

# Finanzpolitische Fragezeichen

**Mit der Armeebotschaft 2017 werden dem Parlament erstmals fast sämtliche bedeutenden Verpflichtungskredite der Armee gleichzeitig beantragt. Damit wird die Gesamtsicht über die anstehenden Beschaffungen deutlich verbessert. Die Finanzierung künftiger Grossvorhaben bleibt unsicher.**

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Am 22. Februar 2017 verabschiedete der Bundesrat die Armeebotschaft 2017 zuhause des Parlaments. Insgesamt werden Verpflichtungskredite von 2,11 Mia. CHF beantragt. Nachdem letztes Jahr erstmals das Rüstungs- sowie das Immobilienprogramm VBS in einer gemeinsamen Botschaft behandelt wurden (siehe ASMZ Nr. 06/2016, S. 31–33), erfolgt dieses Jahr eine wichtige Ergänzung mit den «Rahmenkrediten zum Armeematerial». Damit überschreitet das gleichzeitig beantragte Kreditvolumen die Zwei-Milliarden-Grenze deutlich.

Die Details zu den einzelnen Krediten sowie den beantragten Vorhaben sind aus den nachfolgenden Tabellen ersichtlich. Das eigentliche Rüstungsprogramm geht gemäss Antrag des Bundesrats gegenüber dem fast rekordhohen Vorjahr (plangemäss) um knapp 450 Mio. CHF zurück. Das Immobilienprogramm VBS wird um rund 20% reduziert. Demgegenüber erhöhen sich die neuen Rahmenkredite für Armeematerial um etwas über 10%. Diese wurden bisher dem Parlament im Rahmen des Voranschlags unterbreitet und «nur» von den Finanzkommissionen vorberaten. Gleichzeitig haben auch einzelne Bezeichnungen geändert. Aus Gründen der Vergleichbarkeit behalten wir hier den veralteten Sammelbegriff «Materielle Sicherstellung der Armee (MSA)» noch bei.

## Ausfall BODLUV kompensiert?

Nach der überraschenden Sistierung des Projekts BODLUV sicherte Bundesrat Guy Parmelin dem Parlament zu, die ausfallende Investition (ca. 700 Mio. CHF) werde im Rüstungsprogramm 2017 durch andere Projekte kompensiert; «Bedarf sei genügend vorhanden.» In der Fragestunde während der Sommersession 2016 zählte er verschiedene Vorhaben auf, für welche die Beschaffungsreife 2017 erreicht werden könne (u. a. Werterhalt FLORAKO). Im Nachgang zum Sistierungsentscheid musste die Armee die Rüstungsplanung überarbeiten. Unter anderem gelang es, das Projekt Nutzungsverlängerung F/A-18 um ein Jahr vorzuziehen. Die laufenden Anpassungsarbeiten verunmöglichten es umgekehrt, in die Armeebotschaft 2017 einen Ausblick auf die grösseren Beschaffungs- und Bauvorhaben der nächsten vier Jahre aufzunehmen.

Betragsmässig ist diese Kompensation tatsächlich gelungen. Inhaltlich ergibt sich hingegen ein Fragezeichen: Die Munitionsbeschaffung im Umfang von 225 Mio. CHF ist eine klassische Nachbeschaffung, um Bestände aufzufüllen, die im Zuge von Sparmassnahmen früher abgebaut wurden. Das VBS gibt selber zu, dass dieser Kredit grundsätzlich auch über den dazu eigentlich vorgesehenen Rahmenkredit AMB (Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung) und nicht über das

Rüstungsprogramm hätte beantragt werden können. Man wolle aus begründungstaktischen Überlegungen nicht das AMB nur während eines Jahres aufbauschen (praktisch verdreifachen). Diskussionen darüber scheinen vordergründig müssig, weil letztlich neu alles in der gleichen Armeebotschaft verpackt ist. Es stellt sich jedoch die entscheidende Frage, was genau Rüstungsinvestitionen sind? Im Hinterkopf bleibt momentan die Vermutung, dass die Kompensation BODLUV nicht vollumfänglich gelungen sei.

## Was sind Rüstungsinvestitionen?

Noch 1995 lagen die Investitionsausgaben (Rüstungsausgaben) bei stolzen 52% der Betriebsausgaben. Seither sank dieser Anteil im Zuge unzähliger Sparmassnahmen des Bundes auf zeitweise unter 30%. Es folgten Stimmen, man müsse diesbezüglich wieder besser werden. Nun liest man in der Armeebotschaft 2017, «der Bundesrat beabsichtige, vom Zahlungsrahmen der Schweizer Armee rund 40% für Investitionen in Rüstung und Immobilien zu verwenden». Diese frohe Zielbotschaft hört man wohl; nur: Welches sind die Bezugsgrössen?

Noch vor wenigen Jahren war unbestritten, dass zu den Rüstungsinvestitionen einzig die Beschaffungsvorhaben der Rüstungsprogramme zählen. Nun öffnet der Bundesrat den Fokus und versteht darunter die «Investitionen in Rüstung und Immobilien». Fragt man im VBS nach, was denn nun die Rüstungsinvestitionen genau seien, so zählt man dazu neu nicht nur die Rüstungsprogramme, sondern auch noch die drei Kredite AEB, AMB und PEB (siehe Kasten), nicht jedoch das EIB. Die Armeepaner sind der Auffassung, auch das EIB gehöre zur finanziellen Gesamtauslegung im Rahmen der Armeebotschaft, weil damit Folgekosten einer Beschaffung offengelegt werden. Die Finanzfachleute im VBS neigen hingegen zur Auffassung, das EIB beinhalte Betriebskosten und gehöre da-

### Rüstungsprogramm 2017

Beschaffungsvorhaben	Ablieferung	Nutzungsdauer (bis)	Kosten (in Mio. CHF)
Verlängerung der Nutzungsdauer der Kampfflugzeuge F/A-18	2018–2022	2030	450
Warterhalt des Integrierten Funkaufklärungs- und Sendesystems	2018–2022	2035	175
Informatikkomponenten für das VBS im Rechenzentrum Campus	2018–2021	2027	50
Munition, Aufstockung der Bestände	2018–2024	2044	225
<b>Gesamtkredit Rüstungsprogramm 2017</b>			<b>900</b>

Quelle: Armeebotschaft 2017 (Zusammenfassung: ASMZ)

## Rahmenkredite für Armeematerial 2017

Abkürzung	Kreditbezeichnung	Budget 2017 (in Mio. CHF)	Ø 2011–2016 (in Mio. CHF)
AEB	Ausrüstungs- und Erneuerungsbedarf	421	361
AMB	Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung	156	93
PEB	Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung	173	114
<b>Total gemäss Armeebotschaft</b>		<b>750</b>	<b>568</b>
EIB	Ersatzmaterial und Instandhaltungsbedarf	505	576
<b>Total Materielle Sicherstellung der Armee (MSA)</b>		<b>1255</b>	<b>1144</b>

Quelle: Armeebotschaft 2017, Voranschlag Bund 2017

## Immobilienprogramm VBS 2017 (grössere Vorhaben)

Standort	Bauvorhaben	Umsetzung	Nutzungsdauer (bis)	Kosten (in Mio. CHF)
Emmen	Neubau Zentrum Luftfahrtsysteme	2018–2020	2045	57
Payerne	Neubau Brandausbildungszentrum Phenix	2018–2020	2050	31
Payerne	Sanierung Flugbetriebsflächen, 2. Etappe	2018–2022	2047	31
Diverse	Härtung Netzknoten für das Führungsnetz Schweiz, 3. Etappe	2018–2020	2035	27
Diverse	5 weitere einzeln spezifizierte grössere Vorhaben	2018–2020	2045	105
Diverse	Rahmenkredit (nicht einzeln spezifizierte kleinere Vorhaben)	2018–2022	offen	210
<b>Gesamtkredit Immobilienprogramm VBS 2017</b>				<b>461</b>

Quelle: Armeebotschaft 2017, (Zusammenfassung: ASMZ)

mit weder zu den Investitionen noch in die Armeebotschaft. Im Kommentar zur Staatsrechnung 2016 liest man schliesslich die Haltung der Eidg. Finanzverwaltung, «dass die Mittel für die Ausbildungs- und Munitionsbewirtschaftung in der Kontensicht dem Sach- und Betriebsaufwand und nicht dem Rüstungsaufwand zugerechnet werden»!

Es gibt zweifellos für alle genannten Sichtweisen vernünftige Gründe. Und wir wollen die Diskussion nicht noch verkomplizieren mit Abgrenzungen wie Kosten/Ausgaben, Verpflichtungskredit/Zahlungskredit, finanzwirksam/nicht finanzwirksam und Budget/Rechnung. Nach der erstgenannten (ältesten) Berechnungsmethode der Investitionsquote käme man 2017 noch auf 18% (inkl. Munition), nach der umfassendsten (geschönten) gemäss VBS aber auf 42%. Es ist deshalb dringend nötig, sich auf einen einheitlichen, ehrlichen Investitionsbegriff im Rüstungsbe- reich zu einigen, diesen konsequent zu verwenden und ihn auf einfache, transpa-

rente Weise der Politik sowie der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

### Investitionsspitzen: Wie finanzieren?

Die Karten werden sukzessive auf den Tisch gelegt: In den kommenden Jahren müssen mehrere Hauptsysteme der Schweizer Armee ganz oder teilweise ersetzt bzw. die Nutzung verlängert werden. Um das Jahr 2025 herum zeichnet sich ein eigentlicher Investitionsspeak ab. Einige Beispiele für künftige kostspielige Rüstungsbeschaffungen sind: Neues Kampfflugzeug, BODLUV, FIS Heer, Schützenpanzer 2000, Panzerhaubitze M109, Kampfschützenpanzer Leopard, Radschützenpanzer Piranha, Transporthelikopter 98, FLORAKO, taktisches Aufklärungssystem, Telekommunikations- und Informationssysteme. In der Armeebotschaft 2017 steht diesbezüglich, die Finanzierung werde «mit einem Armeebudget von 5 Mia. CHF eine beträchtli-

che Herausforderung». Und die Immobilien sind damit noch nicht angesprochen.

Auch wenn zweifellos nicht immer ein 1:1-Ersatz nötig ist und Kostenangaben zum heutigen Zeitpunkt praktisch nur spekulativ sind: Man müsste einmal den Mut haben, zumindest buchhalterisch die Rüstungsgüter sowie die Immobilien nach gängigen Standards zu unterhalten, abzuschreiben und dann offenzulegen, welche Investitions- und Betriebsmittel dadurch gebunden sind. Und dann müsste der «Masterplan New Generation» schonungslos aufzeigen, wie weit der aktuelle Zahlungsrahmen der Armee für neue Beschaffungen ausreicht, wie hoch ein neuer vierjähriger Zahlungsrahmen ab 2020 sein müsste und wo es allenfalls trotzdem Sonderfinanzierungen braucht. Behutsames Vortasten im Rahmen des aktuellen Finanzrahmens vermeidet zwar rote Köpfe, aber es untergräbt die dringend nötige Planungssicherheit.

### Schweizer Perfektionismus

Bleibt noch eine letzte Bemerkung zur Armeebotschaft 2017: Es ist unter anderem ein PEB-Kredit (ausdrücklich eine 1. Tranche!) von 10 Mio. CHF für die Evaluation eines neuen Kampfflugzeugs vorgesehen. Obwohl der Bericht der Expertengruppe und der Begleitgruppe zu diesem Vorhaben noch nicht vorliegt, wird der Kredit bereits jetzt beantragt. Dagegen ist nichts einzuwenden, damit man nach Vorlage der Ergebnisse noch dieses Jahr zügig mit der Beschaffungsvorbereitung beginnen kann. Aufhorchen lässt vielmehr, dass offenbar eine 2. Tranche PEB-Kredit latent im Raum steht.

Für die Gripen-Beschaffung (Ersatz Tiger) stand seinerzeit ein PEB-Kredit von 8 Mio. CHF zur Verfügung. Diese Evaluationsergebnisse sind kaum schon alle veraltet. KKdt Markus Gygax, der frühere Kdt Luftwaffe, stellte 2016 anlässlich einer Tagung von «Chance Schweiz» zu einem neuen Kampfflugzeug fest: «Man kennt die Anbieter, man kennt ihre Produkte und man kennt die Erfahrungen anderer Armeen. Da brauche es nicht noch jahrelange eigene Evaluationen der Schweiz». Man kann diesen konsequenten Gedankenanstoss auf andere Grossvorhaben der Schweizer Armee übertragen. Wollen wir wirklich schneller, kostengünstiger und ab Stange beschaffen, dann dürfen wir diesen Paradigmenwechsel nicht einfach zur Seite schieben. Schweizer Perfektionismus steht uns sonst nur im Weg. ■