



## Finanz-Monitoring: Kosten der Aussenbeziehungen expandieren

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economiesuisse im letzten Jahr publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln. Je nach Entwicklung werden grüne, gelbe oder rote Karten verteilt. – Die Ausgaben für Beziehungen zum Ausland stiegen im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 5,9 Prozent. Dieser Wert liegt nicht nur massiv über der im Ausgabenkonzept empfohlenen Zielentwicklung von jährlich 1,0 Prozent, sondern überschreitet auch die erwartete Trendentwicklung von 5,5 Prozent. Hauptursache für das starke Ausgabenwachstum war das Engagement der Schweiz bei der Bewältigung der Folgen des Kosovo-Krieges. Ohne Korrekturmassnahmen ist weiterhin mit hohen Mehraufwendungen für den Aussenbereich zu rechnen. Diese gehen hauptsächlich von der geplanten erheblichen Aufstockung der Entwicklungshilfe aus.

# Unumgänglicher Sparbeitrag

Rote Karte für den Bereich Beziehungen zum Ausland

Die Ausgaben für die Aussenbeziehungen erhöhten sich im Jahr 2000 stärker als die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen, welche insgesamt um 1,6 Prozent zulegen. Die Beziehungen zum Ausland beanspruchten 1,5 Prozent der konsolidierten Gesamtausgaben. Im Vergleich zu 1990 ist ihr Anteil stabil geblieben. Das Ausgabenkonzept von *economiesuisse* sieht für den Bereich der Auslandsbeziehungen eine Zielentwicklung der Ausgaben von 1,0 Prozent pro Jahr vor, verglichen mit 1,8 Prozent für die Gesamtausgaben.

## Über die Hälfte für Entwicklungsausgaben

Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes, weshalb auch dort sämtliche Ausgaben ausgewiesen werden. Den grössten Anteil am Posten machen die Ausgaben in der Entwicklungshilfe mit 1,3 Mrd. Franken aus. Zwei Amtsstellen koordinieren das schweizerische Engagement. Mit einem jährlichen Budget von 1,2 Mrd. Franken steuert die im EDA angesiedelte DEZA den überwiegenden Teil der Ausgaben. Davon entfallen 0,8 Mrd. Franken auf technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe (Beiträge an Entwicklungsfonds und an internationale oder schweizerische, zum Teil private Organisationen sowie Kosten für eigene Aktionen der DEZA), während 0,3 Mrd. Franken für humanitäre Hilfe (humanitäre Aktionen und Nahrungsmittelhilfe, Beitrag an IKRK) aufgewendet werden. Der restliche Teil

der Ausgaben für Entwicklungshilfe (0,1 Mrd. Franken) untersteht dem im EVD angesiedelten *seco* und wird für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen aufgewendet. Gemessen am schweizerischen BSP liegt der Anteil der Entwicklungshilfe bei 0,3 Prozent.

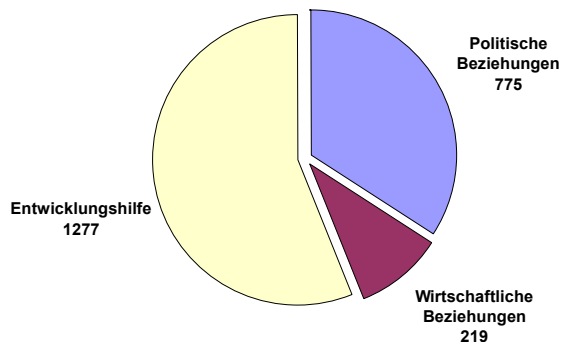
Die Kategorie politische Beziehungen (0,8 Mrd. Franken) beinhaltet vor allem die Aufwendungen des EDA für Verwaltung, Botschaften und Konsulate, wobei Personalkosten ungefähr 40 Prozent der Ausgaben ausmachen. Bei den restlichen Ausgaben dieses Postens handelt es sich um Beiträge an internationale Organisationen (z.B. Kern-UNO, OSZE, Europarat), Kostenbeteiligungen an friedenserhaltenden Operationen sowie Aufwendungen im Zusammenhang mit der „Genève internationale“.

In die Kategorie wirtschaftliche Beziehungen (0,2 Mrd. Franken) fallen kleinere Posten wie die Finanzhilfe an die OSEC und Beiträge an internationale Organisationen wie OECD, WTO oder EFTA. Mehr als die Hälfte der Aufwendungen in diesem Posten machen die dem *seco* unterstellten Mittel für Finanzhilfen im Rahmen der Osthilfe aus. Weitere durch das DEZA koordinierte Mittel im Rahmen der Osthilfe werden im Posten politische Beziehungen verbucht. Bei der Osthilfe handelt es sich jedoch eigentlich um Entwicklungszusammenarbeit. Zu erwähnen sind ausserdem noch die Garantieverpflichtungen der Schweiz von über 6,0 Mrd. Franken im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung

an regionalen Entwicklungsbanken sowie an der Weltbank und der EBRD. Bis jetzt haben diese Engagements kaum zu einer Beanspruchung der Kredite geführt.

Die Ausgaben des Asylwesens werden nicht diesem Aufgabengebiet zugeordnet. Gemäss offizieller Statistik nach Funktionen werden sie grösstenteils im Bereich Soziale Wohlfahrt verbucht, wo sie unter dem Posten Flüchtlingshilfe im Inland als Fürsorgeausgaben erscheinen.

**Aufteilung der Ausgaben nach Funktionen (2000, in Mio. Fr.)**



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2000

## **Ausgabenentwicklung: Höhere Priorität für Hilfe und Präsenz im Ausland**

### *Bisherige Entwicklung*

In den 90er Jahren sind die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland 36 Prozent gestiegen. Zuvor hatte die Schweiz hier eine explosionsartige Ausgabenentwicklung bis 1992 zu verzeichnen. Grund dafür war vor allem die zu Beginn der 70er Jahre praktisch nicht existierende staatliche Entwicklungshilfe, die es aufzubauen galt. Allein zwischen 1985 und 1992 haben sich die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland mehr als verdoppelt, da die Schweiz sowohl die Transformationsphase in Osteuropa mit finanzieller Hilfe unterstützt und ihr diplomatisches bzw. konsularisches Vertretungsnetz in diesen Staaten ausgebaut als auch in dieser Periode nachhaltig humanitäre Hilfe geleistet hat. Auch der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen fällt in diese Zeit. Nach 1992 haben sich hingegen die Gesamtausgaben im Zeichen der Bemühungen zur Haushaltsdisziplin stabilisiert.

### *Trendentwicklung*

Nach der Stabilisierung in den 90er Jahren zeigt der Ausgabentrend im Bereich Beziehungen zum Ausland seit 1999 wieder nach oben. Die zukünftige Entwicklung dieses Aufgabengebiets steht ganz im Zeichen des im Aussenpolitischen Bericht 2000 gesetzten bundesrätlichen Ziels, das Niveau der *öffentlichen Entwicklungshilfe* so anzuheben, dass es im Verlaufe dieses Jahrzehnts 0,4 Prozent des schweizerischen Bruttosozialprodukts (BSP) erreicht. Im Raum stehen gar Forderungen, die Quote auf 0,7 Prozent anzuheben. Die Aufwendungen für die Entwicklungshilfe weisen im Vergleich zu den anderen Aufgabenbereichen des Bundes eine der höchsten Wachstumsraten auf: Im Finanzplan 2004–2006 sind es jedes Jahr durchschnittlich knapp sechs Prozent. In absoluten Zahlen übersteigt das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfeausgaben 2006 dasjenige des Jahres 2002 um mehr als 340 Mio. Franken. Zusätzlich sollen die Ausgaben der Osthilfe berücksichtigt werden wie etwa in den OECD-Statistiken.

Im Bereich der *politischen Beziehungen* legen die Ausgaben gemäss Finanzplan 2004–2006 mit durchschnittlich 4,2 Prozent pro Jahr ebenfalls kräftig zu. Diese Steigerung ist vorab dadurch bedingt, dass die Schweiz ab 2003 den vollen Jahresbeitrag von etwa 0,1 Mrd. Franken für die Vollmitgliedschaft in der UNO entrichten muss. Als weitere Wachstumsfaktoren werden im Finanzplan Ausgaben für das internationale Genf und die für 2006 geplanten Ausgaben für die zivilen Friedensoperationen genannt. Leicht rückläufige Aufwendungen (–1,2 Prozent pro Jahr) sind für die *wirtschaftlichen Beziehungen*, wovon mehr als die Hälfte auf die Osthilfe entfällt, vorgesehen. Allerdings muss zu-

sätzlich mit finanziellen Begehrlichkeiten der EU im Zusammenhang mit der Osterweiterung gerechnet werden. Im Ausgabenkonzept wird angesichts der im Raum stehenden Forderungen damit gerechnet, dass die Beziehungen zum Ausland bis 2010 ohne Gegenmassnahmen jährlich etwa 5,5 Prozent mehr Mittel beanspruchen könnten. Zwar sieht das Entlastungsprogramm des Bundes per 2006 in verschiedenen Bereichen des EDA Einsparungen von 80 bis 100 Mio. Franken vor. Mit dem Zusatzprogramm könnten noch etwa 70 Mio. Franken hinzukommen. Bezogen auf das ursprünglich für 2006 geplante Ausgabenvolumen für die Aussenbeziehungen von 2,8 Mrd. Franken (rund 340 Mio. Franken mehr als 2003) entspricht dies jedoch einem Spareffekt von bloss etwa sechs Prozent. Zudem handelt es sich dabei nicht um wirkliches Sparen, sondern nur um Abstriche bei den geplanten Mehrausgaben. Werden die im Ausgabenkonzept dargelegten Leitlinien für Reformen umgesetzt, so dürfte es möglich sein, das Wachstum der Ausgaben auf durchschnittlich 1,0 Prozent pro Jahr zu stabilisieren.

### **Rote Karte für die effektive Ausgabenentwicklung**

Die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland stiegen 2000 gegenüber dem Vorjahr um 5,9 Prozent. Diese Zunahme liegt über der im Ausgabenkonzept vorgegebenen Zielentwicklung von 1,0 Prozent pro Jahr und gar über der Trendentwicklung. Dies bedeutet eine rote Karte. Die Ausgabenentwicklung im Berichtsjahr überschreitet auch die durchschnittliche Zunahme von jährlich 3,3 Prozent im Zeitraum 1990 bis 1999. Der kräftige Anstieg im Jahr 2000 ist im Wesentlichen auf die Ereignisse in Kosovo zurückzuführen, die ausserordentliche Unterstützungsleistungen wie beispielsweise bei der technischen Zusammenarbeit oder der humanitären Hilfe auslösten. Kräftige Ausgabenerhöhungen sind in diesem Zusammenhang bei den Posten wirtschaftliche Beziehungen und politische Beziehungen zu verzeichnen, ein leichter Rückgang hingegen bei der Entwicklungshilfe.

Mittel- bis langfristig ist mit einem Ausgabentrend über dem Zielpfad zu rechnen. Die im Ausgabenkonzept skizzierten Leitlinien für Reformen sind deshalb unbedingt zu berücksichtigen.

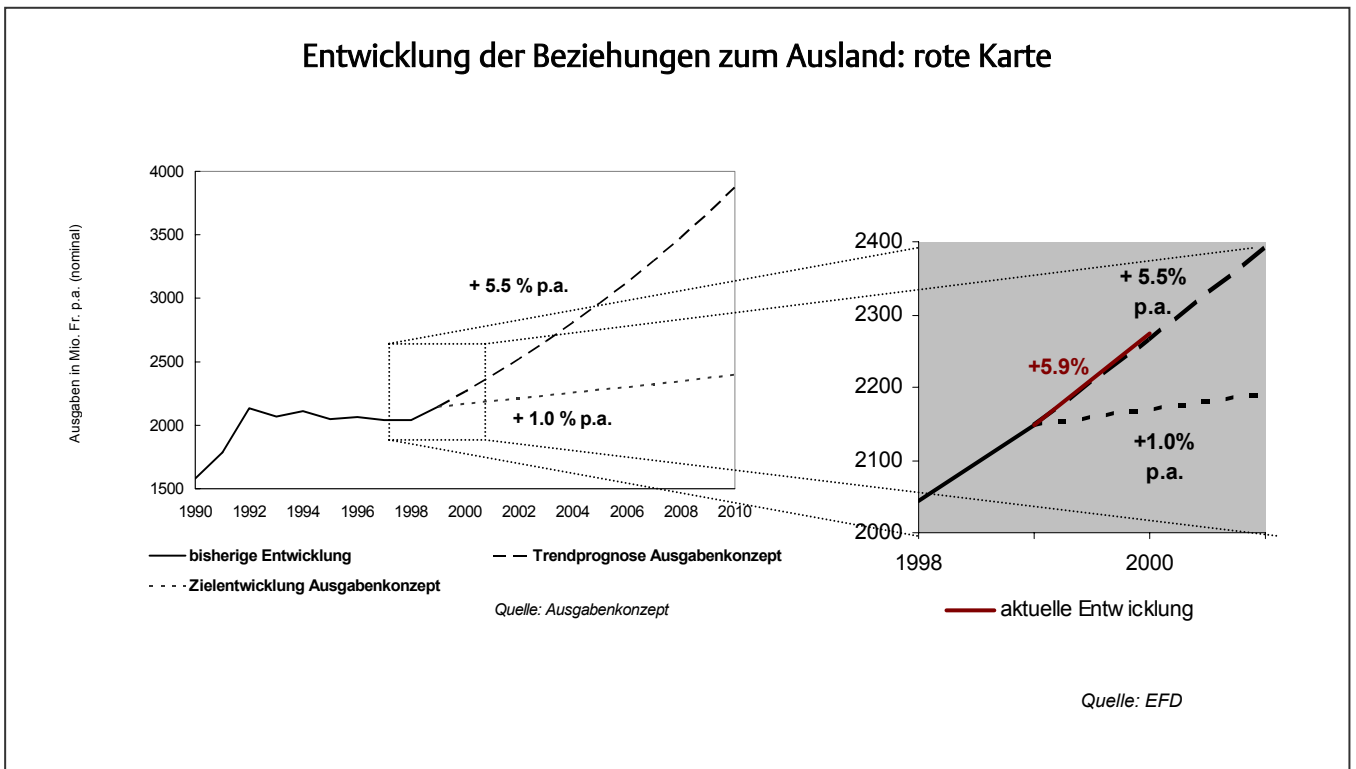
### **Ursachentherapie und Konzentration der Mittel**

Die schweizerische *Entwicklungshilfe* kann sich im internationalen Kontext sowohl quantitativ als auch qualitativ durchaus sehen lassen. Eine vermehrte Schwerpunktbildung mit zeitlich befristeten Projekten und Programmen („sunset-Klauseln“) ist finanzpolitisch geboten und sachlich sinnvoll. In der bilateralen Entwicklungshilfe muss sowohl der „good governance“ als auch dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe mehr nachgelebt werden. Der Mitteleinsatz

muss vermehrt auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet werden, weshalb dem Engagement in Transitionsländern kritisch zu begegnen ist. Die Prioritäten des schweizerischen Engagements sollten regelmässiger überprüft und flexibler gesetzt werden. Das gilt vor allem für freiwillige Beiträge an internationale Organisationen. Ein BSP-Quotenziel und erst recht eine BSP-Regelbindung würden diesen Handlungsspielraum einschränken, weshalb sie auch rein ordnungspolitisch fragwürdig sind. Bei der 0,4-Prozent-Zielsetzung des Bundesrats für die Entwicklungshilfe kann es sich somit lediglich um eine politische Absichtserklärung handeln, weil kein Ausgabenbereich aus dem Verteilungskampf um knappe staatliche Mittel herausgehalten werden kann. Zudem gilt es zu bedenken, dass staatlich finanzierte Hilfe nur einen Teilaspekt des Entwicklungsprozesses darstellt. Insbesondere gilt es, die Teilnahme der Entwicklungsländer am internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch zu erleichtern, z.B. durch die Marktöffnung in den Industrieländern für Produkte, bei denen Entwicklungsländer komparative Vorteile haben. Ausserdem füllen Direktinvestitionen nicht nur die Lücke begrenzter inländischer Ersparnisse, sondern ermöglichen den Transfer von Managementwissen und Technologie.

Das *diplomatische und konsularische Netz* weist zum Teil überholte Strukturen auf. So erfolgt die zwischenstaatliche Zusammenarbeit immer mehr auf multilateraler Ebene wie

z.B. im Rahmen der UNO. Die Mehrkosten der UNO-Vollmitgliedschaft sind aber auch durch Sparmassnahmen bei freiwilligen Beiträgen aufzufangen. Bei internationalen Organisationen, wo die Schweiz Mitglied ist und Beiträge zahlt, sollte sie auf einen effizienten Mitteleinsatz hinwirken. Sinnvollerweise soll sie dort aktiv werden, wo sie im Vergleich zu anderen Ländern komparative Vorteile aufweist und auf übertriebenen Aktivismus verzichten. Eine Straffung des bilateralen Vertretungsnetzes, wie dies auch andere Länder vornehmen, würde weitere Einsparungen ermöglichen. Besonders die Notwendigkeit konsularischer Vertretungen wird durch die Entwicklung moderner Informationstechnologien (vgl. E-Government, Medienberichterstattung, umfangreichere öffentlich zugängliche Informationen) zunehmend relativiert. Rein administrative Aufgaben können zudem mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden und verlangen nicht in jedem Fall Präsenz an Ort und Stelle.



**Kommentar**

Die politischen Vorgaben, namentlich das Quotenziel bei der Entwicklungshilfe, ferner das verstärkte Engagement bei den internationalen Organisationen, lassen deutlich expansive Ausgaben im Bereich der Beziehungen zum Ausland erwarten. Der Finanzplan des Bundes spricht diesbezüglich eine klare Sprache. Der Aussenbereich kann aber nicht ausgeklammert bleiben, wenn es darum geht, die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand in den Griff zu bekommen. Das Ausgabenkonzept strebt deshalb an, das durchschnittliche Ausgabenwachstum in diesem Aufgabengebiet auf jährlich 1,0 Prozent zu stabilisieren. Es werden konkrete Massnahmen mit z.T. erheblicher Potenzialwirkung vorgeschlagen, um dieses Ziel zu erreichen.

Im Zentrum der Vorschläge steht das Abrücken vom starren BSP-Quotenziel. Zum einen schränkt dieses den Handlungsspielraum für die flexible Bildung von Schwerpunkten ein; zum anderen bildet staatlich finanzierte Hilfe nur einen Aspekt unter vielen, um den Entwicklungsprozess nachhaltig zu stützen. Im Sinne einer Ursachentherapie sollten in den Industrieländern die Märkte für Produkte geöffnet werden, bei denen die Entwicklungsländer komparative Vorteile haben. Sodann empfiehlt das Ausgabenkonzept mehr Zurückhaltung gegenüber der Teilnahme an internationalen Programmen und das Festhalten am bilateralen Ansatz in der Entwicklungshilfe. Dieser erlaubt es nach Einschätzung von *economiesuisse*, die knappen Mittel wirksamer einzusetzen. In die richtige Richtung geht die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit, indem sie im Rahmen der Erneuerung der mehrjährigen Rahmenkredite die gute Regierungsführung als notwendige Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung anerkennt. Grundsätzlich sind aus ordnungspolitischer Sicht stabile institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen Voraussetzungen für den freiwilligen Kapitaltransfer, insbesondere in Form von Direktinvestitionen. Positiv ist ferner die vermehrte Konzentration der Entwicklungshilfe auf die ärmsten Länder.

Schliesslich gilt es auch, Massnahmen im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen näher zu prüfen. Bei dem diplomatischen und konsularischen Netz ermöglicht die zunehmende Bedeutung des Multilateralismus eine Überprüfung der bilateralen Aktivitäten, namentlich im nahen Ausland, während eine regionale Arbeitsteilung im bilateralen Netz weitere Einsparungen zulässt. Auch auf politischen Aktivismus auf internationaler Ebene ist zu verzichten. Insbesondere ist die Finanzierung der Reisetätigkeit von Bundesverwaltung, Parlamentariern und NGO-Vertretern deutlich restriktiver zu handhaben. Die jährlichen Mehrausgaben im Zusammenhang mit der UNO-Vollmitgliedschaft sollen schliesslich bei den freiwilligen Beiträgen kompensiert werden. ER