EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

Prüfung der Beschaffung 12-cm-Mörser 16

armasuisse

EFK-19279 | inkl. Stellungnahmen | 4. März 2020 | FinDel D2/2020

Bestelladresse Adresse de commande Indirizzo di ordinazione Ordering address	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) Monbijoustrasse 45 3003 Bern Schweiz
Bestellnummer Numéro de commande Numero di ordinazione Ordering number	1.19279.540.00171
Zusätzliche Informationen Complément d'informations Informazioni complementari Additional information	www.efk.admin.ch info@efk.admin.ch twitter: @EFK_CDF_SFAO + 41 58 463 11 11
Abdruck Reproduction Riproduzione Reprint	Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorisée (merci de mentionner la source) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze **4**

L'essentiel en bref **6**

L'essenziale in breve **8**

Key facts **10**

1 Auftrag und Vorgehen **13**

1.1 Ausgangslage 13

1.2 Prüfungsziel und -fragen 14

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze 14

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung 14

1.5 Schlussbesprechung 14

2 Beschaffungsprozess **15**

2.1 Der Bedarf ist nachgewiesen 15

2.2 Der übliche Beschaffungsprozess gemäss Rüstungsablauf 15

2.3 Abweichender Beschaffungsprozess beim Mörserprojekt 17

3 Weitere Feststellungen **24**

3.1 Beschaffungsstrategie umgesetzt 24

3.2 Cyberrisiken haben eine untergeordnete Relevanz 24

3.3 Der 12-cm-Mörser 16 ist kein «Top-Projekt» VBS 24

Anhang 1: Rechtsgrundlagen **27**

Anhang 2: Abkürzungen **28**

Anhang 3: Beschleunigtes Verfahren **29**

Prüfung der Beschaffung 12-cm-Mörser 16
armasuisse

Das Wesentliche in Kürze

Nach der Ablehnung des Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz) durch das Volk im Jahr 2014 entschied das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit den freigewordenen Mitteln unter anderem die Lücke in der Armeeausrüstung bei der indirekten Feuerunterstützung Kampfbataillone zu schliessen.

2016 genehmigte das Parlament für die Beschaffung von 32 Mörsersystemen und anderen Komponenten einen Kredit von 404 Millionen Franken. Das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) beschafft das System beim General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH (GDELS). Insgesamt hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) festgestellt, dass es im Verfahren teils Mängel gegeben hat und die Beschaffung schwierig nachzuvollziehen war.

Das Mörserprojekt wird anhand eines ausserordentlichen Beschaffungsablaufs abgewickelt

Das VBS hat bei der Beschaffung des 12-cm-Mörsers 16 einen zeitlich anders angeordneten Rüstungsablauf angewandt. Demnach kann der Prozess für marktgängiges Material gekürzt werden. Für Neu- und Weiterentwicklungen sind verkürzte Verfahren allerdings ungeeignet, da deren Beschaffungen höhere Risiken bergen als Standardmaterial. Der kontinuierliche Risikoabbau mit einem regulären Rüstungsablauf würde den Umständen einer solchen Beschaffung gerechter.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die EFK, komplexe Beschaffungen beim Parlament erst zu beantragen, wenn diese beschaffungsreif sind, was in diesem Fall noch nicht geschehen ist.

Militärische Würdigung und Anforderungen

Im Februar 2015 hat das VBS gegenüber dem Bundesrat eine Beschleunigung der Rüstungsbeschaffung mit der «Notwendigkeit, Ausrüstungs- und Fähigkeitslücken der Armee so rasch wie möglich zu schliessen» begründet. Der 12-cm-Mörser 16 wurde explizit als eine Beschaffung mit erhöhter Dringlichkeit genannt. Durch die anschliessende Wahl eines Produkts, welches sich in Entwicklung befindet, wird aber die fehlende indirekte Feuerunterstützung mit 12-cm-Minenwerfern voraussichtlich frühestens im Jahr 2026 voll geschlossen sein.

Die militärischen Anforderungen sind eine wichtige Grundlage für die Durchführung der Beschaffung durch armasuisse. Sie wurden in der vorliegenden Ausschreibung während des laufenden Prozesses mehrfach überarbeitet. Grundsätzlich sind in den Anforderungen die Ziele und der zu erfüllende Bedarf zu definieren. Ausserdem ist von Produktbeschreibungen künftig abzusehen, da solche den Wettbewerb beschränken.

Der rechtsgültige Entscheid über die Verfahrenswahl ist rechtzeitig sicherzustellen

Aus der Longlist mit 14 Anbietern hat armasuisse eine Shortlist mit einem Fahrzeug der GDELS sowie zwei unterschiedlichen Waffensystemen («Dachluke» von Ruag / «Turm» von Patria) erstellt. Die Anbieterwahl ist auf der Shortlist nicht ausreichend dokumentiert und gemäss diversen Aussagen politisch beeinflusst.

Mangelnde Begründung beim Verfahrensentscheid

Beim 12-cm-Mörser 16 handelt es sich um Kriegsmaterial, welches nach Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen im Einladungsverfahren durch armasuisse beschafft werden kann. Grundsätzlich ist im vorliegenden Fall die freihändige Vergabe an inländische Unternehmen, die für die Landesverteidigung unerlässlich sind, möglich, sofern sie begründet wird. Im Dokument Verfahrensentscheid 12-cm-Mörser 16 fehlen allerdings solche fallspezifischen Begründungen. Der Zusammenhang zwischen dem Sachverhalt und den rechtlichen Bestimmungen muss im entsprechenden Dokument künftig nachvollziehbar erläutert sein.

Bei der Beschaffung des Mörsers hat kein eigentlicher Wettbewerb stattgefunden. Den Auftrag bezüglich Fahrzeug und Generalunternehmerleistungen hat armasuisse freihändig an die GDELS vergeben. Hinsichtlich des Waffensystems hat armasuisse lediglich bei zwei Anbietern (üblich sind drei) Budgetpreisanfragen eingeholt. Die offerierten Systeme (Turm und Dachluke) unterscheiden sich stark voneinander und sind daher nur bedingt vergleichbar.

Die Evaluationsgrundlagen sind unvollständig

Im «Antrag für die Wahl von Trägerfahrzeug, Mörsersystem und Generalunternehmer» von armasuisse fehlen die technische und kommerzielle Risikoeinschätzung wie auch die Lebenszykluskosten. Dies birgt das Risiko, dass nicht das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhalten hat. armasuisse muss künftig das Lebenswegmanagement vor der Auftragsvergabe in jedem Fall berücksichtigen.

Audit de l'achat du mortier 12 cm 16
armasuisse

L'essentiel en bref

Après le refus par le peuple, en 2014, du fonds d'acquisition de l'avion de combat Gripen (loi sur le fonds Gripen), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a décidé, entre autres, d'utiliser les crédits ainsi dégagés pour combler une lacune dans l'équipement militaire de l'appui de feu indirect pour les bataillons de combat de l'armée.

En 2016, le Parlement a approuvé un crédit de 404 millions de francs pour l'achat de 32 systèmes de mortiers et d'autres composants. L'Office fédéral de l'armement (armasuisse) achète le système de General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH (GDELS). Dans l'ensemble, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté des lacunes dans la procédure et des difficultés à suivre le processus d'acquisition.

Processus d'achat extraordinaire pour le projet de mortier

Pour l'achat du mortier 12 cm 16, le DDPS a recouru à des modalités d'armement prévoyant des délais différents. Ainsi, le processus pour le matériel courant peut être abrégé. Pour du nouveau matériel et des développements subséquents, les procédures abrégées ne sont cependant pas appropriées, car ce type d'acquisition présente plus de risques que le matériel standard. Les modalités d'armement normales accompagnées d'une réduction continue des risques seraient plus adaptées dans le cas d'un achat de ce type.

Dans ce contexte, le CDF recommande de ne solliciter le financement d'achats complexes devant le Parlement que si le projet d'achat est abouti, ce qui n'est pas encore le cas ici.

Appréciation et exigences militaires

En février 2015, le DDPS avait justifié l'accélération des acquisitions d'armement par la « nécessité de combler aussi rapidement que possible des lacunes d'équipements et de capacités de l'armée ». Le mortier 12 cm 16 avait alors été mentionné explicitement comme un achat particulièrement urgent. Toutefois, le choix s'est porté sur un produit qui est actuellement en cours de développement, la lacune dans le domaine de l'appui de feu indirect au moyen du mortier 12 cm ne pourra vraisemblablement être comblée au plus tôt au printemps 2026.

Les exigences militaires sont un élément important pour la mise en œuvre du processus d'achat par armasuisse. Dans le présent appel d'offres, elles ont été modifiées à plusieurs reprises au cours du processus. En principe, ces exigences doivent définir les objectifs et les besoins à satisfaire. À l'avenir, il conviendra en outre de renoncer à des descriptifs de produits, car ils limitent la concurrence.

La décision juridiquement valable sur le choix de la procédure doit être prise à temps

Partant d'une longue liste (*longlist*) de 14 soumissionnaires, armasuisse a établi une liste courte (*shortlist*) comprenant un véhicule de GDELS et deux systèmes d'armes différents

(« écoutille » de Ruag / « tourelle » de Patria). Le choix des soumissionnaires figurant dans la liste courte n'est pas suffisamment détaillé et, selon plusieurs déclarations, politiquement influencé.

Justification lacunaire de la décision de procédure

Le mortier 12 cm 16 est du matériel de guerre qui, conformément à l'ordonnance sur les marchés publics, peut être acheté par armasuisse en passant par une procédure invitant à soumissionner. Dans le cas présent, il est en principe possible d'adjuger le marché de gré à gré à des entreprises suisses indispensables pour la défense nationale, pour autant que ce choix soit motivé. La décision de procédure du mortier 12 cm 16 ne contient cependant aucune justification sur ce point. À l'avenir, la décision devra expliquer clairement le lien entre la situation de fait et les dispositions légales.

L'acquisition du mortier n'a pas donné lieu à une véritable mise en concurrence des soumissionnaires. armasuisse a adjugé le marché sur le véhicule et les prestations d'entreprise générale de gré à gré à GDELS. Pour le système d'arme, armasuisse n'a sollicité des offres qu'auprès de deux soumissionnaires (habituellement ce sont trois). Les systèmes proposés (tourelle et écoutille) sont très différents l'un de l'autre et ne sont donc guère comparables.

Bases d'évaluation incomplètes

Dans la requête d'armasuisse « pour le choix d'un véhicule porteur, d'un système de mortier et d'une entreprise générale », l'évaluation des risques techniques et commerciaux de même que les indications sur les coûts du cycle de vie font défaut. Cela comporte le risque que le marché n'ait pas été adjugé à l'offre la plus avantageuse économiquement. À l'avenir, armasuisse devra tenir compte dans tous les cas de la gestion du cycle de vie avant de procéder à l'adjudication d'un marché.

Texte original en allemand

Verifica dell'acquisto del mortaio da 12 cm 16
armasuisse

L'essenziale in breve

Il fondo per l'acquisto dell'aereo da combattimento Gripen (legge sul Fondo Gripen) è stato respinto dal Popolo nella votazione popolare nel 2014. A seguito di ciò, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha deciso, tra l'altro, di utilizzare le risorse rese disponibili per colmare le lacune nell'equipaggiamento dell'esercito nell'appoggio di fuoco indiretto per i battaglioni di combattimento.

Nel 2016 il Parlamento ha approvato un credito di 404 milioni di franchi per l'acquisto di 32 sistemi di mortai e altri componenti. L'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse) acquista il sistema dalla società General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH (GDELS). Complessivamente, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che la procedura era in parte carente e che la procedura di acquisto era difficilmente tracciabile.

Progetto relativo al mortaio: applicata una procedura di acquisto straordinaria

Nell'acquisto del mortaio da 12 cm 16, il DDPS ha seguito una tempistica diversa per la procedura di acquisto. Ciò permette di accorciare la procedura per il materiale disponibile sul mercato. Tuttavia, le procedure abbreviate non sono adatte per i nuovi e ulteriori sviluppi, perché il loro acquisto comporta rischi più elevati rispetto al materiale standard. La riduzione continua dei rischi tramite una regolare procedura sarebbe stata più idonea, date le circostanze di questo acquisto.

Alla luce di quanto suesposto, il CDF raccomanda di sottoporre al Parlamento gli acquisti di tale complessità soltanto quando sono pronti per l'acquisto. Questo non è stato fatto nella fattispecie.

Apprezzamento militare e requisiti

Nel febbraio del 2015, il DDPS ha spiegato al Consiglio federale che «l'esigenza di accelerare l'acquisto di armamenti era dovuta alla necessità di colmare quanto prima le lacune di equipaggiamento e di capacità dell'esercito». Il mortaio da 12 cm 16 è stato considerato esplicitamente un acquisto di elevata urgenza; in seguito è stato scelto un prodotto che è ancora in fase di sviluppo. Tuttavia, questa scelta implica che, presumibilmente, la lacuna nell'appoggio di fuoco indiretto con i lanciamine da 12 cm non potrà essere colmata prima del 2026.

I requisiti militari sono una base importante per effettuare gli acquisti di armasuisse. Nel bando di concorso tali requisiti sono stati rielaborati più volte in itinere. Di regola, nei requisiti occorre definire gli obiettivi e il fabbisogno da soddisfare. Inoltre, in futuro bisogna evitare le descrizioni dei prodotti, poiché esse limitano la concorrenza.

Necessità di garantire per tempo la decisione giuridicamente valida sulla scelta della procedura

Partendo da un elenco lungo di 14 offerenti, armasuisse ha redatto un elenco breve, contenente un veicolo della società GDELS e due differenti sistemi di armamento («Dachluke»

di Ruag e «Turm» di Patria). La scelta degli offerenti non è sufficientemente documentata nell'elenco breve e, secondo diverse affermazioni, è stata influenzata politicamente.

Motivazione insufficiente nella decisione sulla procedura

Il mortaio da 12 cm 16 è considerato materiale bellico e, conformemente all'ordinanza sugli acquisti pubblici, può essere acquistato da armasuisse nella procedura mediante invito. Nella fattispecie, l'aggiudicazione mediante trattativa privata a imprese svizzere, indispensabili per la difesa nazionale, è possibile soltanto se motivata. Ma nella documentazione relativa alla decisione sulla procedura di acquisto del mortaio queste motivazioni specifiche mancano. In futuro, il nesso tra la fattispecie e le disposizioni legali dovrà essere chiaramente riconoscibile nella pertinente documentazione.

L'acquisto del mortaio è stato effettuato senza indire un bando di concorso vero e proprio. L'aggiudicazione della commessa di armasuisse concernente il veicolo e le prestazioni dell'appaltatore generale alla società GDELS è avvenuta mediante trattativa privata. Per quanto concerne il sistema di armamento, armasuisse ha chiesto informazioni sui prezzi soltanto a due offerenti (di solito sono tre). I sistemi proposti («Turm» e «Dachluke») differiscono fortemente l'uno dall'altro e sono quindi paragonabili solo in parte.

Basi di valutazione incomplete

Nella domanda presentata da armasuisse «sulla scelta del veicolo vettore, del sistema di mortaio e dell'appaltatore generale» mancano le valutazioni dei rischi tecnici e commerciali, così come i costi del ciclo di vita. Ciò genera il rischio che l'aggiudicazione non sia stata ottenuta dall'offerta più favorevole sotto il profilo economico. In futuro armasuisse dovrà sempre prendere in considerazione la gestione del ciclo di vita prima di aggiudicare una commessa.

Testo originale in tedesco

Audit of the procurement of the 12cm mortar 16
armasuisse

Key facts

Following the rejection of the fund to procure the Gripen fighter aircraft (Federal Act on the Fund to procure the Gripen Fighter Aircraft) in 2014, the Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) decided to use the freed-up funds to remedy the shortfalls in military equipment for the indirect fire support of combat battalions, among other things.

In 2016, Parliament approved a credit of CHF 404 million for the procurement of 32 mortar systems and other components. The Federal Office for Defence Procurement (armasuisse) procures the system from General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH (GDELS). Overall, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) found that there were some deficiencies in the procedure and that the procurement was difficult to retrace.

Mortar project applied an extraordinary procurement process

When acquiring the 12cm mortar 16, the DDPS applied a different time schedule for the procurement process. This allows the procedure to be shortened for material available on the open market. However, shortened procedures are unsuitable for new and further developments as their procurement involves higher risks than standard material. Continuous risk reduction with a regular process would be more appropriate to the circumstances of such procurements.

Against this background, the SFAO recommends that complex procurements should only be submitted to Parliament when they are ready for procurement, which has not yet been done in this case.

Military assessment and requirements

In February 2015, the DDPS explained to the Federal Council the need to accelerate arms procurement due to the "necessity to close equipment and capability gaps in the armed forces as quickly as possible". The 12cm mortar 16 was explicitly mentioned as a procurement of increased urgency. However, the subsequent selection of a product that is currently under development means that the lack of indirect fire support with 12cm mortars will probably not be fully resolved until 2026 at the earliest.

The military requirements are an important basis for armasuisse's procurement. They have been revised several times during the ongoing process in the present tender. As a general rule, the objectives and needs must be defined in the requirements. In addition, product descriptions are to be avoided in future as they restrict competition.

Legally valid decision on the choice of procedure must be ensured in due time

From the longlist of 14 providers, armasuisse drew up a shortlist with one GDELS vehicle and two different weapons systems ("roof hatch" from Ruag/"tower" from Patria). The choice of suppliers is not sufficiently documented on the shortlist and, according to various statements, was politically influenced.

Lack of justification in the procedural decision

The 12cm mortar 16 is war material which can be procured by armasuisse through the invitation procedure in accordance with the Ordinance on Public Procurement. In the present case, the direct award of contracts to domestic companies which are indispensable for national defence is in principle possible, provided justification is given. However, the procedural decision document for the 12cm mortar 16 lacks such case-specific justifications. The connection between the facts of the case and the legal provisions must in future be explained in a comprehensible manner in the relevant document.

There was no actual competition in the procurement of the mortar. armasuisse awarded the contract for vehicle and general contractor services to GDELS directly. As regards the weapons system, armasuisse only asked two suppliers (instead of the usual three) for budget quotes. The systems offered (tower and roof hatch) differ considerably from each other and are therefore only comparable to a limited extent.

Bases for evaluation are incomplete

In armasuisse's "Application for the choice of carrier vehicle, mortar system and general contractor", the technical and commercial risk assessment, as well as the life cycle costs, are missing. This creates the risk that the contract was not awarded to the bid which was economically most advantageous. In future, armasuisse must always consider life cycle management before awarding a contract.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die Geprüften danken für die kritische Überprüfung des Projektes 12-cm-Mörser 16. Die Überprüfung des Projektes durch die EFK hat in einer fordernden, offenen und konstruktiven Weise stattgefunden.

Zeitliche Abfolgen, der Reifegrad von Ergebnissen und die projektspezifische Vorgehensweise, sind massgeblich dem beschleunigten Verfahren geschuldet.

Im Bericht wird mehrmals auf Änderungen in den militärischen Anforderungen eingegangen. Dies ist ein üblicher Vorgang im Rahmen des ordentlichen Prozesses von den militärischen Anforderungen hin zum militärischen Pflichtenheft bezüglich des evaluierten Systems mit seinen Leistungsmerkmalen.

Der Nachvollziehbarkeit von Entscheiden, auch durch nicht direkt involvierte Personen, wird mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Nach der Ablehnung des Gripen-Fonds-Gesetzes hat der Chef des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) am 8. September 2014 angeordnet, dass das VBS Investitionen vorzieht und die nicht zustande gekommenen Verpflichtungen möglichst bald durch andere Projekte einzugehen seien. Eine hiervon betroffene Investition ist der 12-cm-Mörser 16. Das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) beschafft das Mörsersystem beim Generalunternehmer (GU) General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH (GDELS). Die Beschaffung erfolgt im freihändigen Verfahren mit Wettbewerbsaspekten. Sie folgte nicht dem ordentlichen Rüstungsablauf, sondern wurde beschleunigt. Dies wurde erreicht, indem die regulären Schritte zeitlich unterschiedlich angeordnet worden sind (vgl. Kap. 2.3).

Der im Jahr 2016 genehmigte Rüstungskredit von 404 Millionen Franken umfasst die Beschaffung von 32 Mörsersystemen, 12 Lastwagen, Munition, Logistik, Teuerung, Risikozuschlag sowie die Anpassung 16 vorhandener Führungsfahrzeuge.

Der 12-cm-Mörser 16 besteht aus einem Trägerfahrzeug und dem 12-cm-Mörsergeschütz sowie der Navigation und der Feuerleitung. Trägerfahrzeug ist der Radschützenpanzer Piranha IV 8×8 der GDELS.

Abbildung 1: 12-cm-Mörser 16 (Quelle: VBS)

Die RUAG Schweiz AG, Defence entwickelt das 12-cm-Mörsergeschütz Cobra bestehend aus einem zwei Meter langen 12-cm-Glattrohr mit integrierter Ladevorrichtung. Das Geschütz ist auf dem Fahrzeugboden montiert und wird durch die geöffneten Dachluken nach oben ausgefahren. Die Herstellerwahl hat armasuisse aufgrund von Budgetpreisanfragen getroffen.

Das Projekt war zum Prüfungszeitpunkt um rund 34 Monate verzögert. Gemäss Armeebotschaft 2016 war geplant, die 12-cm-Mörser 16 im Zeitraum 2018–2022 auszuliefern. Der Prototyp ist derzeit aber noch nicht truppentauglich und das Projekt befindet sich in der Phase «Evaluation» (Projektmethode RABL). Der Vertrag für die Serienproduktion steht noch aus.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des Beschaffungsprojektes 12-cm-Mörser 16 (nur Fahrzeug und Mörsersystem) unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Rechtmässigkeit und Cyberbedrohung anhand folgender Fragen:

- Wird das Beschaffungsgeschäft gemäss den Vorgaben des Beschaffungsrechts durchgeführt? → Kapitel 2
- Werden die technischen Herausforderungen und Cyberrisiken bei der Beschaffung berücksichtigt? → Kapitel 3
- Können die ursprünglich geplanten Kosten und der aktuelle Zeitplan eingehalten werden? → Kapitel 3

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Petra Kuhn (Revisionsleiterin) und Katrin Windolf vom 16. September bis 11. Oktober 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Geprüften umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung hat am 5. Februar 2020 stattgefunden. Teilgenommen haben: der Rüstungschef, der Chef Armeestab, der Chef Finanzen VBS, der Projektleiter armasuisse sowie seitens EFK der Direktor, der Fachbereichsleiter Bau- und Beschaffungsprüfungen und die Revisionsleiterin.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Beschaffungsprozess

2.1 Der Bedarf ist nachgewiesen

Der Bedarf für ein Mörsersystem ist in mehreren Dokumenten beschrieben. Beispielsweise im Antragsformular für Projekte «indirekte Feuerunterstützung Kampfbataillone» vom 7. Juli 2011. Darin ist die entsprechende Fähigkeitslücke in der Armeeausrüstung festgehalten. Die Realisierungspriorität ist mit «mittel», die Wichtigkeit mit «hoch» eingestuft. Mit dem Masterplan 2013 hat das VBS das Projekt sistiert. Am 13. Mai 2013 hat der Kommandant Heer die Sistierung aufgehoben.

In der «Kurzstudie Planung zukünftiger Systeme der Feuerunterstützung; Schwerpunkt 120 mm Mörsersystem» vom 16. Mai 2014 legt der Kommandant Heer dar, dass sich der Bedarf auf doktrinelle Vorgaben, sprich hochrangige militärische Richtlinien stützt. Weiter sind dort die Eckwerte der militärischen Anforderungen an das Gesamtsystem und an ein Mörsersystem dargestellt.

Gemäss der militärischen Relevanzanalyse vom 2. September 2014 will das Heer die Fähigkeitslücke «indirekte Feuerunterstützung der Kampfbataillone» schliessen. Das Projekt ist für das Rüstungsprogramm 2016 vorgesehen und soll mit erster Priorität behandelt werden.

Gegenüber dem Parlament begründet das VBS den Beschaffungsantrag mit der Fähigkeitslücke bei der indirekten Feuerunterstützung. Diese Lücke besteht seit der Ausserdienststellung der Panzerminenwerfer 64/91 im Jahr 2006.

Beurteilung

Das VBS hat den Bedarf vor der Beschaffung ermittelt und in diversen Dokumenten definiert, was dem gängigen Beschaffungsprozess entspricht.

Im Masterplan setzt das VBS die Leitplanken für eine integrale und fähigkeitsorientierte Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung. Dieser Plan ist rollend und erstreckt sich über acht Jahre. Da er integral abgestimmt ist, werden darin unter anderem auch die Finanzen berücksichtigt. Die Aufhebung der Sistierung des Mörserprojekts im Masterplan beurteilt die EFK als eine Art Plan B im Falle einer Ablehnung des Gripen-Fonds-Gesetzes. Das Mörserprojekt ist dabei als Alternative bestimmt worden, die gegebenenfalls vorgezogen werden kann.

2.2 Der übliche Beschaffungsprozess gemäss Rüstungsablauf

Der Rüstungsablauf[1] beschreibt den standardisierten Prozess von der Vorhabensplanung über die Evaluation, Beratung im Parlament, Beschaffung und Einführung bis zur Nutzung und Ausserdienststellung von Armeematerial und -systemen.

Der Rüstungsablauf in Kombination mit der Rahmenvereinbarung TUNE14 vereinheitlicht und harmonisiert die relevanten Schnittstellen der Bereiche Verteidigung und armasuisse zu Prozessen und Phasen, zu Gremien, Rollen und Funktionen sowie zu den zu erbringenden Lieferergebnissen und -objekten.

[1] Der 12-cm-Mörser 16 wird nach dem damals gültigen Rüstungsablauf (RABL) beschafft. Seit 26. März 2018 gilt gemäss Materialverordnung VBS, Art. 8 Abs. 2 SR 514.20 die Projektmanagementmethode HERMES.

Den 12-cm-Mörser 16 hat das VBS nicht gemäss üblichem Prozess beschafft, sondern – wie unter Kapitel 2.3 beschrieben – nach einem sogenannten beschleunigten Verfahren. Zum besseren Verständnis erläutert die EFK zuerst den üblichen Beschaffungsprozess gemäss Rüstungsablauf.

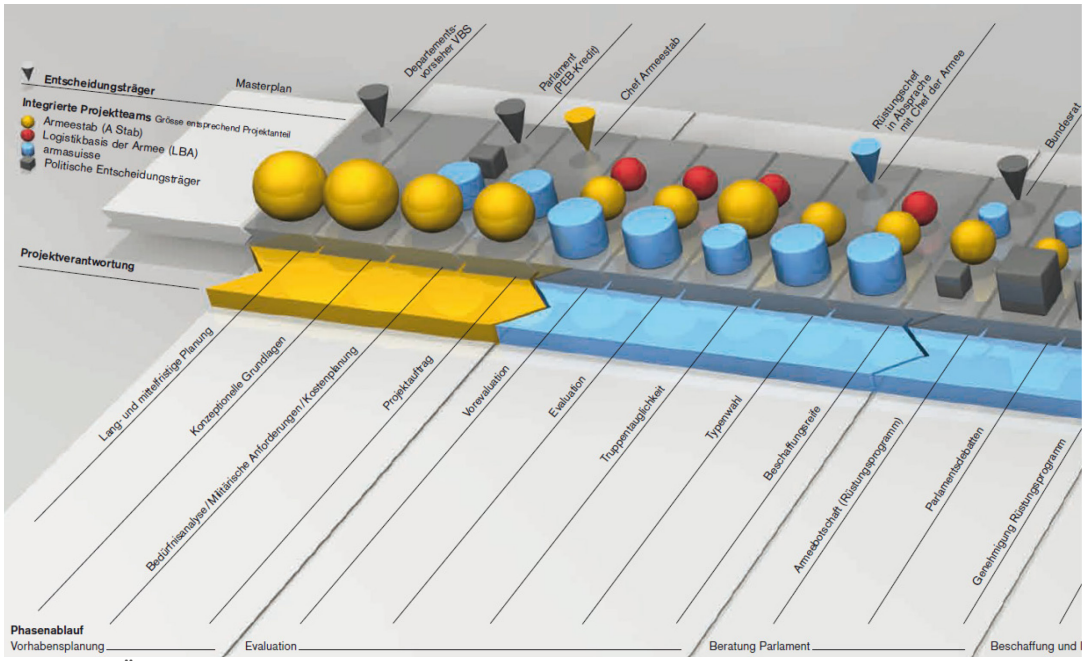

Abbildung 2: Üblicher Beschaffungsprozess gemäss Rüstungsablauf (Partielle Sicht, Quelle: Flyer armasuisse)

Phase Vorhabensplanung

Zu Beginn einer Beschaffung steht die Vorhabensplanung. Vom Masterplan ausgehend, welcher die notwendigen Fähigkeiten der Schweizer Armee über einen Zeitraum von acht Jahren definiert, erarbeitet der Armeestab üblicherweise die konzeptionellen Grundlagen, d. h. die Bedürfnisanalyse, die Investitions- und Betriebskosten sowie die militärischen Anforderungen. Er überprüft die materiellen Bedürfnisse der Armee.

Die industriellen Partner werden jährlich von armasuisse an einer Informationsveranstaltung über die künftigen Bedürfnisse und die damit verbundenen Beschaffungsvorhaben der Armee informiert.

Phase Evaluation

Nach der Vorhabensplanung erhält armasuisse vom Armeestab einen Projektauftrag. Basierend auf den militärischen Anforderungen erstellt armasuisse die technischen Spezifikationen und bereitet – sofern erforderlich – die Ausschreibung vor. In der Phase Vorevaluation erstellt armasuisse anhand einer Marktanalyse eine Longlist von Systemen, die für eine Evaluation geeignet sind.

Eigenentwicklungen sind die Ausnahme, mehrheitlich sucht armasuisse bestehende Systeme, die angepasst oder weiterentwickelt werden können. Nach ersten technischen und kommerziellen Abklärungen erstellt armasuisse eine Shortlist, in der Regel mit drei Anbietern. Die auf der Shortlist aufgeführten Systeme werden dann vertieft getestet und analysiert. Anhand eines Prototyps wird die Integration des neuen Systems und die Funktions-

tüchtigkeit inkl. Truppenversuchen geprüft. Sind Letztere erfolgreich, erklärt der Armeestab die Truppentauglichkeit.

Der Rüstungschef trifft anschliessend in Absprache mit dem Chef der Armee die Typenwahl, wobei sie die militärischen, technischen und wirtschaftlichen Aspekte über den gesamten Lebensweg betrachten. Sobald unter anderem die gesicherten kommerziellen Grundlagen vorliegen, erklärt armasuisse die Beschaffungsreife. Bis zu diesem Zeitpunkt finanziert das VBS das Projekt mit sogenannten PEB-Krediten (Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung).

Phase Beratung Parlament

Der Armeestab und armasuisse erarbeiten für das Parlament die Armeebotschaft inkl. Rüstungsprogramm. Sofern das Parlament das Rüstungsprogramm genehmigt und der Bundesrat die bewilligten Verpflichtungskredite freigibt, ist armasuisse ermächtigt, Verpflichtungen einzugehen.

Es folgen die Phasen Beschaffung / Einführung, Nutzung sowie Ausserdienststellung. Diese werden hier nicht ausführlich beschrieben, da das Projekt 12-cm-Mörser 16 noch nicht soweit fortgeschritten ist.

2.3 Abweichender Beschaffungsprozess beim Mörserprojekt

Am 9. Dezember 2014 hat das VBS dem Bundesrat über den Finanzbedarf der Armee 2017–2020 berichtet. Es hat die Chancen und Risiken eines beschleunigten Beschaffungsprozesses aufgezeigt. Das zeitliche Vorziehen einzelner Vorhaben erfordere eine Anpassung der üblichen Abläufe damit die Fähigkeitslücken der Armee frühzeitig geschlossen werden können. Teile der Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung sollen an die Industrie ausgelagert werden. Die Risiken blieben insgesamt gleich gross, der Risikoabbau verlagert sich jedoch zeitlich.

Demzufolge beschafft das VBS den 12-cm-Mörser 16 nicht nach üblichem Beschaffungsprozess (siehe Ziffer 2.2), sondern gemäss einem sogenannten beschleunigten Verfahren. D. h., die regulären Schritte des Rüstungsablaufs sind zeitlich anders angeordnet (siehe Nummerierung in nachstehender Grafik). Dabei handelt es sich nicht um einen offiziellen Begriff mit klar definiertem Verfahrensablauf.

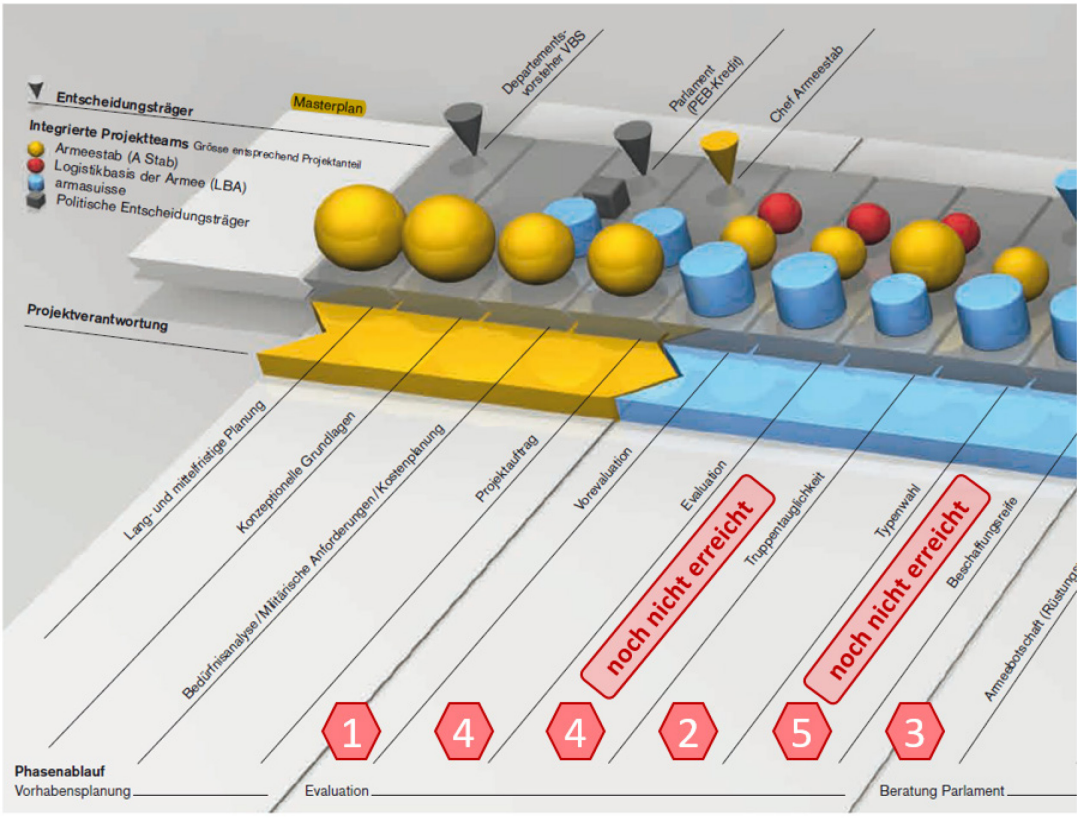

Abbildung 3: Angewandter Beschaffungsablauf beim 12-cm-Mörser 16 (Partielle Sicht, Quelle: Flyer armasuisse, Überarbeitung EFK)

Phase Vorhabensplanung

Gemäss Projektstatusreport hat das VBS am 30. April 2011 eine Longlist mit 14 möglichen Systemen erstellt. Der Projektantrag datiert vom 7. November 2011. Im Herbst 2014 hat der Armeestab eine militärische Relevanzanalyse, einen Projektauftrag inkl. Einsatzkonzept, militärische Anforderungen, Gliederung WEA, Zuteilung und Mengengerüste sowie einer Planung und Projektorganisation erarbeitet.

Die militärischen Anforderungen hat der Bedarfsträger mehrfach modifiziert. Während der mehrjährigen Erarbeitung, besonders im Zeitraum April bis September 2014, hat er einen Turm mit Direktschuss bevorzugt. Im Oktober 2014 hat das Heer die Anforderungen so angepasst, dass die Bekämpfung im Direktschuss optional ist. Hierauf ist die Beschaffung eines Systems mit offener Dachluke und zusätzlicher Bewaffnung auch eine Möglichkeit, um den Anforderungen gerecht zu werden.

Die nachstehenden zwei Abbildungen zeigen ein System mit Turm und eins mit offener Dachluke.

Abbildung 4: Modell Turm (Quelle: Patria); Radschützenpanzer mit 12-cm-Mörser 16 (Quelle: Mediathek VBS)

Beurteilung

Die militärischen Anforderungen sind eine sehr wichtige Grundlage für die Erstellung der Beschaffungsdokumente durch armasuisse. In diesem Dokument sollte der Bedarfsträger den Bedarf bzw. das Ziel beschreiben. Er hat die Anforderungen mehrmals angepasst und den Lösungsweg beschrieben. Davon sowie von Produktbeschreibungen ist künftig abzusehen. Die Beschaffung der Lösung für die beschriebenen Anforderungen ist Aufgabe der armasuisse.

Phase Evaluation, Ziffer 1 Vorevaluation

Im Rahmen der Vorevaluation haben mehrere Hersteller- oder Entwicklerfirmen dem integrierten Projektteam ausgewählte Systeme vorgestellt. Aus der Longlist hat armasuisse die Shortlist mit einem Fahrzeug und zwei Waffensystemen erstellt. Wie diese Shortlist entstanden ist, ist nicht ausreichend dokumentiert. Diverse Gesprächspartner haben die EFK auf eine politische Beeinflussung verwiesen.

Am 23. Dezember 2014 hat armasuisse den Firmen GDELS, Ruag und Patria Budgetpreisanfragen (request for information, kurz: Rfi) versandt. Sie fussen auf den militärischen Anforderungen sowie einem Aktivitäten- und Terminplan. Letzterer hat armasuisse mit GDELS zusammen erarbeitet.

Die dazugehörigen technischen Grobanforderungen hat armasuisse Anfang 2015 nachgeliefert. Am 18. und 19. Februar 2015 hat armasuisse die eingereichten Offerten mit der Industrie besprochen, woraufhin GDELS ihre Preismatrix angepasst hat.

Erst am 28. April 2015 dokumentiert armasuisse im Verfahrensentscheid, dass das freihändige Verfahren angewendet wird. Sie beschafft Kriegsmaterial, welches nicht dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) Art. 3 Abs. 1 Bst. e unterliegt. Es gilt also das 3. Kapitel der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB).

armasuisse begründet die Beschaffung des Fahrzeugs bei GDELS anhand VöB Art. 13 Abs. 1 Bst. c (technische Besonderheiten und keine angemessene Alternative) und f (Ergänzung / Erweiterung bereits erbrachter Leistungen) sowie Art. 36 Abs. 2 Bst. f (Erhalt inländischer Unternehmen, die für die Landesverteidigung unerlässlich sind). Es liegt keine fallspezifische Begründung zu Artikel 36 Abs. 2 Bst. f vor. Eine Begründung der freihändigen Vergabe der GU-Leistungen an die GDELS fehlt ebenso.

Im Verfahrensentscheid dokumentiert armasuisse, dass das ins Fahrzeug zu integrierende Mörsersystem im Rahmen eines Wettbewerbs zwischen den Systemen der Firmen Patria und Ruag getroffen wird. Sie wendet dazu gemäss Seite 1 des Verfahrensentscheids das freihändige Verfahren nach Art. 13 und 36 VöB an.

Beurteilung

Für die Beschaffung der Leistungen hat armasuisse ein Rfi als Pflichtenheft erstellt. Ein Rfi dient in der Regel lediglich zur Einholung von Richtpreisen. Daher ist es relevant, dass die Anbieter darüber informiert werden, dass aufgrund des Rfi direkt die Typenwahl stattfindet sowie die Preise nachverhandelt werden. Gemäss armasuisse ist dies erfolgt.

Kriegsmaterial fällt unter Art. 3 BöB und kann nach 3. Kapitel VöB Art. 35 Abs. 3 Bst. a im Einladungsverfahren zu vergeben, wobei nach Abs. 2 wenn möglich mindestens drei Angebote einzuholen sind. Wird freihändig vergeben, genügt es nicht, lediglich auf die relevanten Artikel in der VöB zu verweisen. Den Zusammenhang zwischen dem Sachverhalt und den rechtlichen Bestimmungen hat armasuisse bei den vorliegenden freihändigen Vergaben nicht ausreichend und nachvollziehbar dargelegt.

Die EFK begrüsst die Bestrebungen von armasuisse, das Mörsersystem möglichst im Wettbewerb zu vergeben. Das angestrebte Einladungsverfahren hat sie im vorliegenden Fall jedoch nicht erreicht. armasuisse hat nur zwei Anbieter eingeladen, deren Angebote nicht vergleichbar waren, da es sich um zwei grundsätzlich verschiedene Systeme («Turm» und «offene Dachluke») handelte. Hätte ein richtiger Wettbewerb stattfinden sollen, so wäre die Einholung mindestens eines weiteren Angebots angezeigt gewesen. Sinnvollerweise auch Angebote von vergleichbaren Systemen. Unter diesen Gegebenheiten handelt es sich im vorliegenden Fall um eine freihändige Vergabe, welche zu begründen ist.

Ein richtiger Wettbewerb in einem adäquat durchgeführten Einladungsverfahren hilft, die wirtschaftlich günstigste Lösung zu identifizieren. Ein solches Verfahren ist beim Mörsersystem nicht vollumfänglich gegeben gewesen. Künftig könnte in solchen Fällen auch eine funktionale Ausschreibung erfolgen, welche die Möglichkeit eröffnet, weg vom vorgeschriebenen Produkt und hin zur gewünschten Lösung zu gelangen.

Der unterzeichnete Verfahrensentscheid lag nicht vor, bevor armasuisse den Rfi an die Anbieter versendet hat. Dies sollte künftig der Fall sein.

Auch die Vorgaben bezüglich Wettbewerb gemäss VöB Art. 35 Abs. 3 Bst a sind in Zukunft einzuhalten. Bei freihändigen Vergaben ist der Zusammenhang zwischen dem Sachverhalt und den rechtlichen Bestimmungen für Dritte nachvollziehbar darzulegen, d. h. freihändige Vergaben sind zu begründen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt armasuisse sicherzustellen, dass ein rechtsgültiger Verfahrensentscheid vorliegt, bevor sie die Budgetpreisanfragen bzw. die Ausschreibungsunterlagen versendet.

Stellungnahme des Geprüften

Einverstanden.

Bei allen laufenden und zukünftigen Beschaffungen von Systemen ist dies Standard.

Phase Evaluation, Ziffer 2 Typenwahl

Am 4. Mai 2015 dokumentiert armasuisse im «Antrag für die Wahl von Trägerfahrzeug, Mörsersystem und Generalunternehmer» die Firmen- und Typenwahl. Dieser Evaluationsbericht enthält eine Longlist mit 14 Anbietern (Marktanalyse), eine Shortlist (Ruag, Patria und GDELS), eine Kostenbetrachtung sowie den Antrag für die Wahl von GDELS (Generalunternehmer und Fahrzeug) und Ruag (12-cm-Mörser 16). Darin ist allerdings nicht festgehalten, wer an der Evaluation beteiligt gewesen ist.

Zur Bewertung der freihändigen Vergabe mit Wettbewerbsaspekten zwischen Ruag und Patria hat armasuisse im Vorfeld einen Bewertungsbogen zur Lieferanteneignung und -leistung erstellt. Dabei hat armasuisse die Kriterien für die Auswertung festgelegt sowie die Punkte und deren Gewichtung. Die einzelnen Punkte der Auswertung haben sich auf den Rfi bezogen, zu denen die Anbieter Auskunft geben mussten. Bei welcher Erfüllung eines Kriteriums wie viele Punkte vergeben werden, hat armasuisse im Vorfeld nicht festgelegt.

Ausserdem hat armasuisse die Anbieter aufgefordert, eine technische und kommerzielle Risikoeinschätzung abzugeben. Diese Einschätzung ist in die Gesamtbewertung unberücksichtigt geblieben. Auf eine Nutzwertanalyse bezüglich technischer Daten hat armasuisse verzichtet.

Im Evaluationsbericht[2] vom 4. Mai 2015 ist festgehalten: «Im Integrierten Projektteam (IPT) sind verschiedene Mitglieder der Ansicht, dass einzig NEMO[3] fertig entwickelt, bereits für verschiedene Kunden produziert wurde und somit den Nachweis der Serienreife erbracht hat.» Der Mörser der Ruag hat den Nachweis im scharfen Schuss mit der erforderlichen Feuergeschwindigkeit noch nicht erbracht. Beim Angebot der Patria handelt es sich um ein Turmsystem, beim Angebot der Ruag um ein Dachlukensystem.

Den Preis hat armasuisse separat evaluiert. Die Anbieter GDELS, Patria und Ruag mussten dazu ihre Preise in Preismatrizes eintragen. Die Kostenbetrachtung im Evaluationsbericht fusst teilweise auf den Angeboten. armasuisse hat die Kosten betreffend Phase PEB (ohne Vorführfahrzeug Rüstungsprogramm) und Serie (12-cm-Mörser 16) ohne Logistikanteil berücksichtigt. Dabei hat armasuisse den Anteil Fahrzeug, den Anteil Mörser und den GU-Zuschlag der Varianten Turm und Dachluke verglichen.

Beurteilung

Das Beschaffungsteam ist wesentlich. armasuisse sollte sicherstellen, dass nur unbefangene Personen beteiligt sind. Dies muss mit Unbefangenheitserklärungen nachgewiesen werden.

Beim geprüften Geschäft fehlt ein Zusammenzug der Informationen und somit eine transparente verständliche Gesamtauswertung der Unterlagen im Evaluationsbericht. Eine Auswertung der Preismatrizes sowie der Lieferanteneignung und Leistungen müssten in diesem Dokument zusammengezogen werden. Die Informationen sind jedoch nur einzeln aufgeführt.

Bei der Bewertung der einzelnen Kriterien in der Lieferanteneignungs- und Leistungsauswertung fällt auf, dass die Punktevergabe bzw. -abzüge nicht gut nachvollzogen werden können. Die Begründungen der Abzüge sind nicht immer aussagekräftig. Dies auch weil armasuisse die Taxonomie der Kriterien im Vorfeld nicht ausreichend festgelegt hat.

[2] 12-cm-Mörser 16: Antrag für die Wahl von Trägerfahrzeug, Mörsersystem und Generalunternehmer

[3] NEMO = Turmsystem von Patria

armasuisse hat die Lebenszykluskosten nicht berücksichtigt. Dies mit der mündlichen Begründung, dass die Kosten der beiden Produkte ungefähr gleich seien. Diese unvollständige Kostenbetrachtung kann dazu führen, dass nicht das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt armasuisse, bei den Beschaffungen vor der Auftragsvergabe die Lebenszykluskosten nachweislich zu berücksichtigen, sodass sichergestellt ist, dass das wirtschaftlich günstigste resp. vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhält.

Stellungnahme der Geprüften

Einverstanden.

Wie im Bericht erwähnt, ist armasuisse aufgrund der Vergleichbarkeit bezüglich der Systeme von vergleichbaren Lebenswegkosten bei beiden Anbietern ausgegangen. Auf eine vertiefte Analyse wurde aufgrund des beschleunigten Verfahrens verzichtet und das Risiko entsprechend bewertet.

Bei allen laufenden und zukünftigen Beschaffungen von Systemen ist dies Standard.

Phase Beratung Parlament, Ziffer 3 Armeebotschaft (Rüstungsprogramm)

Die Armeebotschaft inkl. Rüstungsprogramm datiert vom 24. Februar 2016. In der Armeebotschaft informiert das VBS, dass das Mörsersystem noch nicht überprüft worden ist, d. h. die Truppentauglichkeit noch aussteht. Das Risiko soll durch eine erweiterte technische und taktische Prüfung des ersten Mörserfahrzeuges, eine Systemprüfung des Vorseriefahrzeuges sowie eine erweiterte Abnahmeprüfung von drei Fahrzeugen der Nullserie erfolgen.

Im April 2016 präsentiert das VBS den Demonstrator (Modell des Mörsers Vertragssumme = 1,8 Millionen Franken) anlässlich einer Materialvorführung der geplanten Rüstungsgüter. Das Parlament genehmigt die Beschaffung des 12-cm-Mörsers 16 mit dem Bundesbeschluss zum Rüstungsprogramm 2016 am 20. September 2016.

Phase Evaluation, Ziffer 4 Evaluation und Truppentauglichkeit

Mit dem Nachtrag I (Vertragssumme Option plus Konfigurationsdifferenzen = 2,8 Millionen Franken) hat armasuisse am 1. März 2017 die im Vertrag Prototyp (Vertragssumme = 12,2 Millionen Franken) vereinbarte Option eingelöst. Mit dem Nachtrag II (Vertragssumme = 23 Millionen Franken) zum Vertrag Prototyp hat armasuisse am 31. Oktober 2017 vereinbart, dass die Entwicklungsleistungen, welche der Lieferant ursprünglich in den Serienpreis eingerechnet hat, vor Erreichen der Beschaffungsreife finanziert werden. Bei den Nachträgen handelt es sich grundsätzlich um Verschiebungen und nicht um eigentliche Mehrkosten. Nach der Ausschöpfung des PEB-Kredits finanziert das VBS die Aufwände mit dem RP-Kredit.

Da der Prototyp und andere Teilsysteme die militärischen Anforderungen aus dem Jahr 2014 in gewissen Bereichen, wie Primärbewaffnung, Führungsfahrzeugen oder Umweltbedingungen nicht erfüllen können, hat der Armeestab am 23. Mai 2018 diese an die technischen Möglichkeiten und den damaligen Stand angepasst. Zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK wird der Prototyp von der Industrie erprobt und weiterentwickelt. Das System ist noch nicht so weit fortgeschritten, als dass es die Truppe risikolos erproben könnte. Die Truppentauglichkeit steht aus.

Phase Evaluation, Ziffer 5 Beschaffungsreife

Gemäss Projektstatusbericht per 30. Juni 2019 ist die Beschaffungsreife für Ende November 2021 geplant. Vorausgesetzt, dass der Serienvertrag abgeschlossen ist, wird die Industrie danach mit der Serienproduktion beginnen können.

Beurteilung Beschaffungsprozess Mörserprojekt

Für die EFK ebenso wie für die Geprüften ist es schwierig gewesen, das Mörserprojekt anhand der bestehenden Dokumentation nachzuvollziehen. Dies besonders, da ein Prozessbeschrieb für den ausserordentlichen Beschaffungsablauf fehlt.

Der Rüstungsablauf sieht vor, dass er bei einfachem und marktgängigem Material gekürzt werden kann. Der 12-cm-Mörser 16 ist hingegen eine komplexe Beschaffung, da es sich um eine Neu- bzw. Weiterentwicklung handelt. Solche Entwicklungen sind für stark verkürzte Verfahren grundsätzlich ungeeignet, weil sie gegenüber erprobten und standardisierten Produkten höhere Risiken bergen.

Das zu beschaffende Mörsersystem hatte das VBS weder erprobt noch auf technische und kommerzielle Risiken überprüft, bevor es den 12-cm-Mörser 16 in der Armeebotschaft beantragt hat. Im ordentlichen Beschaffungsablauf ist vorgesehen diese Risiken laufend und systematisch zu beurteilen und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu treffen. So können die Risiken bei komplexen Beschaffungen minimiert werden. Mit dem verkürzten Verfahren geschieht der Risikoabbau zu einem späteren Zeitpunkt als im normalen Verfahren. Dies kann gerade bei komplexen Beschaffungen, wo das Risiko per se höher ist, zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung bezüglich Beschaffungsprozess. Das VBS hat eine Beratungsfirma beauftragt, die Abläufe für die Beschaffung von Rüstungsgütern zu analysieren. Dieser Bericht inkl. Empfehlungen soll bis zum Sommer 2020 vorliegen.

Den Bau des Prototyps im Rüstungsablauf auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, hatten nicht die vom VBS gewünschten Wirkungen zur Folge (siehe Kapitel 3). Der laut VBS erhöhten Dringlichkeit zum Trotz steht das Mörsersystem nicht planungsgemäss den Truppen zur Verfügung. Der Mittelabfluss erfolgt nicht nach Plan.

Im Februar 2015 hat das VBS gegenüber dem Bundesrat eine Beschleunigung der Rüstungsbeschaffung mit der «Notwendigkeit, Ausrüstungs- und Fähigkeitslücken der Armee so rasch wie möglich zu schliessen» begründet. Der 12-cm-Mörser 16 wurde explizit als eine Beschaffung mit erhöhter Dringlichkeit genannt. Durch die anschliessende Wahl eines Produkts, welches sich in Entwicklung befindet, wird aber die fehlende indirekte Feuerunterstützung mit 12-cm-Minenwerfern voraussichtlich frühestens im Jahr 2026 voll geschlossen sein.

3 Weitere Feststellungen

3.1 Beschaffungsstrategie umgesetzt

Entsprechend der Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS vom 31. März 2010 sind die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Schweizer Industrie sowie die aktive Förderung von Wettbewerb zentral. Wenn durch die Beschaffung eines militärischen Gutes im Inland die sicherheitsrelevante Schweizer Industriebasis nachhaltig gestärkt wird, kann ein Auftrag durch Einladung oder freihändig an Schweizer Unternehmen vergeben werden.

Am 7. Oktober 2014 wünscht der Chef VBS, dass das Vorhaben Mörser zwingend mit dem Rüstungsprogramm 2016 beantragt wird. Weiter ist protokolliert, dass er einer schweizerischen Lösung bei vertretbaren Risiken den Vorzug gibt und er die Direktvergaben mit GU unterstützt.

Beurteilung

Die Formulierung, wonach der Chef VBS eine schweizerische Lösung bevorzugt, ist nicht abschliessend, d. h. er hat die definitive Entscheidung darüber offengehalten. Die Zusammenarbeit mit der Schweizer Industrie entspricht der Beschaffungsstrategie des Bundesrates.

3.2 Cyberrisiken haben eine untergeordnete Relevanz

In der Armeebotschaft weist das VBS keine Cyberrisiken aus. Gemäss den Fachspezialisten sind im Umfeld der Mörserbeschaffung weder Cyberrisiken bekannt noch gibt es entsprechende Studien oder Untersuchungen dazu. Grundsätzlich handelt es sich um ein mechanisches Objekt mit einem Funksystem. Dieses hat die Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) vor Einführung getestet. Ausserdem wird die bestehende Anbindung an das integrierte Artillerie Führungs- und Feuerleitsystem (INTAFF) verwendet.

Beurteilung

Im integrierten Projektteam (IPT) ist die FUB seit Beginn vertreten. Ausserdem ist die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) thematisiert worden. Die Cyberrisiken stehen beim Mörsersystem nicht im Fokus.

3.3 Der 12-cm-Mörser 16 ist kein «Top-Projekt» VBS

Zeitliche Planung

Der ursprünglich geplante Projektabschluss ist vom 31. Mai 2023 auf den 31. Dezember 2026 verschoben worden. Das Projekt ist gemäss Projektleiter um rund 34 Monate in Verzug. Voraussichtlich wird die Truppe den 12-cm-Mörser 16 erst ab dem Jahr 2024 einführen können.

Aufgrund einer Lieferverzögerung hat armasuisse am 31. Oktober 2017 mit dem Nachtrag III zum Vertrag Prototyp einen neuen Meilensteinplan verhandelt und die Konventionalstrafe geltend gemacht.

Aus diversen Gesprächen mit den Geprüften ist hervorgegangen, dass die Befragten vom Projekterfolg überzeugt sind und es keinen Plan-B gibt. Ein Projektabbruch oder die Wahl einer Alternative stehen nicht zur Diskussion.

Finanzielle Auswirkungen aufgrund der zeitlichen Verzögerung und Planung

armasuisse hat einen GU-Vertrag abgeschlossen. Damit ist GDELS verpflichtet, einen funktionstüchtigen Mörser-Prototypen zum vereinbarten Preis zu liefern.

Der finanzierungswirksame Voranschlagskredit für das Mörserprojekt (inkl. Nebensysteme und Munition) beträgt 424,5 Millionen Franken. Er besteht aus einem PEB-Kredit von 20,5 Millionen Franken für die Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung sowie aus dem 2016 bewilligten Verpflichtungskredit von 404 Millionen Franken. Der Verpflichtungskredit gilt als Höchstbetrag und wird gemäss armasuisse nicht überschritten. Den jeweiligen Mittelbedarf aus Verpflichtungen muss die Gruppe Verteidigung als Investitionsausgabe im jeweiligen Voranschlag ein weiteres Mal beim Parlament beantragen.

Ziel des VBS war es, die nach der Ablehnung des Gripen-Fonds-Gesetzes frei gewordenen Gelder möglichst bald und vor dem Projekt Air 2030 einzusetzen. Die Verspätung des Prototyps und der Serienfertigung bewirkt, dass die finanzwirksamen Mittelabflüsse hinter der Planung bleiben.

Projektbericht / Controlling GS-VBS

Für die Jahre 2016, 2017 und 2018 hat das GS-VBS je einen Projektbericht publiziert. Diese Berichte sollen der Öffentlichkeit die Entwicklung der «Top-Projekte VBS» mit einer langen Laufzeit, einer hohen Komplexität sowie grossen finanziellen und personellen Engagements aufzeigen. Die Chefin VBS und ihre Direktunterstellten werden quartalsweise über den Projektstand der «Top-Projekte» informiert.

Gemäss GS-VBS ist das Projekt 12-cm-Mörser 16 kein «Top-Projekt», da gewisse Kriterien nicht erfüllt sind und es kein Risikoprojekt sei. Folglich hat das GS-VBS in seinen Projektberichten nicht über das Projekt 12-cm-Mörser 16 informiert.

Beurteilung

Ob der vorliegende angepasste Zeitplan eingehalten werden kann ist nicht abschätzbar. Die Truppentauglichkeit konnte die Armee noch nicht testen. Die Neuentwicklung des Waffensystems birgt teils unbekannte Risiken und Unsicherheitsfaktoren. Mit der Beschaffung des 12-cm-Mörsers 16 soll eine Fähigkeitslücke in der Armee geschlossen werden. Daher sollte sich der Projektabschluss nicht zu weit hinauszögern. Überlegungen zu einer maximal tragbaren Frist und allfälliger Alternativen sind aus Sicht der EFK angezeigt.

Hinsichtlich der Finanzen hat das sogenannte beschleunigte Beschaffungsverfahren die vom Chef VBS gewünschten Wirkungen nicht erfüllt. Da der finanzierungswirksame Geldfluss des Mörserprojekts nicht plangemäss erfolgt, könnte es sein, dass die für den Mörser erforderlichen Gelder zeitgleich mit den Ausgaben für Air 2030 anfallen. Wie wahrscheinlich dieses Szenario und die allfälligen Auswirkungen sind, ist zum Zeitpunkt der Prüfung nicht abschätzbar.

Für die EFK ist nicht nachvollziehbar, weshalb der 12-cm-Mörser 16 für das VBS kein «Top-Projekt» ist. Grundsätzlich erfüllt das Mörserprojekt die im Projektbericht VBS aufgeführten Kriterien. Folglich hätte die Öffentlichkeit informiert werden sollen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat VBS, die Einstufungskriterien für die Top-Projekte risikobasiert und nachvollziehbar festzuhalten sowie entsprechend anzuwenden. Wobei das Mörserprojekt als eines der Top-Projekte einzustufen ist.

Stellungnahme der Geprüften

Das Generalsekretariat ist mit der Empfehlung einverstanden.

Die Einstufungskriterien bzw. Richtlinien für Top-Projekte wurden neu definiert und die Auswahl der Top-Projekte VBS in Absprache mit den parlamentarischen Kommissionen und Delegationen entsprechend angepasst. Der Mörser ist demnach neu ein Top-Projekt VBS und wird ab 2020 in den entsprechenden Reportingprodukten aufgenommen.

Die Empfehlung ist daher bereits teilweise umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtliche Vorgaben
Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0
Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0
Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01
Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1
Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995, SR 172.056.11
Verordnung des VBS über das Armeematerial (VAMAT) vom 6. Dezember 2007, SR 514.20 (Aufhebung 1. Mai 2018)
Verordnung des VBS über die Beschaffung, die Nutzung und die Ausserdienststellung von Material (MatV) vom 26. März 2018, SR 514.20
16.026 – Botschaft über den Zahlungsrahmen der Armee 2017–2020, das Rüstungsprogramm 2016 und das Immobilienprogramm VBS 2016 (Armeebotschaft 2016)
Weitere Vorgaben und Weisungen
Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS vom 31. März 2010
Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den Departementsbereichen Verteidigung und armasuisse «TUNE14» vom 1. Dezember 2013
Weisungen über den effizienten Energieeinsatz bei Rad- und Raupenfahrzeugen des VBS vom 20. November 2008

Anhang 2: Abkürzungen

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
GDELS	General Dynamics European Land Systems – Mowag GmbH
GU	Generalunternehmer
PEB	Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung
Rfi	Request for information / Budgetpreisanfrage
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Anhang 3: Beschleunigtes Verfahren

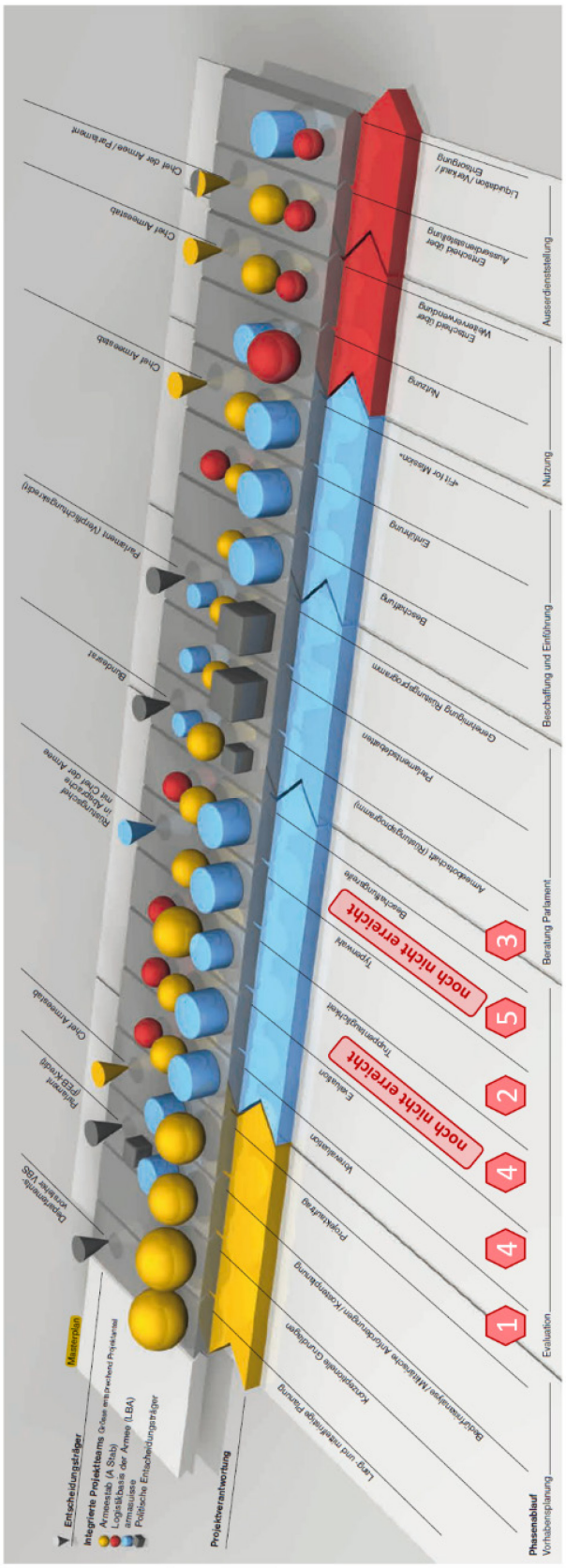

Abbildung 4 : Angewandter Beschaffungsablauf beim 12 cm-Mörser 16 (Quelle: Flyer armasuisse, Überarbeitung EFK)

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).