Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 185 (2019)

Heft: 1-2

Artikel: Keine Patentrezepte

Autor: Müller, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-841950

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Keine Patentrezepte

Trotz wieder steigenden Verteidigungsausgaben herrscht in Europa bei Rüstungsgütern weiterhin ein Investitions- und Modernisierungsstau. Wie können namentlich Grosssysteme künftig erfolgreich beschafft werden? Die Europäische Union hat harmonisierte Richtlinien erarbeitet; die einzelnen Staaten wenden diese jedoch ganz unterschiedlich an. Welche Lehren im Sinne von *Best Practices* könnte die Schweiz daraus ziehen?

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Das *Center for Security Studies (CSS)* der ETH Zürich widmete seine 32. Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik dem Thema «Rüstungsbeschaffung in Europa». Mehrere Experten aus dem In- und Ausland diskutierten am 16. November 2018 zusammen mit rund 70 Teilnehmenden «aktuelle Trends und Implikationen für die Schweiz» nach den Chatham-House-Regeln. Im Zentrum standen Themen wie Beschaffung von Grosssystemen, Schlüsseltechnologien, Industriepolitik und internationale Kooperationen. Das Wichtigste sei vorweggenommen: Patentrezepte aus dem europäischen Umfeld gibt es nicht. Aber verschiedene Beispiele aus der Praxis sollten zum Nachdenken anregen, was in der Schweiz im Hinblick auf Air2030 und weitere Grossvorhaben punktuell umzusetzen versucht werden sollte.

Investitionsdefizite

Die Verteidigungsausgaben der europäischen NATO-Mitglieder steigen nach steten Rückgängen und einem Tiefpunkt im Jahre 2014 nun wieder langsam an (siehe Grafik). Weniger optimistisch sieht die Lage bei den Investitionen aus: In zahlreichen (west)europäischen Staaten sind diese immer noch rückläufig. Politische und finanzielle Anreize auf EU-Ebene zielen darauf ab, multinationale Rüstungskooperationen zu fördern. Es ist jedoch noch unklar, ob diese auch greifen werden. Die hohen Entwicklungs- und Produktionskosten verlangen fast gebieterisch nach Kooperationen. Allerdings wären dazu die unterschiedlichen politischen und industriellen Rahmenbedingungen in den grossen EU-Ländern zuerst anzugleichen.

Dem Abbau der Investitionsdefizite steht auch ein grosses Fragezeichen gegenüber: Der technologische Vorsprung des Westens nimmt laufend ab. Neue Akteure drängen auf den Markt, namentlich aus China, Brasilien, Indien, Südkorea und der Türkei. So stammen heute von den zehn weltweit grössten Rüstungsunternehmen bereits drei aus China. Europäische Unternehmen, welche sich mehrheitlich in Privatbesitz befinden, decken noch rund 25% des weltweiten Rüstungsmarktes ab (USA: zirka 55%). Die genaue Datenlage ist relativ schwierig. In diesem Wandel stellt sich ein neues Sicherheitsproblem: Beschaffungen und die Förderung von Schlüsseltechnologien werden sehr anspruchsvoll, «wenn man den Chip nicht kennt».

Chatham-House-Regel

Diese Regel wurde 1927 in England aufgestellt (am Royal Institute of International Affairs). Sie regelt die Weitergabe von Inhalten vertraulicher Gespräche: Die Teilnehmer von Veranstaltungen dürfen die erhaltenen Informationen unter der Bedingung frei verwenden, «dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit von Rednern oder andern Teilnehmenden preisgegeben werden».

Quelle: Zusammenfassung aus Wikipedia

Regel mit Ausnahmen

Eine vergleichende Studie von CSS (siehe Kasten «CSS-Studie) zeigt auf, dass Rüstungsunternehmen in Europa überwiegend national strukturiert sind und während über einem halben Jahrhundert von den Regeln des europäischen Binnenmarktes ausgenommen waren. Ein gewisser Konsolidierungsprozess setzte zwar in den letzten Jahren ein, aber es bestehen nach wie vor klare Grenzen zwischen den führenden nationalen Verteidigungsindustrien. Und der Trend der einzelnen Länder zur Beschaffung bei nationalen Lieferanten bleibt ungebrochen: Die einzelnen Staaten wollen ihre eigenen Arbeitsplätze und Interessen nicht gefährden. Damit besteht ein «rüstungspolitischer Flickenteppich» in Europa.

Art. 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält gewissermassen eine Generalklausel, wonach die einzelnen Staaten – vordergründig aus Sicherheitsinteressen – jegliches militä-

CSS-Studie

«Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich»

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Januar 2018.

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Rüstung (armasuisse).

Die Studie beinhaltet einen systematischen, transparenten Vergleich der rüstungspolitischen Prioritätensetzung und der Beschaffungsprozesse in fünf europäischen Ländern (Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien und Österreich), ohne selber Empfehlungen abzugeben.

Eine politische Debatte in der Schweiz über die Vor- und Nachteile dieser ausländischen Lösungsansätze steht noch aus.

risches Material ohne europäische Ausschreibung beschaffen können. Erst ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs brachte 1999 eine wesentliche Einschränkung, indem auf eine Ausschreibung nicht automatisch verzichtet werden konnte, «nur weil ein Beschaffungsgut als Rüstungsgut deklariert wurde». So entstand 2009 eine rechtlich verbindliche Vergaberichtlinie, wonach die Regeln des Binnenmarktes neu auch für Verteidigungsgüter gelten. Diese wurde in den einzelnen Mitgliedländern bis 2013 in nationales Recht überführt. Allerdings bestehen weiterhin drei wesentliche Schlupflöcher: Bei wichtigen Sicherheitsinteressen, bei Beschaffungen für Nachrichtendienste und bei multinationalen Kooperationsprogrammen ist eine europäische Ausschreibung nicht nötig.

Strategisches Fähigkeitsprojekt

Anhand von zwei Beispielen wurde an der Tagung aufgezeigt, wie unterschiedlich die einzelnen Länder mit diesen Beschaffungsvorgaben umgehen und wie vielfältig die Rüstungspolitik gehandhabt wird: Finnland setzt gegenwärtig mit seinem «strategischen Fähigkeitsprojekt» (siehe Kasten rechts) ein Grossvorhaben um, das von der Ausgangslage – nicht jedoch vom Lösungsansatz – stark unserem Projekt Air2030 ähnelt. Es wurde ins finnische Regierungsprogramm aufgenommen. Für den Ersatz der Kampfflugzeuge setzt man auf *Best Practices* anderer Staaten; die Ausschreibung erfolgt im freien Wettbewerb bei fünf interessierten Anbietern. Der Teilersatz der Raketen-/Minenräumschnellboote wurde aufgeteilt: Der Schiffskörper wird beim einzigen finnischen Hersteller direkt in Auftrag gegeben; für die Sensor-, Waffen- und Führungssysteme dagegen werden aus Sicherheitsgründen nur drei von möglichen acht ausländischen Anbietern zur Offertstellung zugelassen.

Primär Industriepolitik

Einen ganz anderen Weg beschreitet Italien: Sieht man einmal davon ab, dass der italienische Beschaffungsprozess als sehr komplex, intransparent und verpolitisiert gilt, so zeichnet sich doch eine dominante Konstante ab: Die Förderung der nationalen Rüstungsindustrie steht bei den Beschaffungsvorhaben klar im Fokus. Die Ausnahmen in der EU-Richtlinie werden vordergründig aus Sicherheitsüberlegungen mehr als nur grosszügig ausgeschöpft. Häufig wird zur Umgehung des Wettbewerbs auch auf internationale Kooperationsprojekte gesetzt. Kehrseite davon ist, dass dies oftmals nicht zum Nutzen der italienischen Armee erfolgt, indem diese nicht optimales Material erhält! Sonderfinanzierungen ausserhalb des ordentlichen Haushaltes werden relativ häufig eingesetzt; dabei arbeitet man vorzugsweise – und auch erfolgreich – mit dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung zusammen (bis zu 40% der Kosten). Diese Mitfinanzierung aus dem Wirtschaftsbereich wird (namentlich im Hochtechnologiebereich) als Gütesiegel für die Industrieförderung erachtet.

Grenzen der Kooperation

Auf die Notwendigkeit von Kooperationen – zwischen Industrien, aber auch zwischen Staaten/Armeen – wurde an der Tagung immer wieder hingewiesen. Dies nicht zuletzt aus Kostengründen, um die anstehenden Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsherausforderungen besser meistern zu können. Die Potenziale wären an sich vorhanden; deren Nutzung bedingt in den einzelnen Staaten jedoch teilweise ein deutliches Umdenken. Das gängige Gegenargument, die Anforderungen seien zu unterschiedlich, der Zeitaufwand zu gross und die Transaktionskosten zu hoch zielt wohl zu kurz. Und wer gibt aus Effizienzgründen schon gerne den Lead an eine andere Firma oder an ein anderes Land ab? So besteht die Gefahr von Zwergen, wenn jeder seine eigene sicherheitsrelevante Technologiebasis definiert und zu fördern versucht.

Die Tagung brachte es deutlich zum Ausdruck: Für schnellere, bessere und billigere Rüstungsbeschaffungen gibt es keine Patentrezepte. Jedes Ländersystem hat seine Vor- und Nachteile, aber auch seine Beweggründe. Es gilt, das jeweils Beste daraus zu erkennen und auf die eigenen Gegebenheiten zu übertragen versuchen. Das nationale Beharrungsvermögen («das haben wir schon immer so gemacht») ist teilweise noch erschreckend hoch. Wie sollen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen optimal miteinander verknüpft werden? Wie viele und welche sicherheitsrelevanten Technologien wollen wir pflegen? Wie offen sind wir für internationale Kooperationen (z.B. unter neuer politischer VBS-Führung)? Welchen rechtlichen, finanziellen und politischen Spielrahmen wollen wir ausschöpfen oder gar ausreizen? Wie früh und wie intensiv versuchen wir, einen tragfähigen politischen Konsens herbeizuführen? Wie resilient sind die Verantwortungsträger und wie transparent die evtl. angepassten Prozesse? Wir dürfen gespannt sein, ob die Politik darauf Antworten zu geben versuchen wird und wie sie ausfallen sowie kommuniziert werden. ■

Finnland: Strategisches Fähigkeitsprojekt

- Ausgangslage: Zwei Grossbeschaffungen im Zeitraum 2020–2030.
- Vollersatz für 64 F/A-18 C/D; Teilersatz von 4 Raketen-/Minenräumschnellboten.
- Gesamtkosten von über elf Mia. Euro; übersteigt Verteidigungsbudget von 2,9 Mia. Euro/Jahr deutlich.
- Lösungsansatz: Sonderfinanzierung ausserhalb regulärem Budget; Bezeichnung als «strategisches Fähigkeitsprojekt».
- Breite politische Abstützung weit im Vorfeld (bereits 2014); Erhalt des politischen Konsenses speziell wichtig.
- Einbettung verschiedener Stellen ausserhalb der Verteidigung (unter anderem Wirtschaftspolitik, Aussenpolitik, Industrie).
- Angepasstes Beschaffungsmodell; Führung innerhalb und ausserhalb regulärer Strukturen.
- Fokus auf Prozessqualität und nicht auf Geschwindigkeit (unter anderem hinreichende Transparenz; externe Qualitätssicherung).

Quelle: Auszug aus CSS-Studie