

Rüstungsbeschaffung : kürzere Abläufe?

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **182 (2016)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-587003>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rüstungsbeschaffung – kürzere Abläufe?

Die Beschaffung von Rüstungsgütern folgt einem genau definierten Prozess. Dessen Dauer wird allgemein als zu lang empfunden. Neue Ansätze sollen erstmals praktisch erprobt werden. Die Umsetzung wirft jedoch Fragen auf. Es fehlt namentlich an einer strategisch-politischen Gesamtsicht – und am Mut, diese einzufordern.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Werden neue Rüstungsgüter an die Truppe ausgeliefert, so sind sich wohl die wenigsten Angehörigen der Armee bewusst, welchen Beschaffungsprozess das betreffende Gut vorher durchlaufen hat. Manchmal beschleicht möglicherweise die Ungewissheit den Nutzer, ob da wirklich die neueste Technologie berücksichtigt wurde. Offen bleibt gelegentlich die Frage, ob die Leistung den Preis rechtfertigt. Und bisweilen ärgert man sich möglicherweise über die vermeintlich mangelhafte Bedienerfreundlichkeit. Einig sind sich jedoch fast alle:

Der Beschaffungsprozess dauert (zu) lange. Dieser Vorwurf taucht seit vielen Jahren immer wieder auf. Bisher ist es nicht gelungen, namhafte Vereinfachungen am bestehenden Ablauf vorzunehmen – oder man fürchtete die möglichen Konsequenzen und liess es deshalb unversucht bleiben.

Genau definierte Beschaffungsschritte

Die Beschaffung neuer Rüstungsgüter folgt einem genau definierten Prozess, welcher grundsätzlich akribisch einzuhalten ist (siehe Abbildung). Einzig bei geringen Beträgen, Ersatz- oder Nachbeschaffungen kann davon partiell abgewichen werden. Dieser Prozess hat sich in der Vergangenheit unbestreitbar bewährt. Insbesondere in Anbetracht des raschen technologischen Wandels, des hohen Kostendrucks, der verschiedenen Sparpakete, des Personalabbaus und der fehlenden Planungssicherheit stiess der Beschaffungsablauf indessen an offensichtliche Grenzen.

Von der lang- und mittelfristigen Planung bis zum Abschluss der Auslieferung eines Gutes an die Truppe können locker zehn und mehr Jahre verstreichen. Über-

lagert wird der ganze Prozess von den Vorschriften des nationalen und internationalen öffentlichen Beschaffungsrechts, welches namentlich den Wettbewerb stärken sowie die Gleichbehandlung aller Anbieter sicherstellen will. Und grundsätzlich folgen sich die einzelnen Beschaffungsschritte streng sequenziell; paralleles Arbeiten war bisher aus Risikogrün-

**«Jeder will seinen Hintern retten.
Man will sich nicht blamieren.
Schon gar nicht die Regierung.»**

Dr. Aubrey de Grey, Britischer Forscher

den verpönt. Erfolge während dieses mehrjährigen Beschaffungsprozesses politische Eingriffe (z. B. Sparprogramme, Armeeformen), so sind kurzfristig kaum adäquate Anpassungen möglich.

RP 15plus: Beschleunigungsansätze

Nach dem unvermittelten Abgang des früheren Rüstungschefs (Ulrich Appenzeller), startete der Departementschef (Ueli Maurer) im Frühjahr 2014 das Projekt «Aurora», um unter anderem den Beschaffungsprozess zu optimieren. Mit dem zusätzlichen Rüstungsprogramm 2015 (RP 15plus) werden erstmals Ansätze zu einer Beschleunigung des Beschaffungsablaufs umgesetzt: Namentlich soll in zwei Fällen die Erarbeitung der notwendigen Projektschritte und die politische Behandlung der Vorhaben teilweise gleichzeitig erfolgen. Die einzelnen Prozessschritte bleiben jedoch grundsätzlich unverändert.

Bei der Nutzungsverlängerung des 35-mm-Mittelkaliber-Fliegerabwehrsystems wird ferner auf praktische Versuche sowie deren Auswertung verzichtet und der Zeitplan straffer als üblich ausgelegt. Da es sich um eine Folgebeschaffung han-

delt, ist dieser Schritt an sich logisch. Bei der Werterhaltung des Duro I besteht der neue Überrollschutz zum Mannschaftsaufbau erst als Konzept; es fehlen der Prototyp und entsprechende Erfahrungswerte. Bei beiden Beschaffungsvorhaben steigt damit gemäss Rüstungsbotschaft sowohl das technische wie auch das kommerzielle Risiko auf «mittel».

Interessanterweise wird das dritte Beschaffungsvorhaben im RP 15plus, nämlich die Nachbeschaffung von Munition und die Revision der Handgranate 85, weiterhin nach ordentlichem Beschaffungsablauf aufgegleist. Gerade bei diesem unproblematischen und

nicht zeitkritischen Projekt wäre der beschleunigte Beschaffungsablauf (als Prototyp) am naheliegendsten. Weitgehend analog verhält es sich mit dem vierten Vorhaben, dem Ersatz von Komponenten der mobilen Kommunikation (1. Beschaffungsschritt). Das insgesamt gewählte Vorgehen macht deutlich: Die Beschleunigung erfolgt eigentlich widerwillig, weil damit das Risiko steigt. Beschleunigung soll vermutlich nicht zum Standard werden, sondern nur dann zum Einsatz kommen, wenn es zeitlich (und politisch) «brennt». Der Druck des Parlaments, ein RP 15plus aufzulegen, war offenbar gross genug.

Unerwünscht: Beschaffungsrisiken

Die Eidg. Rüstungskommission unterbreitete schon vor mehreren Jahren zuhanden des Departementschefs einen Vorschlag, wie der Beschaffungsablauf beschleunigt werden könnte. Ein Schwerpunkt ihrer Empfehlungen lag auf der Neudefinition der Beschaffungsreife, indem diese flexibler gehandhabt werden sollte. Damit änderte sich zwar das Risikobild, aber der Prozess würde flexibler sowie rascher.



Grafik: ASIMZ

Risiken sind in der Verwaltung erfahrungsgemäss unerwünscht: Es drohen schlechte Qualifikationen, fehlende Leistungsprämien und korrumpierte Aufstiegschancen. Vor allem aber suchen die politischen Vorgesetzten (namentlich auch das Parlament) postwendend nach den Schuldigen: Es folgen sofort Vorstösse und Weisungen, um einen Einzelfall zu optimieren und 99 andere zu bremsen. Gefragt wäre eine Risikokultur mit entsprechender Fehlertoleranz. Der britische Forscher Aubrey de Grey hat dieses Dilemma in anderem Zusammenhang treffend auf den Punkt gebracht (siehe Zitat). Er folgerte daraus: «Also hat man ein Experten-überwachen-Experten-System geschaffen.»

Beschaffung BODLUV: Die halbe Wahrheit

Bei der Wahl einer Generalunternehmerin (Thales Suisse SA) für die Evaluation des Projekts BODLUV 2020 sprach der Kommunikationschef des VBS im Herbst 2015 von einem Paradigmenwechsel. In der Tat wird damit ein Teil der Kernkompetenz von armasuisse (Beschaffung komplexer militärischer Systeme) an einen Dritten ausgelagert und damit de facto eine zusätzliche Beschaffungsinstanz geschaffen. armasuisse verspricht sich vom vorzeitigen Einbezug der Industrie zusätzliches Knowhow, eine bessere Risikobewertung, eine Bewältigung der verkürzten Prozessabfolge und eine nachhaltige Aufwandreduktion bei sich selbst. Die eigentliche Projektleitung und die Ergebnisverantwortung verbleiben bei armasuisse. Weitere solche Paradigmenwechsel seien zurzeit nicht geplant.

Dieses neue Beschaffungsvorgehen mag in Teilen durchaus seine Berechtigung ha-

ben. Man verschweigt jedoch ein paar elementare Rahmenbedingungen: Durch die steten Personalabbau- und Kostensparvorgaben der Politik fehlen der armasuisse heute partiell die nötigen Kapazitäten und Kapabilitäten. Amtsinterne Personalverschiebungen scheitern offenbar am Reorganisationswillen oder am Gärtlidenden der einzelnen Fachbereiche. Es braucht ein ausgebautes Reporting zwischen armasuisse und Thales zur Sicherung der Ergebnisverantwortung; dieses bindet Zeit und Ressourcen. Und es werden kostspielige externe Berater eingekauft, welche erfahrungsgemäss fast doppelt so teuer arbeiten wie die Verwaltungsangestellten. Vor rund einem Jahr ging ein Aufschrei durchs Parlament, weil die Verwaltung die Personalabbauvorgaben durch stark steigende Beraterverträge kompensierte. Das VBS nahm dabei den unrühmlichen Spitzenplatz ein. Nun werden einfach die Beraterverträge neu in Rüstungskrediten versteckt. armasuisse gibt selber zu, dass bei diesem neuen Beschaffungsverfahren beim Projektstart Mehraufwände entstehen; im weiteren Projektverlauf rechne sich jedoch das Vorgehen. Der Beweis dürfte aus vorstehenden Gründen kaum zu erbringen sein. Und man erkennt, dass die zitierte Aussage des britischen Forschers auch im Beschaffungswesen zutrifft.

«Competitive dialogue»: Eine Neuerung?

Ein vorläufig letzter Punkt zur Beschleunigung des Beschaffungsablaufs betrifft den möglichst frühzeitigen Einbezug der Industrie, damit sich diese optimal auf künftige Beschaffungen einstellen kann. Zu diesem Zweck organisiert armasuisse (unter Einbezug des Armeestabs) seit Jah-

ren einmal jährlich im Herbst die «Industrieorientierung», um über die kurz- und mittelfristige Rüstungsplanung zu orientieren. Versuchsweise wurde 2009 zusätzlich der «Industrietag» eingeführt. Dieser war ebenfalls einmal jährlich im Frühjahr angedacht, um vertiefter auf Fachbereichsebene über künftige Beschaffungsvorhaben den Dialog mit der Industrie zu führen. Mangels ausreichender Planungssicherheit wegen der verschiedenen Sparpakete und Entwicklungsschritte der Armee musste zum allgemeinen Bedauern der Industrietag wieder fallengelassen und die Industrieorientierung auf generelle Rüstungsthemen zurückgefahren werden.

Neu führt armasuisse nun den sogenannten «competitive dialogue» ein: armasuisse lädt alle Konkurrenten zu regelmässigen gemeinsamen Fragestunden ein, um die Definition künftiger Vertragsleistungen vorzunehmen. Die Industrie zeigt sich (hinter vorgehaltener Hand) darüber wenig erbaut: Zum einen handelt es sich grundsätzlich um nichts Neues; das Konzept des Industrietags (und der anfänglichen Industrieorientierung) wird als zweckmässiger erachtet. Zum andern ist die Planungssicherheit (noch) nicht wirklich besser geworden und man fürchtet um das Konkurrenzgeheimnis.

Grössere Zusammenhänge aufzeigen

Fazit: Es harzt seit Jahren mit der nötigen Beschleunigung des Beschaffungsablaufs. Man fürchtet um bestimmte Konsequenzen und verschweigt die grösseren Zusammenhänge. Punktuelle Massnahmen werden eher aus der aktuellen Not ergriffen, ohne die genauen Ursachen und die teils bitteren Folgen zu thematisieren. Und bisweilen beschränkt sich das vermeintlich Neue bloss auf eine andere Etikette. Allerdings bleibt offen, ob beispielsweise unser politisches System zu einer andern Risikokultur überhaupt in der Lage ist. Und weitere mögliche Themen einer beschleunigten Beschaffung (wie Genehmigung Masterplan durch Parlament, mehrjährige Rüstungskredite, internationale Beschaffungskoperationen) sind noch gar nicht angesprochen. Trotzdem: Es wäre wünschenswert, wenn Entscheidungsträger der Rüstungsbeschaffung gegenüber den politischen Instanzen wieder konzeptioneller, transparenter, deutlicher – und wohl bisweilen auch lauter – argumentierten! ■