

Prüfung der Einsatztauglichkeit der Aufklärungsdrohne

armasuisse

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Mit einem Kredit von 298 Millionen Franken beschafft armasuisse im Auftrag der Gruppe Verteidigung (Gruppe V) ein unbemanntes und unbewaffnetes Aufklärungssystem. Das System besteht aus sechs an die Bedürfnisse der Armee angepasste Drohnen, Bodenkomponenten, zwei Simulatoren und Logistikkomponenten. Zum Prüfungszeitpunkt sind gemäss dem Finanzsystem SAP 288 Millionen Franken verpflichtet, sodass der finanzielle Spielraum trotz erheblicher Herausforderungen gering ist.

Das Projekt ist sowohl in der Realisierung als auch in der Einführungsphase: Grundsätzlich sind die Systeme noch in Entwicklung, obwohl das Projektteam Teilsysteme der israelischen Lieferantin Elbit abgenommen hat. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) wollte das Projekt gemäss Armeebotschaft 2015 im Jahr 2019 abschliessen. Der Projektaufsichtsvorsitzende hat den Projektabschluss zum Prüfungszeitpunkt auf Ende 2026 verschoben, obwohl armasuisse zu diesem Zeitpunkt ein System in Aussicht gestellt hat, welches dann wesentliche militärischen Anforderungen nicht erfüllen wird. Dies führt dazu, dass die Kosten für Betrieb und Unterhalt durch das zusätzlich benötigte Begleitflugzeug deutlich höher ausfallen werden, als im Rüstungsprogramm 2015 kommuniziert. Die Drohnen erfüllen gemäss Planung frühestens ab 2029 alle militärischen Anforderungen. armasuisse sieht den Ursprung der Verzögerungen vor allem bei den Lieferanten RUAG und Elbit, der COVID-19-Pandemie sowie im aktuellen Konflikt im Nahen Osten.

Weitere Vorgehensweise ist dringend zu klären

In der Lieferantensteuerung gibt es Defizite. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht ist armasuisse in dieser Beschaffung zur Generalunternehmerin in einem Entwicklungsprojekt geworden. Es besteht ein Werkvertrag mit Elbit über Bau und Lieferung der an die Bedürfnisse der Armee angepassten Drohnen sowie der zum Betrieb notwendigen Systeme und Komponenten. Ein weiterer Vertrag besteht mit RUAG über ein innovatives Detect and Avoid System¹ (DAA), mit welchem die Drohne zusätzlich ausgerüstet werden soll. Bei der Lieferantin Elbit gibt es zeitliche Verzögerungen sowie fehlende Funktionalitäten und Qualitätsmängel bei den gelieferten Systemen. Bei der Lieferantin RUAG sind unterschiedliche Auffassungen zwischen den Parteien zur Auslegung des Vertrags, insbesondere hinsichtlich der zu erbringenden Leistung (Dienstleistung oder Werk) vorhanden. RUAG hat im April 2024 eine finanzielle Nachforderung eingereicht, welche gemäss armasuisse das im Oktober 2023 neu vereinbarte Kostendach mehr als verdoppelt. Sowohl die effektive Höhe der Nachforderung wie auch deren Rechtmässigkeit ist zwischen RUAG und armasuisse umstritten. Gleichzeitig bestehen erhebliche Zweifel, ob eine zeitnahe Realisierung des DAA überhaupt möglich sein wird. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erkennt dringenden Handlungsbedarf zur Klärung der weiteren Vorgehensweise im Projekt.

Obwohl der Projektausschuss im Oktober 2023 eine Reduktion der im militärischen Pflichtenheft definierten Anforderungen abgelehnt hat, sollte er jetzt eine umfassendere Analyse der vorhandenen Optionen vornehmen. Dabei sind sowohl die militärischen wie auch die zivilen Anforderungen zu hinterfragen. Es sollen nachvollziehbar die gesamten Lebenswegkosten unter Berücksichtigung der Risiken und Chancen dem erwarteten Nutzen gegenübergestellt werden. Es geht darum zu klären, wie weit eine Anpassung der Anforderungen, resp. der zu erreichenden Fähigkeiten gemäss Projektauftrag erforderlich sind. Das Ziel ist nur Investitionen zu tätigen, welche auch einen den Kosten entsprechenden Nutzen generieren.

¹ Detektions- und Ausweichsystem für die Drohne, welches ermöglicht mit der Drohne in allen Lufträumen bei Tag und bei Nacht zu fliegen. Weitere Details im Glossar.

Die Projektführung und -steuerung sind unbefriedigend

Das Projekt hat den Charakter eines Entwicklungsprojekts erhalten und birgt somit gegenüber einer klassischen Beschaffung erhöhte Risiken und hohe Anforderungen an die Projektführung und -steuerung. Die Projektorganisation und Projektmethodik zeigen Schwächen.

Die Schieflage des Projekts ist das Ergebnis einer Kombination aus zu ambitionierten Zielen, mangelhafter Planung und Steuerung, unzureichendem Risiko- und Qualitätsmanagement sowie unterschätzter Komplexität.

Armasuisse beabsichtigte, mit den Lieferanten Werkverträge abzuschliessen und hat die Rolle des Entwicklungspartners bewusst vermieden, um die Natur dieser Verträge nicht zu gefährden. Der Einbindungsgrad der Lieferanten in das Projekt entspricht jedoch nicht erprobten Prinzipien für Entwicklungsprojekte. Lieferanten sollten von Beginn weg möglichst eng eingebunden und zu Projektpartnern aufgewertet werden. Die derzeitige Projektorganisation beeinträchtigt die Lieferantensteuerung. Aufgrund einer fehlenden Gesamtplanung kann nicht verlässlich beurteilt werden, wie weit das Projekt fortgeschritten ist und wann das System bestenfalls fertig ist. Die Lieferantin Elbit plant rollend und hält ihre Termine wiederholt nicht ein.

Es fehlt ein Überblick über alle Risiken sowie Strategien und Massnahmen, welche die Risiken mindern. Auch die Arbeiten des Qualitäts- und-Risikomanagers, welcher den Projektaufichtsvorsitzenden unterstützt, sind unzureichend. Seine Beurteilungen sind zu wenig umfassend. Die Empfehlungen sind nicht griffig und dokumentierte Massnahmen zur Umsetzung fehlen.

Teilübergabe und unzureichende Qualitätskontrollen verursachen Kosten

Am 23. Januar 2023 hat armasuisse, in Absprache mit der Logistikbasis der Armee (LBA), der Luftwaffe zwei Drohnen und weitere Teilsysteme abgeben, was den üblichen Prozessen im Rüstungsablauf widerspricht und zu Mehrkosten geführt hat. Die Systemverantwortung bleibt jedoch bis zum Projektabschluss bei armasuisse.

Armasuisse und die Luftwaffe, erklären diese nicht vorgesehene Teilabgabe mit dem Ziel, Flugstunden zu sammeln und den Wissensaufbau voranzutreiben. Das Projektteam hat sich dabei auf das Lufttüchtigkeitszertifikat der israelischen Zivilluftfahrtbehörde und der schweizerischen Military Aviation Authority abgestützt. Weil die armasuisse-Testpiloten rund zehn Monate nach der Übergabe der Systeme grosse Qualitätslücken identifiziert haben, hat die Luftwaffe entschieden, die zwei Drohnen vorerst nicht mehr fliegen zu lassen. Auch wenn die Drohnen keinen Nutzen bringen, muss die Luftwaffe sie seither warten und die LBA die Kosten nach Service Level Agreement bezahlen. Das Projektteam bewegt sich hier, im Hinblick auf weitere Lieferungen, in einem Dilemma zwischen einer raschen praktischen Erprobung mit entsprechenden Unterhaltskosten, den Möglichkeiten einer allfälligen teilweisen Nutzung der Systeme und dem Beharren auf vollständiger Lieferung gemäss Pflichtenheft.