

Landesverteidigung, Bundesfinanzreform und Budgetierungsmethoden

Autor(en): **Baumann, Robert / Uhlmann, Ernst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **116 (1950)**

Heft 8

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-22474>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

rung des Uferwaldes an der Aisne war noch nicht beendet, Brücken noch nicht gebaut.

Am frühen Morgen des andern Tages ging es frisch über die Aisne. Da wir drüben die Pferde benützten, konnten uns die vorhandenen Floßsäcke nicht genügen. Vielmehr schwammen wir, zugleich ein Bad nehmend, während nur das Gepäck in Schlauchbooten hinübergegendelt wurde. Am Nachmittag waren dann die Brücken fertig. Gegen Abend ging die Abt. bei Merval in Stellung. Damit setzte die Verfolgung ein. Wir marschierten nach Süden.

Landesverteidigung, Bundesfinanzreform und Budgetierungsmethoden

Von Oberstlt. Robert Baumann, Sektionschef der Eidg. Finanzverwaltung

Im Laufe der letzten Jahre ist in der Presse wiederholt und deutlich darauf hingewiesen worden, daß die sich auf Vollmachtenbeschlüsse stützende außerordentliche Finanzordnung nicht länger andauern dürfe, der Stimmbürger wegen der Verwendung von Fonds und Rückstellungen außerhalb des Voranschlages einiges Mißtrauen hege und der Steuerzahler nicht auf unbestimmte Zeit auf die parlamentarische Kontrolle der Ausgaben verzichten wolle.

Dazu ist zu sagen, daß die Behörden schon vor Erscheinen dieser Stimmen in der Presse gehandelt haben. Der Bundesrat unterbreitete bereits im Herbst 1945 dem Parlament einen sogenannten außerordentlichen Voranschlag für das Rechnungsjahr 1946. Diese scheinbar unwichtige Tatsache bedeutete in Wirklichkeit die Rückkehr zu den verfassungsmäßigen Grundsätzen über die Aufstellung des Voranschlages und den Verzicht neben dem Voranschlag Ausgaben zu tätigen, welches System an die zwanzig Jahre Anwendung fand und seit dem Jahre 1939 als «Außerordentliche Rechnung» bezeichnet wurde.

Im Dezember 1945 stimmte das Parlament sodann einer Motion zu, in welcher der Bundesrat eingeladen wurde, die ordentlichen und außerordentlichen Voranschläge zu *vereinigen* und die *Universalität* von Voranschlag und Rechnung wieder herzustellen. Der erste Schritt zur Verwirklichung dieses Antrages erfolgte mit dem Einheitsvoranschlag 1947. Bei der Wiederherstellung der Universalität hütete man sich vor Improvisati-

onen und schritt etappenweise im Laufe der Jahre 1947 bis 1950 zu ihrer Verwirklichung.

Der Bundesrat hat jede Tätigung von Ausgaben außerhalb des Voranschlages verboten und nur noch befristete Ausnahmen für die Rückstellungen der Miltarverwaltung und für an diese gewährte Vorschüsse aus der Kapitalrechnung gestattet.

Bei diesem Stand der Verwirklichung des sehr alten Postulates des Parlaments für die Universalität des Voranschlages wäre eher ein Nachlassen der Kritik der Budgetierungsmethoden der Eidgenossenschaft zu erwarten gewesen. Man rechnete dabei nicht mit der Notwendigkeit einer neuen Aufrüstung und der Unmöglichkeit, die entsprechenden Ausgaben in den für die Bundesfinanzreform festgelegten Ausgabenplafonds einzubeziehen. Die «Allgemeine Schweizerische Miltarzeitschrift»,¹ Prof. Großmann in einem Artikel im «Bund»² und auch die Schweiz. Offiziersgesellschaft in einem Memorandum über das Problem der Heeresreform³ kommen beiläufig auf diese Frage zurück; nach ihrer Meinung ist das Universalitätsprinzip nicht nur nutzlos, sondern auch die Ursache aller Übel.

Für Prof. Großmann ist die Universalität des Voranschlages ein Grundsatz, nach welchem alle Ausgaben, selbst solche ganz außerordentlicher Art, auf dem Steuerwege zu decken sind; er sieht darin eine wenig durchdachte Nachahmung ausländischer Vorbilder, die von Bund und Kantonen bisher mit Recht vermieden wurde, weil der Grundsatz der Universalität in Kleinstaaten nicht durchführbar sei, wie sich dies bereits bei den kommenden Rüstungsausgaben zeigen werde.

Hiezu ist vorweg zu sagen, daß diese Definition vielleicht das finanzielle Gleichgewicht betreffen kann, jedoch bestimmt nichts mit dem Universalitätsprinzip zu tun hat. Die Universalität ist der Grundsatz, wonach alle Ausgaben und alle Einnahmen im Finanzvoranschlag und in der nachfolgenden Rechnung erfaßt werden müssen. Ein Voranschlag kann jedoch universell sein, ohne daß er ausgeglichen ist. Die Entschuldung oder Verschuldung des Staates, die daraus entsteht, wird schlußendlich gleich sein, ob der Voranschlag universell ist oder nicht; im ersten Fall geht die Entschuldung oder Verschuldung aus einem wahrheitsgetreuen und vollständigen Voranschlag hervor, während im zweiten Fall das Gleichgewicht hergestellt scheint, wobei aber der Voranschlag unvollständig ist.

Es ist ohne weiteres klar, daß die veranschlagten Ausgaben nicht die im

¹ Heft 3, Seite 158, März 1950.

² Nr. 281 und 283 vom 20. und 21. Juni 1950.

³ ASMZ, Juni/Juliheft 1950, Seite 396/97.

Laufe eines Rechnungsjahres zu erhebenden Steuern anzeigen. Die Deckung der Ankäufe von Immobilien und Mobilien durch Steuern verteilt sich zum Beispiel auf mehrere Rechnungsjahre, entsprechend der Abschreibung, für Darlehen besteht eine Forderung, welche die Deckung bildet; in noch andern Fällen ist die Deckung durch Rückstellungen gesichert. Andererseits fehlen im Ausgaben-Voranschlag gewisse Aufwendungen, welche keinen finanziellen Charakter haben, wie zum Beispiel die Abschreibungen auf Aktiven oder die Einlagen in Rückstellungen. In der Staatsbuchhaltung des Bundes wird der rein rechnungsmäßige Aufwand und Ertrag in der Rechnung der Vermögensveränderungen (Verlust- und Gewinnrechnung) ausgewiesen, welche mit ihrem Saldo das Rechnungsergebnis (den Reinaufwand oder den Reinertrag) ausdrückt. Nur dieses Ergebnis, welches die Vermehrung oder Verminderung des Reinvermögens (beim Bund der Fehldeckung) darstellt, zeigt, ob die Besteuerung genügend ist oder nicht.

Dieses Budgetierungssystem ist, trotzdem ihm das Universalitätsprinzip zugrundeliegt, in keiner Weise eine Nachahmung ausländischer «Vorbilder»; im Gegenteil war dieses System anlässlich des internationalen Buchhaltungskongresses von 1948 Gegenstand eines eingehenden Interesses, besonders in bezug auf die Vollkommenheit und Art seiner Technik, deren Anpassungsfähigkeit an die Bedürfnisse des Staates, ob klein oder groß, kein zu unterschätzender Vorzug darstellt.

Die Schweizerische Offiziersgesellschaft stellt in ihrem Memorandum folgendes fest: «Vor dem zweiten Weltkrieg konnte auch das eidgenössische Militärdepartement die für die meisten öffentlichen Körperschaften übliche Budgetierungsmethode der ordentlichen oder Betriebsrechnung einerseits und der außerordentlichen oder Kapitalrechnung andererseits zur Anwendung bringen. Auf mehrere Jahre zu verteilende Anschaffungen wurden, wenn die Kredite bewilligt waren, nicht mehr ins jährliche Budget einbezogen. Scheinbar aus buchhalterischen oder finanztechnischen Grundsätzen hat man auch das EMD. gezwungen, der ‚Universalität des Budgets‘ zuliebe die vernünftige und den praktischen Verhältnissen entsprechende Methode aufzugeben und in jedem jährlichen Budget die auf das betreffende Jahr entfallenden Tranchen bereits bewilligter Kredite wieder aufzunehmen. Jährlich muß das EMD. die stets gleichbleibende und doch immer wieder nutzlos anstrengende Arbeit unternehmen, diese *Teilbeträge* bewilligter Kredite erneut zu begründen und wieder bewilligen zu lassen. Vor allem aber verunmöglicht dieses System das Arbeiten und Bestellen auf mehrere Jahre hinaus, und führt damit zu den kleinen Serien, zur Ungewißheit der Aufträge und zur Verteuerung unserer Anschaffungen.»

Der Begriff «Außerordentliche Rechnung» ist bis heute sehr unklar

geblieben. Aus den Darlegungen der Offiziersgesellschaft geht hervor, daß die «bereits bewilligten Kredite» die Begründung zur Zuteilung dieser Kredite in die «Außerordentliche Rechnung» bilden sollten. Man muß annehmen, daß die Offiziersgesellschaft nicht bestimmte Zwecke verfolgt, so daß ihre Definition der außerordentlichen Ausgaben nicht nur auf die Anschaffungen des Militärdepartementes, sondern allgemein Anwendung findet. Die einzige Funktion des Voranschlags würde dann nur noch darin bestehen, neue Kredite, das heißt ohne «die bereits bewilligten Kredite», durch die eidgenössischen Räte genehmigen zu lassen.

Bei diesem Vorgehen könnte man sich fragen, wozu noch ein Voranschlag über die Einnahmen vorgelegt werden soll, da sich diese ja auf bereits bestehende Steuergesetze stützen; soll man davon absehen, die zu erwartenden Einnahmen zu schätzen? Da die jährlich wiederkehrende Arbeit der Begründung und Bewilligung von Einnahmen, deren Erhebung bereits anderweitig genehmigt wurde, ebenso «nutzlos und anstrengend» wie diejenige des Militärdepartementes ist, könnte ebensogut darauf verzichtet werden. Das würde, wenn auch nicht sehr klar, mindestens der bereits oben erwähnten einzigen Funktion entsprechen.

Was das Ausgabenbudget betrifft, ist es gar nicht so leicht festzustellen, für welche Ausgaben bereits die Bewilligung des Parlaments vorliegt. Die Mehrzahl der Voranschlagskredite beruht in Wirklichkeit auf prinzipiellen Ermächtigungen, welche die rechtliche Grundlage dafür bilden, da der Voranschlag der Eidgenossenschaft kein Gesetz ist, wie das in Frankreich der Fall ist. Die Besoldung des Personals ist zum Beispiel im Bundesbeschluß vom 24. Juni 1949 festgelegt; die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen ist durch das Gesetz vom 12. Dezember 1940 genehmigt worden; ein Globalkredit von 84 Millionen wurde im Jahre 1935 im Hinblick auf die Ausdehnung des Alpenstraßennetzes eröffnet; 155 Millionen wurden für die Privatbahnhilfe, 205 Millionen für Bodenverbesserungen, 40 Millionen für die Rheinregulierung, 27 Millionen für die Erweiterung der Eidgenössischen Technischen Hochschule bewilligt usw.

Ist es die regelmäßige und jährliche Wiederholung, welche den Bundesbeiträgen den Charakter von ordentlichen Ausgaben verleiht, oder sollen sie in die Kapitalrechnung eingestellt werden auf Grund des Begriffes der «bereits bewilligten Kredite»? Rechtfertigt nicht die gestaffelte Verteilung der «bereits bewilligten» Ausgaben für die Rheinregulierung auf mehr als zwanzig Jahre, diese in die ordentliche Rechnung einzustellen?

Man sieht aus diesen einzelnen Beispielen, der Begriff der «bewilligten Kredite» ist keine allgemeine Regel und trägt nur zur unglaublichen Verwirrung bei, die infolge der elastischen Auffassung über ordentliche und

außerordentliche Rechnung entstanden ist. Wenn wir solche Formeln annehmen, öffnen wir der Willkür erneut den Weg, von welcher die Voranschläge der Eidgenossenschaft vom ersten bis zum zweiten Weltkrieg charakterisiert und heute noch die Mehrzahl der kantonalen Voranschläge beeinflußt sind. Was soll bei diesem Durcheinander von Auffassungen und verschiedenartigen Auslegungen aus dem Budgetrecht und der Ausgabenkontrolle der Volksvertretung werden?

Die Behauptung, daß die Universalität des Voranschlages Bestellungen auf mehrere Jahre hinaus verunmögliche, entbehrt jeder Grundlage. Es ist bis heute noch niemand auf den Gedanken gekommen, mit dem Bau der neuen Gebäude der Eidgenössischen Technischen Hochschule im ersten Stock aufzuhören oder die Rheinregulierung nicht fertigzustellen, nur weil der jährliche Teilbetrag im Voranschlag eingesetzt werden muß. Wenn auch die jährliche Einstellung von bereits bewilligten Krediten in den Voranschlag und die erneute Begründung der Ausgaben, soweit nötig, Anpassungen an neue Verhältnisse erlaubt, so kann doch das Parlament die Berechtigung von Verpflichtungen nicht anfechten, die auf Grund weitergehenden Bewilligungen über das Rechnungsjahr hinaus eingegangen werden. Dies ist ganz besonders der Fall bei der Beschaffung von Kriegsmaterial, wozu das Militärdepartement auf Grund eines Rüstungsprogrammes auf weite Sicht ermächtigt wird. Das EMD. kann innerhalb der Grenzen dieses Programms *kaufen, bestellen und herstellen*, was nicht hindert, die mutmaßlichen Ausgaben für jedes Rechnungsjahr zu berechnen und in einer besonderen Ausgabenrubrik in den Voranschlag einzustellen. Alle Ausgaben im Laufe eines Rechnungsjahres müssen übrigens abgeschätzt und berechnet werden, ob der Voranschlag universell ist oder nicht; es wird sich jedermann darüber klar sein, daß sich die Finanzpolitik auf gute Unterlagen stützen muß.

Im weitern darf die Arbeit der Begründung und Bewilligung der jährlichen Kredite, die im Prinzip bereits durch einen Bundesbeschluß genehmigt sind, nicht überschätzt werden; in den meisten Fällen genügt für die Begründung die bloße Angabe des betreffenden Bundesbeschlusses. Es steht dem Parlament natürlich frei, einzelne Geschäfte noch einmal zu prüfen; es ist jedoch weder Sache der Verwaltungsorgane, noch des Bundesrates oder der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, dieses Recht einzuschränken.

Es drängt sich daher die Schlußfolgerung auf, daß die Universalität des Voranschlages weder eine wenig durchdachte Nachahmung ausländischer «Vorbilder» ist, noch die ausführenden Organe in ihrer Tätigkeit behindert; die Universalität ist vielmehr ein wissenschaftliches Prinzip der Finanz-

rechnung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, ein Element der Budgetklarheit und ein berechtigtes Postulat der Demokratie.

Nachschrift der Redaktion

Der Artikel von Oberstlt. Baumann befaßt sich eingehend mit Budgettechnik. Wir wollen in der ASMZ die Diskussion um diese budgettechnischen Fragen nicht unnötig ausdehnen, glauben aber, daß es notwendig bleibt, einige grundsätzliche Gedanken anzubringen.

In erster Linie ist einmal zu sagen, daß sich die Schweizerische Offiziersgesellschaft in ihrer Studie zur Heeresreform nicht angemäßt hat, das Recht des Parlamentes zur Überprüfung jedes eidgenössischen Geschäftes einzuschränken. Die SOG als Vereinigung freier Schweizerbürger wahrt sich aber andererseits das uneingeschränkte Recht, auch gegenüber dem Parlament Vorschläge zur Änderung geltender Usancen zu vertreten. Wenn dies «weder Sache der Verwaltungsorgane noch des Bundesrates» sein sollte, so bleibt dies jedenfalls Sache der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, sofern sie von der Notwendigkeit einer Änderung überzeugt ist.

An der Forderung nach Budgetklarheit rüttelt niemand. Hingegen erstaunt die Erklärung, es sei «gar nicht so leicht festzustellen, für welche Ausgaben bereits die Bewilligung des Parlaments vorliegt». Bei der Diskussion, die wir in der ASMZ und seitens der Schweizerischen Offiziersgesellschaft führen, handelt es sich eindeutig und immer um *Militärkredite*. Hinsichtlich dieser Kredite ist die Situation doch wohl jederzeit abgeklärt, weil für alle Beschaffungen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, dem Parlament Sondervorlagen unterbreitet werden. Das Parlament stimmt deshalb einem ganz konkreten Geschäft zu und weiß, welchen Kredit es bewilligt hat. Wir erinnern als Beispiel an die Neubewaffnung der Artillerie und an die Beschaffung von Vampire-Flugzeugen. Die Budgettechnik wird allzu stark übersteigert, wenn man behauptet, die Bezeichnung derartiger Militärkredite als «bewilligte Kredite» trage zur «unglaublichen Verwirrung» bei und «öffne der Willkür erneut den Weg».

Es stellt sich – nicht für die Schweizerische Offiziersgesellschaft – für *jeden* Schweizerbürger ganz einfach die schlichte Frage, ob es nicht auch im eidgenössischen Staatsbetrieb richtiger wäre, große *Sonderaufwendungen* auf *Kapitalrechnung* zu buchen, statt in einzelnen Raten in die jährlichen Rechnungen einzufügen. Die Privatunternehmen, die meisten Gemeinwesen und Kantone sind längst zu dieser Budgetmethode übergegangen. Auch der Bund würde mit dieser Methode nicht einer «planlosen Finanzpolitik» verfallen. In einem Universalbudget, das rein budgettechnisch durchaus be-

rechtigt ist, würden nämlich auch die Vermögensveränderungen zum Ausdruck kommen. Die Klarheit erlitte also keinerlei Einbuße.

In der Darlegung von Oberstlt. Baumann wird dem Finanzbedarf der Landesverteidigung wenig Beachtung geschenkt. Es wird nicht berücksichtigt, daß bei Festsetzung eines Plafonds für die Militärausgaben die jährlich einzusetzenden Teilbeträge bereits bewilligter Kredite das Budget zusätzlich belasten. Wenn das Parlament einen Sonderkredit für eine Rüstungsbeschaffung bewilligt, vertritt es – so darf man annehmen – die Auffassung, die Ausgabe sei als zusätzlicher Kredit zugestanden. Da aber das Parlament normalerweise einen bestimmten Plafond nicht überschreiten will, muß die Jahresrate in den Plafond einbezogen, also eine Einsparung an andern notwendigen Beschaffungen der Armee vorgenommen werden. Dies ist die Konsequenz der strikten Ablehnung, größere Wehraufwendungen auf Kapitalrechnung zu übernehmen. Dazu kommt, daß bei der Notwendigkeit der Bewilligung jährlicher Teilbeträge ein rationelles Disponieren in der Beschaffung und Herstellung weniger möglich ist, als wenn das EMD über den gesamten Kredit verfügen könnte. Es ist ja in den letzten Jahren mehrfach vorgekommen, daß an den Raten «bereits bewilligter Kredite» gekürzt werden mußte, weil das Parlament eine bestimmte Gesamtsumme nicht überschreiten wollte. Im Interesse der Landesverteidigung liegt eine derartige Budgettechnik und -politik sicherlich nicht.

Die Forderung, beizeiten eine starke Armee zu besitzen, bleibt mindestens ein so «berechtigtes Postulat der Demokratie» wie das finanzwissenschaftliche Prinzip der Universalität des Budgets. Und es ist kaum Unsinn oder Willkür, wenn man die Auffassung vertritt, der Forderung nach der zweckmäßigsten Finanzierung der Wehrausgaben sei die Budgettechnik unterzuordnen.

U.

Tenir le cap

Pour un véritable officier, l'exécution d'un ordre n'est pas liée à l'idée d'un contrôle possible.

(«Forces aériennes Françaises», Extrait d'un article du Colonel G. Leroy)