

Die Beschaffungsbedürfnisse unserer Armee

Das Parlament hat entschieden: Unsere Armee bekommt schrittweise mehr Geld, um ihrem Verteidigungsauftrag gerechter zu werden. Entgegen böswilligen Behauptungen liegen die umfangreichen Beschaffungsbedürfnisse auf dem Tisch. Ob alle Eckwerte umsetzbar sind, wird sich noch weisen müssen. Ausrüstungslücken werden auf jeden Fall bestehen bleiben. Eine Kommunikations-offensive drängt sich auf.

Peter Müller

Es brauchte den Ukraine-Krieg, um die Schweizer Politiker wachzurütteln. Nun hat das Parlament entschieden: Das Armeebudget wird ab sofort schrittweise erhöht, bis es ab 2030 einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Haben das Kaputtsparen der Armee und das Vernachlässigen des Verteidigungsauftrags nun ein Ende? Sofort wurde in gewissen Kreisen kolportiert, es stünden weder genügend beschaffungsreife Projekte noch eine konkrete Einkaufsliste bereit.

Eine Indiskretion aus der letzten Sitzung der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates war zur Meinungsbildung auch nicht gerade hilfreich. Aber sie löste eine positive Dynamik aus: Der «Einblick in die Investitionsplanung» wurde der ASMZ zugänglich gemacht, der Armeestab lieferte zusätzliche Angaben und der Chef der Armee, KKdt Thomas Süssli, stand für ergänzende Informationen persönlich zur Verfügung.

Der Masterplan – das wenig bekannte Dokument

Wenn im Rahmen der jährlichen Armeebotschaften die Inhalte des Rüstungsprogramms kommuniziert werden, dann steht das Endprodukt einer mehrstufigen, langjährigen Planung im Fokus. Der Prozess startet einmal pro Legislatur mit dem Sicherheitspolitischen Bericht. Gestützt darauf erarbeitet die Armee ihre Fähigkeitsplanung, welche die Grundlagenplanung steuert. Dazu existieren aktuell drei Berichte: «Luftverteidigung der Zukunft», «Zukunft der Bodentruppen» und «Gesamtkonzeption Cyber». Anschliessend erfolgt die jährliche Umsetzungsplanung, welche sich am «Zahlungsrahmen der Armee» (aktuell für die Jahre 2021 bis 2024) orientiert. Letzter Schritt ist dann die besagte Armeebotschaft.

Erstaunlicherweise wird in diesem Prozess die Rolle des Masterplans nicht erwähnt. Dieser steuert «die relevanten Investitions- und Betriebskosten und bildet die Grundlage für die jährliche Armeebotschaft». Er ermöglicht «eine gesamtheitliche und fähigkeitsorientierte Betrachtung aller notwendigen Investitionen und Desinvestitionen der Armee». Dieser Überblick über die Rüstungsplanung zeigt gleichzeitig «die Herausforderungen der kommenden Jahre». Der Masterplan wird als rollende Planung jährlich aktualisiert und beinhaltet drei Zeithorizonte: kurzfristig (bis fünf Jahre), mittelfristig (6 bis 10 Jahre) und langfristig (11 bis

15 Jahre). Entsprechend unterschiedlich ist seine Körnigkeit.

Aktuell drei Schwachstellen

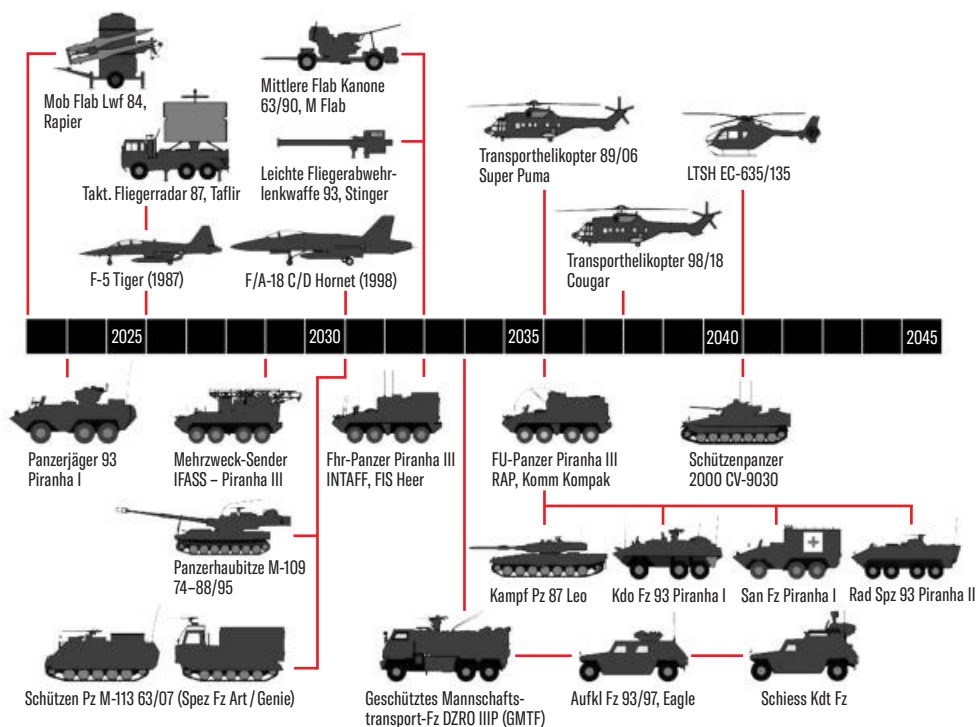
Bereits dieser Überblick macht deutlich: Die Armee weiss grundsätzlich sehr wohl, welche Investitionsbedürfnisse zu welchem Zeitpunkt auf sie zukommen. Leider wird der Masterplan nur verteidigungsintern verwendet. Zusätzlich werden die Mitglieder der beiden Sicherheitspolitischen Kommissionen davon in Kenntnis gesetzt. Medien und die Öffentlichkeit erhalten keinen Einblick.

Der zweite Mangel betrifft die Finanzen: Gemäss dem geschilderten Prozess soll der Zahlungsrahmen der Armee erst ganz am Schluss steuernd zum Zuge kommen. Die Realität ist jedoch eine andere: Es besteht – wenn teilweise auch bloss hinter vorgehaltener Hand – Konsens, dass die Armee seit Jahren finanz- und nicht fähigkeitsgesteuert ist. Man könnte etwas überspitzt gar formulieren, die Finanzen (der Zahlungsrahmen der Armee) steuern selbst den Sicherheitspolitischen Bericht.

Daraus leitet sich die dritte Schwachstelle ab: Die regelmässigen Budgetkürzungen und der allgemeine Spardruck verunmöglichen der Armee die dringend nötige Pla-

Hauptsysteme und deren Nutzungsende

Einblick in die Investitionsplanung



Grafik: Armeestab



Eagle V 6x6 als Ersatz für M113 Führungsfahrzeuge.

Bild: Mediathek VBS

nungssicherheit. Und wenn keine Planungssicherheit besteht, verzichtet man gegenüber der Öffentlichkeit auf die Kommunikation künftiger Beschaffungsvorhaben: Es sei ohnehin meist alles überholt, was man veröffentlichen. Somit bewegten wir uns zuletzt kommunikativ in einem Teufelskreis, um nicht von einem Schwanzbeisser zu sprechen.

Eine umfangreiche Investitionsplanung

Folgt mit den durch das Parlament beschlossenen schrittweisen Budgeterhöhungen nun gewissermassen der beschaffungsmässige Befreiungsschlag? Wir verzichten darauf, die in verschiedenen Medien aus der Indiskretion stammende Liste der Beschaffungsvorhaben zu wiederholen. Wir beschränken uns auf die wichtigeren Vorhaben sowie die voraussichtlichen Gesamtkosten (siehe Infobox). Die Umsetzung wird nur möglich, wenn das Parlament die beschlossenen Budgeterhöhungen und den Zielwert (1% des BIP ab 2030) nicht wieder einschränkt. Und falls das Programm Air2030 eine Anpassung erfahren sollte, müsste die Planung überarbeitet werden.

Die Liste zeigt, dass kurzfristig nun mehr Geld ausgegeben werden soll, als ursprünglich wegen NKF und BODLUV vorgesehen. Erste Anpassungen hat das Parlament überraschend bereits in der aktuellen Armeebotschaft 2022 beschlossen (zweite Tranche Mörser 16 und zusätzliche Mittel im Cyber-Bereich, total rund 300 Mio. Franken). Die offensichtlichen Steigerungen finden ab 2025 statt. Je weiter die Beschaffungsplanung in die Zukunft reicht, umso weniger körnig wird sie und entsprechend wären Kostenschätzungen zum heutigen

Zeitpunkt unseriös. Die einzelnen Vorhaben und Jahre sind nicht in Stein gemeisselt.

Auswirkungen des Ukraine-Kriegs

Zahlreiche Beschaffungsvorhaben auf der Liste sind nicht neu, sondern eine Bestätigung dessen, was im Masterplan ohnehin schon angedacht war. Als Beispiele seien genannt: Werterhalt der Pilatus PC-7 Turbo Trainer, weitreichende Lenkwaffen Boden-Boden, Vereinheitlichung der Verschlüsselungslösungen oder Identity Credential and Access Management (ICAM).

Interessanter sind vielmehr die Konsequenzen aus dem Ukraine-Krieg: Zeitlich vorgezogen wurden beispielsweise die Zusatzbeschaffung von Munition (Erhöhung der Durchhaltefähigkeit) und die Zusatzbeschaffungen von Kleinwaffen (Sturm- und Maschinengewehre). Neu in die Beschaffungsplanung aufgenommen wurden unter anderem die Zusatzbeschaffung geschützter Radfahrzeuge für Panzersappeure (vollständige Ausrüstung) und die Beschaffung von PAC-3 MSE Lenkwaffen für das Patriot System (grössere Wirkung zur Abwehr ballistischer Lenkwaffen).

Der Armeestab hatte anfänglich Bedenken, solche Detailangaben herauszugeben, weil sie dann «auf den Aussagen und Beschaffungen behaftet würden». Die rollende Planung stehe bewusst im Vordergrund. Aber vielleicht schwingt da auch immer noch die fehlende Planungssicherheit vergangener Jahre mit.

Ausrüstungslücken nun geschlossen?

Zentraler Eckwert für zusätzliche Beschaffungen ist die Vorgabe «more of the same». Im Visier sind hier «die unmittelbar verfügbaren Systeme» wie Mörser 16, geschützte Radfahrzeuge für Panzersappeure, Kleinwaffen und Munition und später die Funkgeräte. Nach Auskunft des Chefs der Armee wird es mit den zusätzlichen Rüstungsprogrammen 2022 und 2023 möglich, «die sechs schweren Bataillone vollständig auszurüsten». Zu «more of the same» gehört auch die zusätzliche Beschaffung leistungsfähigerer Lenkwaffen für das neue Patriot-System.

Sind Systeme nicht mehr verfügbar oder nicht in der Schweizer Konfiguration erhältlich, so macht eine Nachbeschaffung wenig Sinn. Schlüsselfrage dürfte nach Auffassung des Chefs der Armee sein, ob die Systeme

VORGEGEHENE RÜSTUNGSBESCHAFFUNGEN (AUSZUG)

2023: total ca. 830 Mio. Franken

- Geschütztes Radfahrzeug für Pz Sap (ca. 200 Mio. CHF)
- PAC-3 MSE Lenkwaffen für Patriot (ca. 400 Mio. CHF)
- Munition (Zusatzbeschaffung) (ca. 200 Mio. CHF)

2024: total ca. 900 Mio. Franken

- Geschütztes Führungsfahrzeug Eagle V 6x6 (ca. 260 Mio. CHF)
- Weitreichende Lenkwaffe Boden-Boden (ca. 200 Mio. CHF)
- Rechenzentrum VBS (Digitalisierungsplattform) (ca. 130 Mio. CHF)
- Passivradar Luftraumüberwachung (ca. 120 Mio. CHF)

2025: total ca. 1500 Mio. Franken

- Kampfpanzer 87 Leopard WE (Nutzungsverlängerung)
- Leichter Transport- und Schulungshelikopter EC-635 (Werterhalt)
- Geschütztes Führungsfahrzeug Eagle V 6x6 (2. Tranche)
- Teilmobiler Radar grösserer Reichweite (mittlerer/oberer Luftraum)

2026/27: total ca. 1400 Mio. Franken pro Jahr

- Artillerie Wirkplattform und Wirkmittel (Ablösung Pz Hb M-109)
- Bodengestützte Luftverteidigung mittlerer Reichweite
- Elektronische Kriegführung (Werterhaltung)
- Munition (Erhöhung der Durchhaltefähigkeit)
- Unterstützungsbrücke Trägerfahrzeug
- Stromaggregate/Beleuchtung (autonome Durchhaltefähigkeit)
- Eigenschutz im Cyber- und elektromagnetischen Raum
- Integriertes Planungs- und Lageverfolgungs-Informationssystem

Quelle: Armeestab, Einblick in die Investitionsplanung zuhanden der Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte

noch «zu vernünftigen Konditionen und Zuständen zu beschaffen sind». Namentlich würde es keinen Sinn machen, andere Systeme zur Abdeckung derselben Fähigkeiten zu beschaffen, «da dies aus Sicht der Logistik, Ausbildung und Miliztauglichkeit nicht machbar wäre».

Das mit der WEA angestrebte Ziel der vollständigen Ausrüstung bleibt somit definitiv eine Worthülse. Die Liste von – hauptsächlich aus finanziellen Gründen – nicht vollständig beschafften Systemen während der letzten rund 15 Jahre bleibt unangenehm

lang (siehe ASMZ 06/2022, S. 16–17). Sie dürfte nun aber zumindest kleiner werden.

Mögliche Stolpersteine

Sind die Möglichkeiten des «more of the same» geklärt, verbleiben weitere Unwägbarkeiten künftiger Rüstungsbeschaffungen. So stellt sich die Frage der Verfügbarkeit der Industrie, also deren Lieferfähigkeit. Gegenwärtig rüsten zahlreiche Länder praktisch zeitgleich und teilweise erheblich auf. Die Schweiz mit ihrer kleinen Nachfrage dürfte nicht unbedingt erste Priorität in der Kundenbedienungs genossen.

Im Gefolge der erhöhten internationalen Nachfrage dürften die Preise steigen. Alles andere wäre wohl marktwirtschaftliches Wunschdenken. Damit steigen die Beschaffungskosten bei unveränderter Stückzahl. Es ist fraglich, ob sich die aktuellen Kostenbudgets auf die Zukunft übertragen lassen und nicht plötzlich die Finanzen wieder Priorität gewinnen.

Schliesslich müssen die künftigen Systeme wohl ebenfalls den ordentlichen Beschaffungsprozess durchlaufen. Eine reine Mengenerhöhung dürfte nicht das Hauptproblem sein; vielmehr stellt sich die personell-fachliche Kapazitätsfrage bei neuen Systemen. Ist die Beschaffungsorganisation (Bundesamt für Rüstung, Armasuisse) für diesen Mehraufwand gewappnet? Oder müssen neue, schlankere Abläufe geschaffen werden?

Wann Systeme ausser Dienst stellen?

Die Liste der zu ersetzenden Hauptsysteme und deren geplantes Nutzungsende ist lang (siehe Grafik). Wie sie ersetzt werden sollen, ist vielfach noch offen. Auch der Bericht «Zukunft der Bodentruppen» vermag darauf nur ungefähre Antworten zu vermitteln. Kurzfristig geht es um den Ersatz des Panzerjägers 90, der Panzerfaust, des 8,1 cm Minenwerfers 72, der Fliegerabwehrwaffe Rapier, des taktischen Fliegerradars oder des Pilatus PC-9. Die Vergangenheit hat verschiedentlich schmerzlich gezeigt, dass Fähigkeitslücken entstehen, wenn eine Ausserdienststellung erfolgt, bevor das Nachfolgesystem bei der Truppe eingeführt ist.

Die Armeeführung ist sich dieses Problems bewusst. Nach Auskunft von KKdt Thomas Süssli sollen künftig «grundsätzlich nicht (mehr) Systeme ausser Dienst gestellt werden können, bevor die neuen ver-

fügar sind». Ausnahmen wären nur dann denkbar, falls Probleme der Sicherheit oder der Verfügbarkeit die Armee dazu zwingen. Voreilige finanzgetriebene Ausserdienststellungen sollten somit künftig der Vergangenheit angehören.

Die Soll-Bestände offenlegen

Soll-Zahlen werden immer wieder in Zusammenhang mit der Truppengrösse genannt. Bei den Systemen und Materialbeständen werden diese Werte kaum je der Öffentlichkeit kommuniziert. Man begnügt sich in Rüstungsprogrammen höchstens mit dem Hinweis, aus finanziellen Gründen könne «nicht vollständig beschafft werden».

Die vermutliche Ursache dieses Verhaltens hat die FDP in einem Positionspapier zur Verteidigungspolitik kürzlich auf den Punkt gebracht: «Die Zeit des Abbaus finanzieller Mittel der Armee hat nicht nur zu erheblichen Fähigkeits- und Ausrüstungslücken geführt; sie hat auch die intellektuelle Redlichkeit negativ beeinflusst: Weil die Armee nur noch über begrenzte Fähigkeiten verfügt, wurden entsprechend auch Bedrohungsanalysen und Doktrin auf diese reduzierten Fähigkeiten angepasst.»

Es ist politische Augenwischerei, sich nur auf die vollständige Ausrüstung für die sogenannten «wahrscheinlichen Fälle» wie Friedensförderung, subsidiäre Einsätze und Katastrophenhilfe zu fokussieren. Welche Soll-Bestände an Rüstungsgütern sind nötig, um den Kernauftrag Verteidigung erfüllen zu können? Diese Frage stellt sich umso dringlicher, weil ja vom untauglichen Aufwuchskonzept Abschied genommen wurde.

Aktualisierung des Armeeberichts 2010

Die Beschaffungsbedürfnisse der Armee sind ausgewiesen; die Bestandeslücken sind teilweise erheblich. Die Einkaufsliste der Armee liegt ebenfalls vor; noch fehlen allerdings grösstenteils das Mengengerüst und die genauen Beschaffungskosten. Der Ukraine-Krieg hat endlich zu einem politischen Umdenken im Sicherheitsbereich geführt. Soeben treffen noch die Ergebnisse der Nachbefragung «Sicherheit 2022» der ETH Zürich ein: «Die positive Haltung der Schweizerinnen und Schweizer gegenüber der Armee hat sich weiter akzentuiert.» Vor allem aber erreicht die Forderung nach deren vollständigen Ausrüstung «einen Höchstwert von 74 Prozent».

ECKWERTE FÜR RÜSTUNGSBESCHAFFUNGEN

- «More of the same»
- Verfügbarkeit bei den Lieferanten
- Machbarkeit seitens Beschaffer
- Ausrichtung auf Grundlagenberichte
- Armeeaussgaben bis 2030 schrittweise auf ein Prozent des BIP erhöht
- Programm Air2030 (insbesondere NKF und BODLUV) wird umgesetzt
- Rollende Planung mit jährlichen Aktualisierungen.

Quelle: Armeestab, Einblick in die Investitionsplanung zuhanden der Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte

UKRAINE-KRIEG: KONSEQUENZEN FÜR DIE STREITKRÄFTEENTWICKLUNG

- Angriffe aus der Luft abwehren/einschränken
- Leistungsfähiges Luft-Boden-Feuer mit abhaltender Wirkung
- Leistungsfähige Panzerabwehrwaffen
- Schutz der eigenen Logistikeinrichtungen
- Widerstandsfähige Kommunikationsmittel gegen Cyberangriffe

Quelle: Armeestab, Einblick in die Investitionsplanung zuhanden der Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte

Dieses Momentum gilt es zu nutzen. Was heisst jetzt «vollständige Ausrüstung» zu Verteidigungszwecken? Welche Soll-Zahlen sind zu erreichen? Wo stehen wir heute, welches Delta ist zu beheben? Der Armeebericht 2010 legte letztmals ehrlich die wunden Punkte auf den Tisch. Eine Aktualisierung scheint ein Gebot der Stunde, um die Öffentlichkeit weiter zu sensibilisieren. «Des fois il faut secouer les gens» pflegen die Romands zu sagen.

Der Chef der Armee ist diesem Ansinnen nicht abgeneigt: Er verweist auf «Zielbild und Strategie Schweizer Armee der Zukunft»; dieses Dokument soll nach dem Schlussbericht zur WEA in der Sommersession 2023 vorgestellt werden. Format und Umfang würden aktuell definiert. «Es sei nicht auszuschliessen, dass gewisse Elemente inhaltlich dem damaligen Armeebericht 2010 entsprechen.» Dieser Zeithorizont scheint etwas lang geraten. Wenn jedoch die Leisetreterei aufhören und volle Transparenz zu den Beschaffungsbedürfnissen der Armee hergestellt wird, dann scheint der Weg zweckmässig – mit einer vernehmbaren Departementsleitung VBS an der Spitze! ■