
Empfehlungen der Begleitgruppe zum Projekt "Analyse des Beschaffungsablaufs im VBS"

5. Juni 2020

1 Einleitung

Am 23. Oktober 2019 hat das VBS Deloitte Consulting AG Schweiz beauftragt, die Beschaffungsabläufe von Rüstungsgütern zu analysieren und Empfehlungen abzugeben. Gleichzeitig wurde eine Begleitgruppe eingesetzt, bestehend aus externen Personen und Vertretern der Industrie, Wissenschaft, Armeeekennern und Denkfabriken. Ihre Aufgabe bestand darin, das Thema Beschaffung integral zu beleuchten, die Erkenntnisse und Empfehlungen von Deloitte kritisch zu reflektieren und der Chefin VBS eigene Empfehlungen zu unterbreiten.

Die Begleitgruppe diskutierte das Beschaffungswesen im VBS an mehreren Sitzungen. Dabei wurden auch Experten der Gruppe Verteidigung und der armasuisse beigezogen, um die Grundlagen zu erläutern. Vertreter der Firma Deloitte präsentierten den Stand der externen Analyse. Der Begleitgruppe wurden überdies spezifische Themen zur schriftlichen Beurteilung unterbreitet, nämlich die Führungsverantwortung und Delegation, die Beschaffung von der Planung bis zur Einführung von Rüstungsmaterial, die Beschaffungsreife und die Zusammenarbeit zwischen VBS und anderen Beschaffungsagenturen bzw. der Rüstungsindustrie.

Die nachfolgenden Empfehlungen zuhanden der Chefin VBS und die jeweiligen Erläuterungen sind ein Kondensat aus den Diskussionen und schriftlichen Eingaben der Begleitgruppe.

2 Empfehlungen zuhanden der Chefin VBS

2.1 Fähigkeitsdialog

Ein Übergang weg von den heutigen, stark auf Einzelsysteme ausgerichteten und finanzgetriebenen Beschaffungsvorlagen in jährlichen Rüstungsprogrammen hin zu einem fähigkeitsorientierten Dialog zwischen VBS und Parlament mit vierjährlichen Armeebotschaften sei schrittweise und in engem Austausch mit den sicherheitspolitischen Kommissionen umzusetzen, wobei die Verwaltung die erforderlichen, auch für militärische Laien verständlichen und auf die Sicherheitspolitik abgestimmten Dokumente zu erarbeiten hat. Die Fähigkeiten der Armee seien konsequent auf deren in Verfassung und Gesetz umschriebenen Aufgaben auszurichten.

Die Begleitgruppe findet, dass sich die Armeebotschaft auf einen Fähigkeitsdialog konzentrieren und lediglich noch alle vier Jahre – gleichzeitig mit dem Zahlungsrahmen der Armee – vorgelegt werden soll. Eine solche Verschiebung erhöht die Planungssicherheit und ist eine Chance für das Gesamtsystem «Sicherheit Schweiz». Die Armeebotschaft soll dabei die Fähigkeitsentwicklung der kommenden vier Jahre konkret beschreiben, gleichzeitig aber auch den längerfristigen Horizont (8 Jahre oder gar länger) im Blick behalten. Vorbehalten bleiben dabei periodische Nachjustierungen im Hinblick auf sich stetig wandelnde Bedrohungen und Gefahren. Die Armeebotschaften sollen zeitlich und inhaltlich auf die periodisch aufdatierten sicherheitspolitischen Berichte abgestimmt werden. Dadurch würden Rolle und Fähigkeiten der Armee in ihrem sicherheitspolitischen Gesamtkontext ersichtlich. Die Fähigkeiten der Armee sind konsequent auf die Aufgaben auszurichten, wie sie in Verfassung und Gesetz umschrieben sind. Der Begleitgruppe ist bewusst, dass ein derartiger Paradigmenwechsel auch Risiken birgt. Gleichzeitig erlaubt ein Fähigkeitsdialog zwischen VBS, Bundesrat und Parlament, dass die politischen Instanzen ihre Verantwortung besser wahrnehmen können, die Ausrichtung der Armee strategisch zu steuern. Die Umsetzung des neuen Ansatzes wäre in engem Austausch mit den sicherheitspolitischen Kommissionen schrittweise anzugehen. Dabei sind die Chancen des angestrebten Paradigmenwechsels gut zu erklären, die Mitglieder der SiK vertieft auszubilden und eng einzubeziehen. Die für den Fähigkeitsdialog erforderlichen Dokumente müssen gemeinsam entwickelt und auf die spezifischen Informationsbedürfnisse der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ausgerichtet werden. Ein möglicher Ausgangspunkt für einen Fähigkeitsdialog könnten Berichte wie die «Zukunft der Bodentruppen» und die «Luftverteidigung der Zukunft» sein, aber gesamtheitlich, kurz, prägnant und allgemein verständlich.

2.2 Festlegung klarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten

Die Prozesse sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Beschaffungswesen seien so auszugestalten, dass Innovation und rasche Projektfortschritte nicht durch vielfältige gegenseitige Absicherung behindert werden. Dies schliesst ein, dass Projekte gegebenenfalls abgebrochen werden, wenn sich abzeichnet, dass sich die Ziele in zeitlicher und finanzieller Hinsicht nicht erfüllen lassen.

Die bestehenden Prozesse sind grundsätzlich gut und eignen sich, um komplexe Systeme wie Kampfflugzeuge oder Standardgüter in grosser Anzahl (z. B. Kleinwaffen oder Personenfahrzeuge) effizient und unter Vermeidung untragbarer Risiken zu beschaffen. Allerdings müssen in gewissen Prozessen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geschärft werden, damit noch klarer wird, wer für was die Verantwortung trägt. Die Armeeführung ist verpflichtet, die Fähigkeiten, die zur Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Armeeaufgaben erforderlich sind, und den daraus resultierenden Rüstungsbedarf transparent auszuweisen. Am Bundesrat und Parlament liegt es, auch gegenüber der Bevölkerung aufzuzeigen, was davon realisiert werden soll und wo aus finanziellen Erwägungen Abstriche notwendig sind – unter Inkaufnahme der Konsequenzen für den Schutz und die Sicherheit der Menschen und Infrastrukturen in der Schweiz. Armeeführung, VBS, Bundesrat und Parlament müssen diese Rollen wahrnehmen und dafür die Verantwortung tragen. Die Fähigkeitsentwicklung der Armee darf nicht von vornherein dem heute dominierenden Faktor der finanziellen Machbarkeit untergeordnet werden. Den Verantwortlichen muss eine grössere Freiheit bei der Projektabwicklung zugestanden werden. Eine Nullfehlertoleranz und die Tendenz, sich permanent gegenseitig abzusichern, führen dazu, dass sich Projekte verzögern. Die Begleitgruppe anerkennt, dass eine grössere Fehlertoleranz und die Möglichkeit, Projekte auch einmal abzubrechen, wenn sich die Ziele nicht erreichen lassen, mit Risiken behaftet ist. Eine Herausforderung besteht in der Tendenz, Beschaffungsprojekte des Bundes und der Armee zu skandalisieren, wenn sie nicht reibungslos verlaufen. Für eine grössere Fehlertoleranz braucht es die nötige politische Unterstützung, auch bei politischem oder medialem Gegenwind. Es heisst aber auf der anderen Seite nicht, dass ständig Fehler gemacht werden dürfen. Insbesondere nach Erreichen der Beschaffungsreife, d.h. nach der Bestellung eines Rüstungsguts, dürfen keine Fehler mehr geduldet werden.

2.3 Beschaffungsreife

Auf die «Beschaffungsreife» als Kriterium, wann Projekte dem Parlament in einer Armeebotschaft zur Beschaffung beantragt werden, sei künftig zu verzichten. Die Beschaffungsreife behält ihre Bedeutung als Kriterium für den Zeitpunkt, an dem Systeme bestellt und ab dem militärische und technische Anforderungen nicht mehr verändert und die einzuführenden Systeme nicht mehr weiterentwickelt werden dürfen.

Wenn Rüstungsprojekte erst zu einem Zeitpunkt vorgelegt werden, in dem die Beschaffungsreife erreicht ist, verzögert dies die rasche und flexible Zuführung von Systemen an die Truppe und birgt das Risiko, dass Beschaffungen vom raschen technologischen Fortschritt überholt werden. Auf die Beschaffungsreife als Kriterium, wann Rüstungsprojekte dem Parlament zur Beschaffung beantragt werden dürfen, soll deshalb verzichtet werden. Stattdessen soll das Parlament offen und transparent darüber informiert werden, wo die Fähigkeitsentwicklung zum Zeitpunkt der parlamentarischen Behandlung steht, wo es Hürden gibt und welche Risiken bestehen. Gleichwohl braucht es im Beschaffungsprozess einen Zeitpunkt, an dem festgelegt wird, dass ein Rüstungsgut reif für eine Beschaffung ist, nämlich spätestens bei der Bestellung. Ab diesem Moment sollen militärische und technische Anforderungen nicht mehr verändert und das zu beschaffende System nicht mehr weiterentwickelt werden. Andernfalls besteht das Risiko einer ständigen Weiterentwicklung, was zu einer verzögerten Einführung bei der Truppe und zu höheren Kosten führen kann.

2.4 Beschaffungsprozess

Verbesserungen des heutigen Beschaffungsprozesses seien in erster Linie innerhalb der Verwaltung selbst anzustossen – dies mit dem Ziel, die Flexibilität bei der Abwicklung komplexer Projekte zu erhöhen und die Beschaffungszeiten zu verkürzen.

Die Flexibilität lässt sich erhöhen, indem bei weniger komplexen Projekten angepasste Prozesse angewendet werden, die eine raschere und einfachere Abwicklung zulassen. Ebenfalls zu mehr Flexibilität würde eine weniger restriktive Anwendung von WTO-Schwellen führen, die im Ausland zum Teil wesentlich flexibler angewendet werden, wenn es darum geht, die eigenen Streitkräfte mit Material auszustatten. Flexibler wären die Beschaffungsprozesse auch, wenn vermehrt COTS¹- und MOTS²-Produkte beschafft würden sowie Rüstungsmaterial, das bei anderen Streitkräften bereits eingeführt ist und sich bewährt hat. Die Begleitgruppe unterstützt die Empfehlung von Deloitte, wonach spezifische Hermes-Szenarien³ und eine sogenannte «Busspur» für die rasche Abwicklung von bestimmten Beschaffungsprojekten entwickelt werden sollen. Die Zusammenarbeit zwischen der Gruppe Verteidigung und der armasuisse sieht eine Steuerung sowohl durch die Gruppe Verteidigung als auch durch die armasuisse vor und teilt die Verantwortlichkeiten zwischen den beiden Organisationseinheiten auf. Die Bildung einer übergeordneten Stelle zur operativen Gesamtsteuerung von Beschaffungsprojekten erachtet die Begleitgruppe als nicht zweckmässig. Allerdings ist anzustreben, die zentrale Führung im Rahmen der bestehenden Organisationen innerhalb des VBS zu stärken.

2.5 Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis

Die Möglichkeiten der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB), aber auch von weiteren potenziellen Partnern (Unternehmen, Universitäten, Hochschulen, Think Tanks) sowie von Kooperationen mit dem Ausland beim Entwickeln innovativer Ansätze in der Beschaffung, bei Integrationslösungen und beim Unterhalt seien vertieft abzuklären.

Die Möglichkeiten der STIB, aber auch von weiteren Partnern, werden im Bericht Deloitte nur am Rande angesprochen. Es bestünde hier durchaus Potenzial für eine Verbesserung des Beschaffungswesens, insbesondere bei Integrationslösungen und beim Unterhalt. Es ist anzustreben, dass die Schweiz beim Unterhalt von Systemen, wo sicherheitspolitisch erforderlich und technisch umsetzbar, möglichst autonom ist. Gerade die aktuelle Corona-Krise hat gezeigt, wie abhängig die Schweiz ist und wie wichtig es sein kann, rasch an dringend erforderliche Verbrauchsgüter oder auch an weiteres Material wie beispielsweise Ersatzteile zu gelangen. In diesem Zusammenhang kommt der Zusammenarbeit mit der Schweizer Industrie eine grosse Bedeutung zu. Allerdings kann der frühzeitige Einbezug der Industrie, beispielsweise um Lösungen aufzuzeigen, die sich rasch umsetzen lassen, auch zu Problemen führen, da solche Firmen anschliessend nicht mehr anbieten dürfen. Bezüglich Kooperationen mit dem Ausland wurden in der Begleitgruppe unterschiedliche Auffassungen vertreten. Ob sich Beschaffungen durch internationale Kooperationen bzw. in multinationalen Kooperationsgefässen besser und rascher abwickeln lassen, wird bezweifelt. Generell kommt man international (z. B. innerhalb der Nato oder der EU) wieder verstärkt von einem solchen Vorgehen weg, nachdem die Erfahrung der vergangenen Jahre gezeigt hat, dass multinationale Beschaffungsprojekte eher noch länger dauern und noch teurer werden. Insgesamt sind Kooperationen eher Instrumente

¹ Commercial off-the-Shelf sind seriengefertigte Produkte, die üblicherweise in grosser Stückzahl völlig gleichartig aufgebaut und verkauft werden.

² Military off-the-Shelf sind Produkte eines externen Verkäufers, die speziell nach Spezifikationen des Militärs hergestellt wurden.

³ Hermes ist die Projektmanagement-Methode des VBS für Projekte im Bereich der Beschaffung und Ausserdienststellung. Um der Vielfalt von Projekten gerecht zu werden, bietet Hermes sogenannte Szenarien an. Ein Szenario ist auf die Durchführung von Projekten mit einer spezifischen Charakteristik ausgerichtet.

zwischen Ländern, vor allem zwischen solchen mit ähnlichen Werten und ähnlicher sicherheitspolitischer Ausrichtung. Sie sollten nicht auf ausländische Rüstungsfirmen beschränkt werden. Kooperationen müssen in einen politischen Kontext eingebettet werden und vor allem projektbezogen sein. Gerade im hochtechnologisierten Bereich ist der Anspruch, alles selber machen zu wollen, namentlich aus finanziellen Gründen eher illusorisch.

2.6 Umsetzung der Empfehlungen zur Verbesserung des Beschaffungsablaufs

Die aus der Analyse des Beschaffungsablaufs anzustossenden Veränderungen seien nicht an die Linie zu beauftragen, sondern die Umsetzung sei auf Stufe Departement zu führen.

Die Empfehlungen von Deloitte ebenso wie diejenigen der Begleitgruppe dienen dazu, Herausforderungen im Beschaffungswesen anzugehen und identifizierte Defizite zu beheben, zum Beispiel bezüglich klarer Verantwortlichkeiten. Die Schaffung einer neuen Organisation (z. B. für die operative Beschaffungssteuerung) ist dafür keine Lösung. Stattdessen sind die in der ZUVA-Vereinbarung festgelegten Rollen zwischen der Gruppe Verteidigung und armasuisse noch konsequenter umzusetzen. Sollen die angestrebten Verbesserungen mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden, hat dies Konsequenzen für die Umsetzung der Empfehlungen: Erforderlich ist hierzu die gezielte Einflussnahme durch die Departementsstufe VBS.

3 Zusammensetzung der Begleitgruppe

Toni Eder, Generalsekretär VBS (Moderation)

alt Nationalrat Adrian Amstutz, SVP BE

Dr. Dominique Andrey, Korpskommandant ausser Dienst

Armin Berchtold, CEO Securitas Gruppe, Vizepräsident der Rüstungskommission

alt Nationalrätin Corina Eichenberger, FDP AG

Dr. Fritz Gantert, Präsident Schweizerische Gesellschaft für Technik und Armee (STA)

Lukas Hupfer, Geschäftsführer Think Tank foraus

Prof. Dr. Andreas Wenger, Direktor Center for Security Studies der ETH Zürich