

12.085

**Botschaft
zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen
(Rüstungsprogramm 2012 und Gripen-Fondsgesetz)**

vom 14. November 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe folgender Erlasse:

- Bundesbeschluss über die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen
- Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. November 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesrat beantragt dem Parlament mit dieser Botschaft die Beschaffung von 22 Kampfflugzeugen Gripen E im Betrag von 3,126 Milliarden Franken (Rüstungsprogramm 2012). Zur Finanzierung wird ein Spezialfonds beantragt (Gripen-Fondsgesetz).



Kampfflugzeug Gripen

Rüstungsprogramm 2012

22 Kampfflugzeuge des Typs Gripen E (Einsitzer) sollen die veralteten F-5 Tiger der Luftwaffe ersetzen. Zusammen mit den 33 F/A-18, die bis nach 2030 im Einsatz stehen werden, sollen sie dazu beitragen, die souveränen Rechte im Luftraum mittels Überwachung, Luftpolizei und notfalls Luftraumverteidigung durchzusetzen. Der Gripen soll einerseits die Anforderungen zur Wahrung der Lufthoheit und Kontrolle des Luftraumes erfüllen. Andererseits soll er dazu dienen, die Grundfähigkeiten zur Luftaufklärung und zur Bekämpfung von Bodenzielen wieder aufzubauen. Diese beiden Fähigkeiten wurden mit der Ausserdienststellung der Mirage III RS-Flotte 2004 und der Hunter-Flotte 1995 vorübergehend aufgegeben.

Der Gripen erfüllt die militärischen Anforderungen. Er ist deutlich günstiger als seine Mitbewerber Eurofighter und Rafale. Er weist das klar beste Kosten-Nutzwert-Verhältnis aus und verursacht die geringsten Betriebskosten. Der Entscheid des Bundesrates zur Typenwahl orientiert sich daran, ein geeignetes Kampfflugzeug zu beschaffen, ohne maximale Leistungen anzustreben. Damit sollen auch die anderen Teile der Armee finanziell ausreichend alimentiert werden können.

Die ausländischen Lieferanten verpflichten sich, den Vertragswert zu 100 Prozent bei der Schweizer Industrie zu kompensieren. Nicht verpflichtet werden die Schweizer Lieferanten, Regierungsstellen und Lieferanten von kleineren Beschaffungen. Das gesamte Kompensationsvolumen für die Beschaffung Gripen wird aus heutiger Sicht auf rund 2,5 Milliarden Franken geschätzt. Dies führt zu Knowhow-Aufbau und Wertschöpfung in technologisch hochstehenden Industriezweigen. Das erwartete Kompensationsvolumen entspricht üblicherweise einer Beschäftigungswirksamkeit von rund 10 000 Mannjahren.

Gripen-Fondsgesetz

Das Gripen-Fondsgesetz soll die Finanzierung der Beschaffung des Gripen gewährleisten. Dazu sollen in den Gripen-Fonds, einen Spezialfonds nach Artikel 52 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005, Einlagen aus dem Ausgabenplafond der Armee getätigt werden. Diese Einlagen sollen über zehn Jahre verteilt werden und dadurch die Armee und den Bundeshaushalt ausgeglichener belasten. Damit verbessert sich die Planungssicherheit für andere Rüstungsvorhaben, und Kreditreste können weitgehend vermieden werden.

Vorgesehen sind grössere Zahlungen bei Vertragsabschluss – Anzahlungen in den Jahren 2014 bis 2016 – und bei Lieferung. Letztere ist für die Jahre 2018 bis 2021 geplant.

Das Gripen-Fondsgesetz ist Voraussetzung für die Beschaffung des Gripen mit dem Rüstungsprogramm 2012. Es untersteht dem fakultativen Referendum.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	9282
Ausgangslage	9286
Vorlage A: Rüstungsprogramm 2012	9290
1 Militärische Aspekte	9290
1.1 Militärisches Bedürfnis	9290
1.2 Aufgaben und daraus abgeleitete Anforderungen	9291
1.3 Grösse der Flugzeugflotte	9293
1.4 Organisation der Luftwaffe	9294
2 Evaluation	9295
2.1 Ablauf	9295
2.2 Geprüfte Modelle	9296
2.3 Kriterien	9297
2.4 Ergebnisse der Evaluation	9299
2.5 Begründung der Typenwahl	9301
3 Technische Aspekte	9302
3.1 Gripen E	9302
3.2 Anpassung an schweizerische Gegebenheiten	9307
3.3 Umfang der einsatzspezifischen Ausrüstung	9308
3.4 Flugsimulator	9308
3.5 Miliztauglichkeit	9308
3.6 Umschulung und Ausbildung	9309
3.7 Betrieb und Instandhaltung	9309
4 Beschaffung	9310
4.1 Beschaffungspaket	9310
4.2 Kosten der Evaluation und der Beschaffung	9311
4.3 Kreditberechnung und Preisfindung	9311
4.4 Schweizer Industrieprogramm	9312
4.5 Ablauf der Beschaffung	9313
5 Mit dem Vorhaben verknüpfte Kosten	9314
5.1 Kostenübersicht	9314
5.2 Überbrückungslösung	9315
5.3 Umsetzung früherer Rüstungsprogramme	9316
5.4 Zusätzlicher Aufwand	9316
6 Risikobeurteilung	9317
6.1 Allgemeines	9317
6.2 Technisches Risiko	9317
6.3 Finanzielles Risiko	9318

6.4 Terminliches Risiko	9318
6.5 Garantie des schwedischen Staates	9318
7 Auswirkungen	9319
7.1 Auswirkungen auf den Bund	9319
7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	9320
7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	9320
8 Verhältnis zur Legislaturplanung	9321
9 Rechtliche Aspekte	9321
9.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	9321
9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	9321
9.3 Erlassform	9322
9.4 Vorbehalt zum Rüstungsprogramm 2012	9322
9.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	9322
Vorlage B: Gripen-Fondsgesetz	9323
1 Grundzüge der Vorlage	9323
1.1 Ausgangslage	9323
1.2 Die beantragte Neuregelung	9323
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9324
1.3.1 Geprüfte und verworfene Lösungen	9324
1.3.2 Begründung des vorgeschlagenen Gripen-Fonds	9325
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	9326
3 Auswirkungen	9328
3.1 Auswirkungen auf den Bund	9328
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	9328
3.3 Andere Auswirkungen	9328
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	9329
5 Rechtliche Aspekte	9329
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	9329
5.2 Erlassform	9329
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	9329
Bundesbeschluss über die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Rüstungsprogramm 2012) (Entwurf)	9331
Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fondsgesetz) (Entwurf)	9333

Botschaft

Ausgangslage

Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage ist ungewiss. Als der Bundesrat 2010 im Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz¹ und im Armeebericht² die Aufgaben der Armee festlegte, berücksichtigte er diese Gegebenheit. Die Armee soll ein breites Spektrum von Leistungen bereithalten, um flexibel wirksame Beiträge zur Sicherheit der Schweiz erbringen zu können.

Die Durchsetzung der Souveränität im Luftraum – Überwachung, Luftpolizei und notfalls Luftraumverteidigung – ist eine erstrangige staatliche Aufgabe und Voraussetzung für dessen Nutzung. Die Armee hat die Aufgabe, den Luftraum permanent zu überwachen und nach Bedarf ihre luft- und bodengestützten Mittel zur Intervention einzusetzen; im Fall eines militärischen Angriffes wird der Luftraum verteidigt. Dazu muss die Armee auch künftig über ausreichend viele und genügend leistungsfähige Kampfflugzeuge verfügen. Die seit rund 30 Jahren von der Luftwaffe eingesetzten Tiger-Kampfflugzeuge genügen den heutigen Anforderungen nicht mehr. Die F/A-18 sind zwar leistungsmässig auf einem hohen Stand, aber mit 33 Flugzeugen ist die Flotte zu klein, um den Luftraum über längere Zeit hinweg permanent schützen oder verteidigen zu können.

Die Aufgaben der Luftwaffe bleiben unverändert, auch wenn sich die Armee weiterentwickelt: Sie schützt und verteidigt den Luftraum, führt Lufttransporte durch und beschafft Nachrichten für die politische und militärische Führung. Beim Ersatz der F-5 Tiger – *Tiger-Teilersatz* (TTE) genannt – geht es darum, die 54 F-5 Tiger mit weniger, aber leistungsfähigeren Flugzeugen zu ersetzen. Mit 22 solcher Flugzeuge und den 33 F/A-18 wird der Schutz des Luftraumes in allen Lagen mit einer gewissen Durchhaltefähigkeit gewährleistet sein. Gleichzeitig sollen in bescheidenem Rahmen Grundfähigkeiten für die Luftaufklärung und die Unterstützung des Heeres bei der Bekämpfung von *Bodenzielen* wieder aufgebaut werden. Diese beiden Fähigkeiten sind mit den Ausserdienststellungen der Mirage IIIRS-Flotte 2004 und der Hunter-Flotte 1995 aus Prioritätsgründen vorübergehend aufgegeben worden. Sie sind aber für das Knowhow zur Abwehr eines militärischen Angriffs wesentlich; die Luftaufklärung dient zudem in allen Lagen der Nachrichtenbeschaffung.

Die Beschaffung eines Nachfolgers für den F-5 Tiger ist ein grosses Projekt. Die Luftwaffe wird aber entsprechend ihrer Konzeption, in der Kampfflugzeuge nur eines von mehreren einander ergänzenden Elementen sind, in wenigen Jahren weitere Schritte unternehmen müssen, um ihre Ausrüstung und Bewaffnung auf dem gebotenen Stand zu halten: Beim Luftraumüberwachungs- und Frühwarnsystem FLORAKO sind technische und betriebliche Anpassungen und Erneuerungen geplant, um dessen Wirksamkeit auch im nächsten Jahrzehnt sicherzustellen. In den nächsten zehn Jahren sollen die heutigen drei Fliegerabwehrsysteme (Kanonen mittleren Kalibers, Lenkwaffen der Modelle Stinger und Rapier) durch eine nächste Generation von Fliegerabwehrmitteln ersetzt werden. Diese sollen sowohl der Wahrung der Lufthoheit wie auch der Kontrolle des Luftraumes dienen. Die Radarsensoren werden einen Anteil an das integrierte Luftlagebild und Synergien für den Ersatz

¹ BBl 2010 5133

² BBl 2010 8871

des heutigen mobilen bodengestützten Radarsystems TAFLIR liefern. Das Aufklärungsdrohnen-System 95 Ranger erreicht in den nächsten Jahren das Ende der Nutzungsdauer. Es ist geplant, ein System zu beschaffen, das betriebliche Vereinfachungen und damit geringere Kosten, gleichzeitig aber wesentlich breitere Verwendungsmöglichkeiten und höhere Flexibilität im Einsatz bringen soll. Seine Leistungen sollen insbesondere auch zivilen Behörden zugute kommen. Die Einsatzbereitschaft der F/A-18 soll für die zweite Hälfte der vorgesehenen Verwendungsdauer erhalten werden, und schliesslich ist geplant, die Flotte der Transporthelikopter 98 Cougar einem Werterhaltungsprogramm zu unterziehen.

Schutz des Luftraums im europäischen Umfeld

Die Schweiz hat letztmals mit dem Rüstungsprogramm 1992 Kampfflugzeuge beschafft – die F/A-18C/D Hornet. Die meisten anderen europäischen Staaten haben in der Zwischenzeit ihre Flotten erneuert oder gedenken dies in nächster Zeit zu tun. Zwar reduzieren einige Staaten aus sicherheitspolitischen und finanziellen Gründen ihre Flotten zahlenmässig, qualitativ wird aber der Stand der Technik laufend verbessert; die Kampfkraft aus der Luft hat in Europa erheblich zugenommen.

Kampfflugzeuge sind heute in der Regel fähig, mehrere Rollen zu übernehmen (Luftkampf, Aufklärung, Bekämpfung von Bodenzielen), und sie können mit weitreichenden Sensoren und Waffen Ziele in der Tiefe des Gegners mit grosser Präzision identifizieren und bekämpfen. Flugzeuge dienen nicht nur für den Verteidigungsfall oder für Einsätze ausserhalb Europas. Auch in Friedenszeiten und innerhalb Europas ist die Wahrung der Lufthoheit und namentlich der Luftpolizeidienst wichtig. Die meisten Luftwaffen Europas müssen permanent in kürzester Zeit in der Luft eingreifen können. Die Reaktionszeiten werden der Bedrohungslage angepasst, betragen im Allgemeinen jedoch maximal fünfzehn Minuten. Die Nato-Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, einheitliche Vorgaben zur Anzahl bereiter Kampfflugzeuge und Besatzungen, Bewaffnung und Reaktionszeiten einzuhalten. Nato-Mitgliedstaaten ohne eigene Kampfflugzeugflotten werden durch Bündnispartner unterstützt: Im Baltikum lösen sich verschiedene Luftwaffen regelmässig mit jeweils vier Flugzeugen und dazugehörendem Personal ab, um im Luftraum Estlands, Lettlands und Litauens zu patrouillieren. Der slowenische Luftraum wird durch die italienische Luftwaffe von Stützpunkten in Italien aus gesichert, und in Island sind Kampfflugzeuge von Bündnispartnern stationiert.

Bei den Luftwaffen neutraler oder bündnisfreier Staaten reicht die Bandbreite von ständiger Bereitschaft wie in Finnland über eine zeitlich eingeschränkte Bereitschaft in Österreich und Schweden bis hin zu einer sehr beschränkten oder mangels Mitteln fast gänzlich fehlenden Bereitschaft wie in Irland. Mit Ausnahme Österreichs und Liechtensteins sind die Nachbarstaaten der Schweiz in der Lage, die Lufthoheit permanent zu wahren.

Generell gilt, dass alle Staaten Europas ihre Souveränitätsverpflichtungen selber oder mit Unterstützung anderer Staaten wahrnehmen. Ein «Outsourcing» dieser Aufgabe an einen anderen Staat findet höchstens dort statt, wo ein Staat keine Luftwaffe hat und zudem der Nato angehört. Für die Schweiz ist dieser Weg ausgeschlossen; er würde erfordern, die Neutralität in ihrer bisherigen Ausprägung aufzugeben. Dies wäre eine politische Entscheidung, nicht das Ergebnis technischer Beschränkungen: Jedes moderne Kampfflugzeug westlicher Produktion ist mit den

anderen in Westeuropa eingesetzten Kampfflugzeugen interoperabel und somit zur Zusammenarbeit fähig. Dadurch sind auch gemeinsame Einsätze, wie der Schutz von Konferenzen in Grenzregionen, ohne Weiteres möglich.

Partnerschaft mit Schweden

Sicherheitspolitische Aspekte

Der Entscheid des Bundesrates, den Gripen gleichzeitig und gemeinsam mit dem Herstellerland Schweden zu beschaffen, hat mehrere Vorteile. Zum einen ermöglicht dieses Vorgehen, zum gleichen Budget wie bei der kommerziellen Offerte von Saab ein System zu beschaffen, das in mehreren Punkten wesentlich leistungsfähiger ist. Dazu gehören insbesondere die Meteor-Lenkwafe anstelle der AMRAAM und eine wirksamere Ausrüstung für die elektronische Kriegführung. Zum anderen bedeutet dieses Vorgehen einen Einstieg in eine langfristige Partnerschaft mit Schweden. Diese erschliesst Synergiemöglichkeiten, die erheblich über die Beschaffung und die technische Kooperation während der Betriebsdauer dieses Waffensystems hinausgehen.

Die Art der Partnerschaft, welche die Schweiz und Schweden eingehen wollen, ist für beide Staaten neu und soll sich an Eckpfeilern ausrichten, die in einer Absichtserklärung zwischen den beiden Verteidigungsministern am 29. Juni 2012 vereinbart wurden.

Gestützt auf ein solides Fundament langjähriger militärischer Zusammenarbeit – namentlich beim Schützenpanzer 2000, in der Ausbildung der Landstreitkräfte und Luftwaffen beider Länder, bei der Rüstungsbeschaffung und in der militärischen Friedensförderung – soll die Partnerschaft vertieft werden. Die Einführung des Gripen in beiden Luftwaffen sowie die grösstmögliche Nutzung von Synergien bei Ausbildung, Unterhalt, Ersatzteilmanagement und Kampfwertsteigerungen über die gesamte Nutzungsdauer hinweg werden dabei zentrale Elemente bilden. Darüber hinaus wollen die Schweiz und Schweden in einen engen und regelmässigen sicherheitspolitischen Dialog treten, intensiven Informationsaustausch über operationelle militärische und technische Fragen pflegen und weitere Möglichkeiten ausschöpfen, in Sicherheitsfragen zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit soll über das rein Militärische hinausgehen und zum Beispiel auch den Bevölkerungsschutz umfassen.

Grundsätzlich gilt, dass Bereiche identifiziert werden sollen, in denen eine verstärkte Kooperation beiden Partnern von Nutzen ist; Verpflichtungen, in ein neues Kooperationsfeld einzutreten, bestehen weder für die eine noch die andere Seite. Die Schweiz und Schweden halten in ihrer Absichtserklärung denn auch explizit fest, dass die Souveränität beider Staaten sowie der jeweils gewählte sicherheitspolitische Kurs unangetastet bleiben. Dies schliesst auch ein, dass alle Aspekte der künftigen Kooperation mit den Auflagen schweizerischer Neutralitätspolitik vereinbar sein müssen. Deshalb wird eine militärische Zusammenarbeit im Einsatz nur im Fall der Teilnahme an UNO-Friedensmissionen oder bei der Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen im Ausland möglich sein.

Eine enge Partnerschaft ist in gegenseitigem Interesse: Trotz unterschiedlicher strategischer Nachbarschaft und Unterschieden bei der aussenpolitischen Ausrichtung, namentlich bedingt durch die EU-Mitgliedschaft Schwedens, sind vergleichbare Grösse der Bevölkerung, tief verwurzeltes demokratisches Staatsverständnis,

grosse Wirtschaftskraft, Spitzentechnologie, das Fehlen von regionalen oder globalen Machtansprüchen, starke humanitäre Tradition und hohe Glaubwürdigkeit des internationalen Engagements, unter anderem 60 Jahre gemeinsamer Präsenz in der Neutralen Kommission zur Überwachung des Waffenstillstands in Korea, aber auch gemeinsame Herausforderungen wie Terrorismus oder Cyberkriminalität starker Anlass, die Kooperation zu intensivieren. Die Beschaffung und der Betrieb des Gripen sind der Anlass; der gegenseitige Nutzen soll weit darüber hinausgehen.

Kompensationsgeschäfte

Bei Rüstungsbeschaffungen sind Kompensationsgeschäfte üblich. Es geht darum, die Kosten der Vergabe einer bedeutenden Beschaffung ins Ausland dadurch zu kompensieren, dass der Geschäftspartner Aufträge an Schweizer Unternehmen vergibt oder vermittelt oder diesen neue Technologien zugänglich macht. Auch bei der Beschaffung des Gripen ist eine breite industrielle Kooperationspartnerschaft eingeleitet. Die ausländischen Lieferanten verpflichten sich mit dem Beschaffungsvertrag, den Vertragswert zu 100 Prozent bei der Schweizer Industrie zu kompensieren.

Das gesamte Kompensationsvolumen für die Beschaffung Gripen wird aus heutiger Sicht auf rund 2,5 Milliarden Franken geschätzt. Dies führt zu Knowhow-Aufbau und Wertschöpfung in technologisch hochstehenden Industriezweigen. Das erwartete Kompensationsvolumen entspricht üblicherweise einer Beschäftigungswirksamkeit von rund 10 000 Mannjahren. Weiter werden durch den Betrieb und die Instandhaltung des Gripen langfristig Arbeitsplätze erhalten und teilweise neu geschaffen.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Wie im Armeebericht 2010 dargelegt, reicht ein Ausgabenplafond der Armee von 4,4 Milliarden Franken nicht aus, um die Weiterentwicklung der Armee sicherzustellen und gleichzeitig den Tiger-Teilersatz zu finanzieren. Die eidgenössischen Räte beschlossen deshalb einen Ausgabenplafond der Armee von 5,0 Milliarden Franken ab 2014. Darin eingeschlossen sind die Beschaffung und der Betrieb des Tiger-Teilersatzes, die Schliessung von Ausrüstungslücken und die Deckung des Nachholbedarfs bei der Instandhaltung und Sanierung der Immobilien.

Der Bundesrat entschied sich am 30. November 2011 für die kostengünstigste der zur Debatte stehenden Varianten für den Tiger-Teilersatz, den Gripen. Am 25. April 2012 entschied er sich für einen Sollbestand von 100 000 Armeeangehörigen und einen Ausgabenplafond der Armee von 4,7 Milliarden Franken ab 2015. Damit ist nicht eine Missachtung des Willens des Parlaments beabsichtigt; vielmehr geht es dem Bundesrat um einen tragfähigen Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Armee und einer ebenfalls im allgemeinen Interesse liegenden disziplinierten Haushaltsführung.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Armee intensive und anhaltende Sparanstrengungen unternehmen muss und darüber hinaus ein Abbau ihres Leistungsangebots akzeptiert werden muss, damit die Armee mit 4,7 Milliarden Franken ihren Betriebsaufwand decken, eine vernünftige Investitionsquote erreichen und grössere Beschaffungen bewältigen kann.

Vorlage A: Rüstungsprogramm 2012

1 Militärische Aspekte

1.1 Militärisches Bedürfnis

Die Schweizer Luftwaffe betreibt derzeit zwei Typen von Kampfflugzeugen: 33 F/A-18C/D Hornet, die mit dem Rüstungsprogramm 1992 beschafft wurden, und 54 F-5E/F Tiger.³

Die F-5 Tiger erfüllen nach über 30 Jahren Einsatz die Mindestanforderungen der Armee nicht mehr. Die Mängel liegen vor allem in der veralteten Technik, dazu drei Beispiele:

- Das Bordradar kann tiefer fliegende Objekte nicht erfassen.
- Der F-5 Tiger verfügt nur über Infrarot-Lenk Waffen, die für den Einsatz gute Sicht erfordern. Das System ist nicht nacht- und allwettertauglich.
- An der Flugzeugzelle treten vermehrt Strukturschäden auf.

Diese Flugzeuge können nur mit erheblichen Einschränkungen die F/A-18 bei der Wahrung der Lufthoheit mit Luftpolizeidienst unterstützen. Zudem nehmen die Kosten für ihren Unterhalt zu und stehen zunehmend in einem Missverhältnis zum Beitrag der F-5 Tiger an die Leistungen der Luftwaffe.

Ein Ersatz der F-5 Tiger ist notwendig:

- um eine im internationalen Vergleich angemessene Leistungs- und Durchhaltefähigkeit bei der Wahrung der Lufthoheit mit Luftpolizeidienst und bei der Kontrolle des Luftraumes mit Luftraumverteidigung zu erreichen;
- um den Erhalt und die Weiterentwicklung der Fähigkeiten Luft-Luft längerfristig sicherzustellen;
- um die operationellen *Grundfähigkeiten* zur Luftaufklärung und zur Bekämpfung von Bodenzielen wieder aufzubauen, wobei es um die für diese beiden Einsatzarten kritischen Kenntnisse (Knowhow) geht, nicht um den Erwerb einer für bewaffnete Konflikte quantitativ ausreichenden Fähigkeit.

Die Frage, ob die F-5 Tiger so modernisiert werden könnten, dass sie für 10 bis 15 Jahre den Anforderungen wieder genügen würden, wurde geprüft. Es zeigte sich aber nach einer gründlichen Untersuchung, dass dies unwirtschaftlich wäre. Auch nach einem teuren Upgrade-Programm wären die F-5 Tiger im Vergleich mit Flugzeugen der heutigen Generation zu wenig leistungsfähig.

³ Mit den Rüstungsprogrammen 1976 und 1981 wurden insgesamt 110 F-5E/F Tiger beschafft. Davon wurden 44 in den letzten zehn Jahren an die Vereinigten Staaten zurückverkauft.

1.2

Aufgaben und daraus abgeleitete Anforderungen

Gemäss der Verordnung vom 23. März 2005⁴ über die Wahrung der Lufthoheit ist die Durchsetzung der Lufthoheit an die Luftwaffe delegiert. Die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen dient der Erfüllung mehrerer Aufgaben der Luftwaffe:

Wahrung der Lufthoheit und Kontrolle des Luftraumes

Aufgaben

Unter Lufthoheit wird das Recht eines Staates verstanden, die Benützung des über seinem Staatsgebiet liegenden Luftraumes bindend zu regeln und diese Regelung durchzusetzen. Die Wahrung der Lufthoheit umfasst die Überwachung, die Kontrolle und luftpolizeiliche Massnahmen. Die Luftwaffe *überwacht* den Luftraum permanent – an 365 Tagen pro Jahr, rund um die Uhr – mit Radar. Im *Luftpolizeidienst* geht es darum, Flugzeugen bei Navigationsproblemen und Funkpannen zu helfen, Flugzeuge anderer Staaten zu identifizieren und zu kontrollieren, bei Luftraumverletzungen wie unbewilligten Einflügen oder unerklärlichen Abweichungen vom Flugplan zu intervenieren sowie Einschränkungen des Luftverkehrs wie beim WEF-Jahrestreffen in Davos durchzusetzen. Im Normalfall fliegt die Luftwaffe solche Einsätze bislang nur zu Arbeitszeiten an Werktagen. Pro Jahr finden 300–400 solcher Einsätze statt, in der Regel um zu prüfen, dass die zur Bewilligung von Überflügen gemachten Angaben zutreffen. «Heisse Einsätze», bei Funkausfällen oder schwerwiegenden Verletzungen der Luftverkehrsregeln, kommen 10 bis 20 Mal pro Jahr vor.

Die hohe Dichte des Luftverkehrs über der Schweiz, die Kleinräumigkeit und die daraus folgenden kurzen Reaktionszeiten für die Luftwaffe sind bestimmende Faktoren für die Wirksamkeit des Luftpolizeidienstes. Für den Einsatz von Kampfflugzeugen im Luftpolizeidienst ist die Verfügbarkeit eines möglichst guten Luftlagebildes von entscheidender Bedeutung. Um die Reaktionszeiten und -möglichkeiten zu verbessern, tauschen westeuropäische Staaten auf einer Plattform der Nato – dem *Air Situation Data Exchange System* (ASDE) – Radardaten aus. Diese Plattform ist auch für Staaten offen, die nicht Mitglieder der Nato sind, aber an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmen; Österreich und Finnland beteiligen sich an ASDE. ASDE stellt ein komplettes Luftlagebild im zivilen und im nicht-sensitiven militärischen Bereich zur Verfügung – militärisch sensitive Daten gibt die Nato den Partnern nicht weiter, und sie erwartet auch nicht, dass die Partner ihr solche Daten liefern. Bisher beteiligte sich die Schweiz nicht an ASDE. Im Sinne des Aufbaus eines noch effizienteren und effektiveren Luftpolizeidienstes, der rund um die Uhr funktioniert, soll eine Teilnahme aber geprüft werden.⁵

Wenn die Gefahr besteht, dass die Schweiz und insbesondere ihre kritischen Infrastrukturen aus der Luft angegriffen werden könnten, geht es um *Luftverteidigung*. Die Luftwaffe hält bei akuter Bedrohung vier oder mehr Kampfflugzeuge dauernd in der Luft, um das Eindringen feindlicher Flugobjekte in den schweizerischen Luftraum abzuwehren. Wenn die Flugzeuge erst starten müssten, kämen sie in vielen Fällen zu spät, um schnell fliegende Objekte rechtzeitig abzufangen.

⁴ SR 748.111.1

⁵ Dieses Thema wurde in einer Beilage zum Zusatzbericht vom 28. März 2011 zum Armeebericht gemäss Auftrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates bereits erörtert. Der Bericht «Wie will sich die Schweiz in die internationalen Sicherheitsarchitektur einbringen?» kann unter www.vbs.admin.ch eingesehen werden.

Anforderungen

Verglichen mit den Erfordernissen vor Jahrzehnten sind die Sensoren und die Avionik heute wesentlich wichtiger geworden. Die besseren Detektionsfähigkeiten von Radarsystemen und Reichweiten von Lenkwaffen verringern die Bedeutung von Triebwerkleistung und Höchstgeschwindigkeit.

Um die Erfordernisse der Luftpolizei und der Luftverteidigung zu erfüllen, muss ein Kampfflugzeug bei Tag und Nacht, bei jedem Wetter und in einem Umfeld elektronischer Kriegführung fähig sein, auch kleinste Luftziele wie Drohnen oder Marschflugkörper sowie Luftziele mit reduzierter Radarabstrahlungscharakteristik zu entdecken, zu erfassen und zu verfolgen. Zudem soll es Luftziele auch mit passiven – für den Gegner nicht erkennbaren – Sensoren verfolgen können. Die Identifikation des Zieles soll elektronisch aus grosser Distanz möglich sein. Die Sensordaten sollen sowohl aufgezeichnet als auch direkt an luft- oder bodengestützte Systeme übertragen werden können.

Zur Bekämpfung von Luftzielen sollen modernste radargelenkte oder hitzesuchende Luft-Luft-Lenkwaffen eingesetzt werden, mit grosser Präzision und sehr hoher Manövrierfähigkeit auf grosse wie auch auf kürzeste Distanzen. Die Lenkwaffen müssen nicht zwingend die gleichen sein wie die heute bei der Schweizer Luftwaffe im Einsatz stehenden. Zur Bekämpfung auf kurze Distanz soll das Kampfflugzeug zusätzlich mit einer Bordkanone ausgerüstet sein.

Das Flugzeug soll einen kleinen Radarquerschnitt haben und mit wirksamen aktiven und passiven elektromagnetischen Gegenmassnahmen zur Verhinderung der Auffindung, Erfassung, Verfolgung und Bekämpfung durch gegnerische Systeme ausgerüstet sein.

Ebenso soll es in den Verbund der Luftwaffe zur vernetzten Operationsführung integriert werden, um die Lageerfassung zu verbessern und wenn nötig Waffen einsetzen zu können. Der Informationsaustausch zwischen dem luft- und dem bodengestützten System soll in Echtzeit über geschützte Verbindungen erfolgen.

Luftaufklärung

Aufgabe

Die Luftwaffe hat die Aufgabe, mit Kampfflugzeugen Aufklärung aus der Luft zu betreiben. Seit der Ausserdienststellung der Mirage IIIRS im Jahr 2004 besteht diesbezüglich eine Lücke. Sie soll mit dem Gripen geschlossen werden, allerdings nur insoweit, als eine *Grundfähigkeit* wiederaufgebaut werden soll, damit in Zukunft das entsprechende Knowhow erhalten und weiterentwickelt werden kann.

Die Luftwaffe betreibt auch Aufklärungsdrohnen. Diese erlauben die Nachrichtenbeschaffung im unteren Luftraum. Sie ergänzen Kampfflugzeuge in der Aufklärung, können diese aber nicht ersetzen.

Anforderungen

In der Aufklärungsrolle soll der Gripen rund um die Uhr und bei jedem Wetter Aufklärungsergebnisse mit hoher Auflösung liefern. Die dazu erforderlichen Sensoren werden intern oder extern (Aussenbehälter) mitgeführt. Der Einsatz der Aufklärungssensoren soll unabhängig von der Flughöhe und mit einer Geschwindigkeit bis ca. 900 Kilometer pro Stunde möglich sein. Die Aufklärungsergebnisse sollen an Bord

aufgezeichnet und gleichzeitig über eine geschützte Datenverbindung an eine Bodenstation übermittelt werden können.

Bekämpfung von Bodenzielen (Luft-Boden)

Aufgabe

Im Fall eines militärischen Angriffes hat die Luftwaffe auch die Aufgabe, das Heer bei der Bekämpfung von Bodenzielen zu unterstützen. Mit der Ausserdienststellung der Hunter im Jahr 1995 wurde diese Fähigkeit aufgegeben. Es ist beabsichtigt, das Knowhow dafür mit wenigen, aber modernen Flugzeugen wieder aufzubauen – wie bei der Luftaufklärung als *Grundfähigkeit*, um das Knowhow in Zukunft erhalten und weiterentwickeln zu können. Die Bekämpfung von Bodenzielen und die Luftaufklärung haben aber keinen Einfluss auf die Anzahl der zu beschaffenden Flugzeuge, solange diese nur zum Aufbau einer *Grundfähigkeit* dienen. Die Anzahl bemisst sich am Bedarf für den Luftpolizeidienst und die Luftverteidigung.

Anforderungen

Das Flugzeug soll die Fähigkeit haben, rund um die Uhr und bei jedem Wetter mit Präzisionswaffen mit kombinierten Lenksystemen (Laser oder GPS) Einsätze gegen Bodenziele durchzuführen. Die dazu benötigten Zielinformationen werden entweder mit einem Missionsplanungssystem am Boden programmiert oder während des Fluges durch eine Bodenstation oder ein anderes Flugzeug per Datenverbindung übermittelt und im Flug programmiert. Die Zieleinweisung und die Zielbeleuchtung sollen sowohl aus der Luft als auch vom Boden aus möglich sein.

Die Luft-Boden-Bewaffnung soll für jeden Einsatz entsprechend der Bedrohung und der geforderten Zielbekämpfung flexibel ausgestaltet werden können. Für die gleichzeitige Bekämpfung mehrerer Ziele mit Lenkbomben soll der bordeigene Computer die ideale Abwurfregion berechnen und dem Piloten darstellen können.

Da die Fähigkeit zur Bekämpfung von Bodenzielen mit Präzisionswaffen parallel zur Luftverteidigungs-Rolle möglich sein soll, muss sich das Flugzeug im Hin- und Rückflug selbst gegen andere Flugzeuge und Fliegerabwehrsysteme verteidigen können. Zudem soll das System nach einem Angriff mit bordeigenen Sensoren eine erste Beurteilung der Waffenwirkung vornehmen können.

Die Flugeigenschaften und die Wendigkeit des Flugzeugs dürfen durch die Beladung mit Luft-Boden-Waffen nur minimal reduziert werden. Nach dem Einsatz der Luft-Boden-Waffen soll das Flugzeug seine Flugeigenschaften voll ausnützen können und sofort für weitere Einsätze zur Verfügung stehen.

1.3 Grösse der Flugzeugflotte

Der Bundesrat beantragt die Beschaffung von 22 Kampfflugzeugen des Typs Gripen E. Um Anforderungen ausserhalb der *Grundfähigkeiten* zu erfüllen, wäre eine Beschaffung von mindestens 33 Flugzeugen nötig. Eine Beschaffung von 22 Flugzeugen ist aber militärisch und verteidigungspolitisch vertretbar. Sie ermöglicht es:

- zusammen mit den 33 F/A-18 eine angemessene Leistungs- und Durchhaltefähigkeit im Luftpolizeidienst und in der Luftverteidigung zu erlangen – diese Fähigkeiten bestimmen die Anzahl der zu beschaffenden Flugzeuge;

- *Grundfähigkeiten in der Luftaufklärung und in der Bekämpfung von Bodenzielen wieder aufzubauen, um in Zukunft das entsprechende Knowhow erhalten und weiter entwickeln zu können* – dabei handelt es sich um eine zweite Verwendung von Flugzeugen, die auch für den Luftpolizeidienst und die Luftverteidigung vorgesehen sind.

Bei einer Beschaffung von weniger als 22 Flugzeugen würden nebst der geringeren Leistungs- und Durchhaltefähigkeit auch die von der Flottengrösse unabhängigen Aufwendungen – wie Anpassungen an Infrastruktur und Peripheriesystemen, Dokumentation, Bodenmaterial oder Ausbildung – pro Flugzeug noch stärker ins Gewicht fallen; das wäre zu wenig effizient. Um mindestens eine Fliegerstaffel zu bilden, müssten 12 Flugzeuge beschafft werden. Damit könnten jedoch die Anforderungen nicht erfüllt werden. Wegen Wartungs- und Reparaturarbeiten oder Werterhaltungsprogrammen wären zu einem beliebigen Zeitpunkt kaum mehr als acht Flugzeuge einsetzbar – diese Einsatzbereitschaft entspricht der internationalen Norm. Zudem würde eine Beschaffung von nur 12 Flugzeugen praktisch zwingend eine weitere Beschaffung nach sich ziehen. Diese Option einer Beschaffung in Tranchen wurde geprüft, aber aus den genannten Gründen verworfen.

Der zahlenmässige Bedarf an Kampfflugzeugen ist nicht nur von der geografischen Grösse eines Landes abhängig. Wohl hat die Schweizer Luftwaffe einen relativ kleinen Luftraum zu überwachen, aber sie muss sehr schnell reagieren, weil die Distanz zwischen der Grenze und potenziellen Angriffsobjekten in der Schweiz gering ist. Das erfordert eine hohe Bereitschaft, in Krisensituationen eine permanente Präsenz von zwei bis vier Flugzeugen in der Luft. Allein mit den 33 F/A-18 könnte ein permanenter Einsatz von vier Flugzeugen in der Luft rund um die Uhr während etwa zwei Wochen durchgehalten werden. Nachher stünden nicht mehr genügend Flugzeuge für eine lückenlose Ablösung zur Verfügung. Je länger ein Einsatz dauert, desto mehr Flugzeuge werden benötigt, um die vorgegebenen, für die Flugsicherheit wichtigen Wartungszyklen einzuhalten. Mit 55 modernen Flugzeugen (33 F/A-18 und 22 Gripen) erhöht sich die Durchhaltefähigkeit auf gut das Doppelte.

1.4 Organisation der Luftwaffe

Die Luftwaffe muss die Lufthoheit wahren und die Luftverteidigung gewährleisten, sie muss zudem Luftaufklärung betreiben und das Heer mit der Bekämpfung von Bodenzielen unterstützen. Sie führt die Einsätze und erhält die notwendige Bereitschaft aufrecht. Die Luftwaffe bildet die Pilotinnen und Piloten sowie das Bodenpersonal aus. Sie verfügt gegenwärtig über eine Operationszentrale sowie die Jet-Einsatzflugplätze Payerne, Meiringen und Sitten. Weiter steht der Flugplatz Emmen für Ausbildungs- und Unterhaltsflüge zur Verfügung.

Die Flugplatzkommandos koordinieren den Betrieb auf den Flugplätzen. Ihnen sind die Fliegergeschwader – und die Lufttransportgeschwader (Helikopter) – unterstellt. Heute bestehen drei Fliegergeschwader mit je einer F/A-18 und einer F-5 Tiger Staffel. Die F-5 Tiger werden spätestens mit Einführung des Gripen ausser Dienst gestellt.

Mit den zu beschaffenden 22 Gripen E werden ab 2021 zwei Staffeln gebildet. Eines der drei Fliegergeschwader wird somit künftig lediglich über eine Staffel F/A-18 verfügen. Sowohl auf dem F/A-18 wie zumindest anfänglich auch auf dem Gripen

werden nur Berufsmilitärpiloten eingesetzt. Die Berufsorganisation der Luftwaffe stellt den täglichen Betrieb sicher. Während den Wiederholungskursen verstärken Milizverbände den Betrieb. Für die Grundfähigkeiten Luftaufklärung und Bekämpfung von Bodenzielen wird die Einsatzführung wieder aufgebaut.

An welchen Standorten die beiden Gripen-Staffeln im täglichen Betrieb und in den Wiederholungskursen stationiert werden, wird im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee und des entsprechenden Stationierungskonzeptes festgelegt. Dabei wird berücksichtigt, dass genügend Einsatzflugplätze für den ganzjährigen Betrieb und ausgerüstete Ausweichflugplätze zur Verfügung stehen sowie eine angemessene räumliche und zeitliche Verteilung der anfallenden Emissionen und die bestmögliche Ausnutzung der bestehenden Infrastruktur erreicht wird.

2 Evaluation

2.1 Ablauf

Ein interdisziplinär zusammengesetztes Team unter der Leitung der Armasuisse plante die Evaluation, bereitete sie vor, führte sie durch und wertete sie aus. Der Kern dieses Projektteams bestand aus 14 Personen, die alle relevanten Kompetenzen für eine professionelle Evaluation abdeckten. Die Hauptschritte dieser Evaluation waren:

2003

Informelle Gespräche der Armasuisse mit den Herstellern der vier Kandidaten Eurofighter, F/A-18, Gripen und Rafale. Die Hersteller wurden zum Aufbau von industrieller Kooperation mit der Schweizer Industrie eingeladen. Zudem erhielt Armasuisse informelle Kostenangaben der Hersteller für die Budgetplanung.

2006 und 2007

Die Planung und Vorbereitung der Evaluation wurden erstellt – inklusive der militärischen Anforderungen vom 19. Dezember 2007.

2008

Die erste Offertanfrage wurde den Herstellern am 7. Januar 2008 übergeben. Darin wurden Angebote für Beschaffungspakete von 33 und 22 Flugzeugen angefordert. Die Flug- und Bodenerprobung in der Schweiz (Emmen) wurde vorbereitet und in der zweiten Jahreshälfte durchgeführt.

Die Offerten vom 2. Juli 2008 wurden ausgewertet und eine aufdatierte zweite Offertanfrage vom 15. Januar 2009 wurde erstellt. In dieser zweiten Offertanfrage wurden wiederum Angebote für zwei Varianten angefordert: 22 Flugzeuge einerseits, eine von den Herstellern vorzuschlagende Anzahl Flugzeuge für 2,2 Milliarden Franken andererseits.

2009

Die Ergebnisse der Flug- und Bodenerprobung wurden ausgewertet, und die operationelle Wirksamkeit der Flugzeuge wurde in zwei Schritten bewertet:

- Flugzeuge auf der Basis der in der zweiten Hälfte 2008 erprobten Ausführung;
- verbesserte Ausführung (für eine Auslieferung ab 2015 vorgesehene Konfiguration) gemäss einer dritten Offertanfrage vom 2. Oktober 2009 und der daraufhin eingegangenen Offerten vom 6. November 2009. Diese dritte Offerte wurde nötig, weil die Beschaffung nicht mehr mit dem Rüstungsprogramm 2010, sondern mit dem Rüstungsprogramm 2011 vorgesehen wurde.

Nutzwert und Kosten wurden auf der Basis der dritten Offerten vom 6. November 2009 ausgewertet.

Der Evaluationsbericht vom 30. Dezember 2009 wurde erstellt.

2010

Die Schlussfolgerungen und Anträge des VBS-Projektteams (Revision 1 des Evaluationsberichts vom 25. Februar 2010) wurden erarbeitet.

Der Bundesrat beschloss am 25. August 2010, die Beschaffung auf 2015 zu verschieben. Dies führte zu einem Projektunterbruch.

2011

Die eidgenössischen Räte beschlossen, den Ausgabenplafond für die Armee ab 2014 auf 5,0 Milliarden Franken zu erhöhen und den Tiger-Teilersatz sicherzustellen (Bundesbeschluss vom 29. September 2011⁶). Damit wurde die Beschaffung mit dem Rüstungsprogramm 2012 eingeleitet.

Am 5. September 2011 erfolgte die vierte Offertanfrage, bei der es darum ging, die bestehenden Offerten im Hinblick auf eine Beschaffung mit dem Rüstungsprogramm 2012 zu aktualisieren. Die Offerten vom 28. Oktober 2011 wurden ausgewertet und der Evaluationsbericht bis am 18. November 2011 aktualisiert. Der Bundesrat traf am 30. November 2011 die Typenwahl zugunsten des Gripen.

2.2 Geprüfte Modelle

Das VBS prüfte eine breite Palette von Optionen und evaluierte schliesslich drei Modelle: Rafale (Dassault, Frankreich), Eurofighter (Eurofighter Jagdflugzeug GmbH, ein deutsch-britisch-spanisch-italienisches Konsortium) und Gripen (Saab, Schweden).

Im Jahr 2008 wurde der Gripen C/D offeriert und erprobt. Mit der Offerte vom 6. November 2009 bot Saab die weiterentwickelte Version E/F an, weil die Beschaffung vom Rüstungsprogramm 2010 auf das Rüstungsprogramm 2011 verschoben worden war.

⁶ BBl 2011 7621

Boeing (USA, Herstellerfirma der F/A-18) war ebenfalls eingeladen, mit der Flugzeugversion F/A-18E/F an der Evaluation teilzunehmen, zog sich aber im April 2008 zurück.

Die Beschaffung von Flugzeugen aus russischer Produktion wurde nicht in Betracht gezogen, weil sie bezüglich Übermittlung, Navigation und Freund-Feind-Erkennung auf Standards beruhen, die mit der Schweizer Infrastruktur nicht kompatibel sind und bei einer Beschaffung sowohl grosse technische als auch finanzielle Risiken enthalten würden.

Die Subkommission Tiger-Teilersatz der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates kritisierte in ihrem Bericht⁷, dass die Flugerprobung mit zwei Gripen D durchgeführt wurde, die Evaluation sich aber auf den Gripen E beziehe, aus ihrer Sicht einem neuen Flugzeug, nicht einer Weiterentwicklung des bestehenden Modells. Der Gripen E unterscheidet sich in der Tat in verschiedenen und wichtigen Komponenten vom Gripen C/D (siehe dazu Ziff. 3.1).

Dies ist aber kein ausserordentliches Vorgehen. Bei der Evaluation der F/A-18 wurde 1988 ein CF-18B der kanadischen Luftwaffe geflogen. Beschafft wurde mit Ablieferung 1997–1999 aber die Version F/A-18C/D. Sie unterschied sich ebenfalls in wichtigen Elementen von der getesteten Version.

Ein Unterschied zwischen dem in der Evaluation geprüften Flugzeug und jenem, das schliesslich beschafft und geliefert wird, ist angesichts des Zeitraums zwischen Flugerprobung und Ablieferung (1988/1997 beim F/A-18, 2008/2018 beim Gripen) unvermeidlich. Weiterentwicklungen fliessen laufend in die Produktion ein. Diesem Umstand wurde bereits in den Offertanfragen vom 7. Januar 2008 Rechnung getragen. Es ist richtig, dass beim Gripen der Unterschied zwischen dem in der Schweiz 2008 erprobten Flugzeug und dem zur Ablieferung vorgesehenen grösser ist als bei den anderen beiden Bewerbern. Auch diese wurden jedoch wie geplant im Evaluationsbericht mit ihren technischen Verbesserungen bewertet.⁸

2.3 Kriterien

Die Flugzeuge sollen in der gleichen Hardware- und Software-Version beschafft und betrieben werden, wie sie bei der Luftwaffe des Herstellerlands im Einsatz stehen werden. Damit sollen die Wirksamkeit optimiert und die Kosten minimiert werden.

Kosten

Die Kosten wurden soweit möglich über die gesamte Nutzungsdauer ermittelt: verbindlich offerierte Beschaffungskosten und die geschätzten Betriebs- und Unterhaltskosten während 30 Jahren. Nicht berücksichtigt sind die technische Weiterentwicklung der Flugzeuge und die Liquidationskosten, die beide heute nicht in vertretbarer Qualität abschätzbar sind. Die Kosten wurden in absoluten Grössen dem Nutzwert gegenübergestellt.

⁷ Bericht der Subkommission TTE der Sicherheitspolitischen Kommission vom 20. August 2012. Dieser kann unter www.vbs.admin.ch eingesehen werden.

⁸ Dies wird im Bericht der Subkommission TTE, Seite 16, bestätigt.

Die Subkommission Tiger-Teilersatz der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates schrieb in ihrem Bericht, der starke Fokus auf die operationelle Wirksamkeit als Evaluationskriterium habe bei ihr ebenso wie bei den Anbietern die Erwartung hervorgerufen, dass am Ende des Evaluationsverfahrens das leistungsfähigste Flugzeug gewählt würde. Es sei auch den Anbietern nicht bekannt gewesen, dass der Preis eine übergeordnete Rolle spielen würde.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass von Beginn des Projektes an klar war, dass Kosten und Nutzwert für den Typenentscheid den Ausschlag geben würden. In Aufstellungen der Evaluationskriterien wurden die Kosten ebenso aufgeführt wie der Nutzwert. Die Bedeutung dieses Kriteriums war bereits Ende 2007 klar und wurde später infolge der öffentlichen Diskussion sowie der Bundesrats- und Parlamentsbeschlüsse zu den finanziellen Mitteln für die Armee noch offenkundiger.

Nutzwert

Der Nutzwert – quantifiziert in Form von Noten von 1 bis 9 – setzt sich aus folgenden Kriterien mit zugehöriger Gewichtung zusammen:

- Operationelle Wirksamkeit 60 %, davon:
 - Luft-Luft 30 %
 - Aufklärung 12 %
 - Luft-Boden 12 %
 - Entwicklungspotenzial 6 %
- Operationelle Eignung 15 %, davon:
 - Wartungsfreundlichkeit 4,5 %
 - Eignung für Miliz-Bodenpersonal 3,75 %
 - Kompatibilität mit Infrastruktur 3,75 %
 - Lärm- und Abgasemissionen 3 %
- Zusammenarbeit 25 %, davon:
 - Industrieprogramm 17,5 %
 - militärische Zusammenarbeit 7,5 %

Die Notenskala wurde in Bänder gegliedert und wie folgt charakterisiert (hier am Beispiel der operationellen Wirksamkeit):

Notenband	Feinbeurteilung	Bedeutung
7,5–9,0	ausgezeichnet	Die minimalen Anforderungen an die operationelle Wirksamkeit werden systematisch übertroffen.
6,0–7,49	zufriedenstellend	Die minimalen Anforderungen an das System werden erreicht oder übertroffen. Somit ist die operationelle Wirksamkeit bei der Durchführung der Mission ohne Einschränkungen gewährleistet.
4,5–5,99	knapp zufriedenstellend	In wenigen Teilbereichen werden die minimalen Anforderungen nicht oder nicht vollständig erreicht. Die operationelle Wirksamkeit bei der Durchführung der Mission ist bedingt gewährleistet.
3,0–4,49	unbefriedigend	Die minimalen Anforderungen werden in wenigen Teilbereichen eindeutig nicht und/oder in vielen Teilbereichen nicht vollständig erreicht. Die operationelle Wirksamkeit bei der Durchführung der Mission ist eingeschränkt.

Notenband	Feinbeurteilung	Bedeutung
1,0–2,99	inakzeptabel	Geforderte Fähigkeiten sind überhaupt nicht vorhanden, oder die minimalen Anforderungen an die operationelle Wirksamkeit werden systematisch nicht erreicht.

Es hat sich gezeigt, dass die Notenskala von 1 bis 9 und die Umschreibungen «zufriedenstellend», «knapp zufriedenstellend», «unbefriedigend» in der Öffentlichkeit Anlass zu Missverständnissen geben können. Sie sind direkt von den Bewertungs- und Beurteilungs-Methoden der Luftwaffe und der Armassuisse übernommen worden, die sich auf international übliche Standards für die Bewertung von Kampfflugzeugen abstützen. Bezogen auf geläufigere Notenbezeichnung sind die Umschreibungen folgendermassen zu verstehen: «ausgezeichnet» entspricht «sehr gut», «zufriedenstellend» entspricht «gut», «knapp zufriedenstellend» gleich «genügend» und «unbefriedigend» gleich «ungenügend». In dieser Botschaft werden fortan die gängigeren Begriffe verwendet.

Das Evaluationsverfahren wurde von den drei Anbietern ebenso wie von der Subkommission Tiger-Teilersatz der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates als korrekt gewürdigt. Die Subkommission bestätigt in ihrem Bericht neben der Korrektheit des Evaluationsverfahrens auch, dass das Projekt über die ganze Dauer technisch gut geführt wurde. Dass die Typenwahl erst drei Jahre nach der Flug- und Bodenerprobung der drei Kandidaten vorgenommen wurde, ist nicht auf die Evaluation zurückzuführen, sondern reflektiert die politische Entscheidungsfindung während dieser Zeit. Der Bundesrat stimmt der Auffassung der Subkommission zu, dass diese Frist kürzer sein sollte. Die finanziellen Rahmenbedingungen liessen aber eine frühere Entscheidung nicht zu.

2.4 Ergebnisse der Evaluation

Alle drei Kandidaten wurden von der Luftwaffe als truppentauglich erklärt. Sie erfüllen die militärischen Anforderungen, allerdings mit unterschiedlicher operationeller Wirksamkeit.

Operationelle Wirksamkeit

Die operationelle Wirksamkeit des Gripen wurde in den drei Einsatzarten Luft-Luft, Aufklärung und Luft-Boden als genügend bis gut beurteilt.

Das technische Wachstumspotenzial des Gripen nach seiner Auslieferung wird als gut bewertet. Die Luftwaffe Schwedens beabsichtigt, den Gripen E nach seiner Auslieferung für veränderte oder neue operationelle Bedürfnisse weiterzuentwickeln. Für solche Aufdatierungen hat Schweden der Schweiz zugesichert, dass auch sie ihre operationellen Bedürfnisse einbringen kann, um eine gemeinsame Weiterentwicklung zu realisieren.

Operationelle Eignung

Der Gripen wird bezüglich operationeller Eignung als gut beurteilt. Diese Beurteilung schliesst auch Lärmmessungen der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) ein. Diese führte im Auftrag des VBS während der Flugerprobung in der Schweiz Messungen bei Start und Landung durch. Sie bewertete

tet den Gripen beim Start mit und ohne Nachbrenner gleich wie den F/A-18. Die Messungen für den Gripen wurden im Jahr 2008 mit dem RM12-Triebwerk durchgeführt. Mit dem leistungstärkeren F414G-Triebwerk werden ähnliche Lärmemissionen erwartet.

Zusammenarbeit

Bezüglich Zusammenarbeit hatte das VBS ein Schweizer Industrieprogramm und die militärische Zusammenarbeit evaluiert. Der Gripen wurde dabei insgesamt als gut beurteilt.

Schweizer Industrieprogramm (Offset, Kompensation)

Gemäss geltender Rüstungspolitik sind ausländische Lieferanten verpflichtet, 100 Prozent des Vertragswertes durch Aufträge an die Schweizer Industrie wirtschaftlich auszugleichen; auch eine Mindestberücksichtigung der Sprachregionen ist vorgegeben. Diese Kompensationsgeschäfte ermöglichen der Schweizer Industrie den Zugang zu technologisch hochstehendem Knowhow und die Etablierung von langfristigen Geschäftsbeziehungen. Es ist deshalb realistisch, davon auszugehen, dass mit der Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs auch ein bedeutender Impuls für die Schweizer Volkswirtschaft und den Industrie- und Forschungsstandort Schweiz erzielt werden kann.

Die Armasuisse bereitete in enger Zusammenarbeit mit den Industrieverbänden Swissmem und der Groupe Romand pour le Matériel de Défense et de Sécurité (GRPM) seit 2003 informell mit den Flugzeugherstellern den Einbezug der Qualität von Industrieprogrammen (Offset-Portfolios) als Evaluationskriterium vor. Sie ersuchte die Hersteller insbesondere, bereits vor einer formellen Evaluation Geschäftsbeziehungen mit der Schweizer Industrie aufzubauen, da während der Evaluation dafür nicht genügend Zeit zur Verfügung stehe. Die Armasuisse schloss mit Saab (und den beiden anderen Herstellern) ein Banking-Agreement ab, das die Anrechnung solcher Aufträge während der Zeit von 2004 bis 2012 an die Offset-Verpflichtung – die erst mit der Unterzeichnung des Beschaffungsvertrags entsteht – formell sicherstellt. Ferner wurde im Juni 2012 mit Saab ein Offset-Arrangement verhandelt und unterzeichnet, das die Fortführung der Kompensationsgeschäfte als Vorleistung bis zur Vertragsunterzeichnung regelt und das Banking-Agreement ergänzt. Die Offset-Portfolios wurden bezüglich der Qualität der Vorschläge und Erreichen der oben aufgeführten Ziele bewertet.

Das Portfolio von Saab wurde als sehr gut beurteilt. Es sollte der Schweizer Wirtschaft einen wesentlichen Impuls geben, und das nicht nur während der Beschaffungsphase, sondern über die ganze Einsatzdauer des Systems. Dies erscheint gerade angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftsperspektiven bedeutsam.

Militärische Zusammenarbeit

Wie das Schweizer Industrieprogramm wurde die militärische Kooperation als Evaluationskriterium verwendet. Folgende Anforderungen waren dabei prioritär:

- Trainings eines Verbandes von bis zu acht Flugzeugen auf einer Basis der Luftwaffe des Herstellerlandes während drei Monaten pro Jahr, einschliesslich Juni, Juli und August zur Reduktion der Lärmbelastung in der Schweiz während der Sommerferienzeit, sind zu ermöglichen.

- Die Grundausbildung von bis zu 30 Gripen-Berufsmilitärpiloten ist sicherzustellen. Die Grundausbildung sollte ab der Lieferung der Flugzeuge starten, damit das Ausbildungssystem der Schweizer Luftwaffe nicht kurzfristig für einen solchen Zusatzbedarf aufgebaut und danach wieder auf den normalen Bedarf redimensioniert werden muss. Es ist dabei zu bemerken, dass die F-5 Tiger primär von Milizpiloten geflogen werden und dass für den Gripen Berufsmilitärpiloten neu ausgebildet werden müssen.

Neben weiteren allgemeinen Themen der militärischen Ausbildungszusammenarbeit wurden auch folgende spezifische Möglichkeiten angefragt und beurteilt: Benutzung von Schiessplätzen des Herstellerlandes, Austauschprogramme für Piloten und Bodenpersonal, gemeinsame Weiterentwicklung der operationellen Fähigkeiten sowie Zusammenarbeit bei den Systemen für die elektronische Kriegführung.

Der Gripen wurde in diesem Bereich als genügend beurteilt. In den seit der Typenwahl geführten Gesprächen hat die schwedische Luftwaffe frühere Vorbehalte zu den Trainingsmöglichkeiten in Schweden, der Grundausbildung von Piloten und weiteren Themen weitgehend aufgehoben. Dies insbesondere auch im Lichte der Absichtserklärung für eine umfassende Zusammenarbeit, die von der schwedischen Verteidigungsministerin und dem Vorsteher des VBS im Juni 2012 unterzeichnet wurde.

Zusammenfassung des Nutzwerts

Der Gripen erfüllt die militärischen Anforderungen; sein Nutzwert unter Berücksichtigung aller Kriterien wurde als gut beurteilt.

Kosten

Der Gripen weist mit Abstand die tiefsten Beschaffungs- und Betriebskosten auf. Er verfügt zudem über das klar beste Kosten-Nutzwert-Verhältnis.

2.5 Begründung der Typenwahl

Der Bundesrat traf die Typenwahl zugunsten des Gripen E/F. Er stützte sich auf die Evaluationsergebnisse und begründete seinen Entscheid wie folgt:

- Der Gripen erfüllt die militärischen Anforderungen.
- Im Vergleich zu den Mitbewerbern weist der Gripen die mit Abstand tiefsten Beschaffungs- und Betriebskosten auf.
- Er hat das klar beste Kosten-Nutzwert-Verhältnis.
- Er ist für die Armee finanziell tragbar, d.h. die Beschaffung und der Betrieb des Gripen erlauben es auch anderen Teilen der Armee, auf adäquatem Stand zu bleiben.

Der Bundesrat beantragt damit ein geeignetes und kostengünstiges System, ohne sich auf mögliche maximale Leistungen auszurichten.

Die Kosten hatten bei der Typenwahl ein grosses Gewicht; sie waren aber nicht allein entscheidend. Das gewählte Flugzeug muss die Leistungen erbringen, die für die Erfüllung der Aufgaben der Luftwaffe unbedingt nötig sind. Ein technisch unbefriedigendes Angebot würde auch durch einen tiefen Preis nicht konkurrenzfähig.

Jenseits der Schwelle der militärischen Mindestanforderungen hingegen war der Preis ein sehr wichtiges Kriterium. Der Grund dafür ist offenkundig: Die Armee steht unter sehr starkem Finanzdruck, und es muss vermieden werden, dass das Gesamtsystem infolge einer sehr teuren Tiger-Teilersatz-Beschaffung massiv und nachhaltig aus dem Gleichgewicht geworfen wird. Die Luftwaffe ist – so wichtig sie für die Sicherheit des Landes ist – nur ein Teil der Armee. Andere Teile haben Bedürfnisse, die nicht ignoriert oder immer weiter aufgeschoben werden können. Die Entscheidung für den Gripen trägt diesem Umstand Rechnung; teurere Lösungen würden die Weiterentwicklung der Armee kompromittieren. In dieser Hinsicht ist der Entscheid für den Gripen richtungsweisend: Auch bei anderen künftigen Beschaffungen wird es darum gehen, auf technische Maximallösungen zu verzichten, wenn sie das finanzielle Gleichgewicht der Armee gefährden.

3 Technische Aspekte

3.1 Gripen E

Der Gripen E ist eine Weiterentwicklung der bewährten einsitzigen Versionen Gripen A und Gripen C. Er ist auf dem modernsten Stand der Technik und weist gegenüber dem Gripen C unter anderem folgende Verbesserungen auf:

- leistungstärkeres Triebwerk F414G;
- grössere interne Treibstofftanks;
- zwei zusätzliche Waffenstationen am Rumpf;
- modifizierte Struktur des Rumpfs und des Flügels sowie modifiziertes Fahrwerk;
- neues Radar in AESA-Technologie;
- passiver Sensor auf Infrarot-Basis;
- neue Ausrüstung für die elektronische Kriegführung;
- neue Elektronik-Ausrüstung (Cockpit, Bordcomputer).

Entwicklung

Der Gripen wurde als Mehrzweckkampfflugzeug konzipiert, das sowohl zu Luft-Luft-Einsätzen als auch zur Luftaufklärung sowie zur Bekämpfung von Bodenzielen fähig ist. Hergestellt wird der Gripen durch die schwedische Firma Saab AB.

Die operationelle Einsatzbereitschaft des Gripen A/B (Einsitzer/Doppelsitzer) in der schwedischen Luftwaffe wurde 1997 erreicht, diejenige des Gripen C/D 2004. Weitere Nutzerstaaten des Gripen sind die Tschechische Republik, Ungarn, Südafrika und Thailand.

Der Gripen wurde laufend den veränderten operationellen Bedürfnissen und dem technischen Fortschritt angepasst. Die zur Beschaffung vorgeschlagene Version Gripen E entspricht dem neusten technischen Stand der europäischen Kampfflugzeug-Entwicklung.

Flugzeugzelle

Der Gripen ist ein einmotoriges Kampfflugzeug mit Deltaflügeln in Mitteldeckeranordnung, beweglichen Vorflügeln und einem konventionellen Seitenleitwerk. Die Vorflügel dienen nicht nur zur Erhöhung der Manövrierfähigkeit, sondern auch zur Verkürzung der Landerollstrecke. Im hinteren Teil des Rumpfes sind zwei Bremsklappen angebracht. Zur Verlängerung der Verweildauer in der Luft oder der Reichweite verfügt das Flugzeug über einen einziehbaren Stutzen für Luft-Luft-Betankung.

Die Konstruktionsmerkmale des Gripen ermöglichen es, Manöver sehr agil und mit bis zu neunfacher Erdbeschleunigung (9g) zu fliegen. Die dreifach redundante elektronische Flugsteuerung (*fly-by-wire*) garantiert jederzeit ein stabiles Flugverhalten. Im seltenen Falle eines unkontrollierten Flugzustandes führt die Flugsteuerung das Flugzeug automatisch in eine normale Fluglage zurück.

Der Gripen ist vorwiegend aus Aluminium gefertigt. Vorflügel, die Verkleidung der Radarantenne in der Rumpfnase (Radom) sowie Teile der Flügel, des Seitenleitwerkes und einige Verkleidungen des Rumpfes bestehen aus Verbundwerkstoffen.

Triebwerk

Das Mantelstromtriebwerk F414G der amerikanischen Firma *General Electric* erzeugt mit eingeschaltetem Nachbrenner eine Schubkraft von zehn Tonnen. Es handelt sich dabei um eine für den Einsatz im einmotorigen Gripen ausgelegte Version des Triebwerks F414-GE-400, das sich seit Jahren im F/A-18E/F der US Navy bewährt hat. Das Triebwerk F414G ist von modernster modularer Bauart und zeichnet sich durch gutes Betriebsverhalten und hohe Zuverlässigkeit aus.

Elektronische Ausrüstung (Avionik)

Die elektronische Ausrüstung des Gripen besteht aus mehreren Sensoren wie Bordradar und passiven Infrarot-Sensoren sowie weiteren Teilsystemen, die untereinander mehrfach vernetzt sind.

Durch die gezielte Zusammenführung und Aufbereitung der Daten aller Sensoren resultiert eine ausgezeichnete Übersicht des Piloten über die aktuelle taktische Lage, wodurch er bei der Flugzeugführung und bei der Erfüllung seiner Mission wesentlich unterstützt wird.

Die Darstellung aller relevanten Informationen im Cockpit erfolgt mittels drei grossen Farb-Multifunktionsbildschirmen sowie einem *Head-Up-Display*. Wichtige Daten für den Waffeneinsatz werden zudem ins Helmvisier des Piloten projiziert.



Cockpit-Auslegung

Das Bordradar basiert auf der AESA-Technologie. Dabei handelt es sich um ein Radarsystem mit vielen unabhängig voneinander arbeitenden kleinen Sende- und Empfangsmodulen mit aktiver elektronischer Strahlschwenkung. Diese Technologie bietet wesentliche Vorteile:

- grosse Reichweite;
- gleichzeitiger Betrieb von Luft-Luft- und Luft-Boden-Funktionen;
- gleichzeitige Verfolgung einer grossen Anzahl Ziele;
- hohe Resistenz gegen elektronische Gegenmassnahmen;
- Verwendung als Störsender;
- hohe Zuverlässigkeit.

Ein Infrarotsensor ermöglicht die Verfolgung von Objekten, ohne dabei Emissionen auszusenden. Dabei wird das Ziel auch in der Nacht identifiziert.

Das Kommunikationssystem ermöglicht weiter die verschlüsselte Übertragung von Sprache und Daten. Der Echtzeit-Datenaustausch zwischen allen in einem Einsatz involvierten Elementen (Flugzeuge, Radar- und Bodenstationen) ist heute von

zentraler Bedeutung. Der Gripen verfügt sowohl über das heute in der Schweiz im F/A-18 und FLORAKO verwendete Datenübertragungssystem Link 16 als auch über ein zusätzliches unabhängiges System für den Datenaustausch innerhalb der Gripen-Verbände.

Zur elektronischen Ausrüstung des Gripen gehört auch ein aktives Freund-Feind-Identifikationssystem, das mit den andern Luftfahrtsystemen sowie dem Führungssystem der Luftwaffe (FLORAKO) kompatibel ist. Das System ermöglicht die Abfrage und die Identifikation anderer Flugzeuge und unterstützt die Zusammenarbeit mit der Flugsicherung.

Das Selbstschutzsystem des Gripen basiert auf neuester Technologie und umfasst:

- ein Radarwarngerät;
- ein aktives elektronisches Störsystem;
- ein Lenkwaffenanflugwarngerät;
- Behälter zum Abwurf von Täuschkörpern im Radar- und Infrarotbereich.

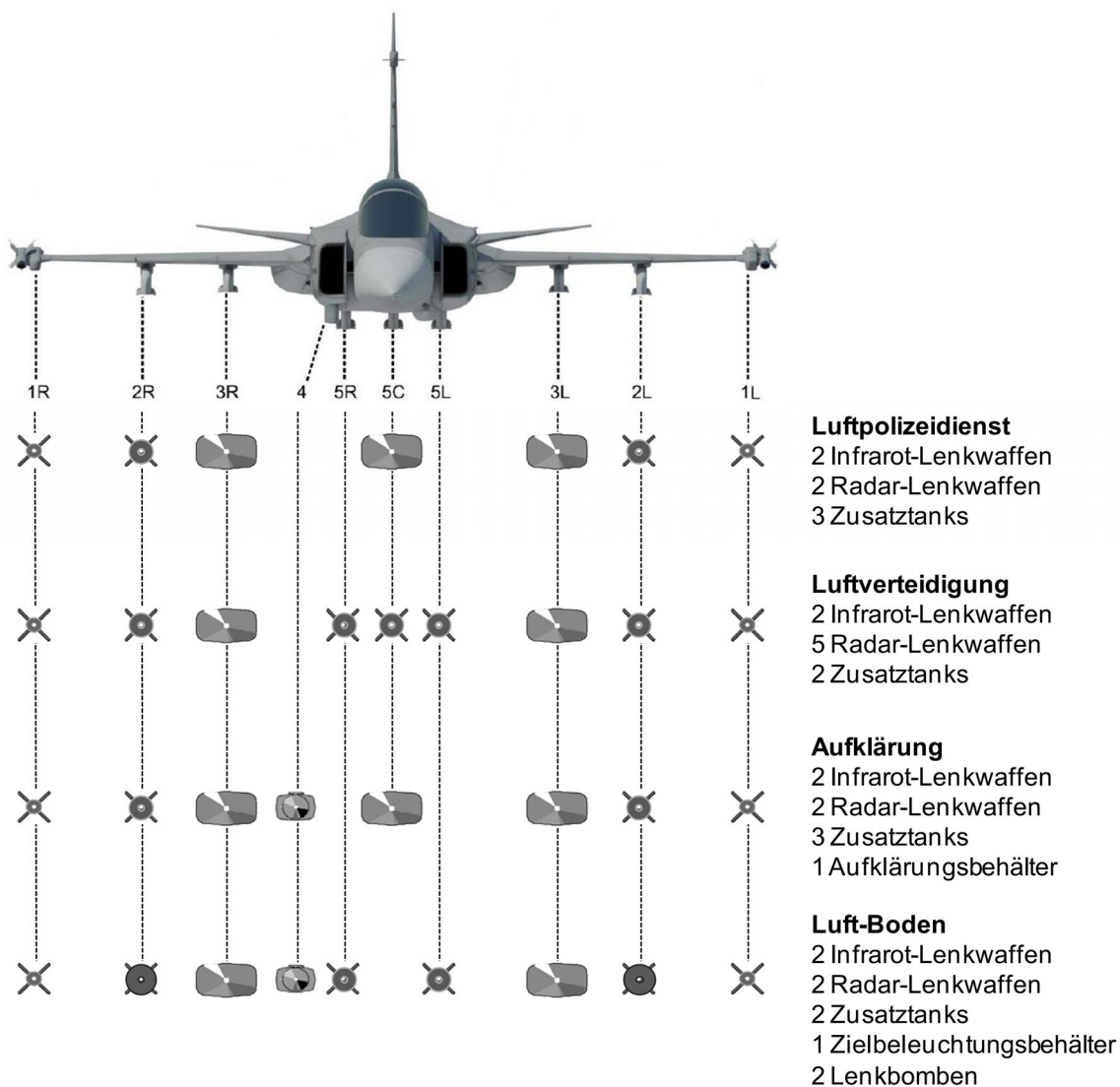
Bewaffnung und einsatzspezifische Ausrüstung

Die Bewaffnungsmöglichkeiten sind vielfältig und lassen verschiedene Beladungskombinationen zu. Im Folgenden werden die Bewaffnungsvarianten beschrieben, die für den Einsatz des Gripen in der Schweiz von Bedeutung sind.

Fest in der linken Rumpfseite eingebaut ist eine 27-mm-Revolverkanone. Die für diese Waffe zur Beschaffung vorgesehene Munition entspricht dem heutigen Entwicklungsstand. Die Hülsen verschossener Patronen werden im Flugzeug zurückbehalten.

Die übrigen Waffen und einsatzspezifischen Ausrüstungen werden als Aussenlasten unter dem Rumpf oder an den Flügeln mitgeführt. Das Flugzeug verfügt über zehn Stationen für Kampfuladungen. An den Flügelenden kann je eine Infrarot-Lenk- waffe angebracht werden. An den je zwei Stationen links und rechts unter den Flügeln sowie an den drei Stationen unten am Rumpf können dem jeweiligen Einsatzauftrag entsprechend Luft-Luft- und Luft-Boden-Lenk- waffen oder Zusatz- Treibstoffbehälter mitgeführt werden. Aufklärungs- oder Zielbeleuchtungsbehälter werden an der Station unterhalb des rechten Lufteinlasses befestigt.

Für die Schweiz vorgesehene Beladungsvarianten für Luft-Luft-, Aufklärungs- und Luft-Boden-Einsätze:



Für den Einsatz in der Schweiz vorgesehene Beladungsvarianten

Hauptbewaffnung für Luft-Luft-Einsätze sind folgende modernste Lenkwaffen, die auch von der schwedischen Luftwaffe und anderen europäischen Ländern verwendet werden:

- Infrarot-Lenkwaffen IRIS-T eines europäischen Konsortiums;
- Radar-Lenkwaffen Meteor eines europäischen Konsortiums, die gegenüber den mit dem Schweizer F/A-18 eingesetzten AMRAAM AIM-120 eine deutlich gesteigerte Einsatzreichweite aufweisen.

Die einsatzspezifische Ausrüstung für Luftaufklärung wird in einem Behälter Modell «RecceLite» mitgeführt. Er verfügt über eine Datenverbindung zum Boden, mit welcher die Aufklärungsergebnisse übermittelt werden, sodass sie Echtzeitcharakter aufweisen.

Für Luft-Boden-Einsätze von Lenkbomben sind Laser-Zielbeleuchtungsbehälter vom Typ «Litening» vorgesehen. Sie werden ebenfalls von der schwedischen Luftwaffe verwendet. Als Lenkbomben sind 220 Kilogramm schwere Sprengbomben

mit vor dem Abwurf wählbarer Laser- oder GPS-Lenkung vorgesehen. Sie weisen eine hohe Treffgenauigkeit auf und können auch nachts und bei schlechtem Wetter eingesetzt werden.

Allgemeine technische Daten Gripen E

Flugzeug-Hersteller	Saab AB
Länge	14,2 m
Spannweite	8,6 m
Höhe	4,5 m
Flügelfläche	31,1 m ²
Leermasse	8000 kg
Abflugmasse ohne Aussenlasten	11 500 kg
Max. Abflugmasse	16 500 kg
Triebwerk-Hersteller und -Typ	General Electric/F414G
Max. Schub ohne/mit Nachbrenner	64 kN/98 kN
Bordradar Hersteller/Typ	Selex Galileo/ES05 Raven
Bordkanone Hersteller/Typ	Mauser/Revolverkanone BK27
10 Aufhängestationen für Aussenlasten (bis 5000 kg)	– Luft-Luft-Lenk Waffen – Treibstoff-Zusatz tanks – Aufklärungs- und Zielbeleuchtungsbehälter – Luft-Boden-Waffen

Leistungsdaten Gripen E

Min. Startrollstrecke ohne/mit Nachbrenner	800 m/500 m
Min. Landerollstrecke	600 m
Max. Steiggeschwindigkeit	grösser als 200 m/s
Max. Geschwindigkeit im Tiefflug	1400 km/h
Max. Machzahl	Mach 2.0
Zulässige g-Belastung	–3 bis +9
Dienstgipfelhöhe	grösser als 16 000 m/M

3.2 Anpassung an schweizerische Gegebenheiten

Die Schweiz und Schweden haben sich darauf geeinigt, den einsitzigen Gripen E in einer gemeinsamen Hardware- und Software-Version zu beschaffen und zu betreiben. Ausbildung und Einsatz des Gripen E in der Schweiz sind ohne Anpassungen an der schwedischen Ausführung möglich.

Das VBS plante ursprünglich die Beschaffung von 16 Einsitzern Gripen E und sechs Doppelsitzern Gripen F. Letztere hätten eine effiziente Ausbildung erlaubt. Im Laufe der Verhandlungen mit Schweden schloss sich die Schweiz aber dem Verzicht Schwedens auf die Beschaffung von Gripen F an. Dies aufgrund der Tatsache, dass der Gripen F teurer ist, keine Bordkanone und etwas kleinere Treibstofftanks aufweist und dadurch in den Einsatzmöglichkeiten eingeschränkt ist. Somit umfasst der Beschaffungsumfang 22 einsitzige Gripen E. Für die Ausbildung sollen zwei Flug-simulatoren beschafft werden (siehe Ziff. 3.6).

Saab bot während der Evaluation den Aufklärungsbehälter «RecceLite» an, der 2008 erprobt wurde. Die schwedische Luftwaffe verwendet das Modell «SPK39», dessen Sensor jedoch heute nicht mehr hergestellt wird. Die Schweiz entschied sich für den Aufklärungsbehälter «RecceLite», weil dieser kleiner, leichter und preisgünstiger ist sowie bereits über eine Datenverbindung mit der Bodenstation verfügt. Die Software des Gripen E muss für das Modell «RecceLite» ergänzt werden.

3.3 Umfang der einsatzspezifischen Ausrüstung

Alle 22 Gripen werden für die Einsatzart Luft-Luft mit der erforderlichen Ausrüstung ausgestattet. Diese besteht aus Werfern für die Luft-Luft-Lenk Waffen sowie aus Zusatztanks mit den notwendigen Aufhängevorrichtungen.

Zum Aufbau der Grundfähigkeit zur taktischen Luftaufklärung werden vier einsatzspezifische Ausrüstungen für die Aufklärung beschafft. Zum Beschaffungsumfang gehört auch eine Bodenstation, die über eine Daten-Verbindung zu den Aufklärungsbehältern am Flugzeug verfügt. So lassen sich Aufklärungsergebnisse noch während des Fluges auf den Boden übertragen, sofern keine topografischen Hindernisse zwischen den Aufklärungsbehältern und der Bodenstation die drahtlose Übermittlung verhindern. Die Bodenstation verfügt auch über die nötige Infrastruktur zur Planung und Auswertung der Aufklärungsmissionen.

Für den Aufbau der Grundfähigkeit zur Bekämpfung von Bodenzielen sind acht einsatzspezifische Ausrüstungen mit Laser-Zielbeleuchtungs-Behälter sowie eine kleine Anzahl Laser- oder GPS-gelenkter Bomben für Erprobungs- und Ausbildungszwecke vorgesehen.

3.4 Flugsimulator

Für die Pilotenausbildung sollen zwei Flugsimulatoren beschafft werden. Diese sind von grosser Bedeutung, da auf die Gripen F (Doppelsitzer) verzichtet wird. Weiter sind sie zur Verminderung der Umweltbelastung wesentlich. Die Flugsimulatoren sollen im gleichen Gebäude in Payerne untergebracht werden, in welchem sich die vier Flugsimulatoren für den F/A-18 befinden.

3.5 Miliztauglichkeit

Der Gripen ist ein komplexes Waffensystem. Damit das vorhandene Potenzial genutzt werden kann, ist ein hoher Ausbildungs- und Trainingsaufwand notwendig. Deshalb werden zumindest anfänglich nur Berufsmilitärpiloten und keine Milizpiloten eingesetzt.

Der tägliche Flugbetrieb wird durch das Berufsbodenpersonal der Luftwaffe sichergestellt. Dieses wird bei Bedarf durch Milizpersonal verstärkt, das insbesondere während den ordentlichen Dienstleistungen zum Einsatz kommt. Die Miliztauglichkeit des Gripen ist mit derjenigen des F/A-18 vergleichbar.

3.6

Umschulung und Ausbildung

Die für die Ausbildung auf dem Gripen vorgesehenen Piloten werden bereits über die militärische Jetpilotengrundausbildung (PC-7, PC-21 oder eine ähnliche Ausbildung im Ausland) oder über operationelle Erfahrung als F/A-18-Piloten verfügen. Nach der Initialausbildung und den Umschulungen auf den Gripen werden in der Schweiz sowie in Schweden regelmässig wiederkehrende Umschulungs- und Ausbildungskurse durchgeführt. Mit diesen wird die Ausbildung des Nachwuchses sichergestellt.

Nebst dem fliegenden Personal sind auch Ausbildungskurse für das Bodenpersonal (Berufspersonal und Miliz) notwendig. Dies betrifft das Berufspersonal des Kommandos Einsatz Luftwaffe, des Luftwaffenstabes und des Lehrverbandes Flieger 31 im Bereich Einsatzlogistik. Geschult werden die Bereitstellung und der Betrieb, das Abklären und Beheben von Störungen sowie in begrenztem Umfang periodische Wartungsarbeiten. Weiter erfolgen Ausbildungen für das Personal der Logistikbasis der Armee, der Führungsunterstützungsbasis und der Industrie (Materialkompetenzzentrum RUAG Aviation).

Die ersten Schweizer Fluglehrer und Ausbildner für das Bodenpersonal werden bei der schwedischen Luftwaffe ausgebildet. Bestimmte, noch zu definierende Ausbildungsmodule können mittels militärischer Kooperation sichergestellt werden.

Für den Bereich Luftaufklärung wird Personal für das Auswerten von Luftbildern ausgebildet. Für den Bereich Luft-Boden werden Ausbildner, Fachdienstverantwortliche, Schiessleiter und Fliegerleitoffiziere geschult.

3.7

Betrieb und Instandhaltung

Betrieb und Instandhaltung werden durch die Luftwaffe und die Industrie – in der Schweiz das Materialkompetenzzentrum RUAG Aviation – sichergestellt. Die Luftwaffe stellt den Betrieb und die Reparatur von defekten Flugzeugen sicher. Die Industrie versorgt die Luftwaffe mit Ersatzmaterial, führt periodische Wartungsarbeiten durch und unterstützt die Luftwaffe in komplizierten Fällen bei der Störungssuche und der Reparatur der Flugzeuge.

Das *Logistik-Paket für die Luftwaffe* umfasst für das Gesamtsystem folgende Hauptelemente:

- Bodenmaterial wie Prüfgeräte, Werkzeuge und Hilfsmittel zur Beladung der Flugzeuge mit Lenkwaffen und Zusatztanks;
- Ersatzmaterial wie Triebwerke oder Avionik-Geräte;
- Dokumentation wie Handbücher für Piloten und Bodenpersonal;
- Grundausbildung für Piloten und Bodenpersonal;
- technische Unterstützung während der Einführung; Fachleute von Saab oder der schwedischen Luftwaffe werden in der Schweiz die Luftwaffe bei der Reparatur von defekten Flugzeugen soweit nötig unterstützen.

Das *Logistik-Paket für die Schweizer Industrie* setzt sich aus den gleichen Hauptelementen zusammen wie das Paket für die Luftwaffe. Es besteht ferner aus einem Paket für die Instandhaltung, Reparatur und Überholung von Subsystemen wie

Triebwerk oder Avionik-Geräte. Den Teil der industriellen Instandhaltung, der in der Schweiz durchgeführt wird, übernimmt die RUAG Aviation.

Bei der industriellen Instandhaltung der Subsysteme ist eine enge Zusammenarbeit mit der schwedischen Luftwaffe und der schwedischen Industrie – insbesondere Saab – vereinbart worden. So erfolgt die industrielle Instandhaltung der Subsysteme für die schwedische und die Schweizer Luftwaffe entweder in der Schweiz oder in Schweden. Dadurch können die Firmen die Subsysteme von rund 60 bis 80 Flugzeugen unterhalten, reparieren und überholen. Damit lassen sich Skaleneffekte im Unterhalt realisieren. Dies führt zu tieferen Kosten, als wenn Subsysteme für nur 22 Flugzeuge unterhalten werden müssten.

Gemäss heutiger Planung sind die Abklärungen und Verhandlungen zur Aufteilung der Subsysteme auf die schwedischen und schweizerischen Unterhaltsstellen bis 2014 abgeschlossen. Die Aufteilung erfolgt unter Berücksichtigung von betriebswirtschaftlichen Kriterien mit dem Ziel, die Kosten für die gesamte Nutzungsdauer so tief wie möglich zu halten.

Auch beim Ersatzmaterial für die Luftwaffen werden neue Wege beschritten. Schweden und die Schweiz werden ihr Ersatzmaterial in einem gemeinsamen Pool zusammenlegen und daraus die beiden Luftwaffen versorgen. Durch dieses Vorgehen lässt sich die erforderliche Verfügbarkeit der Flotte wirtschaftlich optimal sicherstellen.

Grundlage für die Bemessung der Logistik bilden die geplante Anzahl von 180 Flugstunden pro Flugzeug und Jahr, eine Verfügbarkeit der Flotte von 75 Prozent und das Stationierungskonzept der Armee. Zur logistischen Unterstützung von Ausbildungskampagnen der Luftwaffe im Ausland wird Logistik-Material eines Flugplatzes in Container verpackt und auf eine Basis im Ausland transportiert.

4 Beschaffung

4.1 Beschaffungspaket

Das zur Beschaffung vorgeschlagene Paket setzt sich wie folgt zusammen:

- 22 Einsitzer-Flugzeuge, voll ausgerüstet für Luft-Luft-Einsätze mit Luft-Luft-Lenk Waffen (Infrarot- und Radar-Lenk Waffen), Munition und abwerfbaren Treibstoffbehältern;
- zusätzliche einsatzspezifische Ausrüstung für:
 - vier Flugzeuge für Aufklärungseinsätze;
 - acht Flugzeuge für Luft-Bodeneinsätze;
- Logistik-Paket für die Luftwaffe;
- Logistik-Paket für die Schweizer Industrie;
- 2 Flugsimulatoren;
- weitere Leistungen, zum Beispiel zur Integration des Gripen in die Führungssysteme, Dienstleistungen der RUAG und Dritter sowie Versuchsflüge zur Überprüfung der Funktion und Leistungen des Waffensystems.

4.2 Kosten der Evaluation und der Beschaffung

Die direkten Kosten des VBS für die Evaluation betragen rund fünf Millionen Franken zulasten des Projektierungs-, Erprobungs- und Beschaffungsvorbereitungs-Kredits (PEB 2008) und rund eine Million Franken zur Vergütung von Reisespesen.

Das VBS-Projektteam hat für die Evaluation rund 100 000 Arbeitsstunden geleistet, was mit 15 bis 20 Millionen Franken zu beziffern ist.

Die Kosten für das Beschaffungspaket, inklusive Risiko und geschätzte Teuerung bis zur Auslieferung des Pakets, belaufen sich auf 3,126 Milliarden Franken.

4.3 Kreditberechnung und Preisfindung

Die Schweiz bestellt die Gripen bei der schwedischen Regierung. Diese wiederum bestellt den Gesamtbedarf Schwedens und der Schweiz bei Saab. So lassen sich Synergien und damit günstigere Preise erzielen.

Für den Lieferumfang von Saab liegt eine verbindliche Festpreisofferte der schwedischen Regierung in Schweizer Franken vor. Schweden garantiert, dass dieser Preis nicht überschritten wird. Auch der Hersteller der IRIS-T Infrarot-Lenk Waffen, Diehl BGT Defence GmbH & Co KG, Überlingen, Deutschland unterbreitete eine verbindliche Festpreisofferte in Schweizer Franken. Die beiden Festpreisofferten decken rund 85 Prozent des Beschaffungsumfangs ab.

Für den übrigen Beschaffungsumfang (rund 15 Prozent des Beschaffungsbudgets) wurden die Kosten bestmöglich geschätzt. In den Schätzungen eingeschlossen ist die Beschaffung der Radar-Lenk Waffen Meteor, für die eine Offerte in Pfund Sterling für Budgetierungszwecke vorliegt.

Sollten sich die Ungenauigkeiten der Schätzungen der verschiedenen Beschaffungsgegenstände nicht ausgleichen, so würde wenn nötig ein Teil des Risikos zur Abdeckung eines allfälligen Mehrbedarfs beigezogen.

Der beantragte Verpflichtungskredit versteht sich einschliesslich aller Abgaben zu den heute bekannten Steuersätzen. Bei den beantragten Vorhaben wurde die Teuerung bis zur vollständigen Auslieferung des Materials geschätzt und in die Kreditbegehren eingerechnet. Grundlage für die Teuerungssätze sind der Landesindex der Konsumentenpreise sowie die Teuerungsentwicklung bei den Rohmaterialien.

Den Kreditanträgen liegen folgende Annahmen über die Teuerungsraten und Berechnungskurse zugrunde:

Jährliche Teuerung		Umrechnungskurse in CHF	
CH	1,8 %	EUR	1,30
D	2,3 %	USD	1,00
USA	2,2 %	GBP	1,60
S	2,4 %		

Die schwedische Regierung hat die Festpreisofferte in Schweizer Franken abgegeben und trägt damit das Wechselkursrisiko für den grössten Teil des Beschaffungsbudgets.

Die im Rahmen eines Rüstungsprogramms beantragten Verpflichtungskredite stellen gemäss Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005⁹ (FHG) einen Höchstbetrag dar, der ohne Genehmigung des Parlaments nicht überschritten werden darf. Sollten sich die Teuerungsannahmen oder die Devisenkurse zur Berechnung im Laufe der Beschaffungen erhöhen, müssten teuerungs- und währungsbedingte Zusatzkredite beantragt werden.

Die Preisgestaltung ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Wahl eines Lieferanten. Im Umgang mit Preisinformationen gegenüber Dritten hat die Beschaffungsstelle die Geschäftsgeheimnisse ihrer Geschäftspartner zu wahren. Die offerierten Preise können deshalb nicht im Detail offengelegt werden.

Verbindliche Beschaffungsverträge werden von der Armasuisse erst nach Bewilligung der Verpflichtungskredite durch das Parlament sowie nach einer allfällig notwendigen Volksabstimmung unterzeichnet. Es handelt sich dabei in der Regel um Festpreisverträge mit Teuerungsklausel.

4.4 Schweizer Industrieprogramm

Gemäss den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 30. Juni 2010¹⁰ soll der ausländische Lieferant den Kaufpreis bei grösseren Geschäften zu 100 Prozent in der Schweiz kompensieren, wenn aufgrund von sicherheits- und rüstungspolitischen Überlegungen sowie von rechtlichen, wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen Rüstungsgüter im Ausland beschafft werden.

Das Schweizer Industrieprogramm besteht aus direkten und indirekten Beteiligungen (Offsetgeschäften) von Schweizer Firmen am Beschaffungsprogramm Gripen. Direkte und indirekte Beteiligungen sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie stärken; sie sichern den Zugang zu Spitzentechnologien, ermöglichen den Erwerb von zusätzlichem Knowhow, generieren weiteres Exportvolumen, öffnen den Zutritt zu ausländischen Märkten und stärken die Stellung der Schweizer Industrie auf den internationalen Märkten. Es wird eine regionale Verteilung auf die drei Sprachregionen der Schweiz von rund 65 Prozent auf die deutschsprachige, 30 Prozent auf die französischsprachige und 5 Prozent auf die italienischsprachige Schweiz angestrebt.

Weder direkte noch indirekte Beteiligungen werden vom Bund finanziell subventioniert; wettbewerbsfähige Offerten der Schweizer Firmen sind Voraussetzung für das Zustandekommen von Geschäften. Die Abklärungen über die Beteiligungen werden von der Armasuisse in Zusammenarbeit mit dem Offset-Büro Bern geleitet und vom Gripen-Industrie-Team – bestehend insbesondere aus Vertretern der Firmen Saab, General Electric, Selex und Honeywell Collins – zusammen mit den Industrieverbänden Swissmem und GRPM durchgeführt.

Die Firma Saab hat sich bereits bei der Offerteinreichung verpflichtet, die an sie fliessenden Gelder durch ein Schweizer Industrieprogramm wirtschaftlich auszugleichen. Das gesamte Volumen wird aus heutiger Sicht auf rund 2,5 Milliarden Franken geschätzt. Das Schweizer Industrieprogramm umfasst den Lieferanteil aller ausländischen Lieferanten; nebst dem Hersteller der Flugzeuge auch diejenigen der

⁹ SR 611.0

¹⁰ BBl 2010 5027

Lenk Waffen. Nicht berücksichtigt werden die Anteile von Schweizer Lieferanten, Regierungsstellen und kleineren Beschaffungen bei Dritten.

Die Endmontage der Gripen durch das Materialkompetenzzentrum RUAG Aviation – als eine Möglichkeit der direkten Beteiligung der Schweizer Industrie – wurde geprüft, aber als nicht vertretbar verworfen. Ein wichtiger Grund für den Verzicht sind der Auslieferungsplan an Schweden und die Schweiz, die niedrige Produktionsrate und die kleinen Stückzahlen. Als Alternative ist vorgesehen, dass ein Kernteam aus Mitarbeitenden der RUAG Aviation und der Luftwaffe beim Hersteller Saab an der Endmontage von Gripen E mitarbeiten und so zu einem guten Teil das Know-how aufbauen können, das sie für Betrieb und Unterhalt in der Schweiz benötigen.

Die Ausschreibung verlangte, dass die Offerte die Option einer Endmontage in der Schweiz enthalten musste. Diese Anforderung wurde von Saab wie von den beiden anderen Bewerbern erfüllt. Der Entscheid, diese Option nicht zu realisieren, wurde im Interesse einer wirtschaftlichen Optimierung der Beschaffung von Schweizer Seite getroffen.

Die Firma Saab und die Schweizer Industrie prüfen weitere Möglichkeiten von direkten und indirekten Beteiligungen. Anrechenbare indirekte Beteiligungen von rund 200 Millionen Franken konnten bereits während der Evaluation in den Jahren 2004 bis 2009 vereinbart werden. In einer Vereinbarung mit Saab wurde im Juni 2012 ein Mindestziel von zusätzlichen 100 Millionen bis zur Vertragsunterzeichnung festgelegt. Die weiteren direkten und indirekten Beteiligungen der Schweizer Industrie sind wie üblich nach Vertragsabschluss auszuhandeln. Die Geschäfte werden sich über einen Zeitraum von rund zehn Jahren erstrecken.

Die Überwachung des Vollzugs der vereinbarten Kompensationsgeschäfte erfolgt durch die Armasuisse in Zusammenarbeit mit dem Offset-Büro Bern, das personell besetzt wird durch Vertreter der Verbände der Schweizer Industrie: der Swissmem und der GRPM.

4.5 Ablauf der Beschaffung

Schweden und die Schweiz beabsichtigen eine umfassende Kooperation bei der Beschaffung, der Einführung, dem Betrieb und der späteren Weiterentwicklung des Gripen E.

Gemäss der Offerte der schwedischen Regierung wird das erste Gripen-E-Flugzeug Mitte 2018 für die Abnahme durch die schwedische und die schweizerische Beschaffungsinstanzen bereitgestellt. Danach ist eine Lieferkadenz von einem Flugzeug pro Monat vorgesehen, wobei die Lieferung der ersten drei Flugzeuge an die schwedische Luftwaffe erfolgen wird. Der Abschluss der Lieferungen ist für 2021 geplant.

Der Lieferplan weist gegenüber demjenigen der Saab-Offerte von 2011 Verzögerungen auf. Diese sind primär auf den Entscheidungsprozess in der Schweiz und einen Kompromiss in den Verhandlungen mit der schwedischen Regierung zurückzuführen: Der Kaufvertrag kann erst nach der letztinstanzlichen Entscheidung in beiden Ländern unterzeichnet werden.

Die Lieferung der übrigen Komponenten des Beschaffungspakets, wie die Bewaffnung oder die Logistik für die Luftwaffe, ist auf die Lieferung der Flugzeuge und den Aufbau der operationellen Bereitschaft ausgerichtet.

Die Luftwaffe plant, nach der Lieferung der Flugzeuge die operationelle Bereitschaft schrittweise aufzubauen. Die operationelle Bereitschaft für Luft-Luft-Einsätze soll 2020 erreicht werden. Die Fähigkeit für taktische Luftaufklärung ist 2022 und diejenige für Luft-Boden-Einsätze 2024 vorgesehen.

5 Mit dem Vorhaben verknüpfte Kosten

5.1 Kostenübersicht

Die Kosten, die mit der Beschaffung des Gripen verknüpft sind, können in einmalige Aufwände (Investitionen), Betriebsaufwände und Folgekosten sowie mögliche Einsparungen gegliedert werden.

Einmalige Aufwände (Investitionen)

Die Investitionen werden über Verpflichtungskredite gesteuert. Der für den Gripen notwendige Verpflichtungskredit für Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB) wurde bereits mit dem Voranschlag 2008 bewilligt. Mit dieser Botschaft wird der Verpflichtungskredit für die Beschaffung des Gripen (RP 2012) beantragt. Die damit verbundenen Immobilieninvestitionen werden voraussichtlich mit den Immobilienbotschaften VBS (IB VBS) 2016 bis 2018 beantragt.

Die Beschaffung des Gripen wird über den Gripen-Fonds finanziert, der aus dem ordentlichen Budget der Armee gespeist wird. Die Einlagen in den Gripen-Fonds, wie auch die übrigen Aufwände für das PEB und die IB VBS, sind Teil des Ausgabenplafond der Armee und werden jährlich mit dem Voranschlag der Departementsbereiche Verteidigung und Armasuisse Immobilien beantragt.

Einmalige Aufwände (Investitionen)	in Millionen Franken
Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB 2008)	8 ¹¹
Beschaffung (RP 2012)	3126
Immobilieninvestitionen (IB VBS 2016–2018)	105

Investitionen im Bereich Immobilien

Die Immobilien, die heute für Ausbildung und Einsatz der F-5 Tiger verwendet werden, müssen für den Gripen angepasst und teilweise erneuert werden. Betroffen sind insbesondere die Flugzeughallen, -unterstände und -boxen sowie das Simulatorgebäude in Payerne.

Der Gesamtaufwand für Investitionen in Immobilien wird auf 105 Millionen Franken geschätzt. Die Bewilligung dieser Verpflichtungskredite wird dem Parlament mit den Immobilienbotschaften zur Genehmigung beantragt.

¹¹ Vgl. Ziff. 4.2: Bisher wurden rund fünf Millionen Franken ausgegeben.

Betriebsaufwand und Folgekosten

Der Betriebsaufwand für den Gripen setzt sich insbesondere zusammen aus dem Aufwand für das Personal, die Instandhaltung und den Treibstoff. Weiter wurde der Betriebsaufwand für die Immobilien berücksichtigt.

Folgekosten, wie die Abschreibung, wurden nicht berechnet. Grund dafür ist, dass Rüstungsmaterial, zu dem Kampfflugzeuge zählen, nach gültigen Rechnungslegungsgrundsätzen des Bundes nicht abgeschrieben wird. Weitere kalkulatorische Kosten wurden ebenfalls nicht berücksichtigt.

Aufgrund der Abklärungen während der Evaluation schätzt das VBS den jährlichen Betriebsaufwand für den Gripen nach Abschluss der Einführung auf rund 102 Millionen Franken.

Betriebsaufwand für den Gripen	in Millionen Franken
Personal	24
Instandhaltung	51
Treibstoff	21
Immobilien Betriebsaufwand	6
Jährlich wiederkehrend nach Einführung	102

Der Betriebsaufwand für den Gripen ist Teil des Ausgabenplafond der Armee. Er wird jährlich mit dem Voranschlag des Departementsbereiches Verteidigung und von Armasuisse Immobilien zur Genehmigung unterbreitet.

Mögliche Einsparungen

Dem Betriebsaufwand für den Gripen stehen Einsparungen durch die Ausserdienststellung des F-5 Tiger von rund 48 Millionen Franken gegenüber. Diese setzen sich zusammen aus: 8 Millionen für das Personal (ohne Berufsmilitärpiloten für die Patrouille Suisse), 28 Millionen für die Instandhaltung, 9 Millionen für den Treibstoff und 3 Millionen Betriebsaufwand für die Immobilien (Zahlen 2011). Die Einsparungen werden ab der Ausserdienststellung des F-5 Tiger realisiert.

5.2 Überbrückungslösung

Die derzeit noch im Dienst stehenden F-5 Tiger verursachen erhebliche Kosten, ohne einen substanziellen Beitrag an die Fähigkeit der Luftwaffe zu leisten, weil sie nur tagsüber und bei gutem Wetter einsetzbar sind. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb, die gesamte Flotte F-5 Tiger so bald wie möglich ausser Dienst zu stellen. Für die Zeit bis zur vollständigen Ablieferung der 22 Gripen E soll eine Staffel Gripen C/D von der schwedischen Luftwaffe gemietet werden, acht Einsitzer (Gripen C) und drei Doppelsitzer (Gripen D). Damit könnte die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Luftwaffe frühzeitig erhöht werden; gleichzeitig würde die Ausleihe eine Ausbildung erlauben, welche die Einführung des Gripen E erleichtern würde. Die operationelle Bereitschaft der Gripen E könnte früher erreicht werden. Diese Überbrückungslösung ist nur für den Fall vorgesehen, dass die Beschaffung

des Gripen letztinstanzlich und damit definitiv beschlossen wird. Ein entsprechender Verpflichtungskredit für die Miete würde dem Parlament zeitgerecht unterbreitet.

Für die Miete der Gripen C/D wurde mit der schwedischen Regierung ein jährlicher Mietbetrag von 44 Millionen Franken vereinbart. Darin enthalten sind das erforderliche Logistikpaket und die Instandhaltung. Dieser Aufwand würde – ebenso wie der Aufwand für den Treibstoff und das eigene Personal – innerhalb des Ausgabenplafond der Armee kompensiert. Zum eigenen Personal zählen die Berufsmilitärpiloten sowie ziviles und militärisches Berufspersonal für den Betrieb und den Unterhalt.

5.3 Umsetzung früherer Rüstungsprogramme

Die *laufenden, bereits bewilligten* Verpflichtungskredite werden über den Kredit Rüstungsmaterial finanziert. Die geplanten Ausgaben in den Jahren 2013 und später betragen 1 763 Millionen Franken.¹² Sie setzen sich wie folgt zusammen:

Rüstungsprogramm	Laufende, bereits bewilligte Verpflichtungs- kredite	Zahlungen bis 31.12.2012	Geplante maximale Zahlungen 2013 und später	
	in Millionen Franken			in %
2002	711	622	0	0,0
2003	407	314	93	22,9
2004	409	358	51	12,5
2005	1020	979	41	4,0
2006	1501	1247	254	16,9
2007	581	489	92	15,8
2008	917	641	276	30,1
2009	496	299	197	39,7
2010	617	199	418	67,7
2011	433	92	341	78,8
Planungsstand 30.6.2012	7092	5240	1763	24,9

Die geplanten Zahlungen, gestützt auf die laufenden, bereits bewilligten Verpflichtungskredite, sind Teil des Ausgabenplafond der Armee und werden jährlich mit dem Voranschlag zur Genehmigung unterbreitet.

5.4 Zusätzlicher Aufwand

Der Transportaufwand auf dem Importanteil der Materialbeschaffungen ist im beantragten Gesamtkredit nicht enthalten. Dieser auf rund 2,5 Millionen Franken geschätzte Betrag wird dem Voranschlagskredit der Armasuisse, A2119.0001 «Übriger Betriebsaufwand», belastet.

¹² Vgl. Botschaft zum Voranschlag 2013 vom 22. August 2012, Band 2A, Seite 211. Voraussichtlich werden vom Rüstungsprogramm 2002 rund 89 Mio. Fr. nicht beansprucht.

Die Mehrwertsteuer auf Importen (MIMP) von insgesamt rund 230 Millionen Franken wird im Rahmen des Voranschlags jährlich anteilmässig beantragt. Die MIMP verursacht für den Bund per Saldo keine Ausgaben. Sie wird dem Rüstaufwand im VBS belastet und beim Steuerertrag im EFD gutgeschrieben.

6 Risikobeurteilung

6.1 Allgemeines

Das Risiko wird bei Rüstungsvorhaben nach der folgenden Skala bemessen:

- Kleines Risiko: Es besteht Grund zur Annahme, dass das Vorhaben in allen Teilen der Zielsetzung entspricht. Kleinere Abweichungen würden nicht ins Gewicht fallen.
- Mittleres Risiko: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Entwicklungsprozess einzelne Leistungsparameter oder Funktionalitäten nicht oder nicht auf Anhieb zu 100 Prozent realisiert werden können.
- Grosses Risiko: Es sind mit grosser Wahrscheinlichkeit negative Abweichungen von der Zielsetzung zu erwarten. Wesentliche Punkte sind noch nicht abgeklärt. Es liegen nur Richtpreisofferten vor.

Das Gesamtrisiko der Gripen-Beschaffung wird als klein bis mittel eingeschätzt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Weiterentwicklung des Gripen C/D zum Gripen E noch nicht abgeschlossen ist.

Das Vorhaben wird als beschaffungsreif beurteilt. Dies aufgrund der Tatsache, dass das Gripen-Industrieteam und die schwedische Luftwaffe den Gripen A/B erfolgreich entwickelt und zum Gripen C/D weiterentwickelt haben. Ferner wurden und werden Elemente des Gripen E im Gripen F Demonstrator-Flugzeug als Zwischenschritt realisiert und im Flug erprobt. Dazu gehören die Integration des Triebwerks, der zusätzliche interne Treibstoff mit den modifizierten Rumpf- und Flügelstrukturen, das Bordradar, die Borelektronik und die Cockpit-Ausrüstung.

Schweden verfügt über einen ausgezeichneten Leistungsausweis für seine Kompetenz zur Entwicklung und Weiterentwicklung komplexer Waffensysteme.

Dadurch, dass der Gripen über die schwedische Regierung und nicht direkt bei Saab beschafft wird, ergibt sich ein weiterer Risikoabbau. Die schwedische Regierung garantiert gegenüber der Schweiz, dass die vereinbarten Leistungen und Kosten eingehalten werden.

6.2 Technisches Risiko

Das technische Risiko bezieht sich darauf, dass das Flugzeug nicht zu 100 Prozent die vertraglich vereinbarten technischen Funktionen und Leistungen erreichen könnte.

Aufgrund des heutigen Entwicklungsstands des Gripen E wird das technische Risiko als mittel – jedoch für eine Beschaffung mit dem Rüstungsprogramm 2012 vertretbar – beurteilt.

Saab und das Gripen-Industrieteam wenden Entwicklungsprozesse des heutigen hohen Stands der Luftfahrttechnik an, die das Erreichen der Entwicklungsziele mit grosser Wahrscheinlichkeit gewährleisten.

Für den Gripen E hat Saab Subsysteme und Industriepartner ausgewählt, die sich schon bisher bewährt haben. So steht beispielsweise das Triebwerk F414 der Firma General Electric im F/A-18E/F seit Jahren erfolgreich im Betrieb. Das AESA Radar ist eine Weiterentwicklung eines bewährten Radars der Firma Galileo Selex, die im Radarbereich eine Marktführerin ist.

Saab erprobt die kritischen Subsysteme im Rahmen des Gripen F Demonstrator-Programms und baut so schrittweise die Entwicklungsrisiken ab.

Um dem mittleren technischen Risiko Rechnung zu tragen, wird das VBS den Entwicklungsprozess gemeinsam mit der schwedischen Regierung aktiv begleiten. Ferner ist geplant, dass sich ein Schweizer Testpilot und ein Flugversuchingenieur nach Bestellung der Flugzeuge aktiv an der Flugerprobung des Gripen E bei Saab beteiligen; sie werden permanent die Entwicklung des Projekts verfolgen.

Weiter steht die schwedische Regierung für das Erfüllen der vereinbarten Spezifikation ein. Zudem garantiert sie, dass der Schweiz ein vollständiges und operationell wirksames Waffensystem abgeliefert wird.

6.3 Finanzielles Risiko

Das finanzielle Risiko bezieht sich darauf, dass Beschaffung des Flugzeugs teurer als geplant zu stehen kommen könnten.

Die schwedische Regierung hat der Schweiz den Gripen E in einer klar definierten Ausführung zu einem Festpreis verbindlich offeriert. Damit trägt Schweden das finanzielle Risiko für den Gripen E.

Deshalb wird das finanzielle Risiko für die Schweiz als klein beurteilt. Im Budget wird ein Risikozuschlag von rund drei Prozent berücksichtigt.

6.4 Terminliches Risiko

Das terminliche Risiko – das Risiko, dass die Ablieferung der Flugzeuge und das Erreichen ihrer Einsatzfähigkeit erst später als geplant erfolgen könnte – wird als mittel beurteilt. Einerseits können Verzögerungen bei der Weiterentwicklung des Gripen nicht ausgeschlossen werden. Andererseits befindet sich die Genehmigung des Gripen-Programms in Schweden im politischen Prozess. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich noch Änderungen im Zeitplan ergeben.

6.5 Garantie des schwedischen Staates

Die Subkommission Tiger-Teilersatz der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates kam in ihrem Bericht zum Schluss, die Beschaffung des Gripen sei (verglichen mit den anderen beiden Kandidaten) mit den grössten technischen, finanziellen, politischen und zeitlichen Risiken verbunden. Sie empfahl dem Bun-

desrat, die Lieferung des Gripen, die Entwicklungskosten, den Lieferzeitplan sowie die ausstehenden politischen Entscheide mit Schweden ausreichend vertraglich abzusichern, wobei eine Staatsgarantie Schwedens im Vordergrund stehen solle. Dies ist mit einer Rahmenvereinbarung erfolgt, die bereits vor der Fertigstellung des Berichts der Subkommission mit Schweden verhandelt und am 24. August 2012 von der Armasuisse und der Swedish Defense and Security Export Agency (FXM – eine Agentur des schwedischen Verteidigungsministeriums) unterschrieben wurde. Die Rahmenvereinbarung regelt den Umfang, den Preis und den Lieferplan. Die Details werden im Beschaffungsvertrag geregelt. Die Rahmenvereinbarung gilt vorbehaltlich der letztinstanzlichen Zustimmung der politischen Behörden zur Beschaffung des Flugzeugs.

Ein Artikel der Rahmenvereinbarung lautet:

Die schwedische Seite garantiert,

- *dass der Gripen E die festgelegten Werte bezüglich Funktionalität und Leistungen erfüllen wird;*
- *dass der Gripen E operationell wirksam sein wird;*
- *dass der Gripen E nach der Ablieferung Upgrades nur zur Erfüllung neuer operationeller Bedürfnisse benötigen wird;*
- *dass die im Rahmenabkommen festgelegten Preise fix sind;*
- *dass der Gripen E gemäss bestehendem Zeitplan geliefert wird.*

Eine solche Garantie geht weit über die normalen Gepflogenheiten bei Rüstungsbeschaffungen hinaus. Zusammen mit dem Umstand, dass die schwedischen politischen Instanzen (Regierung, Parlament) jeweils *vor* den entsprechenden Schweizer Instanzen über die parallele schwedische Beschaffung von 40–60 Gripen E entscheiden, ergibt sich eine sehr starke Absicherung der Risiken dieser Beschaffung.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Beschaffung des Gripen wird über den Gripen-Fonds finanziert. Dieser wiederum wird über Einlagen aus dem Ausgabenplafond der Armee geäufnet.

Weiter entstehen durch die Einführung des Gripen zusätzliche jährliche Betriebsaufwände gegenüber dem F-5 Tiger von rund 54 Millionen Franken.¹³ Davon entfallen 23 Millionen auf die Instandhaltung, 12 Millionen auf den Treibstoff, 3 Millionen auf den Betriebsaufwand Immobilien und 16 Millionen auf den Personalaufwand.

Für den Betrieb des Gripen sind insgesamt rund 150 Vollzeitstellen vorgesehen. Diese setzen sich zusammen aus: 41 Berufsmilitärpiloten, 6 Berufsoffizieren für die Grundfähigkeiten Luftaufklärung und Bekämpfung von Bodenzielen, 3 Berufsunteroffiziere für die Ausbildung sowie rund 100 Stellen für ziviles Berufspersonal. Diese Vollzeitstellen für den Gripen sind durch die Ausserdienststellung der F-5 Tiger (rund 50 Stellen) wie auch durch einen Stellenumbau im Rahmen der Weiterent-

¹³ Vgl. Ziff. 5.1: Betriebsaufwand und Folgekosten abzüglich mögliche Einsparungen.

wicklung der Armee zu schaffen und innerhalb des VBS zu kompensieren. Damit werden Verzichtsmassnahmen in anderen Bereichen der Armee notwendig sein.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen aus der Beschaffung und dem Betrieb des Gripen sind somit über den Ausgabenplafond der Armee sicherzustellen. Darüber hinaus entstehen keine zusätzlichen Aufwände für den Bund.

Der Bund profitiert dagegen von den volkswirtschaftlichen Aspekten der Beschaffung des Gripen. Diese können zu zusätzlichen Steuereinnahmen führen. Insbesondere die Kompensationsgeschäfte aber auch der Betrieb und die Instandhaltung der Flugzeuge werden in der Schweiz beschäftigungswirksam. Daraus kann mit zusätzlichen direkten wie indirekten Steuern für den Bund (wie auch für Kantone und Gemeinden) gerechnet werden.

7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Kantone und Gemeinden profitieren mehrfach von der Armee. Einerseits schaffen die Ausbildung und der Betrieb der Armee zahlreiche Arbeitsplätze. Andererseits entsteht durch Investitionen der Armee regionale Wertschöpfung. Beides führt zu sozialer Wohlfahrt und Steuereinnahmen bei Kantonen und Gemeinden.

Die Beschaffung des Gripen wirkt sich insbesondere auf die Standorte der Militärflugplätze und die Ausbildungsplätze der Armee aus. Sie profitieren vom Ersatz der F-5 Tiger. In diesen Regionen bleiben Arbeitsplätze in den Bereichen Industrie, Technologie und Dienstleistungen sowie der Armee erhalten oder werden teilweise neu geschaffen.

7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beschaffung des Gripen ist für die schweizerische Volkswirtschaft aus folgenden Gründen vorteilhaft: Die Ausgaben für die Beschaffung werden durch Kompensationsgeschäfte wirtschaftlich ausgeglichen, soweit Verträge mit der ausländischen Industrie abgeschlossen werden. Dies führt zu Knowhow-Aufbau und Wertschöpfung in technologisch hochstehenden Industriezweigen. Weiter werden durch den Betrieb und die Instandhaltung des Gripen langfristig Arbeitsplätze erhalten und teilweise neu geschaffen.

Die Kompensationsgeschäfte der schwedischen mit der schweizerischen Industrie wirken sich insbesondere auf die folgenden Bereiche aus:¹⁴

- den Transfer von Technologien im Bereich der Luftfahrt im Hinblick auf die langfristige Unterstützung der Luftwaffe bei Betrieb, Instandhaltung und Weiterentwicklung der neuen Flugzeuge;
- den Transfer von Technologien im Bereich der allgemeinen Wehr- und Sicherheitstechnik zur Stärkung der Unterstützung der Armee durch die Schweizer Industrie auch ausserhalb der Luftfahrt;

¹⁴ Das erwartete Kompensationsvolumen von rund 2,5 Milliarden Franken entspricht üblicherweise einer Beschäftigungswirksamkeit von rund 10 000 Mannjahren.

- den Aufbau von langfristigen, nachhaltigen Geschäftsbeziehungen für die Schweizer Industrie, die auch nach Erfüllen der Offset-Verpflichtungen wirksam bleiben;
- die Unterstützung der Schweizer Industrie beim Erschliessen neuer Märkte.

8 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁵ über die Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁶ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Der Bundesrat legte mit dem Voranschlag 2012 einen durchschnittlichen Ausgabenplafond der Armee von 4,4 Milliarden Franken pro Jahr für die Jahre 2012 bis 2015 fest. Der Beschluss der eidgenössischen Räte vom 29. September 2011 zum Armeebericht 2010¹⁷ sieht 5,0 Milliarden Franken ab 2014 vor. Der Bundesrat beschloss am 25. April 2012 einen Ausgabenplafond der Armee von 4,7 Milliarden Franken ab 2015. Dieser Betrag ist ab 2015 in den Finanzplanjahren eingestellt. Damit sind die finanziellen Mittel für die Beschaffung des Gripen in der langfristigen Betrachtung des Bundeshaushalts eingestellt.

Um die Betriebsaufwände zu decken, eine vernünftige Investitionsquote zu erreichen und weitere Grossbeschaffungen zu bewältigen, muss die Armee jedoch intensive und anhaltende Sparanstrengungen unternehmen.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung beruht auf Artikel 167 der Bundesverfassung¹⁸ (BV).

9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Beschaffung des Gripen ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Die sich aus dem völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität ergebende Pflicht zur Aufrechterhaltung einer gewissen militärischen Verteidigungskompetenz, inklusive der Kontrolle des Luftraums, wird durch die Beschaffung gestärkt. Die vorgesehene Zusammenarbeit mit Schweden in der Ausbildung und in allfälligen Programmen zur Weiterentwicklung des Flugzeugs ist rechtlich nicht verbindlich und behält den jeweils gewählten sicherheitspolitischen Kurs der beiden Länder explizit vor. Sie ist folglich neutralitätsrechtlich unbedenklich und auch neutralitätspolitisch unproblematisch.

¹⁵ BBl 2012 481

¹⁶ BBl 2012 7155

¹⁷ BBl 2011 7621

¹⁸ SR 101

9.3

Erlassform

Das Rüstungsprogramm wird in Form eines einfachen Bundesbeschlusses erlassen (Art. 163 Abs. 2 BV; 25 Abs. 2 ParlG). Damit wird das VBS ermächtigt, vertragliche Verpflichtungen zur Beschaffung des Gripen einzugehen.

Der einfache Bundesbeschluss untersteht nicht dem Referendum.

9.4

Vorbehalt zum Rüstungsprogramm 2012

Zur Finanzierung des Gripen wird ein Spezialfonds nach Artikel 52 Absatz 1 FHG geschaffen. Mit dieser Botschaft wird den eidgenössischen Räten der Entwurf einer rechtlichen Grundlage dazu, das Gripen-Fondsgesetz, unterbreitet. Der Gripen-Fonds ermöglicht es, anfallende Zahlungsspitzen für die Finanzierung des Gripen auszugleichen. Weiter können die Planungssicherheit für andere Beschaffungsvorhaben verbessert und allfällige Kreditreste verwendet werden. Ferner kann mit dem Gripen-Fonds besser und flexibler auf die wechselnden Rahmenbedingungen bei Beschaffungen reagiert werden.

Die Beschaffung des Gripen setzt voraus, dass das Gripen-Fondsgesetz in Kraft tritt. Bis dahin bleibt der Verpflichtungskredit zum Rüstungsprogramm 2012 gesperrt. Wird das Gripen-Fondsgesetz abgelehnt, kann der Gripen nicht beschafft werden.

9.5

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über die Beschaffung des Gripen (Rüstungsprogramm 2012) der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

Vorlage B: Gripen-Fondsgesetz

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 30. November 2011 beschlossen, 22 Kampfflugzeuge des Typs Gripen als Ersatz für den F-5 Tiger zu beschaffen.

Am 25. April 2012 hat der Bundesrat zudem entschieden, den Ausgabenplafond der Armee ab 2015 auf 4,7 Milliarden Franken festzulegen. Innerhalb dieses Plafonds sollen auch die Gripen finanziert werden. Gleichzeitig hat er beschlossen, die Beschaffung des Gripen über einen Spezialfonds abzuwickeln und mit der Rüstungsbotschaft 2012 zu beantragen. Für die Beschaffung der 22 Gripen E gilt ein Kostendach von 3,126 Milliarden Franken.

Die schwedische Regierung beabsichtigt ebenfalls, 40–60 Gripen E zu beschaffen. Der Zeitplan für die Lieferung der Gripen an die Schweiz wird davon beeinflusst. Die Lieferung wird in den Jahren 2018 bis 2021 erfolgen. Dazu sind neben den Anzahlungen in den Jahren 2014 bis 2016 insbesondere grössere Zahlungen während der Lieferungen in den Jahren 2018 bis 2021 vorgesehen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die in einzelnen Jahren anfallenden Zahlungsspitzen veranlassten den Bundesrat, für die Finanzierung des Gripen einen Fonds zu beantragen. Gemäss Artikel 52 Absatz 1 FHG bedarf die Errichtung eines Fonds, der mit Mitteln aus Voranschlagskrediten gespeist wird, einer formell-gesetzlichen Grundlage. Mit dem vorgelegten *Bundesgesetz über die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen* (Gripen-Fondsgesetz) wird der rechtlichen Vorgabe entsprochen. Die Laufzeit des Spezialfonds ergibt sich aus dessen Zweck. Nach der Beschaffung des Gripen wird dieser Fonds aufgelöst. Voraussichtlich dürften die ersten Einlagen im Jahr 2014 getätigt und die letzten Zahlungen aus dem Gripen-Fonds im Jahr 2024 geleistet werden.

Geöffnet wird der Fonds über den neuen Voranschlagskredit «Einlage in den Gripen-Fonds». Ferner soll das VBS von der Bundesversammlung jeweils mit dem Voranschlag ermächtigt werden, den Einlagekredit unterjährig mittels Kreditverschiebungen zulasten der Rüstungskredite der Verteidigung und des Investitionskredits der Armasuisse Immobilien zu erhöhen. Dem VBS soll überdies mit den Nachträgen zum Voranschlag die Möglichkeit eingeräumt werden, die Einlagen in den Fonds um die nicht budgetierten, zusätzlichen Einnahmen aus Verkäufen von Armeematerial und Armeeimobilien aufzustocken. Dem VBS bietet dies Gewähr, den Fondsbestand optimal zu steuern und die vom Parlament gesprochenen Rüstungs- und Immobilienkredite auszuschöpfen.

Abgesehen von der Vermögensanlage, die durch die Eidgenössische Finanzverwaltung getätigt wird, verwaltet das VBS den Gripen-Fonds. Insbesondere darf es Zahlungen für die Beschaffung des Gripen zulasten des Fondsvermögens leisten. Aus Transparenzgründen darf der Beschaffungsaufwand für den Gripen lediglich der entsprechenden Fondsrechnung belastet werden.

Wie andere Fonds darf sich der Gripen-Fonds nicht verschulden. Die Fondsmittel stammen ausschliesslich aus ordentlichen Budgetmitteln. So gebildete Vermögen werden grundsätzlich nicht verzinst. Eine Verzinsung von Steuermitteln mit anderen Steuereinnahmen widerspräche den haushaltspolitischen Grundsätzen des Bundes.

Während der Verpflichtungskredit es ermöglicht, vertragliche Verpflichtungen für die Beschaffung des Gripen einzugehen, dient der Fonds dessen Finanzierung. Die Höhe des Verpflichtungskredits ist deckungsgleich mit dem gesamten Fondsvermögen, das heisst Beschaffung und Finanzierung sind unverzichtbar miteinander verbunden. Deshalb bleibt der Verpflichtungskredit bis zum Inkrafttreten der formell-gesetzlichen Grundlage für den Gripen-Fonds gesperrt.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Geprüfte und verworfene Lösungen

Bevor sich der Bundesrat am 25. April 2012 für die Schaffung eines Fonds für die Beschaffung des Gripen ausgesprochen hat, wurden die nachfolgenden Finanzierungslösungen geprüft und verworfen:

Leasing

Gemäss Artikel 52 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006¹⁹ (FHV) dürfen Leasingverträge nur abgeschlossen werden, wenn dies für eine wirtschaftliche Mittelverwendung erforderlich ist. Da der Leasinggeber sein Kapital verzinsen, eine Prämie für sein Risiko erwirtschaften, einen Gewinn erzielen und seinen administrativen Aufwand decken will, käme Leasing den Bund teurer zu stehen als ein Kauf. Deshalb wurde das Leasing abgelehnt.

Public Private Partnership (PPP)

Bei einer PPP wäre der Gripen im Eigentum eines Dritten und von diesem zu betreiben und zu warten. Der Bund würde den Gripen nach vertraglich zu vereinbarenden Bedingungen nutzen und dafür ein sogenanntes «PPP-Entgelt» leisten. Finanzielle Vorteile könnten nur erzielt werden, wenn der PPP-Partner die Möglichkeit hätte, den Gripen anderweitig zu vermieten oder zu verwenden. Sicherheitspolitisch wäre dies indes problematisch. Im Einklang damit hat das VBS in seiner Kooperationsstrategie vom 26. November 2010 klar festgelegt, dass nur Material und Infrastrukturen ausgelagert werden können, welche die Armee nicht jederzeit in der eigenen Hand halten muss, um ihren Auftrag zu erfüllen. Dies gilt nicht für Kampfflugzeuge. Unter diesen Rahmenbedingungen könnte der PPP-Partner die notwendigen betrieblichen Einsparungen nicht erzielen, sodass die PPP-Lösung für den Bund teurer als der Kauf zu stehen käme. Dies insbesondere, weil die Kapitalkosten des PPP-Partners höher liegen als die Finanzierungskosten des Bundes.

¹⁹ SR 611.01

Ausserordentlicher Zahlungsbedarf

Die Schuldenbremse kennt für besondere Fälle die Erhöhung des Höchstbetrags für ausserordentlichen Zahlungsbedarf. Der zusätzliche Zahlungsbedarf muss mehr als 0,5 Prozent der gemäss Schuldenbremse höchstzulässigen Ausgaben betragen. Derzeit liegt die Grenze bei knapp 350 Millionen Franken. Obwohl die Beschaffung des Gripen die vorgenannte Betragsgrenze überschreitet, werden die unter Artikel 15 des FHG abschliessend aufgezählten Bedingungen nicht erfüllt. Ausserdem hätte dies einzig eine Verschiebung um die Dauer der Beschaffung zur Folge. An der Pflicht zur einnahmen- oder ausgabenseitigen Kompensation der Ausgaben für den Gripen via Amortisationskonto gemäss Ergänzungsregel zur Schuldenbremse²⁰ ändert sich nichts.

Spezialfinanzierung

Spezialfinanzierungen drängen sich dann auf, wenn Einnahmen zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zweckgebunden werden sollen.²¹ Die Beschaffung des Gripen würde die Einführung einer neuen Steuer, eine befristete Steuererhöhung oder die Zweckbindung einer bestehenden Steuer bedingen.

Für den Bundesrat kommt aus steuer- und ausgabenpolitischen Gründen keine der vorgenannten Varianten in Frage.

1.3.2 Begründung des vorgeschlagenen Gripen-Fonds

Aus finanzpolitischer Sicht bieten Fondslösungen Nachteile, weil sie die Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts einschränken und die Anreize für wirtschaftliche Lösungen schwächen können. Im vorliegenden Fall ist die Schaffung eines zeitlich begrenzten Spezialfonds für die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen unter dem Blickwinkel der Stetigkeit der Ausgabenentwicklung jedoch vorteilhaft.

Bei Rüstungsbeschaffungen erfolgen Zahlungen in der Regel nach der Lieferung, wobei Anzahlungen – bis zu einem Drittel des Beschaffungspreises – üblich sind. Damit sollen dem Lieferanten die bis zur Lieferung anfallenden Aufwendungen abgegolten werden. Für die Beschaffung des Gripen sind Anzahlungen in den Jahren 2014 (Vertragsabschluss) bis 2016 geplant. Weitere grössere Zahlungen erfolgen nach den Lieferungen in den Jahren 2018 bis 2021. Der Fonds ermöglicht es, Zahlungsspitzen im ordentlichen Haushalt zu vermeiden und die Finanzierung des Gripen auf mehrere Jahre zu verteilen. Dadurch wird die Planungssicherheit und Flexibilität der Armee erhalten. So kann ausgeschlossen werden, dass überdurchschnittlich hohe Zahlungen in einzelnen Jahren zu Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen der Armee oder in anderen Aufgabengebieten des Bundes führen. Anderweitige Investitionen der Armee (und allenfalls auch Investitionen in anderen Aufgabenbereichen) müssen nicht hinausgeschoben werden; in Jahren mit hohen Zahlungen können andere Beschaffungen trotzdem weitergeführt werden. Demgegenüber können in Jahren mit tiefem Zahlungsbedarf für den Gripen vermehrt Mittel in den Gripen-Fonds eingelegt werden. Durch diese optimierte Kreditbewirtschaftung können Kreditreste weitgehend vermieden werden.

²⁰ Art. 17a–d FHG

²¹ Art. 53 FHG

Mit der beantragten Lösung können bereits ab 2014 (nach Inkrafttreten des Gesetzes) Einlagen in den Gripen-Fonds getätigt werden. Damit nimmt die Steuermöglichkeit und die Planungssicherheit für die anderen Bereiche der Armee zu. Weiter ermöglicht der Gripen-Fonds, besser und flexibler auf die wechselnden Rahmenbedingungen (beispielsweise ein angepasster Zahlungsplan) bei der Beschaffung zu reagieren. Das eingelegte Vermögen ist solange im Fonds zu belassen, bis die vereinbarten Zahlungen fällig sind.

Der vorgeschlagene Fonds muss nach Auffassung des Bundesrates auf die Beschaffung des Gripen beschränkt werden. Wie in der Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Mai 2012 auf die Motion 12.3163 von Ständerat Peter Bieri «Zukünftige Ausgestaltung und Finanzierung der Armee» dargelegt, wäre es nicht im Interesse einer transparenten Haushaltsführung, eine Fondslösung für alle Rüstungsgüter und Armeeinfrastrukturen zu beschliessen. Die dauerhafte Einrichtung eines Fonds käme der Schaffung eines Parallelhaushaltes gleich, die aus finanzpolitischer Sicht abzulehnen ist.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Fonds

Der Gripen-Fonds soll die Finanzierung der Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen sicherstellen. Die Höhe der Einlagen in den Gripen-Fonds orientiert sich am Lieferumfang des Rüstungsprogramms 2012 (siehe Vorlage A). Die Beschaffung ist dann abgeschlossen, wenn die Einführung erfolgt und die Einsatzfähigkeit des Gripen erreicht ist. Nicht zum Beschaffungsumfang zählen die Aufwände für den Betrieb der Gripen, die Ausbildung der Piloten sowie Investitionen in Immobilien.

Der vom Bundesrat vorgesehene Gripen-Fonds als Spezialfonds verfügt nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Der Bund bleibt Träger des entsprechenden Vermögens. Für den Gripen-Fonds wird jedoch eine eigene Rechnung geführt. Aufwand und Ertrag werden ausserhalb der Erfolgsrechnung auf Bilanzkonten des Bundes verbucht. Da die Mittel des Gripen-Fonds aus Voranschlagskrediten stammen, bedarf er zwingend einer formell-gesetzlichen Grundlage.²²

Art. 2 Einlagen und Kreditverschiebung

Der Gripen-Fonds wird über einen neuen Aufwandkredit «Einlage in den Gripen-Fonds» gespiesen. Dieser wird unter dem Rüstungsaufwand im ordentlichen Verfahren budgetiert. Über die Höhe der Einlage wird im Rahmen der Budgetierung entschieden. Ausgangspunkt bildet dabei der vom Bundesrat festgelegte Ausgabenplafond der Armee (4,5 Milliarden Franken im Jahr 2014; 4,7 Milliarden Franken pro Jahr ab 2015, plus Teuerung). Lässt die Schuldenbremse es zu, kann dieser gegebenenfalls mit Kreditresten aus dem Ausgabenplafond der Armee erhöht werden.²³

²² Art. 52 Abs.1 FHG

²³ Vgl. Regeln zum mehrjährigen Ausgabenplafond der Armee.

Der Kredit kann unterjährig mittels Kreditverschiebungen²⁴ zusätzlich alimentiert werden. In Respektierung der Spezifikation beschränkt sich die Verschiebungsmöglichkeit auf die Rüstungskredite der Verteidigung und den Investitionskredit von Armasuisse Immobilien. Das Gripen-Fondsgesetz enthält lediglich einen Hinweis auf die Möglichkeit einer solchen Kreditverschiebung. Die entsprechende Ermächtigung bleibt in der Finanzkompetenz der Bundesversammlung und ist jährlich mit dem Budget zu beschliessen. Mit den Beschlüssen über die Nachträge zum Voranschlag können überdies nicht budgetierte, zusätzliche Einnahmen aus der Liquidation von Armeematerial und Armeeimmobilien über den neuen Aufwandkredit in den Gripen-Fonds eingelegt werden.

Aus Transparenzgründen ist der gesamte Aufwand für die Beschaffung des Gripen, soweit er Gegenstand des Verpflichtungskredits ist, der Fondsrechnung zu belasten. So wären Direktbelastungen anderer Aufwandkredite unstatthaft. Um das zu verdeutlichen, wurde der einfache Bundesbeschluss über die Beschaffung des Gripen (Rüstungsprogramm 2012, Verpflichtungskredit) mit folgender Bestimmung ergänzt (Art. 2 Abs. 2):

«Die Beschaffung geht ausschliesslich zulasten des Spezialfonds nach Artikel 1 Absatz 1 des Gripen-Fondsgesetzes.»

Art. 3 Verwaltung und Entnahmen

Die Fondsverwaltung und die Verwendung des Fondsvermögens zugunsten der Beschaffung des Gripen sind Sache des VBS. Das Departement ist ermächtigt, Zahlungen zulasten des Gripen-Fonds zu leisten.

Art. 4 Fondsrechnung, Verschuldung und Verzinsung

Zuständig für die Vermögensanlage ist nach Artikel 62 FHG die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV). Das Fondsvermögen ist nach Artikel 61 Absatz 1 FHV in der Jahresrechnung des Bundes unter dem Eigenkapital zu bilanzieren.

Der Gripen-Fonds verfügt lediglich über die ihm zulasten der Staatsrechnung (direkt oder aufgrund von Kreditverschiebungen) beziehungsweise mit den Nachträgen zum Voranschlag zugewiesenen Mittel. Dementsprechend wäre eine Verschuldung unzulässig. Da die Fondsmittel ausschliesslich aus bundeseigenen Mitteln stammen, besteht kein Anlass zur Verzinsung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüft jährlich die Rechnung des Gripen-Fonds.

Art. 5 Berichterstattung

Angeichts der Tragweite des Vorhabens und der getroffenen Sonderlösung drängt sich eine jährliche detaillierte Berichterstattung mit der Staatsrechnung (Anhang) auf.

²⁴ Art. 20 Abs. 5 FHV

Art. 6 Auflösung

Der Gripen-Fonds ist aufzulösen, wenn die entsprechende Beschaffung abgeschlossen ist. Restmittel sind zugunsten der Erfolgsrechnung des Bundes zu vereinnahmen. Dadurch, dass dem VBS die finanziellen Eckwerte der Beschaffung (das Kostendach, die Zahlungsstranchen usw.) bekannt sind beziehungsweise es die Einlagen in und die Entnahmen aus dem Gripen-Fonds steuern kann, ist kaum mit Restmitteln zu rechnen. Zudem entspricht der beantragte Verpflichtungskredit exakt der vereinbarten Kaufsumme für die 22 Gripen E.

Art. 7 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Über das Inkrafttreten bestimmt der Bundesrat. Der Verpflichtungskredit zur Beschaffung des Gripen soll erst danach beansprucht werden können. Bis dahin bleibt er gesperrt. Der einfache Bundesbeschluss über die Beschaffung des Gripen (Rüstungsprogramm 2012, Verpflichtungskredit) wurde deshalb mit folgender Bestimmung versehen (Art. 2 Abs. 1):

«Der Verpflichtungskredit bleibt bis zum Inkrafttreten des Gripen-Fondsgesetzes gesperrt.»

Das Gripen-Fondsgesetz wird nach Abwicklung des Beschaffungsvorhabens nicht mehr benötigt. Es gilt daher bis zur Auflösung des Gripen-Fonds, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Verwaltung des Gripen-Fonds führt für den Bund zu keinen personellen und finanziellen Mehraufwänden; sie kann im Rahmen der üblichen Tätigkeiten aufgefangen werden.

Der Gripen-Fonds trägt dazu bei, Zahlungsspitzen im Bundeshaushalt aufzufangen. Damit verbessert sich die Planungssicherheit für die Armee (und auch für andere Aufgabenbereiche des Bundes); die Flexibilität für andere Rüstungsvorhaben beziehungsweise andere Aufgabenbereiche des Bundes wird erhöht. Durch die optimierte Kreditbewirtschaftung können überdies Kreditreste weitgehend vermieden werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Keine Auswirkungen.

3.3 Andere Auswirkungen

Keine Auswirkungen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wurde nicht in die Legislaturplanung aufgenommen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die verfassungsmässige Zuständigkeit der Bundesversammlung beruht auf Artikel 60 Absatz 1 BV.

5.2 Erlassform

Die rechtliche Grundlage für den Gripen-Fonds wird in Form eines Bundesgesetzes erlassen (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV; 52 Abs. 1 FHG). Das Gesetz weist hauptsächlich Recht setzende Normen und organisatorische Bestimmungen auf.

Es untersteht dem fakultativen Referendum.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Das Gripen-Fondsgesetz untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da die Gesetzesvorlage weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredits oder Zahlungsrahmens enthält.

