



November 2020

Grosse Rüstungsprojekte als Chance zur technologischen Erneuerung der Armee und Erhalt einer schweizerischen Industriebasis



Sicherheitspolitische Information

Herausgeber: Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)
Mühlebachstr. 25, 8008 Zürich (Postkonto 80-500-4)

Präsident: Dr. Günter Heuberger, Oberst i Gst

Redaktion: Claude Meier, Divisionär; Urs Loher, Oberst i Gst; Urs Breitmeier, Oberst; Frau Chokey Dunchu; Jakob Baumann, Divisionär aD

Inhalt

Vorwort	3
1 Einleitung	4
2 Mittel- bis längerfristige Fähigkeitsentwicklung der Schweizer Armee (C. Meier)	5
3 Grosse Rüstungsprojekte aus Sicht der RUAG (U. Breitmeier)	13
4 Warum Schweizer Niederlassungen grosser Rüstungsunternehmen mehr sind als nur Verkaufsbüros (U. Loher)	15
5 Grosse Rüstungsprojekte als Chance	18
6 Folgerungen und Konsequenzen	19

Vorwort

In den letzten Jahren wurde immer wieder Kritik am Beschaffungsprozess des VBS oder an einzelnen Projekten geübt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat in verschiedenen Berichten Projekte und Beschaffungsabläufe kritisiert. Die Diskussion um die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge hat die Fragen zum Nutzen und Sinn von Kompensationsgeschäften (Offset) in die breite Öffentlichkeit getragen.

Die Abstimmung zum Planungsbeschluss für ein neues Kampfflugzeug hat gezeigt, dass Referendumsabstimmungen für die Armee schwierig zu gewinnen sind – aber auch die Schwierigkeit, für ein Einzelvorhaben ohne genügend sicherheitspolitische Einbettung Mehrheiten zu schaffen. Es wird immer schwierig sein, für sehr komplexe Einzelvorhaben mit sehr hohem Finanzbedarf Mehrheiten im Parlament oder vor dem Volk zu erhalten.

Die Forderung nach «Beschaffungsreife» einerseits, Beschleunigung andererseits, und dies vor dem Hintergrund der beschleunigten Technologiezyklen, führt zu einem Dilemma für die Planer, Beschaffer – dies wirkt sich insgesamt wenig förderlich aus.

Die im Vorfeld der Abstimmung gemachten Aussagen, dass eine derartige Frage nicht vors Volk gebracht werden sollte, betrifft auch den parlamentarischen Prozess für die jährliche Armeebotschaft und die Genehmigung von einzelnen Rüstungsgeschäften.

Der Artikel geht der Fragestellung nach einer stufengerechteren Verteilung der Aufgaben und dem daraus erwachsenden Potenzial für die Schweizer Industrie bei grossen Rüstungsprojekten nach.

Die verschiedenen Autoren beleuchten das Thema aus deren spezifischer Sicht, machen Empfehlungen und ziehen die entsprechenden Schlüsse.

Die Forderung nach einer verbindlicheren sicherheitspolitischen Diskussion und die vermehrte Einbindung des Parlamentes in die daraus abgeleitete mittel – und langfristige Planung wurde in verschiedenen VSWW-Publikationen thematisiert. Es gilt hier, zusammen mit den Lehren aus der sehr knapp ausgefallenen Kampfflugzeug-Abstimmung rasch die entsprechenden Massnahmen in Angriff zu nehmen.

Dr. Günter Heuberger, Präsident



1 Einleitung

Die vorliegende Publikation des Vereins Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft versucht, unter Einbezug verschiedener Sichtweisen das Potenzial grosser Rüstungsprojekte für den Erhalt der spezifischen Technologiebasis aufzuzeigen, um der Schweizer Armee die notwendigen Leistungen auch im Krisenfall vorzuhalten. Dies vor dem Hintergrund, dass dies für einen Kleinstaat nur in ausgewählten Bereichen möglich und sinnvoll ist. Die Ansätze der letzten Jahre sind in vielen Bereichen vielversprechend. Mit den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik vom 24. Oktober 2018 liegt ein Policy-Dokument vor, welches die entsprechenden Guidelines gibt. Mit den Überlegungen zur Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) wird ein folgerichtiger Ansatz zu der entsprechenden Technologiebasis gewählt. Der fähigkeitsorientierte Planungsansatz ist ein adäquates Instrument und erlaubt die notwendige langfristige Sicht. Der Bericht der Deloitte AG und die entsprechenden Empfehlungen der Begleitgruppe¹ sind weitere Voraussetzungen in der Umsetzung der Strategie, welche auch in der Publikation «Rüstungsbeschaffung in der Schweiz – Vier Optimierungsvorschläge», foraus-Diskussionspaper Nr. 36/Juni 2018, von Chokey Dunchu² beschrieben ist.

Das Vorgehen zum Planungsbeschluss für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (NKF) ist zumindest vom Konzept her ein Weg in die richtige Richtung – das

Parlament entscheidet über die Strategie und macht entsprechende Vorgaben mit einem Budgetrahmen – das Departement/die Armee setzen um.

Dies würde folgerichtig bedeuten, dass die Armee die Armeebotschaft nicht jährlich, sondern als Legislaturplanung, natürlich abgestimmt auf einen genehmigten und nicht nur zur Kenntnis genommenen sicherheitspolitischen Bericht, vorlegt, die aus der Planung resultierenden Investitionen/Beschaffungen darstellt und das Parlament diese genehmigt und die Lieferanten/Typenwahl aber dem VBS überlassen würde. Dies setzt eine wesentlich intensivere und verbindlichere Auseinandersetzung mit Sicherheitspolitik und Planung voraus, wäre aber stufengerechter.

Die Autoren beleuchten diese Themen aus deren spezifischer Sicht:

- Claude Meier, als Chef Armeestab, stellt die Planungsinstrumente vor;
- Urs Breitmeier mit seiner langjährigen Erfahrung als CEO RUAG Holding und
- Urs Loher, als Chef Thales Schweiz, beleuchten die Rolle der Industrie;
- Chokey Dunchu und Jakob Baumann stellen mögliche Folgerungen und Konsequenzen im Schlusskapitel dar.

¹ Link: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79450.html>

² Link: <https://www.foraus.ch/publications/ruestungsbeschaffung-in-der-schweiz-vier-optimierungsvorschlaege>

2 Mittel- bis längerfristige Fähigkeitsentwicklung der Schweizer Armee (C. Meier)

Die fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung ist ein ständiger Prozess mit dem Ziel, der Schweizer Armee heute und morgen optimale Voraussetzungen für die Auftragserfüllung zu schaffen. Dazu berücksichtigt die permanente Lageverfolgung sicherheitspolitische und (militär)technologische Entwicklungen (Trends) genauso wie Anpassungen im Finanzhaushalt. Falls es die veränderten Rahmenbedingungen erfordern, passt sich die Armee mit gezielten, möglichst kleinen Entwicklungsschritten an. Nur wo notwendig, werden grössere Schritte vorgenommen – z.B. bei Änderungen an der Organisation, Führungsstruktur oder beim Ausbildungsmodell. Diese Massnahmen sind breit abgestützt, namentlich auf den doktrinellen Grundlagen und den daraus abgeleiteten operationellen Fähigkeiten; diese können in der Folge mehr oder weniger bedeutende Auswirkungen auf die Einsatzverfahren haben.

In den nächsten Jahren gelangt z.B. der Schützenpanzer M-113 an sein geplantes Nutzungsende. In früheren Zeiten – insbesondere während dem Kalten Krieg – hätte man grundsätzlich versucht, dieses System nach Möglichkeit eins zu eins durch einen neuen Schützenpanzer zu ersetzen. Weil aber die Armee ihre Fähigkeiten – im Einklang mit dem Bericht Zukunft der Bodentruppen³ vom Mai 2019 – zunehmend an das urbane Umfeld bzw. Konfliktfeld anpasst, ist sie nun angehalten, leichtere und mobilere Einsatzfahrzeuge zu beschaffen. Abgeleitet von operationellen Szenarien wurden basierend auf Fahrzeugkategorien und Überlegungen zu den Einsatzverfahren Standardplattformen definiert. Darunter dürften beispielsweise der Radschützenpanzer Piranha IV und das geschützte Fahrzeug Eagle V 6x6 von MOWAG/GDLS fallen, die als Plattform für unterschiedliche Konfigurationen vielseitig einsetzbar sind und schon durch

die Armee über Rüstungsprogramme beschafft werden. Diese Erneuerung ist folglich nicht ein einfacher Ersatz von Fahrzeugen, sondern das Ergebnis fähigkeitsorientierter Analysen, Überlegungen und Planungen sowie der Antizipation von zukünftigen Einsatzaufgaben.

Das vorliegende Kapitel beschreibt die Grundsätze der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung und geht dabei primär auf folgende Fragestellungen ein:

- Wie kommen die konkreten Beschaffungsprojekte zustande?
- Welche Faktoren beeinflussen den Beschaffungszeitpunkt und die Wahl des Systems?
- Wie wird die Rüstungsplanung mit der mittel- bis längerfristigen Ausrichtung der Armee abgestimmt?
- Wie ist die Umsetzungsstrategie ausgestaltet?

Ein gesamtheitlicher Ansatz

Im Zentrum der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung steht die permanente Lageverfolgung. Durch sie soll festgestellt werden, ob aufgrund besonderer Ereignisse, Entwicklungstrends oder neuer politischer Vorgaben Handlungsbedarf für die mittel- bis längerfristige Ausrichtung der Streitkräfte und die damit einhergehende Weiterentwicklung der Armee entsteht. Da sich die Technologie im zivilen und militärischen Bereich heutzutage oftmals rasch – in manchen Fällen sogar sprunghaft – weiterentwickelt, müssen die Aufgaben der Armee nicht anhand einzelner Systeme, sondern mit operationellen Fähigkeiten⁴ beschrieben werden. In erster Linie geht es folglich darum, festzulegen, welche Leistungen die Armee erbringen können muss. Mit welchen konkreten Verbänden und Mitteln sie diese Aufgaben wahrnehmen soll, wird erst in einem späteren Schritt beurteilt. Mit einem vorausschauenden Ansatz

³ Link: <https://www.vbs.admin.ch/de/verteidigung/bodentruppen.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/verteidigung/bodentruppen/Grundlagenbericht-Zukunft-Bodentruppen-d.pdf.html>.

⁴ Die operationellen Fähigkeiten beschreiben generisch, was die Armee können muss, um die ihr zugewiesenen Aufträge zu erfüllen. Daraus lassen sich bestimmte notwendige Eigenschaften ableiten (z.B. Führungsstruktur, Organisation der Verbände, Ausrüstung und Ausbildung, Infrastrukturen usw.).

soll so der Beschleunigung der Technologieerneuerung Rechnung getragen werden. *armasuisse* Wissenschaft und Technologie (W+T)⁵ erfasst Trends und bildet deren Implikationen für die militärische Fähigkeitsentwicklung im Rahmen der Technologiefrüherkennung ab. Durch Informationsaustausch mit der Industrie werden die Zukunftserwartungen aus der Forschung mit den Markttreibern und -hemmern abgeglichen.

Je nach Bedeutung und Auswirkungen einer Lageveränderung werden bei der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung zwei mögliche Prozesse unterschieden. Wenn ein kleiner Handlungsbedarf entsteht, können notwendige Anpassungen bei den Ausprägungen der operationellen Fähigkeiten direkt vorgenommen werden. Bewirken die veränderten Rahmenbedingungen jedoch einen grossen Handlungsbedarf und erfordern allenfalls eine Anpassung der operationellen Fähigkeiten an sich, sind zunächst die militärstrategischen und doktrinen Grundlagen zu überarbeiten. Nach der Anpassung der

operationellen Fähigkeiten gelten für beide Prozesse der Streitkräfteentwicklung dieselben weiteren Umsetzungsschritte. Dazu gehören die Modellierung der leistungserbringenden Gesamtsysteme, die Steuerung der Umsetzung über die Vorgaben sowie die spezifische Umsetzungs- und Massnahmenplanung. Letztere legt die konkreten Entwicklungsmassnahmen in den DUOAMPFIS-Bereichen⁶ fest, die im jährlich erscheinenden Masterplan Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung (Masterplan) beschrieben und über die Rüstungsprogramme (RP), die Beschaffungen von Armeematerial, die Ausserdienststellungen grosser Waffensysteme und die Immobilienprogramme in den jährlichen Armeebotschaften oder durch eine Revision der Verordnung über die Armeeorganisation implementiert werden. Nach dem Abschluss der Umsetzungsphase der Weiterentwicklung der Armee (WEA) per 31. Dezember 2022 soll deren mittel- und längerfristige Ausrichtung primär mit den beiden beschriebenen Prozessen gesteuert werden.

⁵ *armasuisse W+T ist das Technologiekompetenzzentrum des VBS mit dem Auftrag, Grundlagen zu entwickeln, dank deren Bedürfnisträger (z.B. die Armee) bewusste Technologieentscheide fällen können; dafür bietet W+T fundierte Analysen und Resultate. Mit deren Hilfe lassen sich Investitionsrisiken minimieren und zukunftsorientierte Strategien entwickeln. Mit der rechtzeitigen Wahl geeigneter, neuer Technologien werden Fehlinvestitionen vermieden. W+T deckt zahlreiche Kompetenzfeldern, ab; dazu gehören z.B. Sensortechnologie, Kommunikation und elektromagnetischer Schutz, Informatik und Cyberdefence, Schutzprüfungen, Forschungsmanagement, Operations Research und Systemanalyse oder Explosivstoffe und Munitionsüberwachung. Die nachgewiesene Expertise lässt W+T national und international an einem wachsenden wissenschaftlichen Expertennetzwerk teilhaben.*

⁶ (Militär)Doktrin und Einsatzverfahren, Unternehmen, Organisation, Ausbildung, Material, Personal, Finanzen, Infrastruktur und Sicherheit.

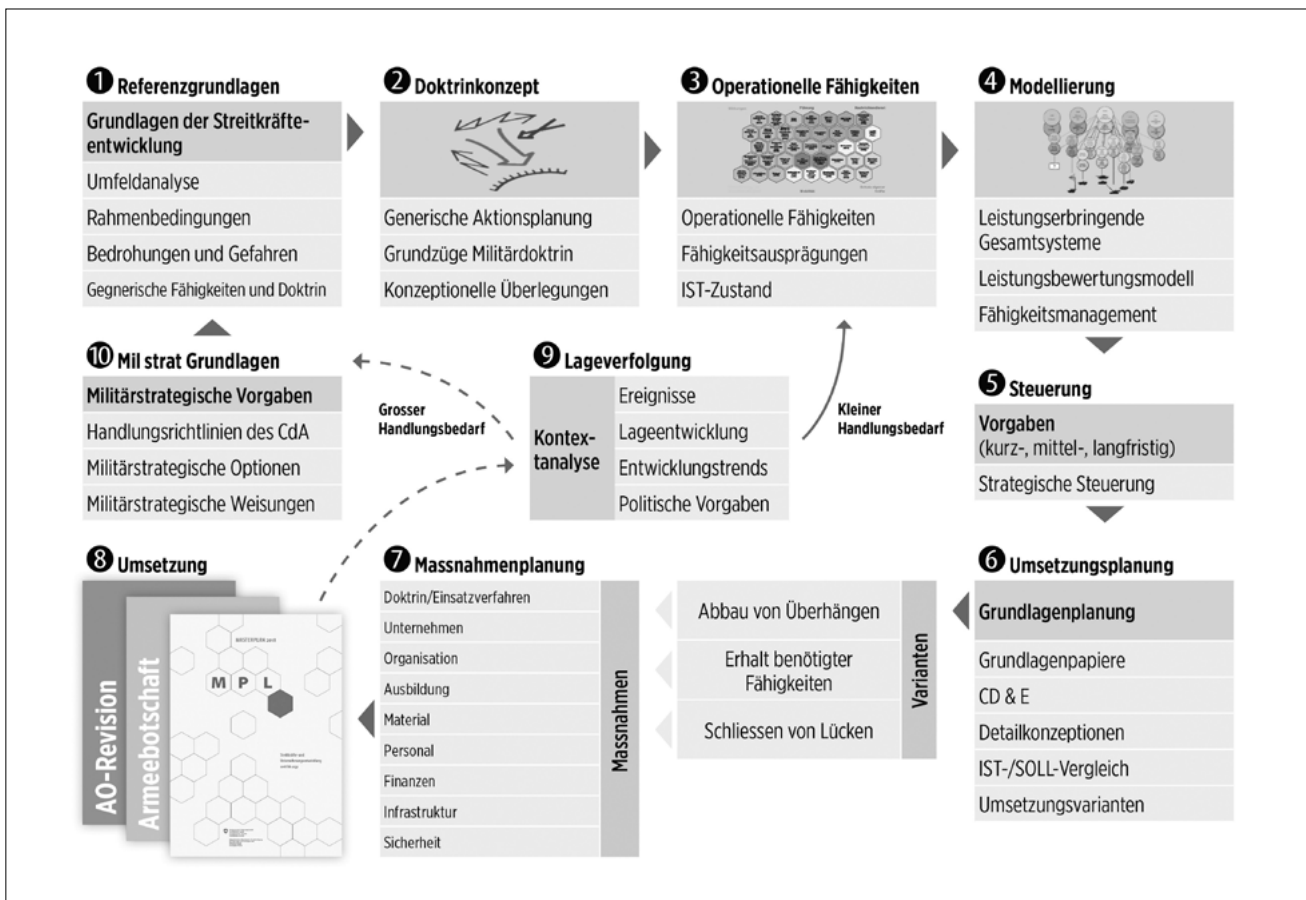


Abbildung 1: Prozess der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung

Die längerfristige Streitkräfteentwicklung wird im Wesentlichen durch zwei Faktoren gesteuert: Einerseits durch die sicherheitspolitischen Herausforderungen und andererseits durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen (Finanzen, Technologie, Personal). Um die Leistungserfüllung der Armee sicherzustellen, prüft die Armeeführung die Zweckmässigkeit der aktuellen Armeeorganisation laufend. Als Folge davon werden fortwährende Anpassungen des bestehenden Armeemodells erforderlich und mitunter auch die Erarbeitung eines neuen Armeemodells. Die letztere Vorgehensweise ist dann angezeigt, wenn die Armee ihre (zukünftigen) Aufgaben mit dem aktuellen Armeemodell nicht mehr erfüllen kann und die gesetzlichen Grundlagen überarbeitet werden müssen.

Damit die notwendigen Rüstungsbeschaffungen und Immobilienvorhaben geplant werden können, braucht es aufeinander abgestimmte militärische Grundlagendokumente wie z.B. die Berichte Luftverteidigung der Zukunft⁷ und Zukunft der Bodentruppen. Diese sollen nicht nur das Fähigkeitsprofil (Soll-Fähigkeiten), die Fähigkeitslage (Ist-Fähigkeiten) und allfällige Fähigkeitslücken ausweisen, sondern auch zielführende Entwicklungsoptionen in allen DUOAMPFIS-Massnahmenbereichen aufzeigen, sodass in der Folge konkrete Vorhaben abgeleitet werden können. Bei der Erarbeitung der Grundlagendokumente wird der Innovation ein besonderes Gewicht beigemessen und armasuisse W+T zur Berücksichtigung rüstungstechnischer Tendenzen eingebunden.

⁷ Link: <https://www.vbs.admin.ch/de/verteidigung/schutz-des-lufttraumes.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/verteidigung/sicherheitlufttraum/Bericht-Luftverteidigung-der-Zukunft-d.pdf.html>.

Der Masterplan deckt basierend auf einem fähigkeitsorientierten Zielbild der zukünftigen Armee einen grossen Planungshorizont (von mindestens 16 Jahren) ab. Bei der Erstellung werden die Zeitpunkte der Rüstungsbeschaffungen konkret definiert. Damit die geplanten Investitionen im Einklang mit der längerfristigen Ausrichtung der Armee stehen, muss mit hinreichender Genauigkeit festgelegt werden, welche Aufgaben die Armee zukünftig wahrnimmt und wie sie dabei organisiert ist. In einem weiteren Schritt muss zudem geprüft werden, welche Leistungen zu welchen Zeitpunkten zwingend erbracht werden müssen und auf welche gegebenenfalls verzichtet werden kann. Entstehende Fähigkeitslücken sind – unter Berücksichtigung des Nutzungsendes fähigkeitsrelevanter Systeme – zu beschreiben. Gleichzeitig sollen Massnahmen in allen DUOAMPFIS-Bereichen aufzeigen, wie diese Lücken wieder geschlossen oder vorübergehend mit welchen Systemen oder welcher Ausrüstung überbrückt werden können.

Fähigkeitsmanagement: Zusammenhänge erkennen und koordinieren

Beschaffungsprojekte müssen stets im Einklang mit dem zukünftigen Leistungsprofil der Armee stehen. Da neue Beschaffungen zwangsläufig diverse Schnittstellen und Abhängigkeiten zu bestehenden Systemen aufweisen, ist ein zentral geführtes Fähigkeitsmanagement notwendig. Dieses befindet sich aktuell im Auf- und Ausbau. Basierend auf den operationellen Fähigkeiten lassen sich leistungserbringende Gesamtsysteme pro Szenario (z.B. Abwehr begrenzter Angriffsaktionen)

modellieren und in ihrer Leistungsfähigkeit je nach Weiterentwicklung überprüfen. Dazu können einzelne Modulbausteine und Hauptsysteme hinterlegt werden. Damit lassen sich in einem weiteren Schritt die Zusammenhänge im Gesamtsystem über alle Operationsphären und Architekturebenen hinweg abbilden. Zur Überprüfung von Konzepten für die Umsetzungsplanung werden komplexe, agentenbasierte Computersimulationen genutzt, die sämtliche Fähigkeitsausprägungen und die militärischen Anforderungen an die Systeme miteinbeziehen. Der agentenbasierte Ansatz fokussiert direkt auf die einzelnen Objekte, ihr Verhalten und ihre Interaktionen.

Das Fähigkeitsmanagement soll es ermöglichen, inskünftig alle involvierten Planer und Doktrinstellen bei der Umsetzung der Streitkräfteentwicklung besser zu verbinden. Sämtliche Tätigkeiten der mittel- und langfristigen Streitkräfteentwicklung können dann aus einer Hand koordiniert und gesteuert werden. Das Fähigkeitsmanagement ergänzt dadurch die parallel laufende Erarbeitung der verschiedenen Grundlagendokumente, die Ausgestaltung des Leistungsprofils der Armee sowie die Überprüfung des Armeemodells im Rahmen der längerfristigen Ausrichtung der Armee. Noch werden nicht alle Möglichkeiten des Fähigkeitsmanagements ausgeschöpft, die Entwicklung wird aber mit hoher Priorität vorangetrieben. In den nächsten Jahren soll das Fähigkeitsmanagement zunehmend zum Fundament für die gesamte Streitkräfteentwicklung werden. Dabei wird neben der gesamtheitlichen Betrachtung auch die Entwicklung von Applikationen zur Unterstützung der Streitkräfteentwicklung im Vordergrund stehen.

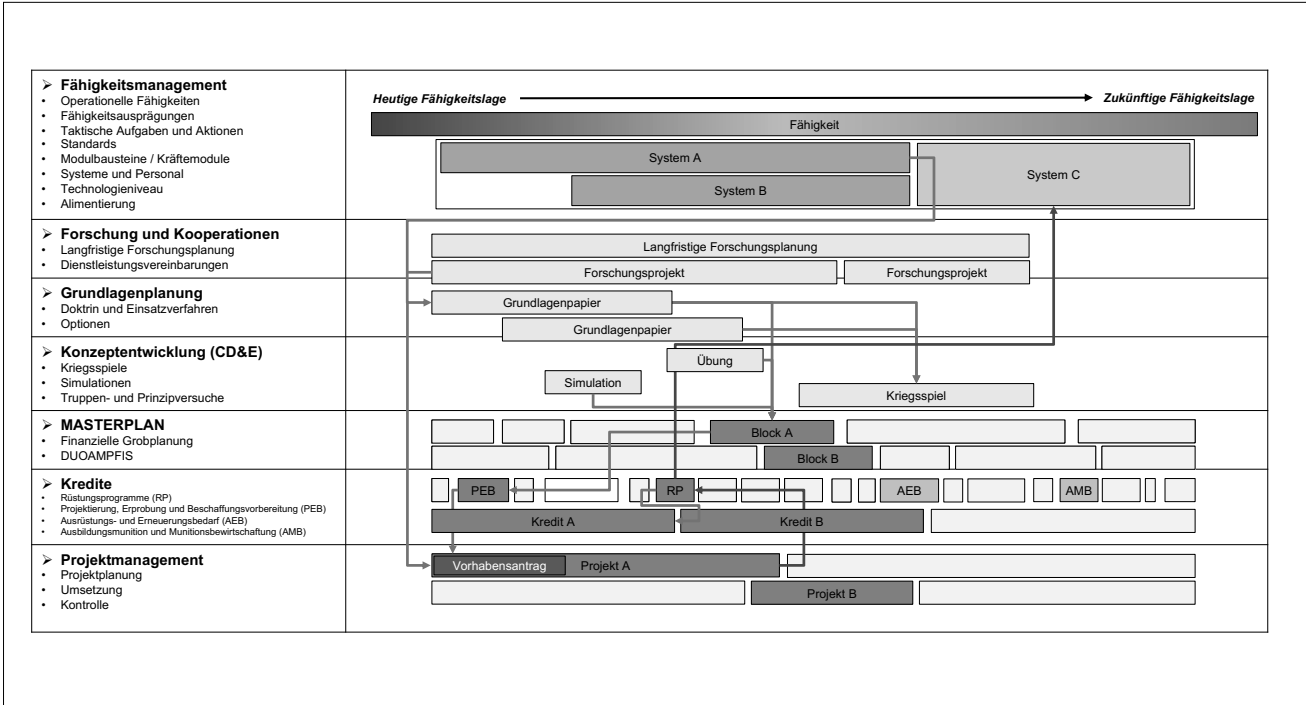


Abbildung 2: Konzeption des Fähigkeitsmanagements

Möglichkeiten und Grenzen der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung

Die Streitkräfte- und Rüstungsplanung wird wesentlich vom Spannungsverhältnis zwischen dem Erneuerungsbedarf einerseits und den verfügbaren Finanzmitteln andererseits geprägt. Erschwerend kommt der Umstand hinzu, dass Plattformen Lebensdauern von 30 bis 40 Jahren haben – die zugehörigen Informatikanteile aber wesentlich kürzere Zeithorizonte ausweisen. Die Planung und Realisierung von umfangreichen Beschaffungsprojekten ist eine komplexe Angelegenheit, bei der zahlreiche Stellen involviert sind. Während die Militärdoktrin die zu erreichenden Fähigkeiten festlegt, steuert die Armeepolitik die Umsetzung und stellt insbesondere die integrale Sicht über alle Vorhaben sicher, die letztlich in die Systemevaluation und -beschaffung durch die armassuisse münden.

Eine langfristige Planung und eine optimale Priorisierung der Beschaffungsprojekte sind zwingend erforderlich, denn abrupte Änderungen in Rüstungsgeschäften sind mit beträchtlichen Ausfällen und Mehrkosten verbunden. Ausserdem erschweren die Anzahl miteinbezogener Stellen, die Komplexität der heutigen Systeme sowie die institutionellen Vorgaben rasche Kurswechsel. Umso entscheidender ist es, dass mit der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung ein langfristiger Zeithorizont von drei bis vier Jahrzehnten betrachtet wird. Dabei sollen nicht Eins-zu-eins-Ersatzbeschaffungen angestrebt, sondern die zukünftig benötigten operationellen Fähigkeiten beschrieben werden. Abgeleitet davon müssen fallweise auch die Mengengerüste von Systemen überprüft werden, da ihre Anzahl teilweise noch

aus der Bedrohungslage während dem Kalten Krieg oder aus der Zeit der Friedensdividende nach dem Fall des Eisernen Vorhangs stammt. Die langfristige Planung verschafft der Streitkräfteentwicklung damit eine gewisse Flexibilität. Diese erhöht sich weiter, wenn bei den Systemen, wo immer möglich, Standardplattformen beschafft werden, die verschiedene Einsatzaufgaben wahrnehmen und zur Erreichung der entsprechenden operationellen Fähigkeiten beitragen können. Neben der Erneuerung bestehender Fähigkeiten unternimmt die Armeepolitik unter Einbezug der Bedarfsträger auch gezielte Anstrengungen, um erkannte Fähigkeitslücken zu schliessen. Die Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik⁸ und die daraus abgeleiteten Leitlinien für die Umsetzung der Rüstungsstrategie⁹ ermöglichen grundsätzlich, dass z.B. bei der Beschaffung von Standardplattformen die entsprechenden Aufträge aus sicherheitspolitischen Überlegungen freihändig oder im Einladungsverfahren an inländische Unternehmen vergeben werden können.

Die zur langfristigen Streitkräfteentwicklung notwendige Planungssicherheit lässt sich nur über einen nachhaltig stabilen Finanzhaushalt erreichen. Das Militärgesetz sieht dazu einen vierjährigen Zahlungsrahmen vor. Wenn der Bundesrat und das Parlament den in den jährlichen Voranschlägen festgelegten Finanzen zustimmen, lassen sich kurzfristige, budgetbedingte Anpassungen der Rüstungsplanung vermeiden. Dies erlaubt es der Armee, innerhalb des vorgegebenen Vierjahreszyklus eine fähigkeitsbasierte Priorisierung der Beschaffungen vorzunehmen und den Umfang der jährlichen Rüstungsprogramme flexibler zu gestalten. Zur Umsetzung der aktuellen

⁸ Vgl. Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik vom 24. Oktober 2018, BBl 2018, S. 7254: «Die Rüstungspolitik ist ein Element der Schweizer Sicherheitspolitik. Im Zentrum der Rüstungspolitik stehen sowohl die Bedürfnisse der Armee [...] nach kritischem Fachwissen, sicherheitsrelevanten Schwerpunkttechnologien, technologisch komplexen Systemen sowie Gütern, Bauten und Dienstleistungen, als auch die Gewährleistung industrieller Kernfähigkeiten und Kapazitäten zur Sicherstellung des zuverlässigen Betriebs und der Einsatz- und Durchhaltefähigkeit eingeführter Armeesysteme.» (Link: <https://www.ar.admin.ch/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates.html>)

⁹ Vgl. Rüstungsstrategie vom 1. Januar 2020, S. 7: «Die Beschaffung von Rüstungsgütern und zivilem Material für die Armee und weitere Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes erfolgt in den Bereichen sicherheitsrelevante Schwerpunkttechnologien und industrielle Kernfähigkeiten wenn möglich im Inland.» (Link: <https://www.ar.admin.ch/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates.html>)

Weiterentwicklung benötigt die Armee mindestens fünf Milliarden Franken jährlich.¹⁰ Mit der Armeebotschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament jährlich die benötigten Verpflichtungskredite¹¹ und alle vier Jahre den Zahlungsrahmen. Die gemeinsame Unterbreitung aller Kredite schafft Transparenz und zeigt dem Parlament die Stossrichtungen der Armee in ihrer zukünftigen Entwicklung auf. Grosse Beschaffungsprojekte – wie z.B. die Erneuerung der Mittel der Luftverteidigung – benötigen eine umfangreiche Planung und mehrjährige Umsetzung, damit sich im gleichen Zeitraum auch weitere Systeme der Armee ersetzen lassen.

Verfolgte Umsetzungsstrategie

In den 2020er- und frühen 2030er-Jahren erreichen zahlreiche Hauptsysteme der Armee ihr Nutzungsende.¹² Dass zahlreiche Hauptsysteme im gleichen Zeitraum ihr Nutzungsende erreichen, ist für die Entwicklung der Armee und deren Finanzierung unter den gegebenen Umständen eine grosse Herausforderung. Gleichzeitig bietet sich jedoch der Armee die Möglichkeit, ihr Fähigkeitsprofil gesamtheitlich auf das sich verändernde Konfliktbild auszurichten. Dabei wird, wie beschrieben, geprüft, über welche Fähigkeiten die Armee künftig verfügen muss und welche Systeme sie ersetzen oder neu beschaffen muss, um diese Fähigkeiten zu erhalten. Aus finanziellen Gründen ist es dennoch nicht möglich, alle erforderlichen Erneuerungen gleichzeitig umzusetzen. Deshalb soll schrittweise in drei Phasen vorgegangen werden.

In einer ersten Phase – noch vor der Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums – sollen notwendige Investitionen getätigt werden, um die Führungsfähigkeit zu verbessern und wichtige Fähigkeiten der Bodentruppen zu erhalten. Ferner sind Beschaffungen nötig, die es erlauben, den mit der WEA angestrebten Ausrüstungsgrad zu erreichen, sowie solche, die aus anderweitigen Gründen nicht aufgeschoben werden können.

In einer zweiten Phase (2022–2032) wird primär in die Fähigkeiten investiert, die dem Schutz der Bevölkerung vor Bedrohungen aus der Luft dienen. Ebenfalls Priorität hat in diesem Zeitabschnitt die Cyberabwehr; hier steht aber in erster Linie eine personelle Aufstockung im Zentrum. In materieller Hinsicht geht es primär um periodische Investitionen in das Führungsnetz und in die Rechenzentren. Die Erneuerung der übrigen Systeme der Armee wird in den 2020er-Jahren mit nachgelagerter Priorität angegangen. Dabei sollen möglichst keine Fähigkeitslücken entstehen, die zu einem späteren Zeitpunkt nur mit grossem Aufwand geschlossen werden könnten. Dies wird unter anderem durch die Verlängerung der Nutzungsdauer von bestehenden Systemen erreicht, im Wissen, dass deren militärischer Nutzen über die Zeit weiter abnehmen wird und dabei dennoch finanzielle Aufwände entstehen. Wesentlich ist dabei auch, die technologische Entwicklung sorgfältig zu beobachten, allfällige Technologiesprünge rechtzeitig zu erkennen und damit die Fähigkeitsentwicklung flexibel zu steuern.¹³

¹⁰ Bei einem jährlichen Armeebudget von fünf Mia. Franken steht rund eine Mia. Franken pro Jahr zur Verfügung, um durch Rüstungsprogramme erfolgte Beschaffungen zu finanzieren. Des Weiteren macht der Aufwand für den Ausrüstungs- und Erneuerungsbedarf (AEB) mit rund 350 Mio. Franken einen wesentlichen Anteil des Rüstungsaufwandes aus. Um die Beschaffung des Rüstungsmaterials vorzubereiten, braucht es Kredite im Umfang von über 100 Mio. Franken für die Projektierung, die Erprobung und die Beschaffungsvorbereitung (PEB). Für die Munitionsbeschaffung und -bewirtschaftung (AMB) sind rund 120 Mio. Franken vorgesehen. Hinzu kommen rund 30 Mio. Franken für die Mehrwertsteuer auf Importen. All diese Aufwände werden im Einzelkredit «Rüstungsaufwand und -investitionen» zusammengefasst. Weiter benötigt das VBS rund 400 Mio. Franken für die Investitionen in die Immobilien. Schliesslich werden für den Betrieb der Armee jährlich rund 3 Mia. Franken aufgewendet.

¹¹ Der Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat für ein bestimmtes Vorhaben finanzielle Verpflichtungen eingehen kann. Er wird dann benutzt, wenn die Ausführung eines Vorhabens über das Voranschlagsjahr hinaus Zahlungen verursacht. Das Finanzhaushaltsgesetz nennt die Fälle, in denen ein Verpflichtungskredit einzuholen ist. Neben den einzeln ausgeführten Rüstungsprogrammen werden in der Armeebotschaft die Verpflichtungskredite für den AEB, für die PEB und für die AMB beantragt.

¹² Davon betroffen sind insbesondere die Mittel zum Schutz des Luftraums (Kampfflugzeuge und Fliegerabwehrsysteme), aber auch zahlreiche Führungs-, Nachrichtendienst- und Führungsunterstützungsmittel sowie Helikopter, Trainingsflugzeuge und ein grosser Teil der heute eingesetzten Bodensysteme.

¹³ Wenn sich Technologiesprünge abzeichnen, kann es sich lohnen, die Nutzungsdauer vorhandener Systeme zu verlängern, bis neue Technologien verfügbar sind und die Beschaffung entsprechender Systeme möglich ist.

Im Zeitraum nach 2032 geht es darum, in einer dritten Phase Systeme zu beschaffen, die aufgrund der Priorisierung aufgeschoben werden mussten, darunter zahlreiche Bodensysteme. Sämtliche in den 2020er-Jahren nicht realisierbaren Vorhaben auf den Zeitraum nach 2032 zu verschieben ist trotzdem keine Option: Die Folge wäre eine finanzielle Bugwelle, die dazu führen würde, dass in den 2030er-Jahren nötige Erneuerungen nicht realisiert werden könnten. Denn auch nach 2032 werden Fähigkeitslücken entstehen, wenn Systeme ihr Nutzungsende erreichen. Zudem müssen allenfalls neue Fähigkeiten aufgebaut werden – in Einklang mit dem technologischen Fortschritt und unter Berücksichtigung der militärischen und sicherheitspolitischen Erfordernisse.

Fazit

Die fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung schafft die Grundlage für eine vorausschauende, rollende Planung und – sofern die Kontextverfolgung dies verlangt – für eine Neuausrichtung des bestehenden Armeemodells. Die oftmals rasch fortschreitende Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfeldes und der Technologie macht es nötig, dass neue Fähigkeiten

erlangt, bestehende Fähigkeiten ausgebaut oder die Fähigkeitsentwicklung neu priorisiert werden müssen. Mit einem Ansatz, der in erster Linie von den zukünftig geforderten Leistungen der Armee ausgeht – und bestehende Hauptsysteme nicht per se mit einem Einzu-eins-Ersatz erneuert –, kann sich die Armee zielgerichtet auf zeitgemäße Bedrohungen und Gefahren einstellen. Dieser kontinuierliche Prozess erlaubt es, sowohl die Weiterentwicklung der Armee zu steuern als auch die Fähigkeiten der Armee langfristig auf das zukünftige Einsatzumfeld auszurichten. Mit dem vierjährigen Zahlungsrahmen verfügt die Armee heute über eine gewisse Flexibilität bei der Realisierung von Rüstungsprojekten sowie über eine gewisse Planungssicherheit. Dadurch lassen sich Investitionen vermehrt auf der Grundlage konzeptioneller Überlegungen vornehmen und werden nicht vorrangig durch enge Finanzvorgaben gesteuert. Die fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung stellt sicher, dass die beantragten Rüstungsprogramme den militärischen Anforderungen genügen und im Einklang mit der längerfristigen Ausrichtung der Armee stehen. Somit lässt sich schrittweise ein vollständiges, ausgeglichenes und kohärentes Streitkräftenmodell entwickeln und erhalten.

3 Grosse Rüstungsprojekte aus Sicht der RUAG (U. Breitmeier)

Der Bund ist gemäss Artikel 60 der Bundesverfassung für Einsatz, Ausbildung und Ausrüstung der Armee verantwortlich. Die Ausbildung der Armee kann der Bund grossmehrheitlich in Eigenverantwortung durchführen, für die Ausrüstung ist er auf industrielle Partner angewiesen. Die Einsatzfähigkeit, insbesondere die Durchhaltefähigkeit einer Armee wird massgeblich durch die Leistungsfähigkeit der nationalen Industriebasis bestimmt. Der Aufbau respektive der Erhalt einer sicherheitsrelevanten Industriebasis ist für ein kleines, neutrales Land aber eine besondere Herausforderung. Die Schweiz hat deshalb 1999 ihre Rüstungsbetriebe zusammengefasst und sie mit der Gründung der RUAG in einer nach dem OR organisierten Aktiengesellschaft privatisiert. Sie ist bis heute alleiniger Aktionär von RUAG. Der Kernauftrag von RUAG Schweiz¹⁴ ist bis heute, als Materialkompetenzzentrum (MKZ) sicherzustellen, dass die Hauptsysteme der Armee über den gesamten Lebenszyklus zu möglichst marktfähigen Preisen einsatzfähig gehalten werden können. Dazu gehören der Unterhalt, die Kampfwert – Erhaltung/Steigerung und immer mehr auch die Integration von neuen Komponenten in ein bestehendes Waffensystem respektive die Anbindung dieses Systems in ein übergeordnetes Führungssystem. Voraussetzung dafür ist, dass RUAG Schweiz bei grossen Beschaffungsprojekten mit ausländischen Lieferanten bereits früh als MKZ bestimmt wird (möglichst vor dem Typentscheid) und so mit den potenziellen Anbietern möglichst vorteilhafte Partnerschaften aushandeln kann. Die Funktion des MKZ bietet aber einigen Spielraum. Im Minimalfall beinhaltet sie nur das Konfigurationsmanagement (im Wesentlichen die Aktualisierung des Ersatzteilkataloges und die Beschaffung von Ersatzteilen sowie der Nachführung der Konfigurationsstände der Einzelsysteme). Auf der anderen Seite kann das MKZ aber auch den Unterhalt der Einzelkom-

ponenten sicherstellen sowie die technische Dokumentation (Zeichensätze und Berechnungen bis hin zu Softwarecode) verwalten und selber nutzen. Diese Ausprägung ist vor allem bei Systemen vorhanden, welche in Lizenz hergestellt wurden (z.B. M109, Leopard 2) oder in der Schweiz endmontiert (und damit getestet und in Betrieb gesetzt) wurden (z.B. Superpuma Helikopter, F/A 18 Jet). Diese Maximalvariante setzt voraus, dass in erheblichem Masse in eine Prüf- und Testinfrastruktur, in die Ausbildung und Qualifikation von Mitarbeitern und allenfalls auch in Rechte und Lizenzen investiert wird. Sie ermöglicht aber auch, dass der Unterhalt, eine Kampfwert-erhaltung oder Kampfwertsteigerung bis hin zur Integration in neue Führungssysteme bis zu einem gewissen Grad autonom in der Schweiz gemacht werden kann. Die so erworbenen Fähigkeiten ermöglichen es RUAG Schweiz zurzeit, beim laufenden Lebenswegverlängerungsprogramm der F/A-18-Flotte selbstständig Reparaturlösungen an der Struktur zu entwickeln und umzusetzen. Ein weiterer Vorteil eines voll ausgebauten MKZs ist es, dass RUAG Schweiz, sofern die entsprechenden Lizenzen vorhanden sind, diese Dienstleistungen auch international anbieten kann. Damit wird die Konkurrenzfähigkeit und die Robustheit der Industriebasis weiter gestärkt.

In jüngster Vergangenheit hat man den Weg des voll ausgebauten nationalen MKZs nicht mehr konsequent verfolgt. So wurde z.B. bei der Beschaffung des neuen Drohnenaufklärungssystemes ADS 15, der Hermes 900 der israelischen Elbit, aufgrund der geringen Stückzahl und aus Kostengründen entschieden, die MKZ-Leistungen beim Lieferanten zu beziehen. Damit ist die Schweiz bei diesem System zu 100% von einem ausländischen Hersteller abhängig und hat im eigenen Land keine Fähigkeiten,

¹⁴ Auf die 2019 beschlossene Aufteilung der RUAG wird hier nicht eingegangen, die Aussagen beziehen sich auf den RUAG Schweiz Teil, in welchen die MKZ-Funktionen der RUAG zusammengefasst sind.

das System über den Lebensweg zu betreuen. Es wurde so auch verpasst, die heimische Industriebasis in dieser neuen Technologie zu befähigen.

Für künftige Grossprojekte ist es deshalb wichtig, dass bereits in einer frühen Phase entschieden wird, das MKZ bei RUAG Schweiz anzusiedeln. Dies ist z.B. bei der Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges (NKF) bereits geschehen. Es wurde aber noch nicht entschieden, bis zu welcher Tiefe die MKZ-Leistungen im Lande erbracht werden sollen. Gerade solche Grossprojekte sind aber eine einmalige Chance, die Schweizer Industriebasis (RUAG und andere) zu stärken und die Abhängigkeit von ausländischen Lieferanten zu reduzieren.

Der Verzicht auf Unterhaltsleistungen und die Übergabe von Know-how ist nie im Interesse von Systemlieferanten, sie sind schliesslich eine während der gesamten Nutzungszeit von rund 40 Jahren sprudelnde Umsatzquelle. Die Abtretung von Rechten und Know-how zum Kunden wird sich deshalb immer auf den Preis auswirken. Es ist deshalb wichtig, dass bereits in der Angebotsphase der Umfang des MKZ definiert und dann so angeboten wird. Nur so ist es möglich, im Wettbewerb den besten Preis für die gesamte Nutzungsphase zu erzielen.

Im Rahmen der Industriebeteiligung und Gegengeschäfte (Offset) sollten Tätigkeiten, welche auf einen möglichst unabhängigen Betrieb der Systeme während der Nutzungsdauer einzahlen, priorisiert werden. Eine Lizenzproduktion wie das bei früheren Grossprojekten gemacht wurde, steht dabei nicht im Vordergrund. Auch die Beteiligung von Schweizer Firmen an der Produktion der Schweizer Serie zahlt wenig auf dieses Ziel ein. Vielmehr geht es dabei um die folgenden Tätigkeiten:

- Completion (z.B. Einbau der schweizspezifischen Kommunikationsmittel, Entwicklung der Schnittstellen zu den Führungssystemen etc). Wichtig ist dabei, dass die Inbetriebnahme und Systemtests in der Schweiz durch Schweizer Fachpersonal gemacht werden können. Nur so können Systemkenntnisse erworben werden.
- Mitwirkung bei der Weiterentwicklung des Systems, z.B. von einzelnen Komponenten. Damit kann man sich ins internationale Systemnetzwerk einbringen und wird im Idealfall ein unverzichtbarer Partner des Lieferanten, wenn es um die Nutzung der weltweiten Flotte geht.
- Die Möglichkeit, Komponentenunterhalt und eigenentwickelte Modernisierungen international anzubieten. Damit wird die Konkurrenzfähigkeit und Robustheit des MKZ gestärkt.

Je früher das MKZ und die Industriebasis ins Projekt einbezogen werden, desto besser können diese Ziele verfolgt werden. Im Idealfall beteiligt man sich bereits in der Entwicklungsphase eines Systems mit Eigenmitteln und klar definierten schweizerischen Entwicklungsanteilen an einem solchen Projekt (z.B. am deutsch-französischen neuen Flugsystem der nächsten Generation). Damit kann die sicherheitsrelevante Industriebasis gezielt nachhaltig gestärkt werden. Dadurch wird zwar die Wahlfreiheit in der Evaluationsphase früh eingeschränkt und es werden Entwicklungsrisiken eingegangen, man bekommt aber im Gegenzug anstelle einer einseitigen Abhängigkeit eine gegenseitige Abhängigkeit in der Nutzungsphase und stärkt damit die Robustheit in einer Krisensituation. Vorbild einer solchen Kooperation könnte die Beteiligung an der europäischen Ariane-Rakete sein. Ohne die in der Schweiz entwickelte und produzierte Nutzlastverkleidung fliegt keine europäische Trägerrakete ins All.

4 Warum Schweizer Niederlassungen grosser Rüstungsunternehmen mehr sind als nur Verkaufsbüros (U. Loher)

Der Autor vertritt seine persönliche Auffassung

In einigen wesentlichen Bereichen bilden Niederlassungen das Fundament der rüstungsindustriellen Basis der Schweiz. Die Ausrüstung der Schweizer Armee erfolgt nahezu ausschliesslich mit Systemen, welche von internationalen Rüstungsindustrien – teilweise in der Schweiz und teilweise im Ausland – hergestellt werden. Damit ergeben sich weitreichende Abhängigkeitsverhältnisse. Etwa bei der schnellen Deckung von Bedarfen, der Schulung, der Beschaffung von Ersatzteilen oder es entsteht gar die Gefahr einer Manipulation durch Hintertüren, welche das System ausser Gefecht setzen oder zu einem Datenabfluss führen könnten. Die Schweiz besitzt mit Ausnahme des staatseigenen Rüstungsbetriebes RUAG keine unabhängige Rüstungsindustrie mehr. Sämtliche grösseren Rüstungsfirmen in der Schweiz gehören zu international tätigen Industriekonglomeraten. Dass diese Unternehmen im Krisenfall zuerst ihre eigenen Heimmärkte versorgen dürften, ist, abgesehen von in der Schweiz produzierten Gütern, offensichtlich. Staaten denken bei der Sicherheitsvorsorge zunächst und berechtigterweise an sich selbst und den eigenen Bedarf. Dies hat sich bereits in der Krise im Zusammenhang mit der Pandemie Covid-19 bei der Versorgung mit medizinischem Material eindrücklich gezeigt. Im Fall einer kriegerischen Auseinandersetzung wird sich dies mit Bestimmtheit noch akzentuieren – auch bei der Versorgung mit Ersatzteilen oder bei weiterreichenden technischen Problemen. So ist es von ausserordentlicher Wichtigkeit, dass diese internationalen Unternehmen über Niederlassungen in der Schweiz verfügen respektive diese weiter betreiben. Auch die vielen kleineren und mittleren Unternehmen als Zulieferer in der Schweiz sind von zentraler Bedeutung. Zusammen mit den grösseren Rüstungsfirmen bilden diese das Rückgrat der rüstungsindustriellen Basis. Diese Basis ermöglicht, dass

1. minimale Fähigkeiten, Wissen und Erfahrung – auch in den Bereichen Forschung und Entwicklung zur Förderung der Innovationskraft – im Zusammenhang mit dem Bau und Weiterentwicklung von Systemen und deren Prozessen vorhanden ist;
2. die Integration von komplexen Systemen in die eigene Systemlandschaft sichergestellt werden kann;
3. Zugang zu modernen, technologisch hochwertigen Systemen unkompliziert und einfach sichergestellt ist, was sich insbesondere im Krisenfall im Bereich der kontinuierlichen Versorgung von Informationen, Daten und Ersatzteilen auszahlen dürfte und gegebenenfalls die lokale Modifikation von Systemen ermöglicht;
4. bei entsprechender Vorlaufzeit die Industrie grundsätzlich neue Systeme entwickeln, produzieren und warten sowie die industrielle Produktion bei Bedarf hochgefahren werden kann. Damit wird den politischen Entscheidungsträgern und militärischen Planern auf operativer Ebene auf flexible Veränderungen im strategischen Umfeld zu reagieren ermöglicht;
5. die Durchhaltefähigkeit der Armee gestärkt und deren längerfristige Weiterentwicklung ermöglicht wird – so denn die Rüstungsindustrie frühzeitig eingebunden wird, was heute nicht der Fall ist;
6. eine minimale Autonomie und Unabhängigkeit zum Schutz des eigenen Landes im Krisenfall vorhanden ist und so die politische Souveränität und die Freiheit des politischen Handelns unterstützt;
7. zusammen mit der RUAG die Einsatzfähigkeit der Schweizer Armee gewährleistet ist.

Umgekehrt funktioniert der Erhalt dieser rüstungsindustriellen Basis in der Schweiz nur dann, wenn diese wirtschaftlich wettbewerbs- und konkurrenzfähig ist, aber auch bei Beschaffungen in der Schweiz entsprechend berücksichtigt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die entsprechenden Unternehmen gleich-

zeitig der Original Equipment Manufacturer (OEM) von bestimmten Systemen oder Baugruppen sind. Des Weiteren ist eine vernünftige Exportfähigkeit wie auch die Teilnahme an Kompensationsgeschäften (Offset) aufgrund des geringen Beschaffungsvolumens des schweizerischen Heimmarktes zum Überleben dieser innerhalb des Konzerns ziemlich autonom operierenden Unternehmungen von grosser Bedeutung. Sind diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben, wird sich die Rüstungsindustrie in der Schweiz weiter ausdünnen.

Grundvoraussetzung für die Schaffung und Pflege einer soliden Rüstungsindustrie in der Schweiz ist die Vernetzung des Bedarfsträgers in der Armee mit der Industrie (unter Einbezug der armasuisse). Nur so erfährt die Rüstungsindustrie möglichst frühzeitig vom konkreten Bedarf an zu beschaffenden Rüstungsgütern, die für den Kampf gegen alle Formen und Ausprägungen der asymmetrischen, aber auch symmetrischen Bedrohung benötigt werden. Dies ermöglicht es der hiesigen Rüstungsindustrie, ihre Forschungs- und Entwicklungskapazitäten frühzeitig auf die neuen Herausforderungen einzustellen und gegebenenfalls auch auf jene des Mutterkonzerns zurückzugreifen respektive Einfluss zu nehmen. Die Politik beziehungsweise die politischen Verantwortlichen müssen dabei für den notwendigen Finanzrahmen sorgen, der den Unternehmen der Rüstungsindustrie eine gewisse Sicherheit für die Abnahme bestimmter Mengen des von der Armee geforderten Rüstungsgutes signalisiert. Armasuisse muss die hierzu notwendigen beschaffungsrechtlichen und prozessualen Voraussetzungen schaffen. Bei dieser Partnerschaft entsteht für beide Partner – die Armee und die Rüstungsindustrie – eine Art Win-win-Situation, da die Armee das bestmögliche Gut für ihren Zweck erhält und die Unternehmen eine mittelfristige Sicht des Marktes erhalten. Die Rüstungsbetriebe sichern damit Arbeitsplätze, erwerben Fähigkeiten und Kompetenzen und leisten einen wesentlichen Beitrag an die Wertschöpfung durch Berücksichtigung der klein- und mittelständischen Zulieferfirmen (KMU). Diese Notwendigkeit zur Vernetzung von Bedürfnisträger, Beschaffer und Industrie wurde übrigens auch im vom VBS in Auf-

trag gegebenen Bericht von Deloitte zur Analyse des Rüstungsbeschaffungsprozesses erkannt und es wurde angeregt, diesen Dialog jeweils frühzeitig und unbefangen zu führen. Notabene: Genau diese Zusammenarbeit hat in den 80er-Jahren bestanden, welche dann aber mit der Abnahme der Bedeutung der Schweizer Armee (Friedensdividende) bis heute weitgehend verloren ging. Ökonomischen Betrachtungen in der Beschaffung wurde vor der nationalen Souveränität der Vorzug gegeben. Die gesetzlichen Grundlagen erlauben bereits heute, im Interesse der Landesverteidigung direkt Aufträge an die Schweizer Industrie zu vergeben und damit auch in diesem Bereich unsere Interessen zu schützen. Im Jahr 2021 sind die Voraussetzungen hierzu noch besser.

Eine wesentliche Rolle spielen die grossen Rüstungsbeschaffungen.

Grosse Rüstungsbeschaffungen dienen dazu:

1. die Armee mit modernen Systemen und Ausrüstung zu versorgen;
2. Kompetenzen und Fähigkeiten zu Betrieb, Unterhalt und Weiterentwicklung aufzubauen – entweder direkt oder indirekt über Kompensationsgeschäfte (Offset);
3. die wehr- und sicherheitstechnische Industriebasis in der Schweiz zu stärken, z.B. durch Zulieferungen von Einzelteilen und Baugruppen;
4. Wertschöpfung und (direkt und indirekt) Arbeitsplätze in der Schweiz zu schaffen – aktuell wohl zwischen 10'000 und 20'000;
5. Innovation zu stimulieren, z.B. durch die Teilnahme an EU- oder NATO-Entwicklungsprojekten via Muttergesellschaft;
6. Zugang zu weltweiten Programmen sowie nachhaltig zu neuen Märkten und internationalen Spitzenherstellern zu gewinnen.

Um grosse Rüstungsbeschaffungen effizient und effektiv abwickeln zu können, ist die Schweiz auf eine starke heimische Rüstungsindustrie angewiesen. Dies trifft umso mehr auf die im Zusammenhang mit der Erneuerung der Armee – sowohl in der Luft wie auch

am Boden – anstehenden Beschaffungen zu. Dies trifft aber auch zu, damit die Schweiz als politischer Akteur auf der internationalen Bühne ernst genommen wird und in der Schweiz Sicherheit und Stabilität garantieren kann. Damit wird die Unabhängigkeit in der aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit erhöht. Hierzu tragen die leistungsfähigen Niederlassungen international tätiger Rüstungsunternehmen wesentlich bei. Der eigene sicherheitspolitische Handlungsspielraum ist ohne eine nationale rüstungsindustrielle Basis (zumindest mit Kernkompetenzen und nationalen Schlüsseltechnologien) stark eingeeengt. In der Schweiz basiert die nationale Rüstungsindustrie in vielen Bereichen auf Niederlassungen grosser international tätiger Rüstungsunternehmen. Die Schweizer Niederlassungen international tätiger Rüstungsindustrien sind mehr als nur Verkaufsbüros in der Schweiz.

Fazit: Es ist von grosser und entscheidender Wichtigkeit, dass bei den anstehenden Rüstungsbeschaffungen die einheimischen Unternehmen entweder direkt durch Vergabe von Beschaffungen oder indirekt über Industriebeteiligungsgeschäfte partizipieren können und dass dabei insbesondere die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis unseres Landes gestärkt wird. Dies soll zum Aufbau einer langfristigen und unkomplizierten Partnerschaft mit einer engen Vernetzung über alle Phasen der Rüstungsbeschaffung genutzt werden. Die Schweiz wird nicht darum herumkommen, eine gewisse Industriepolitik zu betreiben, will sie nicht eine vollständige Abhängigkeit unter Aufgabe der eigenen Souveränität und des sicherheitspolitischen Handlungsspielraumes. Damit sorgen wir dafür, dass die heutige in der Schweiz etablierte Rüstungsindustrie zusammen mit ihren Zulieferunternehmen auch künftig nicht nur aus Verkaufsbüros besteht.

5 Grosse Rüstungsprojekte als Chance

Nicht nur die Industriebeteiligung oder die MKZ-Funktion sind Chancen für die Schweizer Industrie. Die in Abbildung 2 aufgeführten der Fähigkeitsentwicklung nachfolgenden Prozesse «Forschung und Kooperation», «Grundlagenplanung», «Konzeptentwicklung» können nicht nur national gesehen werden. Da die Schweiz aus verschiedenen Gründen keine eigenen Grosssysteme entwickelt, gleichzeitig aber zu den führenden Nationen im Bereich Forschung und Entwicklung zählt und auch international vernetzt forscht, erstaunt es, dass wir uns nicht frühzeitig in technologisch anspruchsvolle Rüstungsprojekte einbringen. Natürlich vergibt man sich dabei Handlungsfreiheit bei der sogenannten Typenwahl, weil diese eben schon sehr viel früher mit der Wahl der Kooperationspartner stattfindet.

Diesem Risiko steht aber ein wesentlich grösserer Nutzen entgegen. Die Schweizer Industrie – nicht nur die Rüstungsindustrie – wird Entwicklungspartnerin für ein Projekt und baut Know-how auf, aber auch gegenseitige strategische Abhängigkeiten und nachhaltigen Nutzen.

Die Umsetzung eines derartigen Konzeptes für wenige Grossprojekte verlangt eine umfassende, auch politische Analyse der potenziellen Projektpartner und eine entsprechende mittel- bis langfristige Verpflichtung zur Teilnahme, zur Finanzierung und zur Bestellung des Produktes – notabene, dies bedingt weder, in der EU noch in der NATO zu sein, wie viele «zivile» Forschungsprojekte zeigen.

6 Folgerungen und Konsequenzen

Die Herausforderungen sind planerischer, politischer und betriebswirtschaftlicher Natur.

Das aktuelle Planungssystem liefert entlang der Fähigkeitsentwicklung gute Grundlagen, gleichzeitig aber ist der Druck, die bestehende Armee in kleinen Schritten weiterzuentwickeln und damit auch bestehende Systeme zu tradieren, sehr gross. Der von C. Meier zitierte Bericht «Zukunft der Bodentruppen» liefert gute Grundlagen für die Einsätze des Heeres nach 2030 und auch sinnvolle Plattformscheide (Piranha IV und Eagle V) und stärkt zudem die schweizerische Industriebasis, gleichzeitig wird in der Armeebotschaft 2020 die Verlängerung der Nutzungsdauer des Schützenpanzers 90 bewilligt und logischerweise wird die Nutzungsdauer des Kampfpanzers Leopard 2 geplant und beantragt. Damit wird aber die Doktrin des Heeres bis 2040 vorweggenommen. Dies mag nicht falsch sein, deutet aber darauf hin, dass für einschneidende Weichenstellungen in der Streitkräfteentwicklung, welche doktrinal richtig angedacht werden, mehr Verbindlichkeit in die Umsetzung über die Fähigkeitsentwicklung gebracht werden muss. Dies ist neben der Aufgabe der Armeeführung eine Aufgabe der Politik, die die strategischen Vorgaben macht. Damit die Politik das machen kann, muss sie sich vermehrt in die mittel- und längerfristige Planung einbringen und diese auch periodisch genehmigen können. Die direkte Einfluss-

nahme in der jährlichen Armeebotschaft über Einzelprojekte ist in diesem Sinne nicht ganz stufengerecht. Die Feststellung «Die britische Armee plant eine Zukunft ohne Panzer» im Artikel der NZZ vom 9.9.2020¹⁵ erfolgt, obwohl mit dem erwähnten Bericht die Fakten verfügbar sind, erst mit der Beantragung der Armeebotschaft sehr spät.

Das Optimierungspotenzial liegt nicht im Planungsprozess, in den Produkten oder der Beschaffung, sondern in einem angepassten politischen Prozess, dieser wurde mit dem Planungsbeschluss zum NKF, dem Deloitte-Bericht und anderen Dokumenten beschrieben. Die sicherheitspolitische Diskussion muss offener, aber auch verbindlicher werden. Auch die daraus resultierende Fähigkeitsentwicklung mit der daraus resultierenden Planung ist politisch zu begleiten.

Damit konzentriert sich die Politik auf die eigentliche Rolle, strategische Vorgaben, längerfristige Planung, Budgethoheit mit dem entsprechenden Controlling.

Entlang eines derartigen Prozesses entsteht früher Verbindlichkeit und Legitimation, dies bedeutet aber auch, dass für die konkrete Umsetzung, das heisst z.B. Beschaffung von Rüstungsgütern, das Einzelprojekt eine logische Konsequenz der Vorgaben und nicht das Resultat von Planung bis zur Typenwahl ist.

¹⁵ Link: <https://www.nzz.ch/international/britische-armee-in-zukunft-ohne-panzer-ld.1575388?reduced=true>



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK UND WEHRWISSENSCHAFT

Unsere Ziele

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll;
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag zur Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt;
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können;
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Fähigkeiten, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist;
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. www.vsww.ch), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- gegen eine moderne Schweizer Sicherheitspolitik gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen sowie
- Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate.

Unsere Publikationen

finden Sie unter: www.vsww.ch

Sie erreichen uns unter:

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft
Inneco AG, Sarah Baumann, VSWW,
Mühlebachstr. 25, 8008 Zürich
www.vsww.ch

Spenden auf:

Postkonto 80-500-4, Credit Suisse Zürich,
Konto-Nr. 468809-01

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!