

Referat von Herrn Botschafter A. Hugentobler

Von Exportförderung zu Exportberatung

1. Einige Kennzahlen sollen die Bedeutung der Wirtschaft des Irak für unser Land darstellen:

- Irak ist mehr als 10 x grösser als die Schweiz und hat 12.1 Mio Einwohner; Bevölkerungswachstumsrate 3% zwischen 1957-1977;
- der Irak war 1977, was unsere Ausfuhren anbelangt, weltweit unser 42. grösster Abnehmer;
- China, um nur ein Beispiel zu nennen, rangiert an 47. Stelle, trotz aller Ausstellungen, Besuchen von Delegationen und anderen Bemühungen.

Die Aussenhandelsstatistik gibt aber nur ein Teilbild wieder, da sie Lieferungen berücksichtigt, aber Dienstleistungen sowie Know-how-Transfer, welche notwendigerweise bei Projektausführungen anfallen, nicht erfasst.

Aquisition und Arbeit im Irak sind schwierig, weil:

- die für die meisten grösseren Aufträge angewandten Ausschreibungen (Tender) eine internationale Konkurrenz auf den Plan rufen,
- die preislich niedrigen Offerten ausländischer Firmen (Ost und West sowie Dritte Welt) als Druckmittel zu Preiszugeständnissen jener westlichen Firmen benutzt werden, deren Technologie Irak will,
- in der staatlich gelenkten Wirtschaft (90%) Komitees für Prüfung und Vergabe der Aufträge zuständig sind,

- dazu kommen die Schwächen der Infrastruktur, die sich besonders auf Grossprojekte auswirken (Mangel an lokalen Produktionsfaktoren: Zement bis Arbeitskräfte),
- Turn-key-Fabriken können wohl eingekauft werden; daraus entstehen aber "weisse Elephanten", wenn die Fähigkeit und die Erfahrung zu einem einigermaßen effizienten Betrieb mit lokalem Management fehlen,
- kurz, es besteht eine Kluft zwischen der Fähigkeit zu planen und der Fähigkeit, den Plan zu verwirklichen.

Das bedeutet: die beträchtlichen Oeieinnahmen sind nichts anderes als das Vermögen, ausländische Güter und Dienstleistungen einzukaufen. Mit ihnen allein kann "Entwicklung" leider nicht erworben werden.

Vergessen wir aber nicht, der irakische Staatshaushalt ist in Ordnung; Bagdad verlangt keine Finanzierungskredite; es bezahlt "bar".

2. Exportförderung und Auswirkungen im Irak:

- a) Was hatte die Kampagne zur Folge? In der Schweiz vorerst einmal nicht viel Neues bei den exportgewohnten Unternehmen, aber etliche Illusionen bei manch anderen, die glaubten, relativ mühelos von der Manna eines OPEC-Staates profitieren zu können,
- "besonders, da ja nun die Botschaft endlich verkaufen hilft".

Es wurde bei manchen exportunerfahrenen Firmen eine Woge von Erwartungen ausgelöst, die zu Ansprüchen an die Botschaft führte, welche zum Teil unerfüllbar, zum Teil einfach naiv waren.

Manche Firmen wollen auf den nach dem Irak abfahrenden Zug aufspringen, ohne vorher den Export-Baedecker studiert zu haben:

- das gesetzliche Erfordernis, die Korrespondenz in arabisch oder doch mit arabischer Uebersetzung zu führen, wird als Zumutung betrachtet: vergessend, dass arabisch von rund 150 Mio Menschen gesprochen wird,
- dazu kommt Unkenntnis der Bedingungen: die geographischen, statistischen, zeitgeschichtlichen Probleme sind unbekannt,
- der Irak hat das Stigma des "kommunistischen", auf jeden Fall aber radikalen Staates,
- psychologische Anpassung an Umstände und Eigenart des Absatzlandes fällt schwierig,
- der irakische Verhandlungspartner ist oft ein gut geschulter und vorzüglich informierter Spezialist; es genügt nicht, ihm eine zweite oder gar dritte Garnitur entgegenzustellen,
- nach Abschluss von Verträgen wird oft blindlings mit der Vertragsausführung begonnen, bevor eine firmeneigene Infrastruktur auf Platz eingerichtet wurde. Schwierigkeiten treten dann rasch auf, es wird improvisiert und gehaudert,
- der permanenten Präsenz am Einsatzort wird zu wenig Bedeutung zugemessen,
- zum Teil wenig sorgfältige Personalrekrutierung für Auslandseinsätze,
- die bei der OSEC vorhandene reiche Dokumentensammlung über den Irak wird nicht beachtet. Es wäre sehr wünschenswert, wenn Firmen diesen Dokumentationsdienst benutzen, bevor sie mit Fragen allgemeiner Natur an die Botschaften gelangen. Mit diesem Vorgehen spart die Firma Zeit und Geld. Hier stellt sich aber die Frage, ob unsere Firmen konkret wissen, was ihnen diese OSEC-Leistung des Dokumentationsdienstes alles bieten kann. Drängt sich nicht auch seitens der OSEC eine "Aufklärungskampagne" auf?

Ausgehend von zum Teil ungenügenden Kenntnissen, zum Teil falschen Erwartungen, stösst nun eine Firma auf Schwierigkeiten und wendet sich - glücklicherweise - an meine Botschaft. Wir können - in Grenzen - immer helfen, Ratschläge erteilen und Türen öffnen. Aber oft erwartet Herr X, dass gleich der Minister, wenn nicht gar der Staatspräsident ihn empfangen soll, dass die Botschaft für ihn verkauft, ja hin und wieder wird die Forderung gestellt, eindeutig schweizerisches Versagen zu decken und korrekt handelnde irakische Vertragspartner unter Druck zu setzen.

b) In der Schweiz sind Erwartungen geweckt worden, aber auch im Irak.

Die irakische Wirtschaft ist zum grossen Teil staatlich organisiert; ihre mittleren Kader sind an den Umgang mit den Planwirtschaften des europäischen Ostens gewohnt.

Die zum Teil enttäuschenden Erfahrungen mit ausländischen Lieferanten rufen auf irakischer Seite nach Empfehlungen, Absicherungen, Garantien - von staatlicher Seite.

Wir werden mit unserem staatlichen Einsatz für den Export auch vom Ausland beim Wort genommen.

Wir geniessen ein noch in vieler Hinsicht intaktes Image als hochentwickelter Wirtschaftspartner; durch unerfreuliche Randscheinungen beginnt dieser Eindruck jedoch Schaden zu leiden, besonders, wenn der hiesige staatliche Partner Firmenmängel mit der schweizerischen Wirtschaft im allgemeinen identifiziert.

Da stellt sich übrigens eine wesentliche Frage: durch den prononcierten Einsatz staatlicher Stellen - eine Botschaft ist schliesslich ein Staatsorgan - wird, ob wir es wollen oder nicht, eine gewisse Mitverantwortung für das Wohlverhalten der "empfohlenen" Firmen übernommen.

Entstehen aber Schwierigkeiten oder Enttäuschungen, dann erweist es sich, dass der gleiche Staat, der "fördert", auf einmal "machtlos" ist und keine materielle Lösung anbieten kann.

- Kleinbüros in der Schweiz oder Liechtenstein, Firmenableger ausländischer Unternehmen, machen sich an grössere Aufträge heran. Es gelingt ihnen, durch irgendwelche Mittel und Methoden einen Projektvertrag abzuschliessen. Bald stellt es sich heraus, dass die Firma sich übernommen hat. Auf dem Scherbenhaufen steht der Name "Schweiz".

c) Botschaft: Möglichkeit und Grenzen

Die Botschaft arbeitet gemäss den allgemeinen Richtlinien der Handelsabteilung über die Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland. Aber mehr noch, sie muss sich oft in einer wenig definierten Zone bewegen, zwischen Instruktionen einerseits und Erwartungen der schweizerischen Unternehmen sowie der irakischen Staatswirtschaft andererseits.

Der Inhalt des letztes Jahr ausgehandelten Abkommens über den Handelsverkehr sowie die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Irak illustriert den Kompromiss zwischen den hochgespannten Hoffnungen der irakischen Regierung, wie er im Titel zum Ausdruck kommt, dem Willen zur Zusammenarbeit von Seiten unserer Bundesbehörden und den realen Möglichkeiten, auf die besonders der Vorort Gewicht legte.

In den Irak werden nicht nur Waren exportiert, sondern es wird hier von schweizerischen Unternehmen geplant und gebaut; da gibt es nun einige Firmen, bei welchen die Botschaft sieht, dass es nicht gut geht oder nicht gut gehen kann. Soll oder darf die Botschaft in solchen Fällen frühzeitig eingreifen, ev. den irakischen Partner gar warnen?

Hin und wieder kommt es zu Frustrationen: die Botschaft sieht, wie ein Problem gelöst werden kann, in das sich eine Firma zum Beispiel aus verhandlungstechnischem Unvermögen hineinmanövriert hat. Sie kann die Verhandlungen leider nicht an sich reißen; die Firma weiss natürlich besser, was ihre Geschäftspolitik ist.

3. Aufgrund der Erfahrungen im Irak ergeben sich folgende Einsichten:

- a) Für die Wirtschaft: ausgehend von den durch die Exportkampagne geweckten Erwartungen werden zum Teil Forderungen bei den Aussenstellen des Staates erhoben, die der Verwischung der Bereiche von Staat und Privatinitiative nahekommen. Es sind oft die schwächeren Elemente unserer Wirtschaft, die die intensivsten Dienstleistungen verlangen. Alle sind wir uns klar darüber, dass durch Exportunterstützung keine Strukturpolitik betrieben werden soll.

Handelsabteilung, EPD und Botschaften ziehen alle am gleichen Strick, mit grossem Einsatz und Elan. Trotzdem: staatliche Krücken können fehlende Konkurrenzskraft nicht ersetzen. Die Exportschlacht wird nicht an der Aussenfront, sondern zum grössten Teil zu Hause gewonnen.

Nach meiner Ansicht gilt es mehr denn je, die neu die Exporttätigkeit aufnehmenden Firmen intensiv im Exportmarketing zu schulen; sie auf die Bedingungen der OPEC-Absatzmärkte vorzubereiten; sie auf die in der Schweiz vorhandenen und oft zu wenig ausgeschöpften Marktinformationen hinzuweisen (Beispiel: der erwähnte OSEC-Dokumentationsdienst); ja, die triviale Einsicht wie die, dass im modernen Geschäftsleben mit dem Telex gearbeitet wird, wäre schon ein Fortschritt.

Also Scheinwerfer weg von der Aussenfront, aber umso intensivere Ausleuchtung der Szene hinter den Kulissen.

Ein in meinem Gastland seit Jahren tätiger Fachmann hat mir vor kurzem gesagt, nach seiner Ansicht habe der Bund für die Exportförderung viel, wenn nicht sogar zuviel getan. Die Iraker kaufen immer mehr aus der Schweiz, zum Teil zu überhöhten Preisen. Das Problem liege aber darin, dass sich der Schweizer Lieferant an Service und Unterhalt sowie Ausbildung an seinen Maschinen meist vollkommen desinteressiert zeige. Verkauft, vergessen. Darüber mache er sich Sorgen.

Eine Erfahrung scheint sich inzwischen für die schweizerische Industrie abzuzeichnen: so gut der Einsatz als Beratungs- und Projektierungsunternehmen, als Zulieferant und reiner Exporteur uns liegt, um so aufreibender ist andererseits das Engagement als Generalunternehmer. In dieser Sparte scheinen die Probleme aller Art grösser zu sein, als dass selbst unsere besten Unternehmen sie ohne Mühe verkraften können.

- b) An der Aussenfront schliesslich ist hoffentlich jetzt auch jeder Beamte durch die Exportkampagne und -schulung zureichend motiviert worden. Das bedeutet natürlich nicht, dass nun jedes Mitglied des EPD zum Exportkaufmann geworden ist, obwohl es eigentlich gerade das ist, was der Einsatz in einem aufstrebenden OPEC-Land verlangt!

Ein Mitarbeiter an diesem Posten soll ebenso sehr mit schweizerischen Geschäftsleuten umgehen können, die schweizerische Wirtschaftsszene kennen, wie auf hiesigen Ministerien und Wirtschaftsorganisationen sich bewegen können. Es ist nötig, dass er an selbständiges und zuverlässiges Arbeiten gewöhnt ist.

Wie einen solchen Mitarbeiter finden? Es gibt sie glücklicherweise, und wenn sie nicht von Anfang an so geschult sind, so können sie aus den täglichen Erfahrungen viel lernen; wichtig ist, dass ein Mitarbeiter motiviert ist. Bei Versetzungen sollte für wirtschaftliche Mitarbeiter vorteilhafterweise vorgesehen werden, dass der neue Mann frühzeitig eintrifft, um von der Einführung durch

seinen abreisenden Kollegen in einschlägige Wirtschaftskreise profitieren zu können. Eine Ueberschneidung von vier Wochen ist notwendig. Der Zeitgewinn für die Einarbeitung des neuen Mitarbeiters kann so Monate ausmachen. Durch die Einstellung sogenannter lokaler Marketing-Officer könnte die Kontinuität der Wirtschaftsdienste an Botschaften in Gebieten mit neuen Märkten zusätzlich vermehrt gewahrt bleiben. War das frühere System der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung mit ihren permanenten Aussenvertretungen nicht doch eine gute Methode?

Andererseits sollte die Aufenthaltsdauer eines sich besonders mit den Wirtschaftsfragen befassenden Mitarbeiters auch nicht allzu kurz sein. Denn er sitzt zuletzt auf einem ganzen Eisberg von Wissen und Erfahrung, die sich durch eine Kartothek nur halb weitergeben lassen.

c) Was bedeutet dies alles für Staat und Verbände zu Hause?

Der Tagesanzeiger hat kürzlich einen Beitrag über eines der Exportförderungs-Seminarien so betitelt: "Was die Botschaften für die Wirtschaft tun sollen. Meine Herren - es ist sehr einfach".

Einverstanden. Aber die Anforderungen, die die Exportförderung und die durch sie ausgelöste "Revolution of rising expectations" an Behörden und Verbände zu Hause, also an der Innenfront, stellt, sind komplex.

Eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Botschaft und Ministerien und Wirtschaftskreisen im Gastland verlangt oft den Besitz "harter" Informationen. Es gilt zu wissen, ob die Firma X überhaupt finanziell und sonst ausstattungsmässig in der Lage ist, ein Projekt durchzustehen. Wer gibt der Botschaft diese Information? Die Bundesstellen können sich nur schwer einen detaillierten Ueberblick über die Mikrostruktur der Wirtschaft verschaffen, ganz abgesehen davon, dass es unsere Wirtschaftsordnung kaum zulässt, Ranglisten von Firmen aufzustellen.

In den Dialog zwischen irakischen Wirtschaftsorganisationen und schweizerischen Unternehmen wird oft die Botschaft eingeschaltet. Da ist es wichtig, dass in Handelsabteilung und Zentrale für Handelsförderung Gesprächspartner vorhanden sind, die die eigene Wirtschaft gründlich kennen, zum Teil über betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen und erst noch die Zeit haben, das Einzelproblem zu studieren, um ein sinnvolles Dreiecksgespräch führen zu können.

Der Partner der Botschaft in der Schweiz sollte hin und wieder auch Firmen in "den Senkel stellen" können - ja er sollte unter Umständen im Sinne des Gesamtinteresses auch direkte Exportverhinderung betreiben. Andererseits muss er soweit informiert sein, dass er nötigenfalls eine erfolgsversprechende Firma zum Einsatz animieren oder sogar die Bildung eines Konsortiums vorschlagen kann.

Noch etwas: Die ERG ist in den vergangenen vier Jahren rapid vermehrt beansprucht worden. Die Phase der unbeschwerten Vertragsabschlüsse scheint in den OPEC-Staaten etwas abzuklingen. Es folgt jetzt die "Stunde der Wahrheit", die Fertigstellung und die Uebergabe von Projekten. Wohl scheinen die ERG-Stellen in der Behandlung von Schadenfällen bei den betroffenen Firmen auf die Einhaltung eines "Ehrenkodexes" abzustellen. Werden sich aber auch die Firmen so verhalten, bei denen ein Schadenfall an ihrer Substanz zehrt? Mit anderen Worten, wer kann unter Umständen Nachweise liefern, dass die zu Schaden gekommenen Firmen auch ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen sind? Kann nicht der Gedanke, Schadenmeldungen frühzeitig einzureichen, verführerisch sein, wenn in Aussicht steht, dass sich dann Botschaften um die Einbringung von langwierigen Forderungen bemühen (handelt es sich doch um "Bundesgelder").

Fälle in meinem Gastland lassen erkennen, dass sich hier eine gefährliche Entwicklung anbahnen könnte, welche vermehrt Beachtung verdient. Die ERG soll den Unternehmer nicht der eigenen Anstrengungen entheben.

Es hat sich gezeigt:

1. Export ist nicht allein Handel. Die Schwächen schweizerischer Firmen manifestieren sich meist beim lokalen Einsatz als Unternehmer.
2. Die Motivation der Botschaften ist geschehen. Die auslandsunge-
wohnten Industrien müssen vermehrt zu Hause schon beraten und
zum richtigen Exportverhalten erzogen werden.

* * * *

Und zum Schluss noch etwas. Max Frisch hat seinerzeit anlässlich der hochgehenden Wogen über das Ausländerproblem das Wort geprägt "Wir riefen Fremdarbeiter, und es kamen Menschen". Auf den Irak bezogen kann man sagen: Wir meinten Export, und es kam auch die Politik. Bagdad sucht seit einiger Zeit mit uns den Dialog über allgemeine Fragen, wie Erdölpolitik, Nord-Süd-Dialog, Know-how-Transfer, etc. Das Interesse an unserer politischen Haltung wurde geweckt. Unsere durch die Neutralität abgestützte Politik der Unabhängigkeit wird in Bagdad positiv vermerkt. Wer A sagt, muss auch B sagen: der kürzliche Besuch von Staatsminister Alwan in Bern hat beiden Staaten die Gelegenheit gegeben, Vorurteile, die bestanden haben mögen, abzubauen. Ein positives Ergebnis der Entwicklung, die mit der Ausdehnung der Exportförderung auf den Irak begann. Wirtschaft bedeutet eben auch Politik, ganz besonders im Irak.