

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 Aussenetzen 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.