

## Finanzmonitoring: Landesverteidigung

Flexibel auf die aktuelle Bedrohungslage ausgerichtet

---

10. Juli 2006 Nummer 26 7. Jahrgang

# dossierpolitik

---



## Grüne Karte für 1999 bis 2004

Das Wichtigste in Kürze

Im Bereich der Landesverteidigung nahmen die Ausgaben der öffentlichen Hand im Zeitraum 1999 bis 2004 um durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr ab. Das Umfeld ist gekennzeichnet durch sich stark verändernde Bedrohungen – namentlich den Terrorismus – und neuartige Herausforderungen wie z.B. Sicherungsaufgaben und Katastrophenbewältigung. Diesen will sich die Armee flexibel anpassen können. Im Zentrum der Verteidigungspolitik steht der Entwicklungsschritt 2008/2011, mit dem auf die neuen Aufgaben und die geringe Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts in Europa reagiert werden soll. Auch in den Rüstungsprogrammen 2005 und 2006 sowie im Finanzplan 2007–2009 des Bundes ist das Bestreben erkennbar, die Armee auf die realen Risiken auszurichten. Eine Ausgaben steigernde Wirkung könnte das Fehlen eines gemeinsamen Schutzkonzepts Bund/Kantone gegen den Terrorismus und damit einer entsprechenden Koordination haben, ebenso Widerstände gegen die Redimensionierung der Verteidigungstruppen.

Position von economiesuisse

Die Wirtschaft geht von einer kostengünstigen Armee im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption aus. Anzustreben ist eine abgestufte Bereitschaft mit Reserve und Aufwuchsfähigkeit. Material und Rüstungsbeschaffung sollen in Zeiten ohne akute Kriegsgefahr zurückhaltend sein und sich primär am Ausbildungsbedarf orientieren. Sodann gilt es, die Logistik und Verwaltung an den verringerten Bestand der Armee anzupassen und Outsourcingmöglichkeiten zu nutzen. Die aktuelle Politik nimmt diese Leitlinien auf.

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.

Im Zeitraum 1999 bis 2004 erhöhten sich die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen im Mittel um jährlich 3,1 Prozent auf 174,5 Mrd. Franken. Die Ausgaben für die Landesverteidigung ermässigten sich dagegen um 1,6 Prozent pro Jahr. 2004 beanspruchte dieser Bereich in Bund, Kantonen und Gemeinden insgesamt 5,1 Mrd. Franken. Der Anteil der Landesverteidigung an den konsolidierten Gesamtausgaben machte 2,8 Prozent aus, deutlich weniger als zu Beginn der 90er-Jahre mit 6,3 Prozent. Dies entspricht mehr als einer Halbierung. Gemäss „Ausgabenkonzept“ liegt die Zielentwicklung der Ausgaben für die Landesverteidigung bei im Mittel –0,8 Prozent pro Jahr bis 2010. Dies liegt un-

ter der Zielentwicklung der Gesamtausgaben von +1,8 Prozent pro Jahr. Ohne Korrekturmassnahmen wird im „Ausgabenkonzept“ für den Bereich Landesverteidigung mit einer Trendentwicklung der Ausgaben von jährlich +2,0 Prozent gerechnet.

### Personalausgaben übersteigen die Rüstungsausgaben

Das Aufgabengebiet Landesverteidigung umfasst die Ausgaben für Armee und Zivilschutz. Es wird finanziell zu 93 Prozent (2003) vom Bund getragen. Die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung beliefen sich 2004 auf 4,6 Mrd. Franken. Auf diesen Posten entfielen 93,2 Prozent der gesamten Verteidigungsaufwendungen. Er enthält alle Kosten im Zusammenhang mit der Armee. 61,7 Prozent (2,5 Mrd. Franken) der Verteidigungsausgaben des VBS wurden 2004 für den Betrieb aufgewendet, und zwar zu 51 Prozent für Personal- und zu 49 Prozent für Sachausgaben. Die restlichen 38,3 Prozent (1,6 Mrd. Franken) absorbierte die Rüstung, hauptsächlich das Rüstungsmate-

rial. Die Hauptlast für den Zivilschutz, der mit gut 300 Mio. Franken allerdings viel weniger Mittel beanspruchte, trugen 2003 zur Hälfte die Gemeinden, während der Bund und die Kantone je rund einen Viertel übernahmen.

**Ausgabenentwicklung: gute Perspektiven dank neuen Prioritäten**

**Bisherige Entwicklung**

Der Anteil der Ausgaben für die Landesverteidigung an den konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Hand nahm in den 90er-Jahren deutlich ab: 1990 lag er bei 6,3 Prozent, 1999 noch bei 3,6 Prozent. Gegen Ende der 90er-Jahre ging das relative Gewicht der Verteidigungsausgaben auch infolge der Sparanstrengungen der Armee im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 98 zurück. Ferner hat man der veränderten Bedrohungslage Rechnung getragen und haben andere Aufgabenbereiche wie vor allem die soziale Wohlfahrt budgetmässig an Bedeutung gewonnen. Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für die Landesverteidigung sanken in den 90er-Jahren auf allen Stufen von 6,7 Mrd. Franken auf 5,4 Mrd. Franken.

**Trendentwicklung**

Die Chancen, dass die Vorgaben des „Ausgabenkonzepts“ weiterhin erfüllt werden und der „Militärfranken“ effizient eingesetzt wird, stehen gut. Das Rüstungsprogramm 2005 umfasst für 1 Mrd. Franken auf die aktuelle Bedrohungslage ausgerichtete Beschaffungen in den Bereichen Führung und Aufklärung, Logistik, Schutz und Tarnung, Mobilität sowie Waffenwirkung (u.a. Beschaffung von 20 Eurocop-

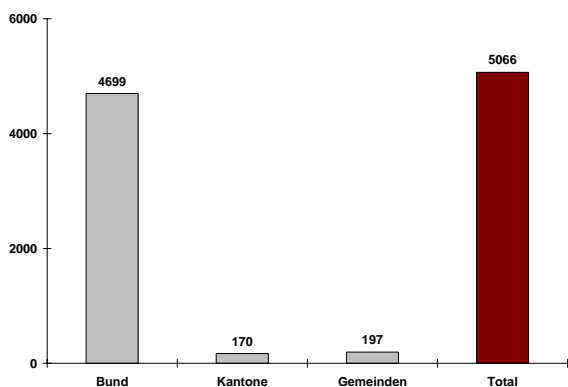
tern und eines Funkelektroniksystems). Zentrales Projekt im Rüstungsprogramm 2006 ist das Führungsinformationssystem des Heeres, das sukzessive zu einem die ganze Armee umspannenden System ausgebaut werden soll. Dieses ermöglicht die Erstellung eines auf allen relevanten Führungsebenen vorhandenen Lagebildes, was das Tempo militärischer Operationen beschleunigt. Im Prinzip geht es um die Verlagerung von Landkarte und Farbstift zur elektronischen Lagedarstellung. Ferner erlaubt das neue Führungsinformationssystem nicht nur das Zusammenwirken mit anderen Streitkräften, sondern auch mit der Polizei.

Mehr Effizienz im Verteidigungsbereich kommt im Finanzplan 2007–2009 des Bundes zum Ausdruck. Dieser sieht eine Gewichtsverschiebung von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben vor. Liegt dieses Verhältnis im Voranschlagsjahr 2006 noch bei 63 zu 37 Prozent, beläuft es sich auf 57 zu 43 Prozent im Planjahr 2009. Bemühungen um eine attraktivere Kaderausbildung werden verstärkt (Koordination mit den Bedürfnissen der Wirtschaft, Anrechenbarkeit von Ausbildungsmodulen).

Im Zentrum der Verteidigungspolitik kommender Jahre steht der so genannte Entwicklungsschritt 2008/2011, über den das Parlament noch befinden muss. Er legt die Prioritäten auf präventive Raumsicherung, subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden in der inneren Sicherheit sowie klassische militärische Verteidigung mit Aufwuchsmöglichkeit (Erhaltung und Weiterentwicklung der Kompetenz für die Verteidigung). So soll unter anderem die Zahl der Infanteriebataillone zulasten gepanzelter und weiterer schwerer Formationen von 16 auf 20 erhöht werden. Zudem soll die Armee künftig über sechs statt nur vier Katastrophenhilfe-Bataillone verfügen können. Gleich-

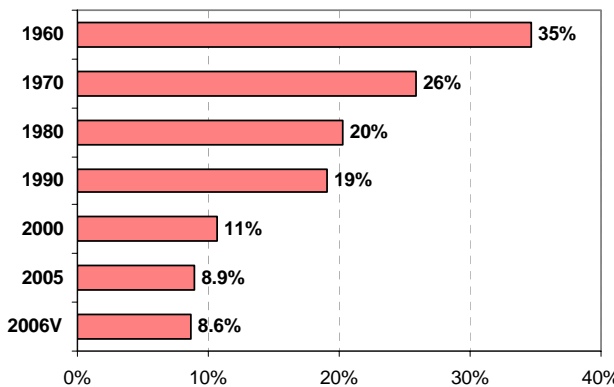
**Aufteilung der Ausgaben für Landesverteidigung**

Nach Staatsebene (2003, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2003

**Bundeshaushalt: Landesverteidigung in Prozent der Gesamtausgaben**



Quelle: EFV

zeitig will man das Know-how für den Verteidigungskampf erhalten. Sodann geht es um die Wahrung von Flexibilität. Dies bedeutet: keine massiven Investitionen in Hardware, die in der Zukunft im Falle eines Angriffs technisch überholt oder infolge der Form des Angriffs nicht wirksam wäre. Gemäss Bundesrat Schmid gebieten dies rein militärische Überlegungen, und finanzieller Realitätssinn erzwingt es.

In einer im Nationalrat im Dezember 2005 eingereichten, im Plenum noch nicht behandelten Motion wird der Bundesrat gebeten, „dem Parlament einen Erlass für den Aufwuchs der Armee samt einem Konzept über die zeitlichen, materiellen, ausbildungstechnischen, rüstungsmässigen, personellen und finanziellen Konsequenzen vorzulegen“. In seiner Stellungnahme vom Februar 2006 hält der Bundesrat fest, „dass ein Aufwuchs – ohne konkretes Bedrohungsbild – nicht ‚auf Vorrat‘ geplant werden kann“. Die gesetzliche Festlegung wäre „ein möglicherweise schweres Hindernis für das Ergreifen lage- und zeitgerechter Massnahmen. Auch ohne spezielle Rechtsgrundlage werden die eidgenössischen Räte über alle wesentlichen Schritte eines Aufwuchses entscheiden müssen“.

Trotz allen positiven Entwicklungen bestehen einige Risiken, die Mehrausgaben zur Folge haben könnten. Gemäss den Entlastungsprogrammen EP 03 und EP 04 des Bundes sind die Ausgaben bis 2008 plafoniert. Für 2009 sieht der Finanzplan 2007–2009 eine Zunahme um 1,2 Prozent vor. Nach einem durch die Umsetzung des EP 03 und EP 04 bedingten, nochmaligen Rückgang der Ausgaben von 2005 auf 2006 (–2,9 Prozent) wird mit jährlichen Steigerungen von 0,5 bzw. zweimal 1,2 Prozent die Einbusse wieder wettgemacht. Gegen Ende des Finanzplanhorizonts ist somit ein beschleunigtes Ausgabenwachstum

vorgesehen. Ein effizienterer Mitteleinsatz wird unter anderem dadurch behindert, dass noch kein Schutz- und Bewachungskonzept mit den Kantonen für den Fall europaweiter terroristischer Bedrohungen besteht. Ausgaben steigernd könnte sich ferner der Widerstand gegen die Redimensionierung der Verteidigungstruppen auswirken.

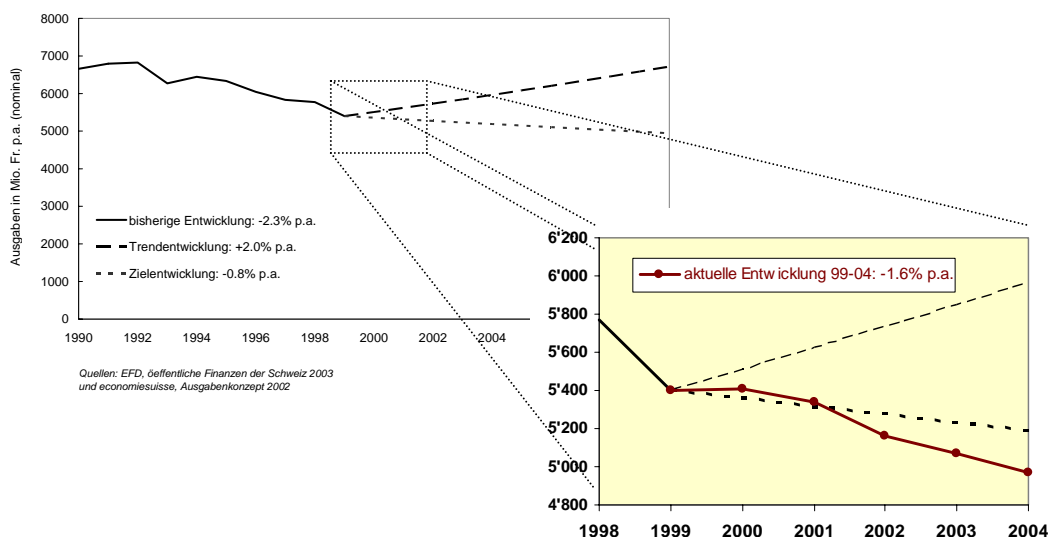
### Grüne Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Landesverteidigung gingen im Zeitraum 1999 bis 2004 um durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr zurück. Nach einem marginalen Zuwachs im Jahr 2000 sind 2001 bis 2004 rückläufige Ausgaben zu verzeichnen. Am stärksten nahmen sie 2002 mit –3,3 Prozent ab. 2004 beanspruchte die Landesverteidigung noch 5 Mrd. Franken. Der jährliche Rückgang 1999 bis 2004 unterschreitet sowohl die 2002 bei der Präsentation des „Ausgabenkonzepts“ für die Periode 1999 bis 2010 postulierte Zielentwicklung von –0,8 Prozent pro Jahr als auch die erwartete Trendentwicklung von +2,0 Prozent. Dies bedeutet eine grüne Karte.

Der günstige Ausgabenverlauf 1999–2004 ist im Wesentlichen auf Sparmassnahmen im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 sowie die Verzichtplanung im Hinblick auf die Armee XXI zurückzuführen. Im Zuge des Stabilisierungsprogramms 1998 mussten hauptsächlich beim Rüstungsmaterial Einsparungen erbracht werden. Die Vorbereitungen auf die Armee XXI brachten Minderausgaben bei den Immobilien Militär und beim Ersatzmaterial. Zudem wurde weniger für friedenserhaltende Operationen aufgewendet (Beendigung des Einsatzes der Gelbmützen in Bosnien-Herzegowina im Rahmen der OSZE).

Die aktuelle Ausgabenentwicklung erfüllt die Vorgaben

### Entwicklung der Ausgaben für den Bereich Landesverteidigung: grüne Karte 1999 bis 2004



des „Ausgabenkonzepts“. Die darin erläuterten Leitlinien für ein nachhaltiges Ausgabenverhalten sind weiterhin als Richtschnur für die Gestaltung des Verteidigungsbudgets aktuell.

### **Leitlinien für Reformen: Priorität für Ausbildung und Flexibilität**

Die Schweiz braucht eine glaubwürdige Landesverteidigung. Diese soll sich jedoch auf ein wirtschaftlich tragbares Milizsystem stützen. Daher ist der Weg einer möglichst kostengünstigen Armee im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption zu verfolgen. Die Kosten für die Sicherheit sind als Ganzes zu betrachten. Davon leitet sich der definitive Auftrag der Armee ab.

Die Bereitstellung der Mittel muss an die konkrete Bedrohungslage angepasst werden. Deshalb ist ein System der abgestuften Bereitschaft mit Reserve und Aufwuchsfähigkeit zu begrüssen. In Zeiten ohne akute Kriegsgefahr ist die Material- und Rüstungsbeschaffung zurückhaltend und primär am Ausbildungsbedarf orientiert zu betreiben. So bleibt das militärische Know-how sichergestellt. Für die Luftwaffe und die Verbandsausbildung des Heeres ermöglicht die Ausbildungskooperation mit dem Ausland eine einsatzorientierte und kostengünstige Ausbildung.

Die Armeeaufträge im Rahmen der inneren Sicherheit (subsidiäre Einsätze) sollten sich konsequent aus einer Gesamtbetrachtung aller zur Verfügung stehenden Instrumente ergeben. Nur so lassen sich Doppelspurigkeiten und Fehlplanungen verhindern. Der Einsatz der Armee sollte dabei restriktiv gefasst sein und nur in ausserordentlichen Lagen, wenn sämtliche anderen Mittel ausgeschöpft sind, erfolgen. Die polizeiliche Hoheit muss unmissverständlich bei den zivilen Behörden bleiben.

Die Neuausrichtung des Zivilschutzes im Bevölkerungsschutz XXI ist zu begrüssen. Am 1. Januar 2004 trat das neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz in Kraft. Der Zivilschutz bleibt eine Verbundaufgabe. Der Bund trägt die strategische Verantwortung und nur bei Notlagen, die das ganze Land betreffen (z.B. bewaffneter Konflikt oder erhöhte Radioaktivität), die operative Führung. In allen anderen Fällen obliegt diese den Kantonen, die mehr Handlungsspielraum erhalten.

### **Wie will das „Ausgabenkonzept“ die Entwicklung der Ausgaben für Landesverteidigung auf einem nachhaltigen Pfad behalten?**

#### **Die fünf wichtigsten Massnahmen**

- kostengünstige Armee im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption und Vermeidung von Doppelspurigkeiten durch Gesamtbetrachtung;
- abgestufte Bereitschaft mit Reserve und Aufwuchsfähigkeit;
- in Zeiten ohne akute Kriegsgefahr zurückhaltende und primär am Ausbildungsbedarf orientierte Material- und Rüstungsbeschaffung;
- Anpassung von Logistik und Verwaltung an den verringerten Bestand der Armee und Outsourcingmöglichkeiten nutzen;
- wo möglich Ausbildungskooperation mit dem Ausland und dadurch einsatzorientierte und kostengünstige Ausbildung; stärkere Abstimmung der schweizerischen Verteidigungsanstrengungen auf den europäischen Rahmen.

**Kommentar**

Werden vorhandene Sparpotenziale ausgeschöpft, so lassen sich gemäss „Ausgabenkonzept“ die Verteidigungsausgaben bis 2010 im Mittel um jährlich 0,8 Prozent verringern. Die Effizienz eines Sicherheitssystems ist keine direkte Frage der Grösse, da die derzeitige Lage und die Zukunftsperspektiven es gemäss Bundesrat Samuel Schmid erlauben, „die auf die Verteidigung im engeren Sinne ausgerichteten Elemente der Armee quantitativ zu verringern; das Streben nach gutem Ausbildungsstand verlangt es, und die finanziellen Realitäten zwingen dazu. Dies ist allerdings nur dann verantwortbar“, betont der Verteidigungsminister zu Recht, „wenn die Möglichkeit beibehalten wird, bei Bedarf in nützlicher Frist die Armee wieder aufwachsen zu lassen.“ Es macht deshalb Sinn, jetzt nicht massiv in Hardware zu investieren, sondern bei den Beschaffungen dem Ausbildungsbedarf hohe Priorität einzuräumen.

Die Verteidigungspolitik der kommenden Jahre legt angesichts einer veränderten Bedrohungslage das Schwergewicht folgerichtig auf präventive Raumsicherung, subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden in der inneren Sicherheit sowie klassische militärische Verteidigung mit Aufwuchsmöglichkeit (Erhaltung und Weiterentwicklung der Kompetenz für die Verteidigung). Dem entsprechen die Rüstungsprogramme 2005 und 2006 sowie der geplante „Entwicklungsschritt 2008/2011“. Vermehrte Beachtung erfordert die Ausgabenplanung im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Mit der effektiven Ausgabenentwicklung 1999–2004 sind im Bereich Landesverteidigung die quantitativen Vorgaben des „Ausgabenkonzepts“ der Wirtschaft mehr als erfüllt worden. Damit die Verteidigungsausgaben weiterhin auf einem nachhaltigen Pfad gehalten werden können, sind die bisher zum grossen Teil gut berücksichtigten Empfehlungen des „Ausgabenkonzepts“ wie die zurückhaltende und primär am Ausbildungsbedarf orientierte Material- und Rüstungsbeschaffung oder die Anpassung

von Logistik und Verwaltung an den verringerten Bestand der Armee nach wie vor als Richtschnur zu betrachten. Die gilt insbesondere im Hinblick auf allfällige Ausgabensteigerungen nach Auslaufen der bis 2008 geltenden Ausgabenplafonierung gemäss den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 des Bundes. ER

**Sommerpause**

Die nächste Ausgabe erscheint am 14. August 2006

**Rückfragen:**

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

thomas.pletscher@economiesuisse.ch