

HANDELSABTEILUNG EVD

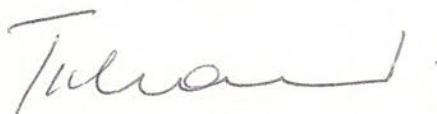
Bern, 30. Januar 1978

An die Herren Botschafter A. Weitnauer, EPD
Botschafter P.R. Jolles

Sie finden in der Beilage den gewünschten Entwurf für eine Entgegnung auf die in der Schweizerischen Handelszeitung (Nr. 4 vom 26. Januar 1978) erhobenen Vorwürfe. Nachdem die Behauptungen der SHZ (und des "Blicks") in der kurzen Entgegnung energisch zurückgewiesen worden sind, geht es nun m.E. darum, etwas weiter auszuholen und die Rolle der Botschaften in den weiteren Zusammenhang der in letzter Zeit ergriffenen Exportförderungsmassnahmen zu stellen.

Zu entscheiden bleibt noch, ob dieser Text im Namen von EPD und Handelsabteilung veröffentlicht oder ob er z. B. vom Generalsekretär des EPD und dem Direktor der Handelsabteilung mit Namen gezeichnet werden soll.

Schliesslich wäre der geeignete Weg zu eruieren, wie die SHZ zum Abdruck dieser Entgegnung bewogen werden kann. Selbst wenn die Zeit nicht reicht, um den Text für die Ausgabe dieser Woche fertigzustellen, müsste die SHZ wissen, dass wir etwas vorbereiten.



1 Beilage

Kopie z.K. an:

Botschafter P. Bettschart
E. Andres, EPD
C. Keller, EVD



Unfaire Kritik an der schweizerischen Diplomatie

Das Eidg. Politische Departement und die Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements haben sich in einer kurzen Entgegnung in aller Form gegen die masslosen und ungerechtfertigten Anschuldigungen gegen den schweizerischen diplomatischen Dienst, welche am 26. Januar in der "Schweizerischen Handelszeitung" und gestützt darauf im "Blick" erhoben wurden, verwahrt. Die im Artikel von M. Ungerer enthaltene Kritik an den Anstrengungen des Politischen Departements und den schweizerischen Botschaften im Ausland auf dem Gebiet der Exportförderung erheischt indessen, dass man sich noch eingehender mit ihr auseinandersetzt.

Exportwunder Schweiz

Zunächst sei festgehalten, dass dem Aussenhandel und namentlich dem Export innerhalb der schweizerischen Volkswirtschaft eine überaus wichtige Rolle zukommt. Im Jahr 1977 nahmen die schweizerischen Exporte gegenüber dem Vorjahr um real 11,8 % zu und erreichten einen absoluten Höchststand. Die Güterausfuhr ist mit 34 % am realen Bruttoinlandprodukt der Schweiz beteiligt. Rechnet man noch die statistisch schwerer erfassbaren Exporte von Dienstleistungen - einschliesslich z. B. die Leistungen von Ingenieur- und Baufirmen - und die ebenfalls ins Gewicht fallenden internen Zulieferungen hinzu, so gelangt man zur Aussage, dass in der Schweiz nahezu jeder zweite Franken im Geschäft mit dem Ausland verdient wird. Angesichts der seit der Rezession nur geringe Dynamik aufweisenden Binnennachfrage kann der Erfolg unserer Exportwirtschaft und ihr Beitrag zur Erhaltung von Vollbeschäftigung und Wohlstand in unserem Lande nicht hoch genug eingeschätzt werden. Dass trotz der Stärke unserer Währung die Exporte der Schweiz 1977 einen Zuwachs erzielten, der mehr als doppelt so hoch ist wie das durchschnittliche Handelswachstum in den übrigen Industrieländern und dies bei einem realen Wachstum der Wirtschaften unserer Haupt-

handelspartner von weniger als 4 %, mutet beinahe schon wie ein Wunder an und stellt den Anstrengungen unserer Firmen ein überaus günstiges Zeugnis aus.

Niemand, der die Verhältnisse kennt, wird deswegen jedoch behaupten, es sei alles zum Besten bestellt und der Exporthimmel sei wolkenlos. Namentlich die jüngste weit über den Ausgleich der realen Preis- und Kostenunterschiede hinausgehende ausgeprägte Aufwertung des Frankens dürfte nicht ohne Auswirkungen auf die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft bleiben. Dass die Oeffentlichkeit unter diesen Umständen auch die Frage nach dem Genügen und der Effizienz der durch die Bundesverwaltung und namentlich den diplomatischen Dienst unserer Exportwirtschaft gewährten Unterstützung stellt, ist somit verständlich.

Was tun die Behörden?

Als sich 1975 die weltweite Rezession in der Schweiz u.a. durch Rückschläge auf den Auslandmärkten spürbar machte, wurde auch bei uns der Ruf nach einer Verstärkung der staatlichen Massnahmen laut. Zwar wird staatliche Exportförderung auch in der Schweiz seit Jahrzehnten betrieben. Sie bildete gewissermassen die praktische Ergänzung der auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, die Oeffnung oder Offenhaltung von Märkten, die Sicherung der Versorgung usf. ausgerichteten Handelspolitik. Aber in den Jahren der Hochkonjunktur entsprach es einem allgemeinen Konsens, dass die Rolle des Staates in dem der unternehmerischen, somit privaten Tätigkeit näher stehenden Bereich der Exportförderung bescheiden bleiben sollte. Vielen Firmen kam es denn auch gar nicht in den Sinn, die Dienste der öffentlichen Exportförderungsinstitutionen in Anspruch zu nehmen oder etwa die schweizerischen Botschaften im Ausland über ihre Aktivitäten und Probleme auf den betreffenden Märkten auch nur zu informieren.

Innerhalb kürzester Zeit wurde in den Jahren 1975 und 1976 eine eindruckliche Serie von zusätzlichen Massnahmen ergriffen, die einmal mehr in Erinnerung gerufen werden müssen:

- Reorganisation und Ausbau der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung in Zürich und Lausanne mit Schwergewicht auf der praktischen Exportberatung,
- Schaffung eines neuen Dienstes für Handelsförderung, Image-Werbung und Erschliessung neuer Märkte auf der Handelsabteilung des EVD,
- Eröffnung einer Reihe von neuen diplomatischen Vertretungen und Ausbau der Wirtschaftsdienste bestehender Aussenposten,
- Entsendung von aus der Privatwirtschaft stammenden residierenden Handelsdelegierten in fünf besonders zukunftssträchtige Märkte (Djeddah, Abu Dhabi, Djakarta, Lagos und Caracas),
- Durchführung von besonderen Schulungskursen (Exportseminarien) für Diplomaten und Handelsdelegierte unter Beteiligung von Fachleuten aus der Privatwirtschaft,
- Wesentliche Verbesserung der Leistungen der Exportrisikogarantie, namentlich durch Erhöhung des Deckungssatzes und Versicherung von Fremwährungsrisiken,
- Erleichterung der Exportfinanzierung durch die schweizerischen Banken in Zusammenarbeit mit der Nationalbank,
- Schaffung einer Informationsstelle für Exportfinanzierungsfragen in Bern,
- Wesentliche Verstärkung der Reisediplomatie (Einsetzung von Gemischten Kommissionen, Good-will-Missionen, Entsendung von Wirtschaftsdelegationen z.T. unter der Leitung eines Mitglieds des Bundesrates),
- Mithilfe bei der Verstärkung privater Anstrengungen, wie zum Beispiel bei der Bildung von Export-Interessengemeinschaften usf.

Es mag in diesem Zusammenhang interessieren, dass im Mai 1977 insgesamt 294 diplomatische und konsularische Aussenvertretungen im Dienste der schweizerischen Handelsförderung tätig waren. Das gesamte schweizerische Personal betrug 1'156 Leute. 89 Mitarbeiter waren ausschliesslich, 289 teilweise - oft grösstenteils - mit Handelsförderung befasst. Dazu kommen die 84 Missionschefs, die einen guten Teil ihrer Arbeits- und Freizeit in den Dienst der

aussenwirtschaftlichen Anstrengungen stellen müssen.

Die Rolle der Handelsabteilung

Die Angriffe auf das Politische Departement zeugen von einer bedauerlichen Verkennung der Funktionsweise unserer Behörden und der Arbeitsteilung innerhalb der Bundesverwaltung. Die Botschaften und Konsulate im Ausland sind Instrumente des Bundesrates und nicht eines einzelnen Departements. Ihre Tätigkeit muss sich in die schweizerische Aussenpolitik einfügen, deren Definition Sache des Gesamtbundesrates ist. In der praktischen Wahrnehmung der schweizerischen Interessen im Ausland stehen die Vertretungen der für den betreffenden Sachbereich zuständigen Amtsstelle des Bundes zur Verfügung. Für die Aussenwirtschaft und damit für die Handelsförderung ist dies primär die Handelsabteilung des EVD. Kritik, Lob und Vorschläge, wie man es besser machen könnte, müssen sich somit an sie richten. Die Handelsabteilung erteilt auch den diplomatischen Aussenposten auf diesem Gebiet die nötigen Instruktionen. Nur administrativ untersteht das Auslandpersonal dem Politischen Departement. Es wird auch von ihm rekrutiert und - z.T. in Zusammenarbeit mit anderen Aemtern - ausgebildet. Dem Politischen Departement fiel die Aufgabe zu, den erwähnten Ausbau des Vertretungsnetzes und der einzelnen Posten im Rahmen der verfügbaren personellen und finanziellen Mittel vorzunehmen. Die an Problemen der Exportförderung interessierten Departemente arbeiten Hand in Hand und im Rahmen einer einvernehmlich und in enger Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft entwickelten Konzeption.

Tun andere mehr?

Trotz den geschilderten Verbesserungen bleibt der Exportförderungsapparat der Schweiz im internationalen Vergleich bescheiden. Andere Länder tun mehr, verfügen über grössere Stäbe und Hilfsmittel in der Zentrale und auf den Aussenposten, können mehr Dienstleistungen anbieten, setzen weit grössere Mittel ein.

Dass gelegentlich auch Schweizer Firmen - es dürfte sich wohl meist um Grossfirmen mit Tochterfirmen im Ausland handeln - Dienstleistungen der Botschaften anderer Staaten in Anspruch nehmen können, kann man eigentlich nur mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen.

In der Schweiz mussten die geschilderten Verbesserungen sich an den engen Rahmen halten, der durch den auf Bundesebene verfügbaren Personalstop und die vom Volk unterstützten Sparmassnahmen gesetzt ist. Die Frage, ob hier nicht am falschen Ort gespart wird, ist vor allem eine politische Frage, die sich das Parlament wohl noch einmal überlegen muss.

Immerhin sollte uns der Vergleich mit anderen Ländern nicht zu falschen Schlüssen verleiten. Das Pferd kann nur zur Tränke geführt werden, trinken muss es selber! Verkaufen kann nicht die Aufgabe des Diplomaten oder Handelsdelegierten sein und selbst in der Beurteilung der Marktchancen und in der Auswertung der verfügbaren Informationen ist der das Risiko tragende Unternehmer letztlich auf sich selber angewiesen. Das gilt natürlich auch für die Entwicklung der für einen bestimmten Markt geeigneten Güter, für deren Qualität, technologischen Stand und für den mitgelieferten Service. Es ist ein wenig wie bei der Kunstförderung: eine noch so grosse "Kulturbürokratie" verbürgt noch nicht für künstlerisches Niveau! Zum Teil hat denn auch der grosse Aufwand, den andere Länder in Sachen Handelsförderung betreiben, und der grössere Einsatz staatlicher Mittel längst nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt, ja es kann geradezu als eine Stärke unserer Exportwirtschaft bezeichnet werden, dass sie auf ausländischen Märkten seit Jahrzehnten ohne staatliche Krücken zurechtkommt. Dies ist das Gesetz, nach dem sie angetreten ist und dem sie ihre Leistungsfähigkeit zum Teil auch verdankt.

Was die schweizerischen Diplomaten hingegen vermitteln können, sind Kontakte zu den zuständigen lokalen Behörden, Adressen ge-

eigneter Vertreter, Lizenznehmer oder Partner für "Joint-Ventures", Informationen über die Wirtschaftslage, die Entwicklungspläne, über die einschlägigen Vorschriften des Landes, Unterstützung praktischer Art an Ort und Stelle. Daneben darf aber nicht vergessen werden, dass Hauptaufgabe der Handelsdiplomatie die Pflege der zwischenstaatlichen Beziehungen ist. Es geht also um die Setzung des völkerrechtlichen Rahmens durch Handelsabkommen, um Interventionen bei den Behörden und um Verhandlungen bei Auftreten von Schwierigkeiten, um die Pflege persönlicher Beziehungen zu den massgeblichen Kreisen, um allgemeine Image-Werbung für die Schweiz - alles Dinge, von denen der auf der Durchreise befindliche Geschäftsmann vielleicht nicht viel sieht, die ihm aber dennoch zugute kommen.

Faule Diplomaten?

Was in den Ausführungen der SHZ in ganz erster Linie zurückgewiesen werden muss, sind die vorallgemeinernden und beleidigenden Vorwürfe mangelnden persönlichen Einsatzes und ungenügender Sachkenntnis der schweizerischen Auslandvertreter. Sie sind unfair und widersprechen - Ausnahmen gibt es immer - den wahren Verhältnissen, wie sie sich in den aus der Wirtschaft vernehmbaren Urteile widerspiegeln. Harte Arbeit unter oft schwierigen Bedingungen, Hilfsbereitschaft, Einsatzfreude und Gewandtheit charakterisieren vielmehr die grosse Mehrheit der schweizerischen Vertreter. Es darf auch festgehalten werden, dass die publizierten Ergebnisse der SHZ-Meinungsumfrage die im Artikel geübte Kritik keineswegs zu untermauern vermögen. Dass zum Beispiel die fünf (!) Handelsdelegierten, die seit kaum mehr als einem Jahr tätig sind, bereits 37 % der Befragten beistehen konnten, wäre ein sprechender Beweis für deren Arbeitskraft. Zwei Fragen suggerieren, dass die Botschaften einzelne Firmen mit Projektvorschlägen oder Marktstudien bedienen sollten. Gegenfrage: Haben diese Firmen solche auch verlangt? Zudem: Die Informationen und Marktberichte unserer Botschaften werden in der Regel an die Zentrale für Handelsförderung und einige Dachverbände geliefert. Nur so kann eine Bedienung

aller Interessenten sichergestellt werden. Frage also:
 Nehmen die Firmen diese in der Schweiz selbst angebotenen Dienstleistungen in Anspruch oder sind sie im NEIN-Anteil enthalten?
 Und vor allem: Eigentliche Marktstudien und Projektvorschläge übersteigen in der Regel das, was ein mit ein bis zwei Mitarbeitern dotierter Aussenposten leisten kann; sie gehören bereits in den Bereich des Marketings und des eigentlichen Verkaufens, das den Firmen überlassen bleiben muss. Die schweizerischen Geschäftsleute müssen auch über die Grenzen der ihnen zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen informiert sein.

Wenn auf die entsprechende Frage 37 % antworten, es seien keine Kontakte zu ausländischen Behörden vermittelt worden, so wird der sicher falsche Eindruck erweckt, diese Hilfe sei verweigert oder wegen Unfähigkeit des betreffenden Diplomaten nicht hergestellt worden. Wurden sie in diesen Fällen aber auch wirklich verlangt?

Es zeigt sich somit, dass die - in mehr als einer Hinsicht - billige Fragebogen-Methode in so komplexen Bereichen kaum aussagekräftige Ergebnisse zu liefern vermag. Wie repräsentativ sind 61 Antworten für die 10 bis 12'000 schweizerischen Exportfirmen? Wie setzt sich dieses "Muster" zusammen? Sind es die im Exportgeschäft erfahrenen Grossfirmen, die selbst über gut dotierte Exportstäbe verfügen, sind es die kleineren und mittleren Firmen, die eher auf die Hilfe der Botschaften angewiesen sind?

Es bleibt noch Einiges zu tun

All dies musste gesagt werden. Zu behaupten, alles stehe zum Besten, wäre indessen zu bequem, und angesichts des vermutlich sich in Zukunft noch verschärfenden Konkurrenzkampfes ist die Frage nach weiteren Verbesserungen berechtigt.

Sicher bilden die bisherigen Anstrengungen auf dem Gebiet der Rekrutierung, des Einsatzes und vor allem der Schulung der in den Handelsdiensten unserer Botschaften und Konsulate eingesetzten Beamten nur einen Anfang. Es darf dabei allerdings nicht vergessen werden, dass unsere Agenten neben der Handelsförderung noch zahlreiche andere Aufgaben im politischen, rechtlichen, kulturellen und sozialen Bereich zu erfüllen haben. Sie müssen Diplomaten im umfassenden Sinn bleiben. "Verkaufskanonen" fühlen sich ohnehin in der Privatwirtschaft wohler.

Sodann wird der finanzielle Rahmen der gesamten staatlichen Bemühungen vom Parlament stets wieder überprüft werden müssen. Namentlich der Einsatz zusätzlicher Delegierter wie auch ein vermehrter Rückgriff auf qualifiziertes lokal rekrutiertes Hilfspersonal dürfte sich lohnen.

Andere Aufgaben liegen im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, deren Ziel nicht zuletzt die Erhöhung der Wettbewerbskraft unserer privaten Wirtschaft sein muss. Das bezieht sich auch auf die Förderung der angewandten Forschung und der technologischen Erneuerung. Ohne interessante neue Produkte nützt die beste Exportförderung nichts, vor allem nicht in einem Kleinstaat mit tendenziell hohen Preisen.

Angesichts der Tatsache, dass in den letzten paar Jahren zahlreiche mittlere und kleinere Firmen eine Exporttätigkeit aufnehmen, sie erweitern oder auf neue Märkte ausdehnen mussten, bleibt auch in der Wirtschaft selber noch viel zu tun. Es gibt auch schweizerische Geschäftsleute, die das Verkaufen in ungewohnten Märkten noch lernen müssen und denen auch die besten Diplomaten kaum zu helfen vermögen - oder denen sie sogar einen guten Dienst erweisen, wenn sie sie vor unbedachten Abenteuern warnen!

Die Aufgabe des wirtschaftlichen Ueberlebens ist somit allen, Behörden, Volk und Wirtschaft gestellt. Unsachliche Polemik ist hier wirklich fehl am Platz.