



Beiträge zur Geschichte der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen

Lehren für die Vorbereitung militärischer Flugzeugbeschaffungen. Ein Dokument aus dem Jahr 1980

Vorbemerkung

Mit einem Schreiben vom 4. Oktober 1985 hat der damalige Generalstabschef, Korpskommandant Jörg Zumstein, dem Rüstungsausschuss ein Dokument des Fachausschusses für Militärflugzeuge aus dem Jahr 1980 zugestellt. Vermutlich ist er beim Aufräumen seines Büros vor dem Rücktritt auf Ende 1985 darauf gestossen.

Dem Rüstungsausschuss gehörten unter dem Vorsitz des Generalstabschefs der Ausbildungschef, der Rüstungschef und für die Rüstungsbelange der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen deren Kommandant an.

Der Fachausschuss für Militärflugzeuge wurde mit einer Verordnung des Eidgenössischen Militärdepartements vom 13. Juli 1973 ins Leben gerufen. Er begleitete unter anderem das Flugzeugprojekt F-5 E/F Tiger. An der Sitzung vom 17. August 1976 wurden die Gründe für die erfolgreiche Abwicklung dieses Projekts besprochen und danach im nachfolgend publizierten Dokument vom 12. September 1980 festgehalten.

Im Projekt F/A-18 C/D wurden diese Lehren beachtet. Sie sind heute noch anwendbar und lauten im Wesentlichen wie folgt:

- Schaffung einer klaren Ausgangslage durch die Definition der Rolle des Waffensystems und der Grobanforderungen mit Berücksichtigung des Marktes.
- Festlegung des Kostendachs, des Zahlungsablaufs und der Sicherstellung der notwendigen Kredite. Dazu gehören die Festlegung der Auswirkungen auf das Berufs- und Milizpersonal.
- Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Gegebenheiten bezüglich der Beschaffungsart, der Kompensationsgeschäfte, der Währung und Teuerung und des Zeitfaktors.
- Einsatz einer starken Projektorganisation.
- Die Durchführung der Evaluation wird als zentraler Punkt gefordert. Die Typenwahl muss durch den Bundesrat und nicht durch das Parlament erfolgen. Die Konkurrenz zwischen den Anbietern muss bis zum Typenentscheid oder länger aufrechterhalten werden.
- Die Durchführung der Truppenversuche in der Schweiz ist ein Element der Public Relations. Die Geschlossenheit hinter den getroffenen Entscheiden innerhalb der Bundesverwaltung und bei allen beteiligten Instanzen ist von eminenter Bedeutung.
- Die frühzeitige, breite und andauernde Information nach aussen und nach innen, die politische Transparenz und die Offenlegung der Opposition sind eine Voraussetzung für die erfolgreiche Projektabwicklung.

Nachfolgend ist der Wortlaut des Dokuments vom 12. September 1980 festgehalten. Die Originaldokumente sind im Format PDF beigefügt.

Walter Dürig

FACHAUSSCHUSS FUER MILITÄRFLUGZEUGE

Der Präsident:

12. September 1980

Lehren für die Vorbereitung militärischer Flugzeugbeschaffungen

An seiner letzten Sitzung vom 17. August 1976 setzte sich der Fachausschuss für Militärflugzeuge, im Gespräch mit dem Koordinationsausschuss Militärflugzeuge, mit den Gründen auseinander, die mit der Bestellung der Tiger-Flugzeuge und der nunmehrigen Aussicht auf eine wohl vergleichsweise reibungslose Durchführung ihrer Beschaffung zu einem glücklichen Abschluss der Vorbereitungsarbeiten geführt haben. Er verglich Vorgehen und geleistete Arbeit auch mit früheren Flugzeugbeschaffungen und erfolglos gebliebenen Evaluationen und zog daraus die nachstehenden Lehren, die er hiermit den für die Beschaffungsvorbereitung zuständigen Verwaltungsinstanzen zu angelegentlicher Beachtung bei künftigen Vorhaben empfiehlt.

1. Klare Ausgangslage

1.1 Militärische Konzeption

- Klare Vorstellungen von der in Betracht stehenden Land- bzw. Luftkriegführung, inklusive ihrer Vorphasen.
- Stellenwert des gesuchten Waffensystems im Rahmen dieser Kriegsführung.
- Genau umschriebene, dennoch flexible und vor allem realistische militärische Grobanforderungen, gestützt auf fundierte Marktübersicht; die Gewinnung bzw. Erhaltung letzterer ist im Prinzip eine Daueraufgabe der Verwaltungsstellen.

1.2 Finanzielle und personelle Rahmenbedingungen

- Allen voran Grösse des Rahmenkredits.
- Erste Vorstellungen des Zahlungsablaufes und Sicherstellung der Finanzierung.
- Personalbedarf und Miliz-Erfordernisse.

1.3 Berücksichtigung von volkswirtschaftlichen Gegebenheiten

- Inland/Ausland.
- Kauf/Lizenz/Kompensation.
- Arbeitsmarktlage.
- Währungssicherheit.
- Beteiligung ja oder nein (konjunkturabhängig)? Wenn ja was für eine Art der Beteiligung – Teillizenz, Endmontage, Koproduktion, Kompensation.
- Probleme im Zusammenhang mit Währung und Teuerung.
- Berücksichtigung des Zeitfaktors in diesem Zusammenhang.

1.4 Zweckdienliche Projekt- und Beratungs-Organisation

2. Die Evaluation als zentraler Punkt

2.1 Kompetenzabgrenzung:

- Die Typenwahl ist Sache des EMD und seiner Fachgremien.
- Bei Vorhaben von ausserordentlicher Tragweite soll auch bundesratsseits diese Typenwahl noch vor der Botschaft (im Sinne von Ziff. 2.2) bestätigt werden.
- Alternative Typen dem Parlament vorzulegen, oder auch schon die Typenwahl vom Parlament beschnuppern zu lassen, ist demgegenüber zu vermeiden. Dies führt nicht nur zu Kompetenzverwischungen, sondern ruft auch eine sachfremde, nicht mehr unter Kontrolle zu bringende Lobby auf den Plan.

2.2 Konkurrenzsituation

- Druck auf die Anbieter ist im Interesse günstiger Konditionen unerlässlich.
- Konkurrenz ist das naheliegendste, aber nicht einzige Druckmittel.
- Andere Druckmittel (Konkurrenz-Ersatz) sind zum Beispiel Zwischenschaltung eines traditionellen Gross- oder gar Monopol-Abnehmers zwischen der anbietenden Firma und der Gruppe für Rüstungsdienste als potentiellem Käufer, mit Vorteil einer entsprechend organisierten Regierungsstelle des Herkunftslandes als unsern Treuhänder (Verlagerung der Konkurrenz auf andere Ebene)
- Ausnützung unserer allfälligen Stellung als Pilot-Markt.
- Nullentscheid-Drohung.

2.3 Typenwahl

- Eine Typenwahl oder ein de facto darauf hinauslaufender Entscheid («Konzentration auf einen Typ») im Vorfeld der Beschaffungsvorbereitungen ist unumgänglich.
- Diese hat so früh wie möglich zu erfolgen; der Zeitpunkt dafür ist gegeben, wenn das Angebot verwaltungsseitig bearbeitet, ausgewertet und der Anbieter daran gebunden, mit anderen Worten wenn das Beschaffungsrisiko überblickbar und vertretbar geworden ist.
- Vom Moment der Typenwahl bis zur Vorlage der Botschaft an das Parlament ist mit einer nochmaligen intensiven Detailarbeitsphase der Verwaltung und mit der bundesrätlichen Behandlung von insgesamt mindestens einem Jahr zu rechnen.
- Falls die daraus folgende Optionsfrist von mindestens 1½ Jahren nicht direkt gewährt wird, ist ein Aufdatierungsprozess für die Optionen ohne anbieterseitigen Verlust der Verbindlichkeit zu vereinbaren.
- Vergleichbare, gleichwertige und dabei qualitativ ausreichende Botschaften für zwei oder mehr Alternativtypen sind nicht sinnvoll und nicht möglich (vergleiche Ziffern 2.3, 2.4, 2.5 und 3.2).

2.4 Qualität der Beschaffungsbotschaft

- Kein Projekt ist gleich wie das andere. Deshalb ist das für die Beschaffung vorgesehene Projekt letztlich in sich alleine zu behandeln und – ohne Konzessionen an früher geprüfte Alternativen – bezüglich aller Möglichkeiten auszuschöpfen. Nur so lassen sich die zu beschaffenden Materialien und Leistungen maximieren und gleichzeitig die Kosten und Aufwendungen dafür minimieren.
- Würden in diesem Stadium der Beschaffungsvorbereitungen noch stets Alternativen bearbeitet, so müssten sich die entsprechenden Botschaften unter dem Vergleichsdruck zwangsläufig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bewegen; jede einzelne wäre also unvollständig, in sich selbst unausgewogen und für die allfällige Durchführung einer solcherart vorbereiteten Beschaffung denkbar ungünstig oder gar ungenügend.
- Die Vorbereitung einer Grossbeschaffung, einschliesslich aller Versuche, ist sehr aufwendig. Die Aufteilung der dafür mobilisierbaren Kapazität bezüglich Personal, Einrichtungen, Raum, Zeit und Geld auf mehrere (alternative) Vorhaben wäre ebenfalls nur bei beträchtlicher Qualitätseinbusse, zum Teil überhaupt nicht möglich und Folgen von Änderungsvorschlägen schlechter überblickbar.

3. Rascher und transparenter Ablauf der Evaluationen

3.1 Raschheit an sich

- Rasches Durchziehen der Evaluationen bis zum Beschaffungsentscheid ist nicht nur Folge obiger Postulate, sondern an sich ein Erfordernis.

- Raschheit hat Vorrang vor der Perfektion von Vergleichsinstrumentarien (Methoden wie «Strukturbaum» oder «Mathematisches Modell Integral») oder vor der Überperfektion von Versuchen und Materialabklärungen.
- Stockungen während oder zwischen einzelnen Evaluationsphasen führen rasch zur ergebnislos «rollenden Evaluation». Sie sind Alarmzeichen und sollen zum Anlass genommen werden, die Grundlagen ohne Verzug und tiefgreifend neu zu überprüfen. Zweite Umgänge auf unbesehen konservierten Grundlagen lohnen sich nicht!

3.2 Bedeutung von Truppenversuchen im Inland

- Truppenversuche sind für die Urteilssicherheit unerlässlich; sie beginnen bei Grossbeschaffungen ausländischen Materials bereits im Herkunftsland.
- Für die Fachinstanzen des Eidgenössischen Militärdepartements bringt ihre Fortsetzung im Inland wenig Neues; es geht um letzte Bestätigungen, auf die in der Vorbereitungsphase der Beschaffung oft verzichtet werden könnte
- Bedeutungsvoller sind inländische Truppenversuche als landesweite Demonstration vor einer breiteren Öffentlichkeit und in dieser Funktion nützlich.

3.3 Geschlossenheit des Eidgenössischen Militärdepartements , seiner Zweige und Fachgremien

- Keine Lösung ist ohne Angriffsflächen. Auch ist keine Lösung ohne Alternativen, wenn nicht auf materieller, so doch sicher auf konzeptioneller Ebene. Risse in der Einmütigkeit des antragstellenden Departements und seiner Experten können deshalb immer und zwangsläufig von den interessierten Vertretern der abgelehnten Alternativen ausgeschlachtet werden.
- Das gleiche gilt im Prinzip auch bezüglich der Meinungsbildung im Bundesrat. Und es ist auch der Grund dafür (vergleiche Ziffer 2.3), dass im Parlament angesichts der eminenten Einzellieferanteninteressen nicht mehr gewählt, sondern nur noch zugestimmt oder abgelehnt werden kann.

3.4 Informationspolitik

- Frühzeitige, breite und andauernde Information, auch nach aussen eröffnet wohl Angriffsflächen, doch überwiegen gesamthaft und langfristig die Vorteile:
 - Basis zum Verständnis breiter Kreise für die Notwendigkeit der Rüstung.
 - Schafft politische Transparenz.
 - Macht anfällige Opposition ebenfalls transparent.
- Stillhaltepausen (vor Bundesrats- und parlamentarischen Entscheiden) sind allenfalls akzeptabel, falls sie:
 - Ausnahme bleiben.
 - Nur von so kurzer Dauer sind, dass sich keine Spekulationen aufstauen können und keine gezielten Kampagnen anders interessierter Dritter aufbauen lassen.

Diese Erkenntnisse aus den Erfahrungen der Kommission für militärische Flugzeugbeschaffung und des Fachausschusses für Militärflugzeuge sollen für ein künftiges Vorgehen bei der Erarbeitung von Beschaffungsanträgen für militärische Flugzeuge als Wegleitung dienen.

FACHAUSSCHUSS FUER MILITÄRFLUGZEUGE

Der Präsident: