

Offen, ehrlich, transparent?

Bei der Beschaffung des 12 cm-Mörser 16 sind ernsthafte Probleme aufgetaucht. Diese sind wenig überraschend. Das Parlament verlangt reflexartig regelmässige und detaillierte Informationen zum Projekt. Die Kontrollinstrumente wären seit längerer Zeit bereits verfügbar. Namentlich der Projektbericht des VBS ist jedoch unzweckmässig. Es fehlt bei verschiedenen Akteuren an Offenheit und Fehlerkultur.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Offen, ehrlich, transparent: So lautete vor wenigen Jahren das klare Credo von Bundesrat Ueli Maurer, damals Chef VBS. Diese Botschaft wurde seither von verschiedensten Kadermitarbeitenden des VBS regelmässig wiederholt. Damit verbunden war auch stets das stille Eingeständnis, die Kommunikation sei noch nicht optimal und man versprach, besser zu werden. Die laufenden Diskussionen um die Beschaffung des 12 cm-Mörser 16 («Cobra») zeigen: Der Wandel hat noch immer nicht stattgefunden.

Probleme mit Ansage

Intensive Recherchen von Printmedien brachten es Ende April 2019 an den Tag: Die Beschaffung des 12 cm-Mörser 16 bereitet erhebliche Probleme. Das Projekt weist zurzeit eine Verspätung um rund drei Jahre auf. Der erst kürzlich erstellte Prototyp funktioniert fehlerhaft, die Truppenversuche stehen aus, der Serienvertrag ist noch nicht unterzeichnet. RUAG Defence musste der Generalunternehmerin Mowag eine Konventionalstrafe bezahlen und es stehen Kostenüberschreitungen im zweistelligen Millionenbereich im Raum. Geplant war ursprünglich die Auslieferung aller 32 Mörser zwischen 2018 und 2022. Dieser Sachverhalt wurde sowohl von den beiden involvierten Lieferanten wie auch dem VBS bestätigt. Proaktiv kommuniziert wurde jedoch vorgängig durch keinen der Vertragspartner.

Das Parlament reagierte in der Folge wenig überraschend: Man zeigte sich hell empört, die Probleme seien nicht bekannt gewesen und man hätte früher informiert werden müssen. Und sofort war man mit einer Konsequenz zur Hand: Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats wolle in Zukunft «regelmässig und detailliert über den Stand des Projektes infor-

Risikobeurteilung 12 cm-Mörser 16

«Beim 12 cm-Mörser 16 werden Baugruppen und Komponenten verwendet, die am Markt erhältlich sind oder sich noch in Entwicklung befinden. Deren integrale Funktion wurde jedoch noch nicht überprüft. Dazu soll eine Vorserie produziert und sollen Versuche durchgeführt werden. Das Risiko wird abgebaut durch eine erweiterte technische und taktische Prüfung des ersten Mörserfahrzeuges, eine Systemprüfung des Vorserienfahrzeuges

und eine erweiterte Abnahmeprüfung von drei Fahrzeugen der Nullserie. Die Kostenberechnungen beruhen teilweise noch auf Annahmen. Deshalb wird zur Deckung der Risiken mit einem Risikozuschlag von fünf Prozent gerechnet. Das Risiko wird durch definierte Meilensteine und periodische Reviews und Vertragsnachträge abgebaut.»

Botschaft zum Rüstungsprogramm 2016, S. 1603

miert werden». Generell denkt die Kommission offenbar an ein «Ampelsystem» für alle grösseren Rüstungsgeschäfte.

Sie «übersieht» dabei folgende Tatsachen: Nach dem ablehnenden Gripen-Entscheid wollte das VBS dem Parlament dringend andere Rüstungsgeschäfte unterbreiten. So wurde die Beschaffung des 12 cm-Mörser 16 überstürzt ins Rüstungsprogramm 2016 vorgezogen. Weder die

«Operative Hektik ersetzt geistige Windstille.»

Eugen Bleuler
(Schweizer Psychiater)

Truppentauglichkeit noch die Beschaffungsreife – beides an sich zwingende Voraussetzungen für eine Aufnahme ins Rüstungsprogramm – waren zu jenem Zeitpunkt erfüllt. Beides verschwieg man in der Rüstungsbotschaft; verklausuliert wurde bloss auf einzelne Risiken hingewiesen und wie man damit umgehen wolle (siehe Kasten). Nach den Erfahrungen mit dem Gripen-Debakel wäre wohl von einem «Papier-Mörser» zu sprechen. Das Parlament hätte gewarnt sein und kritische Fragen stellen müssen.

Anpassungen des militärischen Pflichtenhefts

Aber auch ein paar andere Punkte im Vorfeld des Beschaffungsantrags hätten das Parlament hellhörig machen müssen: Anfänglich wurden drei Firmen zur Offertstellung eingeladen. Wie bei vielen Rüstungsgeschäften grundsätzlich möglich und deshalb auch gerne praktiziert, verzichtete man auf eine WTO-Ausschreibung. Ein möglicher Lieferant schied aus mehrheitlich (ausser-)politischen Gründen früh aus. Es blieben somit noch zwei Offerenten im Rennen. Das ursprüngliche militärische Pflichtenheft sah unter anderem vor: Turmlösung und ABC-Schutz. Beide zwingenden Vorgaben wurden nach einer Intervention von höchster Armeeeseite in Kann-Formulierungen herabgestuft.

Während der Vorevaluation hatte das finnische Konkurrenzprodukt «Nemo» in Armeekreisen deutlich die Nase vorn: Es verfügt über einen Geschützturm anstelle einer – beim Schiessen offenen – Luke und schützt damit die Mannschaft entschieden besser; der bewährte Hinterlader ist deutlich robuster als der filigrane Vorderlader des Produkts «Cobra». «Nemo» kann bei Bedarf auch im Direktschuss eingesetzt werden und der Turm lässt sich um 360 Grad drehen. Nicht zu vergessen: Das

finnische Produkt war bereits an Armeen ausgeliefert und erfolgreich im Einsatz; vom Schweizer Produkt existierte einzig ein Demonstrator.

Diese Vorzüge mögen für die Armee von unterschiedlicher Bedeutung sein. Die konzeptionellen Vor- und eventuell Nachteile wurden in der Rüstungsbotschaft 2016 jedoch mit keinem Wort thematisiert. Der für viele überraschende Zuschlag für das System von RUAG Defence wurde einzig mit folgendem Satz begründet: «Insgesamt kommt die Variante mit dem Geschützturm wesentlich teurer zu stehen als die Lukenlösung». Mit dem angepassten militärischen Pflichtenheft liess sich die Beschaffung elegant vorbestimmen: Kosten vor Fähigkeiten und Bedürfnissen. Eine diskussionswürdige Haltung, die jedoch das Parlament nicht zu interessieren schien.

Lehren aus FIS Heer

Wenn nun die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats beim Projekt 12 cm-Mörser 16 ab sofort eine «regelmässige und detaillierte Information» über den Projektstand wünscht, dann «vergisst» sie folgende Erfahrung: Beim

Demonstrator 12 cm-Mörser 16.



Bild: VBS/DDPS

FIS Heer gab es genau diese Berichterstattung zweimal pro Jahr bereits. Sie wurde vor ein paar Jahren als «erfüllt» abgeschlossen. Kurze Zeit danach wurden die wahren ungelösten Probleme von FIS Heer schrittweise publik: Die ungenügende Performance im mobilen Einsatz. Mittlerweile gilt FIS Heer als gescheitert und es musste ein grösserer Abschreiber vorgenommen werden. In einer Medienmitteilung des VBS vom 21.08.2012 stand wörtlich «die Beschaffung von FIS HE

erfolgte alles andere als optimal» – namentlich wegen der fehlenden Truppentauglichkeit und Beschaffungsreife. Die vorzeitige Stilllegung ist zirka 2024 vorgesehen. Was hat die «enge Begleitung» durch das Parlament gebracht?

Nutzen des Projektberichts VBS

Am 28. April 2017 wurde er voll Stolz das erste Mal präsentiert: Der «Projektbericht VBS» mit der Beurteilung von damals 27 Projekten per Ende 2016. Seither ist er dreimal herausgekommen, das letzte Mal am 19. März 2019. Die ambitionierten Ziele und die dahinterstehende Methodik sind in einem Kasten zusammengefasst. Überraschender Befund: Die Beschaffung des 12 cm-Mörser 16 ist in den bisherigen Projektberichten mit keinem Wort erwähnt, obwohl er alle Kriterien für die Berücksichtigung als «Top-Projekt» erfüllt: Mit voraussichtlichen Kosten von 404 Mio. CHF handelt es sich nicht nur um ein vergleichsweise grosses Vorhaben, sondern auch um das mit Abstand teuerste im Rüstungsprogramm 2016. Es erstreckt sich über insgesamt fünf Beschaffungsjahre, ist technologisch anspruchsvoll und weist zahlreiche Abhängigkeiten auf (inklusive Schliessen einer Fähigkeitslücke).

Das VBS begründet diese Lücke wie folgt: «Der Projektbericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Als wir 2016 den ersten Projektbericht zusam-

Projektbericht VBS

- Im Sinne der Transparenz veröffentlicht das VBS jedes Jahr den «Projektbericht VBS». Der erste Bericht erschien am 28. April 2017 und betraf des Jahr 2016.
- Anhand des Berichts kann sich die Öffentlichkeit einen Eindruck über den Stand der laufenden Projekte im VBS verschaffen.
- Publiziert werden die sogenannten «Top-Projekte». Kriterien dafür sind: Grosse finanzielle und/oder personelle Engagements, mehrjährige Laufzeiten, hohe Komplexität und starke Abhängigkeiten.
- Beurteilt werden nach einem einheitlichen Raster die Kriterien Qualität, Finanzen, Personal und Zeit.
- Die Kriterien werden nach vier Stufen bewertet: Offen (das heisst noch nicht beurteilt), plangemäss, knapp und ungenügend.
- Mit den Projektberichten VBS soll regelmässig, verständlich, ehrlich und nachvollziehbar informiert werden.
- Projekte von strategischer Relevanz werden von der Departementsführung und ihren Direktunterstellten begleitet; diese Projekte stehen auch im Fokus des Parlaments.
- Die Chefin VBS und ihre Direktunterstellten erhalten quartalsweise Berichte zu Stand und Entwicklung dieser Projekte und geben – wo notwendig – Handlungsrichtlinien für die weitere Bearbeitung.
- Der Projektbericht VBS 2018 enthält insgesamt 24 Top-Projekte; grossmehrheitlich handelt es sich dabei um Rüstungsbeschaffungsprojekte.

Auszug aus Projektberichten VBS 2016 und 2018 und dazugehörigen Medienmitteilungen

Kurzberichterstattung des Bundesrates zu den bundeseigenen Unternehmen

- Gegenstand der Berichterstattung sind die verselbständigten Einheiten des Bundes, die über strategische Ziele gesteuert und kontrolliert werden. Dazu zählen unter anderem Dienstleister am Markt wie die RUAG Holding AG.
- Die Kurzberichterstattung des Bundesrates nimmt in der Corporate Governance des Bundes, das heisst im eignerpolitischen System von Steuerung und Kontrolle, eine wesentliche Bedeutung ein.
- Mit ihr legt der Bundesrat Rechenschaft darüber ab, inwiefern die verselbständigten Einheiten die jeweils für vier Jahre festgelegten strategischen Ziele mit Blick auf ihren Versorgungsauftrag und ihre unternehmerische Leistung erfüllt haben.
- Im Verbund mit weiteren Elementen der Berichterstattung trägt er so dazu bei, dass die eidgenössischen Räte die parlamentarische Obergrenze in der Eigenerpolitik des Bundes wahrnehmen können und in der Lage sind, bei Bedarf auf die Steuerung und Kontrolle Einfluss zu nehmen.
- Nach einer Gesamtwürdigung fassen die Berichte die Erfüllung der strategischen Ziele zusammen und halten abschliessend die wichtigsten Entscheide des Bundesrates zum Ergebnis des betreffenden Geschäftsjahres fest.

Auszug aus dem Vorwort zu «Corporate Governance – Kurzberichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der strategischen Ziele der verselbständigten Einheiten des Bundes im Jahre 2018».

menstellten, wurde der Mörser 16 als nicht so komplex und mit wenigen Abhängigkeiten beurteilt». Es gibt also noch zusätzliche, arbiträre Aufnahmekriterien in den Projektbericht; diese werden jedoch nur auf Nachfrage kommuniziert. Und zu den vier Beurteilungsstufen ist folgendes zu vermerken: «Offen» heisst nichts anderes, als dass es noch zu früh ist, darüber zu berichten. «Ungenügend»

«Ist es Aufgabe der unzähligen Kommunikationsspezialisten, primär Nebelpetarden zu werfen und Blendgranaten zu schiessen?»

wurde nach Auskunft des VBS bisher noch kein einziges Kriterium bewertet. Somit bleiben nur die beiden Kriterien «plangemäss» und «knapp». Wie sie jedoch genau abgegrenzt werden – namentlich auch zu «ungenügend» – wird im Projektbericht nirgends erwähnt.

Umgekehrt findet sich im neuesten Projektbericht das Vorhaben «Mini-Drohne» aus der Armeebotschaft 2019. Mit Kosten von 0,5 Mio. CHF nicht gerade ein Riese und mit baldigem Projektende (2021). Begründung des VBS: «Die Mini-Drohne war ein Wunsch aus dem Parlament». Und etwas ratlos bleibt der Leser auch bei der neuesten Beurteilung

von Air2030, aufgeteilt nach NKF und BODLUV: Bei beiden Vorhaben steht im neuesten Projektbericht VBS bei der Qualität «knapp», sonst sowohl bei den Finanzen wie auch beim Personal und bei der Zeit «plangemäss». Der Rüstungschef hat sich kürzlich öffentlich beklagt, man gebe sich grosse Mühe mit der Kommunikation, die Medien interessierten sich jedoch nicht für den Projektbericht VBS. Könnte der Grund im vorstehend Beschriebenen liegen?

Schweigen in Geschäfts- und Eigenerberichten

Das VBS als Auftraggeberin wollte nicht informieren, ebenso wenig die RUAG als Auftragnehmerin: In den letzten beiden Geschäftsberichten der RUAG sprach man lediglich von «isolierten, einmaligen Ereignissen», welche «die Profitabilität schmälerten» und es habe «ungünstige Entwicklungen in Grossprojekten der Division Defence» gegeben. Bei verschiedenen Projekten sei «eine Neubeurteilung der Kosten und Erträge vorgenommen worden.» Es seien «Schritte eingeleitet und Korrekturen erfolgt». Ein Jahr vorher sprach man davon, «dass es in mehreren laufenden Projekten zu internen Herausforderungen bei der Umsetzung sowie substanziellen Kostenüberschreitungen gekommen sei». Viel lieber berichtete man über Rekordergebnisse, wichtige positive Ereignisse und, «dass die anvisierten Ziele erreicht seien». Das mag der Geschäftstaktik und der bevorzugten positiven Selbstdarstellung geschuldet sein.

Befremdlicher ist das Schweigen des Bundes als 100%-iger Eigner der RUAG in seiner jährlichen Kurzberichterstattung (siehe Kasten): Auch dort findet sich kein Wort zum 12 cm-Mörser 16. Nur die «Unterstützung der Armee bei der Instandhaltung ihrer Systeme» und die «Sicherstellung der Einsatzbereitschaft» werden (positiv) erwähnt. Dass die RUAG auch neue Rüstungsgüter an die Armee liefert, welche beispielsweise dem Schliessen von Fähigkeitslücken dienen, und der Bund diese gleich selbst bezahlt, scheint dem Eigner nebensächlich zu sein. In den beiden letzten Berichten wird einzig angemahnt, «die Profitabilität und die Arbeitsproduktivität müssten in den nächsten Jahren deutlich gesteigert werden».

Früher handeln

Wenn das militärische Pflichtenheft im Laufe der Vorevaluation geändert wird, wenn die Truppenerprobung noch aussteht und wenn die Beschaffungsreife nicht vorliegt, dann müssten im Parlament kritische Fragen gestellt und Weichen umgelegt werden. Die enge Begleitung im Nachhinein vermag die Anfangsmängel nicht zu übertünchen. «Offen, ehrlich, transparent» ist als Handlungsprinzip weder beim VBS noch bei der RUAG angekommen. Ist es Aufgabe der unzähligen Kommunikationsspezialisten, primär Nebelpetarden zu werfen und Blendgranaten zu schiessen?

Das Parlament verlangt nach Massnahmen, die sich früher nicht bewährt haben. Das VBS verfügte zwar über ein mögliches Informationskonzept bei Top-Projekten, aber es ist noch mit grossen Umsetzungsmängeln behaftet. Es fehlt nach wie vor an Fehlerkultur, weil man Spontanreaktionen des Parlaments fürchtet oder um die eigene Qualifikation beziehungsweise den Gehaltsanstieg/Bonus oder die Beförderung bangen muss. Da der Serienvertrag auch drei Jahre nach dem Parlamentsbeschluss noch nicht unterzeichnet ist, entsteht momentan dem Bund vermutlich noch kein finanzieller Schaden, sieht man vom Mehraufwand der Armee betr. Rekrutierung, Schulung und Ausbildungsvorbereitung ab. Aber es dürfte spannend werden, wer die Kostenüberschreitungen beim 12 cm-Mörser 16 letztlich berappt: Die Verursacherin aus der eigenen Kasse oder der Bund mittels Erhöhung des PEB-Kredites (für Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung) oder gar mittels Nachkredit? ■