



Exportförderungspolitik des Bundes

Evaluation von Dienstleistungen, Kosten
und Koordination der Akteure

Exportförderungspolitik des Bundes

Evaluation von Dienstleistungen, Kosten und Koordination der Akteure

Das Wesentliche in Kürze

Die Weiterführung der Finanzierung der Exportförderung in den Jahren 2004 bis 2007 löste im Parlament heftige Debatten aus. Schliesslich wurde vorerst ein Ausgabenplafond von 34 Millionen Franken nur für die Jahre 2004 und 2005 genehmigt. Ferner wurde beschlossen, vor der Abstimmung über die weitere Finanzierung einen Evaluationsbericht abzuwarten, der sieben Fragen zu bestimmten Aspekten der Exportförderung beantworten sollte. Das Mandat für diesen Evaluationsbericht erging vom Bundesrat an die Eidgenössische Finanzkontrolle. Gleichzeitig liess das seco verschiedene Optionen zur Zukunft der Exportförderungsorganisation (Osec) sowie Verbesserungsvorschläge prüfen.

Die allgemeinen Ausgaben des Bundes für die Hauptakteure der Exportförderung belaufen sich nach Schätzungen der EFK auf ungefähr 47 Millionen Franken jährlich. Auf das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten entfallen 50%, auf das seco 5%, auf die Osec 35% und auf die SOFI 10%. Die SOFI ist eine vom seco beauftragte Organisation, welche die Investitionsbestrebungen von Schweizer Unternehmen in Entwicklungs- und Transitionsländern unterstützt. Auf die Handelskammern entfällt weniger als 1% des Gesamtbetrages.

Positive Ergebnisse ...

Die Eidgenössische Finanzkontrolle kommt zum Schluss, dass das Exportförderungsgesetz aus dem Jahre 2001 positive Wirkungen zeitigte, weil es zur Professionalisierung des Dienstleistungsangebots für Unternehmen beitrug. Die Akteure der Exportförderung sind bestrebt, ihr Mandat im Interesse des Bundes möglichst optimal zu erfüllen. Ein Teil der verfügbaren Mittel wird gezielt in 13 Ländern eingesetzt. Das Dienstleistungsangebot wurde standardisiert. Das neu eingeführte Controllingsystem ermöglicht einen Überblick über die erbrachten Dienstleistungen und ihre Kosten. 2001 und 2002 durchgeführte Umfragen ergaben, dass die Unternehmen mit der Osec zufrieden sind. Ihre Meinung über die Auslandsvertretungen fiel dagegen weniger gut aus.

... aber auch viel Optimierungspotenzial

Die **Koordination** ist und bleibt die Achillesferse des heutigen Systems. Die Vielzahl von Akteuren und die dreiteilige Entscheidungsstruktur (seco, EDA, Osec), die im Widerspruch zum Gesetz steht, in welchem es heisst, die Koordination sei Sache der Exportförderungsorganisation, machen die Koordination zu einer fast unlösbaren Aufgabe. Die Osec sammelte nicht systematisch Informationen über die Unterstützungsinstrumente des Bundes oder die Dienstleistungsangebote von Privatorganisationen in der Schweiz und im Ausland, die KMU interessieren könnten. Seit 1997 wurde in mehreren unveröffentlichten Berichten auf die Koordinationsprobleme unter den stark abgeschotteten seco-Dienststellen hingewiesen. Aus dieser Erkenntnis wurden jedoch keine Lehren gezogen. Da die Osec und die SOFI eine ähnliche Aufgabe erfüllen, nämlich den Unternehmen Support zu bieten, ist ihre Beziehung von einer gewissen Rivalität geprägt. Sie arbeiten zum Teil auch in denselben Schwerpunktländern wie China, Russland und Indien. Die Verzettlung der Mittel führt zu komplizierten Befehlsstrukturen und unklaren Prioritäten. Dadurch wird das Dienstleistungsangebot für die Unternehmen völlig undurchsichtig.

Der Geist des Gesetzes – nämlich **komplementär** zum Angebot der Handelskammern, Branchenorganisationen und Privatunternehmen tätig zu sein - wurde nicht angewendet und konkretisiert. Gerade dieser Aspekt wäre jedoch ein zentrales Element des Dispositivs, das dafür sorgen soll, den Kunden an die Organisation weiter zu verweisen, die für die Beantwortung seiner Anfrage am besten geeignet ist. Stattdessen herrschte ein Misstrauensklima vor: Zahlreiche Akteure nahmen die Osec als eine Organisation wahr, die ständig versuchte, den übrigen Partnern ihre Sichtweise aufzuzwingen. Viele von ihnen fühlten sich in die Rolle des „Juniorpartners“ versetzt, der der Zürcher Organisation Kunden zuführen sollte, obwohl diese ihrer Meinung nach die Bedürfnisse der Unternehmen schlecht kannte. Das seco versäumte es, der Osec klare Schranken zu setzen. Die Osec wiederum entschied sich für die Strategie, eine möglichst breite Dienstleistungspalette anzubieten, die alle Wirtschaftsbereiche und sämtliche Regionen der Welt abdeckt. Eine Analyse des Exportberatungsmarktes zeigt auf, dass kein ausgeprägter Wettbewerb herrscht, da die hoch spezialisierten Akteure in unterschiedlichen Marktsegmenten tätig sind. Es ist ein vordringliches Anliegen, dass die Exportförderungsorganisation keine Mandate behält, die auf dem freien Markt von besser geeigneten Akteuren übernommen werden können.

Bedauerlicherweise wurde bis auf eine einzige Ausnahme (SOFI) keines der Mandate, die das seco der Exportförderungsorganisation anvertraute, öffentlich ausgeschrieben. Wäre dies geschehen, hätten sämtliche privaten und öffentlichen Akteure ihr Interesse an der Erfüllung bestimmter Aufgaben klar anmelden und sich mit einem konkreten Dienstleistungsangebot positionieren können. So hätten vielleicht bestimmte Formen der Zusammenarbeit oder sogar ein engeres Zusammengehen mit der Osec beschlossen werden können.

Im **Aussennetz** stellen die 13 Exportstützpunkte (Swiss Business Hubs) die grösste Neuerung dar, die in der Exportförderung im Ausland mit dem neuen Gesetz Einzug hielt. 11 Swiss Business Hubs wurden dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten unterstellt, um von den für die Auslandsvertretungen bereits zur Verfügung stehenden Mitteln zu profitieren. Eine klare Strategie existiert weder in Bezug auf die Wahl der Standortländer von Swiss Business Hubs, noch auf die Festlegung der prioritären Geschäftstätigkeiten in diesen Ländern oder auf die Aufgabenteilung zwischen Hub und offizieller Schweizer Vertretung. Zwar konnte das Dienstleistungsangebot dank der Errichtung der Hubs professionalisiert werden. Doch die Tatsache, dass in den Hubs hauptsächlich diplomatisches und konsularisches Karrierepersonal - also ausgeprägte Generalistinnen und Generalisten - eingesetzt wird, bringt Nachteile mit sich. Dadurch wird vor allem die Möglichkeit des Aufbaus eines umfassenden Beziehungsnetzes im Gastland geschmälert.

Umfragen der Eidgenössischen Finanzkontrolle ergaben, dass die vom EDA geführten Hubs den Bund zwei bis viermal so teuer zu stehen kommen wie diejenigen, welche von den bilateralen Kammern geführt werden. Es gilt indes zu berücksichtigen, dass die bilateralen Kammern einen Teil der Kosten selber tragen und ihre Lohnkosten viel tiefer sind. Den Auslandsvertretungen des EDA kann zugute gehalten werden, dass sie noch andere Aufgaben im Interesse der Schweizer Unternehmen und der Schweizer Wirtschaft wahrnehmen. Sie weisen den Vorteil des direkten Zugangs zu den lokalen Behörden auf. Der Status einer diplomatischen Vertretung erweist sich vor allem in den Transitionsländern, in denen der Staat immer noch einen grossen Einfluss auf die Wirtschaft ausübt, als nützlich. Zudem sind gewisse Aufgaben wie beispielsweise das Aushandeln von Doppelbesteuerungsabkommen oder das Treffen von Massnahmen gegen die Diskriminierung von Schweizer Firmen nicht an Private delegierbar. Die Lohnkosten des diplomatischen und konsularischen Personals im Bereich der Exportförderung sind durchschnittlich viermal so

hoch wie diejenigen des Lokalpersonals. Die dem EDA unterstellten Hubs weisen einen Deckungsgrad ihrer Lohnkosten von etwa 5 Prozent auf; dieser Prozentsatz ist im Steigen begriffen. Bei den meisten vom EDA geführten Hubs handelt es sich um frühere Handelsdienste von Schweizer Auslandvertretungen. Sie beschäftigen sich nicht ausschliesslich mit Exportförderung, sondern erfüllen noch weitere Aufgaben von öffentlichem Interesse, die nicht mit dem Dienstleistungsangebot privater Akteure verglichen werden können.

Zwei Elemente mögen die harte Kritik, zu der die Evaluationsergebnisse gelangen, etwas mildern. Seit vor einigen Monaten im seco Veränderungen vorgenommen wurden und an der Führungsspitze der Osec ein Wechsel stattfand, ist der Wille zur engeren Zusammenarbeit spürbar (eine Beschreibung der geplanten Massnahmen befindet sich am Ende des Berichts). Andererseits ist zu sagen, dass das neue Exportförderungsgesetz erst seit dem 1. März 2001 in Kraft ist.

Die ermittelten Probleme sind jedoch keine simplen „Kinderkrankheiten“, sondern vielmehr struktureller Natur. Nach Meinung der EFK ist es deshalb vordringlich, geeignete Massnahmen zu treffen, mit denen die festgestellten Mängel erfolgreich behoben werden können. Mit Blick auf die **Vereinfachung der Strukturen** und die **Weiterführung der Professionalisierung** des Aussennetzes gibt sie fünf Empfehlungen ab:

1. Verringerung der Anzahl öffentlicher oder hoch subventionierter Akteure, namentlich durch Zusammenlegung des heutigen Leistungsangebots von Osec und SOFI.
2. Klare Unterstellung der Exportförderungsorganisation und grössere Kostentransparenz im Aussennetz. Die beste Lösung zur Erreichung dieses Ziels ist nach Meinung der EFK die Unterstellung der Swiss Business Hubs unter die Exportförderungsorganisation.
3. Zusammenschluss des Dienstleistungsangebots der Exportförderungsorganisation mit demjenigen der Handelskammern und der bilateralen Kammern.
4. Klare Definition und Anwendung des Subsidiaritätsgebotes.
5. Präzisere Definition der Aufsicht über die Exportförderungsorganisation.

Diese Empfehlungen setzen die Ausschreibung des Exportförderungsmandats voraus. Die Eidgenössische Finanzkontrolle geht nicht davon aus, dass dieses Mandat grundsätzlich der Osec erteilt wird.

Siehe Stellungnahmen des EDA und des seco zum Berichtsentwurf und zu den Empfehlungen (Fassung vom 3. Dezember 2004) im **Anhang 6**.

Originaltext: Französisch

Politique fédérale de promotion des exportations

Evaluation des prestations, des coûts et de la coordination entre les acteurs

L'essentiel en bref

Le renouvellement du financement de la promotion des exportations 2004 à 2007 a fait l'objet de débats intenses au Parlement. Finalement, il a été décidé d'accorder un plafond de dépenses de 34 millions de francs, uniquement pour les deux années 2004 et 2005, et d'attendre les résultats d'une évaluation pour décider de la poursuite du financement. Des réponses sont attendues concernant sept aspects de la promotion des exportations. Le Conseil fédéral a confié le mandat au Contrôle fédéral des finances. En parallèle, le seco a fait examiner différentes variantes concernant l'avenir de l'organisation de promotion des exportations (l'Osec) et exploré différentes mesures d'amélioration.

Le coût général de la promotion des exportations pris en charge par la Confédération est estimé par le Contrôle fédéral des finances à environ 47 millions de francs par an incluant les principaux acteurs concernés. Ce montant se répartit entre le Département fédéral des affaires étrangères (50%), le seco (5%), l'Osec (35%) et la SOFI (10%) qui est une organisation mandatée par le seco pour assister les entreprises dans leurs efforts d'investissement dans les pays en développement et en transition. Les chambres de commerce, quant à elles, touchent moins de 1% du montant total.

Des résultats positifs...

Le Contrôle fédéral des finances est d'avis que la nouvelle loi sur la promotion des exportations entrée en vigueur en 2001 a des effets positifs dans le sens où elle contribue à améliorer la professionnalisation des prestations offertes aux entreprises. Les acteurs en matière de promotion des exportations font preuve de bonne volonté et cherchent à remplir au mieux leur mission dans l'intérêt de la Confédération. Une partie des moyens à disposition a été concentrée sur treize pays prioritaires. L'offre de prestations a été standardisée et le controlling mis en place permet d'avoir une bonne vision des prestations effectuées et de leur coût. Les sondages réalisés en 2001 et 2002 donnent des résultats positifs concernant la satisfaction des entreprises par rapport à l'Osec, un peu moins en ce qui concerne les représentations à l'étranger.

... mais aussi un important potentiel d'amélioration

La **coordination** reste la principale faiblesse du système actuel. Elle est d'autant plus difficile à réaliser qu'elle concerne un grand nombre d'acteurs et que le processus de décision est basé sur une structure tricéphale (seco, DFAE, Osec), alors que la loi confie la coordination à l'organisation de promotion des exportations. L'Osec n'a pas cherché à rassembler de manière systématique l'information susceptible d'intéresser les PME, tant au niveau des instruments de soutien offerts par la Confédération qu'au niveau des prestations offertes par les organisations privées en Suisse ou à l'étranger. Plusieurs rapports non publiés ont relevé depuis 1997 des problèmes de coordination entre les différents services du seco qui sont extrêmement compartimentés. Leurs résultats n'ont pas été suivis d'effets. Une certaine rivalité caractérise les relations entre l'Osec et la SOFI. Or, leur tâche de soutien aux entreprises a de nombreux points communs, de même qu'une partie de leurs pays

de priorité (Chine, Russie, Inde). La dispersion des moyens entre les acteurs complique singulièrement les lignes de commandement et la fixation des priorités, ainsi que la transparence des prestations offertes aux entreprises.

L'esprit de la loi n'a pas été concrétisé en ce qui concerne la recherche de **complémentarité** avec l'offre des chambres de commerce, des organisations de branche et des entreprises privées. Or, c'est un élément central du dispositif puisqu'il doit permettre d'aiguiller l'interlocuteur vers l'organisation la mieux à même de donner une réponse. Un climat de méfiance a prévalu: nombreux sont les acteurs qui ont perçu l'Osec comme une organisation voulant imposer son point de vue aux autres partenaires. Plusieurs se sont vus comme des partenaires subalternes qui devaient « rabattre » des clients vers une organisation à Zurich connaissant mal, selon eux, les besoins des entreprises. Le seco n'a pas cherché à fixer des limites claires à l'Osec qui a préféré opter pour une stratégie visant à offrir une large palette de prestations pour tous les secteurs d'activités et pour toutes les régions géographiques. Pourtant, l'analyse du marché du conseil à l'exportation montre que la concurrence n'est pas si élevée dans la mesure où les acteurs sont présents sur des segments de marché différents ou alors très spécialisés. Il est essentiel que l'organisation de promotion des exportations ne conserve pas des mandats lorsqu'il y a sur le marché des acteurs mieux à même d'y répondre.

Il est regrettable que le seco n'ait pas jugé utile de mettre au concours le ou les mandats confiés à l'organisation de promotion des exportations si on excepte la SOFI. Cela aurait permis à l'ensemble des acteurs privés ou publics de se positionner clairement concernant leur intérêt par rapport aux différentes tâches et, le cas échéant de proposer une offre de prestations concrètes. Des modalités de collaboration ou même de regroupement auraient peut-être pu ainsi être définies.

En ce qui concerne le **réseau externe**, la mise en place de treize points d'appui à l'exportation (Swiss Business Hubs) est la principale nouveauté instaurée par la législation. Onze ont été attribués au Département fédéral des affaires étrangères en profitant des moyens déjà disponibles au sein des représentations à l'étranger. La stratégie n'est pas claire en ce qui concerne le choix des pays d'implantation des SBH, les priorités qu'ils doivent poursuivre dans chaque pays ainsi que la répartition des tâches entre hub et représentation. Si la mise en place de hubs a permis de professionnaliser les prestations offertes, le fait de les confier en général à du personnel consulaire, par vocation généraliste, comporte des inconvénients et ne permet pas toujours de maintenir un large réseau de contacts dans le pays.

Les travaux du Contrôle fédéral des finances montrent que pour la Confédération, les hubs gérés par le DFAE reviennent deux à quatre fois plus cher que ceux qui sont gérés par les chambres bilatérales. Ce constat doit cependant être relativisé. Les chambres de commerce prennent une partie des coûts à leur charge et leurs coûts salariaux sont plus faibles. En revanche, les représentations suisses à l'étranger assurent d'autres tâches qui sont utiles aux entreprises et à l'économie suisses. Elles présentent l'avantage d'offrir un accès direct aux autorités politiques du pays. Le statut diplomatique apparaît utile avant tout dans les pays en transition où l'influence de l'Etat sur l'économie est importante. Certaines tâches ne peuvent pas être déléguées à des acteurs privés, comme par exemple les négociations de conventions de double-imposition ou la lutte contre des mesures étatiques discriminant des entreprises suisses. Le coût salarial du personnel diplomatique ou consulaire dans le domaine de la promotion des exportations est en moyenne quatre fois

plus élevé que celui du personnel local. Les hubs DFAE parviennent à facturer près de 5% de leurs coûts salariaux, pourcentage en progression. Dans la plupart des cas, les hubs gérés par le DFAE correspondent aux anciens services économiques et commerciaux des représentations suisses. Ils ne consacrent pas exclusivement leurs activités à la promotion des exportations. Ils ont des tâches d'intérêt public qui ne doivent pas être confondus avec des prestations d'acteurs privés.

Deux éléments tempèrent quelque peu les résultats sévères auxquels aboutit l'évaluation. Depuis quelques mois, à la suite des changements intervenus au seco et à la tête de l'Osec, on constate une volonté de mieux collaborer (les mesures envisagées sont décrites à la fin du rapport). En outre, la nouvelle loi sur la promotion des exportations est récente puisqu'elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mars 2001.

De l'avis du Contrôle fédéral des finances, les problèmes constatés vont au-delà de simples maladies de jeunesse. Ils sont de nature structurelle. C'est pourquoi, il a jugé important de proposer des mesures susceptibles d'apporter des réponses pertinentes aux lacunes constatées. Cinq recommandations sont formulées en vue de **simplifier les structures et de poursuivre la professionnalisation** du réseau externe.

1. Diminuer le nombre d'acteurs publics ou fortement subventionnés en regroupant notamment les prestations actuelles de l'Osec et de SOFI.
2. Simplifier les lignes de commandement et accroître la transparence des coûts au niveau du réseau externe. Afin de réaliser ces objectifs, la meilleure solution serait de confier les hubs à l'organisation de promotion des exportations.
3. Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres de commerce et chambres bilatérales.
4. Définir puis appliquer le principe de subsidiarité.
5. Mieux définir le contrôle de l'organisation de promotion des exportations.

Ces recommandations impliquent une mise au concours du mandat de promotion des exportations. Le Contrôle fédéral des finances ne part pas de l'idée que le mandat est attribué par principe à l'Osec, sous sa forme actuelle.

Les prises de position du DFAE et du seco au sujet du projet de rapport et de ses recommandations (version du 3 décembre 2004) figurent en **annexe 6**.

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Confederation policies on trade promotion structures

An evaluation of services provided, costs and coordination between the key players

Key facts

Renewing the financing of trade promotion structures for the period from 2004 to 2007 caused intense debate in Parliament. Finally it was decided to impose an expenditure ceiling of CHF 34 million solely for 2004 and 2005, and to wait for the results of the evaluation in order to take a decision on further financing. Replies are expected concerning seven aspects of trade promotion structures. The Federal Council entrusted the mandate to the Swiss Federal Audit Office (SFAO). Parallel to this, the State Secretariat for Economic Affairs (seco) examined different variations relating to the future of the Swiss Office for Trade Promotion (OSEC) and explored different improvement measures.

The general cost of trade promotion structures borne by the Confederation (including the key players) is estimated by the SFAO to be somewhere in the region of CHF 47 million per annum. This sum is shared between the Federal Department of Foreign Affairs (50%), seco (5%), OSEC (35%) and the Swiss Organisation for Facilitating Investments (10%) which is an organisation entrusted with a mandate from seco to assist companies in investing in developing and transition countries. As for the chambers of commerce, they receive less than 1% of the total sum.

Positive results...

The SFAO is of the opinion that the Export Promotion Act which entered into force in 2001 has a positive effect in that it contributes to improvements in the professionalism of the services provided to companies. The key players in the trade promotion structures show good will and seek to fulfil their mission as well as possible in the interests of the Confederation. A proportion of the funds available was concentrated on 13 priority countries. The services available have been standardised and the controlling which was established provides an overview of the services provided and how much they cost. The surveys carried out in 2001 and 2002 show positive results concerning company satisfaction with OSEC, but somewhat less positive relating to the Swiss agencies abroad.

... but there is still considerable room for improvement

Coordination remains the main weakness of the current system. It is all the more difficult to achieve due to the fact that a large number of key players are involved and the decision-making process involves three parties (seco, the Federal Department of Foreign Affairs and OSEC), whereas in accordance with the law, coordination should be a matter for the trade promotion organisation. OSEC has not sought to systematically gather information likely to be of interest to small and medium-sized enterprises both in terms of support instruments provided by the Confederation, as well as services provided by private organisations in Switzerland and abroad. Since 1997 several unpublished reports have highlighted the coordination problems between the different seco services which are extremely compartmentalised but there was no follow-up on these findings. A certain element of rivalry is characteristic of the relationship between OSEC and SOFI (Swiss Organisation for Facilitating Investments). Yet their job of providing support to companies has numerous points in

common, as well as a proportion of their priority countries (China, Russia and India). The dispersal of funds between the key players radically complicates the lines of command and priority setting, as well as the transparency of the services provided to companies.

The spirit of the law has not been transformed into reality as regards seeking **complementarity** to the services offered by the chambers of commerce, the sectoral organisations and private companies. However, this is a core element of the mechanisms available because it must allow the party seeking advice to be directed towards the organisation which is best able to provide information. A climate of mistrust has prevailed. Key players who regard OSEC as an organisation wanting to impose its opinion on its partners are numerous. Several were left feeling like inferior partners who had to "tout" for customers for an organisation in Zurich without being fully acquainted with the needs of the companies. seco did not try to impose clear limits on OSEC, instead opting for a strategy of aiming to provide a broad range of services for all sectors and geographic regions. However, the market analysis carried out by the Export Council shows that competition is not that fierce to the extent that key players are present in different market sectors or very specialised markets. It is essential that the trade promotion organisation does not retain mandates when there are other better qualified key players on the market.

It is regrettable that seco did not think it necessary to invite tenders for those mandates entrusted to the trade promotion organisation, apart from SOFI. This would have allowed all the key players in the public and private sectors to have competed clearly relating to their interests with regard to the different tasks and, if need be, to have put forward an offer outlining specific services. Specific details concerning collaboration or even of regrouping could thus possibly have been defined.

As far as the **external network** is concerned, setting up thirteen Swiss Business Hubs is the main new feature instigated by legislation. Eleven of these have been allocated to the Federal Department of Foreign Affairs (DFA) benefiting from the resources already available in the agencies abroad. The strategy is not clear as to the choice of countries where Swiss Business Hubs will be set up, priorities which have to be addressed in each country, as well as the distribution of tasks between the hub and the agency. If establishing hubs has allowed a more professional approach to providing services, the fact that they have generally been entrusted to consular staff who are by vocation from non-specialised backgrounds, involves disadvantages and does not always favour maintaining a broad network of contacts in the country.

The work of the SFAO shows that the cost of hubs managed by the DFA are double if not four times the cost for the Confederation of those managed by the bilateral chambers. However, this observation must be put into context. The chambers of commerce cover part of the costs and their labour costs are much lower. However, the Swiss agencies abroad carry out other tasks which are useful to companies and the Swiss economy. They have the advantage of providing direct access to the political authorities of the country and diplomatic status seems to be useful mainly in transition countries where the influence of the state on the economy is important. Certain tasks cannot be delegated to private key players, as is the case with negotiations on double taxation agreements, or combating state measures against Swiss companies. Labour costs of diplomatic or consular staff in the trade promotion sector are, on average, four times higher than that of local staff. The DFA hubs managed to recoup almost 5% of labour costs, this percentage is on the increase. In the majority of cases, the hubs managed by the DFA are similar to the former economic

and commercial services in the Swiss agencies. They do not devote their activities exclusively to trade promotion structures. They are also involved in activities in the public domain and should not be confused with the services of private key players.

Two factors somewhat temper the harsh conclusions arrived at in the evaluation. For some months now, in the wake of changes which occurred in seco and at the head of OSEC, a new willingness to collaborate is noticeable (the measures envisaged are described at the end of the report). Furthermore, the new Export Promotion Act is a recent addition having only entered into force on 1 March 2001.

In the opinion of the SFAO, the problems noted go beyond simple teething troubles, they are structural in nature. This is why, the SFAO considered it to be important to propose measures likely to successfully remedy the weaknesses discovered. Five recommendations have been drawn up with the aim of **simplifying the structures** and **pursuing a more professional approach** in the external network.

1. Cutting down on the number of public sector or highly-subsidised key players by restructuring the current services of OSEC and SOFI.
2. Simplifying the lines of command and increasing cost transparency in the external network. So as to achieve these objectives, the best solution would be to allocate the hubs to the trade promotion organisation.
3. Merging the services of the trade promotion organisation and those of the chambers of commerce and the bilateral chambers.
4. Defining and then applying the principle of subsidiarity.
5. Better definition of monitoring the trade promotion organisation.

These recommendations assume that the trade promotion mandate will be open to public tender. The SFAO does not assume that this mandate will be granted as a matter of principle to OSEC in its present form.

The comments of the DFA and seco to the draft report and the recommendations (version dated 3 December 2004) are to be found in **appendix 6**.

Original text in french

Politica federale di promozione delle esportazioni

Valutazione delle prestazioni, dei costi e del coordinamento tra gli attori

L'essenziale in breve

Il rinnovo del finanziamento della promozione delle esportazioni per il periodo 2004 - 2007 è stato intensamente discusso in Parlamento. Alla fine dei dibattiti è stata presa la decisione di accordare un tetto massimo di 34 milioni di franchi, e questo per il solo biennio 2004 - 2005, mentre per la concessione o meno di ulteriori finanziamenti il Parlamento ha deciso di attendere i risultati di un esame che avrebbe analizzato sette aspetti considerati essenziali nel settore della promozione delle esportazioni. Il Consiglio federale ha demandato questo esame al Controllo federale delle finanze. Dal canto suo, il Seco ha nel frattempo preso in esame diverse strategie concernenti l'Organizzazione per la promozione delle esportazioni (OSEC) e preso in considerazione diverse misure per migliorare la situazione attuale.

Complessivamente, la Confederazione investe circa 47 milioni all'anno per la promozione delle esportazioni. Questo importo è suddiviso tra il Dipartimento federale degli affari esteri (50%), il Seco (5%), l'OSEC (35%) e la Swiss Organisation for facilitating Investments (SOFI, 10%). La SOFI è stata incaricata dal Seco di sostenere le imprese che investono nei Paesi con economie in sviluppo e in transizione. Le camere di commercio, dal canto loro, ricevono meno dell'1 per cento del finanziamento complessivo.

Risultati positivi...

Il Controllo federale delle finanze ritiene che la legge sulla promozione delle esportazioni entrata in vigore all'inizio del 2001 abbia sinora dato buoni risultati. La professionalità dei servizi offerti in materia di esportazioni alle imprese svizzere è migliorata. Gli attori della promozione delle esportazioni danno prova di buona volontà e cercano di fare del loro meglio per assolvere i loro compiti nell'interesse della Confederazione. Una parte dei finanziamenti a disposizione è stata concentrata su 13 Paesi, considerati come prioritari, mentre l'offerta di servizi è stata standardizzata. Il sistema di controllo introdotto garantisce d'altra parte un preciso monitoraggio delle prestazioni offerte e dei loro costi. I sondaggi realizzati tra 2001 e 2002 hanno dato risultati positivi: le imprese si sono dichiarate soddisfatte dell'OSEC; le rappresentanze all'estero hanno invece raccolto un consenso più mitigato.

... ma anche un considerevole potenziale di miglioramento

Il **coordinamento** resta il principale punto debole dell'attuale sistema. Esso si rivela particolarmente difficile da realizzare, considerato l'elevato numero di attori presenti e, soprattutto, la tripartizione della struttura decisionale (Seco, DFAE, OSEC), quando invece la legge affida espressamente questo coordinamento all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni. L'OSEC non ha cercato di riunire in modo sistematico le informazioni interessanti per le PMI, né a livello degli strumenti di sostegno offerti dalla Confederazione, né a livello dei servizi offerti da organizzazioni private in Svizzera o all'estero. Dal 1997, alcuni rapporti, che non sono stati resi pubblici, hanno messo in luce problemi di coordinamento tra i diversi servizi del Seco, che sembrano funzionare a compartimenti stagni. Le conclusioni a cui sono giunti questi rapporti non sono tuttavia state prese in considerazione.

ne. Tra OSEC e SOFI esiste una certa rivalità, di cui risente la qualità delle loro relazioni. Il loro mandato - sostenere le imprese - si sovrappone in numerosi punti, così come i Paesi che esse considerano prioritari (in particolare Cina, Russia e India). La dispersione dei mezzi a disposizione tra i diversi attori rende particolarmente difficile coordinare le diverse strategie da seguire a livello decisionale e la definizione delle priorità. Anche la trasparenza nelle prestazioni offerte alle imprese risente di queste difficoltà di coordinamento.

Gli intenti della legge non sono stati concretizzati per quanto concerne la ricerca di **complementarità** con l'offerta delle camere di commercio, delle organizzazioni di settore e delle imprese private. Questo, va detto, è un elemento fondamentale di tutto il dispositivo, poiché consente di indirizzare l'interlocutore all'organizzazione più adatta a trattare il suo caso. Un clima di diffidenza ha prevalso: numerosi attori hanno pensato che l'OSEC volesse imporre il suo punto di vista agli altri partner. Molti hanno avuto l'impressione di essere trattati come partner di secondo piano e si sono sentiti forzati a cedere clienti a un'organizzazione di Zurigo ignara, secondo loro, delle vere esigenze delle imprese. Il Seco, dal canto suo, non ha cercato di fissare chiari limiti all'OSEC. Questa ha preferito optare per una strategia che prevedeva l'offerta di un'ampia gamma di servizi per tutti i settori imprenditoriali e per tutte le regioni geografiche, nonostante l'analisi di mercato nel settore della consulenza all'esportazione indichi chiaramente che la concorrenza non è così elevata. I diversi attori sono infatti presenti su segmenti di mercato differenti e molto specializzati. È essenziale che l'Organizzazione per la promozione delle esportazioni non tenga per sé dei mandati per cui esistono sul mercato attori più adatti.

Purtroppo il Seco non ha ritenuto utile mettere a concorso i mandati affidati all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni, eccezion fatta per la SOFI. Il concorso avrebbe obbligato tutti gli attori privati e pubblici ad esprimere in modo più chiaro il loro effettivo interesse per i differenti compiti e, se del caso, a formulare una concreta offerta di servizi. Probabilmente in questo modo sarebbe stato possibile definire modalità di collaborazione, o persino tracciare nuove ripartizioni.

Per quanto concerne la **rete esterna**, la più importante novità introdotta dalla legge sulla promozione delle esportazioni è l'istituzione di 13 punti di appoggio all'estero (*Swiss Business Hubs*). Undici di essi sono stati attribuiti al Dipartimento federale degli affari esteri, in modo di poter beneficiare dei fondi già disponibili nell'ambito della rete di rappresentanze diplomatiche. La strategia non è chiara per quanto concerne la scelta dei Paesi in cui insediare gli *Swiss Business Hubs*, le priorità da seguire in questi Paesi, come pure la ripartizione dei compiti tra punto di appoggio e rappresentanza diplomatica. Se l'istituzione di questi *hub* ha contribuito, da un lato, a rendere più professionali i servizi offerti, dall'altro, il fatto di affidarli a personale consolare, per vocazione generalista, comporta certi inconvenienti e non consente sempre di mantenere un'ampia rete di contatti nel Paese ospite.

I lavori del Controllo federale delle finanze indicano che gli *hub* gestiti dal DFAE costano alla Confederazione da due a quattro volte più di quelli gestiti dalle camere di commercio bilaterali. Va tuttavia tenuto conto che queste ultime si assumono parte dell'onere finanziario e che, inoltre, i loro costi salariali sono decisamente meno elevati. Non da ultimo, le rappresentanze del DFAE si assumono numerosi altri compiti nell'interesse delle imprese svizzere e dell'economia elvetica in generale. Esse offrono il vantaggio di garantire un accesso diretto alle autorità locali; lo statuto di rappresentanza diplomatica, inoltre, assume una notevole importanza soprattutto nei Paesi in transizione, dove l'influsso dello Stato sull'economia è particolarmente importante. Determinati compiti non possono essere dele-

gati a privati, come la negoziazione, ad esempio, di convenzioni di doppia imposizione, oppure di misure per combattere la discriminazione di imprese svizzere. I costi salariali per il personale diplomatico e consolare nel settore della promozione delle esportazioni sono in media quattro volte più elevati rispetto a quelli per il personale locale. Gli *hub* del DFAE riescono attualmente a fatturare il 5 per cento circa dei loro costi salariali; questa percentuale è comunque in crescita. Per la maggior parte dei casi, gli *hub* hanno semplicemente sostituito i servizi economici e commerciali già offerti in precedenza dalle rappresentanze svizzere all'estero. Essi non si occupano esclusivamente di promozione delle esportazioni ma si assumono compiti di interesse pubblico e le loro prestazioni non possono essere paragonate a quelle offerte da attori privati.

Due elementi mitigano in parte il giudizio severo espresso dal Controllo federale delle finanze a conclusione del suo esame. In primo luogo, in seguito ai cambiamenti avvenuti in seno al Seco e ai vertici dell'OSEC (le misure prese in considerazione sono descritte alla fine del rapporto), da qualche mese a questa parte si può constatare una chiara volontà di migliorare la collaborazione. In secondo luogo va sottolineato che la nuova legge sulla promozione delle esportazioni è entrata in vigore solo il 1° marzo 2001.

Il Controllo federale delle finanze ritiene comunque che tutti i problemi messi in luce non vadano ritenuti delle semplici pecche di gioventù. Si tratta infatti di problemi di natura strutturale. Per questa ragione ha ritenuto importante proporre misure che sappiano dare una risposta precisa alle lacune constatate. Allo scopo di **semplificare le strutture** e di **rendere più professionali i servizi offerti** dalla rete esterna sono pertanto state formulate cinque raccomandazioni:

1. Diminuire il numero di attori pubblici o fortemente sovvenzionati, in particolare riunendo l'attuale offerta di prestazioni dell'OSEC e della SOFI.
2. Semplificare le strategie e migliorare la trasparenza dei costi a livello di rete esterna. A questo scopo, la migliore soluzione sarebbe affidare gli *Swiss Business Hubs* all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni.
3. Raggruppare i servizi offerti dall'Organizzazione per la promozione delle esportazioni, dalle camere di commercio e dalle camere di commercio bilaterali.
4. Definire in modo chiaro il principio di sussidiarietà e applicarlo di conseguenza.
5. Rafforzare la vigilanza sull'Organizzazione per la promozione delle esportazioni.

Come emerge da queste raccomandazioni, il Controllo federale delle finanze ritiene che il mandato di promozione delle esportazioni non spetti per principio all'OSEC e che pertanto vada messo a concorso.

Le prese di posizione del DFAE e del Seco in merito al disegno di rapporto e alle raccomandazioni (versione del 3 dicembre 2004) si trovano nell'**allegato 6**.

Testo originale in francese

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	1
1.1	Warum dieses Thema?	1
1.2	Das Exportförderungssystem gemäss neuer Gesetzgebung aus dem Jahr 2000	2
1.3	Vorgehen	4
2	EXPORTDIENSTLEISTUNGSANGEBOT UND KOSTEN	8
2.1	Wer offeriert was?	8
2.2	Leistungen, Ressourcen und Kosten der Osec	10
2.3	Leistungen und Kosten des Aussennetzes	13
2.4	Die Leistungen und Kosten von SOFI	17
2.5	Leistungen und Kosten der übrigen Akteure	18
2.6	Die Handelskammern und der Exportberatermarkt	22
2.7	Internationaler Vergleich	26
2.8	Überblick über die Leistungen	27
3	PERSPEKTIVE DER UNTERNEHMEN	30
3.1	Qualität der verfügbaren Informationen in Bezug auf die Wirksamkeit	30
3.2	Transparenz des Leistungsangebots	31
3.3	Bekanntheitsgrad der Exportförderungsakteure	33
3.4	Image der verschiedenen Anbieter bei den KMU	35
3.5	Zufriedenheitsgrad in Bezug auf die Leistungen	36
3.6	Die von Unternehmerseite geäusserten Bedürfnisse	37
4	AUFBAU UND FUNKTIONSWEISE DES EXPORTFÖRDERUNGSSYSTEMS	40
4.1	Vertragssystem	40
4.2	Zuständigkeit von seco, Osec und EDA (wer befiehlt?)	43
4.3	Wer zahlt und wer kontrolliert?	47
4.4	Koordination mit den anderen Exportförderungsinstrumenten	51
4.5	Schwerpunktmärkte und -branchen	52
4.6	Ergänzung zum privaten Angebot oder Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips	54
4.7	Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen im Aussennetz	57

4.8	Koordination unter den Akteuren im Ausland	62
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	67
5.1	Beantwortung der sieben Fragestellungen gemäss parlamentarischem Auftrag	67
5.2	Wichtigste Schlussfolgerungen im Sinne der Zielsetzungen der neuen Gesetzgebung	76
5.3	Stärken der verschiedenen Akteure in der Leitung des Aussennetzes	77
5.4	Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel (Stand Oktober 2004)	79
6	EMPFEHLUNGEN	82
6.1	Stossrichtung der EFK-Empfehlungen: Die Professionalisierung vorantreiben	82
6.2	Verringerung der Anzahl von Akteuren, die im Innennetz zu koordinieren sind (Empfehlung 1)	83
6.3	Vereinfachung der Befehlsstrukturen und Erhöhung der Kostentransparenz im Aussennetz. Die beste Lösung zur Erreichung dieser Ziele wäre die Unterstellung der Hubs unter die Exportförderungsorganisation (Empfehlung 2)	83
6.4	Zusammenlegung des Dienstleistungsangebots der Exportförderungsorganisation mit demjenigen der Handelskammern (Empfehlung 3)	84
6.5	Definition und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Empfehlung 4)	85
6.6	Präzisere Definition der Aufsicht über die Exportförderungsorganisation (Empfehlung 5)	86
6.7	Referenzmodell	86

Anhänge

Anhang 1: Bisherige Studien und Bibliographie

Anhang 2: Interviewte Personen

Anhang 3: Leistungsvorgaben und Wirkungsmessung

Anhang 4: Auszüge aus dem Exportförderungsgesetz

Anhang 5: Abkürzungen

Anhang 6: Stellungnahmen des EDA und des seco

Separate Dokumente

MUNDI CONSULTING (2004), Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung, Bern 27. Januar 2004

<http://www.mundiconsulting.ch/>

WIDMER THOMAS, HIRSCHI CHRISTIAN, HUTTER SWEN (2005), Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien, Nr. 2. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

<http://www.ipz.unizh.ch/publikationen/evalstud/>

EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Aussenstellen des EDA (zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004

<http://www.efk.admin.ch/deutsch/pruefungsberichte.htm>

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Die Botschaft über die Finanzierung der Exportförderung 2004 bis 2007 löste im Parlament heftige Debatten aus, insbesondere was die Dienstleistungen, die Koordination unter den betroffenen Akteuren und die Leitung der Osec Business Network Switzerland (Osec) betraf.

Das Parlament fasste schliesslich am 25. September 2003 den Entscheid, vorerst nur für die Jahre 2004 und 2005 einen Ausgabenplafond von 34 Millionen Franken zu bewilligen und die Weiterführung der Finanzierung von den Ergebnissen einer Evaluation abhängig zu machen. Der Bundesrat wurde beauftragt, bis Ende März 2005 einen Evaluationsbericht über die Exportförderung zu erstellen. Der Bericht sollte folgende Fragen beantworten:

1. Die Wirksamkeit der Exportförderung, insbesondere für KMU, Kantone und Wirtschaftszweige;

2. die Transparenz der Exportförderung für die Bezüger der entsprechenden Leistungen;

3. die Vereinfachung des Zugang zu den Instrumenten der Exportförderung ("one stop shop-Prinzip"), mit dem Ziel, bessere Synergieeffekte und bessere Kosten-Nutzen-Verhältnisse zu erreichen;

4. die Fortschritte in der Koordination zwischen der Osec und den verschiedenen Institutionen im In- und Ausland, die sich an der Exportförderung mitbeteiligen;

5. die Fortschritte in den strukturellen Verbesserungen der Osec;

6. die Definition, Darstellung und transparente Abgrenzung der gemein- und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der Osec;

7. die Aufgabenteilung zwischen dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.

Ausserdem forderte das Parlament den Bundesrat auf, Vorschläge zu erarbeiten und dabei die Vor- und Nachteile folgender drei Modelle zu berücksichtigen: 1) Weiterführung des Status Quo der Exportförderung, 2) verstärkte Integration der Exportförderung in die Bundesverwaltung, 3) Beschränkung der Osec auf Kerntätigkeiten, welche private Institutionen und Unternehmen nicht konkurrenzieren.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) kontaktierte im Auftrag des Bundesrates die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), um zu prüfen, ob diese das Mandat übernehmen könnte. Die EFK entschied sich, eine Machbarkeitsstudie über die sieben vom Parlament aufgeworfenen Fragen zu erstellen, da das Thema ihrer Evaluationsstrategie entsprach. Gleichzeitig leitete das seco ein öffentliches Ausschreibungsverfahren bei verschiedenen externen Beratern ein.

Unter Berücksichtigung der Machbarkeitsstudie und um die grösstmögliche Unabhängigkeit zu wahren, beschloss der Bundesrat, den Auftrag für den Bericht an die EFK zu übertragen. Das seco entschied sich, für die vom Parlament geforderte Analyse über die Vor- und Nachteile anderer Exportförderungsmodelle die Firma BRUGGER & PARTNER (BHP) beizuziehen. Ein Verantwortlicher dieser Firma nahm an den meisten Sitzungen des Begleitausschusses für die Auftragskoordination teil. Im vorliegenden Bericht beschränkt sich die EFK darauf, die Vor- und Nachteile des heutigen Modells (Modell 1 – Status Quo) zu beurteilen.

Der vorliegende Bericht untersucht die Exportförderung aus der Optik der sieben Fragen gemäss parlamentarischem Auftrag sowie der jüngsten Gesetzgebung und ihrer Begleitbotschaft. Er beschäftigt sich nicht mit der grundsätzlichen Frage nach der Zweckmässigkeit der Rolle des Bundes und den möglichen Risiken im Zusammenhang mit der Exportförderung. Es besteht zum Beispiel die Gefahr, dass Schweizer Unternehmen zuerst Exportförderungsleistungen beziehen und dann ihre Produktion auslagern oder Dienstleistungsprodukte exportieren, die nicht den ethischen Standards entsprechen.

Im Übrigen prüfte die EFK vor der Auftragserteilung auf Ersuchen der Finanzdelegation verschiedene Vorwürfe, die gegen die Geschäftsführung der Osec erhoben wurden: Vergabe von Mandaten an eine externe Firma, Rekrutierung des Direktors, Saläre des oberen Kadern und Handhabung der Funktionszulagen¹.

1.2 Das Exportförderungssystem gemäss neuer Gesetzgebung aus dem Jahr 2000

Das Exportförderungssystem und die Rolle der Osec wurden verschiedentlich in Frage gestellt, weshalb man mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 (RS 946.14) die Exportförderung neu definieren wollte. Gemäss Gesetzesbotschaft beruht das Konzept auf drei Leitgedanken²:

- **Die Exportförderung auf ihre drei Hauptaufgaben fokussieren**, nämlich in erster Linie Informationen liefern, zweitens kleine unter mittlere Unternehmen (KMU), die exportieren wollen, beraten. Der dritte Aufgabenbereich betrifft das Auslandmarketing und umfasst insbesondere die Darstellung und Förderung der Schweiz als Exportland, ebenso diplomatische Treffen sowie Fachmessen und Ausstellungen.
- **Die Mittel für die Exportförderung konzentrieren**, indem die Handelsförderung mit vierjährigen Leistungsaufträgen an einen Dritten oder mehrere Dritte übertragen wird und die Partnerschaften zwischen den Innen- und Aussennetzen gefördert werden, besonders mit Leistungsaufträgen. Auf diese Weise soll das Giesskannenprinzip bei der Subventionierung von Projekten oder bestimmten Anbietern vermieden werden. Überdies will der Bundesrat durch die Deckung eines Grossteils der Kosten der Exportförderungsorganisation vermeiden, dass man sich auf Bereiche konzentriert, wo am meisten zu verdienen ist, auf

¹ Die EFK ist zum Schluss gekommen, dass das Salär des CEO der Osec in Bezug auf Bonuszahlungen überprüft werden sollte. Die Kaderlöhne müssen nach der Restrukturierung überprüft werden. Die Aufsichtsfunktion des seco muss diesbezüglich verstärkt wahrgenommen werden. In einigen Fällen haben die Spesenbezüge den bewilligten Rahmen für die Bundesverwaltung gesprengt. Auch die Notwendigkeit eines Dienstwagens für den CEO muss überprüft werden. Was die Mandatsvergabe anbelangt, konnte die EFK feststellen, dass keine Interessenkollision zwischen den Mitgliedern der Aufsichtskommission und den Auftragnehmern besteht. Dagegen wurden die Bestimmungen über die öffentlichen Anschaffungen nicht immer eingehalten. Die Resultate wurden vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, das die notwendigen Massnahmen ergriff, genehmigt. Siehe Jahresbericht 2003 der Eidgenössischen Finanzkontrolle, 39 ff. <http://www.efk.admin.ch/>.

² Auszug aus BUNDESRAT (2000), Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports aus dem Jahr 2000.

die Gefahr hin, die privaten Anbieter zu konkurrenzieren. Es geht auch darum, die Effizienz des Systems besser messen zu können³.

- **Die Exportförderungsmassnahmen des Bundes koordinieren**, indem eine einzige Verwaltungseinheit mit dieser Aufgabe betraut wird. Sie soll die Koordination der Exportförderungsmassnahmen gewährleisten, besonders im Bereich Landwirtschaftsprodukte und Technologieförderung, um die Bundesmittel optimal einsetzen zu können. Damit soll dem Bedürfnis der Exportfirmen nach einer einzigen Dienststelle als Ansprechpartnerin für Information und Beratung Rechnung getragen werden.

Das Mandat der Exportförderung wurde nicht ausgeschrieben. Die Osec konnte also ihre Rolle beibehalten. 1927 gegründet, ist die Osec ein nicht gewinnorientierter Verein mit rund 1400 Mitgliedern, welche die Generalversammlung bilden. Ihr Aufsichtsrat besteht aus 7 bis 9 Mitgliedern; bis 2004 wurde das Präsidium vom Direktor des seco wahrgenommen. Infolge zahlreicher Kontroversen über die Geschäftsführung der Osec ernannte man einen neuen Direktor, Herrn Daniel Küng, sowie einen neuen Aufsichtsratspräsidenten, Herrn Rolf Jeker. Die beiden Persönlichkeiten haben ihre Wurzeln in den Handelskammern, einem Sektor, der starke Kritik an der Osec geübt hatte.

Die neue Gesetzgebung sieht als eine der wichtigsten Änderungen vor, dass in bestimmten Schwerpunktmärkten Exportstützpunkte eingerichtet werden (Swiss Business Hubs – SBH), in Ergänzung zum Dienstleistungsangebot der Schweizer Auslandvertretungen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Exportförderer und diesen Hubs beruht auf einer Leistungsvereinbarung. Die Botschaft des Bundesrats äussert sich nur sehr vage über die Anzahl Hubs und deren Standort, den Personalbestand sowie den Status der Angestellten (EDA oder privat) und die finanziellen Mittel, die für die Hubs bereitgestellt werden. Neu ist, dass die Osec Weisungs- und Kontrollbefugnis hat. Ziel ist die Professionalisierung der Dienstleistungen, die früher von den Vertretungen erbracht wurden.

Die Subventionen, die früher vom seco⁴ an fünfzehn auswärtige Handelskammern gingen, wurden wieder der Osec zugewiesen (1999 total etwa Fr. 475'000.--). Anstelle des seco ist es nun die Osec, welche die Verträge mit den Handelskammern abschliesst.

Beurteilung: Die neue Gesetzgebung weckte grosse Erwartungen. Die Formulierung bleibt indessen vage. Sie stärkt ein wenig die Rolle der Exportförderungsorganisation (Osec) und will mit einer Reihe von Leistungsaufträgen im Stile des New Public Managements das System transparenter und effizienter gestalten. Die wichtigsten Grundsätze, auf denen das Gesetz beruht, nämlich "Subsidiarität in Bezug auf Dienstleistungen von privaten Anbietern", "Kooperation und Nutzung von Synergien statt Konkurrenz", "Koordination mit andern staatlichen Anbietern", werden praktisch nicht definiert. Bei den Evaluationsergebnissen ist zu berücksichtigen, dass das neue Gesetz über die Exportförderung erst seit dem 1. Januar 2001 in Kraft ist. Es konnte daher seine Wirkung noch nicht voll entfalten.

³ Früher erhielt die Osec vom Bund eine jährliche Finanzhilfe von höchstens 45% ihrer Gesamtaufwendungen. Gemäss Botschaft des Bundesrates (2000) hatte dieses Deckungsbeitragsprinzip an die Kosten zur Folge, dass sich "die Osec auf Bereiche konzentriert, in denen sie die meisten Mittel erwirtschaftet. Damit gerät sie in einigen Fällen in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Zudem eignet sich das Deckungsbeitragsprinzip nicht zur Messung der Effizienz des Exportförderers. Sein Zweck ist ja nicht ein möglichst unternehmerisches Verhalten, sondern die kundenorientierte Vermittlung gemeinwirtschaftlicher Dienstleistungen".

⁴ Damals durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft.

1.3 Vorgehen

Das Mandat bezweckt eine Evaluation der Exportförderung unter dem Blickwinkel der Finanzierung nach dem Jahr 2005⁵. Die Evaluation soll als Diskussionsgrundlage für die Debatte über die Zukunft der Exportförderung dienen. Es geht darum, einen Überblick über die Stärken und Schwächen des jetzigen Systems zu geben.

Die Machbarkeitsstudie vom 22. Oktober 2003 zuhanden des Bundesrats zeigt, welches Vorgehen gewählt wurde, um die sieben Fragen gemäss parlamentarischem Auftrag fristgerecht zu beantworten⁶. Aufgrund der zahlreichen, bereits vorliegenden Berichte und Studien und der knappen Fristen wurden folgende Prioritäten gesetzt:

Analyse der erheblichen Diskrepanz zwischen der massiven Kritik einerseits, die in den parlamentarischen Debatten und der Presse laut wurde, und den positiven Studienergebnissen andererseits, die in der Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2004 bis 2007 erwähnt sind, insbesondere die Ergebnisse der Umfrage über die Umsetzung der Leistungsaufträge, die in den Unternehmen durchgeführt wurde.

Rollenverteilung EDA-EVD, mit besonderem Augenmerk auf den Leistungsaufträgen und den gesprochenen Mitteln für das Aussennetz.

Konkurrenzgrad zwischen der Osec und den anderen potenziellen Leistungsanbietern. Verschiedene Leistungsarten können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, insbesondere auf dem Gebiet der Beratung und der Messeteilnahme oder in der Ausbildung. Es wurde beschlossen, die Beratung zu verstärken, mit dem Ziel, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, damit die Subsidiaritätsmechanismen besser greifen, wenn sich die Exportförderungsorganisation einschaltet.⁷

Koordination unter den verschiedenen Anbietern, die in der Exportförderung tätig sind.

Fokussierung auf die KMU als Kunden der Exportförderung.

Die Auswertung umfasst die folgenden vier Methodikmodule:

⁵ Ursprünglich ging es darum, Einzelheiten im Hinblick auf die Finanzierung der Periode 2006 bis 2009 zu liefern. Im 2004 fasste das seco den Beschluss, den Kalender für die Prüfung und Erneuerung der Leistungsaufträge und der externen Mandate zu vereinheitlichen. Die seco-Direktion beabsichtigt, die externen Aufträge und Mandate im 2007 auslaufen zu lassen und im 2008 zu erneuern. Sie erhofft sich damit einen Gesamtüberblick zu gewinnen und mehr Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten schaffen zu können.

⁶ EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2003), Machbarkeitsstudie betreffend die Evaluation der Exportförderung, 22. Oktober 2003.

⁷ Vor einigen Jahren wurde für die Osec eine Untersuchung über den Messebereich angestellt: PROGNOSE AG (2000), Strategische Neupositionierung des Messebereichs der Osec.

Modul 1: Analyse der bereits bestehenden Berichte⁸

Es geht darum, die schon vorhandenen Informationen auf ihre Qualität hin zu prüfen und sie dann zur Beantwortung der Fragen in der Evaluation bestmöglich auszuwerten.

Mittel

- A. Auflistung der in den letzten 10 Jahren realisierten Studien (vgl. Bibliographie in **Anhang 1**)
- B. Überprüfung der Wirksamkeitsstudien zur Osec (parlamentarisches Thema 1 – siehe Kapitel 1.1) - Erhebungen DEMOSCOPE – Synthese BRUGGER & PARTNER (BHP), interne Umfragen Osec: Analyse der angewandten Methoden auf der Grundlage von SEVAL-Standards, Analyse der Stichhaltigkeit der Fragen, Prüfung der Veränderung der quantitativen Resultate (1999, 2001, 2002), Prüfung der Resultate über andere Akteure (Bekanntheit, Image), Durchführung einer Zusatzanalyse zur DEMOSCOPE-Umfrage (Zufriedenheitsgrad nach Kanton oder Region und nach Wirtschaftszweig), Verfassung eines Berichts⁹
- C. Prüfung der Studien über die Koordination (Themen 2, 3, 4, 7), Prüfung der Richtigkeit der Empfehlungen, Prüfung von ausländischen Modellen (siehe Untersuchungen REYNOLDS 2002, BRUGGER & PARTNER 2004: Benchmarking+Analyse Export-Offensive)
- D. Prüfung der Studien über den Beratungsmarkt (Thema 6) – Bedürfniserhebung – Verwendung der Resultate zur Vorbereitung von Modul 3 - Entwicklungsanalyse (D&S 1992, DEMOSCOPE 2001)
- E. Auswertung der für die einzelnen Fragen nützlichen Informationen
- F. Übernahme und Zusammenfassung aller für die Beantwortung der Fragen nötigen Informationen

Modul 2: Analyse der Rollenverteilung zwischen EDA und EVD

Ziel ist es festzulegen, wie die Rollen der Hauptakteure in der Exportförderung, d.h. des seco, des EDA mit seinen ausländischen Vertretungen und der Osec, in den Gesetzesgrundlagen und Leistungsaufträgen definiert sind. Gestützt darauf soll untersucht werden, wie die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren funktioniert.

Mittel

- A. Erhebung mittels Fragebogen bei allen Schweizer Auslandvertretungen und den SBH (Rücklauf 150 Fragebogen: Vertretungen, SBH, Handelskammern mit einem Vertrag mit der Osec - 100% Rücklaufquote der Vertretungen, die aktiv im Bereich der Exportförderung tätig sind)
- B. Auswertung des Fragebogens und ergänzende Kontakte mit den Mitarbeitenden im EDA

⁸ Die Analyse der Berichte umfasst zwei Aspekte:

- eine **Meta-Evaluation**, um die Qualität der Ergebnisse und der verwendeten Methoden festzulegen. Es geht darum zu definieren, inwieweit die Resultate der Studien nützlich sind.
- eine **Synthese der Studienergebnisse**. Es handelt sich dabei um eine Vorstellung der wichtigsten, nützlichen Ergebnisse, soweit sie im Rahmen der Meta-Evaluation als dienlich erachtet werden.

⁹ Angesichts der Wichtigkeit und der Zweifel, die man anlässlich der Debatte über die Erneuerung des Osec-Kredits hegte, wurde beschlossen, die Analyse auf diese Studien zu beschränken und ein externes Institut mit der vertieften Untersuchung über die Einhaltung der SEVAL-Standards zu beauftragen (Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich). Die folgenden vier Ziele wurden festgelegt :

1. Synthese der verfügbaren Informationen, die nicht in die Berichte der Firma BHP übernommen worden waren
2. Beurteilung der Sachdienlichkeit der erteilten Informationen, entsprechend dem Mandat, das im Leistungsvertrag definiert ist
3. Beurteilung der Qualität der erteilten Informationen und des Mess-Systems
4. Gegebenenfalls Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung des Systems zur Messung der Ergebnisse aus dem Leistungsauftrag.

- C. Analyse der Resultate des Fragebogens: Typologie der verschiedenen Arten von Schweizer Auslandvertretungen im Bereich Exportförderung, Kosten des SBH und der Schweizer Auslandvertretungen, Vergleich der Exportförderungstätigkeiten der SBH, die einerseits von der Osec/dem EDA und andererseits von der Osec/den Handelskammern verwaltet werden, Analyse der Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Auslandvertretungen, den SBH und der Osec
- D. Analyse des Rahmenvertrags zwischen EDA und EDV sowie der andern Leistungsaufträge
- E. Analyse der Personalrekrutierung im Exportförderungsbereich der SBH und der Schweizer Auslandvertretungen
- F. Synthese aller gesammelten Informationen
- G. Berichterstattung über die Ergebnisse der Erhebung

Modul 3: Analyse des Exportberatungsmarktes

Es geht darum, den Exportberatungsmarkt besser kennen zu lernen, um zwischen den gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wie sie die Osec anbietet, und den privatwirtschaftlichen Leistungen unterscheiden zu können. Diese Studie hat auch zum Ziel, die Tätigkeit der Osec mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip und die Tatsache, dass die Osec ergänzend zur Privatinitiative tätig sein soll, zu positionieren.

Mittel

- A. Explorativer Überblick: Auswahl, Fragebogen und Gespräche mit 12 Unternehmungen (Entscheidungsprozess Firmenchef, aber auch Fragen über den Bekanntheitsgrad der Exportförderungsinstrumente)
- B. Schriftliche Umfrage bei 30 KMU
- C. Gespräche mit 19 Erbringern von Beratungsdienstleistungen
- D. Ermittlung des Marktvolumens und des Marktanteils der Osec
- E. Berücksichtigung der Resultate aus zwei vom seco organisierten Arbeitsgruppen, an denen Vertreter der KMU und der Beratungsbranche teilnahmen.

Modul 4: Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Akteure

Es sollen aus der Sicht der wichtigsten Anbieter, die aufgrund des Exportförderungsgesetzes oder von Verträgen mit der Osec (Handelskammern, Berufsverbände und Beratungsbüros) zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, Antworten auf die Fragen der Themen 2, 3, 4, 5 gefunden werden. Dieses Modul stützt sich auf die Ergebnisse aus den drei vorangegangenen Modulen. Es muss einerseits die Koordinationsrolle der Osec gegenüber den anderen Akteuren definieren und andererseits erklären, wie die verschiedenen Exportförderungsinstrumente zusammenhängen.

Mittel

- A. Teilnahme an einem von der Osec organisierten Beratungstreffen
- B. Interview mit 10 Verantwortungsträgern (Osec, SOFI, Handelskammern)
- C. Fallstudien in zwei Ländern (China und Italien) und Detailanalyse der schriftlichen Erhebungsergebnisse; Interviews

Die Evaluation wurde zwischen November 2003 und Oktober 2004 durchgeführt. Sie widerspiegelt die Situation am 31. Dezember 2003. Die wichtigsten Massnahmen, die zwischenzeitlich vom seco und den andern betroffenen Anbietern eingeleitet wurden, sind im Kapitel 5.3 kurz beschrieben.

Die Gesamtverantwortung für diese Evaluation liegt bei der EFK, welche die Studie von ihrem Kompetenzzentrum "Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation" realisieren liess. Die Projektleitung wurde von Emmanuel Sangra und Laurent Crémieux wahrgenommen. Letzterer übernahm die Module 3 und 4. Franz Schnyder kümmerte sich um die Analyse der verschiedenen Leistungsaufträge und die Umfrage im Aussennetz (Modul 2). Ebenfalls am Projekt mitgearbeitet haben Michael Morlok und Yasemin Sahin. Zwei Mandate wurden extern vergeben, nämlich:

- Analyse der Wirksamkeitsstudien der Osec (Modul 1, Buchstabe B), die vom Institut für Politikwissenschaft Zürich unter der Leitung von Thomas Widmer realisiert wurde¹⁰.
- Die Analyse des Exportberatungsmarktes (Modul 3), die von der Firma Mundi Consulting in Bern unter der Leitung von Christian Lang durchgeführt wurde¹¹.

Es wurde ein Begleitausschuss gebildet, der während der ganzen Evaluationsdauer acht Mal tagte und sich aus Michael Mayer (seco), Bettina Rutschi (seco) und Beat Bürgi (EDA) und den Projektleitern der EFK zusammensetzte. Für die Präsentation der Zwischenresultate wurden zudem zwei Arbeitsgruppen gebildet, an denen Vertreter des seco, des EDA und der BHP teilnahmen.

Die Kosten für die Projektrealisierung belaufen sich für die EFK auf rund 255 Arbeitstage und auf 120'000 Franken für die externen Mandate.

¹⁰ Siehe WIDMER T., HIRSCHI C., HUTTER S. (2004) Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec, Institut für Politikwissenschaft, Zurich, 9. Januar 2004.

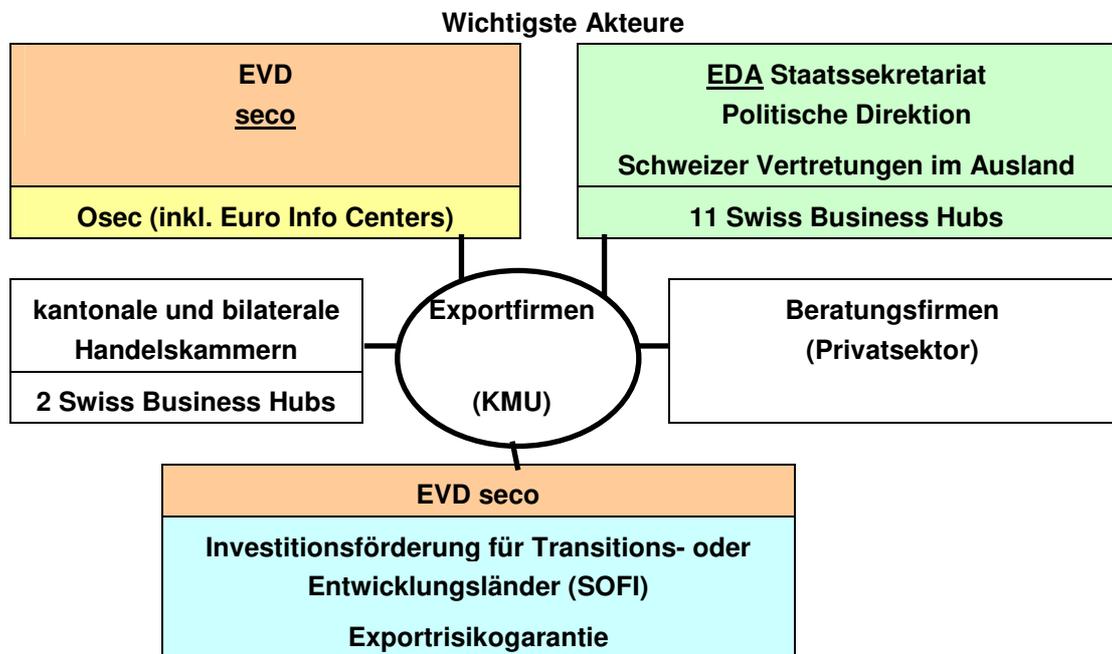
¹¹ Siehe MUNDI CONSULTING (2004) "Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung", Bern, 27. Januar 2004.

2 Exportdienstleistungsangebot und Kosten

2.1 Wer offeriert was?

Eine Vielzahl von Akteuren ist im Bereich der Export- und Importförderung tätig¹². Die nachstehende Darstellung zeigt nur diejenigen Akteure, die im Rahmen des Exports eines Produktes oder einer Dienstleistung in direkter Verbindung zu den Unternehmungen stehen. Die SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) ist ein Instrument der Investitionsförderung in Entwicklungs- und Transitionsländern und hängt nicht von den Finanzmitteln für die Exportförderung ab. In der Praxis kommt dieses Instrument jedoch in erster Linie den Schweizer KMU zugute.

Schema 1: Wichtigste Akteure in der Exportförderung



Weitere Akteure

<p><u>EVD seco</u> Entwicklungs- und Transitionsprojekte für Schweizer Firmen Wirtschaftsinformationen über Länder Exporthilfe für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte (EZV / seco)</p>
<p><u>Durch das seco subventionierte oder kontrollierte Organisationen</u> Investitionsrisikogarantie Schweizerische Normen-Vereinigung</p>
<p><u>BLW</u> – Export von Wein, Käse, Milchprodukten, Kartoffeln, Früchten und Zuchtvieh</p>

Diese Akteure können für die Unternehmen von Interesse sein, sei es durch die Unterstützung beim Export ihrer Produkte oder Dienstleistungen (Informationen, Beratung, Herstellung von

¹² Siehe BUNDESRAT (2003), Botschaft zur Finanzierung der Exportförderung 2004-2007, Anhang 1.

Beziehungen, Beteiligung an Messen, usw.), sei es durch finanzielle Leistungsangebote (direkte Beiträge, Exportrisikogarantie, usw.). Sie schalten sich aufgrund von häufig sehr schwierigen, ja sogar divergierenden Zielsetzungen ein: Exportförderung, Entwicklungshilfe, Unterstützung der Schweizer Landwirtschaft. Die Hilfe kann an verschiedene Bedingungen geknüpft sein, die nicht unbedingt den Wünschen der KMU entsprechen.

Es ist richtig, dass das Programm von SOFI ein Instrument für die Hilfe in Entwicklungs- und Transitionsländern ist und nicht von den Krediten abhängt, die für die Exportförderung gesprochen werden. In der Praxis hingegen richtet sich die SOFI in erster Linie an Schweizer KMU und berät sie in der Investitionsförderung in Schwellenländern. Diese Feststellung ist in der Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nachzulesen¹³ :

"Um das Informationsdefizit der Schweizer KMU zu beheben und ihnen zu helfen, die Investitionshindernisse in den aufstrebenden Märkten zu überwinden, wurde im Jahr 1997 die SOFI ins Leben gerufen".

In der gleichen Botschaft wird präzisiert, dass die SOFI den Unternehmen einen Service public bieten, der "kommerziell nicht rentabel und komplementär zu den Diensten privater Dienstleistungs- und Beraterfirmen ist".

Die verschiedenen Programme (Exportförderung einerseits, Hilfe für Entwicklungs- und Transitionsländer andererseits) werden manchmal unter dem gleichen Begriff der *Förderungsinstrumente* zusammengefasst. In der Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS sind alle Instrumente zusammengefasst, die dazu beitragen sollen, die bilateralen Handelsbeziehungen zu verstärken, insbesondere die Handelstätigkeit von Schweizer Unternehmen¹⁴ :

"Zur Handelsförderung sind die bei der Osec konzentrierten Möglichkeiten der Exportförderung, die neu geschaffenen Instrumente der Investitionsförderung (SOFI, Start-up Fund), der Importförderung (SIPPO) und die Beteiligung an Messen im In- und Ausland voll auszunützen".

Die Beispiele zeigen, dass es in der Praxis unmöglich ist, die einzelnen Instrumente klar voneinander abzugrenzen, umso mehr, als sie sich an Schweizer KMU richten.

Nachstehend sind die Leistungen der verschiedenen Akteure und deren Kosten dargestellt, die für die KMU von Interesse sein können.

Die folgenden Leistungsanbieter sind in der vorliegenden Evaluation nicht vertreten:

- Organisationen, die vorwiegend im Importbereich oder in der Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz für ausländische Unternehmen sowie in spezifischen Sektoren tätig sind¹⁵,
- Dienstleistungserbringer, die finanziell von untergeordneter Bedeutung sind¹⁶.

¹³ Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, vom 20. November 2002 (02.086), S. 204.

Das Programm SOFI richtet sich ebenfalls an die KMU der OECD, aufgrund der Anwendung des Prinzips der ungebundenen Hilfe, das die Schweiz unterzeichnet hat.

¹⁴ Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS vom 31. März 2004 (04.020), S. 1889-1890.

¹⁵ Schweiz Tourismus, Präsenz Schweiz, Swiss Import Promotion Program (SIPPO), Location Switzerland.

¹⁶ Es handelt sich hauptsächlich um die drei nachfolgenden Dienstleistungen:

- Finanzhilfe an Verlagshäuser (Bundesamt für Kultur) : Fr. 656'000.- im 2003
- Internationale Förderung von Energieprojekten (Bundesamt für Energie) : ~ Fr. 210'000 im 2001
- Entwicklung ökologischer Produkte und Prozesse in Zusammenarbeit mit dem seco, der Osec und den Umweltschutzorganisationen (Bundesamt für Umweltschutz : Fr. 127'000.- im 2003)

2.2 Leistungen, Ressourcen und Kosten der Osec

2.2.1 Leistungen

Das Angebot der Osec (Osec Business Network Switzerland) richtet sich hauptsächlich an die im Exportgeschäft unerfahrenen KMU sowie an solche, die sich für neue Märkte interessieren. Der Leistungsauftrag zwischen dem seco und der Osec unterscheidet zwischen vier Hauptproduktgruppen¹⁷:

1. **Information:** Adressen in der Schweiz, internationale Adressen, Informationsbeschaffung, Unterstützung bei der Internetsuche, Suche von Lieferanten in der Schweiz, Suche von Lieferanten auf internationaler Ebene, internationale Ausschreibungen, Partner und Geschäftsmöglichkeiten, Zugang zur EU / zum EWR, Information über internationale Messen, Information über Messen in der Schweiz.
2. **Beratung:** Erstgespräche, Basisberatungen, Analyse der Erfolgchancen, Projektevaluation, Projektbegleitung, Herstellung von Geschäftskontakten, Normalarbeitsverträge, betriebsübergreifende Foren, Kontaktherstellung zu Spezialisten, Technologietransfer. Diese Leistungen werden im Allgemeinen in Rechnung gestellt, da sie nur dem einzelnen Leistungsempfänger dienen. Das Erstgespräch ist gratis. Die Analyse der Erfolgchancen wird mit Fr. 150.- pro Stunde verrechnet (teilssubventionierter Tarif), ab einem Mandat von mindestens Fr. 4'500.- (Fr. 4'000.- für Mitglieder). Die Kontaktherstellung zu Spezialisten, die nicht in der Info-Plattform figurieren, wird mit Fr. 200.- fakturiert. Leistungen für Projektcoaching und Vermittlung von Geschäftsbeziehungen werden vollumfänglich in Rechnung gestellt, nämlich mit Fr. 225.- pro Stunde.
3. **Auslandmarketing:** Förderung von Schweizer Unternehmen im Ausland, z.B. mittels schriftlicher oder elektronischer Werbung. Teilnahme an Messen: Schweizer Präsenz an internationalen Messen, Werbung für Messen und Events. Diese Leistungen werden in der Regel verrechnet.
4. **Ausbildung:** Seminare für Mitarbeitende des Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA und der Swiss Business Hubs (SBH) sowie für Partner des Innennetzes.

Im Entwurf für den Leistungsauftrag 2004 wird versucht, diese vier Produktgruppen neu so zu definieren, dass es möglichst wenig Überschneidungen mit dem privaten Leistungsangebot gibt.

2.2.2 Ressourcen der Osec

Die Osec zählte Ende 2003 86,85 Arbeitsstellen. Sie befinden sich alle in der Schweiz (Zürich, Lausanne, Lugano), im Gegensatz zu den meisten Exportförderungseinrichtungen anderer Länder, die in der Regel einen grossen Teil ihres Personals im Ausland beschäftigen. Die Osec hat jedoch Weisungs- und Aufsichtsbefugnis über dreizehn Swiss Business Hubs (SBH) im Ausland, wovon elf dem EDA und zwei den Handelskammern unterstellt sind.

Gemäss Osec-Zahlen beliefen sich die Einnahmen im Jahr 2003 auf 27,3 Millionen Franken¹⁸. Die Einnahmen setzen sich wie folgt zusammen.

¹⁷ Beschreibung der Produkte gemäss Angaben auf der Osec-Website im Internet: www.Osec.ch.

¹⁸ Einschliesslich der Euro Info Centres, jedoch ohne das Importförderungsprogramm (SIPPO), das kürzlich am 30. April 2003 von der Osec abgekoppelt wurde.

Tabelle 2: Aufschlüsselung der Einnahmen der Osec

Einnahmen	Mio SFr.
Bund	17.1
Kunden	3.9
Mitgliederbeiträge (~1'400)	1.6
Transfereinnahmen (Messen)	3.9
Ausserordentliche Einkünfte	0.8
Total	27.3

Quelle: Finanzdaten Osec 2003

Die Osec hat zwischen 2001 und 2003 vom Bund insgesamt 48,9 Millionen Franken erhalten, einschliesslich 3,6 Millionen Franken für die Restrukturierung ihres Dispositivs und der Ausbildung, insbesondere für die Mitarbeitenden der SBH.

Zwischen 1998 und 2003 erhöhte sich der Bundesanteil um 3,9 Millionen von 13,2 auf 17,1 Millionen Franken. Die Mitgliederbeiträge gingen um 0,6 Millionen Franken zurück, da sich die Zahl der Mitglieder von 2000 im 1998 auf 1400 im 2003 verringerte. Die Kundeneinnahmen verringerten sich von 12,4 Millionen Franken im 2000 auf 7,9 Millionen Franken im 2003 (einschliesslich der Transfereinnahmen aus Messen).

Ausserdem wurden der Osec im 2004 20,1 Millionen Franken überwiesen. Der vom Parlament im Rahmen eines höchst umstrittenen Bundesbeschlusses festgelegte Betrag wurde damit um 3 Millionen überschritten. Aufgestockt wurde er mit Mitteln aus dem Bundesamt für Aussenwirtschaft, die der Stärkung des Aussennetzes dienen sollen.

2.2.3 Kosten

Im 2003 beliefen sich die Kosten der Osec auf 27,2 Millionen Franken. Zieht man davon die Transferkosten ab (Teilnahme an Messen: 3,6 Millionen), ergeben sich 23,6 Millionen Franken. Der Bund beteiligt sich also zu mehr als 70% an den Kosten der Osec. Folgende Tabelle aus den Finanzdaten der Osec liefert eine Aufschlüsselung der Kosten nach Hauptproduktgruppen.

Tabelle 3: Verteilung der Kosten der Osec – nach vier Hauptproduktgruppen (2003)

	Kosten (Mio)	Einnahmen (Mio)	Saldo (Mio)	Anteil (%)
Information	3.8	1.1	2.7	23%
Beratung	3.9	1.0 ¹⁹	2.9	25%
Marketing im Ausland	8.3	4.5	3.8	33%
Ausbildung	2.1	-	2.1	18%
Subtotal	18.1	6.6	11.5	100%

¹⁹ 0,7 betreffen die eigentlichen Beratungsleistungen (Basisberatung, Tage der offenen Türe für Unternehmen, Zweckmässigkeitsanalysen, Massnahmenkatalog, Kontaktherstellung, B2B, Foren).

Kosten ausserhalb der vier Produktgruppen	Kosten (Mio)	Einnahmen (Mio)	Saldo (Mio)
Förderung der Osec in der CH	3.1	2.0	1.1
Kosten Management und Direktion	2.4	-	2.4
Euro Info Centre Schweiz (EICS)	1.7	0.4	1.3
Technology Center	0.7	-	0.7
Subtotal	7.9	2.4	5.5
Total	26.0	9.0	17.0

Quelle: Finanzdaten Osec 2003

Die Kostenverteilung pro Produktgruppe entspricht mit Ausnahme der Ausbildungskosten annähernd den in der Botschaft zum Exportförderungsgesetz angegebenen Werten.

2.2.4 Finanzierung des Aussennetzes durch die Osec

Die Schweiz ist das einzige westeuropäische Land, das nicht über personelle Mittel für das Aussennetz der Exportförderungsorganisation verfügt²⁰. Die Osec beteiligt sich jedoch an den Kosten der SBH und gewisser Handelskammern²¹. 2003 hat sie ungefähr eine Million Franken für das Aussennetz aufgewendet:

- 628'000 Franken für die elf SBH, die vom EDA verwaltet werden (der Hauptteil der Finanzierung läuft über das EDA – siehe Kapitel weiter unten),
- 200'000 Franken für die beiden SBH, die von den Handelskammern verwaltet werden (Italien und Österreich),
- 175'000 für sieben Handelskammern, die für Schweizer Auslandvertretungen tätig sind.

Somit gehen jährlich gesamthaft 375'000 Franken an die Handelskammern im Ausland, d.h. 100'000 Franken weniger als vor dem neuen Exportförderungsgesetz²². Im Übrigen zahlt die Osec für Dienstleistungen des Innennetzes seit dem 1. Juli 2003 jährlich 50'000 Franken an die Schweizerischen Industrie- und Handelskammern.

Beurteilung: Mit dem neuen Exportförderungsgesetz verschlechterte sich die finanzielle Situation der Handelskammern; als das Gesetz in Kraft trat, hegten sie noch völlig gegenteilige Erwartungen. Die Einführung der SBH führte einzig zu einer leichten Zunahme der Subventionen an die italienische und österreichische Handelskammer. Die vom EDA verwalteten SBH finanzierten sich aus zwei Quellen; eine davon ist die Osec, welche die operativen Tätigkeiten bezahlt. Zur Überwachung der Tätigkeit der SBH und der Handelskammern wurde eine ganze Reihe von Controllinginstrumenten eingeführt. Zwar konnte man damit die Transparenz über die ausgerichteten Leistungen erheblich verbessern, auf der andern Seite führten diese Instrumente zu einer Zunahme des administrativen Aufwandes für das Reporting.

²⁰ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec.

²¹ Einige bilaterale Handelskammern erhalten für weitere Dienstleistungen wie insbesondere die Förderung des Wirtschaftsstandorts Schweiz ebenfalls einen bescheidenen Beitrag vom seco oder von Location Switzerland.

²² Das seco hat 1999 475'000 Franken an fünfzehn bilaterale Handelskammern bezahlt. Sechs Handelskammern erhalten keine Subventionen mehr, das entspricht 200'000 Franken weniger als im 1999. Für die andern 8 wurden die Subventionen leicht erhöht (50'000 Franken im Total). Die beiden bilateralen Handelskammern, die den Status als SBH erhielten (Italien und Österreich), konnten eine Einnahmenerhöhung von 50'000 Franken (Österreich) und 25'000 Franken (Italien) verzeichnen.

2.3 Leistungen und Kosten des Aussennetzes

Die Informationen in diesem Kapitel stammen aus der Umfrage bei den 127 Schweizer Auslandsvertretungen und den 13 SBH²³. Erstmals verfügt man über quantitative Informationen über die Leistungen, die Mittel und die Kosten des Aussennetzes für den Bund. Der detaillierte Bericht kann bei der EFK bezogen werden²⁴.

2.3.1 Leistungen der Auslandsvertretungen

Die Schweizer Vertretungen im Ausland gewährleisten die Grundversorgung, die im Jahr 2001 nach der Einführung der neuen Gesetzgebung gemeinsam vom EDA, der Osec und dem seco neu definiert wurde. Die Aufgaben sind im « Manual Grundversorgung » beschrieben, einer Richtlinie für das Personal der Auslandsvertretungen, das kommerzielle Dienstleistungen erbringt. Die Leistungen, die von den Schweizer Auslandsvertretungen angeboten werden, sind standardisiert und werden im Manual detailliert beschrieben. Sie gliedern sich in drei Produktgruppen: Information, Beratung und Marketing. Jede Produktgruppe ist wiederum in 19 Module unterteilt:

A. Information

- Bericht über das Gastland (Wirtschafts- und Geschäftssituation). Die Wirtschaftsberichte weisen eine präzise, vom seco definierte Struktur auf.
- Allgemeine Informationen über die wichtigsten Geschäftszweige.
- Business Guide.
- Rechtliche Aspekte und Kenntnis der geltenden Gesetzgebung im Steuer-, Geschäfts- und Finanzbereich.
- Marktbezogene Basisadressen für Schweizer Unternehmen.
- Adressen von Schweizer Firmen und ihren Vertretungen im Gastland.
- Adressen von Spezialisten (Know-How-Pool)
- Informationen über öffentliche Ausschreibungen.
- Messen, Foren und andere Veranstaltungen.
- Business Contacts (Anfragen von Schweizer Unternehmen).
- Business Contacts (Anfragen von ausländischen Unternehmen).

B. Beratung

- Individuelle Beratung; Gespräche mit Unternehmen.
- Offizielle Kontakte.
- Networking; Kontakte zu lokalen Wirtschaftskreisen.

C. Marketing

- Allgemeines Marketing; Förderung der Schweiz als Wirtschaftsstandort.

²³ Situation am 30.9.2003.

²⁴ EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Aussenstellen des EDA (separater Anhang zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004

- Teilnahme an Handelsmessen und Unterstützung von Events; offizielle Schirmherrschaft für die Organisation von Veranstaltungen.
- Empfang von Schweizer Delegationen und Organisation von Besuchsprogrammen.

Jede Aktivität ist im Manual kodiert, siehe Beispiele im Anhang. Beim Networking geht es beispielsweise darum, Kontakte zu den lokalen Behörden und den Wirtschaftskreisen herzustellen. Das Networking hat insbesondere zum Ziel, Veränderungen und wichtigste Trends in den lokalen Märkte festzustellen und zu antizipieren, die Kontaktherstellung zwischen den Schweizer Unternehmen und der lokalen Geschäftswelt zu ermöglichen und zu vereinfachen und den richtigen Ansprechpartner zu finden, um vertrauenswürdige Informationen oder Ratschläge zu erhalten. Ferner geht es darum, dass den Schweizer Unternehmen für weitergehende Informationen eine vertrauenswürdige externe Dienstleistungsquelle angegeben werden kann. Die SBH sind gehalten, im Bereich Networking eine besonders aktive Rolle zu spielen. Als Beispiel eines aktiven Engagements erwähnt das Manual die Möglichkeit, « Business Lunches » zu organisieren, Kontakte zu Institutionen zu knüpfen, welche für eine ständige Präsenz der Schweiz sorgen (bilaterale Handelskammern, Swiss Business Club, Schweizer Vereine). Empfohlen wird ebenfalls, Verbindungen zu den lokalen Berufsverbänden herzustellen oder Partnerschaften mit lokalen Institutionen einzugehen, beispielsweise mit den lokalen Handelskammern, was einen "Multiplikatoreneffekt" auslöst.

Das Dienstleistungsangebot richtet sich sowohl an schweizerische wie auch an ausländische Unternehmen und betrifft die Wirtschaftsförderung im weiteren Sinn, also die schweizerische Exportförderung und auch die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

Sechs diplomatische Vertretungen der Schweiz (Argentinien, Australien, Marokko, Portugal, Tschechische Republik, Venezuela) haben einen Teil dieser Tätigkeiten an die bilateralen Handelskammern delegiert.

Gemäss Verordnung über die Gebühren der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz müssen Dienstleistungen an Dritte verrechnet werden, insbesondere die Leistungen im Bereich der Wirtschafts- und der Exportförderung. Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe g legt die Kriterien für die Leistungsverrechnung sehr genau fest: Die Gebühren werden nach Zeitaufwand bemessen, namentlich für « Erstgespräch, Vorstellung der Dienstleistungen, Bedürfnisabklärung, individuelle Beratung, Erarbeiten von Lösungsvorschlägen, Ratschläge und andere Dienstleistungen entsprechend der Grundversorgung in der Wirtschafts- und Exportförderung sowie Marktanalysen, Kontaktvermittlung, Bearbeiten von Projekten, Betreuung von Delegationen und Messen und weitere Dienstleistungen, die üblicherweise von den Exportstützpunkten erbracht werden». Die erste Stunde Arbeitsaufwand wird für diese Dienstleistungen nicht in Rechnung gestellt. Darüber hinaus beträgt die Gebühr je halbe Stunde Arbeitsaufwand oder einen Bruchteil davon 75 Franken²⁵.

Im Jahr vor dieser Studie haben 48 Vertretungen für Leistungen Gebühren über 2'000 Franken in Rechnung gestellt. Der von den Auslandsvertretungen insgesamt fakturierte Betrag beläuft sich auf 165'000 Franken im Jahr 2001 und 250'000 Franken im Jahr 2002.

2.3.2 Spezifische Leistungen der SBH

Die Swiss Business Hubs stellen die wichtigste Neuerung dar, die mit der neuen Gesetzgebung Einzug hielt. Sie ermöglichen eine Professionalisierung der Exportförderung. Gegenwärtig

²⁵ Bis im Juni 2003 betragen die Gebühren 60 Franken. Aufgrund einer Ordnungsrevision wurden die Gebühren ab 1. Januar 2004 auf 75 Franken angehoben.

tig gibt es in den Industrie- und Schwellenländern dreizehn Hubs: zwei werden von den bilateralen Handelskammern verwaltet, die übrigen elf vom EDA. Ein vierzehnter SBH sollte im 2005 in Dubai seine Tore öffnen. Im Leistungsauftrag zwischen dem seco und der Osec hatte man etwa 20 SBH geplant. Die SBH wurden in denjenigen Ländern eingerichtet, die für die Schweizer Exporteure von grosser Wichtigkeit sind. Die vom EDA verwalteten SBH sind zweifach unterstellt: Das Personal und die Infrastruktur unterstehen dem EDA, die operativen Geschäfte dem Osec. Der Missions- oder Postenchef ist gegenüber dem Personal der SBH weisungsbehaftet. Die Tätigkeiten der SBH sind in einem Leistungsauftrag definiert, der von der Osec erarbeitet wurde, und richten sich an die KMU. Neben der Grundversorgung liefern die SBH spezifische Informationen über die Märkte und erstellen allgemeine Marktanalysen. Für 2004 waren in den dreizehn SBH 27 allgemeine Studien über die unterschiedlichsten Branchen wie Biotechnologie, Nahrungsmittel, Textilbereich, Möbel, Schiffsbau, Medizin, Eisenbahn, Sicherheit, Verpackungen, Umwelt, Automobil- und Flugzeugindustrie geplant.

Die SBH können Informationen über die potenziellen Märkte in den einzelnen Wirtschaftssektoren beschaffen. Sie offerieren den KMU individuelle Beratungen und Unterstützung bei der Suche nach einem Vertriebspartner oder einem Vertreter. Sie bieten zudem Hilfestellung für die Teilnahme an Messen oder die Organisation von spezifischen Veranstaltungen, ferner können sie auch Veranstaltungen zur Förderung der Schweizer Industrie organisieren. Die Schweizer KMU können von den Kontakten der SBH zu den lokalen Behörden und den Wirtschaftsverbänden profitieren. Manchmal wird einer Marktstudie auch in Zusammenarbeit mit lokalen Beratern durchgeführt. Die einzelnen SBH beteiligen sich auch an Beratungsgesprächen in der Schweiz, die von der Osec organisiert werden, um die Marktverhältnisse in ihrem Land vorzustellen und die spezifischen Anfragen der KMU beantworten zu können.

Die SBH entsprechen gemäss Osec einer neuen Philosophie, die auf dem Prinzip der zentralen Anlaufstelle beruht: «Die Schweizer KMU erhalten für ihren Markteintritt von Swiss Business Hub eine konkrete und breit gefächerte Hilfe in allen ihren Phasen der Entwicklung: Information über Bezugsquellen, Machbarkeitsstudien, Aktionspläne, Businesspläne, Suche von Geschäftspartnern und Expansionsmöglichkeiten».

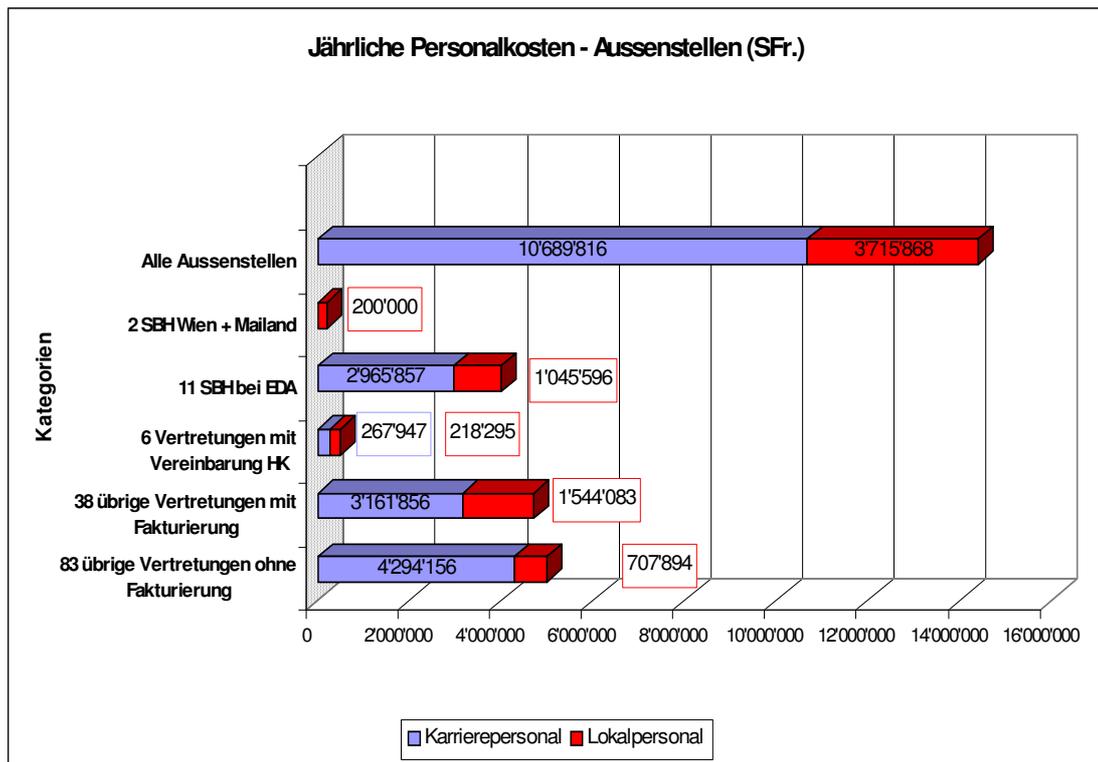
2.3.3 Personalressourcen

Rund 280 Personen sind im Bereich der Exportförderung tätig. Unter Berücksichtigung des ermittelten Beschäftigungsgrades in der Exportförderung besetzen sie ungefähr **105 Vollzeitstellen**. 45 Stellen entfallen auf das Karrierepersonal des EDA (versetzbar), etwa 60 Stellen auf Lokalangestellte. 42 Vertretungen verfügen über mehr als eine 80%-Stelle.

2.3.4 Kosten

Die Kosten für den Bund belaufen sich auf ungefähr 23,6 Millionen Franken, davon entfallen nach Schätzung des EDA 14 Millionen auf das Personal und 9,4 Millionen auf die Infrastruktur. Rund 30% der vom EDA aufgewendeten Personalressourcen in der Exportförderung sind für die Hubs bestimmt. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Personalkosten, aufgeschlüsselt nach Vertretungen und nach Hubs.

Tabelle 4: Aufschlüsselung der Lohnkosten in den Auslandvertretungen



Die Personalkosten der 11 EDA-Hubs betragen ungefähr 4 Millionen Franken oder etwa 365'000.- pro Hub. Der kostengünstigste EDA-Hub kommt auf ungefähr Fr. 200'000.- zu stehen. Die Osec bezahlt rund 100'000.- für die zwei Hubs, die von den bilateralen Handelskammern verwaltet werden. Man kann also sagen, dass die vom EDA verwalteten Hubs den Bund heute je nach Standort zwei- bis viermal teurer zu stehen kommen als diejenigen, welche von bilateralen Kammern geführt werden. Darin nicht berücksichtigt sind die Infrastrukturkosten des EDA. Die Handelskammern übernehmen einen Teil der Kosten und ihre Lohnkosten sind geringer. Auch diese Feststellung muss insofern relativiert werden, als gewisse Aufgaben nicht an die Handelskammern delegiert werden können, wie z.B. Verhandlungen über Doppelbesteuerungsabkommen oder das Treffen von Massnahmen gegen die Diskriminierung von Schweizer Unternehmen. Überdies bieten die Schweizer Auslandvertretungen den Vorteil des direkten Zugangs zu den politischen Behörden eines Landes.

Beurteilung: Die Beschreibung aller Tätigkeiten der EDA-Vertretungen zeigt, dass die Aufgaben sehr vielfältig sein können und einen grossen Einsatz verlangen. Sie scheinen einer noch nicht verwirklichten Idealvorstellung zu entsprechen. Letztlich hängt alles von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Art des Gastlandes ab (Industrieland, Schwellenland). Angesichts der verfügbaren Ressourcen kommt der Koordination mit allen lokalen Institutionen eine wesentliche Bedeutung zu. Den SBH stehen mehr Mittel zur Verfügung, um die Forderungen der Unternehmen zu erfüllen (ihre Rolle kommt eher den Aufgaben eines Beraters gleich), weil sie die Möglichkeit haben, in ganz unterschiedlichen Branchen allgemeine Marktanalysen zu erstellen und externe Mandate zu vergeben, die anschliessend von der Osec weiterverrechnet werden. Die Leistungen aller Auslandvertretungen hängen stark vom Botschafter und den Prioritäten ab, die er in seiner Zielsetzungsvereinbarung mit dem EDA festlegt.

2.4 Die Leistungen und Kosten von SOFI

SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) wurde 1997 gegründet, um Unternehmen zu unterstützen, die Investitionsprojekte in Transitions- oder Entwicklungsländern vorbereiten und durchführen. Das seco hat 27 Länder definiert, in denen SOFI aktiv sein soll²⁶. Von diesen 27 Ländern werden sieben als vorrangig eingestuft: China, Indien, Russland, Südafrika, Ägypten, Ex-Jugoslawien und Bulgarien. Brasilien gilt nicht mehr als Schwerpunktland.

Nachstehend die wichtigsten Leistungen für Schweizer Unternehmen oder Investoren:

1. Verbreiten der "Vorstellung des Investierens"

SOFI wirbt bei potenziellen Investoren aus der Schweiz und anderen OECD-Staaten für vorteilhafte Investitionsmöglichkeiten in Ländern, deren Wirtschaft in Entwicklung oder im Umbruch ist. SOFI tut dies anlässlich von Konferenzen und Business Missionen und in Publikationen.

2. Vermitteln von Information

SOFI stellt Informationen zur Verfügung, die für die Vorbereitung und die Durchführung von Projekten benötigt werden. Dies schliesst aktuelle Analysen von Investitionsklima und Rahmenbedingungen in den Partnerländern sowie Finanzierungsmöglichkeiten und besondere projektbezogene Fragen ein. SOFI informiert die Privatwirtschaft der Schweiz und anderer OECD-Staaten über attraktive Projekte.

3. Schmieden von Partnerschaften

SOFI führt Unternehmen aus der Schweiz und anderen OECD-Staaten mit möglichen Partnern zusammen.

4. Beraten

SOFI berät bei der Entwicklung von Investitions- und Markteintrittsstrategien, beim Erstellen von Business Plans, bei der Finanzierung und der Finanzplanung. SOFI führt Vorinvestitionsabklärungen durch, hilft beim Erstellen von Projektunterlagen und unterstützt in Verhandlungen.

5. Unterstützen der Umsetzung

SOFI stellt Experten und Expertinnen vor Ort zur Verfügung, die bei der Planung, Überwachung und praktischen Umsetzung von Projekten aktiv Unterstützung leisten, um sicherzustellen, dass allen Herausforderungen angemessen begegnet wird und die angestrebten Ziele erreicht werden.

SOFI betreibt auf Mandatsbasis SWISSCHAM und andere Handelskammern wie Schweiz – Russland, Schweiz - Kasachstan, Schweiz – Ukraine und Schweiz – Osteuropa. 25 Personen arbeiten für SOFI.

Die Kosten des Bundes belaufen sich auf 4,9 Millionen Franken pro Jahr. Die Mittel für SOFI verteilen sich im 2003 wie folgt: Fr. 4'500'000.- für das Mandat der Investitionsförderung, Fr. 334'000.- für die Verwaltung des "Start-Up"-Fonds und Fr. 16'000.- für andere Aufgaben, die vom seco übertragen wurden. Im Übrigen generiert SOFI ungefähr 15% ihrer Einnahmen oder Fr. 952'000.- aus privaten Mandaten oder aus solchen, die ihr von internationalen Verbänden oder Organisationen übertragen werden.

²⁶ Die Fokussierung der Hilfe an diese 28 Länder ist nicht spezifisch für SOFI. Es handelt sich vielmehr um eine vom seco erstellte Liste von 28 Entwicklungs- und Transitionsländern, auf die sich die Hilfe konzentrieren soll. Die Länderauswahl von seco und SOFI ist somit identisch.

Beurteilung: Die Leistungen von SOFI entsprechen etwa jenen der Osec. Der Schwerpunkt liegt indessen auf Entwicklungs- und Transitionsländern und auf der Beratung über Finanzierungsinstrumente. Was die Schwerpunktländer anbelangt, sind vier davon schon einem Hub zugeordnet (China, Indien, Russland, Brasilien). Durch die kürzlich erfolgte Übernahme des Verwaltungsmandats für das Sekretariat von SWISSCHAM und gewisser Handelskammern positioniert sich SOFI gewissermassen als Parallelorganisation zur Osec. Sie wird von den Handelskammern unterstützt, insbesondere infolge von deren Unzufriedenheit über die Einführung des neuen Exportförderungsgesetzes.

2.5 Leistungen und Kosten der übrigen Akteure

Nachstehend sind nur die staatlichen oder stark subventionierten Akteure erwähnt, die im Rahmen des Exports eines Produktes oder einer Dienstleistung in direkter Verbindung zu den Unternehmen stehen und den Bund mehr als eine Million Franken pro Jahr kosten.

2.5.1 Projekte in Entwicklungs- und Transitionsländern, die für Schweizer Unternehmen von Interesse sind (seco)

Ziel dieser Massnahmen ist die Armutsbekämpfung durch die Förderung von Marktwirtschaft und nachhaltiger Entwicklung (Wasser- und Energieversorgung, Landrechte, Umwelt, Gesundheit, öffentlicher Verkehr) in den Ländern Osteuropas, der ehemaligen Sowjetunion und in den Entwicklungsländern. Diese Massnahmen bieten ein Geschäftspotenzial, das Schweizer Unternehmen sehr interessieren dürfte.

Die Projekte zur Infrastrukturfinanzierung bieten den Partnerländern Unterstützung bei der Einrichtung ihrer vordringlichsten sozialen und wirtschaftlichen Infrastrukturen. Sie dienen der Finanzierung des Kaufs von Ausrüstungsgütern und Dienstleistungen, die mehrheitlich aus der Schweiz stammen und für die Errichtung oder Modernisierung von Infrastrukturen notwendig sind.

Nicht rückzahlbare Zuschüsse und Mischfinanzierungen, die Bundessubventionen und Handelskredite von Schweizer Banken kombinieren, dienen als Finanzinstrumente. Die Projekte zur Infrastrukturfinanzierung bewegen sich um 70 Millionen Franken pro Jahr. Die öffentlichen Ausschreibungen erscheinen im Schweizerischen Handelsamtsblatt. Die Mischkredite zur Infrastrukturverbesserung belaufen sich auf etwa 18 Millionen Franken.

Alle diese finanziellen Hilfen und Projekte werden vom Leistungsbereich «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» des seco geleitet oder überwacht. Die Ressorts «Investitionsförderung» und «Handels- und Umwelttechnologietransfer» leiten oder überwachen Projekte, die für Schweizer KMU von Interesse sein können. Es gibt mehrere Instrumente oder spezifische Fonds für die insgesamt 27 Entwicklungs- oder Transitionsländer, denen das seco Priorität einräumt. Zur Veranschaulichung ist nachstehend eine Liste der Projekte in China aufgeführt. Diese Projekte respektieren die Kriterien der Nachhaltigkeit und zielen darauf ab, die Umwelt zu schützen, den Ausbau des Privatsektors und der KMU zu unterstützen, die Herstellung und den Handel von Produkten zu fördern:

- Verstärkung der öffentlichen Krankenhäuser in Urumqi und Xinjiang
- Umweltprojekt mit Mischfinanzierung: Errichtung einer Verbrennungsanlage in Xiamen, Fujian

- Studie über die Durchführung eines umweltgerechten Entwicklungsprozesses
- Projekt "China Project Development Facility" (CPDF)
- Programm "Environmentally Sound Technologies" (EST)
- Aufbau einer exportorientierten Blumenzucht-Industrie in die Provinz Yunnan
- Projekt Personalentwicklung und -management in den Wirtschaftsförderungszonen in China
- Projekt zur Regenerierung des Regenwaldes in der Provinz von Yunnan
- Bilanz über die Umweltressourcen des Regenwaldes
- Errichtung von Kriterien und Indikatoren für ein nachhaltiges Wachstum des Regenwaldes
- Abfallentsorgung.

Die Mischkredite, die Dienstleistungen von SOFI, der Start-up-Fund des seco und der Sino-Swiss Partnership-Fund könnten die Schweizer KMU ganz besonders interessieren. Der Start-up-Fund finanziert 50% der Kosten der Vorbereitungsphase für neue Investitionsprojekte. Der Sino-Swiss Partnership-Fund hat zum Ziel, KMU aus der Schweiz oder anderen OECD-Ländern durch Joint Ventures in ihren Investitionsbestrebungen in China zu unterstützen und ihnen zu helfen. SOFI informiert und berät KMU über den Sino-Swiss Partnership-Fund. Das seco hat die Verwaltung des Start-up-Fund an SOFI übertragen. Die Implementierung der Projekte in China erfolgt für den Start-up-Fund teilweise mit Unterstützung von privaten Beratern und für den zweiten Fonds mit Hilfe einer Unternehmung, der Sino-Swiss Venture Capital Fund Management (SSVCFM). Die Botschaft nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrats der SSVCFM teil. Das führt angesichts der Vielzahl von Akteuren zu einer ganzen Reihe komplizierter Entscheidungsprozesse: eine Person des seco (Ressort Investitionsförderung), der SOFI-Verantwortliche für die Fernostgeschäfte, der SOFI-Verantwortliche für den Start-up-Fund, der Direktor der SSVCFM, die Schweizer Botschaft in Peking und die lokalen Berater, die im Auftrag von SOFI tätig sind.

Die vierte Kreditlinie der Mischkredite (für Projekte, die vor Dezember 2002 eingereicht wurden) war für Investitionen im Bereich der Umwelttechnologie bestimmt. Die Schweizer Botschaft sichert die Verbindung zwischen den schweizerischen und chinesischen Behörden, sowohl während der Projektvorbereitung als auch während der Evaluation und bietet Unterstützung bei der Umsetzung. Für verschiedene der oben erwähnten Projekte wurden Mischkredite gesprochen (Spitalprojekt Urumqi und Verbrennungsanlage in Xiamen). Das Total der Kredite für China darf 25 Millionen Franken pro Jahr nicht übersteigen. Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass das BUWAL, das ebenfalls in der Förderungen der Umwelttechnologie im Ausland tätig ist, keine Aktivitäten entwickelte.

Die Durchführung von anderen Projekten aus dem Bereich Handel und Umwelt wird oftmals an externe Vertretungen vergeben. Mit Projekten wie Cleaner Production Center sind die Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (ONUDI) und ihre lokalen Vertretungen betraut, die mit Beratern zusammenarbeiten. Ein « Swiss Reference Center », bestehend aus Spezialisten und Schweizer Unternehmen, überwacht das Gesamtprojekt bis zur Phase der Umsetzung. Die Expertengruppe im Projekt « Environmental Sounds Technology » wird von der Firma Carbotech AG geleitet, die auf die Beratung im Umweltbereich spezialisiert ist.

2.5.2 Wirtschaftsinformationen nach Ländern (seco)

Die Länderinformationen des seco im Internet geben eine Übersicht über die wirtschaftliche Situation in den einzelnen Ländern. Sie vermitteln allgemeine Wirtschaftsdaten, geben Auskunft über die Zugehörigkeit zu multilateralen Wirtschaftsorganisationen, über den Stand der bilateralen Beziehungen und vermitteln Daten über die Geschäftstätigkeit und die Investitionen zwischen der Schweiz und dem betreffenden Land. Die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit oder zur Förderung von Transitionsprozessen werden ebenfalls erwähnt. Diese Informationen bestehen weitgehend aus den Wirtschaftsberichten, die von den Schweizer Auslandvertretungen geliefert werden. Sie informieren auch über die letzten offiziellen Besuche und enthalten die Adressen der diplomatischen Vertretungen der Schweiz und der Handelskammern oder der «Business Councils» sowie eine Reihe von Links zu andern Institutionen. Ab und zu findet man sogar Links, die sich direkt an Schweizer Unternehmen richten, welche am lokalen Markt interessiert sind. Das gilt beispielsweise für Informationen über Singapur (Juni 2004). Die Lohnkosten zur Erfüllung dieser Aufgabe werden vom seco mit jährlich 450'000 Franken veranschlagt. Nicht enthalten sind die Kosten, die den Schweizer Vertretungen für die Vorbereitung der Wirtschaftsberichte entstehen.

Erwähnenswert ist die Tatsache, dass der Leistungsbereich «Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit» über ein Länderinformationssystem verfügt, das sich auf verschiedene Quellen abstützt. Die Aufgabe, Wirtschaftsinformationen nach Ländern zusammenzutragen, obliegt dem Leistungsbereich «Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen». Dieser hat ganz allgemein die Aufgabe, die Wirtschafts- und Geschäftsinteressen der Schweiz in anderen Ländern wahrzunehmen und regelmässig die Kohärenz der wirtschaftspolitischen Massnahmen der Schweiz gegenüber anderen Ländern zu überprüfen. Eine weitere Aufgabe ist die Vorbereitung von bilateralen Regierungstreffen zwischen der Schweiz und dem betreffenden Land. Diese Dienststelle des seco organisiert Wirtschaftsmissionen oder anders gesagt Besuche in anderen Ländern. Je nach Status und Zielsetzungen der Mission können Schweizer Unternehmen zur Teilnahme eingeladen werden. Economiesuisse ist stark in die Vorbereitung solcher Missionen involviert, die sich in der Regel eher an grössere Unternehmen als an KMU richten. Abgesehen von der Agenda über die geplanten Missionen im laufenden Jahr ist über die Missionen und insbesondere über ihre Zielsetzungen wenig bekannt. Die Resultate und vor allem die potenziellen Märkte für Schweizer Unternehmen sind den KMU nicht zugänglich, sehr häufig nicht einmal den Mitgliedern des Innernetzes der Osec. 2004 konnten bezüglich der Informationen über Wirtschaftsmissionen Fortschritte erzielt werden.

2.5.3 Exporthilfe für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte (EZV / seco)

Die Exporthilfe für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte besteht in einem Preisausgleichssystem an der Grenze, mit dem Ziel, das Rohstoff-Preishandicap zu mildern. Die Grenzabgaben erhöhen den Preis der importierten, landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte, während Ausfuhrbeiträge bestimmte Landwirtschaftsprodukte für die Verarbeitung verbilligen. Ausfuhrbeiträge werden für bestimmte Grundstoffe ausschliesslich dem Warenhersteller gewährt. Die Verordnung über die Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten enthält eine Liste der Produkte, die unter diese Stützmassnahme fallen. Die Ausfuhrbeiträge bemessen sich nach der landwirtschaftlichen Grundstoffmenge, die zur Herstellung des ausgeführten Verarbeitungsproduktes verwendet wurde. Dieses Preisausgleichssystem untersteht der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV). Im 2003 beliefen sich die Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten auf 114,9 Millionen Franken. Diese Beiträge werden teilweise

durch Einnahmen aus Importzöllen gedeckt. Die Hersteller von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten können für Produkte, die vorübergehend zur Verarbeitung eingeführt und später wieder ausgeführt werden, in den Genuss einer Zollbefreiung kommen. Es handelt sich dabei um den Veredelungsverkehr. Die Zollbefreiung für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte belief sich im 2003 auf total 230 Millionen Franken. Diese Beihilfen werden mit den bilateralen Abkommen II mit der Europäischen Union starke Änderungen erfahren.

2.5.4 Exportrisikogarantie

Die Exportrisikogarantie ERG deckt die Risiken im Zusammenhang mit Exporten, insbesondere das politische und das Transfer-Risiko. Exporte von Konsum- und Investitionsgütern, Dienstleistungen, Lizenz- und Knowhowverträge und Zahlungsgarantien können durch eine ERG gedeckt werden. In der Schweiz niedergelassene und im Handelsregister eingetragene Firmen können diese Garantie beanspruchen. Sie ist selbst tragend, der Bund bürgt jedoch für die Garantien. Im 2003 betragen die Verpflichtungen der ERG insgesamt 8,96 Milliarden Franken. Neu wurden im 2003 Garantien in der Höhe von 2,20 Milliarden Franken gewährt. Mit einem Anteil von 13% ist die Türkei das Land, in dem sich die ERG am stärksten engagiert hat.

Die Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie wird von SWISSMEM, dem Branchenverband der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, im Auftrag des Bundes geführt. Die Geschäftsstelle berät die Exporteure, prüft die Geschäfte, bereitet die Sitzungen der Kommission vor, die über Anträge für die ERG befindet, und begleitet die Geschäfte. Die Kommission besteht aus acht Mitgliedern, wovon vier den Bund und vier die Wirtschaft, Exportindustrie und die Arbeitnehmerschaft vertreten. Der Entscheid über die Erteilung einer Exportrisikogarantie liegt je nach Höhe der Garantiesumme beim seco, EVD, EFD oder Bundesrat.

2.5.5 Investitionsrisikogarantie

Die Investitionsrisikogarantie (IRG) versichert politische Risiken, welche vom Investor nicht beeinflussbar und langfristig nicht voraussehbar sind. Die Garantie beschränkt sich auf Investitionen in Entwicklungsländern und Osteuropa. Sie sollen nicht nur zur Förderung der Wirtschaft der Gastländer beitragen, sondern auch in enger Beziehung zur schweizerischen Wirtschaft stehen. Dank der IRG kann ein Investor gewisse Risiken abdecken, die von ihm oder seinen Partnern nicht beeinflusst werden können und für die keine andere Deckung besteht oder abgeschlossen werden kann. Die IRG deckt das Verstaatlichungs- und Beschlagnahme-Risiko, das Kriegs- sowie das Transferrisiko. Beteiligungskapital, Leihkapital und Erträge können mit der IRG bis zu 70% versichert werden. Die Garantie kann für eine Dauer bis zu 15 Jahren gewährt werden. Die Modalitäten und Entscheidungsprozesse für die Erteilung einer solchen Garantie sind analog der ERG. Die Geschäftsstelle für die Investitionsrisikogarantie wird ebenfalls von SWISSMEM geführt. Im 2003 beliefen sich die Verpflichtungen der IRG auf 26,7 Millionen Franken.

2.5.6 Schweizerische Normen-Vereinigung

Die Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV) ist ein Dachverband für Normung. Sie besteht seit 1919. Die SNV ermöglicht mit ihren Fachbereichen allen Mitgliedern, aktiv in allen wichtigen Gremien zur Normierung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene mitzuwirken. Sie liefert und verkauft alle gewünschten Dokumente über Normen und technische Vorschriften. Sie bietet auch Seminare und Kongresse an. Die SNV betreibt das Schweizerische Informationszentrum für technische Regeln (Switec) , das alle Informationen über die Normen

und technischen Vorschriften erteilt, die in der Schweiz oder im Ausland gelten. Die SNV hat im Jahr 2003 Bundessubventionen in der Höhe von 1,85 Millionen Franken erhalten.

2.5.7 Ausfuhrbeihilfen für Wein, Käse, Milchprodukte, Kartoffeln, Früchte und Zuchtvieh (BLW)

Der Bund gewährt der Landwirtschaft verschiedene Stützmassnahmen zur Förderung der Exporte. Ferner wird auch das Auslandmarketing für ein Produkt als Ganzes, wie z.B. Käse oder Wein, unterstützt. Das BLW finanziert beispielsweise die Werbekampagnen im Käsesektor für die von der Switzerland Cheese Marketing AG (SCM) verwalteten Projekte, bis zu einer Höhe von 50%. Die Aktionäre dieser Gesellschaft sind Käsehändler und Branchenorganisationen. Die SCM organisiert weltweit Kommunikations- und Werbekampagnen für den Schweizer Käse. Sie betreibt Filialen in Deutschland, Italien und Frankreich und hat Vertretungen in Belgien und Spanien. Eine unabhängige Geschäftsstelle befindet sich auch in Nordamerika. Die SCM beschäftigt weltweit etwas 20 Mitarbeiter mit einem Budget von ungefähr 40 Millionen Franken. Die Bundesbeiträge für die Absatzförderung von Schweizer Käse im Ausland betragen im 2003 24,5 Millionen Franken. Der Rebbau verfügt über ein ähnliches Exportförderungssystem. 11 Millionen Franken gingen 2003 an den Verband der Schweizer Weinexporteure (Swisswine)²⁷ für Werbekampagnen, hauptsächlich in Deutschland, dem Hauptabnehmer von Schweizer Exportweinen (40%). Weitere Exportförderungsmassnahmen gibt es für Milchprodukte, für Zucht- und Nutztvieh und auch für Früchte und Gemüse, insbesondere Kartoffeln. Die Exportförderungsmassnahmen zielen vor allem darauf ab, den Agrarsektor vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen und das Niveau der Produktionspreise zu halten.

2.6 Die Handelskammern und der Exportberatermarkt

Hier gilt es zwischen den kantonalen und den bilateralen Handelskammern zu unterscheiden. Die kantonalen Handelskammern verfügen über ein gemeinsames Sekretariat, das von der Handels- und Industriekammer des Kantons Waadt geführt wird. SWISSCHAM umfasst einen grossen Teil der bilateralen Handelskammern. Die Handelskammern sehen sich als erste Anlaufstelle für KMU, da sie nahe bei der Basis und in Handelsfragen versiert sind. Diese Informationen stammen insbesondere aus der Studie der Firma MUNDI, die im Rahmen der vorliegenden Evaluation²⁸ durchgeführt wurde.

2.6.1 Kantonale Handelskammern

Die Exportberatungs-Dienstleistungen der kantonalen Handelskammern sind sehr unterschiedlich und hängen von der Grösse der Handelskammer ab. So bieten beispielsweise vier von 18 Handelskammern auf ihrer Website Dienstleistungen in der Exportberatung an. Massgebend ist ferner auch die Ausrichtung der Handelskammern: Die einen sind eher auf den Binnenmarkt ausgerichtet, während andere ihren Akzent auch auf den Exportbereich legen. Die Handelskammern beschäftigen sich sowohl mit der Förderung des Wirtschaftsstandortes als auch mit der Exportförderung. Sie bieten den KMU jedoch keine kommerziellen Dienstleistungen an, sondern beschränken sich darauf, Erstgespräche oder Standardinformationen (die verrechnet

²⁷ Die Eidg. Finanzkontrolle hat im 1999 das ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis der Weinförderung aufgezeigt. Siehe Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommission des Stände- und Nationalrats bezüglich der verstärkten Überwachung der Bundesfinanzen vom 29. Februar 2000.

²⁸ Siehe MUNDI CONSULTING (2004) Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung.

werden können) zu liefern. Im Vergleich zur Osec offerieren die Handelskammern im Rahmen der Exportförderung zwei Arten von Dienstleistungen, die nur sie allein anbieten können:

- Beglaubigung von Exportdokumenten: Die IHK (Industrie und Handel Kammer) sind befugt, Ursprungszeugnisse auszustellen und Dokumente zu beglaubigen.
- Ausstellen von ATA-Carnets: Die IHK stellen beispielsweise für Produktepräsentationen im Ausland, für die Teilnahme an Messen, die Versetzung von Monteuren die Zulassungspapiere für die vorübergehende Warenausfuhr aus gemäss den internationalen Abkommen.

Um alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft abdecken zu können, beschäftigen die einzelnen Handelskammern bis zu drei Personen. Die meisten Handelskammern haben keine Ressourcen, um Exportberatungsdienste anbieten zu können und leiten die Anfragen von KMU häufig an die Osec weiter. Die kantonale Handelskammer Zürich bietet keine Exportberatung an, der Grund liegt in ihrer örtlichen Nähe zur Osec. Die Handelskammern der Ostschweiz (Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell), der beiden Basel, von Neuenburg und der Genferseeregion legen den Akzent auch auf Informationen zum Exportgeschäft. Sie sehen sich als Türöffner für KMU, die exportieren wollen; sie liefern die ersten Antworten, erteilen massgeschneiderte Auskünfte, organisieren Veranstaltungen und Ausbildungsseminare. Dank ihrer Nähe zu den Nachbarländern haben diese Kammern sowie jene im Wallis und im Tessin enge Beziehungen zu den Nachbarregionen jenseits der Grenze geknüpft, insbesondere zu den Handelskammern in den entsprechenden Regionen.

Die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Handelskammern der deutschen Schweiz hält sich in Grenzen, ebenso ihre Zusammenarbeit mit der Osec. Man hat den Eindruck, dass jeder für sich arbeitet und keine Koordination der Tätigkeiten sucht. In der Romandie ist die Zusammenarbeit unter den Handelskammern besser und hat zu einer Art Aufgabenteilung mit Schwerpunkten und Spezialisierungen geführt, das gilt insbesondere für die Handelskammern Waadt, Genf, Neuenburg und Fribourg. Ausserdem ist die Zusammenarbeit mit dem Osec-Stützpunkt in Lausanne erfreulich, besonders im Austausch von Informationen und der Organisation von gemeinsamen Veranstaltungen oder wenn eine Anfrage eines KMU beantwortet werden muss. Die Tatsache, dass sich der Stützpunkt der Osec in Lausanne in den gleichen Räumlichkeiten wie die Waadtländer Industrie- und Handelskammer befindet, vereinfacht die Kontakte und den gegenseitigen Austausch. Im Tessin sind Osec und Handelskammer eng miteinander verbunden. Letztere stellt dem Osec-Delegierten und seiner Mitarbeiterin die Büroräume und die Infrastruktur zur Verfügung. Im Gegenzug steht ihnen vor Ort ein Spezialist in Fragen der Exportförderung zur Verfügung. Der Osec-Delegierte ist deshalb sehr praxisnahe und kennt die Tessiner Unternehmen sehr gut. Er kennt ihre Bedürfnisse und kann mit Hilfe der Osec-Mitarbeitenden in Zürich und im Aussennetz zielgerichtet reagieren.

2.6.2 Bilaterale Handelskammern

Die bilateralen Handelskammern umfassen eine ganze Reihe von sehr unterschiedlichen Organisationen, sowohl in Bezug auf Strukturen, Organisation, Ressourcen, Dienstleistungen und Professionalisierung. SWISSCHAM, die Dachorganisation, umfasst 38 bilaterale Handelskammern. Gewisse Kammern verfügen über Vertretungen in beiden Ländern, andere wiederum sind nur in einem der beiden Länder vertreten:

- Ungefähr ein Drittel der Kammern verfügt über eigene Büros in der Schweiz. Die Handelskammer Deutschland-Schweiz ist in Zürich vertreten, nicht aber in Deutschland selber, und sie beschäftigt mehr als zwanzig Personen. Die schweizerisch-amerikanische Handels-

kammer beschäftigt 8 Mitarbeitende. Die meisten andern Kammern dieser Art haben einen Generalsekretär mit ein oder zwei Angestellten.

- Ein weiteres Drittel hat ihren Hauptsitz im Partnerland, wo die Kammern ihren Haupttätigkeitsbereich haben. In solchen Fällen nimmt in der Schweiz ein Vertreter ihre Interessen wahr. Die Osec ist beispielsweise für das Sekretariat der Kammer Schweiz-Indien besorgt. Die Schweizer Präsenz der Handelskammern Schweiz-Österreich oder Schweiz-Portugal wird durch die BNPO, eine Beratungs- und Marketingfirma, wahrgenommen.
- Das letzte Drittel schliesslich hat keine Vertretung in der Schweiz, wie beispielsweise die schweizerische Handelskammer in Italien, die Kammer Schweiz-Australien oder Schweiz-Tschechische Republik. In diesen Fällen sind die Personalressourcen ebenfalls sehr unterschiedlich und variieren von zwei Angestellten in der Handelskammer Schweiz-Australien bis zu acht Personen in der Schweizer Handelskammer in Italien.

Die Handelskammern sind insofern bilateral, als sie den Unternehmen beider Länder Dienstleistungen anbieten. Neben den Fragen um das Exportgeschäft betreiben sie auch Wirtschaftsförderung und beantworten Anfragen ausländischer Unternehmen, die am Schweizer Markt interessiert sind. Ihre Aktivitäten orientieren sich an den Mitgliederwünschen und ihre Leistungen sind nicht spezifisch auf KMU ausgerichtet.

Die grössten bilateralen Handelskammern haben ihre eigenen Spezialisten in der Exportberatung und können für juristische oder steuerliche Fragen auf Experten zurückzugreifen. Die Kammern mit begrenzten Personalressourcen richten sich an ihre eigenen Mitglieder, um eventuelle Anfragen von Unternehmen zu beantworten.

Die Stärke der bilateralen Handelskammern liegt in ihrem Beziehungsnetz, über das sie im jeweiligen Land verfügen. Sie bieten Geschäftsmöglichkeiten in beide Richtungen (Import/Export) an, offerieren verschiedene Dienstleistungen und Ergänzungen und verfügen über gute Kenntnisse der lokalen Märkte. Ausserdem sind ihre Dienstleistungen häufig auch Nichtmitgliedern zugänglich. Hinsichtlich der Qualität und des Dienstleistungsumfangs bestehen aber unter den einzelnen Kammern sehr grosse Unterschiede, die von den Personalressourcen abhängig sind. Sie können sich nicht ausschliesslich den Anfragen von KMU widmen und haben je nachdem wenig Kapazität, um auf spezifische Fragen einzugehen. Sie konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Bedürfnisse ihrer Mitglieder. Vereinzelt handelt es sich sogar um Milizorganisationen, die nur über minimale Strukturen verfügen. Die Vielfalt und Heterogenität der Kammern macht es den KMU nicht einfach, von der Schweiz aus zu Informationen zu kommen: den unerfahrenen KMU wird eine bilaterale Kammer ohne Vertretung in der Schweiz kaum bekannt sein. Umgekehrt wirkt sich die Verschiedenartigkeit der schweizerischen und der ausländischen Vertretung einer Kammer für den Zugang zu Informationen erschwerend aus.

Die Stärke der Kammern liegt hauptsächlich in ihrem Netzwerk und der Fähigkeit, die Schweizer Unternehmen daran teilhaben zu lassen. Darüber hinaus organisieren die Kammern Veranstaltungen, Seminare und Konferenzen oder Treffen zum Erfahrungsaustausch.

Zwei bilaterale Kammern führen Swiss Business Hubs, in Mailand und in Wien. Sechs Kammern haben mit der Schweizer Botschaft des betreffenden Landes einen Vertrag abgeschlossen, um die Grundversorgung des Bundes in den Geschäftsbeziehungen zu gewährleisten (Argentinien, Australien, Marokko, Portugal, Tschechische Republik, Venezuela).

Verschiedene Kammern stehen auch unter einer neuen Leitung und sind bestrebt, das Dienstleistungsangebot auszubauen und zu professionalisieren oder mindestens ihre Tätigkeit sichtbar zu machen.

2.6.3 Weitere private Akteure

Auch die Berufsverbände erteilen ihren Mitgliedern Standardinformationen über das Exportgeschäft, wie z.B. die SWISSMEM. Sie liefern Fachauskünfte sowie Berichte über die Situation in den ausländischen Staaten (Statistiken, Konkurrenzanalysen, ...). Ergänzend dazu kommen die Beratungsgesellschaften, deren Tätigkeit aus der einer umfassenden oder teilweisen Begleitung von Firmen besteht, die im Ausland neue Märkte erschliessen wollen. Diese Gesellschaften offerieren komplette Dienstleistungen, wie z.B. die Firma Fargate, die KMU müssen aber bereit sein, zwischen 50'000 und 100'000 Franken zu investieren. Kleinere Beratungsfirmen wiederum sind in Nischenmärkten tätig und bieten spezifische Dienstleistungen für ein bestimmtes Land oder Tätigkeitsgebiet an. So ist beispielsweise die BNPO auf Berlin und Österreich spezialisiert, die Flare auf die Vereinigten Staaten, die SinOptic auf China. Ein weiteres Beispiele ist die Baleco, die spezialisiert ist auf die Unternehmensberatung im Umweltbereich. Häufig werden auch Banken und Speditionsfirmen von den KMU um Standardinformationen angegangen, beispielweise zu spezifischen Exportfragen. Solche Dienstleistungen sind in der Regel Teil eines breiteren Angebots für die Kunden. Standardinformationsprodukte dienen dazu, neue Kunden zu akquirieren.

Die folgende Tabelle aus der Studie der Firma MUNDI gibt einen Überblick über die Preise der verschiedenen Organisationen und Unternehmen für Exportberatungsdienste. Sie zeigt, dass bei vielen Dienstleistungserbringern das Erstgespräch gratis ist und vor allem als Instrument dient, um die Kunden für weitere Dienstleistungen zu gewinnen oder sie an einen anderen Partner weiterzuvermitteln.

Tabelle 5: Preise für Exportberatungsleistungen

	Basisberatung		Fachberatung	
	Mitglieder Kunden	Nicht-Mitglieder Nicht-Kunden	Mitglieder Kunden	Nicht-Mitglieder Nicht-Kunden
Osec: Zürich, Lausanne, Lugano	Erstgespräch gratis Erstberatung Fixpreis 210 Franken Standardinformationsprodukte nach Preisliste, mit 15% Rabatt	Erstgespräch gratis Erstberatung Fixpreis 250 Franken Standardinformationsprodukte nach Preisliste	150 Franken pro Stunde ; ab einem Mandat von 4000 Franken Projektimplementierung und -begleitung: 225 Franken pro Stunde	150 Franken pro Stunde ; ab einem Mandat von 4500 Franken
IHK BE	Gratis Standardinformationsprodukte nach Preisliste		— (= nicht angeboten)	
IHK NE				
IHK SG				
IHK VD			Tarifliste Osec	
Bilaterale Kammer CH / China	—		Beratung: 120 Franken pro Stunde	
Bilaterale Kammer CH / Deutschland	Gratis		Nach Zeitaufwand; vergünstigter Ansatz	Nach Zeitaufwand
SWISSMEM	Gratis	—	Gratis	—
Verg.CH-Untern. in Deutschland (VSUD)	Erstberatung (30 Min) gratis	Erstberatung (30 Min) gratis, als Akquisition	187.50 Franken pro Stunde	250 Franken pro Stunde
BNPO	Fragebogen und Erstgespräch für alle gratis		Nach Zeitaufwand	
Fargate	—		Fixpreis und Erfolgsbeteiligung	
Swiss Export	—		Vergünstigte Einzelleistungspreise	Einzelleistungspreis
SinOptic	—		Je nach Arbeitsaufwand	
UBS	—		Gratis	
Zürcher Kantonalbank	—		Gratis	Nach Zeitaufwand
Spediteur Friderici	—		Beratungsleistungen gratis als Kundenbindungsinstrument	Beratungsdienste gratis als Akquisition
Spediteur Natural	—		Beratungsdienste gratis als Kundenbindungsinstrument	Beratungsdienste gratis als Akquisition

Quelle: Bericht MUNDI – bedeutet, dass die erwähnte Dienstleistung nicht angeboten wird

2.7 Internationaler Vergleich

Die vom seco beauftragte Unternehmung BRUGGER & PARTNER kommt in ihrem Benchmarking, das Grossbritannien, die Niederlande und Schweden einschliesst, zur Auffassung, dass das Dienstleistungsangebot der Exportförderungsorganisationen in den vier Ländern ziemlich ähnlich ist. Sie weist jedoch auf einige Unterschiede hin: Das Aussennetz ist in der Regel der Exportförderungsorganisation unterstellt, das gilt in jedem Fall für die Schwerpunktländer; im Übrigen ist die Osec die einzige Organisation, die keine Business-Missionen im Ausland anbietet (zuständig ist das seco). Die Niederlande bieten keine Weiterbildungen für Exporteure an. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips bieten Grossbritannien und die Niederlande weder vertiefte Beratungen noch die Möglichkeit der Betreuung der Unternehmen im Bereich der Exportförderung an. Offenbar besteht diesbezüglich in den beiden genannten Ländern ein grosses Privat-

angebot. Schweden dagegen offeriert diese Art von Dienstleistungen, die dem Kunden vollumfänglich in Rechnung gestellt werden²⁹.

Die staatlichen Subventionen für die Exportförderungsorganisation sind unterschiedlich. Im Vergleich zur Schweiz fallen sie in Grossbritannien und in den Niederlanden deutlich höher aus, in Schweden sind sie etwas geringer. Ein Vergleich ist indessen schwierig, angesichts der vielen Finanzierungsquellen in der Schweiz (das seco für die Osec, SOFI und EDA für die SBH) und der mehr oder weniger wichtigen Rolle, die das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten im Bereich der Exportförderung spielen kann.

Die BRUGGER & PARTNER hat auch die Exportförderungsanstrengungen in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich untersucht³⁰. Sie kommen zum Schluss, dass eine immer stärkere Tendenz besteht, den KMU Impulse zur pro-aktiven Exportförderung zu geben. Die Unternehmen können zu diesem Zweck auf eine starke Unterstützung zählen, auch finanzieller Art, vor allem im Österreich. Um eine Verzettlung der Mittel zu vermeiden, unternehmen die vier untersuchten Länder grosse Anstrengungen, damit branchenspezifische Prioritäten festgelegt werden. Sie haben auch Massnahmen getroffen, um die Zusammenarbeit unter den Exportförderungsorganisationen zu verbessern, um den Unternehmen den Marktzugang zu erleichtern und um die Synergien zwischen den Anbietern im Ausland besser zu nutzen. Es ist also wichtig, dass zwischen dem Aussen- und Innennetz und den Exportförderungsorganisationen sehr gute Synergien bestehen, damit die exportfähigen Produkte den Marktbedürfnissen in den Exportländern entsprechen.

Die Ergebnisse des Benchmarkings, das auf das Mandat der Osec³¹ hin im Jahr 2002 durchgeführt wurde, sind im Kapitel 4.2 vorgestellt, da die Studie ihr Augenmerk auf die Struktur und die Rollenverteilung unter den verschiedenen Akteuren in acht europäischen Ländern richtet: Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Niederlande, Schweden, Grossbritannien und die Schweiz.

2.8 Überblick über die Leistungen

Die nachstehende Tabelle fasst die wichtigsten Leistungen der verschiedenen im Exportbereich tätigen Institutionen zusammen.

²⁹ BHP, BRUGGER UND PARTNER AG (2004-1), Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes, Zurich, Mandat seco, Dezember 2004.

³⁰ BHP, BRUGGER UND PARTNER AG (2004-2), Analyse Export-Offensiven in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, Zurich, Mandat seco, Dezember 2004

³¹ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec – Mandat Osec, Oktober 2002.

Tabelle 6: Vergleich der Exportförderungsleistungen

	Allgem. Export- infos	Beratung Kontakt- herstellg.	Messeun- terstüt- zung	Auftrags- vergabe	Fi- nanz- hilfe
Osec	x	x	x		
Investitionsförderung in Transi- tions- oder Entwicklungsländern (SOFI)	x	x	x		
Schweizer Auslandvertretungen (EDA)	x	x	x		
Swiss Business Hubs	x	x	x	x	
Handelskammern, bilaterale Kammern		x	x		
Beratungsunternehmen	x	x	x		

Weitere Akteure

1. Wirtschaftsinformationen über die einzelnen Länder (seco)	x		Business Missionen		
2. Entwicklungs- und Transitionsprojekte (seco), die für CH Unternehmen interessant sind				x	x
3. Exporthilfe für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte (EZV/seco)					x
4. Exportrisikogarantie					x
5. Investitionsrisikogarantie					x
6. Schweiz. Normen-Vereinigung	x	x			
7. Export von Wein, Käse, Milchprodukten, Kartoffeln, Früchten und Zuchtvieh (BLW)		x nur Produzentenorganisations-	x		x Wer- bung

Die Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Leistungsbereiche. Innerhalb dieser Bereiche bietet jeder Akteur mehr oder weniger spezifische Leistungen an, je nach Bestimmungsland, gestützten Produkten, bereitgestellter Finanzhilfe, usw. Aus der Tabelle geht Folgendes hervor:

- Ein grosser Teil der Standarddienstleistungen (Informationen, Unterstützung und Beratung der Unternehmen) der Osec, SOFI, der Schweizer Vertretungen im Ausland, der Swiss Business Hubs wie auch der privaten Akteure, der bilateralen Kammern und gewisser Beratungsunternehmen sind sich ähnlich. Es handelt sich gewissermassen um die Generalisten im Exportförderungsgeschäft.
- Die übrigen Akteure decken spezifische Bereiche ab, indem sie die Unternehmungen beispielsweise über Möglichkeiten der Finanzhilfe und über Geschäfte beraten oder spezifische Informationen anbieten³².
- Es ist nötig, dass eine sehr gute Koordination besteht, insbesondere zwischen den wichtigsten Anbietern (seco, Osec, SOFI, EDA, Handelskammern und Beratungsunternehmen).

³² Im Ausland fallen weder die Exportversicherungen noch der Tourismus ins Aufgabengebiet der Exportförderungsorganisation. REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec, Oktober 2002.

Inwiefern tatsächlich eine Koordination zwischen diesen Akteuren besteht, wird im vierten Teil des Berichts behandelt.

- Es ist wichtig, dass die Informationen zentralisiert werden und qualitativ hochstehend sind, um eine umfassende Orientierung der KMU garantieren zu können (siehe dritter Teil des Berichts).

3 Perspektive der Unternehmen

3.1 Qualität der verfügbaren Informationen in Bezug auf die Wirksamkeit

Die EFK hat festgestellt, dass seit 2001 ungefähr 20 Studien über die Exportförderung erstellt wurden. Ein grosser Teil davon wurde im Rahmen des Leistungsauftrags realisiert. Alle diese Gutachten sind im **Anhang 3** aufgelistet.

Seit 1999 wurden drei Umfragen aus dem Blickwinkel der Unternehmen durchgeführt³³. Sie behandeln vorwiegend die Osec, enthalten aber auch Informationen über andere Akteure, die in der Exportförderung tätig sind. Auch die Osec hat intern Umfragen über die Kundenzufriedenheit mit ihren Dienstleistungen im Bereich Beratung, Messeauftritte und Schulung des diplomatischen und konsularischen Personals angestellt. Einige eher qualitative Informationen können einer kritischen Studie von 1997, durchgeführt unter der Ägide des damaligen Bundesamtes für Aussenwirtschaft, sowie einer Evaluation von SOFI aus dem Jahr 2001, entnommen werden.

Es bleibt indessen sehr schwierig, die Wirksamkeit der Exportförderung zu messen und zu sagen, wie sich beispielsweise die eingesetzten Bundesmittel auf die Zunahme des nationalen Exportanteils auswirken (Multiplikatoreffekt) oder ob eine Beratung verhindern kann, dass KMU sich in Märkten engagieren, wo sie keine Erfolgsaussichten haben (präventive Wirkung). Einzig vertiefte Fallstudien bei den analysierten Unternehmen können diese Fragen beantworten. Es ist schwierig, die Resultate daraus zu verallgemeinern, ohne eine ganze Reihe solcher Studien durchzuführen, was wiederum grosse finanzielle Mittel bedingen würde.

Als wichtigste Studien³⁴ gelten die beiden Marktstudien auf der Basis von telefonischen Umfragen, durchgeführt im April 2001 und im Dezember 2002 von der Firma BRUGGER & PARTNER (BHP) mit Hilfe des Instituts DEMOSCOPE. Sie zeigen auf, wie weit die im Leistungsauftrag zwischen der Osec und dem seco vereinbarten Ziele eingehalten werden konnten. Die Analyse von Thomas Widmer und seinem Team³⁵ kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

"Die vorgenommene Meta-Evaluation der Marktanalysen 2001 und 2002 zeigt, dass die beiden Studien trotz eines engen zeitlichen und finanziellen Rahmens effizient und gemäss der Vorgabe aus dem Leistungsauftrag an die Osec durchgeführt werden konnten. Einzelne methodische Mängel wirkten sich zwar negativ auf die Aussagekraft der erhobenen Daten aus, die identifizierten Ungenauigkeiten bewegen sich aber im für die Marktforschung üblichen Rahmen. Wir haben auch keine Hinweise darauf gefunden, dass einzelne Ergebnisse der Befragung bewusst positiver dargestellt wurden, als sie aufgrund der Befragungsrohdaten effektiv ausgefallen sind, wenn auch in einzelnen Fällen die gewählten Frageformulierungen oder die vorgenommenen Datenaggregationen zu eher zu positiven Resultaten führten"³⁶.

³³ ISOPUBLIC (1999), Osec Kundenzufriedenheit, Marketing / Quality Management – Mandat Osec – nicht publiziert
DEMOSCOPE (2001), Osec Kundenbedürfnis-Analyse – Mandat BHP – nicht publiziert
DEMOSCOPE (2002), Osec Marktanalyse – Mandat BHP – nicht publiziert

³⁴ Hier ist anzumerken, dass die SBH ihre operative Tätigkeit erst nach der Durchführung dieser Studien aufnahmen.

³⁵ WIDMER T, HIRSCHI C, HUTTER S. (2004) Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec, Institut für Politikwissenschaft, Zürich, 9. Januar 2004 – Mandat EFK

³⁶ Der Bekanntheitsgrad der Osec-Dienstleistungen wurde mit einer gestützten Fragestellung ermittelt, d.h. man hat vorgängig die Dienstleistungen aufgelistet und Unternehmen anschliessend gefragt, ob sie sie kennen würden. Im Übrigen waren die vorgeschlagenen Antwortkategorien nicht zwingend symmetrisch und eindimensional. Die Beurteilungen wurden verwischt durch die Abstufungen "ausgezeichnet" / "gut" / "ungenügend" / "schlecht".

"Die Sachdienlichkeit der Ergebnisse der beiden Marktanalysen ist aufgrund der Untersuchungsanlage allerdings nur beschränkt gegeben. Obwohl die im Leistungsauftrag an die Osec für die Leistungskontrolle fixierten Vorgaben bei der Durchführung der beiden Studien eingehalten wurden, liess sich die mit den beiden Studien beabsichtigte Markt- und Kundenzufriedenheitsanalyse mit den zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen nicht in befriedigendem Masse bewerkstelligen³⁷".

"Unsere Untersuchung zeigt schliesslich auf, dass die Überprüfung der Osec-Leistungen durch eine klarere Trennung von Instrumenten zur Qualitätsverbesserung (formative Evaluation) und Instrumenten zur Qualitätskontrolle (summative Evaluation) verbessert werden kann. Während bei der Qualitätsverbesserung der Leistungserbringer möglichst eng in die Evaluation einzubeziehen ist, ist bei der Qualitätskontrolle darauf zu achten, dass die „Kontrollinstanz“ institutionell und personell möglichst weit weg vom Leistungserbringer angesiedelt ist".

Beurteilung: Die EFK geht mit diesen Folgerungen vollkommen einig und weist darauf hin, dass die Verfasser die meisten Ergebnisse als brauchbar erachten. Ein Teil der Ergebnisse, die in den folgenden Kapiteln vorgestellt werden, stammt deshalb aus beiden Studien. Das seco und die Osec haben grosse Anstrengungen unternommen, um die Wirksamkeit der Osec zu bestimmen und zu messen. Dass dabei bestehende und potenzielle Kunden der Osec befragt wurden, ist begrüssenswert. Damit ist man sogar weiter gegangen, als bisher in den meisten Bundesämtern, die unter dem Regime der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) stehen. Die zur Verfügung stehenden Informationen sind ziemlich vollständig in Bezug auf Bekanntheitsgrad, Kundenzufriedenheit und Nutzung des Angebots gemäss Leistungsauftrag mit der Osec, nicht aber in Bezug auf die Leistungen der übrigen Akteure in der Exportförderung. Zum Schluss werden Empfehlungen abgegeben, wie man die Kontrolle der Exportförderungsorganisation besser definieren könnte.

3.2 Transparenz des Leistungsangebots

Der zweite Teil des Berichts beschreibt kurz die vielfältigen Angebote aller Akteure im Exportförderungsmarkt. Nachstehend ein Überblick über die Bemühungen, den KMU eine geordnete Information über die Leistungen zu geben.

3.2.1 Telefonische Informationen und E-Mails

Die verschiedenen Akteure im Markt sind eingerichtet, Anfragen von KMU zu behandeln. Es ist ihre Aufgabe, Anfragen an die zuständigen Anbieter weiterzuleiten. Angesichts der Vielzahl der Anbieter ist es für den einzelnen Kunden schwierig, das Leistungsangebot zu überblicken und für die Beantwortung seiner Anliegen den kompetentesten Anbieter, sei er nun staatlich oder privat, zu bestimmen.

Seit 2001 und bis heute ist es die Aufgabe des Service Centers der Osec, Anfragen der Unternehmen zu beantworten. Aufgrund des neuen Leistungsauftrags vom 16. Dezember 2003 muss das Service Center eine Triage der Anfragen vornehmen, eine erste Kurzantwort erteilen und die Kunden für eine weitergehende Beratung an die Netzwerkpartner vermitteln. Auf Antrag der Osec muss das seco die Nutzung des Service Centers durch die Exportförderungs-

³⁷ Bei der zweiten Erhebung hatte das Meinungsforschungsinstitut Mühe, genügend Interviews durchzuführen. Es stellt sich daher die Frage der Repräsentanz der Daten für die Detailanalyse. Der Entscheid, die selben Unternehmen wie bei der ersten Erhebung zu befragen, ist nicht logisch. Zudem erscheint der Zeitraum zwischen den beiden Umfragen zu kurz. Das kann erklären, weshalb eine grosse Zahl der Unternehmen sich offensichtlich nicht mehr für die zweite Umfrage zur Verfügung stellen wollte.

strumente des Bundes und deren Kostenbeteilig an den vermittelten Dienstleistungen regeln. Im Moment wird daran gearbeitet, die Rolle des Service Centers besser zu definieren.

Gemäss durchgeführten Interviews fühlt sich die Osec schlecht informiert, was die übrigen Exportförderungsinstrumente des Bundes angeht. Die Osec ist der Ansicht, dass sie über die Leistungen und Entwicklung des Bundes informiert sein sollte.

3.2.2 Internetseiten

Das **seco** führt eine Internetseite mit dem Titel "Unterstützung im Auslandgeschäft"³⁸, wo die verschiedenen staatlichen oder vom seco unterstützten Anbieter und Instrumente wie Exportrisikogarantie, Investitionsrisikogarantie, Osec, seco Entwicklung und Transition, seco Länderpolitik, SIPPO Swiss Import Promotion Programme, SOFI Swiss Organization for Facilitating Investments und die Task Force KMU vorgestellt werden. Nicht aufgeführt sind auf dieser Internetseite:

Leistungen, die von andern Bundesämter angeboten werden,

die Schweizerische Normen-Vereinigung, die vom seco subventioniert wird,

Dienstleistungen der Handelskammern, insbesondere die Herausgabe der ATA-Bestätigung.

Dagegen findet man Instrumente, die keine wesentliche Rolle in der Exportförderung für KMU spielen (SIPPO, Task Force KMU). Das erklärt sich mit der Vielfalt der Aufgaben des seco, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklungskooperation und der Unterstützung für Transitionsländer.

Die **Osec** betreibt eine ausführliche Internet-Plattform, wo sie auf die Website ihrer Partner mit Links hinweist (Handelskammern, SBH, Branchenverbände, SWISSCHAM aber auch seco, Exportrisikogarantie, SOFI, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft). Ausserdem bietet die Osec den Exportberatern die Möglichkeit eines kostenlosen Listeneintrags auf ihrer Internetseite an. Die Liste enthält Links zu ungefähr 35 privaten Beratungsunternehmen. Weiter bietet die Osec die Möglichkeit, sich zum Preis von Fr. 225.- pro Jahr in die Liste "Pool of Experts" aufnehmen zu lassen. Zugeschnitten auf die Kundenbedürfnisse gibt sie einen Überblick, welche Experten in welchen Bereichen tätig sind. Ihre Namen werden nicht angegeben. Um mit ihnen in Kontakt treten zu können, muss man an die Osec gelangen oder ein Formular ausfüllen. Das Verfahren ist kompliziert. Die Osec begründet diese Praxis damit, dass die Kunden ihre Bedürfnisse nicht immer klar definieren können, weshalb ein Kontakt mit der Osec ihnen bei der Wahl des geeigneten Experten helfen könne. Der "Pool of Experts" umfasst 85 Experten.

Die Internet-Plattform von SOFI weist ähnliche Links auf wie die Internetseite der Osec.

3.2.3 Weitere Informationsangebote

Die Osec hat auch einige Broschüren herausgegeben mit den Adressen der Partner von Business Network Switzerland (ohne deren Leistungen aufzulisten), der dreizehn Hubs, der Exportrisikogarantie, der SIPPO, der SOFI und des Bundesamtes für Energie.

Beurteilung "Qualität der Informationen": Im Internet finden sich Informationen über die Leistungen der verschiedenen staatlichen und privaten Anbieter. Zwar sind viele Informationen verfügbar, sie sind aber nirgends so miteinander verknüpft, dass ersichtlich wäre, welcher öf-

³⁸ http://www.nose.ch/www_se001/seco_www/index.php?lang=d

fentliche oder private Anbieter sich für welche Leistungsart eignen würde. Der "Pool of Experts" auf der Osec-Internetseite stellt einen interessanten Ansatz dar. Leider ist die Website nicht benutzerfreundlich und die KMU müssen über die Osec gehen, um den Namen eines Experten zu erfahren, der für sie aufgrund der ausgewählten Kriterien in Frage kommen könnte.

3.3 Bekanntheitsgrad der Exportförderungsakteure

Beim Bekanntheitsgrad von Exportförderungsakteuren zeigt sich, dass die Ergebnisse aus den Umfragen über die spontane Bekanntheit sehr viel aussagekräftiger sind um zu bestimmen, an welche Akteure sich die unerfahreneren KMU wenden, wenn sie eine Exportförderungsdienstleistung wünschen. Die im Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag verwendeten Resultate sind im **Anhang 3** aufgeführt. Sie betreffen wohlgermerkt die Osec und nicht die anderen Anbieter im Exportförderungsmarkt.

Die folgende Tabelle zeigt die spontanen Antworten aus beiden Umfragen über den Bekanntheitsgrad der Exportberater. Anzumerken ist, dass sich die Fragestellungen leicht voneinander unterscheiden³⁹.

Tabelle 7: Spontane Bekanntheit der Beratungsanbieter im Exportgeschäft

	2001	2002	Veränderung %
Handelskammern im In- und Ausland	232 38%	104 24%	-14%
Osec	191 31%	88 20%	-8%
Speditionsfirmen	124 20%	87 20%	0%
Banken	90 15%	19 4%	-9%
Branchenverbände	55 9%	15 3%	-6%
Botschaften, Konsulate	39 6%	17 4%	-2%
EXIM-Index/ Swiss Export	25 4%	7 1%	-3%
Business Network Switzerland	-	7 1%	-
Swiss Business Hubs	-	7 1%	-
Andere	151 25%	102 23%	-2%
Weiss nicht / keine Antwort	206 34%	190 43%	9%
Total	1113** (614)*** 100%	643 (440) 100%	-

³⁹ Studie 2001: "Was für Anlaufstellen in der Schweiz kennen Sie, an welche sich Schweizer Unternehmen mit Fragen zu internationalen Geschäftsbeziehungen/-entwicklungen (insbesondere Export) wenden können?"
Studie 2002: "Was für Anbieter von Beratungsdiensten im Export-/Auslandgeschäft kennen Sie?"

- * Die prozentuale Verteilung bezieht sich jeweils auf das Total der befragten Unternehmen
 - ** Total der spontanen Nennungen
 - *** Total der Befragten
- Quelle: Bericht WIDMER

Die Tabelle zeigt, dass die Handelskammern am häufigsten genannt werden. An zweiter Stelle folgt die Osec. Unter allen staatlichen oder stark subventionierten Akteuren steht die Osec klar an erster Stelle. Die anderen, insbesondere die Swiss Business Hubs, Business Network Switzerland, das seco und SOFI sind kaum bekannt (weniger als 2%).

Die folgende Tabelle zeigt die spontane und gestützte Bekanntheit und die Veränderung zwischen 2001 und 2002 auf.

Tabelle 8: Spontane und gestützte Bekanntheit von Beratungsanbietern im Exportgeschäft

	2001	2002	Veränderung %
Handelskammern Inland	-	363 83%	
Handelskammern Ausland		319 73%	
Osec	354 58%*	291 66%	8%
Botschaften, Konsulate	-	289 66%	
Banken	353 57%	268 61%	4%
Branchenverbände	-	254 58%	
Business Network Switzerland	-	139 32%	
Swiss Business Hubs	-	95 22%	
EXIM-Index/ Swiss Export	161 26%	129 29%	3%
Speditionsfirmen	-	87 20%	
Total	868** (614)*** 100%	2139 (440) 100%	

- * Die prozentuale Verteilung bezieht sich jeweils auf das Total der befragten Unternehmen
 - ** Total der spontanen und gestützten Nennungen
 - *** Total der Befragten
- Quelle: Bericht WIDMER

Ein grosser Teil der KMU weiss, dass die Osec, die Auslandvertretungen und die Handelskammern in der Exportförderung tätig sind, wenn man ihnen den Namen des Anbieters nennt. Die Ergebnisse für die SBH und Business Network Switzerland bleiben schwach. Allerdings ist zu sagen, dass diese beiden Namen neu und daher weniger bekannt sind.

Beurteilung: Die spontane Bekanntheit (nicht gestützt – siehe Tabelle 7) der verschiedenen Anbieter ist mit Ausnahme der Werte für die Handelskammern gering. Von den staatlichen o-

der stark subventionierten Akteuren positioniert sich die Osec klar an erster Stelle. Die andern Akteure sind praktisch unbekannt. Die spontane Bekanntheit ist wichtig, um gegebenenfalls den Standort und die Bezeichnung für eine allfällige zentrale Anlaufstelle (Service Center) festzulegen.

3.4 Image der verschiedenen Anbieter bei den KMU

Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf das Image der Osec, der Handelskammern und der Schweizer Auslandvertretungen bei den KMU zusammen.

Tabelle 9: Image der Exportförderungsanbieter

	Studie 2001 - 614 KMU			Studie 2002 - 440 KMU		
	Image positiv	Image negativ	keine-Meing.	Image positiv	Image negativ	keine Meing.
"Kompetent"						
Handelskammern, Branchenverbände, etc.	47%	5%	47%	--	--	--
Osec	31%	3%	66%	38%	4%	58%
Schweizer Auslandvertretungen	25%	7%	68%	--	--	--
"Effizient"						
Handelskammern, Branchenverbände, etc.	44%	9%	47%	--	--	--
Osec	29%	4%	67%	32%	6%	62%
Schweizer Auslandvertretungen	22%	19%	68%	--	--	--
"Unbürokratisch"						
Handelskammern, Branchenverbände, etc.	36%	17%	47%	--	--	--
Osec	23%	8%	69%	27%	10%	63%
Schweizer Auslandvertretungen	18%	13%	69%	--	--	--

Quelle: Datenauswertung DEMOSCOPE 2001 und 2002

Diese Tabelle zeigt das grosse Verbesserungspotenzial beim Image der Schweizer Vertretungen im Ausland in Bezug auf Effizienz und unbürokratisches Vorgehen. Die Ergebnisse der Osec entsprechen ungefähr denjenigen der Handelskammern, abgesehen von der Tatsache, dass mehr KMU ihre Meinung über die Handelskammern abgeben, da sie auch mehr Kontakt mit diesen haben.

Die DEMOSCOPE-Umfrage illustriert die Situation im April 2001; es ist schade, dass sich die Erhebung 2002 nur auf die Osec konzentriert und die übrigen Anbieter nicht berücksichtigt.

Im Leistungsvergleich mit den Handelskammern und Branchenverbänden wird die Osec von 21% der Unternehmen als finanziell günstiger und von 9% der Unternehmen als weniger günstig eingestuft.

3.5 Zufriedenheitsgrad in Bezug auf die Leistungen

3.5.1 Kundenzufriedenheit mit der Osec

Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Resultate über die Nützlichkeit und die Qualität der Osec-Leistungen zusammen.

Tabelle 10: Beurteilung der Osec-Leistungen

	Studie 2001 - 614 KMU		Studie 2002 - 440 KMU	
	regelmässige oder sporadische Nutzung	ausgezeichnete oder gute Qualität	regelmässige oder sporadische Nutzung	ausgezeichnete oder gute Qualität
Informationen im Internet	22%	76%	39%	83%
Informationen, Publikationen	32%	79%	40%	83%
Informationen, telefonische Auskünfte	21%	73%	22%	80%
Einzelberatungen (inkl. Messeteilnahmen im 2001)	11%	90%	19%	88%
Unterstützung für Messtätigkeit	-		~15%	42%

Quelle: Datenauswertung DEMOSCOPE 2001 und 2002

Die Resultate zeigen einen hohen Zufriedenheitsgrad bei den Unternehmen, die Leistungen der Osec beanspruchen, ganz besonders bei den Beratungsleistungen. Die meisten Sollvorgaben gemäss Leistungsauftrag wurden erreicht oder sogar überschritten (siehe **Anhang 3**).

Beeindruckend ist der Fortschritt, der bei den Informationen via Internet in einem Jahr erzielt wurde. Damit bestätigen sich die internen Zahlen über die Nutzung der Osec-Website, die zwischen 2001 und 2002 von durchschnittlich 22'960 auf 33'337 Anwendersitzungen pro Monat angestiegen sind. Hier sei auf einige kritische Stimmen der Auslandvertretungen hingewiesen, die vor allem die Benutzerfreundlichkeit und die technische Zuverlässigkeit der Website sowie die Vollständigkeit der Unternehmensverzeichnisse betreffen.

Die Unterstützungsleistungen für Messeauftritte werden hingegen weniger geschätzt. Es scheint, dass ein grosser Teil der Leistungen der Osec im Messebereich nur an einen bestimmten Teil von Unternehmen und nur aus gewissen Branchen geht. Der Zufriedenheitsgrad der Teilnehmenden, die in den Genuss von Osec-Messeleistungen kamen, liegt nach internen Umfragen bei über 90%.

Zwar fallen die Resultate für die Osec gut bis sehr gut aus, es bleibt aber anzumerken, dass sich die Zahl der Osec-Mitglieder von 2000 im Jahre 1998 auf 1400 im 2003 verringert hat. Die Gründe für diesen Rückgang sind unklar.

3.5.2 Bereinigte Resultate nach Merkmalen der KMU

Es gibt wenig signifikante Unterschiede nach Regionen und Branchen, mit Ausnahme der folgenden Aspekte:

Tabelle 11: Unterschiede nach Branchen, Grösse und Region der KMU

Bereiche	Hauptunterschiede
Branchen	Geringfügig bessere Kenntnisse über das Messewesen - im Dienstleistungssektor - etwas weniger gut im Kunststoffbereich
Grösse	Bessere spontane Kenntnisse bei Unternehmen zwischen 20 und 49 Angestellten (weniger gut bei Unternehmen zwischen 6 und 19 Angestellten)
Nähe zu Osec- Standort	Geringfügig bessere Bekanntheit der Osec in der Region Zürich

Man kann feststellen, dass sich die Qualität der Osec-Leistungen seit 1997 verbessert hat, vor allem im Bereich Auskunftserteilung und Seminarangebote. Der Auftritt und der Bekanntheitsgrad der Osec bei den KMU scheint sich seit einigen Jahren ebenfalls ziemlich verbessert zu haben. Diese Einschätzung entstammt einer Studie, die vom damaligen Bundesamt für Ausenwirtschaft (BAWI) realisiert wurde. Die Studie stützt sich auf eine begrenzte Zahl von Interviews mit Unternehmen⁴⁰.

3.5.3 Kundenzufriedenheit mit SOFI

Was die übrigen Akteure im Exportförderungsbereich anbelangt, wurde in einer Studie die SOFI untersucht⁴¹. Anhand von 32 interviewten Kunden kommt die Studie zum Schluss, dass die Mehrheit mit den Leistungen zufrieden ist und eine positive Meinung hat. SOFI wird von den KMU als kundennah und wenig bürokratisch empfunden. Die Hauptschwierigkeit für die KMU liegt im Zugang zu Finanzierungsquellen für ihre Projekte.

3.6 Die von Unternehmerseite geäusserten Bedürfnisse

Im Bereich der Exportberatung haben die Resultate der Studie von MUNDI⁴² gezeigt, dass die KMU ihre Fragen aus verlässlichen Quellen, so umfassend wie möglich, mit kurzen Wartezeiten und zu einem akzeptablen Preis beantwortet haben möchten. Es spielt dabei keine Rolle, wer die Informationen liefert, ob eine öffentliche Einrichtung oder eine private Organisation. Die KMU wünschen, dass man ihnen zuhört, ihre Anliegen versteht und konkrete Lösungen vorschlägt. Wichtig ist die Vertrauensbasis; die KMU zögern, bevor sie sich an Beratungsfirmen wenden, die sie nicht kennen, vor allem dann, wenn sie für Leistungen zahlen müssen, die für die Umsetzung ihrer Exportstrategie wenig nützen. Die kleinen KMU (weniger als 20 Angestellte) wenden sich weniger an Berater und stützen sich häufiger auf ihre eigenen Erfahrungen. Mittlere und grössere KMU nutzen vor allem ihr Beziehungsnetz, wenn sie Informationen für den Export ihrer Produkte suchen: Sie wenden sich an ihre Lieferanten, Kunden, Branchenkol-

⁴⁰ BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – interne Analyse

⁴¹ T&B Consult (2001), Evaluation of SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investment, Copenhagen, June 2001 – Mandat Seco – nicht publiziert

⁴² MUNDI CONSULTING (2004), Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung, Bern 27. Januar 2004 – Mandat EFK

legen (Berufsverbände), an die Mitglieder ihres Verwaltungsrates oder an Personen, die in Erfahrungsaustauschgruppen sind. Sie profitieren auch von Veranstaltungen oder Messen, um sich zu informieren.

Die MUNDI ist der Ansicht, dass der Beratermarkt gesättigt ist und nicht vom verfügbaren Angebot abhängt. Das Bedürfnis der Unternehmen nach Exportberatung hängt weitgehend von der Konjunktur und nicht vom Beratungsangebot ab.

Die KMU versuchen, den Zeitaufwand für die Suche nach Informationen beziehungsweise Beratung so gering als möglich zu halten. Die Auswahl erfolgt in der Regel iterativ: bevorzugt werden persönliche Kontakte. Gemäss MUNDI orientieren sich die KMU bei der Auswahl eines Partners für die Informationsbeschaffung an folgenden Kriterien: Bekanntheit und Vertrauenswürdigkeit des potenziellen Partners, Fristen für die Informationsbeschaffung, Qualität und Kosten. Hat ein KMU mit einem Berater gute Erfahrungen gemacht, wird die Zusammenarbeit in der Regel fortgesetzt. Entscheidend ist die Berufserfahrung des Beraters, aber auch die geografische Nähe spielt eine Rolle.

Die MUNDI-Studie hat gezeigt, dass der Informationsbedarf der KMU in erster Linie die Zollbestimmungen betrifft, die für ihre Exportländern gelten (Einfuhrbestimmungen, Vorschriften), dann folgen Marktanalysen und Informationen über allfällige Konkurrenten in den anvisierten Märkten, die Suche von Partnern, Vertriebspartnern oder Vertretern oder auch die Finanzierungsmöglichkeiten oder Finanzhilfen. Dies deckt sich weitgehend mit der Marktanalyse der Osec aus dem Jahr 2001⁴³.

Wenn sie nicht über Informationsquellen verfügen, wenden sich die KMU in erster Linie an die Osec oder an die kantonalen Handelskammern. In zweiter Linie wenden sie sich an Speditionsfirmen oder an Banken. Die Speditionsfirmen verfügen über praktische Informationen im Zusammenhang mit logistischen Fragen, aber ebenso über Zollvorschriften, Ursprungszeugnisse oder geltende Normen. Das Angebot der Banken betrifft die Finanzierungsmöglichkeiten von Exporten oder Investitionen und Kreditgarantien.

Die Bedürfnisse der Schweizer KMU variieren je nach Markt und insbesondere nach Ländern. Die KMU in der Deutschschweiz hatten möglicherweise schon Erfahrungen im Exportgeschäft mit Deutschland und Österreich. Sobald sie in ein anderes europäisches Land exportieren wollen, und sei es beispielsweise nur Spanien, sind die Hürden grösser, angefangen bei der Sprache. Es wird komplizierter, einen Vertriebspartner oder Vertreter zu finden. In den aufstrebenden Märkten wie China oder Indien wird es dann noch komplizierter: die Probleme sind umso grösser, je unterschiedlicher die Kulturen sind.

Schweizer KMU mit wenig Exporterfahrung meinen oftmals, sie hätten ein einzigartiges Produkt von hoher Qualität, dass sich im Ausland sehr leicht verkaufen lasse. Häufig kennen sie die ausländische Konkurrenz nicht. Sie wissen oftmals nicht einmal, ob im einen oder andern Land ein Absatzmarkt für ihre Produkte vorhanden ist (anderer Geschmack der Konsumenten, qualitativ hochwertiges Produkt, aber zu teuer, Monopolsituation für den Produktevertrieb), und realisieren nicht, welche hohen Hürden sie überwinden müssen. Manchmal haben sie keine klare Strategie oder wollen nicht genügend Zeit oder Ressourcen investieren, um die ausländischen Märkte mit ihren Vertretern und Vertriebskanälen kennen zu lernen. Manche KMU brauchen demnach eine gewisse Betreuung, um herauszufinden, ob sie wirklich bereit sind für den Export.

⁴³ DEMOSCOPE (2001), Osec Kundenbedürfnis-Analyse – Mandat BHP

Beurteilung: Die Unternehmen benötigen sehr spezifische, aktualisierte und vertrauenswürdige Informationen, die 1) das Marktvolumen beurteilen, 2) die Kunden und 3) die Konkurrenz identifizieren. Allgemeine Informationen sind vor allem dann nützlich, wenn das Land sehr „fremd“ und politisch und wirtschaftlich wenig stabil ist. Bei den übrigen Ländern geht es vor allem darum darauf hinzuweisen, wo die notwendigen Informationen beschafft werden können⁴⁴.

Die Bedürfnisse können je nach Erfahrung des Unternehmens stark variieren. Im Grossen und Ganzen kann man sagen, dass es drei Möglichkeiten gibt:

- Absolut unerfahrenere Unternehmen in der Exportförderung ;
- KMU mit wenig Erfahrung (nur in einem oder zwei Märkten tätig) ;
- KMU mit Erfahrung (oftmals grosse Unternehmen, die unter ihren Angestellten Exportspezialisten haben).

³⁴Diese Beurteilung ist vergleichbar mit jener aus der Studie : FACHHOCHSCULE SOLOTHURN NORDWEST-SCHWEIZ (2000), Schulthess Daniel, Schlussbericht "Marktinformationssystem" SWISSMEM (Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie), nicht publiziert – in der Regel handelt es sich um grosse Unternehmen mit viel Erfahrung im Exportgeschäft. MUNDI CONSULTING (2004) "Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung", Bern, 27. Januar 2004.

4 Aufbau und Funktionsweise des Exportförderungssystems

4.1 Vertragssystem

Das Exportförderungsgesetz sieht in Art. 3 einen Leistungsvertrag zwischen seco und Exportförderer vor. Laut Botschaft zum Exportförderungsgesetz soll sich die Exportförderungstätigkeit an vier Grundprinzipien orientieren:

- Subsidiarität zu den Anstrengungen der Privatwirtschaft.
- Kooperation und Nutzung von Synergien statt Konkurrenz: der Exportförderer arbeitet im Netzwerk und kooperiert offen mit allen kompetenten und interessierten Partnern im Innen- und Aussennetz (vgl. Ziffer 153 und 154).
- Koordination, Förderung und Vermittlung von Dienstleistungen stehen im Vordergrund. Zur Erfüllung seiner Aufgabe zieht der Exportförderer wenn immer möglich kompetente Leistungserbringer von aussen bei.
- Zielorientierung und Effizienz: der Exportförderer setzt die beschränkten zur Verfügung stehenden Mittel effizient, effektiv und zielorientiert ein.

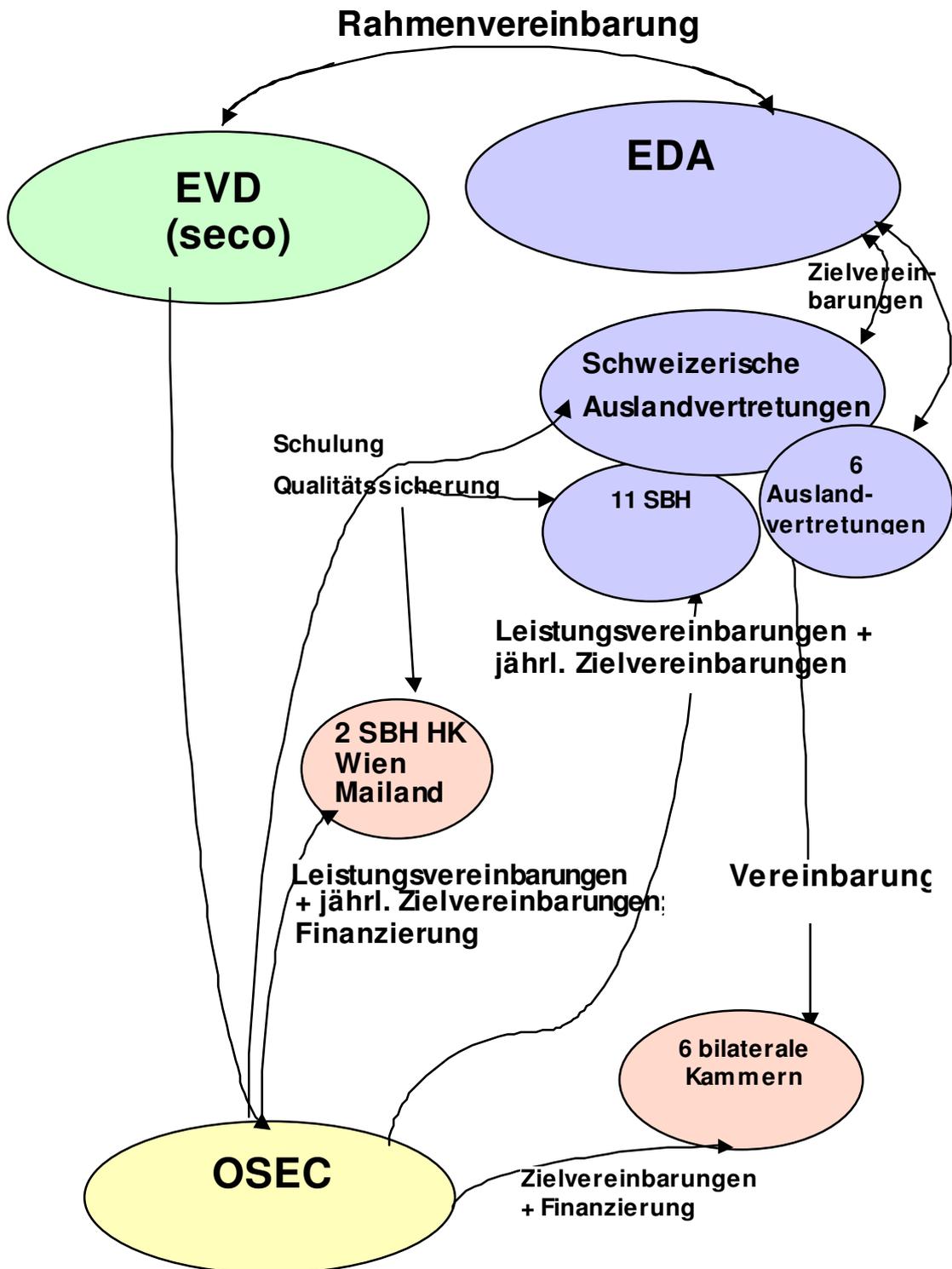
Der Leistungsvertrag zwischen seco und Osec ist nicht der einzige Vertrag in diesem System. Vereinbarungen abzuschliessen und messbare Ziele festzulegen ist Teil des New Public Management. Hier geht es nicht wie bei einigen mit Leistungsauftrag geführten Ämtern um Dezentralisierung, sondern darum, die Osec besser zu kontrollieren. Die Umsetzung des Exportförderungsdispositivs im Anschluss an das neue Exportförderungsgesetz führte zu einer Vielzahl von Rahmenverträgen zwischen den einzelnen Akteuren, besonders im Aussennetz. Von den Verträgen nur zur Exportförderung im engsten Sinn, d.h. ohne andere Bundesinstrumente wie Finanzhilfen oder die Investitionsförderung (SOFI), sind zu nennen:

- Ein Rahmenvertrag zwischen EDA und EVD. Es handelt sich in erster Linie um die technische Vereinbarung, dass das EDA einen Teil seiner Ressourcen für die Exportförderung bereitstellt.
- Ein Leistungsvertrag zwischen seco und Osec. Er umschreibt die Aufgaben der Osec genauer und legt messbare Ziele fest, berücksichtigt aber weder die Subsidiarität zum privaten Sektor noch die Kooperation oder die Koordination der Netzwerkpartner bei der Information der KMU. Er sieht auch nicht vor, die Bemühungen der Osec in diesen Bereichen zu messen. Die Frage, ob die Osec die vereinbarten Ziele erfüllt, bezieht sich nur auf die Produkte und Dienstleistungen der Osec. **Anhang 3** des Berichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle beinhaltet eine Zusammenfassung der Zielvorgaben des Leistungsauftrags und der Ergebnisse 2002.
- Dreizehn Leistungsvereinbarungen zwischen der Osec und den beim EDA oder den Handelskammern angesiedelten Swiss Business Hubs. Die Vereinbarungen zwischen EDA-Hubs und Osec werden vom Hub-Leiter, dem Missionschef und der Osec-Direktion unterzeichnet. Es handelt sich um Musterverträge, die weder der Situation des entsprechenden Landes (Schwellenland, Transitionsland, entwickeltes Land) noch den Ressourcen des Hubs und der diplomatischen Vertretung (deutlich mehr Ressourcen in Deutschland und den USA als in China) Rechnung tragen.

- Sechs Verträge zwischen Botschaften und bilateralen Handelskammern zur Grundversorgung in diesen Ländern (Argentinien, Australien, Marokko, Portugal, Tschechien, Venezuela). Die Zusammenarbeit zwischen Botschaften und Handelskammern ist nicht neu. In einigen Fällen wurde sie lediglich formalisiert, indem die Ziele und Aufgaben nach dem Grundversorgungs-Handbuch genauer definiert wurden. Diese Art der Zusammenarbeit kann von der Missionschefin oder vom Missionschef in die Wege geleitet werden. seco und Osec müssen insbesondere dann konsultiert werden, wenn die Handelskammer finanziell unterstützt werden soll. Der Vertrag wird formal zwischen Osec und Handelskammer abgeschlossen, mit der Zustimmung der Missionschefin oder des Missionschefs. Die Osec entschädigt die Handelskammer für die erbrachten Dienstleistungen.

Die nachstehende Grafik gibt einen Überblick über die vertraglichen Beziehungen zwischen den Aussennetzpartnern.

Abbildung 12: Darstellung der Beziehungen zwischen den Aussennetzpartnern



Dazu kommen noch die jährlichen Zielvereinbarungen zwischen den Botschaftern und der zuständigen Politischen Abteilung⁴⁵, die bei einigen Vertretungen ebenfalls Wirtschaft und Handel betreffen. Im Innennetz bestehen auch Verträge der Osec mit den kantonalen Handelskammern. Diese werden oft nicht als ausgehandelte Vereinbarungen, sondern eher als Weisungen der Osec empfunden.

Die Vielzahl von Verträgen hat theoretisch gesehen den Vorteil, die Ziele und Pflichten aller Beteiligten festzulegen und klare Zuständigkeiten zu schaffen. Weiter werden damit die Bemühungen zu einer Standardisierung des Leistungsangebots verstärkt. Das Vorhandensein von Vereinbarungen und Zielen erfordert auch ein regelmässiges Reporting und entsprechend Informationen zu bekommen über die Zielerreichung.

Praktisch gesehen haben die Verträge aber auch Nachteile:

- Die Verträge, insbesondere diejenigen zwischen Osec und Hubs, wurden in Wirklichkeit eher diktiert als ausgehandelt. Im Bemühen um ein standardisiertes Angebot hat die Osec lokale Gegebenheiten und Kompetenzen der Hubs nicht immer berücksichtigt.
- Regelmässige Reportings sind nützlich, bedeuten aber auch zusätzlichen administrativen Aufwand.

Von den vielen Leistungsaufträgen wurde bisher kein einziges Mandat ausgeschrieben, weder für die Osec noch für die Swiss Business Hubs.

Beurteilung: Die Exportförderung verzeichnete eine Zunahme der Verträge auf allen Ebenen. Diese Verträge sollten sich alle an einer allgemeinen Strategie orientieren, die das seco in Absprache mit dem EDA hätte vorgeben sollen. Bei einem solchen Topdown-Ansatz hätte die Exportförderungsstrategie des Bundes auf alle Verträge durchschlagen sollen. Derzeit ist aber keine einheitliche, vom EVD definierte Strategie in den Verträgen zwischen den einzelnen Akteuren erkennbar. Weiter ist bedauerlich, dass alle diese Leistungsverträge ohne vorgängige Ausschreibungen vergeben wurden.

4.2 Zuständigkeit von seco, Osec und EDA (wer befiehlt?)

4.2.1 In der Theorie

Die Aufgaben zwischen seco, Osec und EDA sind wie folgt verteilt:

- Das **seco** ist das für die Exportförderung zuständige Amt. Es formuliert den Leistungsauftrag an die Osec und muss prüfen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden. Es führt oder delegiert weitere Instrumente zugunsten der Schweizer Unternehmen im Ausland wie die Mischkredite, die Exportrisikogarantie, die Investitionsförderung (SOFI). Es leitet auch spezifische Programme wie den seco Startup-Fund, mit dem die SOFI betraut wurde. Es verfügt weiter über eine Sektion "Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen" mit spezifischen Informationen zu den einzelnen Ländern und mit Einsätzen im Ausland.
- Die **Osec** ist der Exportförderer. Sie muss die Qualität des Leistungsangebots sicherstellen. Sie muss das Innen- und Aussennetz führen. Weiter ist sie für die Ausbildung der Aussennetzmitarbeiter zuständig. Die Osec kann Weisungen an die Hubs erteilen, nicht

⁴⁵ Nach Art. 11 Abs. 1 der Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung vom 20. September 2002 (SR 172.220.111.343.3) vereinbaren die Missionschefs und Missionschefinnen die Ziele ihrer Vertretungen mit dem Chef oder der Chefin der zuständigen Politischen Abteilung.

aber an die anderen Aussenstellen⁴⁶. Der **Aufsichtsrat** der Osec besteht aus Vertretern des seco, des EDA und der Privatwirtschaft. Er bestimmt die Schwerpunktländer und die Standorte der Hubs, definiert ausgehend vom Bedarf der Unternehmen neue Zielmärkte und legt die Strategie der Osec fest.

- Das **EDA** ist zuständig für die Personalführung, die Ressourcen und die Versetzung des Karrierepersonals. Im Ausland erbringen die Schweizer Auslandvertretungen die Grundversorgung im Handelsbereich. Eine paritätische Konsultativkommission (seco/Osec/EDA) wählt die Hub-Leitung auf Vorschlag des EDA.

Die Schaffung der Hubs führte zu Änderungen bei den Zuständigkeiten seco / EDA / Osec. Die nachstehende Tabelle zeigt die Kompetenzen im Entscheidungsprozess:

Tabelle 13: Kompetenzauslegung zwischen seco, Osec und EDA (Hubs)⁴⁷

	EVD/ seco	Osec	EDA	SBH	Botschafter
Leistungsauftrag an Osec	E				
Zielvereinbarung mit Osec	E				
Strategie hinsichtlich geografischer Ausrichtung (Schaffung von neuen SBH)	M/E	E	M/E		
Strategie hinsichtlich sektorieller Ausrichtung (z.B. Marktanalysen)				E	E
Impulse für proaktive Exportförderung					E
Leistungsauftrag an SBH		E			
Zielvereinbarung mit SBH		E			
Weisungsrecht an Mitarbeitende von Auslandvertretungen					E
Nomination von Hub-Leitern durch PKK-SBH (Paritätische Konsultativkommission Swiss Business Hubs)	E	E	E		
Nomination von Lokalpersonal		K		E	E
Ausbildung von Karrierepersonal bei SBH		E			
Ausbildung von Lokalpersonal bei SBH		E			
Ausbildung übriges Karrierepersonal					E
Ausbildung übriges Lokalpersonal					E

Zuständigkeit : E: Entscheid
M/E: Mitentscheid/Vetorecht
K: Konsultation

Beurteilung: Das System ist kompliziert. Im Exportförderungsdispositiv gibt es keine klare Entscheidungsstruktur. Es gibt keine klar ersichtliche zentrale Einheit, die effektiv entscheiden und strategische Ausrichtungen vorgeben kann.

⁴⁶ Interessant ist, dass vor der Reorganisation und der Gründung des seco das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) die Handelsattachés schulen konnte. Das BAWI finanzierte diese Ausbildung auch.

⁴⁷ Diese Tabelle basiert auf einem seco-internen Dokument: Kompetenzauslegung zwischen Osec-seco-EDA – Funktionendiagramm in der Exportförderung; ohne Datum.

4.2.2 In der Praxis

In der Praxis verfügt das EDA dadurch, dass es Personal und Ressourcen unter sich hat, über eine privilegierte Stellung im Entscheidungsprozess und bei der Schwerpunktbildung für die Exportförderung.

Es ist nicht klar ersichtlich, wer dem Hub-Leiter vorsteht; ist es die Osec, die die Weisungen für die operationellen Tätigkeiten erteilt, oder ist es der Missionschef? Die Stellung des Missionschefs – und auch des Wirtschaftsattachés – in Bezug auf den Hub wurde kaum je angesprochen. Auch das lokale Hub-Personal hat in der Praxis unterschiedliche Vorgesetzte, vor allem den Hub-Leiter und den Postenchef, wenn der Hub einen Ableger in einem Konsulat hat. Die Handelsattachés oder das Handelspersonal in den Konsulaten sind hingegen nicht dem Hub-Leiter unterstellt. Die Situation in den Vertretungen ohne Hub ist einfacher: Da unterstehen alle dem Missionschef, und die Osec ist nicht weisungsberechtigt.

Der Missionschef spielt eine entscheidende Rolle (unabhängig davon, ob der Hub bei einer Handelskammer oder dem EDA angesiedelt ist). Er kann bremsen oder fördern, den Hub aktiv unterstützen oder eher links liegen lassen. Die Osec kann Weisungen zu den operationellen Belangen erteilen. Trotzdem ist aber letztlich der Missionschef für alle Tätigkeiten der Botschaft einschliesslich der Handelsförderung zuständig. Die Osec entscheidet beispielsweise nicht über die Anstellung des Lokalpersonals in den Aussenstellen. Und es ist schwer zu sagen, wem das Lokalpersonal in den Schweizer Vertretungen unterstellt ist: Dem Hub-Leiter oder dem Postenchef? Welche Rolle kommt dabei dem Wirtschaftsattaché als dem Vorgesetzten des Handelsattachés und manchmal des Hub-Leiters zu?

Bei der Ausbildung, die entscheidend ist für die Berufskennntnisse und den Aufbau eines Beziehungsnetzes, kann die Osec die Handelsattachés der Schweizer Vertretungen nicht zum Kursbesuch verpflichten, ebensowenig wie das Lokalpersonal.

Beurteilung: Die Osec als Exportförderer muss das Förderungsprogramm des Bundes umsetzen. Sie hat aber nicht wirklich die Mittel dazu, insbesondere hat sie keinen Einfluss auf die Anstellung des Personals im Ausland. Sie kann Weisungen herausgeben, hat aber nicht die Möglichkeit, diese auch durchzusetzen. Es ist nicht immer leicht, zu erkennen wer befiehlt und wer entscheidet. Der Entscheidungsprozess bei der Führung des Aussennetzes, bei der Festlegung der strategischen Ausrichtung und bei der Schwerpunktbildung ist unklar und wenig transparent. Das Fehlen einer einheitlichen Führungslinie lässt mögliche Bremser oder Einzelkämpfer zu.

4.2.3 Konfliktlösungsansätze

Die Frage der Zuständigkeit und der Zusammenarbeit zwischen seco, Osec und EDA war schon Gegenstand zahlreicher interner Diskussionen. An einem Treffen auf höchster Ebene mit den drei Beteiligten im Februar 2002 wurden die Schwierigkeiten aufgelistet, die ein solches Zusammenspiel mit sich bringt, und Ansatzpunkte für notwendige Verbesserungen genannt. Folgende Punkte kamen dabei zur Sprache:

- Die Zusammenarbeit der einzelnen Partner muss verbessert, die Zuständigkeiten müssen geklärt werden. Es soll eine richtige Partnerschaft mit allen beteiligten Akteuren entstehen, sowohl beim Innen- als auch beim Aussennetz.
- Das seco ist gegenüber dem Parlament für das ganze System verantwortlich. Es ist nämlich für die politische Ausrichtung und die Strategie für alle Förderungsinstrumente des

Bundes zuständig und muss diese aufeinander abstimmen, auch wenn sie nur indirekt der Exportförderung dienen. Die Osec deckt den operationellen Bereich nach der von ihrem Aufsichtsrat definierten strategischen Ausrichtung ab. Der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Partnern ist besonders wichtig und entscheidend, damit das System funktioniert.

- Als Schweizer Exportförderer hat die Osec die gesamte Verantwortung für die Umsetzung des Programms zur Unterstützung der KMU. Die Osec verfügt aber weder über die Kompetenzen noch die Ressourcen, um ihre Vorgaben durchzusetzen, insbesondere hat die Osec keinen Einfluss auf die Anstellung und Führung des Lokalpersonals in den Schweizer Vertretungen, das mit der Exportförderung betraut ist.
- Das EDA stellt gestützt auf den Rahmenvertrag zwischen EDA und EVD Ressourcen für die Exportförderung bereit. Das EDA hat selbst die Ansicht geäußert, seine dezentralisierte Struktur stelle im Exportförderungsdispositiv klar ein Handicap dar, da sie die Zusammenarbeit mit den Netzpartnern und ein einheitliches System erschwere. Im Gegensatz zur Osec ist die EDA-Zentrale gegenüber den Schweizer Auslandsvertretungen weisungsberechtigt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die beteiligten Akteure auf die Schwächen des Systems hingewiesen haben. Im November 2002 haben seco und EDA in einem internen Positionspapier zur Professionalisierung des Aussennetzes den Einfluss der Osec auf die Swiss Business Hubs und die Aussenstellen eingeschränkt:

- Sind die Hubs in eine offizielle Vertretung integriert, ist die Arbeit des Personals dem Missionschef unterstellt. Er hat letztlich die Entscheidungsgewalt, da er für alle Tätigkeiten einer Schweizer Auslandsvertretung zuständig ist.
- Da die Hubs Teil der offiziellen Vertretung sind, arbeiten sie nicht ausschliesslich für die Osec, sondern auch für andere Stellen der Export- oder Investitionsförderung der Schweiz im Ausland oder für die Standortpromotion.

Beurteilung: Die Konsultationsverfahren sind kompliziert, der Entscheidungsprozess ist entsprechend schwerfällig, besonders dann, wenn zuerst ein Kompromiss gesucht werden muss. Der Spielraum der Osec als subventionierte Organisation ist dadurch gegenüber dem EDA und dem seco geschwächt. Die Swiss Business Hubs sind klar den Missionschefs unterstellt und müssen auch für andere Einrichtungen Dienstleistungen erbringen, was der Leistungsauftrag zwischen Osec und den Hubs nicht berücksichtigt. Der Missionschef hat auch bei der Wahl des Lokalpersonals die Entscheidungsgewalt.

4.2.4 Internationale Vergleiche

Die Osec liess 2002 ein Benchmarking der Exportförderungskonzepte mit acht europäischen Ländern erstellen: Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Niederlande, Schweden, Grossbritannien und der Schweiz⁴⁸.

Laut dem Verfasser der Studie, Alan Reynolds, gibt es kein bewährtes Idealmodell für die Exportförderung. Jedes Land tendiert zu eigenen Lösungen. In Grossbritannien wird die Exportförderung ganz vom Staat finanziert. Die englischen Botschafter im Ausland sind sowohl für die Exportförderung als auch für ihre Botschaft zuständig. In Österreich ist die Exportförderung privat und wird von den Landeswirtschaftskammern über einen Beitrag finanziert, den die Unter-

⁴⁸ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec, October 2002.

nehmen bezahlen müssen. In Deutschland wird die Exportförderung von den bilateralen, teils vom Staat finanzierten Handelskammern betrieben. Die Botschaften haben auf diesem Gebiet keine Aufgaben. Hingegen sind die Länder sehr aktiv. In Dänemark ist das Aussenministerium allein für die Exportförderung zuständig. In Finnland und Schweden ist sie aufgeteilt zwischen Wirtschafts- und Aussenministerium. In diesen beiden Ländern verfügt die Exportförderung über viel Personal im Ausland. Mit Ausnahme der Niederlande, Grossbritanniens und der Schweiz hat die Exportförderung sehr viel mehr Personal im Ausland als im Inland.

Für Reynolds ist der rechtliche Status nicht entscheidend für den Erfolg der Exportförderung. Wichtig ist die Kontrolle der dafür eingesetzten Mittel. Um effizient zu sein, muss der Exportförderer in erster Linie die wichtigsten Instrumente und Ressourcen in einer Hand vereinen, wie das in Österreich oder Dänemark der Fall ist, und über ein Aussennetz verfügen.

Die meisten Länder legen Schwerpunktmärkte für die Exportförderung fest, die sie dem Exportförderer vorgeben. Einzig in der Schweiz verfügt der Exportförderer nicht über Ressourcen im Ausland, auch nicht in den Schwerpunktmärkten. Länder, die nicht prioritär sind, werden mit subsidiären Mitteln abgedeckt, die nicht der Exportförderer, sondern in der Regel das Aussenministerium kontrolliert. In diesen Fällen sollte der Exportförderer unbedingt in die Entscheidung über die Schwerpunktbildung einbezogen werden.

Bei den Ressourcen zeigt die Studie, dass die Schweiz das Land mit dem geringsten Personalbestand für die Exportförderung im Ausland ist. 2002, als die Studie erstellt wurde, war jedoch die Zahl der Stellen für die Exportförderung in den Aussenstellen ohne Hub nicht bekannt. Reynolds ist im Übrigen der Meinung, die Osec spiele in der Schweiz bezüglich Ressourcen nur eine untergeordnete Rolle, für ein genaueres Bild müssten das EDA und andere Departemente einbezogen werden.

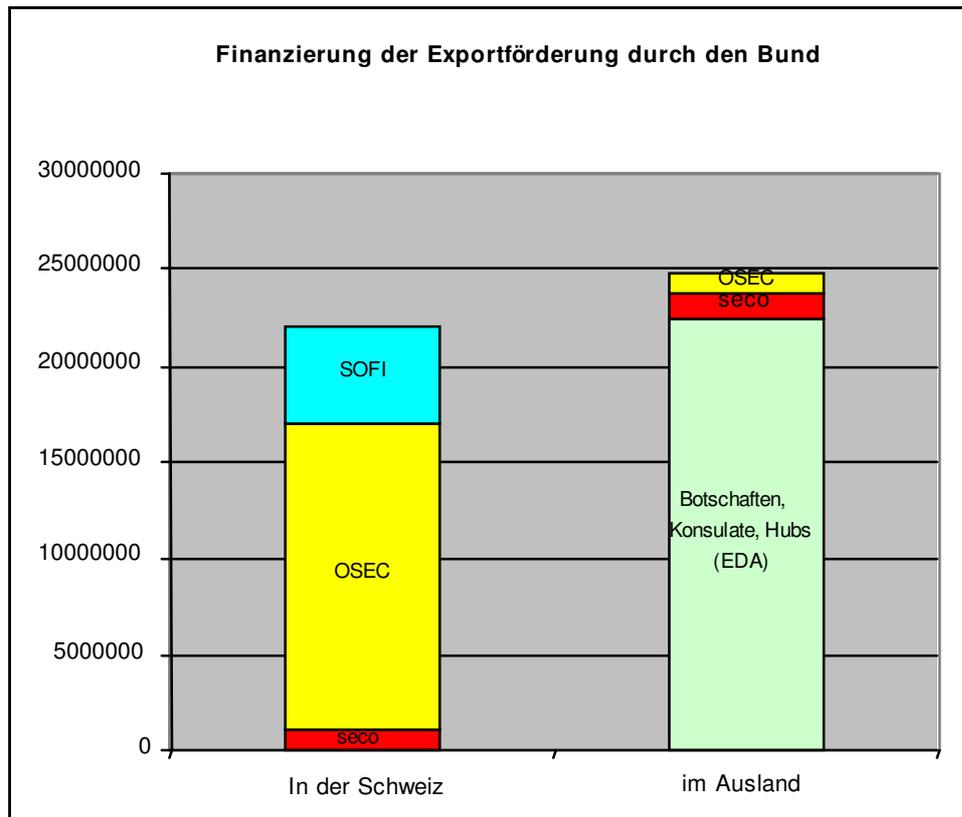
4.3 Wer zahlt und wer kontrolliert?

Das vorangehende Kapitel zeigt, wie die Kompetenzen verteilt sind oder «wer befiehlt». Nun geht es darum zu prüfen, inwieweit diese Zuständigkeiten mit der Finanzierung und den Kontrollkompetenzen übereinstimmen.

4.3.1 Wer zahlt?

Die Finanzierung der Exportförderung durch den Bund (Information, Beratung und Unterstützung) beläuft sich auf rund 47 Millionen Franken jährlich. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie dieser Betrag auf die einzelnen Akteure verteilt ist.

Tabelle 14: Finanzierung der Exportförderung

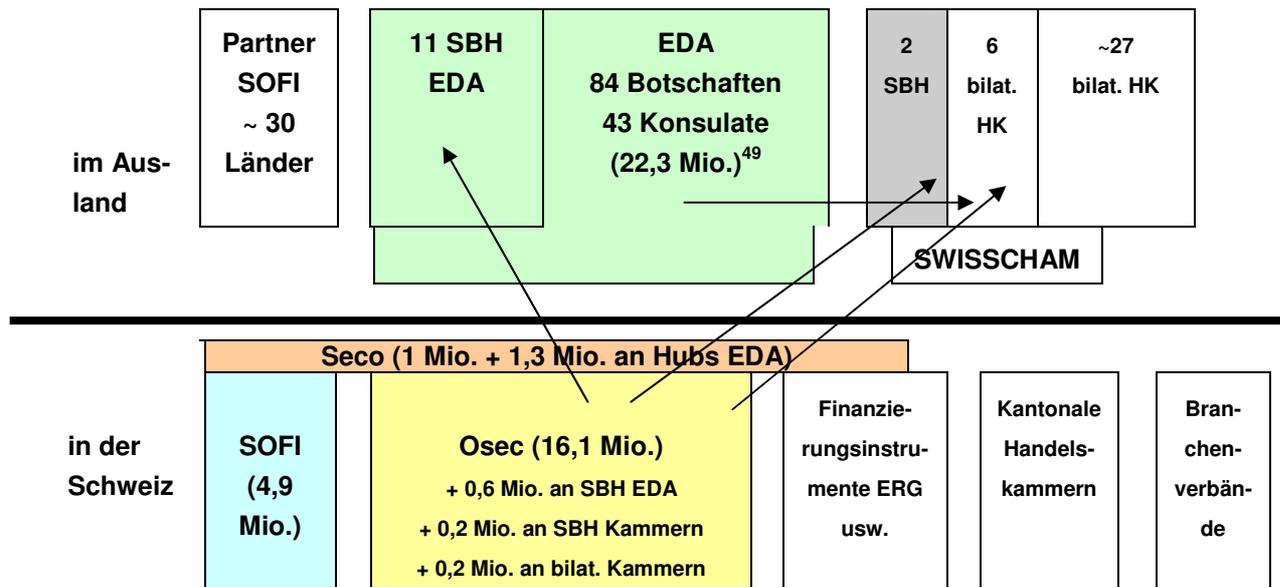


In der heutigen Konstellation teilen fünf Hauptakteure, nämlich EDA, seco, Osec, SOFI und in geringerem Ausmass die Handelskammern die Ressourcen des Bundes unter sich auf. Die Mittel sind zwischen dem EDA (50%), dem seco (5%), der Osec (35%) und der SOFI (10%) aufgeteilt. Der Anteil der Handelskammern beträgt rund 425'000 Franken, weniger als 1% des Gesamtbetrags.

Etwas weniger als die Hälfte der Bundesmittel werden für das Innennetz verwendet. Beim Aussennetz macht das EDA den Löwenanteil aus (Botschaften, Konsulate, SBH).

Der Einfachheit halber zeigt die nachfolgende Grafik die Situation ausschliesslich für die Exportförderung ohne Einbezug der Akteure wie SIPPO, Standort Schweiz (Location: Switzerland), Schweiz Tourismus, Präsenz Schweiz oder weiterer, ebenfalls im Bereich Exportförderung oder –finanzierung aktiver Bundesämter (BLW, BUWAL, BFE).

Abbildung 15: Verteilung der Bundesressourcen auf die einzelnen Akteure der Exportförderung (die Pfeile bedeuten Weisungsmöglichkeiten ausserhalb des Dienstwegs)



Die Abbildung zeigt:

- Eine Vielzahl von Akteuren, die eine Rolle bei der Exportförderung spielen
- Das Innennetz ist klar vom Aussennetz getrennt
- Sehr unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten
- Führungslinien, die nicht mit den Finanzierungslinien übereinstimmen
- Eine zentrale Stellung des EDA.

Die elf dem EDA angegliederten Hubs erhalten Geld aus drei Quellen:

- 2,7 Millionen Franken Personalkosten
- 1,3 Millionen vom seco (Chicago, Tokio, Paris, Madrid) – das seco finanziert nämlich die vier Hub-Leiter
- 0,6 Millionen von der Osec für die operationellen Tätigkeiten, die auf die elf Hubs aufgeteilt werden (zusätzlich zu den Mitteln des EDA).

Das EDA hat dadurch, dass es die Ressourcen und das Personal unter sich hat, eine stark privilegierte Stellung im Entscheidungsprozess und bei der Schwerpunktbildung beim Aussennetz. Die Osec gibt die Anweisungen, wendet aber sehr wenig Mittel für das Aussennetz auf. Das erklärt sicher einen Teil der im vorangehenden Kapitel angesprochenen Probleme.

In der Praxis sind Organisation und Aufteilung der Ressourcen wie auch der Zuständigkeiten in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich, nach welcher Logik ist nicht immer leicht nachvollziehbar. In Deutschland verfügt der Hub nicht über Ableger in den Konsulaten oder in der Botschaft. Die Kompetenz des Hub-Leiters beschränkt sich deshalb auf das Postenpersonal im Konsulat Stuttgart. Die Konsulate und die Botschaft sind weiterhin im Handelsbereich tätig⁵⁰. Hingegen verfügt der Swiss Business Hub in den USA über Ableger in verschiedenen Konsula-

⁴⁹Total einschliesslich 0,2 Mio. für die Kosten der Zentrale, aber ohne Berücksichtigung des seco-Anteils für die vier SBH (1,3 Mio.).

⁵⁰Jedes Konsulat in Deutschland verfügt über einen Mitarbeiter, der 30% für den SBH arbeitet.

ten im Land. Die von Lokalpersonal besetzten Stellen unterstehen im Prinzip direkt dem Hub-Leiter in Chicago. Der Hub in China sollte die gleichen Leistungen erbringen wie die Hubs in Deutschland oder Amerika, aber mit weniger Mitteln und in einem viel schwierigeren Umfeld, sei es nur schon bezüglich Sprache und Kultur, ein erschwerendes Hindernis in der Geschäftswelt, nicht nur für die Beratung der Schweizer Unternehmen, sondern auch bei den Kontakten mit den lokalen Partnern.

4.3.2 Wer kontrolliert?

Die Kontrollkompetenzen sind wie folgt verteilt:

- In erster Linie ist das seco für die Kontrollen zuständig. Es muss sicherstellen, dass die gewählte Strategie die richtige ist. Es prüft, ob die Osec, aber auch andere Organisationen wie die SOFI die Zielvorgaben erfüllt haben. Das seco muss den Überblick über die Instrumente der Exportförderung, der Finanzierungshilfe für Exporte oder Investitionen im Ausland und der Entwicklungshilfe haben. Es muss weiter dafür sorgen, dass die gesetzlichen Grundlagen und die Vereinbarungen eingehalten werden, namentlich diejenigen mit dem EDA im Rahmen der Wirtschafts- oder Handelsförderung.
- Auf operationeller Ebene prüft die Osec, ob die Swiss Business Hubs ihre Jahresziele erreichen und ihre Tätigkeiten dem Leistungsauftrag entsprechend ausführen. Die Qualitätskontrolle der Dienstleistungen des ganzen Aussennetzes gehört ebenfalls zu ihren Aufgaben. Die Osec orientiert sich am Quartalsreporting, das die Hubs liefern müssen. Sie kann die beiden bei bilateralen Handelskammern angesiedelten Hubs, die auch mehr Geld von ihr erhalten, besser kontrollieren. Aber da diese noch andere Aufgaben wahrnehmen, namentlich bei der Standortpromotion, ist auch das seco ihr Ansprechpartner. Zudem orientieren sich die Handelskammern in erster Linie an den Wünschen und Prioritäten ihrer Mitglieder.
- Die Osec nimmt im Rahmen der Verträge mit den bilateralen Handelskammern zur Sicherstellung der Grundversorgung bei der Exportförderung eine Qualitätskontrolle vor, hauptsächlich auf der Basis der Statistiken und Zahlen der Handelskammern. Die Osec entschädigt die Handelskammern für ihre Dienste in der Exportförderung.
- Das EDA (Zentrale) hat die Aufgabe zu prüfen, ob die diplomatischen Vertretungen ihre Jahresziele - einschliesslich Wirtschaft und Handel - erfüllen. Diese Prüfung erfolgt vor allem auf der Grundlage einer Selbstbeurteilung des Missionschefs⁵¹. Wie bereits erwähnt entscheidet das EDA über die Versetzungen des Karrierespersonals.
- Der Missionschef oder der Postenchef kontrolliert alle Aktivitäten und Ressourcen der Vertretung, die er unter sich hat. Er beurteilt auch die Qualifikation des ihm unterstellten Personals. In der Praxis ist nicht immer klar, wem das Lokalpersonal eines Hubs unterstellt ist, wenn es nicht in der gleichen Vertretung arbeitet wie der Hub-Leiter.
- Die im Manual Aussennetz/Grundversorgung aufgelisteten Tätigkeiten werden nicht streng überprüft. Das Handbuch ist nicht als Weisung, sondern eher als Mustervorlage konzipiert, an der sich die Schweizer Vertretungen orientieren können. Es wurde vom seco, der Osec und dem EDA gemeinsam ausgearbeitet.

⁵¹ Der Chef einer Politischen Abteilung beurteilt die Leistung der Missionschefs oder der Missionschefin nach Art. 11 Abs. 2 der Verordnung des EDA zur Bundespersonalverordnung vom 20. September 2002 (SR 172.220.111.343.3) auf der Grundlage einer schriftlichen Selbstbeurteilung des Missionschefs oder der Missionschefin.

Beurteilung : Die Oberaufsicht über die zahlreichen Instrumente liegt beim seco, das praktisch keines davon selbst führt und auch nicht operationell beteiligt ist. Da die meisten operationellen Tätigkeiten auf Mandatsbasis an externe Leistungserbringer vergeben wurden, hat das seco mit deren Aufsicht viel zu tun. Die Zuständigkeiten für die einzelnen Instrumente sind beim Amt an verschiedenen Orten angesiedelt, was die Aufgabe nicht leichter macht. Das seco prüft zwar ob die Ziele erreicht wurden, die im Leistungsauftrag mit einem externen Leistungserbringer vereinbart worden sind und beauftragt eine externe Stelle mit der Evaluation. Die Ergebnisse dieser meist nicht veröffentlichten Evaluationen bleiben aber grösstenteils folgenlos. In der T&B-Studie (2002)⁵² heisst es unter anderem, dass das verstärkte Outsourcing von Tätigkeiten an Externe zu einem Knowhow-Verlust beim seco führt; die Mitarbeitenden sind zu weit weg von der operationellen Tätigkeit und wissen nur wenig darüber, was andere, auch in der Handelsförderung tätige seco-Stellen machen. Es ist deshalb schwierig die Übersicht zu haben und die ausgelagerten Aktivitäten effizient zu kontrollieren. Die Osec ihrerseits verfügt derzeit nur über einen Drittel der Bundesmittel und wenig Weisungsbefugnis beim Aussennetz, muss aber laut Gesetz die Exportförderung betreiben, und zwar, wie es dort heisst, zweckmässig, kostengünstig und mit minimalem administrativen Kostenaufwand. Reynolds sieht in seiner Studie für die Osec aus dem Jahre 2002⁵³ die Gefahr, dass die Hubs weniger gut funktionieren als erwartet, weil ihr Personal nicht von derselben Stelle angestellt und bezahlt wird, die eigentlich die Weisungen für die Arbeit erteilt. Er weist insbesondere darauf hin, dass die grösste Herausforderung für die Osec im Verhältnis zum EDA liege, nämlich in der Frage, wer wen kontrolliert.

4.4 Koordination mit den anderen Exportförderungsinstrumenten

Die Koordination mit den anderen Exportförderungsinstrumenten ist im Gesetz und in der Botschaft zum Exportförderungsgesetz nicht klar geregelt⁵⁴. Gemäss Art. 5 Bst. d ist der beauftragte Exportförderer verpflichtet, «die an der Exportförderung beteiligten Stellen zu koordinieren». Andererseits soll laut Botschaft «in der Bundesverwaltung eine Verwaltungseinheit die Koordination der Exportförderungsmassnahmen wahrnehmen, namentlich in Bezug auf die Förderungsmittel für den Export landwirtschaftlicher Produkte (Art. 12 Landwirtschaftsgesetz) oder die Massnahmen zur Förderung der Umwelttechnologie (Art. 49 Abs. 3 Umweltschutzgesetz). Sie dient dem Informationsaustausch und der Suche nach Synergien unter allen Beteiligten, mit dem Ziel, die Bundesmittel optimal zum Einsatz zu bringen. Die materielle Verantwortung der einzelnen Verwaltungsstellen für spezifische Massnahmen wird davon nicht betroffen».

Von den anderen Wirtschaftsförderungsinstrumenten ausserhalb des seco sind vor allem Massnahmen im Rahmen der Osthilfe oder des Rahmenkredits zur Entwicklungszusammenarbeit zu nennen, besonders die SOFI. Aber laut Botschaft des Bundesrats «sind diese Instrumente im Ansatz nicht auf die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft ausgerichtet, sondern in den Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit begründet». Man darf diese Organisationen aber nicht auf diese Weise ausschliessen, denn sie vergeben Aufträge an Schweizer Unternehmen. Natürlich möchten die KMU über Leistungen und mögliche Aufträge dieser Organisationen Bescheid wissen.

⁵² T&B Consult (2002), Strengthening Synergies Between Seco-Funded Instruments / Mandates Aiming at Promoting International Trade and Investments, Copenhagen, March 2002 – Auftrag seco – nicht publiziert.

⁵³ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec, October 2002 – Auftrag seco.

⁵⁴ BUNDESRAT (2000), Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports 2000.

Das Konzept der zentralen Anlaufstelle ist sehr vage und wird sehr verschieden interpretiert. Bis 2004 war schwer zu erkennen, ob das Konzept in erster Linie die Informationen zu den Bundesinstrumenten oder die Leistungen des ganzen Netzwerks betraf. Ebenso war nicht klar, ob das Konzept als erste Anlaufstelle zur Orientierung der KMU und für Basisinformationen oder lediglich zur Weiterleitung an die einzelnen Osec-Bereiche dienen sollte. Es ist interessant, dass das seco keine klare Vorstellung von diesem Konzept hatte und auch die SOFI als zentrale Anlaufstelle sah. Die im Rahmen der MUNDI-Studie befragten KMU gaben an, dass eine einzige, zentrale Anlaufstelle eine interessante Perspektive sein könne, wenn sie Verbesserungen bringe, stufte diese aber nicht als Priorität ein. Die KMU sind vor allem an der Qualität und Zuverlässigkeit der Informationen und der Beratung interessiert, an einer raschen Bedienung und an den Preisen. Sie haben nichts gegen eine zentrale Anlaufstelle einzuwenden, wenn sie diesbezügliche Verbesserungen bringt. Nach Ansicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle kann eine zentrale Anlaufstelle für exportunerfahrene Unternehmen durchaus zeitsparend sein. Im Zusammenhang mit der Erstberatung sehen sich auch die kantonalen Handelskammern, Partner im Innernetz «Business Network Switzerland», als «natürliche Anlaufstelle» für die KMU und wollen diese Aufgabe übernehmen. Dies ist ebenfalls aus der MUNDI-Studie ersichtlich.

Dass die Osec eine zentrale Anlaufstelle betreiben soll, entspricht eigentlich einer Grundidee des Exportförderungsgesetzes. Der Gedanke ist nicht neu, das Konzept wurde aber nie klar definiert, die Umsetzung war problematisch, der Zugang zu den Förderungsinstrumenten im Hinblick auf Synergien und ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis wäre nicht wirklich einfacher geworden.

Im Tätigkeitsplan der Osec von 2002 findet sich bereits die Idee des Osec Service Center als «One-Stop-Shop» oder zentrale Anlaufstelle für die KMU und die Partner im Innen- und Ausennetz, das eine erste Antwort innerhalb von 24 Stunden garantiert⁵⁵.

Zudem hat das seco 2003 beim Aufsichtsrat der Osec die Positionierung der Osec als zentrale Anlaufstelle im Innernetz bestätigt. Wie bereits gesagt erachtet das seco auch die SOFI als Beratungsstelle nach dem Konzept der zentralen Anlaufstelle, was sie in einer Antwort vom Mai 2003 auf eine Frage der Finanzdelegation des Parlaments bestätigte.

Im zweiten Halbjahr 2004 einigten sich Osec, SOFI, SIPPO und ERG auf die Schaffung eines gemeinsamen Service Center. Es ist geplant, dieses Service Center in einer zweiten Etappe auf weitere Akteure auszudehnen.

4.5 Schwerpunktmärkte und -branchen

Laut Botschaft des Bundesrats soll sich die Exportförderung auf förderungswürdige Märkte konzentrieren. Dabei gilt es zwei Märkte zu unterscheiden:

1. «Leichte» Märkte für erste Vorstösse exportunerfahrener KMU mit niedrigen sprachlichen, kulturellen und institutionellen Hürden. Dazu zählen namentlich Nachbarstaaten und Staaten der EU.

⁵⁵ Weiterentwicklung/Steuerung des Netzwerks: «Osec tritt gegenüber dem Kunden als zentrale Anlaufstelle (one-stop-shop), als ‚Mandatsführer‘, ‚Vernetzer‘ und ‚Begleiter‘ auf. Sie ist verantwortlich für das Key-Account-Management, erkennt die Cross Selling Potenziale und strebt eine langfristige Kundenbindung an (Mitgliedschaft). Die GU-Rolle von Osec liegt im Erkennen und Identifizieren der für den jeweiligen Kundenprozessschritt nötigen Kernkompetenzen sowie im phasengerechten Vermitteln und Einbinden der entsprechenden Anbieter und Spezialisten».

2. Interessantere, aber auch schwierigere Wachstumsmärkte. Da sich die Welthandelsströme und die Wirtschaft in den Zielländern ständig ändern, muss die Lage immer wieder neu beurteilt, Einsatz und Gewichtung der Mittel flexibel gehandhabt werden.

In keinem Papier werden die Art der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, namentlich den Handelskammern, oder die Voraussetzungen dafür präzisiert. Das gilt auch für die Schwerpunkte bei den Märkten, Branchen oder geografischen Regionen. Kein Papier geht auf die Frage der Subsidiarität zu den Leistungen privater Akteure, die Möglichkeit für ergänzende Angebote oder die Nutzung von Synergien genauer ein.

Der Rahmenvertrag zwischen EVD und EDA definiert in **Anhang 1** die „Exportstützpunkte“, die ab 1. Oktober 2001 operationell werden sollten. Es handelt sich um Deutschland, Österreich, Brasilien, China, USA, Frankreich, Indien, Italien, Japan und Grossbritannien. Die Eidgenössische Finanzkontrolle konnte nicht ausfindig machen, nach welchen Kriterien diese Länder ausgewählt worden waren oder ob vorab eine Bedürfnisabklärung vorgenommen worden war (z.B. Zahl der Kontaktaufnahmen von KMU mit der Schweizer Vertretung pro Jahr). Zu diesen Stützpunkten gehören die Hauptexportländer der Schweiz sowie drei grosse Schwellenländer; das ist wohl die plausibelste Erklärung für die Standortwahl der ersten zehn Swiss Business Hubs. Bei den nachfolgenden Hubs galt ein anderes Verfahren: Der Aufsichtsrat der Osec sollte die Schwerpunktländer für künftige Hubs festlegen. Eine Umfrage bei 25 Mitgliedern des Beirats der Osec wurde durchgeführt. Daraus resultierte die Errichtung der vier weiteren Hubs Spanien, Polen, Russland, Vereinigte Arabische Emirate, wobei der letzte im November 2004 eröffnet wurde.

Für die anderen Länder gibt es weder Prioritäten noch eine Differenzierung. Die Osec macht ihre Aufgabe, alle Dienstleistungen anzubieten, geltend und erklärt sich für alle geografischen Regionen und Wirtschaftsbereiche zuständig. Sie präzisiert nicht, wo ihre Stärken liegen und wo sie wirklich über Knowhow verfügt. Die Osec ist der Meinung, die Hubs und die Schweizer Vertretungen müssten eine proaktive Haltung einnehmen und Hinweise liefern, welche Märkte erforscht werden sollten. Sehr oft erwarten die Aussennetzpartner jedoch die Signale dafür von der Osec oder dem Innennetz, die wissen sollten, welche Märkte die Schweizer KMU interessieren. Einige Schweizer Vertretungen beklagen sich über mangelndes Feedback auf ihre Vorstösse.

Die anderen Exportförderungsinstrumente setzen andere Prioritäten. Wie bereits erwähnt konzentriert die SOFI nach Vorgabe des seco ihre Tätigkeit auf 27 Länder. Von diesen 27 Ländern werden acht als prioritär eingestuft. In vier von diesen acht gibt es einen Swiss Business Hub (Brasilien, China, Indien, Japan, Russland).

Es gibt keine Strategie der Schwerpunktbildung aufgrund einer Bedarfsanalyse nach genauen Kriterien wie beispielsweise die Anzahl der Kontakte von Schweizer KMU mit einer Vertretung pro Jahr, weder für die geografischen noch die Branchen-Schwerpunkte. Da man bekanntlich nicht überall alles machen kann, sollte die Schwerpunktbildung dazu dienen, die Bundesmittel zu konzentrieren und sie ergänzend zum privaten Angebot einzusetzen. Wo sollen die Bundesmittel konzentriert werden? Auf «reife» Märkte oder aufstrebende Märkte? Und gibt es auf Märkten mit guter Beratungsabdeckung durch den Privatsektor Bereiche, die der Bund im Rahmen der Exportförderung besonders unterstützen sollte? Die Evaluation des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) zur Exportförderung aus dem Jahr 1997⁵⁶ wies bereits darauf hin, dass die Schwerpunktbildung bei der Erschliessung neuer Märkte nicht klar war und keine

⁵⁶ BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – interne Analyse.

Strategie dafür vorlag. Der gleiche Bericht machte im Übrigen auch auf die Schwierigkeiten der Exportförderungsstellen - seco und Osec – bei der Einschätzung der Märkte und einer Einstufung nach Land, Unternehmen, Branche und Produkt aufmerksam.

4.6 Ergänzung zum privaten Angebot oder Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips

Art.1 Abs. 2 Exportförderungsgesetz 2000 besagt, dass die Exportförderung die private Initiative ergänzen soll. Die Botschaft zum Exportförderungsgesetz geht darauf etwas genauer ein, namentlich im Beratungsbereich⁵⁷. Dort heisst es, der Exportförderer müsse mit dem Privatsektor zusammenarbeiten und Partnerschaften sowohl mit den institutionellen Partnern als auch den privaten Beratern aufbauen, und das sowohl in der Schweiz als auch im Ausland. Weiter wird klar gesagt, dass der Exportförderer den Wettbewerb nicht beeinträchtigen darf. Die Aufsicht, in diesem Fall das seco, muss entsprechende Grenzen festlegen. Auch beim Auslandmarketing sieht die Botschaft vor, dass der Exportförderer bei diesen Bemühungen in erster Linie als Koordinator wirken und nur subsidiär für deren Umsetzung tätig werden soll.

Allgemeiner formuliert besagt die Botschaft, dass die Exportförderungsorganisation nur die Leistungen erbringen darf, wofür seitens der Schweizer Wirtschaft effektiv ein Bedürfnis vorhanden ist und für die kein Angebot von Privaten besteht⁵⁸. Anders gesagt geht es darum, vor jeder Dienstleistung abzuklären, ob sie auch wirklich benötigt wird, besonders dann, wenn der Bund sie finanziell unterstützt. Die Botschaft besagt weiter, dass die Tätigkeit des Exportförderers drei Grundsätze beachten muss⁵⁹:

- Subsidiarität zu den Anstrengungen der Privatwirtschaft.
- Kooperation und Nutzung von Synergien statt Konkurrenz mit den Partnern im Innen- und Aussennetz.
- Koordination, Förderung und Vermittlung von Dienstleistungen unter Beizug kompetenter externer Leistungserbringer stehen im Vordergrund.

Diese Grundprinzipien sind *tels quels* in den Leistungsauftrag 2000 zwischen seco und Osec übernommen worden. Das seco versuchte nicht, sie stärker zu konkretisieren oder die Tätigkeit der Osec klar zu begrenzen. Insbesondere die Zielfestlegung nach Produktgruppen bleibt bezüglich der Subsidiarität zum privaten Angebot vage. Auch bei den Indikatoren zur Überprüfung der Ziele der Osec wird dieses Gebot mit keinem Wort erwähnt. Das seco hat dem Subsidiaritätsprinzip im Leistungsvertrag effektiv zu wenig Rechnung getragen und in der Folge auch keine Notwendigkeit gesehen zu prüfen, ob sich die Osec daran hält. Der Leistungsauftrag vom Dezember 2003 nimmt einige Punkte auf, die die Koordinationsaufgaben im Netzwerk stärker berücksichtigen.

⁵⁷ «Im Verlauf dieser Beratung wird das Unternehmen auch in seiner eigenen Beurteilung seiner Exportfähigkeit unterstützt. Schliesslich wird es in einem Massnahmenplan über mögliche Zielmärkte mit den besten Marktchancen sowie Optionen für das weitere Vorgehen informiert und zur vertieften Beratung an eine spezialisierte Beratungsfirma im In- oder Ausland weiter vermittelt. Der Bund fördert also lediglich eine individuelle Erstberatung und wird für die Vermittlung an private Berater und Exportförderer Partnerschaften aufbauen. Als Exportberater sollen nicht nur MitarbeiterInnen des Exportförderers tätig sein, sondern auch die den einzelnen Unternehmen oft näher stehenden Verbände oder Handelskammern. (...) Da diese Dienstleistung jeweils nur einem einzigen Nutzniesser zugute kommt, wird für die Beratungszeit ein Entgelt verrechnet, während der Bund sich an den Bereitstellungskosten beteiligt. (...) Damit die staatlich subventionierte Beratung nicht zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führt, ist sie in engen Grenzen zu halten. Daher wird beispielsweise die spezifische Markteinführung, der ein kommerzieller Charakter zukommt, nicht mehr gefördert.» Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 23. Februar 2000, BBl2000, Nr. 14, S. 2111.

⁵⁸ Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 23. Februar 2000, BBl2000, Nr. 14, S. 2112.

⁵⁹ Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 23. Februar 2000, BBl2000, Nr. 14, S. 2112.

Weiter ist bedauerlich, dass das seco das Exportförderungsmandat nicht ausgeschrieben hat, wie auch für die Vergabe der Swiss Business Hubs keine Ausschreibungen erfolgten. Bei einer Ausschreibung hätten die privaten Akteure ihr Angebot festlegen und unterbreiten können, und gegebenenfalls wäre in einem zweiten Schritt ein gemeinsames Angebot zustande gekommen. Auf diese Möglichkeit hatte die vom Bundesamt für Aussenwirtschaft 1997⁶⁰ vorgenommene Evaluation der Exportförderung hingewiesen, gerade im Hinblick auf Synergieeffekte und eine bessere Abstimmung unter den einzelnen Akteuren.

Die MUNDI-Studie hat ergeben, dass die Abgrenzung zwischen Leistungen von privatem und von gemeinwirtschaftlichem Interesse nicht das Hauptproblem darstellt. Wichtiger ist die Frage der Subsidiarität und auch der Kooperation zwischen der Osec und den Innen- und Aussen-netzpartnern. Die fehlende Kooperation und die geringe Nutzung von Synergien sind die Hauptkritik an die Adresse der Osec. Der Osec wird eine führende Position auf dem Markt und die Kapazität attestiert, ein grosses Knowhow zu entwickeln. Sie verfügt auch über vorzügliche Informationsquellen. MUNDI schätzte den Marktanteil der Osec bei der Beratung auf rund 35%, das Marktvolumen für die Exportberatung auf fünf bis zehn Millionen Franken jährlich. Die Osec führte 2002 rund 1'400 Erstberatungen mit Einnahmen von 108'000 Franken und rund 80 Fachberatungen für 557'000 Franken durch. Die Aufträge der Osec für Fachberatungen brachten im Durchschnitt 4'800 Franken pro Mandat ein, wobei wenige über 6'000 Franken betragen. Weiter scheinen die Preise der Osec marktkonform zu sein. Übernehmen die Hubs solche Mandate, geben sie sie zum Teil je nach Art und Komplexität der Anfrage an lokale Berater weiter.

Der Wettbewerb bei der Exportberatung zwischen der Osec und den privaten Akteuren hält sich in Grenzen. Das ist ein wichtiges Ergebnis der MUNDI-Studie. Einerseits erachten es nämlich die kantonalen Handelskammern nicht als ihre Aufgabe, diese Art Fachdienste zu erbringen. Sie sehen sich eher als eine Anlaufstelle für exportwillige KMU, wobei ihre Aufgabe hauptsächlich darin besteht, diese dann an die richtigen Ansprechpartner zu verweisen. Und andererseits sind die meisten privaten Berater auf Nischenmärkte spezialisiert, entweder in einer speziellen Branche oder einer bestimmten Region. Oft sind sie dort aktiv, wo die Osec nicht präsent ist. Zudem handelt es sich meist um kleine Unternehmen mit nur einem oder zwei Beratern. Andere Private operieren in einem anderen Marktsegment als die Osec, indem sie umfassendere Leistungen anbieten, und zwar zu deutlich höheren Preisen. Im Endeffekt sind es nur sehr wenige Akteure, die die Osec wirklich als Konkurrenz betrachten. Von daher wäre tatsächlich eine Komplementarität gegeben, die nicht ausreichend genutzt wurde.

Die führende Stellung der Osec hat die Situation nicht immer erleichtert. Einige Netzpartner akzeptierten nur schwer, auf «Kundenfänger» reduziert worden zu sein, das heisst lediglich noch der Osec Kunden zuzuführen. Die Osec hat sich zudem als eine Organisation mit breitem Angebot insbesondere bei der Fachberatung profiliert. Die Osec hat zum Teil auch versucht, Kunden für sich zu behalten, und hat sie nicht immer an Dritte weitergeleitet. Auf mehreren nahen und reifen Märkten wie Deutschland gibt es schon zahlreiche Beratungsangebote. Es besteht deshalb die Gefahr von Doppelspurigkeiten, wenn mehrere Akteure die gleichen Dienstleistungen anbieten. Wettbewerb kommt vor Kooperation. Diese Tatsache verweist wiederum auf die Notwendigkeit der Schwerpunktbildung und auf die Frage, wo die Ressourcen des Bundes zu konzentrieren sind. Und es verweist weiter auf die Frage, wer die einzelnen Akteure überhaupt sind und worin ihr Angebot besteht.

⁶⁰ BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – interne Analyse.

Bei der SOFI sind die Probleme ähnlich gelagert, waren aber nie derart umstritten. Auch die SOFI bietet den Unternehmen andere als gemeinwirtschaftliche Leistungen an, namentlich in der Beratungstätigkeit. Das seco nennt neben der Information über Voraussetzungen und Möglichkeiten der Investitionen auch die Beratertätigkeit als Aufgaben der SOFI (Entwicklung von Investitionsstrategien und von Projekten, Finanzierungspläne, Vorabklärungen) und hilft den Unternehmen bei der Partnersuche. Das seco subventioniert die «nicht kommerziellen Dienste der SOFI», d.h. die Internetplattform, Konferenzen und Seminare, Publikationen und Unternehmensmissionen. Die SOFI kann auch Fachberatungen anbieten wie das Aufstellen von Businessplänen oder Marketingberatung, aber zu Marktpreisen. In der Praxis bleibt die Abgrenzung auch weiterhin unklar. Es stand jedenfalls nie eine Beschränkung auf Leistungen von gemeinwirtschaftlichem Interesse wie bei der Osec zur Diskussion.

Im Gegensatz zur Osec wurde bei der Vergabe des Mandats der SOFI (Swiss Organisation for Facilitating Investments)⁶¹ zur Investitionsförderung von Schweizer Unternehmen in Schwellen- und Transitionsländern durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), dem Vorgänger des seco, 1996 eine Ausschreibung vorgenommen. Beauftragt wurde die KPMG Fides Zürich; dadurch hoffte das BAWI, vom weltweiten Netz der KPMG und entsprechenden Synergien profitieren zu können. Bei der KPMG gab es auch eine eigene Abteilung Emerging Markets für die aufstrebenden Märkte⁶².

Weiter ist interessant, dass die SOFI, offiziell eine Entwicklungs- und Transitionshilfe-Organisation, den Auftrag zur Führung des Sekretariats von SWISSCHAM erhalten hat, dem Dachverband der bilateralen Handelskammern. Das ist ein Zeichen dafür, wie schwierig es ist, klar zwischen Exportförderungs- und Entwicklungshilfeinstrumenten zu unterscheiden.

Bei der Unterscheidung von Leistungen von privat- und gemeinwirtschaftlichem Interesse geht die Eidgenössische Finanzkontrolle von der Definition des Parlaments bei der Prüfung der Leistungsaufträge der FLAG-Ämter 2003 aus⁶³:

- Gemeinwirtschaftliche Leistungen: Darunter werden Leistungen verstanden, welche die Gesellschaft als besonders wichtig einstuft und die daher allen zur Verfügung stehen sollen. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich dabei um gesetzlich festgelegte Aufgaben. Betriebswirtschaftlich sind damit Leistungen gemeint, die in der Regel nicht kostendeckend oder gewinnbringend erbracht werden können (Kostendeckungsgrad zwischen 0 und 100%).
- Kommerzielle Leistungen: Kommerzielle Leistungen sind Leistungen, die Vor- und Nachleistungen zu rechtlich abgestützten Haupttätigkeiten darstellen, die innerhalb eines Nischenmarktes oder innerhalb des freien Marktes angeboten werden, und die gewinnbringend erbracht werden können (Kostendeckungsgrad > 100%). Sie weisen einen Zusammenhang mit der jeweiligen gesetzlichen Aufgabe auf und sind nicht auf die Errichtung einer zusätzlichen Infrastruktur angewiesen.

⁶¹ SOFI ist die Nachfolgerin der ehemaligen Investitionsförderungsprogramme *UNIDO – Investment Promotion Services* (UNIDO-IPS) und *Technology for the People* (TFtP). Die Bildung eines neuen Programms (SOFI) und dessen Ausschreibung ist das Ergebnis einer Evaluation der früheren Programme aus dem Jahre 1995, an der die KPMG beteiligt war.

Vgl. T&B Consult (2001), *Evaluation of SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investment*, Copenhagen, June 2001 – Auftrag seco – nicht publiziert, S. 37.

⁶² Laut T&B hatte diese Abteilung jedoch wenig zu tun und wäre wohl eingegangen, wenn die KPMG nicht das SOFI-Mandat erhalten hätte.

⁶³ Richtlinien der Büros des Ständerates und des Nationalrates – Parlamentarische Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets der FLAG-Ämter vom 2. Juni 2003 und vom 27. August 2003.

Die Osec ist zwar kein FLAG-Amt, hat aber einen Leistungsauftrag und erhält Subventionen vom Bund. Unter diesem Blickwinkel erstaunt es, dass das seco die Aufgaben gemeinwirtschaftlicher Art in einer Gesetzesgrundlage nicht genauer umschrieben hat. Zudem ist erstaunlich, dass die Preise für die einzelnen gemeinwirtschaftlichen oder kommerziellen Leistungen der Osec und auch der SOFI nicht leichter ersichtlich sind, besonders auf der Homepage.

Die Unterscheidung zwischen privat- und gemeinwirtschaftlichen Leistungen erscheint aber gegenüber dem Subsidiaritätsgebot als zweitrangig. Sobald eine qualitativ gute Leistung für die KMU zu einem günstigen Preis auf dem Markt erhältlich ist, dürfte die Osec diese nicht anbieten. Es ist aber so, dass die Schweizer KMU – insbesondere die exportunerfahrenen - nicht gewillt sind, für die Exportberatung viel zu bezahlen.

Die Osec soll kommerzielle Leistungen anbieten und über ein Knowhow und Marktkenntnisse verfügen können. Da die Osec komplementär zum privaten Angebot tätig sein muss, soll sie dort ihre Leistungen erbringen, wo weder ein branchenbezogenes, noch auf geografische Räume fokussiertes privates Angebot besteht.

Ob sie das kann, hängt von der strategischen Schwerpunktbildung ab (siehe vorangehendes Kapitel), setzt aber auch sehr gute Kenntnisse des privaten Angebots sowohl in der Schweiz, wie im Ausland voraus. Die Osec und auch nicht die Hubs sind in der Lage alle Dienstleistungen bei der Handelsförderung anzubieten. Da dieser Aspekt bei der Schwerpunktstrategie (worauf sind die Bundesmittel zu konzentrieren) vernachlässigt wurde und die Osec in der Folge nicht versuchte, tatsächlich als Ergänzung zum privaten Angebot aufzutreten, wurden wenig Mittel eingesetzt, um systematisch und genau abzuklären, wo ein privates Angebot besteht, um dann die eigenen Schwerpunkte ergänzend zum bestehenden Angebot zu bestimmen. Es ist möglich, dass auf einem reifen Markt das private Angebot für eine bestimmte Branche oder besondere Dienstleistungen fehlt. Ebenso ist möglich, dass in einem für Schweizer KMU interessanten Schwellenmarkt oder in einer bestimmten Region das private Angebot gering ist. Komplementär zu wirken heisst genau dort die Mittel zu konzentrieren, wo der Privatsektor nicht präsent ist.

Beurteilung: Das Subsidiaritätsprinzip wurde nicht umgesetzt, die Komplementarität zum Privatsektor kaum genutzt. In Wirklichkeit ist die Konkurrenz zwischen Osec und dem Privatsektor nicht so gross, da die einzelnen Akteure auf unterschiedlichen Marktsegmenten präsent oder aber sehr spezialisiert sind. Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist der Meinung, dass sowohl die Osec als auch die SOFI kommerzielle Leistungen anbieten können und sich nicht auf gemeinwirtschaftlichen Leistungen beschränken müssen. Dabei gilt es aber das Subsidiaritätsgebot einzuhalten, das heisst, komplementär zum privaten Angebot tätig zu sein.

4.7 Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen im Aussennetz

Nach Art. 5 Exportförderungsgesetz ist der Beauftragte insbesondere verpflichtet,⁶⁴:

- die Exportförderung zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen und Organisationsaufwand zu betreiben;
- bei der Wahl der Fördermittel jeweils das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen.

In der Praxis wurde seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes kein Hub ausgeschrieben. Zwei Hubs (Mailand und Wien) wurden an bilaterale Handelskammern vergeben; diese hatten schon

⁶⁴ Vgl. Exportförderungsgesetz in **Anhang 4**.

ein Mandat für die Grundversorgung im Handelswesen, und weder das Konsulat in Mailand noch die Botschaft in Wien hatten einen Handelsdienst. Alle beim EDA angesiedelten Hubs werden in der Regel von Karrierepersonal geführt. Vier Hubs werden wie bereits erwähnt vom seco finanziert (Spanien, Frankreich, Japan, USA); von diesen vier werden zwei von früheren seco-Mitarbeitenden geleitet. In den Vertretungen ohne Hub ist der Handelsattaché für die Bearbeitung der konkreten Fragen im Zusammenhang mit der Exportförderung zuständig, fallweise auch der Wirtschaftsattaché, der Postenschef oder der Missionschef.

Die Ergebnisse der mittels Fragebogen bei allen Auslandvertretungen durchgeführten Umfrage der Eidgenössischen Finanzkontrolle waren sehr aufschlussreich. Es war das erste Mal, dass solche Informationen systematisch eingeholt wurden. Die detaillierten Ergebnisse sind aus dem separaten Bericht ersichtlich⁶⁵. Die Aussenstellen wurden in fünf Kategorien aufgeteilt:

- 2 SBH bei bilateralen Handelskammern (Wien und Mailand).
- 11 SBH bei EDA Auslandvertretungen (Deutschland, Brasilien, China, Frankreich, Spanien, USA, Indien, Japan, Polen, Grossbritannien und Russland).
- 6 Auslandvertretungen des EDA, die eine Vereinbarung zwecks Aufteilung der Grundversorgung mit der bilateralen Handelskammer getroffen haben (Argentinien, Australien, Marokko, Portugal, Tschechien, Venezuela).
- 38 Auslandvertretungen, die in der Zeit von Januar 2000 bis August 2003 bei der Exportförderung Dienstleistungen in Rechnung gestellt haben.
- 83 Auslandvertretungen, die in der Zeit von Januar 2000 bis August 2003 bei der Exportförderung keine Dienstleistungen in Rechnung gestellt haben.

In den Schweizer Auslandvertretungen waren 2003 **283 Personen** mit der Exportförderung beschäftigt; wovon 166 zum Karrierepersonal des EDA und 117 zum Lokalpersonal zählen. Das Karrierepersonal wendet für die Wirtschaftsförderung in der Regel nur einen Teil seiner Arbeitszeit auf; hingegen weist jeder Dritte in der Exportförderung tätige Lokalangestellte einen Beschäftigungsgrad von $\geq 80\%$ aus.

Insgesamt ergibt das **106 Vollzeitstellen**, 44 entfallen auf das Karrierepersonal, 62 auf das Lokalpersonal. Insgesamt belaufen sich die Lohnkosten im Bereich Exportförderung auf jährlich rund **14 Millionen** Schweizer Franken; 10,5 Millionen davon entfallen auf das Karrierepersonal, 3,7 Millionen auf das Lokalpersonal. Bei einem Vergleich dieser Informationen zeigt sich, dass es den Bund vier Mal teurer zu stehen kommt, bei der Exportförderung im Ausland Karrierepersonal zu beschäftigen als Lokalpersonal einzusetzen. Natürlich kann dieses Verhältnis je nach Entwicklungsstand des Gastlandes variieren.

⁶⁵ EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Aussenstellen des EDA (zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004
<http://www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm>

Tabelle 16: Personalbestand und Personalkosten

	Personal insgesamt	Karrierepersonal	Lokalpersonal
Anzahl Personen, die in der Exportförderung mit Voll- oder Teilzeitpensen tätig sind	283	166	117
Anzahl Stellen (Addition der Voll- und Teilzeitpensen)	106	44	62
Anzahl Personen mit einem Beschäftigungsgrad ab 80%	51	14	37
Lohnkosten der Aussenstellen im Rahmen der Exportförderung	14 Mio. CHF	10,5 Mio. CHF	3,5 Mio. CHF

In gewissen Ländern, besonders in den Schwellenländern, spielt der Diplomatenstatus bei offiziellen Kontakten, Gesprächen mit den örtlichen Behörden oder um die KMU in offiziellen Angelegenheiten zu unterstützen eine sehr grosse Rolle.

Lokalangestellte hingegen haben andere Vorteile: Sie haben oft einen Universitätsabschluss mit Spezialisierung in Wirtschaft oder Handel sowie Erfahrung in der Privatwirtschaft, was bei Schweizer Karrierepersonal selten der Fall ist, wo Generalisten gefragt sind, die häufig bei einer Versetzung das Ressort wechseln müssen. Lokalangestellte haben auch bessere Kenntnisse der Landessprache und kennen die lokale Kultur, vor allem die Geschäftskultur, die Sitten und Gebräuche, die Mentalität sowie die lokalen Märkte und die lokale Nachfrage besser, wichtige Faktoren besonders in nichteuropäischen Ländern. Oft wurde sowohl in den Fragebögen der diplomatischen Vertretungen als auch bei den Interviews die Qualität des Lokalpersonals als entscheidend angesehen. Die lokalen Angestellten sind meist das effizienteste Verbindungsglied zwischen den Anfragen aus der Schweiz und dem betreffenden Land. In den Industrieländern ist es leichter, zuverlässiges, qualifiziertes Lokalpersonal zu finden. In mehreren Fällen war das Lokalpersonal bereits vor der Entstehung des Hubs für die Botschaft oder das Konsulat tätig. In den Schwellenländern ist das Rekrutieren von Lokalpersonal schwieriger; es ist nicht so einfach, ein Vertrauensverhältnis herzustellen. Ein weiterer Nachteil der lokalen Angestellten ist, dass sie oft wenig über die Schweiz und vor allem die Schweizer Wirtschaft wissen.

Allgemein scheint es, wie aus den Antworten deutlich wurde, zwei bis drei Jahre zu dauern, um Mitarbeitende für die Handelsförderung auszubilden, unabhängig davon, ob diese dann für eine diplomatische Vertretung, eine Handelskammer oder einen privaten Berater arbeiten. Es ist absolut nötig, ein persönliches Beziehungsnetz aufzubauen und zu pflegen, um die Schweizer KMU mit Informationen beliefern und für sie Kontakte mit potenziellen lokalen Partnern herstellen zu können.

Über hundert Mitarbeitende der Aussenstellen haben seit Inkrafttreten des neuen Exportförderungsgesetzes die von der Osec angebotene Ausbildung absolviert. Die Kursbesucher beurteilten die Ausbildung in der Regel als positiv, vor allem schätzten sie den Erfahrungsaustausch. Der Kursbesuch stärkte die Beziehungen zur Osec und führte zu einem besseren Verständnis der Aufgabe eines Swiss Business Hub. In diesem Zusammenhang ist noch anzumerken, dass die Osec das Personal der offiziellen Vertretungen ohne Hub nicht zum Kursbesuch verpflichten kann.

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass die Hubs täglich Kontakt mit der Osec haben, und dass die Kontakte der Vertretungen mit Hub zur Osec seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes intensiver wurden.

Tabelle 17: Häufigkeit der Kontakte der SBH und der diplomatischen Vertretungen zur Osec

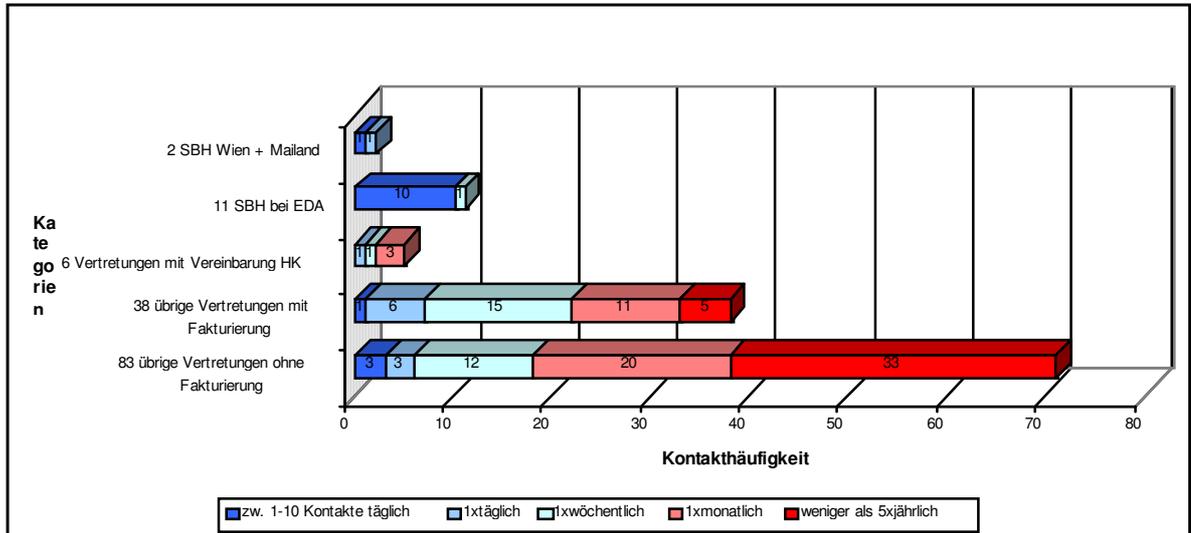
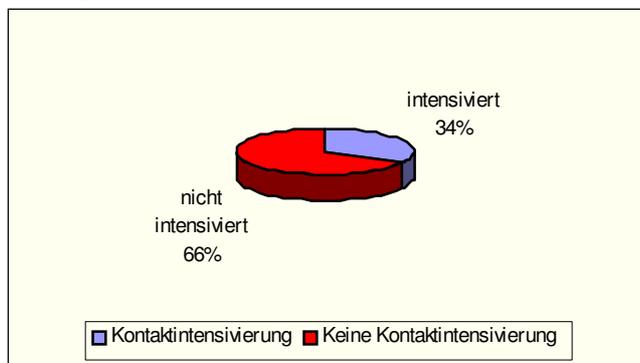


Tabelle 18: Entwicklung der Kontakte zur Osec seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes



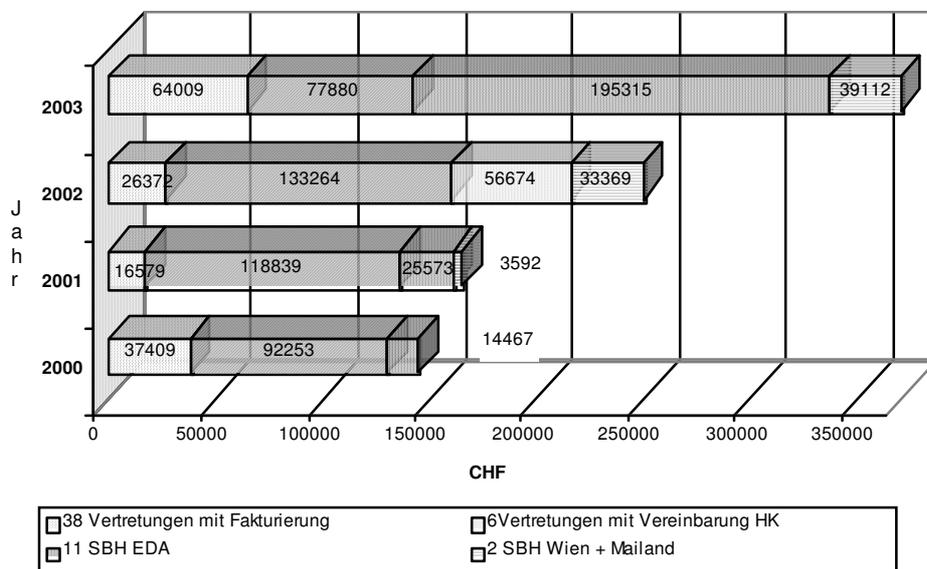
Für zwei Drittel aller Vertretungen haben die Kontakte und die Zusammenarbeit mit der Osec mit dem neuen Gesetz keine signifikante Veränderung erfahren (vgl. Grafik oben). Rund zwei Drittel der Vertretungen sagen auch, sie hätten 2003 keine Aktivitäten im Zusammenhang mit den anderen Exportförderungsinstrumenten des Bundes verzeichnet. Interessant ist, dass die Swiss Business Hubs und die diplomatischen Vertretungen zahlreiche Anfragen ausländischer Unternehmen beantworten. In einigen Fällen gibt es sogar mehr Anfragen von Unternehmen im Gastland (manchmal über die Hälfte aller Anfragen) als von Schweizer Unternehmen. Dasselbe gilt für die beiden Hubs bei Handelskammern. Anfragen direkt von Schweizer Unternehmen werden aber prioritär und vertiefter bearbeitet. Die Hubs bilden eine Art Schnittstellen, die oft auch eine Anlaufstelle für die ausländischen Unternehmen sind, welche Informationen über Export- oder Investitionsmöglichkeiten in der Schweiz wünschen. In Wirklichkeit arbeiten die Hubs auch für die Standortpromotion. Die Unterscheidung zwischen Exportförderung und Standortpromotion, die bei der Osec sehr ausgeprägt ist, wird bei den Hubs weniger strikt ge-

handhabt, auch wenn die Hubs eigentlich fast ausschliesslich für die Schweizer Unternehmen tätig sein sollten. In Wirklichkeit kann es so sein, dass die Hubs auch andere Aufgaben erfüllen, zu denen beispielsweise auch die Vorbereitung des Besuchs einer offiziellen Schweizer Delegation im Gastland gehört.

Hubs und diplomatische Vertretungen müssen ihre Exportförderungsleistungen in Rechnung stellen, wobei die erste Stunde Arbeitsaufwand gratis ist. Das Volumen der fakturierten Dienstleistungen hat seit Inkrafttreten des neuen Exportförderungsgesetzes zugenommen, insbesondere bei den Hubs. Die untenstehende Tabelle zeigt die zwischen 2000 und 2003 fakturierten Beträge.

Die Einnahmen aus allen von diplomatischen Vertretungen und EDA-Hubs fakturierten Dienstleistungen betragen 2003 zwischen 350'000 und 400'000 Schweizer Franken. Das sind zwei bis drei Prozent der jährlichen Lohnkosten, vier bis fünf Prozent, wenn man sich ausschliesslich auf die Hubs bezieht. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Vertretungen sind gross. Die beiden Hubs bei Handelskammern zum Beispiel weisen mit nahezu 20%, die sechs Auslandsvertretungen mit Vereinbarung Handelskammer mit 16% einen höheren Kostendeckungsgrad auf. Bemerkenswert ist auch, dass in der Zeit von Januar 2000 bis August 2003 insgesamt 54 Aussenstellen Leistungen für die Exportförderung in Rechnung gestellt haben. Hingegen haben 10 der 43 Vertretungen ohne Hub, die in der Exportförderung Personal beschäftigen, in diesem Zeitraum keine Dienstleistungen in Rechnung gestellt.

Tabelle 19: Fakturierte Beträge



Die Auswirkungen des neuen Exportförderungsgesetzes werden von den Aussenstellen unterschiedlich beurteilt: 48 erachten die Veränderungen als positiv und das neue Dispositiv als effizienter, 52 werten es weder als negativ noch als positiv, 9 als negativ. Die Veränderungen sind in den Vertretungen mit einem Hub am deutlichsten zu spüren; dort wurde in der Regel eine Zunahme des Arbeitsvolumens festgestellt. Für die übrigen Vertretungen sind die Veränderungen weniger spürbar. Zwar ist das Manual «Grundversorgung» für die Exportförderung insofern ein Fortschritt, als es die einzelnen Bereiche strukturiert und ein sehr nützliches Nachschlagewerk darstellt, hauptsächlich für das Karrierepersonal, das auf den Posten eines Handelsattachés versetzt wird und wenig Erfahrung auf diesem Gebiet hat. Der Arbeitsalltag hat sich dort aber seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht grundlegend geändert. Viele Vertretungen ohne Hub finden, die Zusammenarbeit mit der Osec sei nicht wirklich besser geworden; sie wird oft als einseitig empfunden. Einige Vertretungen fragen sich sogar, warum sie nicht mehr Anfragen von der Osec bekommen und finden, das Potenzial im Gastland werde nicht ausgeschöpft. Einige beklagen sich auch über mangelndes Feedback seitens der Osec - wie übrigens auch seitens des seco oder des EDA (Zentrale) - zu ihrer Arbeit und ihren Vorstössen. Diese Kritik wurde teilweise bereits in einer internen Studie des seco im Jahr 2002 zur Zufriedenheit der Netzpartner mit der Osec geäussert⁶⁶.

Die Versetzung des EDA-Personals hat Nachteile für die Exportförderung. Zwar will das EDA neu Hub-Leiter sechs Jahre im Amt belassen, wenn sie das wünschen; das EDA hat auch einen «Expertenpool» für den Handel gebildet. Nichtsdestotrotz besteht das EDA-Personal aber hauptsächlich aus Generalisten, die regelmässig versetzt werden (etwa alle vier Jahre). Dadurch ist es schwieriger, ein Netz aufzubauen und zu pflegen und die zum Teil sehr spezifischen Fragen der Unternehmen zu beantworten. Dazu kommt, dass nicht immer alle versetzten Mitarbeitenden sofort ersetzt werden: Der Knowhow-Transfer besteht in solchen Fällen lediglich in einem Übergabeschreiben des Vorgängers. Die Kontinuität ist auf diese Art nicht immer gewährleistet, was zu grösseren und kleineren Störungen führen kann. Gibt es beispielsweise in einer Vertretung gleichzeitig mehrere Wechsel, kann sich das spürbar auf die Qualität der Dienstleistungen auswirken.

4.8 Koordination unter den Akteuren im Ausland

Die Schweizer Vertretungen bekommen nur selten Feedback von der Osec, vom EDA oder dem seco zu ihrer Arbeit, ihrem Angebot oder ihren Berichten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat China und Italien besonders im Hinblick auf die Koordination unter den Akteuren, die vor Ort sind, genauer untersucht.

4.8.1 China

China ist ein Schwerpunktland mit scheinbar unbegrenzten Exportmöglichkeiten für Schweizer KMU. Die KMU sehen sich aber mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert:

- Schwierigkeiten sich niederzulassen
- Schwieriger Direktexport von Produkten
- Zahlreiche Normen

⁶⁶ SECO (2002), Zufriedenheit der Netzpartner mit der Osec (September 2002) – interne Studie.

- Probleme kultureller Art (China ist «eine andere Welt»)
- Probleme mit der chinesischen Mentalität und deren Besonderheiten⁶⁷
- Verhandlungstaktik gegenüber Chinesen
- Schwierige Suche nach lokalen Partnern
- Weit verbreitete Fälschungen
- Schwierige Suche nach einer Eintrittsmöglichkeit
- Aneignung von Marktkenntnissen.

Ein gutes Produkt zu haben reicht also nicht. In der Regel sind die KMU aber nicht bereit, viel Aufwand für die Informationsbeschaffung oder für Formalitäten administrativer Art zu betreiben.

In China sind verschiedene Export- und Investitionsförderungsinstrumente des Bundes im Einsatz, vor allem des seco, einige davon eigens für China, andere mit China als Schwerpunktland. Neben dem Swiss Business Hub sind auch SOFI, ERG (Exportrisikogarantie), der Sino-Swiss Partnership Fund sowie Programme wie der seco Start-up Fund oder das Swiss Mixed Financing Program in China präsent. Dazu kommen einige Programme der Entwicklungshilfe, die auch vom seco unterstützt werden⁶⁸, und nicht zu vergessen des Technologietransfers im Umwelt- oder Energiebereich.

Die Schweiz hat einen dem EDA angegliederten Swiss Business Hub in Peking mit einem Ableger in Shanghai. Es sind Schweizer Berater in China vor Ort. Die Handelskammer Schweiz–China hat Büros in Peking und Shanghai, ebenso in der Schweiz (Westschweiz und Deutschschweiz). Das Swiss Center Shanghai, eine private Einrichtung – ursprünglich eine Initiative der Freiburger Handelskammer – wurde speziell zur Förderung der Ansiedlung von Schweizer KMU in Shanghai und China gegründet.

Hong Kong hat keinen Swiss Business Hub. Das Konsulat nimmt die Exportförderungsaufgaben wahr und setzt dafür im Vergleich zu anderen Schweizer Auslandvertretungen beträchtliche Ressourcen ein. Hong Kong war im Übrigen einmal für einen Hub im Gespräch. Aber der dortige Markt weist eher die Merkmale eines reifen Marktes auf. Beim Konsulat gehen relativ wenig Anfragen von Schweizer Unternehmen ein und sehr wenige von der Osec. Zudem beschränkt sich das Territorium dieses Generalkonsulats auf Hong Kong und Macao. Die angrenzenden chinesischen Gebiete Shenzhen und Guanzhou mit ihren unzähligen Wirtschaftsförderungszonen gehören zur Schweizer Botschaft in Peking.

Der derzeitige Generalkonsul in Hong Kong, seit anderthalb Jahren im Amt, hat viel für die Handelsförderung unternommen. Er hat namentlich ein Projekt lanciert, das Hong Kong als «Portal der Schweizer Unternehmen zum chinesischen Markt» propagiert. Er hat eine Partnerschaft mit einer lokalen Einrichtung, dem örtlichen Handelsförderer *Hong Kong Trade Business Council* (HKTBC) aufgebaut. Weiter hat er die Gründung der *Swiss Hong Kong Business Association* gefördert. Der Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie hat ein Büro in Hong Kong, das für ganz Südostasien und Australien zuständig ist.

In China kristallisieren sich wegen der Grösse des Landes, der Anziehungskraft auf Schweizer KMU und der grossen Kulturunterschiede bestimmte Probleme bei der Exportförderung besonders heraus, sowohl was die Koordination der Bundesinstrumente als auch die Zusammenarbeit mit den privaten Partnern anbelangt:

⁶⁷ Beispiel: Ein Schweizer Scherenhersteller sah sich mit dem Problem konfrontiert, dass in China Schneidewerkzeuge nicht gern gesehen werden, weil sie die Trennung symbolisieren.

⁶⁸ Vgl. Kapitel 2.5.1

- China ist ein schwieriges Land für Schweizer KMU; oft unterschätzen sie die Hindernisse und den erforderlichen Zeitrahmen. Es haben sich schon Schweizer KMU erfolgreich auf eigene Initiative in China niederlassen können. Sie müssen aber von Anfang an betreut werden, und es gilt abzuklären, ob sie ihre Produkte exportieren oder vor Ort investieren wollen.
- China ist ein so grosses Land, wo die Koordination unter allen öffentlichen und privaten Schweizer Partnern unbedingt nötig ist. Die Schweizer Organisationen sind hauptsächlich in Peking, Shanghai und Hong Kong präsent. Die einzelnen Akteure sprechen sich nicht untereinander ab. Jeder arbeitet für sich allein, manchmal sogar innerhalb der gleichen Organisation. Alle wollen ihre - oft sehr interessanten - eigenen Ansätze allein entwickeln ohne nach Synergieeffekten zu suchen.
- Die Schweizer Vertretungen arbeiten ebenfalls eher für sich allein. Es gibt zwar einen Informationsaustausch, jedoch keine gemeinsamen Projekte und auch keine gemeinsame Strategie. In der Botschaft gibt es einen Hub, aber auch der Wirtschaftsattaché hat Aufgaben im Handelswesen, und andere Angestellte betreuen die Programme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Das Konsulat in Shanghai befasst sich vorzugsweise mit interkulturellen Fragen und erstellt mit Präsenz Schweiz zusammen Projekte, auch bei der Wirtschafts- und Handelsförderung. Im Konsulat von Shanghai gibt es einen Hub-Ableger (eine Person), es ist aber nicht klar, wem diese Person unterstellt ist, dem Hub-Leiter oder dem Postenchef.
- Die Kontinuität ist nicht gewährleistet, wenn Karrierepersonal versetzt wird. Es kommt vor, dass der Posten erst Wochen später wieder besetzt wird. Zudem ist es in Anbetracht der Schwierigkeiten und des grossen Zeitaufwands beim Aufbau eines Beziehungsnetzes in China umso bedauerlicher, wenn dieses nicht kontinuierlich gepflegt wird.
- Abgesehen vom Hub bekommen die Schweizer Vertretungen nur selten Feedback von der Osec, dem seco oder dem EDA zu ihrer Arbeit für die Handelsförderung. Sie wissen nicht, ob sie den Anforderungen aus der Schweiz gerecht werden. Es gibt auch keine klaren, von der Schweiz vorgegebenen sektoriellen oder geografischen Prioritäten, die nach der Definition einer massgeschneiderten Strategie verlangen würden. In der Praxis konzentriert sich die Förderungstätigkeit auf die Regionen Peking und Shanghai. Es gibt keine richtige Aufgabenteilung mit dem Privatsektor.
- Die Beziehungen zwischen den Schweizer Vertretungen in Peking und Shanghai einerseits und der bilateralen Handelskammer andererseits sind angespannt, die Zusammenarbeit ist schwierig. Die chinesischen Zweige der Handelskammer Schweiz-China haben erstaunlich wenig Kontakt mit den Schweizer Zweigen und wenig Ansprechpartner in der Schweiz, insbesondere auf Bundesebene.
- Die einzelnen Initiativen und Projekte werden in der Schweiz meist separat und voneinander losgelöst vorgestellt. Das ergibt ein lückenhaftes Bild vom Ganzen und macht es schwierig, über alle laufenden Vorstösse informiert zu sein, auch für die Osec. Alle Projektleiter kommen einzeln in die Schweiz und zeigen Marktmöglichkeiten in China auf, ohne dass ein übergeordnetes Organ die einzelnen Projekte oder Informationen koordinieren würde.

4.8.2 Italien

Italien ist neben Österreich eines der beiden Länder, in denen der Swiss Business Hub bei einer Handelskammer angesiedelt ist, nämlich bei der Handelskammer Schweiz/Italien. Diese Handelskammer erbrachte schon früher die Grundversorgung im Handel für das Schweizer Konsulat in Mailand.

- Der Hub und die Kammer haben mehr Anfragen von italienischen oder in Italien stationierten Unternehmen (2/3) als Anfragen aus der Schweiz (1/3). Bei den italienischen Anfragen geht es vor allem um Basisinformationen, für Anfragen von Schweizer KMU hingegen ist oft eine genauere Abklärung nötig. Die bei der Botschaft eingehenden Anfragen sind ähnlich aufgeteilt. Die Konsulate erhalten wenig Anfragen.
- 95% der Anfragen an die Handelskammer und den Swiss Business Hub kommen direkt von den Unternehmen, nicht über die Osec.
- Der Hub hat wenig Aufträge für Marktstudien erhalten, die meisten KMU haben die Offerte aus Kostengründen abgelehnt.
- Der Hub verfügt offiziell über 1,2 Stellen. Die Handelskammer gibt an, mehr Ressourcen dafür einzusetzen. Der Beitrag der Osec (110'000 Franken) macht rund 15% ihres Budgets aus; der Anteil der Arbeit und der Kosten für den Hub belaufen sich aber auf 30% ihrer Tätigkeit.
- Angesichts der vorhandenen Ressourcen kann der Hub kaum Dienstleistungen erbringen, die über Basisinformationen hinausgehen, ausser man geht davon aus, dass die Beantwortung italienischer Anfragen nicht seine Aufgabe ist. Er hat nicht die Kapazität, um potenzielle Märkte zu sondieren.
- Die Handelskammer hat keine Vertretung in der Schweiz. Sie ist wenig bekannt, besonders bei den KMU, die keinen Handel mit Italien betreiben.
- Die geografische Zuständigkeit des Swiss Business Hub ist nicht klar: Ist der Hub auf den Norden Italiens beschränkt oder deckt er das ganze Land ab? Offiziell ist der Hub für ganz Italien zuständig. In der Praxis konzentriert er sich auf Norditalien, da praktisch keine anderen Anfragen eintreffen und auch die Botschaft noch in diesem Bereich tätig ist und über einen Handelsattaché verfügt.
- Die Schweizer Botschaft wollte bei den strategischen Ausrichtungen des Swiss Business Hub konsultiert und einbezogen werden. Sie hat das «offizielle Netz» für die Grundversorgung im Handelswesen entwickelt, nämlich via Botschaft und Konsulate. Die Botschaft verfügt über eine Wirtschaftsberaterin und einen Handelsattaché. Das offizielle Netz wird sehr wenig benutzt, besonders die Konsulate erhalten wenig Anfragen. In Wirklichkeit wollte die Botschaft mit dem offiziellen Netz in Italien eine übergeordnete Stellung gegenüber der Osec und der Handelskammer mit dem Hub behalten. Im Leistungsauftrag der Osec an die Handelskammer heisst es aber, dass der Hub für die Koordination unter den einzelnen Akteuren zuständig ist.
- Wer soll die Prioritäten für die Schweizer Exportförderung in Italien festlegen, seco, Osec, Hub oder Botschaft? In der Praxis ist das nicht klar. Definiert die Osec oder das seco, welche Branchen die Schweizer KMU interessieren, und sagt die Botschaft oder der Hub, welche Möglichkeiten es in Italien gibt? Besteht effektiv ein Bedürfnis der Schweizer KMU nach Exportberatung für den italienischen Markt? Diese Frage stellt sich weiterhin.

Allgemein ist die Osec der Auffassung, Hub und Aussennetz müssten interessante Märkte für die Schweizer Unternehmen eruieren, währenddem das Aussennetz erwartet, dass die Prioritäten in der Schweiz gesetzt werden, durch das seco, die Osec und die Branchenverbände.

- Der Leistungsauftrag der Osec an den Hub ist eher von der Osec diktiert als unter den beiden Partnern ausgehandelt. Das hat zu Differenzen zwischen Handelskammer und Osec bezüglich der Interpretation der Ziele und bezüglich der Tätigkeiten des Hubs führen können: Der Osec geht es um «Business to Business» Kontakte, die Handelskammer hingegen legte das Konzept des Swiss Business Hub und der Events, die dieser organisieren darf, breiter aus.
- Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Beteiligten in Italien ist gut, besonders in Mailand, wo sie fast alle im gleichen Gebäude untergebracht sind, im Centro Svizzero nämlich. Es finden regelmässig Sitzungen statt, an denen im Hinblick auf Synergien möglichst frühzeitig geplante Aktionen und Veranstaltungen kommuniziert werden. Gelegentlich will sich vielleicht der eine oder andere in den Vordergrund drängen und spielt den Beitrag der anderen herunter oder berücksichtigt ihn zu wenig.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Beantwortung der sieben Fragestellungen gemäss parlamentarischem Auftrag

Frage 1 Die Wirksamkeit der Exportförderung, insbesondere für KMU, Kantone und Wirtschaftszweige

Der Bericht zählt fünfzehn öffentliche oder hoch subventionierte Akteure auf, die im Bereich der Exportförderung tätig sind.

In den vergangenen Jahren wurde vor allem über die Osec, aber auch über andere Akteure eine ganze Reihe von Untersuchungen und Umfragen durchgeführt. Die beiden wichtigsten Studien waren zwei Marktbefragungen im April 2001 und im Dezember 2002. In Telefoninterviews wurde die Meinung der KMU über die Osec und weitere Akteure eingeholt. Beide Umfragen wiesen zwar gewisse methodische Mängel auf; ihre Auswertung ergab jedoch brauchbare Ergebnisse. Für eine globale Beurteilung der Wirksamkeit sind zahlreiche Zusatzfaktoren zu berücksichtigen, von denen einige nur schwer messbar sind. Das trifft beispielsweise auf die Frage zu, ob sich die eingesetzten Mittel positiv auf die Zunahme der nationalen Exporte auswirkten. Schwierig zu beantworten ist auch die Frage, ob die eingesetzten Mittel vermeiden konnten, dass KMU sich in Märkten engagierten, in denen sie keinerlei Aussichten auf Erfolg hatten. Will man die Umfrageergebnisse korrekt einschätzen, muss man zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass das neue Exportförderungsgesetz erst am 1. Januar 2001 in Kraft trat und seine Wirkung seither noch nicht voll entfalten konnte.

Der Zufriedenheitsgrad der Unternehmen, welche die Export- oder Investitionsförderungsmaßnahmen in Anspruch nehmen, ist im Allgemeinen sehr hoch. Dagegen ergab eine Umfrage kurz nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes, dass die KMU der Wirksamkeit und dem unbürokratischen Charakter der Schweizer Vertretungen im Ausland deutlich schlechtere Noten geben.

Die Osec wird von den KMU, die ihre Dienstleistungen in Anspruch nehmen, geschätzt. Seit 1997 ist vor allem bei der Auskunftserteilung und dem Seminarangebot eine Besserung spürbar. Auch bei den Informationen auf Internet wurden grosse Anstrengungen unternommen. Umfragen ergaben keine signifikanten Unterschiede zwischen den Regionen und den Wirtschaftszweigen. Einzige Ausnahme: Der Bekanntheitsgrad der Osec liegt in der Region Zürich geringfügig höher und der Bekanntheitsgrad ihrer Aktivitäten im Messebereich variiert je nach Branche.

Diese relativ positiven Umfrageergebnisse stehen in scheinbarem Widerspruch zu den zahlreichen Kritiken, die im Parlament bei der Beratung über die Weiterführung der Finanzierung der Osec laut wurden. Nach Auffassung der Eidgenössischen Finanzkontrolle hatten die Einführung von Leistungsauftrag und Leistungsindikatoren sowie die klar geäußerte Absicht, den Unternehmen die Leistungen vermehrt in Rechnung zu stellen, zur Folge, dass die Kundenzufriedenheit oberste Priorität erlangte. Die ebenso notwendige Zusammenarbeit mit den zahlreichen anderen privaten oder öffentlichen Exportförderungsakteuren hingegen kam zu kurz (siehe Antwort auf die Frage 4).

Im Aussennetz wurden in dreizehn Staaten Swiss Business Hubs eingerichtet. Diese kleinen, auf die Exportförderung spezialisierten Einheiten stellen die grösste Neuerung dar, die mit dem neuen Gesetz Einzug hielt. Elf Hubs sind dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten unterstellt und zwei den bilateralen Handelskammern. Mit der Errichtung von Hubs wurde zwar das Dienstleistungsangebot professionalisiert. Problematisch ist hingegen, dass die Leitung der Hubs in der Regel versetzbaren Angehörigen des Karrierepersonals, also per definitionem Generalistinnen und Generalisten übertragen wird, was keine Garantie für Stabilität bietet. Das EDA-Personal verfügt zwar über weit reichende Kompetenzen, aber da es um die fachmännische Beratung von KMU geht, ist vor allem Erfahrung in Marketing und Verkaufsförderung von Waren und Dienstleistungen gefragt. Die Umfrage unter den Vertretungen im Ausland und die Interviews ergaben, dass den umfassenden lokalen Kontakten zu staatlichen Akteuren oder zu lokalen Unternehmen allerhöchste Bedeutung zukommt. Der Aufbau eines solchen Beziehungsnetzes dauert mindestens drei Jahre. Kenntnisse der Sprache und der lokalen Geschäftsgepflogenheiten sind ebenfalls sehr wichtig. Die Schweizer Vertretungen weisen noch mehr Vorteile auf: Der Diplomatenstatus erleichtert den Kontakt zu den politischen Behörden und Verwaltungen und erweist sich insbesondere in den Transitionsländern, in denen der Staat noch immer einen grossen Einfluss auf die Wirtschaft ausübt, als sehr nützlich. Die Schweizer Vertretungen realisieren zudem weitere Aktivitäten, die für Schweizer Unternehmen und für die Schweizer Wirtschaft von Interesse sind.

Um das angestrebte Ergebnis zu erreichen (Effizienz), setzte der Bund im Jahre 2003 Mittel in der Höhe von ungefähr 47 Millionen Franken für die Exportförderung ein. Rund die Hälfte davon wurde für das Innennetz (seco, Osec und die Investitionsförderung in Transitions- und Entwicklungsländern SOFI) aufgewendet. Der Rest kam dem Aussennetz zu Gute, das hauptsächlich vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (Botschaften, Konsulate, Hubs) und einigen bilateralen Handelskammern betreut wird. Die Osec, nach neuem Gesetz der drittichtigste Akteur der Exportförderung, erhält ungefähr ein Drittel der gesamten Mittel. Weder Osec noch SOFI verfügen über Personal im Ausland. Der Anteil der Handelskammern beläuft sich auf 425'000 Franken oder weniger als ein Prozent der Gesamtsumme.

Die Subventionen des Bundes decken ungefähr 70 Prozent der Kosten der Osec und 85 Prozent der Kosten von SOFI. Die Schweizer Vertretungen im Ausland, die gesetzlich verpflichtet sind, den Unternehmen ihre Leistungen in Rechnung zu stellen, sobald sie eine Arbeitsstunde übersteigen, können auf diese Weise ungefähr drei Prozent ihrer Lohnkosten decken. Seit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes weist dieser Prozentsatz eine steigende Tendenz auf. Die Umfrage der EFK ergab, dass die vom EDA verwalteten Hubs den Bund zwei bis vier Mal so teuer zu stehen kommen wie diejenigen, die von den bilateralen Handelskammern geführt werden. Diese Feststellung muss jedoch relativiert werden. Die Handelskammern übernehmen einen Teil der Kosten selber und ihre Lohnkosten sind tiefer. Ausserdem sind gewisse Aufgaben wie das Aushandeln von Doppelbesteuerungsabkommen oder die Bekämpfung staatlicher Massnahmen, durch welche Schweizer Unternehmen diskriminiert werden, nicht delegierbar. Die Kosten des versetzbaren Personals sind ungefähr vier Mal so hoch wie diejenigen des Lokalpersonals, obwohl Letzteres einen grösseren Anteil an Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen aufweist.

Zusammenfassend stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle fest, dass die Wirksamkeit in verschiedenen Bereichen verbessert werden konnte. Weitere Anstrengungen sind jedoch vor allem im Aussennetz und hinsichtlich der Effizienz nötig.

Frage 2 Die Transparenz der Exportförderung für die Bezüger der entsprechenden Leistungen

Die Exportförderung ist ein wahres Tummelfeld zahlreicher privater oder öffentlicher Akteure, und das Dienstleistungsangebot entsprechend vielfältig. Im vorliegenden Bericht wird dieses Angebot beschrieben. Es ist selbst für Spezialisten der Exportförderung nicht einfach, die Dienstleistungen sämtlicher Akteure und namentlich ihre aktuellen Projekte zu kennen.

Eine der Hauptaufgaben der Osec ist die Bereitstellung von Informationen für Unternehmen. Um die übrigen Exportförderungsinstrumente kümmerte sie sich deshalb bisher relativ wenig. Sie bemühte sich vor allem darum, ihr eigenes Dienstleistungsangebot bekannt zu machen und betrieb keine Werbung für das Angebot ihrer potenziellen Konkurrentinnen wie SOFI, Handelskammern oder private Berater. Mehrere befragte Mitarbeitende fanden, sie seien über die meisten anderen Exportförderungsinstrumente nicht genügend informiert. Feststellbar war ferner die Tendenz, sich darüber zu beklagen, dass die anderen Akteure die erforderlichen Informationen nicht von sich aus lieferten (siehe auch Antwort auf die Frage 4).

Unter diesen Umständen ist es verständlich, dass die ganze Bandbreite der staatlichen Exportförderungsinstrumente unter den KMU nicht sehr bekannt ist. Ganz anders verhält es sich mit den Handelskammern. Seit 1997 hat sich der Bekanntheitsgrad der Osec bei den KMU um einiges verbessert. Von allen staatlichen oder hoch subventionierten Akteuren nimmt die Osec eindeutig den ersten Platz ein. Von den übrigen Akteuren sind auch heute noch vor allem die SOFI, das seco und die Swiss Business Hubs kaum bekannt. Für die Bestimmung des Standorts einer allfälligen zentralen Anlaufstelle ist der spontane Bekanntheitsgrad aber wichtig.

Über das Dienstleistungsangebot aller staatlichen und privaten Partner kann man sich auf Internet informieren. Was fehlt, sind „integrierte Informationspakete“, die für jede Art von Leistungen massgeschneidert sämtliche bestehenden öffentlichen oder privaten Anbieter angeben würden. Der "pool of experts" auf der Internetseite der Osec ist eine interessante Initiative. Leider ist die Internetseite nicht sehr benutzerfreundlich. KMU, die sich für einen bestimmten Experten interessieren, erfahren dessen Namen nicht über die Internetseite, sondern müssen sich dafür an die Osec wenden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle erachtet die gegenwärtige Transparenz des Angebots für die betroffenen KMU angesichts der grossen Anzahl Akteure für ungenügend. Ihre Empfehlungen zielen in Richtung eines Zusammenschlusses von Akteuren (siehe Kapitel 6).

Frage 3 Die Vereinfachung des Zugangs zu den Instrumenten der Exportförderung ("one stop shop Prinzip"), mit dem Ziel, bessere Synergieeffekte und bessere Kosten-Nutzen-Verhältnisse zu erreichen.

Dieser dritte Punkt thematisiert die allgemeine Frage eines lockeren oder integrierten Zusammenschlusses der verschiedenen Exportförderungsinstrumente. Vier staatliche oder hoch subventionierte Akteure können als Generalisten der Exportförderung bezeichnet werden: Osec, SOFI, Schweizer Vertretungen im Ausland und Swiss Business Hubs. Die übrigen Akteure erfüllen eine spezifische Funktion: Sie machen die Unternehmen entweder auf Finanzhilfemöglichkeiten, potenzielle Aufträge oder spezielle Informationen aufmerksam.

Die Vielzahl von Akteuren führte bei der Ausarbeitung des neuen Gesetzes und in den ersten drei Jahren seiner Anwendung dazu, dass das Konzept einer zentralen Anlaufstelle nicht weiter verfolgt wurde. Der Begriff blieb sehr vage und wurde unterschiedlich ausgelegt. Seit 2001 oblag es generell dem Service Center der Osec, die Unternehmen weiter zu verweisen. Gemäss neuem Leistungsauftrag vom 16. Dezember 2003 muss das Service Center eine Triage der Anfragen vornehmen, eine Erstberatung anbieten und den Support der Netzwerkteilnehmenden sicherstellen. Auf Ersuchen der Osec muss das seco die Benützung des Service Centers durch die anderen Exportförderungsinstrumente des Bundes koordinieren und ihre Kostenbeteiligung an den vermittelten Dienstleistungen regeln.

Seit einigen Monaten wird an einer genaueren Definition der Rolle des Service Centers gearbeitet. Man entschied sich für eine neue Struktur, das heisst für die Errichtung einer zentralen Anlaufstelle unter der Bezeichnung "Service Center Business Network Switzerland", in Zusammenarbeit mit Osec, SIPPO, SOFI und Exportrisikogarantie (siehe dazu Kapitel 5.4). Dank qualitativ hoch stehender Dienstleistungen (eine erste Antwort wird innert 24 Stunden erteilt) trägt das Service Center zu einem besseren Angebot für die KMU bei. Die Anstrengungen, die gegenwärtig für die Errichtung eines Service Centers unternommen werden, erlauben es den einzelnen Akteuren, sich gegenseitig besser kennen zu lernen. Die bisherige Konfrontationslogik wird durch den Willen zur Zusammenarbeit zwischen SOFI und Osec abgelöst. Die Errichtung des Service Center dürfte jedoch Zusatzkosten verursachen. Die bilateralen Handelskammern sind allerdings nicht Teil des Service Centers, obwohl sie zum Business Network Switzerland gehören.

Frage 4 Die Fortschritte in der Koordination zwischen der Osec und den verschiedenen Institutionen im In- und Ausland, die sich an der Exportförderung mitbeteiligen.

Im Leistungsauftrag zwischen seco und Osec und im Gesetz steht, dass die Osec sowohl im Aussen- wie im Innennetz die Koordination zwischen den verschiedenen Partnern sicherstellen muss. Dieser gesetzliche Auftrag wird jedoch nicht erfüllt. Bisher bemühte sich die Osec nicht systematisch um die Beschaffung aller verfügbaren Informationen über die Unterstützungsangebote des Bundes oder das Dienstleistungsangebot der privaten Organisationen im In- und Ausland, die für die KMU von Interesse sind. Im Hinblick auf die angestrebte Koordination ist diese Informationsbeschaffung jedoch unverzichtbar. Allerdings ist zu sagen, dass die Meinungsverschiedenheiten im seco zur Frage, ob SOFI ein Instrument der Exportförderung oder der Entwicklungszusammenarbeit sei, der Osec die Aufgabe nicht gerade erleichterten.

Es gibt keine echte Koordination unter den Bundesämtern, die den KMU Informationen erteilen oder diesen namentlich finanzielle Unterstützung bieten. Insbesondere im seco schotten sich die einzelnen Abteilungen stark ab. Auch das an SOFI vergebene Investitionsförderungsprogramm wurde vom seco nach dem Prinzip der zentralen Anlaufstelle konzipiert. Seit 1997 wurden die Koordinationsprobleme zwischen den Abteilungen dieses Amtes in mehreren Berichten beleuchtet. Es handelte sich einerseits um interne Berichte im Auftrag des seco und andererseits um extern in Auftrag gegebene, aber unveröffentlicht gebliebene Berichte. Konkrete Konsequenzen wurden daraus keine gezogen und die Probleme hielten nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes an.

Bevor das heutige Gesetz in Kraft trat, gab es das Konzept eines Innennetzes für die Exportförderung noch nicht. Dieses Konzept ist eines der zentralsten Elemente des Massnahmenpa-

kets, denn es soll die Triage der Anfragen und die Weiterverweisung des Interessierten an eine Organisation ermöglichen, die seine Anfrage am besten beantworten kann. Das Innennetz ist zudem die erste Anlaufstelle für KMU, die Informationen über ausländische Märkte wünschen. Es ist aber noch sehr lückenhaft und die in der Botschaft formulierten Absichten des Bundesrates wurden bisher nur unvollständig konkretisiert. Zwischen den verschiedenen Akteuren herrscht noch immer ein Misstrauensklima: Viele von ihnen nahmen die Osec als Organisation wahr, die den übrigen Partnern ihren Standpunkt aufzwingen wollte. Manche fühlten sich in die Rolle des «Juniorpartners» versetzt, welcher der Osec in Zürich Kunden zuführen sollte. Die Koordinationsbemühungen im Innennetz wurden als gezielte Absicht aufgefasst, Informationen und Dienstleistungen bei der Osec zu zentralisieren. In der Westschweiz und insbesondere im Tessin, wo der Osec-Delegierte in die kantonale Handelskammer integriert ist, verläuft die Koordination viel befriedigender. Die Westschweizer und Tessiner Aussenstellen weisen nicht nur den Vorteil der grösseren Nähe zu den Handelskammern auf, sie sind auch praxisbezogener und kennen die Bedürfnisse der Unternehmen in ihrer Region besser.

Die Führung des Aussennetzes ist um so komplexer, als dieses zahlreiche sowohl öffentliche wie private Akteure umfasst und nicht nur vom lokalen Kontext, sondern auch von der aktuellen Konstellation der Akteure abhängt. Die Osec erfüllt eine Scharnierfunktion, weil sie als Schnittstelle zwischen dem Innen- und dem Aussennetz dient. Diese Funktion ermöglicht es ihr, Informationen über potenzielle Märkte und Dienstleistungsangebote der Netzwerkpartner zu erhalten und die Anfragen der KMU an den richtigen Ansprechpartner weiterzuleiten. De facto wird diese Koordinationsfunktion der Osec durch die Schranken, die ihr vom seco und vom EDA auferlegt werden, jedoch untergraben. Vor Ort widmen sich die SBH nicht ausschliesslich der Exportförderung; sie sind auch dem Weisungsrecht des Missionschefs unterstellt. Die Koordination wird vom Missionschef supervisiert, und zwar nicht nur die Koordination zwischen den verschiedenen Instrumenten, sondern auch die Koordination mit den übrigen Institutionen wie zum Beispiel den Handelskammern. Die Koordination vor Ort unterscheidet sich von Land zu Land sehr stark. Mancherorts verläuft sie relativ harmonisch, was zum Beispiel dadurch erleichtert wird, dass sich die verschiedenen Schweizer Institutionen im selben Gebäude befinden oder einen Informationsaustausch über ihre Projekte pflegen, um mögliche Synergien, namentlich bei der Organisation von Events und Veranstaltungen, zu nutzen. Andernorts hingegen arbeitet jede private und öffentliche Schweizer Institution für sich, verfolgt ihr eigenes Konzept, entwickelt ihr eigenes Netzwerk und organisiert im In- und Ausland Veranstaltungen oder Tagungen, ohne sich um potenzielle Partnerschaften zu kümmern. Das führt zu einer Verzettelung der Mittel und erschwert den KMU den Zugang zu den Informationen.

Das lokale Dienstleistungsangebot privater Organisationen im Ausland, das die KMU interessieren dürfte, ist in der Schweiz oftmals kaum bekannt. Die Osec neigt dazu, ihre Anstrengungen vor allem auf die Kontakte mit den SBH zu konzentrieren, mit dem Argument, diese seien für die Zusammenarbeit mit den Netzwerkmitgliedern und weiteren einheimischen Partnern zuständig. In manchen Fällen sind die bilateralen Handelskammern jedoch auch in der Schweiz vertreten, wo sie ihr eigenes Netz aufbauen können. Die Osec gibt den SBH den Vorzug und vernachlässigt die Anfragen oder Vorschläge der traditionellen Schweizer Vertretungen. Es gibt Auslegungsdifferenzen darüber, welche potenziellen Märkte als prioritär zu gelten haben. Die Osec ist der Meinung, es sei Aufgabe der Aussennetzpartner, für Schweizer Unternehmen neue Märkte zu erschliessen; die Aussennetzpartner wiederum vertreten die Auffassung, es obliege der Osec oder den Mitglieder des Innennetzes, die Bedürfnisse der Schweizer Unternehmen zu definieren. Mehrere Schweizer Vertretungen im Ausland beschwerten sich über das Fehlen einer Schweizer Strategie, geografische oder branchenbezogene Prioritäten zu setzen.

Sie beklagen zudem das fehlende Feedback von Osec, seco oder EDA auf Initiativen, die sie ergreifen. Sie würden gerne erfahren, ob diese einem echten Bedürfnis entsprechen.

Ganz allgemein sträuben sich die Partner des Innen- und Aussennetzes dagegen, die heutige gemeinsame Bezeichnung *Business Network Switzerland* zu benützen, obwohl dieser Begriff genügend weit gefasst ist, um als Sammelbecken für sämtliche Akteure zu dienen. Übrigens bürgerte sich diese Bezeichnung auch bei den Bundesämtern bisher nicht ein. Bis Ende 2003 herrschte unter den verschiedenen Partnern ein Misstrauensklima, was die Zusammenarbeit sehr erschwerte. Allerdings war auch die Haltung der Osec nicht vertrauensfördernd, weil sie es unterliess, die Koordination zu ihrer Hauptaufgabe zu machen. Der Osec ist zugute zu halten, dass sie sich in der ungemütlichen Lage befindet, die Verantwortung für die Exportförderung wahrnehmen zu müssen, ohne über die entsprechenden Mittel zu ihrer Umsetzung zu verfügen, was ihre Aufgabe doch erheblich erschwert.

Zusammenfassend erachtet die Eidgenössische Finanzkontrolle die Koordination weiterhin als grösste Schwäche des heutigen Systems. Dieser Mangel ist umso schwieriger zu beheben, als die Koordination zahlreiche Akteure umfasst und der Entscheidungsprozess auf einer dreiteiligen Struktur (seco / Osec / EDA) beruht.

Frage 5 Die Fortschritte in den strukturellen Verbesserungen der Osec

Die Osec unternahm grosse Anstrengungen, um Produktgruppen zu definieren und alle Dienstleistungen zu beschreiben, die den KMU angeboten werden. Ausserdem ist die Osec mit einer Kostenrechnung ausgestattet, die eine genaue Aufschlüsselung der Kosten nach Produktgruppen ermöglicht. Mit dem bestehenden Reportingsystem kann regelmässig über den Stand der Zielerreichung bei den Swiss Business Hubs informiert werden.

Die Osec versuchte zudem, das Dienstleistungsangebot der SBH zu standardisieren. Leistungsaufträge und jährliche Zielvereinbarungen ermöglichen klare Vorstellungen über die Zielsetzungen und eine bessere Beurteilung der Ergebnisse. Die Idee eines standardisierten Angebots ist gut, doch in Wirklichkeit versuchte die Osec, bei der Zielvereinbarung ihre Sicht der Dinge durchzusetzen, anstatt die Ziele auszuhandeln und sie den lokalen Besonderheiten anzupassen.

Das Manual «Aussennetz / Grundversorgung» auf dem Gebiet der Handelsförderung formalisiert und standardisiert die Tätigkeiten, die von den Schweizer Vertretungen im Ausland erbracht werden müssen. Es handelt sich um eine Anleitung für die Schweizer Vertretungen. Ebenso mussten sich die bilateralen Handelskammern, die auf Rechnung einer Botschaft oder eines Konsulats deren Grundangebot erbringen, dieser Entwicklung anpassen und Zusammenarbeitsziele definieren.

Die Osec kümmerte sich auch um die Ausbildung, Sensibilisierung und Professionalisierung der Aussenstellen, damit sie die Erwartungen der KMU erfüllen können. Die Handelsattachés oder das Lokalpersonal kann die Osec jedoch - mit Ausnahme des SBH-Personals - nicht zum Kursbesuch verpflichten. Neben dem eigentlichen Ausbildungsprogramm bieten diese Anlässe den Teilnehmern die Möglichkeit zum Erfahrungs- und Wissensaustausch und die Gelegenheit, über ihre Probleme zu sprechen.

Die Osec definiert sich selbst als Organisation, die Anfragen zu allen Ländern beantworten kann. Die Länder mit einem Swiss Business Hub werden als Schwerpunktmärkte definiert. Manchmal arbeiten die Fachberater der Osec und die SBH eng zusammen, namentlich bei der

weiteren Bearbeitung der KMU-Anfragen. In den anderen Ländern ist die Situation stärker zufallsbedingt; sie hängt sowohl vom Wissen des Osec-Beraters wie vom Engagement und der Kompetenz der Schweizer Vertretung ab. Die Osec legte keine Prioritäten fest, weder in Bezug auf die Wirtschaftsbereiche, noch in Bezug auf die Weltgegenden, in denen sie wirklich über einen Kompetenzpool verfügt. Angesichts ihrer beschränkten Mittel scheint es etwas gewagt, sich in der Eigenwerbung für alle Arten von Anfragen und weltweit für jeden Tätigkeitsbereich für zuständig zu erklären; vor allem, wenn man sich nicht als Ergänzung zur Privatinitiative versteht und sich auch nicht um eine intensivere Partnerschaft mit den lokalen Institutionen bemüht.

Oftmals wollte die Osec den Netzwerkpartnern ihren Standpunkt aufzwingen. Sie versuchte auch nicht wie in der Westschweiz und im Tessin Kontakt zu den lokalen Unternehmen aufzunehmen.

Der Osec obliegt nur die Leitung der Exportförderung, während die Swiss Business Hubs und die Handelsattachés in den Schweizer Vertretungen oder die bilateralen Handelskammern auch Anfragen ausländischer Unternehmen behandeln und Gesuche anderer Dienststellen des Bundes entgegennehmen müssen. Diese Situation erschwert die Aufgabe der Osec, denn es gibt noch andere Akteure, welche die Dienste der Swiss Business Hubs in Anspruch nehmen können.

Die neue Gesetzgebung führte in der Osec keinen Strukturwandel herbei. Hinsichtlich der Standardisierung der Dienstleistungen und der Beziehungen zu den Schweizer Vertretungen im Ausland konnten jedoch Fortschritte verzeichnet werden, insbesondere dank der Schaffung der Hubs.

Frage 6 Die Definition, Darstellung und transparente Abgrenzung der gemein- und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der Osec

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass die klare Abgrenzung zwischen gemein- und privatwirtschaftlichen Dienstleistungen kein zentrales Problem darstellt, weil der Bund die Notwendigkeit der Unterstützung der KMU bei der Exportförderung bejaht.

Die Frage nach der Abgrenzung von gemein- und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten stellt sich indessen für andere öffentliche oder subventionierte Organisationen, wie zum Beispiel für das Programm zur Investitionsförderung, das vom seco an die SOFI vergeben wurde, sowie für einige Ämter, die mit einem Leistungsauftrag (FLAG) arbeiten. Das Gesetz verleiht auch den kantonalen Handelskammern eine Monopolstellung, nämlich im Bereich der Ursprungsbescheinigungen und der befristeten Ein- und Ausfuhrbewilligungen, aus denen sie sich teilweise finanzieren.

Die Evaluation ergab, dass unter den verschiedenen Dienstleistungserbringern und der Osec zumindest auf dem Exportberatungsmarkt mit Ausnahme von zwei oder drei Sonderfällen relativ wenig Konkurrenz herrscht. In spezifischen Marktsegmenten oder spezialisierten Nischenmärkten arbeiten die verschiedenen Dienstleistungserbringer sogar komplementär. Die Osec führt nur wenig Mandate im Wert von über 5'000 Franken aus. In der Praxis wurden bereits in mehreren Fällen Aufträge von den Swiss Business Hubs an private lokale Berater vergeben.

Es gibt eine Grauzone und von daher ist es illusorisch, im Bereich der Exportförderung genau zwischen beiden Arten von Dienstleistungen unterscheiden zu wollen. Die Osec muss aller-

dings nachweisen können, dass die parallele Erbringung dieser Dienstleistungen Synergien oder Kosteneinsparungen ermöglicht. Angesichts der hohen Subventionierung der Exportförderungsorganisation muss nach Meinung der Eidgenössischen Finanzkontrolle die Möglichkeit, welche die zukünftige Exportförderungsorganisation haben wird, Dienstleistungen anzubieten, die unter Umständen den Privatsektor konkurrenzieren, gesetzlich geregelt werden (siehe Empfehlung 4).

Das Hauptproblem liegt in der Definition des Subsidiaritätsprinzips und seiner Anwendung. Die Osec bemühte sich kaum darum, komplementär zur Privatinitiative tätig zu werden. Die Exportförderungsorganisation soll in denjenigen Märkten, in denen der Privatsektor schon gut verankert ist und Leistungen erbringt, die den Bedürfnissen der Unternehmen in qualitativer und kostenmässiger Hinsicht entsprechen, nicht tätig werden. Die Anfragen der KMU sind an diejenigen Leistungserbringer weiter zu leiten, die sie am besten beantworten können. Ob diese öffentlich oder privat sind, spielt für die KMU keine Rolle, so lange die Qualität und das Kostenleistungsverhältnis stimmen.

Bei einem solchen Vorgehen sind jedoch zuvor die Leistungen der privaten Organisationen genau zu definieren. Es ist gut möglich, dass in einem bestimmten Land für einen spezifischen Markt kein privates Angebot existiert. Möglicherweise fehlt das Angebot des Privatsektors in einer bestimmten Region. In einem solchen Fall wäre es durchaus legitim, dass die Osec ihre Dienstleistungspalette erweitert, um die Lücke im privatwirtschaftlichen Angebot zu füllen. Denkbar ist auch die Entwicklung anderer Formen der Zusammenarbeit, je nach Spezialisierung der einzelnen Parteien. Die Koordination ist demnach sehr wichtig, ebenso die Entwicklung von Partnerschaften mit lokalen Institutionen.

Das Subsidiaritätsprinzip sollte dort Prioritäten nach Tätigkeitsbereichen oder nach geographischen Räumen und die Zusammenlegung der Bundesmittel ermöglichen, wo das Angebot des Privatsektors lückenhaft, die Nachfrage der KMU aber gross ist. Auch das Eingehen von Partnerschaften mit lokalen Institutionen, wie es zum Beispiel die diplomatischen Vertretungen in Hong Kong oder in den Vereinigten Arabischen Emiraten taten, bevor es die SBH gab, war eine Initiative, die man zum Vorbild hätte nehmen sollen. Zu oft erfolgen solche Initiativen isoliert, anstatt Teil einer Gesamtstrategie zu sein.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde vom seco noch nicht konkretisiert. Es versuchte nicht, der Osec klare Schranken zu setzen. Die Osec ihrerseits bemühte sich nicht darum, ergänzend zur Privatinitiative tätig zu werden und wählte stattdessen die Strategie, in sämtlichen Wirtschaftsbereichen und überall auf der Welt eine breite Palette von Dienstleistungen anzubieten. So kam es, dass die Osec die Anfrage einer KMU nicht immer an einen vielleicht geeigneteren Dienstleistungserbringer weiterleitete, sondern es vorzog, den Kunden zu behalten.

Eine absolut strikte und durchgehende Einhaltung des Subsidiaritätsgebotes ist jedoch unmöglich. Es kann immer wieder vorkommen, dass ein neuer Dienstleistungserbringer auftaucht oder ein bestehendes sein Angebot erweitert oder sich im Gegenteil aus dem Beratungsmarkt zurückzieht. Es wäre deshalb besser, wichtige Aufträge regelmässig alle 4 bis 5 Jahre auszu-schreiben.

Zusammenfassend vertritt die Eidgenössische Finanzkontrolle die Auffassung, dass das Hauptproblem in der Definition und Anwendung des Subsidiaritätsgebotes liegt. Die Osec bemühte sich nicht wirklich darum, ihre Tätigkeit komplementär zur Privatinitiative auszuüben. Im Kapitel 6 des Berichts werden entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Frage 7 Die Aufgabenteilung zwischen dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

Gegenüber dem Bundesrat übernimmt das seco die Verantwortung für das System als Ganzes. Das EDA stellt sein Aussennetz zur Verfügung. In der Praxis liegt die Gesamtverantwortung für die operationelle Umsetzung des Exportförderungsprogramms bei der Osec. Ein Ungleichgewicht besteht insofern, als die Osec zwar Pflichten hat, aber nicht über die entsprechenden Kompetenzen verfügt, um sie auch erfüllen zu können, insbesondere was die Führung des Aussennetzes anbelangt. Beide Departemente haben die Kompetenzen der Osec eingeschränkt, so dass die SBH konkret dem Weisungsrecht des Missionschefs unterstehen und ihr Mandat über die reine Exportförderung hinausgeht. Die Osec kann zwar in operationeller Hinsicht Weisungen erteilen, hat aber nicht die entsprechenden Mittel, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Zudem übt sie nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Handelsattachés in den Schweizer Vertretungen sowie auf die Anstellung des Lokalpersonals aus. Nicht einmal die Kriterien der Personalgewinnung darf sie mitbestimmen.

Der Entscheidungsprozess ist komplex und führt bis zu einem bestimmten Grad zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten. Das System zeichnet sich durch eine mehrgliedrige Befehlskette aus. Das führt dazu, dass jeder in der Auslegung seines Auftrags sehr autonom ist und über einen grossen Handlungsspielraum verfügt. In der Folge wurden mehrere Vereinbarungen zwischen beiden Departementen abgeschlossen und zahlreiche Gremien gebildet, die eine Vielzahl mehr oder weniger formeller Sitzungen abhielten, um sich über die Kompetenzaufteilung zu einigen. Seit 2001 versuchen die verschiedenen Akteure ihre Kompetenzen zu klären. Das ist begrüßenswert. Sie alle mussten aber auch zugeben, dass sich die Aufgabenteilung als sehr schwierig erwies.

Der Rahmenvertrag zwischen dem EDA und dem EVD ist in erster Linie ein technisches Abkommen, das die Bereitstellung von Ressourcen durch das EDA für die Exportförderung festlegt. Diese Lösung – d.h. die Benutzung des EDA-Aussennetzes - wurde bevorzugt, weil sie sich auf bereits bestehende Ressourcen abstützt. Es war wohl etwas optimistisch, davon auszugehen, dass das EDA-Personal innert kürzester Zeit fähig sein würde, diese neuen und zum Teil sehr spezifischen Aufgaben, die fundierte Kenntnisse voraussetzen, zu erfüllen. Zudem wurde nicht genau definiert, wie die traditionelle Tätigkeit einer diplomatischen Vertretung mit den spezifischen Aktivitäten der SBH vereinbart werden kann. Die diplomatischen Vertretungen sollten in erster Linie offizielle Kontakte vermitteln, aber auch Kontakte zwischen Privatorganisationen herstellen, etwa so, wie es bestimmte Missionschefs tun, die private Initiativen ergreifen. Eine solche Vorgehensweise müsste sich jedoch an einer vom seco und vom EDA vorgegebenen Strategie orientieren können.

Die Vereinbarung zwischen beiden Departementen blieb ein unzulänglicher Versuch, den Geist des Gesetzes zu konkretisieren und eine Strategie für die gesamte Exportförderung, einschliesslich der Finanzhilfeeinstrumente, festzulegen. Die Vereinbarung geht mit keinem Wort auf die Komplementarität zur Privatinitiative und auf die Fokussierung der Bundesmittel auf Grund branchenbezogener oder räumlich-geografischer Prioritäten ein. Sie unterlässt es, die Koordination mit den übrigen Exportförderungsinstrumenten des Bundes zu präzisieren, obwohl die Schweizer Vertretungen vor allem in den Schwellen- und Transitionsländern oft von dieser Frage betroffen sind. Weder die Position des Chefs eines Swiss Business Hub, noch diejenige des Personals, das sich in den Schweizer Vertretungen um die Handelsförderung

kümmert, wird darin klar definiert. In der Praxis werden denn auch die unterschiedlichsten Erwartungen an sie gestellt.

Zusammenfassend erweist sich die Rollenverteilung als extrem komplex. Die auf dem Papier definierten Führungs- und Kontrollkompetenzen folgen nicht dem Grundsatz "Wer zahlt, befiehlt". Hinsichtlich der Verwaltung der Hubs und der Personalgewinnung nimmt das EDA gegenüber der Osec weiterhin eine dominierende Stellung ein.

5.2 Wichtigste Schlussfolgerungen im Sinne der Zielsetzungen der neuen Gesetzgebung

Die Versprechen im Zusammenhang mit dem neuen Exportförderungsgesetz weckten sehr hohe Erwartungen.

Das Gesetz trug mit der Errichtung von Hubs und der Einführung von Ausbildungsbestrebungen zu Gunsten des Personals in den Auslandsvertretungen zur weiteren Professionalisierung des Dienstleistungsangebots für die Unternehmen bei. Die Akteure der Exportförderung sind bestrebt, ihr Mandat im Interesse des Bundes möglichst gut zu erfüllen. Die Eidgenössischen Finanzkontrolle beurteilt die Frage, ob die drei allgemeinen, in der Botschaft zum neuen Gesetz verankerten Ziele erreicht wurden (siehe Kapitel 1.2), wie folgt:

Das Ziel, **die Exportförderung auf drei Hauptaufgaben** (Information, Beratung für KMU und Auslandmarketing) **zu fokussieren**, darf als erreicht bezeichnet werden. Die verschiedenen Dienstleistungen wurden klar definiert. Die vom New Public Management inspirierten und von der Osec eingeführten Instrumente ermöglichen eine bessere Beurteilung der Wirksamkeit des Systems. Der Einführung dieser innovativen Instrumente ging eine umfassende Konzept- und Umsetzungsarbeit voraus. Die neuen Instrumente stellen zweifellos ein grosses Plus für die Transparenz und Legitimität des Systems dar. Es bedarf jedoch noch zusätzlicher Anstrengungen, um den Zeitaufwand für das Reporting zu verringern und die Evaluation der Verträge in Bezug auf die allgemeinen Zielsetzungen und die besondere Situation der einzelnen Partner zu verbessern.

Das Ziel der **Konzentration der Exportförderungsmittel** wurde nicht vollständig erreicht.

- Da der grösste Teil der Kosten der Osec gedeckt waren, konnte sie ihre Dienstleistungen in den weniger einträglichen Bereichen, namentlich auf dem Gebiet der allgemeinen Information (Bulletin, Internet, usw.) ausbauen.
- Das Ziel der Vermeidung einer Verzettelung der finanziellen Mittel ist hingegen noch bei weitem nicht erreicht. Entsprechende Massnahmen drängen sich auf. Siehe Empfehlungen 1 und 2.
- Im Hinblick auf die rechtliche Klärung des Subsidiaritätsbegriffs sind ebenfalls Massnahmen zu treffen. Es sind Anstrengungen zu unternehmen, damit die Unternehmen an die kompetentesten Dienstleistungserbringer weiter geleitet werden. Siehe Empfehlungen 3 und 4.
- Es fehlen klare Prioritäten bezüglich der Wirtschaftsgebiete und Länder, in denen man aktiv werden will. Die Osec wirbt weiterhin mit einem Generalistenimage. Dieses Image mag für die Grundversorgung der KMU Gültigkeit haben, die wenig oder gar keine Erfahrung im Exportgeschäft besitzen, das heisst für Dienstleistungen, mit denen die Unternehmen sensibilisiert werden sollen. Bei allen übrigen Dienstleistungsarten hingegen (Beratung, Mes-

sen, Marktforschung) nimmt die Osec eine unklare und manchmal sogar widersprüchliche Haltung ein und definiert keine Prioritäten. Mehr Klarheit würde es insbesondere den privaten Konkurrenten ermöglichen, sich klarer zu positionieren.

Das Ziel der **Koordination der Exportförderungsmassnahmen des Bundes** wurde nicht erreicht. Allerdings geben weder Gesetz noch Botschaft eine schlüssige Antwort auf die Frage, was die Koordinationspflicht alles umfasst und wer die Koordination gewährleisten soll, die Exportförderungsorganisation oder eine neue administrative Einheit. Zwischen den verschiedenen Partnern herrschte ein Misstrauensklima, was die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit stark einschränkte. Allerdings war die Haltung der Osec auch nicht gerade vertrauensbildend. Die Osec erklärte die Koordination nicht zu ihrer Priorität. Ihr ist zu Gute zu halten, dass sie sich in einer sehr ungemütlichen und problematischen Position befindet. Sie ist zwar für die Exportförderung verantwortlich, ohne jedoch über die entsprechenden Mittel zu verfügen, um diese Aufgabe umfassend wahrnehmen zu können.

Leider unterliess es das seco, das Mandat oder die Mandate, die dieser Organisation nach Artikel 3 des Exportförderungsgesetzes übertragen werden, auszuschreiben⁶⁹. Das hätte insbesondere den Handelskammern und den bilateralen Handelskammern, den Branchenberufsverbänden und den übrigen privaten oder öffentlichen Akteuren die Möglichkeit eröffnet, ihr Interesse an der Erfüllung dieser Aufgabe klar zu manifestieren und gegebenenfalls konkrete Dienstleistungsangebote zu unterbreiten. Auf diese Weise hätten bestimmte Formen der Zusammenarbeit gefunden oder ein engeres Zusammengehen mit der Osec beschlossen werden können.

5.3 Stärken der verschiedenen Akteure in der Leitung des Aussennetzes

Die verschiedenen Akteure, denen die Leitung eines Hubs übertragen werden könnte, weisen die folgenden Stärken auf.

Die nachstehende Tabelle geht von der heutigen Situation aus, in der sich die vom EDA und von den bilateralen Handelskammern geführten Hubs befinden. Sie legt die theoretische Situation eines Hub dar, der zur Osec gehören würde, und diejenige eines integrierten Hubs, der zu einer Organisation gehören würde, in der die Dienstleistungen, die heute von der Osec und den Handelskammern getrennt erbracht werden, unter einem Dach zusammengefasst wären (siehe Empfehlungen 2 und 3).

⁶⁹ Siehe Gesetz über die Exportförderung im **Anhang 4**

Tabelle 20: Stärken der verschiedenen Akteure, die für die Leitung eines Hubs in Frage kämen

	Heutige Situation		Mögliche Optionen	
	EDA	Handelskammern	Osec	Integriert
Dienstleistungsangebot für Schweizer Unternehmen				
Kenntnis der Bedürfnisse der Exportunternehmen	+	+++	++	+++
Zugang zu nationalen Behörden und lokalen Verwaltungen	+++	+	+	+
Networking mit den im Land tätigen Schweizer Unternehmen	++	+++	++	+++
Networking mit den lokalen Unternehmen	+	+++	++	+++
Kenntnis der Handelsgewohnheiten und des lokalen Marktes	+	+++	+++	+++
Kenntnis der lokalen Sprachen	++	+++	+++	+++
Neutralität, Vertraulichkeit bei der Bearbeitung der Anfragen	+++	+	++	+
Kenntnis der Schweizer Dienstleistungen im Bereich der Exportförderung	++	+	+++	++

Dispositiv – Struktur

Länderspezifische Anpassung der Förderstrategien	+	+	+++	+++
Koordination Innennetz			+	+++
Koordination Aussennetz	+	+	+	+++
Koordination Innen- und Aussennetz	+	++	+++	+++
Unterstellungsverhältnisse	++	+	+++	+++
Standardisierung des Dienstleistungsangebots	++	+	++	++
Möglichkeit der Personaleinstellung und -auswahl	+	++	+++	+++
Kosten	+	+++	++	++
Aufteilung der Arbeitslast innerhalb der Vertretungen (Synergien)	+++	+	++	++
Aufsicht durch den Bund	+++	+	++	++

Im Grunde genommen sind die Personalressourcen eines Hubs sein wichtigstes Kapital. Erfahrung, Kompetenz und Persönlichkeit der Hubleitung zum Beispiel können vorhandene Vorteile zusätzlich verstärken. Das ist dann der Fall, wenn die Person an der Spitze des Hubs über eine mehrjährige Erfahrung in einem Exportunternehmen verfügt oder zuvor in einer bilateralen Handelskammer arbeitete und ihr nun der Diplomatenstatus verliehen wird⁷⁰.

⁷⁰ Ein Teil der im Ausland stationierten Angestellten der österreichischen Bundeswirtschaftskammern besitzt den Diplomatenstatus. Haben sie ihre Räumlichkeiten in der Botschaft, übernehmen sie sämtliche Kosten, die sie dem Aus-

Je nach Land sind bestimmte Aspekte besonders wichtig. In China zum Beispiel ist es der Diplomatensstatus; er erleichtert den Zugang zu den lokalen Behörden und Verwaltungen. Die einzelnen Aspekte müssen somit je nach Land, in dem sich der Hub befindet, unterschiedlich gewichtet werden.

Bei der Personalrekrutierung stehen zwei wichtige Aspekte im Vordergrund:

- Es gibt nur sehr wenig versetzbares und qualifiziertes Personal, das die Leitung eines EDA-Hubs übernehmen könnte.
- Die Handelskammern können auf dem ganzen Arbeitsmarkt qualifiziertes Personal rekrutieren. Im Allgemeinen stehen ihnen aber für ihre Entlohnung viel weniger Mittel als dem EDA zur Verfügung.

5.4 Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel (Stand Oktober 2004)

5.4.1 Getroffene Massnahmen

Der Entscheid des Parlaments, vorerst nur für die Jahre 2004 und 2005 einen Zahlungsrahmen zu gewähren und die Ergebnisse einer Evaluation abzuwarten, bevor über die Fortsetzung der Finanzierung entschieden wird, zwang die Akteure – insbesondere SOFI und Osec – zur Suche nach neuen Zusammenarbeitsformen.

Die befragten Akteure und diejenigen, die an den seco-Workshops teilnahmen, anerkennen, dass sowohl die Bundesinstrumente, als auch diejenigen der Handelskammern (Innennetz) und der bilateralen Handelskammern (Aussennetz) folgende Schwachstellen aufweisen: Mangel an Transparenz, ungenügende Nutzung der Synergien, Fehlen einer Triage der KMU-Anfragen. Die Tendenz, diese Schwierigkeiten der Persönlichkeit des früheren Osec-Direktors anzulasten, ist weit verbreitet. Gleichzeitig ist man aber auch bereit, zu anerkennen, dass diese Schwierigkeiten bereits vor dessen Amtsantritt bestanden. Mehrere Akteure erklären, seit der Ernennung des neuen Direktors seien die Kontakte besser und es sei leichter geworden, neue Vorschläge einzubringen.

Nachstehend in groben Zügen die wichtigsten, bis Ende Oktober 2004 umgesetzten Massnahmen.

- Die Ausbildung der Unternehmen im Bereich der Exportförderung wurde aus dem Pflichtenheft der Osec herausgenommen.
- Der Leistungsauftrag 2004-2005 wurde leicht abgeändert.
- Die Osec erhielt eine neue Direktion und einen neuen Aufsichtsratspräsidenten.
- Die Empfehlungen aus dem Bericht des Instituts für Politikwissenschaften, der im Rahmen dieser Evaluation in Auftrag gegeben worden war, sind teilweise in den überarbeiteten Leistungsauftrag 2004/2005 und die Zielvereinbarungen 2004 eingeflossen; namentlich die, bei denen es um die Art und Weise der Berichterstattung geht (siehe Bericht Widmer im separaten Dolkument).

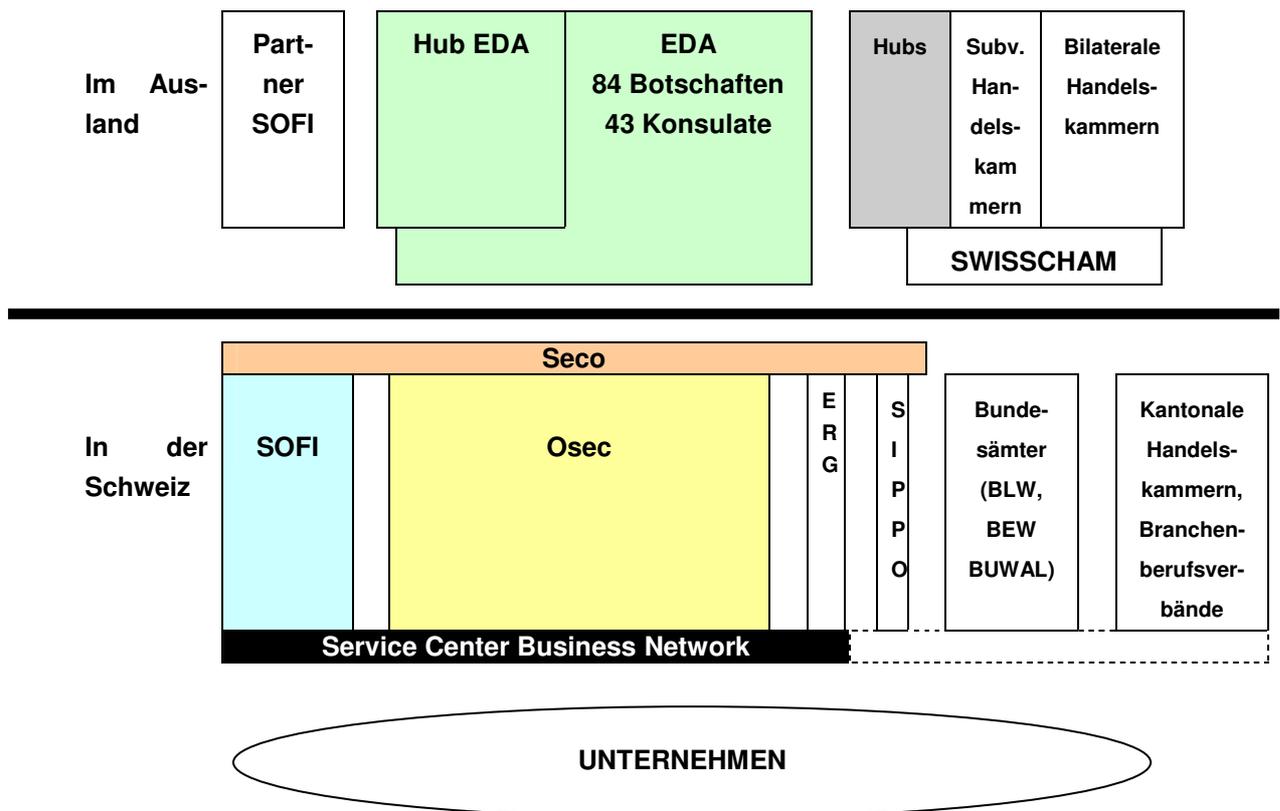
- Die Internetseite der Osec erfuh im Bereich Informationen über Veranstaltungen der Netzwerkpartner einige Verbesserungen. Die Newsletter enthält mehr Neuigkeiten, welche die KMU interessieren (Märkte, neue Regelungen, usw.).

5.4.2 Gegenwärtig geprüfte Massnahmen

In Erfüllung des parlamentarischen Auftrags prüfte das seco zusammen mit dem Unternehmen BRUGGER & PARTNER (BHP) die Vor- und Nachteile von sechs Zukunftsvarianten für die Osec. Zu diesem Zweck wurden mehrere Workshops organisiert, an denen die Akteure des Bundes, der Exportunternehmen und der Dienstleistungserbringer teilnahmen.

An den Workshops fand das Modell "Organisation mit ausschliesslich gemeinwirtschaftlichen Leistungen und zentraler Anlaufstelle"⁷¹ am meisten Anklang. Es setzt die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle mit dem Namen "Service Center Business Network Switzerland" in Zusammenarbeit mit Osec, SIPPO, SOFI und Exportrisikogarantie (ERG) voraus. Diese Anlaufstelle bietet den Unternehmen eine Erstberatung und verweist sie im Bedarfsfall an eine Fachperson. Die vier involvierten Parteien bekundeten den deutlichen Willen, dass die Firmenanfragen von einem erfahrenen Team beantwortet werden sollen. Das nachstehende Organigramm zeigt, wo dieser „Service“ im heutigen Organigramm angesiedelt wäre.

Schema 21: Organigramm mit Projekt „Service Center“



Es wurden weitere Modelle geprüft, die jedoch bei der Abfassung dieses Berichts noch nicht soweit gediehen waren, dass sich bereits konkrete Massnahmen daraus ergeben hätten. Erwähnenswert sind folgende Absichten von Osec, ERG und SOFI:

⁷¹ "Organisation mit ausschliesslich gemeinwirtschaftlichen Leistungen und zentraler Anlaufstelle"

- die Verantwortlichen wollen sich vier Mal jährlich treffen, um Veranstaltungen von gemeinsamem Interesse zu koordinieren und
- alle Datenbanken über das Profil von Schweizer Unternehmen sollen gemeinsam genutzt, also allen Partnern zugänglich gemacht werden.

Osec und SOFI teilen ferner mit, dass sie gewillt sind, in den Bereichen Ausbildung, Organisation und SOFI-Spezialitäten (Finanzierungs-Know-how) künftig intensiver zusammenzuarbeiten.

Im Übrigen wird die Osec die Aufgaben im Bereich der Messeunterstützung von Schweizer Unternehmen nach und nach ausschreiben.

6 Empfehlungen

6.1 Stossrichtung der EFK-Empfehlungen: Die Professionalisierung vorantreiben

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass das neue Exportförderungsgesetz, das 2001 in Kraft trat, sich in dem Sinn positiv auswirkte, als es zur Professionalisierung des Dienstleistungsangebots für die Unternehmen beitrug. Die Akteure der Exportförderung sind bestrebt, ihr Mandat im Interesse des Bundes möglichst gut zu erfüllen und unternehmen dafür alles Notwendige.

Die **Professionalisierung** des Aussennetzes muss fortgesetzt und verstärkt werden. In der Exportförderung braucht es Generalisten, namentlich zur Unterstützung der noch unerfahrenen KMU. Nötig ist aber auch eine gewisse Spezialisierung und die Festlegung von Prioritäten, wenn es um die Bedürfnisse der erfahrenen KMU geht. Die KMU brauchen Ansprechpartner, mit denen sie sich identifizieren können; diese sollten den Produkte- oder Dienstleistungsvertrieb auf dem lokalen Markt aus eigener Erfahrung kennen. Aus dieser Überzeugung heraus wurde in der neuen Gesetzgebung die Errichtung spezialisierter Hubs in bestimmten Schwerpunktländern verankert.

Auch hinsichtlich der **Koordination** zwischen staatlichen Akteuren und hinsichtlich der **Komplementarität** gegenüber privaten Akteuren sind noch grosse Anstrengungen vonnöten. Seit einigen Monaten ist ein starker Wille zur engeren Zusammenarbeit spürbar, ohne die eigenen Besonderheiten und die Unabhängigkeit der bestehenden Organisation aufgeben zu wollen. Es ist noch zu früh, über den Erfolg oder Misserfolg der geplanten Massnahmen zu urteilen. Ein klares Bekenntnis zu mehr Öffnung ist erfolgt. Nach dem Entscheid des Parlaments über die Erneuerung der Finanzierungskredite wird sich weisen, ob der Wille zur Zusammenarbeit in den kommenden Jahren Bestand haben wird.

Nach Auffassung der Eidgenössischen Finanzkontrolle handelt es sich bei den aufgezeigten Problemen nicht um „Kinderkrankheiten“. Die Probleme sind vielmehr struktureller Natur. Aus diesem Grund ist es von ihr aus gesehen wichtig, Massnahmen vorzuschlagen, welche die festgestellten Mängel erfolgreich beheben können. Sie gibt dazu fünf Empfehlungen ab:

1. Verringerung der Anzahl öffentlicher oder hoch subventionierter Akteure, um die Koordination im Innennetz zu vereinfachen und die Transparenz für die KMU zu erhöhen.
2. Vereinfachung der Befehlsstrukturen und Erhöhung der Kostentransparenz im Aussennetz. Die beste Lösung zur Erreichung dieser Ziele wäre die Unterstellung der Hubs unter die Exportförderungsorganisation. Diese Lösung würde eine bessere Nutzung der Synergien zwischen dem Innen- und dem Aussennetz erlauben.
3. Zusammenlegung des Dienstleistungsangebots der Exportförderungsorganisation mit demjenigen der Handelskammern und der bilateralen Handelskammern, um eine echte Komplementarität zu erzielen und die Erbringung der Dienstleistungen näher bei den KMU anzusiedeln.
4. Definition und Anwendung des Subsidiaritätsgebotes.
5. Präzisere Definition der Aufsicht über die Exportförderungsorganisation.

Diese Empfehlungen setzen eine Ausschreibung des laufenden Exportförderungsauftrags voraus. Die Eidgenössische Finanzkontrolle geht nicht grundsätzlich davon aus, dass dieses Mandat der Osec in ihrer heutigen Form erteilt wird.

6.2 Verringerung der Anzahl von Akteuren, die im Innennetz zu koordinieren sind (Empfehlung 1)

Diese Empfehlung an das **seco** schlägt insbesondere vor, das aktuelle Dienstleistungsangebot von Osec und SOFI im Rahmen einer neuen Exportförderungsorganisation zusammenzulegen, da es sich um ähnliche Dienstleistungen handelt. Bedeutende Synergien sind zu erwarten in Bezug auf:

- die Qualität und die Transparenz des Dienstleistungsangebots für KMU;
- die Koordination der Hubs (China, Indien, Russland, usw.);
- die klare Zuteilung der internen, aber auch externen Personalressourcen, eventuell auch der Personalressourcen der Handelskammern;
- eine engere Zusammenarbeit mit den Handelskammern.

Als SOFI kürzlich das Mandat zur Verwaltung des SWISSCHAM-Sekretariats sowie einiger Handelskammern übernahm, wurde sie sozusagen zu einer Parallelorganisation der Osec. Sie genießt jedoch mehr Unterstützung von Seiten der Handelskammern.

Andererseits soll auch geprüft werden, ob die verschiedenen Investitionshilfefonds (Start-up Fund, Sino-Swiss Partnership Fund) einheitlich verwaltet werden könnten.

Diese Empfehlung setzt ferner voraus, dass die Ansprechpartner, die im seco für die verschiedenen Exportförderungsinstrumente und Finanzierungsformen zuständig sind, zusammengelegt werden.

6.3 Vereinfachung der Befehlsstrukturen und Erhöhung der Kostentransparenz im Aussennetz. Die beste Lösung zur Erreichung dieser Ziele wäre die Unterstellung der Hubs unter die Exportförderungsorganisation (Empfehlung 2)

Gemäss dieser Empfehlung an das **Eidg. Volkswirtschaftsdepartement** und an das **Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten** sollte die Hub-Verantwortung der Exportförderungsorganisation übertragen werden. Ihr sollten zudem die Finanzmittel für die aktuellen Hub-Personalkosten des EDA und des seco (2,7 bzw. 1,3 Mio), also insgesamt rund 4 Millionen Franken, zur Verfügung gestellt werden. Natürlich müsste die Exportförderungsorganisation im Gegenzug die Dienstleistungen und die Infrastruktur abgelten, die sie vom Bund insbesondere für das Aussennetz erhält.

Die Schweiz ist eines der wenigen westlichen Länder, dessen Exportförderung über keine Personalressourcen im Aussennetz verfügt. Unter Berücksichtigung aller für die Exportförderung bereitgestellten Mittel zeichnet sich die Schweiz ferner dadurch aus, dass sie für das Innennetz bedeutende Summen aufwendet. Der Exportförderer sollte jedoch dem Aussennetz mehr Mittel bereitstellen. Diese Lösung schliesst keinesfalls eine enge Zusammenarbeit mit den Schweizer Vertretungen im Ausland aus und soll nicht der Schaffung eines Parallelnetzes Vorschub leisten. Sie ermöglicht ausserdem Synergien zwischen dem Innen- und dem Aussennetz.

Weitere bedeutende Synergien sind in folgenden Bereichen möglich:

- Qualität des Dienstleistungsangebots, namentlich für KMU, die sich mit spezifischen Anfragen zu Ländern, in denen ein Hub existiert, an die Exportförderungsorganisation wenden;
- Definition von länderspezifischen Strategien und Prioritäten in Staaten mit einem Hub, insbesondere bezüglich des Mitteleinsatzes und des Dienstleistungsangebots;
- Wissenstransfer im Bereich der Exportförderung innerhalb der Organisation selbst;
- mögliche Personalrotation zwischen Innen- und Aussennetz;
- Verwaltung und Kontrolle der Hubs (Aufhebung der doppelten oder sogar dreifachen Unterstellung, Ausbildung, Personalrekrutierung).

Für die übrigen Vertretungen im Ausland würde das EDA die im Manual «Aussennetz / Grundversorgung» beschriebenen Exportförderungsaktivitäten behalten und somit weiterhin von den Weiterbildungsmassnahmen profitieren können, die von der Exportförderungsorganisation angeboten werden. Das EDA sollte seine Mittel gezielt dort einsetzen, wo keine anderen Akteure präsent sind.

Infrastrukturen und Logistik im Ausland werden der Exportförderungsorganisation vom EDA gegen Bezahlung zur Verfügung gestellt. Es gelten dieselben Modalitäten wie für Leistungen, die für andere Aufgabenbereiche des Bundes im Ausland erbracht werden.

6.4 Zusammenlegung des Dienstleistungsangebots der Exportförderungsorganisation mit demjenigen der Handelskammern (Empfehlung 3)

Diese Empfehlung an das **seco** sieht die Errichtung einer Exportförderungsorganisation vor, in der die aktuellen Dienstleistungsangebote der Osec und der Handelskammern unter einem Dach zusammengefasst würden.

Zu diesem Zweck ist das Mandat für die Exportförderungsorganisation auszuschreiben. Die potenziellen Beauftragten sollen die Möglichkeit haben, gemeinsame Angebote zu unterbreiten, wenn sie dies wünschen.

Im Rahmen des Leistungsauftrags würde dies eine bessere Koordination aller involvierter Akteure und eine stärkere Unterstützung des aktuellen Dienstleistungsangebots der kantonalen und bilateralen Handelskammern ermöglichen. Die Umsetzung dieser Empfehlung hängt natürlich davon ab, ob die Handelskammern überhaupt an einer solchen Lösung, die ihre Autonomie bei der Ausführung von Dienstleistungsaufträgen des Bundes einschränken würde, interessiert sind.

Dieses Modell könnte die Exportförderung den lokalen Unternehmen räumlich annähern. So würde sie deren Bedürfnisse besser kennen lernen. Nach dem Vorbild des heutigen Tessiner und Westschweizer Modells könnte die Osec einen Teil der Kosten der Handelskammern übernehmen.

6.5 Definition und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Empfehlung 4)

Die Exportförderungsorganisation soll in den Märkten, in denen der Privatsektor gut verankert ist und Leistungen für die Unternehmen erbringt, die deren Bedürfnissen in qualitativer und kostenmässiger Hinsicht entsprechen, nicht tätig werden. Die Gesuche der KMU sind an denjenigen Dienstleistungserbringer weiterzuleiten, der sie am besten beantworten kann. Ob dieser öffentlich oder privat ist, spielt für die Unternehmen keine Rolle, so lange die Leistung in Bezug auf Qualität und Preis stimmt.

Nach Auffassung der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist es angesichts der hohen Subventionierung der Exportförderungsorganisation notwendig, in einer Gesetzesgrundlage zu definieren, inwiefern sie Dienstleistungen anbieten kann, die mit dem Privatsektor konkurrenzieren.

Das Subsidiaritätsprinzip setzt verschiedene Anpassungen gegenüber der heutigen Situation voraus.

A. Der **Bundesrat** erarbeitet mit Hilfe des seco und des Bundesamtes für Justiz einen Verordnungsentwurf, in welchem die Dienstleistungen beschrieben werden, die von der Exportförderungsorganisation und den Vertretungen im Ausland angeboten werden dürfen, wenn sie die privaten Dienstleistungserbringer konkurrenzieren. Zu regeln sind insbesondere folgende Fragen:

- Bezeichnung der Dienstleistungen, die den Privatsektor konkurrenzieren;
- Führung einer Kostenrechnung, um Dienstleistungen, die mit dem Privatsektor konkurrenzieren, separat auszuweisen;
- Veröffentlichung der Gebührenpolitik für Dienstleistungen und der Stundenansätze;
- schriftliche Einreichung eines Angebots und Verrechnung von Dienstleistungen ab einer bestimmten Anzahl Arbeitsstunden;
- Einholen weiterer Angebote, sobald eine Beratungsleistung eine bestimmte Kostenhöhe überschreitet;
- Ausschreibung durch die zukünftige **Exportförderungsorganisation** von allen wichtigen Dienstleistungen, die eine bestimmte Anzahl Jahre und einen bestimmten Betrag übersteigen und auch von einem privaten Akteur erbracht werden könnten, wie zum Beispiel Dienstleistungen zur Unterstützung von Messen oder zur Organisation von events.

B. In Bezug auf die **Exportförderungsorganisation** sind verschiedene Massnahmen zu treffen:

- Sie sollte ihr Personal möglichst nicht zur „Umsatzsteigerung“ anhalten, damit es nicht versucht, den Kunden zu behalten, obwohl es auf dem Markt einen kompetenteren Anbieter gibt. Die Zielvorgaben müssen vernünftig sein.
- Sie muss sich bemühen, das in- und ausländische Dienstleistungsangebot privater Organisationen kennen zu lernen, und sich regelmässig über die Neuigkeiten auf diesem Gebiet informieren. Bei der Festlegung ihrer Prioritäten sollte sie sich nach dem bestehenden Dienstleistungsangebot der privaten Anbieter richten.
- Es gehört zu ihren Aufgaben, vor allem auf ihrer Internetseite Werbung für das Dienstleistungsangebot der privaten Organisationen zu machen, indem sie für jede Dienstleistung die verschiedenen Anbieter (seco / Osec / Handelskammern aber auch Private) erwähnt.

Das kann in der heutigen Form des "Pool of experts" erfolgen, unter der Bedingung, dass der Name des Experten angegeben wird.

- Bezüglich der Ausschreibung von Dienstleistungen im Bereich der Messeunterstützung ist die Möglichkeit zu prüfen, dem Auftragnehmer im Gegenzug eine Defizitgarantie zu gewähren.

C. Als vertrauensbildende Massnahme und um sicherzustellen, dass die Exportförderungsorganisation die Anfragen wirklich an den geeignetsten Anbieter weiterleitet, muss das **seco** eine Qualitätskontrolle für die Auskünfte einrichten, die vom „Service Center“ erteilt werden. Die Ergebnisse dieser Kontrollen müssen den übrigen interessierten Anbietern zugänglich sein.

6.6 Präzisere Definition der Aufsicht über die Exportförderungsorganisation (Empfehlung 5)

Es ist Sache des **seco**, das Modell der Aufsicht über die Exportförderungsorganisation sowie die übrigen von ihm unterstützten Organisationen neu zu gestalten. Es gilt, in Zukunft besser zu unterscheiden zwischen:

- Instrumenten zur Qualitätsverbesserung (formative Evaluation) und
- Instrumenten zur Qualitätskontrolle (summative Evaluation).

Besteht der Hauptzweck in der Qualitätsverbesserung, sollten die Leistungserbringer möglichst eng in die Evaluation miteinbezogen werden. Geht es hingegen um Qualitätskontrolle, ist darauf zu achten, dass die Kontrollinstanz institutionell und personell möglichst weit weg vom Leistungserbringer angesiedelt ist.

Ausserdem ist besser zwischen Leistungsprüfung (outputs) und Wirkungsprüfung zu unterscheiden.

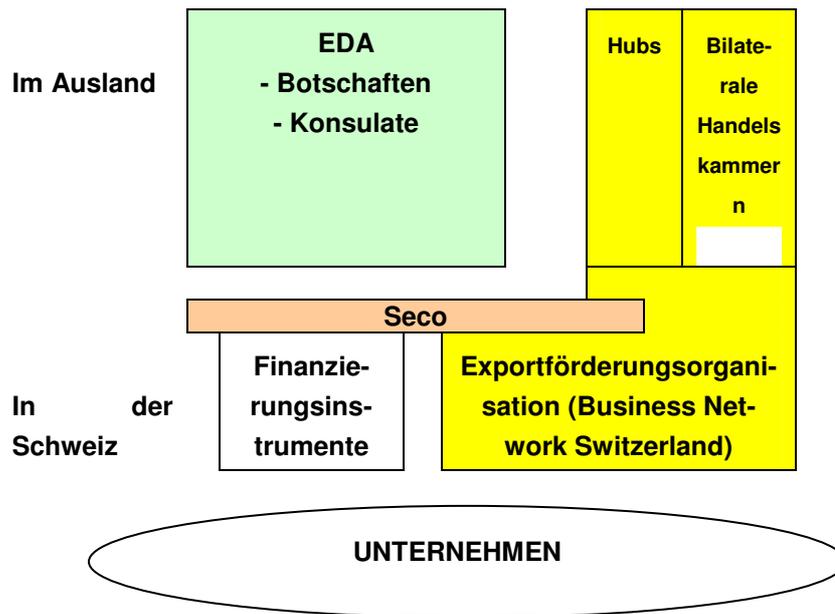
Jährliche Umfragen unter den Unternehmen sind zu vermeiden, weil sie sehr kostspielig sind. Alle vier bis sechs Jahre muss eine vertiefte Beurteilung stattfinden. Diese Beurteilung muss auch eine Qualitätsanalyse der Dienstleistungen der wichtigsten Anbieter auf dem Markt umfassen und untersuchen, ob dem Subsidiaritätsgebot nachgelebt und die Koordination vorangetrieben wird.

Geht es darum, Rechenschaft über die Einhaltung des Leistungsauftrags in Bezug auf die Leistungsfähigkeit abzulegen, empfehlen sich weniger häufige, dafür aber vertiefte Stichprobenerhebungen und Analysen, insbesondere, um die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) besser einhalten zu können.

6.7 Referenzmodell

Langfristig könnte das Referenzmodell, auf das sich die wichtigsten Empfehlungen der EFK abstützen, so aussehen:

Schema 22: Referenzmodell für die Exportförderung in der Schweiz



Dieses Modell vereinfacht die gegenwärtige, im Organigramm in Absatz 4.3.1. präsentierte Organisation. Zwischen dem einzelnen KMU und dem lokalen Markt lässt sich eine Brücke schlagen, wenn die folgenden Organismen miteinander verbunden werden:

- vom Bund subventionierte Organisationen,
- Innen- und Aussennetz,
- Exportförderungsorganisation und Handelskammern.

In einem solchen Modell lassen sich die Synergien der beschränkten Bundesmittel besser nutzen. Das Modell nutzt auch die Komplementarität zu den kantonalen und bilateralen Handelskammern besser aus.

Das EDA spielt in den Ländern ohne Hub bei der Erbringung der Leistungen, die gemäss Manual «Aussennetz / Grundversorgung» vorgeschrieben sind, weiterhin eine wichtige Rolle. Dieses Modell verleiht den Handelskammern in der Exportförderung ein grösseres Gewicht. Es gleicht stärker dem österreichischen und dem deutschen System, in dem der Staat den Handelskammern eine äusserst wichtige Rolle beimisst. Werden die heutigen Finanzmittel beibehalten, könnten mit diesem Modell zusätzliche Hubs errichtet werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist sich bewusst, dass diese Organisation bloss einen Entwurf oder ein Modell darstellt, die noch der Vervollkommnung bedürfen. Die Exportförderungsorganisation bestimmt aufgrund der Qualität der Bewerbungen und des lokalen Umfelds selbst, ob sie die Verantwortung eines Hubs diplomatischem oder konsularischem Karrierepersonal anvertrauen will. Namentlich über den Status des Hubverantwortlichen und die Bereitstellung oder Miete der diplomatischen Infrastruktur ist man sich noch nicht einig. Man sollte sich die Kompetenzen und die Erfahrung des EDA zu Nutze machen, ohne eine neue Struktur zu schaffen.

Auf den ersten Blick sollte es möglich sein, diese Empfehlungen ohne Änderung des heutigen Exportförderungsgesetzes umzusetzen.

Originaltext: Französisch

BISHERIGE STUDIEN UND BIBLIOGRAPHIE

Berichte, Studien, Analysen

A. Allgemeine Studien zur Exportförderung

BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997
– analyse interne

T&B Consult (2002), Strengthening Synergies Between Seco-Funded Instruments / Mandates Aiming at Promoting International Trade and Investments, Copenhagen, March 2002 – mandat seco – non publié

FACHHOCHSCHULE SOLOTHURN NORDWESTSCHWEIZ (2000), Schulthess Daniel, Schlussbericht "Marktinformationssystem" SWISSMEM (Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie)

B. Studien zur Osec

(*) Etudes essayant de mesurer les performances de l'Osec sur la base de sondage auprès de ses clients ou de ses partenaires

BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2004-1), Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes, mandat seco

BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2004-2), Analyse Export-Offensiven in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, mandat seco

* BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2003), Osec Marktanalyse 2002 – mandat Osec+seco

* BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2001), Osec Marktanalyse 2001 – mandat Osec

* D&S, INSTITUT FÜR MARKT- UND KOMMUNIKATIONSFORSCHUNG AG (1992), Positionsanalyse: Osec – mandat Osec – non publié

* DEMOSCOPE (2001), Osec Kundenbedürfnis-Analyse – mandat BHP – non publié

* DEMOSCOPE (2002), Osec Marktanalyse – mandat BHP – non publié

HOCHSCHULE FÜR WIRTSCHAFTS-, RECHTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN (HSG) (2004), Peter M. Aukamp, Der Nutzen eines Swiss Business Hub für ein Schweizer KMU als Bestandteil des Schweizerischen Aussenwirtschaftsförderung- Dispositivs am Beispiel Japan, Bachelor-Arbeit, 14. Juni 2004

* ISOPUBLIC (1999), Osec Kundenzufriedenheit, Marketing / Quality Management – mandat Osec – non publié

* Osec (2002), analyses internes:

- Messen - anonymisierte Zusammenfassung 2002

- Beratung - anonymisierte Zusammenfassung 2002

- Ausbildung - anonymisierte Zusammenfassung 2002 aller Ausbildungen unter

dem Leistungsauftrag, sowie 12 privatwirtschaftliche Ausbildungen Osec
- Auswertung aus der Webstatistik
- Kundenzufriedenheit der Aussteller (Schweizer Messauftritt International)

REOPLAN TREUHAND AG (2003), Schlussbericht Osec basierend auf den uns gestellten Fragen – mandat seco – non publié

PROGNOS AG (2000), Strategische Neupositionierung des Messebereichs der Osec – mandat Osec – non publié

REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec – mandat Osec

* SECO (2002), Etude de satisfaction de l'Osec auprès des partenaires du réseau (septembre 2002) – analyse interne

C. Studien zu den Euro Info Centers

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION SR (2003), Stellungnahme betreffend die Wirkungsverbesserungen des Euro Info Centers zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats – mandat WAK SR

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2000), Bericht Evaluation Euro Info Center CCS, Mai 2000 – mandat seco – non publié

D. Studie zur SOFI

T&B Consult (2001), Evaluation of SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investment, Copenhagen, June 2001 – mandat seco – non publié

E. Studien, die im Rahmen der vorliegenden Evaluation von der Eidg. Finanzkontrolle durchgeführt oder in Auftrag gegeben wurden

CONTRÔLE FEDERAL DES FINANCES (2003), étude de faisabilité concernant une évaluation de la promotion des exportations, 22 octobre 2003

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2003), Bericht an die Finanzdelegation der eidg. räte. Osec Business Network Switzerland, Zürich, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) – non publié

EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Ausstellen des EDA (separater Anhang zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004

MUNDI CONSULTING (2004), Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung, Bern 27. Januar 2004 – mandat CDF

WIDMER THOMAS, HIRSCHI CHRISTIAN, HUTTER SWEN (2005), Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien, Nr. 2. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
<http://www.ipz.unizh.ch/publikationen/evalstud/>

Allgemeine Bibliographie

CONSEIL FEDERAL (2003), Botschaft vom 26. Februar 2003 über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2004-2007

CONSEIL FEDERAL (2000), Botschaft vom 23. Februar 2000 zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports

CONSEIL FEDERAL (1997), Eröffnung der Vernehmlassungsverfahren und Erläuternder Bericht, Bundesgesetz des Aussenhandels

CONSEIL FEDERAL (1997), Bericht über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereich und rechtlich verselbständigten Betrieben

EDA-SECO (2002), Exportförderung 2004-2007: Professionalisierung Aussennetz. Übereinstimmende Positionen von EDA und EVD (seco) vom 4. Dezember 2002

Garantie des risques à l'exportation, Rapport annuel 2001

GENERAL ACCOUNTING OFFICE USA (2002), Export Promotion: Mixed Progress in Achieving a Government wide Strategy, October 07, 2002 GAO-02-850

HÖSLY B., MEYER S.A. (2003), Le commerce extérieur, base de la prospérité suisse, La Vie Economique, 6-2003

KÜHN R., WEISS M. (2003), L'image de marque de la Suisse, une chance pour les entreprises, La Vie Economique, 6-2003

MAYER M. J. (2003), Les priorités de la Confédération dans la promotion des exportations des PME, La Vie Economique, 6-2003

NATIONAL AUDIT OFFICE UK (1996), Overseas Trade Services: Assistance to Exporters

Osec, Wegweiser, Aussenwirtschaftsförderung für KMU

Osec, Erfolg im Ausland – neu Märkte entdecken und erschliessen

Osec, Manuel "services de base", octobre 2001

Osec, Modules for Success, DVD

Osec, Leistungsauftrag

Osec, Swiss Business Hub, Reporting – non publié

Osec, Geschäftsplan – non publié

SECO (2002), Dossier Umfrage zum Postulat APK-N vom 14.8.00 (Gesamt-Übersicht über die Bundesaktivitäten zur Exportförderung)

Anhang 2

INTERVIEWTE PERSONEN

SCHWEIZ

BÜRGI BEAT, DFAE, Division politique V (affaires économiques et financières)
BUSER MARC, Consultant senior, Osec
GUTERMUTH MANFRED, Consultant senior, Osec
HAFEN THOMAS, chef secteur promotion des exportations et de la place économique, seco
(jusqu'à fin juin 2004)
HIMMELREICH KLAUS, Osec, chef management des services et des projets stratégiques
HÖZLY BALZ, CEO Osec (jusqu'à fin février 2004)
JEKER ROLF, ancien président de SWISSCHAM, président du Conseil de surveillance de
l'Osec (depuis mai 2004)
JOLY RÉGIS, Sous-directeur, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Lausanne (en-
retien réalisé avec Mundi)
KINGSTONE LANE, Consultant senior, Osec
KNOBLAUCH BEAT, Président, Swiss Australian Chamber of Commerce and Industry
KÜNG DANIEL, CEO Osec (à partir de mars 2004)
KÜNZLI THÉRÈSE, Osec
LEIMBACHER URS, Osec, chef management de l'information et du savoir
MALCOTSIS GEORGES, Directeur, SOFI
MAYER MICHAEL J., suppléant (jusqu'à fin juin 2004), puis chef secteur promotion des exporta-
tions et de la place économique, seco
MINACCI CHRISTIAN, Osec chef de l'antenne de Lausanne (entretien réalisé avec MUNDI)
RECHSTEINER ALFRED, Consultant senior, Osec
REMUND MONIKA, Consultante senior, Osec
VON WALTERSKIRCHEN MARTIN, Chef, Swiss Business Hub Etats-Unis
WILD JEAN-ANTOINE, Osec, chef de l'antenne de Lugano

CHINA

BARRAS, FRANÇOIS, consul général, Hong Kong
CHAN, WING KAI, Assistant trade commissioner, consulat général de Suisse à Hong Kong
CHANG, RUBY, CBA International, Pékin
CHUNG, ANNE, Manager, External Relations, Hong Kong Trade Development Council
CONG, MING, Deputy Managing Director, Swiss Business Hub Chine, Pékin
DE KLEBNIKOFF, SERGE, Chief Project Coordinator, UNIDO Environmentally Sound
Technologies Program in China
DEVONSHIRE-ELLIS, CHRIS, Senior Partner, Dezan Shira & Associates
DREYER, DOMINIQUE, Ambassadeur, Pékin
DUBOIS, GÉRARD, Vice président, Swiss Business Council in Hong Kong
DUBOIS, THIERRY, Managing Director Asia Pacific, Fédération de l'industrie horlogère suisse,
Hong Kong
ELTSCHINGER, CYRILL, Chairman, Chambre sino-suisse de commerce, Pékin
ETGEN, BJÖRN, Partner – Head of China Practice, Beiten Burkhardt, Pékin
FREYMOND, PATRICK, chef, section environnement (financement de projets), ambassade de
Suisse à Pékin
FURRER, FABIAN, Executive Director, Chambre sino-suisse de commerce, Pékin
GLAUSER, OLIVIER, Director of the Board & Treasurer, Chambre sino-suisse de commerce,
Pékin
GLATZ, MARTIN, Österreichischer Handelsdelegierter für Hongkong, Macao & Südchina,
Aussenwirtschaft Österreich, Hong Kong
GUERTLER, CHRISTIAN, Chairman, Chambre sino-suisse de commerce, Shanghai
HOFMANN, HERMANN, consultant, CEO Advantage Asia Pacific, Hong Kong
KOO, JENNY, Head, Special Duties, Hong Kong Trade Development Council
KUNZ, HANS RUDOLF, Vice-président, Swiss Business Council in Hong Kong
LAU, PAUL, Country President & Chief Representative, Novartis, Pékin
LEE, MICHAEL, General Manager, Sino-Swiss Venture Capital Fund Management (a joint
venture Company between China Development Bank and seco), Pékin
LEI, XIN, Trade Officer, Swiss Business Hub Chine, Pékin

LEUNG, MICHELLE, Marketing Officer, Hong Kong Trade Development Council
LICHTENSTERN, JEAN-FRANÇOIS, consul général adjoint, Hong Kong
LIEBESKIND, JEAN-CHRISTOPHE, Paul, Hastings, Janofsky & Walker, Beijing Representative Office
LIM HENG, Trade Officer, Swiss Business Hub Chine, Pékin
LIU, ZHIQIN, Chief Representative, Zürcher Kantonalbank, Beijing Representative Office
LÜTHI, ERWIN, Managing Director, Swiss Business Hub Chine, Pékin
MAN, WONG YIK, Senior Customer, Service Manager, Hong Kong Trade Development Council
MERKLE, CHARLES, President, CBC Marketing Research & Business Consulting, Shanghai
MUSY, NICOLAS, Managing Director, Swiss Center Shanghai et CH-ina, Shanghai
NG, WILSON, DKSH Market Intelligence, Hong Kong
RADEMACHER, SUSANNE, Beiten Burkhardt, Pékin
RINGELE, PETER, Consultant, Peter Pernitz (Tianjin) Consulting
ROTH, HANS JAKOB, consul général, Shanghai
SCHURTENBERGER, ERWIN, Senior Advisor, ancien ambassadeur de Suisse en Chine
SONG, YUJIA, Trade Officer, Swiss Business Hub
VAN KERCKHOVE, GILBERT, Beijing Investment Promotion Bureau and Beijing Global Strategy Consulting
VOUIALLAMOZ, JOHN, General Manager, Lee Garden Service, Pékin
WANG, JANE, CBC, Marketing Research & Business Consulting, Pékin
WONG, ALAN, Deputy Executive Director, Hong Kong Trade Development Council
WEHLI, YVES, Consultant, Chief Representative Asia, The Solution Alliance, Pékin
ZHANG, MICHELLE, General Manager Assistant, Swiss Center Shanghai
ZWAHLEN, PHILIPPE, General Manager, Swiss Center Shanghai

ITALIEN

CAMERONI, MARCO, consul général, Milan
FROVA, GIOVANNA, Switzerland Cheese Marketing Italia
KESSLER, GIANCARLO, ancien conseiller économique auprès de l'ambassade ; actuellement détaché à l'Office fédéral de la santé publique (affaires internationales)
LAUTENBERG, ALEXIS, Ambassadeur, Rome
MODENESE KAUFMANN, ALESSANDRA, Secrétaire générale de la Chambre de commerce suisse en Italie et responsable du Swiss Business Hub Italie
RINDI, FABRIZIO, Président, Chambre de commerce suisse en Italie
RUHOFF, JOHN, attaché commercial, ambassade de Suisse à Rome
SCHMUTZ KIRGOEZ, MONIKA, conseillère économique, ambassade de Suisse à Rome
TARTINI, MARZIO, consul général adjoint, Milan
TAVOSO, PAOLA, Executive Manager, Swiss Business Hub Italie

Im Rahmen der MUNDI-Studie durchgeführte Interviews

AEBISCHER H., Chambre de commerce des deux Bâle
BERNOULLI C., Chambre neuchâteloise de commerce et d'industrie
BÉROUD G., SinOptic
BOPP R.J., Chambre de commerce Suisse – Allemagne
BURKHALTER F., BNPO
HÄNER H., Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland
HOLLIGER H., natural
HORVATH S., Chambre de commerce Suisse – Chine, Zurich
ISLER D., Fargate AG
JAUNIN E., Friderici SA Transport
KÄLIN H., UBS
LÜPKE H., Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland
MEIER K., SWISSMEM
MOERKER C, Swiss Export
MORALES M., Chambre neuchâteloise de commerce et d'industrie
NEUENSCHWANDER M., Chambre de commerce et d'industrie Saint-Gall – Appenzell
PFENNINGER R., Zürcher Kantonal Bank
PLÜSS S., Chambre de commerce bernoise
PORTMANN R., Chambre de commerce bernoise
THEURER M., Chambre de commerce Suisse – Allemagne

Teilnahme an Beobachter an einem Beratungsgespräch der Osec (Zürich)

MATEOS ISABELLE, sous-directrice, Swiss Business Hub Madrid
BUSER MARC, Consultant senior, Osec

Teilnahme an weiteren Sitzungen mit Beobachterstatus

1. Sitzungen der Arbeitsgruppe seco / BHP

- Séance avec des représentants des PME (10 octobre 2003)
- Séance avec les représentants des associations économiques, des organisations de promotion des exportations et des partenaires des réseaux interne et externe (21 octobre 2003)
- Séance concernant la promotion de l'économie suisse à l'étranger avec les représentants de l'administration fédérale (4 décembre 2003)

2. Journée des Swiss Business Hubs 2004, DFAE, 2 septembre 2004

Begleitgruppe EFK (7 Sitzungen)

BÜRGI BEAT, représentant du DFAE

MAYER MICHAEL J., représentant du seco

RUTSCHI BETTINA, seco, collaboratrice scientifique, secteur promotion des exportations

Je nach Thema nahmen an bestimmten Sitzungen folgende Personen ebenfalls teil:

BARRAS CLAUDE, seco, chef de secteur, promotion des investissements

BRUGGER ERNST A., BRUGGER & PARTNER

HIMMELREICH KLAUS, Osec

LEIMBACHER URS, Osec

MALCOTSIS GEORGES, Directeur, SOFI

MARTIN ERIC, ambassadeur, DFAE, Division politique V

RIGASSI BARBARA, BRUGGER & PARTNER

SCHEIDEGGER ERIC, ambassadeur, seco, chef de la direction de la promotion économique

SCHNELLMANN MAX, seco, chef suppléant, secteur coopération pour le commerce et la technologie environnementale

TENGER FÉLIX, BRUGGER & PARTNER

Anhang 3

Leistungsvorgaben und Wirkungsmessung bezogen auf die wesentlichen Instrumente der Aussenwirtschaftsförderung

INFORMATION

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Steigerung des Informationsgrades über die Schweizer Aussenwirtschaft	Anzahl Internet Anwendersitzungen	2000: 17'168/Mt.	2001: + 10 % 2002: + 15 % 2003: + 20 % (50 % über 3 J.)	01: 22'950 (33 %) 02: 30'337 (32 %)	Controlling Osec
Anerkannte Qualität der im Internet verfügbaren ausenwirtschaftlich relevanten Informationen	Durchschnittliche Sitzungsdauer	2000: 12 Min.	2001: + 5 % 2002: + 10 % 2003: + 10 % (30 % über 3 J.)	01: 10,0' 02: 9,5'	Controlling Osec
Zielgruppe kennt Informationsangebot des Osec	Anteil aller Befragten, welcher mindestens ein Informationsangebot der Osec kennt	2001: 56 %	66 %	67 %	Marktanalyse 2002
Benutzer beurteilen Info-Angebot der Osec hinsichtlich Qualität, Benutzerfreundlichkeit und Praxisbezug als mindestens „gut“	Anteil der regelmässigen/sporadischen, zufriedenen Benutzer des Info-Angebots	Internet 2001: 82 % Print 2001: 88 % Audiovisuell 2001: 61 %	Internet 80 % Print 80 % Audiovisuell 70 %	Internet 91 % Print 89 % Audiovisuell 71 %	Marktanalyse 2002
Anzahl der zufriedenen Nutzer des Info-Angebotes in der Zielgruppe steigt	Anteil aller Befragten, welcher die Informationsangebote nutzt und als mindestens „gut“ beurteilt	Internet 2001: 17 % Audiovisuell 2001: 5 %	Internet 30 % Audiovisuell 7,5 %	Internet 39 % Audiovisuell 9 %	Marktanalyse 2002

BERATUNG

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Zielgruppe kennt Angebot der individuellen Beratung der Osec	Anteil aller Befragten, welcher vom Beratungsangebot mindestens schon gehört hat.	2001: 37 %	50 %	52 %	Marktanalyse 2002
Benutzer beurteilen Beratungsangebot der Osec als mindesten „gut“	Anteil der regelmässigen / sporadischen, zufriedenen Benutzer des Beratungsangebots	Telefon 2001: 75 % Persönlich 2001: 94 %	Telefon 75 % Persönlich 80 %	Telefon 83 % Persönlich 91 %	Marktanalyse 2002
Anzahl der zufriedenen Nutzer des Beratungsangebots steigern	Anteil aller Befragten, welcher das Beratungsangebot nutzt und als mindestens „gut“ beurteilt.	Telefon 2001: 16 % Persönlich 2001: 9 %	Telefon 25 % Persönlich 15 %	Telefon 18 % Persönlich 20 %	Marktanalyse 2002

MESSEN

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Messezielgruppe, d.h. KMU aus jenen Branchen, in denen die Osec Messen anbietet, kennt das Messangebot der Osec	Anteil aller Befragten aus der Messezielgruppe, welche vom Osec-Messeangebot zumindest schon gehört hat	2001: 32 %	66 %	41 %	Marktanalyse 2002
Informierte Messezielgruppe beurteilt Osec-Messeangebot als mindestens „gut“	Anteil der zufriedenen und informierten Befragten aus der Messezielgruppe	2001: 49 %	75 %	45 %	Marktanalyse 2002
Zufriedene Nutzer des Messeangebotes	Anteil aller befragten Messeteilnehmer, welcher die Dienstleistung als mindestens „gut“ beurteilt	2001: 96 %	90 %	95 %	Osec-Befragung der Messekunden

AUSBILDUNG

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Partner des Innennetzes sind gut ausgebildet	Anteil der Stützpunkte Innennetz in denen mindestens eine Person die Osec-Ausbildung besucht hat	Angebot neu seit Leistungsauftrag	75 %	> 90 %	Controlling Osec;
Partner des Aussennetzes sind gut ausgebildet	Anteil der ausgebildeten Mitarbeiter/innen in den Swiss Business Hubs (Hub ist mindestens seit 1 Jahr operativ)	Angebot neu seit Leistungsauftrag	80 %	> 90 %	Controlling Osec;
Die Ausbildung der Innen- und Aussennetzpartner ist erfolgreich und motiviert	Mindestens „gute“ Qualifikation der Ausbildung durch jene Teilnehmenden, die die Prüfung bestanden haben	Angebot neu seit Leistungsauftrag	90 %	> 95 %	Controlling Osec;

MARKETING UND KOMMUNIKATION

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Zielgruppe kennt Osec und / oder Business Network Switzerland	Anteil aller Befragten, welcher Osec und / oder Business Network Switzerland kennt	ungestützt 2001: 31 % gestützt 2001: 27 % TOTAL 2001: 58 %	ungestützt 35 % gestützt 45 % TOTAL 80 %	ungestützt 18 % gestützt 52 % TOTAL 70 %	Marktanalyse 2002
Osec hat positives Imagebild	Anteil aller Befragten, welcher die Osec als kompetent (k), effizient (e), unbürokratisch (u), freundlich (f) und praxisnah (p) bezeichnet	2001 k: 32 % e: 29 % u: 22 % f: 31 % p: 29 %	k: 30 % e: 30 % u: 30 % f: 30 % p: 30 %	k: 40 % e: 35 % u: 30 % f: 41 % p: 35 %	Marktanalyse 2002

source: Osec - CDF

Anhang 4

AUSZÜGE AUS DEM BUNDESGESETZ ÜBER DIE FÖRDERUNG DES EXPORTS (SR 946.14) vom 6. Oktober 2000 (Stand 17. April 2001)

Art. 1 Grundsatz

1 Der Bund fördert die Exporte der Schweizer Wirtschaft durch eigene Aktivitäten, namentlich durch den Einsatz seiner Aussenstellen, sowie mit Finanzhilfen und Abgeltungen für Dritte, die mit der Exportförderung beauftragt werden; er berücksichtigt dabei insbesondere die Interessen der schweizerischen Klein- und Mittelbetriebe (KMU).

2 Die Exportförderung soll in Ergänzung zur privaten Initiative insbesondere:

- a. Absatzmöglichkeiten im Ausland ermitteln und wahrnehmen;
- b. die schweizerischen Exporteure als international konkurrenzfähige Anbieter positionieren;
- c. den Zugang zu ausländischen Märkten im Sinne von Artikel 2 unterstützen.

Art. 2 Gegenstand

Gegenstand der Exportförderung sind insbesondere:

- a. Information der in der Schweiz ansässigen Unternehmen über Auslandsmärkte;
- b. Beratung und Vermittlung von Kontakten, Geschäftsmöglichkeiten und Geschäftspartnern im Ausland;
- c. allgemeine Werbung im Ausland zu Gunsten schweizerischer Produkte und Dienstleistungen, einschliesslich der Beteiligung an Messen und der Erteilung von Auskünften an ausländische Unternehmen über Firmen, Marken und Produkte von Anbietern in der Schweiz.

Art. 3 Auftrag

1 Das zuständige Bundesamt⁷² (Bundesamt) beauftragt einen Dritten oder mehrere Dritte (den Beauftragten) mit der Exportförderung; diese erfolgt mittels Leistungsauftrag.

2 Der Auftrag kann jeweils für höchstens vier Jahre erteilt werden. Bei der Bestimmung der Dauer berücksichtigt das Bundesamt insbesondere die Planungsbedürfnisse des Beauftragten.

Art. 4 Abgeltungen und Finanzhilfen

1 Abgeltungen und Finanzhilfen werden dem Beauftragten im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt. 2 Das Bundesamt bemisst die Beitragshöhe nach dem Umfang des Auftrags. Dabei berücksichtigt es die Interessen des Bundes an der Exportförderung sowie das Eigeninteresse des Beauftragten.

Art. 5 Verpflichtungen des Beauftragten

1 Der Beauftragte ist verpflichtet:

- a. die Exportförderung zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Kosten- und Organisationsaufwand zu betreiben;
- b. bei der Wahl der Fördermittel jeweils das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen;
- c. die Aussenstellen zu befähigen, im Rahmen dieses Gesetzes wirkungsorientierte Dienstleistungen zu erbringen;
- d. die an der Exportförderung beteiligten Stellen zu koordinieren;
- e. ein Controllingsystem vorzusehen.

2 Das Bundesamt legt im Auftrag alle weiteren sachdienlichen Verpflichtungen des Beauftragten fest.

Art. 6 Rechtsschutz

1 Verfügungen des Bundesamtes können mit Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden. Streitigkeiten aus Aufträgen beurteilt die Rekurskommission EVD als Schiedskommission.

2 Deren Entscheide sind endgültig.

3 Im Übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

Art. 7 Finanzierung

Die Bundesversammlung bewilligt jeweils für vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss den Höchstbetrag für die Exportförderung nach diesem Gesetz.

(...)

⁷² Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Anhang 5

ABKÜRZUNGEN

Abkürzungen

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
EZV	Eidg. Zollverwaltung
EICS	Euro Info Center Schweiz
ERG	Exportrisikogarantie
ETH/Kof	Konjunkturforschungsstelle der ETH
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
IRG	Investitionsrisikogarantie
IHK	Industrie und Handel Kammer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Osec	Osec Business Network Switzerland
SBH	Swiss Business Hub
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIPPO	Swiss Import Promotion Program
SNV	Schweizerische Normen-Vereinigung
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WTO	World Trade Organization

STELLUNGNAHMEN DES EDA UND DES SECO



Bern, 17. Dezember 2004

Unser Zeichen: rub; #461616.2

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Herrn Emmanuel Sangra

Leiter Fachbereich Wirtschaft und
Evaluation

Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Stellungnahme seco zum Bericht über die Exportförderung (Entwurf vom 3.12.04)

Sehr geehrter Herr Sangra

Wir danken Ihnen für die Zustellung Ihres Berichts (Entwurf vom 3.12.04) und die Möglichkeit der Stellungnahme vor Redaktion Ihres Schlussberichts.

Das seco begrüsst weitgehend die in Ihren Empfehlungen aufgezeigten Zielsetzungen für die künftige Ausrichtung der Exportförderung. Wir werden uns für eine möglichst rasche Zielerreichung einsetzen.

In den folgenden Abschnitten beschränken wir uns auf Anmerkungen zu Ihren Empfehlungen sowie auf kleinere inhaltliche Korrekturen zu einzelnen Kapiteln:

EFK-Empfehlung 1:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Erhöhung der Effizienz des Aussenwirtschaftsförderungssystems nur teilweise. Mit Erstaunen stellen wir nämlich fest, dass die EFK Synergiemöglichkeiten nur zwischen Osec und SOFI, einem Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, sieht und die rein wirtschaftlichen Export- und Absatzförderungsinstrumente der anderen Ämter, in erster Linie des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), aber auch des Bundesamtes für Energie (BFE) sowie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), nicht in diese Überlegungen miteinbezieht (vgl. Fragen in der Beilage). Das seco setzt sich für eine noch weitergehende Nutzung der vorhandenen Synergiemöglichkeiten zwischen allen Instrumenten der Aussenwirtschaftsförderung und der Landeswerbung ein. In diese Richtung gehen auch die beiden Vorstösse von WAK-S und -N zur besseren Koordination der Landeswerbung (04.3199 und 04.3434).

Effingerstrasse 1, CH-3003 Bern
Tel. 031 322 22 03, Fax 031 323 31 31
www.seco-admin.ch, jean-daniel.gerber@seco.admin.ch



EFK-Empfehlung 2:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Erhöhung der Verfügungsgewalt der Osec über die im Aussennetz eingesetzten Mittel. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, der Osec im Jahre 2005 nicht nur ein noch stärkeres Durchgriffsrecht auf die Swiss Business Hubs zu geben, sondern ihr auch die Möglichkeit einzuräumen, auch Private als Hubleiter und Hubleiterinnen einzustellen, sowie ihr auch die Kompetenz der Hubverlagerungen zu übertragen. Zusammen mit EDA und Osec wird das seco in den nächsten zwei Jahren beurteilen, ob zur Zielerreichung zusätzlich ein Transfer der vom EDA in den Hubländern eingesetzten Mittel an Osec notwendig ist.

EFK-Empfehlung 3:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der optimalen Nutzung aller auf dem Markt angebotenen Exportförderungsdienstleistungen. Die Koordination zwischen Osec und Handelskammern im In- und Ausland sowie zwischen anderen privatwirtschaftlich organisierten Akteuren bzw. die Abstimmung des Leistungsangebots von Osec auf jenes dieser Akteure wurde im 2004 bereits stark verbessert und wird auch in Zukunft noch weiter verstärkt. Das seco wird in den nächsten zwei Jahren beurteilen, ob zur Zielerreichung zusätzlich eine Ausschreibung des Exportförderungsmandats notwendig und sinnvoll ist.

EFK-Empfehlung 4:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Einhaltung der Subsidiarität und erachtet eine klare Definition der in Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips anbietbaren privatwirtschaftlichen Leistungen ebenfalls als notwendig. Innerhalb der Bundesverwaltung bestehen hier jedoch stark unterschiedliche Handhabungen: Während Osec heute keine finanziell nennenswerten privatwirtschaftlichen Dienstleistungen mehr anbietet, werden solche beispielsweise von Meteoschweiz, wenn auch auf gesetzlicher Grundlage beruhend, weiterhin angeboten. Aus diesem Grund sollte eine solche Regelung mit Geltung für die gesamte Bundesverwaltung erarbeitet werden.

EFK-Empfehlung 5:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Erhöhung des Kundennutzens. Die von der EFK genannten Massnahmen wurden bereits umgesetzt.

Inhaltliche Korrekturen:

Kapitel 2.1, Schema 1/Kapitel 6.7, Schema 22:

- Die ERG sollte als eines der klassischen Exportförderungsinstrumente (mit dem Ziel Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen) direkt unterhalb der Osec (Schema 1) bzw. überhaupt aufgeführt werden (Schema 22). Sie gehört nicht zu den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit.

Kapitel 2.5.2, Wirtschaftsmissionen seco (vgl. Beilage):

- KMU bzw. KMU-Vertreter nehmen an allen Missionen teil.
- Es ist nicht korrekt, dass nur unzureichend über diese Missionen informiert wird. Diese werden immer von der Presse begleitet, welche dann auch aktiv informiert.
- Es werden für jede Mission schriftlich Ziele formuliert (vgl. Beilage zu Japan und Mexiko).
- Nach jeder Mission wird ein umfassender Bericht erstellt, der allen Teilnehmern und allen Amtsstellen zugestellt wird. Ebenfalls informiert werden Osec, die Handelskammern und die wichtigen Dach- und Branchenverbände.

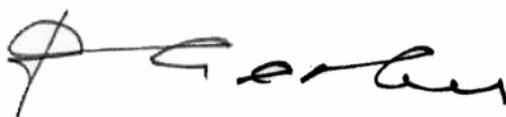
Kapitel 2.7, Wirtschaftsmissionen Osec:

- Osec organisiert keine Missionen, es besteht eine implizite Arbeitsteilung mit den bilateralen Handelskammern, welche solche Missionen durchführen (teilweise unter dem Patronat seco/Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen).

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anliegen sowie die Beantwortung der Fragen in der Beilage und danken der EFK an dieser Stelle noch einmal für Ihr grosses Engagement bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichtsentwurfs.

Mit freundlichen Grüssen

Staatssekretariat für Wirtschaft



Jean-Daniel Gerber
Staatssekretär

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DER STAATSSSEKRETÄR

3003 Bern, den 15. Dezember 2004

Herrn Direktor
Kurt Grüter
EFD / Eidg. Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Evaluation der Exportförderung

Herr Direktor

Wir danken Ihnen für das konstruktive Gespräch, das Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey kürzlich mit Ihnen geführt hat. Die Diskussion hat es uns erlaubt, die Position des EDA in der Frage des Exportförderungsdispositivs im Allgemeinen zu erläutern.

Wir haben Ihren Diensten am 1. Dezember 2004 eine ausführliche Stellungnahme zum provisorischen Bericht der EFK zugestellt. Wir verzichten deshalb darauf, nochmals auf alle von uns bereits kommentierten Passagen einzugehen, sondern beschränken uns auf die für uns zentrale Empfehlung Nr. 2 und gewisse Punkte und Wertungen, bei denen wir die im Berichtsentwurf entwickelte Analyse nicht vollumfänglich teilen. Bevor wir dies tun, möchten wir Ihnen einleitend gerne in aller Kürze unsere Vision der Rolle des Aussennetzes darlegen.

Die Exportförderung hat bekanntlich verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Rollen. Für uns ist es aber unerlässlich, dass diese verschiedene "Players" gemeinsam und einem einzigen Ziel folgend agieren. Dies ist auch der Grund, dass wir uns für ein einziges Aussennetz stark machen: Es geht um die Effizienz und um die Kohärenz des Systems als Ganzes und vor allem um die Wirksamkeit der Dienstleistungen, die angeboten werden.

Die Botschaften und Konsulate sind wesentliche Bestandteile des Dispositivs zur Aussenwirtschaftsförderung. Sie tragen vor Ort dazu bei, die Rahmenbedingungen für schweizerische Exportfirmen zu verbessern. Sie beschaffen und bewerten Informationen über Exportmöglichkeiten, Vertriebskanäle und Marktzutrittsbedingungen. Sie helfen bei der Lösung handelspolitischer Probleme mit, erbringen für Exporteure Türöffnerdienste gegenüber offiziellen Stellen und vermitteln Kontakte zu Wirtschaftsvertretern. Staatliche Exportförderinstrumente sind besonders wirksam in Ländern, in denen diplomatische Vertretungen einen privilegierten Zugang haben und Verbindungen zu anderen Bereichen staatlicher Tätigkeiten genutzt werden können. In einem Satz zusammengefasst: Die Integration der Exportförderung in eine Auslandsvertretung hat den Vorteil des einfachen und direkten Zugangs zur politischen Ebene insbesondere und öffnet gerade in Transitionsländern, in denen der staatliche Einfluss auf die Wirtschaft noch bedeutend ist, Türen, die anderen Akteuren verschlossen bleiben.

Die Feststellung, die bei den offiziellen Vertretungen angegliederten Swiss Business Hubs kämen zwei- bis viermal teurer zu stehen als jene, die bei den Handelskammern angesiedelt sind, trifft wohl rein rechnerisch zu, trägt aber dem Umstand, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der offiziellen Vertretungen und der Handelskammern unterschiedliche Aufgaben

haben, nicht Rechnung. Hier werden – um es zugespitzt zu sagen – Äpfel mit Birnen verglichen. Ein bei der Botschaft angesiedelter Hub profitiert von einem grossen Synergiepotenzial und bezieht zahlreiche Dienstleistungen, die nicht in Rechnung gestellt werden. Die Vertretung übernimmt beispielsweise die administrativen Aufgaben des Hubs (Personalverwaltung usw.). Wir sind deshalb der Meinung, dass die im Berichtsentwurf angestellte Vollkostenrechnung nicht angebracht ist. Wenn der Swiss Business Hub ausgelagert wird, resultieren für die Botschaft keine Ersparnisse. Die frei werdenden Räumlichkeiten in der Botschaft können, von Sicherheitsgründen einmal abgesehen, aufgrund der Wiener Konvention über diplomatische und konsularische Beziehungen nicht an Dritte vermietet werden.

Im Übrigen hängt die Diskussion über die optimale Ansiedlung der Business Hubs unseres Erachtens mit der irreführenden Bezeichnung oder – um es mit einem Modewort auszudrücken – mit dem Brand "Business Hub" zusammen. Die Business Hubs sind heute in den allermeisten Fällen die früheren Wirtschafts- und Handelsdienste der schweizerischen Vertretungen. Ihre Bezeichnung schafft die Illusion eines parallelen Vertretungsnetzes und weckt den Eindruck von Tätigkeiten, die dem Privatsektor (Business) zugehören. Deshalb werden sie fälschlicherweise auch mit den Leistungen privater Exportförderer verglichen und nicht als *Service public* wahrgenommen.

Wenn der Berichtsentwurf eine Mittelverlagerung zur OSEC vorschlägt, trägt er aus unserer Sicht der Tatsache nicht genügend Rechnung, dass eine offizielle Vertretung auch im Fall einer Auslagerung der Swiss Business Hubs an die OSEC mit der Exportförderung verwandte Aufgaben erfüllen müsste. Firmen können nicht gezwungen werden, ihre Exportanliegen bei der OSEC anzumelden. Eine Entkoppelung der offiziellen Exportförderung von den anderen Massnahmen der wirtschaftlichen Interessenvertretung macht wenig Sinn. Der Vollständigkeit halber möchten wir Sie noch darauf hinweisen, dass das EDA bei der Schaffung des neuen Exportförderungsdispositivs vom Parlament keine zusätzlichen finanziellen Mittel erhalten und die Swiss Business Hubs dank einer Umlagerung bestehender Personalressourcen geschaffen hat. Man wird schwerlich ein System finden, das einen so flexiblen Personaleinsatz gewährleistet wie dasjenige des EDA.

Wir sind uns indes durchaus bewusst, dass es gewisse spezialisierte Aufgaben gibt – wir denken zum Beispiel an das Produktmarketing, die Produkteinführung und die Partnersuche –, die von Privaten billiger und besser wahrgenommen werden könnten. Der Empfehlung, die Mittel, die das EDA und das Seco gegenwärtig für die Hubs aufwenden, dem offiziellen Exportförderer – sprich der OSEC – zur Verfügung zu stellen und den Handelskammern gemäss österreichischem oder deutschem Vorbild eine zentrale Rolle zu verleihen, können wir uns aber nicht anschliessen. Zu einem Zeitpunkt, wo die WAK NR und SR eine stärkere Bündelung der aussenwirtschaftlichen Bundesinstrumente verlangen, kann eine Abtretung von EDA-Mitteln an die OSEC zur Schaffung eines parallelen Aussennetzes nicht der Absicht des Parlaments entsprechen. Die OSEC müsste zur Administration ihres Aussennetzes eigene Kapazitäten schaffen. Wir sehen keinen überzeugenden Grund, in Zürich für das im Ausland eingesetzte Personal eine zusätzliche bürokratische Struktur zu errichten. Die Anbindung der im Ausland im Bereich der Exportförderung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an das EDA erlaubt eine Personalpolitik aus einem Guss, vermeidet Doppelpurigkeiten und gewährleistet eine optimale Steuerung des Aussennetzes. Auch wenn die finanziellen Mittel für die Hubs bei der OSEC gebündelt werden, ist die Steuerung der Handelskammern, die privatrechtlich organisiert und stark von der Persönlichkeit ihrer jeweiligen Präsidenten geprägt sind, nicht ohne weiteres sichergestellt. Hier möchten wir deshalb nochmals die Wichtigkeit eines einzigen Aussennetzes unterstreichen.

Aufgrund der vorgehenden Erläuterungen bitten wir Sie, bei der Überarbeitung des Berichtsentwurfes folgende Punkte zu berücksichtigen.

- **Bezüglich Empfehlung Nr. 2, die eine institutionelle Neuausrichtung der Exportförderung verlangt, bitten wir Sie, im Bericht aus den oben erwähnten Gründen auf die Empfehlung zu verzichten, die Mittel stärker bei der OSEC zu konzentrieren und den Handelskammern eine wichtigere Rolle zu geben.**
- **In der Zusammenfassung und in der Schlussfolgerung Q.1 sollte darauf hingewiesen werden, dass die den offiziellen Vertretungen angegliederten Hubs zwar teurer zu stehen kommen, aber deren Mitarbeiter auch andere Aufgaben haben als die Angestellten der Handelskammern. Die Tätigkeit der EDA-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränkt sich nicht auf Exportförderungsmassnahmen, sondern beinhaltet auch andere Aktivitäten der wirtschaftlichen Interessenvertretung (Vorbereitung und Begleitung von Verhandlungen von Doppelbesteuerungsabkommen, von Investitionsschutzabkommen, Massnahmen gegen Diskriminierung schweizerischer Firmen usw.). Es ist offensichtlich, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die auch mit der Wahrung von Wirtschaftsinteressen betraut sind und den Zugang zur politischen Ebene haben, über eine umfassendere Ausbildung und über interkulturelle Kompetenzen verfügen müssen. Sie kommen deshalb zwangsläufig teurer zu stehen.**
- **In der Zusammenfassung und in der Schlussfolgerung Q.1 sollte auf die unseren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nicht gerecht werdende Beurteilung verzichtet werden. Falls Sie an Ihrer Beurteilung festhalten sollten, ersuchen wir Sie, im Bericht zu erwähnen, dass eine externe Evaluation ausgewählter Swiss Business Hubs und schweizerischer Auslandskammern in einem Zwischenbericht zu einem gegenteiligen Ergebnis gekommen ist. Laut dieser externen Evaluation sind die Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Auslandskammern jenen der Exportspezialisten im EDA nicht ebenbürtig.**

Wir hoffen, dass Sie bei der Schlussredaktion des Evaluationsberichts unseren Erwägungen werden Rechnung tragen können, und danken Ihnen, dass Sie uns konsultiert haben.

Mit freundlichen Grüssen



Franz von Däniken