

Rüstungspolitik und Rüstungsbeschaffung : Vorschläge zu einer Verbesserung der Rüstungsorganisation und des Rüstungsablaufes

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Appendix**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **147 (1981)**

Heft 12

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rüstungspolitik und Rüstungsbeschaffung

**Vorschläge zu einer
Verbesserung der Rüstungsorganisation
und des Rüstungsablaufes**

Herausgegeben vom Verein zur Förderung des Wehrwillens und
der Wehrwissenschaft, Postfach 157, 8024 Zürich.
Präsident: Robert A. Jeker, Redaktion: Herbert Wanner

Beilage zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift»
ASMZ Nr. 1/1981.

Rüstungspolitik und Rüstungsbeschaffung

**Vorschläge zu einer
Verbesserung der Rüstungsorganisation
und des Rüstungsablaufes**

Herausgegeben vom Verein zur Förderung des Wehrwillens und
der Wehrwissenschaft, Postfach 157, 8024 Zürich.
Präsident: Robert A. Jeker, Redaktion: Herbert Wanner

Beilage zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift»
ASMZ Nr. 1/1981.

Inhalt

Vorwort

1 Grundlagen und Praxis der Rüstungspolitik

- 1.1 Rechtliche Grundlagen
 - 1.2 Staats- und wirtschaftspolitische Aspekte der Rüstungspolitik
 - 1.3 Bedeutung und Umfang der Waffeneinfuhr und -ausfuhr
-

2 Grundlagen der Rüstungsbeschaffung

- 2.1 Revision der Militärorganisation 1907 vom März 1967
 - 2.2 Richtlinien für die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik
-

3 Beurteilung der Rüstungsbeschaffung seit Ende der sechziger Jahre

- 3.1 Auswirkungen der Reorganisation des EMD und die Änderung der MO
 - 3.2 Das Problem der langfristigen Planung
 - 3.3 Bundesbetriebe, Projektleitungen, Management
 - 3.4 Armee und Industrie
 - 3.5 In- und Auslandbeschaffungen
-

4 Folgerungen und Forderungen

- 4.1 Parlament, EMD und Rüstungspolitik
 - 4.2 Armeeführung und ihre Verantwortung in der Rüstungsbeschaffung
 - 4.3 Stellung des Rüstungschefs
 - 4.4 Bundesbetriebe
 - 4.5 Rüstungsbeschaffung und Rüstungsablauf
-

Vorwort

Der frühere Generalstabschef Korpskommandant Vischer hat im Jahre 1974 in einer Artikelserie in der ASMZ «Aus dem Pflichtenkreis des Generalstabschefs» unter anderem die Rüstungsfragen aus militärischer Sicht behandelt und in seinen Schlussfolgerungen folgendes gesagt: «Angesichts der Schwierigkeiten, die nötigen Finanzen für die militärische Landesverteidigung freizumachen, muss die Armee alles daransetzen, für das verfügbare Geld ein Maximum an Kampfkraft bereitzustellen» (ASMZ Nr. 4/74).

Voraussetzung für diese Zielsetzung ist aber eine vorausschauende Planung der Rüstungsbedürfnisse und eine Organisation, die in der Lage ist, diesen Rüstungsbedürfnissen entsprechend die Beschaffung einzuleiten und durchzuführen, und es bedarf nicht zuletzt einer Rüstungspolitik, welche den vielfältigen politischen, binnenwirtschaftlichen und materiellen Bedürfnissen und Gegebenheiten auch langfristig angepasst ist.

Nicht erst im Zusammenhang mit der Mängelbehebung beim Panzer 68 und der Beschaffung eines neuen Kampfpanzers, sondern schon bei früheren Rüstungsgeschäften sind Lücken, Fehlleistungen und Fehlentscheidungen festgestellt worden, die vor allem die organisatorischen Voraussetzungen und das Entscheidungsverfahren als mangelhaft und verbesserungswürdig haben erscheinen lassen.

Der Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft hat sich immer wieder für eine Rüstungsbeschaffung eingesetzt, die primär die Bedürfnisse der Armee, aber auch die gesamtwirtschaftlichen Aspekte und damit das vorhandene Potential der eigenen Industrie berücksichtigt; er ist aber auch für eine effektive und weit-sichtige Planung und Organisation der entsprechenden verantwortlichen Institutionen eingestanden. Er ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen nicht in der Weise vorhanden sind, dass mit dem vorhandenen Geld kontinuierlich ein Maximum an Kampfkraft bereitgestellt wird, wie dies seinerzeit

Generalstabschef Vischer gefordert hat.

Es liegt aber auch in der Politik und im Bestreben des Vereins, nicht allein Kritik zu üben, sondern immer wieder aktiv und im Sinne einer positiven Mitarbeit im Interesse des Ganzen seine Auffassung darzulegen und Vorschläge zu unterbreiten. Das ist auch der Sinn der vorliegenden Arbeit, die – wie wir hoffen – Anlass bieten wird zu einer sachlichen Auseinandersetzung im Blick auf eine bessere Lösung. Sie soll aber nicht zuletzt daran erinnern, dass die Verbesserung von Rüstungsorganisation und Rüstungsablauf nicht auf die lange Bank geschoben werden dürfen. Der Verein erwartet von den zuständigen Behörden eine nun beschleunigte und zielstrebige Einleitung der hierzu notwendigen Schritte.

Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehrwissenschaft

Robert A. Jeker, Präsident

1 Grundlagen und Praxis der Rüstungspolitik

1.1 Rechtliche Grundlagen

Art. 41 der Bundesverfassung stellt die Grundlage dar für die Herstellung, Beschaffung und den Vertrieb von Kriegsmaterial sowie die Ein- und Ausfuhr von Wehrmitteln. Der Bundesrat wird gleichzeitig beauftragt, die nötigen Vorschriften in einer Verordnung festzulegen.

Gestützt darauf wurde am 28. März 1949 ein Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial erlassen, der seither mehrmals revidiert wurde. Die wesentlichsten Bestimmungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die **Herstellung** von Kriegsmaterial, namentlich von Waffen und Munition, setzt eine Grundbewilligung durch das EMD voraus.

- Die **Ausfuhr** von Kriegsmaterial ist nur erlaubt, wenn sie ausdrücklich bewilligt wird. Der Entscheid liegt für jeden einzelnen Fall beim EMD, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement.

- Die **Einfuhr** von Kriegsmaterial unterliegt ebenso wie die **Durchfuhr** der Bewilligung analog der Waffenausfuhr.

Die Verfügung des EMD vom 28. März 1949 regelt den Vollzug des Bundesratsbeschlusses, insbesondere die Bewilligungsverfahren für Herstellung, Beschaffung und Vertrieb sowie für Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrgesuche von Kriegsmaterial.

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973 wird unter Punkt 543 «Rüstung» ausgeführt: «Das Ziel unserer **Rüstungspolitik** ist die stetige, von Schwankungen der weltpolitischen Lage unabhängige Versorgung der Armee mit einer möglichst wirksamen und zahlenmässig genügenden Ausrüstung.»

1.2 Staats- und wirtschaftspolitische Aspekte der Rüstungspolitik

Rüstungspolitik und Rüstungsbeschaffung stehen in engster gegenseitiger Beziehung. Es gilt jedoch, diese beiden Begriffe und somit die entsprechenden Kompetenz- und Ausführungsbereiche zu unterscheiden.

Rüstungspolitik bezieht sich auf die staatspolitischen Entscheidungsbereiche des Parlaments und der Regierung, wogegen die **Rüstungsbeschaffung** die organisatorisch-administrative Durchführung betrifft.

So ist vor allem die **Waffenausfuhr** in erster Linie ein aussenpolitisches Problem, das der eigenen Versorgung und der Wirtschaft weitgehend Hypotheken auferlegt. Das Neutralitätsrecht untersagt keineswegs eine Ausfuhr von Kriegsmaterial, selbst an kriegführenden Staaten, sofern diese nicht durch den Staat, sondern durch Private erfolgt.

Die Geschichte der schweizerischen Rüstungspolitik ist gekennzeichnet durch die Tendenz zu einer restriktiven Handhabung des Waffenexportes einerseits, die bis zur Forderung nach einem absoluten Waffenausfuhrverbot führte (Volksabstimmung vom 20. Februar 1938), und durch die ebenfalls erkannte Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines beschränkten Exportes andererseits, wie er heute in den Rechtsgrundlagen verankert ist.

Nicht zuletzt ist es verschiedenen und wiederholten parlamentarischen Vorstössen und Initiativen zuzuschreiben, dass der Bundesrat eine ausgesprochen restriktive Politik verfolgt, die viel strenger ist, als es das Völkerrecht von uns verlangt.

Bei allem Verständnis für die politischen Erwägungen müsste jedoch der **Erhaltung einer wirkungsvollen Rüstungsindustrie**, als Voraussetzung und Basis für eine schlagkräftige Armee, vermehrte Bedeutung zukommen. Es gilt, das ideologische Engagement klei-

ner, aber virulenter Kreise, denen an der Erhaltung einer starken eigenen Rüstungsindustrie nichts liegen kann, als solches zu erkennen und zu bewerten. Nicht zuletzt sind ja auch die Begriffe «Kriegsmaterial» und «bewaffneter Konflikt» kaum je eindeutig zu definieren, womit dem politischen Entscheid ein Spielraum gelassen wird, der es erlaubt, auch den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Aspekten den ihnen gebührenden Stellenwert zukommen zu lassen.

1.3 Bedeutung und Umfang der Waffeneinfuhr und -ausfuhr

Unsere ständige **Neutralität** verpflichtet uns, die Unverletzlichkeit des Staatsgebietes im Rahmen unserer Möglichkeiten zu schützen. Die bewaffnete Neutralität bedingt aber eine schlagkräftige Armee. Um die Ausrüstung der Armee in erheblichem Umfang mit eigenen Mitteln und damit eine möglichst grosse Unabhängigkeit in der Rüstung zu gewährleisten, bedarf es einer leistungsfähigen Industrie.

Wurden in den Jahren 1964 bis 1968 lediglich 28% des beschafften **Kriegsmaterials aus dem Ausland** bezogen, so dürfte sich für die seitherigen und zukünftigen Beschaffungen der Anteil des aus dem Ausland gekauften Materials erheblich erhöhen. So beträgt beispielsweise der Anteil des im Rüstungsprogramm 1980 eingesetzten Betrages von 1555 Millionen, der im Inland beschäftigungswirksam sein wird, lediglich 30%. Von diesen extremen Schwankungen abgesehen, ist langfristig mit einer Zunahme der Auslandbeschaffung zu rechnen.

Von den **Rüstungsbeschaffungen im Inland** beträgt der Anteil der Privatindustrie rund $\frac{1}{3}$, derjenige der Regiebetriebe des Bundes $\frac{1}{3}$. Auch dieses Verhältnis weist jährliche Schwankungen auf, je nach den Beschaffungsprojekten, es kann jedoch als Richtwert gelten.

Die **Waffenausfuhr** beträgt im Durchschnitt ungefähr 1% der Gesamtexporte unseres Landes. Sie machte in den letzten Jahren etwa 0,5% der weltweiten Waffenausfuhr aus.

Die in den staatlichen und privaten Rüstungsbetrieben eingesetzten **Arbeitskräfte** umfassen rund 12 000 Personen, was einem Anteil von fast 4% der in der Maschinen- und Uhrenindustrie Tätigen entspricht.

Die Vorteile der Waffenausfuhr können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Industrie wird die Möglichkeit zum **Wettbewerb und Erfahrungsaustausch** im rüstungstechnischen Bereich gegeben. Sie erhält Zugang zu den Erfahrungen und Leistungen des Auslandes und ist in der Lage, die ausländischen Entwicklungen zu verfolgen. Mit dem Wettbewerb erfolgt eine Verschärfung der Qualitätsforderungen an unsere Produkte. Schliesslich zwingt der Wettbewerb zur Unterhaltung einer Forschungs- und Entwicklungsorganisation, die sich auf die Qualität und den Entwicklungsstand der Rüstungsgüter auswirkt.
- Die Waffenausfuhr erlaubt einen **Ausgleich der unregelmässigen Auftragserteilung** für Rüstungsgüter durch den Bund. Diese Schwankungen in den Bestellungen sowie der begrenzte Inlandmarkt sind Gründe dafür, dass die privaten Betriebe neben der Produktion von Rüstungsmaterial zusätzlich auf die Herstellung von Produkten des zivilen Bedarfes angewiesen sind. Ihre Rüstungszweige können nur dann eine gewisse Produktionskapazität aufrecht erhalten, wenn sie den Waffenexport tätigen können.
- Jede **Vergrosserung der Serien** durch den Export bedeutet eine **Verbilligung des Produktes** für unsere eigenen Bedürfnisse. Dies trifft vor allem für anspruchsvolle Projekte zu, bei denen der Anteil der Forschungs- und Entwicklungskosten hoch ist.
- Schliesslich bedeuten die Anstrengungen auf dem Gebiet der Rüstungstechnologie einen **allgemeinen Gewinn** für unsere gesamtschweizerische Industrie. Nur mit dem Streben nach technologischen Spitzenleistungen ist ein

Fortschritt und damit die Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Ausland möglich.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Bund die Verantwortung dafür trägt, dass dort, wo er Geld investiert und ausgibt, ein maximaler Wirkungsgrad zugunsten der Armee, und wenn immer möglich unserer Wirtschaft und damit der Entwicklung des Landes, verbunden sein soll.

Die Geschichte der schweizerischen Rüstungspolitik ist gekennzeichnet durch die Tendenz zu einer Restriktion von Handhabung des Waffenexportes einseitig, die bis zur Forderung nach einem absoluten Waffenembargo vorläufig (Vorbereitung von 20 Februar 1982) und durch die ebenfalls erkennbare Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines beschränkten Exportes andrerseits, wie er heute in den Rüstungsgütern vorliegt.

Nicht zuletzt ist es verschiedenen und wiederholten parlamentarischen Vorstößen und Initiativen zuzuschreiben, dass der Bund eine entsprechende restriktive Politik verfolgte, die nicht weniger ist, als das Volkrecht von uns verlangt.

Bei allem Verständnis für die politischen Forderungen müsste jedoch der Erfahrung einer wirkungsvollen Rüstungspolitik als Voraussetzung und Basis für eine schlagkräftige Armee vermehrte Bedeutung zukommen. Es gilt, das ideologische Engagement klar

1.1. Historische Grundlagen

Art. 41 der Bundesverfassung stellt die Grundlage für die Herstellung, Beschaffung und den Vertrieb von Kriegsmaterial sowie die Ein- und Ausfuhr von Waffenteilen. Der Bund ist verpflichtet, die nötigen Vorkehrungen in einer Verordnung zu treffen.

Gestützt darauf wurde am 28. März 1949 ein Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial erlassen, der seitdem in Form einer Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) in Kraft ist. Die Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 1949 wurde im Jahr 1982 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 1982 wurde im Jahr 1988 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 1988 wurde im Jahr 1992 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 1992 wurde im Jahr 1998 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 1998 wurde im Jahr 2002 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 2002 wurde im Jahr 2008 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 2008 wurde im Jahr 2012 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 2012 wurde im Jahr 2018 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

Die Verordnung von 2018 wurde im Jahr 2022 durch die Verordnung über das Kriegsmaterial (KRMV) ersetzt. Die neue Verordnung enthält Bestimmungen über die Beschaffung, den Vertrieb und die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Verordnung ist in drei Abschnitten unterteilt: Abschnitt 1 über die Beschaffung, Abschnitt 2 über den Vertrieb und Abschnitt 3 über die Ein- und Ausfuhr.

2 Grundlagen der Rüstungsbeschaffung

2.1 Revision der Militärorganisation 1907 vom März 1967

Die bei der Beschaffung der Mirage-Kampfflugzeuge zutage getretenen Unzulänglichkeiten haben die Eidgenössischen Räte veranlasst, Kommissionen zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit einzusetzen. In ihrem Bericht vom 1. September 1964 haben sie beantragt, den Bundesrat mit der Reorganisation des EMD innert zwei Jahren zu beauftragen, und zwar im Sinne der als Arbeitsgemeinschaft «Mirage» bezeichneten Kommissionen. Diese hatte folgende **Reorganisation der damaligen Rüstungsorgane**, vor allem der Kriegstechnischen Abteilung (KTA) beantragt:

- 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.

Eine Expertenkommission für die **Reorganisation des Militärdepartements** wurde daraufhin mit Bundesratsbeschluss vom 26. Januar 1965 bestellt, die im Juli 1965 einen Zwischenbericht mit acht Varianten abstattete, von denen deren vier die Schaffung einer Armeeleitung im Frieden vorsahen. Der im April 1966 vorgelegte Schlussbericht behandelte gemäss Weisungen des Bundesrates nur noch zwei Varianten (siehe Schema, «Varianten 7 und 5 für Reorganisation des EMD») im einzelnen, während zwei weitere lediglich skizziert wurden. Die eine der näher untersuchten Varianten sah eine «Kollegiale Armeeleitung» vor. Für die weiteren Arbeiten des Bundesrates wurde diese Lösung nicht mehr in Betracht gezogen.

In beiden Berichten wurde der Ausbau der Kriegstechnischen Abteilung zu einer **Gruppe für Rüstungsdienste** vorgesehen. Am 19. September 1966 erliess der Bundesrat eine Botschaft über die Reorganisation des Militärdepartements und die Änderung der Militärorganisation, die in einem ersten Teil die geschichtliche Entwicklung der Organisation der EMD seit 1848 darstellt, in einem zweiten Teil die vorgeschlagene Neuorganisation des Rüstungsdienstes, die Neugestaltung der Leitungsorganisation und der Struktur des EMD sowie die Reorganisation des Kommandos der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen darlegt und in einem dritten Teil die sich daraus ergebenden Änderungen der Militärorganisation festhält.

Mit Beschluss der Bundesversammlung wurde 1967 der Änderung des Bundesgesetzes über die Militärorganisation von 1907 zugestimmt, womit die folgenden wesentlichen **strukturellen Massnahmen** in Kraft traten:

- Auf eine Armeeleitung im Frieden wird verzichtet.
- Das EMD wird in die Gruppen für Generalstabsdienste, Ausbildung und Rüstungsdienste sowie die Direktion der Militärverwaltung gegliedert. Ferner unterstehen ihm die Armeekorps, das Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen sowie der Oberauditor.
- Damit nimmt der Rüstungschef Einsitz in der Kommission für militärische Landesverteidigung (KML, vorher LVK), deren Vorsitz der Chef EMD inne hat.
- Der Rüstungschef wird ebenfalls Mitglied des als Leitungsstab bezeichneten Koordinationsausschusses, dem unter der Leitung des Chefs EMD zudem der Generalstabschef, der Ausbildungschef und der Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung angehören.
- Der Bundesrat ernennt eine Rüstungskommission.

Damit war die ehemalige Kriegstechnische Abteilung in der Gruppe für Rüstungsdienste aufgegangen. Der Kriegsmaterialverwaltung wurde die Aufgabe der Unterbringung, Inventar-

isierung und Verteilung des ihr von der Gruppe für Rüstungsdienste übergebenen Materials übertragen.

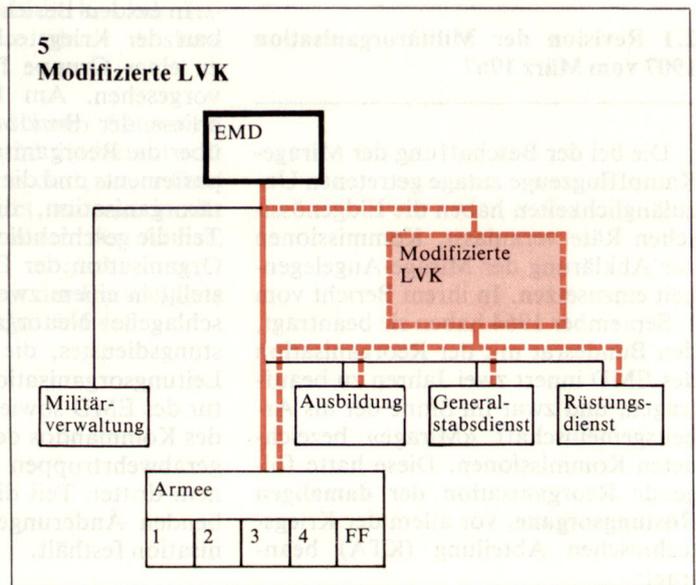
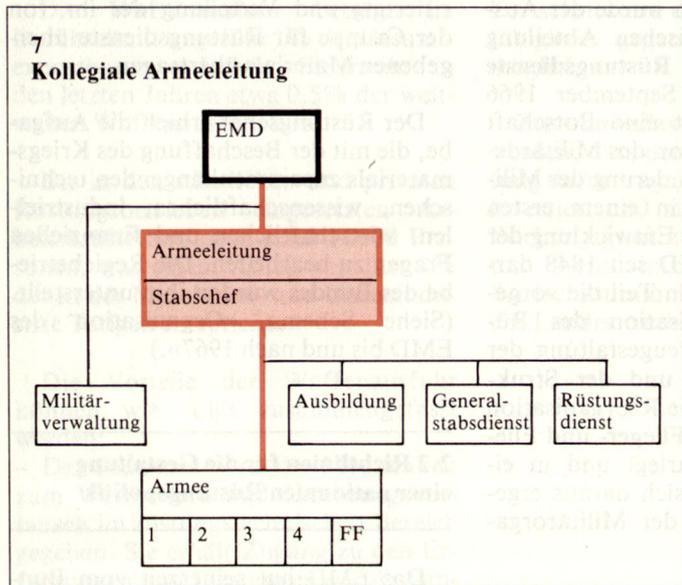
Der Rüstungschef erhielt die Aufgabe, die mit der Beschaffung des Kriegsmaterials zusammenhängenden technischen, wissenschaftlichen, industriellen, wirtschaftlichen und finanziellen Fragen zu bearbeiten. Die Regiebetriebe des Bundes wurden ihm unterstellt. (Siehe Schema «Organisation des EMD bis und nach 1967».)

2.2 Richtlinien für die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik

Das EMD hat seinerzeit vom Bundesrat den **Auftrag** erhalten, Richtlinien für die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik zu erarbeiten. Grundlage dazu war der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 (vom 15. Mai 1968), in dem die Absicht ausgesprochen wird, eine **nationale Rüstungspolitik** zu gestalten. Im Kapitel III wird unter dem Titel «Planung und nationale Rüstungspolitik» u.a. gesagt:

«In diesen Zusammenhang gehört auch die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik. Ausgangspunkt dafür ist die Feststellung, dass unsere Landesverteidigung nach wie vor auf eine einheimische Rüstungsindustrie angewiesen ist. Unsere Landesverteidigung bedarf - auch wenn sie in vielen und wichtigen Kategorien nicht ohne fremdes Material auskommt - der technischen Kenntnisse, die im eigenen Land nur vorhanden sind, wenn eine leistungsfähige Rüstungsindustrie besteht. In vielen Fällen kann die Armee dank des Milizsystems von diesen Kenntnissen auch einen direkten Nutzen ziehen.

Da aus naheliegenden Gründen das Inland einen beschränkten Markt mit ausgesprochen zyklischer Nachfragesituation darstellt, und angesichts unserer zurückhaltenden Politik in bezug



Varianten 7 und 5 für Reorganisation des EMD (Schlussbericht vom April 1966)

auf Ausfuhr von Kriegsmaterial, stellen sich der Rüstungsindustrie recht schwierige Probleme. Ihre Lösung bedingt unter anderem ein enges Zusammenwirken zwischen dem Militärdepartement, namentlich der Gruppe für Rüstungsdienste, und der einschlägigen Wissenschaft und Industrie. Es handelt sich darum, die militärischen Zielsetzungen frühzeitig und klar zu erkennen und zu formulieren und den Möglichkeiten, die im Lande bestehen, gegenüberzustellen. Dabei wird auch der integrationsbedingte Strukturwandel unserer Wirtschaft gebührend in Rechnung zu stellen sein. Vermehrt werden auch Forschungs- und Entwicklungsarbeiten der Industrie zu unterstützen sein.»

Nachstehend seien die in den «**Richtlinien für die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik**» des EMD vom 28. April 1971 enthaltenen wesentlichsten Grundideen zusammengefasst. Der Bundesratsbeschluss wollte den Begriff der Richtlinien als «diejenigen grundsätzlichen (also nicht detaillierten) Absichten und Vorsätze verstanden wissen, von denen sich die Instanzen des EMD in Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages (Art. 158, 168, 186 MO) in der überblickbaren Zukunft leiten zu lassen haben.»

- Für die möglichst wirksame und zahlenmässig genügende Ausrüstung der Armee sind einerseits die **Konzeption** und das **Leitbild** der militärischen Landesverteidigung, andererseits die verfügbaren **finanziellen Mittel** massgebend.

- Die Arbeiten für den Ausbau und die Verbesserung der Rüstung müssen **kontinuierlich**, also unabhängig von augenblicklichen weltpolitischen Situationen, durchgeführt werden.

- Hauptkriterien der Rüstungstätigkeit sind das militärische **Ausbaubedürfnis** und die Forderung nach grösstmöglicher **Wirtschaftlichkeit**.

- Es ist notwendig, **Schwergewichte** zu bilden und die Bundesaufträge für Forschung, Entwicklung und Beschaffung in der Schweiz auf bestimmte Gattungen von Rüstungsmaterial zu konzentrieren.

- Die Ermittlung eines Ausbaubedürfnisses und die Festlegung der an das Material gestellten militärischen Anforderungen haben so **rechtzeitig** zu erfolgen, dass eine gründliche Entwicklung, Auswahl und Erprobung möglich ist.

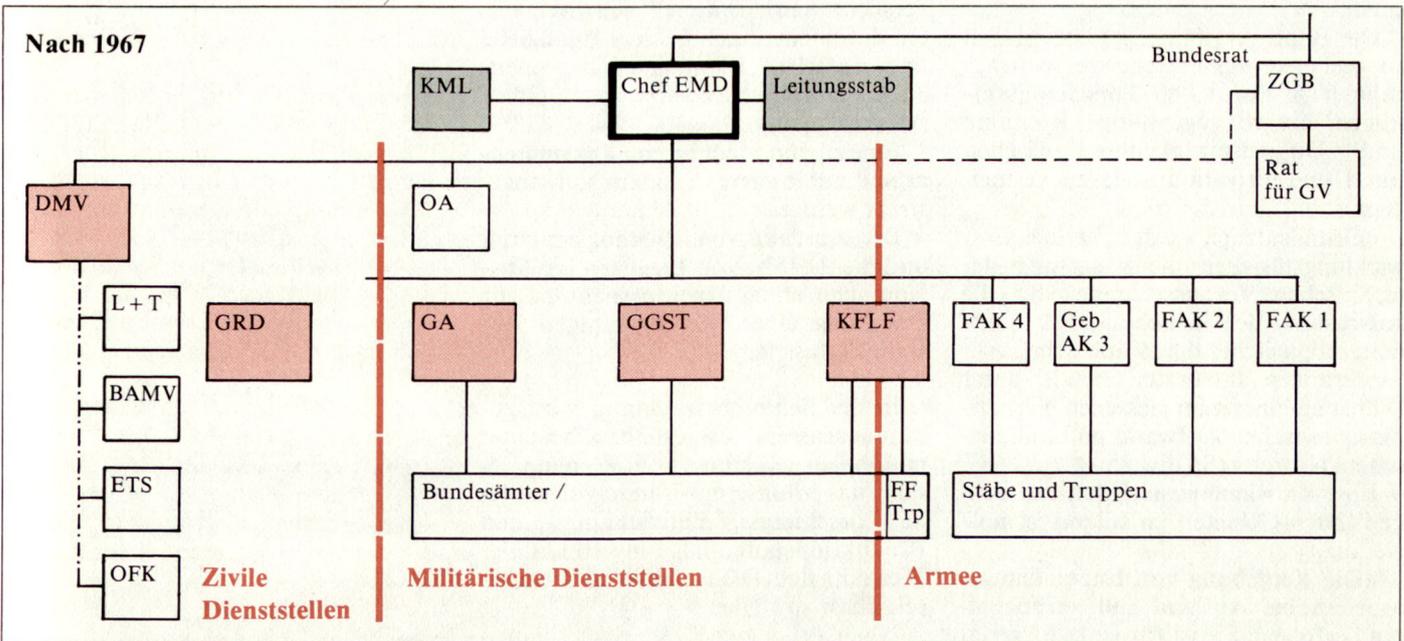
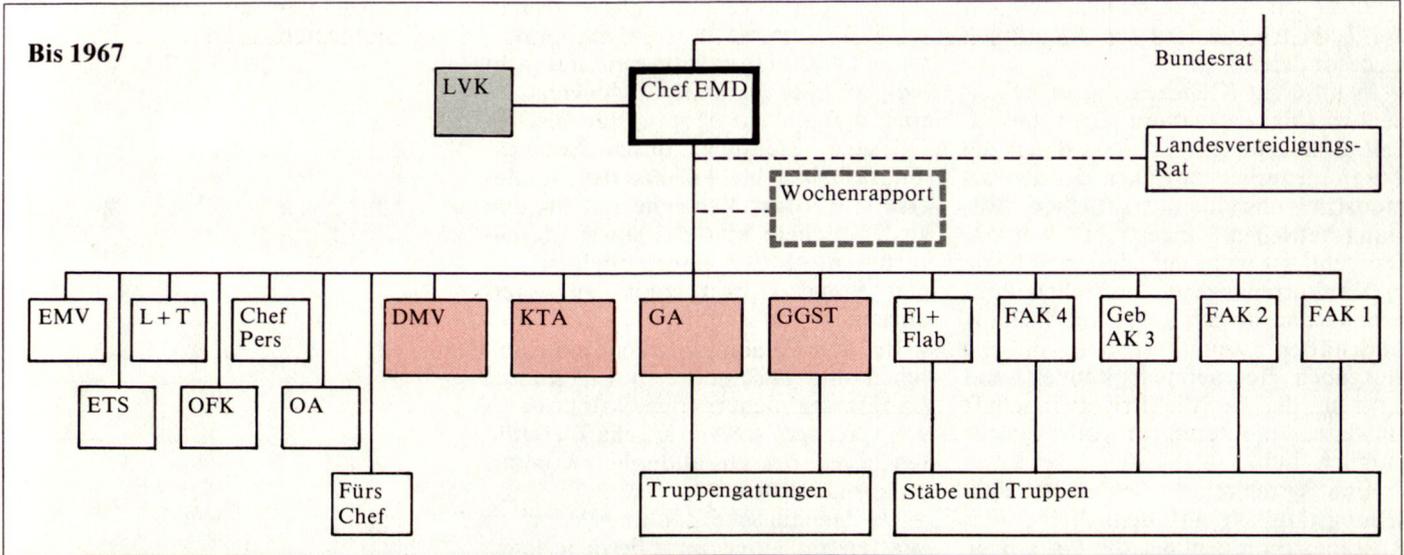
- Die festgelegten militärischen Anforderungen dürfen nur dann **geändert** werden, wenn die militärische oder die technische Entwicklung der Lage dies erfordern.

- Bei der Entwicklung von **Grossobjekten** muss bereits im Entwicklungsstadium in Kauf genommen werden, dass eine Firma oder Firmengruppe eine **Monopolstellung** einnimmt im Hinblick auf die Seriebeschaffung. Durch Einschalten ausländischer Konkurrenz in die Evaluation und Einblick in die Kalkulation, gestützt auf ein gegenseitiges Vertrauen, können die Nachteile abgebaut werden.

- Für die Entwicklung und Herstellung von Kriegsmaterial ist die **Privatwirtschaft** der unentbehrliche Partner der GRD. Ein wichtiges Element der Zusammenarbeit ist die ausreichende und rechtzeitige **Information** über die Absichten bezüglich dem Ersatz alter und der Einführung neuer Waffen und Geräte.

- Allgemein ist ein **industriegerechtes Verhalten** der auftraggebenden Bundesstellen anzustreben. Die Vergabepraxis des Bundes soll helfen, die **Unabhängigkeit** der schweizerischen Lieferanten vom Rüstungsmarkt zu fördern.

- Der **Erwerb von Lizenzen** kommt in Frage, wenn eine eigene Entwicklung zu kostspielig erscheint oder nicht zu den erwarteten Leistungen geführt hat.



Organisation des EMD bis und nach 1967

Bezüglich der **Zusammenarbeit mit der Industrie** fordern die Richtlinien insbesondere:

- In unserem Kleinstaat ist es besonders wichtig, das gesamte Rüstungspotential zu erfassen. Es muss daher die **Zusammenarbeit** zwischen der **Privatindustrie** und den **staatlichen Rüstungsbetrieben** angestrebt werden. Das schliesst nicht aus, dass sich beide in Konkurrenz gegenüberstehen können. Grundsätzlich sollen die **Militärwerkstätten** weiterbestehen, da sie Aufgaben übernehmen können und müssen, die für die Privatwirtschaft entweder uninteressant oder nicht möglich sind.

- Eine systematisch betriebene **Forschungstätigkeit** auf dem Gebiet der Rüstungstechnik bildet die Grundlage für sinnvolle Schritte im Rüstungsablauf.

Der Bund vergibt den grösseren Teil an geeignete aussenstehende Auftragnehmer in Form von **Forschungsverträgen**. Durch gegenseitige Kontakte sind **Doppelspurigkeiten** zwischen Bund und Privatindustrie zu vermeiden.

«Grundsätzlich ist das Ziel der Entwicklungstätigkeit die Schaffung der technischen Voraussetzungen für die Ausrüstung der Armee mit Rüstungsmaterial, welches die militärischen Anforderungen am besten erfüllt, unter Wahrung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Aufwand und militärischem Nutzen» (S. 16).

- Eine **Entwicklungstätigkeit** auf ausgewählten Gebieten **im Inland** ist notwendig.

«Die Vergebung von Entwicklungsarbeiten **ins Ausland** soll **zurückhaltend** erfolgen. Sie ist für jenes Material gerechtfertigt, das nicht auf dem Markt erhältlich ist und ausserhalb der schweizerischen Entwicklungsbereiche liegt.»

Es lohnt sich, den Absatz 6 des Kapitels D. «**Grundsätze für Forschung und Entwicklung**» im Wortlaut zu zitieren:

- «Der rasche Fortschritt der Technik zwingt uns zu Anstrengungen, deren Stand laufend zu verfolgen, um rechtzeitig Veränderungen der Bedrohung und neue Möglichkeiten zur besseren

Abwehr zu erkennen. Diese technischen Kenntnisse müssen aus praktischen Erfahrungen stammen und nicht lediglich aus Verkaufsprospekten. **Es sind deshalb auf rüstungstechnischen Gebieten, die nicht durch Entwicklungsarbeiten im Auftrag des Bundes erfasst werden, Versuche mit in- und ausländischem Material soweit durchzuführen, als dies erforderlich ist, um den Stand der Technik zu überblicken.»**

- Bei der Wahl zwischen einheimischen und ausländischen Lieferanten sind, soweit nicht triftige Gründe dagegen sprechen, **schweizerische Lieferanten** gegenüber ausländischer Konkurrenz **vorzuziehen**.

- Da der jährliche Zahlungsbedarf an Waffen und Kriegsgerät beträchtlichen Schwankungen unterworfen ist, muss versucht werden, diesen Schwierigkeiten durch eine noch **bessere finanzielle und materielle Planung** zu begegnen, auch wenn diesen Bestrebungen Grenzen gesetzt sind.

- Eine rüstungstechnische **Zusammenarbeit mit andern Staaten** soll angestrebt werden.

- Die **Ausfuhr von Rüstungsmaterial** und die Abgabe von **Lizenzen** ins Ausland gehören zu den Massnahmen zur Erhaltung einer leistungsfähigen Rüstungsindustrie.

In der **Schlussbetrachtung** wird zusammenfassend festgestellt: «Ziel einer nationalen Rüstungspolitik muss es sein, das in unserem Lande vorhandene Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionspotential in optimaler Weise in den Dienst unserer Wehrbereitschaft zu stellen.»

Für die Planungsperiode 1970 bis 1985 hat der damalige Rüstungschef, Heiner Schulthess, folgende **Hauptziele** formuliert:

- Auf- und Ausbau einer Rüstungspolitik.

- Förderung der Firmen (private und staatliche) für die gemeinsame Lösung von Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsaufgaben. Gleichzeitig aber auch Finden von Mitteln und Wegen, um den negativen Seiten der aus dieser Zusammenarbeit resultierenden Monopolstellung zu begegnen.

- Ausbau der Zusammenarbeit mit andern Staaten.

3 Beurteilung der Rüstungsbeschaffung seit Ende der 60er Jahre

3.1 Auswirkungen der Reorganisation des EMD und die Änderung der MO

Parlament, Militärdepartement, Armee

Zur Erfüllung der dem Parlament und dem Bundesrat zukommenden Rolle sowohl für die rüstungspolitischen Aufgaben als auch für die Möglichkeiten der Orientierung, der Entscheidungsvorbereitung und der Kontrolle des Rüstungsablaufes ist grundsätzlich keine Änderung nötig.

Dagegen wäre zu prüfen, ob das **Parlament** nicht in vermehrtem Masse **Rahmenkredite** für grosse Rüstungsvorhaben sprechen sollte, wobei es dem **Bundesrat** vorbehalten bliebe, diese Kredite auf die einzelnen Vorhaben aufzuteilen. Damit wäre eine bessere Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative und somit eine stufengerechtere Entscheidung möglich, die sich in einem Zeitgewinn und der Konzentration auf das Wesentliche auswirken würde. Der Parlamentarier ist ohnehin in vielen militärischen Fachfragen überfordert. Sein Urteil muss sich auf die Angaben der Fachleute stützen und ist somit eine Frage des Vertrauens diesen gegenüber.

Weiter ist mit Nachdruck festzuhalten, dass in den Entscheidungen von Rüstungsvorhaben nicht die Ausschaltung von Risiken im Vordergrund stehen darf, sondern vielmehr deren klare Darstellung und Beurteilung zuhanden der jeweiligen Entscheidungsträger. Diese Grundhaltung einer vermehrten **Risikofreudigkeit** und einer verminderten Absicherungs- und Alibipolitik muss bereits auf der höchsten Stufe manifest werden.

Und ein zweites Schwergewicht ist durch das Parlament vermehrt zu schaffen: die **politische Absicherung der Rüstungspolitik**. Auf diesen Aspekt soll in der Folge näher eingetreten werden.

Die Beziehungen zwischen EMD und Armee

Eine immer wiederkehrende Frage ist die nach der zweckmässigen Struk-

tur der **Armeespitze**. Bekanntlich wurde nach der MO des Jahres 1939 die Stellung eines Armeeeinspektors geschaffen, die mit der Wahl des Generals zu Beginn des Aktivdienstes nicht besetzt und auf die mit der Revision der MO 1947 verzichtet wurde, entgegen den ausdrücklichen Empfehlungen des Generals in seinem Bericht vom März 1946, nach welchem dem Armeeeinspektor sogar eine ausgeprägtere Stellung zukommen sollte. In der Folge ist auch nie bestritten worden, dass die Ernennung eines Oberbefehlshabers im Frieden eine logisch konsequente Lösung wäre.

Mit der Revision der MO von 1947 wurden der **Landesverteidigungskommission** vermehrt Kompetenzen zuerkannt, wobei sie in rein militärischen Angelegenheiten selbständig entscheiden konnte, in Fragen, die der Entscheidungsbefugnis der zivilen Behörden anheim gestellt waren, aber beratendes Organ des Chefs EMD blieb. Aber auch die heute gültige Organisation des EMD ist durch eine eindeutige **Kompetenzüberschneidung** zwischen dem Chef des EMD als Vertreter des Bundesrates einerseits und den verschiedenen Organen der Armeeführung andererseits gekennzeichnet. Überdies sind die Kompetenzbereiche vor allem zwischen dem Generalstabschef und dem Rüstungschef nicht klar geregelt.

Mit dem Fehlen einer Armeeführung in Form eines Friedensgenerals, Armeeeinspektors oder eines Kollegiums fehlt eine Instanz, welche die **Bedürfnisse der Armee** eindeutig formuliert und bekanntgibt und gegenüber Bundesrat und Parlament vertritt. Die Tatsache, dass zudem der Chef EMD gleichzeitig dem Leitungsstab und der KML vorsteht, erschwert den **militärischen Konsens** und birgt die Gefahr der dauernden politischen Beeinflussung des rein militärisch-fachlichen Entscheidungsprozesses in sich. Damit werden weder dem Bundesrat noch dem Parlament die klar umrissenen militärischen Bedürfnisse der Armee vor allem auch im Bereich der Rüstungsbeschaffung unterbreitet.

Die Stellung des Generalstabschefs und des Rüstungschefs

Im Jahre 1966 ging die Forderung nach einem Rüstungschef in erster Linie auf den Wunsch zurück, in der KML ein Gegengewicht zu den rein militärischen Vertretern der Armee zu schaffen. Man wollte eine Persönlichkeit in der KML haben, die über **Erfahrung in der Industrie** verfügt und Verständnis für deren Verfahren besitzt, somit auch die zivilen Aspekte der Industrie und Wirtschaft vertreten könnte.

Dieser Beschluss war, wenn auch aus der damaligen Lage heraus verständlich, so doch in mancher Hinsicht falsch. Vorerst muss festgehalten werden, dass man nicht einfach den militärischen Fachleuten in der KML jedes Verständnis für Fragen der Wirtschaft und Industrie absprechen darf. Zudem besteht ja jederzeit die Möglichkeit, sie in rüstungstechnischen Fragen zu **beraten**. Dazu bedarf es nicht eines gleichberechtigten Mitgliedes in der KML, sonst müssten ja logischerweise auch für die Beratungen in kommerziellen, finanziellen und politischen Belangen entsprechende Mitglieder aufgenommen werden. Die Aufnahme des Rüstungschefs in die KML, zudem sogar in den Leitungsstab, muss zu einer übergrossen Gewichtung der Rüstungsfragen führen. Die sicher notwendige Orientierung des Rüstungschefs über die militärischen Erwägungen, der Programme und Einzelvorhaben in der KML kann auch dann erfolgen, wenn er nicht Mitglied der KML ist.

Entscheidender Nachteil der heutigen Lösung ist aber die Tatsache, dass **keine klare Kompetenzzuweisung** zwischen dem für die materielle Kriegsbereitschaft verantwortlichen Generalstabschef und dem Rüstungschef als beratende und vollziehende Instanz vorhanden ist und auch nicht sein kann, solange beide Funktionen gleichgestellt sind.

Grundlage jedes Rüstungsvorhabens ist die **Definition des militärischen Bedürfnisses** und der sich daraus ergebende **Entscheid**. Dieser Entscheid

aber fällt der Armeeführung zu. Solange man sich nicht zur Lösung einer eigentlichen Armeespitze, sei es als Einzelperson oder als Kollektiv entschliessen kann, fällt somit der Entscheid in die Kompetenz des **Generalstabschefs**, selbstverständlich unter Vorbehalt der Kompetenzen der übergeordneten politischen Instanzen. Die für den **Vollzug** verantwortliche Instanz – also der **Rüstungschef** oder ein analoger Funktionsträger – kann nur dann in Funktion treten, wenn er einen entsprechenden Auftrag erhalten hat. Die KML hat beratende Funktionen, wobei der Rüstungschef vor allem die technisch-kommerziellen Belange zu vertreten hat, ohne dass er Mitglied der Kommission sein müsste.

Konkret bedeutet dies folgende Massnahmen:

- Trennung der für die **Entscheidung** über die Rüstungsbeschaffung verantwortlicher Instanzen von den mit dem **Vollzug** der Rüstungsvorhaben betrauten Stellen.
- Klarstellung der **Verantwortlichkeiten** innerhalb der beiden Instanzen.
- Schaffung von **Instrumentarien** für die dauernde Überwachung der Rüstungsvorhaben, namentlich hinsichtlich ihres termingerechten Ablaufes.

Das würde folgende Änderungen oder neue Lösungen beinhalten:

- Schaffung einer **armee-internen Entscheidungsinstanz**, die in der Lage ist, die Bedürfnisse der Armee ohne politisches Präjudiz zu formulieren und gegenüber dem Chef EMD, dem Bundesrat und dem Parlament zu vertreten. Das müsste heute der Generalstabschef als primus inter pares der KML sein. Eine armee-interne Meinung kann aber nur dann zustande kommen, wenn sie nicht unter der Leitung des Chefs EMD erarbeitet wird, vielmehr ist dieser mit der erarbeiteten Darlegung der militärischen Bedürfnisse zuhanden des Gesamtbundesrates bzw. des Parlaments zu konfrontieren.
- Die für die **Entscheidungen** der Rüstungsbedürfnisse massgebenden Instanzen sind unter diesen Voraussetzungen:
 - die Armeespitze (neu zu schaffen)
 - der Generalstabschef

- die Mitglieder der KML (ohne Rüstungschef).
- Die für den **Vollzug** zuständigen Instanzen könnten sein:
 - ein Verantwortlicher für die Rüstungsbeschaffung (heute Rüstungschef)
 - die Organe der Rüstungsbeschaffung
 - die Projektoberleiter.

3.2 Das Problem der langfristigen Planung

Die Rüstungsbeschaffung ist seit vielen Jahren charakterisiert durch eine Reihe von bemerkenswerten Projekten in verschiedenen Bereichen der Bewaffnung, die in vielen Fällen vorzeitig – das heisst bevor eine eingehende Erprobung abgeschlossen werden konnte – **durch politischen Entscheid** abgebrochen und liquidiert wurden.

Folgende **Hinweise** mögen dies belegen:

- Im Jahre 1953 ist das Projekt des Deltaflügeljägers N 20 abgebrochen worden. Die Entwicklungskosten hatten rund 14 Millionen Franken betragen. «Anfang November wurden vom Vorsteher des EMD die Flugversuche mit dem N 2010 untersagt, obwohl die Konstrukteure die Verantwortung für den Erstflug des «Aiguillon» schriftlich bestätigten und die Belegschaft den Erstflug in der Freizeit und sogar mit eigener Finanzierung durchzuführen bereit war. Mit dem Flugverbot war der Entwicklungsabbruch am N 20 besiegelt; es blieb ein geringer Trost, wenn viele, damals unter schwierigen personellen und materiellen Bedingungen entstandene Lösungen im Ausland erst viel später angewendet worden sind.» (G. Bridel, Schweizerische Strahlflugzeuge und Strahltriebwerke, S. 41–42)
- Im Jahre 1958 beschlossen der Bundesrat und die LVK, die Serienfabrikation des P 16 abzubrechen, nachdem beim 102. Versuchsflug eines Prototyps ein Absturz beim Landeanflug erfolgt, obschon die Anpassung des Steuersystems aufgrund des Untersu-

chungsberichtes nur Bruchteile des gesamten Entwicklungskredites der rund 60 Millionen umfassenden Gesamtkosten betragen hätte. Trotzdem wurden vom Flug- und Fahrzeugwerk Altenrhein Änderungen und Erprobungen auf eigene Kosten weitergeführt, indessen musste die Firma 1969 nach erfolglosen Bemühungen, doch noch in der Flugzeugbeschaffung berücksichtigt zu werden, auf die Weiterentwicklung des P 16 verzichten, und damit wurde ein Schlusspunkt unter die wechselvolle Geschichte der Entwicklung schweizerischer Kampfflugzeuge gesetzt.

– Im Bereich der Flugzeugbeschaffung mögen die Hinweise auf die Sistierung der Weiterentwicklung des Morane D 3802, an deren Stelle 128 P 51 Mustang, ein ausländisches Propellerflugzeug, beschafft wurden, sowie auf das aufschlussreiche Kapitel um die Evaluation des Corsair aufgrund der Ereignisse um die Mirage-Beschaffung für die Beispiele einer fragwürdigen Planung auf weite Sicht stellvertretend sein.

– Zusammenfassend seien in anderen Rüstungsbereichen folgende Beispiele angeführt, die ebenfalls die Probleme einer Langfristplanung beleuchten.

– So brach der Bundesrat am 29. Juni 1965 das Projekt «Kriens», die Entwicklung der Flabrakete «Tell» ab, welches für eine Fliegerabwehr im oberen Luftraum mit einer maximalen Reichweite von 35 km und einer maximalen Einsatzhöhe von 22 km ausgelegt war. Als Begründung wurde angeführt, dass die Versuchsschiessen in Sardinien zu keinen einwandfreien Resultaten geführt hätten, dass das System eine zu geringe Mobilität aufweise (!) und dass der Einsatz gegen Tiefflieger ungenügend sei, da das System eine Distanz von 3 km benötige, um die Rakete auf den Radarstrahl zu lenken. Man beschaffte daraufhin die englische «Bloodhound», die weder mobil ist noch sich für die Bekämpfung von Tieffliegern eignet.

– Anstelle der Eigenentwicklung Mosquito wurde das schwedische Panzerabwehrrenk Waffen-System Bantam beschafft. Gewichtsprobleme gaben dazu den Ausschlag, obschon die Mosquito die grössere Durchschlagsleistung aufwies.

-- Als Schützenpanzer unserer Armee wurde der M 113 gekauft, obschon seinerzeit interessante Versionen von Kampfschützenpanzern der schweizerischen Industrie in der Evaluation beteiligt waren. Dieser Entscheidung wurde getroffen, weil die Produktionsreife der Eigenentwicklungen noch nicht erwiesen war. Immerhin ist es interessant festzustellen, dass der deutsche Kampfschützenpanzer «Marder» wesentliche Elemente der damaligen Entwicklung des Modells der Firma Mowag enthält, von dem gewisse Teile in Lizenz übernommen worden sind.

-- Die Entwicklung der Panzerkanone 68 wurde sistiert, obschon das Geschütz eine Reichweite von 30 km erreichte und das System als solches heute noch als wegweisend gelten kann. Allerdings musste das Aufmunitionieren durch die Einstiegsrücken erfolgen. Bei einer frühzeitigen Verbindungsaufnahme mit der zuständigen Dienstabteilung hätte dieser wesentliche Nachteil allenfalls vermieden werden können.

Neben dem Bereich der Beschaffung von Kampfflugzeugen, Flabwaffen und Panzerabwehrwaffen dürfte vor allem die Panzerbeschaffung die **mangelnde langfristige Planung** am besten dokumentieren. Ihr ist es zuzuschreiben, dass sich der Bundesrat selbst in eine Zwangssituation hineinmanövriert hat, in der er Ende 1979 den Entschluss fasste, auf eine Eigenentwicklung eines neuen Kampfpanzers zu verzichten, womit auf absehbare Zeit die Produktion von eigenentwickelten Kampfpanzern in unserem Lande erschwert worden ist.

Zur Zeit steht das Problem der Beschaffung einer mechanisierten Fliegerabwehr an. Auch hier musste die Industrie auf einen Grundsatzentscheid in bezug auf die Entwicklung eines Flabpanzers drängen.

Damit können zum Problem der **langfristigen Rüstungsplanung** folgende grundsätzlichen Feststellungen gemacht werden:

1. Die schweizerische Industrie und die eidgenössischen Bundesbetriebe haben dauernd Entwicklungen getä-

tigt, die Zeugnis ablegten von einem hohen technischen Stand ihrer Produkte. Sie haben Systeme entwickelt, die teilweise sogar richtungweisend waren für Weiterentwicklungen, die dann allerdings vor allem im Ausland zum Tragen kamen.

2. Es waren immer zwei grundlegende Faktoren, die schliesslich dazu führten, dass die einheimischen Entwicklungen nicht zum Zuge kamen, nämlich die Faktoren **Zeit** und **Kosten**.

Der Faktor **Zeit** drückte sich darin aus, dass dem jeweiligen Produkt vorgeworfen wurde, es sei im entscheidenden Zeitpunkt noch nicht beschaffungsreif. Dabei kamen die militärischen Instanzen oft erst dann zu klaren Bedürfnisformulierungen, wenn das Produkt schon hätte verfügbar sein sollen.

In bezug auf **Kosten** wurde argumentiert, das System käme wegen der geringen Stückzahl oder wegen der Risikofaktoren einer Eigenentwicklung zu teuer.

3. Des weiteren muss festgehalten werden, dass in den Beurteilungs- und Entschlussgrundlagen der sicherheits- und wirtschaftspolitischen Bedeutung einer einheimischen Rüstungsindustrie bei weitem nicht die notwendige Bedeutung zugemessen wurde.

Demzufolge gilt es, die folgenden **Konsequenzen** in bezug auf eine langfristige Planung zu ziehen:

- Die KML muss auf Antrag des Generalstabschefs frühzeitig und klar die **Bedürfnisdefinition** für das zu beschaffende Rüstungsmaterial erstellen.

- Es ist eine **Kontinuität** der Verfolgung technischer Entwicklungen in der Weise herzustellen, dass Armee und Industrie in enger Zusammenarbeit Entwicklungsprojekte der für unsere Armee wesentlichen Waffensysteme und Geräte verfolgen. Diese kontinuierliche Entwicklungstätigkeit ist um so wertvoller, je mehr sie praktisch getätigt wird, also durch Erstellung von Prototypen oder mindestens von wesentlichen Komponenten. Nur so sind wir in unserem Land in der Lage, **zeitgerecht** in eine Evaluation einzusteigen und damit eine echte Option gegenüber den ausländischen Entwicklungen anzubieten.

- Dieser Aufwand ist mit **Kosten** verbunden, die sich für den Bund und die Industrie ergeben. Im Hinblick darauf, dass damit die Chancen für die zeitgerechte Eigenproduktion steigen, und vor allem im Hinblick auf die sicherheitspolitische Komponente sollte dieser Aufwand nicht gescheut werden. Es darf in diesem Zusammenhang vermerkt werden, dass die schweizerische Industrie, im Gegensatz zur ausländischen, für Entwicklungen keine direkten Subventionen vom Staate erhält, nicht einmal für solche, die sie für die Armee unternimmt.

- Damit ergibt sich die Notwendigkeit einer **Institutionalisierung** gemeinsamer Entwicklungs- und Projektteams von Bund und Industrie, von denen beide Teile langfristig profitieren können. Nachdem bis heute diese Entwicklungen teilweise bei der Industrie, teilweise beim Bund an die Hand genommen worden sind, eine Koordination aber fehlte, dürfte sich eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit aufdrängen und auch in bezug auf Kosten von Vorteil sein.

Damit könnte sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit bereits dann beginnt, wenn sich die neuen Bedürfnisse aus dem militärischen Leitbild abzeichnen und die Definition der Projekte erstellt wird.

3.3 Bundesbetriebe, Projektleitungen, Management

Bei den **Bundesbetrieben** ist zwischen den Regal-Betrieben (Pulvermonopol) und den mechanischen Betrieben zu unterscheiden. Im Zusammenhang mit der Rüstungsbeschaffung sind in erster Linie die mechanischen Betriebe in ihrer heutigen industriellen Konzeption problematisch.

Die Problematik des Nebeneinanders von privaten und staatlichen Rüstungsbetrieben liegt nicht an der durchaus zu überblickenden und zu realisierenden industriellen Aufgabenzuweisung, sondern vielmehr in der **Kompetenzzuweisung**, die sich vorweg

aus der Unterstellung der Rüstungsbetriebe unter den Rüstungschef ergibt, weil damit eine Vermischung der Verantwortlichkeiten für die Entwicklung einerseits und die Beschaffung andererseits unweigerlich verbunden ist. Dem Rüstungschef fällt die Doppelaufgabe als «Einkäufer» und «Lieferant» zu. Nur die Trennung der Rüstungsbetriebe vom Mann, der die Rüstung mitbestimmt, führt zu einer konsequenten Lösung, bei der die Privatindustrie in einem echten Wettbewerb mit den Bundesbetrieben stehen kann.

Ein anderer wesentlicher Aspekt in bezug auf die Staatsbetriebe ist die **Projektführung** und das **Projektmanagement**. Diese wiederum hängen weitgehend von einer langfristigen politischen, industriellen und fabrikatorischen Planung ab, in die sowohl die staatlichen, als auch die privaten Industrien einbezogen werden müssen. Einmal mehr muss auf die absolute Notwendigkeit einer kontinuierlichen und somit auch institutionalisierten Entwicklungstätigkeit hingewiesen werden, die beste Voraussetzungen schafft zu einer effizienten Projektführung.

3.4 Armee und Industrie

Die Beziehungen der Gruppe für Rüstungsdienste zur Industrie sind im allgemeinen befriedigend und vor allem in der jüngsten Zeit wesentlich verbessert worden, wenn auch durchaus noch Verbesserungen, speziell im gegenseitigen Vertrauensverhältnis, möglich wären. Das Beschäftigungsproblem der Militärwerkstätten belastet diese Beziehungen allerdings nicht unerheblich. Die Industrie hat das Gefühl, gegenüber den Bundesbetrieben «einen kürzeren Spieß» zu haben. Die Verantwortung des Rüstungschefs für diese Betriebe, der direktere interne Informationsfluss und die besondere beamtenrechtliche Stellung eines Teils des Personals führen zwangsläufig zur Sicherung dieser Unternehmen gegenüber Schwankungen im Bestellbestand und zu ungerechtfertigten Vorteilen in der Aquisitionstätigkeit.

Der wohl **schwerstwiegende Mangel** besteht aber darin, dass die Industrie nur selten und dann sicherlich zu spät mit dem Endkunden, das heisst der Armee, in Kontakt kommt. Dem liegt nicht Interesselosigkeit auf der einen oder anderen Seite zugrunde, sondern eine Kompetenzordnung, die diese notwendigen Kontakte verhindert. Dabei liesse sich ein grosser Teil der in der Vergangenheit entstandenen Schwierigkeiten vermeiden, wenn Militär, Gruppe für Rüstungsdienste und Industrie direkte Gespräche führen würden. Diese sollten in geeigneten Organen bereits **vor** der Phase der Projektdefinition beginnen, also dann, wenn nach der Aufstellung eines militärischen Leitbildes die entsprechenden Auswirkungen auf die materielle Ausrüstung diskutiert werden und der militärische Gesamtplan konzipiert wird. Weitere direkte Kontakte sind dann in der Phase der Projektdefinition und später wiederum im Rahmen der eigentlichen Entwicklungen respektive Beschaffungen notwendig. Bei einem solchen Vorgehen hätten sich die unschönen, teuren und vertrauenszerstörenden Szenen rund um den Panzer 68 wohl kaum ergeben.

Diese **Institutionalisierung einer permanenten Kontaktnahme** zwischen der Armee und der Industrie in den Bereichen der Planung, des Managements und der industriellen Realisierung ist eine wesentliche Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Optimisierungen und eine erspriessliche Zusammenarbeit aller Beteiligten, wobei diese Kontaktnahme auch von Seite der Industrie vermehrt gesucht werden muss, indem sie sich in geeigneter Form als Gesprächspartner etabliert.

3.5 In- und Auslandbeschaffungen

In den zitierten Richtlinien für die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik (2.2) wird ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer Entwicklungstätigkeit «auf ausgewählten Gebieten» für unseren Kleinstaat hingewiesen und festgehalten, dass eine **Vergebung**

von Entwicklungsarbeiten ins Ausland zurückhaltend erfolgen soll. Beurteilt man die weitere Forderung, dass Auslandbeschaffungen dann gerechtfertigt sind, wenn die Produkte nicht auf dem Markt erhältlich sind und ausserhalb der schweizerischen Entwicklungsbereiche liegen, dann kommt man zum Schluss, dass diese Richtlinien in verschiedener Hinsicht recht fragwürdig interpretiert werden. Wir kommen auf die Tatsache zurück, dass es eben immer wieder eine Frage der langfristigen Planung ist, wieweit Rüstungsvorhaben im Bereich der Inlandentwicklung liegen.

In vielen Fällen war und ist es eben nicht von der momentanen Kapazität unserer Industrie abhängig, Rüstungsaufträge zu erfüllen, sondern von der **rechtzeitigen Kontaktnahme**, damit die Entwicklungen soweit vorbereitet werden konnten, um gegenüber ausländischen Produkten konkurrenzfähig zu sein. Als typisches Beispiel dürfte die Panzerbeschaffung angeführt werden, bei der man die Industrie erst im Jahre 1978 mit einem Entwicklungsauftrag betraute und den Entscheid bereits ein Jahr später zu treffen hoffte. Unter derartigen Bedingungen kann den Absichtserklärungen des EMD zur Inlandbeschaffung mit dem besten Willen von Seite der Industrie keine ernsthafte Bedeutung beigemessen werden. Nur eine Institutionalisierung einer permanenten Entwicklung, an der Bund und Industrie teilhaben, kann hier zu einem besseren Verhältnis zwischen In- und Auslandbeschaffung beitragen. Dies gilt vor allem für Bereiche von anspruchsvollen Projekten, die sich naturgemäss über eine lange Zeitspanne erstrecken, die aber auch finanziell ins Gewicht fallen.

Es zeigt sich aber auch hier, dass es nicht Aufgabe des Rüstungschefs sein kann, in diesen Belangen zu entscheiden. Vielmehr fällt ihm die Beratung des Generalstabschefs oder der allenfalls vorhandenen Armeespitze zu, unbelastet von der Verantwortung für die Bundesbetriebe.

4 Folgerungen und Forderungen

4.1 Parlament, EMD und Rüstungspolitik

- Eine Änderung in bezug auf Kompetenz und Aufgabenzuweisung des Parlaments für die Belange der Rüstungspolitik und Rüstungsbeschaffung drängt sich nicht auf.
- Eine bessere Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive und somit eine stufengerechtere Entscheidung ist dadurch anzustreben, dass das Parlament vermehrt Grundsatzentscheidungen fällt und allenfalls Rahmenkredite spricht und dem EMD seinerseits die Aufteilung der Kredite überlässt.

4.2 Armeeleitung und ihre Verantwortung in der Rüstungsbeschaffung

- Das Fehlen einer Armeespitze - als Einzelperson oder als Kollegium - ist in mancher Hinsicht ein Nachteil, so auch in bezug auf eine klare Kompetenzregelung zwischen dem Chef EMD und der KML sowie dem Generalstabschef und dem Rüstungschef.
- Solange die logisch konsequente Lösung eines Koordinators im Frieden nicht vorhanden ist, muss in bezug auf die Rüstungsbeschaffung dem Generalstabschef die volle Kompetenz im Rahmen seiner Verantwortung für die materielle Bereitschaft der Armee gewährt werden. Das bedeutet insbesondere, dass ihm der Rüstungschef oder eine entsprechende Instanz nicht gleichgestellt werden kann. Auch die Kommissionen erfüllen lediglich eine beratende Funktion für die Entscheidungen des Generalstabschefs im Bereich der Rüstungsbeschaffung.

4.3 Stellung des Rüstungschefs

- Dem Rüstungschef fallen die folgenden generellen Aufgaben zu:
 - - Beratung des Generalstabschefs

und der Kommissionen in technisch-kommerziellen Belangen der Rüstungsbeschaffung.

- - Vollzug der Rüstungsvorhaben.
- Der Rüstungschef - oder der entsprechende Funktionsträger - ist hierarchisch dem Generalstabschef zu unterstellen. Eine zweckmässige Lösung wäre die Stellung als Unterstabschef für Rüstungsfragen in der Gruppe für Generalstabsdienste.
- Bei der Wahl dieses Funktionsträgers muss auf die spezifischen Voraussetzungen gebührend Gewicht gelegt werden. Die Kriterien der geltenden Praxis der Beförderungen und Ernennungen der Armee sind hier nicht anwendbar, vor allem muss neben der Möglichkeit einer Ernennung aus dem zivilen Bereich die Kontinuität sichergestellt werden.

- Der Rüstungschef (USC) kann nicht Leiter und Chef der Rüstungsbetriebe des Bundes sein. Die Funktionen des «Bestellers» und des «Lieferanten» schliessen sich gegenseitig aus.

4.4 Bundesbetriebe

- Die Frage nach der Organisation, Leitung und Unterstellung muss Gegenstand einer eingehenden Studie sein.
- Es stellt sich die eindeutige Forderung, dass die Bundesbetriebe ein klares industrielles Konzept erhalten und nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geführt und verwaltet werden müssen. Sie müssen in echter Konkurrenz zur Privatindustrie stehen, wobei eine künstliche Expansion zuungunsten der Privatindustrie unzulässig ist.

4.5 Rüstungsbeschaffung und Rüstungsablauf

- Primäre Forderung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Armeelei-

tung, vor allem dem Generalstabschef und den für die Rüstungsbeschaffung und den Rüstungsablauf verantwortlichen Stellen und der Privatindustrie, und zwar von Anfang an, also bereits im Stadium der Planung.

- Eine langfristige und weitsichtige Planung ist nur möglich, wenn sie begleitet wird durch eine permanente industrielle Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, die wiederum in enger Verbindung zwischen der Armee und der Industrie zu erfolgen hat. Es sind dazu auch die finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, die der Privatindustrie die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung von Kriegsmaterial, das für unsere Armee in Frage kommt, gebührend abdecken.

- Damit soll für die Zukunft sichergestellt werden, dass bei Rüstungsvorhaben schweizerische Entwicklungen und Produkte rechtzeitig in Konkurrenz zum Ausland stehen und der Inlandproduktion eine vermehrte Chance zufällt.

- Die Industrie ihrerseits muss sich in geeigneter Form als Gesprächspartner mit den Bundesstellen etablieren. Sie muss klarstellen, mit wem im gegebenen Fall der Kontakt aufgenommen werden muss.

- Die «Richtlinien für die Gestaltung einer nationalen Rüstungspolitik» des EMD vom April 1971 bilden auch heute noch gute Grundlagen und entsprechen als Absichtserklärungen den Grundsätzen einer wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen der Armee und der Privatindustrie. Allerdings muss deren Interpretation und praktische Handhabung in verschiedenen Bereichen als recht fragwürdig beurteilt werden. Die tatsächliche Realisierung setzt Verbesserungen und Massnahmen in organisatorischen und personellen Belangen voraus. Die vorliegende Studie will einen Beitrag dazu leisten.