



Universität St. Gallen

**ECOPLAN** Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik



## Evaluation der Zusammenarbeit mit Dritten in der Exportförderung

Dr. Roland Scherer, Dr. Kristina Zumbusch (IMP-HSG)

Ramin Mohagheghi, Stefan Suter (ECOPLAN)

Prof. Dr. Reto Föllmi (SIAW-HSG)

St. Gallen / Bern, April 2018

**Auftraggeber**

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)  
Direktion für Standortförderung  
Ressort Exportförderung / Standortpromotion  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

**Bearbeitung**

Dr. Roland Scherer (Projektleitung), Dr. Kristina Zumbusch  
Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP-HSG  
Universität St.Gallen  
Dufourstrasse 40a, CH - 9000 St.Gallen  
Tel.: +41 71 224 2525  
[www.imp.unisg.ch](http://www.imp.unisg.ch)

Ramin Mohagheghi, Stefan Suter (Projektleitung Ecoplan)  
Ecoplan – Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik  
Monbijoustrasse 14, CH-3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Prof. Dr. Reto Föllmi  
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)  
Universität St. Gallen  
Bodanstrasse 8, CH - 9000 St. Gallen  
Tel.: +41 71 224 2269  
[www.siaw.unig.ch](http://www.siaw.unig.ch)

*Titelbild: © Swiss WorldCargo*

*Obwohl aus Gründen der Lesbarkeit im Text die männliche Form gewählt wurde, beziehen sich die Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.*

## Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick

Angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung des Exports werden in der Schweiz seit Jahrzehnten von verschiedenen Institutionen und Organisationen Exportförderung und Exportdienstleistungen angeboten, um die Aussenwirtschaft zu stärken und zu sichern. Ein Teil davon wird - auch in Anbetracht des verfassungsrechtlichen Auftrags, für günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen - als Service-Public-Leistung des Bundes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Volkswirtschaft erbracht.

In Ergänzung zu privaten Initiativen soll die öffentliche Exportförderung (vgl. Exportförderungsgesetz vom 6. Oktober 2000, Art.1) Schweizer KMU bei ihren Exportaktivitäten unterstützen. Der Bund (SECO) hat die Umsetzung der öffentlichen Exportförderung bereits seit neunzig Jahren an den privaten Verein Switzerland Global Enterprise (S-GE), vormals Osec übertragen. Wie in den Corporate Governance Grundsätzen des Bundes gefordert, übernimmt das SECO hierbei ausschliesslich eine strategische Steuerungsfunktion in Form des Leistungsauftrags sowie eine kontrollierende Funktion durch die ebendort definierten Controllingmechanismen. Gemäss Botschaft zum Exportförderungsgesetz vom 23. Februar 2000 muss S-GE bei ihrem Service-Public-Auftrag zur Exportförderung insbesondere folgende Vorgaben einhalten: Sie muss gegenüber anderen Anbietern und Dritten subsidiär handeln, Kooperationen zur Nutzung von Synergien eingehen, Konkurrenzen vermeiden, ihre Angebote mit Dritten koordinieren sowie deren Initiativen vermitteln und fördern.

Im Vorlauf zur neu abzuschliessenden Leistungsvereinbarung zwischen SECO und S-GE ab dem Jahr 2020 sollte die vorliegende Evaluation die Einhaltung dieser Vorgaben analysieren, Optimierungsbedarfe im Zusammenspiel von S-GE und Dritten aufzeigen und diesbezüglich konkrete Empfehlungen formulieren. Gegenstand der Evaluation ist die Aufstellung und Durchführung der Exportförderung von S-GE im Hinblick auf ihr Zusammenspiel mit Dritten. Sie betrachtet somit weder inhaltliche Qualität und Wirkungen der S-GE Aktivitäten noch hinterfragt sie grundsätzlich, ob öffentliche Exportförderung in der Schweiz gerechtfertigt ist oder nicht. Angesichts ihrer Zielsetzung, das Miteinander in der Exportförderlandschaft zu analysieren, war die Evaluation stark interaktiv aufgesetzt. Insgesamt waren rund 60 Personen in die Evaluation involviert.

Die Exportförderlandschaft der Schweiz gilt aktuell als gut aufgestellt. Sie verfügt über vielfältige Akteure, die aktiv sind und unterschiedliche Potenziale einbringen. Als zentrale Akteursgruppen können neben S-GE (inkl. SBH) insbesondere die IHK, die AHK, verschiedene Branchen-, Technologie- und Unternehmensverbände sowie Unternehmen als Exportdienstleister genannt werden. Doch auch viele andere Stakeholder weisen in ihrem Portfolio bestimmte Elemente auf, die exportrelevant sein können (Rechtsanwälte, Weiterbildungsinstitute etc.).

Wie in der Vergangenheit nimmt S-GE aufgrund des Leistungsauftrages durch den Bund weiterhin eine dominierende Rolle in der Exportförderlandschaft ein: finanziell mit über 20 Mio. CHF an Bundesgeldern pro Jahr, in Hinblick auf ihre Vollzeitäquivalente (fast 90 VZÄ für den Exportbereich) aber auch in Hinblick auf ihr umfassendes Portfolio. Der Leistungsauftrag an S-GE definiert eine breite Palette an Aktivitäten, die sie für ihre gesetzlich vorgegebenen zwei Zielgruppen, die Schweizer KMU auf der einen Seite und die weiteren Stakeholder der Exportförderlandschaft auf der anderen Seite, abzudecken hat: Die geforderten Aktivitäten, welche unter Respektierung des Grundsatzes der Subsidiarität zu erbringen sind, reichen von Information, Kommunikation und Koordination über Veranstaltungen, Netzwerkarbeit und Plattformfunktion bis hin zu konkreten Beratungen.

Bei einigen dieser Aktivitäten, die S-GE gemäss Leistungsauftrag zu erbringen hat, besteht ein gewisser Graubereich in Richtung Service Privé. Es kann nicht immer exakt abgegrenzt werden, wo gemeinwohlorientierte Bedürfnisse exportorientierter Unternehmen bestehen, welche von Privaten nicht (bereits) hinreichend befriedigt werden können. Um ein möglichst lückenloses Angebot si-

cherzustellen, finden sich ab und zu Angebote von S-GE und in der Exportförderung tätigen Drittanbietern, die in den gleichen Teil- und Randgebieten (bzw. «Graubereichen» zwischen Service Public und Service Privé) erbracht werden.

Gewisse Angebote von S-GE sind zudem kostenpflichtig, um potenzielle Marktverzerrungen zu vermeiden und um eine Subventionierung von einzelbetrieblichen Leistungen auszuschliessen. Diese erwirtschafteten Mittel fliessen wiederum in die Umsetzung des Bundesauftrags ein. Bislang wurde S-GE ausschliesslich im Rahmen ihres Bundesauftrags aktiv und hat keine eigenwirtschaftlichen Tätigkeiten umgesetzt.

Hinsichtlich der aktuellen Situation in der Exportförderlandschaft sieht die Mehrheit der befragten Akteure der Schweizer Exportförderlandschaft einen konkreten Optimierungs- und Handlungsbedarf. Es zeigt sich auch, dass die Akteure offen für Anpassungen und bereit für Veränderungen sind. So lässt sich zusammenfassend festhalten, dass der Grossteil der Stakeholder das aktuelle Setting als vorteilhaft für Schweizer KMU ansieht. Eine zentrale Institution der öffentlichen Exportförderung gilt hierbei grundsätzlich als Mehrwert. Dennoch werden zu den S-GE Aktivitäten, sowohl zu jenen für Schweizer KMU als auch zu jenen für die anderen Stakeholder der Schweizer Exportförderlandschaft, Kritikpunkte geäussert:

- In Bezug auf die Zielgruppe der KMU werden beim S-GE Angebot die aktuelle Leistungstiefe und die damit verbundene Frage einer ausreichenden Subsidiarität von einer Mehrheit der befragten Stakeholder kritisch gesehen (vgl. Kap. 3.1.3). Wenngleich die Arbeitsqualität von S-GE hier grundsätzlich anerkannt ist, werden insbesondere zu jenen Bereichen, die dem Service Privé nahe sind (bspw. Beratungsbereich), Vorbehalte geäussert. Auch herrscht Unklarheit über die diesbezüglichen Bedingungen (insbes. Umfang der S-GE Leistungen). In Teilen werden Doppelungen und Konkurrenzen wahrgenommen. Zudem ist von aussen nicht immer ersichtlich, wie in diesem Zusammenhang das Subsidiaritätsprinzip und die Plattformfunktion (Vermittlung, Weiterleitung von Anfragen etc.) berücksichtigt wird.
- In Bezug auf die Zielgruppe der anderen Stakeholder der Exportförderlandschaft, wie sie im Leistungsauftrag des Bundes für S-GE verbindlich festgelegt ist, wird ebenfalls von einer Mehrheit der befragten Stakeholder Optimierungsbedarf geäussert (vgl. Kapitel 3.1.2). In den vergangenen Jahren hat S-GE intensiv am Innen- und Aussennetz gearbeitet. Es wurden auf unterschiedlichen Intensitätsniveaus vielfältige vertragliche Kooperationsvereinbarungen mit bestimmten Akteursgruppen aufgesetzt. Durch die zahlreichen individuellen Regelungen und Vereinbarung ist das Zusammenspiel von S-GE mit Dritten heute durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die für Aussenstehende kaum nachvollziehbar ist. In der Praxis werden diese formellen Regeln zudem nicht (immer und mit allen gleichermassen) so gelebt. Dies führt oftmals zu Spannungen zwischen S-GE und Dritten.

In Summe hat die Analyse der Zusammenarbeit innerhalb des Ecosystems der Exportförderung aufgezeigt, dass trotz unverkennbar vorhandener Stärken des Gesamtsystems, ein Optimierungsbedarf hinsichtlich der (kooperativen) Zusammenarbeit innerhalb des Systems besteht. Dieser bezieht sich auch auf die Abstimmung und Koordination von Aktivitäten der einzelnen Akteure. Der Optimierungsbedarf ist vor allem darin begründet, dass gegenwärtig in einem gewissen Umfang eine Fragmentierung und Blockierung des Gesamtsystems der Exportförderung Schweiz zu konstatieren ist. Die Fragmentierung bezieht sich auf den nicht stark ausgeprägten (konstruktiven) Zusammenhalt in der Exportförderlandschaft; die Blockierungen ergeben sich aus dem teilweise nicht kooperativen Interaktionssystem zwischen den verschiedenen Stakeholdern im Gesamtsystem der Exportförderung.

Die Fragmentierung und die teilweise bestehenden Blockierungen stellen ein Hindernis für eine innovative, bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Exportförderlandschaft Schweiz dar. Dieser Situation sollte auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in der Aussenwirtschaft entgegenge wirkt werden.

Die Handlungsbedarfe beziehen sich dabei auf die Governance, d.h. die Steuerungs- und Führungsstruktur des Gesamtsystems, auf die in dem System stattfindenden Prozesse und die dort herrschende Kooperationskultur. Darüber hinaus bedarf auch der Bereich des Service-Public-Auftrags an S-GE bzw. die Abgrenzung dieses Bereiches zu den Service Privé (nahen) Aktivitäten von S-GE besonderer Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang kommt der Kooperationskultur eine besondere Stellung zu: sie nimmt Einfluss auf alle Fragen der Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft und muss bei allen Optimierungen mitgedacht werden. Ohne eine grundsätzliche Veränderung der bestehenden Kooperationskultur sowie der Interaktion zwischen den Akteuren werden auch alle anderen Optimierungen nicht zu einer grundlegenden Verbesserung des Gesamtsystems führen und die heute spürbaren Fragmentierungen und Blockierungen werden auch zukünftig bestehen.

Aus Sicht der Evaluatoren wurden konkrete Empfehlungen formuliert, wie mit diesen Handlungsbedarfen umgegangen werden sollte. Die Empfehlungen richten sich dabei einerseits an das SECO als den zentralen Finanzier und Auftraggeber für die Schweizer Exportförderung, andererseits an S-GE als Auftragnehmer und zentralem Leistungserbringer im Gesamtsystem der Exportförderung Schweiz. Indirekt richten sich die Empfehlungen aber auch an alle „Dritten“, d.h. an die weiteren Akteure im Gesamtsystem der Exportförderung.

- An den Bund richten sich unter anderem jene Empfehlungen, die (i) die Initiierung eines breiten Diskursprozesses zur Weiterentwicklung des Gesamtsystems Exportförderung (inkl. Diskussion zu einem gemeinsamen Verständnis zur Rollen- und Aufgabenteilung in diesem System) vor der neuen Leistungsvereinbarung als Basis zur Aufgabenabgrenzung von S-GE, (ii) die strategische Weiterentwicklung der MPK, (iii) die Funktion einer «Beschwerdestelle» und (iv) die Einforderung von klaren Kommunikationskriterien (Bund als Geldgeber, selbstverständliche Integration anderer Stakeholder etc.) adressieren.
- An S-GE selbst hingegen richten sich beispielsweise Empfehlungen wie (i) die Einrichtung eines breiten Beirats mit konkreten Aufgaben, die in der Leistungsvereinbarung festgehalten sind, (ii) der weitere Ausbau der Plattformfunktion, (iii) das Enabling von Dritten, (iv) Transparenz bezüglich Kooperationen, (v) potenzielle Doppelmitgliedschaften, (vi) Transparenz im Umgang mit Mandaten, (vii) barrierefreie Zugänglichkeit von Daten und Informationen, die im Rahmen der Service-Public-Aktivitäten generiert wurden (unter Einhaltung der Datenschutzvorgaben) oder (viii) der Aufbau eines gemeinsamen Wissenssystems auf Basis des persönlichen Erfahrungsaustauschs und externen Inputs.

Wünschenswert ist, dass die Handlungsbedarfe, die im Zuge der Evaluation festzustellen waren, aktiv von allen Beteiligten aufgegriffen werden, damit die Schweizer Wirtschaft auch in Zukunft von einer attraktiven und hilfreichen Exportförderlandschaft profitieren kann. Eine zukunftsfähige Exportförderung in der Schweiz muss Optimierungen im Gesamtsystem vornehmen, um die Potenziale aller Beteiligten für die Schweizer KMU synergetisch und optimal in Wert zu setzen.

## Les principaux résultats en un coup d'œil

L'exportation joue un rôle majeur dans l'économie suisse. Différentes institutions et organisations en Suisse s'attachent par conséquent depuis des décennies à promouvoir les exportations et à proposer des services à l'exportation afin de consolider et de renforcer l'économie extérieure. En raison notamment de son mandat constitutionnel de créer un cadre économique favorable, la Confédération fournit une partie de ces services en tant que prestations du service public dans le but d'accroître la compétitivité de l'économie suisse.

La promotion publique des exportations doit soutenir les PME suisses dans leurs activités d'exportation en complément des initiatives privées (cf. art. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations). La Confédération, par l'intermédiaire du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), a confié la promotion publique des exportations à l'association de droit privé Switzerland Global Enterprise (S-GE, auparavant Osec) il y a 90 ans déjà. Conformément aux principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération, le SECO assume dans ce contexte uniquement une fonction de pilotage stratégique par le biais d'un mandat de prestations et une fonction de contrôle au moyen des mécanismes de controlling définis dans ce mandat. En vertu du message du 23 février 2000 concernant la loi fédérale sur la promotion des exportations, S-GE doit, dans le cadre de son mandat de service public portant sur la promotion des exportations, respecter les exigences suivantes : agir de manière subsidiaire à d'autres fournisseurs et à des tiers, nouer des coopérations dans le but d'exploiter des synergies, éviter la concurrence, coordonner ses offres avec des tiers, et encourager et relayer les initiatives de ces derniers.

Dans la perspective de la conclusion de la nouvelle convention de prestations entre le SECO et S-GE à partir de 2020, la présente évaluation a pour objectif d'analyser le respect des exigences précitées, d'identifier les besoins d'optimisation dans la coopération entre S-GE et des tiers, et d'émettre des recommandations concrètes à ce sujet. Elle porte sur la structure et la mise en œuvre de la promotion des exportations par S-GE sous l'angle de la coopération avec des tiers. Elle n'examine ainsi ni la qualité ni l'impact des activités de S-GE, et ne remet pas en question l'utilité de la promotion publique des exportations en Suisse. En raison de son objectif (analyse de la coopération dans le domaine de la promotion des exportations), l'évaluation a été conçue de façon très interactive ; environ 60 personnes y ont participé au total.

Selon l'évaluation, la promotion des exportations en Suisse repose actuellement sur une base solide. Elle est assurée par une multitude d'acteurs engagés qui présentent des potentiels très variés. Parmi les principaux fournisseurs de services à l'exportation, on trouve notamment, outre S-GE (y c. les Swiss Business Hubs), les chambres d'industrie et de commerce, les chambres de commerce suisses à l'étranger, différentes associations professionnelles, de technologie et d'entreprises, ainsi que des entreprises. Par ailleurs, bon nombre d'autres acteurs disposent dans leur portefeuille d'éléments pertinents sous l'angle de la promotion des exportations (avocats, instituts de formation, etc.).

En raison de son mandat de prestations conclu avec la Confédération, S-GE continue d'occuper une position dominante dans la promotion des exportations, aussi bien au niveau financier (plus de 20 millions de francs de contributions fédérales par an) qu'aux niveaux de ses effectifs (près de 90 équivalents plein temps dans le domaine des exportations) et de son vaste portefeuille. Le mandat de prestations couvre une large palette d'activités que S-GE doit proposer à ses deux groupes cibles définis par la loi, à savoir les PME suisses et les autres acteurs actifs dans le domaine de la promotion des exportations : ces activités doivent être déployées dans le respect du principe de subsidiarité et vont de l'information, de la communication et de la coordination jusqu'au conseil concret, en passant par l'organisation de manifestations, le réseautage et sa fonction de plateforme centrale.

Certaines activités de S-GE qui découlent de son mandat de prestations sont proposées dans une « zone grise » entre les secteurs public et privé. Il n'est en effet pas toujours possible de délimiter avec certitude

les besoins des entreprises exportatrices qui servent un intérêt commun et qui ne sont pas (déjà) suffisamment couverts par des fournisseurs privés. Dans le but de garantir une offre aussi complète que possible, il arrive parfois que des offres de S-GE et celles de fournisseurs tiers actifs dans la promotion des exportations se recoupent dans certains sous-domaines ou domaines marginaux, ces « zones grises » entre service public et service privé.

Certaines prestations de S-GE sont en outre payantes afin d'éviter les risques de distorsion de marché et d'exclure le subventionnement de prestations destinées à une seule entreprise. Les fonds ainsi obtenus sont réinjectés dans la mise en œuvre du mandat de la Confédération. Jusqu'ici, S-GE a déployé uniquement des activités dans le cadre de ce mandat et n'a pas fourni de prestations à son propre compte.

La majorité des acteurs de la promotion des exportations consultés estime que la situation actuelle peut être optimisée et souhaite des mesures concrètes. Il apparaît que les acteurs sont ouverts à des adaptations et prêts pour des changements. Dans l'ensemble, la plupart d'entre eux considèrent que la configuration actuelle est bénéfique aux PME suisses. L'existence d'une institution centrale chargée d'assumer la promotion publique des exportations constitue globalement une plus-value. Toutefois, les activités de S-GE destinées aux PME et aux autres acteurs de la promotion des exportations font l'objet d'un certain nombre de critiques.

- S'agissant du groupe cible des PME, l'étendue des prestations et, corollaire, la question du respect de la subsidiarité sont vues d'un œil critique par la majorité des acteurs consultés (cf. ch. 3.1.3). Si la qualité du travail de S-GE est globalement reconnue, des acteurs ont émis des réserves notamment dans des domaines proches du service privé (services de conseil, p. ex.). De même, des incertitudes règnent concernant les conditions régissant les prestations dans ces domaines (en particulier l'ampleur des prestations fournies par S-GE). Dans certains domaines, on observe des doublons et une situation de concurrence. Enfin, il n'apparaît pas toujours clairement depuis l'extérieur comment S-GE applique le principe de subsidiarité dans son rôle de plateforme centrale (fourniture d'informations, transmission de demandes, etc.).
- Pour ce qui est du groupe des autres acteurs de la promotion des exportations (défini de manière contraignante dans le mandat de prestations de la Confédération à l'intention de S-GE), la majorité des acteurs consultés souhaitent également des optimisations (cf. ch. 3.1.2). Ces dernières années, S-GE s'est activement employée à développer ses réseaux intérieur et extérieur. Elle a conclu de multiples conventions de collaboration plus ou moins intensive avec différents groupes d'acteurs. Corollaire des nombreux règlements et conventions individuels, la collaboration de S-GE avec des tiers est aujourd'hui d'une grande complexité et se révèle difficilement lisible pour les personnes extérieures. Dans la pratique, les règles formelles ne sont en outre pas (toujours) respectées (à des degrés divers), ce qui crée souvent des tensions entre S-GE et des tiers.

En résumé, l'analyse de la coopération au sein de la promotion des exportations a montré que, malgré des atouts indéniables du système dans son ensemble, des optimisations sont nécessaires en matière de coopération au sein du système, entre autres pour ce qui a trait à la coordination des activités des différents acteurs. Le besoin d'optimisation est principalement justifié par le fait qu'on constate actuellement, dans une certaine mesure, une fragmentation et un blocage du système global de la promotion des exportations en Suisse. La fragmentation s'observe dans la faible cohésion (constructive) de la promotion des exportations, tandis que le blocage découle de l'interaction parfois peu collaborative entre les différents acteurs du système global.

La fragmentation et le blocage constituent un obstacle au développement novateur de la promotion des exportations en Suisse en fonction des besoins. Il convient de corriger cette situation, notamment à la lumière des développements actuels dans l'économie extérieure.

Les besoins d'optimisation concernent la gouvernance, c'est-à-dire la structure de pilotage et de direction du système global, les processus qui se déroulent au sein du système global et la culture de coopération. Le mandat de service public de S-GE, plus précisément la délimitation de ce domaine par rapport aux activités de S-GE relevant (ou proches) du service privé, nécessite également une attention particulière. La culture de coopération joue un rôle particulièrement important à cet égard : elle influence toutes les questions relatives à la coopération dans la promotion des exportations et doit être prise en considération dans toutes les mesures d'optimisation. Sans changement fondamental de la culture de coopération et de l'interaction entre les acteurs, les optimisations ne permettront pas d'améliorer substantiellement le système global ni de faire disparaître la fragmentation et le blocage observés aujourd'hui.

Les évaluateurs ont formulé des recommandations concrètes concernant les mesures à prendre. Les recommandations s'adressent, d'une part, au SECO en tant que principal contributeur financier et mandant de la promotion des exportations en Suisse et, d'autre part, à S-GE en tant que mandataire et principal fournisseur de services dans le système global de la promotion des exportations en Suisse. Toutefois, elles concernent aussi indirectement tous les « tiers », soit tous les autres acteurs du système.

- Les recommandations s'adressant à la Confédération concernent, entre autres, (i) le lancement d'un large dialogue sur le développement du système global de la promotion des exportations (y c. une discussion portant sur une vision commune de la répartition des rôles et des tâches au sein du système) en amont du nouveau mandat de prestations, qui servirait de base à la délimitation des tâches de S-GE, (ii) le développement stratégique de la Commission de foires et projets (MPK), (iii) le rôle de la Confédération en tant que service de médiation et de réclamation, et (iv) l'exigence de critères de communication clairs (mention du rôle de la Confédération en tant que contributrice financière principale, intégration d'autres acteurs, etc.).
- Les recommandations adressées à S-GE concernent, par exemple, (i) la mise en place d'un large comité consultatif chargé de tâches définies concrètement dans la convention de prestations, (ii) le développement de la fonction de plateforme centrale de S-GE, (iii) la qualification de tiers, (iv) la transparence des coopérations, (v) les éventuelles doubles affiliations, (vi) la transparence dans le traitement des mandats, (vii) le libre accès aux données et aux informations générées dans le cadre des activités de service public (dans le respect des directives concernant la protection des données), et (viii) la mise en place d'un système de connaissances commun sur la base d'un échange d'expériences et de contributions externes.

Les besoins d'optimisation identifiés dans le cadre de l'évaluation devraient être examinés activement par tous les acteurs concernés, afin que l'économie suisse puisse profiter à l'avenir aussi d'un système de promotion des exportations attrayant et performant. Une promotion des exportations tournée vers l'avenir présuppose des optimisations dans le système global afin de valoriser au mieux les différents potentiels des acteurs au profit des PME suisses et de créer des synergies.

## Inhaltsverzeichnis

Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick	I
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Zielsetzung der Evaluation	2
1.2.1 Ziel und Gegenstand der Evaluation	2
1.2.2 Fragestellungen der Evaluation	2
1.3 Evaluationsmodell, Vorgehensweise und Methodik	4
1.3.1 Gewähltes Evaluationsmodell	4
1.3.2 Theoretische Einbettung	6
1.3.3 Konkrete Vorgehensweise	7
2 Ausgangssituation: die aktuelle Stakeholder-Landschaft der Schweizer Exportförderung	9
2.1 Die Stakeholder-Landschaft in der Exportförderung der Schweiz	9
2.1.1 Ein kurzer Rückblick: Zur Entwicklung der aktuellen Stakeholder-Landschaft	9
2.1.2 Die Stakeholder der aktuellen Exportförderlandschaft	11
2.1.3 Die Aufstellung der Schweizer Exportförderlandschaft	16
2.2 Switzerland Global Enterprise als öffentlicher Exportförderer des Bundes	18
2.2.1 Formaler Auftrag und rechtliche Grundlage von S-GE	18
2.2.2 Abgrenzung des Service-Public-Bereichs	21
2.2.3 Fokus auf formale Vorgaben zur Subsidiarität, Kooperation und Koordination	23
2.2.4 Aktuelle Positionierung von S-GE	26
2.2.5 Aktuelle Regelung der Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten	29
2.2.6 Die Messe- und Projektkommission als Instrument öffentlicher Exportförderung	32
3 Analysen zur Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft	36
3.1 Analyse der gegenwärtigen Zusammenarbeit in der Schweizer Exportförderlandschaft	36
3.1.1 Zu Strukturen und Governance in der Schweizer Exportförderlandschaft	37
3.1.2 Zu den Prozessen und zum Miteinander in der Exportförderlandschaft	40
3.1.3 Zum Abgrenzungsbedarf von Service-Public- und Service-Privé-Angeboten	42
3.2 Ergänzende Analyse der generellen Entwicklungen in der Aussenwirtschaft	43
3.2.1 Generelle Entwicklungen in der Aussenwirtschaft	43
3.2.2 Mögliche Implikationen für die Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft	44
4 Identifizierte Handlungsbedarfe und Empfehlungen zur Zusammenarbeit mit Dritten	46
4.1 Identifizierter Handlungsbedarf und Optimierungsnotwendigkeiten	46
4.1.1 Klärung der Strukturen und des Governance Systems	47
4.1.2 Klärung der Prozesse und transparente Spielregeln für das Miteinander	48
4.1.3 Erhöhung der Transparenz in Bezug auf Service-Public-Aufgaben	50
4.1.4 Entwicklung einer umfassenden Kooperations- und Koordinationskultur	51
4.2 Konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit mit Dritten	53

## Verzeichnisse

4.2.1	Handlungsempfehlungen an das SECO als Auftraggeber	54
4.2.2	Handlungsempfehlungen an S-GE als zentralem Akteur im Gesamtsystem	55
Anhang		58
	Literaturverzeichnis	58
	Verzeichnis der Interaktionspartner	61

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die drei Dimensionen der Evaluation	3
Abbildung 2: Summative und formative Evaluationskomponenten	5
Abbildung 3: Einordnung der öffentlichen Leistungstiefe bei Service-Public-Leistungen	6
Abbildung 4: Die Akteure der Schweizer Exportförderlandschaft	12
Abbildung 5: Stakeholder der Exportförderlandschaft nach Standort und Grundauftrag	17
Abbildung 6 : Inhaltliche Schwerpunkte der einzelnen Akteure der Exportförderlandschaft	18
Abbildung 7: Spektrum an potenziellen Exportdienstleistungen gemäss Leistungsauftrag	22
Abbildung 8: S-GE Umsatz im Bereich Export-Promotion im Jahr 2016	27
Abbildung 9: Art der Beratungsleistungen von S-GE im Jahr 2016 nach Regionen	28
Abbildung 10: Bewilligte MPK-Beiträge in den vergangenen drei Jahren	33
Abbildung 11: Verteilung der bewilligten MPK-Beiträge im Jahr 2016 nach Antragsteller	34
Abbildung 12: Bewilligte Beiträge pro Projekt nach Akteursgruppen	34
Abbildung 13: Beteiligte Akteure nach Akteursgruppen	37
Abbildung 14: Akteure der Exportförderung nach ihrer Einstellung zur aktuellen Situation	40
Abbildung 15: Themenfelder für Optimierungsmöglichkeiten in der Exportförderlandschaft	47

## Abkürzungsverzeichnis

AHK	Auslandshandelskammer
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
BG	Begleitgruppe
CC	Country Consulting
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Empf.	Empfehlung
ExD	Exportdialog
FG	Fokusgruppe
FoB	Fokusbranchen von S-GE
IC	Individual Consulting
IHK	Industrie- und Handelskammer
IV	Interview
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
LV	Leistungsvereinbarung
MPK	Messe- und Projektkommission
SBH	Swiss Business Hub
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SIHK	Schweizer Industrie- und Handelskammer
SSTC	Swiss Science and Technology Council
TC	Target Countries
VZÄ	Vollzeitäquivalent

## I Einleitung

Die Schweiz ist ein Exportland. Bereits seit Jahren zählt sie, trotz ihrer relativ geringen Landesgrösse, konstant zu den zwanzig wichtigsten Exportländern der Welt. Gemäss Aussenhandelsstatistik wurden im Jahr 2016 Waren und Dienstleistungen im Wert von 298 Mrd. CHF exportiert. Das entsprach einem Plus von fast 7% im Vergleich zum Vorjahr. Dieses Wachstum lag etwas unter jenem der Importe (+9.2%) (Eidgenössische Zollverwaltung 2017). Die für den Export wichtigsten Warengruppen waren weiterhin die chemisch-pharmazeutischen Produkte mit etwa 94 Mrd. CHF (31.6 % des Gesamtexportes der Schweiz), Edelmetalle, Edel- und Schmucksteine mit rund 86 Mrd. CHF (28.8%) sowie Maschinen und Elektronik (31 Mrd. CHF, 10.4%). Auch die wichtigsten Handelspartner blieben mit Deutschland (43 Mrd. CHF, 14.3%), den USA (36 Mrd. CHF, 12.2%) und dem Vereinigten Königreich (32 Mrd. CHF, 10.7%) zuletzt weitgehend konstant (ebd.). In Folge stammt etwa jeder dritte Franken, der in der Schweiz verdient wird, aus dem Aussenhandel. Der schleppende Welthandel und weitere Schweiz-spezifische Faktoren (u.a. Aufgabe des Mindestkurses etc.) hatten die Exportaktivitäten der Schweizer Unternehmen in den vergangenen Jahren allerdings stark gefordert.

### I.1 Ausgangslage

Angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung des Exports werden in der Schweiz seit Jahrzehnten von verschiedenen Institutionen und Organisationen Exportförderung und Exportdienstleistungen angeboten, um die Aussenwirtschaft zu stärken und zu sichern. Ein Teil der Exportförderung wird - auch in Anbetracht des verfassungsrechtlichen Auftrags, für günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen - als Service-Public-Leistung des Bundes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Volkswirtschaft erbracht. Die öffentliche Exportförderung (vgl. Exportförderungsgesetz vom 6. Oktober 2000, Art.1) soll in Ergänzung zu privaten Initiativen Schweizer KMU bei ihren Exportaktivitäten unterstützen. Der Bund hat die Umsetzung der öffentlichen Exportförderung bereits seit neunzig Jahren an den privaten Verein Switzerland Global Enterprise (S-GE), vormals Osec, übertragen. Gemäss Botschaft zum Exportförderungsgesetz vom 23. Februar 2000 muss S-GE bei ihrem Service-Public-Auftrag zur Exportförderung insbesondere folgende Vorgaben einhalten:

- Sie muss gegenüber anderen Anbietern und Dritten subsidiär handeln,
- Kooperationen zur Nutzung von Synergien eingehen,
- Konkurrenzen vermeiden,
- ihre Angebote mit Dritten koordinieren sowie deren Initiativen vermitteln und fördern.

Im Vorlauf zur neu abzuschliessenden Leistungsvereinbarung zwischen SECO und S-GE ab dem Jahr 2020 soll die vorliegende Evaluation die Einhaltung dieser Vorgaben analysieren, Optimierungsbedarfe im Zusammenspiel von S-GE und Dritten aufzeigen und diesbezüglich konkrete Empfehlungen für die kommende Leistungsvereinbarung formulieren. Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) das Anbieterkonsortium des Instituts für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG) und des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG) der Universität St.Gallen sowie der Ecoplan AG beauftragt, die Evaluation gemäss dem vom SECO definierten Pflichtenheft vom 23. November 2016 durchzuführen. Der vorliegende Bericht stellt die zentralen Ergebnisse der Evaluation vor. Die detaillierteren Aussagen, Synthesen und Erkenntnisse aus dem interaktiven Vorgehen (bspw. aus den durchgeführten Fokusgruppen) sowie die anonymisierten Aussagen im Rahmen der Umfrage wurden dem SECO und teilweise auch der Begleitgruppe zur Studie als vertiefende Information zusätzlich vorgelegt. Dies gewährleistete, dass keine Informationen verloren gingen und der Bericht eine kompakte Wiedergabe beinhaltet.

## I.2 Zielsetzung der Evaluation

### I.2.1 Ziel und Gegenstand der Evaluation

Ziel der vorliegenden Evaluation ist es, aus externer Perspektive sowohl

- (i) den Ist-Zustand in Bezug auf die Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft der Schweiz (bzw. „Ecosystem Exportförderung“) und die diesbezügliche Rolle und Positionierung von S-GE zu analysieren und zu bewerten als auch
- (ii) auf dieser Basis einen konstruktiven Beitrag zur Verbesserung des Zusammenspiels in der Schweizer Exportförderlandschaft zu leisten.

Dabei ist zentral, ob und wie die vorgegebenen Grundprinzipien im Verhältnis von S-GE zu anderen Anbietern oder Dritten (vgl. LV 2016-2019, Botschaft zum Bundesgesetz zur Exportförderung 2000) eingehalten und umgesetzt werden. In diesem Sinne ist die aktuelle Exportförderlandschaft auf ihre Subsidiarität, ihre Kohärenz und Komplementarität sowie auf ihre Effizienz hin zu untersuchen.

Somit ist die vorliegende Evaluation auf die genannte Positionierung von S-GE in der Schweizer Exportförderlandschaft ausgerichtet: Es stehen nicht die Wirkungen der einzelnen Aktivitäten von S-GE im Fokus der Untersuchung (vgl. klassische Wirkungsevaluation). Diese wurden zuletzt von der HTW-Chur evaluiert, die eine gute Wirkung bei den (KMU-)Kunden attestierte (HTW Chur 2015). Auch die laufend erhobenen Feedbacks von S-GE Kunden tragen zur Wirkungsbewertung der Aktivitäten bei, auch diese sind nach wie vor überwiegend gut bis sehr gut. Die vorliegende Evaluation geht ausschliesslich der Frage nach, ob sich S-GE mit ihren Angeboten und bei ihrer Leistungserbringung in das Setting an weiteren Anbietern oder anderen für die Exportaktivitäten von Schweizer Unternehmen potenziell relevanten Dritten optimal und vorgabekonform einbettet. Diesbezüglich gilt es, die aktuelle Situation zu analysieren und zu bewerten, um hieraus Optimierungsbedarfe für die Exportförderlandschaft zu identifizieren und konkrete Empfehlungen für die kommende LV-Periode abzuleiten. Mit dieser Zielsetzung handelt es sich bei der vorliegenden Evaluation um eine strukturelle Governance-Evaluation.

**Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist die Aufstellung und Durchführung der Exportförderung von S-GE im Hinblick auf ihr Zusammenspiel mit Dritten. Dabei geht es, wie dargelegt, weder um eine Bewertung der inhaltlichen Qualität dieser Aktivitäten noch um ein grundsätzliches Hinterfragen, ob öffentliche Exportförderung in der Schweiz gerechtfertigt ist oder nicht.**

Im Verständnis des Evaluationsteams steht somit ein konstruktiver Beitrag zur Optimierung des Zusammenwirkens von öffentlicher und privater Exportförderung in der Schweiz im Mittelpunkt. Die Evaluation soll aus externer Perspektive und auf Basis objektiver Analyse Anregungen geben, ein kooperatives Miteinander zu sichern und hierdurch die Effizienz des Gesamtsystems im Sinne der Schweizer Unternehmen zu erhöhen.

### I.2.2 Fragestellungen der Evaluation

Vor diesem Hintergrund umfasst eine Evaluation zur Positionierung der S-GE in der Exportförderlandschaft drei zentrale Frageblöcke oder Dimensionen: (i) all jene Fragen, die sich auf die Rolle der S-GE als Service Public Leistungserbringer für das SECO beziehen, (ii) all jene Fragen zur Subsidiarität der S-GE Angebote und (iii) all jene Fragen, die Art und Weise der Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten beleuchten.



- Zeigen die Angebote von S-GE, dass das Subsidiaritätsprinzip ausreichend berücksichtigt ist? Ist S-GE ausreichend vertraut mit den Initiativen und Angeboten Dritter? Ergänzt und stärkt das aktuelle Leistungsangebot von S-GE die bestehenden Angebote Dritter in der Exportförderung? Wie kann auf neue Herausforderungen ausreichend subsidiär reagiert werden?
- Können sich unter den gegebenen Bedingungen und angesichts des aktuellen Leistungsportfolios von S-GE die privaten Initiativen angemessen entfalten?
- Soll anderen Anbietern vermehrt die Möglichkeit gegeben werden, eigene Konzepte / Projekte für entsprechende Service Public Leistungen der Exportförderung einzureichen und eine entsprechende Förderung zu bekommen? Wie und wer soll eine entsprechende Mittelvergabe steuern?
- Wie kann S-GE vermehrt Dritte befähigen, bisher mit staatlicher Förderung erbrachte Exportförderleistungen auf eigenständiger Basis zu erbringen? Macht dies Sinn und wie kann es umgesetzt werden?
- Ist die MPK strukturell, organisatorisch und prozessual so aufgesetzt, dass sie neutral sowohl Aktivitäten Dritter als auch Angebote von S-GE unterstützt?
- Wie kann S-GE auch zukünftig sicherstellen, dass sie Initiativen von Dritten ausreichend berücksichtigt und stärkt?

### **ad (iii) Zur Einbettung des S-GE Angebots in die Exportförderlandschaft**

Hier steht die Frage nach der Kooperation, Koordination und Kohärenz der S-GE Angebote zu jenen der anderen Stakeholder in der Exportförderlandschaft im Vordergrund.

- Sind alle (kooperationswilligen und -fähigen) Partner adäquat in die Aktivitäten von S-GE einbezogen?
- Werden durch die Plattformstrategie und die Netzwerkarbeit alle relevanten anderen Partner und Anbieter gleichermaßen berücksichtigt? Wie wird Einseitigkeit oder Ungleichgewichtung verhindert?
- Wie werden die Kooperationen ausgestaltet? Wie werden seitens S-GE bestimmte Standards oder andere Angebotsmechanismen abgesichert?
- Kann durch das Netzwerk eine Qualitätssicherung betrieben werden? Wie können Qualitätsstandards im Netzwerk gesetzt und gesichert werden?
- Wie können Interessenskonflikte von S-GE aufgrund ihrer unterschiedlichen Rollen (Facilitator und Leistungserbringer bzw. Spieler und Schiedsrichter) vermieden werden? Und wenn sie auftreten, wie können sie transparent gehandhabt werden?
- Kann das aktuelle Aussennetz ein kohärentes und effizientes Angebot sichern?
- Sind neue Herausforderungen zu identifizieren, die Anpassungen im Netzwerk von S-GE erforderlich machen? Und wie können diese Anpassungen vorgenommen werden?
- Ermöglichen die (bereits angewandten sowie die in der neuen Strategie vorgesehenen) digitalen Angebote neue Kooperationsmöglichkeiten und -formen?
- Stellt die MPK ein adäquates Instrument dar, um gemeinsam mit anderen (Vertretern im Entscheidungsgremium) Initiativen Dritter zu fördern?

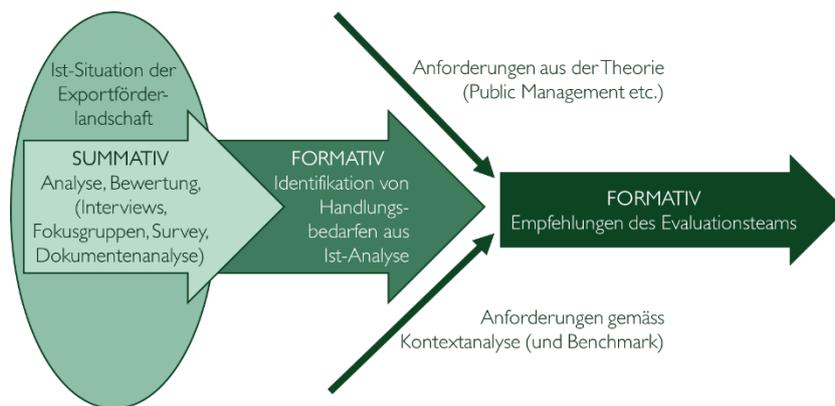
## **I.3 Evaluationsmodell, Vorgehensweise und Methodik**

### **I.3.1 Gewähltes Evaluationsmodell**

Angesichts der zweidimensionalen Zielsetzung (Bewertung der Ist-Situation, zukunftsgerichtete Empfehlungen für die kommende Leistungsvereinbarung) weist die vorliegende Evaluation ebenfalls zwei Dimensionen auf: Zum einen wird im Sinne einer summativen Evaluation die Einbettung von S-GE in die Exportförderlandschaft analysiert und bewertet. Hier stehen die Einhaltung der formalen Vorgaben

sowie strukturelle Folgen und Erfolge im Vordergrund. Zum anderen wird der Blick nach vorne gerichtet und es werden zukunftsbezogene Ableitungen vorgenommen. Die summativen Bewertungen der bisherigen Strukturen und Beziehungen bilden hierzu eine wichtige Basis. Gleichzeitig müssen diese durch eine profunde Auseinandersetzung mit aufkommenden Entwicklungen und Veränderungen, die neue Herausforderungen bedingen (bspw. Digitalisierung), ergänzt werden. Die bisherigen Erfahrungen und die aktive Berücksichtigung neuer Herausforderungen können gemeinsames Lernen anregen. In diesem Sinne erlaubt die formative Evaluationskomponente, dass die Evaluationsergebnisse als Strategie- und Reflexionsinstrument wirken können. Sie erlaubt den gemeinsamen Blick in die Zukunft und ein breit abgestütztes Bild der diesbezüglichen Handlungsnotwendigkeiten.

Abbildung 2: Summative und formative Evaluationskomponenten



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG, 2017.

Dementsprechend kombinierte die Evaluation summative und formative Evaluationselemente, indem die summativen Analysen und Bewertungen als Reflexionselemente für eine vorausschauende Diskussion nutzbar gemacht wurden. Sowohl die summativen als auch die formativen Elemente wurden interaktiv durchgeführt. Eine grosse Zahl Interviews und drei Fokusgruppen zur gemeinsamen Reflexion dienten als zentrale Interaktionselemente. Erst in der Auseinandersetzung und Diskussion mit den Verantwortlichen (bspw. VertreterInnen von SECO und S-GE) und vielen weiteren involvierten Stakeholdern (Vertretern von SwissCham, Handelskammern, Branchenverbänden, Unternehmen etc.) konnte das Erfahrungswissen zum gelebten Miteinander für die Evaluation nutzbar gemacht werden. Zudem konnte damit auch die für die Bewertung der Exportförderlandschaft notwendige Outside-In Betrachtung integriert werden, um die Aussenperspektive anderer Anbieter und der Nutzer (Unternehmen)<sup>1</sup> zu berücksichtigen. Gleichzeitig verstand sich die Evaluation mit ihrem interaktiven Ansatz als Türöffner und erster Anstoss für einen weiterführenden konstruktiven Dialog aller Beteiligten. Schliesslich kann organisatorischer und struktureller Wandel mittel- bis langfristig nur durch die Stakeholder selbst erreicht werden. Alle Rückmeldungen (Synthesen aus den Fokusgruppen, die detaillierten Ergebnisse aus der Umfrage sowie anonymisierte Zitate) wurden dem SECO und teilweise auch der Begleitgruppe als wichtige Zusatzinformationen zum vorliegenden Bericht vorgelegt.

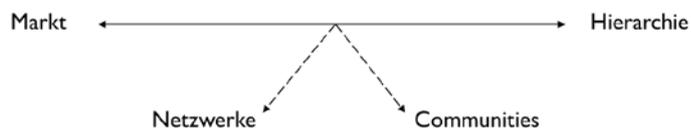
<sup>1</sup> Da gemäss Zielsetzung der Evaluation nicht die Wirkung bei den Kunden im Vordergrund stand, wurden Kunden von S-GE und anderen Exportdienstleistern nicht repräsentativ befragt. Es flossen allerdings einzelne Kundenrückmeldungen zum Zusammenspiel, der Vermittlung und Koordination unter den Stakeholdern der Exportförderlandschaft in die Analysen ein.

### 1.3.2 Theoretische Einbettung

Die Frage, wie viel oder wie wenig Staat in einem Politikfeld wie der Exportförderung angebracht ist, blickt auf eine lange und intensive Diskussion in den Politikwissenschaften zurück. Ausgehend vom Gewährleistungsstaat bis hin zu aktuellen Diskussionen rund um die Gestaltung von Service-Public-Leistungen, steht hierbei stets die Rolle der strategisch steuernden öffentlichen Administration mit ihren Contracting-Out Instrumenten, ihren entsprechenden Regelungsmöglichkeiten und Vorgaben im Mittelpunkt. Angesichts der vielfältigen Diskussionsstränge, die hier angesprochen werden, wird diesbezüglich auch von Public-Service-Management (vgl. bspw. Osborne et al. 2012) oder Public-Corporate-Governance (vgl. bspw. Schedler/Müller/Sonderegger 2016) gesprochen. Auch in diese Diskussionen musste die Evaluation eingebettet werden und anlassbezogene Anleihen nehmen.

Dabei kommen bei ausgelagerten Service-Public-Leistungen neben den grundsätzlichen Fragen nach potenziellen Marktverzerrungen und Effizienzsteigerungen eine Vielzahl weiterer Herausforderungen, wie jene der strategischen Steuerung, der Einbettung in bestehende (Markt-)Strukturen oder jene der multiplen Rationalitäten (bspw. öffentliche Hand versus privatwirtschaftlichen Rationalitäten, vgl. Schedler et al. 2013) hinzu. Unumstritten ist jedoch, dass eine wachsende Flexibilität bei der Leistungserstellung notwendig wird, sowohl von der öffentlichen Hand als auch von den jeweiligen Leistungserbringern: Denn um bestehende, wenngleich verteilte Potenziale und Kompetenzen zur Erbringung des jeweiligen Service Public optimal ausschöpfen zu können, werden zunehmend (i) bewegliche / agile (Verwaltungs)Organisationen mit (ii) einem stark ergebnisorientierten Vorgehen und vor allem mit einer (iii) grossen Offenheit gegenüber anderen Akteuren/ Institutionen sowie (iv) eine starke Vernetzung gefordert (Hill 2014). Die öffentliche Hand (Administration) und ihr verlängerter Arm (beauftragte Umsetzungsorganisation) werden hierbei zunehmend zum Enabler. Die aktuell breit geforderte Koproduktion wird somit auch im Sinne einer partnerschaftlichen Erbringung von Service-Public-Leistungen als notwendig erachtet (Alford 2013).

Abbildung 3: Einordnung der öffentlichen Leistungstiefe bei Service-Public-Leistungen



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG nach Pierre & Peters 2000.

Damit steigt die Zahl der involvierten Stakeholder. Wie im Feld der Exportförderung zu sehen ist, findet sich oftmals eine grosse Vielfalt an Akteuren oder Institutionen, die mit unterschiedlichen Kompetenzen und Kapazitäten sowie einem oftmals ganz spezifischen Fokus bestimmte Aktivitäten setzen. Eine aktive Koordination bei gleichzeitiger Beachtung der Subsidiaritätsprinzipien einerseits und einer konstruktiven Ausschöpfung möglicher Synergiepotenziale andererseits, wie es der Auftrag an S-GE formuliert, gewinnt an Bedeutung.

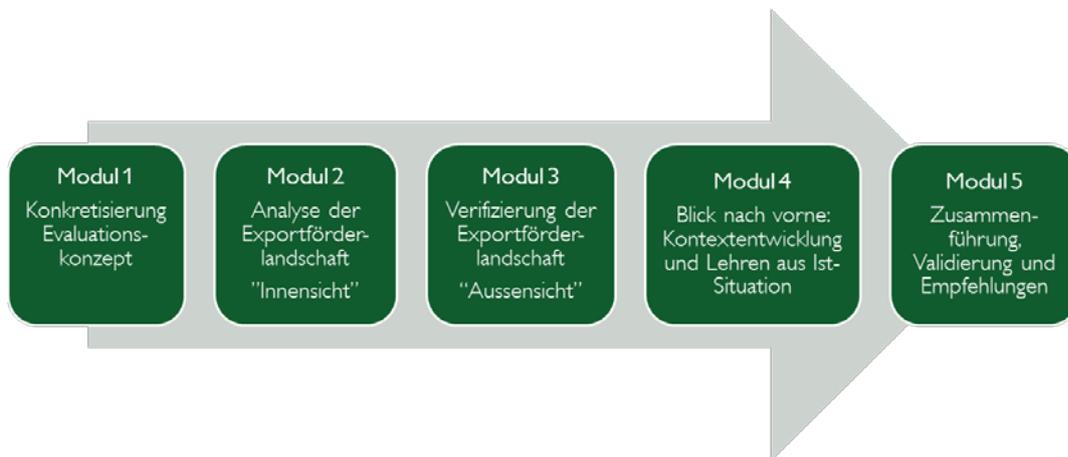
Um das identifizierte Setting transparent bewerten zu können, erwies sich eine Kombination aus **Principal-Agent-Modell** auf der einen Seite und **Stewardship-Modell** auf der anderen Seite als sinnvoll. Mit dem Principal-Agent-Modell können Fragen nach den „harten“ Kontrollmechanismen (Leistungsauftrag, Controlling, KPI etc.) beleuchtet werden. Dies ist unter anderem für die Rolle des SECO mit seinen strategischen Steuerungsaufgaben, aber auch für Fragen nach der Leistungstiefe des Service Public und seiner Contracting-Out Konstellation relevant. Auch die Rolle von S-GE gegenüber seinen formalen Kooperationspartnern kann in diesem Lichte der „harten“ Mechanismen der Zusammenarbeit

analysiert werden (bspw. Vorgabe von Standards der Leistungserbringung im Sinne von Qualitätsansprüchen etc.). Mit dem Stewardship-Modell hingegen können Bewertungshinweise für das auf Kooperation und Koordination aufbauende Beziehungsgeflecht in der Exportförderlandschaft abgeleitet werden. Der Stewardship-Ansatz kann dazu verwendet werden, die eher „weichen“ Faktoren der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Anbietern berücksichtigen zu können. Die Kombination der beiden Ansätze ist somit wertvoll, um die Doppelrolle von S-GE als Leistungserbringer und als Facilitator analysieren und vertiefend bewerten zu können. Die entsprechenden theoretischen Komponenten sind als ergänzende Kriterien kontinuierlich in den Analyse- und Bewertungsprozess der Evaluation eingeflossen.

### I.3.3 Konkrete Vorgehensweise

Zur Beantwortung der genannten Fragestellungen und unter Berücksichtigung der notwendigen Evaluationsanforderungen wurde ein modulares Vorgehen gewählt, wie es in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt ist. Die fünf Module entsprachen zugleich den zentralen Phasen des Bearbeitungsprozesses.

Abbildung: Die fünf Bearbeitungsmodule der Evaluation



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG, 2016.

Nach Konkretisierung des Evaluationskonzeptes gemeinsam mit dem SECO (Modul 1) erfolgte in einem ersten Schritt auf Basis der umfassenden Dokumente und vorliegenden Informationen sowie durch erste explorative Interviews eine Auseinandersetzung mit der aktuellen Situation. Methodisch auf das **Stakeholder-Mapping** (vgl. bspw. Aligica 2006) gestützt, wurde eine Strukturierung der relevanten und zu involvierenden Stakeholder nach ihren Rollen, eigenen Aktivitäten / Angeboten, ihrer Marktabdeckung, ihren Kundenbeziehungen und auch ihrer Beziehung zur S-GE in der Exportförderlandschaft vorgenommen. Das Stakeholder Mapping (Kapitel 2) bildete eine gute Grundlage für die weiterführenden Analysen. Hier wurde in Folge zwischen den *internal stakeholder* (bspw. S-GE Mitarbeiter in der Schweiz, aber auch in den SBH) und den *external stakeholder*, also allen anderen Stakeholdern ausserhalb S-GE, differenziert. Bei den *external stakeholder* wurden weitere Gruppierungen in Kammern, technologie- und branchenbezogene Verbände, Unternehmen als Anbieter von Exportdienstleistungen sowie in Unternehmen als Kunden vorgenommen. Ergänzend erwies sich die Einbeziehung der *interface stakeholder* als sinnvoll, die mit S-GE durch unterschiedliche Mechanismen eng verbunden sind (bspw. SECO, EDA, gewissermassen auch die MPK).

Aufbauend auf dem Stakeholder Mapping wurde die so genannte Innensicht (ergänzt durch *interface stakeholder*) erfasst, wie S-GE (plus SECO und EDA als Auftraggeber) die aktuelle Situation einschätzen und zentrale Herausforderungen sehen (Modul 2). Parallel dazu wurde die Aussensicht auf S-GE und ihre Positionierung mit den weiteren Akteuren der Exportförderlandschaft (*external stakeholder*) diskutiert und formuliert (Modul 3). Sowohl für die Innensicht als auch für die Aussensicht wurden Fokusgruppen durchgeführt. Diese erlaubten innerhalb einer relativ homogenen Teilnehmergruppe eine gemeinsame Reflexion und Diskussion. Auf diese Art und Weise erhält man eine bereits weitgehend abgestimmte Sicht auf die zu diskutierenden Fragen. Ergänzend wurde eine Vielzahl an leitfadengestützten Interviews mit weiteren Vertretern unterschiedlicher Felder der Exportförderlandschaft geführt. In einem Survey wurde zu den verdichteten Diskussionselementen noch einmal eine Rückmeldung eingeholt. Somit konnte die Analyse und Bewertung der Ist-Situation breit abgestützt und abgestimmt werden. Die Darstellung der Analyseergebnisse findet sich in Kapitel 3.

Im Rahmen des Survey wurde zudem bereits ein erster Schritt in Richtung Zukunft gemacht. So wurde nicht allein die Zustimmung zu den identifizierten Bewertungen der Ist-Situation abgefragt, sondern es konnte parallel der sich daraus ergebende Handlungsbedarf kommentiert werden. Zu jenen Handlungsbedarfen, die aus der Analyse und Bewertung der Ist-Situation abgeleitet werden konnten, wurden ebenso jene Handlungsbedarfe konkretisiert, die sich aus den allgemeinen Kontextentwicklungen für die Schweizer Exportförderlandschaft ergeben (können). Damit wurde die sehr gegenwartsbezogene Perspektive durch eine zukunftsgerichtete Perspektive ergänzt (Kapitel 4). Auf Basis des identifizierten Handlungsbedarfs hat das Evaluationsteam Empfehlungen formuliert und konkretisiert.

## 2 Ausgangssituation: die aktuelle Stakeholder-Landschaft der Schweizer Exportförderung

Öffentliche Exportförderung wird in der Schweiz bereits seit vielen Jahrzehnten betrieben. Unter Exportförderung sind grundsätzlich alle wirtschaftspolitischen Massnahmen zu verstehen, inländischen Unternehmen den Zugang zu ausländischen Märkten zu öffnen und zu erleichtern, da Exportgeschäfte speziellen wirtschaftlichen und politischen Risiken unterliegen. Zur Förderung des Exports stehen der Politik verschiedene Mittel zur Verfügung. Grundsätzlich gilt es hierbei zwischen Massnahmen mit und ohne Aufwendung fiskalischer Ressourcen zu unterscheiden. Zu den zentralen Massnahmen ohne fiskalische Ressourcen zählen unter anderem die bilateralen oder multilateralen Reduktionen politischer Handelsbarrieren im Rahmen von Freihandelsabkommen. Aber auch die Senkung von Zöllen oder der Abbau von bürokratischen Hindernissen können als Beispiele genannt werden. Auf der anderen Seite stehen all jene Massnahmen, die die Aufwendung fiskalischer Ressourcen erfordern. Diese können wiederum auf ganz unterschiedlichen Ebenen ansetzen und reichen von Informationsbereitstellung, Kontaktanbahnung, Marketingmassnahmen bis hin zu Risikoabsicherungsmassnahmen. Je nach Bereich engagieren sich neben staatlichen vor allem auch private Institutionen in der Exportförderung und bieten bestimmte Exportdienstleistungen an.

Mit S-GE setzt die Schweiz einen starken, privat organisierten Akteur der Exportförderung ein, der im Auftrag des Bundes einen wesentlichen Teil der Service-Public-Aufgaben in diesem Bereich übernimmt und gleichzeitig eine Koordinierungsrolle für das Gesamtsystem der Schweizer Exportförderung (ausgenommen Exportfinanzierungsteil) gemeinsam mit Dritten wahrnehmen soll. Hierfür werden die entsprechenden Bundesgelder über einen Leistungsauftrag zur Verfügung gestellt.

### 2.1 Die Stakeholder-Landschaft in der Exportförderung der Schweiz

In diesem Kapitel liegt der Fokus auf der Frage, wer gegenwärtig eine Rolle in der Exportförder- oder auch Dienstleistungslandschaft der Schweiz spielt. Dabei geht es ausschliesslich um eine deskriptive Darlegung, um die Ausgangssituation für die Evaluation zu klären.

#### 2.1.1 Ein kurzer Rückblick: Zur Entwicklung der aktuellen Stakeholder-Landschaft

Eine explizite Exportförderung des Bundes geht auf den Bundesbeschluss betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentrale für das Ausstellungswesen aus dem Jahr 1908 zurück (vgl. KPM 2012). Zuvor gab es private und staatliche Initiativen, um Messen und Ausstellungen zu koordinieren sowie die Wirtschaft bei der Internationalisierung zu unterstützen (Giger 2017). Im Jahr 1927 wurde die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH), Rechtsvorgängerin von Osec und heutiger S-GE, als Verein gegründet. Dieser Verein schloss drei privatrechtliche Förderinstitutionen (Schweizerische Zentrale für Ausstellungswesen, Schweizerischer Nachweisdienst für Bezug und Absatz von Waren, bureau industriel) zusammen, um Doppelstrukturen zu verhindern (KPM 2012). Einige Jahre später wurde ein weltweites Netz von Handelsagenturen (China, Kanada, Indien etc.) aufgebaut, um Informationen über die Märkte im Ausland zu liefern und Schweizer Firmen bei der Suche nach Absatzmärkten für ihre Produkte zu unterstützen (Giger 2017). Diese Handelsagenturen waren im Prinzip die Vorgänger der heutigen 22 Swiss Business Hubs. Die institutionelle Förderung wurde durch einen entsprechenden Bundesbeschluss geregelt und damit gerechtfertigt, dass der Verein die Bundesverwaltung entlastete. Neben der finanziellen Förderung gemäss Deckungsbeitragsprinzips sicherte sich der Bund seine Mitsprache durch (i) Genehmigung des Organisationsreglements durch den Bundesrat sowie (ii) durch Einsitznahme mit vier vom Bundesrat zu wählenden Vertretern in der Aufsichtskommission (Ernst&Young 2010, KPM 2012). Diese Konstellation und auch der (Kern-)Auftrag an die SZH und spätere Osec blieben über die Jahrzehnte weitgehend identisch.

Erst im Jahr 2001 wurden die vormaligen rechtlichen Grundlagen durch das Exportförderungsgesetz abgelöst, das auch heute noch – gemeinsam mit der korrespondierenden Botschaft – den relevanten rechtlichen Rahmen für die Exportförderungsaktivitäten von S-GE bildet (Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 6. Oktober 2000, SR946.14; Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 23. Februar 2000, SR 00.024).

Als zweiter wichtiger Pfeiler der öffentlichen Exportförderung wurde im Jahr 1934 ergänzend zur Osec die Exportrisikogarantie ERG vom Bund ins Leben gerufen. Diese wurde im Jahr 2007 von der heutigen Schweizerischen Exportrisikoversicherung SERV abgelöst (SERV 2016). Die SERV hatte und hat auch heute noch zum Ziel, politische Risiken und das Delkredererisiko beim Export von Gütern und Dienstleistungen abzudecken. Die Versicherungen und Garantien der SERV bieten Schweizer Exportunternehmen Schutz vor Zahlungsausfall und erleichtern die Exportfinanzierung (ebd.). Auch die SERV muss bei ihren Angeboten – vergleichbar mit S-GE – stets subsidiär zu privaten Versicherungsanbietern bleiben. Sie darf subsidiär ausschliesslich jene Exporte versichern, welche private Versicherer nachweislich (vorliegende Ablehnungsbescheide) nicht oder nur unzureichend abdecken. Heute ist die SERV eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit knapp 50 Mitarbeitenden und agiert auf Basis des Exportrisikoversicherungsgesetzes aus dem Jahr 2005 (Stand 2016). Der Bundesrat beaufsichtigt die SERV, wählt den Verwaltungsrat und definiert die strategischen Ziele für jeweils vier Jahre. Die SERV arbeitet als Organisation eigenwirtschaftlich: Sie finanziert sich selbst, grösstenteils über ihre Prämieinnahmen (SERV 2015).

Die öffentliche Exportförderung war in all diesen Jahrzehnten gemäss gesetzlichen Grundlagen stets als Ergänzung zu den privaten Initiativen und Ansätzen konzipiert (vgl. entsprechende Vorgaben in den gesetzlichen Regelungen). Denn angesichts des überschaubaren Binnenmarktes war die Schweiz stets auf den Aussenhandel angewiesen. Dementsprechend fanden sich schon seit jeher vielfältige private Initiativen zur Unterstützung von Exportaktivitäten. So sind insbesondere einige Handelskammern der Schweiz schon seit Jahrzehnten unter anderem auch in Fragen des Aussenhandels aktiv. Zusätzlich zu jenen Handelskammern, welche kantonale und regionale Stellen und Firmen repräsentieren und sich im Zuge ihrer Aufgaben auch mit Exportförderungs- oder Beratungsaktivitäten auseinandersetzen mussten (IHK), entstanden in Folge spezifische Auslandshandelskammern (AHK). Diese, so unterschiedlich organisiert sie auch sind, haben stets zum Ziel, Schweizer Unternehmen mit Interesse an einer bestimmten Target Country (TC) zielgerichtet zu unterstützen. Es gibt heute Vereine und Handelskammern für beinahe jedes Land, das mit einem Unternehmen in der Schweiz vertreten ist oder in dem Schweizer Unternehmen aktiv sind. So wurde die Handelskammer Deutschland-Schweiz beispielsweise bereits vor mehr als 100 Jahren gegründet. Aber auch die Handelskammer Schweiz-Österreich-Liechtenstein wurde bereits 1925 gegründet. Weitere Auslandshandelskammern folgten in den kommenden Jahrzehnten (bspw. Handelskammer Schweiz-China 1980). Andere Auslandshandelskammern, wie beispielsweise jene von Australien, Paraguay, Mexiko etc., wurden erst in den letzten beiden Jahren – auch mit Unterstützung von S-GE – aufgebaut (S-GE 2017a).

Gleichzeitig zu den verschiedenen Kammern waren in der Schweiz stets auch weitere Unternehmensverbände aktiv, die in ihren Zielsetzungen Fragen ganz unterschiedlicher Exportrelevanz bearbeiteten. Einerseits fanden und finden sich auch heute noch wirtschaftspolitisch orientierte Unternehmensverbände, die für spezifische Branchen oder auch Technologien handelspolitische Fragen aufgreifen. Als Beispiel hierfür kann der Verband science industries genannt werden, der als Schweizer Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech bereits im Jahr 1882 gegründet wurde und sich angesichts der starken Auslandsabhängigkeit der Branche vorwiegend für politisch und rechtlich günstige Aussenwirtschaftsbedingungen einsetzt(e). Andererseits finden sich viele Verbände, die sich stärker auf bedarfsgerechte Dienstleistungen für ihre Mitgliedsunternehmen konzentrieren, als Vernetzungs- und Austauschplattform agieren oder die Vernetzung zwischen Forschung und Unternehmen forcieren. Auch hier finden sich Verbände mit langer Tradition. So wurde beispielsweise der Verein Schweizerischer Maschinen-

Industrieller (VSM), als Vorgängerverein vom heutigen Verband Swissmem, bereits 1883 gegründet. Bei der Gründung zählte der VSM bereits 47 Mitgliedsfirmen mit rund 9500 Beschäftigten und widmete sich vorwiegend exportrelevanten Fragen in Bezug auf Handel und Zoll (Swissmem 2017).

Neben den unterschiedlichen Kammern und Unternehmensverbänden sowie der öffentlichen Exportförderung durch Osec waren über all die Jahrzehnte stets auch private Unternehmen aktiv, die zu bestimmten Aussenwirtschaftsfragen (Beratungs-)Dienstleistungen anboten. Bei einigen stellte dies das Kerngeschäft dar (bspw. Fargate AG, die bereits seit 1998 mit einer kleinen Zentrale in Zürich und mittlerweile 150 Agenten im Sinne lokaler Experten in den Zielländern aktiv ist). Bei anderen werden exportrelevante Aktivitäten unterschiedlichen Ausmasses integral im Zuge ihrer entsprechenden Portfolios bearbeitet (vgl. folgendes Kapitel).

Parallel zu diesen Entwicklungen hat die öffentliche Exportförderung, implementiert durch Osec, in den vergangenen 15 Jahren nochmals einige fundamentale Veränderungen durchlaufen. Nach Unruhen, einem Wechsel in der Geschäftsführung und auf Basis einer Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle wurde die vormalige Osec in den vergangenen Jahren als Switzerland Global Enterprise S-GE weitgehend neu ausgerichtet. Ziel war, eine grössere Vernetzung mit Partnerorganisationen und Drittanbietern (Einführung der Plattformstrategie) zu erreichen. Zudem wurde auf Grundlage von Kundenanalysen, die einen steigenden Unterstützungsbedarf in fernen Zielländern zeigten, in Absprache mit dem EDA das Aussennetz mit den ehemaligen Handelsagenturen (heutigen Swiss Business Hubs/SBH) neu strukturiert und ausgebaut.

Aufgrund der Wirtschaftskrise wurden in den Jahren 2008/2009 vom Parlament drei Konjunkturpakete geschnürt. Im Rahmen des dritten Stabilisierungspakets lancierte der Bund Anschubfinanzierungen für den Aufbau so genannter Exportplattformen in den Technologiefeldern Cleantech, Medizinaltechnik und Architektur/Engineering/Design. S-GE war Umsetzungspartner für diese Plattformen. Die Bundesmittel waren als Anschubfinanzierung konzipiert und sollten anschliessend selbsttragend weitergeführt werden. Aus unterschiedlichen Gründen wurden die Ansätze wieder aufgegeben. Einzelne Elemente der Cleantech-Plattform (bspw. Cleantech Cube) führt S-GE seit 2016 im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Bundesamts für Energie (BFE) und des Bundesamts für Umwelt (BAFU) fort.

Nach Auslaufen der letzten Unternehmensstrategie befindet sich S-GE zurzeit in der Umsetzungsphase der vom Verwaltungsrat im November 2016 abgenommenen Unternehmensstrategie 2017-21, die Antworten auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu den Themen Agilität, Digitale Transformation, Kundenzentriertheit und verstärkter Drittanbiereinbezug bietet (vgl. Kapitel 2.2.2).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Schweizer Exportförderlandschaft kein statisches Gebilde ist, sondern sich durch die Veränderungen ihrer Stakeholder kontinuierlich (weiter)entwickelt. Gleichzeitig wird deutlich, dass sie durch eine Reihe von teilweise historisch gewachsenen politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen geprägt ist.

### 2.1.2 Die Stakeholder der aktuellen Exportförderlandschaft

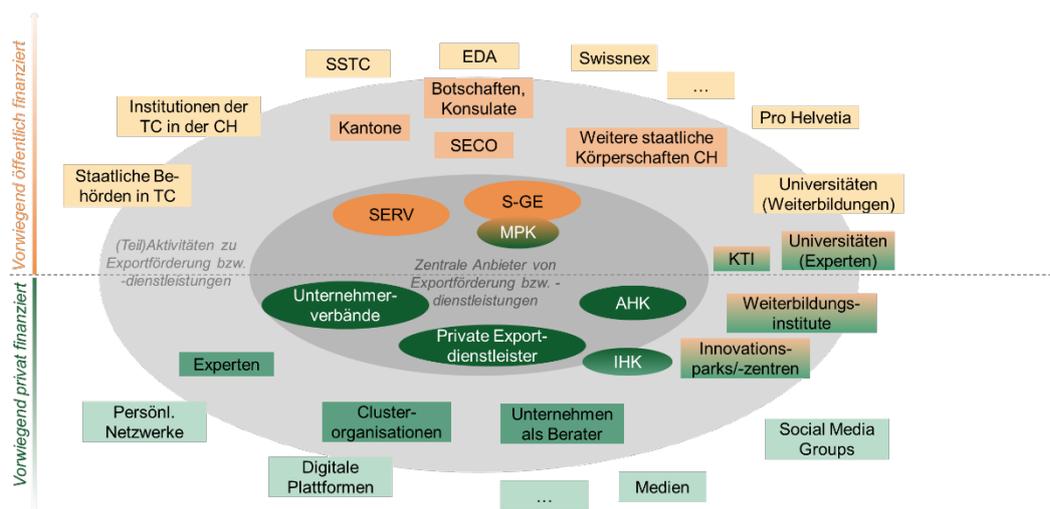
Aus der geschichtlichen Entwicklung heraus präsentiert sich heute eine vielschichtige Aufstellung der Exportförderlandschaft in der Schweiz. Um diese darstellen und erfassen zu können, muss auf bestimmte Differenzierungsmerkmale zurückgegriffen werden. Dabei zeigt sich, dass sich die Vielfalt der Exportförderlandschaft auf ein überschaubares Set an Akteuren reduzieren lässt, wenn die Kernaufträge bzw. Portfolios auf ihre Relevanz und ihre Ausrichtung auf Fragen der Exportförderung oder Aussenwirtschaft hin gesichtet werden. Nur wenige Akteure weisen eine explizite Ausrichtung auf die Förderung von Exportaktivitäten von Schweizer KMU auf. Hierzu zählen insbesondere Auslandshandelskammern, einige IHK, viele Unternehmervverbände (economiesuisse, swiss export aber auch Bran-

chen- oder Technologieverbände), einige Einzelunternehmen mit einem spezifischen Angebot an Exportdienstleistungen sowie S-GE als Exportförderungsorganisation und die SERV als die Exportrisikoversicherung des Bundes.

Ergänzend finden sich viele weitere Akteure, die durchaus von grosser Relevanz für die Exportförderlandschaft sind oder sein können, deren Ausrichtung aber nur partiell Fragen des Exports oder der Aussenwirtschaft umfasst. Auf öffentlicher Seite zählen hierzu das SECO mit seinen diversen Direktionen, aber auch die einzelnen Kantone mit ihren unterschiedlich organisierten Wirtschaftsförderungsangeboten. Auch weitere öffentliche Organisationen weisen bestimmte Aktivitäten oder Ziele auf, die für Exportaktivitäten der Unternehmen von Belang sein können (EZV, etc.). Ebenso bieten private Unternehmen oftmals Expertisen zu ganz bestimmten rechtlichen, organisatorischen oder ähnlichen Fragen an, die exportrelevant sein können (bspw. Rechtsanwälte, etc.). In dem Zusammenhang dürfen auch die grossen Beratungsunternehmen (PWC, EY, KPMG, Deloitte etc.) nicht vergessen werden, die für viele Unternehmen wichtige Exportfragen bearbeiten. Auch im Rahmen von z.B. Clusterorganisationen, Innovationszentren oder Inkubatoren stehen Fragen zur Internationalisierung von Unternehmensaktivitäten wiederholt auf der Agenda. Sie bilden jedoch nicht ihr Kerngeschäft. Ähnliches gilt für Weiterbildungsinstitutionen: einige, die eine entsprechende Ausrichtung aufweisen (bspw. SSIB, Zentrum für Afrikastudien, die Conceptum GmbH Aussenwirtschaft), werden regelmässig auch im Bereich von Exportfragen aktiv.

Im dritten Kreis kann man von «Nebendarstellern» für die Exportförderlandschaft sprechen. Sie bringen bestimmte Aspekte ein und decken Detailfragen ab. Auf sie wird wiederholt für konkrete Fragen zurückgegriffen. Damit sind sie wichtig für die Dynamik und die Fundierung des Systems, gestalten die Exportförderlandschaft jedoch nicht selbst aktiv mit. Als Beispiele können auf öffentlicher Seite die Botschaften oder auch SwissNex genannt werden, auf privat finanzierter Seite kann es sich dabei um Social Media Gruppen handeln oder auch um (digitale) Plattformen, die Medien oder ähnliches. Sicher ist, dass sich dieser dritte Kreis an Akteuren nicht vollständig benennen lässt, viele kommen anlassbezogen und situationsabhängig hinzu.

Abbildung 4: Die Akteure der Schweizer Exportförderlandschaft



Quelle: Eigene Darstellung, IMP-HSG/ECOPLAN 2017.

Ergänzend zum Exportfokus des Portfolios kann auch die Grundfinanzierung als ein weiteres Differenzierungsmerkmal dienen: diese ist bei einigen Akteuren vorwiegend öffentlich getragen, bei anderen,

insbesondere all jenen, die auf Unternehmensinitiativen zurückgehen, überwiegend privat. Dabei bestehen selbstverständlich auch Mischformen. So greift S-GE auf Beiträge ihrer Mitglieder zurück, gleichzeitig gibt es für die Kammern oder Unternehmensverbände teilweise öffentliche Förderbeiträge. Gerade bei Universitäten, ihren Beratungs- und auch ihren Weiterbildungsangeboten, zeigen sich gemischte Finanzierungsmodelle. Auch Innovationszentren und -parks sind oftmals nicht klar zuzuordnen.

Aus dieser ersten Annäherung an eine Erfassung der Exportförderlandschaft zeigen sich bereits die zentralen Akteursgruppen. Diese können aufgrund ihrer grundsätzlich gleichen Aufstellung und inhaltlichen Ausrichtung zusammengefasst werden, gleichzeitig darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Gruppen intern von einer grossen Heterogenität gekennzeichnet sein können. Im Folgenden sind die zentralen Akteursgruppen in ihrer aktuellen Aufstellung kurz skizziert:

- **Industrie- und Handelskammern**

In der Schweiz finden sich gegenwärtig 18 regionale und kantonale Industrie- und Handelskammern, die branchenübergreifend regionale Unternehmen unterstützen. Die meisten von ihnen wurden bereits Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet. Sie vertreten die Interessen ihrer Mitgliedsunternehmen und bieten verschiedene Dienstleistungen. Darunter sind auch einige exportrelevante Angebote. Sie helfen und beraten ihre Unternehmen beispielsweise bei rechtlichen Fragen wie der Ausstellung von Exportdokumenten oder der Ausgabe von Carnets ATA. Aber auch Informationsveranstaltungen oder Vernetzungsangebote zählen bei fast allen IHKs zum Portfolio. Daneben setzen sie sich auch für die wirtschaftspolitische Förderung und Interessenswahrung der Schweizer Wirtschaft ein.

Die Schweizer IHK sind als privatrechtliche Vereine organisiert, allerdings ohne Pflichtmitgliedschaft für Unternehmen (wie bspw. in Deutschland). Gemeinsam mit der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer sind die regionalen und kantonalen Handelskammern in der Schweizer Industrie- und Handelskammer (SIHK) zusammengeschlossen.

- **Auslandshandelskammern**

Die Auslandshandelskammern dienen der länderspezifischen Unternehmensvernetzung und -beratung. Ihre Mitglieder sind sowohl Unternehmen in der Schweiz mit einem begründeten Interesse an dem entsprechenden Land als auch Unternehmen in den jeweiligen Zielländern mit einem Bezug zur Schweiz. Einige sind bilateral aufgestellt, das heisst, dass sie Schweizer Unternehmen beim Export in diese Länder beraten und gleichzeitig Unternehmen aus diesen Ländern bei ihrem Weg in die Schweiz unterstützen.

Viele der aktuell über 50 Auslandshandelskammern weisen eine langjährige Tradition auf (bspw. Handelskammer Deutschland-Schweiz seit 1912). Andere wurden erst in den vergangenen Jahren gegründet (bspw. Handelskammer Australien, Mexiko, Paraguay, Kanada, Serbien etc.). Sie finanzieren sich vorwiegend über ihre Mitgliedsbeiträge. Da die Mitgliederzahlen je nach Land von einem Duzend bis hin zu mehreren hundert Unternehmen reichen, ergibt sich auch in Bezug auf die Ressourcenausstattung (Personal, Budget) eine grosse Spannweite. Manche Auslandshandelskammern verfügen über mehr als 20 VZÄ, andere haben weniger als eine ganze Vollzeitstelle zur Verfügung. Auch organisatorisch bestehen Unterschiede: Einige haben ihren Sitz in der Schweiz, andere sind ausschliesslich im Ausland aktiv. Da die Auslandshandelskammern den landesspezifischen Bedarf ihrer Mitgliedsunternehmen spiegeln, sind auch deutliche Differenzen in ihren Aktivitäten und Angeboten auszumachen. Einige setzen auf Vernetzung, andere konzentrieren sich auf Beratung, wieder andere weisen ein breites Portfolio auf, das von vertieften Beratungen bis hin zu Grossveranstaltungen, Weiterbildungen und Unternehmerreisen reicht. Lange Jahre stand das Matching für viele Auslandshandelskammern im Vordergrund, diese Aufgabe scheint aktuell aufgrund anderer Möglichkeiten und Kanäle etwas an Bedeutung zu verlieren. In Folge sind viele, vor allem kleinere Auslandshandelskammern, derzeit in einer

Phase der Umorientierung und Transformation. Zukunftsträchtige Themen müssen gefunden und adäquate operationelle Strukturen hierfür eingerichtet werden.

Viele Auslandshandelskammern haben sich zu übergeordneten Kammern zusammengeschlossen. Einige sind geografisch orientiert und umfassen mehrere Länder (LatCam, SEC, SACC etc.). Etwa 44 Kammern mit total 8'450 Firmenmitgliedern in über 100 Ländern arbeiten zudem im Dachverband Swiss-Cham zusammen. Dieser setzt sich seit mittlerweile 80 Jahren für die privatwirtschaftlich geführten Auslandshandelskammern ein und befindet sich aktuell in einem Umstrukturierungsprozess.

- **Unternehmensverbände**

Zu den zentralen Akteuren der Exportförderlandschaft zählen auch einige Unternehmensverbände und Interessensvereinigungen, die sich – unter anderem – auch explizit der Förderung von Handel und Export widmen.

Als grösster Verband ist hierbei **economiesuisse**, der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, zu nennen. Eines seiner acht Schwerpunktthemen ist die Aussenwirtschaft. Dabei vertritt und fördert economiesuisse die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Behörden und Öffentlichkeit, setzt sich für optimale Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz ein, schützt bewährte wirtschaftliche Erfolgsfaktoren und fördert die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und ihrer Unternehmen. In diesem Sinne wirkt economiesuisse auf die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ein. Gleichzeitig ist economiesuisse ebenso bei allen Gemischten Wirtschaftskommissionen, Wirtschaftsmissionen, Inlandbesuchen bei Staats- und Ministerbesuchen aktiv. Zudem werden konkrete Firmenanfragen bearbeitet. Somit erbringt economiesuisse auch konkrete Leistungen im Bereich der Exportförderung.

Im Gegensatz dazu widmet sich der Unternehmensverband **swiss export** konkreten, teilweise operativen Exportfragen seiner Mitgliedsunternehmen. Seit seiner Gründung im Jahr 1973 hat sich der Verband swiss export zu einer der grösseren privaten Exportförderungsorganisationen entwickelt. Für seine mehreren hundert Mitgliedsunternehmen und weitere bietet swiss export Beratungen, Vernetzung sowie insbesondere unterschiedliche Weiterbildungsformate (Seminare, Intensivkurs Exportabwicklung und -technik, swiss export Academy, individuelle Firmenseminare, etc.) und Veranstaltungen (swiss export tag, Forum swiss export, Best Practice Fachveranstaltungen, Initiative PME/KMU etc.) an. Aber auch themenspezifische Online-Fachbeiträge sowie das swiss export Journal als Fachmagazin der Aussenwirtschaft, das quartalsweise in einer Auflage von bis zu 40'000 Exemplaren erscheint und über spezifisches Exportwissen hinaus aktuelle Daten zur Aussenwirtschaft sowie praktische Lösungen für den operativen Wirtschaftsalltag vermittelt, dienen der laufenden Information von exportinteressierten Unternehmen.

Die **verschiedenen Branchen- und Technologieverbände** der Schweiz bearbeiten exportrelevante Fragestellungen unter einem ganz anderen Blickwinkel. Als Beispiele können unter anderem Swissem, fial, Swiss Medtech, Swiss Textiles, SVIAL und viele andere genannt werden. Sie unterstützen ihre Mitgliedsunternehmen in einem spezifischen Technologiefeld oder Branche. Damit setzen sie sich mit den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen auseinander, manche mit einem wirtschaftspolitischen Fokus (vgl. science industries), andere mit einem tendenziell operationellen, unternehmensbezogenen Fokus (vgl. ICT Switzerland, Swiss Biotech Association und andere). Ein zentraler Erfolgsfaktor für die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen ist unter anderem deren nachhaltige Internationalisierung. Dementsprechend bekommt in diesem Zusammenhang die Unterstützung der Mitgliedsunternehmen bei Problemen im Export und Aussenhandel Bedeutung. Gleichzeitig ist gerade bei Verbänden neuerer Technologien, die in ständiger Entwicklung und Veränderung begriffen sind, eine globale Vernetzung weitgehend selbstverständlich. Schweizer Unternehmen, aber auch die Schweizer Forschung stehen hier in engem und permanentem Austausch mit Kollegen in der ganzen Welt. Dennoch ist die operative Unterstützung von Mitglieds-

unternehmen bei Internationalisierungs- und Exportaktivitäten nicht bei allen Branchen- und Technologieverbänden ein explizites Aufgabenfeld. Auch in der organisatorischen Aufstellung und den Strukturen finden sich deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Branchenverbänden in der Schweiz (bspw. Personalausstattung, Mitgliedsunternehmen etc.).

Tendenziell neu ist, dass sich aufgrund der Digitalisierung auch für die Aufstellung von Branchen- und Technologieverbänden neue Möglichkeiten ergeben. Räumliche Nähe, vormals das zentrale Kriterium für die Bildung von Clustern und Branchen-/Technologieverbänden, verliert als Voraussetzung für informellen, persönlichen Austausch an Bedeutung. So findet sich beispielsweise im Cleantech-Bereich ein Ansatz (Global Cleantech Cluster Association), das Schweizer Netzwerk in ein globales Netzwerk aus entsprechenden Branchenverbänden anderer Länder zu integrieren. Weltweit lässt sich so ein gesuchter Ansprechpartner grundsätzlich in zwei Schritten finden (erster Schritt entsprechender Landesverband, zweiter Schritt direkter Kontakt).

- **Einzelunternehmen oder Zentren mit exportrelevanten Dienstleistungsangeboten**

Viele Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen bieten Angebote (Rechtsauskünfte, Logistikberatungen, Übersetzungsbüros, etc.) an, die sich unter anderem auch auf Exportaktivitäten ihrer Kunden beziehen. Ihre Anzahl dürfte sich Schweizweit schätzungsweise auf mehrere hundert Unternehmen belaufen.

Einige dieser Unternehmen stützen ihr Portfolio vorwiegend bzw. fast ausschliesslich auf die Unterstützung von Unternehmen im Export- bzw. Internationalisierungsprozess (vgl. bspw. Fargate AG, rainbow unlimited gmbH, AD Solutions etc.). So verweist S-GE in ihrem Expert Directory aktuell auf 108 Experten im Themenbereich Export und Aussenhandel mit Standort in der Schweiz (Stand: Oktober 2017). Diese Unternehmen unterstützen ihre Kunden bei ihren Internationalisierungsprozessen, bieten Erstberatungen und grundsätzliche oder spezifische Informationen, vertiefte Beratungen, Hilfe bei der Konkretisierung von Exportvorhaben, das Matching mit potenziellen Partnern in Zielländern und Unterstützung bei der Umsetzung der jeweiligen Vorhaben in den Zielländern. Einige davon sind Länder bzw. Kontinent spezifisch aufgestellt (Arab Swiss Consulting ASC, Flare International, rainbow unlimited gmbH etc.), andere themenspezifisch (vgl. Rechtsanwälte, Logistikberatungen etc.). Einige Unternehmen begleiten ihre Kunden auch längerfristig in ihren jeweiligen ausländischen Märkten (vgl. bspw. Flare International in den USA).

In den vergangenen Jahren haben sich zudem auf verschiedene Initiativen hin spezialisierte Beratungsangebote etabliert. Auch zeigt sich, dass kontinuierlich neue Unternehmen entstehen (bspw. Global Gate Partners AG im Jahr 2017, PBP International im Jahr 2016, bajak GmbH 2015, SALT Consulting 2014 etc.). Gleichzeitig finden sich durchaus auch arrivierte Unternehmen mit langjähriger operativer Erfahrung (FPM SA gegründet 1986, RMC Consulting AG 1989, United Machinery AG 1999).

Auch andere, teilweise breiter getragene, Initiativen sind in den vergangenen Jahren entstanden. Als Beispiel kann hier unter anderem das Asia Connect Center der Universität St. Gallen (ACC) genannt werden. Dieses hat zum Ziel, auf Basis seines umfassenden Netzwerkes von Wirtschaftsschulen und Universitäten in Asien ihren Kunden die für alle Internationalisierungsvorhaben notwendige, bedarfsgerechte *Strategic Intelligence* zu vermitteln. Dabei fokussiert das Zentrum auf die spezifischen Bedingungen im Austausch zwischen Asien und der Schweiz. Drei Kompetenzzentren decken hierfür Länderspezifika (China Competence Center, India Competence Center, ASEAN Competence Center) ab, um Schweizer Unternehmen Einstieg und Umsetzung ihrer Internationalisierungsvorhaben auf dem asiatischen Markt zu erleichtern. Gleichzeitig bietet das «Gateway-to-Europe» Lab einen Ansprechpartner für asiatische Unternehmen mit Interesse am Schweizer Markt. Das ASIA CONNECT Center ist eine gemeinsame Initiative der Universität St. Gallen (HSG) und der vier Kantone St. Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden. Neben diesen kantonalen Beiträgen wird das ACC zudem durch Mittel der Neuen Regionalpolitik des Bundes unterstützt.

- **Bildungseinrichtungen**

Das letztgenannte Beispiel weist bereits darauf hin, dass auch seitens der verschiedenen Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen der Schweiz zum Teil viel exportrelevantes Tiefenwissen sowie länderspezifische Vernetzungen vorliegen, die einerseits für themen- oder länderspezifische Aus- und Weiterbildungsangebote aufbereitet oder andererseits zum Teil im Sinne von entsprechenden Beratungsangeboten auch für Unternehmen zugänglich gemacht werden. Als Beispiele können das Zentrum für Afrikastudien genannt werden, den CAS Foreign Affairs & Applied Diplomacy der ZHAW. Die Universität St. Gallen verfügt zudem über einen Hub in Singapore, der als Anlaufstelle genutzt wird, sowohl von Schweizer Stakeholdern der Exportförderlandschaft (bspw. SBH) als auch von exportinteressierten Unternehmen.

Gleichzeitig gibt es einige Institute, die sich auf Exportthemen spezialisiert haben. Hier ist insbesondere die breit aufgestellte Swiss School for International Business (SSIB) als Unternehmen der Industrie- und Handelskammern der Schweiz bekannt, die eigene Lehrgänge mit eidgenössischen und SIHK (Schweizerische Industrie- und Handelskammern) Diplomen und Zertifikatskursen (bspw. zum Exportsachbearbeiter, zum Aussenhandelsleiter etc.), themenspezifische Import / Export Seminare und Workshops (bspw. Spedition und Exportabwicklung, Exportkontrolle, Qualitätskontrolle China etc.) sowie grosse Fachkongresse (bspw. Jahreskongress zum Thema «Zoll und Aussenhandel» der Deutschschweizer Handelskammern) durchführt. Firmeninterne Seminare sowie Beratungsangebote mit Rückgriff auf einen Expertenpool von rund 100 Fachexperten (Zoll, MWST, Warenursprung, Veredelung) runden das SSIB-Angebot ab.

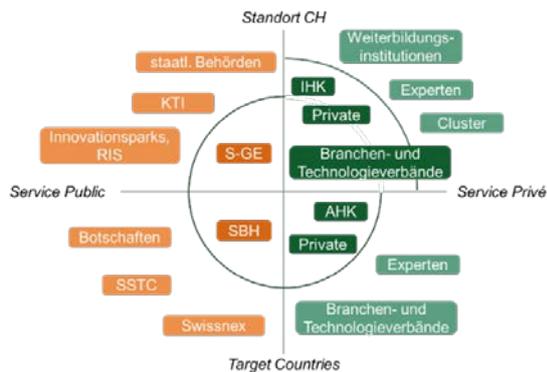
Aber auch andere Bildungseinrichtungen, öffentlich getragene wie auch private Institutionen, zeigen einen Fokus auf Exportfragen, wie beispielsweise die Höhere Fachschule für Aussenwirtschaft, die Conceptum GmbH – Aussenhandel, die Zollschule.ch, die KV Zürich Business School - Export/Import, die Berufsakademie Luzern - Export/Import und andere.

### 2.1.3 Die Aufstellung der Schweizer Exportförderlandschaft

Um die Aufstellung der Schweizer Exportförderlandschaft konkreter erfassen zu können, werden neben der Ausrichtung des jeweiligen Portfolios und der Grundfinanzierung noch weitere Differenzierungsmerkmale betrachtet. Auf Basis des Stakeholder-Mappings lassen sich hierzu unterschiedliche Karten zeichnen. Dies erlaubt eine Strukturierung und Berücksichtigung der involvierten Stakeholder nach ihren Rollen, eigenen Aktivitäten/ Angeboten, ihrer Marktabdeckung, ihren Kundenbeziehungen und auch nach ihrer Beziehung zur S-GE in der Exportförderlandschaft.

Zieht man für eine weitere Differenzierung beispielsweise den Standort der jeweiligen Stakeholder heran und unterscheidet gleichzeitig nach dem jeweiligen Grundauftrag (Service Public oder Service Privé) zeigt sich ein relativ ausgewogenes Bild. Mit S-GE findet sich ein öffentlicher Stakeholder in der Schweiz, der mit den SBH über entsprechende Pendanten in den Target Countries (TC) verfügt. Auch im privaten Bereich finden sich sowohl Player in der Schweiz, im Prinzip als Ansprechpartner vor Ort für exportinteressierte Schweizer Unternehmen, als auch in die TC, wie insbesondere die entsprechenden AHK, aber auch länderspezifisch ausgerichtete Einzelunternehmer als Exportdienstleister.

Abbildung 5: Stakeholder der Exportförderlandschaft nach Standort und Grundauftrag



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/Ecoplan 2017.

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit, die jedoch deutlich weniger klar ausfällt, ist ein Vergleich anhand von Umsatz oder Personal. Hier zeigt sich, dass S-GE ein vergleichsweise starker Akteur ist. Bei den anderen Akteuren der Exportförderlandschaft finden sich nur wenige, die eine ähnliche Grösse aufweisen können. Economiesuisse verfügt insgesamt über etwa 60 Mitarbeitende, die allerdings für alle acht Schwerpunktthemen des Verbands zuständig sind. Andere Unternehmensverbände, swiss export oder die Branchen- und Technologieverbände weisen meist eine sehr kleine Personaldecke auf. Auch die AHK, so unterschiedlich sie organisiert sind, verfügen grossteils nur über einzelnen Mitarbeitende (einige starke AHK wie bspw. die Handelskammer Deutschland Schweiz ausgenommen).

Auch eine Differenzierung zwischen arrivierten und vergleichsweise neuen Akteuren der Exportförderlandschaft ergibt kein klares Bild. Während die Landschaft mit der vorwiegend öffentlich finanzierten S-GE ein relativ stabiles Bild über die letzten Jahrzehnte zeigt und auch AHK und Unternehmensverbände zumindest in den vergangenen beiden Jahrzehnten weitgehend konstant geblieben sind, manifestiert sich bei den Einzelunternehmen, die Exportdienstleistungen anbieten, eine gewisse Dynamik. Hier werden laufend neue Unternehmen gegründet, die bestimmte Aspekte von Exportaktivitäten abdecken. Es zeigt sich somit einerseits ein relativ konstantes Bild, bei dem andererseits insbesondere auf Unternehmensseite kontinuierliche Veränderungen zu finden sind.

Die Stakeholder können auch nach den verschiedenen Aufgabenfeldern, die im Bereich der Exportförderung oder auch der Exportdienstleistungen anfallen können, differenziert werden. Wie im vorherigen Kapitel dargelegt, unterscheiden sich die einzelnen Akteure stark in ihrer spezifischen Ausrichtung. Nur wenige Akteure, wie beispielsweise S-GE, bieten ein recht umfassendes Portfolio an. Die folgende Abbildung zeigt die Schwerpunkte der zentralen Akteure der Exportförderlandschaft im Vergleich.

Abbildung 6 : Inhaltliche Schwerpunkte der einzelnen Akteure der Exportförderlandschaft

	economie-suisse	S-GE	AHK	Branchenverbände	swiss export	Unternehmen als Exportdienstleister	(Weiter-) Bildungsanbieter	Σ
Einwirken auf wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen	+++			++				5
Sensibilisierung von Unternehmen	++	+		+	+			5
Informationsaufbereitung und Zugänglichmachung (Exportchancen, Branchen, TC)	+	+++	+	+++	+			9
Grosse Events, themenspezifische Veranstaltungen	+	+++	+	++	+++		+	11
Aus-/ Weiterbildungen, Workshops, Seminare/Webinare, Schulungen*		++	+	++	+++	+	+++	12
Erstberatungen		+++	+++	++	+	+++		12
Vernetzung und Vermittlung	+	+++	+++	+++	++	+		13
Delegationsreisen	+	++	+	+	+			6
Messeteilnahmen		++	+	++		+		6
Vertiefte Beratung		+	++	+		+++		7
Umsetzungsbegleitung						+++		3

Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ECOPLAN 2017.

Anm.: S-GE bietet keine Weiterbildungen im engeren Sinne an. Sie schult im Rahmen ihrer internen Academy Mitarbeiter im Innen- und Aussennetz (S-GE Mitarbeiter sowie Mitarbeiter der Swiss Business Hubs im Ausland, der Kantone und Wirtschaftsförderungsorganisationen primär im Bereich Standortpromotion, Mitarbeitende von Botschaften und Konsulaten im Bereich Commercial Diplomacy und von bilateralen Aussenhandelskammern). Ergänzend werden vereinzelt Webinare zu aktuellen Themen durchgeführt (bspw. Brexit).

Es wird deutlich, dass in den Bereichen Vernetzung und Vermittlung einerseits sowie Erstberatungen andererseits mehrere Akteure aktiv sind. Auch bei Seminaren und Workshops sowie Events und themenspezifischen Veranstaltungen gibt es ein grosses Angebot. Bei der Umsetzungsbegleitung der Exportvorhaben ist die Intensität der Aktivitäten am geringsten, hier finden sich einige Unternehmen, die sich insbesondere dieser Aufgabe widmen. Die meisten anderen Stakeholder können diese einzelbetrieblichen, operativen Aufgaben nicht übernehmen.

## 2.2 Switzerland Global Enterprise als öffentlicher Exportförderer des Bundes

Wie zuvor dargelegt, setzen S-GE bzw. ihre Rechtsvorgängerinnen bereits seit dem Jahr 1927 die Exportförderung des Bundes operativ um. Das SECO stützt sich dabei auf Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Exportförderung. Die folgenden beiden Kapitel zeigen die Positionierung und gegenwärtige Situation von S-GE in der Exportförderlandschaft der Schweiz. Dabei legen sie in einem ersten Schritt den formalen Auftrag an S-GE und die entsprechenden (rechtlichen) Grundlagen dar. Anschliessend wird gezeigt, wie sich S-GE angesichts dieser Rahmenbedingungen aktuell positioniert. **Dabei wird im Rahmen der vorliegenden Evaluation ausschliesslich der Frage nach der effizienten und auftragskonformen Zusammenarbeit mit Dritten nachgegangen. Die Wirkungen der S-GE Angebote und Aktivitäten bei ihren Kunden werden nicht bewertet (hierzu siehe HTW Chur 2015).**

### 2.2.1 Formaler Auftrag und rechtliche Grundlage von S-GE

Die Exportförderung ist Teil der Wirtschaftspolitik und im Exportförderungsgesetz von 2007 rechtlich verankert. Insbesondere für Schweizer KMU soll die öffentliche Exportförderung (vgl. Exportförderungsgesetz vom 6. Oktober 2000, Art.1) in Ergänzung zu privaten Dienstleistungen

- Exporthürden wie beispielsweise Informationsdefizite oder unzureichende Beziehungsnetze abbauen,

- Markt- und regulatorische Informationen zu unterschiedlichen Exportländern aufbereiten,
- Absatzmöglichkeiten erschliessen,
- branchenspezifische Netzwerke und Kontakte zugänglich machen und
- den Eintritt in ausländische Märkte unterstützen.

Artikel 2 definiert die Stossrichtung der öffentlichen Exportförderung konkreter. Gegenstand der Exportförderung sind insbesondere (i) die *Information* der in der Schweiz ansässigen Unternehmen über Auslandsmärkte, (ii) die *Beratung und Vermittlung* von Kontakten, Geschäftsmöglichkeiten und Geschäftspartnern im Ausland und (iii) die *allgemeine Werbung im Ausland* zu Gunsten schweizerischer Produkte und Dienstleistungen, einschliesslich der Beteiligung an Messen und der Erteilung von Auskünften über Firmen, Marken und Produkte von Anbietern in der Schweiz an ausländische Unternehmen.

Das Exportförderungsgesetz regelt ebenso, dass das SECO einen oder mehrere Dritte mit der Umsetzung der Exportförderung mittels mehrjährigen Leistungsaufträgen beauftragt (Art 3). Gleichzeitig werden im Gesetz die Verpflichtungen des beauftragten Umsetzers der Exportförderung klar umrissen:

- i. Die Exportförderung ist zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Kosten- und Organisationsaufwand zu betreiben;
- ii. Bei der Wahl der Fördermittel ist jeweils das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen;
- iii. Die Aussenstellen sind zu befähigen, im Rahmen dieses Gesetzes wirkungsorientierte Dienstleistungen zu erbringen;
- iv. Die an der Exportförderung beteiligten Stellen sind zu koordinieren und
- v. ein Controllingsystem vorzusehen.

Das SECO hat für diese operative Umsetzung der Exportförderung den privatrechtlichen Verein S-GE betraut. Gemäss Botschaft zur Exportförderung (Schweizerischer Bundesrat 2000, SR 00.024) ist bei der Aufgabenerfüllung durch S-GE unerlässlich, dass S-GE die Leistungen kohärent und subsidiär in die bestehende Exportförderlandschaft integriert. Dies bedeutet, dass S-GE die Angebote und Initiativen weiterer, auch privater Anbieter komplementär ergänzt, verstärkt, diese zur Erbringung bestimmter Leistungen befähigt oder mit diesen Anbietern gemeinsame Leistungen erstellt.

Zur Umsetzung der öffentlichen Exportförderung hat das SECO mit S-GE jeweils vierjährige Leistungsaufträge geschlossen. Der aktuelle Leistungsauftrag umfasst die Periode 2016 bis 2019 und basiert auf der Botschaft über die Standortförderung in diesen Jahren (15.019, Schweizerischer Bundesrat 2015). Der vom Parlament gesprochene Rahmenkredit für die Jahre 2016 - 2019 beträgt 94 Mio. CHF<sup>2</sup>, also etwa 23 Mio. CHF pro Jahr. Wie diese Mittel eingesetzt werden, ist im Leistungsauftrag geregelt. Der Bund spricht somit die Mittel, formuliert die strategischen Linien des Leistungsauftrags und kontrolliert deren Einhaltung und Umsetzung gemäss festgelegtem Controllingsystem. Darüber hinaus nimmt er auf Basis seiner Corporate Governance Grundsätze bewusst und gewollt keinen weiteren Einfluss. Damit ist das rechtliche Verhältnis von S-GE zum Bund ein ausschliesslich Subventionsrechtliches (Abgeltung für die übertragene öffentliche Aufgabe), SGE ist ausserhalb der Bundesverwaltung als grundsätzlich vom Bund unabhängige privatrechtliche Organisation angesiedelt (KPM 2017).

Dem aktuellen Leistungsauftrag liegen strategische Ziele zugrunde, die unter anderem in Bezug auf das Angebot auch die Beziehung zu Dritten thematisieren. Diesbezüglich ist festgehalten: «*Das Angebot ist in Ergänzung zur privaten Initiative unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips konzipiert. Dem „Service Public“ ist angemessene Aufmerksamkeit zu schenken. Private Leistungserbringer werden im Rahmen einer klaren Plattformstrategie einbezogen*» (LV 2016-19). In Bezug auf Kooperationen gelten unter anderem als

---

<sup>2</sup> Von diesem Rahmenkredit wird S-GE aufgrund diverser Kürzungen (u.a. Querschnittskürzungen über alle Instrumente des Bundes) lediglich max. CHF 84.6 Mio. inkl. MWST erhalten. Also insgesamt knapp CHF 10 Mio. weniger als das Parlament gesprochen hat.

strategische Ziele, dass (i) S-GE in der Exportförderung die gesamtschweizerische Koordination aller am Innen- sowie am Aussennetz beteiligten Interessensträgern sicherstellt, sofern diese koordinationswillig und -fähig sind, und Kooperationen unter ihnen fördert, und (ii) dass S-GE regelmässig den Dialog mit anderen gewichtigen und an der Exportförderung beteiligten privaten Organisationen führt und dem SECO über dessen Ergebnisse berichtet (ebd.). Ergänzend werden weitere strategische Ziele zur Wirksamkeit und der Mittelbeschaffung vorgegeben. Diesbezüglich ist vor allem das dritte Ziel für die vorliegende Evaluation relevant: S-GE muss Drittmittel auf Grundlage einer klar definierten Strategie und ohne die übergeordneten Interessen des Bundes und/oder die „Neutralität“ von S-GE zu gefährden (ebd.), akquirieren.

Auf Basis der strategischen Zielsetzungen konkretisiert die Leistungsvereinbarung die zu erbringenden Leistungen von S-GE. Dabei wird nochmals auf die notwendige Einhaltung der Subsidiarität bei der Umsetzung der öffentlichen Exportförderung hingewiesen. Diesbezüglich wird festgehalten, dass S-GE ihre Exportförderleistungen in Ergänzung zu privaten Initiativen erbringt. Die Angebote haben zudem a) dem übergeordneten Interesse der Schweiz zu dienen und dürfen b) nicht von anderen privaten Anbietern mit kommerziellen Interessen in vergleichbarer Weise angeboten werden. Auch darf S-GE mit diesen Aktivitäten c) Anbieter von ergänzenden und nichtgewinnorientierten Förderleistungen nicht übermässig konkurrieren. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit einer Vernetzung mit anderen Akteuren eines professionellen Partnermanagements und einer Qualitätssicherung im Netzwerk angesprochen. Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Grundlagen und Einordnung der Aufgaben von S-GE finden sich in der Studie von Lienhard et al. (2012) zur Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung sowie in einem aktuellen Rechtsgutachten von KPM zur S-GE (2017).

In Folge werden die Leistungen von S-GE im Detail dargelegt. Im Prinzip stützen sich die Aktivitäten von S-GE zur Exportförderung auf drei Säulen (vgl. LV 2016-2019, SECO 2016):

1. *Leistungen zugunsten exportierender und exportwilliger Unternehmen:*

S-GE bietet Dienstleistungen wie Information, Beratung, Vernetzung und Kontaktanbahnung an. Generell werden sowohl allgemeine als auch spezifische Dienstleistungen angeboten, die sich auf alle unterschiedlichen Phasen des Exportprozesses (Vorbereitung, Markteintritt, Vertrieb etc.), aber auch auf länder- oder branchenspezifische Herausforderungen beziehen. Bei klar unternehmensspezifischen, ausschliesslich einzelbetrieblich relevanten Fragestellungen werden entsprechende Entgelte erhoben. Zudem werden Messeauftritte organisiert oder auch durch die von S-GE unabhängigen Messe- und Projektkommission (MPK) gefördert, die von der S-GE organisatorisch, administrativ unterstützt wird und deren Fördermittel sich aus einem proportionalen Anteil des S-GE Budgets speisen.

2. *Koordinationsleistungen:*

Neben unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist zweitens die Koordinations- und Netzwerkarbeit eine zentrale Aufgabe von S-GE in der Exportförderung. Im Sinne ihrer Plattformfunktion muss sich S-GE sowohl mit ihren innerschweizerischen Partnern, Anlaufstellen und anderen für die Exporttätigkeit von Unternehmen relevanten Akteuren (bspw. IHK, Verbände, kantonale Wirtschaftsförderstellen, branchenspezifische Netzwerke, fokussierte Exportplattformen anderer Anbieter, swiss export, SERV etc. als „Innennetz“) abstimmen und vernetzen. Auch das „Aussennetz“ (LV 2016-2019) mit seinen länderspezifischen und firmennahen Anlaufstellen im Ausland (bspw. Swiss Business Hubs, bilaterale Handelskammern, AHK, Swisscham etc.) ist zu koordinieren, zu stärken, teilweise fachlich zu führen (SBH) und zu unterstützen. Neben dem eigenen Innen- wie Aussennetz gilt es zudem, sich mit weiteren Institutionen und Organisationen, die im weiteren Feld der Exportförderung tätig sind, aktiv zu koordinieren und abzustimmen (bspw. Fargate etc.). Auch ein aktuelles Netzwerk an Experten zu unterschiedlichen Themenstellungen (Juristen, Marketingexperten etc.) ist von grosser Bedeutung, um die Vermittlungsaktivitäten sicherzustellen.

### 3. Leistungen für die Bundesverwaltung:

In Ergänzung zur operativen Umsetzung der Exportförderung ist S-GE ebenso für eine inhaltlich, fachliche Auseinandersetzung mit den Entwicklungen und Bedingungen der Exportförderung zuständig. Durch unterschiedliche Gremienarbeit, aber auch durch interne Reflexionen sollen sowohl das eigene Angebot kontinuierlich und vorausschauend konzeptionell angepasst und weiterentwickelt werden als auch Inputs für die Exportförderung(spolitik) im Allgemeinen gegeben werden. Wie bei vielen anderen Service-Public-Leistungen stellt hier gegenwärtig unter anderem der intermodale Wettbewerb eine Herausforderung dar (Stichwort Digitalisierung, vgl. Trinker et al. 2014), auf die S-GE bereits durch unterschiedliche Angebote zu reagieren versucht. Gleichzeitig wird in diesem Teil des Leistungsauftrags auch festgehalten, dass S-GE in ihren Publikationen angemessen auf die Beteiligung des Bundes hinweisen muss und sowohl SECO als auch SERV in den Publikationen für KMU angemessen berücksichtigt werden müssen.

In diesem Sinne ist einerseits - soweit möglich - eine aktive Kooperation zur Nutzung von Synergien und Komplementaritäten anzustreben (vgl. „positive Koordination“ nach Scharpf 1993) und andererseits zumindest eine Koordination, Abstimmung, Vermittlung oder Förderung zur Sicherung eines kohärenten, subsidiären Angebots anzustreben (vgl. „negative Koordination“ nach Scharpf ebd.). Mit ihrer neuen Strategie greift S-GE unter anderem diese Herausforderung auf, indem sie ihre Plattformfunktion stärken und ausbauen will (S-GE 2016).

In Ergänzung zum Leistungsauftrag mit dem SECO wird seit 2014 auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle eine tripartite Vereinbarung zwischen SECO, EDA und S-GE geschlossen. Diese regelt die Zuständigkeiten und die operationelle Zusammenarbeit unter den drei Partnern. So werden die Swiss Business Hubs (SBH), welche für die Export- und Investitionsförderung für S-GE aktiv sind, vom EDA finanziert. Die Fachverantwortung für die SBH trägt jedoch S-GE. Hierfür werden jährliche Target Agreements und Leistungsvereinbarungen mit den betroffenen Vertretungen abgeschlossen. Das EDA verzichtet auf die Weiterverrechnung der jährlichen Kosten der SBH an S-GE. Im Gegenzug verpflichtet sich S-GE zur Schulung des SBH Personals sowie des Personals von Handelsdiensten. Darüber hinaus sind in Ländern ohne SBH auch Trainings für das Personal der Schweizer Botschaften und der Handelskammern vorgesehen (Schweizerischer Bundesrat 2015, Kapitel 5.2.5).

Die Steuerung der S-GE erfolgt somit weitgehend durch den entsprechenden Leistungsauftrag, das darin festgehaltene Controllingssystem und durch dort verankerte weitere Möglichkeiten der Einflussnahme. Über den Leistungsauftrag hinaus kann und will der Bund S-GE gemäss seiner Corporate Governance Grundsätze wenig Vorgaben machen. Er lagert die Umsetzung der Exportförderung bewusst aus und verbleibt auf einer übergeordneten Steuerungsebene. Der Verein S-GE ist hinsichtlich Organisation und Handeln als rein privatrechtliche Organisation autonom, der Bund wirkt ausdrücklich nicht direkt auf den Verein S-GE, d.h. auf dessen Organisation und dessen Entscheidungen, ein (KPM 2017).

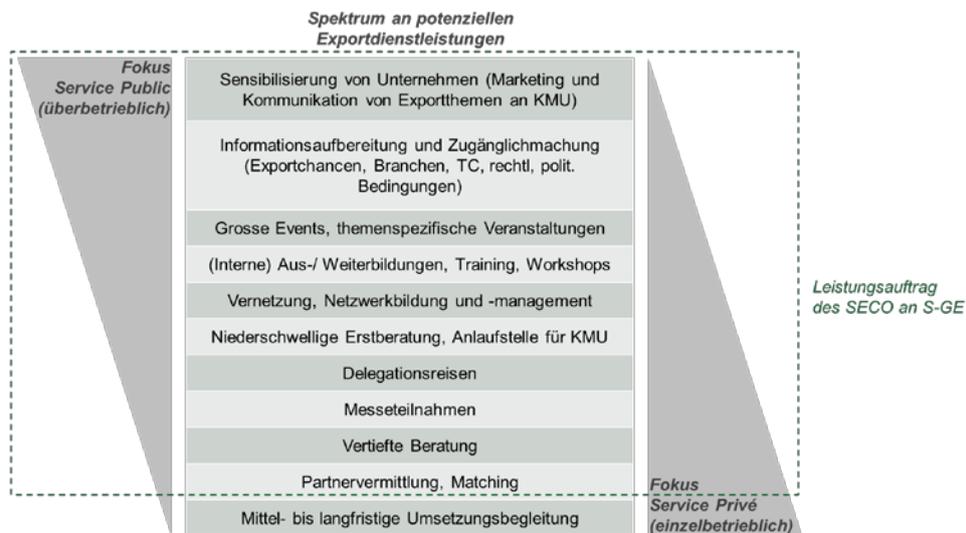
#### 2.2.2 Abgrenzung des Service-Public-Bereichs

Der Leistungsauftrag des Bundes an S-GE zur Umsetzung der öffentlichen Exportförderung ist somit das zentrale Steuerungsinstrument. Angesichts der verschiedenen gesetzlichen wie formalen Grundlagen und Anforderungen, die die öffentliche Exportförderung der Schweiz einzuhalten hat (Exportförderungsgesetz, Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 etc.), ist er umfassend ausgestaltet und formuliert (KPM 2017). Gleichzeitig steckt der aktuelle Leistungsauftrag des SECO an S-GE eine breite Palette an Exportförderungsdienstleistungen ab, die grossteils, aber nicht ausschliesslich als Service-Public-Angebote zu verstehen sind. Gemäss aktuellem Rechtsgutachten «ist nicht klar, ob alle Leistungen der Leistungsvereinbarung noch im Bereich von "Service Public" liegen» (KPM 2017:50).

Eine breit abgestützte Definition und Abgrenzung des Service-Public-Bereichs besteht nicht, weder generell noch speziell für den Wirtschaftsförderungsbereich. Auch beim Bund ist der Service-Public-Bereich weder rechtlich noch konzeptionell klar definiert (KPM 2017:50). Im Allgemeinen beinhaltet der Service Public ein bestimmtes Grundversorgungsangebot an Gütern und Dienstleistungen mit einem speziellen öffentlichen Interesse, zu dem alle Unternehmen in allen Landesteilen kostenfrei oder zu einem günstigen Preis Zugang haben (vgl. u.a. Thierstein/ Abegg 2001). Demgemäss wird er auch für den Bereich der Exportförderung so verstanden, dass er grundsätzliche überbetriebliche Bedürfnisse der KMU abdeckt und abnimmt, je weiter man auf die einzelbetriebliche Ebene und damit in den Service Privé kommt (vgl. Abbildung 7). Angesichts der Tatsache, dass im Exportförderbereich nur in bestimmten Nischen kostendeckend gearbeitet werden kann und Exportfirmen mit tiefen Margen zu kämpfen haben, ist öffentliche Exportförderung im Sinne von Service Public von Bedeutung, solange sie sich auf die wichtige, aber wenig gewinnbringende Grundlagenarbeit konzentriert und deren Bearbeitung allen, KMU wie anderen Exportdienstleistern, zugänglich macht. Als Service Privé werden demnach all jene Angebote verstanden, die sich an einzelne Betriebe richten und marktfähig sind.

Eine scharfe Abgrenzung zwischen Service Public und Service Privé ist nicht möglich, es wird hier immer einen fließenden Übergang und damit Graubereiche geben (KPM 2017:50). Einige Aktivitäten, die S-GE gemäss Leistungsauftrag zu erbringen hat (bspw. «Unterstützung von Unternehmen bei der Planung und Abwicklung von Exportgeschäften», SECO 2016), bewegen sich in diesem Graubereich zwischen Service Public und Service Privé. Es kann nicht immer exakt abgegrenzt werden, wo gemeinwohlorientierte Bedürfnisse exportorientierter Unternehmen bestehen, welche von Privaten nicht (bereits) hinreichend befriedigt werden können. Um ein möglichst lückenloses Angebot sicherzustellen, finden sich ab und zu Angebote von S-GE und in der Exportförderung tätigen Drittanbietern, die in den gleichen Teil- und Randgebieten (bzw. «Graubereichen») erbracht werden. Hier sichern die weiteren Vorgaben des Leistungsauftrags zur Plattformfunktion und zur Subsidiarität, dass S-GE ergänzend und komplementär vorgehen muss.

Abbildung 7: Spektrum an potenziellen Exportdienstleistungen im Spiegel des Leistungsauftrags



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ECOPLAN 2017.

Doch selbst wenn nicht alle Leistungen, die im Leistungsauftrag des Bundes genannt und definiert sind, klar dem Service-Public-Bereich zuzuordnen sind, erfolgen diese im Rahmen des Bundesauftrags. Da-

mit können sie gemäss aktuellem Rechtsgutachten (KPM 2017:27) keine eigenwirtschaftlichen Dienstleistungen von S-GE darstellen. «*Alles, was in den Leistungsvereinbarungen als Leistung beschrieben wird, kann per se nicht eigenwirtschaftliche Tätigkeit von S-GE sein. Anders ausgedrückt ist als eigenwirtschaftliche Leistung zu betrachten, was S-GE ausserhalb des Bundesauftrags an Dienstleistungen auf eigene Rechnung anbietet*» (ebd.). Gleichzeitig ist hier zu bedenken, dass eine eigenwirtschaftliche Tätigkeit von S-GE neben dem Bundesauftrag in erheblichem Masse eingeschränkt wird (Verträglichkeit mit dem Bundesauftrag, Datenschutzrecht, Wettbewerbsrecht, Immaterialgüterrecht etc.), obwohl S-GE als privatrechtlicher Verein grundsätzlich über eine Organisations- und Handlungsautonomie verfügt (KPM 2017:50). Gemäss aktuellen Angaben führt S-GE bislang wenig bis keine eigenwirtschaftlichen Aktivitäten, d.h. Aktivitäten ausserhalb des Bundesauftrags und auf eigene Rechnung durch. Das heisst, alle Aktivitäten erfolgen im Rahmen des Bundesauftrags<sup>3</sup>; eventuelle Kostendeckungsbeiträge und Einnahmen aus diesen Aktivitäten müssen wieder ausschliesslich für Aktivitäten im Bundesauftrag genutzt werden.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eigenwirtschaftliche Leistungen nicht mit entgeltlichen Leistungen gleichzusetzen sind: Auch Leistungen im Rahmen des Bundesmandats sind teilweise kostenpflichtig. Gemäss Leistungsvereinbarung sind derartige Kostendeckungsbeiträge bei bestimmten Angeboten explizit vorgesehen (KMP 2017:27).

### 2.2.3 Fokus auf formale Vorgaben zur Subsidiarität, Kooperation und Koordination

Wie dargelegt, finden sich in vielen der rechtlichen Vorgaben für S-GE klare Forderungen zur Subsidiarität des S-GE Leistungsangebots, zur Notwendigkeit in Kooperation mit anderen vorzugehen und die Leistungserbringer in der Exportförderlandschaft zu koordinieren. Diese Forderung zieht sich durch alle Rechtsgrundlagen von S-GE: ausgehend von der Botschaft zum Exportförderungsgesetz, im Exportförderungsgesetz selbst, im ebenfalls relevanten Subventionsgesetz, in den Corporate-Governance Grundlagen des Bundes, in der Botschaft für die Standortförderung 2016-2019 sowie in der aktuellen Leistungsvereinbarung zwischen SECO und S-GE.

#### Konkretisierung der Subsidiaritätsanforderung

Gleichzeitig ist es schwierig zu konkretisieren, was subsidiäres Vorgehen im Aufgabenbereich der Exportförderung bedeutet. Das aktuelle Rechtsgutachten hat festgehalten, dass es diesbezüglich wohl auch immer Unschärfen geben wird (KPM 2017). Auch andere Studien weisen darauf hin, dass Subsidiarität unter den heutigen Rahmenbedingungen und für das Aufgabenfeld der Exportförderung nicht klar definiert ist (vgl. u.a. Lienhard et al. 2012). Die rechtliche Tragweite des Subsidiaritätsprinzips und dessen Steuerungswirkung sind umstritten; es vermittelt keinen individualrechtlichen Anspruch, wird teilweise eher als rechtspolitische Maxime behandelt (KPM 2017).

Im Sinne einer generellen Definition kann Subsidiarität als Prinzip verstanden werden, das die eigene Leistung der Unternehmen in den Vordergrund stellt. Das heisst in Konsequenz (vgl. Ehrenzeller et al. 2016, Waschkuhn 2013), dass die betrachtete (öffentliche) Organisation nur in solchen Fällen aktiv werden darf, wo die Möglichkeiten des einzelnen Unternehmens oder einer selbstorganisierten Gruppe, um die entsprechende Aufgabe zu lösen, ...

- vi. nicht ausreichen,
- vii. mit erheblichen Hürden und Problemen verbunden ist oder
- viii. eine öffentliche Aufgabenübernahme/-unterstützung mit grossem Mehrwert verbunden ist.

Auch wenn eine dieser drei Situationen vorliegt, darf die Organisation nur bedingt aktiv werden. Der Hilfe zur Selbsthilfe ist stets Vorrang vor einer unmittelbaren Aufgabenübernahme durch den Staat

---

<sup>3</sup> Die Mitgliederaktivitäten werden nach Angabe von S-GE kostendeckend ausschliesslich aus den Mitgliedsbeiträgen finanziert.

oder durch einen öffentlich finanzierten Leistungserbringer einzuräumen (Alisch et al. 2013). Somit sollten erst grössere Gruppen (von Unternehmen) die entsprechenden Aktivitäten setzen. Ist dies nicht möglich oder der Fall, können sukzessive entweder öffentliche Kollektive oder höhere Ebenen einer Organisationsform subsidiär eingreifen. Das heisst, die öffentliche Hand kann in diesem Fall

- regulierend,
- kontrollierend oder
- helfend / fördernd (mit) aktiv werden.

Eine negative Interpretation von Subsidiarität besagt folglich, dass sich die öffentliche Hand nur dann wirtschaftlich betätigen darf, wenn die privaten Unternehmen nicht im Stande sind, die notwendigen Aufgaben zu erfüllen (Lückenbüsserfunktion). Als negative Seite des Subsidiaritätsprinzips lässt sich somit gewissermassen eine «Funktionssperre für die öffentliche Hand» ausmachen. Bei einer positiven Formulierung von Subsidiarität übernehmen die öffentlichen Organisationen eine Vorreiterfunktion (Enabling), durch die eine Leistungserbringung der Privaten erst möglich oder erst in der notwendigen Qualität oder Quantität möglich wird. Als positive Seite des Subsidiaritätsprinzips lässt sich somit Subsidiarität gewissermassen als «Hilfe / Unterstützung durch öffentliche Hand» einstufen (vgl. Alisch et al. 2013).

Vor diesem Hintergrund und auf Basis der formalen Vorgaben (insbes. Leistungsvereinbarung 2016-2019) lässt sich die Subsidiaritätsanforderung an S-GE in folgenden sukzessiven Kriterien zusammenfassen:

- Keine Doppelung im Angebot, sondern höchstens Ergänzung zur privaten Initiative (mit kommerziellen Interessen);
- Keine «übermässige» Konkurrenz zu nicht gewinnorientierten Förderleistungen anderer Anbieter (SECO 2016);
- Wenn keine anderen Angebote bestehen und möglich sind, Enabling der anderen Anbieter, Befähigung zur Erbringung der Leistungen, Unterstützung;
- Wenn das nicht zu dem notwendigen Angebot führt, eigene Leistungserbringung mit Einbezug der privaten / anderen Leistungserbringer (professionelles Partnermanagement«)
- Fokus auf Service Public Angebote, die dem übergeordneten Interesse der Schweiz dienen;

### **Konkretisierung zur Koordinationsvorgabe**

Die Einbettung in eine Landschaft unterschiedlicher Akteure mit teilweise ähnlichen Aufgaben und wechselseitigen Abhängigkeiten und Bezügen erfordert Koordination. Ergänzende Koordinationsmechanismen und -prozesse werden insbesondere in den Fällen notwendig, in denen weder Markt noch Hierarchie die notwendige Koordination regeln kann. Dann sind Koordinationsaktivitäten im Sinne einer «strukturierten Selbstkoordination» gefordert. In Bezug auf Koordination wird meist zwischen positiver und negativer Koordination unterschieden (vgl. Scharpf 1993). Positive Koordination bezieht sich demnach auf die (pro)aktive Abstimmung und Nutzung von Komplementaritäten, («wohlfahrtsmaximierend»). Sie stellt einen aktiven Versuch dar, Effektivität und Effizienz zu steigern. Hierfür sind in den meisten Fällen multilaterale Verhandlungen oder auch Projektgruppen zur gemeinsamen Steigerung des Gesamtnutzens durch die gewählte Koordination notwendig. Negative Koordination hingegen manifestiert einen deutlich geringeren Anspruch an Koordination. Sie dient ausschliesslich der Vermeidung von Doppelspurigkeiten und damit negativen externen Effekten eines gänzlich unkoordinierten Vorgehens. Demzufolge soll sie «Störungen» durch andere vermeiden und wird in der Regel durch bilaterale Abstimmungsgespräche, bei denen die Handlungsoptionen der einzelnen meist nicht grundsätzlich zur Disposition stehen, umgesetzt.

Der Koordinationsauftrag an S-GE zieht sich ebenfalls durch alle formalen, rechtlichen Grundlagen, von der Botschaft zum Exportförderungsgesetz, über Art. 5 des Exportförderungsgesetzes hin zu den

detaillierten Vorgaben im Rahmen der Leistungsvereinbarung (SECO 2016). Hierbei wird zudem zwischen Koordinationsaufgaben in Hinblick auf das Aussenetz und jenen in Hinblick auf das Innernetz differenziert. In Summe lässt sich der Koordinationsauftrag an S-GE mit folgenden Kriterien zusammenfassen:

- Koordination der an der Exportförderung beteiligten (koordinationswilligen und –fähigen) Stellen (Plattform-Funktion);
- Vernetzung der anderen Anbieter zur (eigenen) Leistungserbringung (Plattform-Funktion);
- Verbreitung und Vermittlung der Angebote und Dienstleistungen der verschiedenen an der Exportförderung beteiligten Stellen/ Akteure (Plattform-Funktion);
- Erhöhung der Transparenz im Aussenwirtschaftsangebot und damit auch der Zugänglichkeit der einzelnen Angebote;
- Regelmässiger Dialog mit allen gewichtigen Akteuren im Exportförderungsbereich;

### **Konkretisierung des Kooperationsauftrags**

Die Grundlagen zur öffentlichen Exportförderung durch S-GE weisen zudem darauf hin, dass die entsprechenden Service Public Leistungen in enger Kooperation erfolgen müssen, sowohl in Kooperation mit anderen öffentlichen Einrichtungen von Bund oder Kantonen, als auch in Kooperation mit privaten Akteuren.

Kooperation stellt dabei, ähnlich wie Koordination, einen recht breiten Begriff dar und kann sich auf ganz unterschiedliche Handlungen und Prozesse beziehen. Trotz dieses breiten Verständnisses lassen sich grundsätzliche Merkmale folgendermassen zusammenfassen:

- Bewusste, explizit vereinbarte, jederzeit einseitig kündbare, auf einen gemeinsamen Zweck / Durchführung abgestellte Zusammenarbeit;
- von mindestens zwei voneinander unabhängigen Organisationen, die jedoch reziproke, in irgendeiner Form interdependente / gekoppelte Beziehungen aufweisen;
- freiwillig und gleichberechtigt;
- realistische Erwartung, dass durch die Zusammenarbeit ein – gegenüber dem jeweils individuellen Vorgehen – höherer Grad der Zielerfüllung erreicht werden kann (Mehrwert);
- keine Aufgabe der wirtschaftlichen Selbstständigkeit im Verhältnis zueinander (nur in Teilbereichen Akzeptanz eingeschränkter, weil gemeinsamer Entscheidungsmacht);
- vertragliche Regelungen sind dabei nicht zwingend notwendig;

Zusammenfassend lässt sich Kooperation somit nach Friese (1998) folgendermassen definieren: «Kooperation ist die freiwillige Zusammenarbeit von rechtlich selbstständigen Organisationseinheiten, die ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit partiell zugunsten eines koordinierten Handelns aufgeben, um angestrebte Unternehmensziele im Vergleich zum individuellen Vorgehen besser erreichen zu können». Dabei können die eingegangenen Kooperationen deutliche Unterschiede aufweisen. Mögliche Merkmale können die Zeitdauer, die Bindungsintensität (formlos, vertraglich, finanziell etc.), die Anzahl der Kooperationspartner (bilateral, trilateral, Netzwerk), die Richtung (vertikal, horizontal), die Art der Zusammenarbeit (Absprachen, gemeinsame Zielerreichung, gemeinsame Umsetzung / Prozess) oder der inhaltliche Fokus sein (ebd.).

Diesbezüglich finden sich in den Vorgaben an S-GE ebenfalls teilweise recht deutliche Aussagen. Insbesondere in der Leistungsvereinbarung, aber auch schon in den Gesetzen und Botschaften wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass Kooperation und die Nutzung von Synergien im Vordergrund stehen müssen und keine Konkurrenz aufgebaut werden darf. Gemäss Botschaft zum Exportförderungsgesetz, muss der Exportförderer im Netzwerk arbeiten und offen mit allen kompetenten und interessierten Partnern im Innen- und Aussenetz kooperieren. Zur Erfüllung seiner Aufgaben muss er zudem, wenn immer möglich, kompetente Leistungserbringer von aussen beiziehen. In dieser Stossrichtung konkretisiert die Leistungsvereinbarung weiter, dass S-GE zur Koordination und im Interesse

der Effizienz / Leistungsfähigkeit institutionalisierte oder projektbezogene Kooperationen anstrebt. Auch wird die Erwartung des Bundes unterstrichen, dass sich S-GE als bundesnahe Organisation mit den Anliegen der Akteure der Exportförderung gebührend auseinandersetzt und durch eine angemessene Kommunikation auf Synergie- und Kooperationsmöglichkeiten sowie auf private Angebote von anderen Leistungserbringern aufmerksam macht (SECO 2016, Kap. 3).

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Kooperationsvorgabe für S-GE mit folgenden Kriterien zusammenfassen:

- S-GE arbeitet im Netzwerk und wenn immer möglich mit Einbindung anderer Anbieter im Exportförderungsbereich;
  - Institutionelle und projektbezogene Zusammenarbeit;
  - Aktive Nutzung potenzieller Synergien und vorliegender Kompetenzen bei anderen Exportförderungsakteuren zur Steigerung der Effizienz und Leistungsfähigkeit;
- Stete Identifikation (Screening) und Kommunikation von potenziellen Synergien und von Kooperationsmöglichkeiten;
- Etablierung und Weiterentwicklung von entsprechenden Kooperationsvereinbarungen.

#### 2.2.4 Aktuelle Positionierung von S-GE

Aus der vormaligen Osec wurde im Jahr 2013 Switzerland Global Enterprise (S-GE). S-GE ist als privatrechtlicher, nicht gewinnorientierter Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches organisiert. Der Verein bezweckt gemäss seinen Statuten die Förderung der schweizerischen Aussenwirtschaft sowie der internationalen Tätigkeit schweizerischer Unternehmen, insbesondere durch Export-, Import- und Investitionsförderung (S-GE 2013). Er weist aktuell (Jahresende 2016) 2'274 Mitglieder auf, mit verrechneten Mitgliedsbeiträgen von 1.4 Mio. CHF. Neben seiner Zentrale in Zürich verfügt S-GE noch über Standorte in Lausanne und Lugano. Aktuell nutzt ein Mitarbeiter von S-GE zudem die Infrastruktur der Handelskammer beider Basel HKBB, damit S-GE auch in der Nordwestschweiz als Ansprechpartner vor Ort präsent ist. An allen Standorten gemeinsam beschäftigte S-GE Ende 2016 im Exportbereich 102 Mitarbeitende (87.7 VZÄ)<sup>4</sup> (S-GE 2017b). Insgesamt wurde in der Jahresrechnung 2016 ein Betriebsertrag in Höhe von 41.2 Mio. CHF ausgewiesen (ebd.). Der Verwaltungsrat von S-GE führt Switzerland Global Enterprise auf strategischer Ebene, wählt die Geschäftsleitung, legt die Grundzüge der Organisation fest und definiert die Grundsätze der finanziellen Führung. Der Verwaltungsrat besteht aus sieben bis neun Mitgliedern, mindestens sechs Mitglieder des Verwaltungsrates sind Wirtschaftsvertreter. Der Verwaltungsrat konstituiert sich selbst. Die Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin erfolgt durch die Generalversammlung und muss vom Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF genehmigt werden (ebd.).

Für den Bund übernimmt S-GE Aufgaben in der Standortpromotion sowie in der Exportförderung, die beide mittels separaten subventionsrechtlichen Leistungsaufträgen gesteuert werden. Im Bereich Standortpromotion sind zudem die Kantone wichtige Ansprechpartner und auch Auftraggeber für S-GE. Die gemeinsame Bearbeitung der beiden Aufgabenfelder für den Bund verspricht wichtige Synergien, gerade auch im Aussennetz.<sup>5</sup>

Die Angebote und Aktivitäten von S-GE im Exportbereich werden von den Kunden relativ konstant überwiegend gut bis sehr gut beurteilt, wie die laufenden erhobenen Feedbacks der Kunden belegen.

---

<sup>4</sup> Zusätzlich beschäftigte S-GE Ende 2016 noch 5 Mitarbeitende (4.4 VZÄ) im Bereich Standortpromotion (S-GE 2017b).

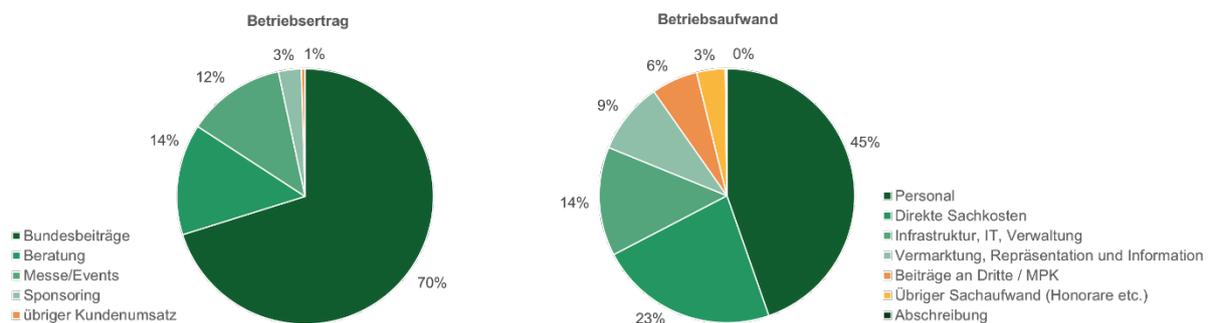
<sup>5</sup> S-GE ist beispielsweise von Switzerland Innovation beauftragt, in den Jahren 2017 und 2018 Switzerland Innovation mit den fünf Innovationsparks drei Zielmärkten bekannt zu machen und konkrete F&E-Projekte zu identifizieren und an die Innovationsparks zu übermitteln.

Auch eine Wirkungsevaluation, die im Jahr 2015 von der HTW Chur durchgeführt wurde, attestierte in Summe eine gute Wirkung der S-GE Aktivitäten bei den (KMU-)Kunden.

Wie zuvor erwähnt, wurde vom Parlament für den Export-Bereich für die Leistungsperiode 2016-2019 ein Rahmenkredit in Höhe von 94 Mio. CHF gesprochen. Davon wird S-GE aufgrund diverser Kürzungen (u.a. Querschnittskürzungen über alle Instrumente des Bundes) maximal CHF 84.6 Mio. inkl. MWST erhalten (somit knapp 10 Mio. CHF weniger als das Parlament gesprochen hat). Seit 2016 hat S-GE zudem ein zusätzliches Mandat von BAFU, BFE und SECO zur Exportförderung im Cleantech Bereich, das im Prinzip die S-GE interne Weiterführung der ehemaligen Cleantech Plattform darstellt. Hierfür stehen S-GE rund 600'000 CHF zur Verfügung, rund 300'000 CHF sind zusätzliche Bundesbeiträge vom BFE / BAFU, die restlichen 300'000 CHF stammen aus dem ordentlichen Exportkredit (S-GE 2017a).

Im Jahr 2016 belief sich der Umsatz von S-GE im Export-Bereich auf fast 28 Mio. CHF (S-GE 2017). Die Zusammensetzung auf die verschiedenen Kostenstellen ist in der folgenden Abbildung, sowohl für den Betriebsertrag als auch für den Betriebsaufwand, dargestellt. Die Aktivitäten von S-GE in der Export Promotion beruhen zu 70 % auf den direkten Bundesbeiträgen. Ein gutes Viertel wird aus Kundenum-sätzen generiert. Hiervon wird ein Grossteil unmittelbar im Zusammenhang mit der Erfüllung der Bundesaufgaben erwirtschaftet (bspw. durch Service Public Angebote mit Kostendeckungsbeiträgen etc.). Insgesamt stammen rund 90-95% der Betriebsmittel von S-GE vom Bund oder werden bei der Ausführung der Bundesmandate generiert (vgl. KPM 2017). Einige Posten wie Messen sind zudem grossteils als Durchlaufposten anzusehen, die entsprechend den Kunden weiterverrechnet werden.

Abbildung 8: S-GE Umsatz im Bereich Export-Promotion im Jahr 2016



Quelle: Eigene Auswertung IMP-SG/ECOPLAN auf Basis des Jahresabschlusses von S-GE (S-GE 2017a).

Aufgrund des Bundesauftrags hat S-GE aktuell drei Zielgruppen, die sie mit unterschiedlichen Aktivitäten und Angeboten ansprechen muss. Alle ihre Aktivitäten haben dabei zum gemeinsamen Ziel, ein effizientes und bedarfsgerechtes Unterstützungssystem für Schweizer KMU zu allen Fragen des Exports sicherzustellen. Dafür wendet sich S-GE mit bestimmten (subsidiären) Aktivitäten direkt an einzelne Unternehmen (Zielgruppe Einzelunternehmen), für andere Fragen muss sie gemäss Auftrag, die anderen Stakeholder der Exportförderlandschaft koordinieren und mit ihnen kooperieren (Zielgruppe Exportdienstleister) (siehe dazu folgendes Kapitel). Und zuletzt muss sie sich für den Bund mit den Herausforderungen und Entwicklungen im Exportbereich auseinandersetzen und diese den verschiedenen Bundesstellen kommunizieren (Zielgruppe Bundesstellen).

Fokussiert auf die Zielgruppe der Unternehmen, lässt sich das aktuelle Portfolio von S-GE in folgende Elemente gliedern:

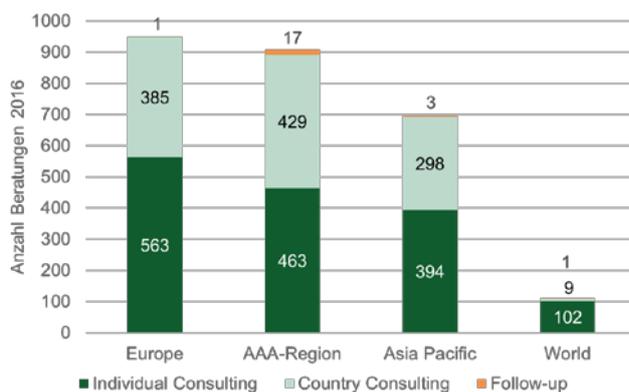
- Informationen aufbereiten und zugänglich machen (Recherchen, Analysen, Webinars etc.)

- Kommunikation und Marketing im Hinblick auf Exportnotwendigkeiten und -fragen (Social Media, Newsletter, Website, Publikationen etc.)
- Veranstaltungen und Events zur Information und zur Vernetzung (sowohl eigene wie das AWF aber auch in Kooperation mit Partnern wie bspw. die Exportdialoge mit den IHK, exporter demain! oder Veranstaltungen in den Fokusbranchen)
- Delegationsreisen und Besuche, Events in TC
- Kostenlose Erstinformation für Einzelunternehmen (meist über ExportHelp, kostenfrei bis max. 1h)
- Kostenlose Basisberatung zu spezifischen Exportvorhaben (kostenfrei bis max. 90 min)
- Kostenpflichtige Detailberatung
- Vermittlung von Experten oder potenziellen Partnern (Expert Directory / Certified Experts, Matching über SBH etc.)

Ein wichtiger Baustein im Kundenkontakt sind die Beratungsangebote. Neben den kostenfreien Erstinformationen, insbesondere im Rahmen von ExportHelp, werden im Rahmen der Basis- und der Detailberatung die Kundenkontakte vertieft. Im Jahr 2016 wurden rund 2'500 solcher individuellen Beratungsgespräche durchgeführt, etwas weniger als die Jahre zuvor. Kostenpflichtige Exportprojekte wurden knapp 800 durchgeführt, wobei im Jahr 2016 vor allem Marketing Support vor Ort, Fact Finding Missions und die Suche nach Distributionspartnern nachgefragt wurden (S-GE 2017).

Bei den Beratungen differenziert S-GE zudem danach, wie die Gespräche geführt werden bzw. in welchem Rahmen diese stattfinden. Die folgende Abbildung zeigt, dass es sich vorwiegend um individuelle Beratungsgespräche vom Länderconsultant in der Schweiz mit dem Kunden handelt (Individual Consulting / IC). Ergänzend dazu findet eine Vielzahl an Beratungsgesprächen im Rahmen der Länderberatungswochen unter Anwesenheit eines Mitarbeitenden des lokalen SBH oder teilweise im Ausland mit Mitarbeitenden der entsprechenden Auslandshandelskammer statt (Country Consulting / CC). Die Bedeutung der CC variiert in Abhängigkeit vom Länder- bzw. Kontinent Kontext, ihr Anteil liegt in Europa etwas niedriger als beispielsweise in der AAA Region.

Abbildung 9: Art der Beratungsleistungen von S-GE im Jahr 2016 nach Regionen



Quelle: Eigene Auswertung IMP-SG/ECOPLAN auf Basis des Jahresabschlusses von S-GE (S-GE 2017).

Etwas anders liegen die Aktivitäten im neu angelaufenen Cleantech Bereich von S-GE. Hier steht im Rahmen des entsprechenden Dienstleistungsangebots neben der Unterstützung und Beratung von Firmen, insbesondere die Überführung und Unterhaltung der Cleantech Datenbank Cube von der ehemaligen Exportplattform Cleantech Switzerland im Vordergrund. Auch spezifische Marketing Aktivitäten (Website, Broschüre etc.) waren notwendig, Veranstaltungen wurden durchgeführt, Cleantech Firmen besucht und angesprochen. Ergänzend steht im Cleantech Bereich die Zusammenarbeit sowohl mit den

relevanten Bundesstellen als auch mit Verbänden, Experten, Unternehmen im Vordergrund. So unterstützt der Cleantech Beirat das Cleantech Mandat in strategischen Fragen.

Die Angebote sind grundsätzlich für alle Schweizer KMU konzipiert und stehen allen gleichermaßen offen. Aufgrund verschiedener Mechanismen können sich hier jedoch unterschiedliche Zugänge ergeben. In diesem Zusammenhang gewinnt vor allem der Status der Mitglieder gegenüber den Nicht-Mitgliedern an Bedeutung, da S-GE als Verein organisiert ist. Grundsätzlich gilt, dass die Mitgliederbeiträge primär alle Mitgliederaktivitäten finanzieren, von der Akquise bis zu den Mitglieder-Events, so dass diese nicht von Bundesmitteln subventioniert werden. Darüber hinaus werden diese Einnahmen für die Weiterentwicklung des Vereins verwendet, insbesondere für strategische Projekte oder nach Ermessen des Verwaltungsrates und Geschäftsleitung für die Bereiche Export, Standortpromotion oder Cleantech. Mitgliedervorteile werden vorwiegend in der Vernetzung untereinander kommuniziert (C-Level Member Community, Member Database, Member of the Month etc.). Gleichwohl profitieren Mitglieder auch von Preisnachlässen bei Mandaten, Reisen oder Veranstaltungen. Auch finden sich (Side-)Events und Anlässe, die sich ausschliesslich an Mitglieder von S-GE richten (Member Special Events). Beispielsweise war im Jahr 2016 von den 29 Informationsveranstaltungen rund ein Viertel «member special» (S-GE 2017).

### 2.2.5 Aktuelle Regelung der Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten

Bei der Zusammenarbeit mit Dritten differenziert S-GE zwischen dem Aussen- und dem Innennetz. Dabei nimmt S-GE eine länderbezogene Perspektive ein. Demnach gelten als wichtige Akteure im Aussenetz insbesondere die Swiss Business Hubs (SBH) und die Auslandshandelskammern (AHK). Im Innennetz stehen die Branchenverbände und die kantonalen Industrie- und Handelskammern (IHK) im Vordergrund der S-GE Kooperationsaktivitäten. Des Weiteren finden sich Mandate und diesbezügliche Verträge mit unterschiedlichen Experten. Auch die unterschiedlichen Sponsoring-Partnerschaften bilden hier ein wichtiges Element (vgl. Premium Partner Credit Suisse etc.)

#### **Aussennetz**

Aktuell verfügt S-GE über ein Netz an 22 SBH in den unterschiedlichsten Ländern. Diese Anzahl wird angesichts der Erweiterungen in den vergangenen Jahren und aufgrund von EDA-Restriktionen wohl in der nächsten Zukunft weitgehend stabil bleiben. Ergänzend zu den SBH finden sich in weiteren Ländern so genannte Trade Points (TP), die ebenfalls eng mit S-GE zusammenarbeiten. Wie zuvor kurz skizziert, handelt es sich bei den SBH um EDA-Personal, gleichzeitig obliegt die fachliche Steuerung S-GE. Die Aktivitäten von S-GE für und mit den SBH sind relativ konkret in der tripartiten Vereinbarung zwischen S-GE, SECO und dem EDA festgelegt.

Deutlich offener ist die Situation mit den bilateralen Auslandshandelskammern (AHK). Hier wurden mit 21 AHK, insbesondere in Ländern, wo bislang noch kein SBH oder kein TP gegründet worden ist, so genannte Service Level Agreements geschlossen. Für die Service Level Agreements hat S-GE ein Vorgehen definiert, das von ersten Gesprächen über das Aufsetzen von einem Vertragsentwurf, den Einbezug des EDA bis hin zu den Jahresgesprächen und regelmässigen Koordinationscalls die einzelnen Prozessschritte regelt.

Die Service Level Agreements sollen sicherstellen, dass exportierenden KMU die notwendigen Unterstützungsdienstleistungen zukommen. Sie regeln, was die jeweilige AHK diesbezüglich erbringen soll. Themen sind hierbei Basisversorgung, Outsourced Mandate, Messen, Gastreferate, Delegationsreisen und Trendspotting. Im Anhang der Vereinbarungen finden sich konkrete KPIs, nach denen sich letztendlich auch die Beiträge von S-GE an die jeweilige AHK richten. Auch gibt S-GE regelmässig Beratungsmandate an AHK weiter. So wurden im Jahr 2016 rund 45 Beratungsmandate mit einem Auftragsvolumen von 141'477 CHF mit AHK durchgeführt (S-GE 2017d). Im Gegenzug übernimmt S-GE, wie unter anderem im Rahmen der tripartiten Vereinbarung festgelegt, Schulungs- und Trainingsaufgaben

für AHK Mitarbeitende in Non-Hub-Ländern. Im Jahr 2016 haben 5 Personen Ausbildungskurse von S-GE besucht. Auch werden teilweise für VertreterInnen der AHK Informationsveranstaltungen oder Besuche in der Schweiz organisiert (vgl. Latcam-Week).

Im Jahr 2016 wurden im Rahmen von 18 vertraglichen Zusammenarbeiten entsprechende finanzielle Entgelte für die zuvor genannte Grundversorgung Schweizer KMU gesprochen. In Summe beliefen sich die entsprechenden Beiträge von S-GE an diverse AHK in diesem Jahr auf 214'000 CHF, wobei aufgrund spezieller Regelungen 20'000 CHF an die AHK Österreich gingen. Ansonsten lagen die Beiträge an die AHK meist zwischen 10'000 und 15'000 CHF pro Jahr, in vier Fällen unter 10'000 CHF.

In TC, wo SBH oder ein TP existiert, ist die Situation unklarer. Ziel sind sowohl die Nutzung von Synergien als auch die Entwicklung komplementärer Dienstleistungen (S-GE 2017). In dieser vergleichsweise offenen Situation finden sich viele unterschiedliche Regelungen und Handhabungen. In Ergänzung zur operativen Zusammenarbeit besteht bei einigen wenigen AHK auch eine institutionelle Verschränkung: So sind S-GE Mitarbeitende in einzelnen AHK-Gremien vertreten (bspw. Einsitz bei der SICC, LATCAM, Schweiz-Österreichisch-Liechtensteinische Handelskammer).

### **Innennetz**

Im Innennetz sieht S-GE vor allem die Zusammenarbeit mit den Branchenverbänden und den kantonalen Industrie- und Handelskammern als zentral an. Bei den Branchenverbänden orientiert sich S-GE wiederum an ihren so genannten Fokusbranchen (FoB). In diesen gewählten Fokusbranchen (Food, ICT, Life Sciences, MEM) ist die Vorgehensweise zur Sicherung von Zusammenarbeit und Koordination recht gut geklärt. Von der Abstimmung der Jahresplanung über operative Meetings zur Umsetzung gemeinsamer Aktivitäten bis hin zur Integration der Inputs von den Verbänden ist vieles geregelt, Abstimmungsabläufe sind strukturiert. So gab es im Jahr 2016 beispielsweise in den FoB Food, ICT und Life Sciences jeweils gemeinsame Internationalisierungsanlässe. Mit swissmem wurde Industrie 4.0 als gemeinsames Schwerpunktthema in unterschiedlichen Formaten bearbeitet (inhaltlicher Austausch, Grossveranstaltungen etc.).

In allen anderen Branchen- oder Technologiefeldern, sowie mit weiteren Unternehmensverbänden (swiss export, economiesuisse etc.) fällt die Intensität der Zusammenarbeit recht unterschiedlich und oft anlassbezogen aus.

Die Zusammenarbeit von S-GE und den kantonalen Industrie- und Handelskammern der Schweiz stützt sich auf ein ausdifferenziertes Set an Vereinbarungen sowie auf eine langjährige Erfahrung in gemeinsamen Angeboten. Ziel ist, dass Unternehmen vor Ort Unterstützung zu möglichst vielen, für sie relevanten Belangen einholen können. Dementsprechend greifen viele IHK bei Fragen der Internationalisierung und des Exports auf das Angebot von S-GE zurück. Gleichzeitig kommt S-GE damit in Kontakt mit kantonalen Unternehmen. Im Jahr 2011 wurde ein neuer Rahmenvertrag zwischen S-GE und dem Schweizer Dachverband der IHK (SIHK) geschlossen. Auf diesem Rahmenvertrag aufbauend, wurden mittlerweile mit allen IHK der Schweiz Anschlussverträge eingegangen, je nach Wunsch der IHK auf einer von drei Intensitätsstufen der Zusammenarbeit.

Der Rahmenvertrag betont, dass S-GE und IHK *«(...) unter Ausnützung ihrer spezifischen Stärken, gemeinsam exportwillige und -fähige KMU (...) bei der Erschliessung ausländischer Märkte sowie der Umsetzung der Exporttätigkeit professionell zu unterstützen»* (S-GE 2011). Hierfür verpflichten sich die IHK – je nach Grad der Zusammenarbeit –, zumindest Informationen über S-GE Veranstaltungen und Angebote an ihre Mitglieder und Anfragen an S-GE weiterzuleiten und den S-GE Newsletter zu verteilen. Bei intensiverer Zusammenarbeit übernehmen IHK Erstberatungen für S-GE (und werden dafür von S-GE entschädigt), verpflichten sich zur Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden im Rahmen der Innennetz-Schulungen, vermitteln Mandate an S-GE (mittels Identifikationscode zur Nachverfolgung) und führen gemeinsame Veranstaltungen durch. Im Gegenzug informiert S-GE über Angebote, die den kantonalen Unternehmen zur Verfügung stehen (kostenlose Erstinformation, kostenlose Basisberatung, kostenpflichtige

Detailberatung etc.), weist auf ihren Kanälen auf Angebote der IHK hin und verpflichtet sich unter anderem, die Daten Swissfirms.ch in ihre Website als Verzeichnis der Schweizer Wirtschaft einzubinden sowie weder entgeltliche noch unentgeltliche Exportaus- und -weiterbildung für Dritte zu betreiben. Bei einer Zusammenarbeit der Stufe 3 wird auch eine gemeinsame Marktbearbeitung mit gemeinsamen Massnahmenplan und eine intensive Koordination der Vorhaben vorgesehen (ebd.).

Die Zusammenarbeit wird durch einen Steuerungsausschuss begleitet. Dieser ist für die Jahresplanung und Koordination zuständig, legt den Aus- und Weiterbildungsbedarf der IHK-Mitarbeitenden fest, beobachtet den Vollzug der Anschlussverträge, moderiert und berichtet.

Auf dieser Basis wurden im Jahr 2016 in Zusammenarbeit mit verschiedenen IHK (insbes. CCTI und andere) insgesamt 22 Exportdialoge (ExD) mit insgesamt rund 940 Teilnehmenden durchgeführt. Diese ExD sind gemeinsame Informationsveranstaltungen, die IHK sind Gastgeber, S-GE ist für Inhalt und Referenten verantwortlich. Die ExD 2016 hatten zumeist Exportfragen zu bestimmten Ländern oder Region zum Inhalt (bspw. vier Exportdialoge zum Iran). Mit einzelnen IHK gibt es versuchsweise auch die Möglichkeit einer Doppelmitgliedschaft (bspw. HKBB) (S-GE 2017).

### **Mandate**

Eine weitere Form der Zusammenarbeit mit Dritten findet zudem im Rahmen von Mandaten statt. Im Jahr 2016 wurden 798 Exportprojekte durchgeführt. Wird S-GE von KMU für bestimmte Aufgaben beauftragt, gibt es mehrere Möglichkeiten:

- Einen kleinen Teil der Mandate (20 Projekte in 2016 / Umsatz 50'000 CHF / 1.2 % des Umsatzes) bearbeitet S-GE selbstständig und ohne Einbezug Dritter.
- Beim grössten Teil kauft S-GE von Experten, anderen Dritten oder auch den SBH Dienstleistungen ein, welche im Leistungspaket integriert werden
  - Bei 468 Projekte werden Dritte (Experten oder AHK) in die Leistungserbringung eingebunden. Bei diesen Projekten wurden den Kunden 2'300'000 CHF inkl. Leistungen von S-GE, SBH verrechnet. Die Experten erbringen ihre Leistung somit quasi im Unterauftrag von S-GE (in 58% der Projektabwicklungen). Im Jahr 2016 fanden 45 dieser Projekte mit bilateralen AHK statt (Umsatz 141'477 CHF), somit wurden etwa 10% der bei privaten Experten eingekauften Dienstleistungen bei bilateralen Auslandshandelskammern eingekauft (S-GE 2017d).
  - Bei einem weiteren Teil der Projekte werden Leistungen durch den SBH erbracht (218 Projekte in 2016 / Umsatz 1'300'000 CHF / 33 % des Umsatzes).
- Im Rest der Fälle leitete S-GE im Jahr 2016 diese Mandate an Dritte weiter, bei welchen die Abwicklung direkt zwischen Experten und KMU stattfindet (92 Projekte in 2016 / Auftragsvolumen für Experten ca. 1'000'000 CHF) (S-GE 2017d). Dies sind meist spezifische Experten vor Ort in den jeweiligen Zielmärkten, grossteils im Expert Directory enthalten und auf der Plattform präsent (S-GE 2017c).

Für die Weiterleitung der Mandate ist das kostenlose Online-Verzeichnis «Expert Directory» auf der Website von S-GE eine wichtige Datenbasis. Die dort erfassten Experten verfügen über spezifisches Fachwissen und Erfahrung und können dieses in dem Verzeichnis sichtbar machen. Eine Einteilung nach Ländern, Branchen und Dienstleistungen sowie ein kurzes Profil der einzelnen Akteure ermöglichen einen weitgehend zielgerichteten Zugriff. Die Registrierung von Experten ist unter bestimmten Bedingungen möglich und kostet einmalig 150 CHF an Einschreibe- oder Plattformgebühr (S-GE 2017c). Das Verzeichnis umfasst gegenwärtig mehr als 400 Experten in den Fachbereichen Strategie, Marketing, Verkauf, Recht, Logistik, Personal etc. in über 50 Ländern. Mehr als 80 der 400 Experten verfügen über das Qualitätslabel Certified Expert, welches von S-GE vergeben wird. Die Zertifizierung setzt ein abgeschlossenes Beratungsmandat voraus, welches der Experte im Auftrag von S-GE erfolgreich ausgeführt hat. Zudem müssen weitere Voraussetzungen erfüllt sein (Mandatswert von mindestens 1'000 CHF, mindestens acht von zehn Zufriedenheitspunkte des Kunden, positives Feedback des S-GE Beraters

etc.). Die Zertifizierung beschränkt sich auf die Kombination der Merkmale des Beratungsmandates in Bezug auf das Land, die Branche und die Dienstleistung (ebd.). Für die Zertifizierung müssen zudem 300 CHF an S-GE bezahlt werden, zur Deckung des administrativen Aufwands. Im Jahr 2016 verzeichnete das Expert Directory 13'509 Visits (S-GE 2017). Die Vergabe von Beratungsmandaten an private Experten erfolgt auf Basis interner Kompetenz- und Beschaffungsregeln sowie definierter Vergabekriterien, die auf der Homepage des Expert Directory veröffentlicht sind (S-GE 2017c). Hierzu zählen unter anderem Länderkompetenz, Branchenkompetenz, Anzahl Mitarbeitende / Filialen / Alter des Unternehmens / Kooperations-Partner, Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Sozialkompetenz, Persönlichkeitskompetenz, Umsetzungskompetenzen, Projektmanagementkompetenz, Angebot / Unterlagen sowie das Preis-/Leistungs-Verhältnis. Des Weiteren wird, wo möglich, auf eine diversifizierte Vergabe geachtet. Auf den Seiten des Expert Directory gibt S-GE an, dass private Experten über einen Zeitraum von vier Jahren im Mittel jeweils ein Beratungsmandat erhielten (S-GE 2017c).

### 2.2.6 Die Messe- und Projektkommission (MPK) als Instrument öffentlicher Exportförderung

Die Messe- und Projektkommission ist eine vom Verwaltungsrat von S-GE bestellte unabhängige Kommission, welche einerseits den Gruppenauftritt von Schweizer Firmen auf Messen im Ausland unterstützt («Swiss Pavillon»), andererseits Initiativen von Privaten im Sinne von Marktförderungsmassnahmen fördern kann. Die MPK setzt sich aktuell aus sechs Mitgliedern zusammen, die bedeutende Branchen vertreten und über langjährige Erfahrung im Bereich verfügen. Ein eigenes Organisationsreglement hält die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der MPK fest (MPK 2017). Eine Ansprechperson bei der S-GE nimmt die Funktion einer Geschäftsstelle der MPK wahr.

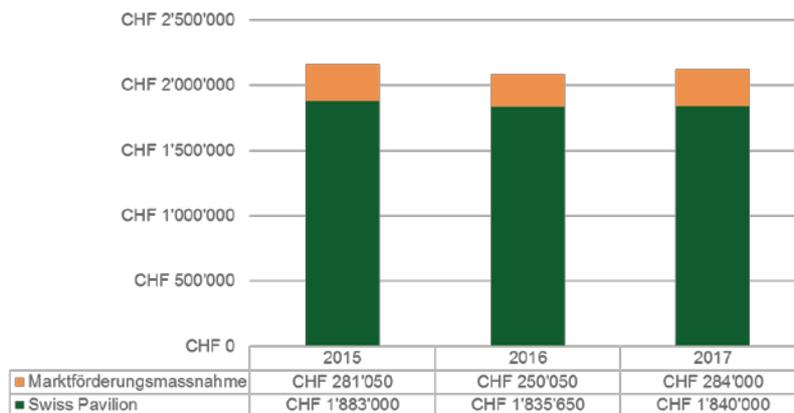
Projektträger, die die entsprechenden Vorhaben (für sich und andere) planen und organisieren, können einen Antrag auf Förderbeiträge bei der MPK einreichen. Dabei werden nicht individuelle Unternehmen oder Organisationen unterstützt, sondern ausschliesslich die gemeinwirtschaftlichen Teile der Projekte oder Messauftritte - also jene Leistungen, die einer ganzen Branche oder der Schweizer Wirtschaft im Allgemeinen zu Gute kommen. Das «Reglement für Beiträge zur Unterstützung von Gemeinschaftsprojekten der Exportförderung» definiert die Bedingungen für die MPK-Unterstützungen, es klärt, wer wie Anträge stellen kann, wie das Genehmigungsverfahren abläuft, welche Erfüllungs- und Qualitätsbedingungen einzuhalten sind. Eine Kriterienliste fasst zudem die Beurteilungskriterien transparent zusammen (Bedeutung des Projektes für Branche/Zielland, seine Wirkung und Effizienz). Beitragsgesuche werden abgelehnt, wenn sie die Kriterien nicht erfüllen. Dies ist vergleichsweise selten der Fall, auch weil die Antragsteller zumeist von Beginn an in engem Austausch mit der Geschäftsstelle der MPK bei der S-GE stehen. Ergänzend liegen konkrete Antragsformulare, Vorgaben für den Messauftritt (Platzierung Logo etc.), Vorgaben für die Abrechnung, die Schlussberichtslegung sowie eine Teilnehmerzufriedenheitsbefragung vor, die von den Projektträgern anzuwenden sind (MPK 2017).

Die MPK unterstützt jährlich rund 90 Projekte, die von Verbänden, Handelskammern, S-GE und weiteren Organisatoren für Messeteilnahmen oder Marktförderungsmassnahmen in verschiedenen Target Countries bei der MPK beantragt werden. Da an diesen Anträgen stets mehrere Unternehmen, die an der organisierten Messeteilnahme etc. beteiligt sind, profitieren von den bewilligten MPK-Beiträgen pro Jahr meist mehrere hundert Unternehmen. Im Jahr 2016 beispielsweise wurden insgesamt 85 Projektanträge bewilligt. Es wurden nur vereinzelt Anträge abgelehnt, da sie nicht den MPK-Vergabekriterien entsprachen. An den geförderten Aktivitäten waren 2016 insgesamt 987 teilnehmende Unternehmen eingeplant. Das heisst, 2016 waren im Durchschnitt pro Projekt oder Messebesuch 15 teilnehmende Unternehmen gemeldet.

In den vergangenen Jahren waren meist zwei Drittel der Anträge oder mehr für Swiss Pavillons, die Anzahl Anträge für Marktförderungsmassnahmen lag deutlich niedriger. In Bezug auf die gesprochenen Mittel zeigt sich diese Dominanz der Swiss Pavillons noch klarer: die Marktförderungsmassnahmen nahmen zuletzt nur etwas mehr als 10% aller MPK-Beiträge ein (MPK 2017a). Dies hat damit zu

tun, dass die durchschnittliche Beitragshöhe für einen Swiss Pavillon über die vergangenen drei Jahre bei fast 30'000 CHF lag, bei den Marktförderungsmassnahmen nur bei rund 10'000 CHF. Umgerechnet auf die vorgesehenen Teilnehmer betrug die durchschnittliche bewilligte Förderung pro teilnehmendem Unternehmen (2016) über beide Massnahmen 2'113 CHF.

Abbildung 10: Bewilligte MPK-Beiträge in den vergangenen drei Jahren

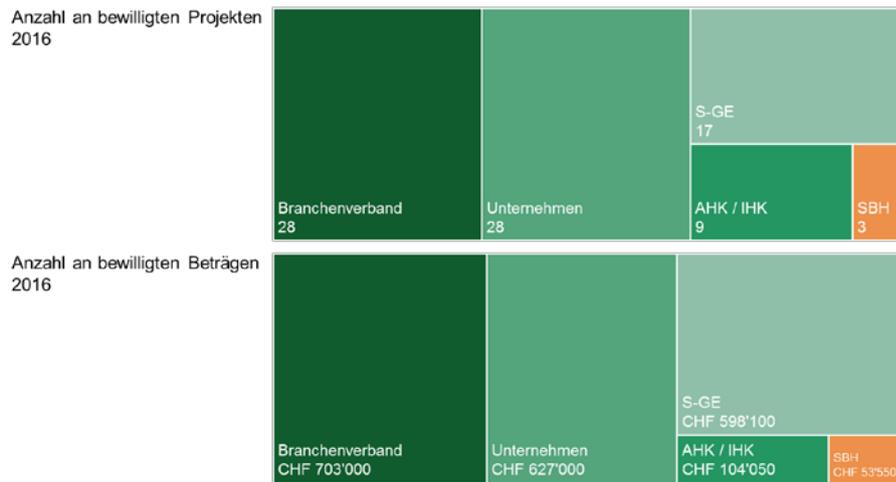


Quelle: Eigene Auswertung IMP-HSG/ECOPLAN auf Basis der MPK-Projektdatei 2015, 2016, 2017 (MPK 2017a).

Die vorherige Abbildung zeigt die bewilligten Beiträge für Messeteilnahmen oder Marktförderungsmassnahmen in den vergangenen drei Jahren<sup>6</sup>. Teilweise werden bewilligte Beiträge nicht in der vollen Höhe beansprucht (bspw. können Projekte aufgrund mangelnder Teilnehmer nicht durchgeführt werden oder die bewilligte Unterstützung wird aufgrund von Überschüssen in den Projektträger-Abrechnungen nicht vollumfänglich ausgezahlt etc.). Diese Differenz zeigt sich bei allen beantragenden Akteursgruppen. Im Jahr 2016 ergaben sich so nicht beanspruchte Mittel in Höhe von 180'400 CHF.

<sup>6</sup> An den beantragten Summen müssen unter anderem aus folgenden Gründen wiederholt Kürzungen vorgenommen werden: Nur Leistungen, die der Gemeinwirtschaft zukommen, werden berücksichtigt; überhöhter eigener Organisationsaufwand der Antragsteller, Leistungen, welche nicht dem SWISS Pavillon zugeordnet werden können.

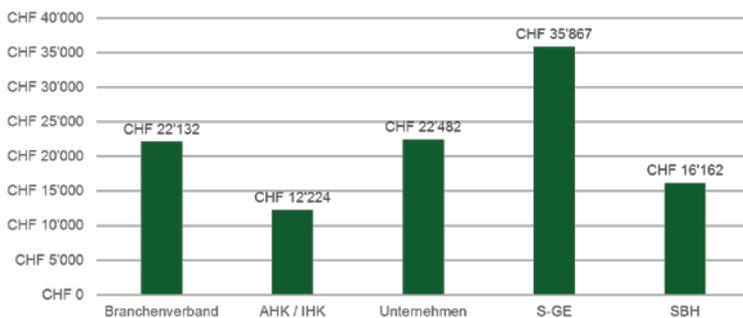
Abbildung 11: Verteilung der bewilligten MPK-Beiträge im Jahr 2016 nach Antragsteller



Quelle: Eigene Auswertung IMP-HSG/ECOPLAN auf Basis der MPK-Projektdateien 2015, 2016, 2017 (MPK 2017a).

In den vergangenen drei Jahren kamen die bewilligten Anträge relativ kontinuierlich jeweils zu etwa einem Drittel von Unternehmens-, Branchen- oder Technologieverbänden und einem Drittel von Unternehmen<sup>7</sup>. Von S-GE kamen nicht ganz 20% der bewilligten Anträge, knapp 10% von Handelskammern und einzelne Prozent von SBH. Die bewilligten Beiträge korrespondieren bei den Unternehmens-, Branchen- und Technologieverbänden und den Unternehmen weitgehend mit ihren Anteilen an den Anträgen (jeweils rund ein Drittel der bewilligten Gesamtmittel). Bei S-GE liegt der Anteil an den bewilligten Beiträgen über die vergangenen drei Jahre höher bei fast 30%, bei den Handelskammern deutlich niedriger mit unter 5% (MPK 2017a). Diese Verschiebung, je nachdem ob man die Anzahl der Anträge oder die bewilligten Summen betrachtet, gründet sich in relativ markanten Unterschieden in den durchschnittlich bewilligten Beiträgen pro Projekt in den Jahren 2015 bis 2017, zwischen durchschnittlich fast 36'000 CHF (S-GE) und guten 10'000 CHF (Handelskammern).

Abbildung 12: Bewilligte Beiträge pro Projekt im Durchschnitt über 2015, 2016, 2017 nach Akteursgruppen



Quelle: Eigene Auswertung IMP-HSG/ECOPLAN auf Basis der MPK-Projektdateien 2015, 2016, 2017 (MPK 2017a).

<sup>7</sup> Bei dieser Akteursgruppe handelt es sich um Unternehmen, die sich mit ihrem Portfolio auf die Organisation und das Management von Messauftritten und ähnlichem spezialisiert haben (vgl. bspw. Expogate GmbH, Event-ex AG, Fair Management, FITIME AG, Schoch Marketing, swissenviro, T-Link Management AG oder andere).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle MPK-Projektantragsteller die gleichen Leistungen bieten. Ebenfalls sind Zusatzleistungen bspw. bei SWISS Pavilions zugunsten der Gemeinwirtschaft, sowie geographische und branchenspezifische Eigenheiten der Messeteilnahme zu berücksichtigen. Gleichzeitig zeigt sich auch, dass hinter den jeweiligen Projekten eine unterschiedliche Anzahl an Unternehmenspartnern steht. So lag die durchschnittliche Teilnehmerzahl bei S-GE Projekten bei 14 teilnehmenden Unternehmen / Firmen. Doch auch bei den Projekten der Branchenverbände waren im Durchschnitt dreizehn Partner beteiligt, bei jenen von Unternehmen oder den SBH waren es durchschnittlich elf. Allein die Projekte der Handelskammern wiesen mit sechs teilnehmenden Firmen im Schnitt einen geringeren Teilnehmerkreis auf, was zum Teil auch ihre vergleichsweise niedrigen Projektsummen erklären kann (MPK 2017a).

### 3 Analysen zur Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft

Will man die Zusammenarbeit in der Schweizer Exportförderlandschaft optimieren, muss man sowohl von der gegenwärtigen Situation in der Exportförderlandschaft ausgehen als auch aufkommende Entwicklungen und ihre Implikationen auf die Zusammenarbeit analysieren. Denn Optimierungsmassnahmen können sich nicht ausschliesslich aus der Analyse des Gegenwärtigen speisen, sondern müssen ebenso aufkommende Entwicklungen und Veränderungen, die neue Herausforderungen für die Zusammenarbeit bedingen (bspw. Digitalisierung), berücksichtigen. Beides, die Erfahrungen durch das Bisherige und die aktive Berücksichtigung neuer Herausforderungen, bilden gemeinsam die Basis, um Handlungsbedarfe zu identifizieren und entsprechende Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

#### 3.1 Analyse der gegenwärtigen Zusammenarbeit in der Schweizer Exportförderlandschaft

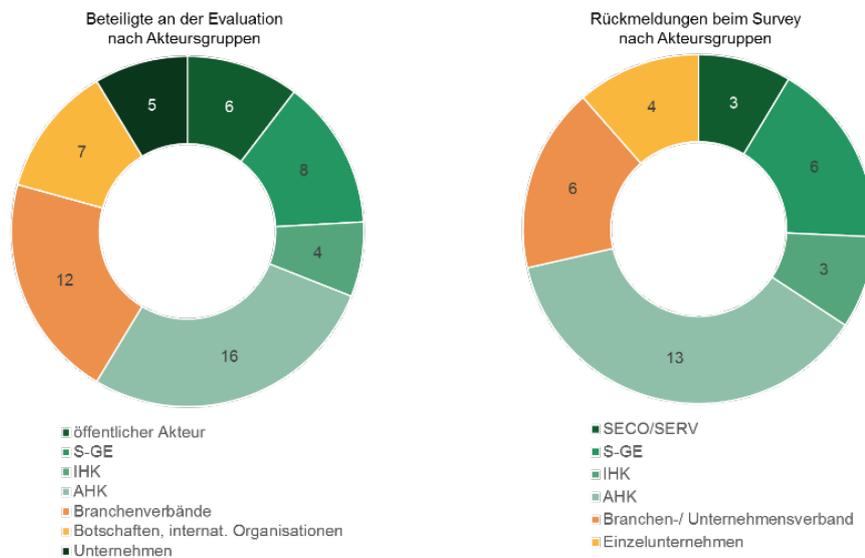
Im folgenden Kapitel wird die Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten in der Schweizer Exportförderlandschaft analysiert und bewertet. Hierfür dienen weiterhin vorliegende Dokumente, Verträge und Informationen als Grundlage. Gleichzeitig stützen sich die folgenden Aussagen auf die breiten Rückmeldungen der Stakeholder aus der Exportförderlandschaft. Die Evaluation war interaktiv aufgesetzt, rund 60 Personen waren an der Evaluation im Rahmen von Interviews und den drei Fokusgruppen beteiligt (siehe auch Kapitel 1.2). Hierbei wurde auf eine repräsentative und ausgeglichene Beteiligung der zentralen Akteursgruppen geachtet (vgl. folgende Abbildung). Die meisten Beteiligten wurden zudem zur Teilnahme am abschliessenden Survey eingeladen<sup>8</sup>. Mit 35 vollständig ausgefüllten Umfragen konnte eine hohe Rücklaufquote von 68% erreicht werden. Der Rücklauf zeigt zudem, dass wiederum alle eingeladenen Akteursgruppen ausreichend vertreten und repräsentiert sind.

Während Dokumente und Verträge eine weitgehend objektivierte Information wiedergeben, spiegeln die Rückmeldungen der Stakeholder die subjektiven und individuellen Wahrnehmungen, Erfahrungen und Einschätzungen wider. So kann untersucht werden, wie die schriftlichen Vorgaben in der Realität gelebt und von den verschiedenen Beteiligten wahrgenommen werden. Die detaillierteren Aussagen, Synthesen und Erkenntnisse aus dem interaktiven Vorgehen (bspw. der durchgeführten Fokusgruppen) sowie unter anderem auch die anonymisierten Aussagen im Rahmen der Umfrage wurden dem SECO und teilweise auch der Begleitgruppe als vertiefende Information zusätzlich vorgelegt. Dies sicherte, dass keine Informationen verloren gingen, mit dem Bericht aber eine kompakte Wiedergabeform gewährleistet blieb.

---

<sup>8</sup> Beim Survey wurden Unternehmen als Kunden der Exportdienstleistungen bewusst nicht beteiligt, ebenso wie internationale Organisationen und Botschaften. Ihr Einblick in die Mechanismen der Zusammenarbeit und zu Möglichkeiten diesbezüglicher Optimierungen ist – wie die vorhergehenden Interviews belegen konnten – vergleichsweise begrenzt.

Abbildung 13: Beteiligte Akteure nach Akteursgruppen



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ECOPLAN 2017.

Anmerkung: Die Vertreter der internationalen Organisationen und ausländischer Botschaften in der Schweiz sowie die Unternehmen als Kunden Schweizer Exportdienstleister wurden nicht zum Survey eingeladen.

Die Zusammenführung der Analysestränge ergab Kernaussagen zu (i) den Strukturen und der Governance in der Exportförderlandschaft («Hardware»), zu (ii) den Prozessen und dem Miteinander in der Exportförderlandschaft («Software») sowie (iii) zur Abgrenzungsfrage zwischen Service Public und Service Privé bei den S-GE Aktivitäten.

### 3.1.1 Zu Strukturen und Governance in der Schweizer Exportförderlandschaft

Wie zuvor dargelegt, bieten in der Schweiz unterschiedliche Akteure Exportförderung bzw. Exportdienstleistungen an. Diese Akteure weisen jeweils einen spezifischen Fokus auf, sei es der Länderfokus bei den AHK, der Branchenfokus bei den Branchenverbänden und andere. In Folge verfügen diese Akteure auch über spezifische Stärken und Potenziale. Hier können beispielsweise die Unternehmensnetzwerke in bestimmten TC der AHK genannt werden, die branchenspezifischen Netzwerke der Verbände oder auch der Zugang zur offiziellen, politischen Schweiz durch die SBH bzw. S-GE. Auch Einzelunternehmen, die Exportdienstleistungen anbieten, weisen meist eine klare Positionierung auf (Konzentration auf einen bestimmten Markt, bspw. nordamerikanischer Markt, China oder andere; Partnerunternehmen in den TC etc.). Damit sind die zentralen Akteure grundsätzlich komplementär zueinander positioniert, was eine aktive Nutzung von Synergien ermöglicht. Das heisst zugleich, dass die «Hardware» des Exportfördersystems gut aufgestellt ist und damit für exportinteressierte KMU alle benötigten Akteure und Unterstützungsangebote grundsätzlich vorhanden sind. Gleichzeitig zeigt sich auch eine Balance aus Veränderung und Statik. Die Angebote richten sich nach den Bedürfnissen der KMU, demzufolge entstehen auch neue Initiativen und neue Akteure.

S-GE bildet in dieser Exportförderlandschaft einen gewichtigen Akteur, sowohl im Hinblick auf die ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel als auch strukturell. Gemäss Leistungsauftrag deckt sie viele Aspekte der Exportförderung ab. Dabei muss sie stets zwei Zielgruppen, die Schweizer KMU einerseits und die anderen Stakeholder der Exportförderlandschaft andererseits, bedienen. Zielgruppenspezifisch können die allgemeinen Erwartungen, die an eine öffentliche Exportförderungsorganisation wie S-GE gerichtet werden, folgendermassen zusammengefasst werden:

- *Zielgruppe KMU:* Sensibilisierung für Export; Sichtbarmachung von Exportnotwendigkeiten und Thematisierung von Exporthürden; konzentrierte und für alle zugängliche Grundinformation zu Branchen, Märkten, bestimmten rechtlichen und politischen Gegebenheiten etc.; erste niederschwellige und fundierte Anlaufstelle für verschiedene Fragen; weiterführende Hilfe durch Vermittlung;
- *Zielgruppe Stakeholder der Exportförderlandschaft:* Funktion als sichtbare Anlaufstelle für KMU und Weitergabe der entsprechenden Anfragen / Mandate; grundsätzliche Vermittlung und Sichtbarmachung der bestehenden Kompetenzen und Profile der anderen Akteure; Unterstützung durch finanzielle Beiträge (insbesondere auch durch MPK) für bestimmte Vorhaben oder Aktivitäten zugunsten Schweizer KMU; gemeinsame Projekte; Aufbereitung und Zugänglichmachung relevanter Informationen; Vernetzung untereinander und Zuständigkeitsgefühl zur «Familie» der Schweizer Exportförderer und -dienstleister;

Öffentliche Exportförderung spielt im Gesamtsystem der Exportförderung eine wichtige Rolle, wenn sie sich auf die wichtige, aber wenig «gewinnbringende» Grundlagenarbeit konzentriert und deren Bearbeitung allen, KMU wie anderen Exportdienstleistern, zugänglich macht. Es besteht klar Bedarf, dass S-GE bestimmte Funktionen in der Exportförderlandschaft übernimmt, eigene Angebote an KMU formuliert und die Dritten mit ihren Angeboten vermittelt und unterstützt – vor allem angesichts relativ fokussierter Angebote Dritter.

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Leistungen von S-GE für die Zielgruppe der KMU von den anderen Akteuren im Gesamtsystem der Exportförderung weitgehend anerkannt werden und ein Mehrwert in der Existenz einer zentralen, öffentlich finanzierten Anlaufstelle für alle Exportfragen von KMU gesehen wird. Rückmeldungen im Rahmen der Evaluationen zeigen aber, dass bei anderen Akteuren aus der Exportförderlandschaft in Bezug auf die Leistungstiefe einiger S-GE Angebote für KMU und in Bezug auf die (in Teilbereichen) daraus resultierenden Konkurrenzsituationen zu privaten Anbietern, Vorbehalte bestehen.

Im Hinblick auf ihre zweite Zielgruppe, jene der anderen Stakeholder der Exportförderlandschaft Schweiz, hat S-GE in den vergangenen Jahren eine Plattformstrategie erarbeitet. Sie hat ein umfangreiches Set an Koordinationsabläufen und Kooperationsregelungen eingeführt und sich mit vielen Partnern ausgetauscht. Das hat insbesondere bei jenen Akteursgruppen zu grundsätzlich guten Ergebnissen geführt, mit denen die Art der Beziehung und damit die Rollenprofile sowohl von S-GE als auch der Dritten abschliessend voneinander abgegrenzt werden konnten. In diesem Fall konnte gut formuliert werden, wer welche Aktivitäten wie einbringt (bspw. IHK, tw. AHK in Non-Hub-Ländern, einige Branchenverbände insbesondere in den Fokusbranchen von S-GE etc.).

Unzufriedenheit gegenüber der aktuellen Situation wird vor allem von jenen Akteuren geäussert, bei denen die Beziehung zur S-GE weder formal noch informell geklärt ist, auf die S-GE bei ihrer Leistungserstellung nicht direkt angewiesen ist oder die, eigener Einschätzung nach, in den vergangenen Jahren negative Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit S-GE gemacht haben und deren Kooperationsbereitschaft S-GE gegenüber in Folge gesunken ist. Hierunter finden sich unter anderem einige AHK in Hub-Ländern, einige Branchen- und Unternehmensverbände (insbesondere abseits der S-GE Fokusbranchen) sowie private Exportdienstleister, die in bestimmten Bereichen zur S-GE vergleichbare Angebote bieten. Hier scheinen die Rollen und Positionen der einzelnen Stakeholder nicht klar ausgesprochen und untereinander anerkannt. Dies führt in der Praxis dazu, dass von derartigen Akteuren Konkurrenzsituationen durch Doppelungen im Angebot oder durch weitgehend unkoordinierte Aktivitäten wahrgenommen werden.

Das SECO, als Auftraggeber der öffentlichen Exportförderung, wird gegenwärtig als wenig aktiv in der Exportförderlandschaft wahrgenommen. Dies entspricht grundsätzlich auch dem Grundverständnis des Bundes, der seine Rolle bewusst auf die Definition der strategischen Vorgaben an S-GE und das entsprechende Controlling konzentriert (vgl. Kapitel 2.2.1). In Folge wirkt S-GE für viele Stakeholder

als jene Instanz, die entscheidet, gestaltet und sich im Gesamtsystem weitgehend als eigenständiger Akteur und nicht als Dienstleister des Bundes positioniert.

Die MPK wird von den meisten Stakeholdern als wertvolle Ergänzung zur S-GE angesehen. Ihre Angebote werden mehrheitlich befürwortet, es herrscht grundsätzlich eine grosse Zufriedenheit mit ihrem Angebot. Insbesondere wird als wertvoll und hilfreich geschätzt, dass ihre Leistungen allen gleichermaßen offenstehen und die Bewertungskriterien der Anträge klar kommuniziert werden. Die Marktförderungsmaßnahmen der MPK bieten zudem neuen Initiativen eine Möglichkeit, Unterstützung zu bekommen. Dennoch zeigt sich, dass die Position der MPK im Verhältnis zur S-GE vielen Akteuren der Exportförderlandschaft nicht gänzlich klar ist. Teilweise wird MPK als ein eigenes Angebot von S-GE wahrgenommen: Das Budget wird von S-GE festgelegt, die Kommission vom VR von S-GE bestimmt, bei MPK-Förderungen muss das S-GE Logo platziert werden und bei der anschliessenden Teilnehmerbefragung wird unterstrichen, dass die Förderung von S-GE kommt<sup>9</sup>. Gleichzeitig beantragt S-GE ebenfalls Projekte bei der MPK und bekommt einen nicht unerheblichen Anteil der Fördermittel zugesprochen. All diese Faktoren tragen zu einer Vermischung von MPK und S-GE in der Wahrnehmung externer Akteure bei.

In Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung der MPK wird von den externen Akteuren gewünscht, dass bei den Bewertungsprozessen der MPK abgestimmte Qualitätskriterien noch stärker Eingang finden sollten, dies gilt sowohl für die Messeprojekte als insbesondere auch für die Marktförderungsmaßnahmen. Bei den Bewertungskriterien sind bislang wenige Aspekte zur Qualitätssicherung und Wirkungsorientierung zu finden. Hier wird von vielen Akteuren ein Schärfungs- und Anpassungsbedarf wahrgenommen, damit die Mittelverwendung unabhängig von den jeweiligen Akteuren auch den intendierten Mehrwert für die Exportförderung der Schweiz generieren kann.

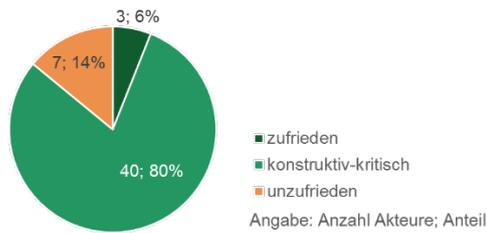
Auch die SBH als Unterstützungsstrukturen in den Target Countries werden mehrheitlich begrüsst und als wertvolle Ergänzung zur S-GE Zentrale in der Schweiz angesehen. Ihre Funktion, ihre enge Zusammenarbeit mit der «offiziellen» Schweiz (Botschaften, etc.) und ihr Zugang zur politischen Dimension in den verschiedenen Target Countries wird als hilfreich angesehen. SBH sind grundsätzlich anerkannt und zeichnen sich durch eine recht hohe Kundenzufriedenheit aus. Ihre Verpflichtung, die eigenen Aufwände sowohl S-GE als auch Dritten gegenüber in Rechnung zu stellen, ist Dritten nicht immer ausreichend bekannt, was teilweise zu Missverständnissen und Vorbehalten führt. Auch die Positionierung und Rolle der SBH in Ländern mit bereits existierenden AHK wird als kritisch und noch nicht abschliessend geklärt betrachtet.

In Summe lassen sich in der Stakeholderlandschaft der Exportförderung Schweiz aktuell drei Akteursgruppen differenzieren: eine kleine Gruppe zeigt im Hinblick auf das aktuelle Setting und das von S-GE geprägte Exportförderungssystem eine durchgängig positive Einstellung und ist zufrieden. Eine andere kleine Gruppe ist mit der aktuellen Situation gänzlich unzufrieden. Die grosse Mehrheit von rund 80% steht der aktuellen Situation konstruktiv-kritisch gegenüber. Sie sieht einen Mehrwert, den das aktuelle Setting mit einer zentralen, öffentlich geförderten Exportförderungsorganisation (S-GE) den Schweizer KMU bietet, weist aber dennoch auf deutliche Optimierungsbedarfe hin (vgl. folgende Abbildung).

---

<sup>9</sup> Die vorgeschriebene Teilnehmerbefragung im Anschluss an alle von der MPK geförderten Projekte beginnt mit folgenden zwei Fragen: (i) Ist Ihnen bewusst, dass Sie mit Ihrer Firma an einem des Schweizer Exportförderers Switzerland Global Enterprise unterstützten Messestandes (SWISS Pavillon) teilgenommen haben? (ii) Wurden Sie vom Projektträger (Organisator des SWISS Pavillons) informiert, dass diese Messe-Beteiligung mit finanzieller Unterstützung durch die Messe- und Projektkommission (Switzerland Global Enterprise) realisiert wurde? (MPK 2017b).

Abbildung 14: Akteure der Schweizer Exportförderung nach ihrer Einstellung zur aktuellen Situation



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ECOPLAN 2017.

Anm.: Zuordnung gemäss Einstufung aller an der Evaluation beteiligten Akteuren (Interviews, Fokusgruppen).

Grundsätzlich kann in Bezug auf die Strukturen und Governance der Exportförderlandschaft festgehalten werden, dass der Grossteil der Stakeholder das aktuelle Setting als vorteilhaft für die Schweizer KMU ansieht. Eine zentrale Institution der öffentlichen Exportförderung gilt hierbei als erhaltenswerter Mehrwert. Hinsichtlich der aktuellen Situation in der Exportförderlandschaft wird mehrheitlich ein konkreter Optimierungs- und Handlungsbedarf gesehen. Kritikpunkte werden dabei sowohl zu S-GE Aktivitäten für Schweizer KMU als auch zu S-GE Aktivitäten für die anderen Stakeholder der Schweizer Exportförderlandschaft geäussert:

- In Bezug auf die Zielgruppe der KMU wird beim S-GE Angebot - ungeachtet der grundsätzlich anerkannten Professionalität der Aktivitäten - die aktuelle Leistungstiefe und die damit verbundene Frage der Subsidiarität als kritisch wahrgenommen (vgl. Kap. 3.1.3).
- In Bezug auf die S-GE Zielgruppe der anderen Stakeholder der Exportförderlandschaft, wie sie im Leistungsauftrag des Bundes verbindlich festgelegt ist, wird von vielen Seiten trotz der bereits gesetzten, wichtigen Angebote von S-GE noch weiterer Optimierungsbedarf geäussert. Kritik der konstruktiv-kritischen Gruppe an Stakeholdern kristallisiert sich hier insbesondere an Aspekten, die das kooperative Miteinander im System betreffen (vgl. dazu das folgende Kapitel 3.1.2).

Es wird somit in Bezug auf die aktuellen Strukturen wird von einer grossen Gruppe der Stakeholder festgestellt, dass Potenziale und Synergien besser genutzt werden könnten, wenn mehr proaktive und konstruktive Zusammenarbeit stattfände und ein kooperativeres Interaktionssystem zwischen den Akteuren bestünde.

### 3.1.2 Zu den Prozessen und zum gegenwärtigen Miteinander in der Schweizer Exportförderlandschaft

Wie in Kapitel 2.2 ausführlich dargelegt, pflegt S-GE ein umfassendes Netzwerk aus Partnern mit unterschiedlichen Kooperations- und Koordinationsintensitäten. Die Prozesse für Austausch und Zusammenarbeit sind zwischen S-GE und den meisten Partnern formal detailliert geregelt und definiert. Mit einigen Partnern wird intensiv kooperiert, gemeinsame Veranstaltungen werden durchgeführt und weitere Aktivitäten gemeinsam umgesetzt. Insbesondere mit den IHK scheint sich durch die vertraglichen Regelungen ein für weitgehend alle Beteiligten zufriedenstellendes Miteinander eingespielt zu haben (Rahmenvertrag mit SIHK, Anschlussverträge mit den einzelnen IHK auf unterschiedlichen Intensitätsniveaus). Auch mit den AHK findet sich mittlerweile eine Vielzahl an Service Performance Agreements, insbesondere in Non-Hub-Ländern. Mit AHK in Hub-Ländern stellt sich die Situation in Teilen anders dar und die Zusammenarbeit wird tendenziell kritischer bewertet. Mit Branchen- und Unternehmensverbänden ausserhalb der S-GE Fokusbranchen ist die Zusammenarbeit weit weniger formal geregelt oder standardisiert. Mit privaten Einzelunternehmen, die Exportdienstleistungen anbieten, läuft eine Zusammenarbeit fast ausschliesslich über die potenzielle Weitergabe von Mandaten.

Insgesamt findet sich somit eine Vielzahl formaler Regelungen mit Dritten. Auch S-GE intern liegen unterschiedliche Papiere vor, die Prozesse und Modelle zur Zusammenarbeit regeln. Aufgrund der grossen Zahl an Regelungen und aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit (auch innerhalb bestimmter Akteursgruppen) ist die Struktur der Zusammenarbeit mit Dritten komplex und in Teilen wenig transparent. Auffallend ist zudem, dass über die Qualität dieser (formalisierten) Zusammenarbeit eine hohe Diskrepanz zwischen Innensicht von S-GE und Aussenwahrnehmung von Dritten besteht. Die Einschätzungen dazu fallen in Teilen recht gegensätzlich aus.

Gegenwärtig wird von vielen Dritten die Plattformfunktion, die S-GE im Rahmen des Leistungsauftrages durch den Bund zur aktiven Integration, Koordination und auch Vermittlung der relevanten Stakeholder wahrnimmt, als ausbaufähig eingestuft. Mit dem Expert Directory, in dem 400, oftmals sehr fachspezifische Experten erfasst sind, besteht eine elektronische, passive Plattform. Dies wird begrüsst und als gutes Angebot eingestuft. Doch gilt die Sichtbarkeit bzw. Auffindbarkeit sowohl des Expert Directory selbst als auch der zentralen Exportdienstleister der Schweiz (bspw. nach Akteursgruppen) aktuell nicht optimal gelöst. Viele Akteure im Gesamtsystem der Exportförderung vermissen eine aktive Plattformfunktion mit einem deutlicheren Verweis auf die anderen Akteure der Exportförderlandschaft, einer aktiveren Vermittlung von Anfragen und einer klareren Kommunikation der verschiedenen Kompetenzen und Profile als heute.

Vertreter der konstruktiv-kritischen Gruppe kritisieren in Bezug auf die Marketing- und Kommunikationsaktivitäten von S-GE, dass dort das Selbstverständnis von S-GE als Plattform für die Exportförderlandschaft Schweiz gegenwärtig nicht ausreichend zum Tragen kommt. Die Stakeholder vermissen hier eine integrative Kommunikation der gesamten Exportförderlandschaft einschliesslich der anderen Akteure des Gesamtsystems, die kontinuierlich und selbstverständlich die anderen Akteure und deren Angebote mitbehandelt. Durch das Marketing von S-GE können nach Ansicht der Stakeholder viele Unternehmen angesprochen und erreicht werden. Dies wird als wichtig angesehen, um Schweizer KMU für Exportfragen zu sensibilisieren und ihnen einen niederschweligen Zugang zur Exportberatung zu bieten. Für diverse Dritte ist in diesem Zusammenhang aber teilweise nicht transparent, wie S-GE gewährleistet, dass die investierten Marketingmittel und dadurch generierte Kundenkontakte nicht allein S-GE, sondern allen bzw. zumindest mehreren Anbietern der Exportförderlandschaft zugutekommen.

Solange der Leistungsauftrag von S-GE eine grosse Leistungsbreite vorsieht, wie es aktuell der Fall ist, und damit nahe an den Service Privé kommt (vgl. Kap. 2.2.2), ist eine subsidiäre Positionierung von S-GE in der Schweizer Exportförderlandschaft schwierig. Funktionierende Partnerschaften zu entwickeln bei (i) gleichzeitiger Konkurrenz um Mitgliedschaften, Sponsoren, Mandate sowie (ii) angesichts vertraglich geregelter, oftmals einseitiger Abhängigkeitsverhältnisse stellt eine grosse Herausforderung dar, die nicht oder nur schwer zu meistern ist. Diese Situation wird dadurch verstärkt, dass auch die Dritten unterschiedliche Erwartungshaltungen an S-GE zeigen, die diese teilweise nicht erfüllen kann oder gemäss Leistungsvereinbarung auch nicht darf. Eine zufriedenstellende Positionierung von S-GE unter Einhaltung der formalen Vorgaben (Subsidiarität, Kooperation, Koordination) ist systembedingt nur schwer machbar. Dies kann nur gelingen, wenn innerhalb des Gesamtsystems eine gut funktionierende und stabile Kooperationskultur besteht.

In Summe zeigt sich, dass – obwohl in den vergangenen Jahren in Teilbereichen, d.h. mit bestimmten Akteuren viel initiiert und verbessert wurde – aktuell zwischen S-GE und Dritten aus der Gruppe der konstruktiv-kritischen und vor allem aus der Gruppe der unzufriedenen Akteure immer noch die Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Kooperation sowie für eine aktive, positive Koordination nicht ausreichend gegeben sind. Unbestritten bleibt in diesem Zusammenhang, dass Kooperationen stets von allen beteiligten Akteuren abhängen und die Ursachen für die festgestellten Defizite nicht auf einen Akteur als Verursacher zurückgeführt werden können.

Gegenwärtig muss in gewissen Bereichen der Exportförderungslandschaft eine Fragmentierung und Blockierung des Systems festgestellt werden, die stark aus dem in Teilen nicht kooperativen Interaktionssystem resultieren. Dementsprechend wird von der grossen Gruppe der konstruktiv-kritischen wie von der kleinen Gruppe der unzufriedenen Stakeholder der Exportförderlandschaft deutlicher Handlungsbedarf wahrgenommen, um von formalen Regelungen zu einem gelebten Miteinander zu kommen. Dadurch werden Fragen zur Umsetzung der schriftlichen Vereinbarungen relevant. Faktoren wie Vertrauen, Transparenz, Offenheit und andere spielen hier eine wichtige Rolle. An diesen muss gearbeitet werden, um mittel- bis langfristig eine Kooperationskultur und ein Klima des Miteinanders aufbauen zu können. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich trotz eventueller Konkurrenzen in Teilbereichen dennoch ein konstruktives Kooperationsklima entwickeln kann.

### 3.1.3 Zum Abgrenzungsbedarf von Service-Public- und Service-Privé-Angeboten von S-GE

Wie in Kapitel 2.2.2 dargelegt, sieht der Leistungsauftrag des SECO an S-GE einen grossen Leistungsumfang vor, der auch Aktivitäten im Graubereich zwischen Service Public und Service Privé umfasst. Gemäss Subsidiaritätsvorgabe unterstützt der Staat Leistungen im übergeordneten öffentlichen Interesse dort und soweit, wie kein ausreichendes privates Angebot zur Verfügung steht. Das heisst zugleich, dass S-GE in gewissen Fällen auch in Gebieten aktiv sein kann, in denen private Anbieter in bestimmten Rand- oder Teilbereichen, die sich kommerziell finanzieren lassen, ebenfalls tätig sind (ohne jedoch ein insgesamt ausreichendes / umfassendes Angebot bereit zu stellen).

Obwohl diese Aktivitäten nur einen Teilbereich aller S-GE Angebote darstellen, bilden sie ein zentrales Hindernis für ein kooperatives Miteinander der Exportförderlandschaft. Dies ist insbesondere der Fall, weil zu diesen S-GE Aktivitäten bei den Dritten eine Vielzahl unterschiedlicher Annahmen und teilweise auch unvollständige Informationen bestehen, was zu Vorbehalten führt. Weder sind die konkreten Bedingungen, unter denen S-GE hier agiert (Art der Mandate etc.), noch der genaue Umfang derartiger Aktivitäten bei anderen Akteuren genügend bekannt. Auch dass die dort generierten Mittel wiederum für die Umsetzung des Bundesauftrags verwendet werden (müssen), ist von aussen – vor allem für andere Anbieter vergleichbarer Leistungen – kaum erkennbar.

Beim Umgang mit Mandaten wird von der Mehrheit der konstruktiv-kritischen Stakeholder eine klare Kommunikation seitens S-GE vermisst. Selbst wenn diese für S-GE keine massgebliche Grössenordnung einnehmen, können sich derartige Mandate für andere Anbieter als (überlebens-)notwendig erweisen. Eine transparente Strategie, wie mit Kundenanfragen und deren Weiterleitung an Dritte umgegangen wird, ist für Aussenstehende gegenwärtig nicht immer ersichtlich. Hierunter fallen Mandate, bei denen Dritte Leistungen direkt für die Unternehmen oder als Unterauftrag für S-GE erbringen. S-GE verfügt intern über einen klaren Prozess, wie mit derartigen Mandaten umgegangen wird, dieser ist Dritten aber nicht vollständig bekannt. Dies in Kombination mit den beiden Aspekten, dass (i) S-GE aufgrund der Vereinsstruktur auf Mitglieder angewiesen ist und dass sie (ii) Sponsorbeiträge<sup>10</sup> akquiriert, wird von Dritten als Herausforderung zur Sicherstellung einer subsidiär und kooperativ aufgestellten Organisation zur Umsetzung des Bundesmandats Exportförderung angesehen.

Auch Umfang und Verwendung der Mitglieds- und Sponsorbeiträge sind von aussen nur bedingt einsehbar. Da S-GE zurzeit keine eigenwirtschaftlichen Aktivitäten durchführt, sondern ausschliesslich im Rahmen des Bundesauftrags aktiv wird, ist auch eine transparente Darlegung, wie die Mitgliedsbeiträge für vollkostendeckende Mitgliedsaktivitäten verwendet werden oder wohin die Sponsorbeiträge fliessen, von grosser Bedeutung. Eine aktive und transparente Kommunikation hierzu ist wesentliche Voraussetzung, um Vorbehalte abzubauen und potenziellen Missverständnissen vorzubeugen.

---

<sup>10</sup> Die Sponsorbeiträge werden aktuell zur Unterstützung des Service Public verwendet. Dies ist aber nicht allen Aussenstehenden ausreichend bekannt.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die hier dargestellten Situationen sowohl zu den einzelbetrieblichen Unterstützungsleistungen als auch zu den Mitglieds- und Sponsorbeiträge zu Konflikten mit anderen Akteuren führen können. Diese Konflikte sind jedoch systemimmanent und liegen mit darin begründet, dass es expliziter Wunsch des Bundes ist, dass S-GE hier aktiv wird und auch gewisse finanzielle Mittel erwirtschaftet (die dann wieder für die Exportförderung im Bundesauftrag verwendet werden)<sup>11</sup>. So beinhaltet der Leistungsauftrag des SECO explizit, dass S-GE bestimmte einzelbetriebliche Unterstützungsleistungen anbietet und dies zu marktüblichen Preisen, um keine Marktverzerrungen entstehen zu lassen. Diese spezifische Situation ist den anderen Akteuren zu wenig bekannt. Zudem verfügen Aussenstehende nur über wenige Informationen sowohl zu den ablaufenden Prozessen, wie derartige Aktivitäten bearbeitet werden, als auch zum finanziellen Umfang, in dem sich diese Aktivitäten bewegen. Es zeigt sich hier aber auch, dass viele Konflikte mit einer hohen Transparenz und aktiven Kommunikation sowohl der S-GE Aktivitäten als auch der umfassenden Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Plattformfunktion durch S-GE bei derartigen Aktivitäten vermeidbar oder zumindest reduzierbar wären.

### 3.2 Ergänzende Analyse der generellen Entwicklungen in der Aussenwirtschaft und ihrer Implikationen auf die Zusammenarbeit in der Exportförderung

Die Entwicklung der Exportförderlandschaft in der Schweiz ist mit einer Vielzahl unterschiedlicher Herausforderungen konfrontiert, die zum Teil durchaus massive Implikationen für die Zusammenarbeit der verschiedenen Stakeholder in der Exportförderlandschaft der Schweiz mit sich bringen.

#### 3.2.1 Generelle Entwicklungen in der Aussenwirtschaft<sup>12</sup>

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich auch die Schweiz heute in einem Wettbewerb befindet, der als hyperdynamisch bezeichnet werden kann. Nicht nur werden Produkte und Produktionsprozesse durch disruptive Innovationen laufend verändert. Die Akteure, vor allem die Unternehmen, konfigurieren sich dabei kontinuierlich neu, überprüfen immerfort ihre Standorte und auch ihre Märkte, ob diese unter den aktuellen Bedingungen noch optimal sind. Ursächlich für diese Entwicklung sind vor allem der Abbau internationaler Handels- und Investitionsbarrieren, die massiv gesunkenen Raumüberwindungskosten, die aktuellen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Entwicklung neuer Fertigungstechnologien und Organisationsformen und vor allem die heute „sprunghaften“ Produktinnovationen. Das führt dazu, dass Unternehmen in ihren Standortentscheidungen aber auch in ihren Marktbearbeitungen freier geworden sind und sie für ihre Leistungserstellung den Ort wählen können, der ihnen die besten Bedingungen bietet und ihnen die Produktionsfaktoren (Arbeitskräftepotenzial, Vernetzungsmöglichkeiten mit anderen Firmen, Infrastruktur, Steuern u.v.m.) am meisten zusagen. In der Folge steigt der globale Wettbewerb weiter an, die globalen Absatzmärkte konfigurieren sich ständig neu.

Auch die Schweizer Exportförderung ist mit diesen Entwicklungen konfrontiert und muss sich laufend den sich ändernden Rahmenbedingungen anpassen. Dies kann aber nur gelingen, wenn das Gesamtsystem der Exportförderung gut funktioniert und entsprechend anpassungsfähig ist.

Mit Blick auf die Literatur und allgemeine aussenwirtschaftliche Entwicklungen stellt sich zwangsläufig die Frage, inwiefern sich die Erkenntnisse auf die zukünftige Handelspolitik der Schweiz übertragen

---

<sup>11</sup> Seitens SECO besteht hierbei jedoch keine Vorgabe zur Höhe der zu generierenden (Dritt-)Mittel.

<sup>12</sup> Diese Ausführungen stellen einen kurzen Input von Prof. Dr. Reto Föllmi dar, in dem die wichtigsten Punkte aus dem aktuellen Stand der aussenwirtschaftswissenschaftlichen Diskussion kurz zusammengefasst wurden.

lassen. Erstens gilt es zu beachten, dass über die Hälfte der Güterexporte der Schweiz in die Europäische Union (EU) gehen. Weitere 12.2 % fließen in die USA, während auf China aktuell etwa 5 % entfallen. Die Exporte in die beiden letztgenannten Märkte nahmen im Jahr 2016 um 14.7 bzw. 10.1 % zu. Neben Japan (4.7 %) sind dies zusammen mit der EU die wichtigsten Exportmärkte der Schweiz (Eidgenössische Zollverwaltung 2017).

Wie kann und sollte die schweizerische Politik den Export in diese Länder unterstützen? Im Hinblick auf die EU stellt sich zunächst die Frage, inwiefern die Schweiz rechtlich betrachtet überhaupt exportierende Firmen finanziell unterstützen darf. Darüber hinaus gilt es, den Anschluss an den britischen Markt (10.7 % der Exporte) nach dem Brexit 2019 zu sichern. Schon 2016 verzeichneten die Exporte hier ein Minus von 2.1 Prozent. Ein weiteres Thema spielt der starke Schweizer Franken, welcher sich sowohl gegenüber dem britischen Pfund als auch insbesondere gegenüber dem Euro in den Exporten bemerkbar macht. Seit der Aufwertung des Euro gegenüber dem Franken von 1.07 auf 1.15 CHF/EUR hat sich die Lage für zahlreiche schweizerische Exporteure etwas entspannt. Dennoch haben die Interventionen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) seit 2011 eine klare Förderung des Exports dargestellt.

Neben der EU spielen der amerikanische und chinesische Markt eine zentrale Rolle für den Schweizer Export. Hierbei steht eine Untersuchung des Freihandelsabkommen mit China - effektiv seit Juli 2014 - durch das Sino-Swiss Competence Center der Universität St. Gallen noch aus. Ob und inwieweit eine Förderung von Exporten in die USA angezeigt ist, muss ebenfalls genauer untersucht werden. Die Aufwertung gegenüber dem US Dollar seit Jahresbeginn von 1.03 auf 0.96 CHF/USD könnte das Exportwachstum in den amerikanischen Markt deutlich abbremsen.

Der Trend zu globalen Handelsketten (Supply Chains) – auch infolge der zunehmenden Digitalisierung – erschwert die Förderung des Exports zusätzlich. Die neuere Handelstheorie spricht hier von „Trade in Tasks“ (Grossman und Rossi-Hansberg, 2008), also einer Produktionskette, bei welcher einzelne Teile der Produktion („Tasks“) in verschiedenen Ländern erfolgen. In diesem Fall muss berücksichtigt werden, dass die Förderung der Produktion in einem Land auch anderen Ländern zugutekommt. Dies wirft wiederum die Frage auf, ob eine gezielte Exportsubvention die Wohlfahrt des eigenen Landes erhöht. Eine ausführliche Diskussion des Themas von Hoeckman (2015) kommt zu dem Ergebnis, dass Länder eine Vielzahl an Möglichkeiten haben, um ihren Standort für Produktionsschritte entlang der Value Chain zu verbessern. Welche Massnahmen hierbei zu einer ineffizienten Verzerrung des Handels führen und welche letztlich das eigene Land besserstellen, ist jedoch pauschal nicht zu beantworten, sondern erfordert eine detaillierte Analyse, die stark vom Einzelmarkt bzw. der Branche abhängt.

### 3.2.2 Mögliche Implikationen für die Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft

Aus diesen generellen Entwicklungen lässt sich ableiten, dass die neuen Trends einerseits grosse Gemeinsamkeiten aufweisen (wie die «Digitalisierung») aber umgekehrt viel stärker fragmentiert als früher sind – weil eben die Innovationen im IT-Bereich massgeschneiderte Zulieferketten ermöglichen. Dies heisst für eine wie immer gestaltete Exportförderung, dass sie näher zur Branche bzw. zur Zielregion rücken sollte. Im Gegensatz zu einer „klassischen“ zentralen Leistungserstellung bei der Exportförderung bietet hier eine dezentrale Leistungserstellung innerhalb eines kooperativen Netzwerkes spezialisierter Akteure höhere Chancen für eine erfolgreiche Exportförderung, da sie kunden- und marktorientiertere Leistungen anbieten kann.

Dies unterstreicht einmal mehr die grundsätzlich gute Aufstellung der Schweizer Exportförderlandschaft mit ihren verschiedenen Akteuren mit ganz unterschiedlichen Profilen und Schwerpunktsetzungen. Gleichzeitig unterstreichen die Analysen aber ebenso, dass ein kooperatives Miteinander und ein aktiver Austausch innerhalb der Schweizer Exportförderlandschaft unerlässlich ist, wenn man für die

zukünftigen Herausforderungen gut gerüstet sein und flexibel die verschiedenen Potenziale der Stakeholder synergetisch nutzen will.

Denn die Zukunft wird unbestritten neue Herausforderungen für die Exportförderung bringen. Bestimmte Themen werden an Bedeutung gewinnen, hierzu zählen beispielsweise wertschöpfungskettenbasierte Exportkanäle. Gleichzeitig werden die allgemeinen Entwicklungen bestimmte Aspekte im Exportprozess stärker fordern (ev. engere Vernetzung angesichts der wertschöpfungskettenbasierten Exporte mit schnelleren Rückkopplungen, kurzlebigere Bedingungen und Marktchancen etc.) und bei anderen Anpassungen oder zusätzliche Angebote notwendig machen (bspw. digitale Plattformen etc.). Viele Akteure sind aktuell daran, sich mit den Implikationen der kommenden und bereits stattfindenden Veränderungen für ihren Bereich auseinanderzusetzen. Sie machen dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten und (finanziellen) Kapazitäten. Dabei finden sich unterschiedlichste Versuche mit innovativen Ansätzen und Angeboten. Auch S-GE reagiert im Rahmen ihrer neuen Unternehmensstrategie auf die aufkommenden Veränderungen. Bislang erfolgten die Auseinandersetzungen primär organisationsbezogen, ohne grösseren Austausch zwischen den Stakeholdern.

All diese Entwicklungen können sich aber nicht nur auf die Exportförderung generell, sondern auch auf das Miteinander in der Exportförderlandschaft auswirken. Dies ist nicht unbedingt mit Risiken für ein konstruktives Miteinander gleichzusetzen, vielmehr können die absehbaren Veränderungen auch Chancen für die Zusammenarbeit eröffnen. Neue Formate, neue Ebenen und neue Bedingungen für gemeinsame Initiativen der Dritten untereinander, aber auch gemeinsam mit S-GE werden möglich. Angesichts dieser Herausforderungen würden von vielen Stakeholdern gemeinsame und partnerschaftliche Diskussions- und Reflexionsprozesse zu den aufkommenden Veränderungen generell, aber auch zu deren Chancen für die Zusammenarbeit im Speziellen begrüsst. Dabei wird weniger eine gemeinsame Strategie als notwendig erachtet, als vielmehr ein flexibler Austausch, mit dem auf schnelllebigen und kurzfristigen Herausforderungen entsprechend reagiert werden kann.

## 4 Identifizierte Handlungsbedarfe und Empfehlungen zur Zusammenarbeit mit Dritten in der Exportförderung

Aufbauend auf den Analysen zur Ist-Situation und zu den Herausforderungen, die sich aus den aufkommenden Entwicklungen und Veränderungen in der Aussenwirtschaft ergeben (Kapitel 3), wird im folgenden Kapitel der Blick nach vorne gerichtet. Um von den analytischen Aussagen zu konkreten Optimierungsmöglichkeiten zu kommen, werden zunächst die Handlungsbedarfe dargestellt, die im Zuge der verschiedenen Analysen identifiziert wurden. Anschliessend werden konkrete Möglichkeiten im Sinne von Empfehlungen aufgezeigt, wie diese Handlungsbedarfe aus Sicht der Evaluatoren aufgegriffen werden könnten.

### 4.1 Identifizierter Handlungsbedarf und Optimierungsnotwendigkeiten

Die Analyse der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure innerhalb des Ecosystems der Exportförderung hat aufgezeigt, dass trotz unbestritten vorhandener Stärken des Gesamtsystems ein Optimierungsbedarf hinsichtlich der (kooperativen) Zusammenarbeit innerhalb dieses Systems besteht. Dieser bezieht sich auch auf die Abstimmung und Koordination von Aktivitäten der einzelnen Akteure innerhalb. Der Optimierungsbedarf ist vor allem darin begründet, dass gegenwärtig in einem gewissen Umfang eine Fragmentierung und Blockierung des Gesamtsystems der Exportförderung Schweiz zu konstatieren ist. Die Fragmentierung bezieht sich auf den nicht stark ausgeprägten (konstruktiven) Zusammenhalt in der Exportförderlandschaft; die Blockierungen ergeben sich aus dem teilweise nicht kooperativen Interaktionssystem zwischen den verschiedenen Stakeholdern im Gesamtsystem der Exportförderung. Die Fragmentierung und die teilweise bestehenden Blockierungen stellen ein Hindernis für eine innovative, bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Exportförderlandschaft Schweiz dar. Dieser erkennbaren Situation muss – auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in der Aussenwirtschaft – entgegengewirkt werden. Für die Zukunft der Exportförderung der Schweiz sollten deshalb die entsprechenden Optimierungen im Gesamtsystem umgesetzt werden. Einige der im Folgenden vorgeschlagenen Optimierungen werden derzeit bereits vom SECO und von S-GE diskutiert. Auch in der Unternehmensstrategie 2017-2021 von S-GE, die Ende 2016 verabschiedet wurde, ist der verstärkte Einbezug Dritter in die Aktivitäten von S-GE bereits vorgesehen.

Die im Rahmen der Evaluation identifizierten Handlungsbedarfe und Optimierungsnotwendigkeiten lassen sich wiederum den drei Analysebereichen zuordnen (vgl. Abbildung 15): (i) Strukturen und Governance in der Exportförderlandschaft, (ii) Prozesse und Miteinander in der Exportförderlandschaft sowie (iii) Abgrenzung des Service Public Bereichs der S-GE Aktivitäten. Ergänzend kommt ein neuer Bereich hinzu, (iv) die Kultur der Zusammenarbeit, die Einfluss auf alle Fragen der Zusammenarbeit in der Exportförderlandschaft nimmt und bei allen Optimierungen mitbedacht werden muss. Ohne eine grundsätzliche Veränderung der bestehenden Kooperationskultur sowie der Interaktion zwischen den Akteuren werden auch alle anderen Optimierungen nicht zu einer grundlegenden Verbesserung des Gesamtsystems führen und die heute spürbaren Fragmentierungen und Blockierungen auch zukünftig bestehen.

Abbildung 15: Themenfelder für Optimierungsmöglichkeiten in der Exportförderlandschaft



Quelle: Eigene Darstellung IMP-HSG/ECOPLAN, 2017.

#### 4.1.1 Klärung der Strukturen und des Governance Systems

Das heute bestehende Setting der Exportförderlandschaft in der Schweiz, mit einer starken S-GE und den vielfältigen Initiativen und Akteuren, die grundsätzlich komplementär zu S-GE sowie zueinanderstehen, sollte in seiner Grundstruktur erhalten werden. Obwohl das gemeinsame Ziel, Schweizer KMU bei ihren Exportaktivitäten zu unterstützen, unbestritten ist, scheint das System gegenwärtig jedoch fragmentiert und in Teilen blockiert. Zusammenhalt und gemeinsames Verständnis sind nur bedingt gegeben. Es bedarf einer Reihe von Optimierungen, damit es als **gemeinsames System** verstanden und gelebt wird und seine Stärken angesichts der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen synergetisch genutzt werden können. Diesbezüglich zeigt sich vor allem Bedarf nach einem **breit abgestützten und transparenten Rollenverständnis** der verschiedenen Akteure innerhalb des Gesamtsystems, d.h. wer sich für welche Funktionen zuständig fühlt. Ein derartiges in Grundzügen abgestimmtes Rollenverständnis unter den verschiedenen Akteuren besteht bislang nur implizit und ausschliesslich für einzelne Teilgruppen des Systems. Zugleich würde dies ermöglichen, dass S-GE nachweislich subsidiär agieren kann. Dementsprechend zeigt sich Handlungsbedarf in Bezug auf **aktiven Austausch unter den Stakeholdern**. Dies bildet die Voraussetzung für eine aktive Koordination. Möglicherweise bestehende Konkurrenzsituationen können in diesem Kontext klar aufgezeigt werden.

Auch in Bezug auf die Koordination in der Exportförderlandschaft bestehen Handlungsbedarfe. Bislang übernimmt bzw. sollte S-GE die Koordinationsaufgaben für die Exportförderlandschaft übernehmen. In der Praxis gelingt dies aus unterschiedlichen Gründen nicht immer. In Folge einer nicht ausreichenden Koordination im Gesamtsystem entstehen immer wieder Konflikte und Doppelspurigkeiten. In diesem Bereich sollten Möglichkeiten zur **Stärkung gemeinsamer, akteursübergreifender Strukturen und Plattformen** sowohl für Umsetzungsfragen, aber auch zur gemeinsamen Reflexion und strategischen Diskussion überprüft werden. Es braucht hier lebendige Koordinationsplattformen oder Austauschgefässe, die von allen Akteuren des Gesamtsystems Exportförderung auch als solche anerkannt sind und die sich jeweils konkreten Aufgaben (bspw. bestimmte Themen, etc.) stellen und bearbeiten. Diese können Austausch und Koordination fördern, sowie den Zusammenhalt als gemeinsames System stärken. Mit dem Aufbau einer entsprechenden Plattform allein ist es aber nicht getan. Neben konkreten Zielen bzw. Aufgaben muss auch ein kooperatives Interaktionssystem zwischen allen (wichtigen) Akteuren existieren. Nur dann kann die notwendige Koordination stattfinden und S-GE kann die geforderte Koordinierungsfunktion auch wahrnehmen.

In Anbetracht der gegenwärtigen Strukturen der Exportförderlandschaft zeichnet sich zudem Handlungsbedarf in Bezug auf die **Messe- und Projektkommission MPK** und ihrer aktuellen Governance ab. Bislang werden die Aktivitäten der MPK ausschliesslich aus Bundesgeldern finanziert, die S-GE im Rahmen ihres Leistungsauftrages erhält. Auch organisatorisch ist die MPK S-GE unterstellt. Gleichzeitig ist S-GE, wie die Auswertung der MPK-Förderung zeigt, auch einer der Hauptnutzer der MPK-

Gelder. Die Analysen haben gezeigt, dass dies in der Praxis zu Problemen führen kann (z.B. hinsichtlich des zur Verfügung stehenden Budgets oder in der Kommunikation) und die heutigen Strukturen vor dem Hintergrund von Good-Governance-Gesichtspunkten einer Überprüfung bedürfen. Um klare Governance-Strukturen zu schaffen, wäre eine Herauslösung der MPK aus S-GE denkbar, um die Unabhängigkeit der MPK zu erhöhen. Allfälligen Konflikten um die Förderung der MPK und die ihr zur Verfügung stehenden Fördermittel, könnte damit frühzeitig entgegengewirkt werden. Gleichzeitig wäre eine Weiterentwicklung und Stärkung in Richtung Förderung innovativer Projekte zur Exportförderung zu prüfen. Dies bietet eine gute und anerkannte Möglichkeit, Raum für unterschiedliche Initiativen und Projekte mit überbetrieblicher Ausrichtung zu öffnen. Gleichzeitig kann über die festgelegten Kriterien sowie über ein graduell kompetitives Antragsprozedere Qualitätssicherung und Enabling betrieben werden.

Schlussendlich zeigt sich auch hinsichtlich der strategischen Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Exportförderung ein entsprechender Handlungsbedarf. Unbestritten ist, dass der Bund im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik die Verantwortung für die öffentliche Exportförderung trägt. Dies war in der entsprechenden Botschaft zum Exportförderungsgesetz (Schweizerischer Bundesrat 2000, SR 00.024, Kapitel 1.5) geregelt: *«Mit der praktischen Durchführung der Exportförderung soll ein Dritter beauftragt werden. Dieser Exportförderer (vgl. Ziff. 1.5.2) stellt die vom Staat finanzierten Dienstleistungen sicher und koordiniert die Exportförderaktivitäten eines operationellen Netzwerkes, das in der Schweiz aus firmennahen Exportberatern (Innennetz) und den in Auslandsmärkten selbst situierten Exportstützpunkten (Aussennetz) besteht. Zielsetzung, Strategiefestlegung und Aufsicht verbleiben beim Bund»*. Dies bedeutet, dass der Bund für die strategische Führung und das Controlling der öffentlichen Exportförderung verantwortlich ist. Diese Aufgaben nimmt der Bund im Einklang mit den Corporate Governance-Richtlinien des Bundesrats aus dem Jahr 2006 bewusst vor allem mit der Vergabe des Leistungsauftrages an S-GE und dem diesbezüglichen Controlling wahr. Die Festlegung der Strategie zur Umsetzung des Leistungsauftrags erfolgt durch den Verwaltungsrat von S-GE.

Für die Zukunft sollte der Bund prüfen, ob und wie er sich – angesichts der aktuellen Situation in der Exportförderlandschaft – durch seine Positionierung als strategischer Lead der öffentlichen Exportförderung als Ansprechpartner und (kurzfristig) als neutrale Instanz Einfluss und Wahrnehmung verschaffen kann, um die Exportförderlandschaft auf ihrem Weg zu einem kooperativen Miteinander zu unterstützen. Der Bund kann das Gesamtsystem der Exportförderung indirekt strategisch beeinflussen, indem beispielsweise bestimmte Fördermittel über die MPK dritten Akteuren zur Verfügung gestellt werden, S-GE über das Instrument Leistungsauftrag noch stärker als heute auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet wird oder S-GE klare Kriterien für ihre Plattformfunktion vorgegeben werden.

#### 4.1.2 Klärung der Prozesse und transparente Spielregeln für das Miteinander

Eine wichtige Rolle für ein funktionierendes Gesamtsystem der Exportförderung spielt, wie bereits dargestellt, die Plattformfunktion, die S-GE im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags zu erfüllen hat. Diesen Auftrag nimmt S-GE, wie zuvor gezeigt, bereits heute aktiv wahr. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Kooperationen und Regelungen mit Dritten umgesetzt. Auf diesem Weg konnte mit einigen Akteursgruppen ein guter Weg des Miteinanders gefunden werden. Die Kooperationen umfassen aber noch nicht alle notwendigen Stakeholder, da viele Regelungen tendenziell auf Ebene eines vertraglichen Leistungseinkaufs bzw. einer formalen Abgrenzung verbleiben. Die (formellen) Kooperationsbeziehungen der S-GE mit anderen Akteuren sollten hier weiter ausgebaut werden.

Angesichts kommender Herausforderung steigt der Bedarf nach einem kooperativen Miteinander. Hierzu müssen zum einen die entsprechenden «Gefässe» für Austausch und gemeinsame Reflexion geschaffen werden, da die derzeit praktizierten, meist rein bilateralen Gespräche von S-GE mit Dritten als nicht ausreichend für das Gesamtsystem angesehen werden (vgl. Kapitel 4.1.1). Bislang dienen die

praktizierten Koordinationsmechanismen primär dem Informationsaustausch und weniger der verbindlichen Koordination konkreter Aktivitäten (einige FoB ausgenommen). Insgesamt sollte die Qualität der zwischen S-GE und Dritten stattfindenden Koordinationsgespräche verbessert werden, da die Analyse gezeigt hat, dass man sich in diesen Gesprächen teilweise nicht versteht oder falsch versteht und die dort getroffenen Absprachen von den beteiligten Akteuren unterschiedlich eingeordnet und wahrgenommen werden.

Zur Plattformfunktion, die S-GE wahrnehmen muss, gehört auch die **aktive, kontinuierliche und auch selbstverständliche Kommunikation der Angebote Dritter**. Diese Aufgabe sollte S-GE zukünftig noch umfassender, sowie aktiver wahrnehmen und auch kommunizieren. In der Folge bedeutet dies, dass S-GE aktiv andere Exportdienstleister bekannt macht, dass zentrale Akteure bzw. Akteursgruppen des Systems und deren Initiativen auf der Homepage, aber auch in Publikationen (monatlicher Newsletter etc.) von S-GE selbstverständlich präsent sind.

Klarer Handlungsbedarf wurde in diesem Zusammenhang auch in Bezug auf den subsidiären **Rückgriff und aktiven Einbezug von vorliegenden Kompetenzen und Potenzialen Dritter** bei der S-GE Leistungserbringung identifiziert. Neben der Vermittlung und Bekanntmachung der verschiedenen Angebote der Exportförderlandschaft zeigt sich auch Bedarf, dass S-GE selbst bei ihrer eigenen Leistungserbringung noch aktiver als bisher auf vorliegende Kompetenzen Dritter zurückgreift. Hierdurch könnten Kooperationen mit Leben gefüllt werden. Dies würde nicht allein der formalen Vorgabe eines subsidiären Vorgehens von S-GE unter Berücksichtigung bereits bestehender Kompetenzen und Aktivitäten entsprechen, sondern auch einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines partnerschaftlichen Miteinanders leisten.

Im Zusammenhang mit der Plattformfunktion und subsidiären Leistungserstellung von S-GE kommt dem Bereich des «**Enablings**» eine besondere Bedeutung zu. Dies könnte konkret bedeuten, dass S-GE stärker als in der Vergangenheit innovative Initiativen anderer Akteure offen aufnimmt, diese wo notwendig (insbesondere mit Eigenleistungen, organisatorischem oder anderem Knowhow, durch Vermittlung von Kontakten und ähnlichem) unterstützt, bei Erfolg deren Fortführung forciert und sie kommuniziert. Dies könnte – vor allem in Ergänzung zu einer MPK, die Raum für Neues bietet und gemäss definierter Qualitätskriterien fördert – ein weiterer wichtiger Baustein für ein funktionierendes «Enabling»-System sein. Finanzielle Beiträge nach dem Giesskannenprinzip und zum passiven Strukturerehalt sollten aber auch zukünftig nicht vorgesehen werden.

Die Möglichkeiten der **Digitalisierung** ergeben für das Gesamtsystem der Exportförderung neue Chancen für eine intensivere Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren. Entsprechende digitale Plattformen sind von S-GE im Rahmen ihrer neuen Unternehmensstrategie bereits geplant. Hier wird es vor allem darauf ankommen, dass ausgelotet wird, auf welche Art und Weise und in welchem Umfang Dritte in die Organisation dieser Plattformen integriert werden oder wie Dritte diese Plattformen (und auch die dort gewonnenen Informationen) zumindest barrierefrei nutzen können. Wichtig ist, dass S-GE die in diesem Zusammenhang gewonnenen Informationen – soweit dies datenschutzrechtlich möglich ist – auch den anderen Akteuren der Schweizer Exportförderung zugänglich macht.

Grundsätzlich braucht es transparente und abgestimmte **Spielregeln** für das Miteinander in der Exportförderlandschaft der Schweiz, damit ein partnerschaftliches und kooperatives Interaktionssystem zwischen S-GE und anderen Akteuren bestehen bzw. sich zukünftig weiter entwickeln kann. Diese Spielregeln sollten allen Akteuren bekannt sein und nach klar nachvollziehbaren Prozessen ablaufen. Sie werden bei der Aufgaben- und Rollenverteilung innerhalb des Gesamtsystems, bei der direkten oder indirekten Vergabe von Bundesmitteln an S-GE und an Dritte sowie insbesondere bei der Annahme von Mandaten durch S-GE bzw. für die Weitergabe dieser Mandate an Dritte benötigt.

Bei den Spielregeln muss auf der einen Seite zwischen Regeln (formeller oder informeller Art), die einzelne Akteure untereinander abschliessen (z.B. die Rahmenvereinbarung von S-GE mit der Schweizeri-

schen Industrie- und Handelskammer sowie den Anschlussverträgen mit den kantonalen IHK) unterschieden werden. Diese erfolgen auf freiwilliger Basis zwischen den beteiligten Akteuren und können bzw. sollen nicht von anderen mitbestimmt werden. Auf der anderen Seite werden auch Regeln benötigt, die der Bund als Auftraggeber von S-GE einfordern kann. Damit sollen insbesondere bestimmte Qualitäts- und Transparenzanforderungen für die konkrete Geschäftstätigkeit von S-GE festgeschrieben werden. Hierfür bietet die Form des öffentlichen Leistungsauftrags und seinen KPIs die notwendigen Spielräume.

#### 4.1.3 Erhöhung der Transparenz in Bezug auf Service-Public-Aufgaben

Das systemimmanente Spannungsverhältnis, in dem S-GE durch ihren öffentlichen Service-Public-Auftrag einerseits und ihren Aktivitäten im Graubereich zum Service Privé andererseits steht, sollte aktiv aufgegriffen werden. Grundsätzlich gilt, dass S-GE im Rahmen des Leistungsauftrags neben den Aktivitäten im **Service-Public-Bereich** auch Leistungen in **im Graubereich Richtung Service Privé** erbringt und diese zu marktüblichen Konditionen angeboten werden (müssen). In Folge bewegt sie sich mit bestimmten Angeboten, auch wenn diese kommerziell nur schwer oder nicht finanzierbar wären und zum Grossteil unter Einbezug Dritter bearbeitet werden, im Prinzip auf dem freien Markt und damit in Konkurrenz zu Dritten. Formal hat der Bund diesbezüglich relativ klare Vorgaben für S-GE formuliert. So darf S-GE nur solche Aktivitäten durchführen, die (im Inland) nicht auch durch andere Akteure durchgeführt werden können (siehe LV 3.1 subsidiäre Leistungen). Auf der anderen Seite erwartet der Bund jedoch, dass sich S-GE durch Projekte mit einzelnen KMU operatives Knowhow und Kundenähe verschafft, selbst Finanzmittel erwirtschaftet und diese wiederum für die Exportförderung gemäss Bundesauftrag investiert.

Schon seit mehreren Jahren führen derartige Mandate immer wieder zu Spannungen mit anderen Akteuren innerhalb des Gesamtsystems der Exportförderung. Auch die vorliegende Evaluation zeigt, dass zu dieser Frage weiterhin grosse Spannungen in der Exportförderlandschaft bestehen. Diese Spannungen haben unterschiedliche Ursachen. Sie resultieren teilweise aus (möglichen) Konkurrenzsituationen, teilweise beispielsweise aus einer Unkenntnis, wie S-GE mit derartigen Mandaten umgeht und welchen (finanziellen) Umfang diese Mandate gesamthaft haben, oder teilweise auch aus dem recht unternehmensbezogenen Aussenauftreten von S-GE.

Zwischen dem Service-Public-Bereich und den einzelbetrieblichen Projekten im Service-Privé-(nahen) Bereich besteht ein Graubereich. Es kann keine trennscharfe Festlegung zwischen diesen Bereichen vorgenommen werden. Diese Einschätzung wurde in dem aktuellen Rechtsgutachten von Lienhard und Kettinger (KPM 2017), das vom SECO in Auftrag gegeben wurde, nochmals deutlich bestätigt. Grundsätzlich wird dieses Spannungsfeld weiterhin bestehen, solange S-GE auch von der Politik angehalten ist, die genannte Leistungstiefe bis hin zu einzelbetrieblichen, vertiefenden Beratungsprojekten zu erbringen. Von Seiten des Bundes sollte deshalb für die Zukunft die geforderte Leistungstiefe im Leistungsauftrag an S-GE kritisch geprüft werden.

Vor dem Hintergrund einer breit abgestützten und transparenten Rollen- und Aufgabenverteilung der verschiedenen Akteure innerhalb des Gesamtsystems, sollte definiert werden, welche Aktivitäten klar dem **Service-Public-Bereich** zuzuordnen sind und im Rahmen des Leistungsauftrages von S-GE subsidiär erbracht werden müssen. Ebenso sollte klar definiert werden, welche **Service-Privé-nahen** Angebote durch den Leistungsauftrag abgedeckt sind. Für diese Angebotsbereiche sollte transparent dargestellt werden, (i) dass Marktverzerrungen aufgrund der Service Public Aktivitäten vermieden und (ii) wie hierbei die Bedingungen der Plattformfunktion und Subsidiarität eingehalten werden können.

In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, dass bereits heute Transparenz darüber geschaffen wird, in welchem (finanziellen) Umfang derartige Aktivitäten (insbes. Mandate mit einzelnen KMU)

durch S-GE durchgeführt werden, wie diese von der öffentlichen Förderung entbunden, welche Aufträge hiervon an Dritte in der Schweiz und im Ausland weitergeleitet, welche Art von Dritten für die Weiterleitung von Mandaten adressiert und für welche Zwecke die erwirtschafteten Deckungsbeiträge wieder investiert werden. Eine entsprechende Transparenz und offene Kommunikation hierzu wäre bereits ein wichtiger Schritt, der vielleicht viele Vorwürfe und Vermutungen schon entkräften kann. Ebenso sollten **klare Spielregeln** formuliert werden, wie mit Projekten umgegangen wird, die direkt oder indirekt aus dem Service-Public-Bereich resultieren und wie diese auch anderen Akteuren zugänglich gemacht werden können.

Mit der neuen **Unternehmensstrategie von S-GE** könnte man meinen, dass sich der hier aufgezeigte Handlungsbedarf in Zukunft weiter verstärken könnte. Im Prinzip sieht die Strategie gemäss S-GE einen intensiven Einbezug Dritter vor. Es wurden aber auch Abklärungen vorgenommen, ob und gegebenenfalls wie S-GE in Zukunft neben dem Bundesmandat kommerziell tätig werden kann. Derartige Abklärungen sind durchaus legitim für den Verwaltungsrat eines privaten Vereins. Als kritisch wird sich hier erweisen, ob bei der neuen Unternehmensstrategie eine klare Trennung und Abgrenzung zwischen den öffentlich geförderten Service-Public-Aktivitäten im Rahmen des Leistungsauftrages und eventuellen eigenwirtschaftlichen Aktivitäten gelingen wird. Im Zusammenhang mit der neuen Unternehmensstrategie und der darin enthaltenen Digitalisierungsstrategie, stellt sich die bereits auf rechtlicher Ebene intensiv diskutierte Frage nach der Zugänglichkeit der Daten und Informationen, die hier gewonnen werden und die bislang im Alleinbesitz von S-GE sind (KPM 2017). Hier zeigt sich Handlungsbedarf hinsichtlich eines barrierefreien Zugangs von Dritten zu diesen Export-Informationen unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Da es sich bei den geplanten Plattformen der neuen Unternehmensstrategie um Aktivitäten im Service-Public-Bereich handelt, ist es notwendig und auch sinnvoll, die relevanten privaten Akteure bei Konzeption und Umsetzung zu beteiligen und auch entsprechende Kostenmodelle zu entwickeln, die dem Service-Public-Charakter der Plattformen Rechnung tragen.

#### 4.1.4 Entwicklung einer umfassenden Kooperations- und Koordinationskultur

Das Gesamtsystem der Exportförderung in der Schweiz kann in seiner Grundstruktur funktionieren und es liegen in ihm erhebliche Potenziale für eine erfolgreiche Unterstützung Schweizer Unternehmen im Export. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Initiativen ergriffen, eine engere Kooperation zwischen S-GE und dritten Akteuren herbeizuführen. Zahlreiche Kooperationsvereinbarungen wurden hierzu abgeschlossen. Um die Struktur der Zusammenarbeit innerhalb des Gesamtsystems der Exportförderung weiter zu stärken, sind wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, eine Reihe von Optimierungen der Strukturen und Prozesse notwendig.

**Den Evaluatoren ist aber bewusst, dass die genannten Optimierungen allein keine grundlegende Veränderung in der Zusammenarbeit von S-GE und anderen Akteuren in der Exportförderung herbeiführen werden. Es braucht hier vielmehr eine Veränderung in der Kooperationskultur des Gesamtsystems bei allen Beteiligten. Nur dann können die in Teilen bestehenden Fragmentierungen und Blockierungen abgebaut und die vorliegenden Potenziale effizient, im Sinne der Schweizer KMU genutzt werden.**

Der zentrale Begriff in diesem Kontext ist der Begriff des «Vertrauens». In jedem kooperativen Netzwerk braucht es – genau wie in jedem Unternehmen – Vertrauen zwischen den einzelnen Akteuren. Vertrauen ist die Basis jeder Zusammenarbeit, hilft Transaktionskosten in einem Netzwerk zu reduzieren, Innovationen zu fördern oder auch ein Netzwerk lern- und anpassungsfähig gegenüber Veränderungen in der Umwelt zu halten (vgl. Scherer 2006). Ist die Vertrauensbasis in einem Netzwerk gering, oder besteht gar Misstrauen zwischen einzelnen Akteuren, tritt genau der gegenteilige Effekt ein: Die Transaktionskosten steigen oftmals exponentiell und die Zusammenarbeit wird ineffizient, es kommt

zu Konkurrenzen zwischen den Akteuren und auch die Anpassungsfähigkeit gegenüber Umweltveränderungen geht oftmals verloren.<sup>13</sup>

Die Analysen im Rahmen der Evaluation zeigen deutlich, dass in einigen Bereichen des Gesamtsystems Vertrauensprobleme bestehen und bei einigen Akteuren sogar Misstrauen herrscht. Diese «Vertrauenskrise» bezieht sich derzeit auf eine Vielzahl von auch langjährigen und arrivierten Akteuren innerhalb des Gesamtsystems der Exportförderung. Die Ursachen sind vielfältig. Sicherlich spielen die Erfahrungen der vergangenen 10-20 Jahre heute immer noch eine wichtige Rolle. Auch das grundsätzliche Setting nimmt Einfluss: Weil man in Teilbereichen Konkurrenzen wahrnimmt, ist man im Austausch eher zurückhaltend und auch misstrauisch gegenüber dem potenziellen Konkurrenten. Vertrauensbrüche wiegen in diesem Kontext schwer. So wird die aktuelle Spannung gewiss u.a. durch einzelne negative Erfahrungen in der Zusammenarbeit ausgelöst. Auch unterschiedliche bzw. falsche Erwartungen an den jeweiligen Kooperationspartner und die daraus resultierende Unzufriedenheit wirkt sich negativ auf das Kooperationsklima aus.

Hiervon direkt betroffen ist das Interaktionssystem des Gesamtsystems. Es verändert sich von einem kooperativen offenen System hin zu einem durch Vorbehalte und Missverständnisse geprägten System. Dies führt in der Regel zu einem sich selbstverstärkenden Prozess und damit zu einem weiteren Verlust an Vertrauen. Es entsteht ein Teufelskreis, der zu einer Blockade des Gesamtsystems führen kann. Für das Gesamtsystem der Exportförderung ist es deshalb zwingend notwendig, diesen Kreislauf zu durchbrechen und wieder eine kooperative Kultur der Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren des Systems aufzubauen, wie sie heute in Teilbereichen zu finden ist.

In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Anstrengungen auch von Seiten S-GE unternommen, Kooperationen einzugehen. Mit einzelnen Akteuren ist dies gut gelungen, es besteht dort eine kooperative Kultur der Zusammenarbeit. Die Evaluatoren erachten es als notwendig, dass zeitnah versucht wird, dieses Thema umfassend für das Gesamtsystem anzugehen. Dafür bedarf es, wie bei jedem Kommunikationsproblem, der Offenheit und der Bereitschaft zur Lösung bei allen beteiligten Akteuren. Für den Bereich der Exportförderung bedeutet dies, dass nicht nur S-GE gefordert ist, sondern auch andere (zentrale) Akteure. Je mehr Erfolge und positive Erfahrungen im Zuge der eingegangenen Kooperationen gemacht werden, desto wahrscheinlicher wird es, auch kooperationsabgeneigte Akteure bzw. solche mit einer starken Misstrauenshaltung anzusprechen und irgendwann ebenfalls in das kooperative Miteinander einbinden zu können.

Die Ansatzpunkte zur aktiven Entwicklung einer tragfähigen Kooperationskultur müssen (i) einerseits am Abbau von in Teilen bestehendem Misstrauen ansetzen und (ii) andererseits die bestehende Vertrauensbasis verbreitern und festigen.

- (i) Der Abbau von Misstrauen innerhalb kooperativer Netzwerkstrukturen ist schwierig - und bislang auch wenig erforscht. Hier zeigt sich, dass die Existenz einer gemeinsamen Wertebasis die zentrale Grundlage dafür ist, Misstrauen abzubauen. Ebenso wichtig ist dann auf dieser Basis eine klare Rollen- und Aufgabenverteilung (u.a. Bijlsma-Frankema et al. 2015; Köhling 2012). Auf den Bereich der Exportförderung Schweiz übertragen, bedeutet dies eine offene Diskussion auf einer übergeordneten strategischen Ebene hinsichtlich einer breit abgestützten Rollen- und Aufgabenverteilung innerhalb des Gesamtsystems der Exportförderung.
- (ii) Für die Verbreiterung der Vertrauensbasis innerhalb des Gesamtsystems besteht ein umfangreiches Set an Aktivitäten, die in anderen Themenfeldern bereits ausführlich erprobt sind. Dazu gehört z.B.

---

<sup>13</sup> Eine Systematik über die verschiedenen Formen von Vertrauen und vor allem einer Definition des Misstrauens-Begriffs findet sich in: Bijlsma-Frankema, K., Sitkin, S., Weibel, A. (2015). Distrust in the Balance: Evolution and Development of Intergroup Distrust in a Court of Law. *Organization Science*, 26(4), 1018-1039.

die Schaffung von Erfolgserlebnissen in Kooperationsprojekten, ein Erfahrungsaustausch auf Augenhöhe oder auch eine Sharing- statt einer Wettbewerbskultur bei konkreten Aktivitäten.

Um entsprechende Veränderungen bei der Kooperationskultur im Gesamtsystem der Exportförderung zu bewirken, bedarf es aber auch einige grundlegender Anforderungen: Partnerschaftlicher Umgang auf Augenhöhe, kooperative Interaktion mit verbindlichen Ergebnissen (und deren Dokumentation) oder Transparenz der öffentlich geförderten Aktivitäten. Dazu gehören auch die in den vorangegangenen Kapiteln genannten formellen Optimierungen. Ohne diese kann die Kulturveränderung nicht gelingen, aber ohne Kulturveränderung bewirken diese alleine auch keinen Wandel.

## 4.2 Konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit mit Dritten in der Exportförderung

Wie die vorangegangenen Analysen gezeigt haben, bestehen Handlungsbedarfe hinsichtlich einer optimalen Zusammenarbeit im Gesamtsystem der Exportförderung Schweiz. Die Handlungsbedarfe beziehen sich dabei auf die Governance, d.h. die Steuerungs- und Führungsstruktur des Gesamtsystems, auf die innerhalb des Systems stattfindenden Prozesse und die dort herrschende Kooperationskultur. Darüber hinaus bedarf auch der Bereich des Service-Public-Auftrages an S-GE bzw. die Abgrenzung dieses Bereiches zu den Service Privé (nahen) Aktivitäten von S-GE besonderer Beachtung. Aus Sicht der Evaluatoren werden deshalb im Folgenden konkrete Empfehlungen formuliert, wie mit diesen Handlungsbedarfen umgegangen werden sollte, um eine langfristig stabile Zusammenarbeit im Gesamtsystem der Exportförderung Schweiz zu erreichen. Die Empfehlungen richten sich dabei einerseits an das SECO als den zentralen Finanzier und Auftraggeber für die Schweizer Exportförderung, andererseits an S-GE als Auftragnehmer und zentralem Leistungserbringer im Gesamtsystem der Exportförderung Schweiz. Indirekt richten sich die Empfehlungen aber auch an alle Dritten, d.h. an die weiteren Akteure im Gesamtsystem der Exportförderung, da diese für die Umsetzung der im Folgenden vorgeschlagenen Empfehlungen ebenfalls relevant sind.

Eine zentrale Voraussetzung für ein funktionierendes Gesamtsystem der Exportförderung in der Schweiz ist ein gemeinsames Grundverständnis, wie dieses System funktioniert und welche Rolle und Aufgaben die verschiedenen Akteure in diesem wahrnehmen. Aktuell besteht dieser «Common Sense» nicht oder nur begrenzt. Aus Sicht der Evaluatoren ist es hier auf einer übergeordneten Ebene notwendig, einen entsprechenden Diskursprozess zu initiieren, um das benötigte gemeinsame Grundverständnis der (wichtigsten) Akteure des Exportförderungssystems zu entwickeln.

### *Empf. 1 Diskursprozess über die strategische Ausrichtung der Exportförderung in der Schweiz sowie der Rollen- und Aufgabenverteilung in der Exportförderlandschaft Schweiz*

Im Vorfeld einer neuen Leistungsvereinbarung sollte der Bund – gemeinsam mit S-GE – einen Diskursprozess initiieren, bei dem es vor allem um die neuen Herausforderungen gehen sollte, mit denen die Aussenwirtschaft in den kommenden Jahren konfrontiert sein wird. Der klare thematische und zukunftsgerichtete Fokus kann eventuell über die in gegenwärtigen Vorbehalten und Diskussionen gefangenen Sichtweisen und Haltungen hinweghelfen und die Akteure im themenbezogenen Austausch einander näherbringen. Hierzu gehört unzweifelhaft der Bereich der Digitalisierung, da aus diesem grundlegende Veränderungen in der Aussenwirtschaft aber auch in der konkreten Exportförderung entstehen werden. In diesem Diskursprozess geht es auch um die Klärung der Frage, für welche Aufgaben die einzelnen Akteure und Anbieter in der Exportförderlandschaft stehen, für welche Funktionen sie sich jeweils kompetent und zuständig fühlen sowie die dafür notwendigen Kapazitäten mitbringen. Im Rahmen dieses Klärungsprozesses sollten auch jene Teilbereiche hinterfragt werden, die heute Bestandteil der Leistungsvereinbarung mit S-GE sind, eventuell aber auch von anderen bzw. mit anderen gemeinsam erbracht werden könnten. Angesichts einiger Doppelungen im

gegenwärtigen Angebot ermöglicht die Rollen- und Aufgabenklärung zugleich eine transparente Darlegung und Absicherung des Subsidiaritätsprinzips. An dem Prozess sollten die wichtigsten Stakeholder der Exportförderlandschaft Schweiz beteiligt sein, die an einem konstruktiven Dialog über die Zukunft dieses Systems interessiert sind. Institutionell kann für diesen Diskurs der Beirat genutzt werden, wie er in Empfehlung Nr. 5 vorgeschlagen wird. Da die Exportförderung des Bundes auf der Subsidiarität aufbaut, kann eine zentrale Rolle von Seco und damit auch S-GE bei der Koordination der privaten Akteure auch grundsätzlich in Frage gestellt werden.

#### 4.2.1 Handlungsempfehlungen an das SECO als Auftraggeber

Angesicht der im heutigen Governance-System der Exportförderung feststellbaren Defizite und des daraus resultierenden Handlungsbedarfs empfehlen die Evaluatoren, dass der Bund die gesetzlich vorgeordnete strategische Führung für die öffentliche Exportförderung aktiv wahrnehmen soll. Dies kann unter Beachtung der Corporate-Governance Grundsätze des Bundes (Schweizerischer Bundesrat 2006) erfolgen und bedeutet keineswegs eine verstärkte Einflussnahme des Bundes auf die (operative) Geschäftstätigkeit von S-GE bei der Erfüllung des entsprechenden Leistungsauftrages. Der Bund sollte nur dann eingreifen, wenn grundlegende Defizite feststellbar sind, die das Funktionieren des Gesamtsystems der Exportförderung in der Schweiz negativ beeinflussen (könnten).

Die Evaluatoren empfehlen, dass der Bund resp. das SECO neben der bereits in Empf. 1 dargestellten Aufgabe in den folgenden Bereichen aktiv wird:

##### *Empf. 2 Strategische Weiterentwicklung der MPK*

Der Bund sollte im Rahmen des zukünftigen Leistungsauftrages die MPK aufwerten und zu einer eigenständigen Fördermittelplattform für die freie Vergabe von Bundesmitteln für die Exportförderung für Messebeteiligungen und insbesondere auch für Projekte weiterentwickeln. Diese kann weiterhin administrativ bei S-GE angegliedert sein, sollte aber bezüglich der Finanzmittel und der Personalzusammensetzung unabhängig von S-GE sein und direkt vom Bund respektive dem SECO geführt werden. Gleichzeitig sind breit abgestimmte Bewertungskriterien zu definieren, auf die sich die Genehmigung von Projektanträgen stützen kann. Hier sollte neben der Qualität der Projekte und ihren erwartbaren Wirkungen auch ihr innovativer Charakter miteinfließen. Gleichzeitig wäre es notwendig, dieses Instrument mit seinen Fördermöglichkeiten entsprechend zu kommunizieren, um den Nutzerkreis zu vergrößern und neue Initiativen und Akteure zu gewinnen. Dies hätte den Vorteil, dass gestützt auf weiter als heute gefasste Qualitäts- und Innovationskriterien gemeinsame Projekte und Initiativen von Dritten auf Basis eines transparenten, (teilweise) kompetitiven Antragsverfahren unterstützt werden können.

##### *Empf. 3 Funktion als Beschwerdestelle*

Innerhalb des Gesamtsystems der Exportförderung kommt es immer wieder zu Spannungen und Konflikten zwischen verschiedenen Akteuren und S-GE. Diese resultieren oftmals aus unklaren Abstimmungen und Interpretationen von bestehenden Vereinbarungen und Regeln. Aktuell ist es nicht möglich, derartige Konflikte (unter denen, wie es sich gezeigt hat, langfristig die Kooperationskultur des Gesamtsystems leidet) bei einer neutralen Instanz anzusprechen, diese zu lösen oder ihnen bereits im Vorfeld entgegenzuwirken. Der Bund sollte in diesem System in seiner Funktion als Auftraggeber von S-GE auch für «Beschwerden» Dritter verantwortlich sein und im Spannungsfeld vermittelnd zwischen den Akteuren eingreifen und Konflikten vorbeugen. Dass der Bund Beschwerden prüft, ist theoretisch bereits im gegenwärtigen Leistungsauftrag in Grundzügen geregelt, dies ist Dritten aber kaum bekannt. Die Einrichtung einer externen Stelle eines «Ombudsmannes» oder «Regulators», wie sie z.B.

für andere Service-Public-Bereichen bestehen, wird hier angesichts der finanziellen Dimension des Gesamtsystems als nicht notwendig angesehen. Wichtig ist, dass der Bund seine Zuständigkeit in diesem Bereich klar definiert und diese allen Akteuren im Gesamtsystem der Exportförderung bekannt ist. Unabhängig davon sollte auch S-GE selbst im Konfliktfall aktiv werden und ihre diesbezüglichen (internen) Strukturen und Prozesse entsprechend bekannt machen. Vorgaben für einen Eskalationsprozess sind in der aktuellen Leistungsvereinbarung sowie in S-GE internen Regelungen bereits festgehalten, diese sollten auf ihre Wirksamkeit überprüft und insbesondere gegenüber anderen Stakeholdern aktiv kommuniziert werden.

*Empf. 4 Klare Kommunikation und Verweis auf den Bund als Geldgeber und strategischem Exportförderer*  
Im Rahmen ihrer Aufgaben führt S-GE in erheblichem Umfang Informations-, Marketing- und Repräsentationsaktivitäten durch, wodurch die Sichtbarkeit und der Bekanntheitsgrad von S-GE erhöht werden. Im Sinne des Service-Public-Auftrags wird S-GE so als niederschwelliger und zentraler Ansprechpartner für Exportdienstleistungen von Schweizer KMU wahrgenommen. Der Bund als zentraler Finanzier und Auftraggeber sollte hier klare Vorgaben machen, dass S-GE seine diesbezüglichen Aktivitäten in der Form durchführt, dass die Herkunft der Gelder vom Bund prominent und transparent kommuniziert wird und von Kunden, anderen Akteuren der Exportförderung und auch der Öffentlichkeit so wahrgenommen wird. Hier kann man einen Vergleich mit verschiedenen EU-Förderungen ziehen, bei denen stets die entsprechenden Logos und Hinweise angebracht werden müssen. Auch eine selbstverständliche und aktive Kommunikation der anderen Akteure und Initiativen der Schweizer Exportförderlandschaft sollten vom Bund in diesem Zusammenhang explizit eingefordert werden.

#### 4.2.2 Handlungsempfehlungen an S-GE als zentralem Akteur im Gesamtsystem der Exportförderung

Im Mittelpunkt des Gesamtsystems der Exportförderung steht heute S-GE, die hier - politisch gewollt - eine zentrale Rolle einnimmt: S-GE wurde mit einem Leistungsauftrag durch den Bund betraut, als starke Plattform die Exportförderung in der Schweiz zu koordinieren, im Sinne eines Service-Public-Auftrages entsprechende Dienstleistungen für Schweizer Unternehmen (Schwerpunkt KMU) subsidiär und in Ergänzung zur privaten Initiative zu erbringen und auf diesem Weg eine bestmögliche Unterstützung der Schweizer KMU bei deren Exporttätigkeiten zu sichern.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation haben sich eine Reihe von Handlungsbedarfen und Optimierungsmöglichkeiten gezeigt, die für eine gut funktionierende Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten bei der Exportförderung zwingend notwendig sind. Um die in diesen Bereichen notwendigen Verbesserungen zu erreichen, empfehlen die Evaluatoren eine Reihe von strukturellen und prozessualen Anpassungen, die S-GE im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit und im Rahmen ihrer Plattformfunktion durchführen sollte. Die Evaluatoren empfehlen, dass S-GE insbesondere in den folgenden Bereichen aktiv wird:

*Empf. 5 Einrichtung eines Beirates für Exportförderung bei S-GE*

Dieser sollte primär der Koordination mit dem Gesamtsystem Exportförderung dienen und auch Vertreter der privaten Exportdienstleister einbinden. Voraussetzung hierfür ist, dass für den Beirat ein klares Aufgaben- und Kompetenzprofil vorhanden ist und dieses im Rahmen der (zukünftigen) Leistungsvereinbarungen mit S-GE konkret angesprochen ist. Der Beirat sollte sich aus den wichtigsten Akteuren des Gesamtsystems der Exportförderung Schweiz sowie Vertretern des SECO als Auftraggeber von S-GE zusammensetzen. Als wichtig würde eine Vertretung seitens IHK, der AHK, der Branchen- und Technologieverbände, anderer Unternehmensverbände, von privaten Exportdienstleistungsunternehmen sowie eventuell auch seitens der SERV als zweiter Säule der öffentlichen Exportförderung erachtet. Administrativ sollte der Beirat von S-GE koordiniert werden und als direktes Beratungsgremium für den

Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung von S-GE, insbesondere im Bereich Exportförderung, dienen. Empfohlen wird, dass der Beirat von einer unabhängigen Person geleitet wird, die gemeinsam vom Verwaltungsrat S-GE und dem SECO ernannt wird.

*Empf. 6 Ausbau und Intensivierung der (digitalen) Plattformfunktion von S-GE*

Die Plattformfunktion sollte dem gesetzlichen Auftrag von S-GE nachkommen, die zentralen Akteure der Exportförderlandschaft sichtbar zu machen, zu vermitteln und zu koordinieren. Die öffentliche Exportförderung via S-GE ist gemäss den gesetzlichen Vorgaben auch als Unterstützung für wichtige, wirksame und qualitative Angebote der anderen Akteure der Exportförderlandschaft zu verstehen. Die Digitalisierung eröffnet zahlreiche Möglichkeiten, wie auf einer zentralen (nationalen) Plattform eine dezentrale Leistungserstellung durch alle (fähigen) Akteure der Exportförderung ermöglicht werden kann. S-GE sollte hierzu die entsprechenden (digitalen) Plattformen in enger Kooperation mit den anderen Akteuren aufbauen oder diese von anderen aufbauen lassen. Dabei ist zu gewährleisten, dass alle Akteure an dieser Plattform teilhaben können. Ein gemeinsam entwickeltes Qualitätssicherungssystem für die Plattform ist notwendig. Wichtig ist, dass die auf der Plattform gewonnenen Export-Informationen (Markinformationen, Länderinformationen etc.) allen Akteuren unter Einhaltung der Datenschutzvorgaben barrierefrei zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig wäre vor dem Hintergrund der Digitalisierungsstrategie des Bundes auch die Umsetzung des Open-Data Prinzips vertieft zu prüfen (vgl. auch Empf. 9).

*Empf. 7 Enabling von (neuen) Angeboten und Akteuren der Exportförderung*

In Zusammenhang mit der Intensivierung der Plattformfunktion kommt dem bedarfs- und wirkungsorientierten Ausbau der Enabling-Aktivitäten von S-GE eine besondere Bedeutung zu. Hier müssen in enger Kooperation mit anderen Akteuren der Exportförderung neue – aber auch bestehende – Akteure der Exportförderung in ihren Aktivitäten unterstützt und befähigt werden. Dies bedeutet keine finanzielle Förderung der Akteure durch S-GE, sondern umfasst beispielsweise Qualifizierungsmassnahmen, Vernetzungsaktivitäten oder Kommunikationsaktivitäten über die entsprechenden Angebote. Auch gemeinsame Projekte auf Basis einer Kooperation auf Augenhöhe können einen wichtigen Baustein im geforderten Enabling darstellen, indem Kompetenzen und Kapazitäten der Partner synergetisch genutzt werden und dabei ein wichtiger Austausch- und Lernprozess untereinander angeregt wird. Auch der P-Bereich der MPK mit seinen klaren Qualitäts- und Wirkungskriterien und entsprechenden Fördermitteln kann als Enabling-Instrument eingestuft werden. Ebenso wichtig ist die Zugänglichkeit von Daten und Informationen (vgl. Empf. 9) oder der Wissens- und Erfahrungsaustausch (vgl. Empf. 10).

*Empf. 8 Schaffung von einheitlichen und transparenten Prozessen und Kriterien bei Mittelvergabe und Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten sowie bei einzelbetrieblichen Mandaten von S-GE*

S-GE sollte ihre internen Prozesse hinsichtlich der Annahme und der Weiterleitung von Mandaten klar definieren und ebenso transparent machen, wie die Berichterstattung über diese Mandate. Hier sollte der Bund klare Vorgaben hinsichtlich der Annahme derartiger Mandate, einer transparenten (öffentlichen) Berichterstattung und dem Controlling geben. Darüber hinaus sollte S-GE mit einer aktiven Kommunikation die Prozesse und Kriterien bei der Zusammenarbeit von S-GE mit Dritten und die damit zusammenhängenden finanziellen Implikationen transparent darstellen. Dies sollte aber nicht nur im Vorfeld erfolgen, sondern auch rückblickend die entsprechenden Berichte und Mittelzuwendungen beinhalten. Damit können die Gründe, wieso S-GE mit genau diesen Akteuren unter diesen Bedingungen zusammenarbeitet jederzeit für alle nachvollziehbar gemacht werden.

*Empf. 9 Sicherung der barrierefreien Zugänglichkeit von Export-Daten und Informationen, die S-GE im Rahmen ihrer Service-Public-Tätigkeit erhält, für alle Akteure des Gesamtsystems der Exportförderung*

Dabei müssen die Anforderungen des Datenschutzes berücksichtigt werden. Diese barrierefreie Zugänglichkeit kann und darf nicht eingeschränkt werden z.B. durch das Vorhandensein einer Mitgliedschaft bei S-GE oder bei Vorliegen einer formellen Partnerschaftsvereinbarung eines Akteurs mit S-GE. Eine besondere Bedeutung kommt diesem Themenfeld bei den geplanten Digitalisierungsaktivitäten von S-GE zu. Eine Nutzung von Export-Daten und Informationen ausschliesslich durch S-GE wird auch unter rechtlichen Gesichtspunkten (vgl. KPM 2017) als nicht machbar erachtet. Hier braucht es einerseits entsprechende Vorgaben des Bundes, der als Auftraggeber dieser Aktivitäten die freie Zugänglichkeit der dort generierten Daten und Informationen gewährleisten muss. Andererseits bedarf es weiterer Aktivitäten von S-GE, um die entsprechenden Daten und Informationen anderen Akteuren zugänglich zu machen. In diesem Zusammenhang sollte auch die Umsetzung des Open-Data-Prinzips gemäss Digitalisierungsstrategie des Bundes vertieft geprüft werden.

*Empf. 10 Einrichtung eines gemeinsamen Wissenssystems für alle Akteure der Exportförderung zum Austausch von Erfahrungswissen*

Als Wissenssystem wird hier ein persönlicher Austausch, ergänzt durch fachliche und weitere Qualifizierungsinputs, verstanden, kein zusätzliches IT-Angebot. Wichtig ist vielmehr, dass Möglichkeiten geschaffen werden, die einerseits den Wissensbedarf der Akteure decken und andererseits einen persönlichen Erfahrungsaustausch auf Augenhöhe gewährleisten. Dies würde nicht allein das Lernen voneinander und miteinander anregen, sondern könnte zugleich einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Zusammenhalts im Gesamtsystem leisten. Die Koordination eines derartigen Wissenssystems und auch die Bereitstellung des Wissens stellt eine Service-Public-Aufgabe dar und sollte daher durch den Bund finanziert werden. Im aktuellen Leistungsauftrag an S-GE finden sich bereits vergleichbare Aufgaben, so dass diese Aktivitäten bereits jetzt finanziert und damit grundsätzlich umsetzbar wären. Die bereits heute bestehenden Aktivitäten in diesem Bereich sollten zukünftig ausgebaut werden.

## Anhang

### Literaturverzeichnis

- Abegg, A. (2011): Die Bewertung von Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der staatstheoretischen Diskussion der Schweiz. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise. Nomos Verlag, Baden-Baden, SS. 177-197.
- Alford, J. (2013): The multiple facets of co-production. Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299 - 316.
- Aligica, P.D. (2006): Institutional and Stakeholder Mapping: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change. In: *Public Organization Review*, Vol. 6(2006), pp. 79-90.
- Alisch, K./ Winter, E./ Arentzen, U. (2013): *Gabler Wirtschafts Lexikon*. Springer-Verlag, Wiesbaden.
- Bijlsma-Frankema, K., Sitkin, S., Weibel, A. (2015): Distrust in the Balance: Evolution and Development of Inter-group Distrust in a Court of Law. *Organization Science*, 26(4), 1018-1039.
- Baldegger, R. J./ Wild, P./ Morel, B. (2016): Swiss International Entrepreneurship Survey 2016: Studienergebnisse zum Internationalisierungsverhalten von Schweizer KMU. Im Auftrag von Postfinance.ch/Aussenhandel und Bisnode, Bearbeitung durch School of Management Fribourg (HEG-FR), ISBN 978-3-906201-92-4, Fribourg.
- Borzaga, C./ Sacchetti, S. (2015): Inclusive governance in non-profit organisations. In: *Societa' Italiana degli Economisti (SIE)*, 22-24 September 2015, Naples, Italy.
- Bryson, J. (2004): What to do when Stakeholders matter? Stakeholder Identification and Analysis Techniques. In: *Public Management Review*, Volume 6 (2004), pp. 21-53.
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2000): Bundesgesetz über die Förderung des Exports (Exportförderungsgesetz vom 6. Oktober 2000). SR946.14, Stand 13. Juni 2006, Bern.
- Caers, R./ Du Bois, C./ Jegers, M./ De Gieter, S./ Schepers, C./ Pepermans, R. (2006): Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. In: *Nonprofit Management & Leadership*, 17(1), 25-47.
- Collm, A./ Schedler, K. (2014): Strategies for introducing organizational innovation to public service organizations. *Public Management Review*, 16(1), 140-161.
- Cornforth, C. (2003): *The governance of public and non-profit organizations*. Routledge.
- Derungs, C./ Hauser, C. /Wellinger, D. (2016): Exportförderer: Je höher der Staatsanteil, desto ausgeprägter die Erfolgskontrolle. In: *Die Volkswirtschaft* 8/9 / 2016, SS. 52-54.
- Ehrenzeller, E./ Ehrenzeller, K. (2016): „L'amour de la complexité“ im Bundesstaat Schweiz – Kompetenzzuteilung und Kompetenzwahrnehmung in Bund und Kantonen. In: Gamper, A./ Bußjäger, P./ Karlhofer, F./ Pallaver, G./ Obwexer, W. (Hrsg.): *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Nomos, S. 31 – 66.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2012): Prüfung der ordnungsgemässen und wirtschaftlichen Mittelverwendung. Osec/ Staatssekretariat für Wirtschaft/Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern.
- Eidgenössische Zollverwaltung (2017): *Aussenhandelsstatistik 2016. Die wichtigsten Kennzahlen*. Bern.
- Ernst & Young (2010): *Evaluation Leistungsvereinbarungen «Exportförderung» und «Information Unternehmensstandort Schweiz» 2008-2011. Schlussbericht im Auftrag des SECO*, Zürich.
- EZV (2016): *Schweizer Aussenhandel 2015 – Jahresbericht*. Eidgenössische Zollverwaltung EZV, Abteilung Aussenhandelsstatistik, Sektion Diffusion und Analysen, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Bern.
- Friedman, A. L./ Miles, S. (2006): *Stakeholders: Theory and practice*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Friese, M. (1998): *Kooperation als Wettbewerbsstrategie für Dienstleistungsunternehmen*. Wiesbaden: Dt. Univ. Verl., Wiesbaden: Gabler.
- Giger, S. (2017): *90 Jahre internationales Netzwerk für die Schweizer Wirtschaft. Rückblick anlässlich des 90-Jahr-Jubiläums, Switzerland Global Enterprise (S-GE)*, Zürich.
- Hauser, C. (2016): Exporteure schöpfen Potenzial des Internets nicht aus. In: *Die Volkswirtschaft* 1–2 / 2016, SS. 57-60.

- Hill, H. (2014): Zukunftsfähige Verwaltungsentwicklung - Ein Aufruf zur Gestaltung. In: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2014: Seiten 11–26.
- HTW Chur (2015): S-GE Wirkungsreport Export 2014. Chur.
- Huber, E. (2012): Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz.
- Janssen, M./ Estevez, E. (2013): Lean government and platform-based governance – Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30, 51 - 58.
- Kelly, K. S. (2001): Stewardship: The fifth step in the public relations process. In: Heath, R. L. (Ed.): *Handbook of public relations*. pp. 279-290. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Koller, H. (2017): Stellungnahme zu ausgewählten Fragen von S-GE im Zusammenhang mit der Erschliessung neuer Umsatzpotentiale (Handlungsspielräume bezüglich Subsidiarität, Datennutzung und Verwertungsrechte). *staehlin-law*, Basel.
- Köhling, K. (2012): *Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen*. Springer Verlag, Wiesbaden.
- KPM (2017): Rechtsfragen zu Switzerland Global Enterprise (S-GE) - Handlungsspielräume von S-GE zur Entwicklung neuer Geschäftsfelder und Verhältnis zum Bund. Rechtsgutachten bearbeitet von Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Mag. rer. publ. Daniel Kettiger des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, im Auftrag des SECO, Bern.
- KPM (2012): Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung. Studie im Auftrag des SECO, bearbeitet durch Lienhard, A./ Kettiger, D./ Kunz, P., Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Bern.
- Küng, D. (2017): Stellungnahme Diskussionspapier Exportberatungssubventionen. Zu Händen Herrn Nationalrat Thomas Aeschi, Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- Lienhard, A./ Kettiger, D./ Kunz, P. (2012): Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Universität Bern.
- MPK (2017): Die Messe- und Projektkommission. Switzerland Global Enterprise, Zürich. <https://www.sge.com/de/messe-und-projektkommission-mpk> (Stand Oktober 2017).
- MPK (2017a): Projektdaten 2015, 2016, 2017. Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- MPK (2017b): Ausstellerzufriedenheitsumfrage für Teilnehmer an SWISS Pavillons. Messe- und Projektkommission, Switzerland Global Enterprise, Zürich. <https://www.sge.com/de/messe-und-projektkommission-mpk> (Stand Oktober 2017).
- OECD (2017): *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>
- Osborne, S. P./ Radnor, Z./ Nasi, G. (2012): A new theory for public service management? *American Review of Public Administration*, 43(2), 135 - 158.
- Pierre, J./ Peters, B.G. (2000): *Governance, Politics, and the State*. St. Martin's Press.
- Rigassi, B./ Gerber, U. (2009): *Grundlagen zur Strategieerarbeitung Exportförderung und Standortpromotion 2012-2015*. Abschlussbericht im Auftrag des SECO, Zürich.
- Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In *Policy-Analyse* (pp. 57-83). VS Verlag für Sozialwissenschaften. Schedler, K./ Müller, R./ Sonderegger, R. (2016): *Public Corporate Governance*. Haupt Verlag, Reihe Public Management, Bern.
- Schedler, K./ Müller, R./ Sonderegger, R. W. (2016a): *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen: Public Corporate Governance für die Praxis*. Public Management, 3. erweiterte Auflage. Haupt Verlag, Bern. ISBN 978-3-258-07959-2.
- Scherer, R. (2006): *Regionale Innovationskoalitionen - Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen*. Bern: Haupt.
- Schweizerischer Bundesrat (2000): *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 23. Februar 2000*. SR 00.024, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2006): *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*. 06.072, 13 September 2006, Bern.

- Schweizerischer Bundesrat (2015): Botschaft über die Standortförderung 2016–2019 vom 18. Februar 2015. 15.019, Bern.
- SECO (2016): Leistungsvereinbarung Exportförderung 2016-2019 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Auftraggeber und dem Verein Switzerland Global Enterprise (S-GE) als Beauftragte. Bern.
- SECO/EDA/S-GE (o.J.): Tripartite Vereinbarung zur Zusammenarbeit betreffend den Einsatz der schweizerischen Auslandsvertretungen für die Aussenwirtschaftsförderung.
- Seringhaus, R./ Rosson, P. (2012): Export development and promotion: the role of public organizations. Springer Verlag.
- SERV (2016): SERV kompakt – Funktion und Leistungen der SERV. SERV Schweizerische Exportrisikoversicherung, Zürich.
- SERV (2015): Informationsflyer. SERV Schweizerische Exportrisikoversicherung, Zürich. (<https://www.serv.ch.com/>, Stand Juni 2017)
- S-GE (2011): Rahmenvertrag zwischen Verein «Schweizerische Industrie- und Handelskammern» und Verein Osec. Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- S-GE (2016): Unternehmensstrategie 2017-2021. Switzerland Global Enterprise, Bern.
- S-GE (2017): Jahresbericht 2016 Export Promotion. Zu Händen des SECO. Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- S-GE (2017a): Jahresabschluss. Zu Händen des SECO. Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- S-GE (2017b): Geschäftsbericht 2016. Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- S-GE (2017c): Expert Directory. Switzerland Global Enterprise, Zürich ([expertdirectory.s-ge.com](http://expertdirectory.s-ge.com), Stand Oktober 2017).
- S-GE (2017d): Evaluation Zusammenarbeit Export. Workshop Unterlagen. Switzerland Global Enterprise, Zürich.
- SwissCham (2015): Neuausrichtung / Reorganisation SwissCham. Ausserordentliche Generalversammlung am 11. Dezember 2015, Verband Schweizerischer Aussenwirtschaftskammern, Zürich.
- Swissmem (2017): Geschichtlicher Hintergrund des Verbands. <https://www.swissmem.ch/de/organisation-mitglieder/verband/geschichtlicher-hintergrund.html>, Zürich.
- Timm-Arnold, P./ Löffler, E. (2013): Vom Vater Staat zum Partner Staat. *Verwaltung und Management*, 19(4), 197 - 204.
- Van Puyvelde, S./ Caers, R./ Du Bois, C./ Jegers, M. (2012): The Governance of Nonprofit Organizations: Integrating Agency Theory With Stakeholder and Stewardship Theories. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2012 41: 431
- Waschkuhn, A. (2013): Was ist Subsidiarität?: Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society “. Springer-Verlag.

## Verzeichnis der Interaktionspartner<sup>14</sup>

### Bundesstellen

ROTH, Martin	SECO	FG, BG
SCHÄR, Mira	SECO	BG
ZIMMERLI, Patrik	SECO	FG, BG
MORE, Tony	SECO	FG
RÜGER, Daniel	EDA	FG, BG
SCHEIDEGGER, Bettina	SERV, Head of Communications & Marketing	IV
KNITTELMAYER, Heribert	SERV, Stv. Direktor, Leiter Versicherungsgeschäft	IV

### S-GE und MPK

METZLER, Ruth	Präsidentin VR S-GE	IV
KÜNG, Daniel	CEO S-GE	IV
BRÜGGER, David	Head of Communications + Marketing, Member of the Executive Committee S-GE	IV, FG
FÖRST, Thomas	Head of Global Network, Member Executive Committee S-GE	IV, FG
GMÜR, Martina	Head Export Promotion, Member Executive Committee S-GE	IV, FG
RÜTSCHKE, Ralph	Leiter Sourcing + Services S-GE	IV, BG
STEIGER, Franz	Head Transformation + Digitalization, Member Executive Committee S-GE	IV, FG
BRUGGER, Ernst	Präsident MPK	IV

### Industrie- und Handelskammern

HOHMANN, Thorsten	Leiter Exportdienste HKBB	Survey
MAAG, Peter	Industrie- und Handelskammer Thurgau	IV
WALTER-LUZ, Christine	Chambre vaudoise du commerce et de l'Industrie, CVCI	IV
MOSEER, Roger	Asian Connect Center (HSG, SG, TG, AI, AR)	IV

### Auslandshandelskammer

BOPP, Ralf	Direktor HK D-CH	IV, BG
GAWENAT, Felicitas	Managing Director SEC	FG

<sup>14</sup> FG steht für Fokusgruppe, IV für Interview, BG für Begleitgruppe.

GOT, Arthur	CCI France Suisse, Représentant Suisse Alémanique	FG
HIPPELE, Thomas	Präsident der SwissCham Southern Africa	FG
HORVATH, Susan	Präsidentin SwissCham, CEO Swiss Chinese Chamber of Commerce Head Office Zurich	IV
ITEN, Reto	Präsident SEC	FG
LUSTENBERGER, Urs	Präsident Swiss-Asian Chamber of Commerce	IV, FG
MOERI-HERTACH, Stefania	Swiss Brazilian Chamber of Commerce	IV
SCHIRMER, Corinne	Schweizerische Peruanische Handelskammer	IV
STEINER, Carina	SICC	IV
SUTTER, Felix	PwC, Swiss-China	IV
THOUTBERGER, Marcel	Board SEC	FG
UMBRICHT, Georg	President of the Board Swiss Chamber Southern Africa	FG
URSPRUNG, Dominique	Managing Director Swiss-Japanese Chamber of Commerce	FG
WEBER, Urs	HK AT CH LI	IV
ZEMP, Gregor	AHK Portugal	IV

#### Branchen- und Unternehmensverbände

ATTESLANDER, Jan	Leiter Aussenwirtschaft economiesuisse	BG
BIEDERMANN, Peter	Geschäftsführer Swiss Med-Tech	IV, FG, BG
BRUNNER, Beat	Head of Industry Sectors, Swissmem	FG
DÜMMLER, Patrick	Clustermanager HealthTech	IV
FLÜCKIGER, Peter	Direktor SwissTextiles	FG
HUBER, Beat	Präsident SVUT	FG
JANDRASITS, Erik	Geschäftsführer scienceindustries	IV
KAELIN, Andreas	Geschäftsführer ICTswitzerland	FG
KROLL, Cathy	CEO Swiss Biotech	FG
MÖRKER, Claudia	Swiss export	BG, IV
MOSER, Beat	Präsident scienceindustries	IV
ROTH, Patrick	Geschäftsführer Präzisionscluster	FG
ZEYER, Christian	Geschäftsführer, Swiss Cleantech	IV

#### Einzelunternehmer als Exportdienstleister

GRODMAN, Randy	IDO for International Financing Institutions	IV
----------------	----------------------------------------------	----

ISLER, Daniel	Gründer & CEO Fargate AG	IV
HÄUSELMANN, Christian	Yodelhub, Global Cleantech Cluster Association	IV
BICKEL, Alex	Flare International AG	IV

#### Ausländische Botschaften

McEVOY, Noel	Director   Switzerland and Liechtenstein Department for International Trade   British Embassy	IV
KATS, Rouslan	Counsellor, Senior Trade Commissioner FI Attraction to Canada, Market Access	IV
SCHMID, Manfred	Wirtschaftsdelegierter für Schweiz und Liechtenstein, Advantage Austria	IV

#### Unternehmen als Nutzer/ Kunden

GOEDECKE, Nils	Microduits	IV
BERGMANN, Eva	Skope Magnetic Resonance Technologies LLC	IV
VOGT, Kolumban	Bucher Unipektin	IV
RADTKE, Barbara	Goldstück AG	IV