

88.069

**Botschaft
über eine Finanzhilfe an die Schweizerische Zentrale
für Handelsförderung (OSEC)**

vom 9. November 1988

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Entwürfe zu einem Bundesgesetz über eine Finanzhilfe an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung und einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Finanzhilfe an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. November 1988

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Stich
Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Mit Bundesgesetz vom 5. Oktober 1982, in Kraft seit dem 1. Januar 1983, wurde der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (OSEC) ein jährlicher Beitrag von 7 Millionen Franken zugesprochen. Infolge der Teuerung, dem Ausbau des Dienstleistungsangebots insbesondere im gemeinwirtschaftlichen Bereich, sowie zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit den schweizerischen Handelskammern im Ausland ist eine Beitragserhöhung unumgänglich. Der Gesetzesentwurf sieht eine jährliche Finanzhilfe vor, welche 45 Prozent der Gesamtaufwendungen der OSEC nicht übersteigen darf, sowie besondere Finanzhilfen für Exportförderungsaktionen der schweizerischen Handelskammer im Ausland. Die finanziellen Mittel für die Finanzhilfen sind jeweils für mehrere Jahre mit einfachem Bundesbeschluss zu bewilligen. Im Entwurf des ersten Bundesbeschlusses werden für die Jahre 1990–1994 Finanzhilfen von insgesamt höchstens 50 Millionen Franken an die OSEC und von höchstens 5 Millionen Franken für Aktionen der Exportförderung der schweizerischen Handelskammern im Ausland beantragt.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Wesen und Zweck der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (OSEC)

Die OSEC ist ein privater Verein, der vom Bund gemäss Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über einen Beitrag an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SR 946.15) einen jährlichen Beitrag von zurzeit 7 Millionen Franken bezieht, dessen Statuten seiner gemeinwirtschaftlichen Leistungen wegen vom Bundesrat zu genehmigen sind. Was die Entstehung der OSEC betrifft, darf auf die Ausführungen in der Botschaft vom 11. November 1981 über einen Beitrag an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (BBl 1982 I 29) verwiesen werden.

Das offizielle schweizerische Exportförderungsdispositiv besteht aus der Exportrisikogarantie, dem einzigen staatlichen Instrument im Bereich der Exportfinanzierung, der OSEC (für Information, Beratung, Kontaktvermittlung, Messewesen und Imageförderung im Ausland), sowie den mit ihr partnerschaftlich zusammenarbeitenden schweizerischen Botschaften und Konsulaten, die sich ihrerseits gegebenenfalls auf die schweizerischen Handelskammern im Ausland abstützen.

Die Tätigkeit der OSEC ist subsidiär. Sie ist in ein dichtes Netz von privaten Organisationen und Institutionen eingebettet, die ebenfalls Dienstleistungen der Exportförderung anbieten, wie etwa die Banken, private Exportförderungsunternehmen, Unternehmensberater, kantonale Handelskammern und viele andere mehr. Die OSEC greift in keinerlei Unternehmerfunktionen ein; Initiative, Risikotragung und die gesamte Geschäftsabwicklung im Exportgeschäft bleiben dem Unternehmer überlassen. Die Aufgabe der OSEC besteht somit in erster Linie in flankierender Unterstützung des Exportunternehmers.

Die Partnerschaft der OSEC mit dem Bund liegt im gemeinwirtschaftlichen Leistungsauftrag begründet, wonach die OSEC

- die für eine nachhaltige und auf Erfahrungen aufbauende Exportförderung notwendige Kontinuität über schlechte und gute Exportjahre hinweg gewährleistet,
- die in den Rahmen der praktischen Exportförderung fallenden Tätigkeiten in einem einzigen Betrieb zusammenfasst und eine ganze Palette von Dienstleistungen unterschiedlicher Rentabilität ständig zur Verfügung der Exportwirtschaft hält,
- im Gesamt- und Landesinteresse Anlässe und Aktionen durchführen muss, die von vornherein nicht kostendeckend sind.

Die Partnerschaft mit dem Bund bedeutet allerdings kein Monopol zugunsten der OSEC gegenüber den übrigen privaten Institutionen, sondern in erster Linie eine enge Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen, insbesondere mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft sowie den schweizerischen Botschaften und Konsulaten, welche gewissermassen die Stützpunkte der OSEC im Ausland dar-

stellen. Diese unterstützen die OSEC bei der Informationsbeschaffung, der Kontaktvermittlung und bei der Durchführung von Messen und Aktionen. Im Verhältnis zu den nur auf Rendite ausgehenden Exportförderungsinstitutionen und -unternehmen ist die OSEC teils ergänzend, teils steht sie im Wettbewerb mit ihnen. Da die OSEC gemäss Gesetz 55 Prozent ihres Budgets aus eigenen Mitteln aufzubringen hat, ist sie neben den Mitgliederbeiträgen auf kostendeckende Einnahmen aus ihren Dienstleistungen angewiesen.

Der privatwirtschaftliche Aspekt der OSEC kommt auch in der Zusammensetzung ihrer Organe zum Ausdruck. 29 bzw. 7 Vertretern von Spitzenverbänden und Exportunternehmen in Aufsichtskommission und Vorstand steht nur je ein Vertreter des Bundes gegenüber. Damit soll gewährleistet sein, dass das Dienstleistungsangebot hinsichtlich Art und Umfang dem Bedarf und den Wünschen der Exportwirtschaft entspricht. Die OSEC stellt mithin ein Gemeinschaftswerk von Bund und Wirtschaft dar, das nach Art des Milizsystems Aufgaben übernimmt, die in andern Ländern weitgehend staatlichen Organen übertragen sind.

12 Neue Organisationsstruktur, Verbesserung der Dienstleistungen

Im Dezember 1986 hat die Aufsichtskommission auf Antrag des Vorstandes eine Restrukturierung und Anpassung des Dienstleistungsangebotes mit folgenden Zielsetzungen beschlossen:

- Verbesserung der Kundennähe,
- Verstärkung des Angebotes von marktgerechten Problemlösungspaketen,
- Verkürzung der internen Kommunikationswege und Verbesserung der Zusammenarbeit,
- Effizienzsteigerung und Rationalisierung,
- Verstärkung der internen Führung,
- Beibehaltung einer starken Position in der Westschweiz.

Das Dienstleistungsangebot umfasst heute die folgenden 14 Tätigkeitsbereiche:

- Auskünfte über Firmen, Produkte und Handelsmarken in der Schweiz,
- Exportberatung,
- Informationen über Auslandmärkte,
- Vermittlung von Geschäftspartnern, insbesondere Vertretern,
- Ermittlung und Bearbeitung von Geschäftsmöglichkeiten,
- Publikationen zur Information der Exportfirmen,
- Export-Publikationen sowie Image-Werbung im Ausland,
- Messewesen,
- Gemeinschaftsaktionen von Unternehmen,
- Schulung und Durchführung von Seminaren,
- diverse andere Dienstleistungen,
- Exportmotivation und Mitgliederwerbung,
- Exportpreisattestierungen,
- Förderung des Handels mit Entwicklungsländern.

Die neue Organisation der OSEC ist im Dezember 1987 in Kraft getreten. Die Dienstleistungen sind schrittweise angepasst, verschiedene Arbeitsinstrumente

ergänzt oder neu konzipiert worden. Die Finanzierung dieser Restrukturierung erfolgte ohne zusätzliche Mittel.

Das Dienstleistungsangebot richtet sich insbesondere an die Klein- und Mittelbetriebe, die nicht über die Spezialisten verfügen, um den immer komplexer werdenden Anforderungen des Export-Marketings genügen zu können. Sie sind in vielen Fällen darauf angewiesen, sich auf eine Organisation abzustützen, die ihre eigenen Bemühungen ergänzt. Die Konkurrenz wird zunehmend härter und die Wettbewerbsbedingungen sind vielfach verfälscht. Die schweizerischen Exportfirmen haben mit nichttarifarierten Handelshemmnissen, oft mit offenem Protektionismus zu kämpfen und im Verkehr mit Entwicklungsländern und den Oststaaten werden sie zunehmend zu den mit vielerlei Komplikationen verbundenen Kompensationsgeschäften gezwungen. In diesem Umfeld sind besondere Anstrengungen in der Exportförderung notwendig. Das bestehende Dispositiv muss deshalb entsprechend ausgerüstet und optimal genutzt werden.

13 Zusätzliche Mittel zur Gewährleistung von Kontinuität und Qualität des Leistungsangebots

Der seit 1. Januar 1983 auf 7 Millionen Franken festgelegte Bundesbeitrag ist nicht indiziert. Gemäss dem Index der Konsumentenpreise (Stand 1. Jan. 1983: 124,5; 1988: 138,2) ist er in den vergangenen fünf Jahren um etwas über 10 Prozent entwertet worden. Die Kosten für die erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wenn auch nur schwer bezifferbar, dürften ihrerseits zurzeit über dem Bundesbeitrag liegen. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Anteil des Aufwandes für gemeinwirtschaftliche Aufgaben an den Gesamtausgaben noch zunimmt. Der Verbesserung der erforderlichen Arbeitsmittel kommt ferner besondere Wichtigkeit zu. Insbesondere besteht ein beträchtlicher Nachholbedarf zur Aktualisierung vorhandener und Schaffung neuer Datenbanken. Die verstärkte Informatisierung ist erforderlich, um einen zuverlässigen Informationsverbund zwischen der Bundesverwaltung, den kantonalen Handelskammern und der OSEC realisieren zu können.

Die kontinuierliche Verfügbarkeit angemessener finanzieller Mittel, eine zweckmässige Infrastruktur, gut ausgebildetes Personal mit entsprechendem Know how sind Voraussetzung, dass die OSEC die Aufgaben der praktischen Exportförderung im Dienste der Exportwirtschaft und des Bundes auf befriedigende Weise wahrnehmen kann. Eine Erhöhung des Bundesbeitrages scheint entsprechend gerechtfertigt zum Ausgleich des Teuerungsverlustes, zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben sowie zur Modernisierung der Arbeitsinstrumente. Der Mitteleinsatz der OSEC wird gemäss den vom Bundesrat genehmigten Statuten von der Aufsichtskommission im Rahmen der von ihr festgelegten mittelfristigen Tätigkeits- und Finanzplanung bestimmt.

Das Ausland setzt zum Teil weit höhere öffentliche Mittel bei der Exportförderung ein. In der Regel sind es umso mehr, je geringer die Exportintensität ist. Den schweizerischen Gegebenheiten dürfte das bestehende Dispositiv hinsichtlich Struktur und Umfang entsprechen und genügen. Mit der Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrags an die OSEC von 7 auf 10 Millionen Franken wird der geltende Grundsatz der bloss flankierenden staatlichen Hilfe nicht verlassen.

14 **Finanzielle Eigenleistungen der OSEC**

Wie erwähnt, darf der Bundesbeitrag gemäss dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1982 45 Prozent der Gesamtaufwendungen der OSEC nicht übersteigen. Dieser Anteil des Bundes hat sich seit 1981 wie folgt entwickelt:

1981	44 Prozent	1985	37 Prozent
1982	36 Prozent	1986	31 Prozent
1983	40 Prozent	1987	35 Prozent
1984	33 Prozent		

Die OSEC hat also die finanziellen Eigenleistungen in den letzten Jahren ständig über dem geforderten Niveau halten können. Daran soll die vorgeschlagene Erhöhung des Bundesbeitrags grundsätzlich nichts ändern, hat die OSEC doch auf den 1. Januar 1988 die Tarifsätze für Dienstleistungen und Abonnemente um durchschnittlich 10–15 Prozent erhöht, die Mitgliederbeiträge gar um durchschnittlich 20 Prozent. Nicht unerwähnt sollen in diesem Zusammenhang die Sonderbeiträge bleiben, die Grossfirmen und Banken bei gewissen Anlässen der OSEC leisten.

15 **Die schweizerischen Handelskammern im Ausland**

Unternehmer der schweizerischen Exportwirtschaft haben in verschiedenen Ländern zur Wahrung ihrer Interessen Handelskammern gegründet, von denen eine Anzahl über operationelle Sekretariate verfügen. Sie sind infolgedessen in der Lage, den Mitgliedern sowie auch anderen Interessenten gewisse Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Exportgeschäft zu erbringen. Botschaften oder Generalkonsulate haben in ihren Gastländern mit diesen Handelskammern Vereinbarungen im Sinne einer Arbeitsteilung im Bereich der Handelsangelegenheiten und der Exportförderung getroffen. Grundsätzlich bearbeitet jede Stelle diejenigen Geschäfte, für die sie besser als die andere qualifiziert ist. So behandeln die Botschaften z. B. insbesondere Anliegen an die Adresse der Behörden des Gastlandes. Durch diese Zusammenarbeit werden die Aussenposten von einem Teil ihrer kommerziellen Aufgaben entlastet. Diejenigen Handelskammern, mit welchen Zusammenarbeitsvereinbarungen bestehen, erhalten vom Bund eine Entschädigung. Für alle Handelskammern zusammen sind dies zurzeit 308 000 Franken. Die Aufteilung auf die einzelnen Kammern erfolgt nach einem auf dem Grad der Entlastung der Botschaften basierenden Schlüssel, der indessen auch dem allgemeinen Interesse unseres Landes am Bestehen von Handelskammern Rechnung trägt.

Im Gegensatz zu den Handelskammern der meisten ausländischen Staaten erhalten die schweizerischen neben dieser Entschädigung keine weitere regelmässige öffentliche finanzielle Unterstützung. Sie haben daher ihren anfänglichen Charakter als rein private, autonome Zusammenschlüsse und Firmen bis heute bewahrt. Sie stellen indessen im Rahmen des weitgehend auf dem Milizsystem fussenden Exportförderungsdispositivs der Schweiz eine wichtige Komponente dar. Deshalb wurden ihnen bei den beiden Impulsprogrammen 1978–1982 und 1983–1987 zur Durchführung exportfördernder Aktionen und Projekten unter

Einschaltung der OSEC als treuhänderischer Verwalterin und gegebenenfalls Projektleiterin spezielle Kredite zur Verfügung gestellt. Gemäss Bundesbeschluss vom 18. März 1983 (BBl 1983 I 1208) handelt es sich für die vier Jahre des zweiten Impulsprogramms um insgesamt 2 Millionen Franken. Dieses Vorgehen hat sich bewährt. Wir schlagen deshalb, gewissermassen in Fortsetzung des zweiten Impulsprogramms vor, über die OSEC den schweizerischen Handelskammern im Ausland zur kooperativen Durchführung von Projekten und Aktionen im Interesse der schweizerischen Exportwirtschaft in den Jahren 1990–1994 eine zusätzliche Finanzhilfe von jährlich mindestens 1 Million Franken, insgesamt also höchstens 5 Millionen Franken zu gewähren. Diese können in Anspruch genommen werden, wenn entsprechende Vorhaben gutgeheissen werden. Genehmigungsinstanz ist das Bundesamt für Aussenwirtschaft, das auf gemeinsamen Vorschlag der Union schweizerischer Handelskammern im Ausland und der OSEC in jedem Einzelfall entscheidet.

2 Besonderer Teil

21 Verzicht auf die Festsetzung der Finanzhilfe im Gesetz

Aus den vorhergehenden Darlegungen geht hervor, dass zur Gewährleistung von Kontinuität und Qualität des Leistungsangebots zusätzliche Mittel nötig sind. Die im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 festgelegten jährlichen Beiträge von 7 Millionen Franken reichen dazu nicht aus. Der Gesetzesentwurf sieht keine betragsmässig festgesetzte Finanzhilfe vor. Demgegenüber soll die Bundesversammlung über die Gewährung der finanziellen Mittel an die OSEC und für die Exportförderungsaktionen jeweils aufgrund einer Botschaft für mehrere Jahre beschliessen. Der durch einfachen Bundesbeschluss bewilligte Zahlungsrahmen wird gleichmässig auf die jährlichen Voranschläge aufgeteilt.

22 Finanzhilfen für die Jahre 1990–1994

Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss soll für die Finanzhilfen an die OSEC in den Jahren 1990–1994 ein Höchstbetrag von 50 Millionen Franken bewilligt werden, den der Bundesrat in jährlichen Tranchen von je 10 Millionen Franken beanspruchen wird. Für Aktionen der Exportförderung der schweizerischen Handelskammern im Ausland ist zusätzlich ein Betrag von höchstens 5 Millionen Franken vorgesehen, bzw. ein jährlicher Beitrag von 1 Million Franken.

23 Vernehmlassungsverfahren

Nach Artikel 32 Absatz 2 der Bundesverfassung ist über rechtsetzende Erlasse im hier fraglichen Regelungsbereich grundsätzlich eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchzuführen. Indessen lässt diese Bestimmung Ausnahmen dort zu, wo es um Änderungen von untergeordneter Bedeutung geht (vgl. etwa BBl 1985 II 993, 1987 I 336). Das trifft im vorliegenden Fall zu. Die bisherige Finanzhilfe soll vor allem auch der Teuerung angepasst werden.

3 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Mit den in der Vorlage beantragten 55 Millionen Franken ergibt sich für den Bund für die Jahre 1990–1994 eine Belastung von jährlich 11 Millionen Franken. In personeller Hinsicht hat die Vorlage für den Bund keinerlei Auswirkungen. Im übrigen beabsichtigt auch die OSEC keine diesbezügliche Aufstockung; ihr Personalbestand betrug 1982 109, 1985 122 und 1987 117 Einheiten.

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

4 **Legislaturplanung**

Im Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 (BBl 1988 I 395) wird auf die Wichtigkeit der Sicherung und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft hingewiesen. Die Vorlage ist dort nicht ausdrücklich angekündigt, jedoch speziell in der Finanzplanung 1988/1991 aufgeführt.

5 **Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 31^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund befugt ist, zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige Massnahmen zu treffen. Im vorliegenden Fall geht es um die Unterstützung der Aussenwirtschaft.

Das auch für Finanzhilfen geltende Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt, dass der Grundsatz der Beitragsgewährung in Form eines Bundesgesetzes niedergelegt wird. Im übrigen verlangt auch Artikel 32 Absatz 1 der Bundesverfassung einen referendumpflichtigen Erlass. Demgegenüber sind die finanziellen Mittel für die Finanzhilfe in einem nicht referendumpflichtigen, jeweils für mehrere Jahre geltenden Kreditbeschluss festzusetzen (vgl. etwa BBl 1983 I 878 f. und 886 f., 1987 I 343 und 356 f.).

Bundesgesetz über eine Finanzhilfe an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC)

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 31^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. November 1988¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Grundsatz

¹ Der Bund gewährt der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (OSEC) eine jährliche Finanzhilfe. Diese darf 45 Prozent der Gesamtaufwendungen der OSEC nicht übersteigen.

² Die Finanzhilfe kann für Aktionen der Exportförderung, welche in Zusammenarbeit mit den Schweizerischen Handelskammern im Ausland durchgeführt werden, erhöht werden. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft entscheidet auf gemeinsamen Antrag der Union schweizerischer Handelskammern im Ausland und der OSEC in jedem Einzelfall über die Unterstützung von Aktionen.

Art. 2 Finanzierung

Die Bundesversammlung bewilligt den Höchstbetrag der finanziellen Mittel jeweils für mehrere Jahre mit einfachem Bundesbeschluss.

Art. 3 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982²⁾ über einen Bundesbeitrag an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung wird aufgehoben.

Art. 4 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am 1. Januar 1990 in Kraft.

2889

¹⁾ BBl 1989 I 85

²⁾ AS 1982 1922

**Bundesbeschluss
über die finanziellen Mittel für die Finanzhilfe
an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung
(OSEC)**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 2 des Bundesgesetzes vom ...¹⁾ über eine Finanzhilfe an die
Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC),
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. November 1988²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Für die Finanzhilfe an die OSEC in den Jahren 1990–1994 wird ein Höchstbetrag von 50 Millionen Franken bewilligt.

² Für die Finanzhilfe für Aktionen der Exportförderung, welche von den Schweizerischen Handelskammern im Ausland durchgeführt werden, wird für die Jahre 1990–1994 ein Höchstbetrag von 5 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

2889

¹⁾ AS ...

²⁾ BBl 1989 I 85