

Armeebotschaft 2016 : wichtige finanzpolitische Neuerungen

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **182 (2016)**

Heft 6

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-587080>

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.

Armeebotschaft 2016: Wichtige finanzpolitische Neuerungen

Die erstmals erstellte Armeebotschaft 2016 enthält mehrere strategische und finanzpolitische Neuerungen. Diese wurden bisher in der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen oder diskutiert. Sie öffnen der Armee wesentlichen finanziellen Handlungsspielraum. Es liegen aber auch gewichtige politische Stolpersteine herum, welche aus dem Weg zu räumen sind.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Der Bundesrat beantragt dem Parlament in seiner Armeebotschaft 2016 einen Gesamtkredit von knapp 2 Milliarden Franken für Rüstungs- und Immobilienvorhaben. Klammert man das letzte Jahr mit dem RP 15 und dem RP 15plus sowie das abgelehnte Gripen-Geschäft aus, so handelt es sich sowohl um das grösste Rüstungsbeschaffungs- wie auch das bedeutendste Immobilienprogramm der vergangenen zehn Jahre. Wir haben die einzelnen Vorhaben bereits in der ASMZ Nr. 04/2016 (S. 60/61) summarisch vorgestellt und beschränken uns deshalb heute für die Beschaffungsdetails auf die beiden Tabellen. Das Augenmerk soll stattdessen auf einige wesentliche strategische und finanzpolitische Neuerungen gerichtet werden. Diese wurden in den bisherigen politischen Diskussionen erstaunlicherweise praktisch ausgeklammert. Zu Recht?

Immobilienprogramm VBS 2016

Quelle: Armeebotschaft 2016

Standort	Bauvorhaben	Nutzung ab	Kosten (in Mio. CHF)
Frauenfeld	Neubau Rechenzentrum Campus	2019	150
Frauenfeld	Gesamtsanierung Waffenplatz, 1. Etappe	2020	121
Steffisburg	Armeelogistikcenter, Neubau Container-Stützpunkt	2018	21
Jassbach	Ausbau Waffenplatz	2018	17
Tessin	Standortverschiebung Sendeanlage	2019	13
Diverse	Rahmenkredit	offen	250
Gesamtkredit Immobilienprogramm VBS 2016			572

Eine Botschaft – zwei Programme

Bis 2015 wurden je eine Botschaft zu den Rüstungsprogrammen und zu den Immobilien VBS getrennt erstellt und auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Sicherheitspolitischen Kommissionen sowie im Parlament beraten. Ab 2016 erfolgt ein Paradigmenwechsel, indem zusammenfas-

send nur noch eine sogenannte Armeebotschaft veröffentlicht und beraten wird. Die eigentlichen Kreditbeschlüsse werden formal allerdings nach wie vor getrennt gefasst.

Hauptgründe hinter dieser Änderung sind gemäss VBS die folgenden: Rüstungs- und Immobiliengeschäfte hängen häufig miteinander zusammen. Die Abhängigkei-

ten können transparenter dargestellt und der langfristige Finanzbedarf für die Umsetzung dieser Vorhaben besser aufgezeigt werden. Zudem ist es effizienter, bloss eine einzige Botschaft zu erstellen und zu beraten. Mit andern Worten: Es soll «integral zusammenhängend» über die beantragten Verpflichtungskredite befunden werden; der Handlungsbedarf und die effektiv verfügbaren finanziellen Mittel lassen sich so besser aufeinander abstimmen.

Eher überraschend ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass der Anstoss zu diesem integralen Vorgehen nicht vom VBS sel-

Rüstungsprogramm 2016

Quelle: Armeebotschaft 2016

Beschaffungsvorhaben	Anzahl	Systemlieferant	Ablieferung	Kosten (in Mio. CHF)
Florako, Werterhalt Flores	keine Angaben	Thales Raytheon Systems	2017–2022	91
Patrouillenboot 16	14	Marine Alutech Oy Ab (FIN)	2018–2021	49
12 cm Mörser 16	32	- General Dynamics (Mowag) - RUAG Defence	2018–2022	404
Schultergestützte Mehrzweckwaffen: - Heat and Hesh (RGW 90 HH) - Next Generation Light Anti-Tank Weapon (NLAW) - Light Anti-Armor Weapon (M72 LAW Mk2)	keine Angaben	- Dynamit Nobel Defence (DEU) - Saab Dynamics AB (SWE) - Nammo Raufoss AS (NOR)	2017–2019	256
Kampfflugzeug F/A-18 Ersatzmaterial	keine Angaben	- Foreign Military Sales (USA) - Diverse	2016–2025	127
Lastwagen und Anhänger	2883	Noch offen (Wahl Mitte 2016)	2018–2022	314
Rahmenkredit	keine Angaben	Diverse	2016–2018	100
Gesamtkredit Immobilienprogramm VBS 2016				1341

ber kam, sondern von der Eidg. Finanzverwaltung. Sie war offenbar die treibende Kraft, die beiden Botschaften sowie den neuen Zahlungsrahmen (siehe anschliessend) in einem Gesamtpaket dem Parlament zu unterbreiten.

Zankapfel Zahlungsrahmen

Die Armeebotschaft 2016 enthält ein weiteres neues, wesentliches Finanzstandbein, nämlich den vierjährigen Zahlungsrahmen 2017–2020. Dieser basiert auf dem neuen Artikel 148j des Militärgesetzes: Die Bundesversammlung soll für jeweils vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss einen Zahlungsrahmen für die finanziellen Mittel der Armee sprechen. Der mehrjährige Zahlungsrahmen erhöht gegenüber dem früheren Ausgabenplafond die Planungssicherheit der Armee. Es handelt sich um ein Instrument, das in andern Aufgabengebieten des Bundes bereits üblich und bewährt ist (z.B. Landwirtschaft, Bildung, Entwicklungszusammenarbeit). Allerdings ist dieser Beschluss nicht bindend: Das Parlament kann im Rahmen der jährlichen Voranschläge bei Sparmassnahmen jederzeit Kürzungen vornehmen.

Um die Höhe dieses Zahlungsrahmens hat in den vergangenen Monaten zwischen Parlament und Bundesrats ein eigentliches Tauziehen stattgefunden: Ursprünglich wollte der Bundesrat der Armee für die Jahre 2017–2020 bloss einen Zahlungsrahmen von 18,8 Mia. CHF zugestehen. Nach den identischen Beschlüssen des Nationalrats (2. Dezember 2015) und des Ständerats (7. März 2016) lenkte der Bundesrat am 6. April 2016 zähneknirschend und mit ein paar versteckten Vorbehalten

auf die Anträge des Parlaments ein (20 Mia. CHF). Allerdings: In der Armeebotschaft 2016 wird unbeirrt der ursprüngliche Zahlungsrahmen von 18,8 Mia. CHF dem Parlament zum Beschluss unterbreitet!

Juristisches Niemandsland

Die Reaktion der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats liess nicht lange auf sich warten: Sie sagte an ihrer Sitzung vom 19. April 2016 mit 8:2 Stimmen Nein zum Zahlungsrahmen der Armee für die Jahre 2017–2020 und beschloss, auf



Patrouillenboot 16.

Bild: VBS/DDPS

diesen Teil der Armeebotschaft gar nicht einzutreten! Sie begründete diesen Entscheid einerseits formell: Es fehle eine explizite rechtliche Grundlage, solange die Weiterentwicklung der Armee nicht definitiv verabschiedet sei. Andererseits machte sie geltend, National- und Ständerat hätten einem Zahlungsrahmen von 20 Mia. CHF bereits zugestimmt, es brauche deshalb keinen neuen Beschluss dazu...

Der Ausgang dieses Streits ist offen: Der Ständerat wird die Armeebotschaft 2016 in der Sommersession beraten, der Nationalrat voraussichtlich in der Herbstsession. Im Hintergrund lauert allerdings

ein weiteres Damoklesschwert: Gemäss Finanzhaushaltverordnung unterbreitet der Bundesrat dem Parlament mehrjährige Finanzbeschlüsse (Zahlungsrahmen) zu Beginn einer neuen Legislatur innerhalb von sechs Monaten nach der Botschaft über die Legislaturplanung. Falls die Differenzen zwischen Bundesrat und Parlament sowie allenfalls zwischen Stände- und Nationalrat nicht speditiv ausgeräumt werden, kann rein juristisch ein erster Zahlungsrahmen für die Armee eventuell erst für die Jahre 2021–2024 erwirkt werden. Immerhin: Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats stimmte daneben der Armeebotschaft 2016 (Rüstungs- und Immobilienprogramm VBS) oppositionslos zu. So oder so: «Affaire à suivre»!

Mehrjährige Planung offengelegt

Ein weiteres neues Element in der Armeebotschaft ist die transparente Offenlegung einer vierjährigen Rüstungsbeschaffungs- und Immobilienbauplanung (siehe zwei Kästchen unten). Bisher wurden die jährlichen Programme gegenüber dem Parlament kaum in einen grösseren Zusammenhang gestellt. Der Einbau der mehrjährigen Planung dient insbesondere der Begründung des Zahlungsrahmens der Armee: Alle in den kommenden vier Jahren vorgesehenen Rüstungs- und Immobilienvorhaben sollen dargestellt, der Finanzbedarf aufgezeigt und in den Gesamtzusammenhang der Fähigkeitsentwicklung eingebettet werden. Dies ist ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Transparenz sowie zum integralen Ansatz.

Allerdings warnen die Autoren ausdrücklich vor einer vermeintlichen Scheingenauigkeit: Alle Werte sind gerundet, es

Künftige Rüstungsprogramme (Beschaffungsplanung)

Jahr	Hauptkomponenten	Kosten in Mio. CHF
2017	Boden-Luft-Verteidigung (BODLUV), 1. Etappe Florako, Werterhalt Rechenzentrum VBS	900
2018	Kampfflugzeug F/A-18, Nutzungsverlängerung Komponenten der mobilen Kommunikation Transporthelikopter 98, Werterhalt	1100
2019	Taktisches Aufklärungssystem 8,1 cm Mörser Lastwagen und Anhänger	600
2020	Komponenten der mobilen Kommunikation Führungsnetz Schweiz Lastwagen und Anhänger	820
Total Rüstungsmaterialbeschaffungen 2017–2020		3420

Quelle: Armeebotschaft 2016

Künftige Immobilienprogramme VBS (Bauplanung)

Jahr	Hauptvorhaben	Kosten (in Mio. CHF)
2017	Emmen, Zentrum Luftfahrtsysteme Thun, Labor General-Herzog-Haus Payerne, Flugplatz Brandausbildungszentrum	440
2018	Wangen a.A., Waffenplatz Thun, Waffenplatz Zollhaus Diverse, Flugfunk Bodeninfrastruktur	590
2019	Rechenzentrum Kastro Frauenfeld, Waffenplatz Rothenburg, Aussenstelle Logistik	385
2020	Burgdorf, Ausbau Aussenstelle Dübendorf, Flugplatz Helikopterbasis Bière, Waffenplatz (Med. Zentrum, Kaderngebäude)	570
Total Immobilienvorhaben 2017–2020		1985*

* inkl. Rahmenkredite

Quelle: Armeebotschaft 2016

liegen keine genauen Offerten vor, jede längerfristige Planung ist mit Unsicherheiten verbunden und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind keineswegs in Stein gemeisselt. Schliesslich wird in Erinnerung gerufen, dass mit den Vorhaben 2016–2020 bei weitem nicht alle Fähigkeitslücken geschlossen werden können. Möglicherweise drängen sich in Kürze mit neuen finanziellen Vorgaben auch neue Prioritäten auf.

Neuer Ansatz: Rahmenkredit

Erstmals wird dieses Jahr in einem Rüstungsprogramm auch ein sogenannter Rahmenkredit beantragt (100 Mio. CHF). Es handelt sich um ein Vorgehen, welches bei den Immobilienprogrammen VBS schon lange eingeführt ist, sich bewährt und auch deutlich höher liegt (aktuell 250 Mio. CHF). Der Rahmenkredit beinhaltet einzeln nicht spezifizierte Investitionsausgaben. Die genaue Beschaffung und der Betrag für das einzelne Vorhaben (sog. Spezifikation) werden dabei der Armee überlassen. Beim Immobilienprogramm liegt die Grenze für eine einzelne Investitionsausgabe bei 10 Mio. CHF; beim Rüstungsprogramm ist momentan keine solche Grenze definiert. Es sind hauptsächlich Nachbeschaffungen vorgesehen, welche für die Truppe wegen der WEA zeitlich dringlich sind (z.B. leichte Maschinengewehre, Schmutzwasserpumpen, leichte Sanitätswagen oder ABC-Kleinmaterial). Der Rahmenkredit öffnet der Armee die Beschaffungsflexibilität und entbindet das Parlament vom Mikromanagement bei Kleinvorhaben. Der Rahmenkredit soll ab 2017 erhöht werden.

Eine ganz grosse Kiste

Höchst interessant ist schliesslich die Absicht des Bundesrates, ab 2017 in die Armeebotschaft auch noch die vier Verpflichtungskredite für die «materielle Sicherstellung der Armee» aufzunehmen (AEB, AMB, EIB und PEB; siehe Kasten oben rechts). Diese sollen dann erstmals ebenfalls als Rahmenkredite beantragt werden. Sie wurden bisher dem Parlament im Rahmen des Voranschlags unterbreitet und daher nur von den Finanzkommissionen vorberaten. Damit steht ein weiterer Paradigmenwechsel vor der Tür: Die Armeebotschaft wird um über 1 Mia. CHF aufgestockt. Diskutierte das Parlament früher hauptsächlich um Rüstungsprogramme von im Mittel 400–800

Materielle Sicherstellung der Armee (MSA)

Weitere Rüstungskredite (in Mio. CHF)

Quelle: Armeebotschaft 2016

Kürzel	Kreditbezeichnung	Budget 2016	Ø 2011–2015 (in Mio. CHF)
AEB	Ausrüstung und Erneuerungsbedarf	340	365
AMB	Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung	110	90
EIB	Ersatzmaterial und Instandhaltungsbedarf	520	590
PEB	Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung	160	105
Total MSA-Kredite		1130	1150

Mio. CHF (die Immobilienprogramme waren meistens unbestritten), so könnten künftig einzelne Armeebotschaften die Schwelle von 3 Mia. CHF knacken. Das wäre dann zwar sehr transparent und vollkommen integral. Aber die Sparbefehle und generellen Kürzungsanträge gewisser politischer Kreise kämen wohl so sicher wie das Amen in der Kirche. Das VBS und der Bundesrat stehen vor einem finanzpolitischen Balanceakt!

Widersprüche beseitigen

Dieser Balanceakt dürfte nur gelingen, wenn die Armee über eine klare, mehrjährige Beschaffungsplanung verfügt, welche für die einzelnen Jahre auch alternativen

**«Wenn das vorläufig
sistierte Projekt
BODLUV 2020 später
als geplant vorgelegt wird,
sind andere Vorhaben
vorzuziehen. Bedarf ist
genügend vorhanden.»**

Bundesrat Guy Parmelin, Chef VBS

tive Vorhaben beinhaltet. Dies wiederum bedingt, dass sich die Armee auf einen verlässlichen Finanzrahmen abstützen kann, welcher ihr Planungssicherheit bietet. Und das Ganze muss umgesetzt werden in einem sauberen, transparenten Beschaffungsprozess. Zwingend müssen dann aber auch momentane argumentative Holprigkeiten zweifelsfrei geklärt sein. Es seien bloss drei Beispiele erwähnt:

- Mehrfach hat das VBS betont, für die Umsetzung und längerfristige Sicherstellung der WEA seien 5 Mia. CHF

nötig (und ausreichend). In der Armeebotschaft 2016 steht dann umgekehrt, für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und anderer Grosssysteme seien mehr als 5 Mia. CHF nötig;

- Weiter stellt das VBS fest, mit einem Zahlungsrahmen von 20 Mia. CHF könnte 2017 der gesamte geplante Umfang von BODLUV beantragt werden und nicht nur der erste Schritt (1100 statt 700 Mio. CHF). Die medialen Streitigkeiten um die wahren Kosten seien mal ausgeklammert. Das Projekt ist mittlerweile sistiert, trotzdem ist 2017 nur eine Teilbeschaffung vorgesehen und die zweite Tranche ist mittelfristig nirgends ersichtlich;
- Es herrscht auch innerhalb des VBS offenbar Uneinigkeit, ob ab 2017 in der Armeebotschaft auch das EIB enthalten sei oder nur die drei andern Kredite AEB, AMB und PEB; man liest in den aktuellen Unterlagen beide Varianten. Ein Ausklammern des EIB macht gegen aussen wohl wenig Sinn.

Dies stärkt nicht gerade das Vertrauen in der Öffentlichkeit und die notorische kommunikative Schwäche des VBS wird einmal mehr offensichtlich. Langfristige Vision müsste wohl sein: Die Armee verfügt jährlich über einen vierjährigen Rahmenkredit (nicht Zahlungsrahmen!) mit eigener Spezifikationsbefugnis. Bundesrat und Parlament müssten «nur» noch die Frage beantworten: «Wieviel ist uns die Sicherheit jährlich wert»? Auf der medial aufgebrauchte politische Mikromanagement könnte verzichtet werden. Die Rüstungskommission und einzelne Parlamentarier haben diesen Ball in der Vergangenheit schon mehrmals aufgenommen. Sie scheiterten stets am politischen «Gärtlidcken». Vielleicht lässt sich längerfristig der Weg mit einer umfassenden Armeebotschaft und einer stringenten Kommunikation ebnen. ■