

# Etliche Verbesserungen

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 7

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-976242>

## **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.

# Etliche Verbesserungen

**Der neueste Projektbericht VBS wurde inhaltlich geschärft. Er enthält verschiedene schon länger geforderte Anpassungen. Aufgezeigt wird auch, wie die Empfehlungen zur Optimierung des Beschaffungsprozesses umgesetzt werden sollen. Beunruhigend ist die sich akzentuierende Verspätung zahlreicher Projekte. Eigentliches Sorgenkind bleibt die Beschaffung des neuen Aufklärungsdrohnensystems.**

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Der mittlerweile fünfte Projektbericht VBS wurde Anfang April dieses Jahres der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Er zeigt den Stand und die Entwicklung der sogenannten «Top-Projekte VBS» per 31. Dezember 2020 auf. Wie in den Vorjahren sollen «transparent und nachvollziehbar» der Stand der Arbeiten aufgezeigt sowie die nächsten Etappen beschrieben werden. Dabei geht es dem Departement auch darum, dass «die verschiedenen Projekte über die Zeit verglichen werden können». Die früheren Publikationen wurden wegen der fragwürdigen Auswahl der Top-Projekte und der beschränkten Aussagekraft der einzelnen Beurteilungskriterien bemängelt. Nun hat im VBS erfreulicherweise ein Umdenken stattgefunden.

## Klarere Aufnahmekriterien

In den früheren vier Projektberichten VBS galten vier relativ vage Aufnahmekriterien, um als Top-Projekt beurteilt zu werden. Diese waren zudem interpretationsbedürftig: Grosses finanzielles Engagement, mehrjährige Laufzeiten, hohe Komplexität und starke Abhängigkeiten. Nun hat das VBS seine vor einem Jahr gemachte Ankündigung umgesetzt und neu sieben konkretere Aufnahmekriterien definiert (siehe Kasten). Das VBS spricht dabei von «Richtwerten», welche – so lässt es die überarbeitete Auswahl der Top-Projekte ableiten – nicht kumulativ erfüllt sein

müssen. Hinzu kommt, dass die Auswahl «in Absprache mit den parlamentarischen Kommissionen und Delegationen» erfolgt. Diese Eingrenzungen machen Sinn: Nicht jedes der rund 900 (Beschaffungs-)Projekte ist für die Departementsleitung, die Politik und die Öffentlichkeit gleichermaßen relevant. Aber ob da immer die «richtige» Auswahl getroffen wird?

## Neue Berichtspunkte

Ohne speziell darauf hinzuweisen, hat das VBS drei weitere Neuerungen realisiert, welche die Transparenz verbessern helfen. Einerseits hatte es im Berichtspunkt «Projektdauer» bisher jeweils nur zwei Jahreszahlen, nämlich Projektstart und Projektende sowie ein Feld für Bemerkungen. Hinzu kommt neu neben dem aktuell vorgesehenen Projektende eine weitere Spalte zum ursprünglich geplanten Jahr der Fertigstellung. Damit lässt sich auf einen Blick erkennen, inwieweit der ursprüngliche Zeitplan eingehalten werden kann oder wie viele Jahre Verspätung zu erwarten sind.

Andererseits wurde der Berichtspunkt «Investitionen per ...» erweitert: Bisher wurden nur die beiden Werte «gemäss Projektauftrag» und «gemäss aktueller Planung» publiziert. Neu wird der Projektauftrag differenziert in «gemäss ursprünglichem» und «gemäss aktuellem Projektauftrag». Damit lassen sich Projektänderungen und deren finanzielle Konsequenzen besser erkennen. Allerdings scheint

noch nicht einheitlich geregelt, ob «gemäss ursprünglichem Projektauftrag» das anfängliche militärische Pflichtenheft und der Beschaffungsauftrag an die Armassuisse oder die Beschlussfassung durch das Parlament (beispielsweise im Rahmen des Rüstungsprogramms) gelten. Man findet im neuesten Projektbericht beide Interpretationen. Sinn würde für die Öffentlichkeit wohl nur der Parlamentsbeschluss machen.

Flankiert werden diese beiden Neuerungen erstmals durch einen vorgelagerten Berichtsteil: In Ergänzung zu den standardisierten einzelnen Projektblättern werden ausgewählte Vorhaben kommentiert. So kann gezielt auf spezielle Herausforderungen, Risiken, Zusammenhänge und nächste Schritte eingegangen werden. Dies erleichtert die Einordnung der Feststellungen in den Projektblättern.

## Angepasste Projektauswahl

Wie im Vorjahr enthält der aktuelle Projektbericht VBS 23 «Top-Projekte». Allerdings hat sich die Auswahl verändert. Auf der einen Seite sind fünf Projekte weggefallen. Vier davon scheinen die neuen Aufnahmekriterien (oder die Mitauswahl durch Parlamentsmitglieder) nicht mehr erfüllt zu haben: Flugfunk-Bodensystem 2020, Mini-Drohne, Führungssimulator und ACHAT (Phase 2). Ein weiteres Projekt ist weggefallen, weil es mittlerweile umgesetzt ist (Luftpolizeidienst 24).

Neu aufgenommen wurden ebenfalls fünf Projekte: Modernisierung Duro, 12-cm Mörser 16, Verlängerung der Nutzungsdauer der Kampfflugzeuge F/A-18, Werterhalt der Transporthelikopter Cougar sowie ehemaliges Munitionslager Mitholz. Es brauchte Druck aus der Öffentlichkeit und der Politik, um die beiden erstgenannten Projekte in den Bericht aufzunehmen, nachdem sie für gewaltige negative Schlagzeilen gesorgt hatten.

## Projektbericht VBS: Neue Aufnahmekriterien

- Schlüsselprojekt der Informations- und Kommunikationstechnik;
- Finanziell bedeutend: Investitionen von über 100 Millionen CHF;
- Interner Personalaufwand von über 10 Personenjahren;
- Mehrjähriges Projekt;
- Hohe politische und/oder strategische Relevanz;
- Grosses öffentliches Interesse;
- Komplexes Projekt mit hohem Risikopotenzial.

Quelle: Projektbericht VBS 2020 (Einführung)

## Fragwürdige Projektbeurteilungen

Beibehalten wurden die vier Abstufungen der Projektbeurteilungen in den jeweiligen Bereichen Ziele, Finanzen, Personal und Zeit: Das VBS unterscheidet offen, plangemäss, knapp und ungenügend, ohne allerdings im Bericht offenzulegen, wie die Einstufung erfolgt. Es werden jedoch konsequent nur die mittleren zwei verwendet (plangemäss und knapp). Die nicht genutzte Beurteilung «offen» würde in einem Projektbericht auch wenig Sinn machen, weil sie nach Auskunft des VBS bedeutet, dass das Projekt diesbezüglich «noch nicht beurteilt werden kann».

Ebenfalls unverwendet bleibt die Beurteilung «ungenügend». Sie kommt zwar ein einziges Mal verklausuliert beim Aufklärungsdrohnensystem 15 (ADS-15) vor: Dort steht bei der Zeit allerdings «verzögert», eine Beurteilung, die eigentlich gar nicht vorgesehen ist! Sie wird hier für eine weitere Verschlechterung verwendet, denn im Vorjahr lautete das Urteil noch «knapp». Gemäss nachgereichter Definition des VBS würde «ungenügend» heissen, dass eine «Planabweichung besteht, welche einer Berichtigung durch die übergeordnete Instanz bedarf». Wenn bloss zwei von vier möglichen Beurteilungsstufen im Projektbericht VBS Anwendung finden, dann täten Überlegungen zu einem informativeren Ampelsystem Not.

## Zunehmende Verspätungen

Grosse Auffälligkeit im neuesten Projektbericht VBS ist die Tatsache, dass von den präsentierten 23 Top-Projekten nicht weniger als 16 eine Verspätung aufweisen. Dies bedeutet, dass sieben von zehn Vorhaben eine mehr oder weniger grosse Verzögerung erfahren. Sie reicht von einem Jahr – was kaum schwerwiegend scheint – bei fünf Projekten bis zu voraussichtlich vier Jahren bei zwei Projekten (Führungsnetz Schweiz, 12 cm-Mörser 16) und gar fünf Jahren bei zwei weiteren Projekten (Rechenzentrum VBS/Bund 2020, Militärisches Anflugleitsystem Plus). Am gravierendsten ist die Verspätung beim Projekt ADS-15: Stand vor einem Jahr noch ein Projektende 2021 in Aussicht, so heisst es im neuesten Bericht «offen»; das bedeutet im öffentlichen Verkehr «unbestimmte Verspätung».

Die Gründe für diese Verzögerungen sind vielfältig. Nachvollziehbar ist die angenommene fünfjährige Verspätung beim

## Projekt «Beschaffungen VBS»: Empfehlungen und Umsetzung

### Schlüsselempfehlungen

1. Fähigkeitsdialog alle vier Jahre, synchron zum Zahlungsrahmen; Verzicht auf Rüstungsprogramme mit spezifizierten Einzelsystemen.
2. *Quartal 2021: Aussprachepapier zuhanden Bundesrat zur Umsetzung der militärischen Fähigkeitsentwicklung.*
2. Etablieren einer neuen Rolle «Beschaffungssteuerung» zur Koordination und gesamtheitlichen Steuerung des gesamten Projektportfolios.
  1. *Januar 2023: Vollständige Umsetzung eines neuen Projektportfoliomanagements im Armeestab.*
3. Bedarfsstelle (Nutzer) übernimmt anstelle Armeestab die Rolle des Auftraggebers im Beschaffungsprozess zur Stärkung der Verantwortung.
 

*Während des Jahres 2022: Vorgesehene Umsetzung.*

### Weitere Empfehlungen

4. Förderung einer Verantwortungs- und Fehlerkultur sowie einer angemessenen Risikobereitschaft.
 

*Bis Ende 2023: Schrittweise Umsetzung.*
5. Ergänzung Projektmanagementmethode VBS; Schaffung einer «Busspur» bei kurzen Innovationszyklen und dringlichen Beschaffungen.
 

*Während des Jahres 2021: Schrittweise Umsetzung.*
6. Schaffung eines «Innovationsraums» zur Förderung der Innovation (Schritthalten mit der Technologieentwicklung).
 

*Bis Ende 2023: Stufenweise Umsetzung.*
7. Schaffung eines optimierten Informatikmittels zur besseren Steuerung von Transparenz, Automatisierung, Nutzerfreundlichkeit, Compliance.
 

*Während des Jahres 2021: Erarbeitung einer Übergangslösung bis zur Einführung eines neuen SAP-Systems 2026.*
8. Schaffung eines «Center of Excellence» bei Armasuisse zur Stärkung von Kommerz, Qualitätsmanagement und taktischem Einkauf.
 

*Während des Jahres 2021: Schrittweise Umsetzung.*
9. Möglichkeiten der Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) vertiefter abklären (messbarer machen, durch Monitoring periodisch überprüfen).
 

*Bis Ende 2021: Umsetzung abgeschlossen.*

Quelle: Zusammenfassung aus Gutachten Deloitte Consulting AG Projekt «Beschaffungen VBS» und Projektbericht VBS 2020 (Externe und interne Beschaffungsanalyse)

Rechenzentrum VBS/Bund 2020: Wegen der unumgänglichen Sanierung des ehemaligen Munitionslagers Mitholz drängte sich ein Standortwechsel auf; die entsprechenden Planungsarbeiten sind im Gange. Das VBS rechnet mit Mehrkosten von 250 Mio. CHF. Die restlichen 15 Verspätungen dürften in dieser Häufung kaum zufällige Einzelereignisse sein. Dahinter versteckt sich wohl eher ein Systemfehler, welcher eingehend analysiert werden sollte. Mit dem Umsetzen der Empfehlungen aus dem Gutachten Deloitte Consulting AG dürfte es nicht getan sein.

## Empfehlungen zu den Beschaffungsprozessen

Ende Mai 2020 veröffentlichte das VBS das Gutachten der Firma Deloitte Consulting AG zum Projekt «Beschaffungen VBS». Wir berichteten darüber unter dem Titel «Ein Meilenstein» (ASMZ 08/2020, S. 26–28). Speziell die erste Schlüssel-

empfehlung verdiente Lob: Abkehr von den jährlichen Armeebotschaften mit einzeln spezifizierten Vorhaben in den Rüstungsprogrammen hin zu einem Fähigkeitsdialog alle vier Jahre mit dem Parlament. Das VBS signalisierte damals, alle acht Empfehlungen umsetzen zu wollen.

Dieses Versprechen scheint eingelöst zu werden: Im neuesten Projektbericht wird aufgezeigt, bis wann – und vereinzelt auch schon wie – alle acht Empfehlungen umgesetzt werden sollen (Details siehe Kasten). Ob und wie die einzelnen Vorgaben dann auch tatsächlich realisiert werden, bleibt vorläufig noch offen. Der zeitliche Benchmark ist gesetzt und vier Lösungen werden sich schon Ende dieses Jahres überprüfen lassen. Gerade der Übergang zum Fähigkeitsdialog scheint anspruchsvoll: Das hoffentlich grüne Licht des Bundesrates Mitte dieses Jahres wäre lediglich eine erste Etappe. Anschliessend folgt die viel anspruchsvollere Überzeugungsarbeit für die neue, strategischere Rolle des Par-



**ADS-15 Aufklärungsdrohne bleibt ein Sorgenkind.** Bild: Mediathek VBS

laments. Die neunte Empfehlung stammt nicht von den Gutachtern, sondern von der parallel eingesetzten externen Begleitgruppe. Auch bei der STIB signalisiert das Departement Zustimmung. Es ist dringend zu wünschen – und entspricht einem breiten Anliegen der Rüstungsindustrie – dass nach rund zehnjährigem Treten an Ort nun endlich eine handfeste, nachvollziehbare Lösung auf den Tisch kommt und der Inhalt der bisherigen reinen Schlagworte einem periodischen Monitoring unterliegt.

### Sorgenkind ADS-15

Für die Beschaffung von sechs Aufklärungsdrohnen inklusive Bodenkomponenten, Simulator und Logistik bewilligte das Parlament 2015 einen Kredit von 245 Mio. CHF, zusätzlich einen Risikozuschlag von 5 Mio. CHF, total somit 250 Mio. CHF. Die Auslieferung des Systems ADS-15 war bis Ende 2019 vorgesehen. Seither traten schwerwiegende Probleme auf: Zertifizierung der Drohne wegen der Helvetisierung mit einem Dieselmotor, Zertifizierung des Enteisungssystems, Entwicklung und Zulassung des Sense-and-Avoid-Radars, Absturz einer für die Schweiz vorgesehenen Drohne in Israel während eines Testflugs. Der Zeitplan musste fortlaufend überarbeitet werden. Im Projektbericht 2019 war von einer Ablieferung bis 2021 die Rede. Ein Jahr später steht im neuesten Projektbericht nun «offen». Am 11. Mai 2021 beilegte sich Armasuisse, in einer Medienmitteilung die Ablieferung neu auf «zweites Semester 2022 bis Sommer 2023» zu terminieren. Allerdings mit einer gewichtigen Einschränkung: Der Sense-and-Avoid-Radar dürfte erst «per Ende 2024 zugelassen werden».

Angesichts dieser Probleme und Verzögerungen ist es dem VBS wichtig, im neuesten Projektbericht ausdrücklich da-

rauf hinzuweisen, in Absprache mit der Herstellerfirma Elbit Systems Ltd. würden dem VBS «keine Mehrkosten entstehen, welche einen Nachtragskredit erfordern». Diese Aussage ist latent irreführend: Im Projektbericht werden «gemäss aktueller Planung» Kosten von 285 Mio. CHF erwartet, also 40 Mio. CHF mehr als anfänglich geplant. Wie erklärt sich diese Diskrepanz?

### Jonglieren mit Zahlen

Standardmässig ist bei Beschaffungsvorhaben in Rüstungsprogrammen vorgesehen, dass «innerhalb des bewilligten Gesamtkredits mittels Kreditverschiebungen die Verpflichtungskredite insgesamt je um höchstens 5% erhöht werden dürfen». Die Erhöhungen sind dann allerdings bei

---

## «Die meisten Top-Projekte VBS sind auf Kurs; einzelne Projekte benötigen mehr Aufmerksamkeit»

Projektbericht VBS  
Projektbeurteilung per 31.12.2020

---

anderen Beschaffungen zu kompensieren. Auf diese Weise geht das VBS bei ADS-15 in einem ersten Schritt neu von einem bewilligten Kreditvolumen von 262,5 Mio. CHF aus. Der Risikozuschlag ist damit ebenfalls aufgebraucht.

Zusätzlich macht das VBS Kursschwankungen von «ungefähr 20 Mio. CHF» geltend. Der Umgang damit sei «in der Rüstungsbotschaft geregelt»: Diese sollen 2021 mit einem «Zusatzkredit» (man beachte die subtile terminologische Unterscheidung zum «Nachtragskredit») durch das Parlament genehmigt werden. Springender Punkt ist hier jedoch nicht die korrekte juristische Terminologie: Im Rüstungsprogramm 2015 ist ausdrücklich – und

eher atypisch – keine Teuerung bis zur Auslieferung vorgesehen. Über diese Rubrik werden üblicherweise auch Währungsschwankungen aufgefangen. Die Begründung für den fehlenden Betrag war simpel und klar zugleich: Es handle sich «um ein Festpreisangebot»! Transparente Kommunikation sieht definitiv anders aus.

### Die meisten Projekte auf Kurs?

Im Vergleich zum Projektbericht des Vorjahrs zieht das VBS folgende Gesamtbilanz: «Die meisten Top-Projekte sind auf Kurs, einzelne Projekte benötigen mehr Aufmerksamkeit». Es folgt aber auch noch ein selbstkritischer Nachsatz: «Die Beurteilung der Kriterien Ziele, Finanzen, Personal und Zeit fällt per Ende 2020 insgesamt schlechter aus als im Vorjahr». Die Realität sieht beim sorgfältigen Durchlesen des Berichts – vergleiche vorstehende Ausführungen – wohl fragwürdiger aus. Vielleicht besteht hier ein bewusster Zusammenhang mit der Publikationsweise des Berichts: Die ersten drei Projektberichte wurden jeweils von einer stolzen Medienmitteilung begleitet; dieses und das letzte Jahr begnügte man sich mit einem dünnen «Publikationshinweis». Und dieses Jahr erfolgte der Publikationshinweis am Gründonnerstag, also unmittelbar vor den langen Osterfeiertagen ...

Der neueste Projektbericht enthält unbestrittenermassen nützliche Neuerungen. Ein erstes Fragezeichen bleibt jedoch bei der Selbstbeurteilung und beim unzureichenden Ampelsystem. Das zweite Fragezeichen betrifft die Auswahl der sogenannten Top-Projekte: Weiter mitgeschleppt werden trotz neuer Aufnahmekriterien kleine Vorhaben wie GENOVA VBS (Geschäftsverwaltungssystem), Nationale Datenbank Sport oder Entflechtung IKT-Basisleistungen mit Kosten zwischen 10 und 20 Mio. CHF. Umgekehrt fehlen Beschaffungsbrocken wie Modulare Bekleidung und Ausrüstung (MBAS), Werterhalt Integriertes Funkaufklärungs- und Sendesystem (IFASS) oder das neue Brückenlegesystem mit Kosten zwischen 175 und 377 Mio. CHF. So lange die Aufnahmekriterien Richtwerte bleiben, nicht alle erfüllt sein müssen und einem arbiträren (politischen) Auswahlverfahren unterliegen (23 von rund 900 Projekten), bleibt der Projektbericht VBS für die Öffentlichkeit von bescheidenem Interesse und tiefem Informationsgehalt. ■