

Exportförderer: Je höher der Staatsanteil, desto ausgeprägter die Erfolgskontrolle

Ein Vergleich von sechs Exportförderorganisationen aus Europa und Japan zeigt: Organisationen, an denen sich der Staat stärker finanziell beteiligt, führen eine intensivere Erfolgskontrolle durch.

Curdin Derungs, Christian Hauser, Dario Wellinger

Abstract Die Exportförderung ist in vielen Ländern ein zentraler Eckpfeiler der KMU-fokussierten Aussenwirtschaftspolitik. Die öffentliche Hand unterstützt die Angebote der Exportförderorganisationen in der Regel mit erheblichen finanziellen Mitteln. In Zeiten begrenzter staatlicher Budgets stehen die Organisationen zunehmend unter Druck, detailliert Rechenschaft über die erbrachten Leistungen und induzierten Wirkungen abzulegen. Entsprechend haben systematische Erfolgskontrollen in der Aussenwirtschaftsförderung in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Ein internationaler Vergleich von Förderorganisationen aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Österreich und der Schweiz zeigt deutliche Unterschiede bezüglich der eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen – aber auch in Bezug auf die Ausgestaltung der Erfolgskontrolle.

Sämtliche Industrieländer sowie zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer unterhalten Organisationen zur Exportförderung. So unterstützen Akteure wie Switzerland Global Enterprise (S-GE) oder Business France international orientierte Unternehmen bei der Erschliessung und Sicherung von Auslandsmärkten. In vielen Ländern kommt kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ein besonderes Augenmerk zu. Denn auch KMU haben in den letzten Jahren zunehmend damit begonnen, ihre Geschäftsaktivitäten zu internationalisieren. Viele leiden jedoch unter strukturellen Problemen. Aufgrund von beschränkten Ressourcen verfügen sie häufig nicht über die Kapazitäten, Kenntnisse und Erfahrungen, um die Internationalisierung ohne externe Unterstützung erfolgreich voranzutreiben.

Die Aussenwirtschaftsförderung wird immer umfassender. Beschränkten sich die Förderorganisationen in der Vergangenheit darauf, die Firmen bei ihren Exportgeschäften zu unterstützen, helfen sie heute beispielsweise auch bei Direktinvestitionen.¹ Je nach politischem System und wirtschaftspolitischer Tradition gestalten sich der Aufbau und der Fokus der Förderpolitik jedoch recht unterschiedlich.

¹ Mehrere Organisationen sind auch für Standortpromotion und die Ansiedlung ausländischer Investoren verantwortlich. Dieser Aspekt ist nicht Teil der vorliegenden Analyse.

Briten an der Spitze

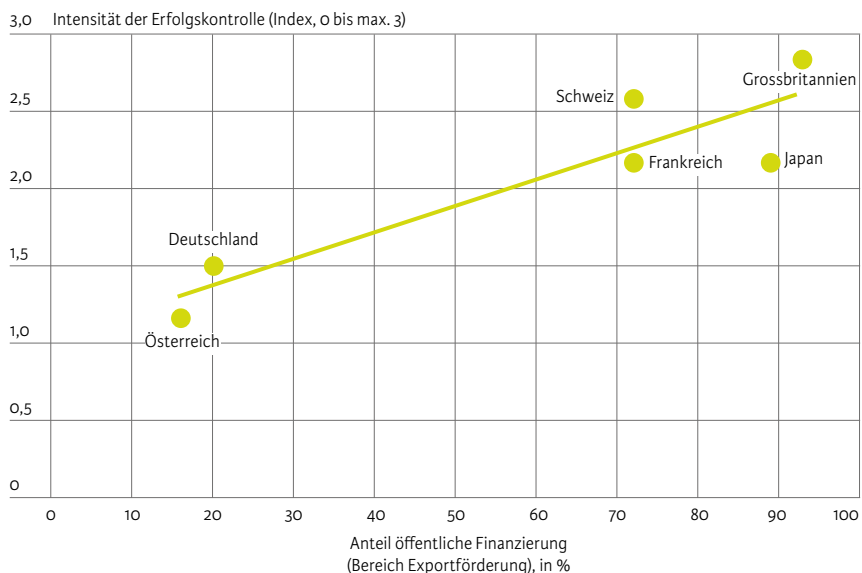
Ein Ressourcenvergleich basierend auf dem Jahr 2014 zwischen Aussenwirtschaftsförderorganisationen der Industrieländer Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Österreich und der Schweiz zeigt erhebliche Unterschiede bei der finanziellen Ausstattung (siehe Tabelle): Die britische Organisation UK Trade & Investment (UKTI) ist mit einem Budget für die Exportförderung von umgerechnet 260 Millionen Euro Spitzenreiterin.

Die deutschen Auslandshandelskammern (AHK) mit 180 Millionen Euro und Business France mit 140 Millionen Euro stellen das Mittelfeld dar, während Aussenwirtschaft Austria mit 89 Millionen Euro und Switzerland Global Enterprise mit umgerechnet 29 Millionen Euro deutlich kleinere Budgets zur Verfügung haben. Das Budget der Japan External Trade Organization (Jetro) wird nicht veröffentlicht, dürfte aufgrund der ersichtlichen Ressourcenausstattung jedoch wohl im oberen Bereich angesiedelt sein.

Setzt man die Budgets in Relation zum BIP, zeigt sich ein etwas anderes Bild: Relativ betrachtet, stehen in Österreich für die Exportförderung mit klarem Abstand die höchsten Mittel zur Verfügung; an zweiter Stelle folgt Grossbritannien. Deutschland, Frankreich und die Schweiz setzen hingegen bedeutend weniger Mittel ein.

Deutliche Differenzen gibt es auch beim Anteil der öffentlichen Finanzierung am Gesamtbudget. So werden UKTI und Jetro zu einem hohen Grad staatlich finan-

Relation zwischen öffentlicher Finanzierung und Erfolgskontrolle



Sechs Exportförderer im Vergleich (2014)

	Deutsche Auslands- handelskammern	Business France	UKTI (Grossbritannien)	Japan External Trade Organization	Aussenwirtschaft Austria	Switzerland Global Enterprise
Rechtsform	Privatrechtliche Vereine	EPIC (Unternehmen nach öffentlichem Recht)	Verwaltungseinheit	Öffentliches Unter- nehmen mit Sonder- aufgaben	Abteilung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (Wirtschaftskammer Österreich)	Privatrechtlicher Verein
Träger	Privat	Staat	Staat	Privat und Staat	Privat	Privat und Staat
Budget (in Mio. Euro)	180	140	260	k. A.	89	29
Budget relativ zum BIP (in Promille)	0,06	0,07	0,11	k. A.	0,27	0,05
Anteil öffentliche Finanzierung am Budget (in Prozent)	20	72	93	89	16 ^a	72
Anzahl Mitarbeitende (VZÄ) im In- und Ausland	1930	1500	1900	1540	800	180
Anzahl Länder	90	70	110	54	70	21

a Staatliche Beiträge im Rahmen der zeitlich befristeten Initiative «go-international»

HAUSER ET AL. (2016) / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

ziert und erwirtschaften nur einen kleinen Teil ihres Budgets mit Dienstleistungen. Bei Business France und S-GE liegt der Drittmittelanteil mit gut einem Viertel etwas höher – beide Organisationen finanzieren sich jedoch zum grössten Teil aus staatlichen Mitteln.

Erheblich geringer ist der Staatsanteil bei Aussenwirtschaft Austria und dem deutschen AHK-Netz. In Österreich speist sich das Budget grundsätzlich aus den Beiträgen der gesetzlich verpflichtenden Mitgliedschaft sämtlicher Unternehmen bei der Wirtschaftskammer Österreich. Darüber hinaus stehen derzeit zeitlich befristet staatliche Mittel über die Initiative «go-international» zur Verfügung, die Unternehmen bei der Erschliessung sogenannter Zukunftsmärkte unterstützen soll. Aufgrund dieser Mittel beträgt der öffentliche Anteil aktuell 16 Prozent. In Deutschland trägt die allgemeine Bundeszuwendung ein Fünftel zum Gesamtbudget bei.

Merkliche Unterschiede finden sich auch bei der Anzahl Mitarbeiter und bei der internationalen Präsenz. Mit 176 Standorten in 110 Ländern verfügt die britische UKTI über das dichteste und am weitesten ausgebaute Netz an Aussenposten. Die deutschen Auslandshandelskammern verfügen demgegenüber zwar über weniger Standorte, dafür sind mehr Mitarbeiter im Ausland tätig als bei den

Briten. Switzerland Global Enterprise rangiert mit Business-Hubs in 21 Ländern am unteren Ende der Skala. Zum Vergleich: Aussenwirtschaft Austria ist in 70 Staaten präsent. Gleichzeitig verfügt S-GE mit insgesamt 180 Angestellten mit deutlichem Abstand über am wenigsten Personal und auch über die niedrigste durchschnittliche Mitarbeiterzahl pro Standort im Ausland.

Staatliche Beteiligung steigert Kontrollen

Um die Leistungen und Wirkungen ihrer Angebote zu überprüfen, überwachen die Aussenwirtschaftsförderorganisationen die Resultate ihrer Geschäftstätigkeiten mit verschiedenen Instrumenten und Systemen. Hier stellt sich die Frage, mit welcher Intensität sie dies tun. Basierend auf drei Kriterien, wurde ein Index für die Intensität der Erfolgskontrolle erstellt. Das erste Kriterium bezieht sich auf die «Key Performance Indicators». Es misst Anzahl und Zweckmässigkeit der verwendeten Kennzahlen und Zielvorgaben. Das zweite Kriterium bewertet die eingesetzte Methodik bezüglich Validität und Objektivität und das dritte das Reporting (Umfang/Tiefe, Häufigkeit).

Festzustellen ist zum einen, dass die untersuchten Organisationen ihre Leistungen und Wirkungen unterschiedlich intensiv und fundiert messen. Zum anderen besteht ein positiver Zusammenhang

zwischen Intensität der Erfolgskontrolle und der Finanzierung der Exportförderung durch die öffentliche Hand: je höher der Anteil öffentlicher Finanzierung am Budget, desto intensiver die Erfolgskontrolle (siehe *Abbildung*). Aufgrund dieser empirischen Evidenz ist zu vermuten, dass eine ausgeprägte finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand zu einer verstärkten Erfolgskontrolle führt. Der staatliche Auftraggeber beeinflusst die Erfolgskontrolle in der Exportförderung somit erheblich.

Datenerhebung gewinnt an Bedeutung

Aus den Fallbeispielen lassen sich folgende stilisierte Fakten ableiten: Die Mehrheit der untersuchten Förderorganisationen stützt sich nicht nur auf ein rein finanzielles Controlling, sondern verfolgt einen umfassenden und systematischen Ansatz zur Leistungs- und Wirkungsmessung. Implizit orientieren sie sich an der Wirkungskette der eingesetzten Ressourcen, den damit erbrachten Leistungen, den entstandenen Kundenwirkungen sowie den induzierten volkswirtschaftlichen Wirkungen. Ziel ist es, die erbrachten Leistungen und induzierten Wirkungen wiederholt zu messen, um daraus Veränderungen in der Leistungs- und Wirkungsfähigkeit über die Zeit zu erfassen.

Auffällig ist, dass die Förderorganisationen vermehrt danach streben, einzelbetriebliche, quantitativ-finanzielle Daten ihrer Kunden zu erheben. So wird zum Beispiel untersucht, wie sich der Dienstleistungsbezug auf Gewinn und Produktivität der betreuten Unternehmen auswirkt. Dabei ist ein Trend in Richtung «Follow-up»-Befragung zu erkennen, das heisst, die Kunden werden systematisch einige Monate nach dem Dienstleistungsbezug zu den eingetretenen Wirkungen im Unternehmen befragt. Diese Interviews werden auch dazu genutzt, die Kundenbindung zu erhöhen und Massnahmen zur Qualitätssicherung abzuleiten.

Die Messung volkswirtschaftlicher Wirkungen (zum Beispiel die Anzahl unterstützter Arbeitsplätze, die Höhe der durch die Förderung induzierten Exporte) ist nach wie vor mit grossen methodischen Herausforderungen verbunden. Zwar eröffnen neuere statistische Methoden die Möglichkeiten, volkswirtschaftliche Effekte zu messen. Diese sind aber aufwendig und werden meist nur im Rahmen von umfassenden Programmevaluationen eingesetzt.

IT-Infrastruktur zentral

Eine systematische Erfolgskontrolle bindet ausserdem erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen – schätzungsweise bis zu 5 Prozent des Jahresbudgets. In den letzten Jahren wurde die Professionalität der Leistungs- und Wirkungsmessung deutlich erhöht und dazu erhebliche Investitionen in die IT-Infrastruktur getätigt. Insbesondere das sogenannte Customer-Relationship-Management (CRM) ermöglicht es, die Kundenhistorie und die Kundenbeziehungen abzubilden. Auf dieser Grundlage lassen sich Leistungskennzahlen messen und aussagekräftige Analysen durchführen.

Oft werden sowohl für die Datenerhebung als auch zur Datenanalyse externe Befragungsinstitute beigezogen. Einige Organisationen beauftragen zudem Hochschulen oder Forschungseinrichtungen, um in Spezialanalysen isolierte Fragestellungen (insbesondere Wirkungszusammenhänge) wissenschaftlich zu untersuchen.

Einzelne Förderorganisationen, darunter UKTI, publizieren die Ergebnisse ihrer Erfolgskontrolle detailliert. Sie nutzen entsprechende Berichte gezielt für die politische Kommunikation gegenüber Entscheidungsträgern wie der Finanzverwaltung, dem parlamentarischen Finanzausschuss oder dem Parlament. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Konzeption und Definition der Indikatoren und Kennzahlen in enger Abstimmung mit dem politischen Auftraggeber erfolgt. Die begleitende Erfolgskontrolle ersetzt allerdings nicht die periodische Evaluation der öffentlichen Zuwendung durch unabhängige Dritte.

Systematische Kontrollen setzen sich durch

In internationaler Hinsicht ist festzustellen, dass sich eine systematische begleitende Erfolgskontrolle der Exportförderungsmassnahmen zunehmend als Standard (Good Practice) etabliert. Die voranschreitende Professionalisierung im Bereich der Erfolgskontrolle zeigt sich in Form von intern durchgeführten Monitorings gepaart mit externen Evaluationen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass ein modernes und ganzheitliches CRM-System eine wichtige Grundlage für eine systematische Erfolgskontrolle darstellt.

Bei der Einführung neuer Systeme oder bei der Weiterentwicklung bestehender Systeme gilt es zu berücksichtigen: Die Implementierung und Durchführung von systematischen Erfolgskontrollen bedarf erheblicher Ressourcen. Bei einer konsequenten Umsetzung scheint der Aufwand im Hinblick auf den generierten Nutzen jedoch gerechtfertigt. Auch ist es vorteilhaft, den staatlichen Auftraggeber mit in die Entwicklung von Instrumenten der Erfolgskontrolle einzubeziehen. Dies erhöht die Akzeptanz und das gegenseitige Verständnis für die Wirkungsmechanismen in der Exportförderung.

Aus Schweizer Perspektive kann festgehalten werden: Die Schweizer Exportförderung verfügt in absoluten Zahlen über vergleichsweise geringe finanzielle und personelle Ressourcen. Beim Anteil der öffentlichen Finanzierung am

Gesamtbudget sowie bezüglich der öffentlichen Finanzierung pro Mitarbeitendem ist S-GE im oberen Bereich angesiedelt. Gleichzeitig hat die Organisation eine vergleichsweise hohe Intensität in der Erfolgskontrolle erreicht. Dies ist positiv zu werten.



Curdin Derungs

Professor für Public Management am Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur



Christian Hauser

Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Internationales Management am Schweizerischen Institut für Entrepreneurship der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur



Dario Wellinger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Schweizerischen Institut für Entrepreneurship der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur

Literatur

Hauser, Christian, Curdin Derungs, Katrin Schillo, Dario Wellinger (2016). Evaluierung der Bundeszuwendungen an die deutschen Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen (AHKs); Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Chur.