

Finanzmonitoring: Landesverteidigung

Qualität statt Quantität

14. Juni 2004 Nummer 24/2 5. Jahrgang

dossierpolitik

Knapp gelbe Karte für die Ausgabenentwicklung seit 1999 – grün für 2001

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Landesverteidigung gingen im Berichtsjahr 2001 im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 Prozent zurück. Das Ausgabenkonzept von economiesuisse rechnet für diesen Aufgabenbereich mit einer Zielentwicklung der konsolidierten Gesamtausgaben von minus 0,8 Prozent pro Jahr. Die Ausgabenentwicklung 2001 verlief günstiger wie der Zielpfad sowie die Trendentwicklung. Massgebliche Ursachen dafür waren Einsparungen im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 sowie die Verzichtplanung im Hinblick auf die Armee XXI. In der Periode 1999 bis 2001 nahmen die Verteidigungsausgaben um durchschnittlich 0,6 Prozent pro Jahr ab. Damit lagen sie leicht über dem Zielpfad, aber unter der Trendentwicklung.

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

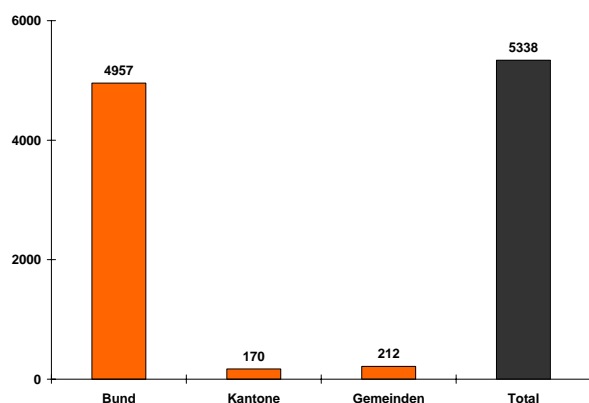
Die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen stiegen im Berichtsjahr 2001 um 4,9 Prozent. Im Bereich Landesverteidigung nahmen sie um 1,3 Prozent auf 5,3 Mrd. Franken ab. Dieses Aufgabengebiet beanspruchte 3,3 Prozent der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand, deutlich weniger als zu Beginn der 90er Jahre mit 6,3 Prozent. Im Ausgabenkonzept wird bis 2010 eine Rücknahme der Ausgaben um jährlich 0,8 Prozent für realisierbar gehalten. Für die gesamten öffentlichen Ausgaben beträgt der Zielpfad 1,8 Prozent pro Jahr.

Doppelt so viel für den Betrieb wie für die Rüstung

Das Aufgabengebiet Landesverteidigung umfasst die Ausgaben für Armee und Zivilschutz. Es wird finanziell zu 93 Prozent (2001) vom Bund getragen (siehe Grafik links unten). Die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung beliefen sich 2001 auf 5,0 Mrd. Franken. Auf diesen Posten entfallen 93,8 Prozent der gesamten Verteidigungsaufwendungen (siehe Grafik Seite 2, linke Spalte). Er enthält alle Kosten im Zusammenhang mit der Armee. Knapp zwei Drittel (3,0 Mrd. Franken) der Verteidigungsausgaben des VBS wurden 2001 für den Betrieb aufgewendet, und zwar zu 48 Prozent für Personal- und zu 52 Prozent für Sachausgaben. Das restliche Drittel (1,6 Mrd. Franken) absorbierte die Rüstung, hauptsächlich das Rüstungsmaterial. Die Hauptlast für den Zivilschutz, der allerdings budgetmässig im Vergleich zur Armee weniger Mittel beansprucht, tragen die Kantone.

Ausgaben für die Landesverteidigung

Aufteilung nach Staatsebene
(2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

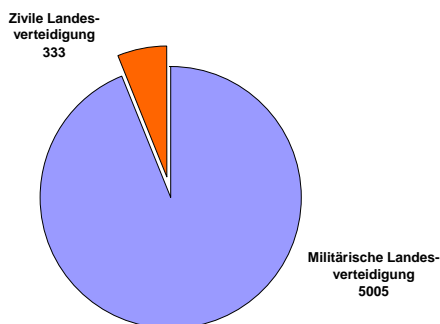
Ausgabenentwicklung: Im Zeichen einer schlankeren Armee

Bisherige Entwicklung

Entfielen 1990 6,3 Prozent der konsolidierten Gesamtausgaben auf die Landesverteidigung, so waren es 2001 mit 3,3 Prozent noch gut die Hälfte. Der Anteil der Ausgaben für die Landesverteidigung am Bundeshaushalt hat in den vergangenen Jahrzehnten laufend abgenommen (siehe Grafik Seite 2, rechte Spalte). In den letzten Jahren hat das relative Gewicht der Verteidigungsausgaben nicht nur wegen des Anstiegs der übrigen Ausgaben abgenommen. Ferner hat man auch der veränderten Bedrohungslage Rechnung getragen. Die Gesamtausgaben für die Landesverteidigung sanken im Zeitraum 1990 bis 2001 auf allen Stufen von 6,7 Mrd. auf 5,3 Mrd. Franken.

Ausgaben für die Landesverteidigung (2001, in Mio. Franken)

Aufteilung nach Funktionen



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

Trendentwicklung

Die Entwicklung der Ausgaben wird massgeblich von der Armee reform „Armee XXI“ und der Reform des Bevölkerungsschutzes geprägt. 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. Schliesslich muss die Armee auf finanzpolitische Restriktionen Rücksicht nehmen. Diesem Wandel soll die Armee XXI Rechnung tragen.

Der Bundesrat rechnete ursprünglich im Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes für den Zeitraum 2002 bis 2006 mit einem mittleren jährlichen Ausgabenwachstum von 1,3 Prozent auf 5,1 Mrd. Franken. Dieser Zuwachs war unter anderem auf den Einbau der Teuerung in die Renten zurückzuführen. Sodann sollte bei der militärischen Landesverteidigung der Sektor Ausbildung deutlich mehr Mittel erhalten, um die Armee XXI ausbildungsmässig erfolgreich einführen zu können. Mehraufwendungen im Hinblick auf die Armee XXI erforderte gemäss diesem Finanzplan auch der Bereich Infrastruktur. Ein gewisser Nachholbedarf bestand in den Planjahren bei der Materialbeschaffung.

Innerhalb des definierten Kostenrahmens wird eine Rückverlagerung von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben angestrebt. So soll die Versorgung der Armee künftig nur noch aus drei bis fünf Logistikzentren und zwei bis drei Fahrzeugzentren erfolgen. Die heute 30 Stammbetriebe mit mehr als 600 Gebäuden sollen massiv abgebaut werden. Auch die vermehrte Auslagerung von Dienstleistungen wird geprüft, etwa in der Truppenverpflegung und im Management der Fahrzeugflotten. So sollen wieder

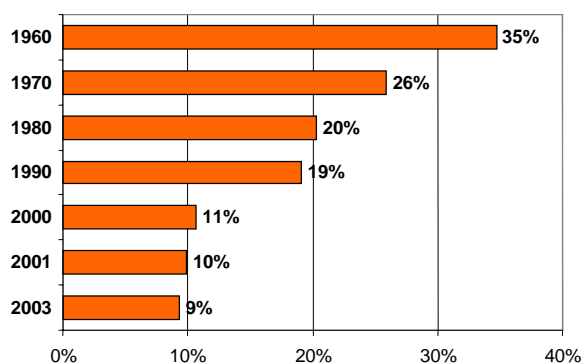
mehr finanzielle Mittel für Investitionen gewonnen werden. Ausgabensteigernd könnten sich Pläne auswirken, ab 2010 die Tiger-Flotte durch neue Kampfflugzeuge zu ersetzen.

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 erfuhr aber der Finanzplan eine Korrektur. Das Verteidigungsbudget soll neu per 2006 um 253 Mio. Franken zurückgefahren werden, so dass es praktisch auf die Höhe des Voranschlags 2003 zu stehen kommt. Von den Minderausgaben entfallen 240 Mio. Franken auf die Armee XXI, der Rest auf übrige Bereiche (u.a. Bevölkerungsschutz). Bei der militärischen Landesverteidigung sind insbesondere die Immobilienausgaben, das Personal, aber auch die Rüstungsausgaben betroffen. Dadurch verzögert sich die beabsichtigte Umlagerung von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben.

Gemäss neuem Legislaturfinanzplan für die Jahre 2005 bis 2007 belaufen sich nun die Ausgaben für die Landesverteidigung auf jährlich rund 4,8 Mrd. Franken. Damit werden sie auf dem Niveau des Voranschlags 2003 plafoniert. Davon sollen rund 4 Mrd. Franken auf den Verteidigungsbereich des VBS und 100 Mio. Franken auf die zivile Landesverteidigung entfallen. Der Ausgabenplafond für den (militärischen) Verteidigungsbereich beträgt für die Jahre 2004 bis 2007 total rund 16 Mrd. Franken. Mit diesem Zahlungsrahmen soll das VBS vermehrt Planungssicherheit und Flexibilität in der Zuteilung der Mittel erhalten. Angesichts des Spardrucks erwägt der Verteidigungsminister, einen Teil der Truppe allein für Einsätze zu Gunsten der zivilen Behörden auszubilden.

Die Aufgaben der Armee können ohne ein Konzept zur inneren Sicherheit nicht abschliessend definiert werden. Heute dienen zu viele Akteure der inneren Sicherheit: die Kantone und Gemeinden, das Bundesamt für Polizei, der

Anteil der Ausgaben für Landesverteidigung am Bundeshaushalt, in Prozent



Quelle: EFD

Bundessicherheitsdienst, die Bundesanwaltschaft, das Grenzwachtkorps, die Nachrichtendienste. Die Sicherheitspolitik muss heute als Ganzes betrachtet werden. Die Aufgabenbereiche von Armee, Polizei, Grenzwa- che und Bevölkerungsschutz lassen sich im praktischen Alltag nicht mehr trennen, sollen Doppelspurigkeiten oder Lücken vermieden werden. Der Bundesrat hat deshalb beschlos- sen zu prüfen, wie man die Kräfte, die der inneren Sicher- heit dienen, zusammenfassen kann. Gedacht wird etwa an die Schaffung eines Sicherheitsdepartements, das die ver- schiedenen Kräfte zusammenfasst, die dem Schutz der inneren Sicherheit dienen. Im bundesrätlichen „Bericht über die Legislaturplanung 2003 bis 2007 vom 25. Februar 2004“ figuriert aber der Plan unter der Rubrik „Justiz und Polizei“.

Zu Ende ist das Projekt USIS („Überprüfung der inneren Sicherheit der Schweiz“). Die Kantone wehrten sich gegen eine Bundessicherheitspolizei, wollten aber gleichzeitig mehr Geld für ihr Polizeipersonal. Der Bundesrat lehnte dies ab und beschloss stattdessen, dass die Armee mehr Sicherheitsaufgaben im eigenen Land übernehmen soll. Mit „Verständnis für das finanzpolitisch Machbare“ erklär- ten sich die Polizeidirektoren mit Dauereinsätzen der Ar- mee für Polizeiaufgaben des Bundes einverstanden.

Angesichts zahlreicher Unwägbarkeiten geht das Aus- gabenkonzept von einem längerfristigen moderat stei- genden Ausgabentrend aus. Mit der Umsetzung der im Ausgabenkonzept formulierten Leitlinien dürfte es nach Überzeugung von economissuisse hingegen möglich sein,

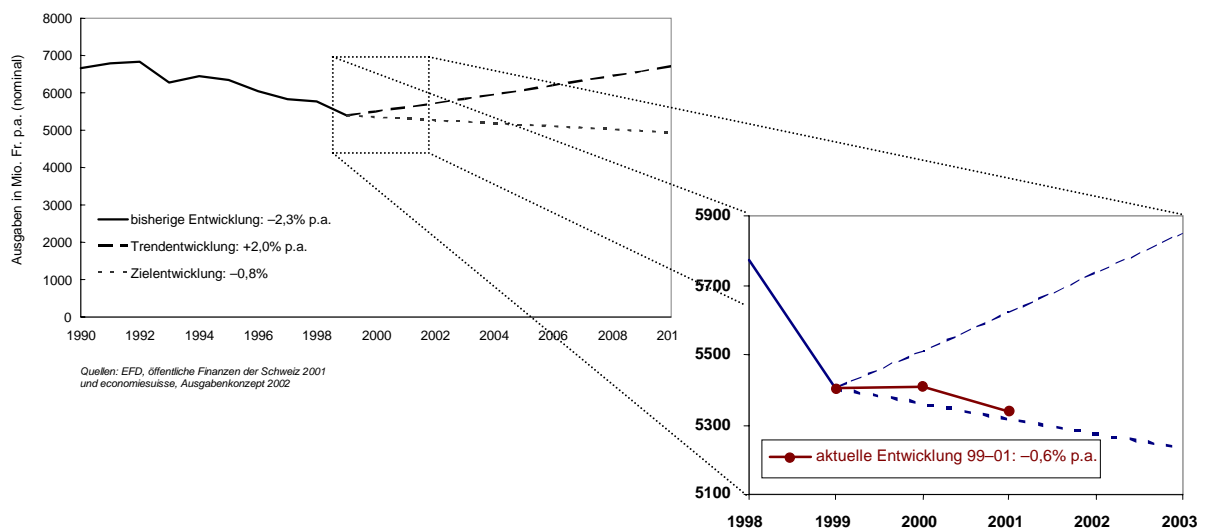
die Ausgaben für die Landesverteidigung im Mittel um 0,8 Prozent pro Jahr zurückzuführen.

Effektive Ausgabenentwicklung: grüne Karte für 2001, gelbe für 1999 bis 2001

Die Ausgaben für die Landesverteidigung sanken im Be- richtsjahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Prozent. Dies unterschreitet sowohl die Zielentwicklung von minus 0,8 Prozent als auch die prognostizierte Trendentwicklung von 2,0 Prozent, was eine grüne Karte bedeutet (siehe Grafik unten). Im Zeitraum 1999 bis 2001 verursachte der Bereich Landesverteidigung durchschnittlich 0,6 Prozent weniger Ausgaben pro Jahr. Weil dies zwischen der Ziel- und der Trendentwicklung liegt, ist für den Zweijahresver- gleich knapp eine gelbe Karte zu vergeben. In der Periode 1990 bis 2000 nahmen die Verteidigungsausgaben mit durchschnittlich 2,0 Prozent pro Jahr deutlich stärker ab.

Der günstige Ausgabenverlauf 2001 ist im Wesentli- chen auf Sparmassnahmen im Rahmen des Stabilisie- rungsprogramms 1998 sowie die Verzichtplanung im Hin- blick auf die Armee XXI zurückzuführen. Im Zuge des Sta- bilisierungsprogramms 1998 mussten hauptsächlich beim Rüstungsmaterial Einsparungen erbracht werden. Die Vorbereitungen auf die Armee XXI brachten Minderaus- gaben 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).

Ausgaben für die Landesverteidigung, Entwicklung 1990 bis 2010, in Mio. Franken Monitoring auf der Basis des Ausgabenkonzepts



Da sich die effektive Ausgabenentwicklung des Verteidigungsbereichs im Zweijahresvergleich nicht ganz auf Zielkurs befindet, sind die im Ausgabenkonzept postulierten Leitlinien weiterhin zu berücksichtigen.

Leitlinien für Reformen:

sicherheitspolitische Gesamtschau

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 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 (zum Beispiel bewaffneter Konflikt oder erhöhte Radioaktivität), die operative Führung. In allen anderen Fällen obliegt diese den Kantonen, die mehr Handlungsspielraum erhalten. Finanzpolitisch sinnvoll und unterstützenswert ist die reine Zuständigkeitsfinanzierung.

Kommentar

Die Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit – die Gesamtsicherheit – ist für das Funktionieren eines Rechtsstaates unerlässlich. 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 alte Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes ging hingegen von durchschnittlich 1,3 Prozent Ausgabenwachstum pro Jahr aus. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 soll der Verteidigungsetat allerdings neu in etwa auf das Niveau des Voranschlags 2003 zurückgeführt werden. Der Legislaturfinanzplan geht nun für die Jahre 2003 bis 2007 von einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von Null aus, was eine Annäherung an die Vorgabe des Ausgabenkonzepts bedeutet.

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. So gehörte die vom VBS beantragte Beschaffung von Genie-Panzern und von zwei Transportflugzeugen zum Wünschbaren, aber nicht zum Notwendigen.

Weitere Postulate des Ausgabenkonzepts im militärischen Bereich (Anzahl Wiederholungskurse, Anpassung

von Logistik und Verwaltung an den verringerten Bestand der Armee) sind mit der Armee XXI bereits realisiert oder befinden sich im Stadium der Umsetzung. Im Zuge struktureller Straffungen vor allem im Bereich der Logistik sollen bis 2010 rund 2500 Stellen abgebaut werden. Abgeklärt werden zudem diverse „Outsourcing“-Möglichkeiten. Ein effizienterer Einsatz der knappen Gelder – etwa in rüstungspolitischer Hinsicht wie bei der Flugzeugbeschaffung – wäre ferner mit einer besseren Abstimmung der schweizerischen Verteidigungsanstrengungen auf den europäischen Rahmen möglich. Eine lückenlose Aufklärung von Luft- und Bodenbewegungen zum Beispiel ist mit eigenen, aber nicht in ein übergeordnetes System eingebundenen Mitteln nicht möglich.

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 getretene neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz beinhaltet entsprechende Schritte.

ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

peter.hutzli@economiesuisse.ch