
**Sistierung des Projekts „Bodengestützte Luft-Verteidigung
(BODLUV) 2020“:
Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 12.
April 2017**

**Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen
Räte**

vom 25. September 2017

Bericht

1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) haben im Rahmen ihrer Inspektion zur Sistierung des Projekts Bodlud durch den Vorsteher des VBS die Grundlagen des Sistierungsentscheids und die Angemessenheit des Entscheids an sich geprüft. In ihrem Bericht vom 26. Januar 2016¹ halten sie fest, dass der Sistierungsentscheid weder sachlich noch politisch nachvollziehbar war. Sie stützten diese Bewertung auf den im Bericht ausführlich beschriebenen Sachverhalt, der weder von den befragten Personen noch in der Stellungnahme des Bundesrates vom 12. April 2017² bestritten wird. Aus dem Sachverhalt wird deutlich, dass das Projekt zum Zeitpunkt der Sistierung auf Kurs war und die Evaluation möglicher Systeme zur bodengestützten Luftabwehr kurz vor dem Abschluss stand. Das Projekt befand sich also noch nicht in der Phase der Beschaffung, somit fielen auch noch keine Beschaffungskosten an (und somit führte die Sistierung auch nicht dazu, eine unkontrollierte Kostenentwicklung zu stoppen). Der Vorsteher des VBS hätte anschliessend auf der Basis der Resultate der Evaluation über eine allfällige Beschaffung entscheiden müssen. Dennoch stoppte der Vorsteher des VBS das Projekt aufgrund persönlicher Bedenken – *die genaue Begründung für den Entscheid veränderte sich im Lauf der Abklärungen der GPK mehrfach* – kurz vor Ende der Evaluation und ohne Rücksprache mit den Projektverantwortlichen. Dieser Entscheid führte letztlich dazu, dass rund 20 Mio. Franken für die Beschaffungsvorbereitung und Evaluation ausgegeben wurden, ohne dass man dafür verlässliche und vollständige Informationen zu den getesteten Systemen und deren Kosten erhielt.

Auf der Basis dieser Feststellungen forderte die GPK den Bundesrat in einer ersten Empfehlung auf, dafür zu sorgen, dass die abgebrochene Evaluation rasch wieder aufgenommen und abgeschlossen wird, so dass die getätigten Auslagen noch einen Nutzen bringen. Zudem ersuchte sie den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, wie die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bei Verfahrensentscheiden vorgehen sollen, um in Zukunft voreilige, kostspielige Entscheide zu vermeiden.

In einer zweiten Empfehlung verlangten die GPK vom Vorsteher des VBS, bei künftigen Führungsentscheiden die ihm unterstellten verantwortlichen Personen einzubeziehen und für eine sachliche Abstützung der Entscheide zu sorgen. Zugleich soll er mit geeigneten Massnahmen auch für die Schaffung einer offenen und aktiven internen sowie externen Kommunikationskultur sorgen.

Der Bundesrat nahm am 12. April 2017 Stellung zum Bericht und den Empfehlungen der GPK.

¹ BBI 2017 3513

² BBI 2017 3561

2 Bewertung der Stellungnahme

2.1 Unbestrittener Sachverhalt

Die GPK stellen grundsätzlich fest, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme nicht vertieft auf den durch die GPK erhobenen Sachverhalt eingeht und diesen somit nicht bestreitet.

2.2 Bewertung des Bundesrates orientiert sich nicht am Sachverhalt

Eine Differenz zwischen den GPK und dem Bundesrat besteht jedoch in Bezug auf die Bewertung des Entscheids des Vorstehers des VBS, das Projekt Bodluf kurz vor Ende der Evaluation abubrechen: Der Bundesrat bewertet diesen Entscheid im Unterschied zu den GPK als verständlich und nachvollziehbar. *Dabei ist bemerkenswert, dass er sich bei dieser Bewertung auf Argumente abstützt, welche die GPK in ihrem Bericht abgehandelt und als nicht schlüssig bzw. nicht hinreichend beurteilt haben.* So rechtfertigt der Bundesrat den Entscheid des Vorstehers des VBS unter anderem auch mit der Unklarheit bezüglich der Kosten einer allfälligen Beschaffung der evaluierten Systeme und blendet dabei aus,

- dass gerade die Evaluation dazu dienen sollte, verlässlichere Angaben zu den voraussichtlichen Beschaffungskosten zu erhalten³ und
- dass der Vorsteher des VBS auf der Basis der abgeschlossenen Evaluation in jedem Fall hätte über eine allfällige Beschaffung entscheiden müssen (kein Automatismus).

Die GPK hätten erwartet, dass der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes und angesichts der Erkenntnisse der parlamentarischen Oberaufsicht die Argumentation des VBS in seiner Stellungnahme vertiefter hinterfragen würde.

Da der Bundesrat in seiner Stellungnahme keine neuen Fakten anführt, erübrigt es sich aus Sicht der GPK, die auf dem erhobenen Sachverhalt basierenden Feststellungen der GPK hier zu wiederholen.

2.3 Führungsgrundsätze und "technokratischer Automatismus"

Als befremdend erachten die GPK, dass der Bundesrat ihre Aufforderung an den Vorsteher des VBS, bei künftigen Führungsentscheiden von einer gewissen politischen Tragweite die ihm unterstellten Fachexperten und zuständigen Führungsverantwortlichen vorgängig einzubeziehen und den vorgesehenen Entscheidungsprozessen Rechnung zu tragen, als "technokratischen Automatismus" qualifiziert. Wie

³ Dass eine Evaluation nötig ist, um die genauere Angaben zu den Kosten zu erhalten, wird auch im neuen Bericht zur Luftverteidigung bestätigt: "Detailliertere Angaben [...] zu den genauen Kosten sind erst im Rahmen der Evaluation möglich" (Luftverteidigung der Zukunft: Bericht der "Expertengruppe Neues Kampfflugzeug" vom Mai 2017: S. 18). Im selben Bericht findet sich auch Erläuterungen zur Evaluationsphase und deren Zweck (S. 153-155).

im Bericht der GPK festgehalten, anerkennen die GPK selbstverständlich das Recht und die Pflicht eines Departementvorstehers, politische Bewertungen vorzunehmen und Führungsentscheide zu fällen. Allerdings muss aus Sicht der GPK auch vor einem Führungsentscheid eine sorgfältige Problemerkennung und genaue Abwägung der Konsequenzen unter Einbezug der Sach- und Führungsverantwortlichen erfolgen.

Wie die GPK in ihrem Bericht darlegten, bezog der Vorsteher des VBS vor dem Sistierungsentscheid weder die für die Projektbegleitung zuständigen Mitarbeitenden im Generalsekretariat und seine Generalsekretärin noch die für das Projekt verantwortlichen und ihm direkt unterstellten Topkader von Seiten Armee und armasuisse ein – eine sorgfältige Problemerkennung und genaue Abwägung der Konsequenzen fanden daher nicht statt. Die GPK verstehen ihre Empfehlung im Sinne einer Einhaltung breit anerkannter und eigentlich selbstverständlicher Führungsgrundsätze. Die Qualifizierung einer solchen Empfehlung als "technokratischen Automatismus" wirft für die GPK Fragen zum Führungsverständnis des Bundesrates auf.

Die GPK begrüßen es jedoch, dass der Vorsteher des VBS sich gemäss der Stellungnahme des Bundesrates bemüht, seine Entscheide nach sorgfältig und umfassend geführter Problemerkennung und Lagebeurteilung zu fällen und dass er eine offene und transparente Kommunikations- und Kritikkultur pflegen will.

2.4 Keine neuen Erkenntnisse aufgrund der Gesamtschau 2017

Im Weiteren stellen die GPK fest, dass der Vorsteher des VBS mittlerweile entschieden hat, das Projekt zur Beschaffung eines Systems zur bodengestützten Luftverteidigung neu zu initiieren. Dabei soll es sich an den Eckwerten orientieren, welche in der mittlerweile vorliegenden Gesamtschau⁴ – d.h. im an 30. Mai 2017 veröffentlichten Bericht der "Expertengruppe Neues Kampfflugzeug" – beschrieben werden. *Durch die Sistierung des Projekts Bodluf in der Evaluationsphase und den damit verbundenen Verzicht auf weitere Erprobungen, so der Bericht, liegen heute aber "keine ausreichenden Ergebnisse vor, auf deren Basis unmittelbar weitergearbeitet werden könnte".*⁵ Diese Einschätzung gilt aus Sicht der GPK nicht nur in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Systeme, sondern auch in Bezug auf deren Kosten. Gestützt darauf muss vermutet werden, dass die Kostenschätzungen der Expertengruppe für die Beschaffung von Bodluf-Systemen in den verschiedenen Varianten nach wie vor von grossen Unsicherheiten geprägt sind. Wie im Bericht der GPK dargelegt, hätte ein Abschluss der Evaluation dazu beigetragen, verlässlichere Informationen zu den Kosten bzw. genauere Kostenschätzungen zu ermöglichen. So hätten der Vorsteher des VBS und der Gesamtbundesrat für ihre weiteren Entscheide eine solidere Basis (Erkenntnisse der Expertengruppe und verlässlichere Informationen zu den Kosten) gehabt und hätten damit die Beschaffung der Bodluf-

⁴ Der Vorsteher des VBS hatte die Sistierung gegenüber der Öffentlichkeit ursprünglich damit begründet, dass zuerst eine neue, fundiertere Gesamtschau zur Luftverteidigung erarbeitet werden müsse.

⁵ Luftverteidigung der Zukunft: Bericht der "Expertengruppe Neues Kampfflugzeug" vom Mai 2017: S. 161.

Systeme bei Bedarf schneller vorantreiben können. Und damit, das halten die Experten fest, stünde man jetzt gegebenenfalls nicht vor der Herausforderung, dass aufgrund der Sistierung nun zwei Grossprojekte (bodengestützte Luftverteidigung und neues Kampfflugzeug mit der Armeebotschaft 2022) gleichzeitig geführt und finanziert werden müssen.⁶

Die damit verbundenen Fragen und sicherheitspolitischen Entscheide liegen nun aber zuerst im Verantwortungsbereich des Bundesrates und danach müssen sich die sicherheitspolitischen Kommissionen damit befassen. Die GPK wird sich nicht mehr mit der Thematik befassen und ihre Arbeiten beenden.

3 Weiteres Vorgehen

Die vorherigen Erläuterungen machen deutlich, dass die GPK die Stellungnahme des Bundesrates als unzureichend erachten. Aufgrund der Neuintiierung des Projekts Bodluf und der vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vertretenen Haltung, schliessen die GPK ihre Arbeiten aber dennoch ab. Sie gehen allerdings davon aus, dass der Bundesrat und der Vorsteher des VBS die nötigen Vorkehrungen treffen werden, um das Projekt dieses Mal unter Einbezug der Experten und zuständigen Mitarbeitenden zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und damit die bestehende Sicherheitslücke zu schliessen.

25. September 2017

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-S:
Ständerat Hans Stöckli

Der Präsident der GPK-N:
Nationalrat Alfred Heer

Die Sekretärin der GPK:
Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Arbeitsgruppe Bodluf:
Ständerat Claude Janiak

Die Sekretärin der Arbeitsgruppe Bodluf:
Céline Anderegg

⁶ Luftverteidigung der Zukunft: Bericht der "Expertengruppe Neues Kampfflugzeug" vom Mai 2017: S. 18-19 sowie Kapitel 15 und 18.

Abkürzungsverzeichnis

GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Bodlufv	Bodengestützte Luftverteidigung