Eine Wahl mit Turbulenzen

Intransparentes Auswählen, optimistische Kostenrechnungen, Änderungen von Kriterien in letzter Minute: das Verfahren für die grösste Rüstungsbeschaffung der Schweizer Geschichte, von innen betrachtet. «Die Kampfjet-Saga», Teil 2.

Eine Recherche von Priscilla Imboden (Text) und Alexander Glandien (Animation), 13.01.2022

Unangreifbar. Sauber. Korrekt. So sollte das Auswahlverfahren für den neuen Kampfjet der Schweizer Luftwaffe laufen. Beim Verteidigungsdepartement VBS hatte man aus dem Gripen-Desaster gelernt: 2014 lehnte die Schweizer Stimmbevölkerung die Beschaffung des schwedischen Jets nach einem Abstimmungskampf voller Intrigen und Skandale ab.

Dieses Mal sollte es anders sein: keine Lecks, keine ausländische Einmischung, keine Uneinigkeit unter den Befürworterinnen, kein undurchsichtiges Lobbying.

Lange sah es aus, als würde diese Strategie aufgehen. Aus dem Evaluationsverfahren drang nichts an die Öffentlichkeit. Die Grundsatzdebatte über Sinn und Unsinn eines Kampfflugzeugs verstummte nach der äusserst

knappen Zustimmung zum Rahmenkredit für die neuen Jets. Alles blieb ruhig.

Bis zu dem Moment, als der Bundesrat beschloss, den Tarnkappen-Kampfjet F-35 aus den USA zu kaufen.

Kurz vor den Sommerferien gab Verteidigungsministerin Viola Amherd am 30. Juni bekannt, der Tarnkappen-Jet habe in der Evaluation in den drei Hauptkriterien Wirksamkeit, Produktesupport und Kooperation besonders gut abgeschnitten. Ausserdem, betonte Amherd, sei der F-35 im Kostenvergleich klar am günstigsten. Gewonnen hat der Jet gegen den ebenfalls amerikanischen F/A-18 Super Hornet, die französische Rafale sowie den Eurofighter, ein Projekt Deutschlands, Grossbritanniens, Italiens und Spaniens.

Die Überraschung über den Entscheid des Bundesrats war gross. Verblüfft nahm man im In- und Ausland die Behauptung zur Kenntnis, der amerikanische F-35 sei nicht nur der beste, sondern auch der billigste Kampfjet auf dem Markt. Denn das fliegende Technologiewunder gilt zwar mit seiner Tarnfunktion als eines der besten Militärflugzeuge weltweit, aber auch als die teuerste US-Kriegsmaschine aller Zeiten.

In Politik- und Militärkreisen wird seither gerätselt: Wie ist es möglich, dass der F-35 ausgerechnet in der Schweiz billiger betrieben werden soll als überall sonst?

Wie ein Kampfjet billig gerechnet wird

Der Entscheid für den F-35 war das Resultat einer dreijährigen Evaluation, bei der das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) alle eingereichten Flugzeugtypen verglich. Ein äusserst komplexer und verborgener Prozess: Die Daten, die in das Verfahren einflossen, sind militärisch geschützt und unterliegen dem Geschäftsgeheimnis. Nur die wenigen zuständigen Kader des Verteidigungsdepartements rund um Air2030-Programmleiter Peter Winter haben detaillierte Kenntnisse und die gesamte Übersicht.

Einen seltenen Einblick in das Kampfjet-Auswahlverfahren bieten deshalb Gespräche mit unterlegenen Anbietern aus den USA, Frankreich und Deutschland. Als Mitbewerber erlebten sie die Beschaffung von innen.

Naturgemäss sind die unterlegenen Unternehmen nicht glücklich über die Auswahl des Bundesrats, schliesslich haben sie verloren. Aber ihre Enttäuschung geht über die entgangenen Milliarden hinaus. Sie werfen dem Verteidigungsdepartement vor, es habe in der Evaluation mit unterschiedlichen Ellen gemessen. In Gesprächen mit der Republik – unter Zusicherung der Anonymität – berichten die drei unterlegenen Hersteller von einem «nicht nachvollziehbaren und intransparenten» Verfahren.

Der Hauptvorwurf der unterlegenen Anbieter: Es sei nicht möglich, dass der F-35 im Vergleich als billigstes Kampfflugzeug abschliesse. Die Hersteller aus Europa und den USA erklären: Ihr Angebot sei günstiger gewesen als der nun für den F-35 kommunizierte Kaufpreis von 6,035 Milliarden Franken plus 400 Millionen für die Bewaffnung.

Für die milliardenteure Rüstungsbeschaffung hat die Armasuisse zum ersten Mal eine neue Bewertungsmethode gewählt, den «Analytic Hierarchy Process (AHP)». Dabei handelt es sich um eine selten verwendete Prozessanalyse, bei der die Evaluatoren den jeweiligen Flugzeugtypen keine No-

ten geben, sondern die einzelnen Angebote paarweise miteinander vergleichen.

Die Punktezahl ist relativ. Sie wird so verteilt, dass die Punkte tief liegen, wenn die Angebote ähnlich gut abschneiden, und höher, wenn Differenzen auftreten. Das vergrössert die Abstände zwischen den Flugzeugtypen und soll so die Entscheidung vereinfachen. Die Armasuisse gibt an, sie habe diese Methode gewählt, weil sie einfacher vermittle, wieso ein Kandidat besser abgeschlossen habe als ein anderer. Expertinnen kritisieren hingegen, die AHP-Methode sei intransparent und wirke verzerrend im Vergleich zu der sonst üblichen Notengebung.

Die Armasuisse gibt nicht bekannt, für welche 79 Kriterien genau sie die Punkte vergeben hat. «Das ist eine Blackbox», sagt ein Vertreter der Rüstungsindustrie dazu. «Die genauen Auswertungen und der Kriterienkatalog für die AHP-Methode selbst sind bis heute keinem der Hersteller bekannt.»

Namentlich will sich keiner der Anbieter zitieren lassen, weil sie negative geschäftliche Folgen für ihre Firma und Drohungen gegen ihre Person fürchten. Aber mit ihren übereinstimmenden Aussagen und den Einschätzungen von Armeeinsidern lässt sich in sechs Punkten aufzeigen, wie die Beschaffungsbehörde Armasuisse den US-Tarnkappenbomber F-35 in ihrer Evaluation billig gerechnet hat.

1. Weniger Flugstunden gerechnet als für die anderen Anbieter

Das Schweizer Verteidigungsdepartement teilte mit, der F-35 müsse dank seiner einfachen Bedienung und weit entwickelten Trainingssimulatoren 20 Prozent weniger geflogen werden als die anderen Flugzeugtypen – nur 140 Stunden pro Flugzeug und Jahr. Allein deshalb könne die Armee mit dem F-35 über die dreissigjährige Laufzeit rund 2 Milliarden Franken auf den zweitplatzierten Mitbewerber einsparen, resümiert das VBS von Amherd.

Auf diese Berechnung reagieren die unterlegenen Anbieter verblüfft bis ungläubig. Mit diesem «Taschenspielertrick» habe das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) den F-35 billig gerechnet, ärgert sich einer von ihnen. Es sei bei allen angebotenen Flugzeugen möglich, mehr im Simulator und weniger in der Luft zu fliegen. Die Armasuisse habe aber in der Offertenanfrage eine Flugstundenzahl von 180 Stunden pro Flugzeug und Jahr vorgegeben. Das Bundesamt für Rüstung habe sogar auf die Nachfrage, ob man ein optimales, der Realität entsprechendes Angebot machen könne, geantwortet, das sei erst nach der Typenwahl möglich. Man wolle «Äpfel mit Äpfeln» vergleichen.

Während das VBS also beim F-35 mit 140 Flugstunden pro Jahr rechnete, ging es bei den anderen Modellen von 180 Flugstunden aus. Entsprechend fielen die Angebote teurer aus. Obwohl die Anbieter selbst sagen, dass man auch mit ihrem Modell weniger Flugstunden absolvieren kann als die vom VBS vorgegebene Zahl.

Die Armasuisse teilt auf Anfrage mit, der F-35 sei im Betrieb auch ohne die reduzierte Flugstundenzahl billiger als die anderen Mitbewerber. Sie rechnet für den amerikanischen Bomber mit Kosten von 55’000 bis 60’000-Franken pro Flugstunde.

Es könne nicht sein, dass die unterlegenen Anbieter teurer seien als das, kommentiert ein Vertreter der unterlegenen Hersteller: «Der F-35 ist bei der Flugstundenzahl in allen anderen Ländern der Welt zwei- bis dreimal teurer als die anderen Modelle.» Aussagen aus Hearings der Sicherheitskommission des US-Repräsentantenhauses bestätigen diese Schätzung für die US-Flotte.

2. Nur eine fast wirkungslose Bewaffnung eingeplant

Die Armasuisse hat angekündigt, pro Flugzeug vorerst nur eine Kurzstreckenrakete zu kaufen (die Infrarotlenkwaffe des Typs Sidewinder AIM-9X). Diese Lenkwaffen sind für Luft-Luft-Kämpfe auf kurze Distanz konzipiert. Im Konfliktfall wäre der spärlich bewaffnete F-35 praktisch wirkungslos.

Früher oder später muss der neue Flieger notwendigerweise mit zusätzlichen Waffen bestückt werden. Deshalb hat die Armasuisse auch 400 Millionen Franken für den Kauf von Radarlenkwaffen mittlerer Reichweite budgetiert. Die Kosten haben die Verantwortlichen aber nicht im unmittelbaren Kaufpreis, sondern bei den später anfallenden Betriebskosten angerechnet.

Die Budgetverschiebung begründete das VBS mit dem Argument, die Armee verfüge für die erste Zeit noch über einsatzfähige Waffen für den neuen Kampfjet. Ein willkommener Zufall. Denn ohne diese Budgetverschiebung würde der Kaufpreis des F-35 den 6-Milliarden-Rahmenkredit sprengen, wie frühere Recherchen von SRF zeigten. Unterlegene Anbieter geben an, ihr Angebot mit vollständiger Bewaffnung sei sogar leicht unter dem Beschaffungspreis des F-35 mitsamt Mittelstreckenlenkwaffen gelegen.

3. Infrastrukturkosten viel zu tief geschätzt

Bei der Anschaffung neuer Kampfflugzeuge muss die Armee ihre Infrastruktur anpassen: Flug- und Landepisten müssen erneuert und Flugzeughangars umgebaut werden.

Die Armasuisse rechnete für diese Investitionen für alle evaluierten Kampfjetflotten je mit 100 Millionen Franken. «Als wir das sahen, haben bei uns die Warnlampen rot geleuchtet», sagt ein Vertreter eines der unterlegenen Hersteller. Denn Erfahrungen aus anderen Ländern wie den USA, Australien, dem Vereinigten Königreich und Norwegen zeigen, dass der F-35 auch wegen zusätzlicher US-Sicherheitsvorgaben ausserplanmässige Investitionen erfordert, die um ein Vielfaches höher liegen als von der Armasuisse prognostiziert.

4. In der Offerte waren keine Upgrades enthalten

Moderne Kampfflugzeuge sind fliegende Supercomputer. Und wie ein Laptop oder ein Smartphone müssen auch sie regelmässig technologisch auf den neuesten Stand gebracht werden. Die Upgrades waren nicht in der Offertenanfrage enthalten. Der Bundesrat hat dazu in seiner Botschaft zum Rahmenkredit geschrieben, es sei schwierig, diese Kosten «zuverlässig» vorauszusagen. Aber auch bei den Upgrades lässt sich für den noch nicht ausgereiften US-Tarnkappenbomber F-35 generell sagen: Das Kostenrisiko dürfte um einiges höher liegen als bei den anderen Flugzeugen, die schon lange in Betrieb sind.

5. Lärmschutz war nicht budgetiert

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zum Rahmenkredit angekündigt, die Resultate der Fluglärmmessungen während der Flugtests zu veröffentlichen. Für die Militärflugplätze Payerne, Emmen und Meiringen sind die Messungen relevant, um einzuschätzen, wie teuer die Lärmschutzinvestitionen ausfallen werden. Doch bis heute liegen dazu noch keine Daten der Armasuisse vor.

Das VBS gibt die Lärmmessungen der unterschiedlichen Flugzeugtypen nicht bekannt, hat aber inzwischen kommuniziert, der F-35 sei doppelt so laut wie die heutigen F/A-18-Flugzeuge der Schweizer Luftwaffe. Über die Zeit sei die Lärmbelastung aber gleich hoch wie beim alten Jet, da der F-35 nur halb so oft starten und landen werde wie die heutigen Kampfflugzeuge der Luftwaffe. Für Anwohnerinnen kann der laute Start des F-35 sehr belastend sein, wie Erfahrungen in Norwegen und in den USA zeigen. Stand heute sind aber keine zusätzlichen Lärmschutzinvestitionen geplant.

6. Extrem tiefer Risikozuschlag berechnet

Bei technisch komplexen Maschinen kann es vorkommen, dass trotz dutzendfacher Testung unerwartete Probleme auftreten, die zusätzliche Investitionen erfordern. Wie das VBS neulich bekannt gab, rechnet es beim F-35 mit einem Risikozuschlag – konkret mit einem Risikofaktor von 1,4-Prozent. Wie tief diese Schätzung ausfällt, zeigt ein Vergleich: Für den Kauf von Militärfahrzeugen der Marke Iveco im Jahr 2019 gab das VBS einen Risikofaktor von 3 Prozent an. Anders als das Hochtechnologie-Kampfflugzeug F-35 sind die Iveco-Lastwagen jedoch seit Jahrzehnten im zivilen Gebrauch. Und auch bei früheren Flugzeugbeschaffungen schätzte das VBS um ein Vielfaches konservativer.

Das zeigt: Hätte das VBS die Risiken ähnlich eingeschätzt wie bei bisherigen Rüstungsbeschaffungen, würde der F-35-Kauf das Budget sprengen.

Auf Anfrage erklärt die Armasuisse den niedrigen Risikofaktor für den F-35 damit, dass der Hersteller die Flugzeuge nach denselben Standards und Verfahren fertige, mit denen über 3000 Flugzeuge hergestellt werden sollen.

Nur: Der F-35 befindet sich noch gar nicht in der endgültigen seriellen Produktion, weil er die geforderte Leistungsfähigkeit noch nicht erreicht. Bisher hat Lockheed Martin laut eigenen Angaben erst rund 730 der Flugzeuge hergestellt.

Fazit: Ein höchst umstrittener Entscheid

Bereits heute ist absehbar: Es besteht ein grosses Risiko, dass der F-35 alle vom VBS kommunizierten Budgetberechnungen überschreiten wird. Das ist ein gefundenes Fressen für die Armeegegner, die den Jet mit einer Initiative verhindern wollen und bereits Unterschriften dafür sammeln. Kommt das Begehren zur Abstimmung, könnte dem VBS nach dem Gripen-Absturz ein zweites Debakel drohen.

Mit seinem Entscheid für den F-35 riskiert das VBS aber nicht nur innenpolitisch viel. Es hat mit der intransparenten Beschaffung auch ausländische Regierungen und Unternehmen nachhaltig verärgert.

Die Rüstungsunternehmen berichten, hauptsächlich gegen Ende des Evaluationsprozesses hätten sich die Ungereimtheiten gehäuft. «Am Anfang war alles professionell organisiert», sagt ein Mitarbeiter einer Herstellerfirma. «Am Schluss herrschte aber das totale Chaos.»

Der Wendepunkt sei gekommen, nachdem sich Christian Catrina, Chef Sicherheitspolitik des VBS, im April 2020 überraschend in die Frühpensionierung verabschiedet hatte. Er hielt für Bundesrätin Viola Amherd die Fäden in der Hand bei der Erneuerung der Luftraumverteidigung. «Catrina sorgte für Transparenz und den Ausgleich zwischen der politischen Ebene, der Armasuisse und den Anbietern», erzählt ein Vertreter der unterlegenen Hersteller. Anschliessend habe das niemand mehr getan.

Dass der Evaluationsprozess alles andere als professionell endete, zeigen die Ereignisse in der Schlussphase. Ende März 2021 lieferte die Armasuisse die geheimen Resultate ihrer Auswertung an Departementschefin Viola Amherd ab. Danach sei der Evaluationsbericht verfasst worden, wie das VBS mitteilt, was eine «rein redaktionelle Arbeit» gewesen sei, welche «keine Auswirkungen auf die Rangfolge oder den Abstand zwischen den Kandidaten» gehabt habe.

Dass es nicht nur um redaktionelle Arbeit ging, zeigt die Tatsache, dass die Armasuisse auch Informationen in die Kosten-Nutzen-Analyse des Evaluationsberichts einfliessen liess, die erst Anfang Juni vorlagen.

So verschickte die Armasuisse Mitte Mai, also eigentlich nach Abschluss der Evaluation, unerwartet einen Zahlungsplan an alle Anbieter. Darin stand aufgelistet, wann die Schweiz welche Beträge an die Anbieter überweisen würde. Gemäss diesem Zahlungsplan hätten die Anbieter ihr Geld später gekriegt. Faktisch hätten die Hersteller die Kampfjets der Schweiz also teilweise vorfinanzieren müssen.

Die Armasuisse begründete diesen Zahlungsplan damit, dass man in den nächsten Jahren zahlreiche Rüstungskäufe zu tätigen habe und deshalb eine gestaffelte Finanzplanung machen müsse.

Das wirkte sich auf die Preise in den Offerten der Anbieter aus: Einige Hersteller antworteten Armasuisse, sie müssten wegen der Zahlungsaufschübe zusätzliche Finanzierungskosten in Rechnung stellen.

Am 7. Juni lieferte Armasuisse den Evaluationsbericht ab. Drei Wochen später fiel die Entscheidung. Am 30. Juni, am Tag der Typenwahl durch den Bundesrat, informierte Armasuisse die unterlegenen Kandidaten mit einer knappen E-Mail: Sie erhielten die offizielle Medienmitteilung und den Link zur Pressekonferenz.

Ganz zu Ende war die Beschaffung damit für die unterlegenen Anbieter aber noch nicht. Zuletzt kam das sogenannte Debriefing-Treffen, eine Art Trostpflaster für die unterlegenen Rüstungsfirmen und Regierungen, die Millionen in das Auswahlverfahren investiert haben. Dabei erhalten sie die Gelegenheit, Fragen zu stellen und sich erklären zu lassen, in welchen Bereichen ihr Angebot gut abschnitt und in welchen nicht. Vertreter der Herstellerfirmen, aber auch der Regierungen in Washington, Berlin und Paris nahmen an diesem Debriefing teil. Sie verliessen das Treffen konsterniert.

«Diese letzte Sitzung war nachweislich kein echtes Debriefing», sagt ein Teilnehmer. Die Anwesenden hätten keine Antworten erhalten, weder auf politische noch technische Fragen. «Wir wissen nicht, wie wir bewertet wurden.» Ein weiterer Vertreter einer Rüstungsfirma sagt, sie seien mit einer dürftigen Erklärung abgespeist worden. «So macht man das nicht.»

Der erstaunliche Befund der Schweizer, dass der F-35 der günstigste Kampfjet sei, hat mittlerweile auch in der Schweiz Misstrauen geweckt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle untersucht derzeit die finanziellen Risiken der Beschaffung. Und die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats entschied im November, zu untersuchen, ob die Kampfjetbeschaffung «rechtmässig und zweckmässig» erfolgt sei. Dabei will sie die Kampfjet-Evaluation des VBS überprüfen und auch klären, ob und warum die Armasuisse die unterlegenen Anbieter beim Debriefing um die Einwilligung bat, sämtliche Daten zu zerstören oder zurückzugeben, wie SRF und «La Liberté» berichteten (ein Vorwurf, den Armasuisse dementiert).

Im Februar nehmen die Geschäftsprüferinnen ihre Arbeit auf. Doch ohne diese Akten wäre eine nachträgliche Untersuchung des Evaluationsprozesses massiv erschwert.

Im dritten und letzten Teil der «Kampfjet-Saga» blickt die Republik ins Ausland und schätzt ein, um wie viel teurer die Rechnung für den F-35 die Schweiz zu stehen kommen könnte.

Zum Update: Absturz vorprogrammiert

Das Anliegen ist berechtigt, die Erfolgschancen aber gleich null. Selbst vonseiten der Friedensbewegung erklingt nun die Forderung: Lasst die Stopp-F-35-Initiative fallen. Hier gehts zum Update.