

Ein Meilenstein

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **186 (2020)**

Heft 8

PDF erstellt am: **17.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-905615>

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.

Ein Meilenstein

Die Beschaffungsabläufe von Rüstungsgütern werden seit Jahren als langsam und nicht sehr effizient beklagt. Gestützt auf ein externes Gutachten will das VBS in den nächsten Monaten bedeutende Verbesserungen an die Hand nehmen. Namentlich soll die Rolle des Parlaments auf strategische Armeefragen fokussiert werden. Umfassendere Kompetenzen der Verwaltung verlangen aber auch nach mehr Verantwortung, Transparenz und optimierter Kontrolle.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Seit mindestens zwanzig Jahren wird periodisch immer wieder darüber diskutiert, wie die Rüstungsbeschaffung beschleunigt werden könnte. Die vorgegebenen Prozesse werden als schwerfällig und die Rolle des Parlaments als wenig stufengerecht erachtet. Angesichts des raschen Technologiewandels, der zunehmenden Digitalisierung und der kürzeren Lebenszyklen wurde dieses Problem in jüngerer Zeit immer drückender: Die Armee läuft zunehmend Gefahr, dass Rüstungsgüter bei deren Ablieferung bereits nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen.

Das VBS hat deshalb am 24. Oktober 2019 die Firma Deloitte Consulting AG beauftragt, den Beschaffungsablauf mit Blick auf Zeit und Kosten zu untersuchen. Die Ergebnisse und insgesamt acht Empfehlungen liegen seit dem 15. Juni 2020 vor. Eine externe Begleitgruppe aus Politik, Wissenschaft und Industrie unterstützt praktisch uneingeschränkt die Vorschläge der Gutachter. Das VBS will diese nun schrittweise umsetzen; das käme einem eigentlichen Durchbruch in der Rüstungsbeschaffung gleich.

Etliche Schwachstellen

Die Firma Deloitte Consulting AG erkennt im gegenwärtigen Beschaffungsablauf etliche Schwachstellen, die sich oftmals auch gegenseitig beeinflussen. Es gibt folglich nicht *einen* Hauptproblem-bereich und auch nicht *einen* Lösungsansatz. Diese wechselseitigen Abhängigkeiten gilt es insbesondere auch bei den später aufzuzeigenden Empfehlungen im Auge zu behalten. Die Reihenfolge der nachstehenden Problemfelder ist zufällig und stellt keine Rangfolge dar.

Die Gutachter bestätigen beispielsweise die schon oft gehörte Feststellung, die

heutige jährliche Armeebotschaft weise einen hohen Detaillierungsgrad auf. Das Parlament befasse sich folglich mit Einzelgeschäften und Detailfragen zu Systemen; im Fokus müssten jedoch «die geforderten operationellen Fähigkeiten der Armee stehen». Ein früherer Einbezug des Parlaments auf einer strategischen Ebene würde nicht nur dessen eigentlicher Rolle besser entsprechen, sondern auch die Planungssicherheit der Armee stärken.

Dauerbrenner Finanzen

Dass die heutigen Armeebotschaften systembedingt finanz- und nicht fähigkeitsgetrieben sind, wird kaum je bestritten. Mit den mehrjährigen Verpflichtungskrediten (z.B. beim Rüstungs- und Immobilienprogramm) und den späteren jährlichen Voranschlagskrediten zur Um-

setzung der Beschaffungsvorhaben nimmt das Parlament gewissermassen finanziell eine Doppelsteuerung vor. Sind noch Sparmassnahmen im Bundeshaushalt nötig, stehen Kürzungen im Armeebudget oben auf der Prioritätenliste, weil es sich um nicht gebundene Ausgaben handelt. Dies erschwert wiederum die Planungssicherheit und erhöht den Druck auf die Investitionsvorhaben.

Die Verwaltung versucht, Kreditreste möglichst zu vermeiden, da nicht beanspruchte Voranschlagskredite grundsätzlich verfallen. Die Ursachen können vielfältig sein und bedeuten nicht zwingend Missmanagement (z.B. Währungsschwankungen, Lieferverzögerungen, tiefere Rohstoffpreise, nicht eingetretene Risiken). Während der letzten zehn Jahre realisierte das VBS durchschnittlich Kreditreste von 230 Mio. CHF pro Jahr, total rund

Analyse des Beschaffungsablaufs

- Detailanalyse der Abläufe für die Beschaffung von Rüstungsgütern: Auftrag im Einladungsverfahren an die Firma Deloitte Consulting AG (Auftragsvolumen ca. 780 000 CHF).
- Begleitung und Unterstützung des VBS-internen Kernteams: Auftrag im Einladungsverfahren an Firma salemConsulting (Auftragsvolumen ca. 180 000 CHF).
- Externe Begleitgruppe aus Politik, Wissenschaft und Industrie zur Beurteilung der Empfehlungen aus der Detailanalyse (acht Personen; keine Kostenan-gabe).

Quelle: Medienmitteilung des Bundesrates vom 24.10.2019

Fähigkeitsorientierter Dialog

Der fähigkeitsorientierte Dialog («Fähigkeitsdialog») fokussiert den parlamentarischen Prozess – im Gegensatz zur heute vorwiegenden Behandlung von Einzelsystemen im Rahmen der jährlichen Armeebotschaften – auf die erforderlichen operationellen Fähigkeiten der Armee. Der Dialog kann beispielsweise über zu schliessende Fähigkeitslücken, deren Priorisierung und die zur Verfügung zu stel-

lenden Mittel stattfinden. Er soll synchron zum Zahlungsrahmen alle vier Jahre erfolgen. Es ist anschliessend Aufgabe des VBS und des Bundesrates, jährlich die konkrete Umsetzung über die Beschaffung von Einzelsystemen sicherzustellen.

Quelle: Deloitte Consulting AG, Projekt «Beschaffungen VBS» (Zusammenfassung ASMZ).

2,3 Mia. CHF. Die Gutachter weisen darauf hin, einen Stock an alternativen beschaffungsreifen Vorhaben zu pflegen sowie Kreditübertragungen auf das Folgejahr und zweckgebundenen Reserven verstärkt einzusetzen. Diese Instrumente wurden bisher durch das VBS kaum genutzt.

Hindernis Beschaffungsreife

Die sogenannte «Beschaffungsreife» ist heute ein zentrales Kriterium, damit ein Projekt in die Armeebotschaft aufgenommen wird. Diese ist nicht abschliessend definiert, entsprechend wird sie unterschiedlich interpretiert. Im Wesentlichen müssen verschiedene Konzepte und die Truppentauglichkeit vorliegen, der Typenentscheid gefällt und verbindliche Offerten eingereicht sein. Das Kriterium ist jedoch nicht gesetzlich zwingend. Dies bedeutet in der Praxis, dass mindestens 14 Monate – im ungünstigen Fall gar 25 Monate – zwischen Beschaffungsreife und dem Unterzeichnen der Kaufverträge verstreichen. Diese lange Wartezeit ist namentlich für die möglichen Lieferanten eine Herausforderung.

Hinzu kommt nach Auffassung der Gutachter eine weitere Erschwernis: Im Rahmen des Beschaffungsablaufs kommen – teilweise historisch bedingt – ganz unterschiedliche Informationstechnologien und Tools zur Anwendung. Die verschiedenen Systeme sind nicht vollständig integriert. Durch Systembrüche entstehe ein hoher manueller Aufwand und es fehle die nötige Gesamtsicht mit einem durchgängigen Workflow «im Sinne eines End-to-End-Tools». Darunter leide die Qualität der benötigten Informationen.

Reizwort Risikotoleranz

Deloitte Consulting AG weist darauf hin, dass sowohl in der Politik wie auch in der Öffentlichkeit eine «geringe Risikotoleranz» herrsche; Gleiches gelte für die Vorgesetzten. Dies führe zu einem «risikoscheuen Verhalten» bei Beschaffungsvorhaben. Das äussere sich beispielsweise in sehr detaillierten Armeebotschaften, einem peniblen Umsetzen der Beschaffungsreife oder einem bewussten Schönen von Controllingberichten (es werde «je höher, desto grüner kommuniziert»). Erschwerend komme die wechselnde Verantwortung während der Dauer des gesamten Projekts hinzu.

Die Gutachter weisen ebenfalls darauf hin, dass zwischen der Gruppe Verteidi-

gung (Auftraggeber, Bedarfsstellen) und der armasuisse (Auftragnehmer, Beschaffer) grosse organisatorische Unterschiede bestehen. Vertikale Führungsstufen stünden flachen Hierarchien gegenüber, formalisierte Konfliktlösungen behinderten eine rasche Deeskalation, institutionalisierte Funktions- und Positionswechsel in der Armee lösten häufige Personalwechsel in den Projektteams aus. Dies führe zu unterschiedlichen Sichtweisen auf ein konkretes Projekt.

Signale auf Grün

Die Berater geben drei klare Schlüsselpfehlungen ab, die den heutigen Beschaffungsablauf – endlich – in mehrfacher Hinsicht revolutionieren würden. Auf die fünf weiteren Empfehlungen kann aus Platzgründen nur punktuell eingegangen werden. Das VBS hat in seiner Medienmitteilung vom 15. Juni 2020 zu diesen acht Empfehlungen – und der Stellung-

«Der jährliche Prozess der Armeebotschaft führt zu einer Fokussierung auf Einzelgeschäfte und motiviert zu einem hohen politischen Einfluss auf die Ausgestaltung derselben. Es fehlt ein fähigkeitsorientierter Dialog im Vorfeld zu diesen Einzelgeschäften.»

Deloitte Consulting AG,
Bericht «Beschaffungen VBS»

nahme der Begleitgruppe – keinen einzigen Vorbehalt erkennen lassen. Die Chefin VBS habe «nun den Auftrag erteilt, die Umsetzung dieser Empfehlungen in den kommenden Monaten schrittweise zu realisieren». Dies solle «in engem Austausch mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen erfolgen». Ziel sei momentan, für die Legislatur 2023 bis 2027 erstmals eine Botschaft über die Ausrichtung der Armee zu präsentieren.

Eine neue Armeebotschaft

Die wohl wichtigste angedachte Neuerung betrifft die Armeebotschaft: Anstel-

Schlüsselempfehlungen

1. Die Armeebotschaft konzentriert sich neu auf einen Fähigkeitsdialog mit dem Parlament und wird synchron zum Zahlungsrahmen vorgelegt.
2. Eine neue Rolle Beschaffungssteuerung wird etabliert, um das gesamte Portfolio von Beschaffungsprojekten aktiv und gesamtheitlich zu steuern.
3. Die Bedarfsstelle übernimmt anstelle des Armeestabs die Rolle des Auftraggebers im Beschaffungsprozess.

Quelle: Deloitte Consulting AG,
Projekt «Beschaffungen VBS»

le von jährlichen Botschaften mit mehreren grösseren Einzelvorhaben (Rüstungs- und Immobilienprogramm) sowie den Verpflichtungskrediten für das Armeematerial (AEB, AMB, PEB) tritt neu einmal pro Legislatur, das heisst alle vier Jahre, eine «Botschaft über die Ausrichtung der Armee» (Arbeitstitel): Gestützt auf eine aktualisierte Bedrohungsanalyse sollen künftige Fähigkeiten aufgezeigt werden. So kann festgelegt werden, welche Aufträge die Armee mittel- und langfristig erfüllen soll. Parallel dazu wird wie bisher der vierjährige Zahlungsrahmen festgelegt. Mit diesem frühzeitigen, gesamtheitlichen Ansatz werde die strategische Rolle des Parlaments gestärkt: So könne nicht nur über das Schliessen von Fähigkeitslücken diskutiert, sondern nötigenfalls auch auf Schwächungen im Fähigkeitsspektrum der Armee eingegangen werden.

Auf die Beschaffungsreife als Kriterium für die Vorlage ans Parlament kann damit künftig verzichtet werden. Dies entbindet die Exekutive nicht, nur beschaffungsreife Vorhaben voranzutreiben; aber es findet eine zeitlich wichtige Entkoppelung vom parlamentarischen Prozess statt. Die Beschaffungsreife kann bei dieser Gelegenheit auch flexibler neu definiert werden. Zur Sicherstellung der verfassungsmässigen Überwachungsmöglichkeit des Parlaments empfehlen die Gutachter neu einen halbjährlichen Bericht zum Stand der Umsetzung der Fähigkeitsentwicklung.

Beschaffungssteuerung

Wichtig ist den Gutachtern, dass die Beschaffungsprojekte neu aktiv und gesamtheitlich im Sinne einer Gesamt-Portfoliosicht gesteuert werden. Dies bedingt eine bessere Koordination zwischen der

Gruppe Verteidigung und der armasuisse, eine Optimierung der Informatikmittel mit Einführung eines End-to-End-Tools sowie eine Überwachung der Qualität und des Risikomanagements. So können Kredite besser gesteuert werden; namentlich liessen sich Kreditreste durch gezielte Massnahmen besser auffangen. Den Gutachtern schwebt dazu ein schlankes Steuerungs-Cockpit vor mit je einem hochrangigen Vertreter der Gruppe Verteidigung und der armasuisse. Ihnen käme auch die Aufgabe einer zielgruppengerechten Kommunikation über den Status des Projektportfolios zu.

Hier äussert die externe Begleitgruppe die einzige namhafte Differenz zu den Gutachtern: Auf diese übergeordnete Beschaffungssteuerung sei zu verzichten, weil «nicht zweckmässig». Stattdessen sei «die zentrale Führung im Rahmen der bestehenden Organisationen innerhalb des VBS zu stärken».

Einbindung der Bedarfsstelle

Die Rolle des Auftraggebers soll vom Armeestab neu auf die Bedarfsstellen übergehen, um den unmittelbaren Austausch mit der Beschaffungsstelle (armasuisse) über die gesamte Dauer eines Beschaffungsvorhabens sicherzustellen. Dazu gehört auch die Übertragung der Finanzkompetenz. Damit werden jene Organisationseinheiten, welche das Gut oder System später nutzen, stärker in die Pflicht genommen (Verantwortung übernehmen). Der Armeestab bliebe weiterhin zuständig für die Fähigkeitsentwicklung sowie die finanzielle Gesamtsteuerung. Damit lassen sich Schnittstellen und personelle Wechsel im Laufe des Prozesses reduzieren.

Warum nicht früher?

Die nun umzusetzenden Empfehlungen sind nicht neu: So hat die Rüstungskommission bereits vor über zehn Jahren substanzielle Vorschläge unterbreitet, wie der Rüstungsablauf beschleunigt, das Parlament früher sowie strategischer einbezogen und die Beschaffungsreife neu definiert werden müsste. Gleichzeitig sprach sie sich für einen mehrjährigen finanziellen Rahmen der Armee aus. Der nachmalige Bundesrat Didier Burkhalter reichte am 1. Dezember 2004 im Nationalrat eine Interpellation ein für «mehrjährige Rahmenkredite» der Armee mit delegierter Spezifikationsbefugnis. Der Bundes-

Weitere Empfehlungen

1. Im Rahmen von Beschaffungen werden eine Verantwortungs- und Fehlerkultur sowie eine angemessene Risikobereitschaft gefördert.
2. Die HERMES VBS-Methode wird durch verschiedene anwenderfreundliche Szenarien konkretisiert und zusätzlich durch eine «Busspur» ergänzt, um Vorhaben mit sehr kurzen Innovationszyklen und/oder hoher Dringlichkeit umzusetzen.
3. Zur Förderung von Innovation wird das Instrument des Innovationsraums eingeführt.
4. Informatikmittel werden optimiert, um Transparenz, Erkenntnisgewinn, Automatisierung, Nutzerfreundlichkeit und Compliance zu verbessern; dabei sind Synergien mit den Programmen SUPERB und ERPSYSVAR zu nutzen.
5. Das Betriebsmodell der armasuisse wird auf den strategischen, taktischen und transaktionalen Ebenen geschärft und durch ein «Center of Excellence» (CoE) für Kommerz, Qualitätsmanagement und taktischen Einkauf verstärkt.

Quelle: Deloitte Consulting AG, Projekt «Beschaffung VBS»

rat stand dem Anliegen wohlwollend gegenüber («sinnvoll»), zumal dieses Vorgehen in anderen Verwaltungsbereichen des Bundes schon damals üblich war. Er versprach weitere Abklärungen, doch die Idee versandete in den Mühlen von Verwaltung und Politik.

Nun brauchte es einmal mehr ein teures externes Gutachten und weitere Unterstützung von aussen, um diese alten For-

«Beschaffungsdauer und Innovationszyklen der zu beschaffenden Güter sind gerade bei IKT nicht aufeinander abgestimmt. Dies kann dazu führen, dass Produkte bei der Einführung bereits veraltet sind.»

Deloitte Consulting AG,
Bericht «Beschaffungen VBS»

derungen erneut aufzunehmen. Die Verwaltung scheint nicht in der Lage, erkannte Probleme selbst an die Hand zu nehmen und Lösungen ohne Druck und Hilfe von aussen aufzuleisen. Kein Ruhmesblatt!

Schritte weiter gehen

Wie gesagt: Das VBS will die Empfehlungen von Deloitte Consulting AG und der externen Begleitgruppe schrittweise bis zur nächsten Legislatur umsetzen. Der fähigkeitsorientierte Dialog anstelle der jährlichen Armeebotschaften (mit flän-

kierenden Begleitmassnahmen) wäre ein echter Meilenstein. Die externe Begleitgruppe legt Wert darauf, dass die Umsetzung nicht an die Linie delegiert, sondern «auf Stufe Departement zu führen sei».

Flankierend muss die Verwaltung nach mehreren «Beschaffungs-Holprigkeiten» (z.B. BODLUV, DURO WE, Mörser 16, ADS-15) wieder Vertrauen aufbauen. Das neue öffentliche Beschaffungsrecht öffnet ab 2021 weitere Möglichkeiten, um vom WTO-Verfahren abzuweichen. Wie werden beispielsweise künftig die Zielkonflikte zwischen freihändiger Vergabe und Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Geschäftsgeheimnis sowie Sicherheitsrelevanz und internationalem Wettbewerb glaubhaft (nachvollziehbar) gelöst? Und der neue Projektbericht VBS (siehe separaten Beitrag) in seiner erweiterten Rolle als «Steuerungs-Cockpit» und Projektportfolio-Controlling muss methodisch und inhaltlich noch spürbar zulegen.

Bleibt abschliessend ein durch die Gutachter und die Begleitgruppe erstaunlicherweise nicht aufgenommenes, aber entscheidendes Thema: Der bisherige vierjährige Zahlungsrahmen für die Armee soll unverändert beibehalten werden. Er ist nicht viel mehr als eine Absichtserklärung, kaum verbindlich und künftigen Sparmassnahmen – wie die Vergangenheit zeigt – schutzlos ausgesetzt. Damit fehlt weiterhin die nötige Planungs- und Finanzierungssicherheit. Die Interpellation Burkhalter hätte den Weg aufgezeigt: Anstelle des vierjährigen Zahlungsrahmens einen vierjährigen Rahmenkredit! Der Bundesrat wäre vor 15 Jahren damit einverstanden gewesen. Warum diesen zusätzlichen Effort nicht wagen? Das wäre dann unbestritten ein weiterer Meilenstein! ■