



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 Verzettelung 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 Auslandsvertretungen. 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