

BODLUV 2020 : ungünstige Rahmenbedingungen

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **182 (2016)**

Heft 12

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-630355>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

BODLUV 2020 – Ungünstige Rahmenbedingungen



Die Ergebnisse der Administrativuntersuchung zu BODLUV 2020 liegen vor. Der Bericht zeichnet ein positives Bild des Beschaffungsprozesses; er enthält aber auch verschiedene Empfehlungen für künftige Verbesserungen. Die insgesamt ungünstigen Rahmenbedingungen werden ungenügend thematisiert. Die Beschleunigung der Rüstungsbeschaffungen und das Outsourcing der Evaluation dürften momentan kaum umsetzbar sein.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Am 22. März 2016 sistierte Bundesrat Guy Parmelin das Projekt BODLUV 2020. Zwei Tage später ordnete er eine Administrativuntersuchung an; beauftragt wurde Kurt Grüter, ehemaliger Direktor der Eidg. Finanzkontrolle. Im folgenden Monat wurde der Vertrag mit der Generalunternehmung Thales Suisse SA für die Beschaffungsvorbereitung (Evaluation) aufgelöst. Parmelin begründete seinen Sistierungsentscheid namentlich damit, dass er eine vollständige Übersicht zur gesamten Luftverteidigung wünsche. So könnten die Fähigkeiten von BODLUV 2020 und des neuen Kampfflugzeugs besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Ergebnisse der Administrativuntersuchung wurden am 22. September 2016 der Öffentlichkeit vorgestellt. Grüter trug auf rund 100 Seiten eine eindrückliche Fülle an Informationen aus verschiedensten Quellen zusammen. Sein Hauptfazit lautet, der Sistierungsentscheid sei «politisch nachvollziehbar»; hingegen setzt er hinter die sachliche Richtigkeit ein Fragezeichen.

Er stellt namentlich fest, dass die Initialisierung des Projekts, die Projektorganisation sowie der Ablauf den geltenden Weisungen und Reglementen entsprochen hätten. Gleichzeitig formuliert er mehrere Empfehlungen, insbesondere zur Transparenz, zum Rüstungsablauf, zur Pro-

Bewilligtes Teilprojekt BODLUV 2020: Nutzungsverlängerung Mittelkaliber-FLAB.

jektorganisation, den Verantwortlichkeiten, der Kommunikation und dem Beizug von Externen (siehe Kasten). Die schwierigen Rahmenbedingungen werden im

Empfehlungen Administrativuntersuchung

(Auszug, stichwortartige Zusammenfassung)

- Bei modularen Beschaffungsprojekten jeweils den Endausbau beantragen und die mutmasslichen Endkosten aufzeigen;
- Unterschiedliche Kostenschätzungen mit verschiedenen Systemleistungen sind zu vermeiden;
- Die militärischen Anforderungen sind vom Bedarfsträger zu formulieren (evtl. Varianten) und nach Möglichkeit enger zu fassen;
- Der Beschaffungsprozess ist zu beschleunigen (namentlich Initialisierungsphase verkürzen und Beschaffungsreife anpassen);
- Die Politik frühzeitig in die Beschaffung wichtiger Rüstungsprojekte einbeziehen (z. B. SiK bei Initialisierung);
- Die Informationsdienste im VBS stärker bündeln; die Öffentlichkeit über die TOP-Projekte des VBS regelmässig aktiv informieren;
- Der armasuisse und der FUB die notwendigen qualitativen und quantitativen Ressourcen zur Verfügung stellen;
- Die Beschaffungsvorbereitung ist eine hoheitliche Aufgabe; diese Aufgabe ist grundsätzlich mit eigenen Ressourcen wahrzunehmen.

Quelle: Schlussbericht und Medienmitteilung Administrativuntersuchung BODLUV 2020

Abschlussbericht bloss am Rande angesprochen. Darauf soll im folgenden Beitrag schwergewichtsmässig eingegangen werden.

Fehlende Planungssicherheit

Zwischen 1990 und 2015 gingen die Ausgaben des Bundes für die Landesverteidigung von 5,9 auf 4,4 Mia. CHF zurück. Als einziges Departement musste das VBS in diesem Zeitraum einen Rückgang hinnehmen, welcher mit rund 25% drastisch ausfällt. Demgegenüber stiegen die gesamten Bundesaussgaben um mehr als das Doppelte. Die jüngsten Querelen um den künftigen Zahlungsrahmen der Armee sowie das fast endlose Hin und Her sind noch in bester Erinnerung. Erst seit Kurzem steht fest: Die Armee verfügt für die Jahre 2017 bis 2020 über einen Zahlungsrahmen von 20 Mia. CHF, sprich 5,0 Mia. CHF pro Jahr. Aber auch dieser Betrag ist nicht gesichert: Die künftigen jährlichen Budgetbeschlüsse des Parlaments sowie allfällige Sparpakete können die verfügbaren Mittel erneut absinken lassen.

Umgekehrt verlangen die geltenden Vorschriften, dass zum Zeitpunkt der Vorhabenplanung – also ganz am Anfang des Rüstungsbeschaffungsprozesses – die Finanzierung des Vorhabens eingeplant, die Kosten und Risiken eingrenzbar sowie bewertet und der Betrieb finanziell sichergestellt sind. Das Beispiel BODLUV zeigt: Zwischen der Vorhabenplanung und der Übergabe von ersten Teilen des Systems an die Truppe können locker zehn Jahre verstreichen. Rüstungsinvestitionsentscheide – vor allem komplexer Systeme – sind nur langfristig, meist etappiert umsetzbar und die späteren Betriebskosten oft nur in Ansätzen erkennbar. Die (finanzielle) Planungssicherheit und die damit gekoppelte Beschaffungssicherheit sind im aktuellen politischen Umfeld und mit den geltenden Verfahrensvorgaben wohl eine Utopie.

Fragwürdige Kostenschätzungen

Das geltende Beschaffungsrecht sieht vor, dass ein militärisches System die sogenannte «Beschaffungsreife» erreicht haben muss (siehe Kasten), bevor der Bun-

desrat dem Parlament eine entsprechende Botschaft (Rüstungsprogramm) unterbreitet. Dafür müssen zahlreiche Bedingungen erfüllt sein; insbesondere müssen Kostenberechnungen aufgrund von Offerten vorliegen. Zusätzlich müssen Beschaffungsumfang und Zuteilung festgelegt sein sowie eine umfassende Risikobeurteilung vorliegen. Bei umfangreichen und technologisch anspruchsvollen Projekten lässt sich die Beschaffungsreife kaum je zuverlässig und innert nützlicher Frist erklären.

Beim System BODLUV 2020 hatte zum Zeitpunkt der Sistierung des Projekts noch kein einziges Teilsystem die Beschaffungsreife erreicht; diese war für den ersten Effektor auf September 2016 geplant. Ob dies realistisch war, bleibe dahingestellt: Im März 2016 waren die zahlreichen Schnittstellen noch nicht geklärt, die Feldversuche mit den Sensoren erst gestartet, die Truppentauglichkeit für das Gesamtsystem offen, das Mengengerüst der Effektoren nicht endgültig definiert und auch das Mengengerüst der Subsysteme (Anzahl Radare, Werfer und teilmobile Systemzentren) noch unbestimmt. All diese Antworten hätten bis September 2016 wohl kaum in der gewünschten Körnigkeit gemäss Beschaffungsreife geliefert werden können. Alle Kostendiskus-

«Design to cost bedeutet, dass sich das Projekt nach den finanziellen Vorgaben zu richten hat. Mit den verfügbaren Mitteln soll der grösstmögliche Fähigkeitszuwachs beschafft werden. Mit der Beschaffungsreife wären verbindliche Kosten verfügbar gewesen.»

Kurt Grüter, Untersuchungsbeauftragter der Administrativuntersuchung BODLUV 2020 (ehemaliger Direktor der Eidg. Finanzkontrolle)

sionen in der Politik und in den Medien drehten sich somit gewissermassen um «Phantomkosten» mangels Offerten und klarem Mengengerüst.

Grundsatz «Design to cost»

In dieser komplexen Situation (fehlende Finanz- und Planungssicherheit, theoretische Kostenschätzungen) griffen die Auftraggeber für das Projekt BODLUV 2020 zu einem neuen Ansatz «Design to cost», welcher in keinem Projekthandbuch explizit vorgesehen ist. Die Inves-

Beschaffungsreife

- Militärische und technische Anforderungen erfüllt;
- Einsatz-, Ausbildungs- und Systembewirtschaftungskonzept vorliegend;
- Beschaffungsumfang und Zuteilung festgelegt;
- Auswirkungen hinsichtlich Armeearganisation, Immobilien, Personalbedarf, Betrieb, Instandhaltung und Ausbildung ermittelt;
- Kostenberechnungen aufgrund von Offerten oder Optionsverträgen vorliegend;
- Beurteilung der volkswirtschaftlichen, rüstungspolitischen und sicherheitspolitischen Auswirkungen erfolgt;
- Umfassende Risikobeurteilung vorliegend;
- Typenwahl erfolgt.

All diese Anforderungen müssen ganz oder in einem vertretbaren Grad erfüllt sein.

Quelle: Art. 9, Verordnung des VBS über das Armeematerial (VAMAT)

titionsplanung zeigt Grössenordnungen auf, welche die verfügbaren finanziellen Mittel übersteigen. Mit einer Bedrohungs-/Fähigkeits-Matrix sollen Prioritäten

gesetzt werden, um mit den verfügbaren Mitteln einen grösstmöglichen Fähigkeitsverlust oder -zuwachs sicherzustellen. Die Tabelle zur Projektentwicklung von BODLUV 2020 zeigt eindrücklich, welche Kompromisse dabei geschlossen werden müssen: Während sich die Kostenschätzungen im Laufe des Projekts steil nach oben entwickelten, ging das Mengengerüst dramatisch zurück. Anstelle einer nicht finanzierbaren Vollbefähigung

gemäss ursprünglichem Konzept von 2013 trat eine (möglicherweise) finanzierbare Teil- oder Minimalbefähigung. Die in die Öffentlichkeit getragenen unterschiedlichen Kostenschätzungen mit unterschiedlichen Systemleistungen sind Gift für ein Projekt.

Damit wiederholt sich das alte Dilemma der Schweizer Armee: Anstelle einer sauberen Bedrohungs- und Fähigkeitsanalyse sowie der daraus abgeleiteten Beschaffungsplanung übernehmen allein die Finanzen das Diktat. Und es drohen bereits wieder Ausrüstungslücken, die man

mit der Weiterentwicklung der Armee eigentlich überwinden will. Der Armeestab hat diese Kalamität erkannt: Mit der «Masterplanung New Generation» soll versucht werden, künftig von der Finanzdominanz in der achtjährigen Rüstungsplanung wegzukommen. Die ASMZ wird diese Herausforderung im kommenden Jahr vertieft aufgreifen.

Externe Beschaffungsvorbereitung?

Mit der Beauftragung einer Generalunternehmung für die Beschaffungsvorbereitung betrat das VBS bzw. die armasuisse im August 2015 rüstungspolitisches Neuland. Begründet wurde dieser Schritt einerseits mit der geforderten Beschleunigung

der Beschaffung von BODLUV 2020, das heisst mit fehlenden personellen Kapazitäten von armasuisse. Andererseits steht im Abschlussbericht der Administrativuntersuchung auch als Grund, dass «komplexe und hochtechnologische Systeme nur ungefähr alle 30 Jahre zu evaluieren seien und deshalb die armasuisse das nötige Know-how nicht in allen Be-

BODLUV 2020: Projektentwicklung			
Datum	Entwicklungsschritt	Umfang	Kostenschätzung (in Mio. CHF)
16.11.2007	Vorstudie Zukunft BODLUV Schweiz (Ablösung Rapier, Stinger und M Flab)		
09.09.2010	Grundlagenpapier BODLUV nächste Generation (u.a. Vernetzungsfähigkeit, zentrale Einsatzleitung)		
12.08.2011	Projektantrag BODLUV 2020		
05.06.2013	Initialisierung BODLUV 2020 (Schutz von 6 Räumen und 6 Objekten)	6 Teilsysteme MR + KR	500 (total) + 19 (PEB-Kredit)
11.07.2013	Projektauftrag BODLUV 2020 (sog. Überhangprojekt wegen Gripen-Beschaffung)		
07.07.2014	Projektaufsicht lehnt zwei verschiedene Rüstungsprogramme ab (je eines für MR + KR)		500 (nur MR) 500 (nur KR)
22.08.2014	Auftrag Beschleunigung BODLUV 2020 um 2 Jahre (Folge der Ablehnung des Gripen-Fondsgesetzes)		
12.12.2014	Revidierter Projektauftrag BODLUV 2020 (Dreiteilung; ersetzt Fassung vom 11.07.2013)	3 Teilsyst. MR	700 (nur MR)
12.12.2014	Dreiteilung: a) Nutzungsverlängerung 35mm FLAB, b) Evaluation BODLUV 2020 MR, c) Projektinitialisierung BODLUV 2020 KR		
25.08.2015	Wahl des Generalunternehmens Thales Suisse SA (für die Beschaffungsvorbereitung)	2 Teilsyst. MR	30 (zusätzlicher PEB-Kredit)
08.09.2015	Militärisches Pflichtenheft: Im Endausbau Vollbefähigung 6 Räume und 6 Objekte; je 6 Systeme MR + KR; Vernetzung 3. Grades; modularer Aufbau!		
19.01.2016	Projektaufsicht beantragt Variante «Zwilling» (Beschaffung von zwei verschiedenen Effektoren MR)		
19.01.2016	Beschaffung erster Effektor MR mit RP 2017 Beschaffung zweiter Effektor MR mit RP 2020		
24.02.2016	Armeebotschaft 2016 (Teil Investitionsplanung ab 2017)	2 Teilsyst. MR	700 (nur 1. Effektor) 1100 (MR gesamt)
18.03.2016	Parlament bewilligt Nutzungsverlängerung 35mm Mittelkaliber-FLAB (Teil der RP 2015 plus)	KR	98
22.03.2016	Bundesrat Parmelin sistiert BODLUV 2020 (alle geplanten weiteren Arbeiten betroffen)		
18.04.2016	Bundesrat Parmelin gibt Administrativuntersuchung in Auftrag		
22.09.2016	Präsentation Ergebnisse der Administrativuntersuchung		
09.2016 (geplant)	Beschaffungsreife 1. Effektor MR, Beschaffungsentscheid Chef VBS (für RP 2017)	2 Teilsyst. MR	700 (nur 1. Effektor)
09.2019 (geplant)	Beschaffungsreife 2. Effektor MR, Beschaffungsentscheid Chef VBS (für RP 2020, mit Vorbehalt)		offen
09.2024 (geplant)	Beschaffungsreife Effektor KR, Beschaffungsentscheid Chef VBS (für RP 2025)		offen

Abkürzungen: MR = Mittlere Reichweite, KR = Kurze Reichweite
 Quelle: Zusammenstellung ASMZ gestützt auf Schlussbericht Administrativuntersuchung BODLUV 2020

reichen vorhalten könne». Hier waren somit die fehlenden fachlichen Kapazitäten ausschlaggebend.

Die zwei Begründungsversuche zur externen Beschaffungsvorbereitung lassen aufhorchen: Als der frühere Rüstungschef Jakob Baumann die armasuisse 2008/09 grundlegend reorganisierte, wurde als wichtiger Pluspunkt aufgeführt, damit erhalte man die notwendige Flexibilität, um auf künftige Beschaffungsaufträge der Armee flexibel reagieren zu können. Offenbar blieb die angestrebte interne personelle Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Kompetenzbereichen ein Wunschtraum. Was jedoch schwerer wiegt: armasuisse nennt sich selber das «Kompetenzzentrum des Bundes für die Beschaffung von technologisch komplexen Systemen und Materialien» hauptsächlich für die Armee. Und nun kann man beim technologisch komplexen System BODLUV 2020 plötzlich wissensmässig nicht mithalten. Da besteht in zweierlei Hinsicht interner und externer Klärungsbedarf.

Eher überraschend scheint die Schlussfolgerung von Kurt Grüter, «die Beschaffungsvorbereitung sei eine hoheitliche Aufgabe und grundsätzlich durch eigene Ressourcen zu bewältigen». Über die Art der Erfüllung einer hoheitlichen Aufga-

be kann sicher gestritten werden. Jüngste Beispiele aus der Praxis zeigen, dass im Rahmen eines Public Private Partnership (PPP) Projekts hoheitliche Aufgaben sehr wohl durch Private erfolgreich erledigt werden können. Bedingungen sind ein sauberer Vertrag mit genauer Abgrenzung der Verantwortung und Zuständigkeiten, der Handhabung von Interessenkonflikten und der Aufteilung der Risiken.

Nicht funktionieren konnte das gewählte Modell bei BODLUV 2020, indem «Experten andere Experten beaufsichtigen» (siehe auch ASMZ Nr. 01-02/2016, S. 43) und armasuisse die letzten Entscheide fällt. Es ist auch etwa von einer «Flucht in eine Parallelstruktur» die Rede. Dies verzögert nicht bloss den Prozess (langwierige Vertragsverhandlungen; kompliziertes, aufwändiges Reporting), anstatt ihn zu beschleunigen, verteuert das Vorhaben (Beizug externer Experten) und verstösst damit gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip. Es führt auch – wie im vorliegenden Fall – zu heiklen Situationen, indem beispielsweise die Generalunternehmung etwas beantragt, armasuisse jedoch anders entscheidet. Das Outsourcing der Beschaffungsvorbereitung ist grundlegend zu überdenken.

Wer trägt die Risiken?

Der Abschlussbericht beinhaltet Empfehlungen, welche teilweise nicht neu sind. So stellt er beispielsweise fest, «beschleunigte Abläufe seien zwingend», um dem raschen technologischen Wandel und der geänderten Bedrohungslage gerecht zu werden. Grüter empfiehlt deshalb, anstelle der Beschaffungsreife künftig mit der Botschaftsreife zu operieren. Ferner stellt er die Frage, ob der durch das Parlament zu bewilligende Rüstungskredit nicht eher strategisch (bedrohungs- und fähigkeitsorientiert) bewilligt werden sollte und die operative Umsetzung der Armee bzw. der Beschaffungsbehörde zu überlassen sei. Diese beiden Forderungen hat die Eidg. Rüstungskommission schon früher mehrfach formuliert. Ein Stichwort dazu sind die vierjährigen Rahmenkredite für Rüstungsbeschaffungen (siehe auch ASMZ Nr. 06/2016, S. 33).

Dies alles bedingt ein Umdenken bei der Risikoverteilung. Im Abschlussbericht wird denn auch darauf hingewiesen, der heutige Projektlauf «strebe eine 100%ige Sicherheit an». Die geltenden Vorschriften und Abläufe machten die Rüstungsbeschaffung «schwerfällig und bü-

Administrativuntersuchung

Die Administrativuntersuchung ist ein spezielles Verfahren der Kontrolle, mit dem abgeklärt wird, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert.

Mit ihr können Vorkommnisse, Abläufe, organisatorische Zustände und Verknüpfungen in einer Organisationseinheit umfassend und durch eine unbefangene Instanz untersucht werden. Die Administrativuntersuchung richtet sich nicht gegen bestimmte Personen.

Quelle: Art. 27ff. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVVO)

Getrennt von der Administrativuntersuchung BODLUV 2020 laufen zwei weitere Verfahren: Einerseits führt eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat eine Inspektion durch; untersucht werden die Grundlagen für den Sistierungsentcheid sowie dessen Zweckmässigkeit. Andererseits befasst sich die Militärjustiz mit den Indiskretionen rund um BODLUV 2020. Die Ergebnisse dieser beiden Verfahren sind noch offen.

rokratisch». Eine Vereinfachung bewirkt jedoch steigende Beschaffungsrisiken. Grüter macht denn auch ein Fragezeichen hinter die Risikobereitschaft und die Verbindlichkeit der politischen Entscheidungsträger. Das bisherige Macht- und Vorgehensspiel ist hinlänglich bekannt: Die Beschaffungsbehörde will keine Risiken eingehen. Taucht der (auch unbewiesene) Verdacht eines Fehlers auf, so wird er durch die Medien skandalisiert. Die Politiker reagieren postwendend empört und verlangen nach Konsequenzen. Neue Vorschriften lassen die Verwaltung noch zögerlicher handeln.

Der Handlungsbedarf ist eigentlich allseits erkannt. Es gibt keine einfachen Lösungen zur Optimierung des Rüstungsablaufs. Es bedarf wohl eines Gesamtpakets, zu dem alle Involvierten irgendwie Hand bieten und Konsequenzen akzeptieren müssen. Kurzfristiges punktuelles Flickwerk bleibt problematisch, sofern sich nicht ein paar wesentliche Rahmenbedingungen ändern. Gefordert sind neben der Verwaltung auch Bundesrat und Parlament. Es wird interessant, welche Schlüsse und Massnahmen aus der vorliegenden Administrativuntersuchung gezogen werden – und wie darüber aktiv (!) informiert wird. ■

Was ist BODLUV 2020?

- BODLUV = Bodengestützte Luftverteidigung (Modernes Fliegerabwehrsystem);
- Ablösung von drei Systemen: Lenk- waffen Stinger und Rapier sowie 35 mm Mittelkaliber Fliegerabwehr (sog. TRIO);
- Komponenten: Sensoren (z.B. Radar), Effektoren (z. B. Lenkwaffe) und Führungszentrum (Taktisches Zentrum);
- Teilsysteme: Mittlere Reichweite (MR; 20–50 km), kurze Reichweite (KR; bis 3 km) und Taktisches Zentrum (TZ);
- Jedes Teilsystem weist die Komponenten Sensoren, Effektoren und ein Systemzentrum auf;
- Anforderung: Vernetzungsfähigkeit von Sensoren und Effektoren, zentrale Einsatzleitung sowie Unterstützung des FIS Luftwaffe;
- Vollbefähigung: 6 Räume und 6 Objekte gleichzeitig schützen, Vernetzung 3. Grades (im Endausbau; Vorbehalt Finanzen);
- Gestaffelte Beschaffung mit mehreren Teilprojekten; ursprünglich Start mit RP 2019 vorgesehen, dann um zwei Jahre vorgezogen.