

Minister Bindschedler

EIDGENÖSSISCHES FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES ET DES DOUANES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE E DELLE DOGANE

Bern, 8. April 1964

AusgeteiltAn den B u n d e s r a t

Mirage-Beschaffung, Zusatzkredite
Entwurf zu einer Botschaft

M i t b e r i c h t

des eidg. Finanz- und Zolldepartements
 zum Antrag des eidg. Militärdepartements
 vom 25. März 1964

Wir haben bereits in unserem Mitbericht vom 27. Februar 1964 auf den aussergewöhnlichen Charakter des vorliegenden Geschäfts hingewiesen, welches hinsichtlich der erschreckenden Höhe des verlangten Zusatzkredits, des nach wie vor nicht vollständig erfassbaren Gesamtaufwandes und des beängstigenden Ansteigens der Kostenprogression alles bisher Gewohnte mehrfach übertrifft. Diese Umstände haben uns seinerzeit zu einem ausdrücklichen Vorbehalt unserer endgültigen Stellungnahme veranlasst. Als Ergebnis unserer seitherigen Prüfung möchten wir nunmehr folgende Punkte festhalten:

I.

1. Der Zusatzkredit von 576 Millionen setzt sich aus teuerungsbedingten und anderen Mehrkosten zusammen. Wir sind uns darüber im klaren, dass sich die Teuerung bei einer auf mehrere Jahre verteilten Flugzeugbeschaffung zu einem gewichtigen Faktor auszuwirken vermag. Ueber das Ausmass - die 220 Millionen entsprechen einem Mittel von 17,5 % - und die Detailbegründung können wir uns vorläufig nicht äussern und begrüßen es, dass die Berechnungsgrundlagen später noch zugänglich gemacht werden sollen. Ob bei Kriegsmaterialbeschaffungen künftig die



Teuerung ausgeklammert oder ihr durch Einstellen von Reserven begegnet werden soll, wie das auf Seite 50 des Botschaftsentwurfes zur Diskussion gestellt wird, bedarf jedenfalls noch eines sorgfältigen Studiums, wobei wir uns der Einsicht nicht verschliessen möchten, dass neue Lösungen unter Umständen zweckmässiger sein könnten als das gegenwärtige System. Für das vorliegende Geschäft hat man sich indessen damit abzufinden, dass die teuerungsbedingten Mehrkosten in das Kreditbegehren aufgenommen werden müssen. Dabei erachten wir es als richtig, dass nicht nur die bereits eingetretene, sondern auch die noch zu erwartende Teuerung anhand einer Extrapolation berücksichtigt wird. Anders wird es kaum gelingen, die für die ausführenden Organe massgebende Kreditsumme zu fixieren.

2. Nun sind es aber nicht in erster Linie die teuerungsbedingten, sondern die durch nachträgliche Aenderungen bewirkten Mehrkosten, die zum Aufsehen mahnen. Der unter diesem Titel auf 356 Millionen berechnete Betrag, was bezogen auf die ursprünglichen Beschaffungskosten von 828 Millionen einen Anteil von 43 % ausmacht, geht auf drei Hauptursachen zurück:
 - a) den Entschluss, den zur Beschaffung vorgesehenen Interceptor Mirage III-C zum polyvalenten Hochleistungsflugzeug Mirage III-S/RS weiterzuentwickeln;
 - b) den Versuch, die fortschreitende Entwicklung der Technik während laufender Beschaffung mitzumachen;
 - c) die Lizenzfabrikation in der Schweiz.

Diese Entscheidungen, die sich in ihren Auswirkungen gegenseitig noch steigerten, bewirkten neben änderungsbedingten Mehrkosten ausserdem beträchtliche Verzögerungen in der Ablieferung und das Risiko weiterer kostspieliger Modifikationen als Folge der noch andauernden Flugerprobung, abgesehen von der nicht völlig ausschliessbaren Möglichkeit eines technischen Misserfolges.

3. Bedauerlicherweise müssen wir heute feststellen, dass die verantwortlichen politischen Behörden von den mit der Vorbereitung und Ausführung des Geschäftes betrauten Instanzen über die Konsequenzen und die Tragweite von entscheidenden Weichenstellungen nicht oder nicht ausreichend orientiert worden sind. Dies gilt namentlich für die praktisch auf eine Eigenentwicklung hinauslaufende Modelldefinition, die in auffallendem Gegensatz steht zu den Ausführungen in der Beschaffungsbotschaft und den Orientierungen an die Militärkommissionen, wo durchwegs von einem erprobten und seriereifen Flugzeugtyp die Rede war, an welchem lediglich untergeordnete und kostenmässig einkalkulierte Modifikationen vorzunehmen wären (vgl. die von der Finanzverwaltung erstellte Gegenüberstellung früherer und heutiger Darstellungen). Auch die folgenschwere Wahl der TARAN-Elektronik und des Lenkwaffensystems wurde entweder in den technischen Weiterungen grob unterschätzt oder es wurden vorausgesehene Auswirkungen nicht oder jedenfalls in ungenügendem Ausmass zur Kenntnis der vorgesetzten und mitbeteiligten Dienststellen gebracht. Schliesslich wurden die zum eigentlichen Engpass gewordenen personellen Schwierigkeiten und die Notwendigkeit beträchtlicher Investitionen für den Wiederaufbau der einheimischen Flugzeugindustrie entweder bagatellisiert oder nicht richtig erkannt, obschon man annehmen darf, dass auf diesem Gebiet vor vier Jahren eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen so gut wie heute durchführbar gewesen wäre. Wir sind gestützt auf diese Feststellungen überzeugt, dass Bundesrat und Parlament in Kenntnis aller für die Meinungsbildung erforderlichen Elemente und des seitherigen Verlaufs der Mirage-Beschaffung die Kredite wohl kaum bewilligt hätten, umso mehr als noch heute keine Gesamtkostenschätzung vorliegt und man hinsichtlich der bevorstehenden Aufwendungen für die Infrastruktur und die Einsatzführung nach wie vor im Dunkeln tappt.

4. Wir sind ferner überzeugt, dass die heutige, unerfreuliche Situation nicht unabwendbar war, wie dies nunmehr teilweise dargestellt wird, sondern die logische Folge von einzelnen, fassbaren Entscheidungen ist, deren finanzielle und technische Konsequenzen mindestens im Grundsatz hätten vorausgesehen werden können und vorausgesehen werden müssen. Dass die Unterlagen, die den verantwortlichen Behörden zur Verfügung standen, in dieser Hinsicht beträchtliche Lücken aufweisen und ganz allgemein zu optimistisch gehalten sind, lässt kaum andere Schlüsse zu, als dass den Fachleuten entweder die notwendige Erfahrung abging, dass zu wenig sorgfältig und vorausschauend geplant und berechnet wurde, dass die Ergebnisse von Ueberlegungen und Studien nicht zur Kenntnis der verantwortlichen Stellen gelangten oder dass nachträglich eigenmächtig Entscheidungen in Ueberschreitung der Zuständigkeit getroffen wurden. Wir sehen uns auch zur Feststellung veranlasst, dass die Periode der Diskrepanz zwischen Voraussage und Wirklichkeit mit dem Zwischenbericht des Militärdepartements vom 20. Dezember 1961 keineswegs ihren Abschluss fand. Trotz teilweise scharfer Ausdrücke im erwähnten Bericht, wie "... grobe Unterschätzungen ... sind äusserst bedauerlich" (Seite 5) oder "... auch hier ... bedauerlich ... und noch weniger verständlich, dass die Kosten nicht richtig beurteilt, bzw. an das Flugzeug gestellte Forderungen nicht mit all ihren Auswirkungen, auch den finanziellen, rechtzeitig erkannt wurden" (Seite 7), misslang es den Fachinstanzen offensichtlich erneut, den weiteren Verlauf der Beschaffung realistisch einzuschätzen, was das seitherige Ansteigen der Mehrkosten von 95,3 Millionen auf 576 Millionen eindrücklich belegt. Das Finanz- und Zolldepartement hat den Schlussfolgerungen des Zwischenberichts seinerzeit nur im Vertrauen auf die selbstverständliche Annahme zugestimmt, dass die sich aufdrängenden Lehren aus den bisherigen Fehlkalkulationen gezogen worden waren und nunmehr eine Beurteilung auf der Basis sorgfältig abgeklärter und nach allen Richtungen

- 5 -

hin überprüfter Unterlagen möglich sei. Im Mitbericht vom 17. Januar 1962 haben wir ferner keine Zweifel an unserer Auffassung offengelassen, wenn wir ausführten:

" Bei allen längere Zeit dauernden Beschaffungen ist deshalb einmal ein Strich zu ziehen und die endgültige Wahl zu treffen; anders müsste gerade auf einem Gebiete wie der Beschaffung komplizierter Flugzeuge mit weiteren erheblichen Ueberraschungen gerechnet werden und die Kreditbewilligung würde weitgehend ihrer Bedeutung beraubt. Das Finanz- und Zolldepartement geht deshalb bei seiner Zustimmung davon aus, dass die im Rahmen der Mirage-Beschaffung festgelegten Typen und Systeme nicht mehr geändert werden" (Seite 3).

Ob dieser an unsere Zustimmung geknüpften Bedingung in der Folge konsequent nachgelebt wurde, wird anhand des Untersuchungsberichtes abzuklären sein. Es wird den Bundesrat nicht gleichgültig lassen können, wie sich das Verhältnis zu Fachinstanzen, auf deren Aussagen sich die verantwortlichen Behörden verlassen müssen, angesichts des immer komplizierteren Charakters technischer Entwicklungen in Zukunft gestalten soll. Eine Politik von faits accomplis oder die Rechtfertigung mit der technischen Zwangsläufigkeit wäre mit dem Ausgabenbewilligungsrecht der Räte unvereinbar und würde den Bundesrat überdies dem Vorwurf aussetzen, die horrenden Kosten für die Aufrechterhaltung der Luftwaffe in kleinen, besser verdaulichen Portionen darzubieten.

Wenn wir uns zu derartigen Feststellungen genötigt sehen und uns für die Durchführung einer Untersuchung über die Mehrkosten aussprechen, so sicher nicht in der Absicht, dem Militärdepartement zusätzliche Schwierigkeiten zu schaffen. Die gewaltige Kostenüberschreitung und deren Ursachen rufen indessen gebieterisch nach einer umfassenden und neutralen Abklärung des Beschaffungsablaufs und allfällig dabei begangener Fehler und Irrtümer.

II.

In der Erkenntnis, dass sich die Aufgabe des Bundesrates nicht in der blossen Antragstellung auf Genehmigung der Zusatzkredite erschöpfen kann, haben wir in den diesem Mitbericht vorausgegangen Besprechungen mit dem Militärdepartement grösstes Gewicht auf ein systematisches und unvoreingenommenes Durchdenken aller in Betracht fallenden Kostensenkungen und Abstriche an nicht absolut zwingenden Anforderungen des Pflichtenhefts gelegt. Man muss sich bewusst bleiben, dass selbst prozentual geringfügige Einsparungen in absoluten Zahlen ausgedrückt immer noch grosse Summen ausmachen würden. Wir begrüessen es daher, dass sich der Botschaftsentwurf auf den Seiten 40 - 42 mit diesem Fragenkomplex befasst und insbesondere die Reduktion der Anzahl Flugzeuge und den Verzicht auf einzelne Mehrzweckigenschaften diskutiert. Das Resultat bleibt leider ebenso negativ wie bei der von uns angeregten Ueberprüfung der Lizenzfabrikation, verbunden mit konsequentem Abstellen auf die kostengünstigsten in- oder ausländischen Offerten, oder der nachträgliche Uebergang von der Polyvalenz zur Spezialisierung, um dadurch teure und unter Umständen schlecht ausgenützte Ausrüstungsbestandteile einsparen zu können. Dabei hat uns die Beobachtung überrascht, dass der Verzicht auf einzelne Waffen oder Leistungen für sich allein betrachtet relativ wenig einbringen soll, während die Summe aller dieser Eigenschaften zur riesigen Kostensteigerung geführt hat. Dieser Umstand wirft ein Schlaglicht auf die verhängnisvolle Eigengesetzlichkeit der Mirage-Beschaffung, die uns angesichts der beschränkten Möglichkeiten des Kleinstaates zunehmend die Entschlussfreiheit zu rauben droht, eine Entwicklung, auf die das Finanz- und Zolldepartement in früheren Mitberichten verschiedentlich hingewiesen hat.

III.

1. Eine erste Lehre aus dem Mirage-Geschäft dürfte in der Feststellung liegen, dass die Beschaffungsinstanzen, bei aller Anerkennung des guten Willens und beachtenswerter Leistungen,

durch die Aufgabe eindeutig überfordert wurden, auf verschiedenen Kontinenten fabrizierte, heterogene Komponenten zu einem schweizerischen Waffensystem zu integrieren. Es ist bezeichnend, dass es die Herstellerwerke Dassault und Hughes offenbar ablehnten, die Verantwortung für die Integration zu übernehmen. Wir können uns indessen schwer vorstellen, dass unsere Fachorgane für diese schwierige Aufgabe bessere Voraussetzungen als die Herstellerwerke mitgebracht hätten. Selbst wenn die Mirage-Beschaffung schliesslich zu einem guten Ende geführt werden kann - was zu hoffen ist -, steht fest, dass hierfür jedenfalls ein teures Lehrgeld bezahlt werden musste und hervorragende Flugzeugtypen, die seinerzeit als zu kostspielig aus der engeren Wahl ausschieden, im Endeffekt nicht nur billiger gewesen wären, sondern überdies zeitgerecht hätten bezogen werden können. Leider werden sich in organisatorischer Hinsicht kaum noch Verbesserungsmöglichkeiten ergeben, doch möchten wir dem Wunsch Ausdruck geben, dass diesen Problemen laufend die gebührende Beachtung geschenkt wird.

2. Das Militärdepartement hat bei früherer Gelegenheit die Neubeurteilung der Luftraumverteidigung in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen der Mirage-Vorlage in Aussicht gestellt. Eine Ueberprüfung ist tatsächlich dringlich geworden, ist es doch ausgeschlossen, im gleichen Stil weiterzufahren. Ohne dieser schwierigen Selbstprüfung, die zweifellos schmerzliche Verzichte fordern wird, im Detail vorgreifen zu wollen, beschränken wir uns vorläufig auf folgende Gedankengänge:
 - a) Es lässt sich leider nicht übersehen, dass das Verhältnis zwischen Aufwand und Rendement der Flugwaffe immer ungünstiger wird. Mit Recht wird im Botschaftsentwurf unterstrichen, dass sich Bevölkerung und Armee selbst nach Indienststellung der Mirage weiterhin und auf unabsehbare Zeit hinaus feindlichen Angriffen mit Lenkwaffen ausschliesslich durch passive Vorkehren entziehen können. Auch gegen

bemannte Flugzeuge sind unsere Abwehrmöglichkeiten beschränkt, was aus dem grossen Materialverschleiss, der Störanfälligkeit des Führungsnetzes und der hohen Gefährdung der Rollbahnen durch konventionellen oder Nuklearbeschuss folgt. Wenn aus Gründen der Neutralitätspolizei sicher ein gewisser Bestand an modernen Hochleistungsjägern gehalten werden muss, wird sich die Frage nach dem Verhältnis zu den für andere Zwecke geeigneten Flugzeugen neu stellen. Es dürfte zunehmend unrentabler werden, taktisch veraltete Interceptor im Erdkampf einzusetzen, ist doch das Ausland schon längst zu einer Spezialisierung geschritten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Arbeitsgruppe für Flugzeugbeschaffung in ihrem Bericht vom Oktober 1959 die volle Beherrschung von Hochleistungsflugzeugen durch Milizpiloten erst nach einer längeren Aktivdienstperiode möglich hält, sodass also auch in personeller und ausbildungsmässiger Hinsicht Schranken auferlegt sind.

- b) Das Mithaltenwollen der raschen Entwicklung auf dem Gebiet der Militäraviatik beansprucht einen unverhältnismässigen Anteil unserer Wehraufwendungen, was leicht spätere Beschaffungen von aussichtsreicheren und moderneren Verteidigungswaffen verunmöglichen könnte und leider bereits heute dazu zwingt, Abstriche an der Ausbildung und Bewaffnung anderer Waffengattungen vorzunehmen. Das Missverhältnis zu anderen dringlichen Bedürfnissen unserer Landesverteidigung wird klar, wenn man sich beispielsweise vergegenwärtigt, dass mit den auf 15 - 20 Millionen zu veranschlagenden Kosten eines einzigen Mirage-Flugzeugs die Geländeverstärkungen und Unterstände im Abschnitt von 1 - 2 Grenzbrigaden erstellt werden könnten.
- c) Das immer steilere Ansteigen der Kosten moderner Flugzeuge ist derart offensichtlich, dass es im besten Fall eine Zeitfrage sein wird, wann unsere kleinstaatlichen Möglich-

- 9 -

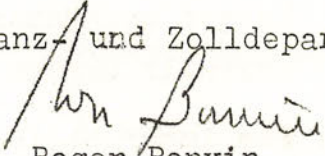
keiten endgültig erschöpft sind, woran auch die grösste Willensanstrengung nichts ändert. Je länger wir diese voraussehbare Entwicklung mitmachen, umso mehr verlieren wir auf diesem wichtigen Gebiet die Entschlussfreiheit.

VI.

Nachdem das Finanz- und Zolldepartement bei der Mirage-Beschaffung immer wieder zur Zurückhaltung aufgerufen und vor Fehleinschätzungen gewarnt hat, heute aber feststellen muss, dass sämtliche Befürchtungen noch übertroffen wurden, sehen wir uns leider ausserstande, das Militärdepartement in diesem Geschäft zu unterstützen. Die geschaffene Lage ist nach unserem Dafürhalten nicht nur sehr unerfreulich. Wir erachten es vielmehr als nicht angängig, dass ein auf Grund konkreter Angaben für einen bestimmten Zweck bewilligter Kredit in dieser Masse überschritten wird. Welche Massnahmen hier mit Bezug auf das Vorgefallene und hinsichtlich des künftigen Vorgehens vorzukehren sind, möchten wir bis zum Vorliegen des verlangten Untersuchungsberichtes noch offen lassen. Zur Zeit bleibt dem Bundesrat wohl kaum eine andere Lösung, als die Räte unverzüglich über die eingetretene Situation zu orientieren und sie um Bewilligung der erforderlichen Zusatzkredite zu ersuchen. Obschon wir das bisherige Vorgehen nicht billigen können, sehen wir doch keine Möglichkeit, Ihnen einen Ablehnungs- oder Abänderungsantrag zu stellen.

Zum Botschaftstext selber haben wir keine Bemerkungen anzubringen, da das Militärdepartement den Anregungen unserer Sachbearbeiter in aner kennenswerter Weise im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen hat.

Eidg. Finanz- und Zolldepartement


Roger Bonvin