

Eidgenössisches Finanzdepartment EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Z.H. Martin Walker
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail: martin.walker@efv.admin.ch

Bern, 16. März 2016

Vernehmlassung Stabilisierungsprogramm 2017-19

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrter Herr Walker
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich Alliance Sud an der Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017-19. Alliance Sud ist die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks im Verbund mit den Partnerorganisationen Terre des hommes Schweiz / Suisse, Solidar und Schweizerisches Rotes Kreuz. Sie steht für eine wirkungsvolle und angemessen finanzierte öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ein.

Wir sind uns der Notwendigkeit bewusst, den Bundeshaushalt in Einklang mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu bringen, lehnen aber die ungleiche Lastenverteilung des geplanten Programms zu Ungunsten der internationalen Zusammenarbeit dezidiert ab. Die internationale Zusammenarbeit musste bereits im Budget 2016 einschneidende Kürzungen hinnehmen, obwohl hier im ursprünglichen Finanzplan 2016-18 aus guten Gründen noch ein beträchtliches Wachstum vorgesehen war. Eine Fortsetzung der Kürzungen in den Jahren 2017 und 2018 würde bedeuten, dass der Schweiz zukünftig dringend benötigte Mittel nicht nur für die humanitäre Krisenhilfe, sondern insbesondere auch für die langfristige Armutsbekämpfung und die Prävention erneuter Entwicklungskrisen fehlen.

Mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud



PD Dr. phil. Mark Herkenrath
Geschäftsleiter

Stellungnahme

Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017-19

Zusammenfassung

Alliance Sud ist sich der Notwendigkeit bewusst, die Bundesfinanzen in Einklang mit der Schuldenbremse zu bringen, kritisiert aber den Umfang und die höchst ungleiche Verteilung der vorgeschlagenen Sparmassnahmen auf die verschiedenen Aufgabengebiete. Gleichzeitig begrüssen wir ausdrücklich, dass der vorliegende Stabilisierungsvorschlag den möglichen Bedarf an nochmals weiteren Einsparungen ab 2018 nicht bereits vorwegnimmt. Es macht Sinn, diesen in einem späteren Moment zeitnaher und angemessener zu evaluieren.

Nichtsdestotrotz lehnen wir das Stabilisierungsprogramm in der aktuell vorgeschlagenen Form dezidiert ab. Zu kritisieren ist nicht zuletzt der weitgehende Verzicht auf Massnahmen zur Erhöhung der Einnahmen und insbesondere auf eine Gegenfinanzierung der ab 2019 zu erwartenden Mindereinnahmen des Bundes durch die Unternehmenssteuerreform III. Unhaltbar ist aber vor allem die ungleiche Lastenverteilung des Stabilisierungspakets. Sie bedeutet eine kurzfristige finanzpolitische Prioritätensetzung in der Bundespolitik auf Kosten des langfristigen Schweizer Interesses an einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Zukunft.

Dass ein übergrosser Teil der Sparvorschläge zu Lasten der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gehen soll, ist aussen- und wirtschaftspolitisch unvernünftig. Mit den vorgeschlagenen Kürzungen der Entwicklungsausgaben verhindert der Bundesrat, dass die wirtschaftlich stark globalisierte Schweiz einen angemessenen Beitrag an eine zukunftsfähige Welt leistet. Er setzt mit seinem Vorschlag nicht nur das aussenpolitische Ansehen der Schweiz aufs Spiel, sondern vernachlässigt darüber hinaus auch die binnenwirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

Zurückzuweisen sind schliesslich auch die geplanten Einsparungen im Bereich Bildung und Forschung. Sie gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt, zu dem die Bildung beiträgt, und die Leistungsfähigkeit des Forschungsplatzes Schweiz.

Übersicht

Im Finanzplan 2016-18 ging der Bundesrat noch von ausgesprochen optimistischen Konjunkturprognosen aus. Seither haben sich die finanziellen Perspektiven des Bundes aber deutlich verschlechtert. Im Voranschlag 2016 und dem provisorischen Finanzplan 2017-19 vom 1. Juli 2015 nahm der Bundesrat deshalb bereits beträchtliche Einsparungen vor. In einzelnen Aufgabenbereichen wurde dabei nur das geplante Ausgabenwachstum verringert, in anderen hingegen das Budget gegenüber dem Jahr 2015 absolut gekürzt. Bei der internationalen (Entwicklungs-)Zusammenarbeit nahm der Bundesrat absolute Kürzungen vor.

Das Stabilisierungsprogramm 2017-19 soll nun die bereits erfolgten Sparmassnahmen fortsetzen und teilweise sogar verschärfen. Trotzdem könnte sich das Programm als ungenügend erweisen, um 2018 oder spätestens 2019 ein unzulässiges Defizit zu verhindern. Der Bundesrat anerkennt allerdings, dass die Höhe der möglichen Defizite in den Jahren 2018 und 2019 noch

sehr unklar ist, und will deshalb die Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmassnahmen erst später prüfen.

Die Ursachen des Spardrucks, der den Bundesrat zu den Stabilisierungsmassnahmen veranlasst hat, variieren über die Zeit. In den Jahren 2017-18 werden in erster Linie der Frankenschock und die schwächelnde Konjunktur für die prognostizierten Mindereinnahmen des Bundes verantwortlich sein. 2019 hingegen zeigen sich erstmals die finanziellen Folgen der geplanten Unternehmenssteuerreform III (USR III). Hier hat der Bundesrat im Nachgang zur Vernehmlassung darauf verzichtet, eine angemessene Gegenfinanzierung ins Reformpaket einzuschliessen. Die Vernehmlassung zur USR III fand allerdings zu einem Zeitpunkt statt, als von Sparmassnahmen in diversen Aufgabenbereichen des Bundes noch kaum die Rede war.

Gesamtbewertung der Vorlage

Alliance Sud – die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks (im Verbund mit ihren Partnerorganisationen Terre des hommes Schweiz / Suisse, Solidar und Schweizerisches Rotes Kreuz) – ist sich der Notwendigkeit bewusst, den Bundeshaushalt an den Vorgaben der Schuldenbremse auszurichten. Das geplante Stabilisierungsprogramm setzt den Hebel allerdings deutlich zu stark bei ausgabenseitigen Sparmassnahmen an. Wir fordern den Bundesrat dringend auf, das Stabilisierungsprogramm auch zum Anlass für eine einnahmeseitige Aufbesserung der Bundesfinanzen zu nehmen und insbesondere mit Blick auf die ab 2019 wirksamen Folgekosten der USR III erneut die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer zu prüfen.

Zu begrüssen ist, dass der Bundesrat vorerst auf noch drastischere Sparvorschläge verzichten will, wenngleich die vorgesehenen Massnahmen in den Jahren 2018 und 2019 möglicherweise hinter den Vorgaben der Schuldenbremse zurückbleiben werden. Es ist zum heutigen Zeitpunkt noch klar zu früh, um den Bedarf für weitergehende Ausgabenkürzungen sinnvoll einschätzen zu können. Zudem könnten einnahmeseitige Massnahmen, wie wir sie empfehlen, den zukünftigen Spardruck deutlich lindern.

Völlig unhaltbar ist indes die ungleiche Lastenverteilung des Programms zu Ungunsten der internationalen Zusammenarbeit – namentlich der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit in ärmeren Ländern – sowie der Bildung. Hier spart das vorgeschlagene Programm nicht nur zu viel, sondern auch klar am falschen Ort. Kürzungen in diesen beiden wichtigen Aufgabenbereichen des Bundes widersprechen dem grundlegenden Interesse der Schweiz an einem sicheren und nachhaltigen globalen Umfeld und an einem wettbewerbsfähigen Bildungs- und Forschungsangebot.

Notabene werden die entsprechenden Kürzungsvorschläge im erläuternden Bericht ausschliesslich finanzpolitisch begründet. Die aussen- und wirtschaftspolitisch hohe strategische Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und der gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzen der Bildung bleiben in den Vernehmlassungsunterlagen gänzlich unberücksichtigt.

Keine ungleiche Lastenverteilung...!

Die internationale Zusammenarbeit und insbesondere die langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit mit ärmeren Ländern sind keineswegs nur Ausdruck von Solidarität. Sie dienen

auch dem Interesse unseres kleinen und international stark vernetzten Landes an einer sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Welt in Sicherheit und Frieden. In seinem Bericht zur Aussenpolitik 2015 betont der Bundesrat denn auch die grosse migrations- und sicherheitspolitische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit.

Trotzdem will der Bundesrat im geplanten Stabilisierungsprogramm ausgerechnet bei der internationalen Zusammenarbeit überproportional hohe Einsparungen vornehmen. Immerhin soll dieser wichtige Aufgabenbereich nach Angaben des erläuternden Berichts rund ein Viertel der Einsparungen tragen.

Das tatsächliche Ausmass und die Bedeutung der vorgeschlagenen Sparmassnahmen in der internationalen Zusammenarbeit gehen aus dem erläuternden Bericht allerdings nicht klar hervor. Es lohnt sich darum, einen genaueren Blick auf die Ausgabenentwicklung in diesem Aufgabenbereich zu werfen und sie mit anderen Bereichen zu vergleichen:

- Notabene wurden bei der internationalen Zusammenarbeit bereits im Bundesbudget 2016 beträchtliche Kürzungen vorgenommen. In absoluten Zahlen sollen 2016 rund 86 Millionen weniger in diesen Aufgabenbereich investiert werden als im Vorjahr. Zwar sind die Ausgaben im Unterbereich «politische Beziehungen» gegenüber 2015 um 23 Mio. aufgestockt, die Budgets für die Entwicklungshilfe und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern hingegen um mehr als 100 Mio. (exklusiv der weiteren Einsparungen beim Eigenaufwand) gekürzt worden.
- Die bereits erfolgten Kürzungen relativieren denn auch die Behauptung des erläuternden Berichts, die internationale Zusammenarbeit gehöre „nach wie vor zu den am stärksten wachsenden Bereichen innerhalb des Bundes“ (S. 30). Diese Aussage trifft nur zu, weil sie sich auf das bereits gekürzte Budget 2016 als Basiswert bezieht und überdies nach dem Ende des Stabilisierungsprogramms ein ausgesprochen hohes Ausgabenwachstum unterstellt.
- Gemessen am Voranschlag 2015 wächst aber die internationale Zusammenarbeit im vorgeschlagenen Stabilisierungsprogramm nicht nur nicht, sondern schrumpft. Im Durchschnitt der Jahre 2017-19 sollen in diesem Aufgabenbereich rund 122 Mio. pro Jahr weniger ausgegeben werden als 2015.
- Vor allem aber ist die internationale Zusammenarbeit mit Einsparungen im Umfang von durchschnittlich 3,3% des bisherigen Budgets neben der Landwirtschaft und Ernährung der einzige substantielle Aufgabenbereich des Bundes, in dem gemäss der Vernehmlassungsvorlage überhaupt absolute Kürzungen stattfinden sollen. In anderen Bereichen, etwa der Landesverteidigung, ist trotz Spardruck ein beträchtliches Wachstum vorgesehen. Hier bedeuten die geplanten Sparmassnahmen lediglich relative Einsparungen gegenüber dem ursprünglich noch höher veranschlagten Ausgabenwachstum im Finanzplan 2016-18.

Im Bereich Bildung und Forschung sind auf Bundesebene keine absoluten Kürzungen gegenüber dem Budget 2015 geplant, doch kommen im Bildungssystem auch Einsparungen in anderen Ausgabenbereichen und auf kantonaler Ebene zum Tragen. Zudem besteht hier ein klarer Bedarf an höheren Mehrausgaben als im Stabilisierungsprogramm vorgesehen. Auch hier sind die geplanten Einsparungen gegenüber dem ursprünglichen Finanzplan 2016-18 zu kritisieren.

Strategische Zukunftsplanung statt reaktive Finanzpolitik!

Der Bundesrat rechtfertigt die geplanten massiven (absoluten und relativen) Kürzungen in der Entwicklungszusammenarbeit und dem Bildungswesen mit dem Hinweis, diese beiden Bereiche hätten in den letzten Jahren noch von einem überproportionalen Wachstum profitiert. Eine solche buchhalterische Gerechtigkeitslogik ist hier allerdings fehl am Platz. Wir erwarten stattdessen ein Stabilisierungsprogramm, das die nötigen Sparmassnahmen am langfristigen Interesse der Schweiz an einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Zukunft ausrichtet.

Die aktuelle Vernehmlassungsvorlage genügt dieser Erwartung in keiner Weise. Sie führt im Ergebnis zu einer politischen Prioritätensetzung, die nicht strategisch begründet wird, aber der bisherigen politischen Strategie des Bundesrates und des Parlaments diametral widerspricht:

- Im Budget 2015 machten die Ausgaben für die internationale Zusammenarbeit mit gutem Grund noch 5,5% der gesamten Bundesausgaben aus. Mit dem vorgeschlagenen Stabilisierungsprogramm soll dieser Anteil bis 2019 auf nur gerade 4,9% schrumpfen. Im ursprünglichen Finanzplan 2016-18, der sich nicht an kurzfristigen Sparbemühungen, sondern einer langfristig ausgerichteten politischen Strategie orientierte, hätte dieser Anteil zwar ebenfalls gesenkt werden sollen (nämlich auf 5,2%), aber es war dennoch ein deutliches Wachstum vorgesehen.
- Im Bereich Bildung und Forschung war im Finanzplan 2016-18 ein Anstieg des Anteils an den Bundesausgaben von 11% (Budget 2015) auf 11,2% vorgesehen. Stattdessen soll dieser Anteil nun bis 2019 auf 10,6% gesenkt werden.
- Anders hingegen das Bild in den Aufgabenbereichen Ordnung und öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit sowie Landesverteidigung: Hier sollen die Anteile an den Gesamtausgaben des Bundes gegenüber dem Budget 2015 nur um 0,1 (Ordnung und öffentliche Sicherheit; Kultur und Freizeit) bis maximal 0,3 Prozentpunkte (Landesverteidigung) schrumpfen.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit wird in den nächsten Jahren ein beträchtlicher und voraussichtlich wachsender Bedarf an humanitärer Krisenhilfe bestehen. Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017-2020, die am 17. Februar 2016 vom Bundesrat verabschiedet wurde, zeigt denn auch, dass die geplanten Kürzungen in der internationalen Zusammenarbeit nahezu vollumfänglich zulasten der langfristigen, bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gehen. So wird der Rahmenkredit für die humanitäre Hilfe 2017 wieder den Stand von 2015 übertreffen. Bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, deren Mittel im Rahmenkredit für die technische Zusammenarbeit zugunsten von Entwicklungsländern (dem sogenannten Südkredit) eingestellt sind, dürfte bis 2020 der Stand von 2015 nicht wieder erreicht werden.

Kürzungen auf Kosten der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit sind aber insofern kurzfristig, als nur diese die strukturellen Ursachen von Armut und Not bearbeiten und der Prävention von Krisen und Konflikten dienen kann. Letztlich bedeuten Sparmassnahmen in diesem Bereich, dass sich die Schweiz zunehmend auf reaktive Krisenhilfe beschränkt, statt vorausschauend in die Prävention möglicher zukünftiger Krisen zu investieren.

Aber auch die geplanten Einsparungen im Bildungsbereich zeugen von politischer Kurzsichtigkeit. Bildung und Forschung tragen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und einer international konkurrenzfähigen Wirtschaft bei.

Argumente für eine solide finanzierte Entwicklungszusammenarbeit

Bestehende parlamentarische Beschlüsse werden im vorgeschlagenen Stabilisierungsprogramm mit zwei Ellen gemessen. So widersetzt sich der Bundesrat mit den vorgeschlagenen Kürzungen im Aufgabenbereich Internationale Zusammenarbeit dem Beschluss des Parlaments, die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (aide publique au développement, APD) bis 2015 auf 0,5% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Die APD-Quote soll gemäss dem Vernehmlassungsvorschlag bis 2020 nur noch 0,48% des BNE betragen. Im Aufgabenbereich Landesverteidigung hingegen will der Bundesrat an den parlamentarisch definierten Eckwerten der Weiterentwicklung der Armee (WEA) festhalten und kaum Einsparungen vornehmen.

Die vorgeschlagenen Kürzungen bei der internationalen Zusammenarbeit widersprechen aber nicht nur dem vormaligen 0,5%-Beschluss des Parlaments, sondern auch dem Engagement der Schweiz für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Die Schweiz hat sich aktiv an der Ausarbeitung dieser universalen Agenda, die mit ihren 17 Zielen für die nachhaltige Entwicklung den Weg in eine zukunftsfähige Welt weist, mitbeteiligt und letztlich auch die Absicht bekräftigt, 0,7% ihres BNE für die Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. Kürzungen in diesem Bereich schaden der internationalen Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Entwicklungspartnerin.

Grundlegend falsch ist die Behauptung im erläuternden Bericht (S. 97), dass Sparmassnahmen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit „keinen Einfluss auf die inländische Wertschöpfung“ haben. Eine 2014 im Auftrag der DEZA und des SECO und in Zusammenarbeit mit dem Institut des hautes études internationales et du développement (IHEID) verfasste Studie des Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE) belegt das Gegenteil¹. Sie zeigt auf, dass die Schweizer APD verschiedene direkte und indirekte positive Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hat. So weist die Studie für jeden 2014 ausgegebenen Franken an APD einen Zuwachs des BIP der Schweiz um 1,19 Franken nach. Die Studie berechnet auch die Konsequenzen für den Schweizer Arbeitsmarkt. Insgesamt beziffert sie die Auswirkungen der APD in der Schweiz auf 25'000 Vollzeitstellen. Letztlich hat die Entwicklungszusammenarbeit also auch einen hohen direkten und indirekten Nutzen für die Schweizer Volkswirtschaft sowie einen grossen Einfluss auf die Beschäftigungslage.

Darüber hinaus betont der Bundesrat im Aussenpolitischen Bericht 2015 die hohe migrations- und sicherheitspolitische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit. Die humanitäre Nothilfe wird zurecht als wichtiges Instrument im Umgang mit der aktuellen Flüchtlingskrise dargestellt. Gleichzeitig macht der Bericht aber klar, dass nur die langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit die strukturellen Ursachen von Flucht und von Terrorismus – Not, Ungleichheit und daraus resultierende politische Konflikte – sinnvoll bearbeiten kann.

In den Worten des Bundesrates sind „Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit zentrale mittel- und langfristige Massnahmen, um die erzwungene Migration nach Europa zu verringern.“ Es gilt, „dass die Schweiz mit ihrem umfassenden Engagement für Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, gute Regierungsführung, die Minderung politischer und gesellschaftlicher

¹ DEZA/SECO (2015): Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse. Abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/publikationen/fr/deza/diverse-publikationen/Retombees-economiques-de-aide-publique-au-developpement-en-Suisse-2014.html>

Spannungen sowie eine nachhaltige und inklusive wirtschaftliche, soziale und umweltverträgliche Entwicklung auch einen wesentlichen Beitrag an die internationalen Bemühungen leistet, den Migrationsdruck von Süden nach Norden abzuschwächen“ (S. 16). Ferner lässt sich aus der Sicht des Bundesrates „das Engagement der Schweiz für Frieden und Entwicklung auch als struktureller Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus verstehen“, denn beispielweise „wurde erkannt, dass die Anziehungskraft des IS nicht nur in einem kruden Heilsversprechen und im militärischen Erfolg liegt, sondern auch in politischen, gesellschaftlichen, religiösen und wirtschaftlichen Missständen.“ (Ibid.)

Die migrations- und sicherheitspolitische Begründung von Entwicklungshilfe ist nicht unbedingt Sache der schweizerischen Entwicklungsorganisationen. Für uns steht im Vordergrund, dass die Entwicklungszusammenarbeit sich nebst der humanitären Nothilfe langfristig in ihren Partnerländern engagiert und mithilft, die strukturellen Ursachen von Armut zu bekämpfen und als verlässlicher Partner einen präventiven Beitrag zu Not und Krisen leistet.

Fazit

Alliance Sud fordert den Bundesrat dringend auf:

- weitere einnahmeseitige Massnahmen zur Stabilisierung der Bundesfinanzen und insbesondere eine angemessene Gegenfinanzierung der USR III vorzuschlagen;
- ein grundlegend revidiertes Stabilisierungsprogramm vorzulegen, das keine überproportionalen Beiträge einzelner Aufgabenbereiche – namentlich der internationalen Zusammenarbeit und der Bildung – erfordert;
- eine umfassende Analyse des (wirtschafts-, aussen-, migrations- und sicherheits-)politischen Nutzens der langfristig angelegten Entwicklungszusammenarbeit vorzulegen;
- auf absolute Kürzungen im Aufgabenbereich Internationale Zusammenarbeit gegenüber dem Budget 2015 zu verzichten.