



Wirtschaftlichkeitsprüfung des Aussennetzes für Bildung, Forschung und Innovation (Swissnex)

Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15312.750.00454.013
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Wirtschaftlichkeitsprüfung des Aussennetzes für Bildung, Forschung und Innovation (Swissnex)

Das Wesentliche in Kürze

Der Aufbau des Swissnex-Netzwerks geht auf die Initiative des Wissenschaftsrates der schweizerischen Botschaft in Washington zurück, um unter anderem die Abwanderung von Forschern und Fachkräften („brain drain“) zu bekämpfen. Unterstützt durch eine Spende einer Schweizer Bank gründete das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) im Jahr 2000 in Boston das erste Schweizer Haus der Wissenschaft (heute: Swissnex). Dieses ging aus dem bisher in Boston bestehenden Generalkonsulat hervor. Das SBFI rollte schrittweise dieses Konzept an der Schnittstelle zwischen den schweizerischen BFI-Akteuren und den Orten internationaler wissenschaftlicher Exzellenz in fünf grossen Städten aus. Im Verlauf des 15-jährigen Bestehens des Swissnex-Netzwerks wechselte der Fokus von der Bekämpfung des „brain drains“ zur Förderung des internationalen Austauschs von Forschern und Fachkräften („brain circulation“). Die Aktivitäten der Swissnex richten sich nach der Nachfrage der BFI-Stakeholder. Die SBFI-Führung ist von der grossen Autonomie der einzelnen Standorte und der Initiativen der Swissnex-Geschäftsführer vor Ort geprägt. Das SBFI führt und finanziert neben dem Swissnex-Netzwerk rund neun Wissenschaftsräte. Das Swissnex-Netzwerk und diese Wissenschaftsräte, die in die schweizerischen Botschaften und Konsulate im Ausland eingebunden sind, bilden das Bildungs-, Forschungs- und Innovations-Aussennetz der Eidgenossenschaft. Es ist Teil des offiziellen Aussennetzes des Bundes und wird durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) koordiniert.

Das Swissnex-Netzwerk kostet jährlich rund 10 Millionen Franken

Bis Ende 2016 sind in der Staatsrechnung beim SBFI nur die direkt vom Bund getragenen Kosten von rund 5,5 Millionen Franken des Swissnex-Netzwerks enthalten. Das SBFI verfügt von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bis Ende 2016 über eine Ausnahmewilligung vom Bruttoprinzip. Das Netzwerk finanziert sich zu 55 % aus Mitteln des SBFI und zu 45 % aus Mitteln von aussenstehenden Organisationen (andere Bundesämter, schweizerische Hochschulen, Kantone, weitere vom Bund finanzierte Einheiten und Private). Der Anteil der engagierten Bundesmittel ist höher, als die beim SBFI ausgewiesenen 5,5 Millionen Franken. Die Buchführung erlaubt aktuell keinen getrennten Ausweis nach Herkunft der eingesetzten Mittel. Die Ausnahme vom Bruttoprinzip darf nicht verlängert werden. Das Swissnex-Netzwerk kostet jährlich rund 10 Millionen Franken. Zirka 1,6 Millionen Franken werden durch Naturalleistungen (Reisekosten, Infrastrukturen) finanziert.

Die Rechenschaftsablage ist verbesserungswürdig

Die EFK unterstützt das Vorgehen des SBFI zur Zentralisierung bzw. Vereinheitlichung der Buchhaltung, welche in Zusammenarbeit mit dem EDA erfolgt, und fordert das SBFI auf, nach Ablauf der Ausnahmeregelung Ende 2016 eine transparentere und nachvollziehbarere Rechenschaftsablage zu erstellen. Die eingegangenen Kooperationen für Anlässe sind nicht als Public-Private-Partnerships, sondern als Dienstleistungsaufträge und Sponsorings zu betrachten.

Keine explizite gesetzliche Grundlage, Ziele sind konkreter und messbarer zu formulieren



Im Gegensatz zu den anderen Aussennetzen des Bundes wird das Swissnex-Netzwerk in den gesetzlichen Grundlagen nicht explizit erwähnt. Die Strategie des Bundesrats lässt unter dem Titel Internationalisierung des Bildungs-, Forschungs- und Innovationsplatzes (BFI-Platzes) Schweiz unter anderem Aktivitäten in Bereichen der Wirtschaft und der Kultur zu. Bereiche, welche die EFK beispielsweise Switzerland Global Enterprise (S-GE), Pro Helvetia oder Präsenz Schweiz zuordnet. Die Leistungsindikatoren sind weiterzuentwickeln. Die Indikatoren basieren heute auf indirekten Grössen wie der Zweit- und Drittmittelbeteiligung statt auf Output-Indikatoren. Bei der Weiterentwicklung sind Fehlanreize zu verhindern. Dies könnte eine kohärente Aussenpolitik zwischen den Aussenstellen des Bundes unterstützen und redundante Kosten minimieren. Das nach lokalen Bedingungen angestellte Swissnex-Personal im Ausland zeichnet sich durch hohes Engagement und grosse Flexibilität aus.

Swissnex in das EDA-Aussenstellennetz integrieren und somit Synergiepotenziale realisieren

Die EFK empfiehlt dem SBFI, Swissnex in das Aussenstellennetz des EDA zu integrieren, um inhaltliche und administrative Synergien zu realisieren. Durch die Einbindung in das Aussenstellennetz des EDA ergeben sich positive Entwicklungsperspektiven für das im Swissnex-Netzwerk lokal beschäftigte Personal. Die bestehende Leistungsvereinbarung zwischen dem EDA und dem SBFI aus dem Jahr 2002 ist zu erneuern und als Auftrag mit konkreteren und besser messbaren Zielvorgaben zu formulieren. Die Kriterien für die Länderauswahl sind heute in der internationalen Strategie und der Roadmap vom Dezember 2015 des SBFI aufgeführt. Die effektive Auswahl erfolgte bisher stark einzelfallbasiert unter Berücksichtigung konkreter Opportunitäten. Die Priorisierung der Länder für mögliche Swissnex-Standorte nach den Bedürfnissen der Interessengruppen des Swissnex-Netzwerks in Analogie zu S-GE könnte die Nachvollziehbarkeit von Standortentscheidungen verbessern. 2010 und 2015 evaluierte das Swissnex-Komitee (Interessengruppen-Vertretung) das Netzwerk zusammen mit einem externen Experten. Die Ergebnisse der Kundenbefragungen dieser Evaluationen waren stets positiv. Die Empfehlungen aus der einzigen externen Evaluation 2006 (Mandat SBFI) zum Zweck, zu Tätigkeitsgebieten, zur Abgrenzung und zum „Management by Objectives“ wurden nur teilweise umgesetzt.

Audit de rentabilité du réseau extérieur de la formation, de la recherche et de l'innovation (Swissnex)

L'essentiel en bref

Le réseau Swissnex a été mis en place sur l'initiative du conseiller scientifique de l'ambassade de Suisse à Washington, notamment pour lutter contre l'exode des chercheurs et des spécialistes (*brain drain* ou «fuite des cerveaux»). Soutenu par le don d'une banque suisse, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a fondé en 2000 à Boston la première Maison suisse de la science (aujourd'hui: Swissnex), qui était rattachée au consulat général installé alors à Boston. Progressivement, le SEFRI a étendu dans cinq grandes villes ce projet à l'intersection entre les acteurs FRI suisses et les pôles scientifiques internationaux d'excellence. Au cours des quinze ans d'existence du réseau Swissnex, la priorité est passée de la lutte contre la fuite des cerveaux à la promotion de l'échange international de chercheurs et de spécialistes (*brain circulation* ou «circulation des cerveaux»). Les activités de Swissnex varient en fonction de la demande des partenaires FRI. La conduite du SEFRI se démarque par la grande autonomie des différents sites et par les initiatives des directeurs de Swissnex sur place. Le SEFRI dirige et finance quelque neuf conseillers scientifiques en dehors du réseau Swissnex. Ce dernier et les conseillers scientifiques, qui sont rattachés à des ambassades et des consulats suisses à l'étranger, forment le réseau extérieur de la formation, de la recherche et de l'innovation de la Confédération. Il fait donc partie du réseau extérieur officiel de la Confédération et est coordonné par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Le réseau Swissnex coûte 10 millions de francs par an

Jusqu'à fin 2016, seuls les coûts du réseau Swissnex directement supportés par la Confédération, soit 5,5 millions de francs, seront inscrits dans le compte d'État pour le SEFRI. D'ici là, le SEFRI bénéficie d'une dérogation au principe du produit brut accordée par l'Administration fédérale des finances (AFF) et le Contrôle fédéral des finances (CDF). Le réseau se finance à hauteur de 55 % avec les ressources du SEFRI, et de 45 % avec des moyens provenant d'organisations externes (autres offices fédéraux, hautes écoles suisses, cantons, autres unités financées par la Confédération et organismes privés). La part des ressources fédérales engagées est plus élevée que les 5,5 millions de francs inscrits dans les comptes du SEFRI. La comptabilité ne permet actuellement pas de séparer les fonds engagés en fonction de leur origine. La dérogation au principe du produit brut ne peut être prolongée. Le réseau Swissnex coûte près de 10 millions de francs par an, dont environ 1,6 million financé par des prestations en nature (frais de voyage, infrastructures).

La présentation des comptes doit être améliorée

Le CDF soutient la démarche du SEFRI de centraliser et d'unifier sa comptabilité, qu'il tient en collaboration avec le DFAE, et l'incite à opter pour une présentation des comptes plus transparente et vérifiable, après l'expiration de cette dérogation à fin 2016. Les coopérations mises en place à l'occasion de manifestations ne sont pas à considérer comme des partenariats public-privé, mais comme des mandats de prestations et des sponsorings.



Aucune base légale explicite : les objectifs sont à formuler de manière plus concrète et mieux mesurable

Contrairement aux autres réseaux extérieurs de la Confédération, Swissnex ne s'appuie sur aucune base légale explicite. Sous le thème générique de l'internationalisation du pôle suisse de formation, de recherche et d'innovation, la stratégie du Conseil fédéral comprend notamment des activités dans les domaines de l'économie et de la culture. Le CDF attribue ces domaines par exemple à Switzerland Global Enterprise (S-GE), Pro Helvetia ou Présence Suisse. Par ailleurs, les indicateurs de performance doivent être développés davantage. Actuellement, ils se basent sur des valeurs indirectes, comme la part de fonds secondaires et de tiers, plutôt que sur des indicateurs de rendement. Les fausses incitations sont à éviter lors du développement de ces indicateurs. En effet, ceci permettrait de soutenir une politique extérieure cohérente entre les services externes de la Confédération et de diminuer des coûts redondants. Le personnel de Swissnex engagé selon des conditions locales à l'étranger fait preuve de beaucoup d'engagement et d'une grande flexibilité.

Intégrer Swissnex dans le réseau des représentations du DFAE et profiter ainsi de synergies potentielles

Le CDF recommande au SEFRI d'intégrer Swissnex dans le réseau des représentations du DFAE à l'étranger, afin de profiter des synergies sur le plan thématique et administratif. Il en découlera des perspectives positives de développement pour le personnel occupé sur place par le réseau Swissnex. Le DFAE et le SEFRI doivent renouveler la convention de prestations conclue en 2002, en formulant des objectifs plus concrets et mieux mesurables. Les critères de sélection des pays sont désormais fixés dans la stratégie internationale et la feuille de route de décembre 2015 du SEFRI. Jusque-là, les sites étaient choisis au cas par cas, en fonction des circonstances concrètes. Fixer l'ordre de priorité des pays pouvant accueillir un site de Swissnex en tenant compte des besoins des groupes d'intérêts représentés dans le réseau, par analogie avec S-GE, permettrait d'améliorer la transparence des décisions prises à ce propos. En 2010 et 2015, le comité de Swissnex (représentation des groupes d'intérêts) a évalué le réseau avec l'aide d'un expert externe. Les résultats des sondages menés auprès de la clientèle se sont révélés très positifs. Les recommandations provenant de la seule évaluation externe existante, mandatée en 2006 par le SEFRI, concernant le but, les domaines d'activités, la délimitation et la gestion par les objectifs n'ont été que partiellement mises en œuvre.

Texte original en allemand

Verifica della redditività della rete esterna per la formazione, la ricerca e l'innovazione (Swissnex)

L'essenziale in breve

Lo sviluppo della rete Swissnex prende le mosse dall'iniziativa del consigliere scientifico di stanza all'ambasciata svizzera a Washington per contrastare, fra le altre cose, la fuga di ricercatori e specialisti («brain drain»). Nel 2000 la SEFRI, sostenuta da una donazione di una banca elvetica, fondò a Boston la prima Casa svizzera per la scienza (oggi: Swissnex) che si insediò presso l'allora consolato generale a Boston. La SEFRI estese poi gradualmente a cinque grandi città questo sistema d'interfacciamento tra gli operatori svizzeri del settore ERI e i luoghi dell'eccellenza scientifica internazionale. Durante i 15 anni di vita della rete Swissnex, l'attenzione si è spostata dal contrasto al fenomeno del «brain drain» alla promozione degli scambi internazionali di ricercatori e specialisti (ossia la «brain circulation»). Le attività delle Swissnex si orientano alla domanda degli stakeholder del settore ERI. La gestione SEFRI si contraddistingue per la grande autonomia delle singole sedi e per le iniziative in loco dei direttori Swissnex. La SEFRI, oltre alla rete Swissnex, gestisce e finanzia all'incirca nove consiglieri scientifici. La rete Swissnex e questi consiglieri scientifici, inseriti nelle ambasciate e nei consolati svizzeri all'estero, costituiscono la rete esterna per la formazione, la ricerca e l'innovazione della Confederazione. Essa fa parte della rete esterna ufficiale della Confederazione e viene coordinata dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

La rete Swissnex costa ogni anno approssimativamente 10 milioni di franchi

Sino alla fine del 2016 nel consuntivo la rete Swissnex, registrata sotto la voce SEFRI, figura soltanto con l'indicazione dei costi sostenuti direttamente dalla Confederazione, che si aggirano intorno a 5,5 milioni di franchi. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e il Controllo federale delle finanze (CDF) hanno concesso alla SEFRI un'autorizzazione eccezionale in deroga al principio dell'espressione al lordo sino alla fine del 2016. La rete si finanzia al 55 per cento con mezzi della SEFRI e al 45 per cento con mezzi di organizzazioni esterne (altri uffici federali, scuole universitarie svizzere, Cantoni, altre unità finanziate dalla Confederazione e privati). La quota dei fondi federali impegnati è superiore ai 5,5 milioni di franchi che figurano sotto la voce SEFRI. Attualmente, la contabilità non consente di fornire una documentazione separata per provenienza dei mezzi impiegati. L'eccezione al principio dell'espressione al lordo non deve essere prorogata. La rete Swissnex costa ogni anno intorno a 10 milioni di franchi. Circa 1,6 milioni di franchi vengono finanziati con prestazioni in natura (spese di viaggio, infrastrutture).

La rendicontazione va migliorata

Il CDF sostiene il cammino della SEFRI verso la centralizzazione e l'unificazione della contabilità, processo che avviene in collaborazione con il DFAE, ed esorta la SEFRI, una volta scaduto il regolamento eccezionale alla fine del 2016, ad allestire una rendicontazione più trasparente e più comprensibile. Le cooperazioni intraprese per gli eventi non devono essere considerate alla stregua di un partenariato pubblico-privato, bensì di sponsorizzazioni e mandati di prestazioni di servizi.

Nessuna base legale esplicita, gli obiettivi devono essere formulati in modo più concreto e misurabile



Diversamente da altre reti esterne della Confederazione, Swissnex non trova esplicita menzione nelle basi legali. La strategia del Consiglio federale che mira all'internazionalizzazione della piazza svizzera nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione comprende pure attività nei settori dell'economia e della cultura. Settori che il CDF aggrega ad esempio a Switzerland Global Enterprise (S-GE), Pro Helvetia o Presenza Svizzera. Gli indicatori di prestazione vanno perfezionati. Attualmente si basano su misure indirette di grandezze quali la partecipazione di fondi secondari e di terzi anziché su indicatori di output. Nella fase di perfezionamento devono essere scongiurati fattori o effetti disincentivanti. Tale approccio potrebbe sostenere una politica estera coerente tra le rappresentanze estere della Confederazione e minimizzare i costi ridondanti. Il personale Swissnex all'estero, assunto alle condizioni locali, si contraddistingue per il grande impegno e per la notevole flessibilità.

Integrare Swissnex nella rete delle rappresentanze estere del DFAE e realizzare in tal modo potenziali sinergici

Il CDF raccomanda alla SEFRI di integrare Swissnex nella rete delle rappresentanze estere del DFAE allo scopo di realizzare sinergie sul piano dei contenuti e a livello amministrativo. L'integrazione nella rete delle rappresentanze estere del DFAE genera prospettive di sviluppo positive per il personale impiegato localmente nella rete Swissnex. La convenzione sulle prestazioni conclusa nel 2002 tra il DFAE e la SEFRI deve essere rinnovata e formulata come compito con obiettivi più concreti e meglio misurabili. Oggi, i criteri per la scelta dei Paesi sono enunciati nella strategia internazionale e nella roadmap del dicembre 2015 della SEFRI. Finora, la selezione effettiva è sostanzialmente avvenuta in considerazione di opportunità concrete sulla base del singolo caso. La definizione di una scala di priorità tra i Paesi potenziali sedi Swissnex in funzione delle esigenze dei gruppi d'interesse della rete Swissnex, per analogia con la procedura S-GE, potrebbe migliorare la trasparenza delle decisioni in materia di ubicazione. Nel 2010 e nel 2015 il comitato Swissnex (rappresentanza dei gruppi d'interesse) ha valutato la rete insieme a un esperto esterno. I risultati delle inchieste condotte tra la clientela nell'ambito di questa valutazione sono stati sempre positivi. Le raccomandazioni dell'unica valutazione esterna del 2006 (mandato SEFRI) in merito allo scopo, agli ambiti di attività, alla delimitazione e alla gestione per obiettivi («management by objectives») sono state attuate solo in parte.

Testo originale in tedesco

Performance audit of the Swiss external network for education, research and innovation (Swissnex)

Key facts

The establishment of the Swissnex network is based on the initiative of the Swiss Science and Innovation Council of the Swiss Embassy in Washington to combat brain drain. Supported by a donation from a Swiss bank, the State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) set up the first Swiss centre for science (now Swissnex) in Boston in 2000. This arose from the consulate general which previously existed in Boston. SERI gradually rolled out this concept at the interface between Swiss education, research and innovation (ERI) players and the locations for international scientific excellence in five cities. Over the 15 years the Swissnex network has existed, the focus has changed from combating brain drain to promoting international exchanges of researchers and experts, brain circulation. Swissnex's activities are geared to the needs of ERI stakeholders. SERI management is shaped by the large degree of autonomy of the individual locations and the initiatives of the local Swissnex managers. Aside from the Swissnex network, SERI manages and finances about nine science councils. The Swissnex network and these science councils, which are integrated in Swiss embassies and consulates abroad, form the education, research and innovation external network of the Swiss Confederation. It is part of the official external network of the Confederation and is coordinated by the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA).

The annual cost of the Swissnex network is around CHF 10 million

Up to the end of 2016, only the costs of approximately CHF 5.5 million borne directly by the Confederation for the Swissnex network are shown under SERI in the state financial statements. SERI was authorised by the Federal Finance Administration (FFA) and the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to be exempted from the no-offsetting principle up to the end of 2016. 55% of the network is financed by SERI resources and 45% by resources from external organisations (other federal offices, Swiss universities, cantons and other units financed by the Confederation and private individuals). The share of the committed federal funds is higher than the CHF 5.5 million shown under SERI. The current accounting does not allow for a split statement according to the origin of the funds used. The exemption from the no-offsetting principle may not be extended. The Swissnex network costs approximately CHF 10 million annually. Approximately CHF 1.6 million is paid in kind (travel costs and infrastructures).

Improvements could be made to accounting

The SFAO supports SERI's approach to centralise and harmonise accounting, which is done in cooperation with the FDFA and requires SERI to set up more transparent and comprehensible accounts after the exemption expires at the end of 2016. The cooperation agreements entered into for events are not to be considered as public-private partnerships but rather as service contracts and sponsoring.

No explicit legal framework, objectives must be formulated in a more specific and measurable way

In contrast to the other external networks of the Confederation, the Swissnex network is not explicitly mentioned in the legal foundations. Under the heading of the internationalisation of Switzerland as a



location for education, research and innovation, the Federal Council's strategy also covers activities in the areas of business and culture. Areas which the SFAO associates with Switzerland Global Enterprise (S-GE), Pro Helvetia and Presence Switzerland, for example. The performance indicators need to be developed further. The current indicators are based on indirect parameters such as the involvement of second and third party funds instead of output indicators. Disincentives should be avoided in further development. This could support a coherent foreign policy between the foreign representations of the Confederation and minimise redundant costs. The Swissnex employees hired abroad in accordance with local conditions are highly committed and extremely flexible.

Integrate Swissnex into the FDFA foreign representation network and thereby realise potential for synergies

The SFAO recommends that SERI integrate Swissnex into the FDFA foreign representation network to realise content and administrative synergies. Being involved in the FDFA foreign representation network, results in positive development prospects for the staff employed locally by the Swissnex network. The existing service level agreement between the FDFA and SERI from 2002 should be renewed and reworked as a mandate with more specific and more measurable targets. The criteria for country selection are currently listed in SERI's international strategy and roadmap of December 2015. Up to now, actual selection was largely on a case by case basis taking account of specific opportunities. Prioritising countries as possible Swissnex locations according to the needs of Swissnex interest groups by analogy with S-GE could improve the comprehensiveness of location decisions. The Swissnex committee (interest group representation) evaluated the network together with an external expert in 2010 and 2015. The results from the client questionnaires in these evaluations were always positive. The recommendations from the only external evaluation in 2006 (SERI mandate) on purpose, areas of activity, delimitation and management by objectives were only partially implemented.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation zur Prüfung:

Die swissnex, welche seit der Eröffnung des ersten Konsulates in Boston im vom EDA koordinierten Schweizer Aussennetz integriert sind, verfolgen das Ziel, die Internationalisierung der Schweizer BFI-Akteure zu unterstützen. Die swissnex Standorte befinden sich an global führenden Wissenschafts- und Innovationszentren, wo gemäss den Kriterien der internationalen BFI-Strategie des Bundesrates und der Rückmeldungen der BFI-Partner das grösste Kooperationspotenzial vorhanden ist. Die swissnex Teams fördern die bilateralen BFI-Beziehungen, indem sie die Schweizer BFI-Akteure international vernetzen und beraten, die Visibilität des Schweizer Wissensstandortes im Ausland stärken und den gegenseitigen Wissensaustausch begünstigen.

Diese Aktivitäten gründen auf einem Organisationsmodell, dem im vorliegenden Bericht aus Sicht des SBFI zu wenig Rechnung getragen wird: So zeichnen sich die swissnex u.a. durch Offenheit und Flexibilität aus. Der Fokus der Aktivitäten liegt nicht nur auf den wissenschaftlichen Austausch, sondern umfasst alle drei BFI-Bereiche: Bildung – Forschung – Innovation. Als Teil der Schweizer Wertschöpfungskette ist der BFI-Bereich mehr denn je auf internationale Kooperationen von und den Austausch zwischen Vertretern aus Forschung, Wirtschaft und kreativer Industrie (Kunst, Architektur, Design, usw.) angewiesen. Als Plattform für den transdisziplinären Austausch schaffen die swissnex bedeutende Synergien zwischen diesen Akteuren, was von den Partnerorganisationen als grossen Mehrwert empfunden wird. Diese Bedürfnisse beachtet der Bericht zu wenig, indem er zu stark auf die Teilaspekte Postdoktoranden und die Beziehung zum Schweizer Nationalfonds fokussiert.

Die thematische Offenheit der swissnex entspricht ferner den grundlegenden Charakteristiken der BFI-Landschaft, der Universalität und dem Bottom-Up Ansatz. Die weitgehende Autonomie der swissnex ermöglicht es ihnen, auf die sehr heterogenen Bedürfnisse und Interessen der BFI-Akteure möglichst individuell einzugehen. Die Autonomie fördert ferner das unternehmerische Handeln sowie die Eigenverantwortung und Motivation der Mitarbeitenden, deren Bedeutung auch die EFK lobend hervorhebt.

Als offene Plattformen arbeiten die swissnex stets in enger Partnerschaft mit anderen Schweizer Akteuren vor Ort pragmatisch zusammen, wie z.B. mit den Generalkonsulaten oder den Swiss Business Hubs (S-GE). Die Kooperationen mit den fachzuständigen Bundesorganisationen, wie Pro Helvetia (Kunst/Kultur), KTI (Innovation/Start-Ups) und PRS (Landeskommunikation) basieren weitgehend auf klar definierten Mandaten und Vorgaben. Diese Akteure bestätigten in einer Umfrage im Jahr 2015 ihre Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit mit swissnex; Doppelspurigkeiten oder Redundanzen wurden keine genannt. Vor diesem Hintergrund versteht das SBFI die Forderung nach mehr Abgrenzung im Sinne einer klareren Aufgabeteilung zwischen den verschiedenen Organisationen, ohne dass dabei Synergien verloren gehen. Schliesslich verlangt der partnerschaftliche Ansatz von swissnex auch, permanent über das Geleistete gegenüber den Partnern Rechenschaft abzulegen.



Gleichzeitig birgt ein dezentrales Organisationsmodell die Herausforderung, einheitliche und vergleichbare Datengrundlagen zu schaffen und durchzusetzen. Das SBFI hat diesbezüglich Verbesserungsbedarf erkannt. In der „Roadmap für die Weiterentwicklung des swissnex Netzwerkes“ (2015) wird z.B. auf den Handlungsbedarf betreffend die Leistungsindikatoren hingewiesen. In Vorbereitung auf die Umsetzung des Bruttoprinzips wurde ebenfalls im letzten Jahr in Abstimmung mit dem EDA und der EFV die Zentralisierung bzw. Vereinheitlichung der Buchhaltung schrittweise an die Hand genommen.

Die EFK bestätigt im Prüfungsbericht die Effizienz des swissnex Netzwerkes. Dessen Weiterentwicklung muss sich auch künftig durch administrativ schlanke Strukturen auszeichnen, welche die Eigenverantwortung und den unternehmerischen Geist der Mitarbeitenden in den Mittelpunkt stellt. Gleichwohl muss die Datengrundlage verbessert werden. In diesem Sinne wird das SBFI die diesbezüglichen Empfehlungen der EFK mit pragmatischen Lösungsansätzen umsetzen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	15
1.1	Ausgangslage	15
1.2	Prüfungsziel und -fragen	15
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	16
2	Die Strategie ist vorhanden – Abstimmung und konkrete, messbare Zielvorgaben sind weiter zu entwickeln	16
2.1	Seit Gründung des Swissnex-Netzwerks haben sich die Ziele geändert	16
2.2	Verbindliche Kriterien für die Wahl der Swissnex-Standorte fehlen	17
2.3	Die Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation gibt die Richtung vor	18
2.4	Eine explizite Erwähnung des Swissnex-Netzwerks in den gesetzlichen Grundlagen fehlt	19
2.5	Anspruchsgruppen der Swissnex sind konkreter zu definieren	20
3	Bessere Transparenz bei den benötigten Ressourcen nötig	22
3.1	Eine hohe Flexibilität des Swissnex-Personals kennzeichnet die Implementierung der Zielvorgaben	22
3.2	Der Bund finanziert direkt und indirekt etwas mehr als 60% der 10 Millionen Franken, die das Swissnex-Netzwerk jährlich kostet	23
3.3	Einnahmen von Dritten umfassen öffentliche Gelder des Bundes und der Kantone sowie von der Privatwirtschaft	23
3.4	Einheitliche Bewertungsvorschriften für Drittmittel als Sachleistungen fehlen	24
3.5	Dienstleistungsaufträge und Sponsoring aber keine Public-Private-Partnerships	24
3.6	Die Effizienz des Swissnex-Netzwerks ist im Vergleich gut, obwohl die finanziellen Führungsinstrumenten zu verbessern sind	26
4	Die Führungsinstrumente des Swissnex-Netzwerks müssen verbessert werden	28
4.1	Die Führungsinstrumente sind überwiegend auf qualitative Aspekte ausgerichtet	28
4.2	Die Leistungsvereinbarungen enthalten widersprüchliche Ziele	29
4.3	Lettre de mission – grosser Handlungsspielraum für die Swissnex-CEOs	30
4.4	Verschiedene Organisationsstrukturen und Prozesse im Swissnex-Netzwerk	30
4.5	Keine verbindlichen thematischen Kriterien für die Durchführung von Projekten im Swissnex-Netzwerk	31
4.6	Finanzielle Führungsinstrumente müssen Transparenz verbessern – Ausnahme vom Bruttoprinzip	32
4.7	Zielgrössen mit zu wenig konkreten, messbaren Zielvorgaben	33
4.8	Die Nutzung der Kontakte ist ausbaufähig	35
4.9	Grundlagen für die Messung der Wirkung des Swissnex-Netzwerks sind nicht genügend	35



4.10	In 15 Jahren des Bestehens gab es eine extern beauftragte Evaluation	36
5	Integration der Infrastruktur in das Aussennetz des EDA	37
5.1	Die Strategie des EDA sieht die Schaffung von integrierten Botschaften / Konsulaten vor	37
5.2	Synergiepotenziale bei den Aktivitäten im Ausland	39
5.3	Die erfolgreiche Schaffung integrierter Botschaften/Konsulate erfordert Projekt- und Change-Management-Kompetenzen	40
6	Schlussbesprechung	41
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	42
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	43
	Anhang 3: Wirkungsmodell für die Wirtschaftlichkeitsprüfung des Swissnex-Netzwerks	45

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2015 beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und in ausgewählten Aussenstellen (Boston und Bangalore) des Swissnex-Netzwerks (Aussennetz des BFI - siehe Abbildung 1) eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt.

Standort	Land	Gründungs-jahr	Organisationsform
Boston mit Aussenstelle in New York	USA	2000	eigenständiges Konsulat
San Francisco	USA	2003	autonomer Teil des General-konsulats
Singapur	Singapur	2004 – 2015	Teil der Botschaft mit BFI-Aufgaben
Shanghai mit Aussenstelle in Guangzhou	China	2007	autonomer Teil des General-konsulats
Bangalore	Indien	2011	integriertes Generalkonsulat
Rio de Janeiro mit Aussenstelle in São Paulo	Brasilien	2013	autonomer Teil des General-konsulats

Abbildung 1: Das Swissnex-Netzwerk im Dezember 2015, Quelle: EFK

Für die Umsetzung der Wissenschaftsaussenpolitik setzt das SBFI das Swissnex-Netzwerk ein. Zusätzlich sind für das SBFI rund 20 Wissenschaftsräte weltweit tätig. Neun Wissenschaftsräte finanziert das SBFI. Im Aussennetz des EDA arbeiten weitere elf Personen, die je zu 20-30 Stellenprozenten Aufgaben von Wissenschaftsräten wahrnehmen. Zusammen mit den Swissnex bilden sie das BFI-Aussennetz des Bundes. Die Prüfung der EFK bezog sich ausschliesslich auf das Swissnex-Netzwerk.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung, ob die Führungsinstrumente des Swissnex-Netzwerks die zielkonforme und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstützen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die EFK folgende Prüfungsfragen formuliert:

- Verfügt die Schweizerische Eidgenossenschaft für den Betrieb des Swissnex-Netzwerks über eine abgestimmte Strategie?
- Wie hoch sind die Kosten, die durch das Swissnex Netzwerk verursacht werden?
- Erfüllen die Führungsinstrumente des Swissnex-Netzwerks die Ansprüche an die wirtschaftliche und zielkonforme Steuerung eines internationalen Aussennetzes, das von der öffentlichen Hand betrieben wird?

Die EFK konzentrierte ihre Prüfung auf die Aspekte Ziele, Ressourcen und Aktivitäten / Leistungen (siehe Anhang 3). Im Fokus stand der Abgleich zwischen den Zielen, den entfaltenen Aktivitäten und erbrachten Leistungen des Swissnex-Netzwerks. Die Prüfung der Wirksamkeit war kein Prüfziel.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung führten Jean-Marc Stucki (Revisionsleiter) und Patrick Wegmann durch. Grégoire Demaurex, Mandatsleiter für den Bereich WBF, hatte die Federführung der Prüfung. Bei den Prüfungshandlungen im Personalmanagement unterstützten in Boston Herr Christoph Witschi, Chef interne Revision EDA, und in Bangalore Herr Lukas Rosenkranz, Stellvertretender Chef interne Revision EDA, das Prüfteam der EFK.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zog die EFK folgende Organisationen des Bundes mit Tätigkeiten im Ausland als Vergleichsgrössen bei: Schweiz Tourismus, Switzerland Global Enterprise (ex OSEC), Präsenz Schweiz, Schweizerischer Nationalfonds. Für die Identifikation von Synergieeffekten berücksichtigte die EFK die aktuelle Strategie des EDA für die Schaffung von integrierten Botschaften und Generalkonsulaten.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen, soweit vorhanden, vollumfänglich zur Verfügung.

Die Prüfung wurde in der Zeit von Januar bis November 2015 mit Unterbrüchen durchgeführt. Die Prüfungshandlungen bei den Aussenstellen fanden im Mai 2015 (Boston) und im November 2015 (Bangalore) statt.

2 Die Strategie ist vorhanden – Abstimmung und konkrete, messbare Zielvorgaben sind weiter zu entwickeln

In diesem Kapitel untersucht die EFK die Aspekte *Bedürfnisse* und *Ziele* des dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung zugrunde liegenden Wirkungsmodells gemäss Anhang 3. Die Abgrenzung zu anderen Institutionen des Bundes bildet einen weiteren Schwerpunkt dieses Kapitels.

2.1 Seit Gründung des Swissnex-Netzwerks haben sich die Ziele geändert

Die Swissnex konzentrierten sich zu Beginn ihrer Tätigkeit in 2000 für die *Verhinderung der Abwanderung von schweizerischen Wissenschaftlern* auf die Vermarktung des BFI-Platzes Schweiz. Damit wurde gleichzeitig *Interesse für die Schweiz geweckt*. Spezifische Aktivitäten im Bereich der *Rückkehr-Hilfe für schweizerische Wissenschaftler* stellte die EFK nicht fest. Was mit „*Digitales Konsulat für den Austausch von wissenschaftlichen Daten*“ gemeint war, ist nicht geklärt.

Zu Beginn des Projekts „Swiss House for Advanced Research and Education“ (SHARE, heute Swissnex) verlangten Vertreter der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF, heute SBFI), dass die Bedürfnisse der Schweiz im Bereich der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit vor der Realisierung näher abzuklären sind. Dabei zog die GWF für die Umsetzung der Anliegen von SHARE auch den Beizug von Unterstützung auf Mandatsbasis in Betracht.

Der ehemalige Sektionschef internationale Organisationen des damaligen Bundesamts für Bildung und Wissenschaft machte den Direktor GWF direkt darauf aufmerksam, dass der Aufbau von SHARE zu Mehrkosten (zusätzliches Personal zu den vorhandenen Wissenschafts-Attachés) führen würde und aus akademischer Sicht nicht nötig sei.

Heute steht für die Swissnex die Förderung der „brain circulation“ (Anziehen von Wissen und internationaler Austausch) im Vordergrund. In der BFI-Botschaft 2008–2011 werden dem Aussennetz des BFI neue Aufgaben zugeteilt: Unterstützung der Internationalisierungsbestrebungen der Schweizer Hochschulen, Förderung des Wissenschaftsstandortes Schweiz, Herstellung eines Kontakt-netzes mit den renommiertesten Universitäten und Valorisierung von wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Errungenschaften der Schweiz.

Die Universitäten und technischen Hochschulen betreiben teilweise eigene Abteilungen für den Aufbau und Unterhalt von internationalen Beziehungen¹.

2.2 Verbindliche Kriterien für die Wahl der Swissnex-Standorte fehlen

Im Kontext des Zuzuges von ausländischen Wissenschaftlern, Ingenieuren und Technikern innerhalb der Immigrationspolitik der USA mitten in den 1990er Jahren entstand das Projekt SHARE. Ziel des Projekts war der Aufbau eines Konsulats für wissenschaftliche Angelegenheiten in Boston, USA. In den durch die EFK durchgesehenen Projektunterlagen blieben die Aufgaben dieses Konsulats für wissenschaftliche Angelegenheiten stets vage. Die Aktennotiz zum Projekt SHARE vom 20. Februar 1998 der GWF (heute SBFI) bestätigt diese Feststellung. Die GWF wirft darin folgende Fragen (auszugsweise aufgeführt) auf:

- *„Was genau ist der Mehrwert von SHARE (Die Beschreibung der Aufgaben von SHARE ist im Wesentlichen eine Kopie des Pflichtenhefts des WA (Wissenschaftsattachés)) in Washington?“*
- *„Braucht es für die Realisierung der Anliegen wirklich einen neuen Standort?“*
- *„Lassen sich die Funktionen des Wissenschaftsrates in Washington einfach durch diejenigen des Leiters von SHARE ersetzen?“*

In den durchgesehenen Unterlagen (Konzepte, Aktennotizen) ist die EFK auf keine Antworten gestossen und hat keine Standortanalyse gefunden.

Für den Kauf und die Renovierung eines Gebäudes in Boston schenkte die Bank Lombard Odier & Cie der Schweizerischen Eidgenossenschaft insgesamt 1,5 Million US Dollar, was zu historischen Umrechnungskursen zirka 2,5 Millionen Franken entsprach. Die Schenkung war an Auflagen geknüpft.

Der Auslöser für den Aufbau des Swissnex-Netzwerks war die auf die Ansiedlung von ausländischen Wissenschaftlern ausgerichtete US-amerikanische Migrationspolitik. Das SBFI verfügt für die Platzierung von Swissnex über keine Standortanalysen, beispielsweise ausgerichtet nach der Anzahl von SNF-Stipendiatinnen und -Stipendiaten im Gastland. Diese Feststellung gilt für die Gründungszeit (Boston, San Francisco) und die jüngste Vergangenheit (Bangalore, Shanghai) des Swissnex-Netzwerks.

¹ Zum Beispiel die ETH Zürich mit der Stabsabteilung ETH global oder die Universität Zürich:
<https://www.ethz.ch/services/de/organisation/stabsstellen/stab-eth-global.html>,
<http://www.uzh.ch/de/about/relations/international.html>

Der SNF zeigt in seinem Geschäftsbericht die Anzahl internationaler Kooperationen pro Land. Es gibt keine Auswertung, die aufzeigt, welche dieser internationalen Kooperationen auf die Unterstützung durch ein Swissnex zurückzuführen sind.

Im gesamten asiatischen Raum gibt es nur wenige SNF-Stipendiatinnen und -Stipendiaten. Mit in BRIC-Staaten ansässigen Institutionen gibt es zahlreiche internationale Kooperationen in Projekten, die vom SNF unterstützt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, ob die vom SNF unterstützten Projekte mit internationalen Kooperationen unter Mithilfe der Swissnex entstanden.

Beurteilung:

Die Kriterien für die Länderauswahl sind heute in der internationalen Strategie und der Roadmap des SBFI aufgeführt. Die effektive Auswahl erfolgte bisher stark einzelfallbasiert unter Berücksichtigung konkreter Opportunitäten. Die Priorisierung der Länder für mögliche Swissnex-Standorte nach den Bedürfnissen der Interessengruppen des Swissnex-Netzwerks in Analogie zu S-GE könnte die Nachvollziehbarkeit von Standortentscheidungen verbessern. Die EFK verweist auf die Empfehlung 5.

2.3 Die Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation gibt die Richtung vor

Die internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Strategie), die am 30. Juni 2010 vom Bundesrat genehmigt wurde, nennt drei prioritäre Ziele:

Priorität 1: Stärken und Erweitern der internationalen Vernetzung,

Priorität 2: Unterstützen von Bildungsexport und Talentimport zur Stärkung des Standorts Schweiz,

Priorität 3: Fördern der internationalen Anerkennung.

Die BFI-Strategie umreisst die Aufgaben des Swissnex-Netzwerks wie folgt:

Bereich	Tätigkeit
Bildungsbereich	Förderung des Bildungsstandortes Schweiz - Internationale Vernetzung - Synergien Wissenschaft – Wirtschaft – Kultur
Forschungs- und Innovationsbereich	Rahmenbedingungen - Monitoring der wichtigsten Wissenschaftsstandorte weltweit - Informationsaustausch - Förderung des Wissenschaftsstandortes Schweiz - Internationale Vernetzung - Synergien Wissenschaft – Wirtschaft – Kultur
	Förderung des Forschungs- und Innovationsstandortes Schweiz - Internationale Vernetzung - Synergien Wissenschaft – Wirtschaft – Kultur

Abbildung 2: Wichtigste internationale Tätigkeiten im BFI-Bereich, Quelle: Internationale BFI-Strategie vom 30.6.2010

Die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 erwähnt das Aussennetz des SBFI wie folgt: „Das SBF betreibt in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Äusseren (EDA) das Aussennetz mit BFI-Auftrag mit den Botschaftsräten für Wissenschaft und Technologie und den Wissenschaftskonsulaten Swissnex. Dieses Netzwerk ist ein wichtiger und zweckmässiger Bestandteil des Instrumentariums der Internationalen Strategie im Bereich Bildung, Forschung und Innovation.“

2.4 Eine explizite Erwähnung des Swissnex-Netzwerks in den gesetzlichen Grundlagen fehlt

Die Förderung von internationaler Zusammenarbeit im BFI-Bereich ist in den gesetzlichen Grundlagen verankert². Jedoch wurde auf eine explizite Erwähnung von Swissnex bisher verzichtet. Swissnex wird nur in den jeweiligen BFI-Botschaften erwähnt. Dies, im Gegensatz zu den anderen Aussennetzen der Schweiz, die über spezifische gesetzliche Grundlagen verfügen (Schweiz Tourismus, Switzerland Global Enterprise (S-GE), Präsenz Schweiz, Schweizerischer Nationalfonds und Pro Helvetia – siehe Anhang 1).

Beurteilung:

Die internationale BFI-Strategie gibt die übergeordnete Richtung vor. Seit der Gründung des Swissnex-Netzwerks fehlen konkrete und messbare Ziele. Aus den vor Ort eingesehenen Unterlagen von realisierten Anlässen ist ersichtlich, dass das Swissnex-Netzwerk teilweise Aufgaben von anderen offiziellen Aussennetzen der Schweiz wahrnimmt. Die EFK stiess bei der Durchsicht der in Boston durchgeführten Aktivitäten beispielsweise auf ein Projekt, das weitgehend auf die Einwerbung von Zweit- und Drittmitteln ausgerichtet war. Hingegen bot der Anlass eine gute Gelegenheit, die Vernetzung der lokalen und schweizerischen BFI-Akteure zu fördern. Die fehlende thematische Fokussierung entspricht dem Grundsatz der Universalität, der in der internationalen BFI-Strategie des Bundesrates festgelegt ist. Die Universalität wird mit den sektoriellen Politiken Gesundheit, Energieversorgung, Schutz der natürlichen Ressourcen, BFI- und Kulturpolitik präzisiert. Die EFK erkennt in den Vorgaben für das Swissnex-Netzwerk keinen expliziten Bezug zu den sektoriellen Politiken. Die gesetzlichen Grundlagen erwähnen die Swissnex nicht ausdrücklich. Diese Situation erhöht den Koordinationsaufwand, beispielsweise zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten³. Begrenzend wirkt sich aus, dass die Swissnex stets auf Nachfrage der Stakeholder aktiv werden.

Fehlende thematische Vorgaben und eine nicht vorhandene formelle Abgrenzung zu den anderen offiziellen Aussennetzen führen zu Aktivitäten⁴ in sämtlichen Themenbereichen; es gibt beispielsweise keine Negativliste für sensitive Themen wie Militär oder Raumfahrt. Wegen der fehlenden Abstimmung riskiert der Bund, dass die Swissnex relevante Themen nicht abdecken oder sie aber im Widerspruch zur Aussenpolitik des EDA bearbeiten. Das könnte die Kosten des schweizerischen Aussennetzes als Ganzes in die Höhe treiben. Der Botschafter des Gastlandes ist für die kohärente Umsetzung der Aussenpolitik der Aussenstellen der Schweiz vor Ort verantwortlich. Dazu gehört auch die Umsetzung der bilateralen Abkommen im BFI-Bereich.

² Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation - FIFG), SR 420.1. Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung, SR 414.51. Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF), SR 172.216.1

³ Doppelspurigkeiten zwischen den offiziellen Aussennetzen des Bundes sowie zwischen den Swissnex und den Abteilungen der Universitäten und technischen Hochschulen für internationale Beziehungen

⁴ Präsenz Schweiz, Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland, Switzerland Global Enterprise (S-GE), Exportförderung, Unterstützung von KMUs und Start-up-Unternehmen, Internationale Beziehungen der Schweizerischen Hochschulen, SNF

Die EFK ist der Meinung, dass das SBFI die Aktivitäten und Akteure der Wissenschaftsaussenpolitik neu organisieren muss. Dabei muss sich das SBFI formell mit den anderen offiziellen Aussennetzen der Schweiz aktiv abstimmen (siehe Empfehlung 5).

2.5 Anspruchsgruppen der Swissnex sind konkreter zu definieren

Von Personen, die eine akademische Karriere verfolgen, wird verlangt, dass sie einen Teil ihrer beruflichen Entwicklung im Ausland durchlaufen. Der SNF unterstützt Schweizer Forscherinnen und Forscher mit Beiträgen (Stipendien), für Dissertationen oder Post-Doc-Projekte im Ausland. Diese Projekte können mehrere Jahre dauern. Viele unterstützte Forscherinnen und Forscher lassen sich im Ausland nieder. Nach Abschluss des Projekts ist die Rückkehr in die Schweiz nicht selbstverständlich. Dies kann fachliche Gründe, etwa bessere Berufschancen, eine bessere Forschungsinfrastruktur als in der Schweiz, oder persönliche Gründe haben.

Die EFK ist zum Beispiel auf das Papier „Career Desk at the Swiss House, Concept Paper“ aus der Gründungszeit des Swissnex-Netzwerks gestossen. Konkrete Aktivitäten in diesem Bereich bestanden weder in Boston noch in Bangalore.

Die vom SNF geförderten Wissenschaftler/innen tauchen weder in den geprüften Projekten noch in den Unterlagen auf, die den Auftrag der Swissnex beschreiben (Leistungsvereinbarung, Lettre de mission). Obwohl diese zu den Anspruchsgruppen gemäss ursprünglicher Zielsetzung des Swissnex-Netzwerks gehören (siehe Abbildung 3).

	Academic Relations	Innovation & Entrepreneurship	Science & Technology	Art, Culture & Society
Auftraggeber der Swissnex				
Schweizerische Universitäten	X		X	X
Eidg. Techn. Hochschulen	X	X	X	X
Schweizerische Fachhochschulen	X		X	X
Schweizerische Berufsschulen	X		X	X
Kommission für Technologie und Innovation (KTI)		X		
Anspruchsgruppen der Swissnex				
Ausländische Universitäten und Hochschulen	X		X	X
Wissenschaftler/innen und Doktorierende	X	X	X	X
Start-up-Unternehmer/innen		X		

Abbildung 3: Auftraggeber und Anspruchsgruppen nach Themenbereichen, Quelle: EFK

In der Leistungsvereinbarung unter „Mission“ beauftragt das SBFI die Swissnex, Start-up-Unternehmen bei der Internationalisierung zu unterstützen. Explizit werden forschungs- und entwicklungs-basierte Start-up-Unternehmen erwähnt. Die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) verweist auf ihrer Webseite auf die Unterstützung der Swissnex für innovative Start-up-Unternehmen und etablierte Jungunternehmen.

Beurteilung:

Die EFK stellt fest, dass die Anspruchsgruppe, vom SNF geförderte Wissenschaftler/innen zur Bekämpfung des „brain drains“ von den Swissnex nicht systematisch angesprochen wird. Das SBFI begründet dies damit, dass heute nicht mehr die Bekämpfung des „brain drains“ (Abwanderung der Wissenschaftler/innen), sondern die Förderung der „brain circulation“ (Anziehen von Wissen und internationaler Austausch) im Vordergrund stehe. Bei der Durchsicht der Projekte fällt auf, dass die Förderung von Start-up-Unternehmen für die Swissnex eine hohe Bedeutung hat. Die von der KTI und den Swissnex gemeinsam angebotenen Leistungen für Start-ups dienen der Kundenakquise, der Suche nach Geschäftspartnern, Investoren und gut qualifizierten Mitarbeitenden⁵. Die KTI bietet diese Leistungen unter den Titeln „Market Validation Camp“ und „Market Entry Camp“ an. Die EFK verortet diese Aktivitäten der Wirtschaftsförderung im Zuständigkeitsbereich von Switzerland Global Enterprise (S-GE). Marktabklärungen dienen aus Sicht der EFK nur am Rande der Vernetzung der BFI-Akteure. In einem Treffen im März 2014 zwischen SBFI und S-GE wurde auch signalisiert, dass *„ein regelmässiger Informationsaustausch und eine bessere Kommunikation gegen aussen wichtig ist, welche Bedürfnisse von welchem Partner abgedeckt werden.“* Diese Einschätzung unterstützt die Forderung der EFK, dass der Auftrag der Swissnex klar festgelegt und gegenüber den anderen im Auftrag des Bundes im Ausland tätigen Organisationen abgegrenzt werden muss, wie im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2015 (Punkt 9.2, Standortpromotion, Seite 117 ff.) dargestellt.

Die Tätigkeiten zur Unterstützung von Start-up-Unternehmen und zur Internationalisierung der BFI-Landschaft Schweiz sollten getrennt werden. Dabei sind die rechtlichen Grundlagen der Standortpromotion und der Exportförderung einzuhalten.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SBFI in den gesetzlichen Grundlagen explizit das BFI-Aussennetz zu erwähnen. Der Auftrag des SBFI an die Swissnex und an die Wissenschaftsräte muss thematisch zu den anderen Aussennetzen (Switzerland Global Enterprise und Pro Helvetia) des Bundes abgegrenzt sein.

Stellungnahme des SBFI:

- (1) Mit der nächsten Teilrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz (FIFG) sollen die Aufgaben der swissnex auf Gesetzesstufe explizit Erwähnung finden.
- (2) Das SBFI wird zusammen mit S-GE und Pro Helvetia prüfen, inwiefern ein Bedarf an einer weiteren Formalisierung der Zusammenarbeit und einer allfälligen Klärung der Zuständigkeitsbereiche besteht und umgesetzt werden soll.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SBFI für die Aufgaben der Swissnex in der Umsetzung der internationalen BFI-Strategie gemäss zukünftigem gesetzlichem Auftrag – unter Vermeidung von Fehlanreizen – konkretere, messbarere, zeitraumbezogene Ziele festzulegen und deren Realisation mit geeigneten Führungsinstrumenten zu steuern. Zur Festlegung der Ziele und Indikatoren sollte das SBFI die

⁵ <https://www.kti.admin.ch/kti/de/home/unsere-foerderangebote/fuer-start-ups/internationalisierungscamps.html>



kritischen Erfolgsfaktoren zur Umsetzung der internationalen BFI-Strategie identifizieren und besser kommunizieren. Die Indikatoren sollten Standortentscheide unterstützen.

Stellungnahme des SBFI:

In Vorbereitung auf die neue Leistungsvereinbarung mit den swissnex für die Periode 2017 - 2020 werden die entsprechenden Grundlagen für messbarere Leistungsindikatoren verbessert. Die inter-departementale Leistungsvereinbarung mit dem EDA wird zudem die Einzelheiten zum Zielvereinbarungsprozess (MbO) mit den swissnex regeln (s. Empfehlung 5). Zentral für die Standortentscheide soll aber weiterhin in erster Linie die enge Abstimmung mit den BFI-Stakeholders bleiben (via Swissnex-Comittee).

3 Bessere Transparenz bei den benötigten Ressourcen nötig

In diesem Kapitel untersucht die EFK den Aspekt *Ressourcen* des dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung zugrunde liegenden Wirkungsmodells gemäss Anhang 3.

3.1 Eine hohe Flexibilität des Swissnex-Personals kennzeichnet die Implementierung der Zielvorgaben

Die Personalprozesse sind beschrieben und werden umgesetzt. Die Arbeitsverträge des bei den Swissnex lokal angestellten Personals werden durch die schweizerische Botschaft überprüft. Das formelle Personalmanagement funktioniert gut. Die Jahresplanung der Swissnex besteht aus dem finanziellen Budget und der Liste der geplanten Anlässe.

Das Personal zeichnet sich durch hohes Engagement und eine grosse Flexibilität aus. Die Swissnex funktionieren ohne Kapazitätsplanung und ohne Leistungszeiterfassung. Hingegen werden die Präsenzzeiten erfasst. Führen die Swissnex mehr Anlässe durch, als zeitliche Kapazitäten zur Verfügung stehen, fängt das Personal durch längere Präsenzzeiten die Planungslücke auf. Diese Feststellungen machte die EFK sowohl in Boston als auch in Bangalore.

Beurteilung:

Die Swissnex erbringen (Kommunikations- und Marketing-) Dienstleistungen für Ihre Kooperationspartner. Die bei den Swissnex verfügbaren personellen Ressourcen geben den Rahmen für das Volumen an Leistungen vor, die erbracht werden können. Weil eine projektbezogene Leistungszeiterfassung fehlt und die jährliche Planung der Anlässe keinen Bezug zum Stundenaufwand und zum erforderlichen finanziellen Rahmen nimmt, droht latent die Überbeanspruchung der personellen Ressourcen, und die Verletzung der Gleichbehandlung des Lokalpersonals (insbesondere der Mitarbeitenden, die regelmässig bei externen Veranstaltungen involviert sind – z.B. Kommunikation).

Die lokalen Mitarbeitenden der Swissnex haben offenbar keine Schwierigkeiten, neue berufliche Herausforderungen zu finden. Sie haben nur beschränkte Möglichkeiten sich innerhalb des Netzwerks weiterzuentwickeln. Die Schaffung von Entwicklungsperspektiven im Netzwerk der schweizerischen Aussenstellen (S-GE, Pro Helvetia, Präsenz Schweiz) ist nach Ansicht der EFK ein gutes Instrument, um die langfristige Bindung der Mitarbeitenden zu stärken.

3.2 Der Bund finanziert direkt und indirekt etwas mehr als 60% der 10 Millionen Franken, die das Swissnex-Netzwerk jährlich kostet

Bei der Gründung des Swissnex in Boston kommunizierte der damalige CEO, dass die Finanzierung der dortigen Swissnex-Stelle dank einer Schenkung mehrheitlich direkt durch die Wirtschaft erfolgte.

Heute finanziert die Schweizerische Eidgenossenschaft das Swissnex-Netzwerk (ohne Wissenschaftsräte) zu 55 %. Der Anteil der Finanzierung durch „Dritte“ beläuft sich insgesamt auf 45 %. Der Betrieb des Swissnex-Netzwerks wird zu 70 % durch die Mittel der Schweizerischen Eidgenossenschaft sichergestellt. Die Projekte werden bis zu drei Viertel durch „Zweit- oder Drittmittel“ finanziert, was die Vorgaben des SBFI übertrifft.

Das Swissnex-Netzwerk kostet jährlich rund 10,3 Millionen Franken (Basis 2014), wovon etwas über 60 % vom Steuerzahler übernommen werden.

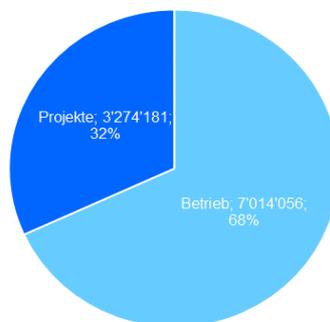


Abbildung 4: Aufteilung der Kosten nach Betrieb und Projekten (inkl. Sachleistungen Dritter), Quelle: SBFI

Beim SBFI sind für das Jahr 2014 Kosten für die Wissenschaftsräte von 2,1 Millionen Franken auf den statistischen Innenaufträgen verbucht, die die internationalen Beziehungen abbilden. Insgesamt kostet das BFI-Aussennetz des Bundes, inkl. Sachleistungen Dritter bei den Swissnex, gemäss dieser Datengrundlage jährlich rund 12,4 Millionen Franken.

3.3 Einnahmen von Dritten umfassen öffentliche Gelder des Bundes, der Kantone sowie der Privatwirtschaft

In den Buchhaltungen der Swissnex werden die Einnahmen von Dritten nicht nach deren Herkunft aufgeteilt verbucht. Bei der Durchsicht der Projekte, die von den Swissnex durchgeführt wurden, ist erkennbar, dass gemäss Swissnex Annual Report 2014 als Geschäfts- und Finanzierungspartner oft Universitäten, technische Hochschulen, Fachhochschulen, andere Organisationen des Bundes (Präsenz Schweiz, Kommission für Technologie und Innovation, Pro Helvetia, Switzerland Global Enterprise) und Kantone vorkommen. Unter Drittmitteln werden im Swissnex-Netzwerk neben den Beiträgen aus der Privatwirtschaft auch die der öffentlichen Hand und von aus öffentlichen Geldern finanzierten Institutionen ausgewiesen (Zweitmittel). Mit den heute verfügbaren Mitteln kann das SBFI nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand ermitteln, wie hoch die tatsächlichen Beiträge aus der Privatwirtschaft (Drittmittel) wirklich sind.

Beurteilung:

Die EFK beurteilt den hohen Aufwand zur Ermittlung der Herkunft der Zweit- und Drittmittel kritisch. Das reduziert die Transparenz bezüglich der Mittelherkunft. Weil unter den Drittmitteln auch Bundesgelder von anderen Ämtern und Hochschulen (Zweitmittel) enthalten sind, beansprucht das

Swissnex-Netzwerk des SBFI mehr Bundesmittel, als in der Staatsrechnung ausgewiesen wird. Mit der neuen Gestaltung der Buchhaltung, die sich in Umsetzung befindet, sollte ein transparenterer Ausweis der Herkunft der Mittel ermöglicht werden. Gleichzeitig gibt dies die Gelegenheit, die Buchführung besser an den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachvollziehbarkeit auszurichten (Art. 38 des Finanzhaushaltgesetzes, SR 611.0).

Die EFK verweist zur Verbesserung der heutigen Situation auf die Empfehlung 4.

3.4 Einheitliche Bewertungsvorschriften für Drittmittel als Sachleistungen fehlen

Zwei Drittel oder 3,0 Millionen Franken (für 2014) der ausgewiesenen Drittmittel vereinnahmt das Swissnex-Netzwerk als Geldbeiträge. Ein Drittel oder 1,6 Million Franken (für 2014) entfallen auf Sachleistungen. In den „*Directives concerning the administrative and financial management of Swissnex*“, Version vom 16. Dezember 2013, fehlen Vorgaben, wie Sacheinlagen zu bewerten sind. Bei der konsolidierten, finanziellen Betrachtung des Swissnex-Netzwerks besteht das Risiko, dass Drittmittel aus Sacheinlagen unterschiedlich bewertet sind. Die Limite, ab welcher Sacheinlagen zu verbuchen sind, beträgt 2000 Franken. Aufgrund der Feststellungen in Boston und Bangalore macht die EFK einen Vorbehalt betreffend der Vollständigkeit der verbuchten Drittmittel aus Sacheinlagen. Beispielsweise ist nicht gewährleistet, dass in jedem Fall den Swissnex zur Verfügung gestellte Räumlichkeiten als Drittmittel aus Sachleistungen in der Buchhaltung erfasst sind. Im Prüfbericht aus dem Jahr 2011 empfahl die EFK dem SBFI (Prüfung Swissnex Boston) die Buchungspraktiken im Swissnex-Netzwerk zu verbessern und zu harmonisieren.

Beurteilung:

Die Weisungen für die finanzielle Führung des Swissnex-Netzwerks genügen den heutigen Anforderungen einer transparenten Rechenschaftsablage, die auch als Führungsinstrument einsetzbar ist, nicht. Drittmittel aus Sachleistungen könnten aufgrund der Bedingung des SBFI, dass Projekte im Jahresdurchschnitt zu zwei Dritteln durch Drittmittel finanziert werden müssen, überbewertet werden. Hierzu gibt es keine einschränkenden zentralen Bewertungsvorschriften. Andererseits ist nicht gewährleistet, dass Sachleistungen von Dritten in der Buchhaltung erfasst werden. Mit den heutigen finanziellen Führungsmitteln ist die Gewährleistung der Kosten- und Finanzierungstransparenz nur mit übermässigem personellem Aufwand verbunden möglich.

3.5 Dienstleistungsaufträge und Sponsoring aber keine Public-Private-Partnerships

Die in Abbildung 9 aufgeführten Aktivitäten/Leistungen erbringen die Swissnex für ihre Auftraggeber. Die Leistungen werden entweder im Rahmen von *Einzelaufträgen* oder aufgrund von sogenannten *Mandatsverträgen* erbracht. Die EFK stellte bei den Prüfungen in Boston und Bangalore fest, dass die Form und der Inhalt der Verträge von Swissnex zu Swissnex variieren. Das Swissnex in Boston verwendet eine Preisliste mit verschiedenen Dienstleistungen. Die darin festgelegten Pauschalen richten sich nach dem Umfang der Dienstleistungspakete.

Die Einzelaufträge und Mandatsverträge enthalten keine Regelung, was mit nicht beanspruchten Zweit- und Drittmitteln passiert. Das Swissnex-Netzwerk verfügte per 31. Dezember 2014 über eine

konsolidierte Reserve (Eigenkapital) von rund 2,6 Millionen Franken. Dies entspricht einem Viertel der jährlichen Ausgaben.

Weder in Boston noch in Bangalore konnten der EFK die Kalkulationsgrundlagen für die Festlegung der Pauschalen vorgelegt werden. Es ist nicht bekannt, wie viele Stunden die Swissnex mit diesen Mandatsverträgen verkaufen. Weder in Boston noch in Bangalore wird die Leistungszeit erfasst.

Spezifische Anlässe werden mit Einzelaufträgen abgewickelt. Die EFK stellte fest, dass die Swissnex nicht in jedem Fall für spezifische Anlässe mit Finanzierungspartnern Verträge abschliessen. Leisten Dritte (Universitäten, Kantone, Private) eine Anzahlung, erstellen die Swissnex teilweise eine Auftragsbestätigung.

Beurteilung:

Bei den Verträgen handelt es sich nach Einschätzung der EFK um Dienstleistungsaufträge. Wie aus dem verfügbaren Zahlenmaterial hervorgeht, finanziert das SBFI über die Hälfte der Kosten des Swissnex-Netzwerks. Für die mit Universitäten und anderen Ämtern abgeschlossenen Mandatsverträge bestehen keine Kalkulationsgrundlagen. Mit dem Bundesbeitrag für das Swissnex-Netzwerk finanziert der Bund

- teilweise die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit der schweizerischen BFI-Akteure,
- Hilfe für schweizerische Start-up-Unternehmen für die Erschliessung internationaler Märkte.

Weil Kalkulationsgrundlagen fehlen und mehr als die Hälfte des Betriebs direkt durch den Bund finanziert wird, sind die Leistungen der Swissnex (für öffentlich finanzierte Hochschulen und für die Kommission für Technologie und Innovation, folglich zur Unterstützung von Jungunternehmen) subventioniert. Die Kooperationen der Swissnex mit Dritten decken nicht insgesamt die Vollkosten.

Bei Einzelanlässen, die von Dritten finanziell unterstützt (z. B. Übernahme der Flugkosten durch eine internationale Airline) und von Swissnex organisiert werden, erkennt die EFK Sponsoring-Verträge⁶.

Nach Ansicht der EFK erfüllt die ursprüngliche „à fonds perdu“-Finanzierung (steuerbefreite Spende) von Lombard Odier & Cie (LOC) aus dem Jahr 2000 für den Kauf einer Liegenschaft für das Swissnex Boston die Kriterien von Art. 52a Finanzhaushaltverordnung (FHV) für ein Public-Private-Partnership im weiteren Sinn. Weder in den Unterlagen zur „à fonds perdu“-Finanzierung von LOC noch in den Mandatsverträgen sind die Kosten, die Risiken und die Verantwortlichkeiten zwischen den Vertragsparteien explizit aufgeteilt. Dies widerspricht nach Ansicht der EFK der engeren Definition eines Public-Private-Partnerships – gemäss Weisung der EFV.

Sind die beteiligten Dritten ebenfalls von der öffentlichen Hand finanzierte Institutionen, werden die Budgets zur Optimierung der verfügbaren Mittel zusammengelegt. Nach Ansicht der EFK besteht das Risiko, dass Mittel so zweckentfremdet eingesetzt werden könnten. Die „Private“-Komponente eines Public-Private-Partnerships fehlt in diesen Fällen. Es handelt sich um Public-Public-Partnerships.

⁶ Gemäss Weisung zum Umgang mit Public-Private-Partnership vom 26. Februar 2009, Seite 3: Sponsoring ist als finanzielle Unterstützung zu Werbezwecken zu definieren.



Für die Zukunft ist denkbar, dass das SBFI für das gesamte Swissnex-Netzwerk/BFI-Aussennetz Rahmenverträge über die zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung mit den schweizerischen Hochschulen (beispielsweise vertreten durch die neue Schweizerische Hochschulkonferenz) abschliesst.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SBFI, den Umgang im Swissnex-Netzwerk mit Zweit- und Drittmitteln verbindlich zu regeln. Kooperationen mit Dritten sind mit standardisierten Verträgen zu dokumentieren.

Stellungnahme des SBFI:

Mit der Zentralisierung der Buchhaltung wird der Umgang mit den Zweit- und Drittmitteln einheitlich geregelt. Standardisierte Vorlagen für Verträge werden wo sinnvoll erarbeitet.

3.6 Die Effizienz des Swissnex-Netzwerks ist im Vergleich gut, obwohl die finanziellen Führungsinstrumenten zu verbessern sind

In den zu Vergleichszwecken herangezogenen Geschäftsberichten von anderen Organisationen des Bundes mit Tätigkeiten im Ausland werden die Administrationskosten separat ausgewiesen. Die finanzielle Berichterstattung von Pro Helvetia weist die Projektkosten nach „Zewo⁷“-Standard aus. Die finanzielle Berichterstattung des Swissnex-Netzwerks legt ausschliesslich Informationen zur Mittelherkunft (Finanzierung) und deren Zweckbestimmung (Betrieb oder Projekte) offen. Angaben zur Mittelverwendung (Bestände, Aufwand und Ertrag) fehlen.

Die vom SBFI der EFK zur Verfügung gestellten Finanzzahlen für das Swissnex-Netzwerk für das Geschäftsjahr 2014 lassen sich nicht mit den Angaben im Geschäftsbericht abstimmen.

Die EFK stellte fest, dass die finanzielle Berichterstattung der Swissnex nicht einheitlich und nicht vergleichbar ist, obwohl ein Standardkontenplan besteht, der für alle Swissnex gilt. Die finanzielle Berichterstattung des Swissnex in San Francisco entspricht beispielsweise nicht dem Standardkontenplan, weshalb die Bruttoaufwendungen für durchgeführte Projekte in den konsolidierten Rechnungen nur näherungsweise ermittelbar sind. Die uneinheitliche Bewertung von Zweit- und Drittmitteln durch Sacheinlagen schränkt die Aussagekraft der finanziellen Berichterstattung weiter ein.

Die Analyse der zur Verfügung gestellten Finanzzahlen führt zu folgenden Feststellungen:

Rund 13 % der Kosten (rund 1,4 Millionen Franken) entfallen auf den Betrieb des Netzwerks. 87 % der Kosten (rund 8,9 Millionen Franken) werden durch die Projekte (Leistungen gemäss Abbildung 9) verursacht.

⁷ Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen

Daraus ergibt sich ein Verhältnis von Betriebskosten (Strukturkosten) zu Projekten (Leistungen) von 0.2 zu 1. Dieses Verhältnis liegt im gleichen Bereich wie bei anderen Organisationen, die im Auftrag des Bundes im Ausland tätig sind.

Beträge in 1000 Franken	Swissnex		Schweiz Tourismus		Pro Helvetia	
Anzahl Aussenstellen	6		27		8	
FTEs (gerundet)	63		242		68	
Projektkosten (Gesuche, Aktivitäten)	8'916	86.7%	85'674	90.2%	31'387	87.7%
Administrations-/Betriebskosten	1'372	13.3%	9'287	9.8%	4'400	12.3%
Total Aufwand p.a.	10'288	100.0%	94'961	100.0%	35'787	100.0%
Verhältnis Administrations-/Betriebskosten zu Projektkosten	0.2 : 1		0.1 : 1		0.1 : 1	
Reservenbestand	2'573		1'670		8'351	
Reserven in % Total Aufwand p.a.	25.0%		1.8%		23.3%	

**Abbildung 5: Projektkosten im Verhältnis zu Administrations-/Betriebskosten (Swissnex inkl. Sachleistungen),
Quelle: SBFI und Geschäftsberichte 2014 (Schweiz Tourismus und Pro Helvetia)**

Beurteilung, „ceteris paribus“:

Aufgrund dieses Vergleichs beurteilt die EFK die Effizienz des Swissnex-Netzwerks als gut. Problematisch ist, dass trotz Vorgaben des SBFI für die Buchführung, Basisinformationen wie die Kosten für Projekte und den Betrieb nicht für alle Swissnex bekannt sind. Die Buchführung erfüllt nicht die Anforderungen beispielsweise einer über alle Standorte hinweg vergleichbaren und damit transparenten Rechenschaftsablage.

Nach Ansicht der EFK stellen die finanziellen Führungsinstrumente des SBFI für das Swissnex-Netzwerk die wirtschaftliche Führung nur teilweise sicher. Nur mit grossem Aufwand sind näherungsweise Aussagen zu den Brutto-Einnahmen und -Ausgaben möglich. Weil der Standardkontenplan unvollständig umgesetzt wird, ist keine verlässliche Aussage zu den Aufwendungen für den Betrieb und für die Projekte möglich. Die von der EFV und der EFK gewährte Ausnahme vom Bruttoprinzip stützt diese Situation.

- Die ungenügend entwickelten, auf strategischen Vorgaben beruhenden Ziele betreffend Inhalte und Methoden,
- die zu unterschiedlichen und zu wenig standardisierten Verträge der durch die Swissnex eingegangenen Kooperationen,
- die grosse finanzielle Kompetenz der Swissnex-CEOs und
- die noch nicht homogene finanzielle Führung der Swissnex

bergen für den Bund folgende Risiken:

- ein zweckentfremdeter Einsatz von Steuergeldern, beispielsweise durch die Finanzierung von nicht zielführenden Anlässen,
- ein unklares Haftungsrisiko, wenn etwa die Aktivitäten nicht den Vorstellungen der Kooperationspartner entsprechen,
- möglicherweise eine Hortung von Mitteln, die dem Bund nicht zustehen (Reserven-Thematik),
- und Reputationsrisiken im In- und Ausland.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem SBFI eine rasche Implementierung des laufenden Projekts zur Zentralisierung und Vereinheitlichung der Buchhaltung. Ein standardisiertes Reporting, das die regelmässige Erstellung einer aussagekräftigen Jahresrechnung für das Swissnex-Netzwerk ermöglicht, muss eingeführt werden. Die Leistungspalette zur Erreichung der strategischen Vorgaben ist zu definieren. Für eine zuverlässige Kalkulation der Leistungen und die Kapazitätsplanung ist die finanzielle Buchhaltung durch eine Leistungszeiterfassung und -auswertung zu ergänzen.

Stellungnahme des SBFI:

Die Zentralisierung der Buchhaltung wird weitergeführt und im 2017 auf alle Standorte ausgeweitet. Betreffend Leistungskalkulationen und Leistungszeiterfassung wird eine pragmatische, effiziente und unbürokratische Lösung gesucht.

4 Die Führungsinstrumente des Swissnex-Netzwerks müssen verbessert werden

In diesem Kapitel untersucht die EFK die Führungsinstrumente des Swissnex-Netzwerks in Bezug auf das dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung zugrunde liegenden Wirkungsmodell gemäss Anhang 3. Führungsinstrumente dienen der Überwachung der *Ziel-Erreichung*, der Überwachung und Steuerung des *Ressourcen*-Verbrauchs, der Steuerung der *Aktivitäten und Leistungen* und der Überprüfung der erzielten *Wirkung*.

4.1 Die Führungsinstrumente sind überwiegend auf qualitative Aspekte ausgerichtet

Die Führungsinstrumente des SBFI für die Steuerung des Swissnex-Netzwerks beruhen auf:

- Leistungsvereinbarungen, vier Jahre gültig, zwischen dem SBFI und den Swissnex,
- einer jährlichen „Lettre de mission“ (LdM) zwischen dem SBFI, Swissnex-CEO und den Missionschefs der jeweiligen EDA-Vertretung
- einer Vereinbarung zwischen der Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA) des EDA und dem Staatssekretariat der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (heute SBFI) des Eidg. Departements des Innern vom 5. Dezember 2002,
- einen jährlichen Rapport d'activités der Swissnex an das SBFI,
- jährlichen Führungsgesprächen mit den Swissnex-CEOs, nach Rücksprache mit dem Missionschef,
- Jahreskonferenz der Swissnex-CEOs

Wie im Kapitel 2 zur Strategie aufgezeigt, sollten die Ziele sowie das Aufgabenportfolio konkreter definiert werden. Diese Ausgangslage wirkt sich auf die Führungsinstrumente aus.

4.2 Die Leistungsvereinbarungen enthalten widersprüchliche Ziele

Das SBFI beauftragt die Swissnex mittels einzeln pro Swissnex abgeschlossenen unbefristeten Leistungsvereinbarungen (LV). Die LV nehmen Bezug auf die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 und die interdepartementale Vereinbarung des SBFI mit der DRA des EDA vom 27. November 2002. Sie unterscheiden sich durch verschiedene Budgetvorgaben für die Jahre 2013–2016. Die LVs enthalten Beschreibungen zur Mission (8 Punkte) und zu den erbringenden „Basic services“ (14 Punkte). Im Anhang zu den LVs beschreibt das SBFI sechs „Strategic primary goals“. Diese „Strategic primary goals“ werden wiederum in „Strategic sub-goals“ (10 Punkte) präzisiert. Pro „Strategic sub-goal“ gibt es ein oder mehrere „Performance indicators“. Für die Beurteilung der „Performance indicators“ siehe Kapitel 5.6, bestehen Zielgrössen mit nur wenig konkreten und messbaren Zielvorgaben.

Die Abstimmung der „Mission“ und der „Basic services“ führt die EFK zur Feststellung, dass die Swissnex in ihrer Tätigkeit vor allem auf die Stärkung der Visibilität der schweizerischen BFI-Landschaft im Ausland ausgerichtet sind. Ein weiteres Schwergewicht ist im Aufbau von Netzwerken und Partnerschaften erkennbar.

Einerseits konkurrenzieren sich die Swissnex bei der Generierung von Drittmitteln und andererseits sollen Synergien aus dem Netzwerk geschaffen und genutzt werden. Die EFK stellte auch in Gesprächen in Boston und Bangalore fest, dass sich die einzelnen Swissnex als Konkurrenten und nicht nur als Partner betrachten.

Ein Beispiel für realisierte Synergiepotenziale ist die Erarbeitung des Geschäftsberichts 2014 für das Swissnex-Netzwerk durch das Swissnex India in Bangalore in Zusammenarbeit mit der Zentrale beim SBFI. Erfolgreich von einem Swissnex durchgeführte Projekte⁸, die von anderen Swissnex übernommen wurden, sind weitere Beispiele, dass trotz bestehender Konkurrenz, bei den Aktivitäten Synergien genutzt werden.

Dass jedes Swissnex ein eigenes, abgeschlossenes Kundenbeziehungsmanagement betreibt, ist ein Beispiel für ungenutzte (inhaltliche) Synergien innerhalb des Swissnex-Netzwerks.

Beurteilung:

Das Konkurrenz-Denken innerhalb des Netzes ist der Zielerreichung des Swissnex-Netzwerks als Ganzes nicht förderlich, weil dadurch Projekte verloren gehen können und Synergien innerhalb des Netzwerks nicht genutzt werden könnten. Die systematische Vermittlung von Kontakten innerhalb des Netzwerks wird beispielsweise durch die abgeschlossenen Kundendatenbanken pro Swissnex-Standort verhindert. In der Leistungsvereinbarung, die zusammen mit der Lettre de mission (LdM) zentrale Führungsinstrumente des Swissnex-Netzwerks darstellt, sollten sich widersprechende Ziele vermieden oder transparent priorisiert werden.

⁸ z. B. Tanzshow Quantum, Projekt „Birdly“



4.3 Lettre de mission – grosser Handlungsspielraum für die Swissnex-CEOs

Jährlich schliesst der Leiter internationale Beziehungen des SBFI (Botschafter) und die betroffenen Missionschefs mit den Swissnex-CEOs in Ergänzung zur Leistungsvereinbarung einen LdM ab. Darin werden die Jahresziele festgelegt. Die LdM nehmen keinen Bezug auf die LV. Eine nachvollziehbare Abstimmung auf die „Mission“, die „Basic services“ und die „Strategic sub-goals“ fehlt. Die LV verweist in den „Basic services“ auf die LdM.

Beurteilung:

Aus den eingesehenen Gesetzen, BFI-Strategieunterlagen, Leistungsvereinbarungen und der LdM ist nicht erkennbar, dass deren Erarbeitung und periodische Überprüfung auf einem Strategieprozess abstellt. Die LV und die LdM sind nicht nachvollziehbar aufeinander abgestimmt. Dieser Zustand führt für das SBFI und die Swissnex zu einem vom SBFI bewusst gewollten Handlungsspielraum. Es gibt keine (periodische) Fokussierung auf bestimmte Themen von nationalem Interesse. Das SBFI legt nicht fest, wie (konkrete Aktivitäten, z. B. die Anzahl von Podiumsdiskussionen, Ausstellungen oder Zweit-Kontakten, ein direktes Ansprechen von Schlüsselpersonen, usw.) die Ziele durch die Swissnex zu erreichen sind. Nur wenige Ziele sind konkret und messbar. Die EFK formuliert hierzu keine zusätzliche Empfehlung und verweist auf Empfehlung 1, die auf allen Grundlagenpapieren Niederschlag findet.

4.4 Verschiedene Organisationsstrukturen und Prozesse im Swissnex-Netzwerk

Die in Boston und Bangalore angetroffenen Organisationen sind unterschiedlich. Die Prozesse waren nur vereinzelt dokumentiert (Projektmanagement und Personalprozesse). Eine Prozesslandschaft mit Beschreibung der Kernprozesse war nicht vorhanden. Bei der Durchsicht der Verträge in Bangalore fiel der EFK auf, dass Verträge jeglicher Art einzeln unterschrieben werden.

Wie in den Feststellungen zur Strategie der Swissnex ausgeführt, fehlt eine strategische Ausrichtung auf Themen. Beispielsweise abgestimmt auf die Nationalen Forschungsprogramme (NFP) oder die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) des SNF^{9 10}. Es fehlen konkrete Vorgaben, mit welchen Aktivitäten und Instrumenten, welche Ziele erreicht werden sollen. Die EFK stellte fest, dass weder auf Stufe Swissnex-Netzwerk noch in den einzelnen Swissnex-Standorten die Kern- und Supportprozesse dokumentiert sind. Die EFK hat im Rahmen der Prüfung die Prozesslandkarte gemäss Abbildung 6 erstellt und durch die Swissnex Boston und Bangalore validieren lassen.

⁹ Vgl. dazu <http://www.snf.ch/de/foerderung/programme/Seiten/default.aspx>

¹⁰ Die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) des SNF sollen gemäss LdM mit dem BFI-Aussennetz gefördert werden.

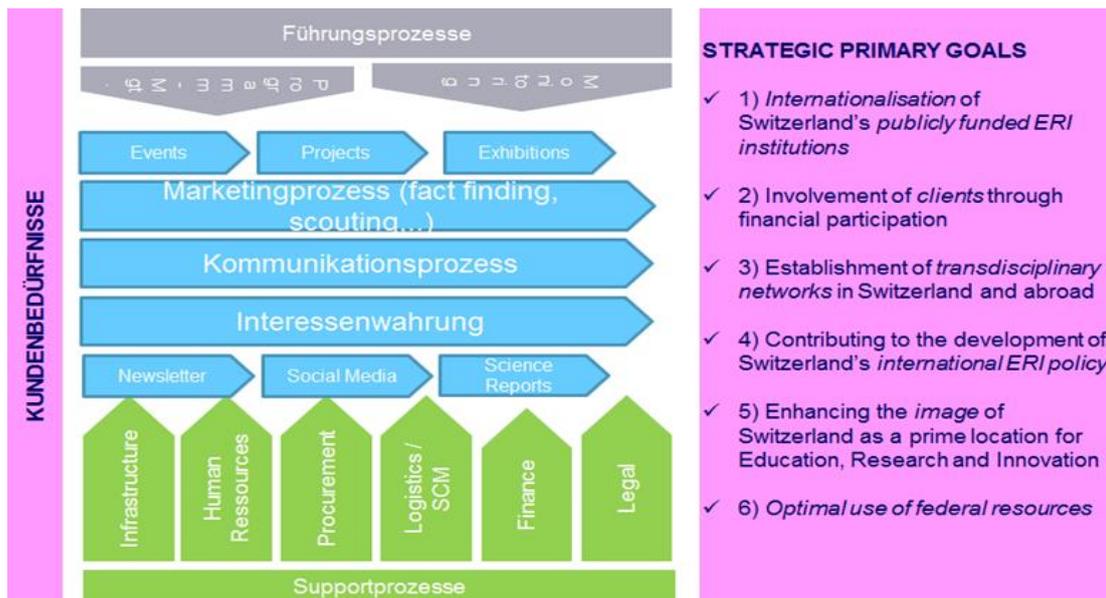


Abbildung 6: Prozesslandkarte des Swissnex-Netzwerks, Quelle: EFK

Beurteilung:

Für eine zielgerichtete und effiziente Erledigung der operativen Arbeiten sollten die Kernprozesse definiert sein. Nach Ansicht der EFK lassen sich die Tätigkeiten des Swissnex-Netzwerks als Kommunikations- und Marketingarbeit einordnen (siehe auch Kapitel 4.2). Diese Einschätzung deckt sich mit der Feststellung, dass in der Leistungsvereinbarung die Verbesserung der internationalen Sichtbarkeit des BFI-Platzes Schweiz grosses Gewicht hat.

Die Swissnex arbeiten auf unterschiedlichen Strukturen und Prozessen. Die Instrumente für eine zielorientierte, einheitliche Führung sind verbesserungswürdig. Dies äussert sich etwa darin, dass KPIs und finanzielle Informationen zwischen den Swissnex nicht vergleichbar sind. Nach Ansicht der EFK fehlen Werkzeuge, um eine zentrale „good governance“ sicherzustellen.

Die Umsetzung der Empfehlung 5 sollte die Verbesserung der Lage unterstützen.

4.5 Keine verbindlichen thematischen Kriterien für die Durchführung von Projekten im Swissnex-Netzwerk

Die einzelnen von den Swissnex organisierten Anlässe (Kommunikations- und Marketingleistungen) werden als Events oder als Projekte betrachtet. Diese entstehen durch die Initiative von Dritten oder aus Ideen bei den Swissnex. Das SBFI hat Vorschriften erlassen, welche Stelle (Swissnex-CEO oder SBFI) bis zu welchem finanziellen Umfang Events bewilligen kann. Diese Vorschriften orientieren sich am finanziellen Beitrag des SBFI. Projekte ohne SBFI-Beitrag können die Swissnex-CEOs unabhängig vom finanziellen Umfang in eigener Kompetenz starten.

In den Swissnex gibt es einzelne Prozessbeschreibungen für die Beantragung und Bewilligung eines Projekts. In Bangalore gibt es explizit den Prozessschritt „in scope?“. Thematische Kriterien für die einheitliche Beurteilung, ob ein Projekt durch das Swissnex durchgeführt werden kann, fehlen. Die



Swissnex führen keine Liste(n) mit abgelehnten Anträgen und Ideen¹¹. Bei der Beurteilung des Umfangs der Tätigkeiten wäre dies ein gutes Hilfsmittel.

Mündlich wurden der EFK in Boston und Bangalore unterschiedliche Anforderungskriterien für die Annahme von Projekten mitgeteilt.

Beurteilung:

Die inhaltlich und methodisch ausbleibende strategische Ausrichtung schlägt sich nach Ansicht der EFK in fehlenden Ausschlusskriterien hinsichtlich der Projektauswahl nieder. Die EFK fand weder in Boston noch in Bangalore Projekte, die nicht den Anforderungskriterien der Swissnex entsprachen. Im Gespräch erwähnten beide Swissnex, dass Anfragen für Anlässe doch abgelehnt wurden.

Ein gemeinsamer Nenner sollte definiert werden, um Prioritäten zu setzen und um Ressourcen gezielt zu nutzen (siehe Empfehlung 2).

4.6 Finanzielle Führungsinstrumente müssen Transparenz verbessern – Ausnahme vom Bruttoprinzip

2008 stiess die EFK im Swissnex-Netzwerk auf nicht bilanzierte Konten im Umfang von rund 750 000 Franken und informierte die EFV. Seit 10. Januar 2012 verfügt das SBFI für die Bruttoverbuchung der Drittmittel im Swissnex-Netzwerk über eine befristete Ausnahme-Bewilligung der EFV und der EFK. Diese wurde am 2. September 2014 bis zum 31. Dezember 2016 verlängert, damit das SBFI die notwendigen Massnahmen zur Einhaltung des Bruttoprinzips ab 1.1.2017 umsetzen kann. Die Ausnahme ist auf die Argumentation des SBFI zurückzuführen, dass der Buchführungsaufwand für die ordentliche Erfassung der geringfügigen Beträge unverhältnismässig hoch sei. Das Swissnex-Netzwerk setzt jährlich mehrere Millionen Franken um. Bis heute enthält die Rechnung des SBFI nur die vom Bund finanzierten Elemente. Beiträge von Dritten werden lediglich in den lokalen Buchhaltungen der Swissnex-Standorte erfasst. In der Staatsrechnung besteht zu wenig Transparenz über die tatsächlichen Einnahmen und Kosten des Swissnex-Netzwerks.

Das finanzielle Controlling berichtet nicht nach Bruttoeinnahmen und -ausgaben

Die LVs beinhalten eine grobe Vier-Jahres-Ausgabenplanung, für die durch das SBFI finanzierten Ausgaben. Im Anhang der eingesehenen LdMs ist das Jahresbudget enthalten. Bis auf ein detailliertes HR-Controlling gibt es kein finanzielles Controlling, das die Steuerung der Bruttoeinnahmen und -ausgaben des Swissnex-Netzwerks sicherstellt.

Weil das SBFI wie die Swissnex keine Leistungszeiterfassung betreibt, konnten die Kosten für die Führung des Swissnex-Netzwerks in Bern nur grob abgeschätzt werden. Die EFK stellt fest, dass mit den verfügbaren finanziellen Führungsinstrumenten die tatsächlichen Kosten für das Swissnex-Netzwerk nur näherungsweise bestimmt werden können.

¹¹ Siehe auch Geschäftsbericht 2014 Pro Helvetia, Seite 29: Ausweis Prozentsatz bewilligter Gesuche.

In 15 Jahren wurden zwei Gesamtgeschäftsberichte erstellt

2015 publizierte das SBFI für das zweite Mal für 2014 einen übergreifenden Geschäftsbericht für das Swissnex-Netzwerk. Der erste berichtete über das Jahr 2006. In den anderen Jahren hat jedes Swissnex selber Rechenschaft gegenüber den Stakeholdern abgelegt.

Der Geschäftsbericht enthält Zahlen zur Finanzierung des Swissnex-Netzwerks und der durchgeführten Projekte. Pro Swissnex werden auch nicht finanzielle Kennzahlen offengelegt. Zu den tatsächlichen Erträgen und Aufwendungen (konsolidierte Erfolgsrechnung) und zur Finanzierungssituation (konsolidierte Bilanz) des Swissnex-Netzwerks macht das SBFI keine Angaben.

2014 setzte das Swissnex-Netzwerk rund 10 Millionen Franken um. Projekte ohne finanzielle Beteiligung des SBFI können die Swissnex-CEOs ohne Beurteilung des SBFI in eigener Kompetenz durchführen.

Obwohl das Swissnex-Netzwerk seit dem Jahr 2000 besteht, enthält der Geschäftsbericht weder für die finanziellen noch die nicht-finanziellen Kennzahlen Vorjahresvergleiche oder Zeitreihen. Weil alle ausgewiesenen Zahlen Swissnex spezifisch sind, ist aufgrund der fehlenden zeitlichen Dimension die Aussagekraft eingeschränkt.

Die Umsetzung der Empfehlungen 4 (Buchführung) und 5 (Synergie und Integration) werden die notwendigen Verbesserungen unterstützen.

4.7 Zielgrössen mit zu wenig konkreten, messbaren Zielvorgaben

Neben den jährlichen Einzelabschlüssen, die die Swissnex beim SBFI einreichen, erstellt jede Ausstelle einen jährlichen „Rapport d'activités“. Für Swissnex Boston umfasst dieser Bericht 148 Seiten. Der „Rapport d'activités“ basiert auf den einzelnen Projektberichten, die pro durchgeführtem Anlass erstellt werden. Jeder durchgeführte Anlass wird im Dokument ausführlich beschrieben.

Die zwischen den Swissnex und dem SBFI abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen enthalten Definitionen zu Kennzahlen, die zur Leistungsbeurteilung herangezogen werden¹², diese sind in Abbildung 7 auszugsweise dargestellt:

Für das Swissnex-Netzwerk fehlen quantitative und qualitative Vorgaben, welche Kommunikations- und Marketinginstrumente für die Erreichung welcher Ziele einzusetzen sind und wie viele finanzielle Mittel dafür eingesetzt werden sollen¹³.

¹² Key Performance Indicators (KPIs)

¹³ Siehe beispielsweise Geschäftsbericht 2014 Schweiz Tourismus, Seiten 22-25.

Strategic sub-goal	Performance indicators	Notes/Measurement
1.1 Serve as a hub and platform by providing information and arranging contacts (short term)	1.1.1 Client feedback / measurement of client satisfaction	Mid-2013, mid-2015 Target groups: researchers, higher education managers...
1.2 Increase embedding and awareness in the Swiss ERI landscape (medium and long term)	1.2.1 List mandates handled	Annual (Including details of client, title,...)
2.1 Finance activities with at least 2/3 second and third-party funding (medium to long term)	2.1.1 Swissnex SERI project activities involve at least 2/3 second and third-party funding (cash and/or in kind) and no more than 1/3 SERI funding	Annual
5.1 Raising awareness in the host country of Switzerland as a ERI location	5.1.1 At least three highlights from the past year's media coverage	Annual
6.1 Use of resources in accordance with requirements	6.1.1 Reports by Swiss Federal Audit Office certify bookkeeping compliance	Carried out by Swiss Federal Audit Office in those years in which Swissnex is audited.

Abbildung 7: Auszugsweise Darstellung der Performance Indicators gemäss Anhang der Leistungsvereinbarung zwischen Swissnex Boston und dem SBFI vom 27.2.2013, Quelle SBFI

Beurteilung:

Die Performance Indicators in den Leistungsvereinbarungen erfüllen nicht die Anforderungen an „SMART¹⁴“-Ziele. Die Spezifität und Messbarkeit sind bei den Zielvorgaben nicht gegeben. Es fehlen Vorgaben, ab welchem Wert das SBFI ein Ziel als erfüllt betrachtet (quantitative Vorgaben) oder klare Definitionen von „Events“ oder „Activities“. Diese Beurteilung wird durch Einschätzungen in den Evaluationen (siehe auch Kapitel Evaluationen) gestützt, die auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit der Kennzahlen hinweisen. Ein weiterer Beleg ist, die für den Swissnex-Netzwerk Geschäftsbericht 2014 rückwirkende Herausgabe des SBFI von „Guidelines Key Figures for Annual Report 2014“ am 12. Februar 2015, in denen die Begriffe spezifiziert werden, obwohl diese Bestandteil der KPIs in den Leistungsvereinbarungen sind.

Die teilweise Ausrichtung der Zielvorgaben auf die Anzahl abgewickelter Verträge oder durchgeführter Anlässe ohne Bezug zur Reichweite oder zur Anspruchsgruppe führt nach Ansicht der EFK zu Fehlanreizen. Es ist möglich, mit wenigen, grossen Anlässen eine höhere Wirkung zu erreichen, als mit einer grossen Anzahl kleiner Anlässe. Die EFK klassiert die Tätigkeit der Swissnex als Kommunikations- und Marketingarbeit. Das SBFI verfügt für die Führung des Swissnex-Netzwerks über kein übergeordnetes Marketing- und Kommunikationskonzept, dass sich an strategischen Vorgaben mit konkreten und messbaren Zielen ausrichtet. Die definierten nicht-finanziellen Kennzahlen unterstützen das effiziente und effektive Wirken der Swissnex nicht. Die EFK verweist als gutes Beispiel auf das Leistungs-Indikatoren-Reporting von S-GE¹⁵.

Die Empfehlung 2 zielt auf die konkreten Verbesserungen, die erreicht werden müssen.

¹⁴ S_pezifisch, M_essbar, A_kzeptiert, R_ealistisch und T_erminiert

¹⁵ Bericht Nr. 12212 der EFK, „Prüfung der ordnungsgemässen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, OSEC / Staatssekretariat für Wirtschaft / Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten“

4.8 Die Nutzung der Kontakte ist ausbaufähig

Sowohl das Swissnex in Bangalore, als auch in Boston setzen für die Bewirtschaftung der bei Anlässen gewonnenen Kontakte die Softwarelösung „ZOHO¹⁶“ ein. ZOHO ist eine Webapplikation zur Abbildung der Kundenbeziehungen¹⁷ einer Organisation. Die im Swissnex-Netzwerk eingesetzten Lösungen sind nicht einheitlich. Die Swissnex führen die Kundendatenbanken individuell. In ZOHO werden die Kontakte erfasst und mit Schlagworten zu Themen, Interessen und der Funktion versehen. Bei Anlässen laden die Swissnex die Personen selektiv nach hinterlegten Schlagworten ein.

Weder in Boston noch in Bangalore gibt es einen systematischen Follow-up-Prozess. Das heisst Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Swissnex-Anlässen werden nicht zu einem späteren Zeitpunkt, für die Ermittlung des fachlichen oder persönlichen Nutzens ihrer Teilnahme am Anlass, befragt.

Beim Aufbau des Swissnex in Boston nahm das SBFI Bezug auf die in dieser Region tätigen Schweizer Forschenden. Nicht alle Swissnex erheben beim SNF Daten zu in ihrer Region tätigen Forschern, die vom SNF gefördert werden.

Beurteilung:

Die Tätigkeit der Swissnex ist mit den durchgeführten Anlässen auf die Steigerung der Sichtbarkeit des Studienplatzes Schweiz und die Unterstützung von Start-up-Unternehmen ausgerichtet. Für die Erreichung konkreter, messbarer Resultate (beispielsweise die Rückkehr von im Ausland tätigen Forscherinnen oder Forschern, die Anziehung von ausländischen Forschern, die Erschliessung neuer Märkte, usw.) ist die zielgerichtete Betreuung der Kontakte wichtig. In den Swissnex wird der Follow-up-Prozess ungenügend bearbeitet.

Die EFK verweist auf die Empfehlung 2.

4.9 Grundlagen für die Messung der Wirkung des Swissnex-Netzwerks sind nicht genügend

Im Vergleich mit Schweiz Tourismus stellt die EFK fest, dass die Swissnex teilweise ähnliche Kommunikationsleistungen erbringen. Schweiz Tourismus legt im Geschäftsbericht detailliert über die eingesetzten Kommunikationsinstrumente (Newsletter-Abonnenten, Webseite-Klicks, Twitter-Follower, YouTube-Klicks) und die dafür eingesetzten finanziellen Mittel Rechenschaft ab. Pro Instrument ist ausgewiesen, ob mit Zunahme der finanziellen Ressourcen auch die Resonanz im Markt oder in den Medien¹⁸ zunimmt. Informationen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind folglich vorhanden.

Die Swissnex setzen für die Kommunikationsarbeit verschiedene Medieninstrumente ein. Ein Konzept, welche Anspruchsgruppen mit welchen Medien in welcher Periodizität angesprochen werden sollen, fehlt. Wie viele Mittel pro Instrument eingesetzt werden sollen, legt das SBFI nicht fest. Es ist nicht erkennbar, welche Wirkung mit dem Einsatz der verschiedenen Kommunikationsmittel erreicht wird. Präsenz Schweiz, das für die Imagepflege der Schweiz im Ausland verantwortlich ist, misst die

¹⁶ <https://www.zoho.com/crm/features.html>

¹⁷ Heute auch oft Customer-Relationship-Management

¹⁸ Klassische (Zeitung, TV, Radio) und Online-Medien (Internet, Social Media)

Wirkung einer Kampagne an der erreichten Medienpräsenz beziehungsweise an den Kosten einer Anzeigenkampagne mit der gleichen Medienpräsenz.

Beurteilung:

Die Erhebung der Kundenzufriedenheit für die zielgerichtete Steuerung des Swissnex-Netzwerks sollte regelmässig erfolgen. Grundlagen für die Beurteilung der Wirkung des Swissnex-Netzwerks in Bezug auf die internationale BFI-Strategie fehlen.

Die EFK verweist auf die Empfehlungen 1 und 2.

4.10 In 15 Jahren des Bestehens gab es eine extern beauftragte Evaluation

Das Swissnex-Netzwerk wurde mehrmals evaluiert. Bis auf die Evaluation aus dem Jahr 2006 evaluierten stets Nahestehende oder Mitarbeitende des SBFI das Swissnex-Netzwerk. 2011 liess das SBFI ein Rechtsgutachten zur Organisation und Ausgliederung von Swissnex erstellen. Die Gutachterin kommt zum Schluss, dass die privatrechtliche Stiftung mit Niederlassungen im Ausland die geeignete Rechtsform für das Swissnex-Netzwerk ist, insbesondere um enger mit Privaten zusammenzuarbeiten.

Das SBFI zieht im am 16. Dezember 2015 publizierten Dokument „Eine Roadmap für die Weiterentwicklung des Swissnex-Netzwerks, Bilanz, Perspektiven und Leitlinien“^{19, 20} Schlüsse aus der 15-jährigen Geschäftstätigkeit für die zukünftige Gestaltung des wissenschaftlichen Aussennetzes der Schweiz. In den vom SBFI durchgeführten Befragungen zeigten sich die Kunden und Partner mit den Leistungen des Swissnex-Netzwerks sehr zufrieden. Die EFK weist daraufhin, dass die Kostenvoranschläge für die bezogenen Dienstleistungen nicht gewährleistet sind.

Das Malik Management Zentrum St. Gallen empfiehlt in der 2006 durchgeführten Evaluation dem SBFI unter anderem:

- „Auf Basis der Schweizer Wissenschaftsaussenpolitik und der „Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007“ ist eine konsistente Mission für die Institution Schweizer Häuser als Ganzes zu entwickeln. Diese muss deren Zweck, die grundlegenden Tätigkeitsgebiete und die Abgrenzung der Schweizer Häuser von anderen Institutionen des Bundes klären.“
- „Im Rahmen der Mission ist für die Institution der Schweizer Häuser als Ganzes eine Strategie zu entwickeln. Diese muss im Speziellen festlegen, für welche Kunden/Partner welche Leistungen angeboten werden.“
- „Als zentrales Instrument für die inhaltliche und administrative Führung der Schweizer Häuser ist ein wirksames „Management by Objectives“-System zu etablieren. Die Ziele, die sich aus der erarbeitenden Strategie der Institution der Schweizer Häuser ableiten, bilden dafür eine der massgebenden Einflussgrössen.“

¹⁹ Zur Beantwortung des Postulats Nr. 12.3431 von NR Fathi Derder, Eine Roadmap zur Verdoppelung des Netzwerks Swissnex, siehe auch http://www.sbf.admin.ch/themen/01370/01390/01418/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6lONTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yug2Z6gpJCEeH55g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

²⁰ Die Evaluation aus dem Jahr 2015 wurde vom Swissnex Committee Ausschuss begleitet und im März 2015 dem Swissnex Committee präsentiert.

Beurteilung:

Die EFK bemängelt, dass das SBFI nach 2006 keine unabhängige Evaluation des Swissnex-Netzwerks mehr erstellen liess.

Nach Ansicht der EFK wurden die Empfehlungen aus der Evaluation des Malik Management Zentrums St. Gallen aus dem Jahr 2006 nur teilweise umgesetzt.

Die EFK kritisiert die inhaltlichen und methodischen Redundanzen zwischen den Aussennetzen des Bundes, beispielsweise zwischen Swissnex und Switzerland Global Enterprise oder Pro Helvetia (fehlende Abgrenzung). Die Festlegung des Leistungsangebots und die für ein „Management by Objectives“ ungeeigneten Führungsinstrumente bilden nach wie vor Felder mit Handlungsbedarf.

Die EFK hatte im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Ämterkonsultation der BFI-Botschaft 2017–2020 im Oktober 2015 festgehalten, dass aufgrund ihrer Feststellungen der Wirtschaftlichkeitsprüfung schwer nachvollziehbar ist, dass das SBFI Swissnex als „sehr effizientes Förderinstrument zur Internationalisierung ausserhalb Europas“ und als „gut etabliert und anerkannt“ bezeichnet

Dies festigt weiter unsere Empfehlung 1 – entsprechend einer offen gebliebenen Empfehlung der Evaluation von 2006.

5 Integration der Infrastruktur in das Aussennetz des EDA

Der Aufbau und Betrieb eines internationalen Aussennetzes ist ressourcenintensiv. Der Bund betreibt mit dem Aussenstellennetz des EDA ein breites internationales Aussennetz. Heute haben sich verschiedene Organisationen des Bundes (S-GE, Pro Helvetia, Schweiz Tourismus) mit Aussenstellen im Ausland dem Aussenstellennetz des EDA (Infrastruktur) örtlich angeschlossen.

5.1 Die Strategie des EDA sieht die Schaffung von integrierten Botschaften / Konsulaten vor

Das EDA sieht in der Strategie für das Aussennetz der Schweiz die Schaffung von integrierten Botschaften (siehe Abbildung 8) vor. Die integrierten Aussenstellen (Botschaften, Konsulate) erbringen einerseits Leistungen der Interessenwahrung. Andererseits dienen die integrierten Aussenstellen als Dienstleistungsplattformen für die anderen schweizerischen Aussennetze. Dieses Geschäftsmodell bringt folgende Vorteile:

- eine verbesserte Auslastung der vor Ort notwendigen Supportprozesse, somit eine Realisierung von Synergiepotenzialen (eine Buchführungsstelle statt mehrere wie beispielsweise in Boston/New York),
- eine Sicherstellung der „unité de doctrine“, da die Chefin oder der Chef der Auslandsvertretung die Verantwortung für alle Leistungen der Auslandsvertretung hat,
- eine institutionalisierte Koordination der Auslandsaktivitäten pro Land der schweizerischen Aussennetze (Swissnex, Pro Helvetia, Schweiz Tourismus, Switzerland Global Enterprise).

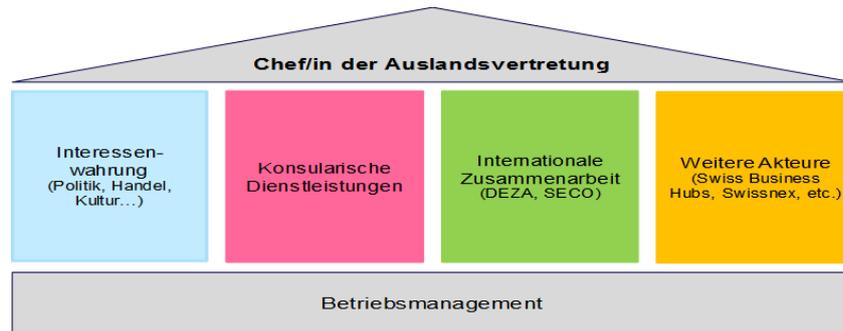


Abbildung 8: Konzept der integrierten Botschaften, Quelle: DR, EDA

Die integrierten Aussenstellen nehmen eine Querschnittsfunktion wahr. Die Aussenstellen schliessen mit den beauftragenden Ämtern Leistungsvereinbarungen ab, in denen die zu erbringenden Leistungen, die Kostenentschädigung und die Leistungs- und Qualitätsmessung geregelt sind.

Die Vereinbarung zwischen der Direktion für Ressourcen (DR) des EDA und dem SBFI stammt aus dem Jahr 2002. Darin steht: „In inhaltlicher und administrativer Sicht trägt der Staatssekretär GWF (heute SBFI) die Verantwortung für die Swiss Houses (heute Swissnex). Doch bleibt die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für die Aussenpolitik der Schweizer Vertretungen im Ausland dem Chef oder der Chefin der jeweiligen Botschaft im Gastland vorbehalten.“

Beurteilung:

Die EFK unterstützt die Strategie für das Aussennetz der Schweiz des EDA. Damit wird die Koordination der Aktivitäten im Gastland durch direktere Wege und eine klare Regelung der Verantwortung vereinfacht. Zudem können so Synergiepotenziale in den Leistungen und Supportprozessen realisiert werden. Nach Ansicht der EFK zeigt die interdepartementale Vereinbarung (EDA, SBFI) aus dem Jahr 2002 schon in diese Richtung.

Die vor Ort notwendigen Marketing- und Kommunikationstätigkeiten könnten auf Mandatsbasis an dafür spezialisierte, unabhängige Kommunikationsagenturen übertragen werden. Im Gegensatz dazu bildet die internationale BFI-Vernetzung die Kernkompetenz des BFI-Aussennetzes. Diese Aufgabe ist nach Ansicht der EFK dem SBFI zugeordnet. Die Finanzierung, die fachliche und disziplinarische Führung, die Ziele (Auftrag), die Aufgaben/Prozesse, die IT-Infrastruktur, die Zusammenarbeit und die Rechenschaftsablage der Swissnex und der Wissenschaftsräte sind in einer neuen interdepartementalen Leistungsvereinbarung (EDA, WBF, SBFI) festzulegen. Dabei sollten zweckmässige Führungsinstrumente und einfache administrative Prozesse (keine redundante Informationsbearbeitung) etabliert werden. Der Umsetzungsstand der in der Leistungsvereinbarung festgelegten Ziele ist durch das SBFI als Auftraggeber in einem angemessenen Führungsrhythmus zu überprüfen. Die Leistungsvereinbarung muss periodisch kontrolliert und wenn nötig angepasst werden.

5.2 Synergiepotenziale bei den Aktivitäten im Ausland

Die „Swiss Houses“ (heute Swissnex) sind für den Aufbau und die Pflege der schweizerischen Beziehungen im Bildungs-, Forschungs- und Technologiebereich mit der Gastregion zuständig. Die Aufgabe besteht darin, ein umfangreiches Netzwerk von Kontakten unter den Forschungs- und Bildungsinstitutionen der Gastregion aufzubauen mit dem Ziel, den schweizerischen Hochschulen und Industrien Lern-, Lehr- und Koordinationsgelegenheiten in den Bereichen Forschung, Technologie und Management zu ermöglichen²¹.

AKTIVITÄTEN / LEISTUNGEN	Swissnex	Schweiz Tourismus	Pro Helvetia	S-GE	Präsenz Schweiz	SNF
Promotion/Branding	X	X	X	X	X	
Öffentlichkeitsarbeit	X	X	X	X	X	X
Lesungen/Präsentationen /Ausstellungen	X	X		X	X	X (nur im Inland)
Podiumsgespräche mit Experten (auch per Video)	X	X		X	X	X (nur im Inland)
Networking	X	X	X	X	X	X
Besuche / Study trips	X	X		X	X	
Newsletters (Science Reports nur Swissnex)	X	X	X	X		X
Social Media (Facebook, Twitter, LinkedIn)	X	X	X	X	X	X
Market-Validation / -Entry Programme für Start-ups	X			X (für KMUs und start-ups)		
Vermittlung von Kontakten	X			X		
Arbeitsplatz (working space) im Ausland	X					
Smartphone «App»	X	X		X	X	
Finanzielle Förderung			X		X	X

Abbildung 9: Aktivitäten der Swissnex im Vergleich mit anderen Organisationen des Bundes mit Tätigkeiten im Ausland, Quelle: EFK (die Aufstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit)

Bei den Prüfungen in Boston und Bangalore stellte die EFK die konkreten Aktivitäten der Swissnex fest (siehe Abbildung 9). Die Swissnex betrachten sich als „Facilitator“ (Türöffner). Sie führen die richtigen Kontakte zusammen.

Beurteilung:

Die Swissnex entwickeln teilweise ähnliche Aktivitäten wie die anderen, im Ausland tätigen offiziellen Organisationen des Bundes, die alle Leistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit erbringen. Durch die Integration in das Aussennetz des EDA könnten die Ressourcen und Kompetenzen für die Erledigung der Öffentlichkeitsarbeit besser genutzt werden. Nach Ansicht der EFK macht es keinen Sinn, mehrere Strukturen für Kommunikationsarbeit im Ausland zu unterhalten.

²¹ Aus Art. 14, Definition und Aufgaben, Absätze 1 und 2 der Vereinbarung zwischen DRA, EDA und Staatssekretariat der Gruppe für Wissenschaft und Forschung, heute SBFI aus dem Jahr 2002



5.3 Die erfolgreiche Schaffung integrierter Botschaften/Konsulate erfordert Projekt- und Change-Management-Kompetenzen

Das Swissnex Indien ist Teil des integrierten Generalkonsulats der Schweiz in Bangalore. Zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK in Bangalore war der Integrationsprozess noch nicht abgeschlossen. Mehrschichtige kulturelle²² Unterschiede stellen grosse Herausforderungen für die Integration der zwei Organisationskulturen dar. Für die Umsetzung des internen Organisationsprojekts „Integration Generalkonsulat und Swissnex“ zog das Generalkonsulat für das Change Management externe Unterstützung bei.

Die Unternehmenskultur der EDA-Aussenstellen ist formeller. Die Prozesse sind dokumentiert und müssen streng befolgt werden. Die vorschriftsgemässe Bearbeitung beispielsweise von Visaanträgen erfordert dieses reglementierte Umfeld. Demgegenüber steht die Unternehmenskultur des Swissnex-Netzwerks. Hier ist das informelle Element stark ausgeprägt. Die Leiter der Swissnex nennen sich statt Konsul Chief Executive Officer (CEO). Obwohl sie Teil der öffentlichen Verwaltung sind, betrachten sie sich als Start-up-Unternehmen. Die Prozesse sind fragmentarisch dokumentiert. Das informelle Umfeld und der CEO prägen die Arbeit. Letztere begründen diese Unternehmenswerte mit ihren Anspruchsgruppen Universitäten und Start-up-Unternehmen. Bei den eingesetzten Arbeitsinstrumenten setzen sich die Unterschiede zwischen dem Aussenstellennetz des EDA und dem Swissnex-Netzwerk fort (z. B. Informatik).

Beurteilung:

Nach Ansicht der EFK sind die kulturellen Unterschiede zwischen Aufgaben der Interessenwahrung und denen der Wissenschaftsdiplomatie, wie sie heute gelebt werden, nicht zu unterschätzen. Die Integration mehrerer Aussenstellen in einem Gastland unter einem Dach betrachtet die EFK als internes Reorganisationsprojekt. Die unterschiedlichen Arbeitsinstrumente sind hierbei kein Hindernis. Für die effiziente Umsetzung ist eine Projektorganisation nötig. Um den absehbaren zwischenmenschlichen Fragestellungen angemessen zu begegnen, braucht es aktives Change-Management.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SBFI, die Aufgaben der Swissnex in Rahmen der internationalen Vernetzung der schweizerischen BFI-Landschaft besser ins EDA-Aussennetz zu integrieren und mögliche Synergien (durch Kompetenzen-Pooling) zu nutzen. Die interdepartementale Leistungsvereinbarung (EDA, WBF, SBFI) ist zu erneuern und weiterhin als Führungsinstrument einzusetzen.

Stellungnahme des SBFI:

Eine strategische Partnerschaft mit Präsenz Schweiz PRS anlässlich der Expo 2017 in Astana, wo das swissnex Netzwerk seine BFI-Kompetenzen einbringen wird, wurde bereits 2015 angekündigt. Anderweitige Synergien mit dem EDA werden durch regelmässige Besprechungen mit der Direktion für Ressourcen laufend geprüft. Die Gespräche zur interdepartementalen Leistungsvereinbarung haben bereits begonnen.

²² Integration EDA und SBFI-Kultur im Ausland sowie Kultur des Gastlandes

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. Januar 2016 statt. Teilgenommen haben vom SBFI:

- Herr Mauro Dell'Ambrogio, Staatssekretär (teilweise)
- Herr Mauro Moruzzi, Abteilungsleiter Internationale Beziehungen, Botschafter
- Herr Patrick Vock, Leiter Strategie und Planung
- Herr Sebastien Hug, Wissenschaftlicher Berater, Internationale Beziehungen
- Frau Regula Renggli, Rechnungsführerin

Von der EFK:

- Herr Eric-Serge Jeannet, Vizedirektor (teilweise)
- Herr Grégoire Demaurex, Mandatsleiter
- Herr Jean-Marc Stucki, Revisionsleiter

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Grégoire Demaurex
Mandatsleiter

Jean-Marc Stucki
Revisionsleiter



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 vom 22. Februar 2012

Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG, SR 420.1): 6.

Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung (SR 414.51)

Bundesbeschluss über die Kredite für die internationale Zusammenarbeit in Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2013–2016 vom 11. September 2012

Bundesgesetz über Schweiz Tourismus (SR 935.21)

Bundesgesetz über die Förderung des Exports (SR 946.14)

Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (SR 194.1)

Bundesgesetz über die Kulturförderung (SR 442.1)

Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (SR 194.2)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF, SR 172.216.1)

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA, 172.211.1)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

BFI	Bildung, Forschung und Innovation
CEO	Chief Executive Officer
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten <i>Conférence des Recteurs des Universités Suisses</i>
DR (DRA)	Direktion für Ressourcen (und Aussennetz) des EDA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FHV	Finanzhaushaltverordnung
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung (heute SBFI)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPI	Key Performance Indicator
LdM	Lettre de Mission
LV	Leistungsvereinbarung
NFP	Nationale Forschungsprogramme des SNF
NFS	Nationale Forschungsschwerpunkte des SNF
SBFI	Staatssekretariat für Bildung Forschung und Innovation
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SHARE	Swiss House for Advanced Research and Education
SNF	Schweizerischer Nationalfonds



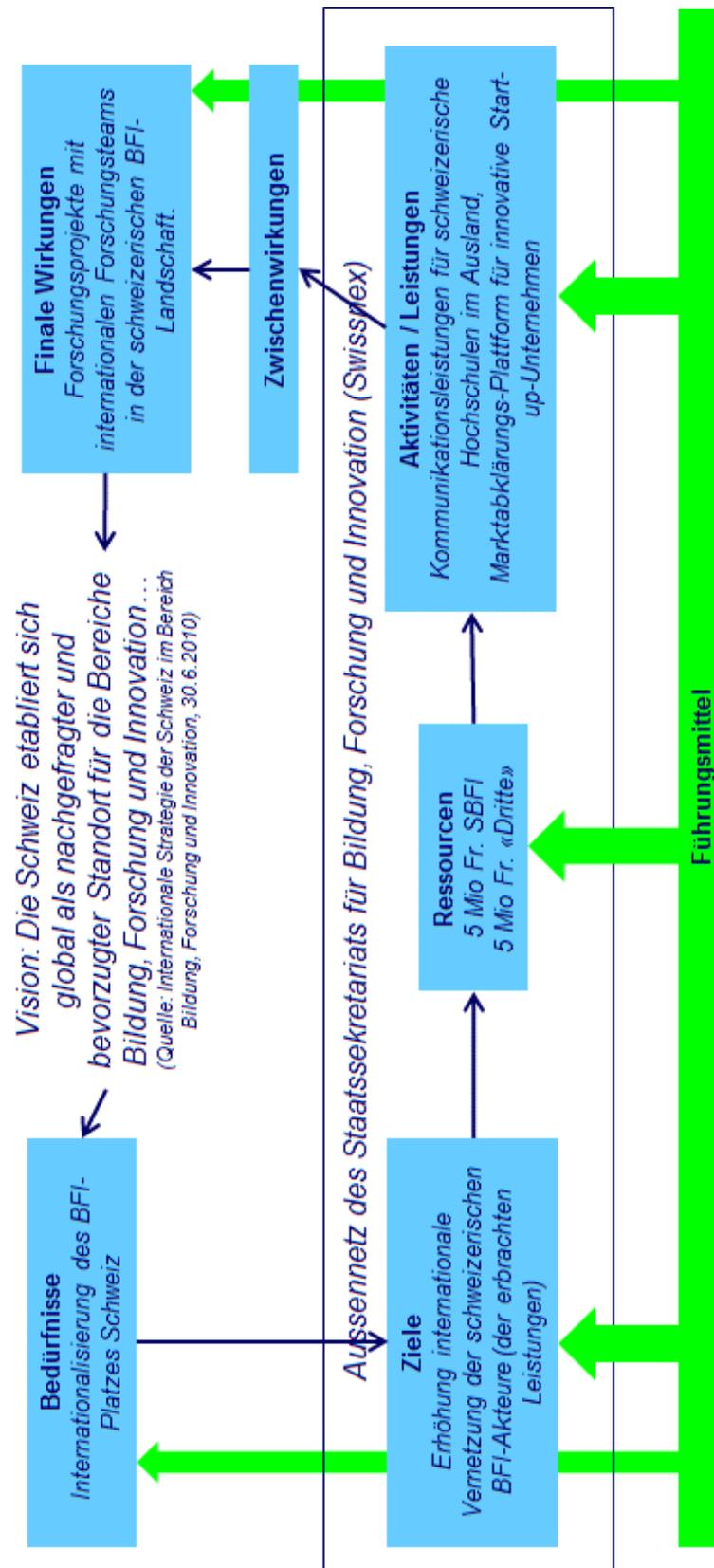
Glossar

Bruttoprinzip	Das Bruttoprinzip verlangt, dass Aktiven und Passiven, Aufwand und Ertrag in der Rechenschaftsablage getrennt ausgewiesen werden.
Change Management	Beispielsweise nach John P. Kotters Acht-Stufen-Prozess für die Umsetzung tief greifenden Wandels (Dringlichkeit – Führungskoalition bilden – Vision und Strategie entwickeln – Vision kommunizieren – Mitarbeiter befähigen – schnelle Erfolge erzielen – Erfolge konsolidieren und weitere Veränderungen einleiten – Neue Ansätze in der Kultur verankern).
Drittmittel	Finanzielle Mittel oder Sachleistungen aus der Privatwirtschaft (natürliche Personen oder Unternehmen).
Performance Indicator	Indikatoren zur Steuerung der zielkonformen Leistungserbringung beruhend auf der Analyse der kritischen Erfolgsfaktoren für die Zielerreichung. Die auf den Indikatoren beruhenden Ziele sollten SMART (spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert) ausgestaltet sein.
Zweitmittel	Finanzielle Mittel oder Sachleistungen von mit öffentlichen Geldern finanzierten Institutionen (Bundesämter, Eidgenössische Technische Hochschulen, Universitäten, Fachhochschulen, Kantone, weitere vom Bund finanzierte Einheiten).

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Wirkungsmodell für die Wirtschaftlichkeitsprüfung des Swissnex-Netzwerks



Quelle: EFK