

## Finanzmonitoring: Beziehungen zum Ausland

Effizienzpotenziale ausschöpfen

2. Februar 2004 Nummer 5 5. Jahrgang

# dossierpolitik



## Gelbe Karte für die effektive Ausgabenentwicklung 2001 bis 2002

Der Aufgabenbereich Beziehungen zum Ausland wird vollständig vom Bund finanziert. 2001 wurden dafür im Vergleich zum Vorjahr 18,3 Prozent mehr ausgegeben. 2002 gingen die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr allerdings um 11,4 Prozent zurück. Damit wurde die Ziel- und Trendentwicklung im Jahr 2001 deutlich überschritten, 2002 aber wieder korrigiert. Für die Jahre 2001 und 2002 resultiert somit eine gelbe Karte. Die Ausgaben 2001 sind aufgebläht durch Überbrückungskredite an Jugoslawien und Tadschikistan. Ohne diesen Sonderfaktor wären die Aufwendungen 2001 für den Ausgabenposten Beziehungen zum Ausland leicht gesunken, dafür hätten die Ausgaben 2002 um 5,6 Prozent zugenommen, und zwar in erster Linie wegen der Aufstockung der Entwicklungshilfe. Ohne Korrekturmassnahmen ist weiterhin mit hohen Mehraufwendungen für den Aussenbereich zu rechnen.

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von *economiesuisse* im Jahr 2002 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.

Die Ausgaben für Beziehungen zum Ausland entwickelten sich in den Jahren 2001 und 2002 mit einem Plus von 18,3 Prozent bzw. einem Minus von 11,4 Prozent uneinheitlich. Um Sonderfaktoren bereinigt liegen die Verhältnisse mit minus 0,7 bzw. plus 5,6 Prozent gerade umgekehrt. Im Vergleich dazu erhöhten sich die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand inklusive Sozialversicherungen 2001 um 4,9 Prozent und 2002 um 3,6 Prozent auf rund 166 Mrd. Franken. Der Ausgabenanstieg 2002 des Aussenbereichs übertrifft somit deutlich das Wachstum der Gesamtausgaben. Die Aufwendungen für

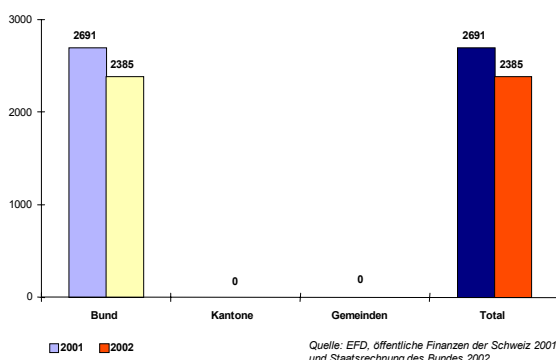
Beziehungen zum Ausland beanspruchten 2002 die Summe von 2,4 Mrd. Franken oder 1,4 Prozent der konsolidierten Gesamtausgaben, unter Berücksichtigung auszuklammernder Sonderfaktoren den gleichen Anteil wie 2001. Zu Beginn der 90er Jahre lag dieser mit 1,5 Prozent leicht höher. Geht es nach dem Ausgabenkonzept von *economiesuisse*, so lässt sich für den Bereich Auslandsbeziehungen die Zunahme der Ausgaben auf 1,0 Prozent pro Jahr begrenzen. Für die Gesamtausgaben rechnet das Ausgabenkonzept mit einer Zielentwicklung von jährlich 1,8 Prozent.

### Dominierende Entwicklungshilfe

Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes, weshalb dort auch sämtliche Ausgaben anfallen. Den grössten Anteil der Mittel beanspruchte 2002 die Entwicklungshilfe mit 1,4 Mrd. Franken oder 58,3 Prozent. Zwei Amtsstellen koordinieren das schweizerische Engagement. Mit einem Budget von 1,2 Mrd. Franken steuert die im EDA angesiedelte Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) den Löwenanteil 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 Aktivitäten (Nahrungsmittel- und humanitäre Hilfe, Beitrag an IKRK) aufgewendet werden. 0,2 Mrd. Franken unterstehen dem im EVD angesiedelten *seco* und werden für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen eingesetzt. Die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz machte 2002 im Verhältnis zum BSP 0,34 Prozent aus.

Der Bereich politische Beziehungen (0,8 Mrd. Franken) beinhaltet vor allem die Aufwendungen des EDA für Ver-

### Aufteilung der Ausgaben nach Staatsebene (2001/2002, in Mio. Franken)



waltung, Botschaften und Konsulate. Etwa zwei Fünftel der Ausgaben entfallen auf Personalkosten. 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 „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 und EFTA, sodann die Finanzhilfen im Rahmen der Osthilfe. Bei dieser handelt es sich eigentlich um Entwicklungszusammenarbeit. Ferner bestehen Garantieverpflichtungen der Schweiz von gut 6 Mrd. Franken im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an regionalen Entwicklungsbanken sowie an der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Bis jetzt sind diese Engagements kaum beansprucht worden.

**Ausgabenentwicklung: Bewusste Prioritätensetzung im Aussenbereich**

**Bisherige Entwicklung**

Im Zeitraum 1990 bis 2000 sind die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland um 44 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

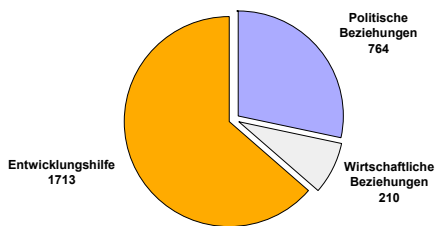
für die Beziehungen zum Ausland mehr als verdoppelt, da die Schweiz sowohl die Transformationsphase in Osteuropa mit finanzieller Hilfe unterstützt und ihr diplomatisches bzw. konsularisches Vertretungsnetz in diesen Staaten ausgebaut als auch in dieser Periode nachhaltig humanitäre Hilfe geleistet hat. Auch der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen fällt in diese Zeit. Nach 1992 haben sich die Gesamtausgaben im Zeichen der Bemühungen zur Haushaltsdisziplin stabilisiert. Im Jahr 2000 haben sie hingegen wieder deutlich angezogen. Dies ist im Wesentlichen auf die Unterstützungsleistungen im Gefolge der Kosovo-Krise zurückzuführen.

**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 Verlauf dieses Jahrzehnts 0,4 Prozent des schweizerischen Bruttonettoprodukts (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 bis 2006 sind es jedes Jahr durchschnittlich knapp sechs Prozent. In absoluten Zahlen übersteigt das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfegeldern 2006 mit 1,7 Mrd. Franken dasjenige des Jahres 2002 um mehr als 340 Mio. Franken. Zusätzlich sollen die

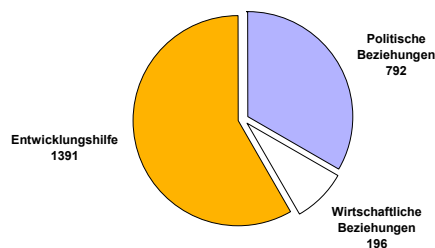
**Aufteilung der Ausgaben nach Funktionen (in Mio. Franken)**

2001



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

2002



Quelle: EFD, Staatsrechnung des Bundes 2002

Ausgaben der Osthilfe berücksichtigt werden wie etwa in den OECD-Statistiken.

Im Bereich der *politischen Beziehungen* legen die Ausgaben gemäss Finanzplan 2004 bis 2006 mit durchschnittlich 4,2 Prozent pro Jahr auf 919 Mio. Franken 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 (minus 1,2 Prozent pro Jahr) sind für die *wirtschaftlichen Beziehungen*, wovon mehr als die Hälfte auf die Osthilfe entfällt, vorgesehen. Allerdings muss zusätzlich mit finanziellen Begehrlichkeiten der EU im Zusammenhang mit der Osterweiterung gerechnet werden.

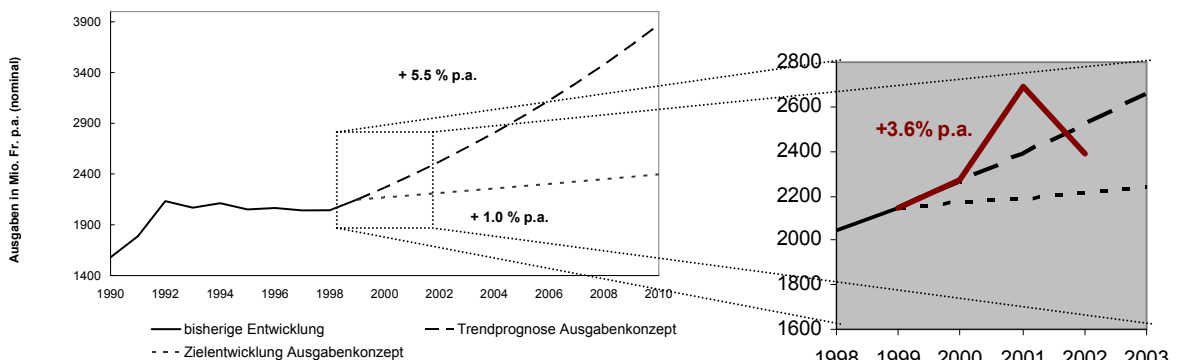
Im Ausgabenkonzept wird angesichts der im Raum stehenden Forderungen damit gerechnet, dass die Beziehungen zum Ausland bis 2010 ohne Gegenmassnahmen jährlich etwa 5,5 Prozent mehr Mittel beanspruchen könnten. Zwar sieht das Entlastungsprogramm des Bundes per 2006 im Aussenbereich Einsparungen von fast 210 Mio. Franken vor: 180 Mio. bei der Entwicklungszusammenarbeit, 12,5 Mio. bei den politischen Beziehungen und 15 Mio. bei Schweizer Radio international. 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. mehr als 2003), entspricht dies einem „Spareffekt“ von etwa zehn Prozent. Eigentlich

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 im Zeitraum bis 2010 auf durchschnittlich 1,0 Prozent pro Jahr zu stabilisieren.

**Effektive Ausgabenentwicklung 2001/2002: insgesamt gelbe Karte**

Die Ausgaben der öffentlichen Hand gingen 2001 – bereinigt um den Sonderfaktor des rasch zurückbezahlten Überbrückungskredits an Jugoslawien und Tadschikistan – um 0,7 Prozent zurück. 2002 stiegen sie hingegen – gemessen an der bereinigten Basis 2001 – um 5,6 Prozent auf 2,7 Mrd. Franken. Der Ausgabenverlauf 2001 unterschreitet sowohl die Ziel- als auch die Trendentwicklung, was eine grüne Karte bedeutet. 2002 verhält es sich genau umgekehrt: Das Ausgabenwachstum liegt über der Ziel- wie der Trendentwicklung und bekommt deshalb die rote Karte zugeteilt. Dass 2001 Minderausgaben resultierten, ist vor allem auf weniger umfangreiche Hilfsmassnahmen im Balkan und in Kosovo zurückzuführen. Der höhere Mittelbedarf 2002 erklärt sich in erster Linie aus der Aufstockung der Entwicklungshilfe gemäss dem bundesrätlichen Ziel, das Niveau der öffentlichen Entwicklungshilfe im Verlauf dieses Jahrzehnts auf 0,4 Prozent des schweizerischen BSP anzuheben. Ins Gewicht fallen ferner höhere humanitäre Hilfe zugunsten der Unwetteropfer in Europa und in Asien und der zusätzliche Beitrag für die Vollmitgliedschaft der Schweiz in der UNO.

**Entwicklung der Beziehungen zum Ausland: insgesamt gelbe Karte 2000 bis 2002**



Quellen: Ausgabenkonzept economieuisse

Quelle: EFD

Das Ausgabenkonzept rechnet mittel- bis langfristig mit einem Ausgabentrend über dem Zielpfad. Die vorgeschlagenen Leitlinien bilden Leitplanken für Reformen.

werden, wo sie im Vergleich zu anderen Ländern komparative Vorteile aufweist und auf übertriebenen Aktivismus verzichten.

### **Geld nur Teilaspekt der Entwicklungshilfe**

Die schweizerische *Entwicklungshilfe* kann sich im internationalen Kontext sowohl quantitativ wie auch qualitativ durchaus sehen lassen. Eine vermehrte Schwerpunktbildung mit zeitlich befristeten Projekten und Programmen („sunset-Klauseln“) ist finanzpolitisch geboten und sachlich sinnvoll. Zentrale Elemente in der bilateralen Entwicklungshilfe sind sowohl „good governance“ als auch der Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe. Die Armutsbekämpfung muss im Vordergrund stehen, 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 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. Eine Straffung des bilateralen Vertretungsnetzes, wie dies auch andere Länder vornehmen, ermöglicht Einsparungen. Sodann relativieren die modernen Informationstechnologien (E-Government, Medienberichterstattung, umfangreichere öffentlich zugängliche Informationen) zunehmend die Notwendigkeit insbesondere konsularischer Vertretungen. Die Mehrkosten der UNO-Vollmitgliedschaft sind ferner 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

**Kommentar**

Der Ausgabentrend beim Aufgabenbereich Beziehungen zum Ausland weist deutlich nach oben. Dafür sorgen das Quotenziel bei der Entwicklungshilfe und das verstärkte Engagement bei den internationalen Organisationen. Doch auch die Aussenbeziehungen müssen in die Sanierung der öffentlichen Finanzen – da es sich um eine ausschliessliche Bundesaufgabe handelt namentlich der Bundesfinanzen – miteinbezogen werden. Deshalb ist gemäss Ausgabenkonzept das Ausgabenwachstum im Aussenbereich auf jährlich 1,0 Prozent zu begrenzen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird ein starres BSP-Quotenziel abgelehnt. In diesem Zusammenhang sind die nicht monetären Aspekte des Entwicklungsprozesses stärker zu beachten. Insbesondere sollten die Industrieländer ihre Märkte für Produkte, bei denen die Entwicklungsländer einen komparativen Vorteil haben, öffnen. Gegenüber internationalen Programmen empfiehlt das Ausgabenkonzept mehr Zurückhaltung. Der bilaterale Ansatz hat sich nach Auffassung von *economiesuisse* bewährt, weil auf diesem Weg die knappen Mittel wirksamer eingesetzt werden können. Dabei wird in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu Recht die gute Regierungsführung als zentraler Erfolgsfaktor einer nachhaltigen Entwicklung betrachtet. Zu begrüessen ist die Konzentration der Entwicklungshilfe auf die ärmsten Länder mit Projekten wie der Verbesserung der Gesundheitsversorgung oder der Stärkung der Klein- und Kleinstunternehmen. In die richtige Richtung zielt das Entlastungsprogramm 2003 des Bundes: Sollten gemäss Finanzplan 2004 bis 2006 die Entwicklungshilfeausgaben noch um 5,8 Prozent pro Jahr zunehmen, so wurde dieses hohe Ausgabenwachstum nun etwas zurückgenommen – auf immer noch stolze 4,8 Prozent.

Beim diplomatischen und konsularischen Netz gilt es stets, Effizienzpotenziale auszuschöpfen. Richtigerweise will das EDA das Aussennetz so umgestalten, dass es grössere Wirkung entfaltet. So sollen diplomatische Aufgaben mit solchen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit

verknüpft, die Grenzen zwischen klassischer Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit durchlässiger werden. Zudem nehmen diplomatische Vertretungen auch Aufgaben im Zusammenhang mit der Erschliessung von Auslandsmärkten wahr. ER