

Vorbemerkung

Die Botschaft des Bundesrates an das eidgenössische Parlament über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Rüstungsprogramm 1992) datiert vom 18. Dezember 1991. Die Behandlung der Botschaft erfolgte im Ständerat am 19. März 1992 als Erstrat.

Bei den vorbereitenden Diskussionen in den Militärkommissionen ergaben sich Fragen, welche das Eidgenössische Militärdepartement veranlassten, mit Datum vom 16. März 1992 den nachstehenden Zusatzbericht zur bundesrätlichen Botschaft zu Händen der Parlamentarier zu publizieren.

16. März 1992

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT

Zusatzbericht zur Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs (NKF)

Stellungnahme und Ergänzungen zu Fragen, die seit Veröffentlichung der Beschaffungsbotschaft aufgeworfen wurden.

1. Wahrung der Lufthoheit/Luftverteidigung: besondere Aspekte

Verhält sich die Schweiz in einem Konflikt neutral, muss sie die Neutralität auch im Luftraum gewährleisten. Fremde Flugzeuge können aber erst abgefangen oder bekämpft werden, wenn sie unseren Luftraum verletzen. Eine entsprechende Absicht zu erkennen, ist erst kurz vor oder beim Überfliegen der Grenze möglich. Dementsprechend wichtig sind die rechtzeitige Vorwarnung und eine möglichst vollständige Übersicht über die schweizerische und grenznahe Luftlage. Reaktionsschnelle Abwehrmittel in der Luft und/oder am Boden müssen bereitgehalten werden.

Das Überwachungs- und Führungssystem FLORIDA kann Flugzeuge bis zu einer Distanz von mehreren hundert Kilometern erfassen. In Räumen, die von FLORIDA nicht abgedeckt sind, werden punktuell TAFLIR-Radars eingesetzt. Zudem kann ein modernes Kampfflugzeug wie der FA-18 den Luftraum auf rund 100 km Distanz und von grosser Höhe bis an den Boden überwachen. Mit diesen Mitteln, ergänzt durch die älteren vorhandenen Kampfflugzeuge, ist es möglich, den Schutz des Luftraums auch im Neutralitätsfall sicherzustellen.

1.1 Von der Luftlageerfassung bis zur Luftverteidigung

Zuerst müssen Flugbewegungen jeder Art erfasst werden. Dies geschieht mit Primärradarstationen, sofern sich die Flugobjekte in deren Sichtbereich befinden und der Radarquerschnitt gross genug ist, um eine Erfassung zu gewährleisten.

In einem zweiten Schritt werden die Radarechos identifiziert, um eigene von fremden Flugzeugen zu unterscheiden. Dazu sind die Primärradarstationen mit Sekundärradars und die Flugzeuge mit Transpondern zur Freund-/Feinderkennung (IFF) ausgerüstet. Zusätzlich kommen die Mittel der elektronischen Aufklärung zum Einsatz.

Zur Wahrung der Lufthoheit werden sodann Luftpolizeieinsätze geflogen. Sei es zur eindeutigen Identifikation, zur Wegweisung aus unserem Luftraum oder sogar mit dem Zwang zur Landung.

Wird die Schweiz in einen Konflikt verwickelt, entfällt die Neutralität. Eine Zusammenarbeit mit Drittstaaten in der Luftverteidigung ist möglich und anzustreben. In diesem Fall muss das Führungssystem eigene, befreundete und gegnerische Flugzeuge unterscheiden können. Gegnerische Flugzeuge können dann auch ausserhalb der Landesgrenze bekämpft werden. Verbündete haben die Möglichkeit, allenfalls auch in unserem Luftraum zu operieren.

Eine Zusammenarbeit im Kriegsfall dürfte sich, vor allem aufdrängen bei der Identifikation von Flugzeugen, der Zielzuweisung und der zeitlichen und örtlichen Koordination von Aufgaben. Denkbar ist beispielsweise die Zuweisung der Luftverteidigung über einem bestimmten Raum zum Schutz von Aktionen verbündeter Luftwaffen oder die Luftverteidigung über den Alpen, für die unsere Piloten besser als andere ausgebildet sind.

2. Möglichkeiten einer europäischen Kooperation

2.1 Politische Aspekte

Solange die Schweiz an der Neutralität festhält, ist sie verpflichtet, ihre Landesverteidigung autonom sicherzustellen. Unter dieser Voraussetzung ist nach traditioneller Auffassung eine operationelle Zusammenarbeit mit ausländischen Luftwaffen im Konfliktfall aus neutralitätsrechtlichen und in Vorbereitung des Konfliktfalls aus neutralitätspolitischen Gründen nicht möglich. Eine denkbare Ausnahme wäre die Zusammenarbeit im Rahmen eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems, vergleichbar mit der UNO. Indessen gibt es noch kein solches System.

Zurzeit wird in mehreren Foren über die künftige Gestalt der europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit diskutiert. Dabei gibt es unterschiedliche Zielvorstellungen: Während die EG längerfristig eine gemeinsame Verteidigungspolitik innerhalb der Europäischen Union – eventuell in Verbindung mit der WEU – sucht, streben einzelne mittel- und osteuropäische Länder eine NATQ-Mitgliedschaft an. Welche Rolle der KSZE als einziger gesamteuropäischer Institution auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik längerfristig zukommt, ist heute noch offen.

Die schweizerische Landesverteidigung muss unter diesen Umständen so konzipiert werden, dass alle drei Optionen – Neutralität, Beitritt zu einem europäischen Sicherheitssystem oder zu einem Verteidigungsbündnis – realisiert werden könnten. Welche Option zu wählen ist, ist eine politische Frage. Darüber haben Bundesrat, Parlament und Volk zu entscheiden. EMD und Armee haben die technischen und militärischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ein allfälliger Entscheid weder in der einen noch der anderen Richtung präjudiziert wird.

2.2 Rüstungstechnische Aspekte

Wesentliche Voraussetzung für eine europäische militärische Kooperation ist die Zusammenarbeit im Bereich der Luftüberwachungs- und Luftverteidigungs-Führungssysteme. Im operationellen Einsatz müsste auch die Zusammenarbeit mit fliegenden Führungssystemen – zum Beispiel AWACS – möglich sein.

In absehbarer Zukunft käme ein derartiges Zusammengehen nur mit der NATO in Frage, weil nur die NATO die entsprechenden Voraussetzungen dafür bietet. Auch ein späteres europäisches Sicherheitssystem würde voraussichtlich aus der NATO herauswachsen.

Der FA-18 liesse sich, mit geringem Aufwand an ein europäisches Führungssystem anpassen. Die Schnittstellen liegen vor allem bei der Kommunikation und der Navigation. Es geht um Funkfrequenzwahl, Freund-/Feind-Erkennung, Bordnavigation, Störfrequenzen und Data Link.

Bei der Freund-/Feind-Erkennung müsste unser spezifischer Systemteil angepasst bzw. ausgetauscht werden. Dies wäre relativ einfach zu bewerkstelligen. Grösseren Aufwand würde hingegen eine Anpassung bei den zahlreichen bodenseitigen Abfrageanlagen des FLORIDA-Systems und der Fliegerabwehr erfordern. Dies ist jedoch nicht FA-18-spezifisch.

Die Bordnavigationsanlage ist bereits soweit vorbereitet, dass ohne weiteres europäische Karten verwendet werden können.

Die selektiven Störfrequenzen sowie die Funktion des Radarwarngeräts würden lediglich Anpassungen der Software bedingen.

Das Data Link-Konzept unserer Flugwaffe ist noch in der Ausarbeitung. Durch die Beschaffung marktgängiger Geräte wäre auch hier Europatauglichkeit gewährleistet.

Bei der Schnittstelle Bordrechner zu Cockpit müsste eine grössere Anzahl von Software-Änderungen vorgenommen werden. Die Software des FA-18 ist jedoch bereits so ausgelegt, dass diese Änderungen problemlos durchgeführt werden können.

Aufhängevorrichtungen für Waffen, Bewaffnung und Bodeneinrichtungen sind bereits heute mit dem Gros der europäischen Luftstreitkräfte kompatibel.

3. Luftverteidigung: Weiterentwicklung und Beschaffungsvorhaben

In den 1980er-Jahren wurde schwergewichtig die Fliegerabwehr ausgebaut. Mit der Beschaffung der Lenkwaffensysteme RAPIER und STINGER sowie der Kampfwertsteigerung eines grossen Teils der 35 mm-Fliegerabwehrkanonen ist sie markant verstärkt worden.

Mit dem FA-18 soll nun die dynamische Komponente der Luftverteidigung – die Flugwaffe – ebenfalls auf einen höheren Stand gebracht werden.

Die im Armeeleitbild 1995 ausgewiesenen Ausbauschwergewichte der Armee 95 (u.a. Luftverteidigung, Führungssysteme und Mobilität) führen im Bereich der Luftkriegsführung nach der Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs im Zeitraum bis etwa 2005 zu folgenden Ausbauvorhaben:

Führung- und Einsatzleitung

- Erneuerung des Luftraumüberwachungs- und Führungssystems FLORIDA
- Verbesserung der Flugfunk-Infrastruktur für den Helikopter-Einsatz
- Einführung digitalisierter taktischer Übermittlungsgeräte (Data Link) für die Jäger-Einsatzleitung

Fliegerabwehr

- Ablösung des Lenkwaffensystems Bloodhound
- Kampfwertsteigerung der Feuerleitgeräte zu den 35 mm-Fliegerabwehrkanonen
- Beschaffung von Freund-/Feind-Erkennungsgeräten zu den Lenkwaffen STINGER

Flugwaffe

- Mehr Lufttransportkapazität für die Truppe durch Mehrzweck-Helikopter, welche gleichzeitig zum Teil auch die Verbindungs- und Schulungshelikopter Alouette III ablösen werden.

3.1 Ersatz von FLORIDA

Beschafft gegen Ende der sechziger Jahre, erfüllt FLORIDA seine Aufgabe nach wie vor. Aus technischen Gründen muss es jedoch in den nächsten Jahren ersetzt werden. Der Unterhalt und damit die Betriebszuverlässigkeit werden aufgrund der Überalterung zunehmend problematischer.

Die Erneuerung hat zum Ziel, das Geschehen in der Luft möglichst vollständig und aktuell zu erfassen und darzustellen. Durch die Integration der zivilen und der militärischen Luftlage wird eine «Luftlage Schweiz» angestrebt. Wo immer möglich und zweckmässig, sollen Anforderungen und Planung mit den zivilen Flugsicherungsorganen harmonisiert und die Beschaffungen koordiniert werden.

Der Ersatz gliedert sich in vier Teile:

- die Radarstationen auf den Höhenanlagen,
- ein Radar-Luftlagesystem, das die Informationen verschiedener militärischer und ziviler Radars zu Flugwegen verarbeitet,

- das notwendige Kommunikationssystem für die Vermittlung der Luftlagedaten,
- der Ersatz der überalterten Rechner, Konsolen und deren Software in den Einsatzzentralen.

Die Erneuerung von FLORIDA ist Gegenstand des laufenden Forschungs-, Entwicklungs- und Versuchsprogramms. Die Kosten sind beim gegenwärtigen Stand noch nicht genau abschätzbar. Sie dürften aber in der Grössenordnung von 500 Millionen Franken liegen.

Projektdefinition und Evaluation sind bereits angelaufen. Die Beschaffungsreife kann – vorab wegen der bewusst gesuchten Kompatibilität mit den zivilen Einrichtungen und Normen und damit auch der Integrationsfähigkeit in ein europäisches Verbundsystem – frühestens auf Mitte 1995 erreicht werden. Mit einer Beschaffung im Rahmen eines Rüstungsprogramms 1995 könnte die Inbetriebnahme voraussichtlich 1999/2000 erwartet werden.

4. Weshalb der FA-18?

Die Typenwahl gründet auf klar definierten militärischen Anforderungen und Pflichtenheften: auf rüstungsseitigen und finanziellen Rahmenvorgaben sowie auf Selektionskriterien, die zum Voraus – vor Beginn der Informationsbeschaffung über konkrete Flugzeugtypen – gewichtet wurden.

Der FA-18 ist nicht der beste Abfangjäger. Die Klasse von Höchstleistungsmaschinen wie etwa F-15 wurde aus Kosten- und Aufwandgründen gar nie in die Evaluation einbezogen. Der FA-18 ist aber der beste in der geprüften «Mittelklasse». Aus der Sicht unseres Bedarfs weist er ein optimales Wert-/Kosten-Verhältnis auf. In absoluter Hinsicht ist er der zweitbilligste Abfangjäger auf dem westlichen Flugzeugmarkt und der billigste, der diese Rolle autonom, das heisst ohne Unterstützung durch noch leistungsfähigere Typen wahrnehmen kann.

4.1 Der F-16

Der F-16 hat in der Hauptevaluation ernsthafte Schwachstellen gezeigt. Insbesondere bei den Radarleistungen unter Störeinfluss und beim Einsatz von Radarlenkwaffen, die erst nachträglich bei diesem Flugzeug eingeführt worden sind. Ihre Integration ist zum Teil nach wie vor unbefriedigend. In jüngster Zeit lassen die F-16-Flotten zunehmend Ermüdungsschäden erkennen, die mittelfristig zu aufwendigen Sanierungsprogrammen oder vorzeitigem Ersatz dieser Flugzeuge führen werden.

Auch auf der Kostenseite wären keine Vorteile zu erzielen gewesen, denn für beide Typen war der gleiche Rahmenkredit vorgegeben. Damit hätte eine Flotte von etwa 39 F-16 beschafft werden können. Sie wäre indes den 34 beantragten FA-18 klar unterlegen. Diese Beurteilung ändert nichts an der Tatsache, dass der helvetisierte F-16 über alle Evaluationsphasen hinweg den zweiten Rang erreicht hat. Sein Abstand zum FA-18 hat sich inzwischen allerdings vergrössert, weil die Fabrikation des F-16 für die US Air Force ausläuft.

Unsere Beschaffungspolitik ist auf Ökonomie bedacht. Der F-16 läuft dem zuwider, weil er aus dem Rüstungsfranken mir den zweitbesten Wert herausholen würde.

4.2 Der Mirage 2000-5

Der Mirage 2000-5 bleibt – wenn er einmal fertig entwickelt wäre – schwächer als der FA-18. Das hat die Nachevaluation ergeben.

Die technischen Risiken einer Beschaffung des noch nicht voll entwickelten Mirage 2000-5 wären relativ hoch: Seit den Erfahrungen mit dem Mirage-Kauf in den 1960er-Jahren hat man deshalb auf die Beschaffung noch nicht voll entwickelter Kampfflugzeuge verzichtet. Dazu kommt: das niedrigere Leistungsniveau macht ihn nicht automatisch entsprechend billiger. Und auch die französische Armée de l'Air zieht, soweit heute offiziell bekannt, ein anderes Flugzeug dem Mirage 2000-5 vor.

Auch in Sachen Beteiligung der Schweizer Industrie ist ein amerikanisches Flugzeug eher vorteilhafter als eines aus dem europäischen Raum: Ein Blick auf die Handelsbilanz verrät, dass die Geschäftsvolumina mit unseren Nachbar- und anderen Eurostaaten in beiden Richtungen recht gross sind. Die «Zusätzlichkeit» der durch das Flugzeug ausgelösten Aufträge wäre in diesem grossen Güterstrom von relativ geringer Bedeutung. Als exportorientiertes Land müssen wir uns aber auch auf anderen Märkten wie den USA oder dem fernen Osten schlagen. Hier kommt ein Investitionsvolumen von über zwei Milliarden Franken besonders gelegen. Umso mehr, als der amerikanische Markt unserem Export mehr Hindernisse entgegen stellt als die europäischen Märkte. Über die Kompensationsgeschäfte gelingt es, einen Teil der amerikanischen Importhemmnisse gezielt zugunsten unserer Industrie aufzubrechen und neue Märkte für Schweizer Firmen zu erschliessen.

5. Das Vorengagement

r

Um die Kosten für die Beschaffung möglichst tief zu halten, sollen die 34 FA-18 in die Gesamtbestellung des amerikanischen Verteidigungsdepartements für das dortige Fiskaljahr 1993 einfließen. Die US Navy beschafft ihre FA-18 in jährlichen Tranchen, wobei sie jedes Jahr die Bedürfnisse aller Kunden zusammenfasst.

Kampfflugzeuge werden heute nur noch auf Bestellung produziert. Das zieht lange Lieferfristen und entsprechende Teuerungskosten nach sich. Um dem entgegenzuwirken, bewilligt das amerikanische Parlament jeweils bereits zwölf Monate vor der festen Bestellung einer Jahrestranche finanzielle Mittel – Vorengagements – zur Einleitung der Beschaffungsvorbereitungen bei den Lieferanten. Damit wird die Lieferfrist der Flugzeuge einer Jahrestranche von durchschnittlich 42 Monaten auf durchschnittlich 30 Monate ab Bestellung begrenzt. Die parlamentarischen Entscheide für Vorengagements und feste Bestellungen werden zu Beginn des US-Fiskaljahres im Oktober getroffen.

Das amerikanische Verteidigungsbudget sieht vor, dass im Fiskaljahr 1993 48 FA-18 C/D für die US Navy beschafft werden. Der amerikanische Kongress hat dafür im Oktober 1991 ein Vorengagement von rund 150 Millionen Dollar bewilligt.

Dem EMD ist es gelungen, in harten Verhandlungen den Zeitpunkt des Beginns schweizerischer finanzieller Engagements für das Fiskaljahr 1993 um über sechs Monate hinauszuschieben. Damit unsere Flugzeuge in der Gesamtbestellung für das Fiskaljahr 1993 noch berücksichtigt werden können, sind ab Ende März 1992 finanzielle Vorverpflichtungen unsererseits notwendig.

Deshalb wird das EMD dem Bundesrat beantragen, nach der Zustimmung durch den Ständerat (und unter Zustimmung durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte) Ende März 1992 ein Vorengagement von höchstens 50 Millionen Franken zu beschliessen. Die feste Bestellung soll nach der Zustimmung durch den Nationalrat im Juli erfolgen.

Um Kosten zu sparen, ging man bereits bei früheren Beschaffungen so vor. Beispielsweise 1977 (Dragon), 1979 (Panzerhaubitze 74), 1980 (Rapier), 1981 (2. Serie Tiger) und 1986 (Panzerjäger Tow-Piranha).

Kann das Parlament einer Bestellung auf Ende Juni 1992 noch nicht zustimmen, ergäben sich folgende Alternativen, um die Möglichkeit eines Einschlusses unserer Flugzeuge in das US-Fiskaljahr 1993 aufrechtzuerhalten:

- per 30.06.1992
Zweites Vorengagement von 150 Millionen Franken für die Arbeiten und Materialbestellungen der Monate Juli, August, September 1992

- per 30.09.1992
Bestellung oder drittes Vorengagement von 110 Millionen Franken für die Arbeiten und Materialbestellungen der Monate Oktober, November, Dezember 1992

Wichtig: sämtliche erwähnten Vorengagements sind im beantragten Verpflichtungskredit von 3 495 Millionen Franken eingeschlossen, stellen also keine Zusatzkosten dar.

5.1 Alternative «Fiscal Year 1994» – die Folgen

Falls diese finanziellen Verpflichtungen 1992 nicht eingegangen werden können, müsste unsere Beschaffung für das Fiskaljahr 1994 geplant werden. Was gegenüber 1993 mit höheren Kosten, zusätzlichen Risiken und verschiedenen Nachteilen verbunden wäre:

Produktionsbasis

Der Preis der schweizerischen Flugzeuge wird wesentlich davon beeinflusst, wie gross die gesamte Produktion im betreffenden Jahr ist. Der amerikanische Kongress hat die Beschaffung von 48 FA-18 im Fiskaljahr 1993 bereits eingeleitet. Die US Navy geht davon aus, dass sich die im Januar 1992 angekündigten Kürzungen im Verteidigungsbudget ab Fiskaljahr 1994 auch auf die jährlichen Beschaffungstranchen auswirken könnten.

Das amerikanische Parlament wird erst im Oktober 1992 über das Vorengagement und im Oktober 1993 über die feste Bestellung für das Fiskaljahr 1994 entscheiden. Bis dahin ist eine Aussage über die Produktionsrate 1994 und damit über die finanziellen Auswirkungen einer Verschiebung unserer Beschaffung in das Fiskaljahr 1994 mit grossen Unsicherheiten behaftet.

Teuerung

Mit Mehrkosten ist nicht nur als Folge geringerer Produktionszahlen zu rechnen. Auch die normale Teuerung dürfte sich auf die Preise niederschlagen.

Neue Verträge

Bei einer Verschiebung in das Fiskaljahr 1994 müssten sämtliche Offerten und Verträge überarbeitet werden. Die heute aus gehandelten günstigen Konditionen könnten verlorengehen, vor allem auch die Festpreisgarantie.

Liefertermine

Bei einer Beschaffung im Rahmen des Fiskaljahres 1994 könnten die letzten Flugzeuge erst gegen Ende 1999 an die Truppe übergeben werden.

Beteiligung der Schweizer Industrie

Die Schweizer Industrie hat sich – auf eigenes Risiko – seit der Typenwahl von 1988 mit erheblichem Aufwand an den Abklärungen beteiligt. Eine Verzögerung würde die aus einer direkten Beteiligung resultierenden Exportmöglichkeiten verringern. Die Industrie rechnet mit dem Verlust eines Exportvolumens in der Grössenordnung von über 40 Millionen Franken.

Aufrechterhaltung der Beschaffungsreife

Für das Fiskaljahr 1994 müsste das komplexe Geschäft technisch, kommerziell und industriell neu aufbereitet werden. Die entsprechenden Arbeiten bei den amerikanischen Lieferanten und Beschaffungsstellen sowie in der Schweizer Industrie einerseits und das Aufrechterhalten der Beschaffungsreife andererseits, bedingen zusätzliche finanzielle Mittel. Die für solche Arbeiten bewilligten Kredite sind erschöpft.

Aber: Die Handlungsfreiheit des Parlaments bleibt unangetastet

Ungeachtet all dieser Nachteile einer Verschiebung besitzt das Parlament völlige Handlungsfreiheit:

- Es wurden bisher keinerlei finanzielle Verpflichtungen für die Beschaffung von FA-I8 eingegangen.
- Von allfälligen Vorengagements kann später jederzeit zurückgetreten werden. Allerdings unter Inkaufnahme der Rücktrittskosten, die sich im schlechtesten Fall auf die Höhe des Vorengagements belaufen.
- Nach Eingehen von Vorengagements besteht für die Schweiz keinerlei Verpflichtung, später die feste Bestellung zu erteilen.
- Auch von einer erteilten festen Bestellung kann später jederzeit zurückgetreten werden. Unter Inkaufnahme der Rücktrittskosten.

5.2. Rechtliche Grundlagen

Die Möglichkeit, vor Bewilligung eines Verpflichtungskredits durch das Parlament, ein Vorhaben vorzeitig in Angriff zu nehmen, ist gestützt auf Artikel 31 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes vom 6. Oktober 1989 gegeben. Diese Gesetzesstelle lautet: «Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat die Ermächtigung zur Inangriffnahme und Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredits erteilen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.»

Dieser Abschnitt wurde unverändert von Artikel 26 Absatz 4 des Finanzhaushaltgesetzes vom 18. Dezember 1968 übernommen.

Gestützt darauf bewilligte der Bundesrat nach Zustimmung der Finanzdelegation und unter Kenntnissgabe an die eidgenössischen Räte wiederholt Vorengagements. Vorengagements werden für jeden Einzelfall gesondert bewilligt.

Bei der Realisierung von Bauvorhaben sind Vorengagements zur Fortsetzung der Projektierungsarbeiten während der Behandlung der Botschaften durch die eidgenössischen Räte die Regel. Sie bezwecken in erster Linie Kosten zu sparen, die dadurch entstehen, wenn nach längeren Arbeitsunterbrüchen die inzwischen anderweitig eingesetzten Projektierungsteams sich wieder einarbeiten müssen.

Der Bundesrat hat deshalb in Artikel 15 Absatz 3 der Bauverordnung vom 18. Dezember 1991 ausdrücklich festgelegt, dass in der Regel die Vorbereitung der Ausführung des Bauvorhabens während des parlamentarischen Verfahrens bis zur Submissionsreife fortgesetzt wird.

Ausschlaggebend für Vorengagements sind überwiegend Zeit- und Kosteneinsparungen. Nach Brandfällen oder Katastrophen ist die Institution des Vorengagements unverzichtbar, um unverzüglich mit dem Wiederaufbau beginnen zu können.

6. Wirtschaftliche Aspekte

6.1 Beteiligung der Schweizer Industrie

Die Schweizer Industrie wird sich mit einem Auftragsvolumen von rund 310 Millionen direkt an der Herstellung der 34 FA-18 beteiligen. Zusätzlich werden ihr in Form von Ausgleichsgeschäften (indirekte Beteiligung, wirtschaftlicher Ausgleich) Geschäftsmöglichkeiten im Umfang von über zwei Milliarden Franken eröffnet. Dies führt in der Schweiz zu einer Auslastung von tausenden von Arbeitsplätzen über rund zehn Jahre hinweg.

Seit 1975 hat die Gruppe für Rüstungsdienste mehr als 30 Vereinbarungen zur indirekten Beteiligung der schweizerischen Industrie mit ausländischen Lieferanten von Rüstungsmaterial

abgeschlossen. Die Wirtschaft erhielt damit die Möglichkeit, Ausgleichsgeschäfte von rund 3 100 Millionen Franken zu tätigen.

Die indirekten Beteiligungsabkommen der GRD leisten für die Schweizer Industrie eine wertvolle Türöffnerfunktion auf wichtigen Exportmärkten (Stichwort Markterschliessung). Bereits im betreffenden Exportmarkt etablierte Unternehmen können durch entsprechende Vermittlungsdienste ihre Stellung stärken (Stichwort Marktdurchdringung).

Neben der Erteilung von Aufträgen für Produkte und technische Dienstleistungen der Schweizer Industrie kommen, für den wirtschaftlichen Ausgleich bei der FA-18-Beschaffung auch Joint Ventures, Knowhow- und Technologietransfer, Forschungszusammenarbeit und Marketingunterstützung in Frage.

Die Geschäftstätigkeit wickelt sich unter Konkurrenzbedingungen ab. Die einzelne Firma hat keinen Anspruch auf Aufträge. Der geschäftliche Erfolg hängt davon ab, ob eine Firma in der Lage ist, bedürfnisgerechte und wettbewerbsfähige Offerten zu unterbreiten.

Angesichts des beträchtlichen Ausgleichsvolumens ist die Grösse und Diversifikation der verpflichteten amerikanischen Firmen von Bedeutung. Sie entwickeln und produzieren vor allem auch im zivilen Bereich. Zusammen beschäftigen sie über 540 000 Personen. Die vom FA-18-Herstellerteam – auf eigenes Risiko – bis heute abgeschlossenen Gegengeschäfte mit der Schweizer Industrie belaufen sich auf mehr als 450 Millionen Franken.

6.2 Leasing von Kampfflugzeugen

Kein Land würde wohl freiwillig auf gute Kampfflugzeuge verzichten, die es für den Ernstfall angeschafft hat. Anders als im zivilen und kommerziellen Bereich kommen damit nur obsoletere, überzählige Flugzeuge zum Verleih in Frage. Solches Material könnte aber dem Leihnehmer im entscheidenden Moment nichts nützen.

Das Leasing von Kriegsmaterial wäre nur dann sinnvoll, wenn es sich um eine kurzfristige Überbrückung – zum Beispiel eines Lieferengpasses – im Hinblick auf eine bereits getroffene Dauerlösung handeln würde. Dann könnte das Leihmaterial beim Aufbau dieser Lösung nutzbringend eingesetzt und dann nahtlos durch das definitive Material ersetzt werden-

Bei einem Leasing auf unbestimmte Zeit müssten Logistik und Ausbildung aufgebaut werden, wie wenn es sich um ein neues Produkt mit voller militärischer Nutzungsdauer handeln würde. Was selbstredend äusserst unwirtschaftlich wäre.

Schlussendlich: Bei einer Einmietung von Kampfflugzeugen ginge der Werkplatz Schweiz leer aus!

7. Finanzen

Das neue Kampfflugzeug muss innerhalb eines Militärbudgets finanziert werden, das inzwischen auf ein praktisch nominelles Nullwachstum zurückgestutzt wurde. Im Vergleich mit dem letzten verbindlichen Finanzplan des Bundes vom 1. Oktober 1990

- weisen die Rüstungsausgaben des EMD (das sind Aufwendungen mit Investitionscharakter) bis 1995 ein durchschnittliches jährliches Minuswachstum von 0,4 % auf. Bei einer jährlichen Teuerung von gegenwärtig 5 %, später erhofft 3,5 %, läuft das auf einen realen Abbau von rund 20 % hinaus;
- dürfen aber auch die Betriebsausgaben des EMD (Personal- und Sachaufwand) jährlich im Durchschnitt nur noch 2,1 % wachsen. Das ist in internationalen Vergleich ausserordentlich wenig. Beispiel Schweden: die Regierung unterbreitet einen Verteidigungsplan mit einem jährlichen Wachstum von 3,8 %.

- Damit hat das EMD in Interesse des Bundeshaushalts eine Friedensdividende von 2 754 Millionen Franken geleistet. Entsprechend sind die Anteile des EMD-Budgets am Bundeshaushalt von 32 % im Jahr 1960 auf heute 14 % gesunken und werden bis 1995 auf 12 % zurückgehen.

Die 3,5 Milliarden Franken für das Flugzeuggeschäft sind ein Verpflichtungskredit, das heisst, sie ermächtigen zum Abschluss des Vertragswerks.

Finanziert wird dieses Geschäft über mindestens sieben Budgetjahre. 1993 wird kein Rüstungsprogramm aufgelegt. Die betragsmässig höchsten Fälligkeiten von rund 1 200 Millionen Franken im Jahr 1994 bewirken eine Zahlungsspitze von rund 350 Millionen, die 1997 und 1998 voll zulasten der Rüstungskredite kompensiert werden muss.

Von den 3,5 Milliarden Franken werden in der Legislaturperiode 1992/95 rund 2,8 Milliarden Franken zahlungswirksam. Die verbleibenden 0,7 Milliarden Franken fallen in die nächste Legislatur.

7.1 Der Dollarkurs

Für die Berechnung des Verpflichtungskredites wurde ein kalkulatorischer Wechselkurs von Fr. 1.50 pro US-Dollar in Rechnung gestellt. Dabei war davon auszugehen, dass die grössten Zahlungen aus dieser Beschaffung nicht jetzt, sondern erst in den Jahren 1993 bis 1996 anfallen. Entsprechend schwierig sind Voraussagen über die Kursentwicklung.

Durch ein intelligentes Cash-Management sollen die effektiv erwachsenden Kosten für die Dollarbeschaffung möglichst tief gehalten werden. Mit solchen Massnahmen soll einerseits das Risiko von Mehrkosten als Folge eines Kursanstiegs gemindert und andererseits die Chance für Minderkosten bei sinkenden Dollarkursen erhalten werden. Nach übereinstimmender Auffassung von Finanz- und Militärdepartement soll aber auf eine generelle Kursabsicherung verzichtet werden.

Eine Wechselkursveränderung von zum Beispiel 10 Rappen pro US-Dollar über die ganze Beschaffungsdauer hätte Mehr- beziehungsweise Minderkosten von rund 200 Millionen Franken zur Folge.

Im Verpflichtungskredit ist ein Risikobetrag von 160 Millionen Franken eingestellt. Er kann, sofern nicht durch andere Programmrisiken beansprucht, auch für das Auffangen von Wechselkursrisiken herangezogen werden.

8. Die langfristige Rüstungsplanung

8.1 Zielsetzung

Die langfristige Rüstungsplanung hat zum Ziel, Einsatzdoktrin und Strukturen der Armee 95 während bzw. innerhalb von rund zehn Jahren (1995 bis 2005) mit dem nötigen Material sicherzustellen. Beurteilt wurden daher die nächsten vier Ausbauschritte (1992 bis 2007).

8.2 Beschaffungsschwergewichte

Die Armee 95 hat grundsätzlich auf dem bereits heute vorhandenen Material zu basieren. Ausbau und Modernisierung erfolgen nach den Zielvorgaben der Armee 95. Die Schwergewichte in der Beschaffung ergeben sich aus einem Ist/Soll-Vergleich in den Bereichen:

1. Luftverteidigung (= 1. Priorität)
2. Führung, Übermittlung, Aufklärung, elektronische Kriegsführung (= 2. Priorität)
3. Operativer Feuerkampf
4. Mobilität
5. Ausbildung (parallel zu 1 - 4)

Wenn man den Aufwand für die Realisierung sämtlicher Rüstungsbedürfnisse bis ins Jahr 2007 abschätzt, käme man auf eine Grössenordnung von rund 40 Milliarden Franken. Dies liegt weit ausserhalb der finanziellen Möglichkeiten. Die unausweichliche Reduktion auf eine realistische Planungsannahme von 27 Milliarden Franken geschieht durch:

- Konzentration auf das Notwendige, Verzicht auf Wünschbares,
- Schutz des Luftraums primär durch Flugzeuge, allenfalls nur teilweiser Ersatz der weitreichenden Fliegerabwehrmittel,
- operativer Feuerkampf durch artilleristische Mittel und Reduktion des Erdkampfes der Flugwaffe,
- angemessener Ausbau der Mobilität am Boden und in der Luft.

8.3 Grundsätze der Rüstungsbeschaffung

- Der Ausbau der Armee hat sich konsequent auf die notwendigen Ausbauschwergewichte zu konzentrieren. Beschaffungsumfang und Prioritäten müssen überprüft und angepasst werden.
- Beschaffungen erfolgen vermehrt in Tranchen, Paketen und mit Finanzvorgaben für die einzelnen Vorhaben, um die Armee zeitgerecht zu modernisieren und die nötige Flexibilität im Hinblick auf spätere Ausbau- oder Reduktionsmassnahmen zu bewahren.

8.4 Ausbauschritte (wesentliche Vorhaben)

Ausbauschritt 1992 – 1995

- Neues Kampfflugzeug
- Ausbau operativer Feuerkampf durch Kampfwertsteigerung M 109 und Einführung BISON
- Einleitung der Beschaffung des integrierten Militärischen Fernmeldesystems IMFS
- Drohne und Aufklärungsfahrzeug

Ausbauschritt 1996 – 1999

- Mittel für Führung, Übermittlung (Funkgeräte) und Elektronische Kriegführung
- Mittel für Luftlageerfassung und -darstellung (Ersatz FLORIDA)
- Einleitung der Beschaffung Ersatz Schützenpanzer für Panzerbrigaden und Radschützenpanzer für die Infanterie

Ausbauschritt 2000 - 2003

- Ersatz BLOODHOUND
- Erhöhung Mobilität Luft (Helikopter)
- weitreichende Artillerie für den operativen Feuerkampf
- Kampfwertsteigerung Leopard

Ausbauschritt 2004 – 2007

- Eventuell zweite Tranche Kampfflugzeug zur zeitgerechten Ablösung von Mirage und Tiger um ca. 2010

8.5 Schlussbemerkungen

- Die Armee 95 kann mit dem notwendigen Material ausgerüstet werden, wenn ab 1996 wieder ein Teuerungsausgleich gewährt wird.
- Die Vorhaben zum Schutz des Luftraums sind in der Planung integriert und bedürfen keiner zusätzlichen Mittel.