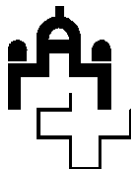


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



05.044 n Rüstungsprogramm 2005

Bericht der Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates vom 24. November 2005

Die Kommission hatte den Auftrag, die aus den Verhandlungen des Nationalrates so genannten „noch offenen Fragen“ zu klären.

Antrag der Kommission

Der gesperrte Kredit von 310 Millionen Franken für die Beschaffung von Leichten Transport- und Schulungshelikoptern (LTSH; Bereich Mobilität, Punkt 2.6 der Botschaft) wird frei gegeben.

Er beinhaltet auch die Finanzierung des Simulators für den Helikopter TH 89 Super Puma (Umbau oder Neubeschaffung).

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Eduard Engelberger

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Zusammensetzung und Arbeiten der Subkommission
- 3 Stellungnahme zu den fünf offenen Fragen
- 4 Mängel im Verfahren
- 5 Schlussfolgerungen
- 6 Antrag der Kommission



1 Ausgangslage

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-NR) behandelte das Rüstungsprogramm an ihrer Sitzung vom 15./16. August 2005. Eine Mehrheit der Kommission beantragte, den Kredit für die Beschaffung von Leichten Transport- und Schulungshelikoptern (LTSH) zu genehmigen. Kurz vor den Ratsverhandlungen tauchten neue Sachverhalte auf. Zum Beispiel sprach man, seitens des VBS, zum ersten Mal von einem Referenzmodell EC 135/635.

Am 5. Oktober 2005 sperrte der Nationalrat auf Antrag der Fraktion der SVP den Kredit für die Beschaffung der LTSH. Gemäss Artikel 1 Absatz 3 des modifizierten Bundesbeschlusses ist *„Die Freigabe des für die Mobilität benötigten Anteils von 310 Millionen Franken (Transport- und Schulungshelikopter LTSH) dem Parlament in Form eines einfachen separaten Bundesbeschlusses unter Beantwortung noch hängiger Fragen und unter Vorlage zusätzlicher Unterlagen zur Genehmigung zu unterbreiten.“*

In der Begründung des Antrages erwähnte Nationalrat Caspar Baader fünf Fragen, die noch vertieft abgeklärt werden sollten:

1. Flugtauglichkeit des EC-635 (Nichtabnahme durch Portugal, Helikopter bisher in Europa nicht im Einsatz – entgegen Angaben in der Botschaft)
2. EC 635 als Referenzmodell (wurde eine faire Evaluation garantiert?)
3. Transportleistung (sind diese zu gering?)
4. Konzeptwechsel Transporthelikopter zum Schulungshelikopter
5. Gleichbehandlung der beiden Anbieter

Während der Verhandlungen wurde das Bedürfnis, die Helikopter Alouette III zu ersetzen, grossmehrheitlich aber unterstützt.

Aufgrund dieser Ausgangslage erteilte die SiK-NR am 18. Oktober 2005 einer Subkommission aus vier Mitgliedern unter dem Vorsitz von Nationalrat Ulrich Schlüer den Auftrag, diese noch offenen Fragen abzuklären und Empfehlungen abzugeben.

2 Zusammensetzung und Arbeiten der Subkommission

Mitglieder der Subkommission waren neben dem Präsidenten die Nationalräte Jakob Bächler, Didier Burkhalter und Paul Günter. Die Arbeiten der Subkommission gliederten sich in folgende Schritte:

- Die Subkommission trat am 7. November 2005 zusammen, um ihre Arbeiten zu planen. Zudem erarbeitete sie einen umfassenden Fragenkatalog, der vor allem dazu dienen sollte, die in der Nationalratsdebatte gestellten fünf Fragen zu beantworten. Schliesslich einigte sich die Subkommission, verschiedene ins Projekt involvierte Personen anzuhören.
- An ihrer Sitzung vom 15. November 2005 studierte die Subkommission nicht zugängliche Geschäftsakten der armasuisse betreffend den Ablauf der Evaluation. Folgende Dokumente wurden gesichtet:
 - o Dokument «Militärische Anforderungen» vom 28. 10. 2004 bzw. 8. 11. 2004
 - o Dokument «Militärisches Pflichtenheft» vom 11. 5. 2005
 - o Offert-Einladungen an beide Anbieter Eurocopter und Agusta



- Original-Offerten beider Bewerber (EC 635 bzw. A 109)
- Kopie des Mails von Divisionär Jakob Baumann an Alfred Markwalder vom 29. Oktober 2004

Während eines zweiten Teils der Sitzung wurden folgende Personen angehört:

- Herr Rudolf Engeler, Helikopterpilot, der die Testflüge mit beiden Helikoptern geflogen hat (Bereich Flugerprobung, armasuisse)
- Herr Jürg Weber, Leiter Luftfahrtsysteme, armasuisse
- Korpskommandant Hansrudolf Fehrlin, Kommandant Luftwaffe
- Divisionär Jakob Baumann, Chef Planungsstab der Armee
- Herr Martin R. Stahel, Director and Chief Staff Coordinator of the RUAG Group
- Korpskommandant Christophe Keckeis, Chef der Armee
- Herr Alfred Markwalder, Chef der armasuisse
- Herr Hans Winzenried, Präsident der Rüstungskommission, CEO Securitas Gruppe Securitas AG

Schliesslich zog die Subkommission ihre Schlussfolgerungen und einigte sich über eine Informationspolitik gegen aussen.

- Anlässlich einer am 16.11.05 durchgeführten telefonischen Konferenz bereinigte die Subkommission die letzten Vorgehensfragen (Berichterstattung des Präsidenten in der SiK-SR und Entwurf einer Medienmitteilung). Das Vorgehen wurde im Voraus mit dem Präsidenten der SiK-NR, Nationalrat Engelberger, abgesprochen.
- Am 17.11.05 erstattete der Präsident der Subkommission, Nationalrat Schlüer, der SiK-SR Bericht über die durchgeführten Arbeiten, die Schlussfolgerungen und den Antrag der Subkommission LTSH.

Die SiK-NR hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 24. November 2005 behandelt und genehmigt.

3 Stellungnahme zu den fünf offenen Fragen

Die Arbeiten erlaubten, die fünf Fragenkomplexe vertieft zu bearbeiten und die fünf Fragen zu klären. Zu den einzelnen Fragen können folgende Feststellungen gemacht werden:

3.1 Flugtauglichkeit des EC-635

Der Gewichtsunterschied zwischen dem EC-135 und dem EC-635 ist gering¹. Aus Sicht von Piloten können die Flugdaten des EC-135 für die Evaluation der Flugtauglichkeit des EC-635 beigezogen werden. Sowohl die Luftwaffe als auch der angehörte Testpilot konnten darlegen, dass hier kein Problem besteht. Die sehr grossen Ähnlichkeiten der Cockpits des EC-635 und des Cougar ist bezüglich Sicherheit weit höher zu werten.

Am EC-135 werden nur minimale Änderungen vorgenommen, nämlich

- Verstärkung der Struktur und Anbringung von *hard points*, die die Voraussetzung für eine leichte Bewaffnung des Helikopters schaffen (bei Bedarf sollen in einer späteren Phase Waffensysteme auf den Helikopter montiert werden können);
- schussichere Treibstofftanks (selbstdichtend).

¹ 105 Kg: selbstdichtende Tanks und Zellenverstärkung (11 Kg), Zusatzavionik für die Luftwaffe (94 Kg)



Das grösste Risikopotential liegt in der Avionik. In diesem Fall sind alle Systeme, die eingebaut werden, bekannt. Sie stellen deshalb kein Risiko dar.

Was die ausbleibenden Bestellungen von EC-635 aus andern Ländern anbelangt, konnte die Kommission feststellen, dass das Konzept der Schweiz bisher einzigartig ist. Alle vergleichbaren europäischen Staaten verfügen über eine Flotte von mindestens drei Helikoptertypen (Trainings-, Transport- und Kampfhelikopter) und benötigen deshalb keine Kombination Trainings-/leichter Kampfhelikopter. Das Schweizer Konzept ist ein anderes; es sieht eine Konzentration auf nur zwei Helikoptertypen vor:

- ein Transporthelikopter, der mittlere und grössere Transportbedürfnisse abdeckt (Super Puma TH 89 / Cougar TH 98) und
- einen kleineren Helikopter, der hauptsächlich für die Schulung und das Training vorgesehen ist, aber auch kleinere Transportbedürfnisse abdecken kann; für Luftpolizei-Einsatz kann es zudem bewaffnet werden.

Hingegen wird auf den Einsatz sowohl eines bewaffneten Mehrzweckhelikopters² als auch eines reinen Kampfhelikopters verzichtet.

Das heutige Konzept hat zur Konsequenz, dass der kleine Helikopter sowohl für Training als auch für Bewaffnung vorgesehen ist. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass dieses Konzept in Europa neu ist, aber wohl Zukunft hat. Somit dürfte auch der für dieses Konzept konstruierte EC-635 Zukunft haben.

Für die Kommission ist die Frage der Flugtauglichkeit des EC-635 damit geklärt.

3.2 Referenzmodell

Der Ausdruck „Referenzmodell EC-635“ (militärische Anforderungen für einen LTSH, Typ EC-635 vom 28. Oktober 2004) wurde tatsächlich von Armeestellen verwendet, was heute von den Armeeverantwortlichen als Fehler bezeichnet wird.

Hingegen hat armasuisse diesen Ausdruck nie verwendet. Das Evaluationsverfahren wurde davon nicht beeinflusst. Der Begriff wurde von der armasuisse „neutralisiert“; bei den Offertenanfragen wurde an Agusta die A-109 als Referenzmodell angegeben, gegenüber Eurocopter der EC-635. Eine Benachteiligung des einen oder anderen Anbieters entstand daraus nicht.

Für die Kommission ist somit diese Frage geklärt.

3.3 Transportleistung und Konzeptwechsel vom Transporthelikopter zum Schulungshelikopter

Diese beiden Fragen können gemeinsam beantwortet werden.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Transportkapazität der A-109 klar besser ist. Die Armee setzt die Priorität aber eindeutig bei Training und Schulung, wie dies bereits für den Einsatz der Alouette III galt. In diesem Zusammenhang ist für die Armee und die Luftwaffe die Frage der Sicherheit zentral. In dieser Hinsicht bietet der EC-635 den Vorteil, dass die Cockpitphilosophie

² 2000 war bezüglich Planung Helikopter-Flotte noch die Idee einer Drei-Helikopter-Flotte vorherrschend: Transporthelikopter, bewaffneter Mehrzweckhelikopter sowie Schulungs- und Trainingshelikopter. Diese Idee wurde aus Kostengründen inzwischen fallen gelassen.



sowie die Bedienung des Autopiloten und des Flugführungssystems grosse Ähnlichkeit zum TH 89/98 aufweisen. Diese Ähnlichkeit erlaubt den Einsatz der Piloten auf beiden Helikoptern. Dazu kommt, dass die Schweizerische Luftwaffe seit Jahren eine etablierte Ausbildungszusammenarbeit mit Deutschland pflegt.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass armasuisse am Schluss des Evaluationsverfahrens einen Doppelantrag stellte:

1. falls die Priorität der Transportkapazität gelte, sollte die A-109 beschafft werden;
2. falls die Priorität bei Schulung/Training gesetzt werde, sollte der EC-635 beschafft werden.

Dieser Doppelantrag ist auf die zu wenig präzise Dokumentation, erarbeitet von der Armee (Planungsstab) für die Helikopterbeschaffung, zurückzuführen. Armasuisse bemängelte die unpräzise Dokumentation der Armee (keine Prioritätensetzung) zum Beginn des Evaluationsprozesses. Bei der schliesslichen Typenwahl gaben die Benutzer (Luftwaffe, Armee) den Ausschlag pro EC 635.

Für die Kommission ist diese Frage geklärt. Es fand kein Konzeptwechsel statt. Vielmehr wurden von Seiten der Armee die Prioritäten anfänglich nicht klar genug geäussert.

Im Rahmen dieses Fragenkomplexes hat sich die Kommission auch mit der Kostenfrage befasst. Bezüglich Anschaffung und Betrieb ist die AC-109 günstiger (höhere Betriebskosten des EC-635 von ca. 40 Millionen Franken, gerechnet auf zehn Jahre). Die höheren Betriebskosten des EC-635 gegenüber der A-109 werden aber durch die Entlastung der Cougar-Flotte bezüglich Schulungs- und Trainingsflüge kompensiert³.

3.4 Gleichbehandlung der beiden Anbieter

Die Gleichbehandlung beider Anbieter wurde durch das Verfahren von armasuisse gewährleistet. Jeder Anbieter erhielt gleichwertige Informationen. Die Evaluation verlief korrekt und transparent.

In der Armee bestand von Anfang an eine Präferenz für den EC-135/635 aufgrund dessen Cougar-Verwandtschaft. Armasuisse hat diese Präferenz hinterfragt und den Einbezug der Kostenfrage in die Begründung verlangt. Die Frage der Sicherheit und somit der Cockpit-Ähnlichkeit gab aber schliesslich den Ausschlag für die definitive Typenwahl. Die Firma Agusta wurde darüber orientiert, dass die Ausrüstung der A-109 mit einem dem Cougar verwandten Cockpit (dies wäre technisch möglich gewesen), deren Chancen im Evaluationsverfahren klar verbessern würde. Agusta zog aus diesem Hinweis keine Konsequenzen.

Für die Kommission ist die Frage der Gleichbehandlung geklärt.

4 Mängel im Verfahren

Die Kommission unterstützt ausdrücklich den Grundsatz eines rascheren Evaluationsverfahrens im Bereich Rüstungsbeschaffung. Das frühere Verfahren war zu lang (Zeitspanne zwischen Beginn der Projektierung bis Einführung in der Armee oft über zehn Jahre) und hatte die Konsequenz, dass bewilligtes Material bei Einführung z.T. bereits technisch überholt war. Ein rascheres Verfahren verspricht Einsparungen. Im konkreten Fall (erstmalige Anwendung des neuen Verfahrens) hat die Kommission aber klare Mängel mit markanten finanziellen Auswirkungen festgestellt. Von Seiten

³ Beim Kauf des EC-635 können ca. 1475 Trainingsflugstunden auf den EC-635 statt auf den TH 89/98 geflogen werden. Beim Kauf des A-109 reduzieren sich diese Flugstunden auf 610 Stunden. Die Einsparung beträgt jährlich 4,2 Millionen Franken, auf zehn Jahre berechnet also rund 42 Millionen Franken.



armasuisse fiel zum gewählten Evaluationsverfahren bezeichnenderweise auch der Ausdruck „*crash-Verfahren*“.

4.1 Best and final Offer

Als ungenügend erwies sich, dass pro Anbieter lediglich eine, also von Anfang an gleich die definitive Offerte (so genannte „*Best and final offer*“) eingeholt wurde, was zu teure Offerten mit zu grossen Reservepositionen bewirkte. Dies war die Ursache für einen viel zu hohen Kreditantrag. Die Anbieter konnten zum Teil erst provisorische Kosten einsetzen, in welche entsprechend hohe Reserven eingebaut worden sind. Dies ist insbesondere der Fall beim Simulator, aber auch bezüglich der Triebwerke, zu welchen Nachverhandlungen noch im Gang sind.

Nach Auffassung der Kommission sollte ein zweistufiges Offert-Verfahren vorgesehen werden:

1. „Best offer“ einholen und auswerten. Bei sogenanntem „Kauf ab Stange“ kann nicht ein Produkt aufgrund eines detaillierten Pflichtenhefts gesucht werden, sondern dasjenige, das den schweizerischen Ansprüchen am nächsten kommt.
2. Nach der Auswertung der „Best offers“, deren Ergebnisse den Anbietern unterbreitet werden, soll die „Final offer“ verlangt werden.

Dank dieser zweiten Preisrunde sind mit Sicherheit bessere Preise zu erzielen.

4.2 Dokumentation der Armee - Evaluationsverfahren

Armasuisse bemängelte die unpräzise Dokumentation der Armee bei Beginn des Evaluationsprozesses. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Armee ihre Bedürfnisse sowohl mittels eines seriösen militärischen Anforderungsprofils (militärisches Pflichtenheft) als auch von Anfang an mit klarer Prioritätensetzung bezüglich der Anforderungen anmelden muss. Wenn ein Konzept vorhanden ist, wie im konkreten Fall das Konzept der Zwei-Helikopter-Flotte, muss dies aus der Dokumentation klar hervorgehen. Zudem muss in Zukunft bei allen Stellen von der Verwendung des Begriffes „Referenzmodell“ abgesehen werden.

Bevor technische Erprobungen von Systemen durchgeführt werden, muss eine Liste von Beurteilungskriterien erarbeitet sein, woraus eine klare Gewichtung aller Kriterien hervorgehen muss.

Schliesslich sind alle im Lauf des Verfahrens vorgenommenen Schritte (auch mündliche Auskünfte und Kurzbesprechungen) zu dokumentieren, damit das Verfahren im Nachhinein nachvollzogen werden kann.

4.3 Evaluationen anderer Staaten

Es ist öffentlich bekannt, dass mindestens zwei Staaten vor kurzem eine ähnliche Evaluation durchgeführt haben; dies sind Schweden und Südafrika. Beide Staaten haben beschlossen, die A-109 zu beschaffen.

In Anbetracht der sehr kurzen Evaluationszeit ist es von grossem Nutzen zugängliche Evaluationsberichte anderer Staaten in die eigene Evaluation mit einzubeziehen. Der Südafrikanische Bericht ist auf Internet zu finden. Mit Schweden bestehen sowohl ein Memorandum of Understanding (MOU) im Bereich der militärischen Zusammenarbeit als auch ein MOU zwischen armasuisse und ihrer Schwesterorganisation in Schweden; dies hätte erlaubt, die Informationen auszutauschen.

Nach Auffassung der Kommission müssen in Zukunft zugängliche Evaluationsdaten aus anderen Staaten in schweizerische Evaluationsverfahren miteinbezogen werden.



4.4 Auf zwei Monate verkürztes Verfahren

Eine Zeitspanne von zwei bis zweieinhalb Monaten für eine Evaluation ist bezüglich des von der Kommission vorgeschlagenen zwei-stufigen Offert-Verfahrens zu kurz. Dies hat zu Fehlern in der Botschaft des Bundesrates geführt. Die Auswertung, bei welcher wesentliche Kriterien allein mit „gut“ bzw. „genügend“ bezeichnet werden, genügt nicht, weil die Gewichtung der verschiedenen Faktoren dabei viel zu summarisch erfolgt. Es ist in Zukunft ein differenziertes Punkte-System anzuwenden.

Auch bei verkürztem Verfahren muss die Qualität der Informationen so sein, dass das Verfahren nachvollzogen werden kann.

Hier aufgeführte Mängel wurden grossenteils auch von der Rüstungskommission festgestellt.

5 Schlussfolgerungen

- 1 Die durchgeführten Abklärungen haben der Kommission erlaubt, die noch offenen Fragen zu beantworten.
- 2 Die Kommission gelangte zur Überzeugung, dass mit dem gewählten Evaluationsverfahren der bestmögliche Preis bezüglich Helikopter-Beschaffung klar nicht erzielt werden konnte. Es wurden insbesondere zu hohe Reserven eingeplant. Der beantragte Verpflichtungskredit von 310 Millionen Franken ist gegenüber dem Beschaffungsvorhaben klar zu hoch.
- 3 Im Rahmen ihrer Abklärungen hat die Kommission auch die Frage des Simulators beraten. Mit dem Rüstungsprogramm 2005 ist die Beschaffung eines Simulators für den LTSH vorgesehen. Dafür sind in der Botschaft des Bundesrates 50 Millionen Franken vorgesehen. Gemäss Aussagen von armasuisse ist dieser Betrag eindeutig zu hoch veranschlagt. Aufgrund des Zeitdrucks wurden allein Werkpreise der Helikopterlieferanten als Basis für die Kreditbeantragung verwendet. Es ist davon auszugehen, dass der Endpreis weit unter 50 Millionen Franken sein wird, wenn Offerten von Spezialfirmen für Simulatoren beigezogen werden können.
Unter Ziffer 4.2 der Botschaft ist ein Hinweis auf eine Verknüpfung mit der im Rüstungsprogramm 2006 geplanten Werterhaltung des Transporthelikopters TH 89 Super Puma enthalten. Diese Werterhaltung beinhaltet u.a. die Modernisierung des bestehenden Simulators oder die Neubeschaffung eines Simulators für den TH 89/98.
Da die ersten Offerten sowohl von Agusta als auch von Eurocopter für den Simulator des LTSH preislich über 50 Millionen Franken lagen, hat das VBS am 30. September 2005 beschlossen, den Kauf des Simulators LTSH mit dem des Super Puma in ein Paket zu vereinigen und dieses öffentlich auszuschreiben. Dadurch sollen Synergien im Bereich der Entwicklung der Simulatoren und der Logistik erzielt und bessere Bedingungen herausgeholt werden. Die Kommission nimmt von diesem Vorgehen zustimmend Kenntnis.
- 4 Die oben erwähnte Darstellung ermöglicht folgende Berechnung:
Der Kredit von 310 Millionen Franken besteht aus einem Kredit von 260 Millionen Franken für den Helikopter und einem von 50 Millionen Franken für den Simulator LTSH.
Gemäss Angaben von armasuisse werden beim Kauf von Waffensystemen durchschnittlich 92% der Verpflichtungskredite tatsächlich beansprucht; bezüglich LTSH ist angesichts der sehr hohen im Kreditbegehren enthaltenen Reserven von klar tieferer Kreditbeanspruchung



auszugehen. Von den 260 Millionen Franken sieht die Kommission somit ein Einsparungspotential von mindestens 25 Millionen Franken.

Dieses Geld kann für die Beschaffung der Simulatoren verwendet werden, was ein Total von rund 75 Millionen Franken für beide anzuschaffende Simulatoren (EC-135/635 und TH 89/98) ergibt. Die Kommission ist der Ansicht, dass dieser Betrag genügt, um beide Simulatoren zu finanzieren. Diese Zahlen sind, wie sich aus der Befragung ergeben hat, absolut realistisch und deshalb verantwortbar.

6 Antrag der Kommission

Die durchgeführten Abklärungen haben der Kommission erlaubt, die noch offenen Fragen zu beantworten. Deshalb beantragt sie mit 21 zu 4 Stimmen:

- 1 den durch den Nationalrat gesperrten Kredit in der Höhe von 310 Millionen Franken für die Beschaffung von Leichten Transport und Schulungshelikoptern freizugeben.
- 2 dass mit diesem Betrag auch die Kosten für die Modernisierung oder Neubeschaffung des Simulators für den Helikopter TH 89 Super Puma gedeckt werden.