

# Überarbeitete Rüstungspolitik

**Die teilrevidierte Rüstungspolitik des Bundesrates ist seit 1. Januar 2019 in Kraft. Auslöser sind geänderte Rahmenbedingungen der Rüstungsbeschaffung. Offensichtlichste Anpassungen sind ein höherer Detaillierungsgrad und punktuelle Ergänzungen. Diese sind jedoch nicht widerspruchsfrei; verschiedene aktuelle Entwicklungen werden nicht aufgegriffen. Und das Dokument enthält gut versteckt eine echte rüstungspolitische Bombe.**

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Mit Beschluss vom 24. Oktober 2018 setzte der Bundesrat seine überarbeiteten «Grundsätze für die Rüstungspolitik des VBS» auf Beginn dieses Jahres in Kraft. Begründet werden die Anpassungen mit «veränderten Rahmenbedingungen der Rüstungsbeschaffung»: Sich wandelnde Bedürfnisse der Armee, geänderte Bedingungen auf dem internationalen Rüstungsmarkt, beschleunigte rüstungstechnologische Entwicklungen und das angespanntere sicherheitspolitische Umfeld seien die wichtigsten Auslöser. Die behandelten Themengebiete seien gegenüber der bisherigen Rüstungspolitik von 2010 praktisch identisch geblieben. Hinzugekommen seien vielmehr «Ergänzungen und Akzentuierungen zu einer umfassenderen Sicht und einem höheren Präzisionsgrad».

## Punktuelle Präzisierungen

Die federführende armasuisse (Bundesamt für Rüstung) weist namentlich auf Präzisierungen in folgenden Bereichen hin: Autonomie und Abhängigkeit vom Ausland (z.B. Sicherung von Schlüsselkompetenzen, intensivere internationale Kooperation), Zusammenarbeit mit der

## Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS

«Mit der Rüstungspolitik soll sichergestellt werden, dass die Armee und weitere Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes rechtzeitig, nach wirtschaftlichen Prinzipien und auf transparente Weise mit der nötigen Ausrüstung und Bewaffnung und den erforderlichen Dienstleistungen versehen werden.»

Quelle: Beschluss des Bundesrates vom 24.10.2018 (Inhalt und Zweck, Seite 2)

Privatwirtschaft (z.B. bereits ab der Planungsphase, stärkere Bedeutung von zivilen Innovationen und Dual-Use-Gütern), Beziehungen zur RUAG (z.B. Behandlung des «wichtigsten Industriepartners der Schweizer Armee») und Entwicklung der Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis STIB (z.B. Auflistung der zur Verfügung stehenden Förderinstrumente). Die eigentliche Zwecksetzung der Rüstungspolitik (siehe Kasten unten links) bleibt praktisch unverändert; sie wurde einzig etwas umformuliert.

## Fördern ja, aber was?

Die vielleicht umfangreichste und prägnanteste Ergänzung der Rüstungspolitik findet sich bei der «Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis der Schweiz (STIB)»: Es werden neu sieben Steuerungsinstrumente beschrieben, welche dem Bund zur Verfügung stehen (siehe auch ASMZ 01-02/2019, S.18). Obwohl von ganz unterschiedlicher Tragweite und Wirkungsweise, werden diese sieben Instrumente ohne Prioritäten oder Akzente aufgeführt. Dabei gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, welche die Offset-Geschäfte als «wirksamstes Instrument zur Förderung der STIB» qualifizieren (siehe ebenfalls ASMZ 01-02/2019, S.19).

Entscheidender ist jedoch der folgende Punkt: Stichworte wie «kritisches Fachwissen», «sicherheitsrelevante Schwerpunkttechnologien», «industrielle Kernfähigkeiten», «Beherrschung ausgewählter Technologien» oder «für die nationale Sicherheit zentral» werden in der überarbeiteten Rüstungspolitik an verschiedenen Stellen immer wieder zitiert. Es fehlt jedoch weiterhin die unerlässliche Präzisierung. Mit anderen Worten: Man weiss ziemlich genau, wie man fördern will; aber man sagt nicht, was man genau fördern will. Müsste die Rüstungspolitik des Bundesrates nicht eigentlich bei diesem Punkt ansetzen und die Wahl/Ausgestal-

tung der Förderinstrumente eher den «nachgeordneten Dokumenten» überlassen (siehe später)?

## Allgemeine Wirtschaftsförderung

Ergänzt wurden auch die Ausführungen zur Offsetpolitik (Industriebeteiligung), allerdings eher im Sinne einer Aufweichung der bestehenden Bestimmungen und zur Legitimation der Zusatzkosten von Offsetgeschäften. So ist neu ausdrücklich möglich, «Vorgaben für eine Verteilung in die Sprachregionen zu er-

**«Man weiss ziemlich genau, wie man fördern will; aber man sagt nicht, was man genau fördern will.»**

lassen». Unverändert beibehalten wird die Möglichkeit, dass nicht nur Anbieter im Rüstungsbereich bei Offsetgeschäften berücksichtigt werden können, sondern auch «Anbieter von zivilen Investitionsgütern und industriellen Dienstleistungen». Gleichzeitig will man aber «Strukturerhaltungspolitik vermeiden». Die aktualisierte Rüstungspolitik atmet folglich bei Offsetgeschäften weiterhin stark den Geist einer wenig effizienten allgemeinen Wirtschaftsförderung.

Jüngere wissenschaftliche Untersuchungen zeigen unmissverständlich, dass «die Hauptmotivation für Offset die Sicherheitsrelevanz sein müsse und solle; der volkswirtschaftliche Effekt sei eine Folge und nicht das Ziel» (Prof. Thomas Friedli; siehe ASMZ 01-02/2019, S.19). Es ist zu bedauern, dass in einem politischen Dokument des Bundesrates die Chance nicht genutzt wird, Offsetgeschäfte politisch klar zugunsten von sicherheitsrelevanten Technologien zu positionieren. Of-

## Entflechtung der RUAG

«Nach der Entflechtung der RUAG Holding AG sollen die fast ausschliesslich für die Schweizer Armee tätigen Geschäftseinheiten von der übrigen RUAG getrennt und in einer eigenen Konzerngesellschaft zusammengefasst werden.»

«Diese erbringt in der Regel nur Leistungen zugunsten der Systeme der Schweizer Armee und wird grundsätzlich bei der Beschaffung von komplexen und sicherheitsrelevanten Systemen als Materialkompetenzzentrum bestimmt.»

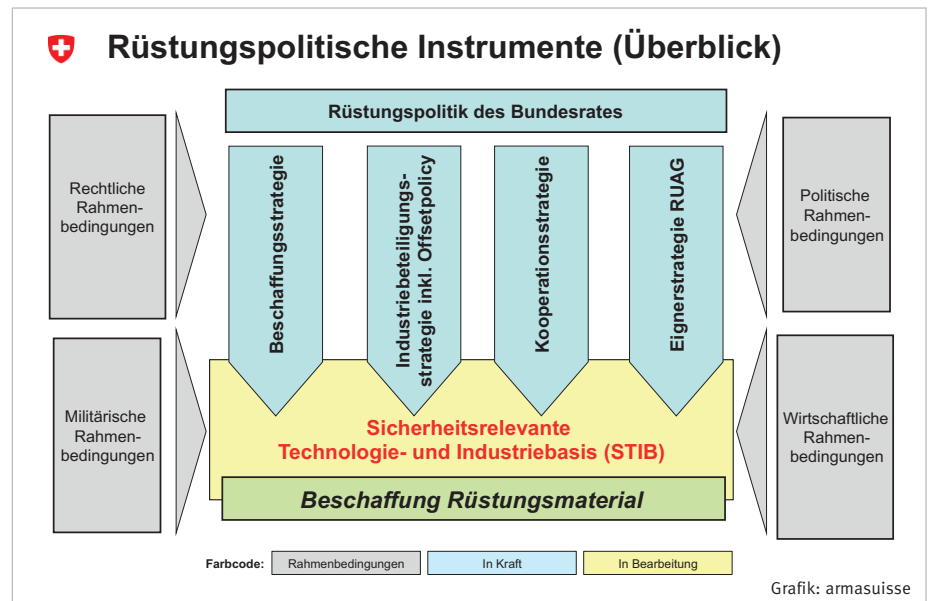
Quelle: Beschluss des Bundesrates vom 24.10.2018 (Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, Seite 5)

fenbar schwebt im Hinblick auf Air2030 noch immer die Angst mit, es brauche eine regionalpolitisch saubere Verteilung der Offsetgeschäfte auf die einzelnen Sprachregionen, um eines der Killerargumente bei der Beschaffung des Gripen zu umschiffen.

## Sonderstellung der RUAG

Materiell die gewichtigste Änderung in der Rüstungspolitik stellen wohl die erstmals aufgenommenen Ausführungen zur RUAG dar. Die Eignerstrategie des Bundesrates für die RUAG wurde bisher in der Rüstungspolitik inhaltlich nicht «vorgespurt», da dieses Dokument einen speziellen (eigenständigen) Stellenwert genießt. Im Hinblick auf die bevorstehende Aufspaltung der RUAG in einen Schweizer und einen internationalen Teil (siehe ASMZ 11/2018, S. 28–30) wurde nun offenbar versucht, für die umstrittenen Arbeiten einen gewissen «Legitimationsboden» zu legen. Dabei hat es ein Nebensatz politisch in sich, der bisher wohl unter dem Radar der Industrie unbemerkt vorbeigleitet (siehe Kasten oben).

Setzt man die Weisung buchstabengetreu um, so wird ein Widerspruch zu vorhergehenden Ausführungen in der aktualisierten Rüstungspolitik geschaffen: Der Bundesrat will «so weit möglich Wettbewerbssituationen schaffen» und Monopolsituationen vermeiden. Es wird kein Bezug genommen zu anderen bestehenden und reputierten Rüstungsfirmen unseres Landes, welche durchaus in der Lage – und wohl auch willens – wären, die Rolle des Materialkompetenzzentrums für ihre Produkte zu übernehmen. Die mög-



lichen Kostenfolgen der neuen Lösung zeigen sich bereits heute: Wenn beispielsweise im EKF-Bereich ein System während des Dienstes aussteigt, dann kommen RUAG-Spezialisten als Vertreter des Materialkompetenzzentrums auf Platz. Können diese das Problem nicht beheben, so nehmen sie Rückgriff auf Fachkräfte der Lieferfirma. Die Mehrkosten der Ausbildung des RUAG-Personals und des zweistufigen Supports entsprechen wohl nicht dem Zweck einer Rüstungspolitik «nach wirtschaftlichen Prinzipien».

## Ungeklärte Punkte

Es wären auch andere Geschäftsmodelle der Beschaffung möglich, wie sie in der Vergangenheit vereinzelt schon anzuwenden versucht wurden – mit unterschiedlichem Erfolg: Beispielsweise Beauftragung

**«Da noch mehrere politische Grundsatzentscheide ausstehen, muss wohl der Gesamtbundesrat noch einmal über die Bücher.»**

einer Generalunternehmung, Leasing oder Public Private Partnership (PPP). Darüber steht nichts in der Rüstungspolitik. Die Finanzierung des Offsetbüros Bern durch das sogenannte «Offset-Promille» (also durch die Nutzniesser von Offset-Geschäften) ist nicht mehr in der Rüstungspolitik verankert. Will man damit

den Weg ebnen, den aufwendigeren Vollzug künftig dem Steuerzahler zu überbürden? Die politisch heikle «ausserpolitische Verträglichkeit» von Rüstungsbeschaffungen – sie wurde erst vor wenigen Jahren auf Druck der GPK in die Rüstungspolitik aufgenommen – kennt als letzte Entscheidungsinstanz nicht mehr den Gesamtbundesrat, sondern nur noch die Regelung auf verwaltungsinterner Ebene. Und die WTO-Bestimmungen werden neu detailliert aufgelistet, wie um zu begründen, weshalb «aus Sicherheitsüberlegungen» keine öffentlichen Ausschreibungen erfolgen. Das widerspricht der «transparenten Weise» der Rüstungsbeschaffung, nimmt wenig Bezug auf die vermehrt zivilen Produkte und Partner und verschweigt die Transparenzbemühungen der EU im Rüstungsbereich.

Wie geht es nun weiter? Bisher gab die Rüstungspolitik des Bundesrates die Eckwerte für fünf nachgelagerte, präzisierende Teil-Strategien und Instrumente vor (siehe Grafik oben). Es ist noch offen, ob diese nun einzeln weitergeführt und aktualisiert werden. Vorstellbar ist nach Auskunft von armasuisse, dass diese künftig in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden. Der Entwurf solle bis Ende 2019 vorliegen und an die Departementschefin VBS weitergeleitet werden. Die Rüstungspolitik ist gewissermassen das Gesetz, die Teilstrategien die Verordnungen dazu. Auf Verordnungsebene kann schwerlich etwas geregelt werden, das nicht auf Gesetzesebene schon angedacht ist. Da noch mehrere politische Grundsatzentscheide ausstehen, muss wohl der Gesamtbundesrat noch einmal über die Bücher. ■