

Erster Jahresbericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **188 (2022)**

Heft 8

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1033143>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Erster Jahresbericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie

Erstmals legt die Armasuisse einen Jahresbericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie vor. Damit wird eine Empfehlung der Internen Revision VBS umgesetzt und die Transparenz beim Thema Rüstungsbeschaffungen gestärkt. Der Bericht liefert einige aufschlussreiche neue Daten. Das Grundproblem der Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis bleibt vorderhand ungelöst.

Peter Müller

Es handelt sich um ein Dauerthema: Transparenz bei Rüstungsbeschaffungen, beginnend beim gewählten Verfahren, über die Abwicklung der Offset-Geschäfte bis hin zum gut gehüteten Geschäftsgeheimnis. Im vergangenen Jahr untersuchte die Interne Revision VBS die Offset-Geschäfte (siehe ASMZ 03/2022, Seiten 34 bis 37). Sie empfahl unter anderem einen Ausbau der Transparenz. Das VBS stellte neu einen Jahresbericht über die Umsetzung der übergeordneten Rüstungsstrategie in Aussicht; am 24. Juni erschien die erste Publikation für das Jahr 2021. Der Fokus der Arbeiten lag nach Mitteilung des Bundesamts für Rüstung (Armasuisse) auf dem Thema Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB): Es ging um «eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Steuerungselemente» sowie «eine Klärung der Prozesse und Zuständigkeiten».

Mehrere Steuerungsinstrumente

Die Ausgangslage ist unbestritten: In einer hoch technisierten, arbeitsteiligen Welt ist für die kleine Schweiz im Rüstungsbereich eine völlige Unabhängigkeit vom Ausland «kein realistisches Ziel». Man müsse sich deshalb «auf die Beherrschung ausgewählter Technologien und industrieller Kernfähigkeiten konzentrieren». Die STIB solle diese «zentralen Technologiekompetenzen und Industriefähigkeiten mit den erforderlichen Kapazitäten sicherstellen». So steht es in mehreren Dokumenten des VBS.

Zu diesem Zweck stehen dem Bund hauptsächlich sieben Steuerungsinstrumente zur Verfügung (siehe Infobox unten). Sie sind für die STIB von unterschiedlicher Tragweite. Am unmittelbarsten und effizientesten wirken Rüstungsbeschaffungen im Inland und Offset-Geschäfte. Zu diesen beiden Schwerpunktthemen enthält der «Jahresbericht 2021 zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS» eine Reihe interessanter, in dieser Form bisher noch nicht publizierter Zahlen (siehe Infoboxen rechts).

Bedeutende Beschaffungen im Inland

So beschaffte die Armasuisse 2021 in 109 Fällen Kriegsmaterial im Umfang von 393 Mio. Franken bei Schweizer Lieferanten. Dies entspricht einem Anteil von knapp 60 Prozent des Beschaffungsvolumens. Bemerkenswert ist, dass die einheimische Industrie bloss in rund 46 Prozent der Geschäfte zum Zuge kam, somit also die teureren Beschaffungen an Land zog. Diese Zahlen dürfen nicht überbewertet werden: Es handelt sich um das erste und – wie bei Rüstungsgütern üblich – einzelfallbezogene Berichtsjahr. In den folgenden Jahren können die Werte ganz anders aussehen.

Zu bedauern ist, dass im ersten Berichtsjahr noch keine Zahlenangaben genannt werden, wie sich die 5197 Beschaffungen «sonstiger ziviler und militärischer Güter» aufs In- und Ausland verteilen und welche Werte damit verbunden sind. Für den Kerngedanken der STIB mag das eher neben-

sächlich sein. Da jedoch die Armasuisse eine sehr weit gefasste Definition anwendet, wären Details aufschlussreich.

Viele freihändige Vergaben

2021 vergab Armasuisse Aufträge im Umfang von 679 Mio. Franken freihändig. Das entspricht einem Anteil von 37 Prozent am gesamten Auftragsvolumen. Darunter fallen nicht nur Käufe von Kriegsmaterial und anderen Rüstungsgütern, sondern auch Werkverträge und übrige Dienstleistungen. Nach dem Einladungsverfahren wurden 474 Mio. Franken vergeben (26%). Nicht unter das öffentliche Beschaffungsrecht fielen Aufträge von 234 Mio. CHF (13%). Das WTO-Verfahren mit öffentlicher Ausschreibung kam bloss bei einem Auftragsvolumen von 438 Mio. Franken zur Anwendung, also in rund einem Viertel des Beschaffungsumfangs von insgesamt 1825 Mio. Franken.

Das Beschaffungsrecht lässt für Kriegsmaterial und andere sicherheitsrelevante Rüstungsgüter Verträge ausserhalb des öffentlichen Wettbewerbs zu. Die Beschaffungsbehörden geniessen hier Ermessensspielraum und relativ viele Freiheiten, was der Transparenz nicht förderlich ist. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, dass immer wieder Forderungen auftauchen, freihändige sowie Einladungsverfahren müssten besser dokumentiert und begründet werden.

Neue und beendete Offset-Verpflichtungen

Wie bereits bei den Beschaffungen darf man sich bei den Offset-Geschäften nicht von einzelnen Jahresergebnissen blenden lassen, weil sie einzelfallbezogen geprägt sind. Der Vergleich mit kommenden Jahren dürfte deshalb aufschlussreicher ausfallen. So schloss Armasuisse 2021 drei neue Offset-Vereinbarungen im Umfang von 118 Mio. Franken ab. Leider dürfe die Höhe der einzelnen Offset-Verpflichtungen der drei ausländischen Lieferanten nicht publiziert werden, weil dies «Rückschlüsse auf den Vertragswert zulasse und somit strafrechtlich geschützte Geschäftsgeheimnisse verletzt würden». Dieses kommunikative Mauern ist mit Blick auf die geforderte Transparenz wenig nachvollziehbar.

STEUERUNGSMASSEN DER STIB

- Beschaffung im Inland
- Offset-Geschäfte
- Anwendungsorientierte Forschung
- Internationale Kooperation
- Innovationsförderung
- Informationsaustausch mit der Industrie
- Exportkontrollpolitik

Quelle: Jahresbericht 2021 zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS

RÜSTUNGSBESCHAFFUNGEN 2021

→ Anzahl Lieferanten Kriegsmaterial	109	
Schweizer Lieferanten	50	(45,9%)
Ausländische Lieferanten	59	(54,1%)
→ Bestellvolumen in Mio. CHF	661,6	
Schweizer Lieferanten	393,0	(59,4%)
Ausländische Lieferanten	268,6	(40,6%)
→ Anzahl Lieferanten sonstiger militärischer und ziviler Güter	5197	
→ Beschaffungen insgesamt in Mio. CHF	1824,6	
Einladungsverfahren	474,2	(26,0%)
Freihändiges Verfahren	678,8	(37,2%)
Nicht dem BöB/VöB unterstellt	233,6	(12,8%)
WTO-Verfahren	438,0	(24,0%)

Quelle: Jahresbericht 2021 zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS
BöB/VöB Bundesgesetz/Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

OFFSET-GESCHÄFTE 2021

→ Durchgeführte Offset-Geschäfte	153	
→ Offset-Volumen erfüllt in Mio. CHF	197,3	
Direkter Offset	72,5	(36,7%)
Indirekter Offset	124,8	(63,3%)
→ Verteilung Sprachregionen in Mio. CHF	197,3	
Deutschsprachige Schweiz	94,2	(47,7%)
Französischsprachige Schweiz	101,3	(51,3%)
Italienischsprachige Schweiz	1,8	(0,9%)
→ Beendete Offset-Verpflichtungen in Mio. CHF	485	
→ Offene Offset-Verpflichtungen in Mio. CHF	960	

Quelle: Jahresbericht 2021 zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS

Dem Jahresbericht 2021 ist weiter zu entnehmen, dass im vergangenen Jahr fünf Offset-Verpflichtungen im Umfang von 485 Mio. Franken erfolgreich beendet werden konnten. Es habe sogar eine «Übererfüllung von rund 18 Mio. Franken stattgefunden». Aufgelistet werden auch die Beträge der direkten und der indirekten Offsets. Wiederum fehlt bei dieser Statistik aus den genannten Gründen die Höhe der ursprünglichen Verpflichtungen. Selbst die Musterknaben mit einer Übererfüllung werden nicht genannt. Auch hier besteht in kommenden Jahren kommunikativ Transparenzpotenzial.

Verschiedene Optimierungen

Bei den Prozessen und Zuständigkeiten erfolgten 2021 punktuelle Optimierungen. So wurde das Offset-Register angepasst und sechs Offset-Audits durch eine externe Treu-

hand- und Revisionsgesellschaft durchgeführt. Ferner erfolgte der Start zum Projekt Digitalisierung des Offset-Reportings. Die internationalen Kontakte und die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft waren pandemiebedingt eingeschränkt. Forschungsverträge wurden im Umfang von knapp 19 Mio. Franken mit 115 Partnern in der Schweiz und 33 im Ausland abgeschlossen.

Neu wurde das Center of Excellence ins Leben gerufen. Dieses «koordiniert den Einsatz der verschiedenen Instrumente zur Steuerung und Stärkung der STIB und sorgt für deren strategische Ausrichtung». Damit entstand neben den zahlreichen Organen zur Steuerung und Aufsicht der Offsetpolitik sowie der STIB ein weiteres Gremium. Dies verstärkt den Eindruck einer Überregulierung und Überkontrolle in einem sensiblen Tätigkeitsbereich der Armasuisse – weil die massgebenden Grundlagen man-

gelhaft und die eigenen Managementfähigkeiten offenbar lückenhaft sind.

Ungelöstes Grundproblem

Diese operative Hektik geht auf einen strategischen Konstruktionsfehler der heutigen STIB zurück. Armasuisse zählt zur STIB «alle Forschungseinrichtungen und Unternehmen, die in der Schweiz über Kompetenzen, Fähigkeiten und Kapazitäten im sicherheits- und wehrtechnischen Bereich verfügen». Wirtschaftszweige werden auch dann als sicherheitsrelevant beurteilt, wenn sie bloss «das Potenzial haben, entsprechende Leistungen zu erbringen». Diese umfassende Definition wurde schon von verschiedenen Gutachtern und der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates kritisiert. Damit ist keine konzertierte Förderung bei beschränkten Mitteln möglich.

Hinzu kommt, dass bei konkreten Offsetgeschäften viel mehr akzeptiert wird als bloss Vereinbarungen in den drei sogenannten «sicherheitspolitischen Schwerpunkttechnologien» (Informations-, Kommunikations- und Sensortechnologien). Es findet keine Konzentration der Kräfte statt. Damit bewegt sich die ganze Rüstungsstrategie in einer unheiligen Allianz zwischen Freihand- und Einladungsverfahren, ungenauen Definitionen, Geschäftsgeheimnissen sowie sich überschneidenden Gremien. Das sind schwierige Rahmenbedingungen für mehr Effizienz und Transparenz.

Schlüsseljahr 2022

Der erste Jahresbericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS bildet eine taugliche Grundlage mit Entwicklungspotenzial. Im laufenden Jahr folgt nun der eigentliche Härte-test: Es sind die zwei weiteren Empfehlungen der Internen Revision VBS anzugehen. Insbesondere aber wartet die Umsetzung der elf Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zu den Offset-Geschäften. Bei praktisch allen Punkten erklärte die Departementsleitung VBS Anfang 2022 und der Gesamtbundesrat am 25. Mai Zustimmung. Darunter befinden sich zwei grosse Knackpunkte: Die formelle Verankerung der Offset-Geschäfte in einem Gesetz und die Definition der zu unterstützenden STIB-Wirtschaftszweige auf Verordnungsstufe. Der Jahresbericht 2022 dürfte spannenden Lesestoff im Hinblick auf eine stärkere Transparenz bei Rüstungsbeschaffungen bringen. ■