



Bern, Datum der digitalen Signatur

An den Bundesrat



Aussprachepapier

Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit

1 Ausgangslage

Mit der Reform «Armee XXI» im Jahr 2004 wurde die Armee auf die wahrscheinlichsten, sprich die subsidiären Einsätze ausgerichtet. Die Verteidigungsfähigkeit wurde seither nur noch als Kompetenz erhalten. Gleichzeitig musste die Armee aufgrund der knappen Bundesfinanzen priorisieren und konnte Systeme nicht erneuern resp. die Truppe nicht mehr vollständig ausrüsten. Aktuell kann nur rund ein Drittel der Armee für die Verteidigung ausgerüstet werden. Die Bevorratung an Munition ist auf die Ausbildung ausgerichtet. Viele der Systeme sind bereits am Ende des Lebensweges und müssen ersetzt werden.

Die Sicherheitslage in Europa und somit auch für die Schweiz hat sich insbesondere seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Frühjahr 2022 negativ entwickelt. Zudem haben die Spannungen zwischen den Grossmächten zugenommen. Im letzten halben Jahr hat sich die Sicherheitslage signifikant weiter verschlechtert, nicht nur in der Ukraine, sondern auch hinsichtlich der Konflikte im Nahen Osten (insbes. Gaza/Israel und Israel/Iran). Sorgen bereiten auch der schleichende Staatszerfall und die wachsende dschihadistische Bedrohung in Nordafrika und der Sahelzone sowie das Verhältnis zwischen China und Taiwan.

Auf dem europäischen Kontinent stellt der Angriff Russlands auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 eine Zäsur und Rückkehr zur Machtpolitik dar. Mit der Umstellung auf eine Kriegswirtschaft, unterstrichen durch die Ernennung des bisherigen Wirtschaftsministers zum Verteidigungsminister, der gesteigerten Rekrutierung, der Produktion von Kriegsgütern sowie einer zunehmend NATO- und europafeindlichen Rhetorik im eigenen Land bereitet Russland die Vergrösserung seines Einflussgebietes vor. Damit verbunden wäre eine Destabilisierung Europas und wahrscheinlich seine erneute Teilung.

Gemäss einem Szenario, das in NATO-Kreisen wiederholt diskutiert wird, würde ein wiedergewählter Donald J. Trump nicht nur US-Truppen von Europa abziehen, sondern auch der Ukraine die für sie so wichtige Militärhilfe entziehen. Die ukrainischen Truppen müssten in der Folge nach wenigen Monaten kapitulieren und Russland könnte in Kiew eine neue Regierung einsetzen. Nach konservativen Schätzungen könnte dies bis zu fünf Millionen Flüchtlinge nach Westeuropa auslösen. Eine durch Russland orchestrierte Destabilisierung des Westbalkans würde zusätzliche Flüchtlinge nach Westeuropa bringen. Gleichzeitig würden durch Regimewechsel in Afrika



weitere Flüchtlingsströme von Süden nach Norden ausgelöst. Zusätzlich zu den bereits heute stattfindenden Beeinflussungsoperationen, Cyberangriffen und dem diplomatischen Druck würde mit einer Rückkehr des islamistischen Terrorismus in Europa und gezielten Versorgungsengpässen wichtiger Güter das politische System in Europa bis zu einem möglichen Bruch strapaziert.

Eine solche Lageentwicklung wäre je nach Quelle in drei (Schätzung von Estland) oder fünf bis acht Jahren (Schätzung von Deutschland) möglich. In einer solchen Lage muss die Schweiz glaubwürdig darlegen können, dass sie gewillt und bereit ist, die eigene Souveränität zu verteidigen. Nur mit resilienten und durchhaltefähigen Infrastrukturen sowie einem glaubwürdigen militärischen Schutz der Souveränität am Boden, in der Luft sowie im Cyberraum ist dies möglich.

Um auf dieses Szenario vorbereitet zu sein, muss die Verteidigungsfähigkeit bis spätestens Ende der 2020er-Jahre wiederhergestellt sein. Ein erster, minimaler Schritt würde rund 13 Milliarden Franken für Ausrüstung sowie 2 Milliarden Franken für Munitionsbevorratung kosten. Mit der geplanten Budgeterhöhung auf 1 Prozent des BIP bis 2035 würde die Umsetzung bis 2040 dauern.

Die meisten europäischen Staaten planen einen Ausbau der militärischen Kapazitäten. Die Unsicherheit über das künftige Engagement der USA in Europa macht dies dringend nötig, gerade weil der Krieg gegen die Ukraine die sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den USA deutlich belegt. Viele europäische Länder haben die verschärften Bedrohungen erkannt und ihre Verteidigungsbudgets bereits massgeblich erhöht (mind. auf 2 Prozent des BIP) oder angekündigt, dies zu tun.

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2021 und im Zusatzbericht vom September 2022 zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine sowie in den Grundlagenpapieren zur Zukunft der Luftverteidigung, zur Modernisierung der Bodentruppen und zur Verstärkung der Cyberabwehr werden die in Zukunft notwendigen Fähigkeiten der Armee beschrieben. Die Krise in der Ukraine und die aktuelle geopolitische Entwicklung bestätigen, die in den vorerwähnten Berichten eingeschlagene Strategie. Gestützt auf diese Grundlagenberichte und die sicherheitspolitischen Ziele hat das VBS die Investitionen der Armee priorisiert und auf die Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit ausgerichtet. Jedoch braucht es namhafte Mehrmittel, um die Fähigkeitslücken rasch zu schliessen, die Armee vollständig auszurüsten und sie zu modernisieren.

Die eidgenössischen Räte haben zunächst eine schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben auf mindestens 1 Prozent des BIP bis 2030 beschlossen (Motionen 22.3367 und 22.3374). Der Bundesrat beabsichtigt dagegen wegen des Bereinigungsbedarfs im Bundeshaushalt 1 Prozent des BIP bis 2035 zu erreichen. Das Parlament hat am 21. Dezember 2023 dem auf diesem Ziel basierenden Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025-2027 zugestimmt.

Der Bundesrat hat dem Parlament mit der Armeebotschaft 2024 unter anderem die Eckwerte zur Ausrichtung der Armee bis 2035, das Rüstungsprogramm 2024 und den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028 vorgelegt. Er unterbreitet damit dem Parlament die Grundlagen für die Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Armee.



Der Ständerat hat am 3. Juni 2024 den Eckwerten zur Ausrichtung der Armee bis 2035 zugestimmt. Er hat zudem das Rüstungsprogramm 2024 mit einem zusätzlichen Verpflichtungskredit über 660 Millionen Franken für den Kauf von Mitteln der bodengestützten Luftverteidigung mittlerer Reichweite ergänzt. Weiter hat er eine Erhöhung des Zahlungsrahmens der Armee 2025-2028 um 4 Milliarden Franken auf 29,8 Milliarden Franken und eine Kompensation der finanziellen Mittel beschlossen. Er will damit 1 Prozent des BIP bereits 2030 erreichen. Die Motionen 24.3077 und 24.3467 zielen in die gleiche Richtung.

Die Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats (FK-N) und der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SiK-N) ist den Beschlüssen des Ständerates, mit Ausnahme des Vorschlags zur Gegenfinanzierung, am 13. respektive am 17. Juni 2024 gefolgt. Das VBS (ev. der Bundesrat) wurde beauftragt, der SiK-N bis zur nächsten Kommissionssitzung vom 12./13. August 2024 mehrheitsfähige Varianten zu unterbreiten, die eine Kompensation der 4 Milliarden Franken zur Erhöhung des Zahlungsrahmens vorsehen (Art. 1a und 1b des Bundesbeschlusses).

2 Problem: Finanzierung von Ausgabenspitzen

Die Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Armee ist dringlich. Dies hängt zunächst mit der hohen Dynamik der geschilderten geopolitischen Entwicklungen und ihrem Einfluss auf die Sicherheitslage zusammen. Die Folge ist, dass der Armee das fehlende Rüstungs- und Armeematerial rascher als bisher geplant zur Verfügung stehen muss. Hinzu kommen weitere Faktoren: Auf dem internationalen Rüstungsmarkt besteht ein Nachfrageüberhang, der vermehrt zu längeren Wartezeiten führt. Es ist davon auszugehen, dass diese Knappheit der verfügbaren Rüstungsgüter über längere Zeit andauern wird. Die Schweiz geniesst als kleines Land und Nicht-Mitglied der NATO und der EU keine Priorität bei der Abwicklung von Aufträgen. Je früher die Schweiz ihre Bestellungen platzieren kann, desto grösser ist die Chance, die entsprechenden Güter zeitnah zu erhalten.

Soll die Verteidigungsfähigkeit rasch wiederhergestellt werden, sind Ausgabenspitzen zu Beginn der Wiederaufbauphase unvermeidbar. Es geht dabei insgesamt nicht um eine im Grundsatz von einer Parlamentsmehrheit gestützte Erhöhung der Ausgaben, sondern um ein zeitliches Vorziehen eines Teils dieser Ausgaben, der später durch Minderausgaben kompensiert werden soll. Die Abdeckung dieser Ausgabenspitzen ist angesichts der gesamten Finanzbelastung des Bundes und unter Beachtung der Grundsätze der Schuldenbremse nicht über den ordentlichen Haushalt möglich. Auch eine Finanzierung über ausserordentliche Ausgaben im Sinne von Artikel 126 Absatz 3 der Bundesverfassung ist nach Auffassung des EFD (EFV) nicht möglich, da die entsprechenden Voraussetzungen (im vorliegenden Fall: nicht steuerbare Entwicklung) nicht erfüllt seien.

Der Wille des Parlaments zur Erhöhung der Armeeausgaben wurde mehrmals bekräftigt. Das Parlament erwartet vom Bundesrat Lösungen zur Deckung der kurzfristigen Zahlungsspitzen.

Bundesrat und Parlament haben bereits diverse Lösungen diskutiert, so namentlich die Finanzierung über den ausserordentlichen Haushalt, mit Mehreinnahmen oder



mittels Kompensation in anderen Aufgabenbereichen des Bundes. Diese Ideen waren bisher nicht mehrheitsfähig.

Das VBS unterbreitet vorliegend einen Lösungsansatz, welcher der Armee kurzfristig mehr Mittel zur Verfügung stellt und die Vorgaben der Schuldenbremse einhält.

3 Lösungsvorschlag

3.1 Lösung aus finanztechnischer Sicht

Das VBS schlägt die Bildung eines Armeefonds vor, der im Sinne einer Übergangslösung während der kritischen Phase Finanzmittel zur Verfügung stellt. Auf diese Weise wird erreicht, die kurzfristigen Ausgabenspitzen zu brechen, ohne dass der ordentliche Bundeshaushalt stärker belastet wird oder in anderen Aufgabengebieten des Bundes Kürzungen nötig sind. Die durch den Fonds bereitgestellten zusätzlichen Mittel sollen das ordentliche Armeebudget ergänzen.

Der Fonds wird vorrangig aus Tresoreriedarlehen gespeist. Als weitere Quellen kommen Mittel aus dem ordentlichen Armeebudget durch unterjährige Kreditverschiebungen sowie punktuell aus ordentlichen Einnahmen (siehe dazu nächste Ziffer) hinzu.

Die Tresoreriedarlehen werden auf 10 Milliarden Franken begrenzt, bis längstens 2035 gewährt und müssen bis 2045 zurückbezahlt werden. Der Armeefonds wird entsprechend befristet bis zum Abschluss der Jahresrechnung 2045. Allfällige Restmittel fliessen an die Bundeskasse zurück.

Beim vorgeschlagenen Fonds handelt es sich um einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung. Die Entnahmen werden durch die Bundesversammlung im Rahmen der Beschlüsse zum Voranschlag festgelegt und die Rechnung ist durch die Bundesversammlung zu genehmigen.

Die Finanzierung über den Fonds mit Hilfe von Tresoreriedarlehen unterliegt nicht der Schuldenbremse.¹ Der Schuldenbremse-Mechanismus wirkt nur indirekt: Unter der Bedingung, dass die Rückzahlung der Tresoreriegelder gesichert ist, ist die Wirksamkeit der Schuldenbremse gewährleistet.²

Der Bundesrat ist in der Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse der Frage nachgegangen, inwiefern Tresoreriedarlehen im Lichte der Schuldenentwicklung problematisch sind. Solche Darlehen werden nicht über die Finanzierungsrechnung abgewickelt, führen aber trotzdem zu einem Mittelabfluss und zu einer Erhöhung der Bruttoschulden. Trotzdem kam der Bundesrat zum Schluss, damit seien keine besonderen Risiken für die Verschuldung verbunden und die Schuldenbremse müsse nicht durch entsprechende Bestimmungen ergänzt werden, solange die relevanten Spezialgesetze gewährleisten, dass die Darlehen vollumfänglich zurückbezahlt werden.³ Bei der rechtlichen Umsetzung wird dafür zu sorgen sein, dass entsprechende Garantien vorhanden sind.

¹ Andreas Lienhard/August Mächler/Agata Zielniewicz, *Öffentliches Finanzrecht*, Bern 2017, S. 89

² Klaus Vallender, *Schuldenbremse Bund*, in David Waldmeier/Beatrice Mäder, *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz*, Bern 2015, S. 40, Fn. 136

³ Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (FHG-Revision) vom 19. September 2008, BBl 2008 8491, 8497



3.2 Rechtliche Umsetzung

Zur Errichtung des Fonds und für die Festlegung der entsprechenden Modalitäten muss ein Gesetz über die Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit ausgearbeitet werden.

Das Gesetz hat zunächst die Speisung des Fonds zu regeln. Im Vordergrund stehen dabei die Randbedingungen für das Tresoreriedarlehen. Ferner sind die weiteren Speisungsquellen zu definieren. Dazu gehört auch festzulegen, inwiefern bestimmte ordentliche Einnahmen in den Fonds fließen sollen (z.B. Erlöse aus dem Verkauf von Armeematerial, aus der Ausserdienststellung von Systemen, aus Immobilienverkäufen oder aus Einsparungen im Eigenbereich der Armee).

Zu bestimmen sind weiter die Rechnungsmodalitäten und der Ablauf der Berichterstattung.

Schliesslich muss Klarheit geschaffen werden hinsichtlich des Vorgehens und der Zuständigkeiten bei Entnahmen aus dem Fonds und namentlich in Bezug auf die Modalitäten der Rückzahlung.

In Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) sind technische Fragen insbesondere zu den Themen Sonderrechnung oder Abgrenzung zum ordentlichen Armeebudget zu klären.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgängig skizzierte Idee würde zu befristeten zusätzlichen Schulden des Bundes von höchstens 10 Milliarden Franken führen. Diese würden jedoch sukzessive vollständig zurückbezahlt. Mit dieser Lösung hätte die Armee kurz- bis mittelfristig mehr Mittel zur Verfügung und die Schuldenbremse würde eingehalten. Die Schulden des Bundeshaushalts blieben dadurch per Saldo unverändert.

5 Rechtliche Auswirkungen

Das Vorgehen macht den Erlass eines neuen Gesetzes nötig, damit die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind.

Gestützt auf Artikel 3a des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) kann im vorliegenden Fall auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, weil das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft. Zudem kann auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, da sich das Parlament bereits bei der Beratung des Zahlungsrahmens der Armee 2025-2028 zum Finanzbedarf der Armee geäußert hat. Es sind deshalb keine neuen Erkenntnisse zu erwarten.

6 Konsultationen

Aufgrund der Dringlichkeit und Vertraulichkeit des Geschäfts wurde eine verkürzte Ämterkonsultation beim Bundeskanzler und allen GS der Departemente durchgeführt.

Resultat der ÄK...

Die SiK-N hat am 17. Juni 2024 die Armeebotschaft 2024 beraten (vgl. oben). Sie hat die Beratung über den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028 sistiert und das VBS



(ev. den Bundesrat) beauftragt, für die Sitzung vom 12./13. August 2024 Vorschläge zur Finanzierung der zusätzlichen 4 Milliarden Franken zu unterbreiten. Der Bundesrat hat noch vor den Sommerferien eine Aussprache zu führen, da seine nächste Sitzung erst nach der Sitzung der SiK-N angesetzt ist.

7 Weiteres Vorgehen

Das VBS soll vom Bundesrat beauftragt werden, zusammen mit dem EFD eine gesetzliche Grundlage zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit auszuarbeiten und dem Bundesrat bis im August 2024 vorzulegen.

Zudem soll das VBS ermächtigt werden, den im vorliegenden Aussprachepapier dargelegten Lösungsansatz zur Erhöhung der finanziellen Mittel für die Armee der SiK-N in Erfüllung des Auftrags vom 17. Juni 2024 im Hinblick auf deren Sitzung vom 12./13. August 2024 in Berichtsform einzureichen.

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier und vom weiteren Vorgehen Kenntnis zu nehmen und eine Aussprache zu führen.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Viola Amherd

Beilage:
Entwurf des Beschlussdispositivs

Zum Mitbericht an:
alle anderen Departemente und BK