



Notiz

Datum: 12. Juni 2024
Für: FK-N
Kopie an: EFV, DEZA, SECO, GS-VBS und Verteidigung

Armeebotschaft 2024: Bericht der Verwaltung im Zusammenhang mit dem Beschluss des Ständerats zur Erhöhung des Zahlungsrahmens inkl. Kompensation

1 Ausgangslage

Die FK-N hat an ihrer Sitzung vom 6. Juni 2024 die Beratung des Zahlungsrahmen des Armee 2025-28 sistiert und der Verwaltung verschiedene Aufträge erteilt, welche mit dem vorliegenden Bericht erfüllt werden.

1.1 Beschluss Ständerat

Die Aufträge gründen im Beschluss des Ständerats vom 3. Juni 2024, den Zahlungsrahmen der Armee 2025-2028 von 25,8 auf 29,8 Milliarden zu erhöhen (+4 Milliarden). Die zusätzlichen Mittel sollen für Rüstungsgüter verwendet und wie folgt kompensiert werden:

Art. 1a (neu) im Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen der Armee 2025–2028:

Die gemäss Zahlungsrahmen nach Art. 1 zur Verfügung stehenden Mittel abzüglich 25,8 Milliarden Franken sind vollumfänglich für Rüstungsaufwand und -investitionen zu verwenden und werden kompensiert (Richtwerte):

- a) zu 50 Prozent bei der Internationalen Zusammenarbeit;
- b) zu 15 Prozent im Eigenbereich bzw. Betriebsaufwand der Gruppe Verteidigung und der Armasuisse im VBS;
- c) zu 35 Prozent in den übrigen Verwaltungseinheiten, insbesondere beim Personalaufwand sowie bei den wiederkehrenden Finanzbeschlüssen von erheblicher Tragweite.

1.2 Aufträge FK-N

Die FK-N bat die Verwaltung darzulegen, welche Konsequenzen die vom Ständerat beschlossenen Kompensationen im Budget 2025 respektive im Finanzplan der darauffolgenden Jahre haben.

Insbesondere sei darzulegen:

1. was die Formulierung «35 Prozent in den übrigen Verwaltungseinheiten, insbesondere beim Personalaufwand sowie bei den wiederkehrenden Finanzbeschlüssen von erheblicher Tragweite» für den Bundeshaushalt bedeutet, konkret welche Bereiche in welchem Umfang von Kürzungen betroffen wären [vgl. Ziff. 2 des Berichts];
2. was eine Kürzung um rund 20% bei der internationalen Zusammenarbeit für Auswirkungen nicht zuletzt auf die Migrationsbewegungen und damit auf die Sicherheitslage in einem internationalen Kontext hätte [vgl. Ziff. 3 des Berichts];

- ob die Kürzungen im Eigenbereich bzw. Betriebsaufwand der Gruppe Verteidigung und der Armasuisse im VBS im Umfang von 15 Prozent nicht das mit der Erhöhung verfolgte Ziel gleich wieder zunichte machen würden [vgl. Ziff. 2 des Berichts].

Weiter wurde die Verwaltung beauftragt, eine Variante aufzuzeigen, wie eine alternative Finanzierung durch eine befristete Erhöhung des Anteils des Bundes an der direkten Bundessteuer aus den Gewinnsteuern von juristischen Personen ausgestaltet werden könnte, insbesondere welche rechtlichen Grundlagen hierfür angepasst werden müssten und in welchem Zeitraum dies realisiert werden könnte [vgl. Ziff. 4 des Berichts].

Schliesslich sei die Ausgabenentwicklung in den Bereichen *Entwicklungshilfe, Bildung und Forschung, Landwirtschaft und Ernährung, Militärische Landesverteidigung* sowie im Eigenbereich in den vergangenen rund 20 Jahren aufzuzeigen inkl. der im Bereich Entwicklungshilfe beantragten Nachtragskredite [vgl. Ziff. 5 des Berichts].

2 Auswirkungen von Art. 1a des Bundesbeschlusses zum Zahlungsrahmen für die Armee 2025-2028 in der Fassung des Ständerates

2.1 Umsetzungsbeispiel und Kompensation in den entsprechenden Bereichen

Bei der Verteilung der Aufstockung auf die 4 Jahre des Zahlungsrahmens gibt es ein gewisses Ermessen. Im vorliegenden Umsetzungsbeispiel haben wir ein Wachstum angenommen, das die Armeeausgaben auf den Zielpfad «1 Prozent BIP im 2030» führt.

Über die vier Jahre werden 600 Millionen innerhalb der Gruppe Verteidigung und der armasuisse (Eigenbereich bzw. Betriebsaufwand) kompensiert. 2 Milliarden werden in der Internationalen Zusammenarbeit und die restlichen 1,4 Milliarden bei den übrigen schwach gebundenen Ausgaben (ohne Armee und IZA) kompensiert.

[in Mio.]	2025	2026	2027	2028	Total
Erhöhung Rüstungsaufwand/-investitionen	470	940	1'180	1'410	4'000
<i>Kompensation:</i>					
Verteidigung und armasuisse	-70	-141	-177	-212	-600
Internationalen Zusammenarbeit	-235	-470	-590	-705	-2'000
Übrige schwachgebundene Ausgaben	-165	-329	-413	-493	-1'400

2.2 Betriebsausgaben Armee und armasuisse

[in Mio.]	2025	2026	2027	2028	Total
Sparvorgabe	70	141	177	212	600
Funktionsaufwand V und armasuisse	3'249	3'218	3'238	3'240	12'945
<i>Kürzungssatz</i>	<i>2,2%</i>	<i>4,4%</i>	<i>5,5%</i>	<i>6,5%</i>	<i>4,6%</i>
Funktionsaufwand V und armasuisse neu	3'179	3'077	3'061	3'028	12'345

Die Kompensation bei den Betriebsausgaben der Verteidigung und der armasuisse scheint vertretbar, insbesondere da im Mitberichtsentwurf der FK-N Einsparungen durch Effizienzsteigerungen im Umfang von 500 Millionen genannt werden [kumuliert bis 2030]. Höhere Rüstungsbeschaffungen führen mit zeitlicher Verzögerung auch zu höheren Betriebsausgaben der Armee (Betrieb und Instandhaltung). Damit die notwendigen Einsparungen im Betrieb möglich sind, müssen ältere Systeme ausser Dienst gestellt werden. Grundsätzlich strebt die Armee ein - über mehrere Legislaturen - ausgeglichenes Verhältnis von 60% Betriebsausgaben zu 40% Investitionen (Rüstung und Immobilien) an.

Die Kompensation bei den Betriebsausgaben im Umfang von 600 Millionen über vier Jahre führt dazu, dass der Zahlungsrahmen der Armee nur um 3,4 Milliarden erhöht werden muss.

2.3 Internationale Zusammenarbeit

[in Mio.]	2025	2026	2027	2028	Total
Sparvorgabe	235	470	590	705	2000
IZA-Botschaft	2'522	2'570	2'630	2'690	10'412
Kürzungssatz	9,3%	18,3%	22,4%	26,2%	19,2%
IZA-Botschaft neu	2'287	2'100	2'040	1'985	8'412

Bei der Internationalen Zusammenarbeit werden in den Jahren 2025-2028 gemäss IZA-Botschaft insgesamt 1,5 Milliarden zugunsten des Wiederaufbaus der Ukraine kompensiert. Die Hilfe für die übrige Welt wurde dazu für 4 Jahre nominal plafoniert. Die Kompensation würde zu zusätzlichen Kürzungen von fast 20 Prozent führen (für die Auswirkungen, siehe Ziff. 3).

2.4 Übrige schwach gebundene Ausgaben

Bei den schwach gebundenen Ausgaben (ohne Armee und IZA) entspricht die Sparvorgabe einer Kürzung von rund 1,5 Prozent im Durchschnitt der Jahre 2025-2028. Zu beachten ist dabei, dass die schwach gebundenen Ausgaben im Rahmen der Voranschläge 2024 (Kürzung um 2 Prozent) und 2025 (zusätzliche Kürzung um 1,4 Prozent) bereits einen Beitrag zur Haushaltsbereinigung leisteten. Eine proportionale Aufteilung auf die Aufgabengebiete sähe folgendermassen aus:

[in Mio.]	2025	2026	2027	2028	Total
Sparvorgabe	165	329	413	493	1'400
davon auf Personal	33	64	80	94	270
Schwach gebundene Ausgaben (ohne Armee und IZA)	22'541	22'961	23'404	23'791	92'697
Kürzungssatz	0,7%	1,4%	1,8%	2,1%	1,5%
Beziehungen zum Ausland (ohne IZA)	9	18	22	26	75
Bildung und Forschung	58	117	149	180	504
Gesundheit	2	4	5	5	16
Institutionelle & finanzielle Voraussetzungen	23	45	56	66	189
Kultur und Freizeit	4	8	10	12	33
Landwirtschaft und Ernährung	23	46	57	67	193
Sicherheit (ohne Armee)	8	14	18	21	61
Soziale Wohlfahrt	9	15	18	21	63
Umwelt und Raumordnung	5	11	15	17	48
Verkehr	19	40	53	62	175
Wirtschaft	5	11	13	16	44

3 Auswirkungen der Kürzung von rund 20% bei der internationalen Zusammenarbeit auf Migrationsbewegungen und damit auf die Sicherheitslage in einem internationalen Kontext

Der Bundesrat hat am 22. Mai 2024 die IZA-Strategie 2025-2028 verabschiedet; diese könnte nicht mehr wie vorgeschlagen umgesetzt werden. Die Kürzungen hätten den Rückzug aus mehreren Schwerpunktländern und eine signifikante Reduktion der humanitären, friedens- und entwicklungspolitischen Arbeit der Schweiz zur Folge. Die Finanzierung eines Grossteils des Schweizer Beitrags an globale Herausforderungen, insbesondere im Bereich des Klimas, wäre ebenfalls tangiert. Dies hätte Konsequenzen für:

- **Sicherheit und Prävention:** Die IZA ist Teil einer umfassenden Sicherheitspolitik. Sie setzt mittels Investitionen in Bildung, Landwirtschaft, Gesundheit und Friedensförderung bei der Prävention

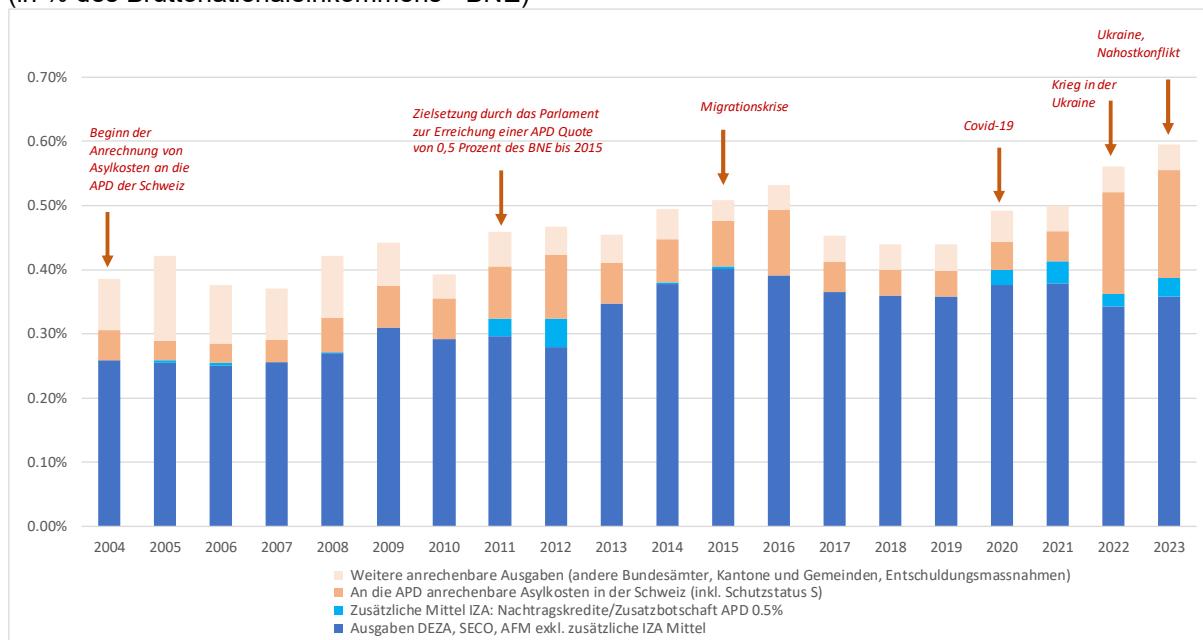
von Konflikten und Flucht an. Eine substantielle Kürzung dieses Beitrags an die globale Sicherheit würde gerade in heutigen Krisenzeiten destabilisierend wirken und die humanitäre Tradition der Schweiz in Frage stellen.

- **Aussenpolitik und Einfluss:** Die IZA ist ein integraler Bestandteil der Aussenpolitik und eine Türöffnerin für bilaterale Beziehungen. Sie ist eng mit der Verlässlichkeit der Schweiz als Anbieterin von Guten Diensten und als Gaststaat für internationale Lösungsfindung verbunden. Die IZA ermöglicht Einfluss in multilateralen Institutionen. Die Kürzung hätte eine starke Signalwirkung gegenüber anderen Geberländern und insbesondere den Ländern der G77, die bereits heute an der Glaubwürdigkeit des Westens, dem Regelwerk des internationalen Rechts sowie der UNO zweifeln und sich vermehrt anderen Staaten zuwenden.
- **Aussenwirtschaft und Wohlstand:** Als Instrument der Aussenwirtschaftspolitik stärkt die IZA die Rahmenbedingungen in Zielländern von Schweizer Investitionen. Sie ebnet das Terrain für bilaterale Wirtschaftsbeziehungen und den Marktzugang für Schweizer Unternehmen. Der Wohlstand der Schweiz als globalisierte Exportnation ist auf eine regelbasierte Weltordnung mit offenen Märkten angewiesen. Jeder in die IZA investierte Franken trägt rund 1.20 Franken zum Schweizer BIP bei, das internationale Genf ebenfalls mit rund 1%.

Die Kürzung würde über Jahrzehnte getätigte Investitionen in lokal etablierte Strukturen und die Mobilisierung von Schweizer Expertise in Frage stellen. Dies entgegen dem Trend von steigenden Bedürfnissen und Unsicherheit, denen bereits heute öfters mit Nachtragskrediten entsprochen wird.

Die Schweiz belegt aktuell (APD 2023) den 8. Rang im OECD DAC Vergleich; mit den vorgeschlagenen Kürzungen fiele sie auf Rang 16 (0,35% des BNE bzw. 0,31% ohne Asylkosten).

Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz 2004–2023 (in % des Bruttonationaleinkommens - BNE)



Öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz 2004-2023 (in Mio. CHF und in % des Bruttonationaleinkommens - BNE)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgaben DE 2A, S ECO, AF M exkl. zusätzliche IZA Mittel	1'287	1'330	1'379	1'398	1'428	1'760	1'785	1'745	1'712	2'257	2'459	2'677	2'592	2'493	2'478	2'508	2'560	2'704	2'627	2'788
Zusätzliche Mittel IZA: Nachragskredit/Zusatzbotschaft APD 0.5%	-	25	18	-	9	-	-	165	266	-	24	31	-	2	-	-	159	249	150	230
An die APD anrechenbaren Asylkosten in der Schweiz (inkl. Schutzstatus S)	235	161	166	183	283	367	381	477	613	417	442	479	681	325	276	282	303	337	1'206	1'311
Weitere anrechenbare Ausgaben (andere Bundesämter, Kantone und Gemeinden, Entschuldungsmaßnahmen)	399	691	500	440	514	378	232	320	270	291	298	209	256	279	279	290	323	286	311	312
Total APD	1'921	2'207	2'063	2'021	2'234	2'504	2'398	2'707	2'861	2'965	3'223	3'396	3'529	3'098	3'032	3'080	3'346	3'576	4'293	4'640
APD in % des BNE	0.39%	0.42%	0.20%	0.37%	0.42%	0.44%	0.39%	0.46%	0.47%	0.46%	0.49%	0.51%	0.53%	0.45%	0.44%	0.44%	0.49%	0.50%	0.56%	0.60%
APD exkl. Asylkosten in % des BNE	0.34%	0.39%	0.35%	0.34%	0.37%	0.38%	0.33%	0.38%	0.37%	0.39%	0.43%	0.44%	0.43%	0.41%	0.40%	0.40%	0.45%	0.45%	0.40%	0.43%

Im 2020 wird das Darlehen an das IKRK gemäss der *grant-equivalent* Methode des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) angerechnet.

4 Möglichkeit einer befristeten Erhöhung des Bundesanteils an der direkten Bundessteuer für juristische Personen

Nach Artikel 128 Absatz 4 Bundesverfassung beträgt der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer mindestens 17 Prozent. In Artikel 196 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) ist der Kantonsanteil für natürliche und juristische Personen aktuell bei 21,2 Prozent festgelegt. Soll der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer verringert werden, kann dies folglich mit einer Änderung von Artikel 196 Absatz 1 DBG erfolgen. Eine Senkung des Kantonsanteils an den Einnahmen aus der Gewinnsteuer bis zum von der Verfassung vorgeschriebenen Mindestanteil von 17 Prozent (-4,2 Prozentpunkte) würde gemäss den aktuellen Schätzungen in den nächsten Jahren einen zusätzlichen Spielraum von rund 650 Millionen im Bundeshaushalt schaffen. Würde zusätzlich auch der Kantonsanteil an den Einnahmen aus der Einkommenssteuer gesenkt, kämen rund 600 Millionen an Spielraum hinzu. Nachfolgend werden die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Kantone gemäss Rechnungszahlen 2023 dargestellt.

Von der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage bis zur Verabschiedung durch das Parlament dauert es in der Regel zwei Jahre. Sofern kein Referendum ergriffen wird, stünden dem Bund die Mehreinnahmen voraussichtlich ab 2027 zur Verfügung.

[in Mio.]	Diff. Kantons-anteil JP	Diff. Kantons-anteil NP	[in Mio.]	Diff. Kantons-anteil JP	Diff. Kantons-anteil NP
AG	-16	-33	NW	-3	-5
AI	-1	-1	OW	-2	-3
AR	-2	-3	SG	-22	-21
BE	-31	-39	SH	-21	-4
BL	-12	-17	SO	-6	-11
BS	-46	-19	SZ	-15	-25
FR	-23	-11	TG	-9	-12
GE	-90	-64	TI	-13	-20
GL	-1	-1	UR	-1	-1
GR	-6	-11	VD	-73	-57
JU	-3	-2	VS	-6	-13
LU	-41	-20	ZG	-73	-29
NE	-8	-7	ZH	-94	-135
Total	-618	-564			

5 Entwicklung der Ausgaben in der Vergangenheit

Die Entwicklung der Ausgaben pro Aufgabengebiet und für das Bundespersonal sowie die jeweiligen Anteile an den ordentlichen Gesamtausgaben des Bundes in den Rechnungen 2007-2023 zeigen folgendes Bild:

in Mrd. CHF	R2007	R2008	R2009	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
Entwicklungshilfe	1.6	1.7	1.7	1.8	2.4	2.2	2.3	2.6	2.6
davon Nachtragskredite (Mio.)	-	9(*)	-	-	22*	5*	-	24	31
Anteil an ordentlichen Ausgaben	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.9%	3.5%	3.7%	4.0%	4.0%
Bildung und Forschung	4.6	5.0	5.3	5.7	6.1	6.3	6.5	6.5	6.6
Anteil an ordentlichen Ausgaben	8.5%	8.9%	9.2%	9.6%	9.8%	10.2%	10.2%	10.2%	10.1%
Landwirtschaft und Ernährung	3.5	3.4	3.6	3.5	3.5	3.6	3.6	3.6	3.5
Anteil an ordentlichen Ausgaben	6.5%	6.1%	6.1%	6.0%	5.7%	5.8%	5.6%	5.6%	5.4%
Armee	4.2	4.4	4.4	4.2	4.4	4.3	4.5	4.2	4.4
Anteil an ordentlichen Ausgaben	7.7%	7.7%	7.5%	7.1%	7.1%	7.0%	7.0%	6.6%	6.7%
Eigenbereich (ohne Armee)	5.1	5.3	5.7	5.6	5.8	6.0	6.4	6.2	6.5
davon Personal	3.0	3.1	3.3	3.4	3.4	3.6	3.9	3.8	4.0
Anteil an ordentlichen Ausgaben	9.5%	9.4%	9.7%	9.5%	9.2%	9.7%	10.0%	9.7%	9.9%
Anteil Personal an ord. Ausgaben	5.5%	5.5%	5.7%	5.7%	5.5%	5.8%	6.1%	5.9%	6.1%
Ordentliche Ausgaben	54.0	56.6	58.2	59.3	62.3	61.7	63.7	64.0	65.2

in Mrd. CHF	R2016	R2017	R2018	R2019	R2020	R2021	R2022	R2023	ØWR 07-23
Entwicklungshilfe	2.4	2.3	2.7	2.4	2.4	2.7	2.7	3.0	3.9%
davon Nachtragskredite	-	2*	-	-	308(*)	249(*)	150(*)	230(*)	
Anteil an ordentlichen Ausgaben	3.6%	3.4%	3.8%	3.3%	3.3%	3.6%	3.5%	3.7%	
Bildung und Forschung	6.8	7.2	7.3	7.5	7.6	7.0	7.4	7.7	3.3%
Anteil an ordentlichen Ausgaben	10.0%	10.5%	10.3%	10.5%	10.4%	9.3%	9.6%	9.7%	
Landwirtschaft und Ernährung	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.6	0.1%
Anteil an ordentlichen Ausgaben	5.2%	5.2%	5.0%	5.0%	4.8%	4.7%	4.6%	4.5%	
Armee	4.5	4.6	4.6	5.0	6.0	5.7	6.0	6.1	2.4%
Anteil an ordentlichen Ausgaben	6.6%	6.8%	6.6%	7.0%	8.2%	7.5%	7.8%	7.6%	
Eigenbereich (ohne Armee)	6.5	6.4	6.5	6.7	6.9	7.1	7.7	7.9	2.7%
davon Personal	4.0	4.1	4.1	4.2	4.4	4.4	4.5	4.6	2.8%
Anteil an ordentlichen Ausgaben	9.6%	9.4%	9.2%	9.4%	9.5%	9.3%	10.1%	9.9%	
Anteil Personal an ord. Ausgaben	5.9%	6.0%	5.8%	5.9%	6.0%	5.8%	5.8%	5.8%	
Ordentliche Ausgaben	67.7	68.2	70.6	71.4	73.1	76.0	77.0	80.0	2.5%
Nominales BIP									1,9%
Teuerung									0,4%

* Vollständig kompensierte Nachträge

(*) Teilweise kompensierte Nachträge

6 Erwägungen

In Bezug auf die vom Ständerat beschlossenen Kompensationen ist auf Folgendes hinzuweisen:

- In den Finanzplanjahren ab 2027 bestehen bereits ohne zusätzliche Aufstockungen bei der Armee strukturelle Defizite von 3-4 Milliarden pro Jahr. Der Ständerat kompensiert mit seinem Beschluss lediglich das zusätzliche (selbst geschaffene) Defizit. Er setzt dabei beim gleichen Substrat an, das auch zur Beseitigung der bisherigen strukturellen Defizite gekürzt werden muss (soweit keine Mehreinnahmen beschafft werden). Alle genannten Aufgabengebiete dürften demnach noch sehr viel höhere Kürzungen in Kauf nehmen müssen.
- Im Bereich der schwach gebundenen Ausgaben wurden in den letzten beiden Voranschlägen lineare Kürzung vorgenommen; um 2 Prozent im Rahmen des Voranschlags 2024 und um 1,4 Prozent bei der Erstellung des Voranschlags 2025. Die schwach gebundenen Ausgaben (inkl. IZA) wurden damit unbefristet bereits um rund 850 Millionen pro Jahr gekürzt.
- Mit der Motion 24.3395 FK-S «Rasch wirksames Entlastungspaket, das auch gebundene Ausgaben miteinschliesst» (vom Ständerat als Erstrat angenommen) soll der Bundesrat beauftragt werden, den Bundeshaushalt auch im gebundenen Bereich dauerhaft zu entlasten. Dies kontrastiert mit der Absicht, die zusätzliche Erhöhung der Armeeausgaben nur im ungebundenen Bereich zu kompensieren.

Bericht zusammengestellt durch EFV mit Beiträgen des EDA und VBS.