

Bundesblatt

116. Jahrgang

Bern, den 10. September 1964

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*
*Eintrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie., 3000 Bern*

Zu 8947

Bericht

der

vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit

(Vom 1. September 1964)

Sehr geehrte Herren Präsidenten!

Sehr geehrte Herren Kollegen!

Im Anschluss an die Beratungen über das Zusatzkreditbegehren des Bundesrates vom 24. April 1964 für die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage III haben Sie uns durch Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1964 und des Ständerates vom 17. Juni 1964 beauftragt, alle Umstände, die zur Stellung dieses zusätzlichen Kreditbegehrens führten, abzuklären.

Diesem Auftrag lag folgender Tatbestand zugrunde:

Durch Botschaft vom 25. April 1961 (BB1 1961 I 793)¹⁾ verlangte der Bundesrat von der Bundesversammlung einen Kredit von 871 Millionen Franken für die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen des Typs Mirage III S und von weiterem Material für die Fliegertruppen. In beiden Räten wurde die Botschaft übungsgemäss an die Militärkommission zur Vorprüfung gewiesen. Die Militärkommission des Nationalrates nahm dazu an ihrer Sitzung vom 16. Mai 1961, jene des Ständerates am 31. Mai 1961 Stellung. Gestützt auf die Ausführungen in der Botschaft und im geheimen Ergänzungsbericht zur Botschaft kamen beide Kommissionen dazu, ihrem Rat die Zustimmung zum gewünschten Kredit und damit zur Beschaffung von 100 Mirage-Flugzeugen zu beantragen. Der Nationalrat, dem die Priorität der Behandlung zugeteilt worden war, stimmte diesem Antrag am 8. Juni 1961 zu. Gleichermassen nahm der Ständerat am 21. Juni 1961 den Bundesbeschluss an.

¹⁾ Die Botschaft 1961 wird in diesem Bericht anhand der im Bundesblatt veröffentlichten Ausgabe und mit den entsprechenden Seitenzahlen zitiert. Die Seite 793 im Bundesblatt entspricht der Seite 1 der Separatenausgabe.

Genau drei Jahre nach seiner ersten Botschaft, am 24. April 1964, richtete der Bundesrat eine zweite Botschaft (BBl 1964 I 901)¹⁾ in dieser Angelegenheit an die Bundesversammlung, worin er für die Ausführung des ihm 1961 erteilten Beschaffungsauftrages einen Zusatzkredit von insgesamt 576 Millionen Franken verlangte. Diese in der Geschichte unseres Bundesstaates einmalige Höhe des angebehrten Zusatzkredites erregte im Parlament, in der Presse und in der ganzen Öffentlichkeit nicht nur Erstaunen, sondern auch Erbitterung und Empörung. Da der Bundesrat verlangt hatte, dass der Zusatzkredit in der Sommersession von beiden Räten geprüft und bewilligt werde, versammelten sich die Militärkommissionen, denen wiederum das Geschäft zur Vorprüfung zugewiesen wurde, am 20. Mai 1964 zu einer gemeinsamen Besichtigung und Entgegennahme der allgemeinen Erläuterungen. Die Militärkommission des Nationalrates behandelte am folgenden Tag materiell die Anträge des Bundesrates. Sie kam mehrheitlich zum Schluss, es sei im Prinzip dem gestellten Zusatzkreditbegehren zuzustimmen, wobei sie jedoch für die teuerungsbedingten Mehrkosten, die der Bundesrat für die gesamte Periode der Beschaffung errechnet hatte, lediglich den bis Ende 1964 auflaufenden Betrag einsetzte. Für die Hälfte aller Kredite, die sie grundsätzlich zu bewilligen bereit war, beantragte sie eine Sperre bis zum Vorliegen eines ergänzenden Berichtes der Militärkommissionen. Dieser Antrag der Militärkommission des Nationalrates vermochte jedoch die Erregung von Parlament und Öffentlichkeit nicht zu dämpfen. Die Militärkommission des Ständerates nahm am 29. Mai 1964 zu den Anträgen Stellung. Sie gab ihrer grossen Sorge über die Entwicklung Ausdruck und beschloss, zunächst das Ergebnis der Beratungen im Nationalrat abzuwarten und erst nachher materiell über das Kreditbegehren zu befinden. Zu dieser Stellungnahme war sie indessen nicht mehr genötigt, da der Nationalrat am 10. Juni die Beratung aussetzte und den erwähnten Beschluss über eine gründliche Abklärung der Angelegenheit fasste. Der Ständerat, dem diese Schlussnahme mitgeteilt worden war, stimmte am 17. Juni seinerseits einem entsprechenden Ordnungsantrag zu.

1. Teil

Der Auftrag und seine Durchführung

Der im Nationalrat am 10. Juni angenommene Ordnungsantrag hatte folgenden Wortlaut:

«1. Die Beratung über den Zusatzkredit für die Beschaffung der Mirage-Kampfflugzeuge wird ausgesetzt.

2. Zur Abklärung aller Vorgänge bei der Vorbereitung und Erstellung der bundesrätlichen Botschaft vom 25. April 1961 betreffend die Beschaffung der

¹⁾ Die Botschaft 1964 wird in diesem Bericht anhand der im Bundesblatt veröffentlichten Ausgabe und mit den entsprechenden Seitenzahlen zitiert. Die Seite 901 im Bundesblatt entspricht der Seite 1 der Separatausgabe. Die Endzahlen sind somit in beiden Ausgaben gleich.

Mirage-Flugzeuge sowie beim Vollzug des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961 und bei der Vorbereitung und Erstellung der Botschaft vom 24. April 1964 betreffend den Zusatzkredit setzt der Nationalrat eine Spezialkommission ein, in der alle Fraktionen vertreten sind. Diese Kommission hat das Recht, zur Abklärung des Tatbestandes und zur Ermittlung der Verantwortlichkeiten alle beteiligten Verwaltungsinstanzen einzuvernehmen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu verlangen und Experten beizuziehen. Ausserdem hat sie die Auswirkungen des Mirage-Geschäftes unter den Gesichtspunkten

- der demokratischen Ordnung,
 - der Landesverteidigung
 - und des Finanzhaushaltes des Bundes
- zu untersuchen.

3. Die Kommission hat dem Nationalrat einen schriftlichen Bericht zu erstatten. Nach Eingang dieses Berichtes wird der Nationalrat die Beratungen über den Zusatzkredit für die Mirage-Beschaffung fortsetzen und seine Beschlüsse fassen.

4. Sofern auch der Ständerat eine Kommission mit einer entsprechenden Aufgabe betraut, ist eine Zusammenarbeit der beiden Kommissionen anzustreben.»

Der vom Ständerat am 17. Juni zum Beschluss erhobene Antrag lautete:

«1. Mit der Abklärung aller Vorgänge bei der Vorbereitung und Erstellung der bundesrätlichen Botschaft vom 25. April 1961 betreffend die Beschaffung der Mirage-Flugzeuge sowie beim Vollzug des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961 und bei der Vorbereitung und Erstellung der Botschaft vom 24. April 1964 betreffend den Zusatzkredit wird die auf 12 Mitglieder erweiterte Militärkommission des Ständerates betraut. Diese Kommission hat das Recht, zur Abklärung des Tatbestandes und zur Ermittlung der Verantwortlichkeiten alle beteiligten Verwaltungsinstanzen einzuvernehmen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu verlangen und Experten beizuziehen. Die Kommission hat ausserdem die Auswirkungen des Mirage-Geschäftes unter den Gesichtspunkten der demokratischen Ordnung, der Landesverteidigung und des Finanzhaushaltes des Bundes zu untersuchen.

2. Die Kommission hat dem Ständerat einen schriftlichen Bericht zu erstatten.

3. Es ist eine Zusammenarbeit mit der entsprechenden Kommission des Nationalrates anzustreben.»

Am 17. Juni ernannte der Nationalrat eine Spezialkommission, während der Ständerat am 18. Juni seine Militärkommission erweiterte. Die beiden Kommissionen setzten sich wie folgt zusammen:

Nationalrat

Furgler (Präsident), Bringolf-Schaffhausen, Bürgi, Clottu, Conzett, Eggenberger, Galli, Germanier, Gnägi, Graber, Hauser, Hayoz, Kurmann, Leuenberger, Schaller, Schmid Arthur, Schürmann, Stadlin, Vontobel, Weibel (20).

Ständerat

Darms (Präsident), Buri, Clavadetscher, Danioth, Dietschi, Guisan, Guntern, Jeanneret, Müller-Baselland, Nänny, Oechslin, Stucki (12).

Sofort nach Schluss der Sommersession, am 19. Juni, konstituierten sich die beiden Kommissionen zu einer Arbeitsgemeinschaft. Der Vorsitz wurde dem Präsidenten der nationalrätlichen Kommission, Furgler, übertragen, während der Präsident der ständerätlichen Kommission, Darms, als Stellvertreter amtierte. Grundsätzlich wurde beschlossen, die Untersuchungen gemeinsam zu führen. An ihrer nächsten Sitzung vom 6./8. Juli bildete die Arbeitsgemeinschaft drei Subkommissionen, von denen die eine besonders die Fragen militärischer und technischer Natur (Vorsitz: Nänny), die andere die sich stellenden finanziellen Probleme (Vorsitz: Eggenberger) und die dritte die Fragen der Organisation des Eidgenössischen Militärdepartements und die sich als notwendig erweisenden strukturellen Reformen (Vorsitz: Clottu) zu prüfen hatte. Drei Mitglieder jeder Subkommission wurden mit der besonderen Prüfung der Verantwortlichkeitsfragen beauftragt. Ebenfalls an der gleichen Sitzung wurde ein Pflichtenheft bereinigt, das der Arbeitsgemeinschaft und den Subkommissionen die zu beantwortenden Fragen zuwies. Überdies wurde beschlossen, sich jede Woche vom Montag bis Mittwoch zu versammeln und die Arbeit wenn immer möglich auf die Herbstsession hin zu beenden.

Die Arbeitsgemeinschaft hielt alsdann in der Zeit von Mitte Juli bis anfangs September sechs meist dreitägige Sitzungen ab. Sie wurden in der Regel mit einer Plenarsitzung eröffnet, in der grundlegende Referate gehalten oder Einvernahmen von Beteiligten vorgenommen wurden, deren Aussagen für alle Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft gleicherweise wichtig waren. Hernach tagten die Subkommissionen getrennt, wobei sie ihrerseits Einvernahmen durchführten und die ihnen zur Prüfung übertragenen Probleme behandelten. Am Schlusse jeder Tagung versammelte sich wieder die Plenarkommission, um die inzwischen in den Subkommissionen ermittelten Ergebnisse auszuwerten und über alle Fragen zu entscheiden, die zur Erfüllung des Auftrages beantwortet werden mussten.

Insgesamt wurden 51 Personen befragt und angehört, in der Hauptsache Beteiligte am Mirage-Geschehen. Dazu kamen verschiedene Experten.

Als Grundlage für die Beratungen und für die Einvernahmen mussten ausserordentlich viele Dokumente, darunter auch die Protokolle der Landesverteidigungskommission und des Bundesrates, verarbeitet werden.

In der Tagung vom 10./12. August kam die Arbeitsgemeinschaft zum Schluss, dass es ihr möglich sein werde, ihren Auftrag bis zur Herbstsession zu erfüllen. An der gleichen Tagung wurde mit der allgemeinen Aussprache begonnen. Diese wurde vom 17. bis 19. August zu Ende geführt. Die Anträge, die Ihnen die Arbeitsgemeinschaft unterbreitet, wurden an dieser Sitzung materiell festgelegt.

An der Tagung vom 31. August/1. September wurde der vom Präsidenten der Arbeitsgemeinschaft vorgelegte Entwurf für den vorliegenden Bericht durchberaten und genehmigt.

2. Teil

Die Ergebnisse der Untersuchung

Die Arbeitsgemeinschaft beehrt sich, im folgenden über die Ergebnisse ihrer Untersuchung zu berichten. Dabei wird im 1. und 2. Kapitel der Werdegang der Mirage-Beschaffung nachgezeichnet, so wie er sich anhand der verfügbaren Akten und auf Grund der zahlreichen ergänzenden mündlichen Befragungen ergibt¹⁾. Zu jeder Phase dieses Ablaufs wird das Urteil der Arbeitsgemeinschaft über die getroffenen Massnahmen beigefügt und festgestellt, wer die Verantwortung dafür zu übernehmen hat. Im 3. Kapitel wird die finanzielle Situation dargestellt, in die die Eidgenössischen Räte durch die Beschlüsse des Bundesrates und die Vorkehren der Verwaltung beim Ablauf dieses Geschäfts geraten sind. Anschliessend befasst sich der Bericht mit der militärischen Frage. Dabei wird vor allem versucht, anhand einer Gesamtwertung der militärischen Erfordernisse zu beurteilen, ob Mirage-Flugzeuge für unsere Armee notwendig sind, und wenn ja, in welcher Zahl (4. Kapitel). Sodann haben die Untersuchungen die Arbeitsgemeinschaft zu bestimmten Überzeugungen in bezug auf die Organisation der Rüstungsbeschaffung geführt, die im 5. Kapitel wiedergegeben werden. Die Schlussfolgerungen aus der ganzen Angelegenheit für das Verhältnis von Parlament und Exekutive finden sich im 6. Kapitel. Sachlich damit verbunden ist die Forderung nach einem raschen Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die im 7. Kapitel begründet wird.

¹⁾ Wo im folgenden auf die Protokolle der Landesverteidigungskommission (LVK) oder der Arbeitsgruppe für Flugzeugbeschaffung (AGF) Bezug genommen wird, wird dies ausdrücklich erwähnt («Prot. LVK», «Prot. AGF»). Wo einfach auf die Protokolle verwiesen wird, handelt es sich um diejenigen der Arbeitsgemeinschaft. Die mit I bezeichneten Protokolle enthalten dabei die Beratungen in den Plenarsitzungen, die mit II bezeichneten Protokolle sind jene der Subkommissionen, wobei die Protokolle der Subkommissionen Militär den Buchstaben A, jene der Subkommission Finanz den Buchstaben B und jene der Subkommission Organisation den Buchstaben C tragen. Die anschliessende arabische Ziffer bezieht sich auf die zeitliche Folge der Tagungen der Arbeitsgemeinschaft oder der betreffenden Subkommission.

1. Kapitel

Die wichtigsten Daten der Mirage-Angelegenheit

10. August 1958 Der Vorsteher des Militärdepartements erlässt eine Verfügung betreffend die Beschaffung von Militärflugzeugen. Die Leitung der Vorarbeiten wird dem Generalstabschef übertragen. Als besonderes Organ für diese Aufgabe wird ihm eine Arbeitsgruppe für militärische Flugzeugbeschaffung (AGF) beigegeben.
12. August 1958 Der Generalstabschef erlässt Weisungen für die AGF.
21. August 1958 Der Vorsteher des Militärdepartements ernennt Oberst Keller, Oberst Bloetzer und Ingenieur Greinacher zu Mitgliedern der AGF.
- Oktober 1959 Die AGF beantragt dem Generalstabschef auf Grund eines einlässlichen Berichts, das französische Flugzeug Mirage III C für die schweizerische Flugwaffe im Lizenzbau zu beschaffen.
27. November 1959 Der Chef der Kriegstechnischen Abteilung (KTA) unterstützt in seinem Mitbericht den Antrag der AGF auf Beschaffung des Flugzeuges Mirage III C und spricht sich ebenfalls für den Lizenzbau aus.
3. Dezember 1959 Die Landesverteidigungskommission beantragt die Beschaffung des Flugzeuges Mirage III. Dieser Antrag wird am 18. Januar 1960 verbindlich, nachdem die AGF inzwischen in Schweden noch Verhandlungen über den Draken geführt hatte.
- 9./12. Februar 1960 Der Bundesrat wünscht aus integrationspolitischen Gründen eine Wiedererwägung des Entscheides der Landesverteidigungskommission zugunsten des Draken.
25. Februar 1960 Die Landesverteidigungskommission hält aus militärischen Gründen am Mirage III fest.
13. Juli 1960 Nachdem die AGF noch das amerikanische Flugzeug Northrop N-156 F geprüft hatte, beschliesst die Landesverteidigungskommission endgültig, dem Bundesrat die Beschaffung des Mirage III zu beantragen. Die Landesverteidigungskommission spricht sich für den Lizenzbau aus.
18. August 1960 Das Militärdepartement beantragt dem Bundesrat die Beschaffung von 100 Mirage III C im Lizenzbau.
28. Dezember 1960 Der Bundesrat entschliesst sich gemäss Vorschlag des Militärdepartements für die Beschaffung von 100 Mirage III C im Lizenzbau. Das Militärdepartement wird be-

- auftragt, die Botschaft an die Bundesversammlung zu entwerfen.
25. April 1961 Der Bundesrat heisst die Entwürfe des Militärdepartements zu einer Botschaft über die Beschaffung von 100 Mirage III S und von weiterem Material für die Fliegertruppen sowie zu einem entsprechenden Bundesbeschluss gut und leitet sie an die Bundesversammlung weiter (BBl 1961 I 798).
8. Juni bzw.
21. Juni 1961 National- und Ständerat beschliessen gemäss Antrag des Bundesrates die Beschaffung von 100 Mirage III S und von weiterem Material für die Fliegertruppen und bewilligen dafür einen in vier Objektkredite aufgeteilten Gesamtkredit von 871 Millionen Franken. Davon sind drei Objektkredite von zusammen 827,9 Millionen Franken für die Mirage-Beschaffung bestimmt. Der Bundesbeschluss trägt das Datum des 21. Juni 1961 (BBl 1961 I 1613).
7. Juli 1961 Auf Antrag der AGF stimmt der Generalstabschef einer besondern Version für 18 Aufklärungsflugzeuge III RS zu und gibt dadurch diesbezüglich die taktische Polyvalenz preis.
13. Juli 1961 Die KTA schätzt die Mehrkosten für den Fall einer Wahl des amerikanischen Elektroniksystems Taran auf 43 bis 48 Millionen Franken.
16. Juli 1961 Eine Vertretung der KTA und der AGF begibt sich nach Paris, um die Unterzeichnung der Verträge vorzubereiten.
19. Juli 1961 Der Chef der KTA unterrichtet den Vorsteher des Militärdepartements mündlich über die zu erwartenden Kostenüberschreitungen (43 bis 48 Millionen Franken) für den Fall der Taran-Wahl.
Die Unterzeichnung der Verträge wird auf den 25. Juli, die Ratifikation durch den Vorsteher des Militärdepartements auf den 28. Juli 1961 angesetzt. Bundesrat Chaudet erwägt, zuvor noch den Bundesrat über die Mehrkosten bei der Wahl des Taran-Systems zu orientieren.
24. Juli 1961 Nach Rückkehr der Delegation aus Paris – vgl. 16. Juli 1961 – errechnet die KTA die gesamten nach dem gegenwärtigen Stand des Geschäftes zu erwartenden Mehrkosten, einschliesslich Kosten der Taran-Wahl, mit 85 Millionen Franken.
Der Chef der KTA unterrichtet den Unterstabschef Front, Oberstdivisionär Burckhardt, der den abwesenden Generalstabschef vertritt, über die Kostenlage. Der Unterstabschef

- Front äussert die Ansicht, die Verträge seien, wie vorgesehen, am 25. Juli zu unterzeichnen, da die Optionsfrist am 31. Juli abläuft. Der Chef der KTA ersucht Vizedirektor Meyer von der Direktion der Militärverwaltung, beim Vorsteher des Militärdepartements abzuklären, ob die Verträge mit Dassault am 25. Juli zu unterzeichnen seien.
25. Juli 1961 Vizedirektor Meyer übermittelt dem Chef der KTA den Auftrag des Vorstehers des Militärdepartements, die Verträge am gleichen Tage zu unterzeichnen. Bundesrat Chaudet behält sich vor, die Angelegenheit vor der auf den 28. Juli in Aussicht genommenen Ratifikation der Verträge noch mit dem Bundespräsidenten zu besprechen. Auf die Orientierung des Bundesrates hat der Vorsteher des Militärdepartements verzichtet.
Die Verträge mit Dassault werden unterzeichnet.
28. Juli 1961 Der Vorsteher des Militärdepartements ratifiziert die Verträge. Von einer Rücksprache mit dem Bundespräsidenten hat er abgesehen.
- August 1961 Mitglieder der AGF und Vertreter der KTA begeben sich nach den USA, um mit der Firma Hughes und amtlichen amerikanischen Stellen die Verträge für die Beschaffung des Taran-Systems vorzubereiten.
- September 1961 Eine schweizerische Delegation verhandelt mit Dassault in Paris über den Einbau des Taran-Systems.
13. Oktober 1961 Die AGF beantragt dem Generalstabschef mündlich, das Elektroniksystem Taran zu wählen.
16. Oktober 1961 Der Generalstabschef leitet den Antrag mündlich an den Vorsteher des Militärdepartements weiter.
20. Oktober 1961 Nach einer Konferenz mit den Sachbearbeitern für das Elektroniksystem entscheidet sich der Vorsteher des Militärdepartements für das Taran-System.
21. November 1961 Der Generalstabschef beantragt dem Vorsteher des Militärdepartements schriftlich, das Taran-System zu wählen. (Die Landesverteidigungskommission erhielt keine Gelegenheit, sich dazu zu äussern.)
20. Dezember 1961 Das Militärdepartement unterbreitet dem Bundesrat einen Zwischenbericht zur Mirage-Beschaffung. Unter Berücksichtigung der Taran-Wahl werden die gesamten Mehrkosten auf 95,3 Millionen Franken geschätzt.
26. Dezember 1961 Der Bundesrat nimmt vom Zwischenbericht vorläufig Kenntnis und ermächtigt das Militärdepartement, die bis Ende 1961 laufende Option für das Elektroniksystem

- Taran auszuüben, obwohl der Evaluationsbericht der AGF noch aussteht (vgl. Januar 1962).
Das Militärdepartement sowie das Finanz- und Zolldepartement werden beauftragt, einen Vorschlag über die Bereinigung der Kreditfrage zu unterbreiten.
19. Januar 1962 Der Bundesrat beschliesst auf Antrag des Militärdepartements und gemäss zustimmendem Mitbericht des Finanz- und Zolldepartements, die drei für die Beschaffung von 100 Mirage III S vorgesehenen Objektkredite von insgesamt 827,9 Millionen Franken zusammenzulegen. Das Militärdepartement wird ermächtigt, im Rahmen dieses Betrages die zur ungestörten Weiterführung der Mirage-Beschaffung unbedingt erforderlichen Verpflichtungen einzugehen. Das Militärdepartement wird beauftragt, dem Bundesrat ein Zusatzkreditbegehren zuhanden der Bundesversammlung so rechtzeitig vorzulegen, dass es gleichzeitig wie die für die erste Hälfte 1963 geplante Vorlage über die Einsatzführung behandelt werden kann. Der Vorsteher des Militärdepartements wird eingeladen, die Militärkommissionen bei nächster Gelegenheit über den Stand der Beschaffung und die Kreditfrage zu orientieren.
- Januar 1962 Die AGF unterbreitet dem Generalstabschef ihren schriftlichen Bericht über die Evaluation der Elektronik für das Flugzeug Mirage III S. Die AGF beantragt, das Taran-System zu beschaffen und die erforderlichen Änderungen und Ergänzungen an der Zelle durchzuführen.
- Februar/Mai 1962 Der Vorsteher des Militärdepartements orientiert die Militärkommissionen und auf ihr Begehren auch die Finanzkommissionen des National- und Ständerates.
30. Juni 1962 Oberstbrigadier von Wattenwyl scheidet als Chef der KTA aus.
1. Juli 1962 Ing. Zellweger übernimmt interimistisch die Leitung der KTA.
7. September 1962 Auf eine Kleine Anfrage Huber vom 22. März 1962, die sich auf die Änderungen und die in der Beschaffung eingetretenen Verzögerungen bezieht, antwortet der Bundesrat ausweichend; die Bundesversammlung soll orientiert werden, sobald die Unterlagen vorliegen, die eine abschliessende Beurteilung gestatten.
- Oktober 1962 Die KTA übernimmt von Dassault die Maquette des Mirage III S und bereinigt dessen technische Definition.
1. Januar 1963 Oberstdivisionär Kuenzy übernimmt die Leitung der KTA.

3. Juli 1963 Die Landesverteidigungskommission erfährt bei der Behandlung des langfristigen Finanzplanes, dass für die Mirage-Beschaffung mit Mehrkosten von mindestens 200 Millionen Franken zu rechnen ist.
4. September 1963 Der Chef der KTA erwähnt in einem Bericht an den Generalstabschef «ganz beträchtliche, zurzeit noch nicht numerisch zu beurteilende Mehrkosten».
- Herbst 1963 Die KTA übernimmt von Dassault die Maquette des Mirage III RS. (Die Bereinigung der technischen Definition verzögert sich noch bis in den Februar 1964.)
12. Februar 1964 Das Militärdepartement berichtet dem Bundesrat über Mehrkosten von 355,9 Millionen Franken und einen zusätzlichen Kreditbedarf von 220,4 Millionen Franken für die Teuerung.
28. Februar 1964 Der Bundesrat beauftragt das Militärdepartement, die finanziellen und kredittechnischen Probleme mit dem Finanz- und Zolldepartement zu prüfen und einen Botschaftsentwurf zuhanden der Bundesversammlung vorzulegen. Die Behandlung der Botschaft wird in beiden Räten für die Junisession in Aussicht genommen.
25. März 1964 Das Militärdepartement unterbreitet den Botschaftsentwurf.
8. April 1964 In seinem Mitbericht verzichtet das Finanz- und Zolldepartement auf Änderungs- oder Ablehnungsanträge.
17. April 1964 Der Bundesrat verlangt vom Militärdepartement Änderungen am Botschaftsentwurf.
24. April 1964 Der Bundesrat stimmt der Botschaft und dem Beschlussesentwurf zuhanden der Bundesversammlung zu (BBl 1964 I 901). Das Kreditbegehren lautet auf 356 Millionen Franken für Mehrkosten bei der eigentlichen Flugzeugbeschaffung und 220 Millionen Franken für teuerungsbedingte Mehrkosten.
21. Mai 1964 Die Militärkommission des Nationalrates beantragt mehrheitlich, dem Zusatzkreditbegehren des Bundesrates zuzustimmen, jedoch in bezug auf die teuerungsbedingten Mehrkosten, die der Bundesrat für die gesamte Periode der Beschaffung errechnet hatte, lediglich den bis Ende 1964 auflaufenden Betrag einzusetzen. Die Hälfte aller Kredite soll bis zum Vorliegen eines ergänzenden Berichts der Militärkommissionen gespart werden.
10. Juni 1964 Der Nationalrat beschliesst, die Beratung über den Zusatzkredit auszusetzen und einer Spezialkommission die Abklärung aller Vorgänge zu übertragen.

17. Juni 1964 Der Nationalrat ernennt diese Kommission.
- 17./18. Juni 1964 Der Ständerat erteilt der erweiterten Militärkommission den gleichen Auftrag.
19. Juni 1964 Die beiden Kommissionen beschliessen, eine Arbeitsgemeinschaft zu bilden.
1. September 1964 Die Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates heissen den vorliegenden Bericht an die Eidgenössischen Räte in getrennten Abstimmungen ohne Gegenstimme gut.

2. Kapitel

Der Ablauf der Mirage-Beschaffung unter Einbezug der Verantwortlichkeiten

Vorbemerkungen

Die folgende Darstellung hält sich nach Möglichkeit an den chronologischen Ablauf der Ereignisse¹⁾. Die einzelnen Phasen dieses Ablaufes sind weitgehend identisch mit den Tatbeständen und Problemkreisen, die abgeklärt wurden, um die Verantwortlichkeiten festzustellen. Die Untersuchung richtete sich ja nicht – wie ein Disziplinarverfahren oder ein strafrechtliches Ermittlungs- oder Voruntersuchungsverfahren – gegen bestimmte Personen; vielmehr ging es darum, die Verantwortlichkeiten in den einzelnen Sachgebieten festzustellen.

Abzuklären war,

- welche Behörden oder Personen (Behördenmitglieder, Beamte, andere Bedienstete und Private) bei der Vorbereitung und Durchführung des Mirage-Geschäftes, also vor und nach dem Beschaffungsbeschluss vom 21. Juni 1961, massgebend beteiligt waren;
- ob ihnen ein grundsätzlicher Vorwurf im Sinne rechtswidrigen oder unzumutbaren Vorgehens, nicht sachgerechten Entscheidens oder Ausserachtlassens wesentlicher Gesichtspunkte gemacht werden kann.

*

Es sind zwei Gruppen handelnder Behörden oder Personen zu unterscheiden:

- Solche mit formellen Kompetenzen auf Grund gesetzlicher oder verwaltungsinterner Vorschriften, die kraft ihrer Stellung Verantwortlichkeit tragen;
- solche, die als vorbereitende oder ausführende Stellen bei Vorkehren und Entscheiden der ersten Gruppe mitbeteiligt waren.

Dementsprechend besteht eine formelle und eine materielle Verantwortlichkeit.

¹⁾ Vgl. dazu die Übersicht «Die wichtigsten Daten der Mirage-Angelegenheit» (S. 278 dieses Berichtes).

Nach Sachgruppen gegliedert sind folgende Verantwortlichkeitsbereiche zu unterscheiden:

- die Einsetzung der AGF und die Auftragserteilung an sie;
- die Aufstellung der Pflichtenhefte für Jagdbomber und Aufklärer;
- die Berechnung der Kosten im Rahmen des Evaluationsverfahrens sowie die Berechnung der Kosten des Lizenzbaues und der hierfür nötigen Investitionen;
- die Redaktion der Botschaft 1961;
- die Überwachung der Ausführung und der Kostenentwicklung;
- das Abweichen vom Auftrag;
- die Zusammenlegung der Kredite;
- die Vorbereitung des Nachtragskreditbegehrens (Botschaft 1964).

Bei allen Sachgruppen war zu prüfen, ob die handelnden Behörden oder Personen, abgesehen von ihren eigenen Entschlüssen, bei der Auswahl, Instruktion und Überwachung der Mitarbeiter und Untergebenen sorgfältig verfahren sind.

Im Sinne dieser Vorbemerkungen sind die nachfolgenden Ausführungen zu verstehen. Sofern eine an der Abwicklung des Mirage-Geschäftes mitwirkende Behörde, eines ihrer Mitglieder, ein Beamter, ein anderer Bediensteter oder ein Privater für verantwortlich erklärt wird, soll damit ein Verhalten gerügt werden, das der betreffenden Behörde oder Person zum Vorwurf zu machen ist. Ein strafrechtlich zu verfolgendes Verhalten ist von der Arbeitsgemeinschaft nicht festgestellt worden. Ob im einzelnen Fall disziplinarrechtliche oder andere dienstrechtliche Massnahmen in Betracht kommen, wird auf Grund der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung der Bundesrat zu beurteilen haben.

I. Die Bestellung der AGF; die fehlenden Pflichtenhefte

Seit 1943 wurde das Militärdepartement in Fragen der Flugzeugbeschaffung von der Kommission für militärische Flugzeugbeschaffung (KMF) beraten. Es gehörten ihr, unter dem Vorsitz von Professor Dr. J. Ackeret von der ETH, neben den sachlich zuständigen Chefbeamten des Bundes vor allem Vertreter der Wissenschaft und der Wirtschaft an. Das Verhältnis zwischen dem Militärdepartement, besonders der Generalstabsabteilung einerseits und der KMF andererseits wurde in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre zusehends kühler, was dazu führte, dass die Kommission in ihrem Tätigkeitsbereich immer mehr eingengt wurde (Prof. Ackeret, Prot. II/A/4, S. 37/38). Als das Militärdepartement entgegen dem Antrag der KMF auf die Beschaffung des P-16 verzichtete, erklärte der Präsident der KMF den Rücktritt.

Durch Verfügung des Eidgenössischen Militärdepartements vom 10. August 1958 betreffend die Beschaffung von Militärflugzeugen wurde alsdann dem Generalstabschef die Leitung der Vorarbeiten für die Beschaffung von Militärflugzeugen übertragen. Es wurde ihm eine Arbeitsgruppe «als Organ für Fragen der militärischen Flugzeugbeschaffung» (AGF) beigegeben; damit war die formelle Auflösung der KMF verbunden. Die AGF wurde vom Vorsteher des Militärdepartements am 21. August 1958 ernannt. Durch die Weisungen des General-

stabschefs vom 12. August 1958 wurde die AGF innerhalb der Generalstabsabteilung dem Unterstabschef Front, Oberstdivisionär Burckhardt, unterstellt. Die AGF wurde als «Koordinationsstelle zwischen Kriegstechnischer Abteilung und Abteilung Flugwesen und Fliegerabwehr» bezeichnet. In Artikel 3 der Weisungen heisst es, die Wahl des zu beschaffenden Flugzeugmodells erfolge «auf Grund eines vom Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen gemäss den Beschlüssen der Landesverteidigungskommission erstellten militärischen Pflichtenheftes, welches den Einsatzzweck, die geforderte Flugleistung, die verlangte Kampfkraft, die Anforderungen an Start- und Landemöglichkeiten, Unterhalt usw. sowie den Einföhrungstermin bei der Truppe festlegt». Die AGF habe auf Grund dieses militärischen Pflichtenheftes entsprechende Flugzeugtypen zu suchen (Art. 4).

Im Gegensatz zu diesen Anordnungen des Generalstabschefs schrieb Artikel 2 der damals geltenden Verfügung des Militärdepartements vom 10. März 1954 betreffend die Entwicklung und Beschaffung von Kriegsmaterial für Entwicklungen generell vor, dass der Generalstabschef ein taktisches, die KTA ein technisches Pflichtenheft zu erlassen habe (Art. 2).

1. Die unklare Stellung der AGF

Die Einsetzung der AGF war, wie der Generalstabschef vor der Arbeitsgemeinschaft selber bemerkte (Prot. I/3, S. 11), nicht normal. Obschon formell dem Unterstabschef Front unterstellt, war sie in Wirklichkeit weitgehend autonom. Nach Aussage des Generalstabschefs wurden die Angaben der AGF in der Generalstabsabteilung nicht überprüft (Prot. I/3, S. 16). Die AGF erhielt dank dieser Selbständigkeit ein Gewicht, das sie faktisch zum entscheidenden Organ machte. Das Ergebnis ihrer Arbeit war für die Typenwahl in fast jeder Hinsicht bestimmend.

2. Die Zusammensetzung der AGF

Es gehörten der AGF als Vertreter der Generalstabsabteilung Oberst Keller (Vorsitzender), als Vertreter der Abteilung Flugwesen und Fliegerabwehr Oberst Bloetzer und von der KTA Ing. Greinacher an. Diese personelle Zusammensetzung war insoweit problematisch, als die AGF keine Fachleute aus Industrie und Wissenschaft umfasste, obschon sie die frühere Kommission für militärische Flugzeugbeschaffung ersetzte, in der solche Persönlichkeiten massgebend beteiligt gewesen waren. Die AGF war zwar durch Artikel 4 der Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 ausdrücklich ermächtigt worden, Experten aus Industrie und Wissenschaft beizuziehen. Das geschah indessen nie, weil die AGF hierfür kein Bedürfnis empfand (Keller, Prot. II/A/3, S. 17).

Die Zusammensetzung war auch insofern ungeschickt, als sie von Anfang an zu Spannungen mit der KTA föhren musste. Ein vom Chef der KTA für die Mitgliedschaft in der AGF vorgeschlagener Mitarbeiter, der von früheren Flugzeugbeschaffungen her Erfahrung besass, wurde nicht berücksichtigt.

Der Vorsitzende der AGF hatte als Mitglied der KMF und Chef der Materialsektion der Generalstabsabteilung zwar Einblick in das Flugwesen und die Flugzeugbeschaffung erhalten, aber keine eigenen Erfahrungen erworben. In der Folge hat er die Tätigkeit der AGF, jedenfalls in bezug auf die Kostenfrage, schlecht koordiniert; dem Protokoll der AGF vom 8. Oktober 1961 ist zu entnehmen, dass sogar von der Firma Dassault erklärt wurde, es sei unbedingt notwendig, auf Schweizerseite eine sachlich kompetente Koordinationsstelle zu schaffen.

Die Verantwortung für die Zusammensetzung der AGF trägt der Vorsteher des Militärdepartements. Materiell ist auch der Generalstabschef verantwortlich, der den Vorschlag für die Wahl unterbreitete.

3. Das Fehlen der Pflichtenhefte

Unter diesen wenig günstigen personellen Voraussetzungen wäre den taktischen und technischen Pflichtenheften, welche der AGF klare Richtlinien für ihre Arbeit gegeben hätten, besondere Bedeutung zugekommen. Pflichtenhefte im eigentlichen Sinne bestanden indessen nicht. Erst am 25. Juni 1962 erliess der Generalstabschef ein taktisches Pflichtenheft für das Aufklärungsflugzeug Mirage III RS. Ein Pflichtenheft im Sinne des Artikels 2 der Verfügung des Militärdepartements vom 10. März 1954 oder des Artikels 3 der Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 für die Wahl des zu beschaffenden Flugzeuges wurde nie aufgestellt. Man betrachtete ein 7-Punkte-Programm, das aus den Beratungen der Landesverteidigungskommission vom 30. Juni/1. Juli 1958 hervorgegangen war (und übrigens in Widerspruch zu der vom Bundesrat genehmigten, formell heute noch gültigen «Truppenführung», Ziff. 148, stand) als Pflichtenheft. Dieses 7-Punkte-Programm wurde an der ersten Sitzung der AGF vom 20. August 1958 einlässlich interpretiert, was die Selbständigkeit dieses Gremiums beleuchtet. Auf Grund dieser Interpretation der Richtlinien der Landesverteidigungskommission gab sich die AGF ein sogenanntes «militarisches Pflichtenheft». Bezeichnenderweise sind die erwähnten Richtlinien der Landesverteidigungskommission in anderen Formulierungen wiedergegeben als im Protokoll der ersten Sitzung der AGF; die wichtigsten Verwendungszwecke des Flugzeuges sind nicht gleich umschrieben. Die Meinung des Generalstabschefs (Prot. I/8, S. 16), dass «inhaltlich das militärische Pflichtenheft von Anfang an genau bekannt» gewesen sei, ist daher nicht richtig. Es bestanden vielleicht allgemeine Vorstellungen über den Mehrzweckcharakter des zu suchenden Flugzeuges, nicht aber über die Anforderungen, wie sie in Artikel 3 der Weisungen des Generalstabschefs deutlich umschrieben worden waren (Einsatzzweck, Flugleistung, Kampfkraft, Anforderungen an Start- und Landemöglichkeiten, Unterhalt usw.).

Ausdruck dieser Unklarheit ist u. a. das Organisationsschema der Flugzeugerprobung der AGF vom 8. März 1960, wo der taktisch-operativen Gruppe unter Oberst Bloetzer in der ersten Phase das Aufstellen des militärischen Pflichtenheftes inkl. Konfigurationen und Spezifikationen als Aufgabe zugewiesen wurde.

Die AGF ging also selbst davon aus, dass ihr kein Pflichtenheft vorgelegen habe. Der Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen bestätigte vor der Arbeitsgemeinschaft (Prot. I/3, S. 34), die AGF habe das Pflichtenheft auf Grund der Konzeption der Landesverteidigungskommission selber gestaltet. Laut Generalstabschef hätte das Pflichtenheft von der Abteilung Flugwesen und Fliegerabwehr erstellt werden sollen; «wegen der grossen Zeitnot wurde jedoch darauf verzichtet» (Prot. I/3, S. 16). Aber auch die AGF stellte nie ein wirkliches Pflichtenheft auf. Dies geht aus ihrem Schlussbericht vom Oktober 1959 hervor, wo es heisst (S. 6): «Aus diesen Richtlinien (der Landesverteidigungskommission) hätte nun zuerst ein militärisches Pflichtenheft erstellt werden sollen. Dies war aber nicht möglich, weil einerseits die Zeit hierfür nicht zur Verfügung stand und andererseits die technischen Grundlagen der erhältlichen Flugzeuge nicht genügend eingehend bekannt waren. Die Richtlinien der Landesverteidigungskommission genügten aber, um auch ohne ein vorher aufgestelltes und genehmigtes Pflichtenheft die Arbeit zu beginnen, durchzuführen und zu einem Antrag zu gelangen.»

Das Fehlen eines Pflichtenheftes hat – entgegen der Auffassung der AGF – zu vielen Unklarheiten Anlass gegeben. Es bestand über einen so grundlegenden Begriff wie Polyvalenz bei den hauptsächlich beteiligten Militärs keine «*unité de doctrine*», übrigens heute noch nicht.

Formell verantwortlich für das Fehlen der vorgeschriebenen Pflichtenhefte sind der Generalstabschef und der Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, materiell auch die Mitglieder der AGF, die zumindest die von ihnen entwickelten Grundsätze rechtzeitig den vorgesetzten bzw. fachlich zuständigen Stellen (Untergruppe Front und Abteilung für Flugwesen und Fliegerabwehr) hätten vorlegen und formell genehmigen lassen sollen.

4. Das Pflichtenheft für die Elektronik

Eine gleiche Unklarheit herrschte in bezug auf das Pflichtenheft für die Elektronik. Weil nie ein eigentliches Pflichtenheft für das zu beschaffende Flugzeug erstellt wurde, in welchem u. a. das Waffensystem einigermaßen genau umschrieben gewesen wäre (Prot. I/3, S. 16), wurde die Bedeutung der Elektronik für die Modellwahl verkannt. Der Generalstabschef hat das nachträglich ebenfalls festgestellt (Prot. I/3, S. 6, 8). Die AGF gab sich praktisch selber ein Pflichtenheft für die Elektronik. Formell wurde es am 7. Oktober 1961 vom Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen erlassen. In diesem späten Zeitpunkt – der Entscheid zugunsten Taran stand in der AGF bereits fest; schon wenige Tage später, am 11./12. Oktober, fand die Evaluationssitzung statt und am 20. Oktober gab der Vorsteher des Militärdepartements seine Zustimmung zur Wahl von Taran – bildete das Pflichtenheft nur noch eine Formalität. Es erfüllte offensichtlich bloss die Funktion, die Wahl des Taran zu rechtfertigen. In einem Bericht vom 25. Juli 1964 der Herren Oberstdivisionär Primault, Oberstbrigadier Bloetzer

und Oberst Etinger heisst es bezeichnenderweise, das Pflichtenheft sei «bezüglich Bord-Radar dem Taran angelehnt»!

Die Verantwortung liegt beim Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, der das Pflichtenheft früher hätte erlassen müssen.

5. Die Zuständigkeit für die Kostenberechnung

Trotz ihrer umfassenden Kompetenzen wurde die AGF nicht auch unmittelbar für die Kostenberechnung beauftragt. Nach Artikel 7 der Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 hatte die KTA «zu Handen der AGF» abzuklären: «Frage der Termine, Möglichkeit der Lizenzfabrikation, Beschaffungskosten für Kauf und Fabrikation». Laut Schlussbericht der AGF (S. 5) zog diese für die Bearbeitung dieser Fragen, also auch der Kostenprobleme, «fallweise von der KTA» einzelne Herren bei. Es wurde somit nie ein bestimmter Mitarbeiter der KTA mit einer umfassenden Kostenberechnung beauftragt.

Die vom Generalstabschef durch Artikel 7 seiner Weisungen vom 12. August 1958 getroffene Regelung war insofern verhängnisvoll, als je nach Auslegung der erwähnten Bestimmung weder die KTA noch die AGF sich vollumfänglich für die Kostenberechnung verantwortlich fühlte.

Ausdruck der im Schosse der AGF herrschenden Unklarheit ist u. a. die Bemerkung Bloetzers im Zusammenhang mit der Erprobung Northtrop (Prot. AGF vom 8. März 1960), die technische und die finanzielle Seite sei gemäss Auftrag des Generalstabschefs durch die Abteilung für Flugwesen und Fliegerabwehr zu bearbeiten. Auch das Organisationschema der Flugzeugerprobung vom 8. März 1960 zeugt von der Unsicherheit; der KTA wurden die in der Weisung des Generalstabschefs vom 12. August 1958 genannten Aufgaben zugeteilt (Termine, Lizenzfragen, Kosten), ohne dass die KTA aber als feste Gruppe innerhalb der AGF (wie die technische und die taktisch-operative Gruppe) behandelt worden wäre. Direktor Buri von dem der KTA unterstellten Flugzeugwerk Emmen, der später hauptsächlich die Kostenfragen bearbeitete, figuriert im Organisationschema als Chef der technischen Gruppe, im Schlussbericht der AGF als Chef der Erprobungsqu Coast mit einem ganz anderen Aufgabenkreis. Der Generalstabschef selber war bei der Befragung durch die Arbeitsgemeinschaft der Meinung, die AGF sei für die Kostenberechnung verantwortlich gewesen (Prot. II/C/3, S. 4); «die AGF musste die Zahlen geben und nicht die KTA; ich hielt mich stets an die AGF, sie war für mich kompetent» (Prot. II/C/4, S. 21). Diese formale Betrachtungsweise des Generalstabschefs trägt jedoch den tatsächlichen Verhältnissen nicht genügend Rechnung. Der jetzige Chef der KTA charakterisiert sich richtig so (Prot. I/4, S. 19): «Die Beschaffung der rechnerischen Unterlagen war nicht einer bestimmten Person übertragen; jeder trug etwas dazu bei, niemand koordinierte.» Der Vorsitzende der AGF selbst verneint die Verantwortlichkeit der AGF für die Kostenberechnung (Prot. II/B/4, S. 8).

Die Verantwortung für die folgenschwere Anordnung liegt beim Generalstabschef.

II. Die Kostenberechnung

Die Berechnung der Kosten im Rahmen des Evaluationsverfahrens und der Vorbereitung der Botschaft 1961 wie bei den späteren Änderungen und im Gefolge der Elektronikwahl wurde grob vernachlässigt. Hauptursache hiefür bildete die unzweckmässige Organisation der Kostenermittlung. Aber selbst im Rahmen dieser unzweckmässigen Organisation wurde fehlerhaft verfahren.

1. Das kaufmännische System der KTA

Die KTA war zu jener Zeit in bezug auf den kommerziellen Dienst ungenügend organisiert. Dass der damalige Chef der KTA – von Wattenwyl – Verbesserungsvorschläge, wie sie 1961 und offenbar auch schon früher von seinem späteren kaufmännischen Direktor Hauser unterbreitet worden waren, ablehnte, war falsch und wirkte sich für die Kostenberechnung erschwerend aus. Immerhin ging es von Wattenwyl bei seiner negativen Haltung um eine prinzipielle Frage. Er konnte sich auf die Erfahrungen mit dem bisherigen System bei der Beschaffung früherer Flugzeugtypen berufen. Wäre übrigens die KTA in der AGF zu vollen Rechten zu Worte und zur Geltung gekommen, so hätte wohl auch die damalige Ordnung bessere Resultate gezeigt.

2. Die von der AGF ermittelten Kosten

Die Kostenberechnung im Schlussbericht der AGF vom Oktober 1959 beruhte zur Hauptsache auf Angaben von Direktor Buri, dem von ungefähr die Funktion eines Industrieberaters zugefallen war (Prot. II/C/3, S. 29). Buri berechnete im besonderen die Kosten der Zelle, Ing. Jüthi und Ing. Heiz (beide KTA) diejenigen der Elektronik (Prot. II/C/3, S. 28), Ing. Koenig (KTA) diejenigen des Triebwerkes (Prot. II/C/4, S. 6). Die Protokolle der AGF geben über die Methode der Berechnungen nur ungenau Aufschluss; Buri stützte sich zur Hauptsache auf Angaben der in Aussicht genommenen Lieferfirmen (Prot. II/B/4, S. 93). Im Schlussbericht werden die Zahlen als Richtwerte bezeichnet, was der Mitbericht der KTA vom 27. November 1959 bestätigt. Dieser Mitbericht enthält zahlreiche Vorbehalte; er gibt auch der Meinung Ausdruck, für Unvorhergesehenes seien 5–10 Prozent der Gesamtkosten nötig, was gegen 100 Millionen Franken ausgemacht hätte.

Die Berechnungen im Schlussbericht waren in mancher Hinsicht fragwürdig. Richtpreise konnten notwendigerweise nicht zu zuverlässigen Angaben führen. Die schon damals in Aussicht genommenen Änderungen waren nicht oder zu wenig genau berücksichtigt. Über die Elektronikkosten war überhaupt nichts Zuverlässiges bekannt.

Es lässt sich heute nicht mehr feststellen, inwiefern die Berechnungen gemäss Schlussbericht der AGF falsch waren. Es steht lediglich fest, dass die Grundlagen keinesfalls so zuverlässig waren, wie die Botschaft 1961 selbst in der Folge glauben liess, dass die Berechnungen und Kostenzusammenstellungen Lücken, vorab für die Elektronik, aufwiesen und dass für die damals schon in Aussicht genom-

menen Änderungen keine Reserven vorhanden waren. Immerhin war die Kostenzusammenstellung im Schlussbericht der AGF quantitativ und nach Kostenpositionen wesentlich zutreffender und vollständiger als diejenige der Botschaft 1961. Allein schon der Umstand, dass Buri durchwegs auf der Basis Mirage III C rechnete, gewährleistete eine gewisse Genauigkeit. Die Zusammenstellung im Schlussbericht der AGF wies für den Mirage im Lizenzbau 1077,56 Millionen Franken, im Ankauf 1080,45 Millionen Franken aus.

3. Die Kürzungen

Der Gesamtbetrag von rund 1077 Millionen Franken im Schlussbericht der AGF wurde in der Folge – Ende 1959 – auf Grund der Beratungen im Schosse der Landesverteidigungskommission von der AGF auf 947 Millionen Franken verringert, indem u. a. der Posten Ersatzteile um 71 Millionen Franken und der Posten Wechselsätze um 12 Millionen Franken gekürzt wurden. Dieses Vorgehen war anfechtbar (vgl. Stellungnahme Direktor Gerber, Prot. II/B/2, S. 27); auch die Kürzung der Nebenkosten für Kriegseinsatz und Friedensbetrieb, die später gänzlich gestrichen wurden, erfolgte ohne hinreichende Begründung. Im allgemeinen wurden bei diesen Positionen schematische Kürzungen um einen Drittel vorgenommen. Am 14. Januar 1961 beschloss die AGF, veranlasst durch die Landesverteidigungskommission und die Sektion für militärische Bauten der Generalstabsabteilung (Prot. II/C/1, S. 10), die Herausnahme der Kosten für die restlichen Bauten im Ausmasse von 175 Millionen Franken. In gleicher Weise wurden die bodenscitigen Kosten für Kurzstart und Kurzlandung (STOL = Short Taking off and Landing) in der Höhe von 86 Millionen Franken behandelt.

Insoweit die Kürzungen in der Meinung erfolgten, die in Frage stehenden Positionen seien in andere Rustungsbotschaften, namentlich solche für militärische Bauten, zu verweisen, lässt sich dagegen nichts einwenden; der Zusammenhang mit der Mirage-Beschaffung hätte aber in der Botschaft 1961 deutlicher zum Ausdruck gebracht werden müssen. Die Streichung der STOL-Kosten war sachlich nicht gerechtfertigt, nachdem die Flugzeugzelle für die entsprechenden Vorrichtungen umgebaut werden sollte.

Die Verantwortung liegt weniger bei der Landesverteidigungskommission, die nur allgemeine Hinweise gegeben hatte, als bei der AGF und beim Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, die in Kenntnis der Sachlage die Kürzungen vornahmen. (Vgl. Keller, Prot. II/B/4, S. 8: «Diese Kürzungen wurden nach der Diskussion in der Landesverteidigungskommission von der AGF und vom Waffenchef veranlasst.»)

4. Die Einwendungen der KTA

Ab Ende 1960 oder Anfang 1961 fand im Zusammenhang mit den von schweizerischer Seite gewünschten Änderungen am Mirage III C allmählich – also nicht durch einen formellen Entscheid irgendeiner beteiligten Stelle – der Übergang zum Modell III E als Basis für die Version III S statt. Dieser Umstand,

in Verbindung mit dem grossen zeitlichen Abstand, seitdem die AGF ihren Schlussbericht erstattet hatte (Oktober 1959), hätte eine Überprüfung der Kostenberechnungen nahelegen müssen.

Am 11. Januar 1961 gelangte im Zusammenhang mit der Redaktion der Botschaft der Chef der KTA an den Vorsteher des Militärdepartements mit dem Vorschlag, es sei die Frage, welche Gesamtkosten in der Vorlage zu berücksichtigen seien, auf der Ebene der Abteilungschefs konferenziell zu behandeln. Das Schreiben berechnete die Kosten in jenem Zeitpunkt (rund ein Jahr nach dem Schlussbericht AGF) – trotz teilweiser Berücksichtigung der von der Landesverteidigungskommission vorgenommenen Kürzungen – auf 1125 Millionen Franken. Der heutige Chef der KTA schliesst aus diesem Brief in einer Zuschrift an Direktor Kaech vom 17. März 1964 mit Recht, es sei innerhalb des Militärdepartements schon zur Zeit der Abfassung der Botschaft 1961 bekannt gewesen, dass die eingestellten Mittel nicht ausreichen würden. Kaech teilt heute diese Meinung und erklärt (Prot. II/B/4, S. 46), die Botschaft 1961 hätte den Räten nicht vorgelegt werden dürfen, da sie ein falsches Bild der Situation geben musste. Von Wattenwyl betonte bei der Befragung in der Arbeitsgemeinschaft (Prot. II/B/4, S. 36), er sei mit den Abstrichen nicht einverstanden gewesen. Er habe den resultierenden Betrag von 947 Millionen Franken mit seinem Gewissen nicht vereinbaren können. Daher habe er den ungewöhnlichen Weg beschritten, sich direkt an den Vorsteher des Militärdepartements zu wenden. Er erhielt am 19. Januar 1961 einen Brief Bundesrat Chaudets mit dem Hinweis, nach der bestehenden Organisation für das Mirage-Geschäft sei der Generalstabschef zuständig (Prot. I/4, S. 8). Erst am 10. Mai 1961, also nach Veröffentlichung der Botschaft, nahm der Generalstabschef in einem Brief an von Wattenwyl zu einzelnen Punkten Stellung, und am 17. Juli 1961 erhielt dieser eine materielle Antwort vom Vorsteher des Militärdepartements selbst. Dabei wurde u. a. bemerkt, es ginge zu weit, «ohne Kenntnis von verbindlichen Offerten, lediglich aus dem Gefühl heraus, dass die eingesetzten Mittel nicht ausreichen konnten, Mehrkosten von 20 Prozent zu beantragen». Als ob beim Fehlen verbindlicher Offerten irgendwelche Schätzungen, dazu noch an der untersten Grenze, zuverlässiger gewesen wären! Zudem war im Schreiben des Chefs der KTA vom 11. Januar 1961 klar dargelegt worden, wieso in jenem Zeitpunkt für viele Positionen keine verbindlichen Offerten beigebracht werden konnten. Dass, wie Direktor Kaech meint (Prot. II/B/4, S. 45), die Einwendungen des Chefs der KTA grundlich geprüft worden seien, trifft kaum zu; dass sie kein Gehör fanden, wird von Direktor Kaech bestätigt.

Die Verantwortung für die in der Botschaft 1961 enthaltenen Zahlen liegt primär bei der AGF. Den Vorsteher des Militärdepartements trifft insofern eine Verantwortung, als er durch den Chef der KTA gewarnt worden war. Das hätte ihn veranlassen müssen, die gesamte Kostenlage nochmals überprüfen zu lassen. Der Chef der KTA ist seinerseits mitverantwortlich, weil er die ihm nach Artikel 7 der Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 obliegende Verpflichtung zur Abklärung der Beschaffungskosten für Kauf und Fabrikation mangelhaft erfüllt hat.

5. Die Zahlen in der Botschaft 1961

Das Zahlenmaterial, das nach dieser Vorgeschichte in die Botschaft 1961 Eingang gefunden hat, war notwendigerweise unsicher und unklar, die Kostenpositionen waren unvollständig und unübersichtlich.

Die genaue Analyse der Kostenunterlagen für die Botschaft 1961, insbesondere auch die Protokolle der AGF zu einzelnen Positionen, bestätigen den Eindruck, dass die AGF die Kostenfrage als Nebensache behandelte. Die Protokolle zeigen auch, dass sich innerhalb der AGF niemand für die Kosten verantwortlich fühlte und dass die Einwendungen des Chefs der KTA nicht ernst genommen wurden. In den Protokollen der AGF aus der Zeit der Redaktion der Botschaft 1961 finden sich die widersprüchlichsten Angaben. So gab der Vorsitzende am 13. Januar 1961 auf Anfrage Direktor Buris bekannt, die im Schlussbericht der AGF (S. 819) eingesetzten 778,46 Millionen Franken für die Kosten des Flugzeuges (ohne Munition usw.) seien auf 690,1 Millionen Franken herabgesetzt worden, ohne dass die Gründe und die Urheber dieser Anordnung genannt werden. Von einem Teilentwurf der KTA zum Kapitel Finanzbedarf der Botschaft 1961 heisst es im gleichen Protokoll: «Ohne eingetragene Zahlen!» Die Schlusszahl von 871 Millionen Franken findet sich erstmals in einer Aktennotiz des Chefs der KTA vom 6. März 1961; der Vorsitzende der AGF gab die neue Kostenzusammenstellung, die in der Botschaft zu verwenden war, telefonisch dem Chef der KTA bekannt.

Am 28. Februar 1961 hatte der Chef der KTA dem Vorsitzenden der AGF eine weitere aufschlussreiche Berechnung – auf der Indexbasis zweites Semester 1961 – übermittelt, wobei nochmals eindrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die Aufwendungen für die Kurzstart- und Kurzlande-Vorrichtungen und für zahlreiche weitere Positionen nicht enthalten seien. Eine Auseinandersetzung mit diesem Schreiben findet sich in den Protokollen der AGF nicht. In einem Brief vom 23. Mai 1961 machte die KTA den Generalstabschef auf elf ungeklärte Punkte von grosser Bedeutung aufmerksam und verlangte Auskunft bis zum Juli 1961, da sonst Mehrkosten entstehen würden. Das Antwortschreiben des Generalstabschefs vom 11. Juli 1961 ist diesbezüglich nicht substantiell.

Im Protokoll der AGF vom 24. Januar 1961 ist ein Hinweis des Vorsitzenden enthalten, es sei im Einvernehmen mit dem Finanzdienst der Direktion der Militärverwaltung (Schneider) ein Betrag von 20 Millionen Franken für Unvorhergesehenes einzusetzen, um die Teuerung in den ersten Jahren nach 1961 aufzufangen. Der Hinweis wurde in der Sitzung vom 31. Januar 1961 dahin präzisiert, die Summe sei gemäss Weisung der Direktion der Militärverwaltung verdeckt auf die verschiedenen Kostenpositionen der Botschaft zu verteilen und nicht am Schluss in einem Betrag aufzuführen, was dann auch geschah.

Die Kosten für die Elektronik wurden offensichtlich ganz summarisch berechnet, wobei Offerten und Schätzungen, wie auch bei anderen Positionen, bedenkenlos zusammengerechnet wurden. In der Botschaft 1961 figurieren Zahlen für die Elektronik, die auf Richtpreisen und Schätzungen der AGF für das

englische Modell Airpass aus einer Option von 1960 basieren (Lüthi, Prot. II/C/4, S.7; Keller, Prot. II/C/1, S.9), das nachher gar nicht gewählt wurde. Dabei unterblieb in der Botschaft jeder erläuternde Hinweis oder Vorbehalt, was ein grobfahrlässiges Verhalten darstellt.

Es bestätigt sich somit, dass die primäre Verantwortung für die in der Botschaft 1961 enthaltenen Zahlen bei der AGF, insbesondere deren Vorsitzenden, liegt. Mitverantwortlich ist die KTA, welche für die Berechnungen auf Grund der Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 zuständig war.

6. Das Erkennen der Mehrkosten bis Ende 1961

Am 8. und 12. Juni 1961 hatte die Firma Dassault auf die Mehrkosten für die schweizerischen Änderungen hingewiesen. Dass in der AGF nicht schon in jenem Zeitpunkt – d. h. vor und während der parlamentarischen Beratungen – Bedenken aufkamen, erklärt Bloetzer damit (Prot. II/C/4, S.5), man habe die Hinweise von Dassault als «Verkaufsargumente» zugunsten der französischen Version (mit der französischen Elektronik) nicht ernst genommen. Zudem wurden die Mehrkosten bloss auf 12 bis 13 Millionen Franken geschätzt, die nach Auffassung der AGF mit den 20 Millionen Franken für Unvorhergesehenes (die an sich für die Teuerung bestimmt waren) gedeckt werden sollten (Keller, Prot. II/B/4, S.4).

Die Arbeitsgemeinschaft kann sich dieser nachträglichen Deutung nicht anschliessen. Die erste Notiz wurde von der Firma Dassault einer schweizerischen Delegation, die vom 5. bis 9. Juni 1961 in Paris mit ihr verhandelte, überreicht. Es ist unverständlich, dass die Beteiligten sich über den Inhalt der Mitteilung von Dassault nicht im klaren gewesen sein wollen. In Wirklichkeit mussten sie sich bereits in diesem Zeitpunkt Rechenschaft geben, dass die 12 bis 13 Millionen Franken, die Dassault im Hinblick auf die Änderungswünsche allein für seine eigenen Aufwendungen verlangte, im gesamten weit überschritten wurden. Unbedingt hätte erkannt werden müssen, dass sich die Änderungen auch auf die Kosten der Lizenzfabrikation auswirken werden (Hauser, Prot. II/B/4, S.32).

Die Mehrkosten durch die sich abzeichnende Taran-Wahl wurden in der KTA Mitte Juli 1961 auf 43 bis 48 Millionen Franken errechnet (Hauser, Prot. II/B/4, S.32). Am 24. Juli 1961 erreichten die Schätzungen der KTA bereits den Betrag von 85 Millionen Franken. Im Hinblick auf die am 31. Juli 1961 ablaufende Optionsfrist ermächtigte der über Mehrkosten orientierte Vorsteher des Militärdepartements den Chef der KTA, die Verträge mit Dassault zu unterzeichnen. In einer besondern Klausel blieb die Möglichkeit der endgültigen Wahl des elektronischen Systems vorbehalten. Die Unterzeichnung der Verträge erfolgte am 25. Juli 1961 in Bern.

Ursprünglich hatte sich Bundesrat Chaudet vorgenommen, zunächst den Bundesrat von der beträchtlichen Kostenüberschreitung in Kenntnis zu setzen; er verzichtete dann aber auf diesen Schritt. Bei Nichtunterzeichnung innert der

vereinbarten Frist hätte mit neuen Preisbedingungen der Firma Dassault gerechnet werden müssen, weshalb namentlich auch die Generalstabsabteilung auf den Vertragsabschluss drängte (Buckhardt, Prot. II/C/4, S. 45). Der Unterstabschef Front vertrat damals den abwesenden Generalstabschef.

Die Verantwortung für die Vertragsunterzeichnung fällt auf den Vorsteher des Militärdepartements.

Trotz der bekannten Mehrkosten entschied sich der Vorsteher des Militärdepartements am 20. Oktober 1961 an einer Konferenz mit den zuständigen Sachbearbeitern für das Elektroniksystem Taran. Am 15. November 1961 waren die von der KTA errechneten Mehrkosten bereits auf 95,3 Millionen Franken angestiegen; übdies machte die KTA auf die Möglichkeit weiterer Kostenerhöhungen aufmerksam (Schreiben der KTA an den Generalstabschef vom 15. November 1961 mit Beilage «Entwurf Nr. 2 eines Berichtes an den Chef des Eidgenössischen Militärdepartements über die Mehrkosten der Mirage-Beschaffung»; Hauser, Prot. II/B/1, S. 10). Das Militärdepartement wies in seinem Zwischenbericht über die Mirage-Beschaffung vom 20. Dezember 1961 auf diese Situation hin. Trotzdem billigte der Bundesrat die Taran-Wahl am 26. Dezember 1961. Dabei hatte der Bundesrat durch die Verordnung vom 29. Juni 1945 über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung (BS 6, 24) alle Dienststellen dafür verantwortlich erklärt, «dass die Kredite nicht überschritten werden und dass ihre Verwendung zweckmässig und möglichst sparsam erfolgt» (Art. 5).

Die Verantwortung für die mit der Taran-Wahl verbundene Kreditüberschreitung trifft den Bundesrat. Die beträchtlichen Mehrkosten hätten ihn veranlassen müssen, eine sorgfältige Überprüfung der ganzen Angelegenheit anzuordnen.

7. Die Berechnung der Kosten der Lizenzfabrikation

Besonders nachlässig wurden die Kosten der Lizenzfabrikation ermittelt. Im Schlussbericht der AGF fehlen darüber ernsthafte Angaben. Es scheint, dass die Lizenzfabrikation als solche von Anfang an bejaht wurde (wohl auch auf Grund des Berichtes einer vom Militärdepartement eingesetzten ad hoc-Kommission vom 31. August 1959). Offenbar wurden zu keiner Zeit genaue Erhebungen über die Mehrkosten der Lizenzfabrikation angestellt. Man nahm zudem als selbstverständlich an, es werde später zu einer zweiten Serie von 100 Mirage-Flugzeugen kommen, weshalb der Schlussbericht der AGF stets die Zahlen für zwei Serien aufführte. Der Satz von 15 bis 20 Prozent Mehrkosten für die Lizenzfabrikation, der in der Botschaft 1961 (S. 814) erwähnt wurde, beruhte auf groben Schätzungen, für die Direktor Buri als Kostenfachmann die Verantwortung ausdrücklich ablehnt (Prot. II/C/3, S. 29).

8. Die schweizerischerseits gewünschten Änderungen

Die Erfassung der Mehrkosten zufolge der Änderungen, die sukzessive von verschiedenen Stellen, hauptsächlich vom Generalstabschef bewilligt wur-

den, war lückenhaft. Die Sachbearbeiter, insbesondere aber der Generalstabschef, hielten diese Änderungen (Stollentauglichkeit, Verstärkung der Zelle, der Bremsen und des Fahrgestells, Schaffung einer eigenen Aufklärerversion) für geringfügig und glaubten, sie mit den vorgesehenen Krediten bezahlen zu können (Generalstabschef, Prot. I/3, S.17).

Direktor Buri erklärt, er sei gegen jede nachträgliche Änderung am Mirage III C gewesen, was sich anhand der Protokolle der AGF teilweise belegen lässt. Zu erwähnen sind die Protokolle vom 29. Mai 1959 (erhöhte Kosten für den Flugsimulator und Anpassung an die Elektronik), 7. Juli 1959 (Kosten für Kurzstart- und Kurzlande-Verfahren), 7. April 1960 (allgemein über die geplanten Änderungen, wobei das Protokoll wörtlich sagt: «Direktor Buri sieht für die Realisierung der heute vorgeschlagenen Ausführungen ausserordentliche Schwierigkeiten. Es werden gewaltige Anstrengungen notwendig sein, um die noch vorhandenen Lücken zu schliessen. Änderungen in der elektronischen Ausrüstung, die erst bekannt würden, wenn die Fabrikation schon zu einem gewissen Grad angelaufen ist, also ein nachträgliches Einbauen von Leitungen und Geräten nach sich ziehen, bedeuten einen wesentlichen Mehraufwand in bezug auf die notwendige Arbeitszeit und dadurch auf die Kosten und Termine») und 20. April 1960 (neue Hinweise auf die Kosten der Elektronik). Nach der Besprechung in Paris über die Integration der Elektronik ermunerte Buri seine Bedenken (Prot. II/A/5, S.18, 19). Wenn der Generalstabschef erklärt (Prot. I/3, S.17) Buri und Greinacher hätten keinen Einspruch erhoben, so sind ihm die betreffenden Stellen in den Protokollen der AGF wohl entgangen.

9. Die Kostenberechnung nach dem Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961

War schon bis zur Botschaft 1961 das Kostenwesen vernachlässigt worden, so gilt diese Feststellung auch für die Zeit nachher. Erst als die Maquetten für die beiden Versionen (III S und III RS) vorhanden waren und nach der Reorganisation an der Spitze der KTA wurde eine einigermaßen zuverlässige Kostenberechnung möglich und ernsthaft an die Hand genommen. Die Unsicherheit dauerte allerdings bis gegen Ende 1963 weiter.

10. Die Überprüfung durch die Eidgenössische Finanzverwaltung

Als vom Militärdepartement dem Bundesrat die Beschaffung von Mirage-Flugzeugen vorgeschlagen und dieser Antrag Übungsgemäss dem Finanz- und Zolldepartement zum Mitbericht überwiesen wurde, hat die Finanzverwaltung gegen die Kosten opponiert (Notiz vom 3. Juli 1964 an die Arbeitsgemeinschaft). Das Militärdepartement glaubte jedoch, diese Einwendungen als «routinemässige» Verlautbarungen des Finanzdepartements betrachten zu dürfen (Prot. II/C/4, S.17), da ähnliche Wendungen schon in Mitberichten des Finanz- und Zolldepartements zu früheren Geschäften enthalten gewesen waren. Die Finanzverwaltung hat zwar wiederholt auf die Problematik der Kostenberechnung hingewiesen, im ganzen aber doch, wie Vizedirektor Bieri (Prot. II/B/2, S.8) zugibt

gewisse Begründungen allzu gutgläubig hingenommen. Sie hatte die Überzeugung, dass es um die Anschaffung eines fertigen Flugzeuges gehe (Bieri, Prot. II/B/1, S. 5), und war im übrigen sachlich gar nicht in der Lage, alle Kostenberechnungen, die auf zahlreichen technischen Einzelheiten beruhten, nachzuprüfen.

III. Die Redaktion der Botschaft 1961

Die Botschaft 1961 erweckte den Eindruck, alle wichtigen Fragen seien abgeklärt; sie legte in bezug auf die Kosten eine Sicherheit zutage, die nach den damaligen Unterlagen keineswegs begründet war. Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigten, dass die Kostenangaben der Botschaft 1961 entweder unzutreffend oder lückenhaft waren.

1. Im Begleitschreiben des Chefs der KTA vom 30. Mai 1962 an die Materialsektion der Generalstabsabteilung im Hinblick auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage Huber vom 22. März 1962 wird nachträglich erklärt, man habe sich vom Bestreben leiten lassen, unter der Milliardengrenze zu bleiben und wenn möglich nicht mehr als doppelt soviel zu verlangen als für den P-16 bewilligt worden war. Die Untersuchung hat diese Vermutung bestätigt. Dass geradezu befohlen worden wäre, die Botschaft sei in einem bestimmten Sinne abzufassen, konnte nicht nachgewiesen werden. Äusserungen in der Landesverteidigungskommission (Prot. II/B/5, S. 8) und des Vorstehers des Militärdepartements vom 8. Mai 1961, in welchen die Milliardengrenze erwähnt wurde, kann nicht diese Bedeutung beigelegt werden; sie dürften sich auf den Plafond der Militärausgaben bezogen haben.

Dass die Botschaft 1961 und der zu ihrer Ergänzung dienende Geheimbericht nach anderer Richtung bewusst tendenziös redigiert wurden, so in bezug auf die Qualitäten des zu beschaffenden Flugzeuges, geht aus dem Protokoll AGF vom 13. Januar 1961 hervor. Es heisst dort, die Skepsis müsse zerstreut werden, wonach ein Flugzeug, das in erster Linie für den Erdkampf bestimmt sei, nicht auch für Interzeption verwendet werden könne und umgekehrt. «Wir müssen darlegen, dass die besseren Eigenschaften des Flugzeuges Draken in niedriger Höhe nicht entscheidend sind.»

Aus einem Brief des Chefs der KTA vom 10. Januar 1961 an den Vorsteher des Militärdepartements ist zu schliessen, dass von Wattenwyl und seine Mitarbeiter König und Straessle von der Mitredaktion an der Botschaft geflissentlich ferngehalten wurden, so besonders beim Kapitel über die Kosten. Die Untersuchung hat zum Eindruck geführt, die kritischen Bemerkungen und sonstigen Einwendungen des Chefs der KTA seien nicht erwünscht gewesen.

2. Die Botschaft 1961 ist eine Kollektivarbeit. Für die Arbeitsgemeinschaft war es um so schwieriger abzuklären, durch wen und in welchem Stadium der Vorbereitung gewisse irreführende Behauptungen in den später veröffentlichten Text eingefügt wurden, als die Vorentwürfe für die einzelnen Abschnitte weitgehend fehlen. Jedenfalls konnten sie von den Beteiligten nicht beigebracht werden (was an sich unverständlich ist, weil es sich um Materialien zu einem

Bundesbeschluss handelt). Feststellen liess sich, dass der Vorsitzende der AGF und Oberstbrigadier Bloetzer für die geheimen Ergänzungen zur Botschaft verantwortlich sind (Prot. II/A/4, S.9; II/C/1, S.7), Direktor Buri (lt. Keller, Prot. II/C/1, S.5) für den Kostenteil und der damalige Unterstabschef Front und sein Mitarbeiter Werner für die Gesamtedaktion (Prot. II/C/1, S.7).

Die Arbeitsgemeinschaft bemühte sich vor allem abzuklären, wer die hauptsächlich beanstandeten und sachlich unrichtigen Sätze:

- der Mirage III S weise gogenüber dem Modell III C lediglich «einige geringe konstruktive Änderungen» auf (Botschaft 1961, S.811);
- 100 Flugzeuge, fertig ausgerüstet, «einschliesslich Bordelektronik», kosteten 514,9 Millionen Franken (S.822);
- der Mirage III S sei «eines der schnellsten Hochleistungsflugzeuge, die gegenwärtig in Serie gebaut werden» (S.810), in den Botschaftstext eingefügt hat.

Die Verantwortung für diese Aussagen der Botschaft 1961 liegt primär bei der AGF. Für die Behauptung von den «geringen konstruktiven Änderungen» trägt Keller die volle Verantwortung. Die Abklärung hat ergeben, dass er einen von Greinacher vorgeschlagenen Text, der den Tatsachen eher gerecht geworden wäre, abgelehnt hat. Für die Zusicherung, die Elektronikkosten seien in jedem Fall – das System war damals noch nicht gewählt – in den Kosten inbegriffen, hat die AGF die Verantwortung zu übernehmen. Der Botschaftsentwurf Werners wurde in einer Konferenz unter dem Vorsitz des Generalstabschefs Zeile um Zeile geprüft. In diesem Entwurf waren die Worte «einschliesslich Elektronik» noch nicht enthalten. Sie sind an dieser Redaktionskonferenz eingefügt worden.

Die Betuerung, der Mirage III S werde «in Serie» gebaut, findet sich merkwürdigerweise nur im deutschen Text der Botschaft, während er im französischen fehlt. Es konnte nicht abgeklärt werden, wieso diese Wendung, die im Entwurf der Generalstabsabteilung nicht enthalten ist, offenbar im letzten Moment in die deutsche Fassung des Probedruckes eingefügt wurde (Direktor Kaech, Prot. II/B/4, S.44). Werner hält es für wahrscheinlich, dass er selbst diese Ergänzung angebracht hat (Prot. II/C/4, S.45).

Für den Entwurf der Generalstabsabteilung, der von der AGF überprüft worden war, trägt formell der Generalstabschef die Verantwortung. Es kann ihm nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass er der Auffassung war, diesen Text an die Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung weiterleiten zu dürfen. Letztlich tragen formell der Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung, der Vorsteher des Militärdepartements und der Bundesrat als Behörde die Verantwortung für die Botschaft.

IV. Das Abweichen vom Auftrag; die Wahl der Elektronik

Vom Beschaffungsbeschluss wurde hauptsächlich nach zwei Richtungen abgewichen:

- durch die Differenzierung in eine Jagdbomber- und eine Aufklärerversion;

- durch die Wahl eines Elektroniksystems, das im Zeitpunkt des Beschaffungsbeschlusses weder bei der AGF noch bei der Landesverteidigungskommission im Vordergrund gestanden hatte und daher namentlich auch nicht den entsprechenden Kostenschätzungen zugrundeliegen konnte.

1. Die Schaffung einer besonderen Aufklärerversion (Mirage III RS)

Dass eine Jagdbomber- und eine Aufklärerversion zu beschaffen seien, war in der Botschaft 1961 mit keinem Wort erwähnt worden. Vielmehr hatte der Bundesrat der Bundesversammlung die Beschaffung von «100 Kampfflugzeugen vom Typ Mirage III S» vorgeschlagen (S.825), die in «4 normale und 1 verstärkte Aufklärerstaffel» gegliedert werden sollten (S.807). Anstelle von Erdkampfwaffen sollten die Aufklärer Geräte für die Bildaufklärung bei Tag und Nacht mitführen (S.806 f.). Wie der Bundesrat auch in der Botschaft 1964 feststellt (S.916), war jedoch ausdrücklich vorgesehen, «für Aufklärungszwecke das gleiche Flugzeug zu verwenden wie für die Kampfaufgaben». Der Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 lautete gemäss Antrag des Bundesrates auf die «Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen vom Typ Mirage III S» (Art. 1).

In der ersten Hälfte 1961 scheint sich den sachbearbeitenden Stellen – AGF und KTA – gezeigt zu haben, dass die der Botschaft 1961 zugrundeliegende technische Lösung für die Aufklärerstaffel – Anordnung der Aufklärungsausrüstung als Aussenlasten – die Erzielung der vorgeschriebenen Flugleistungen (Überschallgeschwindigkeiten) verhinderte. Somit hatte die sachlich zuständige AGF das ganze Problem vor ihrer Antragstellung an den Generalstabschef ungenügend geprüft. Die in der Folge gewählte RS-Version unterscheidet sich vom Mirage III S nach Angaben der KTA im wesentlichen durch die Aufklärungsausrüstung, die Bewaffnungsmöglichkeiten und das Feuerleitsystem.

Es ist anzunehmen, dass die Schaffung einer Aufklärerversion während der Junisession 1961 bereits entscheidungsreif war, beruft sich doch der Generalstabschef, der die Anordnung traf, in seinem Brief vom 7. Juli 1961 an den Chef der KTA auf dessen «Schreiben vom 23. Mai 1961», welches das Problem dargelegt hatte. Das Geschäft lag der Landesverteidigungskommission, dem Vorsteher des Militärdepartements und dem Bundesrat nicht vor, wiewohl in bezug auf die 18 in Frage stehenden Aufklärer die taktische Polyvalenz preisgegeben wurde.

Nach den heute zur Verfügung stehenden Angaben fuhrte der Entscheid zugunsten einer eigenen Aufklärerversion zu höheren Kosten, die aber nicht beziffert werden können. Generalstabschef Annasohn hatte seinerzeit angenommen, dass die von ihm gutgeheissene Lösung Einsparungen erlaube (Prot. Militärkommission Nationalrat vom 21. Mai 1964, S. 13).

Die Schaffung einer besonderen Aufklärerversion steht in klarem Widerspruch zum Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961. Wieso dies nicht erkannt wurde, ist unbegreiflich. Die Verantwortung trifft den Generalstabschef. Mitverantwortlich ist der damalige Chef der KTA, denn er war nicht berechtigt, eine offensichtlich kompetenzwidrige Anordnung des Generalstabschefs zu vollziehen.

2. Die Wahl der Elektronik

Die Wahl der Elektronik erfolgte unter zum Teil befremdlichen Umständen. Auf Drängen der Flieger bezog die AGF anfangs 1961, entgegen ihrer früheren ablehnenden Haltung, das System Taran in die Evaluation ein. Am 29. Juni 1961 entschied sie sich für diese Elektronik und entband Ing. Lüthi, den Elektronikspezialisten der KTA, der ernstliche Bedenken wegen der Integration geltend gemacht hatte, von der Verantwortung für diesen Entscheid. Bloetzer erklärte, die Truppe sei für Taran und übernehme die Verantwortung. Der Generalstabschef schrieb am 7. Juli 1961 dem Chef der KTA, Taran stehe im Vordergrund und werde, unter Vorbehalt technischer Fragen und annehmbarer Vertragsbedingungen, beschafft. Ing. Lüthi wollte noch an der Evaluationsitzung vom 11./12. Oktober 1961 – an der übrigens Ing. Greinacher, der ordentliches Mitglied der AGF war, nicht teilnahm – und nach der an sich positiv verlaufenen Besichtigung der Lieferfirma des Taran «wegen des zu erwartenden personellen und materiellen Einsatzes für die Verheiratung mit dem Flugzeug» (Prot. II/C/4, S. 9) dem Taran die Note 3 (gemäss Evaluationsschema) geben. Keller lehnte dies ab, da ein solcher Entscheid zum Ausschluss des Taran geführt hatte. «Wir gaben dann die Note 4, weil wir auch keine Beweise für die von uns behaupteten Schwierigkeiten besaßen» (Ing. Lüthi, erwähntes Prot.).

Von diesen sachlichen Bedenken wurde weder dem Generalstabschef noch dem Vorsteher des Militärdepartements Kenntnis gegeben, als der Antrag zur Wahl des Taran unterbreitet wurde.

Es mag damit zusammenhängen, dass der Generalstabschef und der Vorsteher des Militärdepartements davon absahen, das Geschäft der Landesverteidigungskommission vorzulegen. Diese Nichtkonsultierung versties gegen Artikel 7 und 8 der Verfügung des Militärdepartements vom 10. März 1954; es handelte sich bei dieser Wahl gerade nicht um eine «Frage ohne grundsätzliche Tragweite» im Sinne von Artikel 8, die der Generalstabschef selber hatte entscheiden dürfen.

Warum nachher zwei Monate – bis zum 20. Dezember 1961 – vergingen, bis das Militärdepartement den Bundesrat über die Frage orientierte, so dass dieser wegen der Optionsfrist bereits wenige Tage später, am 26. Dezember, entscheiden musste, ist nicht verständlich.

Auf Grund der Unterlagen, die der Arbeitsgemeinschaft zur Verfügung standen, ist anzunehmen, dass die Taran-Elektronik – verglichen mit den übrigen Systemen – eine grossere Leistungsfähigkeit aufweist. Die ausserordentliche Tragweite der technischen und kostenmässigen Implikationen dieser Wahl wurde jedoch nicht erkannt. Dies stellt ein eindeutiges Versagen der hiefür Verantwortlichen dar. Die Untersuchung hat den Eindruck vermittelt, dass sich die hauptsächlich Beteiligten über die von fachmännischer Seite geäusserten Befürchtungen in bezug auf die Konsequenzen der Wahl und die Schwierigkeiten der Integration leichtfertig hinwegsetzten und dass von Fliegerseite bedenkenlos auf Taran gedrängt wurde, ohne Rücksicht auf die finanziellen, organisatorischen

und technischen Schwierigkeiten. Der Generalstabschef und der Vorsteher des Militärdepartements waren lediglich über die finanzielle, nicht aber über die innere Problematik des Vorschlages ins Bild gesetzt worden. Der Evaluationsbericht der AGF über die Elektronik vom Januar 1962 konnte für sie nicht aufschlussreich sein, weil der ganze Bericht lediglich eine Bestätigung der Taran-Wahl bedeutete.

Die Verantwortung liegt daher primär bei den ständigen Mitgliedern der AGF, soweit sie an den entscheidenden Sitzungen teilgenommen hatten, d. h. bei Keller und Bloetzer. Formell verantwortlich sind der Generalstabschef, der dem Vorsteher des Militärdepartements am 16. Oktober 1961 mündlich und am 21. November 1961 schriftlich den entsprechenden Antrag stellte, und der Departementsvorsteher, der diesen Antrag am 20. Dezember 1961 an den Bundesrat weiterleitete. Der Generalstabschef wie der Departementsvorsteher hätten erkennen müssen, dass diese Wahl sowohl kostenmässig als auch dem Sinne nach mit dem Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 nicht mehr in Einklang zu bringen war. Derselbe Vorwurf muss gegenüber dem Bundesrat erhoben werden, der allerdings auf die Zeitnot hinweisen kann, in der er seinen Entscheid zu fällen hatte.

3. Der Übergang vom Mirage III C auf den Mirage III E

Dass der Mirage III E zur Grundlage der schweizerischen Version (III S) wurde, hängt nicht in erster Linie mit der Elektronikwahl zusammen; schon die Verstärkung des Fahrgestelles und die Erfordernisse der Stollentauglichkeit wie auch die sonstigen schweizerischen Änderungswünsche hatten diese Entwicklung verhältnismässig früh – Ende 1960 oder anfangs 1961 – eingeleitet (Keller, Prot. II/A/3, S. 22; Grossenbacher, Prot. II/A/1, S. 9). Der Generalstabschef und die ihm übergeordneten Stellen wurden über diese Änderung nicht ins Bild gesetzt; sie war lediglich der AGF und den Sachbearbeitern der KTA bekannt. Als die Bundesversammlung im Juni 1961 ihre Beschlüsse auf der rechnerischen Basis des III C fasste, war der Wechsel zum III E in Wirklichkeit bereits vollzogen. Die Optionsverträge wurden allerdings nicht angepasst, so dass sich die Firma Dassault für die Zukunft von gewissen rechtlichen Bindungen befreit sah.

V. Die verspätete Vorlage des Zusatzkreditbegehrens

1. Die Zusammenlegung der Objektkredite

Anlässlich der Vorbereitung der Botschaft 1961 wollte das Militärdepartement in seinem Entwurf für die Beschaffung der Mirage-Flugzeuge sowie von weiterem Material für die Fliegertruppen einen einheitlichen Gesamtkredit von 871 Millionen Franken anfordern. Auf Verlangen des Finanz- und Zolldepartements wurde dann der Gesamtkredit in vier einzelne Posten (für 100 Flugzeuge – für Zubehör und Ersatzteile – für Munitionsausrüstung – für weitere Materialbeschaffungen) aufgeteilt. In dieser Form unterbreitete der Bundesrat den Beschlussesentwurf, und in dieser Form stimmten die Räte der Vorlage zu. Die Aufteilung in die vier Positionen wurde aber nur oberflächlich berechnet; Di-

rektor Kaech erklärte in der Befragung (Prot.II/C/3, S.22), die Aufteilung sei etwas willkürlich geschehen. Demgegenüber stellte die Finanzkontrolle fest, dass die KTA die vier Objektkredite, so wie sie bewilligt wurden, für die verwaltungsmässigen Bedürfnisse gut aufteilte. Die getätigten Engagements wurden zunächst auf 25 Teilkreditkarten pflichtgemäss und laufend überwacht. Ab anfangs 1962 verlor jedoch die KTA bis gegen Ende 1963 wegen der sich abzeichnenden Mehrkosten die Übersicht über den gesamten Kreditbedarf (Direktor Lehmann, Prot.II/C/5, S.10).

Schon Ende 1961 standen auf 95,3 Millionen Franken geschätzte Mehrkosten fest. Der verfassungsrechtlich gebotene Weg, von den Eidgenössischen Räten einen Zusatzkredit zu verlangen, schien dem Militärdepartement wegen der damit verbundenen «weiteren Verzögerung» und aus andern Gründen nicht gangbar. Es beantragte daher dem Bundesrat am 20. Dezember 1961, mit der Stellung des Nachtragskreditbegehrens noch etwa zwei Jahre zuzuwarten, da der durch Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 bewilligte Gesamtkredit von 871 Millionen Franken durch die vertraglichen Verpflichtungen nicht vor Ende 1964 voll beansprucht werde. Einzig der erste Objektkredit (für 100 Flugzeuge) reichte nach den damaligen Berechnungen höchstens bis Ende 1962 aus. Um diese partielle Kreditschwierigkeit zu überbrücken, ersuchte das Militärdepartement den Bundesrat um die Erlaubnis zu Verschiebungen zwischen den einzelnen Objektkrediten. Das Militärdepartement stützte seinen Antrag auf Artikel 1, Absatz 3, des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961, der dem Bundesrat die Befugnis zuerkannte, im Rahmen des Gesamtkredites «geringfügige Verschiebungen» zwischen den einzelnen Objektkrediten vorzunehmen.

Am 26. Dezember 1961 beauftragte der Bundesrat zunächst das Militärdepartement und das Finanz- und Zolldepartement mit einer gemeinsamen Prüfung dieser Frage. Am 19. Januar 1962 beschloss er sodann auf übereinstimmenden Antrag der beiden Departemente, die durch den Bundesbeschluss von 1961 bewilligten Objektkredite 1-3, die – im Gegensatz zum Objektkredit 4 – alle die Mirage-Beschaffung betrafen, zusammenzulegen und das Militärdepartement zu ermächtigen, im Rahmen des Gesamtbetrages von 827,9 Millionen Franken alle «zur ungestörten Weiterführung der Mirage-Beschaffung unbedingt erforderlichen Verpflichtungen einzugehen». Die Stellung eines Zusatzkreditbegehrens an die Bundesversammlung wurde für die erste Hälfte 1963 in Aussicht genommen, da zu diesem Zeitpunkt auch die Vorlage für die zentrale Einsatzführung unterbreitet werden sollte.

Wie Vizedirektor Bieri von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erklärte (Prot.II/C/4, S.13 f.), kamen die Sachbearbeiter des Finanz- und Zolldepartements und des Militärdepartements auf diesen Ausweg, weil sie erkannten, dass die seinerzeit vom Finanzdepartement verlangte Aufteilung des Gesamtkredites für die Mirage-Beschaffung in drei getrennte Objektkredite nicht durchwegs sinnvoll war und daher in der Praxis zu Schwierigkeiten führte. Der Bundesrat war sich bewusst, dass er nach Artikel 1, Absatz 3, des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961 nur zu geringfügigen Verschiebungen im Rahmen des Gesamt-

kredites befugt war. Er vertrat indessen die Meinung, weil es sich um eine «befristete Lösung» handle, gehe die beschlossene Änderung nicht über das hinaus, was sich noch verantworten lasse (Bericht des Militärdepartements vom 11. Januar 1962, S.3; Mitbericht des Finanz- und Zolldepartements vom 17. Januar 1962, S.1).

Dieser Begründung kann nicht zugestimmt werden, geht doch die Auffassung, es handle sich lediglich um eine «befristete Lösung» stillschweigend von der Voraussetzung aus, die Bundesversammlung werde zu gegebener Zeit den von ihr verlangten Nachtragskredit ohne weiteres bewilligen. Eine solche Beschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit, welche das verfassungsmässige Kreditbewilligungsrecht des Parlaments in Frage stellt, kann die Bundesversammlung nicht hinnehmen. Wie verfehlt die Auffassung des Bundesrates war, es handle sich lediglich um ein zeitliches Problem, zeigt die Tatsache, dass das Militärdepartement durch die Zusammenlegung der Objektkredite die Möglichkeit erhielt, die Mirage-Beschaffung bis in die erste Hälfte 1964 fortzusetzen. Eine ernsthafte Aussicht, mit den von der Bundesversammlung 1961 bewilligten Mitteln den Auftrag zur Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen vollumfänglich erfüllen zu können, bestand indessen bereits anfangs 1962, als der Bundesrat seinen Beschluss fasste, nicht mehr. Wäre die Zusammenlegung der drei Objektkredite unterblieben, so hätte der Bundesrat schon 1962 an die Bundesversammlung gelangen müssen, zu einem Zeitpunkt also, da für das Parlament in mancher Richtung noch weit mehr Entscheidungsfreiheit bestand, als dies heute wegen der weit vorangetriebenen Fabrikation der Fall ist.

Die Verantwortung für die rechtswidrige Zusammenlegung der drei Mirage-Objektkredite trägt der Bundesrat.

2. Die Orientierung der Militär- und der Finanzkommissionen

Im gleichen Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1962 wurde der Vorsteher des Militärdepartements beauftragt, die parlamentarischen Militärkommissionen «bei nächster Gelegenheit über den Stand der Beschaffung und die Kreditfrage zu orientieren». Dies geschah in der Sitzung der Militärkommission des Nationalrates vom 27. Februar 1962 und in der Sitzung der Militärkommission des Ständerates vom 3. Mai 1962.

In beiden Gremien wurde die Zusammenlegung der drei Objektkredite als «une solution temporaire» bezeichnet und das Kreditbegehren für die Frühjahrssession 1963 in Aussicht gestellt (Bundesrat Chaudet, Prot. der Militärkommissionen: Nationalrat S.35/36, Ständerat S.19/20). Es wurde versichert, die zu erwartenden Mehrkosten würden insgesamt bis zum Ende der Ablieferung 95,3 Millionen Franken nicht übersteigen (Bundesrat Chaudet, Prot. S.29 bzw. S.13). Der Generalstabschef erklärte, auch bei einer Wahl des Draken wäre heute die Lage zeitlich und finanziell nicht besser (Prot. der Militärkommissionen: Nationalrat S.41/42, Ständerat S.25/26). Nach der Aussprache beschloss die Kommission des Nationalrates, von der Orientierung «lediglich Kenntnis zu

nehmen». Sie erwarte zu gegebener Zeit eine entsprechende Zusatzkreditvorlage des Bundesrates und werde dazu noch eingehend Stellung nehmen (Prot. S.47). Die Militärkommission des Ständerates verzichtete nach diesen Erklärungen auf eine Stellungnahme und gewärtigte ebenfalls eine Nachtragskreditvorlage (Prot. S.26).

Die Finanzkommissionen der beiden Räte wurden auf eigenes Begehren im Februar bzw. Mai 1962 im gleichen Sinne orientiert. Nach den ihr von seiten des Bundesrates erteilten Auskünften war die Finanzkommission des Nationalrates «nur im Lichte dieser Erklärungen damit einverstanden, dass die provisorisch getroffene interne Massnahme durchgeführt wird». Sie fügte ausdrücklich bei, im grundsätzlichen der Zusammenlegung von Objektkrediten nicht beipflichten zu können.

Der Bundesrat wurde durch den Vorsteher des Militärdepartements über die Reaktion der Kommissionen orientiert (Bundespräsident von Moos, Prot. I/5, S.15). Es ist daher unverständlich, dass der Bundesrat annehmen konnte, er sei durch die vom Chef des Militärdepartements übernommene Orientierung gedeckt. Es musste ihm bekannt sein, dass eine Gutheissung seiner Massnahmen weder durch die Militär- noch durch die Finanzkommissionen, sondern ausschliesslich durch die beiden Räte selbst hätte erfolgen können.

Die Verantwortung für die bagatellisierende Orientierung der Kommissionen trifft den Vorsteher des Militärdepartements. Nach allem was heute bekannt ist, hätten die Kommissionen entschiedener reagieren müssen, obschon sie geltend machen können, die ihnen vermittelten Informationen über die Gesamthöhe der Mehrkosten und über den Zeitpunkt der Vorlage des Nachtragskreditbegehrens hätten sich nachträglich als falsch erwiesen.

Die Verantwortung für die Verzögerung der Zusatzkreditbotschaft liegt beim Vorsteher des Militärdepartements und beim Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung, aber auch beim Bundesrat als Behörde. Die Zahlen, die 1961 bekannt wurden, mussten zur Vorsicht mahnen. Anfangs 1962 erfolgte die Zusammenlegung der drei Objektkredite unter dem ausdrücklichen Hinweis auf die in der ersten Hälfte 1963 zu erwartende Zusatzkreditbotschaft. Im Juli 1963 erfuhr die Landesverteidigungskommission bei der Behandlung des langfristigen Finanzplanes, dass für die Mirage-Beschaffung Mehrkosten von mindestens 200 Millionen Franken zu erwarten seien. Es ist daher unbegreiflich, dass die Botschaft des Bundesrates erst am 24. April 1964 erschien.

3. Die Orientierung der Bundesversammlung

Den Eidgenössischen Räten ist der wahre Sachverhalt allzu lange nicht eröffnet worden. Wie die verwaltungsinternen Bemerkungen des Chefs der KTA gegenüber der Generalstabsabteilung vom 30. Mai 1962 zeigen, war die Antwort des Bundesrates auf die Kleine Anfrage Huber am 7. September 1962 bewusst beschwichtigend. Im Frühjahr 1963 wurde von der Generalstabsabteilung in den langfristigen Plan der Militärausgaben für die Mirage-Mehrkosten vorsichts-

halber ein Betrag von 200 Millionen Franken aufgenommen. Die Landesverteidigungskommission diskutierte hierüber am 8. Juli 1968. Spätestens Mitte 1968 bestätigte sich, dass es richtig war, mit mindestens 200 Millionen Franken Zusatzkosten zu rechnen. Weder der Bundesrat noch das Parlament wurden jedoch während des Jahres 1968 über die Entwicklung der Mirage-Angelegenheit orientiert.

Dabei hatte es an verwaltungsinternen Hinweisen ernstzunehmender Art schon seit Mitte 1962 nicht gefehlt. So hatte z.B. am 27. August 1962 der in Fragen der Flugzeugbeschaffung erfahrene Ing. König dem damaligen interimistischen Chef der KTA, Zellweger, geschrieben, es sei eine Tatsache, «dass in terminlicher und kreditmässiger Hinsicht das Mirage-Geschäft jetzt ungünstig steht. Es ist eine Ermessensfrage, ob man von einer sehr unerfreulichen Aussicht sprechen will und für die Zukunft fast eine Katastrophe kommen sieht, oder wie man die Lage bezeichnen will. Dass jedenfalls die Lage äusserst schwierig ist, sehr viel schwieriger als man sie 1961 ansehen musste, ist wohl nicht zu bestreiten». Dass man solche Hinweise nicht oder kaum zur Kenntnis nahm, ist unbegreiflich. Die Untätigkeit lässt sich höchstens so erklären, dass die verantwortlichen Stellen auf Leute, die nicht zum AGF-Kreis gehörten, konsequent nicht achteten.

VI. Schlussbemerkungen

1. Die hauptsächlich beteiligten Personen machen geltend, nach dem Scheitern des P-16 habe die Zeit gedrängt; die Devise habe gelautet: Vorwärtsmachen! «Die Vampires mussten möglichst bald ersetzt werden» (Generalstabschef, Prot. I/3, S. 6). Die Armeeführung war sodann in den Jahren ab 1959 durch die Revision der Militärorganisation und der Truppenordnung stark beansprucht. Das Rüstungswesen bedeutete – vor der Schaffung einer Untergruppe Planung bei der Generalstabsabteilung noch mehr als heute – eine ausserordentliche Belastung für den Generalstabschef.

2. Bei allen Fehlern, die gemacht wurden, hat die Untersuchung in keinem Fall einen Anhaltspunkt für unehrenhafte Handlungen oder ein Streben nach persönlichen Vorteilen ergeben. Die Arbeitsgemeinschaft ist namentlich von der persönlichen Integrität des Vorstehers des Militärdepartements und des Generalstabschefs, denen im vorliegenden Bericht für viele Entschlüsse und Vorkehren die Verantwortung überbunden werden muss, überzeugt.

3. Es stellt sich die Frage, ob bei allen Beteiligten die durch die Verfassung gebotene Loyalität gegenüber der Bundesversammlung vorhanden war. Gewisse Vorkommnisse bei der Wahl des Mirage, irreführende Wendungen und unzuverlässige Angaben in der Botschaft 1961 sowie gewisse Erscheinungen bei der Entscheidung für das Elektroniksystem Taran lassen auf ein tendenziöses oder zu wenig sorgfältiges Verhalten bestimmter Beteiligter schliessen. Ob sie alle gutgläubig und in vollem Bewusstsein der Pflicht zur wahrheitsgetreuen Information der Bundesversammlung handelten, bleibt offen. Die Gegenüberstellung verschiedener Behauptungen in der Botschaft 1961 mit den gegentelli-

gen späteren Ausführungen in der Botschaft 1964 (vgl. die Darstellung S. 320 ff.) macht es in der Tat schwer, an die Gutgläubigkeit aller an der Ausarbeitung der Botschaft 1961 Beteiligten zu glauben. Nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft gehört aber die Beachtung der verfassungsmässigen Verteilung der politischen Gewichte und damit der Respekt vor der Entscheidungsfreiheit und den Beschlüssen des Parlaments zu den Dienstpflichten jedes Trägers von Verwaltungsaufgaben. Diese Einstellung muss unter allen Umständen dem technischen Eifer und dem Streben nach stets noch besseren Lösungen vorgehen. Zu prüfen, ob sich in einzelnen Fällen aus einer solchen Missachtung dienstrechtlicher Pflichten disziplinarische Massnahmen aufdrängen, war nicht die Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft. Auf Grund der geltenden Kompetenzordnung wird es vielmehr Sache des Bundesrates sein, gegebenenfalls das Nötige zu veranlassen.

4. Die Hauptergebnisse der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a. Die Kostenermittlung in der AGF war unzweckmässig organisiert.

b. Die Botschaft 1961 war zum Teil tendenziös, zum Teil unsorgfältig und an einzelnen Stellen geradezu irreführend abgefasst. Dies betrifft vor allem die Darstellung der technischen Reife des Flugzeuges und der Kostenfrage.

c. Beim Vollzug des Bundesbeschlusses wurde einem Perfektionismus gehuldigt, der keine wirkliche Rücksicht auf den gesteckten finanziellen Rahmen nahm und auch nicht davor zurückschreckte, in mehreren Richtungen vom Beschaffungsbeschluss abzuweichen.

d. Die Mehrkosten, die sich schon vor Erlass des Bundesbeschlusses offenkundig abzeichneten, hätten den Bundesrat veranlassen müssen, die Botschaft zurückzustellen. Später hätte die drohende Kreditüberschreitung Verwaltung und Bundesrat vor der unbekümmerten Weiterführung des Beschaffungsauftrages warnen müssen. Der Bundesrat hätte es, als er Ende 1961 darüber orientiert wurde, in der Hand gehabt, die Eidgenössischen Räte zu informieren und neue Weisungen einzuholen. Statt dessen erlaubte er der Verwaltung durch die rechtswidrige Zusammenlegung der Objektkredite, auf dem eingeschlagenen, kostspieligen Weg weiterzugehen. Er nahm an, die Räte würden später ohne weiteres einen von ihnen verlangten Zusatzkredit bewilligen. Mit dem Zuziehen bis 1964 wurde die Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung mit jedem Monat mehr beschnitten.

e. Für die höchst unerfreuliche Lage, in der sich das Mirage-Geschäft heute befindet, ist der Bundesrat verantwortlich.

3. Kapitel

Die finanzielle Situation**I. Die Ausgangslage**

Der Finanzbedarf für die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen Mirage IIIS wurde auf S. 822 der Botschaft 1961 wie folgt umschrieben:

	in Millionen Franken
100 Flugzeuge, fertig ausgerüstet, einschliesslich Bordelektronik Zubehör und Ersatzteile ¹⁾	514,9 281,4
Munitionsausrüstung.	81,6
Mirage-Beschaffung total.	<u>827,9</u>
Weitere Materialbeschaffungen für die Modernisierung der Flug- waffe und der Fliegertruppen, ohne direkten Zusammenhang mit der Beschaffung der Mirage-Flugzeuge	43,1
Zusammen	<u>871,0</u>

Die Eidgenössischen Räte nahmen zur Kenntnis, dass weitere 150 bis 200 Millionen Franken dazu kommen sollten für Boden- und Bordgeräte zur Automatisierung der Führung und Luftverteidigung sowie für die im Zusammenhang mit der Mirage nötig werdenden Bauten.

Das Parlament sah sich nicht veranlasst, die seriös wirkenden Unterlagen für seine Beschlüsse zu bezweifeln. In der Zwischenzeit stellte es sich jedoch heraus, dass Parlament und Volk in eine falsche Sicherheit gewiegt worden waren. Zahlreiche Tatbestände, die in der Botschaft 1961 als endgültig bereinigt erschienen, sind in der Botschaft 1964 als nicht abgeklärt zur Diskussion gestellt.

In finanzieller Hinsicht hat der Bundesrat den Auftrag nicht erfüllt, für 827,9 Millionen Franken, die von ihm berechnet worden waren, 100 Mirage zu beschaffen. Jedermann weiss, dass das Parlament in Kenntnis der Endkosten den Anträgen des Bundesrates niemals zugestimmt hätte. Trotzdem wurde mit Botschaft vom 24. April 1964 ein Zusatzkredit von 576 Millionen Franken verlangt, ohne dass auch nur approximative Werte über die endgültigen Kosten des Mirage-Projektes genannt werden konnten.

Die Arbeitsgemeinschaft erachtete es daher als ihre Pflicht, das Zustandekommen der Kostenberechnung für die Botschaft 1961 abzuklären.

II. Der Werdegang der Miragekosten

Die folgende Tabelle zeigt in übersichtlicher Darstellung die Entwicklung der Kosten bis zur Botschaft 1964.

¹⁾ Diese Position umfasst auch die Bodenausrüstung.

Der Werdegang der Miragekosten

(Millionen Franken)

	Kosten- beurteilung AGF Okt. 1959	Kürzungen LVK Ende 1959	Änderungen AGF 14. 1. 61	Botschaft 1961	Mehrkosten Zwischen- bericht KTA vom 15. 11. 61	Botschaft 1964		Gesamt- kosten
						reine Mehr- kosten	Teuerung 1. 1. 62 bis 31. 12. 68	
	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Kosten des Flugzeugs</i>								
Zelle								
Triebwerk	480		+ 35	515	+ 66,7	212	150	877
Elektronik								
<i>Fabrikationsbauten</i>	8	-- 1	-- 7	--				
<i>Zubehör</i>								
Ersatzteile	293	-- 83	+ 1	211	+ 28,6	71	50	332
Korpsmaterial								
<i>Flugerprobung</i>						43	6	49
<i>Unvorhergesehenes</i>			+ 20	20		30		50
<i>Munition</i>	82			82			14	96
<i>Nebenkosten für Kriegseinsatz</i>	174	-- 36	-- 138	--				--
<i>Nebenkosten für Friedensbetrieb</i>	40	-- 10	-- 30	--				--
Total MIRAGE	1077	-- 130	-- 119	828	+ 95,3	+ 356	+ 220	1404
<i>Objektkredit 4</i> (weiteres Material für Flugwaffe und Fliegertruppen)	43			43				43
Gesamttotal	1121¹⁾	-- 130	-- 119	871	+ 95,3	+ 356	+ 220	1447

¹⁾ aufgerundet

III. Die Kostenfrage in heutiger Sicht

1. Die Gesamtkosten

Die Arbeitsgemeinschaft hat zu Beginn der Untersuchungen die KTA er sucht, eine umfassende Kostenrechnung aufzustellen. In Erledigung dieses Auf trages entstand ein «Rotbuch», in dem die Gesamtkosten für die Beschaffung von 100 Flugzeugen Mirage III S oder einer kleineren Serie und die Gesamt kosten bei Verzicht auf die Anschaffung von Mirage-Flugzeugen enthalten sind. Im Begleitschreiben zum «Rotbuch» machte die KTA verschiedene Vorbehalte, u. a. die Zahlen für die Annullierung der Gesamtbeschaffung seien ohne Konsultation der in Frage stehenden Firmen – also schätzungsweise – ermittelt worden. Das den Firmen im Falle einer Totalliquidation geschuldete Erfüllungsinteresse liesse sich ferner nur auf Grund der durch die Firmen substantiierten Forderungen zuverlässig bestimmen.

Die Ergebnisse, zu denen die KTA gekommen ist, finden sich in der neben stehenden Tabell.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüfte im Auftrage der Arbeitsge meinschaft die von der KTA angestellten Berechnungen. In ihrem Bericht vom 31. Juli 1964 betont sie, dass die Angaben so realistisch ermittelt worden seien, als dies nach dem heutigen Überblick über den Stand der Mirage-Beschaffung überhaupt möglich sei. Sie erklärt ferner, der kaufmännische Direktor der KTA habe die endgültige Festlegung der angegebenen Kosten persönlich überwacht.

Um zuhänden der Eidgenössischen Räte mit grösstmöglicher Sicherheit aus sagefähige Zahlen vorlegen zu können, entschloss sich die Arbeitsgemeinschaft zum Beizug einer Gruppe von Industrie-Sachverständigen, der die Herren Max Baumer, Finanzdirektor einer Maschinenfabrik, Arbon; Dr. rer. pol. Alfred Bern hard, Betriebswirtschafter, Schaffhausen; Dr. iur. Alois Etter, Industriejurist, Zug, und Dr. sc. techn. H. U. Widmer, Betriebsingenieur, Uzwil, angehörten. Diese Experten erhielten folgenden Auftrag:

- Beurteilung der dem «Rotbuch» vom 17. Juli 1964 zugrunde liegenden An nullationsprinzipien in der Sicht industrieller Bewertungsmethoden und Usanzen;
- sofern zeitlich durchführbar und gestützt auf die in Ausführung des Auf trages gewonnenen Erkenntnisse Stellungnahme zu den ausgewiesenen Kosten.

Das Ergebnis der Expertise im Schlussbericht vom 19. August 1964 lautet:
 «Mit den durch die KTA angewendeten Annullationsprinzipien gehen wir sowohl in rechtlicher wie in wirtschaftlicher Hinsicht einig. Wir haben jedoch den Betrag der Schadloshaltung der Vertragspartner für den Fall der totalen oder partiellen Annullierung im Gegensatz zur KTA, welche sich teilweise mit Schät zungen begnügte, soweit als möglich auf Grund einer Analyse berechnet.

Die im «Rotbuch» angeführten Kosten der totalen oder partiellen Annullie rung erachten wir als zutreffende Richtwerte, welche unserer Auffassung nach aber eher an der untern Grenze liegen. Wie die KTA haben wir darauf verzich tet, irgendwelche Werte für einen allfälligen Liquidationserlös (bereits geliefertes Material etc.) einzusetzen.»

Die Kosten der Mirage-Beschaffung
(Millionen Franken)

Kosten MIRAGE-Beschaffung in Millionen Franken 1	100 Berechnung Herbst 1963 gerechnet ohne Teuerung 100 Flugzeuge III S/RS/BS/C 2	0 Schätzung der Kosten bei einer Beschaffung von 0 Flugzeugen (Stand Ende September 1964) 3	70 Schätzung der Kosten ohne Teuerung 70 Flz. III S/RS/ BS/C (gemischt S/RS) 4	50 Schätzung der Kosten ohne Teuerung 50 Flz. III S/RS/ BS/C (gemischt S/RS) 5	30 Schätzung der Kosten ohne Teuerung 30 Flz. III S/RS/ BS/C (nur 1 RS Prototyp) 6	Realisierbarer Wert des be- schafften Materials X=Material, bei dem im Falle einer Liquidation ein Erlös über den Schrottwert hinaus resultiert 7
1. Kosten des Flugzeugs (Zelle, Triebwerk, Elektronik)	743	511	678	634	585	X ¹⁾
2. Zubehör und Ersatzteile, Verschiedenes, Korpsmaterial	292	125	271	246	218	X
3. Unvorhergesehenes	50	20	45	40	35	
4. Flugerprobung	43	20	43	43	42 ²⁾	
5. Munition	86	58	86	86	86	X
Kosten entsprechend Botschaft 1964 inkl. Festpreisteuerung bis Auslieferung, exkl. Gleitteuerung ab Ende 1961	1214	734	1123	1049	966	
Gleitteuerung ab Ende 1961 ∅ %	15,5 190	10,0 73	15,0 168	14,5 151	13,0 126	
Total-Kosten inkl. Teuerung bis Auslieferung, jedoch ohne Objektkredit 4 und ohne spätere Mehrkosten (Schätzung) plus grobe Schätzung der späteren materiellen Mehrkosten über die Botschaft 1964 hinaus	1404 (Ende 1968) 100-300 1500-1700	807 (Ende 1964) — 807	1291 (Mitte 1968) 100-250 1390-1540	1200 (Anfang 1968) 100-200 1300-1400	1092 (Ende 1967) 100-150 1190-1240	

¹⁾ Ohne Elektronik

²⁾ Keine Flugversuche für den Aufklärer; daraus resultiert eine Reduktion von 1 Million Franken.

Aus der Begründung zu den einzelnen Positionen ergibt sich, dass die Experten für den Fall der Liquidation folgende Kostenerhöhungen ermittelten: Zelle 15 Millionen Franken, Triebwerk 20 Millionen Franken, Gleitsteuerung 8 Millionen Franken, total 43 Millionen Franken, denen eine Kostenverminderung bei der Position Munition von 5 Millionen Franken gegenübersteht, so dass sich per Saldo eine Kostenerhöhung um 38 Millionen Franken auf total 845 Millionen Franken ergibt, gegenüber 807 Millionen Franken nach «Rotbuch».

Die bereits engagierten Mittel gehen aus nachstehender Aufstellung hervor:

	in Millionen Franken
Kredit gemäss Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961	871,0
Bis Mitte 1964 engagierte Mittel:	
Objektkredite 1-3	755,5
Objektkredit 4	20,9
Zusammen	<u>776,4</u>

Bei der Berechnung der Gesamtkosten für kleinere Serien sind – verglichen mit der Serie von 100 Mirage – grössere Ersatzteil- und Munitionsdotationen pro Flugzeug vorgesehen. Neben der Belastung aus den Festkosten von 845 Millionen Franken wirkt sich diese Tatsache finanziell so aus, dass die Gesamtkosten für 70, 50 und 30 Flugzeuge relativ höher sind als für 100 Flugzeuge. Die Arbeitsgemeinschaft kam in Übereinstimmung mit der kaufmännischen Direktion der KTA zu diesem Schlusse, weil sich auf Grund einlässlicher Untersuchungen ergeben hatte, dass die Werte für die Ersatzteil- und Munitionsdotationen in der Botschaft 1961 unterschätzt worden waren.

2. Die laufenden Kosten als Folge der Anschaffung der Mirage-Flugzeuge

Der Direktor der Militärflugplätze, Oberstbrigadier Gerber, beantwortete in einem ausführlichen Gutachten die im Zusammenhang mit der Wartung, dem Unterhalt und der Infrastruktur der Mirage-Flugzeuge gestellten Fragen. Die jährlichen Betriebskosten für 100 Mirage IIIS/RS belaufen sich nach dieser Untersuchung auf 30 Millionen Franken. In diesen Kosten sind – nach Aussagen Gerbers – auch die Unterhaltskosten für die Elektronik inbegriffen. Von den erwähnten 30 Millionen Franken entfallen 26,5 Millionen Franken auf das Betriebsbudget der Direktion der Militärflugplätze, während die Kosten für die Betriebsstoffe mit 3,5 Millionen Franken den Voranschlag des Oberkriegskommissariates belasten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat die Kostenrechnungen der Direktion der Militärflugplätze überprüft und als aussagefähige Beurteilungsgrundlage für die Schlussnahmen der Arbeitsgemeinschaft bewertet.

Was die Umschulung der Piloten und die Kosten für die laufende Ausbildung anbelangt, so sind diese – Sold und Reiseentschädigungen – gemessen an den mit der Mirage-Beschaffung zusammenhängenden Ausgaben unbedeutend. Müsste vollständig auf den Einsatz von Berufspiloten umgestellt werden – was allerdings vom Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen verneint wird –, so ergäben sich – auf der Grundlage einer Hunderterserie – jährliche Mehrkosten für die Gehälter der Piloten von $2\frac{1}{2}$ Staffeln von rund 1,4 Millionen Franken.

3. Die Kosten für die Infrastruktur

Für den Betrieb, die Wartung und den Unterhalt der Mirage-Flugzeuge entstehen zusätzliche Aufwandpositionen infolge der notwendigen Anpassung oder Neuerstellung von Hoch- und Tiefbauten. Direktor Gerber, der als Vertreter der Bauherrschaft die Pflichtenhefte zu erstellen hat, berechnet die Totalkosten für die Mirage-Infrastruktur auf 80 Millionen Franken. Das Kreditbegehren müsste in einer späteren Baubotschaft dem Parlament unterbreitet werden. Für die vor-dringlichen Bauvorhaben ist vorgesehen, je nach Termin der Flugzeugablieferung einen Vorschusskredit für Bauten bis zu 10 Millionen Franken anzubegehren (Botschaft 1964, S. 924).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft auch diese Berechnungen geprüft und festgestellt, die Zahlen seien mit Gründlichkeit und Sachkenntnis ermittelt worden.

4. Die zusätzlichen Kosten für Ersatzteile

Der Direktor der Militärflugplätze schätzt den nicht gedeckten Ersatzteilbedarf auf 50 Millionen Franken (für 100 Flugzeuge). Direktor Hauser von der KTA erklärte auf Befragen, diese 50 Millionen Franken seien im Reservebetrag von 100 bis 300 Millionen Franken für spätere Mehrkosten enthalten.

5. Die Kosten für Kurzstart- und Kurzlande-Vorrichtungen

Diese wurden im Schlussbericht der AGF auf 36 Millionen Franken geschätzt, fanden aber in der Botschaft 1961 und in der Botschaft 1964 keine Aufnahme. Die Flugzeugzelle ist für die Vorrichtungen umgebaut worden. Es dürfte daher früher oder später mit einem entsprechenden Kreditbegehren zu rechnen sein.

6. Das halbautomatische Führungs- und Einsatz-Leitsystem

Das Bodenleitsystem wird sowohl für den Einsatz der Mirage-Flugzeuge als auch für die Bloodhound-Raketen benötigt. Um Gewissheit über die zu erwartenden Kosten zu haben, wurde die KTA beauftragt, eine Kostenzusammenstellung vorzunehmen. Auf Grund der heute verfügbaren Angaben, die für die Hauptpositionen auf den Ergebnissen von Optionsverhandlungen beruhen, ergeben sich unter Einschluss der Teuerung bis 1. Juli 1965 Aufwendungen von 200 Millionen Franken (Zusammenstellung KTA vom 31. Juli 1964). Nicht in-

begriffen sind Bauten im geschätzten Umfang von 27 Millionen Franken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat die Kostenzusammenstellung geprüft. Auftragsgemäss befasste sie sich auch mit den laufenden Betriebskosten, die von der Generalstabsabteilung auf Grund von Berechnungen der Direktion der Militärflugplätze mit 3 Millionen Franken jährlich beziffert werden.

Inwieweit sich die getroffenen Schätzungen realisieren lassen, ist offen. Anzuerkennen ist, dass sich die Verwaltung bemüht, durch eine abgewogene Reservestellung finanzielle Überraschungen auszuschalten. Trotzdem sind Vorbehalte am Platze, die auch dadurch nicht zerstreut werden, dass die Landesverteidigungskommission und die Generalstabsabteilung erklären, die 200 Millionen Franken seien als Plafond festgesetzt und dürften nicht überschritten werden. Es ist Sache des Bundesrates, in der entsprechenden Botschaft zu den technischen und finanziellen Fragen einlässlich Stellung zu beziehen.

7. Einbau der Elektronik Cyrano II ?

Die Arbeitsgemeinschaft hat auch die Frage geprüft, ob es heute noch möglich wäre, Mirage-Flugzeuge des Typs III, ausgerüstet mit der Elektronik Cyrano II, zu beschaffen. Bei den in diesem Zusammenhang vorgenommenen Berechnungen der KTA handelt es sich weitgehend um grobe Schätzungen, die jedoch – nach Bewertung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle – eine realistische Arbeitsunterlage darstellen. Die Ergebnisse liegen – wiederum nach der Eidgenössischen Finanzkontrolle – an der untern Grenze der zu erwartenden Kosten. Aus den vorliegenden Unterlagen darf geschlossen werden, dass eine Beschaffung des Mirage III, ausgerüstet mit der Elektronik Cyrano II, heute unter Inkaufnahme von Nachteilen bezüglich taktischem Einsatz und Terminen zwar noch möglich wäre, aber – unter Berücksichtigung der Liquidationskosten – nicht billiger zu stehen käme als die Beschaffung der Mirage III S mit der Taran-Elektronik. Ein Ersatz der Taran- durch die Cyrano-Elektronik würde auch den Einbau der französischen Lenkwaffe anstelle der vorgesehenen amerikanischen bedingen, da einer Integration der amerikanischen Lenkwaffe mit der französischen Elektronik ernsthaftes Hindernisse entgegenstehen. Dem heutigen Projekt für das Bodenleitsystem liegt das System Taran/amerikanische Lenkwaffe zugrunde, so dass eine Änderung des flugzeugseitigen Waffensystems zugleich eine Neubearbeitung des Einsatzleitsystems erfordern würde.

Die Arbeitsgemeinschaft kann im heutigen fortgeschrittenen Stadium des Geschäftes (vgl. Seite 324 f.) eine Liquidation der amerikanischen Elektronik und Lenkwaffen nicht empfehlen.

IV. Die Massnahmen auf dem Gebiete der Kostenberechnung, Kreditbereitstellung und -überwachung

1. Feststellungen

Der Übergang von der Beschaffung eines – nach Botschaft 1961 – fertig entwickelten Flugzeuges zur Weiterentwicklung eines in Beschaffung befindlichen

Flugzeuges hatte auf dem Gebiete der Kostenrechnung und der finanziellen Ordnung (Finanzplanung, Kreditüberwachung) ganz einschneidende Folgen. Die verantwortlichen Stellen erkannten die finanzielle Tragweite der technischen Änderungen nicht oder zu spät, weshalb erst im Jahre 1964 ein Zusatzkredit angebeht wurde. Bei der Behandlung der Verantwortlichkeits- sowie der Organisationsfragen werden die Ursachen untersucht, die zu dieser Fehlentwicklung geführt haben.

Die Erhebungen der Arbeitsgemeinschaft haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass in der Phase der Änderungen am Flugzeug das technische Ziel derart im Vordergrund der Bemühungen stand, dass die verschiedentlich geäußerten Warnungen vor den Kostenfolgen in den Wind geschlagen wurden. Damit stellt sich die Frage nach den in Zukunft zu ergreifenden Vorbeugemassnahmen.

Die Arbeitsgemeinschaft geht in ihren Überlegungen davon aus, dass die von den Eidgenössischen Räten zu sprechenden Kredite sorgfältig auf die besonderen Verhältnisse derartiger Grossbeschaffungen auszurichten sind – gegebenenfalls unter vorherigem Einsatz eines Projektierungskredites – und dass gleichzeitig mit der technischen Planung und Berechnung eine einwandfreie finanzielle Planung erfolgen muss. Nur so können die für ein Geschäft verantwortlichen Stellen jederzeit die finanziellen Konsequenzen des technischen Geschehens überblicken und Entscheide treffen.

2. Die Organisation der Kostenberechnung für künftige Beschaffungsvorhaben

a) Zentrale Stelle als Führungsinstrument

Aus Ziffer 1 ergibt sich die Forderung nach einer zentralen Stabsstelle, die den verantwortlichen Instanzen alle Elemente für eine sorgfältige Beurteilung der Lage nach industriellen Gesichtspunkten zu vermitteln hat. Bezogen auf die Kostenrechnung ergeben sich nachstehende Hinweise:

- Die Stelle hat die umfassende Ermittlung aller erkennbaren Kostenfaktoren zu gewährleisten. Änderungen dürfen nicht vorgenommen werden, ohne dass gleichzeitig die Frage der Kostenfolgen sorgfältig geprüft und das Ergebnis den entscheidenden Instanzen als wesentliches Element für die Entschlussfassung zur Kenntnis gebracht wird.
- Die von den technischen Organen errechneten Kosten sind durch industriell erfahrene Fachleute – nötigenfalls unter Beizug aussenstehender Experten – kritisch zu würdigen.
- Es muss gesagt werden, auf welche Unterlagen sich die Kostenberechnungen stützen, insbesondere mit welchen Unsicherheitsfaktoren diese behaftet sind. Wo es sich lediglich um grobe Schätzungen handelt, müssen Grössenordnungen (mit oberen und unteren Grenzen) angegeben werden. Es darf nicht durch Nennung von Dezimalstellen der Schein von Genauigkeit erweckt werden.

- Grundsätzlich muss das Militärdepartement – nötigenfalls durch Zuteilung entsprechender Fachleute – selbst instand gesetzt werden, die Zuverlässigkeit von Kostenberechnungen zu prüfen und zu gewährleisten (vgl. Kapitel 5 S. 337).

b) Die Einführung von Verpflichtungskontrollen

Wie schon die Finanzkommission des Nationalrates in der Sommersession 1964, so befürwortet auch die Arbeitsgemeinschaft die generelle Einführung von Verpflichtungskontrollen. Im Falle der Mirage-Beschaffung hat die KTA eine «Engagementskontrolle» geführt, die von der Finanzkontrolle im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft überprüft und im Bericht vom 31. Juli 1964 wie folgt bewertet wurde:

«Die KTA fuhr seit jeher eine genaue Engagementskontrolle. In dieser wird lückenlos für jeden Kredit eine Karte eröffnet, in welcher jede ihn betreffende Bestellung eingetragen wird; dies, bevor der Bestellvertrag rechtskräftig ist. Zeigt sich eine Kreditüberschreitung, so wird der sie verursachende Vertrag an die beschaffende Stelle zur Abklärung zurückgewiesen. In der Kontrolle der KTA figurieren somit nur die effektiv eingetragenen Verpflichtungen. Der Stand der Kontrolle wird vierteljährlich in Aufstellungen zusammengefasst, welche den interessierten Bundesstellen zugestellt werden.»

«Die von uns verlangten Erhebungen beziehen sich darauf, ob und wie die aus dem Ablauf des Mirage-Geschäftes durch Abänderungen sich ergebenden Kostenüberschreitungen laufend erfasst und überwacht werden. Eine solche systematische Kontrolle existiert nicht und hätte auch, den erhaltenen Auskünften gemäss, nicht durchgeführt werden können, weil die Kosten der vorgesehenen Abänderungen in den meisten Fällen nicht errechenbar gewesen seien. Unsere Erhebungen konnten sich demnach nur auf die vorhandenen Unterlagen stützen.»

Daraus folgt, dass wohl die effektiv eingegangenen Verpflichtungen in ihrem Verhältnis zum Gesamtkredit gewürdigt wurden, nicht aber die Auswirkungen einer bestimmten Verpflichtung auf allfällige Kostenüberschreitungen. So war es möglich, dass im Rahmen der Mirage-Beschaffung durch eingegangene Verpflichtungen Ausgaben präjudiziert wurden, die weit über den durch den Bundesbeschluss aus dem Jahre 1961 gesteckten Rahmen hinausgingen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Objektkredit ausreichen wird, müssen neben den bereits eingegangenen Verpflichtungen unter allen Umständen auch die zur Vollendung des Vorhabens noch entstehenden Kosten in Rechnung gestellt werden. Mit Kontrollen soll also nicht nur ein Überschreiten des bewilligten Objektkredites durch konkrete Engagements verhindert, sondern auch erreicht werden, dass die ausführenden Instanzen die vorgesetzten Stellen rechtzeitig orientieren, wenn zu erkennen ist, dass das gesteckte Ziel mit dem bewilligten Objektkredit nicht erreicht werden kann.

c) Die Mitarbeit der Finanzverwaltung

Um den Mitberichten des Finanz- und Zolldepartements mehr Gewicht zu geben, empfiehlt es sich, die Finanzverwaltung schon bei der Planung grösserer Kreditvorhaben beizuziehen.

d) Die Verstärkung der Finanzkontrolle

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Arbeitsgemeinschaft die Einführung von Verpflichtungskontrollen für Kredite von bestimmter Grösse für unerlässlich hält. Derartige Massnahmen auf departementaler Ebene bedingen auch einen entsprechenden Ausbau der finanziellen Oberaufsicht. Unabhängig von der zentralen Stelle für Kostenüberwachung im Militärdepartement ist eine Verstärkung der Eidgenössischen Finanzkontrolle nötig. Das einschlägige Regulativ muss entsprechend revidiert werden. Die Arbeitsgemeinschaft ist der Auffassung, dass sich die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte dieser Frage annehmen und sich diesbezüglich mit dem Bundesrat ins Benehmen setzen sollte, da die Finanzkontrolle ein Organ des Bundesrates und ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle zugleich ist.

3. Die Projektierungskredite

Bei komplexen Entwicklungen oder Beschaffungen mit Entwicklungscharakter ist ein etappenweises Vorgehen angezeigt. In einer gründlichen Vorprüfung ist zunächst Klarheit zu schaffen über das Ausmass eines Vorhabens unter allen wesentlichen Aspekten, insbesondere über die finanziellen Auswirkungen. Für eine solche Vorabklärung müssen die nötigen Mittel in Form eines Projektierungskredites bereitgestellt werden (vgl. Kapitel 5, S. 392 ff.).

4. Die Objektkredite

Im Zusammenhang mit dem Mirage-Geschäft ist angeregt worden, das geltende System der Objektkredite aufzugeben. Die Arbeitsgemeinschaft hat auch diese Frage einlässlich geprüft.

Ein Objektkredit ist ein Engagementkredit im Unterschied zu einem Zahlungskredit. Er stellt die Ermächtigung dar, innerhalb eines bestimmten Betrages Verpflichtungen für die Realisierung eines im Zweck umschriebenen Vorhabens einzugehen.

In zeitlicher Hinsicht ist er nicht wie der Zahlungskredit an ein bestimmtes Rechnungsjahr gebunden, sondern an den für die Verwirklichung des Vorhabens benötigten Zeitraum. Das System der Objektkredite ist nicht zuletzt eingeführt worden, weil sich komplizierte und grosse Beschaffungen sowie Entwicklungen regelmässig über Jahre erstrecken und somit den engen Rahmen eines Rechnungsjahres sprengen. In diesen Fällen gewährleistet einzig der Engagementkredit das Ausgabenbewilligungsrecht des Parlamentes, andererseits ermöglicht nur er den ausführenden Organen, langfristig zu disponieren.

Mit dem Objektkredit wird den Verwaltungsorganen nicht nur ein Auftrag erteilt, sie werden auch auf die Einhaltung einer bestimmten finanziellen Grenze verpflichtet. An der Respektierung dieser mit der Krediterteilung verbundenen Verpflichtung hat es im Mirage-Fall offensichtlich gefehlt.

Die Arbeitsgemeinschaft ist zum Schluss gekommen, dass das System der Objektkredite zweckmässig ist und beibehalten werden muss. Verbesserungen am System sind jedoch unumgänglich; insbesondere drängen sich eine sorgfältigere Ermittlung der anzufordernden Kredite, eine eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den beteiligten Instanzen sowie eine zuverlässigere Überwachung der einzelnen Objektkredite auf.

5. Die Berücksichtigung der Teuerung

Es stellt sich die Frage, ob die anzufordernden Kredite zum vorneherein um den Betrag der zu erwartenden Teuerung erhöht werden sollen. Eine solche Praxis würde die Überwachung der einzelnen Kredite überaus erschweren. Die Arbeitsgemeinschaft neigt daher mit dem Finanz- und Zolldepartement zur Auffassung, dass sämtliche Kredite ohne Berücksichtigung der Teuerung anzufordern seien. Für Kostenüberschreitungen, die mit der eingetretenen Teuerung begründet werden, wären Nachtragskredite einzuholen. Eine endgültige Stellungnahme zu dieser Frage wird erst möglich sein, wenn das Finanz- und Zolldepartement die zurzeit laufenden Abklärungen abgeschlossen hat.

V. Die Auswirkungen der Mirage-Beschaffung auf die langfristige finanzielle Rüstungsplanung

1. Die Finanzplanung

Gestützt auf den Antrag des Militärdepartements vom 15. Juni 1964, den Mitbericht des Finanz- und Zolldepartements vom 4. August 1964, eine Notiz der Finanzverwaltung vom 7. August 1964 und den Zusatzbericht des Militärdepartements vom 10. August 1964 nahm die Arbeitsgemeinschaft Kenntnis von der finanziellen Planung auf dem Gebiete der militärischen Ausgaben für die Jahre 1965 bis 1969. Sie stellte fest, dass der Bundesrat die Anträge der beteiligten Departemente noch nicht gutgeheissen hat. Der Bundesrat hat für die Verwaltung der Finanzen zu sorgen (BV Art. 102, Ziff. 14). Dementsprechend ist es Sache des Bundesrates, den Finanzplan als ein Arbeitsinstrument aufzustellen. Weil jedoch in der vergangenen Junisession mehrmals auf den Zusammenhang zwischen den Beschaffungskosten für das Kampfflugzeug Mirage und den künftigen Rüstungsausgaben hingewiesen worden war, erachtete es die Arbeitsgemeinschaft als ihre Pflicht, den Entwurf für eine langfristige finanzielle Rüstungsplanung und seine Auswirkungen auf die Zukunft der Flugwaffe und der übrigen Waffengattungen zu überdenken.

Das Militärdepartement ging bei der Abklärung der Frage, was im Rahmen der geltenden Finanzordnung an Ausgaben für die Landesverteidigung als tragbar gelten soll, von folgender Annahme aus:

«Die trendmässige Beurteilung der Entwicklung des Nettosozialprodukts lässt im Mittel zwischen einer langfristigen Wirtschaftsentwicklung und dem Trendwert der Nachkriegszeit auf eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3,6% pro Jahr schliessen, ein Wert, der unter den ausländischen Schätzungen liegt. Überträgt man die vom Finanz- und Zolldepartement als tragbar erachteten Anteilprozente von 3,3 bis 3,77% auf das so errechnete künftige Nettosozialprodukt, so ergibt sich für die kommenden 5 Jahre eine Totalsumme von etwas über 8,2 Milliarden Franken oder von rund 8,3 Milliarden Franken bei Einbezug eines Teils des 1965 noch ausstehenden Teuerungsausgleiches der letzten Jahre. Von diesem Gesamtbetrag werden – unter Ausschluss der geldwertmässigen Teuerung und unter dem Vorbehalt der im Zuge der Teuerungsbekämpfung vorzunehmenden Kürzungen – ca. 4420 Millionen Franken für laufende Ausgaben und ca. 1920 Millionen Franken als Zahlungsbedarf für heute bereits bewilligte Beschaffungen und Bauten beansprucht. Der verbleibende Betrag von rund 1960 Millionen Franken bleibt für neue Beschaffungen und Bauten in der Zeit von 1965 bis 1969 verfügbar.

Mit Rücksicht auf den dringenden Nachholbedarf an militärischen Bauten, vor allem im Dienste der Ausbildung, wird dafür in der Planung ein Anteil von ca. 330 Millionen Franken ausgeschieden, so dass bis 1969 rund 1630 Millionen Franken für neue Materialbeschaffungen verfügbar bleiben, was gegenüber den Wünschen der Dienstabteilungen ein Minimum bedeutet.

Dieser Betrag ist um die Summe zu reduzieren, die allenfalls für Mehrkosten bereits bewilligter Beschaffungen aufgewendet werden müssen, soweit sie bis 1964 auflaufen.»

Von den 1630 Millionen Franken können nach Auffassung des Militärdepartements höchstens 750 Millionen Franken für die Flieger- und Fliegerabwehrtruppen ausgeschieden werden, was zur Folge hätte, dass für die übrigen Waffengattungen noch 880 Millionen Franken verblieben.

2. Die Aufwendungen für Flugwaffe und Fliegerabwehr

Die geplante Verwendung der für die Bedürfnisse von Flugwaffe und Fliegerabwehr vorgesehenen 750 Millionen Franken bietet folgendes Bild:

	in Millionen Franken
Bisher fassbare Mehrkosten Mirage abzüglich eines auf 100 Millionen Franken geschätzten Teuerungsanteils ab 1965 (die Teuerung soll ab 1965 aus dem finanziellen Rahmen von 8,3 Milliarden Franken für die Jahre 1965–1969 ausgeklammert werden, daher die Differenz zur Botschaft 1964)	476
Bodenleitsystem (ohne Bauten)	200
Leichtfliegertransportstaffel	30
Verschiedene kleinere Beschaffungen für die Flugwaffe	24
Teuerungsbedingte Mehrkosten Bloodhound bis 1964 (die ab 1965 eintretende Teuerung wird ausgeklammert)	25
Zusammen	755

Für die weiteren zu erwartenden Mehrkosten des Mirage sind im Fünfjahresplan 1965/69 keine Mittel eingesetzt. Ein unter diesem Titel auf 100 Millionen Franken geschätzter Betrag wurde in die Rüstungsvorhaben nach 1969 aufgenommen.

Der nachstehende Vergleich ist instruktiv:

	in Millionen Franken
Berechnung 100 Mirage nach Botschaft 1961	827,9
Zusatzkreditbegehren nach Botschaft 1964	576,0
Totalkredit Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 und Kreditbegehren vom 24. April 1964	<u>1403,9</u>

Gesamtkosten nach «Rotbuch»:

Zahl der Kampfflugzeuge	in Millionen Franken	Zusätzliche Mehrkosten, nicht gedeckt durch bis- herige Kreditvorlagen und im langfristigen Rüstungsplan nicht enthalten in Millionen Franken
100	1500-1700	100-300
70	1890-1540	-150
50	1300-1400	
80	1190-1240	

Ebenfalls nicht erfasst ist im Rüstungsplan die Gleitsteuerung ab 1. Januar 1965 (rund 100 Millionen Franken für 100 Flugzeuge), die sowohl im Zusatzkreditbegehren als auch in den Berechnungen gemäss «Rotbuch» einbezogen sind.

Auch wenn man berücksichtigt, dass die langfristige finanzielle Rüstungsplanung zurzeit noch keinen verbindlichen Aussagewert hat, so ist doch festzustellen, dass die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen infolge des mit Sicherheit zu erwartenden nächsten Nachtragskredites den Rahmen der in der Planung vorgesehenen Rüstungsausgaben sprengen würde.

3. Das Verhältnis zu den übrigen Waffengattungen

Ohne Erhöhung des Plafonds für die Rüstungsausgaben – 8,8 Milliarden Franken für die Jahre 1965–1969 – liessen sich diese Mehrkosten nicht unterbringen, es sei denn auf Kosten der übrigen Waffengattungen. Die Arbeitsgemeinschaft ist überzeugt, dass zusätzliche Aufwendungen für die Flugwaffe angesichts der Bedürfnisse der übrigen Waffengattungen (z.B. Selbstfahr-Artillerie, weitere Modernisierung der Flab u.a.m.) nicht verantwortet werden können. Für rund 100 Millionen Franken lassen sich beispielsweise zwei Schwere Flabregimenter mit modernen Waffen ausrüsten.

VI. Schlussfolgerungen

1. a. Auf Grund der Untersuchung müssen folgende Gesamtkosten für die Mirage-Beschaffung in Rechnung gestellt werden:

Zahl der Mirage-Flugzeuge	Millionen Franken
100	1500-1700
70	1390-1540
50	1300-1400
30	1190-1240

b. Infolge ihres Zusammenhanges mit der Beschaffung von Kampfflugzeugen sind sodann folgende bereits angekündigte Vorhaben zu berücksichtigen:

	Schätzung in Millionen Franken
Infrastruktur	30
Kurzstart- und Kurzlandevorrichtungen	36 ¹⁾
Führungs- und Einsatzleitsystem ²⁾	200
Dazugehörige Bauten	27
Zusammen rund	<u>300</u>

Diese Beträge könnten bei der Bestellung von kleineren Serien gewisse Reduktionen erfahren.

c. In Berücksichtigung von lit. a und b ergibt sich folgender Gesamtaufwand:

Zahl der Flugzeuge	Millionen Franken
100	1800-2000
70	1690-1840
50	1600-1700
30	1490-1540

2. Andererseits würden die durch Expertise erhärteten Kosten für eine Liquidation der Mirage-Beschaffung rund 850 Millionen Franken ausmachen.

3. Es darf als sicher angenommen werden, dass die Eidgenössischen Räte im Jahre 1961 der Anschaffung von 100 Kampfflugzeugen nicht zugestimmt hätten, wenn die Botschaft 1961 die Gesamtkosten der Beschaffung bekanntgegeben hätte.

Sodann steht fest, dass der Abbruch der Mirage-Beschaffung einen Verlust von rund 850 Millionen Franken bedeutet, der nur zu verantworten ist, wenn aus wirtschaftlichen und militärpolitischen Überlegungen keine bessere Lösung gefunden werden kann.

¹⁾ Gemäss Schlussbericht AGF (Oktober 1959).

²⁾ Für die Luftraumverteidigung (Flieger und Fliegerabwehr) und die Koordination des militärischen mit dem zivilen Luftverkehr.

Auf die Stückkosten bezogen, würde die Beschaffung von 100 Flugzeugen zu den tiefsten Kosten pro Einheit führen. Ausschliesslich wirtschaftliche Massstäbe werden jedoch dem komplexen und vor allem staatspolitisch bedeutsamen Tatbestand nicht gerecht.

Die für die Beschaffung von 100 Flugzeugen erforderlichen Mittel, die zu den bereits gebundenen rund 850 Millionen Franken zusätzlich aufgebracht werden müssten, würden den Rahmen unserer finanziellen Möglichkeiten sprengen. Selbst bei Bewilligung der im langfristigen Rustungsplan vorgesehenen militärischen Ausgaben von rund 1,6 Milliarden Franken jährlich könnte der Aufwand für die Beschaffung von 100, ja sogar 70 Flugzeugen nicht gedeckt werden, es sei denn auf Kosten anderer Waffengattungen.

Militärische Überlegungen führen dazu, die Anschaffung von Aufklärungsflugzeugen und einer beschränkten Zahl von Kampfflugzeugen mit Hochleistungseigenschaften als für die Landesverteidigung zweckmässig zu beurteilen.

4. In sorgfältiger Abwägung aller Tatbestandselemente kam die Arbeitsgemeinschaft zum Schluss, dass die Anschaffung einer Aufklärungsstaffel Mirage III RS und von zwei Staffeln Kampfflugzeugen Mirage III S das Maximum darstellt, das verantwortet werden kann. Dabei wurde besonders berücksichtigt, dass im Falle der Liquidation rund 850 Millionen Franken ohne jeden militärischen Gegenwert verloren gingen.

4. Kapitel

Die militärische Problematik

I. Zum gegenwärtigen Stand der Mirage-Entwicklung und -Beschaffung

1. Ein Vergleich zwischen den Botschaften 1961 und 1964

a. Am 21. Juni 1961 erteilten die Eidgenössischen Räte dem Bundesrat den Auftrag, 100 Kampfflugzeuge Mirage III S, basierend auf dem Typ III C, anzuschaffen. Nur «einige geringe konstruktive Änderungen» seien nötig (Botschaft 1961, S.811).

b. Die folgende Gegenüberstellung zeigt, wie sehr in der Folge Änderungswünsche zu einer Vermischung von Beschaffung und Entwicklung führten:

1. Serienreife

1961

«Der Mirage III S ist eines der schnellsten Hochleistungsflugzeuge, die gegenwärtig in Serie gebaut werden.»
Botschaft S.810

1964

«Die Ergebnisse detaillierter Konstruktionsstudien und der Erprobung müssen zum Teil noch abgewartet werden.» Botschaft S.915

1961

«Das Flugzeug Mirage ist ein nach dem neuesten Stand der Technik konzipiertes und *erprobtes* Fluggerät ...»
E S.125

1964

«Dank dem termingerechten Ablauf der erwähnten Teilprogramme war es möglich, dass bereits *am 8. Januar 1964 ... der Erstflug eines vollständig ausgerüsteten Flugzeuges Mirage III S erfolgen konnte...* Damit ist nun der Weg für die Flugerprobung des Waffensystems Mirage III S freigelegt.» Botschaft S.913

«Die Flugerprobung des Waffensystems, die sich in einem ursprünglich nicht vorgesehenen Umfange in Frankreich und insbesondere in den Vereinigten Staaten abwickelt, beansprucht beträchtliche Beträge.» Botschaft S.919

«Unsicher sind namentlich die heute eingesetzten Kosten für die gesamte Flugerprobung. Der Umfang der Erprobung hängt wesentlich vom Erfolg der Versuche ab.» Botschaft S.921

2. Zelle

«Die Zelle ist ... *ausserordentlich fest*, so dass sie *allen Anforderungen* im Einsatz *entspricht.*» E S.125

«Es wurden deshalb als erster Schritt auf dieses Ziel hin *Verstärkungen der Flugzeugzelle* vorgesehen ...»
Botschaft S. 908

«Durch die für unsere Bedürfnisse *notwendigen Verstärkungen* der Zelle ... ergab sich eine geänderte Gewichtsverteilung.» Botschaft S. 915

«Unser Mehrzweckflugzeug Mirage III S ist heute dem vielseitigeren, dafür aufwendigeren, französischen Jagdbomber Mirage III E zellenseitig näher verwandt als dem ausschliesslichen Jäger Mirage III C.» Botschaft S.915

1961

3. Triebwerk

«Das Triebwerk ist einfach und robust, es ist *in allen Teilen fertig entwickelt* und steht in Serieproduktion.» E S. 125

«Das Triebwerk ATAR 9 C des Mirage III S ... ist das Resultat einer 15jährigen Entwicklung ... zeichnet sich durch Einfachheit in der Konstruktion aus. Dieser Umstand *erleichtert den Nachbau* und später die *Unterhaltsarbeiten* in der Schweiz bedeutend.» Botschaft S.811f.

1964

«*Eine der bedeutungsvolleren Änderungen betrifft das Triebwerk*, das mit einer eigenen Anlass-Gasturbine versehen wurde.» Botschaft S.916

«Noch mehr als bei der Flugzeugzelle überraschte beim Triebwerk die unerwartet hohe Zahl der aus der ausländischen Betriebserfahrung anfallenden Änderungen. Diese *wirken sich auf eine Lizenzfabrikation* terminlich und finanziell *erheblich stärker aus* als bei einer Produktion im Stammhaus.» Botschaft S.916

4. Lizenzfabrikation

«Hierauf werden uns sofort die Lizenzunterlagen für Zelle und Triebwerk ausgeliefert. *Wir haben uns an Ort und Stelle überzeugt, dass diese Dokumente unseren Bedürfnissen entsprechend vorliegen.*» Botschaft S.81g

«*Die Lizenzfabrikation ist einfach*, vor allem in ihrer Vorbereitung. *Der Verkehr mit den Herstellerwerken ist bezüglich Sprache und Distanzen ausnehmend günstig.*» E S. 125

«Die Mirage-Beschaffungsbotschaft stützte sich im wesentlichen auf die Beurteilung der hiefür in den Jahren 1959 und 1960 gesammelten Unterlagen. *Diese waren nicht in jeder Beziehung vollständig.*» Botschaft S.909

«Infolge der Tatsache, dass wir für Zelle und Triebwerk des Mirage III die ersten Lizenznehmer waren, *zeigen sich bei der Erstellung der Lizenzunterlagen, der Bearbeitung des Änderungswesens und der Administration der betreffenden Firmen Schwierigkeiten.*» Botschaft S.917

«*Die geographischen Distanzen sowie die Unterschiedlichkeit der technischen Normen wirken sich störender aus als ursprünglich in Rechnung gestellt wurde.*» Botschaft S.917

«Wenn in der damaligen Botschaft auf die bereits in zweckdienlicher Ausführung vorhandenen Lizenzdokumente hingewiesen wurde, so waren es die damals allein verfügbaren Unterlagen für das Flugzeug Mirage III C. *Für den Mirage III S sind diese*

1961

«Die Raumansprüche an die bestehenden Flugzeugstollen sind sehr günstig und der Einsatz ab unsern Gebirgsflugplätzen ist gewährleistet.»
E S. 126

«Verzicht auf $\frac{1}{3}$ des Ersatzmaterials, um dadurch eine «Ersparnis» von ca. 70 Millionen Franken zu erzielen» (vgl. Beilage zum 8. Zusatzbericht des EMD vom 19.12.1960, S.6).

«Anstelle von Erdkampfwaffen werden diese Aufklärer Geräte für Bildaufklärung bei Tag und Nacht mitführen.»
Botschaft, S. 806f.

1964

in einem Ausmasse, das beträchtlich unterschätzt worden war, nicht mehr gültig. Sie müssen unter Berücksichtigung der Änderungen neu erstellt werden. Dieser Prozess ist noch nicht ganz abgeschlossen.» Botschaft S.915

5. Kavernentauglichkeit

«Der Mirage, der ebensowenig wie die andern seinerzeit geprüften Flugzeugtypen für diese Art der Unterbringung (scil. in Kavernen) vorgesehen war, musste in verschiedener Hinsicht der Unterbringung in unseren Kavernen angepasst werden.» Botschaft S. 908

«Mit der Wahl der Elektronik und der Lenkwaffen waren die Betriebsbedingungen beim Alarmstart ... derart erschwert worden, dass auf den eingebauten Triebwerk-Starter nicht mehr verzichtet werden konnte.» Botschaft S. 916

6. Ersatzmaterial

«Der Betrag von 144 Millionen Franken dient im wesentlichen zur Deckung von Mehrkosten ... der Ersatzteile.» Botschaft S. 919

7. Aufklärerversion

«Ursprünglich war vorgesehen, für Aufklärungszwecke das gleiche Flugzeug zu verwenden, wie für die Kampfaufgaben. Die besondere Photoausrüstung sollte je nach Aufgabe in 1-2 Behältern unter Rumpf oder Flügel mitgeführt werden. ... Nach der Genehmigung der Beschaffungsbotschaft durch die eidgenössischen

1961

1964

Rate erwiesen Detailstudien die Unzweckmässigkeit dieser Lösung ... Die neue Flugzeugvariante erforderte ebenfalls eine besondere Anpassung des Navigationssystems.» Botschaft S.916f.

8. Ablieferung

«Bei einer Beschlussfassung der Räte in der Junisession 1961 wird also gegen Ende 1964 das erste Flugzeug aus der Lizenzfabrikation fertiggestellt sein ... Nach diesem Plan wird das letzte Flugzeug im Herbst 1967 ausgeliefert werden.» Botschaft S.816

«Die in der Schweiz hergestellten 94 Mirage III S/RS werden zwischen Herbst 1965 und Herbst 1968 zur Auslieferung an die Truppe gelangen, vorausgesetzt, dass die Erprobung des Waffensystems und die Lieferungen aus dem Ausland planmässig erfolgen und die Lizenzfabrikation in der Schweiz ungestört auf die vorgesehene Kadenz anlaufen kann.» Botschaft S. 928

E = Geheime Ergänzungen zur Botschaft 1961

2. Der Stand der Entwicklung und Beschaffung

a) Allgemeines

Die Arbeitsgemeinschaft kam nach Prüfung zahlreicher geheimer Dokumente und auf Grund der Einvernahmen der für die Beschaffung Verantwortlichen, vor allem der technischen Direktion der KTA, des Projektleiters Mirage und weiterer Fachleute zum Schluss, dass ein Abbruch der Mirage-Entwicklung und -Beschaffung aus technischen Gründen nicht gerechtfertigt wäre.

b) Aufgaben und technische Risiken der Flugversuche in den USA

Der Mirage III S wurde flugtechnisch in Frankreich erprobt. Die gegenwärtigen Versuche in den USA dienen vor allem dazu, die garantierten Leistungsgrenzen der Elektronik zu erreichen und Schiessversuche mit Lenkwaffen durchzuführen. Die KTA betrachtet die Gefahr eines Misserfolges als äusserst gering.

Das grösste Risiko liegt in der schmalen Erprobungsbasis, steht doch für die Versuche in den USA vorläufig nur ein einziger vollausgerüsteter Mirage III S – der 02 – zur Verfügung. Sollte dieses Flugzeug bei der Erprobung erheblich beschädigt werden oder gar verlorengehen, so ergäbe sich eine Verzögerung in der

Abwicklung des Versuchsprogramms in der Grössenordnung eines halben Jahres. Es müsste dann in erster Linie auf den Mirage III S 03 gegriffen werden, der gegenwärtig im Flugzeugwerk Emmen zusammengesetzt wird.

c) Die Fabrikation

Die Feststellungen über den technischen Stand des Mirage gelten sinngemäss auch für die industrielle Seite. Über den gegenwärtigen Stand der Fabrikation, besonders der Lizenzfabrikation, wurde die Arbeitsgemeinschaft durch den Vorsteher des Militärdepartements und die für die Beschaffung verantwortlichen Instanzen der KTA einlässlich orientiert.

d) Der Zeitbedarf

Gemäss Botschaft 1964 (S. 923) sollen die in der Schweiz herzustellenden Mirage III S/RS «zwischen Herbst 1965 und Herbst 1968 zur Ablieferung an die Truppe gelangen, vorausgesetzt, dass die Erprobung des Waffensystems und die Lieferungen aus dem Ausland planmässig erfolgen und die Lizenzfabrikation in der Schweiz ungestört auf die vorgesehene Kadenz anlaufen kann». Auf Grund der heutigen Gegebenheiten rechnet die KTA für eine Serie von 100 Flugzeugen mit einer Hinausschiebung des Endtermins um ein bis zwei Jahre, also auf den Herbst 1969 oder 1970. Die ungünstigere Variante wird seitens der KTA als pessimistische Schätzung bezeichnet.

e) Geheimhaltung

Der Bekanntgabe technischer und wirtschaftlicher Einzelheiten stehen vertragliche Geheimhaltungsverpflichtungen gegenüber den Lieferfirmen im Wege.

II. Die Konzeption unserer Luftverteidigung

1. Die Botschaft 1961

In der Botschaft 1961 erklärte der Bundesrat auf S. 798 – in Bestätigung seiner Aussage gemäss Botschaft vom 30. Juni 1960 über die Organisation des Heeres –, die Flugwaffe habe weiterhin «in erster Linie die Erdtruppen zu unterstützen. Diese allgemeine Aufgabe kann durch Einsatz gegen Erdziele, durch den Schutz unserer Truppen vor gegnerischen Fliegerangriffen oder durch Aufklärung erfolgen.» Zu den einzelnen Einsatzarten führte er unter anderem aus (S. 798 ff.):

Einsatz gegen Erdziele

a. «Der Hauptzweck des Einsatzes gegen Erdziele wird vor allem darin bestehen, zu verhindern, dass der Gegner eine Übermacht an Erdkampfmitteln ins Gefecht zu bringen vermag. Die Flugwaffe erlaubt im besonderen, bedrohliche Ereignisse und Entwicklungen unverzüglich zu überblicken und, als beweglichstes

und schnellstes Kampfmittel, durch ein rasches Eingreifen einen geordneten, schnellen und stosskräftigen Ablauf feindlicher Operationen zu durchkreuzen. Die Flugwaffe zerstört hierzu die Vormarsch- und Anmarschwege an empfindlichen Stellen und bekämpft den Zustrom von Truppen aus der Tiefe. Eine weitere Aufgabe, die bei uns in der Regel nur von der Flugwaffe erfüllt werden kann, ist die Vernichtung oder mindestens Schwächung der gegnerischen Artillerie und anderer weitreichender Erdwaffen. Besonders die Bekämpfung von grossen Truppenbewegungen wird normalerweise den Einsatz zahlreicher Fliegerverbände erforderlich machen, wenn sich eine bestimmende Wirkung auf den allgemeinen Schlachtverlauf einstellen soll.»

b. «Der Einsatz von Erdkampfflugzeugen unmittelbar vor unseren Truppen ... wird dagegen die Ausnahme bilden. Er ist nur dann berechtigt, wenn wichtige Ziele mit den Feuermitteln der Erdtruppen nicht wirkungsvoll bekämpft werden können. Zur Schwierigkeit, den auf dem Gefechtsfeld zerstreuten, getarnten und eventuell eingegrabenen Gegner bei derartigen Aufträgen aus der Luft zu erkennen, gesollt sich die Unsicherheit, Freund und Feind am Boden zu unterscheiden.»

c. «Die Verwendung unserer Flugwaffe zur Bekämpfung von Fernerdszielen – insbesondere weitreichender Nuklearwaffenträger und Radaranlagen – wird nach Massgabe der Dringlichkeit und der dannzumaligen Einsatzerfahrungen erfolgen. Ein Teil unserer Flugzeuge muss technisch imstande sein, solche Aufgaben nötigenfalls zu lösen. Es sind Kriegslagen denkbar, in denen der Bekämpfung von Fernzielen die grösste Wichtigkeit zukommt.»

Bedeutsam in dieser Darstellung war die Priorität, die dem Einsatz der Flugwaffe zugunsten der Erdtruppe – im Einklang mit den geltenden Vorschriften des Reglementes «Truppenführung» (vor allem Ziff. 148) – gegeben wurde. Die Bekämpfung von Fernerdszielen wurde zwar erwähnt, trat aber als eine der verschiedenen Möglichkeiten von Einsätzen «nach Massgabe der Dringlichkeit und der dannzumaligen Einsatzerfahrungen» richtigerweise gegenüber der Bekämpfung frontnäherer Ziele in den Hintergrund.

Die Aufklärung

An zweiter Stelle nannte die Botschaft 1961 den Einsatz der Flugzeuge als wertvollstes Aufklärungsinstrument der Armeeführung. Zwingend wurde nachgewiesen, dass die Führung der Armee infolge der neuzeitlichen Kampfhandlungen, die beweglich und über weite Räume verteilt geführt werden, der Luftaufklärung bedürfe, um in kürzester Zeit den Überblick über das Kampfgeschehen zu erhalten und zu bewahren. Zu diesem Zweck müssten die Aufklärungsflugzeuge technisch so ausgerüstet sein, dass sie möglichst bei jeder Wetterlage und auch nachts verwendet werden können.

Der Raumschutz

Als weitere Einsatzart wurde der Raumschutz zugunsten eigener Erdtruppen oder eigener Jagdbomberoperationen umschrieben.

Die Jagd

Als letzte Einsatzart – «je nach den Angriffsmitteln und -verfahren des Gegners sowie dem Zustand und der Beanspruchung unserer Flugwaffe . . . durch Aufgaben dringlicherer Art» (S.800) – kam der Jagdeinsatz für die allgemeine Luftverteidigung zur Darstellung. Bezeichnend für die sachkundige Bewertung der Schwierigkeiten dieses Einsatzes in unserm kleinen Territorium ist der Satz (S.800): «Verhältnismässig einfache Abwehraufgaben, wie die Bekämpfung von Flugzeugen, die sich frühzeitig mit weitreichenden Radaranlagen erfassen und als feindliche Flugzeuge identifizieren lassen, werden allerdings mit modern ausgerüsteten und bewaffneten Jägern auch unter den zukünftigen Verhältnissen noch lösbar sein.»

Offen wurde die zurzeit fehlende Abwehrmöglichkeit gegen Boden-Boden-Lenkaffen und gegen weitreichende Luft-Boden-Lenkaffen zugegeben.

Der Neutralitätsschutz

Abschliessend nannte die Botschaft 1961 den Einsatz der Flugwaffe im Zustand der bewaffneten Neutralität, «um fremde Flugzeuge zu stellen, zu identifizieren und ihre Internierung zu erzwingen» (S.800).

Schlussfolgerungen

In den Schlussfolgerungen (S.823) führte der Bundesrat aus:

«Nur mit einem Hochleistungsflugzeug sind wir imstande, das sich abzeichnende Ungenügen unseres Neutralitätsschutzes in der Luft und unserer Luftaufklärung zu beheben sowie den Schutz der älteren Erdkampfflugzeuge sicherzustellen. Gleichzeitig erhalten wir damit eine wesentliche Verstärkung des Raumschutzes über eigenen Erdoperationen sowie ein Kampfmittel, das für besonders anspruchsvolle Aufgaben der Erdzielbekämpfung die nötigen Eigenschaften aufweist. Diese verschiedenen Aufgaben können nur mit einem Flugzeug, dem die entsprechende Mehrzweckung innewohnt, gelöst werden.»

2. Die Botschaft 1964

Über die Aufgaben der Flugwaffe im Rahmen unserer Landesverteidigung enthält die Botschaft 1964 auf S.906 folgende zusammenfassende Darstellung:

- «– Bekämpfung wichtiger Erdziele in der Tiefe des feindlichen Kampfraumes; hierfür sind die Mirage III S in Folge ihrer hohen Fluggeschwindigkeit, der Navigationsmittel und der weitreichenden Waffen besonders geeignet. Der Einsatz von Flugzeugen älteren Typs bleibt auf einfacher zu bekämpfende Ziele im nähern Frontbereich beschränkt.
- Zeitlich und räumlich auf die Erdoperationen abgestimmter Raumschutz, um unsern Erdtruppen auch bei Tag ein Maximum an Beweglichkeit zu ermög-

lichen; hiefür sind angesichts der Leistungsfähigkeit der zu erwartenden feindlichen Kampfmittel in erster Linie die Mirage III S geeignet.

- Aufklärung in die Tiefe des gegnerischen Kampfraumes; hiefür sind in Zukunft nur noch besonders ausgerüstete Flugzeuge mit der Leistungsfähigkeit des Mirage III RS geeignet. Für Aufklärungsaufgaben im nähern Frontbereich können nach wie vor die Aufklärer des ältern Typs verwendet werden.

Für die Direktunterstützung der Erdtruppen im Frontbereich sind auch alle Flugzeuge älterer Provenienz gut geeignet. Die Hochleistungsflugzeuge sind mit den andern Aufgaben voll ausgelastet, schaffen aber durch die Gewährung des Raumschutzes die Voraussetzung für die Direktunterstützung der Erdtruppen.»

Die Mirage-Flugzeuge werden für die Erfüllung dieser Aufgaben als Hauptwaffe bezeichnet. Erforderlich sei die «Mehrzweckverwendung im Sinne einer kurzfristig möglichen Umrüstung», weil die kleine Zahl Hochleistungsflugzeuge eine Unterteilung nach Aufgaben mit entsprechender permanenter Sonderausrüstung und Spezialisierung der Piloten – mit Ausnahme der Aufklärer – nicht zulasse.

In der näheren Umschreibung dieser Aufgaben wurde im allgemeinen die Darstellung von 1961 wiederholt, wenn auch Nuancen erkennbar sind, die sich auf S.904 in einer optimistischeren Beurteilung des Jagdeinsatzes, auf S.905 in einer stärkeren Betonung der in der Tiefe des feindlichen Kampfraumes erfolgenden Bekämpfung wichtiger Erdziele äussern.

3. Der Vergleich beider Botschaften

Hauptunterschied zur Botschaft 1961 ist die reduzierte Polyvalenz. Während die Botschaft 1961 dem Kampfflugzeug Mirage III S die Erfüllung aller Einsätze zuwies, tritt in der Botschaft 1964 das Aufklärungsflugzeug Mirage III RS neben das Kampfflugzeug Mirage III S. Anstelle von 100 vom Parlament bewilligten polyvalenten Kampfflugzeugen Mirage III S wurden 18 Aufklärungsflugzeuge Mirage III RS, 2 Doppelsitzer Mirage III BS (für die Schulung von Piloten), 1 Mirage III C (Jäger der französischen Version zur Erprobung von Komponenten des Waffensystems) und 79 Kampfflugzeuge Mirage III S in Auftrag gegeben. Daraus folgt, dass der in Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1961 enthaltene Auftrag an den Bundesrat zur Beschaffung von 100 polyvalenten Kampfflugzeugen vom Typ Mirage III S nicht erfüllt wurde. Der Versuch zu einer Begründung für dieses Abweichen vom Auftrag findet sich auf Seite 916 der Botschaft 1964:

«Ursprünglich war vorgesehen, für Aufklärungszwecke das gleiche Flugzeug zu verwenden wie für die Kampfaufgaben . . . Nach der Genehmigung der Beschaffungsbotschaft durch die eidgenössischen Räte erwiesen Detailstudien die Unzweckmässigkeit dieser Lösung.»

Es versteht sich von selbst, dass der Verstoss gegen den Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961 mit solchen Worten nicht entschuldigt werden kann.

4. Die Folgen der reduzierten Polyvalenz

a) Allgemeines und Erdeinsatz

Die Beschaffung zweier verschiedener Typen von Hochleistungsflugzeugen deckt sich nicht mit der in beiden Botschaften mehrfach erwähnten Forderung nach echter Polyvalenz. Durch diese Tatsache werden bestimmte Überlegungen fragwürdig, die bei der Liquidation des P-16 und dem Antrag auf Beschaffung des Mirage III S bedauerlicherweise entscheidende Bedeutung hatten. Damals war die Landesverteidigungskommission der Auffassung, «die Politik des armen Mannes» zwingt uns dazu, inskünftig nicht mehr verschiedene Typen von Flugzeugen, also Erdkampfflugzeuge einerseits und Hochleistungsflugzeuge andererseits zu beschaffen. Die Idee erwies sich in der Praxis mindestens bezüglich Aufklärung als nicht durchführbar.

Gemäss Prof. Ackoret, ETH Zürich, (Prot. II/A/4, S. 41) ist der Mirage für den eigentlichen Luftkampf das richtige Flugzeug, während für den Erdeinsatz der P-16 vorzuziehen wäre. Nach seiner Auffassung ist die Polyvalenz ein Wunschtraum. Jedes technische Gerät diene einem bestimmten Zweck und nicht ohne weiteres auch ganz verschiedenen. Wörtlich erklärte er: «Die Entwicklung geht eindeutig in Richtung einer Spezialisierung der Flugzeugtypen und nicht der Polyvalenz» (Prot. II/A/4, S. 41).

In einer hervorragenden Studie über die «Möglichkeiten und Grenzen der indirekten Unterstützung durch unsere Flugwaffe unter Berücksichtigung der Fernzielbekämpfung» (ausgezeichnet im Preisausschreiben 1963 der Schweizerischen Offiziersgesellschaft) stellte Hptm. Isler fest:

«Die Grenzen des indirekten Einsatzes sind nicht nur durch die Reichweite der Flugzeuge, sondern meistens durch das starke Absinken des militärischen Wirkungsgrades mit der Distanz gegeben, indem:

- an der ‚Reichweitenschwelle‘ die Kampfuladung sinkt, resp. der Aufwand steigt,
- der Aufklärungsaufwand mit der Distanz im Quadrat steigt,
- das Auffinden des Zieles erschwert wird,
- das Einsatzrisiko weit mehr als linear mit der Einsatzdistanz steigt.

Die Fernziele werden in der Regel jenseits der durch diesen Wirkungsgrad gegebenen Grenze liegen. Wohl ist es möglich, solche fernliegenden Objekte von hohem militärischem Wert zu bekämpfen (in Ausnahmefällen kann es sich auch aufdrängen). Im Kriegsfall jedoch wird es an frontnäheren, militärisch gleichwertigen Zielen nicht mangeln, und diesen muss der Vorzug gegeben werden.»

Die Arbeitsgemeinschaft konnte sich dieser Auffassung nicht verschliessen, nachdem feststeht, dass

- während der Beschaffung des polyvalenten Kampfflugzeuges Mirage III S – ohne Ermächtigung durch die Bundesversammlung – eine Staffel Aufklärungsflyzeuge dem Mehrzweckeeinsatz entzogen wurde;
- die technische Entwicklung die Polyvalenz als fragwürdig erscheinen lässt;

- die Verwendbarkeit der gleichen Flugzeuge für mehrere Zwecke aus zeitlichen Gründen (Umrüsten) zu Schwierigkeiten führt;
- die Ausbildung der Milizpiloten für alle Einsatzarten wesentlich erschwert wird, weshalb im Ausland – selbst für Berufspiloten – eine Spezialisierung vorgezogen wird;
- die typischen Gegebenheiten unserer Landesverteidigung vor allem zwei Einsatzarten erfordern: die Aufklärung und den Erdeinsatz;
- der Angriff auf Erdziele – auch in einer erweiterten Kampfzone – typische Erdkampfflugzeuge verlangt, die von den Piloten knapp über dem Boden, ausserhalb des feindlichen Radarschirmes, geflogen werden und deren Zuladung eine grosse Wirkung am Einsatzort verspricht;
- die Hochleistungsflugzeuge im Erdeinsatz ihrer besonderen Stärke (Überschallgeschwindigkeit) beraubt werden, weil sie aerodynamisch nicht speziell für solche Einsätze konzipiert sind;
- der Einsatz auf Fernerziele («Interdiction») als fragwürdig bewertet werden muss.

b) Der Neutralitätsschutz

In der Phase der Polizeimassnahmen handelt es sich darum, fremde Flugzeuge zu identifizieren, zu warnen und zur Landung zu zwingen. Voraussetzungen dafür sind Sichtflugverhältnisse im Bereiche des fremden Flugzeuges sowie dessen Verweilen in unserem Luftraum mindestens während einiger Minuten. In Übereinstimmung mit einer Studie der Abteilung für Flugwesen und Fliegerabwehr erscheinen der Arbeitsgemeinschaft Polizeiaktionen dieser Art problematisch, weil das Luftgefecht auf Distanzen und unter Verhältnissen geführt werden muss, bei denen sich die beiden gegnerischen Flugzeuge meist nicht sehen oder nicht mit Sicherheit identifizieren können.

In diesem Zusammenhang müssen auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zur Wahrung ihrer Neutralität überprüft werden. Die II. Haager Friedenskonferenz von 1907 hat die Verpflichtung der neutralen Staaten, Verletzungen des neutralen Gebietes zu verhindern, eingeschränkt, indem solchen Staaten nur noch zugemutet wird, «im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel» zu handeln. Als Voraussetzung gilt, dass sich der neutrale Staat die zumutbaren Mittel verschafft hat. Professor R.L. Bindschedler schreibt in seiner Abhandlung «Die Schweiz und die Ferngeschosse – völkerrechtliche und aussenpolitische Probleme» (Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 1958, Heft 6):

«Der Neutrale hat Einflüge in sein Hoheitsgebiet mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln und daher auch mit Gewalt abzuwehren. Sofern er aber diese Mittel angewendet hat, wenn auch ohne Erfolg, kann er nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz „*ultra posse nemo tenetur*“ völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Der Einsatz der Abwehrmittel wird sich nach den Umständen des einzelnen Falles und nach der Schwere der Verletzung zu richten haben.

So mag bei unbedeutenden Verletzungen vielleicht ein diplomatischer Protest und ein Begehren auf Schadenersatz genügen. Als Minimum gilt, dass die Neutralitätsverletzung nicht geduldet, nicht widerspruchslos hingenommen werden darf.

...

Ferner ergibt sich . . . , dass die Verteidigung der Neutralität nicht so weit gehen kann, dass sie zur Aufopferung der eigenen Mittel (z. B. der eigenen Luftwaffe) führt, mit der Folge, dass der Neutralc gegenüber einem Angriff auf ihn selbst wehrlos würde.»

Beizufügen ist, dass es keine Rechtspflicht gibt, die etwas sachlich Unmögliches verlangt. (Vgl. in grundsätzlicher Hinsicht auch D. Schindler, Neutralität und neue Entwicklungen der Kriegstechnik, in der Festschrift «Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter», Zürich 1961, sowie R. Probst, Rechtliche Probleme des Raumflugs unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für den dauernd neutralen Staat, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 19, 1958.)

Die Arbeitsgemeinschaft kommt aus diesen Überlegungen zum Schluss, dass zur Erfüllung des Neutralitätsschutzes nur der Einsatz einer beschränkten Zahl von Hochleistungsflugzeugen verantwortet werden kann.

c) Die Aufklärung

Die Arbeitsgemeinschaft anerkenn einstimmig die Bedeutung dieser Einsatzart für die Armeeleitung.

d) Die Interzeption und der Raumschutz

Die Interzeption (geführte Jagd) ist theoretisch im ganzen Luftraum über unserem Gebiet denkbar, doch ergeben sich Beschränkungen durch die geringe Zahl von Flugzeugen und die Abhängigkeit von der Einsatzführung. Die Jagd verlangt eine erfolgreiche Kombination der Komponenten Frühwarnradar, Einsatzführung, Interzeptionsflug und Luft-Luft-Lenkwaaffe. Angreifer im Radschatten können in der Regel mit geführter Jagd nicht bekämpft werden.

Wenn aus technischen Gründen die geführte Jagd örtlich, zeitweise oder dauernd nicht mehr in Frage kommt, so besteht noch die Möglichkeit, einen von Auge überblickbaren Raum durch patrouillierende Flugzeuge zu schützen (Raumschutz oder nicht geführte Jagd). Nach Ansicht von Fachleuten ist ein derartiger Raumschutz praktisch begrenzt auf Sichtflugbedingungen, bodennahe und mittlere Flughöhen, Flugzeuge mit Unterschallgeschwindigkeit und eine kurze Einsatzdauer.

Die Arbeitsgemeinschaft anerkennt durchaus, dass es unter militärischen Gesichtspunkten an sich wünschbar wäre, möglichst viele Flugzeuge auch für Jagd- und Raumschutzaufgaben zur Verfügung zu haben.

e) Schlussfolgerungen

Die im Kapitel «Die finanzielle Situation» geschilderten Bedenken und der daraus folgende Zwang, auf Wünschbares zugunsten des Unerlässlichen ganz oder teilweise zu verzichten, führten zum Schluss, dass nur drei Staffeln Hochleistungsflugzeuge, im ganzen somit 54 Flugzeuge, wovon 18 Aufklärer, beschafft werden sollen.

Der Einsatz gegen frontnahe Ziele verlangt auch in Zukunft typische Erdkampfflugzeuge. Hochleistungsflugzeuge können bei dieser Einsatzform ihre wertvollsten Eigenschaften nur beschränkt zur Geltung bringen. Der als fragwürdig geschilderte Einsatz gegen Fernerziele kann nur in Ausnahmefällen durchgeführt werden.

Der Einsatz für den Neutralitätsschutz ist mit angemessenen Mitteln ebenfalls gewährleistet.

Der für die Armeeleitung besonders bedeutsame Aufklärungseinsatz kann ohne Abstriche am ursprünglichen Programm geflogen werden.

Jagd- und Raumschutz erfahren die grösste Beschränkung, sind aber immerhin zu Beginn eines Krieges möglich.

5. Die Integration von Flugwaffe und Fliegerabwehr

Die Arbeitsgemeinschaft ist überzeugt, dass die im Interesse der bestmöglichen Luftraumverteidigung seit langem geforderte und der geltenden Kommandoordnung zugrunde liegende Integration dieser beiden Waffengattungen in der Praxis zu wünschen übrig lässt.

Die Bedeutung der Fliegerabwehr für unsere Armee verlangt deren sofortigen Ausbau. Wenn in der Botschaft 1964 von der Notwendigkeit zu Kürzungen und Aufschiebungen im Bereich von Flugwaffe und Fliegerabwehr die Rede ist, so wird diese Meinung mit Bezug auf die Fliegerabwehr nicht geteilt. Die Arbeitsgemeinschaft erachtet die Modernisierung der noch mit veraltetem Material ausgerüsteten Schweren Flabregimenter und die Zuteilung von geeigneten Fliegerabwehrmitteln an die Mechanisierten Divisionen als dringend.

5. Kapitel

Die Organisation der Rüstungsbeschaffung

I. Feststellungen im Zusammenhang mit der Mirage-Beschaffung¹⁾

1. Allgemeines

Als es 1958 galt, die Vorarbeiten für die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges an die Hand zu nehmen, war noch die Verfügung des Eidgenössischen Militärdepartements betreffend die Entwicklung und Beschaffung von Kriegs-

¹⁾ Als Erleichterung für den Leser finden sich in diesem Abschnitt Hinweise auf bestimmte Tatbestände, die unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit bereits im 2. Kapitel (S. 283 ff.) gewürdigt wurden.

material vom 10. März 1954 in Kraft, die inzwischen durch eine entsprechende Verfügung vom 12. November 1963 ersetzt worden ist. Gemäss Artikel 1 der Verfügung von 1954 war es Aufgabe des Generalstabschefs, die Anträge für die Entwicklung neuer Waffen und Geräte zu prüfen. Für die Abklärung der taktischen Notwendigkeiten standen ihm die Dienstabteilungen des Militärdepartements zur Verfügung. Die technische Ausführbarkeit liess er durch die KTA abklären.

Erwies die Vorprüfung, dass die Entwicklung einer Waffe oder eines Gerätes taktisch notwendig und technisch möglich war, so erliess der Generalstabschef ein Pflichtenheft, das die vom taktischen Standpunkt aus an die neue Waffe oder das neue Gerät zu stellenden Anforderungen enthielt. Gestützt auf das vom Generalstabschef erlassene taktische Pflichtenheft, verfasste die KTA das technische Pflichtenheft. Im Falle der Mirage-Beschaffung wurde am 10. August 1958 eine Arbeitsgruppe für militärische Flugzeugbeschaffung (AGF) ernannt, die in den Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 Aufgaben übertragen erhielt, die nach der eingangs erwähnten Verfügung 1954 an sich von der KTA auszuführen gewesen wären (vgl. 2. Kapitel, S. 285). Nach Artikel 7 der Weisungen hatte die KTA – unter Beizug der Direktion der Militärflugzeugplätze – zuhanden der AGF die Frage der Termine, die Möglichkeit der Lizenzfabrikation und die Beschaffungskosten für Kauf und Fabrikation abzuklären.

Die Abweichung von der nach der damals geltenden Kompetenzordnung üblichen Art der Prüfung von Entwicklungsfragen für neue Waffen führte vor der Reorganisation der KTA zu dauernden Spannungen zwischen der AGF und der KTA. Das Fehlen einer industriellen Stelle, die in der Lage gewesen wäre, die Kostenermittlung sachgerecht zu besorgen, wirkte sich besonders nachteilig aus.

Nach Beginn der Beschaffung, die im Sinne von Artikel 9 der erwähnten Verfügung vom 10. März 1954 weitgehend in die Kompetenz der KTA fiel, musste die AGF im Zusammenhang mit der Wahl der Taran-Elektronik immer noch tätig sein, was für die im ganzen Geschäft wahrnehmbare Vermischung von Entwicklung und Beschaffung bezeichnend ist. Während der Beschaffungsphase begünstigte das Fehlen einer unabhängigen Stelle für die industrielle Kostenüberwachung das unbemerkte Anwachsen der Kostenüberschreitungen.

2. Die Überlastung der Generalstabsabteilung

Der Generalstabschef ist für die operative Kriegsvorbereitung und die gesamte materielle Kriegsbereitschaft verantwortlich. Dieser Aufgabenbereich ist mit der technischen Entwicklung enorm gewachsen. Die Arbeitsüberlastung, die sich aus der Truppenordnung 1961 und der damit zusammenhängenden Revision der Militärorganisation für die Generalstabsabteilung und vor allem für deren Chef ergab, musste sich bei der zu geringen Dotation an personellen und anderen Mitteln nachteilig für die Mirage-Beschaffungsvorlage auswirken. Die rapide technische Entwicklung, der wir in allen Gebieten des öffentlichen und privaten Lebens beiwohnen, hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Armee. Die Beschaffung modernster Waffensysteme auf dem Gebiete der Flugwaffe und Flieger-

abwehr und anderer moderner Waffen und Geräte verlangt in der Rüstungsbeschaffung Reorganisationsmassnahmen. Neueste Forschungsmethoden sowie die besten und zweckmässigsten Hilfsmittel müssen eingesetzt werden, um die Strukturprobleme zu lösen.

3. Die Überführung des Beschaffungsauftrages in einen Entwicklungs- und Beschaffungsauftrag

Als im Gegensatz zur Botschaft 1961 festgestellt wurde, dass viele, zum grössten Teil schwerwiegende Änderungen am Flugzeug nötig werden, hätte das Militärdepartement prüfen müssen, ob die Beschaffung zu sistieren und ein neuer Entwicklungsauftrag einzuleiten sei. Im Falle Mirage hätte ein zusätzlich angeforderter Entwicklungskredit bei Anwendung industriell vertretbarer Methoden ermöglicht, abzuklären, ob der Beschaffungskredit den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen oder aber die Beschaffung einzustellen sei.

Die Abklärung des Tatbestandes hat ergeben, dass der Mirage III S für eine Serienfabrikation nicht reif war. Die Arbeitsgemeinschaft ist sich bewusst, dass kleinere Änderungen während der Fabrikation von Kampfflugzeugen in Kauf genommen werden müssen. Dagegen lassen sich wesentliche zusätzliche Entwicklungsarbeiten nicht als «geringe Änderungen», wie sie die Botschaft 1961 in Aussicht stellte, qualifizieren. Die Arbeitsgemeinschaft verweist insbesondere auf die Definitionsänderungen gegenüber der Botschaft 1961, wie z. B. auf die Schaffung einer speziellen Aufklärer-Variante Mirage III RS, die am 7. Juli 1961 erfolgte, also unmittelbar nach dem Entscheid der Eidgenössischen Räte auf Beschaffung von 100 polyvalenten Kampfflugzeugen Mirage III S.

In diesem Moment hätte das Parlament orientiert werden müssen, um darüber zu befinden, ob der Beschaffungsauftrag zu sistieren oder ein Projektierungskredit zu gewähren sei, der die Voraussetzungen für die Revision des Beschaffungsbeschlusses ergeben hätte. Diese Massnahme unterblieb. Ein komplizierter Entwicklungs- und Beschaffungsvorgang setzte ein, der zwangsläufig zu verheerenden Kompetenz- und Verantwortlichkeitsüberschneidungen führte. Die industrielle Führung bestand phasenweise überhaupt nicht mehr. Negative Folgen – wie Kostenänderungen und Terminverzögerungen – mussten sich ergeben.

4. Die mangelhafte Planung und Überwachung von Terminen und Kosten

Beim Mirage-Geschäft lagen Planung und Überwachung – soweit überhaupt durchgeführt – in den Händen der mit der Beschaffung beauftragten Stellen. Eine Kontrolle durch eine neutrale Instanz fehlte weitgehend.

Bereits im Zeitpunkt der Beschaffungsvorlage hätte eine unabhängige kaufmännische Dienststelle mindestens darüber Auskunft geben müssen, dass die Projektkosten zum Teil grobe Schätzungen waren und die Kostenangaben mit Dezimalstellen Genauigkeit vortäuschten.

In der Beschaffungsphase führte das Fehlen einer von der Beschaffungsstelle unabhängig funktionierenden Verpflichtungskontrolle dazu, dass Projekt-

änderungen termin- und kostenmässig nicht, zu spät oder zu ungenau festgestellt wurden.

Warnungen des damaligen Chefs der KTA wurden zu wenig beachtet. Der Grund liegt im Fehlen von zuverlässigen Planungsunterlagen, deren Sicherstellung Sache der KTA gewesen wäre.

5. Die fehlende Zusammenarbeit mit der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft

Bis 1958 bestand ein dauernder Kontakt zwischen Militärdepartement und Kreisen der Wissenschaft und Industrie in der Kommission für militärische Flugzeugbeschaffung (KMF). Im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Beschaffung des P-16, dessen hervorragende Eigenschaften als Erdkampfflugzeug im Laufe dieser Untersuchung von zahlreichen Instanzen bestätigt wurden, erfolgte leider die Auflösung dieser wertvollen Institution.

Die im August 1958 eingesetzte AGF hatte gemäss Artikel 4 der Weisungen des Generalstabschefs vom 12. August 1958 das Recht, Experten aus Industrie und Wissenschaft beizuziehen. Bedauerlicherweise machte sie von diesem Recht keinen Gebrauch (vgl. 2. Kapitel, S. 285).

Bei den beschränkten personellen und finanziellen Mitteln, die uns im Rüstungswesen zur Verfügung stehen, müssen alle Kräfte aus Wissenschaft, Industrie und der übrigen Wirtschaft bei der Planung, Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsmaterial im Interesse einer wirksamen Landesverteidigung eingesetzt werden.

II. Die organisatorischen Änderungen

1. Allgemeines

Damit die technische Entwicklung überhaupt aufgefangen und die in Entwicklungs- und Beschaffungsfragen unentbehrliche straffe Führung geschaffen werden kann, muss inskünftig neben der bestehenden Organisationsform für die militärische Vorbereitung der Kriegsbereitschaft im engeren Sinne (Organisation des Heeres, Ausbildung, Einsatzplanung) eine neue Organisationsform für die Entwicklung und Beschaffung von Kriegsmaterial gefunden werden. Diese muss Gewähr bieten, dass die neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse der Landesverteidigung dienstbar gemacht werden. Sie muss eine kompetente industrielle Stelle enthalten, die anspruchsvolle Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte bewältigen kann. Im Sinne dieser Überlegungen schlägt die Arbeitsgemeinschaft vor:

- die Schaffung einer Gruppe für Rüstungsdienste (vgl. Ziff. 2);
- die Trennung zwischen Entwicklung und Beschaffung (vgl. Ziff. 3);
- die Sicherstellung der industriellen Planung und Überwachung der Auftragsabwicklung (vgl. Ziff. 4);
- die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft (vgl. Ziff. 5).

Die Arbeitsgemeinschaft übernimmt in ihren Anträgen einzelne wichtige Punkte der Reorganisationsvorschläge, die am 15. Dezember 1960 von einer Fachgruppe der Schweizerischen Kriegstechnischen Gesellschaft dem Militärdepartement unterbreitet worden sind.

2. Die Schaffung einer Gruppe für Rüstungsdienste

Die Schaffung einer Gruppe für Rüstungsdienste und die Ernennung eines Rüstungschefs führen zu einer neuen Regelung der Gruppe für Generalstabsdienste. Sofort erkennbar ist die Entlastung des Generalstabschefs von der ihm bis heute übertragenen umfassenden Verantwortung für die materielle Kriegsbereitschaft. Er kann sich inskünftig auf die Bereithaltung der materiellen Mittel beschränken und den zweckmässigen Einsatz im Kriegsfall vorbereiten.

Der Rüstungschef hat die Planung und Forschung, Entwicklung und Beschaffung des Kriegsmaterials zu übernehmen. Er verfügt über Stellen, die insbesondere die Planung und Überwachung der Kosten und Termine gewährleisten. Der Rüstungschef und seine Mitarbeiter sind zivile Organe. Sie werden einzig und allein auf Grund ihrer beruflichen Fähigkeiten und Erfahrungen gewählt, nicht aber in Beziehung zu ihrer militärischen Karriere. Auf diese Weise kann die nötige personelle Kontinuität geschaffen werden.

Mit dem Eintritt des Rüstungschefs in die Landesverteidigungskommission wird die Beleuchtung aller Probleme unter den taktisch-militärischen und technisch-wissenschaftlichen Gesichtspunkten möglich. Die Arbeitsgemeinschaft ist mit dem Vorsteher des Militärdepartements in seiner Antwort vom 25. September 1961 an die Schweizerische Kriegstechnische Gesellschaft der Auffassung, dass Technik und Taktik Komponenten sind, die – sich gegenseitig befruchtend – dazu dienen müssen, die operative Zielsetzung der Armee unter den bestmöglichen Gegebenheiten zu erreichen. Diese Synthese von Technik und Taktik kann durch die geforderte Reform verwirklicht werden.

Das Eidgenössische Militärdepartement wäre inskünftig in je eine Gruppe für Generalstabsdienste, Ausbildung und Rüstungsdienste sowie die Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung gegliedert.

3. Die Trennung zwischen Entwicklung und Beschaffung

Die Schaffung einer Gruppe für Rüstungsdienste erleichtert die Trennung zwischen Entwicklung und Beschaffung (Fabrikation) innerhalb der Gruppe für Rüstungsdienste.

Über die bereits verwirklichte Reorganisation der KTA hinaus sollte nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft der Stelle für Planung und Forschung ein der Stelle für Entwicklung gleichwertiger Rang zugewiesen werden. Bezüglich Forschung soll die Stelle für Planung und Forschung den Stand der wissenschaftlichen und industriellen Forschung laufend verfolgen und gegebenenfalls zuhanden des Rüstungschefs Beschaffungs- und – dort wo die schweizerischen Möglichkeiten es gestatten – Entwicklungsprojekte unterbreiten.

Die zu errichtende Stelle für Planung und Forschung darf nicht verwechselt werden mit der bestehenden Untergruppe Planung der Generalstabsabteilung. Diese bleibt planendes und koordinierendes Organ des Generalstabschefs für Fragen der Heeresorganisation, der Zuteilung von Material und Ausrüstung und der militärischen Bauten.

Die Entwicklungsstelle muss sich auf die technischen Pflichtenhefte und die Überwachung der Durchführung von Entwicklungsaufträgen konzentrieren. Die gleichzeitig laufende Forschung würde von einer unabhängigen, mit der Überwachung von Entwicklungsaufträgen nicht belasteten Dienststelle betreut.

Es ist dafür zu sorgen, dass vor Erteilung eines Beschaffungskredites die Entwicklung des zu beschaffenden Materials abgeschlossen ist. In der Phase der Beschaffung liegt die Federführung bei der für die Beschaffung zuständigen Stelle. Die Entwicklungsstelle wird beigezogen, wenn bei der Abwicklung der Beschaffung technische Änderungen vorgeschlagen werden. Stellt dabei die Entwicklungsabteilung fest, dass der Umfang der Änderungen einer neuen Entwicklung gleichkommt bzw. dem Beschaffungsauftrag nicht mehr entspricht, so hat sie durch Orientierung der vorgesetzten Stelle dafür zu sorgen, dass über Sistierung oder Weiterführung der Beschaffung entschieden wird.

4. Die Sicherstellung der industriellen Planung und die Überwachung der Auftragsabwicklung

Die Sicherstellung der industriellen Planung geschieht durch die Abteilung Planung und Forschung. Diese hat für die Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte die Termin- und Kostenermittlung vorzunehmen. Für diese Ermittlung werden unter Umständen auch die übrigen Organe der Gruppe für Rüstungsdienste beigezogen.

Eine unabhängige kaufmännische Abteilung als Stabsorgan des Rüstungschefs hat die Abwicklung aller Aufträge der Entwicklungs- und der Beschaffungsabteilung zu überwachen. Sie prüft, ob zwischen Projekt und Durchführung des Projektes Übereinstimmung besteht. Unstimmigkeiten werden dem Rüstungschef gemeldet und führen zur Überprüfung des Projektes in kommerzieller und eventuell auch technischer Hinsicht. Diese Überwachungstätigkeit ist nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft eine der bedeutsamsten Aufgaben des kaufmännischen Dienstes. Sie darf bei der Reorganisation der Rüstungsbeschaffung nicht vernachlässigt werden.

5. Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft

Dem Rüstungschef ist ein hauptsächlich aus Vertretern der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft zusammengesetzter Fachausschuss für Rüstungsfragen als beratendes Organ beizugeben. Dieses vom Rüstungschef präsi- dierte Gremium bearbeitet Fragen der Forschung, Entwicklung und Beschaf-

fung von Rüstungsmaterial. Die personelle Zusammensetzung des Fachausschusses muss Gewähr bieten, dass je nach Gegenstand Expertengruppen zur Beratung einzelner Stellen der Abteilung für Rüstungsdienste gebildet werden können.

III. Antrag

Die Räte werden eingeladen, folgende Motion erheblich zu erklären:

Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, die Reorganisation des Eidgenössischen Militärdepartements innerhalb zweier Jahre im Sinne der Anträge der Arbeitsgemeinschaft «Mirage» vorzubereiten und den Eidgenössischen Räten die erforderliche Revision der Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vorzulegen.

Die Reorganisation hat folgende Punkte zu umfassen:

- Ernennung eines Rüstungschefs, der stimmberechtigtes Mitglied der Landesverteidigungskommission ist;
- Bildung eines hauptsächlich aus Vertretern der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft zusammengesetzten beratenden Fachausschusses für Rüstungsfragen;
- klare Grenzziehung zwischen Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsmaterial;
- Sicherstellung der Termin- und Kostenermittlung sowie der technischen und kaufmännischen Auftragsüberwachung.

6. Kapitel

Die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung

I. Allgemeines

Das Begehren des Bundesrates vom 24. April 1964 um einen ersten Zusatzkredit von 576 Millionen Franken für die Beschaffung der 100 Kampfflugzeuge Mirage hat in der Öffentlichkeit und im Parlament vor allem deshalb Erbitterung und Empörung ausgelöst, weil der Eindruck vorherrschte, die Verwaltung habe die politische Obergabungsbehörde überspielt und die Verpflichtung zum gesetzmässigen Handeln verletzt.

Die Arbeitsgemeinschaft schenkte daher diesem staatspolitischen Problem ihre besondere Aufmerksamkeit. Das Parlament wurde in der Tat irreführt. Es ist im Interesse des Staates verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sich ein solcher Vorgang nicht wiederholt. Die Glaubwürdigkeit bundesrätlicher Botschaften muss von der Exekutive gewährleistet werden. Das Verhältnis von Parlament und

Exekutivgewalt bedarf der Überprüfung; vor allem sind Mittel und Wege zu suchen, um das in BV Artikel 85, Ziffer 11, verankerte Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung wirksamer zu gestalten.

II. Die heutige Rechtslage

BV Artikel 71 bezeichnet die Bundesversammlung als oberste Gewalt des Bundes, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone. Daraus ergibt sich für das Parlament Befugnis und Verpflichtung, die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege auszuüben (BV Art. 85, Ziff. 11).

Um die Erfüllung dieser Aufgabe zu ermöglichen, ist der Bundesrat gehalten, der Bundesversammlung alljährlich einen Geschäftsbericht und darüber hinaus «besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abteilung derselben es verlangt» (BV Art. 102, Ziff. 16). In diesen Zusammenhang gehört auch das Interpellationsrecht, das den Parlamentariern die Möglichkeit verschafft, Auskunft über jede die Verwaltung betreffende Frage zu verlangen. Ihre nähere Ausgestaltung hat die parlamentarische Oberaufsicht durch das Geschäftsverkehrsgesetz und die Geschäftsreglemente der beiden Räte erfahren.

III. Der Ausbau der parlamentarischen Kontrolle

1. Allgemeines

Die Art, wie bisher das Oberaufsichtsrecht ausgeübt wurde, kann nicht als grundsätzlich falsch bezeichnet werden.

Es empfiehlt sich daher, das Bestehende organisch auszubauen und den veränderten Verhältnissen anzupassen, wie es dem Wesen und der Tradition unseres Staates entspricht.

2. Der Ausbau der Geschäftsprüfungskommissionen

a. Die Organisation der Finanzkommissionen, wie sie das Geschäftsverkehrsgesetz festlegt, hat sich im allgemeinen bewährt. Es empfiehlt sich, die Geschäftsprüfungskommissionen in ähnlicher Weise zu organisieren. Insbesondere soll die Amtszeit ihrer Mitglieder sechs Jahre dauern, weil eine grössere personelle Konstanz die Kontrollarbeit der Kommission wirksamer und für die Mitglieder leichter gestaltet. Innerhalb der Geschäftsprüfungskommission sollen die Mitglieder mindestens zwei, wenn möglich drei Jahre der gleichen Subkommission oder Delegation angehören, um einen umfassenden Einblick in den Tätigkeitsbereich des ihnen zugeteilten Departements zu erlangen.

b. Die in der Geschäftsprüfungskommission für die Überprüfung der einzelnen Departemente gebildeten Subkommissionen sind zu institutionalisieren und ihr Tätigkeitsbereich ist zu erweitern. Dabei soll ihre Aufgabe auf die Vorprüfung der Probleme zuzunehmen der Gesamtkommission beschränkt bleiben. Beschlüsse können nur in der Gesamtkommission gefasst werden.

c. Die Kontrolltätigkeit der Kommission hat sich über das ganze Jahr zu erstrecken. Zwischen den Sessionen sollen regelmässig Arbeitssitzungen stattfinden. Sofern nötig, muss die Kommission die Möglichkeit haben, Hearings durchzuführen und Experten beizuziehen. Beamte, die im Rahmen von Hearings durch die Geschäftsprüfungskommission befragt werden, dürfen nicht an das Amtsgeheimnis gebunden sein; selbstverständlich muss auch eine Pflicht zur wahrheitsgemässen Aussage bestehen.

d. Die parlamentarischen Kontrollorgane müssen organisatorisch von der Verwaltung unabhängig sein. Zu diesem Zweck soll das hauptamtliche Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen dem Parlament unterstellt werden, ähnlich der Lösung, die im neuen Geschäftsverkehrsgesetz für den Generalsekretär der Bundesversammlung getroffen wurde.

Das neu zu schaffende hauptamtliche und gemeinsame Sekretariat der beiden Geschäftsprüfungskommissionen muss neben dem Sekretär die erforderlichen Hilfssekretäre umfassen, um die Aufträge zeitgerecht ausführen zu können. Auf diese Weise soll eine laufende Geschäftskontrolle durch die Kommissionen gewährleistet werden.

e. Die Arbeiten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen sollen durch eine «Geschäftsdelegation» koordiniert werden.

f. Die Geschäftsprüfungskommissionen müssen auch ausserhalb der Behandlung des Geschäftsberichtes an die Räte gelangen können.

3. Die Koordination zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen

Um die zum Teil ähnliche Ziele verfolgende Tätigkeit der beiden Kommissionen zu koordinieren, ist ein Präsidialausschuss zu schaffen. Dieser soll aus den Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates bestehen. Das Sekretariat dieses Gremiums soll dem Generalsekretär der Bundesversammlung übertragen werden.

4. Parlamentarische Hilfsinstitutionen

a) Allgemeines

Namentlich als Folge der ständigen Vermehrung der Staatsaufgaben, der stürmischen technischen Entwicklung, der Komplizierung und Differenzierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie der rasch fortschreitenden Internationalisierung des öffentlichen Lebens fehlt den Mitgliedern des Parlaments in vielen Bereichen die nötige Sachkunde zu einer gründlichen selbständigen Beurteilung der ihnen vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen. Die Parlamentarier sind daher bei ihrer Meinungsbildung weitgehend auf die Argumente angewiesen, die sich in den Botschaften des Bundesrates finden. Aus den gleichen Gründen wird es für die Mitglieder des National- und Ständerates immer schwieriger, von ihrem verfassungsmässigen Vorschlagsrecht (BV Art. 93) tatsächlich

Gebrauch zu machen; das Initiativrecht wird heute beinahe ausschliesslich vom Bundesrat ausgeübt. Diese Gegebenheiten verstärken die Verlagerung des politischen Schwergewichts vom Parlament auf die Exekutive und ihren Verwaltungsapparat, eine Erscheinung, die auf die Dauer unsere demokratische Staatsordnung zu beeinträchtigen droht.

Selbständigkeit und Wirkungskraft des Parlaments lassen sich erhöhen, wenn es dem einzelnen Mitglied möglich gemacht wird, sich ohne grosse Mühe Zugang zu den tatsächlichen und gegebenenfalls auch den wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für die Beurteilung wichtiger Probleme des öffentlichen Lebens zu verschaffen.

b) Parlamentseigener Dokumentations- und Rechtsdienst

Vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika wurden zu diesem Zwecke in der Union wie in den Einzelstaaten eigene parlamentarische Hilfsinstitutionen entwickelt, die zum Teil in Verbindung mit Universitäten stehen; ähnliche Einrichtungen kennt u. a. die Bundesrepublik Deutschland. In seinem Referat über «Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz» für den Schweizerischen Juristentag 1954 führte Dr. Kurt Eichenberger, nunmehr Professor des Staats- und Verwaltungsrechts an der Universität Basel, zu diesem Thema folgendes aus (Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1954, S. 101 a/102 a):

«Ein parlamentseigener Dokumentations- und Rechtsdienst wird im Bund unumgänglich sein, wenn mit einer Regeneration des Parlaments Ernst gemacht werden will. Die Ausgestaltung braucht sich keineswegs an die Beispiele der Vereinigten Staaten anzulehnen; sie wird spezifisch schweizerisch gehalten werden können und organisationstechnisch keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bieten. Wesentlich ist einzig, dass der Dienst erstens von tüchtigen, optimal unabhängigen Persönlichkeiten versehen wird, zweitens einzig und direkt dem Parlamente unterstellt ist, drittens nicht vorerst zu knapp ausgestattet wird. Der Dienst hätte die . . . sachlichen Grundlagen im weitesten Sinne zu liefern, vor allem aber auch für die Formulierung des Gesetzes sowie die Fragen der Verfassungsmässigkeit und der Einordnung in die übrige Rechtsordnung dem einzelnen Abgeordneten, den Kommissionen und dem Plenum zur Verfügung zu stehen.»

Organisatorisch liesse sich ein solcher Dokumentations- und Rechtsdienst ohne Schwierigkeit dem Sekretariat der Bundesversammlung angliedern.

c) Sekretariate für ständige Kommissionen

Die Zeit ist noch nicht reif, um für alle ständigen Kommissionen beider Räte eigene Sekretariate zu schaffen. Organisatorische Unzulänglichkeiten, welche eine wirksame und rationelle Arbeit der Kommissionen erschweren, sollen durch klare Weisungen an die Verwaltung beseitigt werden.

d) Hearings

Es stellt sich die Frage, ob die Einführung von Hearings, wie sie namentlich im amerikanischen Kongress üblich sind, den parlamentarischen Kommissionen die Arbeit erleichtern könnte.

Die soziologische Zusammensetzung der Eidgenössischen Räte lässt die meisten sozialen, wirtschaftlichen und weltanschaulichen Gruppierungen des Volkes durch ihre Vertrauensleute direkt zu Wort kommen. Überdies greift schon vor der Erstellung der wichtigsten Botschaften regelmässig ein Konsultationsverfahren Platz, in dem die Kantone und interessierten Kreise gehört werden. Die Einsetzung von Expertenkommissionen ist ein weiteres Mittel, um die wesentlichen Voraussetzungen für die Gesetzgebung abzuklären. Ein allgemeines Bedürfnis nach der Veranstaltung von Hearings besteht daher nicht. Bei besonders schwierigen Fragenkomplexen können dagegen Hearings geeignet sein, wichtige zusätzliche Gesichtspunkte zutage zu fördern.

An sich würde die Autonomie des Parlaments schon heute die Befragung von Sachverständigen gestatten, die ausserhalb der Verwaltung stehen. Für die Befragung von Bundesbediensteten muss dagegen die rechtliche Grundlage erst noch geschaffen werden.

5. Parlamentarische Untersuchungskommissionen

Parlamentarische Untersuchungskommissionen zur Abklärung schwerwiegender Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung sind namentlich in den Vereinigten Staaten von Amerika und in England – beides Staaten mit gefestigter demokratischer Tradition – wirksame Institutionen der politischen Kontrolle des Parlaments über die Regierung. Durch Artikel 44 des Grundgesetzes hat diese Institution auch in das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Eingang gefunden.

In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates haben sich parlamentarische Untersuchungskommissionen erstmals zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit für nötig erwiesen. BV Artikel 85, Ziffer 11, bot hierfür den beiden Räten eine einwandfreie verfassungsmässige Grundlage. Rechtliche Schwierigkeiten hätten sich insofern ergeben können, als Artikel 47 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Kommissionen beider Räte lediglich dazu ermächtigt, Mitglieder des Bundesrates zur Erteilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen einzuladen. Ferner können die Kommissionen vom Bundesrat ergänzende Berichte zu Vorlagen verlangen, mit deren Prüfung sie beauftragt sind. Die parlamentarischen Kommissionen sind somit nach der geltenden Gesetzgebung nicht ohne weiteres befugt, Bedienstete des Bundes zu befragen oder unmittelbar Einsicht in die Akten zu nehmen; eine Ausnahme besteht einzig für die aus der Mitte der beiden Finanzkommissionen gewählte Finanzdelegation (Geschäftsverkehrsgesetz Art. 50). In der Mirage-Angelegenheit wurde eine mögliche Komplikation durch den (unveröffentlichten) Bundesratsbeschluss vom 3. Juli 1964 vermieden. Ziffer 1 dieses Erlasses lautet:

«Bedienstete des Bundes, welche vor die mit der Untersuchung des Mirage-Geschäftes beauftragten Kommissionen des National- und Ständerates vorgeladen werden, sind gehalten, vor diesen Kommissionen jede gewünschte Auskunft zu erteilen, und zwar auch über Tatsachen, Vorkehren, Verfahren oder Gegenstände, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterworfen sind. Den Bediensteten des Bundes soll aus ihrer Auskunftserteilung keinerlei Nachteil erwachsen.»

Damit parlamentarische Untersuchungen künftighin einen festen Platz unter den Institutionen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung einnehmen, ist das Geschäftsverkehrsgesetz zu ergänzen. Die Untersuchungskommissionen müssen das Recht erhalten, unmittelbar in alle einschlägigen Akten Einsicht zu nehmen und von allen Bediensteten des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen.

Im einzelnen müssen die Untersuchungskommissionen selbstverständlich eine spezifisch schweizerische Ausprägung erfahren; es kann sich niemals darum handeln, eine der ausländischen Lösungen, die auf andern politischen Grundvoraussetzungen beruhen, einfach zu übernehmen.

IV. Die Realisierung der Vorschläge

Die Arbeitsgemeinschaft beantragt den Eidgenössischen Räten, zur Verstärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung die Initiative im Sinne von BV Artikel 93 zu ergreifen.

Die geeignetsten Organe für die Vorbereitung entsprechender Vorschläge sind die beiden Geschäftsprüfungskommissionen. Im Sinne der vorstehenden Überlegungen sollen sie daher den Auftrag erhalten, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen über den Ausbau der Geschäftsprüfungskommissionen und die Koordination ihrer Tätigkeit mit den Finanzkommissionen sowie über die Schaffung parlamentarischer Hilfsinstitutionen und die gesetzliche Regelung parlamentarischer Untersuchungskommissionen. Selbstverständlich steht den Geschäftsprüfungskommissionen das Recht zu, für die Bewältigung ihrer Aufgabe Experten beizuziehen.

Fest steht schon heute, dass die Verwirklichung der erwähnten Postulate eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Geschäftsreglemente der beiden Räte bedingt. Ob auch andere Erlasse revidiert werden müssen, bleibt abzuklären.

Die Räte werden eingeladen, den folgenden Antrag zum Beschluss zu erheben:

Antrag

Die Geschäftsprüfungskommission wird beauftragt, dem Rat im Sinne des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft «Mirage» vom 1. September 1964 über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu erstatten

und Anträge zu stellen. Sie wird sich zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen setzen.

7. Kapitel

Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die parlamentarische Oberaufsicht über den Bundesrat und die Verwaltung soll mithelfen, folgende Hauptziele zu erreichen:

- die sachgemässe, zeitgerochte und wirtschaftliche Erfüllung der dem Bunde gestellten Verwaltungsaufgaben;
- die Sicherung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung, namentlich im Verhältnis der Exekutive und Verwaltung zur Bundesversammlung, zu den Organen der Rechtspflege sowie gegenüber den Kantonen;
- eine wirksame, einfache, die Zusammenarbeit erleichternde Verwaltungsorganisation;
- ein gutes Arbeitsklima innerhalb der Verwaltung;
- die Durchsetzung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, vor allem im Verhältnis der Verwaltung zum Bürger.

Die Tätigkeit der Verwaltung hat einerseits einen staatspolitischen Aspekt, indem sie der Förderung des Gesamtinteresses dient. Sie berührt andererseits die Sphäre des Bürgers, der ihr als Träger von Rechten und Pflichten gegenübertritt. Sowohl in bezug auf die Wahrung der Gemeinschaftsinteressen als auch in den Beziehungen zum Einzelnen kann das Tun oder Lassen der Verwaltung unvollkommen oder gar fehlerhaft sein. Eine Beaufsichtigung der Verwaltung durch von ihr unabhängige Faktoren ist daher unerlässlich.

Was die Rechtsstellung des Bürgers gegenüber der Verwaltung angeht, ist die Wissenschaft seit langem der Meinung, dass – mindestens in letzter Instanz – nur eine justizmässige Kontrolle der Verwaltung dem legitimen Rechtsschutzbedürfnis des Einzelnen zu entsprechen vermag. Diese rechtsstaatliche Auffassung vermochte sich in der Organisation der Verwaltungsrechtspflege unseres Landes erst teilweise durchzusetzen. Im Bunde liegt heute die Verwaltungsrechtspflege noch in erheblichem Umfang bei der Verwaltung selbst, in letzter Instanz beim Bundesrat. Die Arbeitsgemeinschaft ist zwar nicht der Meinung, bei einer voll ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit hätten die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Mirage-Beschaffung vermieden werden können. Sie bekennt sich jedoch zur Auffassung, dass die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein besonders wirksames Mittel ist, um die Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns, im besondern auch die pflichtgebundene Ermessensausübung, zu gewährleisten. Für den Bereich der rechtlichen Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger dient somit die Verwaltungsgerichtsbarkeit dem gleichen Ziele wie die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung. Allerdings vermag das Parlament – im Gegensatz zur Justiz – stets nur an der allgemeinen Linie der

Verwaltungsführung Kritik zu üben; der Grundsatz der Gewaltenteilung verbietet ihm, autoritativ in bestimmte Verwaltungsgeschäfte einzugreifen.

Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet das Parlament und gibt ihm die Möglichkeit, sich vorwiegend jenen Kontrollaufgaben zu widmen, für die es wesensgemäss besonders gut geeignet ist. Die Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet aber auch den Bundesrat als letzte Instanz der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege. Der Bundesrat als Behörde und seine Mitglieder gewinnen dadurch Zeit für die eigentliche Staatsführung: Die Regierungsgeschäfte können gründlicher überlegt und das Kollegialsystem kann wieder wirksamer gestaltet werden.

Aus diesen Überlegungen kommt die Arbeitsgemeinschaft zum Schluss, dass im Zuge der Verstärkung der Kontrolle über die Bundesverwaltung auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgebaut werden muss. Damit wird der justizmässigen Verwaltungskontrolle einerseits, der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung andererseits je ein klar umschriebener Aufgabenkreis zugewiesen. Die beiden Formen der Verwaltungskontrolle werden sich wegen ihrer verschiedenen Ansatzpunkte vorteilhaft ergänzen.

Der Arbeitsgemeinschaft ist bekannt, dass die Frage eines Ausbaues der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde seit langem geprüft wird. Dieses rechtsstaatliche Postulat ist nun endlich zu verwirklichen. Die Arbeitsgemeinschaft beantragt den Eidgenössischen Räten daher, die folgende Motion erheblich zu erklären:

Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, den Räten binnen Jahresfrist eine Vorlage über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde zu unterbreiten.

Anträge

In Würdigung der Ergebnisse, die am Ende der einzelnen Kapitel dargestellt sind, haben die Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates, die vom 19. Juni bis 1. September 1964 als Arbeitsgemeinschaft die Untersuchung durchführten, ohne Gegenstimme beschlossen, den Eidgenössischen Räten den nachfolgenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss, zwei Motionen und weitere Anträge zu unterbreiten.

Wir ersuchen Sie, unsern Anträgen zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Herren Kollegen, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochschätzung.

Bern, den 1. September 1964.

Namens der Kommission
des Ständerates

Der Präsident:
Gion Darms

Namens der Kommission
des Nationalrates

Der Präsident:
Kurt Furgler

(Entwurf)

Beilage 1

Bundesbeschluss
über
die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage III

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in den Bericht der Kommissionen des Nationalrates und des
Ständerates zur Untersuchung der Mirage-Angelegenheit vom 1. September 1964,
beschliesst:

Art. 1

Die vom Bundesrat mit Botschaft vom 24. April 1964 angeforderten Zusatzkredite von 356 und 220 Millionen Franken werden abgelehnt.

Art. 2

Der Beschaffung von 18 Aufklärungsflugzeugen vom Typ Mirage III RS, 36 Kampfflugzeugen vom Typ Mirage III S, 2 Doppelsitzern Mirage III BS, 1 Jagdflugzeug Mirage III C einschliesslich Zubehör, Ersatzteilen und Munitionsausrüstung wird zugestimmt.

Art. 3

¹ Der mit Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961, Artikel 1, Absatz 2, Ziffer 1-3, für die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen Mirage III S bewilligte Kredit von 827,9 Millionen Franken steht für die Beschaffung der in Artikel 2 bezeichneten Flugzeuge zur Verfügung.

² Der Bundesrat wird beauftragt, den Eidgenössischen Räten so bald als möglich Bericht und Antrag über die Gewährung des erforderlichen Zusatzkredites zu dem im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1961, Artikel 1, Absatz 2, Ziffer 1-3, bewilligten Kredit von 827,9 Millionen Franken zu unterbreiten.

³ Um einen Unterbruch in der Beschaffung zu vermeiden, wird ein Überbrückungskredit von 200 Millionen Franken bewilligt.

⁴ Der jährliche Zahlungsbedarf ist im Voranschlag einzustellen.

Art. 4

Der Bundesrat wird beauftragt, den Eidgenössischen Räten bis zur Ablieferung der in Artikel 2 genannten Flugzeuge je auf die Frühjahrs- und Herbstsession über den Stand der Beschaffung zu berichten.

Art. 5

¹ Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt sofort in Kraft.

² Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, die Reorganisation des Eidgenössischen Militärdepartements innerhalb zweier Jahre im Sinne der Anträge der Arbeitsgemeinschaft «Mirage» vorzubereiten und den Eidgenössischen Räten die erforderliche Revision der Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vorzulegen.

Die Reorganisation hat folgende Punkte zu umfassen:

- Ernennung eines Rüstungschefs, der stimmberechtigtes Mitglied der Landesverteidigungskommission ist;
 - Bildung eines hauptsächlich aus Vertretern der Wissenschaft, Industrie und übrigen Wirtschaft zusammengesetzten beratenden Fachausschusses für Rüstungsfragen;
 - klare Grenzziehung zwischen Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsmaterial;
 - Sicherstellung der Termin- und Kostenermittlung sowie der technischen und kaufmännischen Auftragsüberwachung.
-

Motion

Der Bundesrat wird beauftragt, den Räten binnen Jahresfrist eine Vorlage über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde zu unterbreiten.

Antrag

Die Geschäftsprüfungskommission wird beauftragt, dem Rat im Sinne des Berichtes der Arbeitsgemeinschaft «Mirage» vom 1. September 1964 über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen. Sie wird sich zu diesem Zwecke mit der Geschäftsprüfungskommission des andern Rates sowie mit den Finanzkommissionen ins Benehmen setzen.

Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit (Vom 1. September 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8947
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.09.1964
Date	
Data	
Seite	273-348
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 609

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.