

Finanz-Monitoring: Landesverteidigung

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von economieuisse 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. – Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Landesverteidigung erhöhten sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozent. Die im Ausgabenkonzept anvisierte Zielentwicklung von minus 0,8 Prozent wird damit überschritten, liegt aber unter der erwarteten Trendentwicklung von 2,0 Prozent. Zur moderaten Entwicklung im Berichtsjahr hat insbesondere der mit 93 Prozent der Ausgaben wichtigste Posten, die militärische Landesverteidigung, beigetragen.

Sicherheit ist keine direkte Frage der Grösse

Gelbe Karte für die bisherige Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben für die Landesverteidigung nahmen im Jahr 2000 mit 0,1 Prozent nur geringfügig zu. Dagegen erhöhten sich die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen um 1,6 Prozent. Der Anteil der Landesverteidigung an den konsolidierten Gesamtausgaben ging im Zeitraum 1990 bis 2000 von 6,3 auf 3,5 Prozent zurück. Geht es nach dem Ausgabenkonzept, so ist für die Landesverteidigung eine Zielentwicklung der Ausgaben bis 2010 von jährlich minus 0,8 Prozent realisierbar. Zum Vergleich: Für die Gesamtausgaben wird eine Zielentwicklung von 1,8 Prozent vorgeschlagen.

Betrieb teurer als Rüstung

Das Aufgabengebiet Landesverteidigung umfasst die Ausgaben für Armee und Zivilschutz. Es wird finanziell hauptsächlich vom Bund getragen. Die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung beliefen sich im Jahr 2000 auf 5,0 Mrd. Franken. Auf diesen Posten entfallen 93,4 Prozent der gesamten Verteidigungsaufwendungen. Er enthält alle Kosten im Zusammenhang mit der Armee. 60 Prozent der Verteidigungsausgaben des VBS (2,6 Mrd. Franken) wurden 2000 für den Betrieb aufgewendet, und zwar je etwa zur Hälfte für Personal- und für Sachausgaben. Die restli-

chen 40 Prozent (1,8 Mrd. Franken) absorbierte die Rüstung, hauptsächlich das Rüstungsmaterial. Die Hauptlast für den Zivilschutz, der allerdings viel weniger Mittel beansprucht, tragen die Kantone.

Ausgabenentwicklung: Armee XXI im Zentrum

Bisherige Entwicklung

Der Anteil der Ausgaben für die Landesverteidigung am Bundeshaushalt hat in den vergangenen Jahrzehnten laufend abgenommen: 1960 lag er bei 36 Prozent, 1980 bei 20 und 2000 noch bei elf Prozent. In den letzten Jahren hat das relative Gewicht der Verteidigungsausgaben nicht nur wegen des Anstiegs der übrigen Ausgaben abgenommen, sondern auch aufgrund der Sparanstrengungen der Armee im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 98. Ferner hat man der veränderten Bedrohungslage Rechnung getragen. Die Gesamtausgaben für Landesverteidigung sanken in den 90er Jahren auf allen Stufen von 6,7 Mrd. Franken auf 5,4 Mrd. Franken.

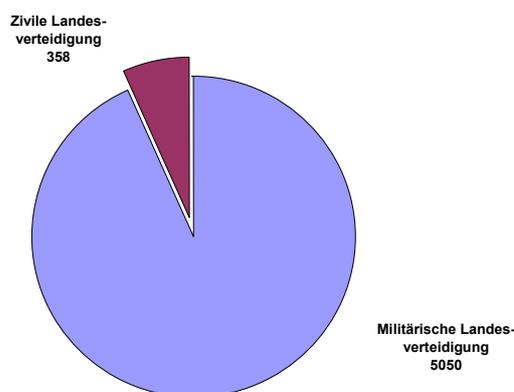
Trendentwicklung

Die Entwicklung der Ausgaben wird massgeblich von der Armee reform „Armee XXI“ und der Reform des Bevölkerungsschutzes geprägt. Das Referendum gegen die am 4. Oktober 2002 von den eidgenössischen Räten beschlossene Änderung des Militärgesetzes (Armee XXI) wurde vom Volk am 18. Mai 2003 wuchtig verworfen.

Die sicherheitspolitische Lage hat sich verändert. Hinzu kommt die rüstungstechnische Entwicklung: Die Grösse der Armee ist weniger wichtig, die Ausbildung und Ausrüstung dagegen wichtiger geworden. Gleichzeitig sollen Beruf und Familie besser mit dem Militärdienst vereinbart werden können. Schliesslich muss die Armee auf finanzpolitische Restriktionen Rücksicht nehmen. Diesem Wandel soll die Armee XXI Rechnung tragen.

Der Bundesrat rechnet im Finanzplan 2004 bis 2006 für den Zeitraum 2002 bis 2006 mit einem

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



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

mittleren jährlichen Ausgabenwachstum von 1,3 Prozent auf 5,1 Mrd. Franken. Dieser Zuwachs ist unter anderem auf den Einbau der Teuerung in die Renten zurückzuführen. Sodann erhält bei der militärischen Landesverteidigung der Sektor Ausbildung deutlich mehr Mittel, um die Armee XXI ausbildungsmässig erfolgreich umsetzen zu können. Mehraufwendungen im Hinblick auf die Armee XXI erfordert gemäss Finanzplan auch der Bereich Infrastruktur. Ein gewisser Nachholbedarf besteht in den Planjahren bei der Materialbeschaffung. Innerhalb des definierten Kostenrahmens wird eine Rückverlagerung von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben angestrebt. Ob eine entsprechende Disziplin bei den Betriebsausgaben eingehalten werden kann, ist jedoch fraglich.

Mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Entlastungsprogramm 2003 erfährt der Finanzplan eine Korrektur. Das Verteidigungsbudget soll per 2006 um 240 Mio. Franken (Armee XXI) zurückgefahren werden, so dass es praktisch auf die Höhe des Voranschlags 2003 zu stehen kommt. Trotzdem können die Aufgaben der Armee ohne ein Konzept zur inneren Sicherheit nicht abschliessend definiert werden. Die Sicherheitspolitik muss heute als Ganzes betrachtet werden. Die Aufgabenbereiche von Armee, Polizei, Grenzschutz und Bevölkerungsschutz lassen sich im praktischen Alltag nicht mehr trennen, sollen Doppelspurigkeiten oder Lücken vermieden werden.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten geht das Ausgabenkonzept von einem längerfristigen Ausgabentrend aus, der leicht über jenem im Bundesfinanzplan liegt. Mit der Umsetzung der im Ausgabenkonzept formulierten Leitlinien dürfte es nach Überzeugung von *economiesuisse* hingegen möglich sein, die Ausgaben im Mittel um 0,8 Prozent pro Jahr zu kürzen.

Gelbe Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Landesverteidigung nahmen 2000 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozent zu. Dieser Anstieg liegt über der im Ausgabenkonzept angestrebten Zielentwicklung von minus 0,8 Prozent pro Jahr, aber unter der erwarteten Trendentwicklung von 2,0 Prozent. Dies bedeutet eine gelbe Karte. Die Ausgabenentwicklung im Berichtsjahr steht im Kontrast zur durchschnittlichen Abnahme von jährlich 2,3 Prozent in den 90er Jahren.

Der geringfügige Anstieg im Jahr 2000 ist einerseits Ausdruck der Neupositionierung der Landesverteidigung und andererseits der im Stabilisierungsprogramm 1998 beschlossenen Sparmassnahmen. Im Rahmen dieser Massnahmen wurde dem VBS erlaubt, im Rechnungsjahr 1999 nicht beanspruchte Kredite bedarfsgerecht auf das Folgejahr zu übertragen. Gegenüber dem Vorjahr signifikant abgenommen haben die Rüstungsmaterialkäufe. Zugenommen haben dagegen die Betriebsausgaben. Verantwortlich dafür sind unter anderem höhere Aufwendungen in den Bereichen Friedensförderung, die Aufstockung des Lehrpersonals und die Anstellung von Zeitsoldaten, ferner höhere Arbeitgeberleistungen im Zusammenhang mit vorzeitigen Pensionierungen sowie die teilweise Dezentralisierung von bisher global abgerechneten Arbeitgeberbeiträgen an die Sozialversicherungen.

Die aktuelle Ausgabenentwicklung befindet sich nicht auf Zielkurs. Die im Ausgabenkonzept erläuterten Leitlinien für eine nachhaltige Finanzpolitik gilt es somit nach wie vor zu berücksichtigen.

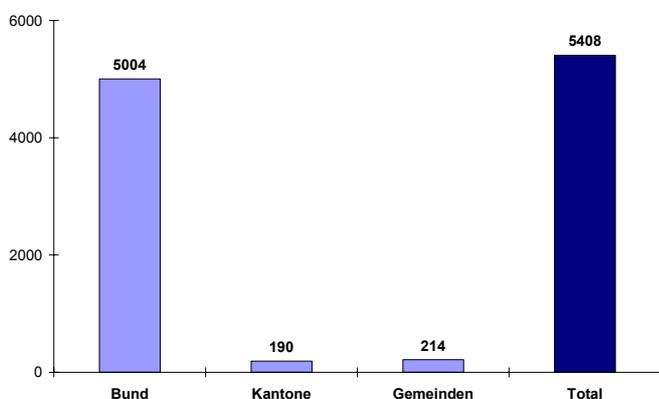
Leitlinien für Reformen:

gut ausgebildet – flexibel – wirtschaftlich

Die Schweiz braucht eine glaubwürdige militärische Landesverteidigung. Diese soll sich jedoch auf ein wirtschaftlich tragbares Milizsystem stützen. Daher ist der Weg einer möglichst kostengünstigen Armee im Rahmen einer Gesamtsicherheitskonzeption, die auch eine finanzielle Gesamtschau präsentiert, zu verfolgen. Nur so ist der definitive Auftrag der Armee festzulegen.

Raumsicherung und Verteidigung sollen die Kernkompetenz der Armee bleiben. 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 Material- und Rüstungsbeschaffung zurückhaltend und

Aufteilung der Ausgaben für die Landesverteidigung nach Staatsebene (2000, in Mio. Franken)

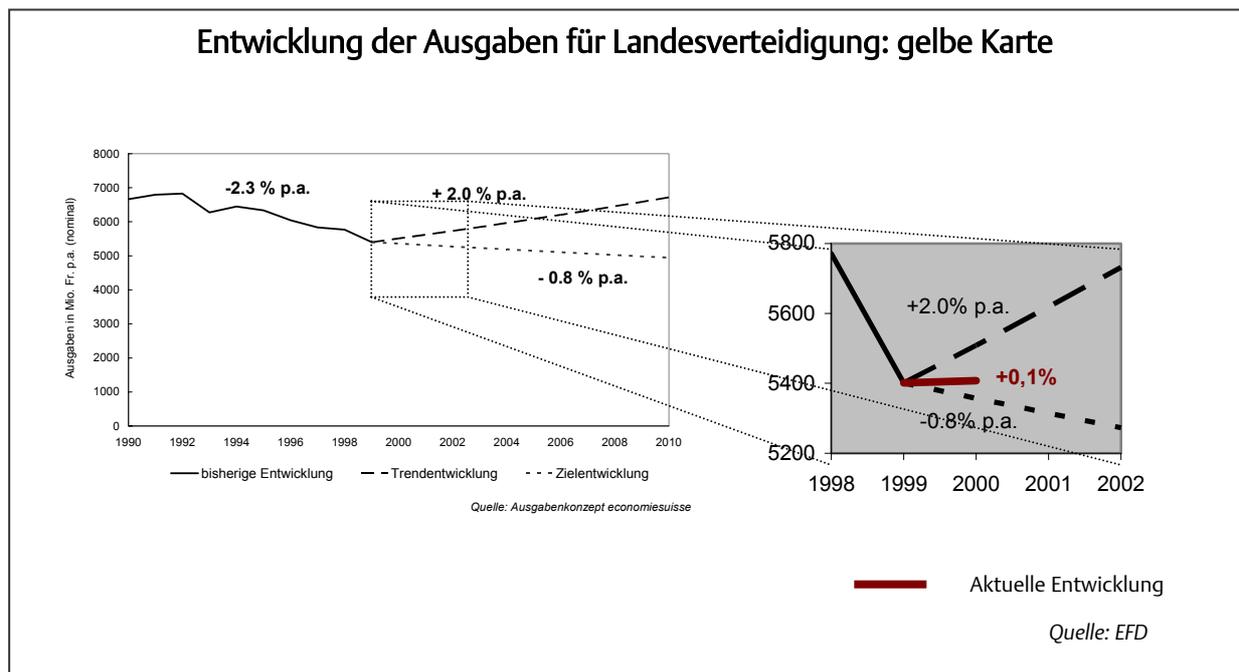


Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 1999

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. 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 die operative Führung den Kantonen. Finanzpolitisch sinnvoll und unterstützenswert ist die geplante reine Zuständigkeitsfinanzierung.



Kommentar

Grundsätzlich ist eine Gesamtsicht der Kosten für die Sicherheit vorzunehmen; denn nur dadurch lässt sich feststellen, welche Sicherheitsaufgaben mit welchem Instrument am effizientesten wahrgenommen werden. Im Einzelnen sind die positiv zu wertenden Kernelemente der Armee XXI konsequent umzusetzen. Auch mit der Armee XXI verfügt die Schweiz laut Verteidigungsminister Samuel Schmid weiterhin über eines der grössten Heere Europas. Doch gilt es nach den Worten Schmidts zu bedenken: „Die Effizienz eines Sicherheitssystems ist keine direkte Frage der Grösse.“

Bei Ausschöpfung vorhandener Sparpotenziale lassen sich gemäss Ausgabenkonzept die Verteidigungsausgaben bis 2010 um 0,8 Prozent pro Jahr verringern. Der Finanzplan des Bundes geht hingegen von einem Ausgabenwachstum aus. Mit dem vorgeschlagenen Entlastungsprogramm 2003 soll der Verteidigungsetat allerdings in etwa auf das Niveau des Voranschlags 2003 zurückgeführt werden. Gegenüber der Rechnung 2002 bedeutet dies eine Zunahme von rund einem Prozent.

Die Bedrohungslage hat sich wesentlich verändert. Während die Gefahren des Terrorismus zugenommen haben, ist die Wahrscheinlichkeit eines konventionellen Konflikts stark zurückgegangen. Als Massnahme mit erheblichem Sparpotenzial empfiehlt das Ausgabenkonzept deshalb, Material und Rüstungsgüter zurückhaltend und in erster Linie am Ausbildungsbedarf orientiert zu beschaffen. Straffung auf das absolut Notwendige soll die Devise lauten. Vom Rüstungsprogramm 2003, das deutlich unter dem Mittel der letzten zehn Jahre liegt, kann dies gesagt werden. Sparmöglichkeiten werden ferner bei den Immobilienkrediten für Erwerb, Erneuerung und Unterhalt vermutet. Weitere Postulate des Ausgabenkonzepts im militärischen Bereich (Anzahl Wiederholungskurse, Anpassung von Logistik und Verwaltung an den verringerten Bestand der Armee) befinden sich mit der Armee XXI auf gutem Weg.

Beim Zivilschutz geht es in erster Linie darum, Synergien mit anderen lokalen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Sanität, technische Betriebe) zu nutzen sowie die Bautätigkeit und die Beschaffung von Spezialmaterial zu straffen. Das am 1. Januar 2004 in Kraft tretende neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz bringt entsprechende Schritte. ER

> **Rückfragen:** pascal.gentinetta@economiesuisse.ch