

Führen ohne Fähigkeiten?

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **187 (2021)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-917161>

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.

Führen ohne Fähigkeiten?

In den letzten Jahren häuften sich Probleme mit grossen Rüstungsbeschaffungen der Armee. Die anschliessenden politischen Diskussionen beschränkten sich fast immer auf den Einzelfall. Es gibt jedoch mehrere Gemeinsamkeiten, die teilweise schon lange bestehen. Lösungsansätze wären an sich vorhanden, man müsste sie bloss umsetzen. Es stellt sich die Frage, ob die Spitze des VBS ihre Führungsverantwortung überhaupt wahrnehmen kann und will.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Die Liste der problembehafteten grossen Rüstungsbeschaffungen ist mittlerweile beunruhigend lang: Kampfflugzeug Gripen, Führungsinformationssystem Heer (FIS HE), Bodengestützte Luftverteidigung 2020 (BODLUV), Aufklärungsdrohnen-System (ADS-15), Wertehaltung leichte Geländelastwagen 4x4 (Duro I) und 12 cm Mörser 16. Das erstgenannte Vorhaben scheiterte in der Volksabstimmung, die zwei folgenden wurden durch den damaligen Departementvorsteher gestoppt. Bei den übrigen kämpft man verbissen mit technischen sowie finanziellen Problemen. Der politische und mediale Aufschrei war jeweils gross. Man suchte stets nach den Fehlern in den einzelnen Vorhaben; projektübergreifende Ursachenforschung war kaum je ein Thema. In den meisten Fällen waren es Probleme mit Ansage; also liessen sie sich vermeiden.

Zeitliche Häufung

Auffallend ist die zeitliche Häufung dieser Problembeschaffungen während der letzten knapp zehn Jahre. Sicher, auch früher lief nicht immer alles rund; man erinnere sich beispielsweise an den Panzer 61/68 oder die Mirage III. Trotz dieser Auffälligkeit will das Generalsekretariat VBS darin keine Probleme erkennen: «Bei Projekten mit hohem Grad an modernster Technologie, Innovation und Komplexität besteht naturgemäss ein höheres Risiko für Planabweichungen.» Und es wird nachgereicht, dass im VBS «die allermeisten Beschaffungen planmässig und reibungslos erfolgen».

Zur Einordnung dieser Aussagen sei an das Selbstverständnis des Bundesamtes für Rüstung (armasuisse) gemäss Internet-Auftritt erinnert: Man sei «das Kompetenzzentrum des Bundes für die Beschaf-

fung von technologisch komplexen Systemen und Materialien, sicherheitsrelevanten Technologien und Qualitätsmanagement». Und an die Adresse künftiger Mitarbeitender wird die Möglichkeit hervorgehoben, «an einzigartigen Grossprojekten mitzuwirken». Damit legt armasuisse die Latte zur Projektabwicklung gleich selbst hoch. Dass beispielsweise Taschen-

«Es ist nicht Aufgabe des Departements, seine Verwaltungseinheiten zu schützen oder nicht zu schützen.»

Generalsekretariat VBS

lampen, Soldatenmesser, Verbandmaterial, Kochkisten, Benzinkanister, Kampfstiefel, Nutzfahrzeuge oder auch Gabelstapler problemlos beschafft werden, ist somit eher eine Randnotiz. Erst mit den technologisch komplexen Systemen und Grossprojekten wird der Benchmark gelegt, um sich vom zweiten Beschaffungskompetenzzentrum des Bundes (Bundesamt für Logistik, BBL) mit seinen Alltags- und möglicherweise auch Dual-Use-Gütern sinnvoll abzugrenzen.

Undurchsichtiges Beschaffungsrecht

Das totalrevidierte öffentliche Beschaffungsrecht bietet dem Bundesamt für Rüstung noch mehr Freiheiten als die frühere Regelung. Internationale WTO-Ausschreibungen sind die Ausnahme und nicht die Regel. Stets finden sich Argumente und Hintertürchen, um ein grösseres Beschaffungsvorhaben im Einladungsverfahren oder freihändig zu ver-

geben. Die gängigsten Argumente sind dann jeweils Sicherheitsrelevanz, Folgeauftrag, Geschäftsgeheimnis, Kriegsmaterial und auch mal vorzugsweise Beschaffung in der Schweiz oder Dringlichkeit. Das meiste ist interpretierbar und damit für Aussenstehende eine veritable Nebelbank. In dieser «Dunkelkammer» navigiert die armasuisse mehr oder weniger autonom.

Ausnahmen müssen zwar bewilligt und dokumentiert werden, aber diese Bewilligung erfolgt in-house durch den Vorgesetzten und/oder den eigenen Rechtsdienst. Und wenn mal Dokumente fehlen oder bloss zwei anstatt drei Offerten eingeholt werden, handelt es sich stets um «bedauerliche Fehler und seltene Einzelfälle». Das Generalsekretariat VBS erkennt darin kein Problem: «Bei der grossen Anzahl von Anwendern im VBS und mehreren tausend Vergaben pro Jahr ist dies leider nicht vollumfänglich zu vermeiden». Eine Publikationspflicht von Vergabeentscheiden besteht bloss teilweise; den unterlegenen Mitbewerbern fehlt häufig das Beschwerderecht.

Folgeaufträge und ihre Folgen

Wenn ein bestimmtes neues Produkt zwingend zu einer bereits vorhandenen Produktfamilie passen muss, dann schränkt dies die Handlungsfreiheit des Beschaffers erheblich ein. Wenn die Ausschreibung dann bewusst noch sehr detailliert erfolgt, schwindet die Auswahlmöglichkeit weiter, tatsächlich das fähigkeits- und kostenoptimalste System zu beschaffen. Diese Detaillierung ist oft mit der (versteckten) Absicht gekoppelt, einen ganz bestimmten Lieferanten zum Zug kommen zu lassen. Sowohl der Chef der Armee wie auch die Gutachter Deloitte Consulting AG (Projekt «Beschaffungen VBS»; siehe auch ASMZ 08/2020, S. 26 bis 28) fordern deshalb übereinstimmend:



Beispiele von problembehafteten Rüstungsbeschaffungen.

Bilder: ZEM VBS

Es sind nicht quasi fixfertige Produktbeschreibungen, sondern erkannte Fähigkeitslücken auszuschreiben.

Die Konsequenz wird noch durch ein anderes Problem gestützt: In den letzten Jahren häuften sich Beschaffungen, bei denen aus Kostengründen explizit nicht die an sich nötige Gesamtmenge beantragt wurde. Beispiele sind: neue Richtstrahlgeräte, taktisches Aufklärungssystem, Brückenlegesystem, Lenkwaffe AMRAAM; siehe auch ASMZ 11/2020, S. 22 bis 24). Falls die damit verbundenen Fähigkeitslücken nicht einfach hingenommen werden, dann ist man bei späteren vollständigen Beschaffungen erneut gebunden. Damit bleibt man technologisch stehen, sofern eine möglichst homogene Produktpalette («Einflottenstrategie») angestrebt wird. Entsprechend verbaut man sich Innovationen und technologische Fortschritte in einer sich rasch verändernden Welt.

Ein positives Gutachten?

Das Generalsekretariat VBS weist auf die Frage, ob es selbst über genügend spezifische Fachkenntnisse (z.B. Beschaffungsrecht, Rüstungsgüter, Technologien)

en) verfüge, um die armasuisse gehörig führen zu können, auf folgendes hin: «Unsere bisherigen Erfahrungen und die Analyse durch die Firma Deloitte haben keinen Mangel an beschaffungsrechtlichen Fachkenntnissen aufgezeigt.» Im Bedarfsfall würden externe Beschaffungsspezialisten beigezogen.

Die Firma Deloitte ihrerseits weist ausdrücklich darauf hin, «sie habe den Beschaffungsprozess als Ganzes analysiert und keine individuellen Wertungen einzelner Beschaffungen vorgenommen». Man habe sich dabei auf die «wesentlichen Inhalte der Beschaffung fokussiert». Eine ihrer drei Schlüsselempfehlungen postuliert, eine «rollende Beschaffungssteuerung zu etablieren, um das gesamte Portfolio von Beschaffungsprojekten aktiv und gesamtheitlich zu steuern». Dabei gehe es namentlich auch um die Qualität und das Risikomanagement der Beschaffungsprojekte. Die damalige Begleitgruppe unterstützt diesen Ansatz, spricht sich allerdings gegen eine neu aufzubauende Stelle für diese Funktion aus. Sie hält vielmehr fest, «die anzustossenden Veränderungen seien nicht an die Linie zu beauftragen, sondern die Umsetzung sei auf Stufe Departement zu führen». Und sie schliesst mit der Umsetzungsempfehlung: «Erforderlich ist hier-

zu die gezielte Einflussnahme durch die Departementsstufe VBS.» Das VBS will diese und die beiden anderen Schlüsselempfehlungen schrittweise umsetzen.

Die Rolle des Projektberichts VBS

Die jährlichen Projektberichte VBS starteten unter der Ägide des damaligen Departementschefs Guy Parmelin 2016 mit dem Anspruch: «Ziel ist es, die Öffentlichkeit regelmässig, verständlich und nachvollziehbar über die wichtigsten Projekte des Departements zu informieren.» Dabei wolle man namentlich auch «über deren Herausforderungen orientieren». Seither musste die Öffentlichkeit mit Erstaunen feststellen, dass mehrere problembehaftete Grossprojekte darin nicht enthalten sind (z.B. Werterhaltungsprogramm Duro und 12 cm Mörser 16). Und von den vier Stufen der Projektbeurteilung der jeweils vier Beurteilungskriterien pro Projekt kam seit 2016 das schlechteste nie zum Zug und ein weiteres bloss einmal. Diese Einstufungen beruhen auf «systematischen Selbsteinschätzungen».

Deloitte Consulting AG spricht dieses Problem in ihrem Gutachten «Beschaffungen VBS» direkt an: «Die übergeordneten Projektziele werden nicht kontinuierlich

auf Wirksamkeit geprüft» oder aber «die richtigen Konsequenzen werden aus Gründen der politischen Erwartungen an eine «fehlerfreie» Projektabwicklung nicht gezogen». Die Gutachter nennen auch gleich eine der Hauptursachen: «Die Aggregation von Portfoliosichten zugunsten oberer Hierarchiestufen führt dazu, dass wesentliche Aspekte verwässert dargestellt werden und «je höher desto grüner» kommuniziert wird.» Nun sollen ab 2021 sieben – deutlich klarere – Aufnahmekriterien für den Projektbericht VBS zum Zuge kommen (gegenüber bisher bloss vier vageren Kriterien). Trotzdem will das Generalsekretariat VBS «nicht von einer stark überarbeiteten Konzeption» sprechen, denn «die Berichtsform hat sich bewährt». Bleibt die Frage im Raum: Will die Öffentlichkeit transparent über die Herausforderungen der Top-Projekte informiert werden oder bloss ein geschöntes, lückenhaftes PR-Instrument vorgesetzt erhalten?

Keine schützende Hand

Bei den Diskussionen um die zeitlich gehäuften Problembeschaffungen fällt auf: Die Departementsleitung VBS hat sich bisher nie erkennbar schützend vor die armasuisse oder den Armeestab gestellt und falsche Berichterstattungen zu korrigieren versucht. In wenigen Einzelfällen (jüngst zur Aufklärungsdrohne) erfolgte jeweils ein Berichtigungsversuch über die Homepage des VBS unter «Richtig- und Klarstellungen». Diese Rubrik muss zuerst einmal gefunden werden; und die Autoren stammen jeweils aus den direkt angeschlossenen Verwaltungsstellen. Darauf angesprochen, ist das Generalsekretariat VBS der Auffassung «es ist nicht Aufgabe des Departements, seine Verwaltungseinheiten zu «schützen» oder «nicht zu schützen»». Das ist auch eine Führungsphilosophie.

Die fehlende «schützende Hand» kommt auch bei einem ganz anderen Aspekt zum Ausdruck; Die Beschaffungsstelle kann praktisch beliebig viel Manpower in ein Projekt investieren. Ziel ist dann immer die «Risikominimierung». Fragen der Effizienz und der Verhältnismässigkeit werden ausgeklammert. Stellvertretend sei folgendes jüngste Beispiel genannt: Für die Beschaffung der Aufklärungsdrohne ADS-15 budgetiert die armasuisse insgesamt rund 320 000 Arbeitsstunden. Diese Zahl wurde in der «Richtig- und Klarstellung» nicht bestritten. Das sind umgerechnet rund 160 Mannjahre für sechs Drohnen! Oder 32 Voll-

Rüstungsbeschaffungen

Schlüsselemente

- Keine Helvetisierung
- Kauf ab Stange
- Beschaffung von eingeführtem und erprobtem Material

Achtungselemente

- Vorzugsweise einheimische Beschaffung
- Zu detaillierte Ausschreibung
- Änderung militärisches Pflichtenheft
- Weniger als drei Offerten
- Folge- und Teilbeschaffungen
- Geschönte Kommunikation

zeitangestellte während fünf Jahren. Nicht für eine Produktentwicklung, sondern für eine Beschaffung. Könnte sich die Privatwirtschaft so etwas leisten?

Unterstützung Dritter

Das Generalsekretariat VBS weist darauf hin, dass bei Bedarf «standardmässig» interne und externe Fachstellen oder Experten beigezogen werden, um spezifische Rüstungsthemen von dritter Seite zu klären. Dazu gehöre insbesondere auch die Eidg. Rüstungskommission, welche «ganz gezielt eingesetzt werde». Diese Rüstungskommission hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich als sehr nützlich, kurzfristig greifbares, breit abgestütztes und kostengünstiges (!) Gremium erwiesen, um spezifische Rüstungsfragen aus ihrer Sicht zu klären und Empfehlungen abzugeben. Beispiele in der Vergangenheit waren die Beschaffungen des Helikopters EC-635 oder des FIS Heer. Daraus resultierten beispielsweise Vorschläge zur Beschleunigung des Beschaffungsablaufs, welche dann allerdings in einer Schublade verschwanden.

Die aussergewöhnliche Häufung der Problemfälle grösserer Rüstungsvorhaben in der jüngeren Vergangenheit waren hingegen kein Thema in der Rüstungskommission, das heisst sie wurde nie gebeten, sich diesbezüglich einzubringen. Die armasuisse beschränke sich nach übereinstimmender Aussage verschiedener Mitglieder auf eine regelmässige Information zu aktuellen Themen. Ein aktiver, vorausschauender Einbezug zu strategischen Zukunftsthemen finde hingegen kaum statt. Offenbar fürchte man, sich Änderungsvorschläge vorhalten und allenfalls gewisse Umsetzungsmassnahmen ergreifen zu müssen.

Ein rüstungspolitischer Berater?

Das VBS kennt seit Jahren die Rolle des «Militärpolitischen Beraters», welcher direkt dem Departementsleiter bzw. der Departementsleiterin untersteht. Normalerweise ist dies ein Divisionär, es kann aber auch wie zuletzt ein Korpskommandant sein. Dessen Rolle und Mehrwert seien hier nicht hinterfragt. Auf der Rüstungsseite gibt es keine entsprechende Stelle. Das Generalsekretariat VBS teilt auf Anfrage mit, dass dieser Ansatz bis heute nicht verfolgt wurde, weil «die Chefin VBS in den entsprechenden Projekten eine direkte Kommunikation mit dem Rüstungschef bzw. fallweise mit den Projektaufichtsvorsitzenden führe». Mit dieser Argumentationsweise könnte man ebenso berechtigt auf den militärpolitischen Berater verzichten.

Neue Stellen und Zuständigkeitsebenen sind stets kritisch zu hinterfragen; hier könnten sie jedoch Sinn machen. Der Anstoss stammt einerseits aus dem Gutachten von Deloitte Consulting AG, dessen Schlüsselempfehlungen das VBS bekanntlich umsetzen will: Dort wird die neue Rolle einer Beschaffungssteuerung gefordert. Andererseits könnte ein «Rüstungspolitischer Berater» gewissermassen eine «passage obligé» sein, um die regelmässigen Streitfragen und Ursachen von Beschaffungsholprigkeiten zu regeln und auch zu verantworten. Stichworte sind: Helvetisierung, Kauf ab Stange, einheimische Beschaffung, Änderung militärisches Pflichtenheft, keine oder partielle Ausschreibung sowie ungeschönte Kommunikation. Zentral wäre, dass es sich nicht um eine «verdiente» Persönlichkeit aus dem VBS handelt, sondern um eine unabhängige, erfahrene Industrievertretung.

Nicht verstanden

Es bleiben nach dieser unvollständigen Auslegeordnung zwei zentrale Fragen im Raum. Sie betreffen Themen, mit denen sich das VBS immer und immer wieder konfrontiert sieht und kein Lerneffekt erkennbar ist: 1. Keine Helvetisierung, Kauf ab Stange, Beschaffung von eingeführtem und bewährtem Material. Armeestab und armasuisse: Was habt ihr hier nicht verstanden? 2. Departementsleitung VBS: Weshalb wird nicht strikter geführt und warum werden unbewährte Beschaffungsgewohnheiten nicht frühzeitig unterbunden? ■