

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



Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030

armasuisse

genannt: Dank der Funktionen und der Leistungsfähigkeit des F-35A (insbesondere seiner Sensoren und der Bereitstellung aufbereiteter Informationen für die Pilotinnen und Piloten) könnten die Missionen effizienter ausgeführt werden. Entsprechend seien weniger Trainingsflugstunden nötig.

Die Luftwaffe hat mit der Unterschrift des alten und des neuen Kommandanten bestätigt, den Einsatzplan mit um 20 % reduzierten Flugstunden zur Kenntnis genommen und akzeptiert zu haben. Laut dem Kommandanten der Luftwaffe soll der gegenwärtig erarbeitete Entwurf für den F-35A-Einsatzplan (verteilt auf die drei Standorte Payerne, Meiringen und Emmen) auf dieser reduzierten Stundenzahl basieren.

Beurteilung

Die Risiken aus den vier Berichten der Evaluationsphase müssen, wenn sie weiterhin relevant sind, neu bewertet und möglichst rasch in das Risikomanagement des Programms aufgenommen werden.

In Bezug auf die Lärmschutzmassnahmen ist nicht ausgeschlossen, dass das VBS juristische oder natürliche Personen, die dies beantragen, wird entschädigen müssen. Dieses Risiko muss im Risikomanagement des Projekts berücksichtigt werden.

Die EFK verfügt nicht über das Fachwissen, um die geplante Flugstundenzahl beurteilen zu können. Die EFK hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass diese Zahl anzuzweifeln wäre. Formell besteht keine Garantie, dass diese Limite eingehalten werden kann.

Siehe Empfehlung in Ziffer 3.3.

3.2 Rechtliche Unsicherheit beim Begriff des Festpreises für die Beschaffung

Der Vertragsentwurf für die Beschaffung des NKF lag zum Zeitpunkt der Prüfung als ein am 28. Oktober 2021 von der Defense Security Cooperation Agency (DSCA) unterzeichneter LOA («Letter of Offer & Acceptance») vor. Der Vertrag wurde von der Schweiz noch nicht unterzeichnet.

Die Feststellungen der EFK zur Frage der Festpreise im Sinne von Pauschalen nach schweizerischer Rechtsprechung sind:

- Erstens: Gemäss einer Vertragsbestimmung im LOA kauft die amerikanische Regierung die F-35A auf der Basis von Festpreisverträgen («fix price» und «fix-priced contracts») und wird sie zum gleichen Festpreis an die Schweiz weiterverkaufen. Dieser im Angebot an armasuisse aufgeführte Festpreis beinhaltet unter anderem die Inflation. Es wird festgehalten, dass diese Bestimmung im Einklang mit den allgemeinen Geschäftsbedingungen des LOA steht. Laut armasuisse wurde diese Klausel speziell verhandelt und mit der Schweiz vereinbart.
- Die Begriffe «fix-price» und «fix-priced contracts» werden im LOA nicht definiert. armasuisse bezieht sich auf das von der Defense Security Cooperation University herausgegebene Handbuch «Security Cooperation Management». Im entsprechenden

Ausschnitt aus dem Glossar³ heisst es dazu: «Fixed-price type contract. A type of contract that generally provides for a firm price or, under appropriate circumstances, may provide for an adjustable price for the supplies or services being procured. Fixed-price contracts are of several types, and are so designed as to facilitate proper pricing under varying circumstances». An anderer Stelle heisst es im Handbuch: «Fixed-price contracts establish a price that is generally not subject to any adjustment, regardless of the costs the contractor subsequently accumulates in performing the contract. This type of contract makes the contractor responsible for managing costs or dealing with cost risks with little or no cost risk to the government [...]». In anderen Dokumenten verwendet die DSCA die Begriffe «Not-to-Exceed Price (NTE)» und «Firm Fixed Price (FFP)».

- Zweitens: Ein separater einseitiger Brief mit Bezug zum LOA, datiert vom 7. Dezember 2021, unterzeichnet von der DSCA und dem Programmleiter Air2030, hält fest, dass die Regierungen der USA und der Schweiz an die Bedingungen des LOA gebunden sind, die bestätigen, dass die F-35A mittels Festpreisverträgen erworben werden und dass die Preise dem Angebot («Best and Final Offer») entsprechen, das im Rahmen des Beschaffungsverfahrens eingereicht wurde.
- Drittens: Im LOA wird mehrfach der Begriff «estimated cost» (geschätzte Kosten) verwendet. Laut armasuisse ist diese Bezeichnung Standard für alle LOA.
- Viertens: In den allgemeinen Geschäftsbedingungen der LOA («LOA Standard Terms and Conditions») ist immer von «best effort» oder «best estimate» die Rede. In Artikel 4.4.1 heisst es insbesondere: «4.4 The Purchaser agrees to the following: [...] 4.4.1 To pay to the USG the total cost to the USG of the items even if costs exceed the amounts estimated in this LOA.»
- Fünftens: Am Ende des LOA wird im Kapitel «Letter of Offer and Acceptance Information» noch einmal darauf hingewiesen, dass die im LOA aufgeführten Beträge Schätzungen sind und dass der Endpreis den Kosten der US-Regierung entsprechen wird.

Des Weiteren ist anzumerken, dass der Verkäufer und der Käufer vereinbaren, dass alle Streitigkeiten durch Konsultationen zwischen den beiden Regierungen beizulegen sind. Allfällige Streitigkeiten können zur Lösung weder an ein internationales Gericht noch eine Drittpartei überwiesen werden. Die Rangfolge der verschiedenen Vertragsdokumente wird weder im LOA noch in seinen allgemeinen Geschäftsbedingungen geregelt.

Exkurs 1: Ein externer Auftrag über eine halbe Million, der kaum dokumentiert ist

In den Interviews wurde mehrfach betont, dass – unter anderem – die Frage der Kosten von einer Zürcher Anwaltskanzlei plausibilisiert wurde. Diese Firma wurde vom GS-VBS mit einer Plausibilitätsprüfung des Evaluationsverfahrens, insbesondere der Einhaltung der Zuschlagskriterien und der Daten für die Beurteilung der Angebote beauftragt. Für diese Leistung von 550 000 Franken wurde ein summarischer Auftrag erstellt. Zum Zeitpunkt der Ankündigung des Entscheids für den F-35A im Juni 2021 veröffentlichte das VBS das Ergebnis, zu dem die externe Firma gekommen war⁴: ein Bestätigungsschreiben von zwei Seiten, dass die Rangfolge der Anbieter gemäss Kosten-Nutzen-Verhältnis plausibel ist.

³ <https://dscu.edu/pages/resources/greenbook.aspx>

⁴ https://www.vbs.admin.ch/de/sicherheit/armee/air2030.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/verteilung/sicherheitluftraum/Projekt_NKF_Plausibilitaetsbestaetigung.pdf.html