

# Der Bundesrat fasste problematischen Beschluss

Autor(en): **Fäh, Paul**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Soldat : die führende Militärzeitschrift der Schweiz**

Band (Jahr): **87 (2012)**

Heft 6

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-716198>

## **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.

# Der Bundesrat fasste problematischen Beschluss

Das Hin und Her bezüglich Armee-Eckwerte geht weiter. Der BR startete mit 80 000 und 4,4 Mrd. (ohne TTE). Das Parlament der letzten Legislaturperiode beschloss 100 000 und 5 Mrd. (all in one) als Planungsvorgabe. Der Bundesrat akzeptiert die 100 000. Mehr als 4,7 Mrd. (all in one) möchte er aber nicht aufwenden. Wie kam es dazu? Wie geht es weiter?

EIN ÜBERBLICK VON OBERST PAUL FÄH

Die bürgerliche Mehrheit des Parlaments erliess am 29.9.2011 den Bundesbeschluss zum Armeebericht mit dem Auftrag an den Bundesrat, bis Ende 2013 eine Botschaft für die Weiterentwicklung der Armee mit folgenden wesentlichen Eckwerten vorzulegen: 100 000 Sollbestand, Ausgabenplafond 5 Mrd. (all-in-one ab 2014). Der Beschluss basiert auf Art 148 Abs 4 Parlamentsgesetz. Es handelt sich um einen Grundsatz- und Planungsbeschluss.

## Zwei Gesetze

Zwei Gesetze regeln den Handlungsspielraum des Bundesrates: Das Parlamentsgesetz (ParlG) und das Finanzhaushaltsgesetz (FHG). Art 28 ParlG gibt dem Bundesrat eine gewisse Handlungsfreiheit. In Abs 4 steht: «Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.» Rein rechtlich ist er daher nicht an den Bundesbeschluss des Parlaments gebunden.

Bundesverfassung (BV) und Finanzhaushaltsgesetz engen seinen finanziellen Handlungsspielraum ein. Gem BV Art 126 Abs 1 hat der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten. Pièce de résistance, um dies sicherzustellen, ist die Schuldenbremse gem. 2. Abschnitt des FHG. Die Schuldenbremse ist nur für den Voranschlag (VA) verbindlich. Für die Finanzplanung ist sie Richtschnur. Die Bundesversammlung ist (sowohl beim Voranschlag wie auch bei den Nachträgen) – sieht man von Ausnahmen (ao Lagen) ab – an die von der Schuldenbremse vorgegebenen Höchstbeträge der Ausgaben gebunden. Für die Finanzplanung ist die Schuldenbremse Richtschnur.

## Die Finanzanalyse

Der Legislaturfinanzplan 2013–15 ist Basis für die Analyse. Der Vergleich der

Ausgaben mit den geschätzten Einnahmen zeigt unter Beachtung der Schuldenbremse auf, dass aus heutiger Sicht kein finanzpolitischer Spielraum für Mehrbelastungen (seien sie von der Armee oder anderweitig verursacht) bzw. Mindereinnahmen bleibt.

Da eine Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen wohl ausser Betracht fällt, ist eine Kompensation auf der Ausgabe-seite unerlässlich.

Sowohl die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) wie auch ihre ständerätliche Schwesterkommission (FK-S) teilen diese Beurteilung. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die FK-N Anträge, welche die Armee betrafen – wie Rückkehr zur Variante BR «80 000, 5 Mrd.», Verzicht auf Beschaffung neuer Kampfflugzeuge –, ablehnte.

## Drei Bundesratsbeschlüsse

BRB 1. März 2012: Der Bundesrat macht primär den Planungsbeschluss des Parlaments für das auf 800 Mio./J ansteigende strukturelle Defizit verantwortlich. Mit einem Konsolidierungs- und Armeefinanzierungsprogramm (KAP) soll das Defizit getilgt werden. Die meisten Medien vereinfachten das Programm auf die tendenziöse Aussage «Kampfflugzeuge gegen Bildung».

Aufgezeigt wurde, wie die Mehrbelastung durch den Planungsbeschluss (515 Mio. 2014, 550 Mio. 2015, 600 Mio. danach) anderswo kompensiert werden könn(t)e. Stellungnahmen zeigten: Das KAP hat im Parlament kaum eine Chance. Der Bundesrat reagierte.

BRB 2. März 2012: Der Planungsauftrag des Parlaments bleibt Hauptvariante. EFD und VBS werden beauftragt, eine oder mehrere Varianten zum BRB vom 1.2.12 vorzulegen. Dass die Variante «80 000» wieder ins Spiel kam, irritierte. Es war mehr als eine Variante, wie sich zeigte.

BRB 25. April 2012: 1. Wegen der späteren Auslieferung der Flugzeuge schlägt der Bundesrat dem Parlament eine Erhöhung des Ausgabenplafonds ab 2015 auf 4,7 Mrd. Fr. für die Armee vor.

2. Für die Finanzierung des TTE soll ein Fonds geschaffen werden mit einer jährlichen Alimentierung von 300 Mio. Dieser «TTE-Fonds» soll aus dem Ausgabenplafond der Armee gespeist werden.

## Reaktionen

zu 1.) Die SiK-S reagierte am 30.4.12. Sie hält den BRB vom 24.4. für höchst problematisch. Die vorgesehene Senkung des Ausgabenplafonds (Kürzung um 300 Mio.) gefährdet die Entwicklung der Armee und das angestrebte Gleichgewicht zwischen deren Aufträgen und Mitteln. Die Kommission zeigt sich mehrheitlich befremdet, dass der Bundesrat damit den Planungsbeschluss des Parlaments missachtet. Ihrer Meinung nach zeugt dies von mangelndem Respekt gegenüber dem Parlament. Sie beschloss deshalb mit 7 zu 5 Stimmen, in einem Schreiben an den Bundesrat ihren Unmut zu bekunden und ihn aufzufordern, seine Beschlüsse zu überdenken. (Dies wird er meines Erachtens wohl kaum tun. Am Parlament ist es, Korrekturen anzubringen.)

zu 2.) Das Finanzhaushaltsgesetz schreibt vor, dass für eine Fondslösung eine separate gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss. Im Rahmen dieser Gesetzgebung sind die Alimentierung und die Verwendung grundsätzlich zu regeln. Der Beschluss untersteht dem Referendum.

## Rüstungsprogramm 2012

Der Bundesrat äusserte sich im Vorfeld ablehnend bis skeptisch. Er hat seine Meinung geändert. Möglicherweise hat dabei die Motion der CVP-Ständeräte (traktandiert am 1. Juni) eine Rolle gespielt. Sie will

aber etwas anderes als der Bundesrat. Sie will, dass für die Armeeinfrastrukturen und die Rüstungsgüter (inkl. Flugzeuge) eine Fondslösung beschlossen wird. Der Fonds soll mit Einlagen aus dem Immobilienprogramm, aus dem Rüstungsprogramm sowie aus den Verkäufen von nicht mehr benötigten Immobilien geäufnet werden.

Im Herbst 2012 soll das Rüstungsprogramm 2012 mit dem Verpflichtungskredit für die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges vorgelegt werden. Zeitgleich – aber in einer separaten Vorlage – soll der Entwurf für ein TTE-Fonds-Gesetz unterbreitet werden.

Der Verpflichtungskredit wird mehrheitlich nach wie vor unterstützt. Das letzte Wort dürfte das Volk haben. Der TTE-Mini-Fonds (300 Mio.) ist auch im bürgerlichen Lager umstritten. Chancenreicher könnte der Fonds gemäss CVP-Vorschlag sein. Er läge in etwa in der gleichen Grössenordnung wie die beiden bisher existierenden Fonds: der Fonds für Eisenbahngrossprojekte und der Infrastrukturfonds.

**Wie weiter?**

Der neue Voranschlags- und Finanzplanungsprozess läuft bereits. Revidierte verlässliche Zahlen können aber noch nicht geliefert werden. Der Bundesrat hat noch nicht beschlossen, wie er in Sachen Sparprogramm weiterfahren will.

Er wird dies an einer der nächsten Sitzungen tun. Wahrscheinlich ist, dass die

Konsequenzen des BRB in den Finanzplan 14-16 (erscheint im August 12) aufgenommen werden. Von einem KAP spricht niemand mehr. Angesichts der Lagebeurteilung glaube ich nicht, dass ein KOP (mit Sparaufträgen) überflüssig wird.

Gefordert sind auch VBS und Armee: Nebst der Hauptvariante gem. Planungsbeschluss des Parlaments ist bis Ende September 2012 aufzuzeigen, welche Folgen der BRB für die Weiterentwicklung der Armee hat bzw. hätte. Der WEA-Zeitplan dürfte in etwa eingehalten werden. Allerdings gilt es zuvor noch eine Barriere zu überwinden: Die Volksabstimmung über die GSoA-Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht».

Die Probleme mit der Armee XXI und deren Weiterentwicklung (ES 08-11) haben eine wesentliche Ursache: Das Missverhältnis zwischen dem Leistungsprofil und den Finanzen.

Zu Recht wird daher von allen Verantwortlichen und von der Politik gefordert: Leistungsprofil und Finanzierung müssen im Gleichgewicht stehen. Umstritten ist, auf welchem Niveau.

**Position des Parlaments**

Den Auftrag an den Bundesrat beschloss das alte Parlament. Im neuen Parlament sind die Kräfteverhältnisse leicht zungunsten der Armee verschoben worden. Welches sind die Ursachen für das nicht gerade armeerfreundliche Bild? Warum gelingt

es uns nicht, unsere Ansichten im BR und im Parlament durchzusetzen?

Die Finanzen spielen sicher eine Rolle. Aber der Hauptgrund liegt tiefer: Gefährdungslage, wirksame Gegenmassnahmen und Rolle der Armee werden seit Jahren unterschiedlich beurteilt. Das lässt sich nur marginal beeinflussen.

**WEA ist Radrennen**

Mit diesem bildhaft-treffenden Vergleich charakterisiert der C VBS die Weiterentwicklung der Armee. Als ehemaliger «Gümmeler» erlaube ich mir eine Anpassung:

- Prolog – Bundesrat und VBS kämpften um die beste Startposition. (Kommissäre – SiK-S – griffen ein.)
- Startetappe – Bundesbeschluss des Parlaments (bürgerliche Teams siegten)
- Einrolletappen sind Bundesratsbeschlüsse (Geldmangel und ein [Um-]sturz beeinflussten das Konzept)
- Bergetappen – definitive Beschlüsse des Parlaments (das Rennen wird vor-entschieden, evtl. bereits entschieden)
- Königsetappe – Volksentscheid (kann nochmals alles ändern)

Dabei steht nicht die Einzelwertung, sondern der Mannschaftswettbewerb im Vordergrund. Für den Sieg genügt ein Vorsprung von einer Sekunde. (Politisch gesehen von einer Stimme.)

Unsere Massnahmen sind darauf auszurichten. 

**Der Ausgabenplafond der Armee im Zahlenvergleich**

*Begriffsdefinition:* Finanzwirksamer Aufwand + Investitionsausgaben der Verwaltungseinheiten Verteidigung + ar immobilien gemäss institutioneller Gliederung

*Armasuisse Immobilien machen ca. 10% des Betrages aus.*

*Kommentar:* Der Ausgabenplafond war im BG Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts und ist im Entwurf KOPG 12-13 gesetzlich festgehalten.

Zurzeit besteht ein gesetzliches Vakuum. Der Bundesrat hat den Plafond für die Jahre 2013-15 gestützt auf den Entwurf KOPG (Parlament trat wegen gutem Rechnungsergebnis nicht darauf ein) festgelegt.

Der Ausgabenplafond ist weder ein Mehrjahresbudget noch eine Kreditbewilligung. Er legt «nur» die Ausgabenobergrenze, nicht aber dessen untere Limite fest. Das Parlament ist diesbezüglich rechtlich frei. Eine gesetzliche Regelung gäbe dem Plafond erhöhte Legitimation.

Die Armee ist der einzige Bereich mit einem Ausgabenplafond. Es gibt ihn seit dem Stabilitätsprogramm 1998. Er ermöglicht – grundsätzlich die Übertragung von Kreditresten.

– die Anrechnung von Liquidationserlösen und Immobilien-Einnahmen in beschränktem Umfang (30 Mio./J)

– dem VBS innerhalb des Plafonds eine

beschränkte Handlungsfreiheit (Mittelverschiebungen).

Kreditreste entstehen, wenn die Ausgaben geringer ausfallen als der Plafond dies ermöglicht hätte. Die Summe der Kreditreste beträgt derzeit 897 Mio. Fr.

Kreditreste können auf Antrag des BR und/oder durch Beschluss des Parlaments übertragen werden. 2012 konnte bzw. durfte das VBS keine Kreditreste einsetzen. Der Bundesrat lehnte aus finanzpolitischen Überlegungen (Schuldenbremse!) eine Erhöhung des Armeeplafonds – geäufnet durch Kreditreste – ab. Im Legislaturfinanzplan 2013/15 sind mit der gleichen Begründung keine Kreditreste enthalten.

VA 2011	VA 2012	LFP 2013	LFP 2014	LFP 2015
4'652 <sup>1</sup>	4'353	4'432	4'485	4'515

<b>FP 15 BRB 24.5.12</b>
<b>4700 (ohne TTE: 4'400)</b>

Plafond VA-11 – LFP 15 ohne TTE; Plafond FP 15 inkl TTE (300 Mio); <sup>1</sup> Plafond VA 11 enthält Kreditreste von 330 Mio.