

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

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 157 (1991)

**Heft:** 1

**Artikel:** Finanzieller Zwang zu mehr Wirksamkeit in Armee und EMD

**Autor:** Letsch, Bruno

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-60976>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

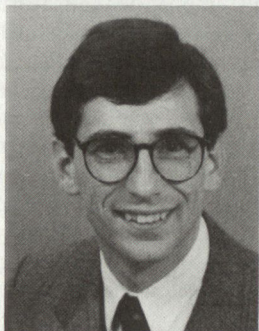
**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Finanzieller Zwang zu mehr Wirksamkeit in Armee und EMD

Bruno Letsch

Eine der wesentlichsten Aufgaben der Finanzpolitik muss es sein, die knappen Mittel nach Massgabe der aktuellen und insbesondere der zukünftigen Prioritäten auf die verschiedenen sich immer auch konkurrierenden Politikbereiche zu verteilen. Sie ist in diesem Sinne Mittel zum Zweck. Allzu häufig wird indessen versucht, die politischen Prioritäten selbst mit finanzpolitischen Instrumenten zu beeinflussen. So sind deutliche Tendenzen spürbar, die künftige Sicherheitspolitik durch die Hintertüre der Finanzpolitik zu präjudizieren.



Bruno Letsch, Bösbachstrasse 12, 3612 Steffisburg; lic. rer. pol.; Chef der Sektion Finanzbereiche im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste; Kdt Füs Stabskp 55.

## Ausgangslage

Obwohl die Ausgaben für die Landesverteidigung zwischen 1980 und 1990 um rund 60% zugenommen haben, pro Jahr um nominal 5% und real um 1% angestiegen sind, hat die relative Belastung des Bundeshaushaltes und der Gesamtwirtschaft weiter abgenommen. Im Jahre 1990 betragen die Ausgaben des Bundes zum Zwecke der militärischen und zivilen Landesverteidigung rund 5,7 Mrd. Fr. Mit einem Anteil von 19% entsprach dies dem zweitgrössten Ausgabenposten des Bundes. Die Militärausgaben beliefen sich damit auf rund 800 Fr. pro Kopf der Bevölkerung oder 1,8% des Bruttoinlandproduktes.

Im internationalen Vergleich nehmen sich diese Zahlen relativ bescheiden aus. Unter Berücksichtigung des nur schwer quantifizierbaren Beitrages des privaten Sektors können sie bestenfalls als durchschnittlich bezeichnet werden.

Trotz weltweit steigender Rüstungspotentiale und rasanter technologischer Innovations- und Kosten-

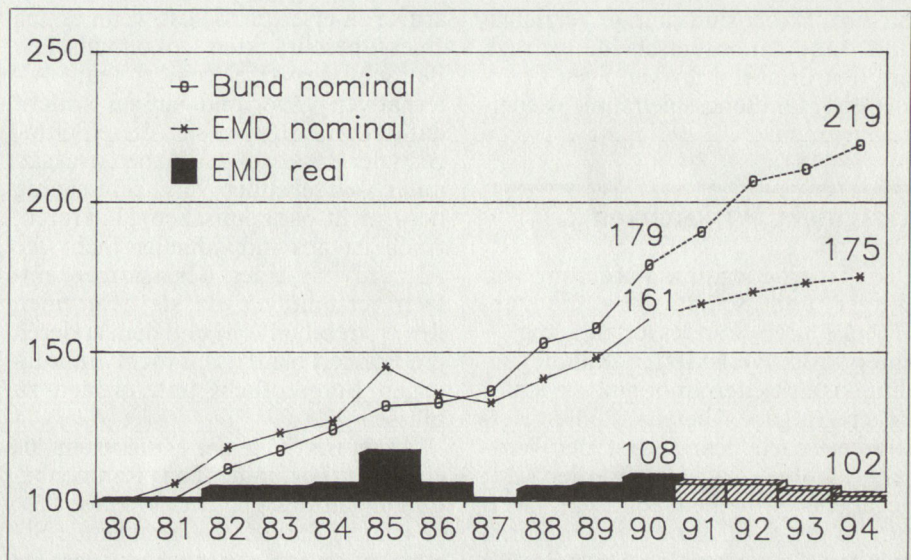
schübe erlaubte der relativ enge Wachstumsspielraum in der Vergangenheit die Deckung der dringendsten Ersatz- und Erneuerungsbedürfnisse zur Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit unserer Verteidigungsanstrengungen.

## Finanzieller Zwang ...

Angesichts des dynamischen Prozesses der sicherheits- und europapolitischen Umgestaltung in der jüngsten Vergangenheit einerseits sowie der deutlichen politischen und gesellschaftlichen Akzentverschiebungen in der Schweiz andererseits sind spürbare Auswirkungen auf die dem EMD zur Aufgabenerfüllung zugesprochenen finanziellen und personellen Mittel unausweichlich.

Der wiedererstarkende Glaube an die staatliche Machbarkeit, die weiter zunehmenden Forderungen an den modernen Leistungsstaat und die weitgehend dank überdurchschnittlichem Einnahmewachstum erzielten günstigen Rechnungsabschlüsse des Bundes in den letzten Jahren haben zu einer neuen Welle der Anspruchsinflation sowie zu einem Erschlaffen der Ausgabendisziplin geführt. Da anbietet sich die sogenannte Friedensdividende als willkommene Gelegenheit, die ausser Kontrolle geratene Ausgabenentwicklung wieder in den Griff zu bekommen.

So zeichnet sich mit dem Voranschlag 1991 und den Finanzplanzahlen 1992-94 ein eigentlicher Strukturbruch bei den Ausgaben des Eidg. Militärdepartementes ab. Bei einem nominalen Wachstum von rund 2% pro Jahr stehen real rückläufige Militärausgaben in Aussicht. Damit wer-



Entwicklung der Ausgaben Bund und EMD (1980 = 100)

den die Ausgaben des EMD von den weiterhin deutlich steigenden Gesamtausgaben des Bundes abgekoppelt. Die Betriebsausgaben (Personal-, Sachausgaben, Munition für die Ausbildung) sollen real, die Rüstungsausgaben (Bauten, Forschung und Entwicklung, Ausrüstung und Erneuerung, Rüstungsmaterial) auf dem Niveau von 1990 nominal eingefroren werden.

Der Handlungsspielraum für neue Investitionen wird spürbar kleiner, da einem realen Rückgang der Rüstungsausgaben von 15 – 20% bis 1995 weiterhin ein technologiebedingter Preisdruck auf der Kostenseite gegenübersteht. Noch ist die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges aus finanziellen Gründen nicht gefährdet, doch schon heute ist klar, dass viele in der Planung eingestellte Vorhaben erst viel später, nur in reduzierter Form oder gar nicht verwirklicht werden können.

Ähnliches gilt für die Betriebsausgaben. Denn auch hier ist in verschiedenen Bereichen ein realer Preisdruck vorhanden, der nicht mit dem Inflationsausgleich allein aufgefangen werden kann. Die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt, für das EMD je länger je mehr nicht nur eine finanzielle Restriktion, wirkt preistreibend im Lohnbereich. Höhere Technologie- und Unterhaltsintensität moderner Waffensysteme sowie zunehmender Erneuerungs- und Sanierungsaufwand bei den militärischen Anlagen führen zu einem steigenden Mittelbedarf. Auf Neues verzichten, um Altes bewahren zu können, ist aber langfristig die falsche Devise. Die technologische Überalterung der Armee muss verhindert werden. Eine umfassende Überprüfung der Prioritäten im Rahmen der militärischen Gesamtplanung tut not. Dabei sind mutige Verzichts- und Liquidationsentscheide gefragt, um den dringend notwendigen finanziellen Handlungsspielraum wiederzugewinnen.

### ... zu mehr Wirksamkeit ...

Es ist eine legitime Forderung von Bürger und Soldat, dass die zum Zwecke der Landesverteidigung – einer trotz veränderter Rahmenbedingungen weiterhin originären staatlichen Aufgabe – bereitgestellten Ressourcen nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden. Der gegebene sicherheitspolitische Auftrag ist mit möglichst wenig Mitteln zu erfüllen. Dieser sowohl allgemein gültige als auch sehr vage Grundsatz wird

allerdings häufig erst dann handlungsbestimmend, wenn die verfügbaren Ressourcen knapp werden. Gerade die Armee und das EMD tun sich aber schwer, den Zweck und die Wirksamkeit ihres Handelns nach mess- und vergleichbaren Kriterien darzulegen. Dies liegt teilweise in der Natur der Sache, gibt es doch für die Bereitstellung dieses klassischen öffentlichen Gutes keinen Marktpreis, keine jährliche Erfolgsrechnung, die Aufwand und Ertrag ausweist. Trotzdem dürfen die praktischen Schwierigkeiten nicht als Unterlassungsgrund zum Versuch dazu dienen.

Nur durch frühzeitigen Einbezug von Kosten-Nutzen-Betrachtungen sowie durch Auf- und Ausbau von Controlling-Instrumenten auf allen Stufen kann der wirtschaftlichere Einsatz der knappen Mittel sichergestellt werden. Sowohl bei neuen als auch bei eingeführten Waffensystemen, Anlagen und Objekten ist konsequenter nach deren Grenznutzen im Rahmen des Gesamtsystems Armee im Vergleich zu den beanspruchten Mitteln zu fragen. In diese Betrachtungen sind vermehrt auch die Ressourcen einzubeziehen, über die Armee und EMD im Rahmen des Milizsystems hoheitlich verfügen können, deren Kosten sich im Budget des EMD aber nur sehr beschränkt niederschlagen und deshalb in Entscheidungsprozessen tendenziell vernachlässigt werden.

### ... in Armee ...

Gerade von ökonomischer Seite wird in jüngster Zeit wiederholt die Meinung vertreten, das Milizsystem sei durch ein weniger teures und weniger nachteiliges System einer Berufsarmee zu ersetzen. Selbst wenn es aus einer beschränkten ökonomischen Betrachtungsweise weniger teure Alternativen gäbe, und einiges spricht dafür, konzentrieren sich diese Beiträge in der Regel auf den Arbeitseinsatz, unter weitgehender Vernachlässigung der nicht-ökonomischen Faktoren. Auch ist aus individueller Sicht die Attraktivität einer Berufsarmee einfach verständlich, da sie dem einen den erstrebten Beruf und dem anderen die Freiheit bietet, sich nicht einer lästigen Bürgerpflicht unterordnen zu müssen.

Akzeptiert man das Milizsystem als eine der bestimmenden Rahmenbedingungen des Projekts «Armee 95», so geht es darum, das bestehende System zu optimieren. Insbesondere im Ausbildungsbereich dürften viele der

zur Diskussion stehenden Massnahmen sowohl die militärische als auch die geamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen, bei einigen werden Zielkonflikte allerdings unausweichlich sein. Der Einbezug aller Beteiligten ist notwendig. Dabei hat die Besinnung auf die gemeinsamen wesentlichen Zielsetzungen und weniger das gegenseitige Übertreffen an Originalität der Ideen im Vordergrund zu stehen.

Indessen ist gewiss, dass trotz der Bestandesreduktion um rund ein Drittel die externen Kosten der Armee nicht im gleichen Ausmass reduziert werden. Solange die Gesamtdienstzeit unverändert bleibt, findet im Normalfall die grosse Entlastung der Wirtschaft nicht statt.

Auch die Armee 95 wird vielen Bürgern zu teuer, manchem Milizsoldaten gleichzeitig aber zu schlecht ausgerüstet sein.

Für den Bund wird die Armee 95 eine billigere Armee als die Armee des Jahres 1990, ganz einfach deshalb, weil real weniger finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die bestandesmässig bedingten Einsparungen bei den Verwaltungs- und Betriebsausgaben, bei der materiellen und baulichen Kriegsinfrastruktur oder bei der persönlichen Ausrüstung und Bewaffnung reichen nicht aus, um diesen Rückgang auszugleichen. Weitere Massnahmen werden sich aufdrängen, wie beispielsweise die Reduktion der militärischen Anforderungen in den Pflichtenheften, der Verzicht auf Militarisierung oder Helvetisierung von Standardprodukten, der Verzicht auf risikoreiche, hochkomplexe Eigenentwicklungen, die Reduktion des Beschaffungsumfanges, der Verzicht auf KAWEST-Programme, die Reduktion der Verfügbarkeit oder des Logistikumfangs, die Reduktion der Nutzungsintensität oder die vorzeitige Liquidation von Waffensystemen oder Geräten.

Die Armee 95 wird deshalb keine bestandesmässig kleine, dafür aber kapitalintensive, teure High-Tech-Armee sein. Sie wird wohl neben weniger Fett auch weniger Muskeln haben. Die Gleichung kann daher nur dann aufgehen, wenn in Zukunft auf geringem Bedrohungsniveau relativ gleichviel, absolut aber weniger Sicherheit produziert werden muss als heute.

### ... und EMD

Eine kleinere Armee einerseits sowie real rückläufige Militärausgaben andererseits müssen zwangsläufig zu

**Ausgaben des EMD (Stand 30.11.1990)**

	B 1990 <sup>1</sup>		B 1991		P 1992		P 1993		P 1994	
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
<b>Ausgaben EMD</b>	5090		5243	+3,0%	5369	+2,4%	5453	+1,6%	5510	+1,0%
in % der Bundesausgaben	16,4%		15,8%		14,9%		14,9%		14,4%	
<b>Betriebsausgaben</b>	2297		2463	+7,2%	2559	+3,9%	2643	+3,3%	2710	+2,5%
- Personalausgaben	1058		1158	+9,4%	1222	+5,5%	1265	+3,5%	1303	+3,0%
- Sachausgaben	1005		1059	+5,4%	1085	+2,6%	1116	+2,9%	1144	+2,5%
- Munition für die Ausbildung	234		246	+5,1%	252	+2,0%	262	+4,0%	263	+0,4%
<b>Rüstungsausgaben</b>	2793		2780	-0,5%	2810	+1,1%	2810	+0,0%	2800	-0,4%
- Bauten	355		370	+4,2%	355	-4,1%	350	-1,4%	350	+0,0%
- FEVP <sup>2</sup>	165		175	+6,1%	175	+0,0%	175	+0,0%	175	+0,0%
- AEB <sup>3</sup>	487		508	+4,2%	510	+2,0%	520	+2,0%	530	+1,9%
- Rüstungsmaterial	1786		1727	-3,3%	1770	+2,5%	1765	-0,3%	1745	-1,1%

<sup>1</sup>B = Budget / P = Planung; <sup>2</sup>Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramme; <sup>3</sup>Persönliche Ausrüstung und Erneuerungsbedarf

personellen und finanziellen Einsparungen in verschiedensten Bereichen des EMD führen, nicht nur bei den Rüstungsbetrieben. Obwohl diese Entlastungen erst mittelfristig wirksam werden, besteht auch im Verwaltungsbereich ein strategischer Handlungsbedarf. Massnahmen zur effizienteren Leistungserstellung und zum selektiven Leistungsabbau sind nötig. Auch hier braucht es Mut und Hartnäckigkeit angesichts der Trägheit des Verwaltungsapparates. Lange Ent-

scheidungswege, nicht integral abgegrenzte Verantwortungsbereiche, zuviel Verwaltungs- und zuwenig Führungskompetenz führen zu Doppelspurigkeiten, Widersprüchen sowie beträchtlichen Reibungs- und Effizienzverlusten. Dabei steht es im EMD diesbezüglich sicher nicht schlechter als in anderen Departementen. Allerdings werden sich in Zukunft noch mehr Stellen um das gleiche Stück des kleiner werdenden Kuchens streiten.

Aber auch übergeordnete politische Zielsetzungen stehen häufig im Widerspruch zu Forderungen nach vermehrtem unternehmerischem und betriebswirtschaftlichem Handeln im EMD. Fragwürdig beispielsweise werden etwa Auflagen regional- oder strukturpolitischer Natur, wenn sie dazu zwingen, betriebswirtschaftlich ineffiziente Strukturen zu erhalten, deren volkswirtschaftlicher Nutzen alles andere als gesichert ist. In solchen Fällen wäre wohl eher das ordentliche regional- oder strukturpolitische Instrumentarium des Bundes einzusetzen. Umgekehrt wird sich das EMD auch darauf einstellen müssen, in Zukunft vermehrt durch die Armee verursachte externe Kosten abzugelten. Indessen sollte das eine vom anderen getrennt betrachtet werden.

**GENERAL HERZOG STIFTUNG**

**Preisausschreibung**

Im Jahre 1889 wurde an General Herzog von einigen Artillerieoffizieren die Summe von 12 000 Franken mit folgender Zweckumschreibung übergeben: «Die Zinsen dieses Kapitals sollen der freiwilligen Arbeit unseres Offizierskorps an der Hebung seines Könnens in Theorie und Praxis zugute kommen.» Der Bundesrat hat – nach der Übergabe der Stiftung von den Erben an das Eidgenössische Militärdepartement im Jahre 1954 – präzise Stiftungsbedingungen umschrieben.

Die Stiftung bezweckt die Förderung der ausserdienstlichen Tätigkeit der schweizerischen Artillerieoffiziere, ferner diejenige der Artillerie-Vereine sowie der Publikationen von guten Bearbeitungen artilleristischer Probleme durch schweizerische Artillerieoffiziere.

Vom Stiftungsvermögen, das in der Zwischenzeit auf 140 000 Franken angewachsen ist, muss ein Betrag von 70 000 Franken als unantastbarer Fonds ausgeschieden werden.

Der neue Stiftungsrat, bestehend aus drei Art Of der Ost-, Zentral- und Westschweiz, hat sich zum Ziel gesetzt,

die GENERAL HERZOG STIFTUNG im Offizierskreis vermehrt bekannt zu machen und dazu für das laufende Jahr für die Publikation einer guten Bearbeitung eines artilleristischen Problems einen Preis von 3000 Franken auszuschreiben.

**Preisausschreibung – Artilleristische Veröffentlichung**

Der Stiftungsrat der GENERAL HERZOG STIFTUNG setzt für eine von einem Art Of verfasste Veröffentlichung über ein artilleristisches Thema einen Preis von 3000 Franken aus. Der Stiftungsrat entscheidet über die Preisabgabe endgültig; er behält sich allenfalls auch vor, den Preis aufzuteilen oder auf die Abgabe gar zu verzichten. Über den Wettbewerb wird keine Korrespondenz geführt.

Die Unterlagen zur Ausschreibung müssen bis 15. Februar 1991 dem Präsidenten des Stiftungsrates, Oberst Max Straub, General Willestrasse 46, 8706 Feldmeilen, zugestellt werden.

**Schlussfolgerungen**

Noch besteht kein Grund für eine einseitige finanzielle Abrüstung der Schweiz oder dazu, auch noch zu einem sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer zu werden. Ein weiterer Abbau der Militärausgaben darf nur im internationalen Gleichschritt erfolgen, soll er die Glaubwürdigkeit unserer Verteidigungsanstrengungen nicht aushöhlen.

Eine sicherheitspolitisch gerechtfertigte Anpassung der Ausgaben des EMD ist nicht nur Zwang zum wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz, sondern Chance und Herausforderung zugleich, Strukturen in Armee und Verwaltung den künftigen Anforderungen anzupassen und den notwendigen finanziellen Handlungsspielraum wiederzugewinnen. ■