

# Dossier : Exportförderung & Commercial Diplomacy

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **89 (2009)**

Heft 973

PDF erstellt am: **09.08.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

- 1 Eine Forderung, viele Deutungen
- 2 Eine Plattform wie E-Bay
- 3 Unternehmen wissen, was sie wollen
- 4 Handelsfragen haben Priorität
- 5 Was ein guter Wirtschaftsdiplomate alles können muss
- 6 Aussenwirtschaftspolitik ohne Führung
- 7 Olet?

# Auf ins Ausland!

## Exportförderung & Commercial Diplomacy

«Commercial Diplomacy». Ein schillernder Begriff, nicht nur weil die Diplomatie mit im Spiel ist, deren Protagonisten sich kaum je in die Karten schauen lassen. Eine gängige Definition gibt das amerikanische Institute for Trade & Commercial Diplomacy. Commercial Diplomacy sei Diplomatie mit einem kommerziellen Drall und beeinflusse all die regulatorischen Entscheide sowie Aspekte der Aussenpolitik, die den globalen Handel und globale Investitionen betreffen. Das ist hohe Politik. Im Fall der Schweiz die Mitgliedschaft bei EFTA, Gatt, OECD und WTO, oder die neuen Freihandelsabkommen, etwa mit Japan, Kanada, den Arabischen Golfstaaten oder Peru. So verstanden, müsste «Commercial Diplomacy» mit «Handelsdiplomatie» übersetzt werden.

Ein Blick auf die Beiträge der folgenden Seiten macht jedoch rasch deutlich, dass bei dieser Übersetzung wesentliche Aspekte nicht berücksichtigt wären. All die handfesteren Voraussetzungen kämen zu kurz, die gegeben sein müssen, damit gerade die kleinen und mittleren Unternehmen der Schweiz erfolgreich in neue Märkte vordringen können. Es ist ein erster Schritt, ein geeignetes Exportland zu finden; doch will man dort auch wirklich Fuss fassen, sind Informationen aus erster Hand erforderlich. Es braucht jemand an Ort, der den Boden bereitet, Türen öffnet – ein Aspekt der Commercial Diplomacy, der im Deutschen wohl am besten mit dem Begriff «Wirtschaftsdiplomatie» erfasst wird.

Es ist der Export, der die Schweiz wirtschaftlich vorantreibt. Sie hat weltweit einen der höchsten Anteile des Aussenhandels am Bruttoinlandprodukt: er liegt bei fast 50 Prozent. Dazu tragen massgeblich auch die kleineren Firmen bei. Exportiert werden vor allem Chemikalien, Maschinen, Elektronik, Uhren. Das alles ist so wichtig für den wirtschaftlichen Erfolg und damit den Wohlstand der Schweiz, dass auch der Staat dabei Hilfestellung bietet, obwohl dies ordnungspolitisch einen durchaus kritischen Punkt darstellt.

Was in Zukunft von Politik, Auslandsvertretungen und diplomatischem Personal im Dienst der Commercial Diplomacy erwartet wird, wurde in einem vom Think Tank Avenir Suisse durchgeführten Seminar diskutiert. Die Beiträge dieses Dossiers führen die Debatte fort.

*Suzann-Viola Renninger*

«Commercial Diplomacy». Unter diesen Begriff wird vieles subsumiert: die Ausrichtung der Aussenpolitik an der Wirtschaftspolitik; der Abbau von Handelshemmnissen; die Förderung der Standortpolitik; die Unterstützung von Firmen, die ins Ausland wollen. Ein Überblick.

## 1 Eine Forderung, viele Deutungen

Heinz Hauser

In letzter Zeit hört man häufig Forderungen, die Schweiz müsse ihre Commercial Diplomacy verstärken. Der Begriff ist allerdings nur unklar abgegrenzt. Ich möchte mich dem Phänomen deshalb schrittweise annähern.

Im weitesten Sinne kann man den Ruf nach Commercial Diplomacy als Forderung verstehen, Ziele, Prioritäten und Instrumente der Aussenpolitik vermehrt (oder überwiegend?) an den wirtschaftlichen Interessen des Landes auszurichten. Aussenpolitik soll in erster Linie die wirtschaftlichen Interessen fördern, sei dies durch die Erschliessung neuer Auslandsmärkte für Exporte oder Direktinvestitionen, die Sicherung von Rohstoffimporten oder die Förderung von Investitionen ausländischer Unternehmen im eigenen Lande.

Auf den ersten Blick mag diese Formulierung extrem erscheinen, es wäre jedoch eine interessante Forschungsfrage abzuklären, wie stark wirtschaftliche Interessen aussenpolitische Entscheide von Ländern im Zeitablauf geprägt haben. Dabei muss man nicht nur an die Kolonialmächte oder an die Ölinteressen der USA in der Golfregion denken. Die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit war bis weit in die siebziger Jahre hinein weitgehend Aussenwirtschaftspolitik.

Wie sieht diese Abgrenzung heute aus? Nach wie vor gilt, dass die Schweiz für internationale Machtpolitik zu klein und somit gut beraten ist, sich aus entsprechenden Koalitionen herauszu-

halten. Auf absehbare Zeit ist sie nicht in ihrer nationalen Selbständigkeit bedroht. Entsprechend kann die Sicherung der wirtschaftlichen Interessen weit vorne stehen. Die Grenzlinie verläuft dort, wo sich totalitäre oder korrupte Regime grosse Menschenrechtsverletzungen zuschulden kommen lassen. Wirtschaftliche Interessen dürfen nicht losgelöst von allgemeinen Wertvorstellungen der Staatengemeinschaft durchgesetzt werden. Die Grenzlinie ist allerdings fließend, und es ist deshalb erforderlich, dass sie im politischen Prozess gezogen wird. Die Exportrisikogarantie für Grossprojekte ist dafür ein gutes Anschauungsfeld.

Übersetzt man «Commercial Diplomacy» mit «Handelsdiplomatie», kommt man dem traditionellen Verständnis der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik und auch einem häufigen Gebrauch des Begriffs «Commercial Diplomacy» sehr nahe. Hier kann man der Schweiz ein gutes Zeugnis ausstellen. Sie verfügt mit dem Aussenwirtschaftsbericht 2004 über eine nach wie vor gültige strategische Ausrichtung, und sie hat sich in den letzten Jahren hinsichtlich bilateraler Präferenzabkommen von der Europäischen Union emanzipiert. In den neunziger Jahren ging es mehr darum, die von der EU abgeschlossenen Abkommen nachzuholen, um damit auf den jeweiligen Märkten die Benachteiligung schweizerischer Unternehmen abzuwehren. Wie die Abkommen mit Singapur, Korea und neuerdings Japan zeigen, hat die Schweiz, zumindest vorübergehend, einen zeitlichen Vorsprung erreicht. Zusammen mit der Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EU – hier sind vor allem die Abkommen zur Personenfreizügigkeit und zu den technischen Handelshemmnissen von herausragender Bedeutung –, ergibt dies eine wichtige Hubfunktion für den gesamten europäischen Markt.

Aussenwirtschaftspolitik lässt sich heutzutage allerdings immer weniger auf Handelsförderung beschränken. Dies zeigt sich bereits in den internationalen Abkommen, die neben dem Güterhandel auch Dienstleistungen, Rechte des geistigen Eigentums und zum Teil auch Investitionen einschliessen. Dahinter verbirgt sich ein grundsätzlicherer Paradigmenwechsel. Mit zunehmender internationaler Mobilität von Unternehmensfunktionen und hochqualifizierten Arbeitskräften rückt die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz (und anderer Länder) in den Vordergrund des wirtschaftspolitischen Interesses. Es braucht gute wirtschaftliche Bedingungen, um

die zunehmend mobileren Unternehmensfunktionen im Land behalten und sie im internationalen Wettbewerb anziehen zu können. Dazu gehören international ein dichtes Netz von Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen und im Inland attraktive Rahmenbedingungen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört der gesicherte Zugang zu ausländischen Märkten, der Schutz geistigen Eigentums, ein möglichst breiter Pool qualifizierter Mitarbeiter (deshalb die zentrale Bedeutung der Personenfreizügigkeit), ein geeignetes regulatorisches Umfeld samt günstigen Steuern. Ein leistungsfähiges Wissenschaftssystem und ein attraktives Lebensumfeld für die Mitarbeiter sind ebenso Bestandteile einer guten Wirtschaftspolitik für den Standort Schweiz.

Gemessen an den Ergebnissen hat die Schweiz diesen Paradigmenwechsel gut vollzogen. Auch wenn nicht statistisch ausgewiesen, sind Dienstleistungen für die Installation von Firmensitzen unterschiedlichster Branchen ein wichtiger Wirtschaftssektor und schaffen eine beachtliche Anzahl von Arbeitsplätzen für hochqualifizierte und entsprechend gut bezahlte Leute. Vor allem für solche ist die Schweiz ein wichtiges Einwanderungsland. Im Vergleich zu anderen Ländern mit einer ähnlich starken Exportabhängigkeit oder einem vergleichbaren Anteil der Finanzbranche am Bruttoinlandsprodukt ist der durch die Finanzkrise verursachte Einbruch relativ bescheiden, auch wenn ich damit die Schwierigkeiten nicht wegre-den möchte. Die öffentlichen Finanzen sind im Vergleich zu den meisten ausländischen Staaten komfortabel. Doch all dies darf kein Grund sein, sich auf dem bisher Erreichten auszuruhen, denn Standortattraktivität ist relativ und immer im Vergleich zu anderen Konkurrenten zu schaffen.

Ich bin mir bewusst, dass ein solch breites Verständnis von Commercial Diplomacy, das die Standortpolitik mit einbezieht, den begrifflichen Rahmen sprengt. Wenn man aber den Begriff auf die Aussenwirtschaftspolitik im weiteren Sinne anwenden will, was häufig in entsprechenden Beiträgen zumindest implizit durchscheint, dann lässt sich eine Grenze kaum mehr vernünftig ziehen, die die Standortpolitik ausschliesst.

Doch zurück zur engeren Begriffsbestimmung. Hier kann «Commercial Diplomacy» mit «Wirtschaftsdiplomatie» übersetzt werden und beschreibt alle Initiativen, bei denen staatliche oder vom Staat beauftragte Stellen zusammen mit privaten Unternehmen oder deren Organisationen in der Bearbeitung ausländischer Märkte

engagiert sind. Die direkte wirtschaftliche Zielsetzung steht im Vordergrund; und die Projekte werden gemeinsam von staatlichen und privaten Stellen getragen.

Die konkreten Formen sind sehr unterschiedlich. Beispielhaft seien hier einige aufgeführt: Auslandmissionen von Regierungen gemeinsam mit Wirtschaftsvertretern, diplomatische Unterstützung bei grossen öffentlichen Ausschreibungen, Nutzung des Netzwerkes von Botschaften und Konsulaten für die Anbahnung von Geschäftskontakten, Organisation von Auslandsmessen, Bereitstellung von Wirtschaftsinformationen, gemeinsame Tourismuswerbung im Ausland, Unterstützung bei Streitbeilegungsverfahren, diplomatische Unterstützung bei Auslandsinvestitionen inländischer Unternehmen, Promotion des Inlandes für ausländische Direktinvestitionen.

Im Gegensatz zum klassischen Wirtschaftsvölkerrecht ist die Literatur zu den obenbeschriebenen Formen der Commercial Diplomacy spärlich. Schwierig ist schon die Frage der Erfolgsmes-

«Commercial Diplomacy» als Wirtschaftsdiplomatie beschreibt alle Initiativen, bei denen staatliche oder vom Staat beauftragte Stellen zusammen mit privaten Unternehmen in der Bearbeitung ausländischer Märkte engagiert sind.

sung, wenn man diese nicht auf die vermittelten Transaktionen beschränken will. Sind die bilateralen Handels- oder Investitionsströme zwischen Ländern mit gegenseitigen Handelsmissionen grösser als aufgrund der natürlichen Handelsbedingungen zu erwarten wäre? Die Aussagen der wenigen vorhandenen, auf Gravitationsmodellen beruhenden Studien sind unterschiedlich. Commercial Diplomacy im engeren Sinne wird zudem von den einzelnen Ländern je mit deutlich unterschiedlicher institutioneller Einbindung und unter Anwendung unterschiedlichster Mischformen zwischen staatlicher und privater Trägerschaft betrieben. So sind im Falle der USA und Frankreichs entsprechende Stellen recht eng in deren Botschaften integriert, in Deutschland spielen die Handelskammern eine zentrale Rolle, in der Schweiz hat die Exportförderungsorganisation Osec als privatwirtschaftliche Träger mit staatlichem Leistungsauftrag die Führung. Vorhandene vergleichende Studien sind meist beschreibender Art, und systematische Wirkungsanalysen fehlen.

Die Forderung nach verstärkter Unterstützung der Wirtschaft bei der Erschliessung und Bearbeitung ausländischer Märkte scheint auf den ersten Blick wohlbegründet. Es ist aber ratsam, auch hier gut abzuwägen. Die Märkte müssen in erster Linie von den Unternehmen selbst erschlossen werden. Sie brauchen in aller Regel sehr spezifische Marktinformationen, die im Rahmen allgemeiner Marktbeobachtungen nicht adäquat erhoben werden können. Geschäftsbeziehungen sind ebenfalls sehr partnerspezifisch, und Kontakttanlässe sind – provokativ ausgedrückt – meist nicht ausreichend. Die wichtigsten Argumente für Commercial Diplomacy seien deshalb kurz aufgeführt.

- *Eintritt in politisch dominierte Netzwerke.* Vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern gibt es Beispiele von Märkten, die nur über politische Beziehungen erfolgreich bearbeitet werden können. Hier ist eine diplomatische Unterstützung sehr wertvoll, da sie auf der politischen Ebene Einfluss nehmen kann. Dies kann auch im Fall auftretender Konflikte nützlich sein.

Ob die Aussenpolitik generell vermehrt den wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden soll, ist eine eminent politische Frage, die auch im politischen Prozess entschieden werden muss.

- *Bereitstellung landesspezifischer lokaler Dienstleistungen.* Im Vordergrund steht hier die klassische Informationsaufgabe, wobei es allerdings die vorgenannte Einschränkung zu beachten gilt. Vor allem Klein- und Mittelunternehmen verfügen zudem über keine lokalen Niederlassungen, die Kontakte anknüpfen und Reisen organisieren. Hier können Botschaften, Aussenhandelskammern oder *business hubs* Dienstleistungen anbieten, die auf dem privaten Markt nur schwer zu beschaffen sind.

- *Schaffung von Plattformen für Kontaktanbahnung.* Messen sind hier die klassische Form. Es können aber auch stärker technologie- oder wissenschaftsgerichtete Plattformen sein. Die gemeinsame Durchführung erlaubt, Skalen- und Netzwerkeffekte besser auszuschöpfen.

- *Nationale Imagepflege.* Soweit ein positives allgemeines Image des Ursprungslandes die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen unterstützt, haben wir es mit einem klassischen Kollektivgut zu tun, das nur schlecht durch einzelne Unter-

nehmen angeboten werden kann. Tourismuswerbung ist ein typisches Beispiel. Gemeinsames Auftreten ist unerlässlich, womit allerdings noch nichts über den Anteil ausgesagt ist, den der Staat tragen soll.

Ob die Aussenpolitik generell vermehrt den wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden soll, ist eine eminent politische Frage, die auch im politischen Prozess entschieden werden muss. Persönlich sehe ich diesen Bedarf nicht, da die Schweiz auch allgemeingültigen Werten, vor allem in Menschenrechtsfragen, verpflichtet ist. Reduzieren wir die Forderung auf die Aussenwirtschaftspolitik, möchte ich zu bedenken geben, dass auf globaler Ebene in der WTO zurzeit wenig Spielraum besteht und die Schweiz bezüglich präferentieller Abkommen eine komfortable Position einnimmt. Die Ergebnisse belegen, dass die Schweiz im internationalen Vergleich ein attraktiver Wirtschaftsstandort ist.

Wenn wir Commercial Diplomacy im engeren Sinne meinen, so ist in erster Linie Osec, das Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung, angesprochen, das aufgrund von Leistungsverträgen mit dem Bund ein umfassendes Mandat für die Export- und Importförderung sowie für die Unterstützung von Direktinvestitionen in beide Richtungen wahrnimmt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Forderung nach verstärkter Commercial Diplomacy in erster Linie eine Wirkungsanalyse der Arbeit von Osec bedingt. Hier wird insbesondere die Schnittstelle zwischen Osec und Swiss Business Hubs auf der einen Seite und den Botschaften, Generalkonsulaten und Konsulaten auf der anderen Seite zu prüfen sein. Dahinter steht die grundsätzlichere Frage, ob Commercial Diplomacy primär ein Feld des Volkswirtschaftsdepartements (Commercial) oder des Departements für auswärtige Angelegenheiten (Diplomacy) sein soll – eine Grundsatzfrage, die in anderen Ländern ebenfalls das zentrale Spannungsfeld darstellt.

HEINZ HAUSER, geboren 1943, ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre der Universität St. Gallen.

Was macht eine Schweizer Firma, wenn sie ins Ausland gehen will? Eine Möglichkeit ist, sich mit Rat und Tat von Osec unterstützen zu lassen, dem Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung. Ein Gespräch mit dem Direktor.

## 2 Eine Plattform wie E-Bay

Suzann-Viola Renninger im Gespräch mit Daniel Küng

*Wegen der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise sind in der Schweiz seit Anfang des Jahres die Exporte um gut 15 Prozent gesunken. Ihre Organisation Osec gilt als das Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung. Ist sie mehr gefordert als sonst?*

Zu uns kommen eher kleine Firmen. Bei den vergleichsweise geringen Stückzahlen spielt das Wohin in Aufschwungszeiten zwar keine so grosse Rolle. Es gibt genügend Wachstumsmärkte. Doch in einer Zeit wie jetzt, in der die meisten Exportmärkte schrumpfen, da müssen diese Firmen schon genauer schauen, wohin sie gehen wollen. Daher haben die Anfragen deutlich zugenommen.

*Worin besteht Ihre Dienstleistung?*

Sie müssen sich das vorstellen wie bei Amazon oder E-Bay. Wir sind eine Plattform, die für den Austausch von Angebot und Nachfrage im Bereich der Exportberatung und Exportdienstleistungen sorgt. Wir stellen etwa eine Datenbank – den *pool of experts* – zur Verfügung, in der die Daten von 450 privaten Experten abgelegt sind, von der *one-man-show* bis zu grösseren Beratungsunternehmen. Dort können unsere Kunden direkt nachschauen, wenn sie etwas suchen. Ich bin jetzt seit 2004 bei Osec, und in dieser Zeit hat sich bei gleicher Mitarbeiterzahl die Anzahl der abgewickelten Mandate verdreifacht.

*Ein Erfolgsausweis. Und die Verdreifachung ist allein auf diese Vermittlungsaktivitäten zurückzuführen?*

Grösstenteils ja; denn vor 2004 haben wir die Dienstleistungen ausschliesslich selbst erbracht.

Doch irgendwann fehlte die Kapazität. Der Idealtzustand wäre, dass wir nur noch als Plattform-Netzwerker tätig wären und dadurch den Kunden ein viel breiteres Angebot offerieren könnten, als wenn wir alles selber machen.

*Dann müssten Sie ja alle Fachkompetenz extern einkaufen.*

Wir müssen nicht, wir wollen sie zum grössten Teil einkaufen. Es ist doch nicht sinnvoll, dass wir Strukturen aufbauen, die es auf dem Markt bereits gibt. Etwa die Hunderte von Beratern, die Machbarkeitsstudien erstellen.

*Ihr Kunde tippt also die Suchanfrage ein, und die Datenbank sucht Passendes. Wie garantieren Sie Qualität und Vielfalt der angebotenen Dienstleistungen?*

Wer gut gearbeitet hat, der wird auch mehrfach bedacht. Es gibt zwei Arten von Experten. Jeder, der einen Fragebogen ausfüllt und 120 Franken bezahlt, ist dabei. Hat er ein attraktives Leistungsangebot, dann wird er auch gefunden. Wenn er dann noch seine Arbeit gut macht, dann kommt er automatisch auf das nächste Expertenniveau und wird *Official Osec Expert*.

*Sie stellen es ja fast so dar, als hätten Sie kaum etwas zu tun. Will denn der Kunde sich überhaupt in den Dschungel einer Datenbank begeben, oder erwartet er nicht vielmehr, dass ihm in einer persönlichen Beratung das Beste auf dem Markt geboten und sein Risiko eventueller Fehlgriffe minimiert wird?*

Wir können nicht den einen Experten als gut, den andern als schlecht qualifizieren; das muss der Kunde tun. Alles was wir tun können, ist, die Experten speziell auszuweisen, mit denen wir bereits zusammengearbeitet haben und mit deren Leistungen wir, beziehungsweise die Kunden, zufrieden waren – als *Official Osec Experts* eben.

*Haben Sie Konkurrenz?*

Es gibt kleinere Firmen in der Privatwirtschaft, die Ähnliches machen. Früher haben wir sie konkurrenziert, aber das hat in eine Sackgasse geführt. Inzwischen versuchen wir, sehr eng mit den Handelskammern und Privatanbietern zusammenzuarbeiten. Dies hat sich als das tragfähigere Modell erwiesen, weil wir so ein viel breiteres Dienstleistungsangebot zur Verfügung stellen können. Dazu sehen wir uns als Unternehmen mit Staatsauftrag verpflichtet.

*Wieviel kosten Ihre Dienstleistungen?*

Informationsübermittlung und Erstberatung sind gratis. Die Detailberatung wird dann kostenpflichtig. Da dieser Teil der Dienstleistungen grösstenteils von Dritten erbracht wird, kommen weitestgehend Marktpreise zur Anwendung.

*Machen Sie Gewinn?*

Nein. Die Erträge, die wir erwirtschaften, werden zur Subventionierung der Gratisdienstleistungen eingesetzt.

*Und alle weiteren Mittel erhalten Sie vom Bund?*

Für die Exportförderung stehen uns jährlich etwa 17 Millionen Franken Bundesmittel zur Verfügung. Und dann nehmen wir weitere 7 bis 8 Millionen ein, durch Mitgliederbeiträge, Dienstleistungen, Messen oder andere Veranstaltungen. Wir sind daher zu etwa 70 Prozent durch die öffentliche Hand und zu 30 Prozent privat finanziert.

*Wovon hängt es ab, wie hoch die Bundesmittel ausfallen?*

Davon, ob das Geld bei uns gut angelegt ist. Für die Exportförderung haben wir einen Leistungsauftrag vom Seco, dem Staatssekretariat für Wirtschaft. Die dabei vorgegebenen Zielsetzungen müssen wir erreichen. Mehrmals im Jahr werden unsere Leistungen überprüft, und alle vier Jahre stellt das Seco dem Parlament einen neuen Finanzierungsantrag.

*Und wenn die Höhe des Betrags im Antrag höher ist, dann wissen Sie, dass Sie gut gearbeitet haben?*

Solches hängt nicht nur von unserer Arbeit ab, sondern natürlich auch davon, ob man sich in einer Sparrunde befindet oder expansiv denkt. Zurzeit gibt uns die Regierung im Rahmen des Stabilisierungs- und Konjunkturstützungsprogramms deutlich mehr. Doch danach muss wohl ein Sparprogramm eingeläutet werden, und dann wird auch bei uns gekürzt. Aber dass wir schon einmal weniger bekommen hätten, weil der Bund mit uns nicht mehr zufrieden gewesen wäre, daran kann ich mich nicht erinnern.

*Wie sähe die Aussenwirtschaft der Schweiz ohne Osec aus?*

Lassen Sie mich etwas weiter ausholen. Wir sprachen ja schon darüber, dass die Exporte gegenüber den Vergleichszahlen des letzten Jahres um 15 Prozent eingebrochen sind. Das ist ein deutlich kleinerer Einbruch als etwa in Japan oder Deutschland, wo Rückgänge von über 20, teilweise sogar über 30 Prozent zu verzeichnen sind. Für das gute Abschneiden der Schweiz gibt es drei Gründe. Erstens ist die Schweiz hinsichtlich der Absatzprodukte besser diversifiziert. Wir verkaufen nicht nur Elektronik oder Autos, sondern unser Branchenspektrum an Exportartikeln ist breitgefächert. Zweitens ist die Schweiz auch mit Blick auf die Absatzländer besser diversifiziert. Der grösste Absatzmarkt ist Deutschland, das jedoch mit lediglich 20 Prozent zu Buche schlägt, dann kommen die USA mit nur 10 Pro-

zent und so fort. Und drittens ist die Schweiz punkto Exporteure besser diversifiziert. Wir haben nicht 10 oder 20 Grossexporteure, sondern 37'000 Firmen, die meisten davon KMU, also kleine und mittlere Unternehmen. Wenn ich in der Welt herumreise, dann staune ich jedesmal, wie viele Schweizer Firmen überall zu finden sind. Man kann das fast schon aggressiv nennen, wie die sich im Ausland festsetzen.

*Die Schweiz als kleines, rohstoffarmes Land war schon immer darauf angewiesen, dass auch die kleinen Firmen ins Ausland gingen. Das hat Tradition und auch einen grossen Anteil am Wohlstand. Aber was ist nun der Beitrag von Osec an all dem?*

Die meisten Firmen hier – wenn es sich nicht grad um einen Coiffeursalon oder einen Kioskbetrieb handelt – wissen, dass sie ins Ausland gehen müssen, wenn sie überleben wollen. Sie wissen, dass die international tätigen Sektoren am produktivsten sind, weil durch die Konkurrenz die Produktionsfortschritte vorangetrieben werden. Vielen von ihnen ist der heimische Markt auch ganz einfach zu klein. Unsere Aufgabe – neben der Plattformfunktion – ist auch, die Erfolge der Exportwirtschaft bewusst zu machen und diese expansive Kultur zu fördern. Etwa über die Medien.

*Apropos Medien: die neuen Medien, sprich Internet und der damit verbundene Zugriff auf schier unendlich viele Informationen weltweit – welche Auswirkungen hat dies auf die Exporttätigkeit?*

Ich glaube, dass dank dem riesigen Informationsangebot der Wettbewerb mehr in die Tiefe und weniger in die Breite geht. Die Unternehmen werden mehr als früher gezwungen, sich zu spezialisieren. Zum zweiten ist durch das gewachsene Informationsangebot die Hemmschwelle gesunken, sich global zu engagieren.

*Welche Veränderungen bedeutet dies für Ihre Arbeit?*

Länderberichte oder Knigges wie «How to do business in India» gibt es inzwischen zu Hunderten im Internet. Da müssen wir nichts mehr machen. Hingegen kommen jetzt mehr Firmen, die etwa nach Indien gehen wollen und dafür handfeste Unterstützung brauchen: die Kontaktvermittlung zu Agenten, Distributoren, Importeuren oder Joint-Venture-Partnern. Oder nehmen Sie etwa China: dort läuft ohne Kontakte zu den lokalen Regierungen nichts.

*Ein Aufgabenfeld auch der Commercial Diplomacy. Wie sieht es da mit der Zusammenarbeit aus?*

In der Commercial Diplomacy kann der Schwerpunkt auf der Politik oder auf der Wirtschaft liegen. Es gibt daher auf der einen Seite die über-

geordnet tätigen Diplomaten, die mit Rahmenbedingungen und bilateralen Wirtschaftsaspekten beschäftigt sind und etwa WTO-Gespräche führen. Auf der anderen Seite gibt es die Diplomaten, die ihre Erfahrungen und Netzwerke in den Dienst von KMU stellen und diesen handfeste Unterstützung etwa dann bieten, wenn sie in einem neuen Markt Fuss fassen wollen.

*Und Sie arbeiten eher mit diesen handfesten Wirtschaftsdiplomaten zusammen?*

Ja, natürlich. Wir haben sechzehn Aussenstellen, sogar noch mehr, wenn man die Satelliten dazu zählt. Und diese Swiss Business Hubs sind meist in Botschaften angesiedelt. Ihre Mitarbeiter werden vom Aussenministerium bezahlt, aber fachlich von uns geführt.

*Wo überall haben Sie diese Business Hubs eingerichtet?*

Es beginnt im Osten mit Beijing, Tokio, Singapur und Mumbai. Dann in Dubai, Moskau, Warschau, Wien, Stuttgart, Mailand, Paris, London und Madrid. Auf dem afrikanischen Kontinent in Pretoria, auf dem amerikanischen in Chicago und São Paulo.

*Warum sind aufstrebende Volkswirtschaften nicht dabei, wie etwa Taiwan, Südkorea oder auch – geographisch näher – Länder wie Ungarn oder die Türkei?*

Wir haben die Hubs dort angesiedelt, wo die Exportwirtschaft die meiste Unterstützung braucht und wo die meiste Nachfrage bestand.

*Gibt es da nicht die Gefahr, dass Sie zu sehr hinterherhinken statt neue Trends zu setzen?*

Zwei Drittel unserer Exporte gehen noch immer nach Europa. Dennoch bauen wir hier unsere Ressourcen eher ab, weil wir glauben, dass die KMU unsere Unterstützung in der EU immer weniger brauchen; denn die europäischen Märkte sind transparent und leichter zu erschliessen als einige der exotischen Fernmärkte. Wir verlagern die Ressourcen deshalb gezielt auf Länder wie Russland, China oder Indien. Andere, wie Mexiko, Kasachstan oder die Türkei, haben wir im Blick. Ferner beobachten wir die Aussenwirtschaftspolitik des Bundes. Wenn jetzt etwa das Freihandelsabkommen mit Kolumbien abgeschlossen wird, dann folgen wir im Kielwasser und versuchen das Land auch auf das Radar der KMU zu bringen. Es ist also nicht immer nur die Nachfrage der Kunden; es gibt auch Fälle, wo wir vor der Welle schwimmen.

*Kommen wir nochmals zurück zu den diplomatischen Vertretungen, mit denen Sie zusammenarbeiten. Wird da im Bereich der Commercial Diplomacy genügend getan?*

Ich beantworte Ihre Frage mit einem Beispiel. In einem Land haben Sie einen Botschafter, der sehr wirtschaftsfreundlich ist und sich der Belange der Wirtschaft aktiv annimmt. Doch nach vier Jahren muss er in ein anderes Land, und sein Nachfolger legt das Schwergewicht eher auf kulturelle Beziehungen. Die Belange der Wirtschaft haben für ihn einen kleineren Stellenwert als für seinen Vorgänger. Darunter können im Extremfall einerseits die Unternehmen leiden, die sich für dieses Land interessieren, andererseits aber auch generell die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den beiden Ländern. Solche Fälle gibt es, und sie zeigen, wie wichtig in der Commercial Diplomacy eine langfristige Strategie ist. Hier könnten viele Länder noch zulegen.

*Könnte das geschilderte Problem nicht auch dadurch gemildert werden, dass Leute aus der Wirtschaft zeitweise in den diplomatischen Dienst eintreten?*

Das wäre ideal. Ich bin Verfechter einer höheren Durchlässigkeit zwischen Wirtschaft und Politik. Die Tendenz geht ja auch in diese Richtung. Dafür müssen aber auch die Rahmenbedingungen stimmen. Meines Erachtens müsste diese Durchlässigkeit gezielt gefördert werden, so wie etwa in den USA.

*Noch ein letzter Aspekt. Auf dem Weg hierher lagen einige Personen in Leintüchern auf der Strasse und warben für die Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» am 29. November.*

Zum politischen Gehalt dieser Initiative will ich mich nicht äussern. Tatsache ist jedoch, dass die Schweiz zwischen Januar und September dieses Jahres etwa eine halbe Milliarde solcher Exporte getätigt hat. Das ist viel, und dahinter stehen viele Arbeitsplätze.

*Dann versuche ich es anders. Haben Sie einen Code of Conduct, der hier Richtlinien vorgibt?*

Den haben wir, und wir weisen in unseren Allgemeinen Geschäftsbedingungen auch ganz klar darauf hin.

*Es wird also auch die Situation diskutiert, in der Handelsinteressen mit den Menschenrechten in Konflikt geraten?*

Ja, natürlich. Wir vertreten ethische Grundsätze, an die wir uns halten und auf deren Einhaltung wir auch unsere Kunden hinweisen. Aber was die Kriegsmaterialexporte anlangt, dürfen Sie unseren Einfluss nicht überschätzen. Wir beraten ja vor allem KMU, und solche Güter werden hauptsächlich von grösseren Firmen exportiert. Dazu kommt, dass der Markt für solche Produkte sehr übersichtlich ist – man kennt sich und verhandelt direkt. Da geht man normalerweise nicht über Osec oder einen Swiss Business Hub.

DANIEL KÜNG, geboren 1952, studierte Betriebswirtschaftslehre an den Universitäten Bern, Quito und St. Gallen. Seit 2004 ist er Direktor der Schweizer Exportförderungsorganisation Osec mit Sitz in Zürich.

Osec, gegründet 1927 als Office suisse d'expansion commerciale, ist ein privatwirtschaftlicher Träger mit staatlichem Leistungsauftrag. Der Zweck von Osec sei, so der Handelsregistereintrag, «die Förderung der schweizerischen Aussenwirtschaft, insbesondere durch Export-, Import- und Investitionsförderung sowie die Standortpromotion der Schweiz». [www.osec.ch](http://www.osec.ch)



Je internationaler seine Wirtschaft, desto wettbewerbsfähiger ist die Volkswirtschaft eines Landes. Firmen brauchen maximale Handlungsfreiheit auf ihrem Weg ins Ausland. Ein Plädoyer für mehr Freiheit statt Hilfe.

### 3 Unternehmen wissen, was sie wollen

Balz Hösly

Die Schweiz hat rund 300'000 Unternehmen, von denen gut 60'000, also etwas über 20 Prozent, international orientiert sind. Rund die Hälfte des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts allerdings, also jeder zweite Franken, wird von diesen Betrieben erarbeitet, von denen der überwiegende Teil den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zuzurechnen ist. Eine Studie der University of Nottingham hat rund 9'000 national und international tätige Unternehmen analysiert und 2002 erstmals empirisch nachgewiesen, dass es einen direkten Zusammenhang gibt zwischen der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und ihrem Internationalisierungsgrad. Kein Wunder also, dass die Aussenwirtschaftsförderung heute ein zentrales Element der Standortförderung jedes Staates geworden ist: je internationaler eine Wirtschaft arbeitet, desto attraktiver ist das Land als Wirtschaftsstandort.

International tätige Unternehmer sind in aller Regel eigenständige, risikofreudig denkende und handelnde sowie unbürokratische Leute. Sie lassen sich nicht am Gängelband führen, sind äusserst beratungsresistent sowie bei der Umsetzung ihrer Strategien und in ihren operativen Tätigkeiten schnell und unkonventionell. Sie haben auf den internationalen Märkten gelernt, dass Qualität, die strategische Differenzierung von der Konkurrenz und vor allem auch Geschwindigkeit bei der operativen Umsetzung wettbewerbsentscheidende Faktoren sind. Wenn hier also über Commercial Diplomacy resümiert wird, muss man Unternehmer mit diesen ausgeprägten Eigenschaften vor Augen haben, um Sinn und Zweck aussenwirtschaftsfördernder Massnahmen zu beurteilen.

KMU, die ins Ausland wollen, haben zwei primäre Bedürfnisse. Sie brauchen, erstens, grosse Handlungsfreiheit und wollen möglichst wenig Behinderung bei den eigenen Aktivitäten. Und sie benötigen, zweitens, schnelle, zielgerichtete und pragmatische Kontaktvermittlung an Ort.

Grossunternehmen verlangen heutzutage im Rahmen ihrer «Beschaffungs-Strategie» die Ansiedlung ihrer KMU-Zulieferer lokal an ihren internationalen Produktionsstandorten. Dadurch hat die Globalisierung auch die KMU erfasst und in der Schweizer Wirtschaft eine bis anhin in ihrer Geschichte niegesehene Internationalisierungswelle ausgelöst. International tätige KMU müssen ihre unternehmerische Entwicklung, den Aufbau einer Niederlassung oder die Abwicklung eines Exports schnell und möglichst ungehindert durchführen, um als Zulieferer der Grossindustrien überleben zu können. Sie brauchen daher erst einmal «freie Bahn». Was wie zu tun ist, wissen sie meistens genau. Doch fühlen sie sich zunehmend behindert durch administrative Hindernisse. «Red tape», «überbordende Bürokratie» und «regulatorische Auflagen» sind immer wieder gehörte Klagen von Schweizer KMU im Ausland. Es sind primär wirtschaftspolitische Staatsverträge, die solche Hürden beseitigen und den Schweizer KMU den internationalen Marktzugang erleichtern können.

Damit wird an die Erfolgsgeschichte der Schweizer Wirtschaft angeknüpft. Die Schweiz war im 20. Jahrhundert eine Vorreiterin in Sachen internationaler Wirtschaftsverträge. Das an Rohstoffen arme Land brauchte ungehinderte Güter- und Kapitalflüsse und eine internationale Wirtschaft, um seinen Wohlstand auszubauen. Schweizer Wirtschaftsdiplomaten verschafften der Schweizer Wirtschaft mit klug aufgebauten Staatsverträgen möglichst freien Zugang zu ihren wichtigsten internationalen Absatzmärkten. Diese Strategie der wirtschaftlichen Öffnung ermöglichte der nationalen Wirtschaft ein überdurchschnittliches internationales Wachstum. Die Erfolgsstory und das wichtigste Element der Commercial Diplomacy der Schweiz ist denn auch die Geschichte ihrer Handelsverträge: ungehinderter Zugang zu ausländischen Märkten machte die Schweiz stets als Standort für international tätige Unternehmen attraktiv.

Das zweite Bedürfnis, das Schweizer Unternehmen im Ausland haben, ist schnelle und unkomplizierte Kontaktvermittlung am Ort. Sie erwarten bei den Institutionen der Aussenwirtschaftsförderung im Ausland Gesprächspartner,

die ihre Fragen sofort beantworten können, eine hohe Kundenorientierung haben, über einen ausgeprägten Geschäftssinn verfügen und ausgewiesene Praktiker mit der Fähigkeit sind, ihnen in kürzester Zeit zu helfen, Zulieferer, Kunden oder Berater zu finden. Ein erfahrener Unternehmer stellt in wenigen Minuten fest, ob sein Gesprächspartner schon einmal ein Unternehmen von innen gesehen hat oder nur theoretisiert. Es ist darum wenig sinnvoll, operative Aussenwirtschaftsförderung mit Karrierediplomaten oder konsularisch geschulten Personen betreiben zu wollen, deren Postierung auch noch regelmässiger internationaler Rotation unterliegt. International tätige KMU brauchen im operativen Bereich an Ort und Stelle Praktiker, die in der Lage sind, ihnen schnell und unkompliziert Türen zu öffnen und Kontakte zu verschaffen.

Die Herausforderungen der Commercial Diplomacy, also jeder Art mittelbarer (strategischer) oder unmittelbarer (operativer) internationaler Unterstützung für die in der Schweiz ansässigen Unternehmen, liegen in drei Punkten:

(1) *Innenpolitik*. Die Schweiz hat in den letzten Jahren ihren aussenwirtschaftlichen Elan mit innenpolitischen Bremsmanövern immer wieder behindert. Rechtskonservativen Kräften ist es gelungen, die (wirtschaftspolitische) Verknüpfung der Schweiz mit dem Ausland schon beinahe als Neutralitätsverletzung und subversive Aktivität zu brandmarken. Das wohl unheilvollste Resultat dieser Aktivitäten war die Ablehnung des EWR-Vertrages im Jahre 1992 – der wohl grösste strategische Fehler der Schweiz im 20. Jahrhundert. Auch die Erfahrungen mit dem Bankgeheimnis sprechen eine deutliche Sprache: eine rechtzeitige Kommunikation mit dem Ausland über dieses Thema war innenpolitisch kaum möglich, und so musste die Schweiz letztlich einen regelrechten «Bankgeheimnis-Hosenlupf» erdulden. Vor allem die schweizerischen Beziehungen zur EU sind heute übermässig polarisiert: EU-*bashing* ist beinahe schon salonfähig geworden. Die Schweiz braucht jedoch eine über die risikobehafteten, stets mühsam einzeln zu verhandelnden bilateralen Massnahmen hinausgehende, langfristige, stabile und dynamische Beziehung zur EU. Die jahrelange, überkritische innenpolitische Infragestellung, ja Miesmachung der wirtschaftlichen EU-Beziehungen unseres Landes hat leider auch in Bundesbern, beim diplomatischen und beim aussenwirtschaftspolitischen Personal, ihre Spuren hinterlassen. Nur ja keine parlamentarischen Fragen zu internationalen Beziehungen hervorzu-

rufen oder zu riskieren, ist heute für viele Amtsträger ein angesagtes Verhalten. Leisetreterei aber darf nicht die Haltung von Repräsentanten der Commercial Diplomacy sein, die für die international tätige Wirtschaft innenpolitisch den Winkelried spielen und ihr eine (ausssen-)wirtschaftspolitische Gasse bahnen müssen.

(2) *Standesdünkel*. Standesdünkel ist ein Hemmschuh für die Aussenwirtschaftsförderung. Unternehmen wollen mit jedem Franken, den sie für ihre Tätigkeit und Risikobereitschaft einsetzen, «mehr Wert» schöpfen. Ob dieser Mehrwert letztlich als Gewinn ausgeschüttet oder aber in die unternehmerische Aktivität reinvestiert wird, ist zweitrangig. Zentral ist, dass sich eine Investition lohnen muss und ein *return on investment* entsteht. Dieses privatwirtschaftlich selbstverständliche Gewinnstreben der Unternehmen erscheint jedoch Personen im öffentlichen Dienst, selbst wenn sie in der operativen Aussenwirtschaftsförderung tätig sind, oft etwas zu profan und als zu wenig im öffentlichen Interesse liegend. Sie

Es ist darum wenig sinnvoll, operative Aussenwirtschaftsförderung mit Karrierediplomaten oder konsularisch geschulten Personen betreiben zu wollen.

zeigen, wenn sie sich mit konkreten, profitabilitätsfördernden Massnahmen konfrontiert sehen, oft übermässige Zurückhaltung, sich dafür voll einzusetzen. Ein anderes Beispiel. Zwei grosse Bundesinstitutionen – das Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco, und das Aussenministerium, EDA – liegen sich immer wieder in den Haaren, mit Kompetenzgerangel über letztlich zweitrangige Fragen: soll ein Posten in der Commercial Diplomacy durch einen Diplomaten des EDA oder einen Beamten des Seco besetzt werden? Welcher Titel (den das EDA vergibt) ist für einen Amtsinhaber mit aussenwirtschaftlichen Kompetenzen im Ausland angemessen? Vor allem Titel werden leider immer noch zur Pflege überkommener Hierarchien benutzt. Andere Staaten sind da pragmatischer: Commercial Diplomacy setzt die Bedürfnisse der Wirtschaft zuoberst. Titel müssen Türen öffnen: wenn man «Generalkonsul» sein muss, um zu wichtigen lokalen Wirtschaftsveranstaltungen eingeladen zu werden, dann darf es keine Rolle spielen, ob der Amtsinhaber schon eine titelwürdige Karriere hinter sich hat

oder nicht. Titel sind Mittel zum Zweck. Das gilt ganz besonders dann, wenn auch Spezialisten aus der Privatwirtschaft für aussenwirtschaftliche Aufgaben im Ausland gewonnen werden sollen. Die Durchlässigkeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft muss im Bereich der Commercial Diplomacy dringend verbessert werden. Erfahrene Wirtschaftsleute sollten – mit adäquatem Titel – für eine gewisse Zeit für die pragmatische Unterstützung von Schweizer Unternehmen in ausländischen Märkten eingesetzt werden können. Dazu brauchen sie nicht alle diplomatischen Gepflogenheiten zu beherrschen, sondern müssen ein lokales Netzwerk aufbauen, das den Unternehmen helfen kann, sich schnell und profitabel zu entwickeln.

(3) *Übertriebene Ordnungspolitik.* Die Einhaltung der ordnungspolitischen Ordnung ist ein ausgewiesenes liberales Postulat. Der Staat soll nur dort tätig werden, wo er hoheitlich auftreten muss, um die Freiheit seiner Bürger und Unternehmen zu garantieren oder weil Private sich

Titel sind Mittel zum Zweck. Das gilt besonders dann, wenn Spezialisten aus der Privatwirtschaft für aussenwirtschaftliche Aufgaben im Ausland gewonnen werden sollen.

selbst nicht angemessen helfen können. In der Aussenwirtschaftsförderung setzen heute auch liberale Staaten erhebliche Mittel ein, um ihren Unternehmen die internationale Expansion zu erleichtern. Diesem Trend kann sich die Schweiz nicht entziehen. Sie sollte aber nicht den Fehler machen, ihre im internationalen Vergleich ohnehin spärlich finanzierten Institutionen dann ordnungspolitisch wieder zu hemmen. So wurde beispielsweise der Messebereich, einst das *jewel-in-the-crown* des Schweizer Kompetenzzentrums für Aussenwirtschaftsförderung Osec, systematisch heruntergefahren. Private Messeorganismen wehrten sich gegen die von der halbstaatlichen Osec organisierten gemeinsamen Messeauftritte von KMU. Aus falschverstandenen ordnungspolitischen Überlegungen wurden die wenigen Unterstützungsmittel in der Folge nicht mehr gebündelt, sondern zunehmend stärker verteilt. Über Jahre hinweg aufgebautes Wissen und Kontakte von Osec, die den Schweizer Unternehmen regelmässig beste Standorte in den internationalen Messehallen verschafften, sind so verwässert

BALZ HÖSLY, geboren 1958, promovierte an der Universität Zürich in Rechtswissenschaft und arbeitet als Rechtsanwalt, Verwaltungsrat und Strategicoach in Zürich. Er berät vorwiegend international tätige KMU und Public Private Partnerships. Von 2000 bis 2004 war er Direktor von Osec.

worden. Es wurde verkannt, dass Kontakte im internationalen Messemarkt oft über staatliche oder halbstaatliche Stellen laufen, von denen private Anbieter nicht gleichermassen respektiert werden wie eine offizielle Institution. Ein anderes Beispiel. In der Nationalratsdebatte über den Exportförderungsbeitrag des Bundes an Osec wurde eine Werbekampagne kritisiert, mit der die Institution gezielt international tätige KMU in der Schweiz angesprochen und ihre Angebote vorgestellt hatte. Abgesehen davon, dass Osec privatwirtschaftlich organisiert ist und operative Details ohnehin nicht in die Kompetenz des Parlaments fallen, ist es natürlich absurd, die Kommunikation eines Förderungsinstrumentes mit dessen zu fördernden Kunden aus ordnungspolitischen Gründen regulieren zu wollen. Pikanterweise gewann übrigens genau diese Kampagne einen unabhängigen Effizienzpreis für Direktmarketing!

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für international tätige KMU in der Schweiz der grösste Nutzen der Commercial Diplomacy im Bemühen liegt, ihnen möglichst ungehinderten, von (nichttarifären, administrativen und regulatorischen) Hemmnissen unbelasteten, freien Zugang zu ausländischen Märkten zu verschaffen oder zu erhalten. Diese strategische diplomatische Tätigkeit ist von einer nicht hochgenug zu schätzenden Bedeutung für unser Land. Sie muss mit neuer Motivation erfüllt werden. Dazu braucht es die klare Unterstützung der liberalen innenpolitischen Kräfte, die ungerechtfertigter Kritik und populistischer Auslandsschelte Schranken setzen. Die volkswirtschaftliche Bedeutung wirtschaftspolitischer Verträge und der international tätigen Unternehmen, die selbst keine Lobby in Bern haben, muss besser ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden.

In der operativen Aussenwirtschaftsförderung braucht es gewiefte Praktiker, die die wirtschaftlichen Bedürfnisse der ratsuchenden KMU sofort erkennen und diese rasch mit geeigneten Gesprächspartnern zusammenbringen. Dazu muss das heute etwas verkrampte operative Aussenwirtschaftsförderungssystem KMU-bedarfsgerecht versachlicht und vor allem auch für privatwirtschaftliche Spezialisten geöffnet werden. Letztlich profitieren wir alle als Staatsbürger vom Wohlstand unserer Nation. Dieser aber hängt ganz massgeblich von den international tätigen Unternehmen der Schweiz ab.

Was ist die oberste Aufgabe eines Botschafters? Die hohe Politik? Oder soll er sich auch um die Firmen seines Heimatlandes kümmern, die ins Ausland drängen? Ein Rückblick auf 35 Jahre Auslandstätigkeit.

## 4 Handelsfragen haben Priorität

Walter B. Gyger

Es ist interessant zu beobachten, wie in einer Zeit, da alles zusammenwächst und man von Globalisierung und Interdependenz spricht, gleichzeitig auch alles wieder in seine Teile zerlegt und aufgesplittert wird. So spricht man heute von der Energieaussenpolitik, der Wissenschaftsaussenpolitik und eben auch von der Commercial Diplomacy. Als ich vor mehr als 35 Jahren in das damalige Eidgenössische Politische Department (EPD) eintrat, gab es noch manchen Botschafter, der fand, dass er sich ausschliesslich um die hohe Politik zu kümmern hätte. Man überliess es gerne der Handelsabteilung und den Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, sich mit Handelsfragen zu befassen. Angesichts der Energiekrise anfangs der Siebzigerjahre und den daraus resultierenden Problemen für die Schweizer Wirtschaft gewann ich aber bereits zu Beginn meiner beruflichen Laufbahn die Überzeugung, dass Handelsfragen – und zwar nicht nur in einer Krisenzeit – auch für eine Botschaft oberste Priorität zukam.

Als ich im Frühjahr 1975 in Teheran meine Arbeit an meinem ersten Auslandsposten aufnahm, fand ich auf meinem Arbeitstisch an die 1'000 Handelsanfragen schweizerischer Firmen, die für mich in der Hoffnung zur Seite gelegt worden waren, dass ein Absolvent der Hochschule St. Gallen wissen müsse, wie damit umzugehen sei. Einen besseren Einstieg in die Commercial Diplomacy hätte ich mir nicht träumen können. Besonders kleinere und mittlere Unternehmen, die damals noch oft kaum über internationale Erfahrung verfügten, wandten sich an die Bot-

schaft. Sie wollten Marktauskünfte, suchten Partner, baten sogar um Unterstützung bei Verkaufsverhandlungen, erbaten sich Rechtsauskünfte, und vieles mehr. Trotz meinem schönen Hochschulabschluss hatte ich keine grossen Kenntnisse vom iranischen Markt und konnte mir auch kaum vorstellen, welche Informationen für eine Firma nützlich sein könnten, hatte ich doch nie in einem Unternehmen gearbeitet und auch keine spezielle Ausbildung erfahren. Mein Chef, der eher zur alten Garde gehörte, sich jedoch bewusst war, dass die Botschaft nicht umhin konnte, sich um Handelsfragen zu kümmern, empfahl mir, mich von lokalen Schweizer Firmenvertretern beraten zu lassen. Und in der Tat kannten diese nicht nur das Marktpotential, lokale Usancen, die einheimische Mentalität und wussten, wer in welchem Ministerium sich um was kümmerte. Sie waren auch gerne bereit, der Botschaft zu helfen. Dank ihrer Hilfe war das Botschaftsteam rasch in der Lage, Schweizer Firmen zu beraten und zu unterstützen.

Die Botschaft entwickelte sich in kurzer Zeit zu einer Informationsbörse. In der Regel sind ja Schweizer Firmen im Informationsaustausch mit andern Firmen vorsichtig, besonders wenn diese aus der Schweiz kommen und deshalb als Konkurrenten angesehen werden. Die Botschaft gewährleistete Anonymität. Da Quellen nicht genannt werden, weiss man nicht, woher Informationen kommen, wer welche Erfahrungen gemacht hat. Es ist ein Geben und Nehmen.

Nach meinem Ersteinsatz in Teheran hatte ich im Verlauf meiner Karriere Gelegenheit, mich in den meisten Bereichen der schweizerischen Commercial Diplomacy zu engagieren. Bei meinen Einsätzen in unserer Delegation bei der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA und bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD wirkte ich bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Schweizer Firmen mit. Über die Jahre ist es gelungen, im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO oder durch Freihandelsabkommen, ein multilaterales Regelwerk aufzubauen, das erlaubt hat, den Welthandel zu liberalisieren. Aus nächster Nähe konnte ich die wichtige Rolle verfolgen, die Schweizer Handelsdiplomaten, etwa Paul Jolles, Arthur Dunkel und Franz Blankart, spielten. So kam ich zur Überzeugung, dass gerade im multilateralen Bereich die Grösse eines Landes eine geringere Rolle spielt als die Kreativität der an den Verhandlungen beteiligten Diplomaten.

Doch auch im bilateralen Bereich wurde die Commercial Diplomacy zunehmend professioneller. Das enge Netz bilateraler Handelskommissionen erlaubt heute nicht nur die Diskussion von Grundsatzfragen, sondern auch die Erörterung konkreter Probleme. Ebenso tragen die regelmässigen bilateralen Besuche der jeweiligen Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), oft begleitet von hochkarätigen Firmenvertretern, viel zur Förderung des schweizerischen Aussenhandels und zur Unterstützung von Schweizer Firmen bei, wie ich als Botschafter in Indien, der Türkei und nun auch in der Russischen Föderation feststellen kann.

Besonders interessant war es, bei der Schaffung der Swiss Business Hubs mitzuwirken, eines Netzes von Anlaufstellen im Ausland. Was einzelne Botschaften und Diplomaten schon vorher praktiziert hatten, wurde damit institutionalisiert und professionalisiert. Bei der Schaffung des ersten Hubs, in Indien 2000/2001, wurden die Handelssektionen der Botschaft in Delhi und des Generalkonsulats in Mumbai zusammenge-

Es war interessant, bei der Schaffung der Swiss Business Hubs mitzuwirken, eines Netzes von Anlaufstellen im Ausland. Was einzelne Botschaften schon vorher praktiziert hatten, wurde solcherart professionalisiert.

legt und einem gemeinsamen Leiter unterstellt. Anfangs unterschied sich deshalb die Arbeit des Hubs noch kaum von jener der Botschaft und des Generalkonsulats. Doch mit Hilfe der Ausbildungskurse des Kompetenzzentrums der Schweizer Aussenwirtschaftsforschung Osec verbesserten unsere Lokalangestellten zunehmend nicht nur ihre Kenntnisse der Schweizer Wirtschaft und der Bedürfnisse schweizerischer Unternehmen, sondern lernten auch ihr Metier und waren rasch in der Lage, Marktuntersuchungen vorzunehmen, Partner zu vermitteln und wichtige Auskünfte über lokale Usancen zu geben.

Ein besonderes Anliegen war mir immer die Vermarktung der Hubs in der Schweiz. Oft musste ich feststellen, dass schweizerische Unternehmen wohl Mitglied von Osec sind, jedoch die kostengünstigen Leistungen der Hubs kaum in Anspruch nehmen oder diese Dienstleistung kaum kennen. Dazu kommt ein gewisses Misstrauen gegenüber Staatsvertretern oder vom Staat geschaffenen Institutionen. Trotz

den Bemühungen der Botschaft und ihres Hubs glaubten etwa 2002/2003 nur wenige Schweizer Firmen daran, dass der Aufschwung in Indien vor der Tür stand. Anfangs 2003 mussten sogar Firmenbesprechungstage über Indien von Osec wegen mangelnden Interesses abgesagt werden. *Business to business* funktioniert anscheinend besser. Ob wir dies wollen oder nicht, müssen wir diesem Umstand in unserer Handelsförderung Rechnung tragen.

Nach meiner Versetzung in die Türkei musste ich zu meiner Verblüffung feststellen, dass die Schweiz dort noch über keinen Hub verfügte, obwohl gerade in diesem Land Schweizer Firmen auf die Unterstützung an Ort angewiesen wären. Es gibt ein grosses Potential, doch ohne Begleitung fällt es kleineren Firmen schwer, mit den lokalen Verhältnissen fertigzuwerden. In Moskau konnte ich zum Glück eine Botschaft mit einem gut funktionierenden Hub übernehmen, dessen Leistungen sehr gefragt sind.

Oft fühle ich mich bei meinen Kontakten mit dem Hub etwas zurückversetzt in meine Anfangszeit bei der Schweizer Botschaft in Teheran und gebe meinen Kollegen vom Hub denselben Rat, den mir vor mehr als 35 Jahren mein Chef gegeben hat: «Sprecht mit Schweizer Unternehmen an Ort. Sie haben das Wissen, wir sind lediglich eine Informationsbörse». Ich bin überzeugt davon, dass bilaterale Commercial Diplomacy nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie auf einer *Public Private Partnership* beruht.

Der Staat, auch die Diplomatie, darf nie zum Selbstzweck werden. Informationen müssen zirkulieren. Gerade in der heutigen Zeit scheint es mir besonders wichtig, dass Schweizer Firmen von den Erfahrungen anderer Firmen profitieren. Wenn Botschaften und ihnen zugeteilte Hubs dies erleichtern, so tragen sie nach meiner Überzeugung dazu bei, dass auch die Schweizer Wirtschaft rasch aus der gegenwärtigen Krise herausfindet. Dies hat auch die Schweizer Diplomatie gelernt. In der heutigen Krisenzeit erachten wohl alle Schweizer Diplomaten den Einsatz in Commercial Diplomacy als besonders wichtig und auch besonders dankbar, weil gleichzeitig konkret und nützlich.

WALTER GYGER, geboren 1946, schloss sein Studium mit dem Doktorat der Staatswissenschaften der Hochschule St. Gallen ab. 1974 trat er in den Dienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Zur Zeit ist er Botschafter der Schweiz in der Russischen Föderation. Er äussert sich hier in persönlicher Eigenschaft.

Für ein kleines Land wie die Schweiz ist die Aussenwirtschaftspolitik entscheidend. Um ihr Prestige ist es dennoch nicht gut bestellt. Auf die wachsenden Ansprüche muss reagiert werden. Eine Empfehlung.

## 5 Was ein guter Wirtschaftsdiplomate alles können muss

Olivier Naray

Nicht die Diplomatie hat den Handel hervorgebracht, sondern umgekehrt der Handel die Diplomatie. Im alten Ägypten wie im alten Rom diente die Diplomatie als Mittel zum Zweck, das Reich mittels Handelsbeziehungen auszubauen. Die Idee war simpel: Händler organisierten sich im Ausland in Kolonien. An deren Spitze stand ein Konsul, der es den Händlern ermöglichen sollte, ihre Interessen gegenüber den Autoritäten des Gastlandes zu vertreten. Das ist noch heute so. Doch während die Prinzipien dieselben bleiben, befindet sich die Wirtschaftsdiplomatie vor einer Reihe von Herausforderungen.

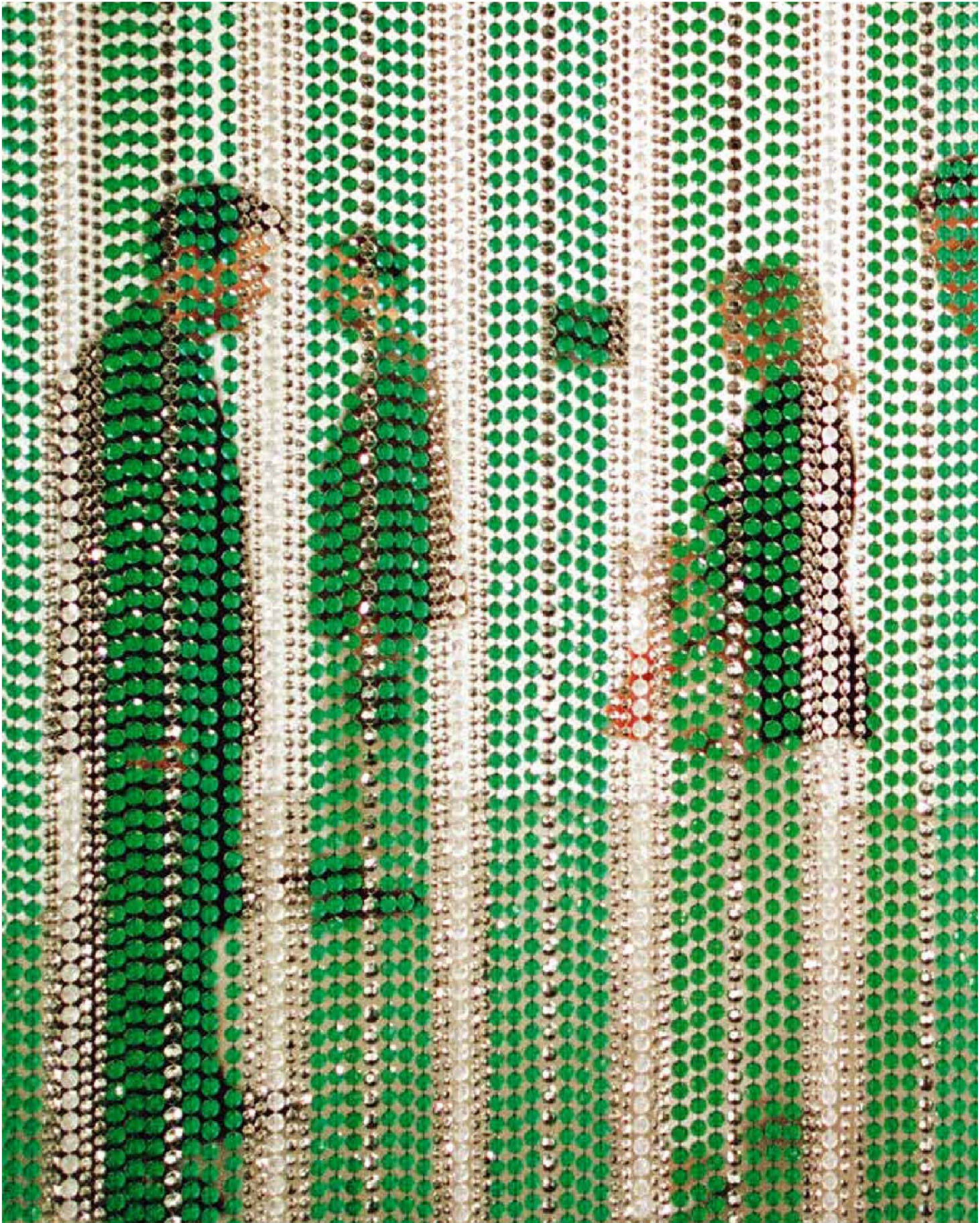
Wirtschaftsdiplomatie (*commercial diplomacy*) und Handelsdiplomatie (*trade diplomacy*) sind zweierlei. Wirtschaftsdiplomatie umfasst alle Aspekte, bei denen die Geschäftsbeziehungen der Privatwirtschaft durch Staatsvertreter mit diplomatischem Status gefördert werden, während Handelsdiplomatie zwischenstaatliche Verhandlungen betrifft, die auf Handelsabkommen und Freihandelsverträge hinauslaufen.

Die Wirtschaftsdiplomatie ist in letzter Zeit immer mehr in den Mittelpunkt gerückt. Die Staaten investieren hohe Beträge der öffentlichen Hand zur Unterstützung international tätiger Unternehmen. Im Gegenzug erhoffen sie sich zunehmende wirtschaftliche Integration, Wachstum, Arbeitsplätze im Inland und generell gute Handelsbeziehungen mit anderen Staaten. Fast alle OECD-Staaten und Schwellenländer überdenken zurzeit ihre Budgets und ihre Strategie zur Reorganisation ihrer zuständigen Abteilungen für Aussenwirtschaft.

Wirtschaftsdiplomaten arbeiten einerseits für ihre Ministerien und haben andererseits gleichzeitig die Interessen von Unternehmen zu vertreten. Dies können sowohl kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) wie auch grössere Firmen sein. Die Ausrichtung dieser Dienstleistungen hängt meistens von der Grösse eines Unternehmens ab. KMUs und Einzelunternehmer benutzen die Wirtschaftsdiplomatie, um sich über neue Märkte, potentielle Kunden, Verteiler oder Importeure zu informieren, oder auch bei Schwierigkeiten wie ausstehenden Rechnungen. Grössere Unternehmen schliesslich benutzen die diplomatischen Kanäle auf einer höheren Ebene, beginnend vom Botschafter bis zur Ministerebene, um Unterstützung bei internationalen Ausschreibungen zu erhalten und um relevante politische Entscheidungsprozesse und Regulationen in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die Wirtschaftsdiplomatie ist für Staaten, deren Macht auf internationaler Ebene begrenzt ist, ein wichtiger Faktor. Grossbritannien kann hier als Vorbild dienen (auch wenn dank der imperialen Vergangenheit eine gewisse Machtposition übriggeblieben ist), da es sich in seinen bilateralen Beziehungen auf die Förderung von Geschäftsinteressen konzentriert. Es ist daher eine Frage der Gewichtung: Welche Ressourcen könnte die Schweiz innerhalb der bestehenden Strukturen zugunsten der Förderung der Unternehmensaktivitäten im Ausland verschieben? In der Schweiz pflegte man zu sagen «Aussenpolitik ist Aussenwirtschaftspolitik». Heute könnte dies umformuliert werden in «bilaterale Diplomatie ist Wirtschafts- und Handelsdiplomatie» – sofern die Regierung die dafür nötigen Schritte unternimmt.

Zu den aktuellen Herausforderungen der Wirtschaftsdiplomatie gehört die vermehrte Konzentration auf entfernte Märkte. Schweizerische, europäische und amerikanische Unternehmer haben in einer Umfrage vor allem auf kulturelle Probleme in China, Japan und anderen asiatischen Ländern hingewiesen und betont, dass die Wirtschaftsdiplomatie hier die Kommunikation und Beziehungen erleichtern könnte. Die amerikanische Handelskammer etwa richtet die Ressourcen bewusst weg von den entwickelten Märkten wie Frankreich und Kanada, hin zu aufstrebenden Märkten wie Indien und China. Auch die Schweiz sollte bei der Lancierung und Schliessung von Anlaufstellen im Ausland, der Swiss Business Hubs, oder bilateraler Handelskammern, flexibel bleiben und sich den Realitäten anpassen.







täten der Märkte anpassen. Irland, Neuseeland, Schweden und Grossbritannien sind aufgrund ihres pragmatischen Vorgehens Beispiele einer solchen Ausrichtung.

Sollten sich Wirtschaftsdiplomaten auf einzelne Industriesektoren spezialisieren oder als wirtschaftliche Generalisten tätig sein? Wie eine von uns durchgeführte Umfrage zeigt, wird alles gleichzeitig erwartet. Im Klartext heisst dies: Wirtschaftsdiplomaten müssen Geschäftsbedürfnisse verstehen, schnell mit komplexen Sektoren vertraut werden, die richtigen Netzwerke zur Verfügung stellen, die lokalen Regulationen, Institutionen sowie Evolutionen der entsprechenden Volkswirtschaft kennen, die Augen für neue Geschäftsfelder offen halten, Investitionen anlocken und das Bild ihres Landes positiv und nachhaltig prägen. Es ist praktisch unmöglich, all diese Eigenschaften von einer Person zu erwarten. Drei Funktionen erscheinen uns aber essentiell.

(1) *Werbung und Promotion.* Wirtschaftsdiplomaten kennen ihr Gastland besser als andere

## Das Prestige der Wirtschaftspolitik muss durch attraktive Arbeitsbedingungen für Karrierediplomaten und neue Kreise von Wirtschaftsdiplomaten erhöht werden.

Akteure. Sie haben den Überblick. Sie schreiten ein, wenn der Ruf auf dem Spiel steht, wie etwa bei den Diskussionen um das Schweizer Bankgeheimnis oder bei Spannungen mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Klassische Handelsförderung ist nur in kulturell und geographisch entfernten Märkten sowie in aufstrebenden Märkten nötig.

(2) *Erleichterung und Problemlösung.* Kompetente Wirtschaftsdiplomaten können das beste Beziehungskapital anbieten. Ihre Kapazität als Problemlöser spielt dabei eine Schlüsselrolle. Wirtschaftsdiplomaten verfügen in ihren Gastländern über ein breites persönliches Netzwerk, das bei Problemen zwischen Unternehmen und Regierungen zum Zuge kommt. Wenn Unternehmen einen neuen Markt erobern wollen, spielt die Förderung im Sinne der Bereitstellung einer Plattform eine entscheidende Rolle.

(3) *Abklärung und Risikoabwägung.* Langfristig denkende, neugierige und unternehmerisch denkende Wirtschaftsdiplomaten entdecken fruchtbare Sektoren und potentielle Felder für

neue bilaterale Geschäftsprojekte. Der Überblick über internationale Ausschreibungen und das Übersetzen der technischen Handelssprache kann helfen, Zugang zu neuen Geschäftspartnern und Konzessionen zu bekommen.

Die Förderung von Geschäftsinteressen ist oft im unteren Teil der Hierarchie einer ausländischen Vertretung angesiedelt worden. Deshalb muss das Prestige der Aussenwirtschaftspolitik durch attraktive Arbeitsbedingungen für Karrierediplomaten und neue Kreise von Wirtschaftsdiplomaten erhöht werden. Es ist eine Herausforderung für Regierungen, potentielle Wirtschaftsdiplomaten zu rekrutieren, die sich in einer aufstrebenden Phase ihrer Karriere befinden, denn die Privatwirtschaft lockt mit besseren Löhnen für Manager. Die Diplomatie behält ihren Reiz aus anderen Gründen: gute Arbeitsbedingungen im Ausland, steuerfreie Löhne, Arbeitsplatzsicherheit, hohes Prestige und interessante Netzwerke.

Zum idealen Profil eines frischrekrutierten Wirtschaftsdiplomaten gehören internationale Erfahrung und Kenntnisse der Geschäftswelt. Eine Siegesformel gibt es nicht. In Irland und Schweden haben erfolgreiche Wirtschaftsdiplomaten mindestens fünf Jahre Erfahrung im höheren Management, meist im Marketingbereich. Es wurde auch vorgeschlagen, dass Wirtschaftsdiplomaten nach einigen Jahren im diplomatischen Dienst in die Privatwirtschaft zurückkehren sollen, um nicht den Kontakt mit der Geschäftswelt zu verlieren. Welches Modell umgesetzt wird, ist nebensächlich. Wichtig ist, dass Wirtschaftsdiplomaten einen selbstverständlichen Zugang zur Vermarktung und zur internationalen Geschäftswelt haben und gleichzeitig den breiteren Kontext der bilateralen Beziehungen zwischen zwei Ländern verstehen. Eine wechselseitige Befruchtung mit dem privaten Sektor sollte gefördert werden: die Schweizer Mitarbeiter multinationaler Unternehmen sind ein Reservoir vieler Talente. Diesen Pool nicht zu nützen, wäre eine verpasste Chance für die Schweizer Wirtschaftsdiplomatie.

OLIVIER NARAY, geboren 1976, arbeitet zur Zeit an der Universität Neuenburg an seiner Promotion zum Thema: «Commercial Diplomacy and International Business».

Bis 1999 gab es das Bundesamt für Aussenwirtschaft, das Bawi. Mit viel *Savoir-faire* betrieb es Commercial Diplomacy für die Schweiz. Unter etwas obskuren Umständen wurde es 1999 aufgelöst. Und wer ist nun für diese Politik zuständig? Ein Ausblick auf Alternativen.

## 6 Aussenwirtschaftspolitik ohne Führung

Dieter Freiburghaus

Die Schweiz macht auf der internationalen Szene zurzeit keine gute Figur. Der Sündenbock ist jeweils rasch gefunden: alle zeigen auf den Bundesrat, der offenbar nicht mehr in der Lage ist, das Schiff durch die rauhe See zu steuern. In der Tat kommt der Regierung in der Aussenpolitik eine besondere Rolle und Verantwortung zu. Artikel 184 der Bundesverfassung sagt: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten.» Dass in erster Linie die Regierung für die Aussenpolitik zuständig ist, ist allerdings keine schweizerische Besonderheit. Überall sind dafür Ministerpräsidenten, Kanzlerinnen, Staatspräsidenten und ihre Aussenminister zuständig. Der Grund dafür liegt darin, dass Innen- und Aussenpolitik unterschiedlichen Regeln gehorchen.

In der Innenpolitik ist man unter sich. Alle sind beteiligt: Regierung und Parlament, Parteien und Verbände, Volk und Kantone. Man kennt in der Regel die Interessen und Strategien aller Kontrahenten. Es gibt reichlich Informationen, die Dinge werden öffentlich verhandelt, und man lässt sich Zeit, bis Entscheide heranreifen und sich die nötigen Mehrheiten finden. In der Regel kommt es zu eher kleinen Veränderungen und Anpassungen, und wenn diese sich nicht bewähren, macht man sie wieder rückgängig. Ganz anders in der Aussenpolitik. Hier sind die Mitspieler andere, teilweise mächtige, Staaten, deren Absichten und Mittel man meist nicht genau kennt. Man bewegt sich auf glattem diplomatischen Parkett, und vieles wird nicht in der Öffentlichkeit, sondern hinter geschlossenen Türen verhandelt. Es bilden sich Koalitionen, zu denen

man gehört oder von denen man ausgeschlossen wird. Der Rhythmus von Verhandlungen wird oft von aussen vorgegeben, es gibt jahrelange Verzögerungen und plötzliche Beschleunigungen. Kommt ein völkerrechtlicher Vertrag zustande, kann man nur noch ja oder nein sagen, und um ihn abzuändern, müssen erneut sämtliche Parteien einverstanden sein.

Um auf diesem schwierigen Feld zu bestehen und die Interessen des Landes durchzusetzen, bedarf es umfangreicher Kenntnisse und Erfahrungen, klarer Strategien und flexibler Taktiken, eines geschlossenen Auftretens und eines ausgeprägten Verhandlungsgeschicks. Dazu ist allenfalls die Regierung mit ihrem diplomatischen und administrativen Apparat in der Lage. Die Rolle des Parlaments und des Souveräns ist es, diese Aussenpolitik mit Lob oder Tadel zu begleiten und abgeschlossene Abkommen gutzuheissen oder abzulehnen. Dies ist in jedem Staat so. Im übrigen jedoch sind die aussenpolitischen Handlungsmöglichkeiten von der geographischen Lage, von der Grösse, der wirtschaftlichen Potenz, den Machtmitteln und der Einbindung in Bündnisse abhängig. Die Schweiz lebt vom ungehinderten wirtschaftlichen Austausch zwischen Ländern. Sie verfügt kaum über Machtmittel und ist deshalb ganz besonders auf die rechtliche Regelung internationaler Beziehungen angewiesen. Als Nichtmitglied der Europäischen Union steht sie oft allein. Ihr übergrosser Finanzplatz erzeugt Neid, und ihr Bankgeheimnis setzt sie der Kritik aus. Für sie ist also eine geschickt und kompetent geführte Aussenpolitik von grösster Bedeutung. Doch offenbar ist sie dazu nicht mehr in der Lage.

Wir haben es gesagt: eine solche Politik muss von der Regierung geführt und verantwortet werden. Nun hat aber die Schweiz institutionell gesehen eine der schwächsten Regierungen aller modernen Staaten. Die Konkordanz verlangt, dass in ihr ständig alle grossen Parteien vertreten sind und darüber hinaus kein Landesteil zu kurz kommt. Es gibt keinen Präsidenten mit Richtlinienkompetenz; die Regierung hat keine gesicherte parlamentarische Mehrheit und kein Regierungsprogramm; das Parlament hat jegliche Möglichkeit, die Vorlagen des Bundesrates nach Belieben zu ändern. Politische Führung gibt es deswegen höchstens in dem Sinne, dass der Bundesrat vorausahnt, wann und wofür sich gelegentlich Mehrheiten herausbilden könnten. Die Mitglieder dieser Regierung sind zudem Vorsteher riesiger Departemente und kümmern sich primär um deren Angelegenheiten. Die Schweizer haben eben nie eine starke

Regierung gewollt. Was die Innenpolitik betrifft, ergeben sich daraus – wie jeder Vergleich mit andern Ländern zeigt – offensichtlich keine grösseren Probleme; denn dieses politische System hat hochgradig adaptive Fähigkeiten. Es war jedoch schon immer eine heroische Annahme, dass sich dieses heterogen-konkordant-kollegiale Bundesratsgremium dann, wenn es Aussenpolitik mache, plötzlich wie eine führungsstarke, mit allen Wassern gewaschene Regierung verhalten könne.

Wie kommt es nun aber, dass die Schweiz bis in die jüngste Zeit keine grösseren Probleme mit ihrer Aussenpolitik hatte, ja auch hier als recht erfolgreich galt? Gründe dafür sind einerseits die besonderen Umstände nach dem Zweiten Weltkrieg und andererseits ein besonderes institutionelles Arrangement. Ein Ergebnis des Krieges war, dass sich die Schweiz nun wieder zur integralen, bewaffneten Neutralität bekannte und deswegen lange Zeit nicht bereit war, an internationalen politischen oder gar sicherheitspolitischen Organisationen teilzunehmen. Sie beschränkte sich auf gute Dienste und humanitäre Interventionen.

Der Krieg hatte gezeigt, wie verheerend es war, von den Beschaffungs- und Absatzmärkten abgeschnitten zu sein. Man setzte deshalb beträchtliche Mittel ein, um den Zugang zu den Märkten wieder zu öffnen.

Ganz anders jedoch sah es in bezug auf die Aussenwirtschaftspolitik aus; denn derselbe Krieg hatte gezeigt, wie verheerend es war, von den Beschaffungs- und Absatzmärkten abgeschnitten zu sein. Unser Land setzte deshalb beträchtliche Mittel ein, um den Zugang zu den Märkten anderer Staaten wieder zu öffnen. Aus einer Position der Stärke heraus – konvertible Währung, intakter Produktionsapparat, Kreditgewährung – tat es dies vor allem mittels bilateraler Handelsabkommen. Die Schweiz war aber auch bereit, in multilateralen Wirtschaftsorganisationen mitzuwirken: schon 1948 in der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), ab 1958 (provisorisch) im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (Gatt), 1960 in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

Die Aussenwirtschaftspolitik wurde also zum wesentlichen Teil der Aussenpolitik, der Rest war allenfalls *nice to have*. Dies gab der Aussenpolitik eine klare Richtung und Leitlinie: Ziel war es, der schweizerischen Wirtschaft die Exporte zu

ermöglichen, und dazu war es nötig, komplexe bi- und multilaterale Abkommen auszuhandeln und abzuschliessen. Das politische Departement (das heutige EDA) wurde wegen der Neutralitätspolitik ins Abseits gedrängt, federführend wurde das Volkswirtschaftsdepartement und hier die Handelsabteilung. Die Handelsabteilung arbeitete im Rahmen der Ständigen Verhandlungsdelegation (später: Ständige Wirtschaftsdelegation) eng mit der Wirtschaft zusammen – in erster Linie mit dem Vorort des Handels- und Industrievereins, in zweiter aber auch mit den anderen Spitzenverbänden. Wenn man sich in diesem Kreis einig wurde, dann gab es kaum mehr Einwände von Regierung und Parlament, und die Handelsdiplomaten und Verbandsvertreter hatten auf dem internationalen Parkett freie Hand.

So kam es, dass sich die Handelsabteilung – 1979 in Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi) umbenannt – einer grossen Autonomie erfreute und gelegentlich sogar «*office de la couronne*» geheissen wurde. Unter ihren legendären Chefs – Jean Hotz, Hans Schaffner, Paul Jolles, Cornelio Sommaruga, Franz Blankart – wuchs eine ganz besondere Spezies von Handelsdiplomaten heran, die denen jedes anderen Landes mindestens auf Augenhöhe begegneten. «Delegierter für Handelsverträge» zu werden, war eine hohe Ehre. Der Chef des Bawi trug ab 1979 den Titel eines Staatssekretärs. Von 1968 bis 1993 stellte die Schweiz die Generalsekretäre des Gatt, zuerst Olivier Long, dann Arthur Dunkel. Mit andern Worten: durch die weitgehende Orientierung der Aussenpolitik an den Erfordernissen der Wirtschaft und durch die Herausbildung einer hochspezialisierten Institution kompensierte die Schweiz die Führungsschwäche der Regierung. Zu den Zeiten des Freihandelsabkommens mit der EWG soll Bundesrat Ernst Brugger zu Paul Jolles gesagt haben: «Paul, das Ausland machst du, ich kümmerge mich ums Inland!» Und der Erfolg stellte sich ein: das Freihandelsabkommen wurde 1972 vom Volk mit 72,5 Prozent der Stimmen und von allen Ständen angenommen!

Doch 1999 wurde das Bundesamt für Aussenwirtschaft aufgelöst und in das neu geschaffene Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) integriert. Dabei spielte eine Rolle, dass das Bawi als Sündenbock für die «verunglückte» Europapolitik – sprich EWR und Beitritts gesuch – herhalten musste. Das Seco beschäftigt sich nun aber mit sämtlichen Aspekten der Wirtschaftspolitik – von der Konjunktur- bis zur Standortpolitik, von der Wettbewerbs- bis zur Arbeitsmarktpolitik. Die

hohe Spezialisierung des früheren Bawi auf Aussenwirtschaft und Handel, seine ausgezeichneten Kontakte und Verhandlungskapazitäten gingen deswegen zum Teil verloren. Nun passiert es eben, dass die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Schweiz auf «graue Listen» setzt, ohne sie zu konsultieren, und dass unser Land zur immer wichtiger werdenden G20-Gruppe keinen Zugang findet. Erschwerend wirkt sich die Nichtmitgliedschaft in der EU aus. Zunehmend wird die Schweiz unter Druck gesetzt, und man hat nicht den Eindruck, unsere Regierung sei jeweils hinreichend darauf vorbereitet, geschweige denn, sie verfüge über eine längerfristige aussenpolitische Strategie zur Verteidigung der Interessen dieses Landes.

Es wäre nun allerdings falsch zu meinen, wenn das Bawi noch existierte, wäre alles viel besser. Nostalgie ist nicht am Platz, denn die Welt hat sich verändert. Seit den achtziger Jahren galoppiert die Globalisierung. Was andere Staaten oder Organisationen tun, wirkt immer direkter und tiefer in jedes Land hinein, die Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik sind fließend geworden. Das heisst, beinahe jede Politik hat auch ihre Aussenpolitik, und immer mehr Akteure wollen dabei mitwirken – die Kantone, die Verbände, die Nichtregierungsorganisationen. Ein modernes, auf Austausch angewiesenes Land mitten in Europa kann sich internationalen Regimen nicht mehr entziehen, es kann nur ein Stück weit wählen, wie weit es sie mitgestaltet und wie weit es sie bloss vollzieht.

Diese Veränderungen haben die Anforderungen an die Aussenpolitik massiv ansteigen lassen. Der frühere handelspolitische Kompass hat seine Orientierungskraft weitgehend eingebüsst. Die internationalen Foren haben sich vervielfacht, man muss auf unzähligen Hochzeiten tanzen. Dazu wäre es erforderlich, die aussenpolitischen Aktivitäten aller Politikbereiche zu koordinieren; denn sie beeinflussen sich gegenseitig. Oft braucht es «Kreuzkonzessionen», um die Interessen bestmöglich wahren zu können: zwischen Entwicklungspolitik und Migration; zwischen Umwelt, Verkehr und Energie; zwischen Investitionsschutz und Kreditgewährung, und so weiter. Solches zu leisten wäre auch ein Super-Bawi überfordert, für diese Führungsfunktion kommt nur die Regierung in Frage.

Nur eben, die schweizerische ist dazu nicht in der Lage, und zwar nicht wegen der heutigen personellen Zusammensetzung, sondern aus den erwähnten strukturellen Gründen. Es fehlt

an allem: Analysefähigkeit, strategischer Planung, interdepartementaler Koordination und eben, schlicht, an Führung, Entscheidung und Durchsetzung. Wäre dies nicht die Aufgabe des Departements für auswärtige Angelegenheiten? Das kann es nicht sein und ist auch in andern Ländern nicht so; denn dieses Ministerium ist in erster Linie für die Pflege der Beziehungen zu andern Staaten zuständig – für die Diplomatie im herkömmlichen Sinne. Ihm die Kapazitäten zu geben, Kompetenzen in all den erwähnten Politikbereichen zu entwickeln und sich im Zweifelsfall in aussenpolitischen Fragen gegen die Fachministerien durchzusetzen, hiesse das ganze Gefüge der Regierung ins Wanken bringen. Nein, diese Aufgabe kann nur die Regierung als gesamte wahrnehmen. Tatsächlich wahrgenommen wird sie in den meisten Staaten aber von der hierarchischen Spitze, der Person also, die mittels ihrer Richtlinienkompetenz die Ministerien zur Raison bringen kann.

Das heisst für die Schweiz: Entweder werden dem Bundespräsidenten solche Kompetenzen und

Die internationalen Foren haben sich vervielfacht, man muss auf unzähligen Hochzeiten tanzen. Dazu wäre es erforderlich, die aussenpolitischen Aktivitäten aller Politikbereiche zu koordinieren.

Kapazitäten zugeteilt, oder der Gesamtbundesrat wird in die Lage versetzt, diese Aufgabe wahrzunehmen. Gegen einen mächtigen Regierungschef spricht lange schweizerische Tradition. Um das Gremium als Ganzes zur Führung zu befähigen, brauchte es zuerst eine massive Entlastung der Bundesräte als Departementsvorsteher. Ein Modell bestünde darin, die Regierung auf fünf Personen zu verkleinern und die Leitung von – sagen wir einmal zwölf – Departementen politischen Direktoren zu übertragen. Die Hauptaufgabe des Kollegiums wäre dann die politische Führung und die Koordination aller Sachpolitiken. Die Brüsseler Kommission ist dafür ein Modell. Eine solch radikale Reform der schweizerischen Staatsleitung ist vor dem Hintergrund der bisherigen diesbezüglichen Erfahrungen aber ebenfalls wenig wahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist, dass irgendwann der EU-Beitritt Erleichterung bringt; denn bedeutende Teile der Aussenpolitik würden dann an sie übertragen.

DIETER  
FREIBURGHANUS,  
geboren 1943, ist  
Professor für  
Politikwissenschaft am  
Institut de hautes études  
en administration  
publique in Lausanne.  
Dieses Jahr erschien  
von ihm im NZZ-  
Verlag «Königsweg  
oder Sackgasse. Sechzig  
Jahre schweizerische  
Europapolitik».

Die klassische Diplomatie gibt es nicht mehr. Commercial Diplomacy ist im Kommen. Wer kennt Details? Und wer mag darüber reden? Eine Glosse.

## 7 Olet?

Andreas Böhm & Christoph Frei

Commercial Diplomacy ist ein Rätsel, das nicht jedermann versteht. Was Wunder, ist man versucht zu sagen, zählt die Diplomatie doch traditionell zu den bestgehüteten Geheimnissen der Politik – einer Politik, deren Protagonisten als «Schurken fürs Vaterland» (Egon Friedell) stets aufs neue versuchen, die Schurken anderer Vaterländer hinters Licht zu führen, mitunter auch das eigene Vaterland. Dass Regierungen den Primat der Aussenpolitik für sich beanspruchen, seit es Aussenpolitik gibt, ist nicht nur, aber auch eine Folge der Notwendigkeit, unappetitliche ebenso wie allzuappetitliche, jedenfalls nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Details dadurch zu verschleiern, dass man sie auf eine höhere Ebene befördert. Bismarcks Wort, wonach die Frage, «wie Würste und Gesetze gemacht werden», lieber nicht zu stellen sei, lässt sich mit einiger Berechtigung auf den Bereich der Diplomatie ausdehnen.

In Entsprechung zu den Geheimdiensten, die grundsätzlich im Verborgenen agieren – das Geheimnis ihres Erfolges baut auf Mythen und Legenden –, operiert auch die Commercial Diplomacy vorab in Graubereichen. Über allem liegt ein Mantel des Schweigens, dick und undurchdringlich. Schwatzen ist ein Kündigungsgrund. Wo Zahlen und Fakten doch einmal durchsickern, sind sie kaum zu glauben und nähren Spekulationen. «*Fiction lags after truth*», hielt Edmund Burke mit Blick auf die Handelsbeziehungen zu den Kolonien fest. Die Realität – sie ist der Vorstellungskraft stets einen Schritt voraus.

Durch diese kaum einsehbare und darum weitgehend imaginierte Welt weht und wabert noch der Geist des langen 19. Jahrhunderts. Mit Talleyrand, Metternich und Bismarck brachten diese Jahre nicht nur legendäre Staatsmänner her-

vor, sondern auch den modernen Handelsattaché. Es war eine Zeit, in der geschickte Diplomaten die Fäden eines komplizierten Spiels in ihren Händen und das Spiel zumeist im Gleichgewicht hielten. Fast immer ging es auch um Geld; zumindest daran hat sich nichts geändert.

Ansonsten ist kaum ein Stein auf dem anderen geblieben. Die klassische Diplomatie ist gestorben. Die Grössen von damals zieren kaum noch Wände; Bilder aus jener Zeit wirken wie Fiktionen von einem anderen Stern: man betrachte etwa die Photographien Erich Salomons von der Lausanner Abrüstungskonferenz. Das herkömmliche Staatsprotokoll, die hergebrachten Rituale und Zeremonien wirken heute auch darum hohl und leer, weil im Zuge fortschreitender funktionaler Differenzierung jedes Ressort seine eigene Aussenpolitik betreibt. Diese eng vernetzte Welt bedarf nicht klassisch-diplomatischer Kanäle. Ein sensibler Bereich indessen hat überlebt, Commercial Diplomacy ist mittlerweile auf die höchste Ebene befördert worden und gleichzeitig in den Klatschspalten gelandet.

Mehr denn je ist grosses Geld Regierungssache, eine «hochrangige Wirtschaftsdelegation» darf bei keinem Staatsbesuch fehlen. Der Stil mag sich verändert haben. Kumpaneien bei Rotwein und Zigarren im Jet des Bundeskanzlers sind bis auf weiteres passé. Jede Generation von Regierenden berauscht sich auf ihre Weise an der eigenen Bedeutung, betreibt aber eifrig Industrie- und Handelspolitik zum Wohl des Vaterlands. «Hier sind Verträge. Wo sind die Medien? Details regeln wir im Hinterzimmer...» Der grosse Edmund Burke hat nichts von seiner Aktualität verloren: «*Great trade will always be attended with considerable abuses.*» Aber Hand aufs Herz, wer will schon die Hintergründe kennen, wenn es um Arbeitsplätze geht. Und der Stolz der Nation ist für süsse Augenblicke wiederhergestellt, wenn Hochgeschwindigkeitszüge und Atomtechnik auch an Regime verkauft werden, unter denen man lieber nicht leben möchte.

ANDREAS BÖHM, geboren 1977, ist Politikwissenschaftler und persönlicher Assistent des Verwaltungsratspräsidenten der MS Management Service AG, St. Gallen.

CHRISTOPH FREI, geboren 1960, ist Titularprofessor für Politikwissenschaften an der Universität St. Gallen.