

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Umsetzung der Empfehlungen aus dem externen Bericht zu Air2030

armasuisse

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	540.23150
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Das Programm Air2030	16
3 Die Umsetzung der Empfehlungen wird noch nicht systematisch überwacht	17
4 Umsetzungsstand der Empfehlungen	19
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Dokumente	22
Anhang 2: Abkürzungen	23
Anhang 3: Noch nicht bearbeitete Empfehlungen aus dem PwC-Bericht	24

Prüfung der Umsetzung der Empfehlungen aus dem externen Bericht zu Air2030

armasuisse

Das Wesentliche in Kürze

Das Programm Air2030 besteht aus vier Projekten: neues Kampfflugzeug, neue bodengestützte Luftverteidigung grösserer Reichweite, neues Lufteinsatzleitsystem sowie Werterhalt, Teilersatz und Funktionserweiterung der Radarsysteme. Auftraggeber sind die Luftwaffe und der Armeestab. Das Programm mit einem Budget von über 8 Milliarden Franken wird von armasuisse geführt. Der Fokus des Programms lag bisher schwergewichtig auf der Beschaffung. Die Projekte sind zum Prüfungszeitpunkt in der Realisierungs- resp. Einführungsphase.

Die Vorsteherin des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hatte im November 2022 eine externe Überprüfung der Gremien und der Projektorganisation des Programms Air2030 in Auftrag gegeben. Der daraus resultierende Bericht der PwC datiert vom 26. April 2023 und umfasst 22 Empfehlungen.¹ armasuisse hat diesen Bericht am 13. November 2023 publiziert. Am 5. Juni 2023 hat die Vorsteherin VBS die Gruppe Verteidigung und armasuisse beauftragt, die Empfehlungen zu prüfen und bis Ende September 2023 einen ersten Bericht mit einem Vorgehensvorschlag zu verfassen.

Ziel dieser Prüfung war es, festzustellen, ob die Empfehlungen aus dem Bericht der PwC mit angemessenen Massnahmen zielführend adressiert sind und zeitnah umgesetzt werden.

Mit dem Aufbau einer neuen Programmorganisation und der Neubesetzung von Schlüsselpositionen per 1. Januar 2024 ist das VBS den wichtigsten und grundlegendsten Empfehlungen nachgekommen.

Die Umsetzungsplanung zu den Empfehlungen ist noch offen

Rund sieben Monate nachdem die PwC den Bericht fertiggestellt hatte, erfolgte die Prüfung. Zu diesem Zeitpunkt hat das VBS vier wichtige Massnahmen umgesetzt und zwei initialisiert. Weitere sechzehn Empfehlungen sind zum Prüfungszeitpunkt noch nicht initialisiert. Der neu ernannte Programmleiter will jedoch die Empfehlungen bis Mitte 2024 mehrheitlich umsetzen.

Es fehlt noch ein Umsetzungsplan über alle Empfehlungen

Ein Auftrag zur Prüfung der Empfehlungen wurde von der Vorsteherin VBS erteilt, ein konkreter Massnahmenplan steht noch aus. Es gibt einen Vorgehensvorschlag von armasuisse sowie ein Schreiben der Gruppe Verteidigung, die beide die Umsetzung der Empfehlungen zur Organisation aufgreifen. Das Generalsekretariat hat geplant, den Umsetzungsstand im ersten Quartal 2024 zu erheben.

¹ Der PwC-Bericht Air2030 «Überprüfung der Führung des Programms Air2030» vom 26. April 2023 ist publiziert unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98569.html>.

Die Gruppe Verteidigung sollte einen Umsetzungsplan erstellen lassen, der sich zur Steuerung im Controlling- und Führungskreislauf eignet.

Die externen Unterstützungsleistungen werden erst ab März 2024 verfügbar sein

armasuisse hat die Dienstleistungen «Rechtsberatung z. G. GS-VBS» und «externes Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) Programm Air2030» im Oktober resp. November 2023 ausgeschrieben. Dadurch wird das Programm in der neuen Organisation voraussichtlich erst ab März 2024 über die entsprechende Unterstützung verfügen. Die daraus resultierenden Risiken erscheinen aber als vernachlässigbar.

Audit de la mise en œuvre des recommandations du rapport externe sur Air2030

armasuisse

L'essentiel en bref

Le programme Air2030 est constitué de quatre projets : un nouvel avion de combat, un nouveau système de défense sol-air de longue portée, un nouveau système de conduite des opérations aériennes ainsi que le maintien de la valeur, le remplacement partiel et l'extension des fonctions des installations radar. Doté d'un budget de plus de 8 milliards de francs, ce programme est géré par armasuisse sur mandat des Forces aériennes et de l'État-major de l'armée. Jusqu'à présent, le programme s'est principalement concentré sur l'achat. Au moment de l'audit, les projets étaient en phase de réalisation respectivement d'introduction.

En novembre 2022, la cheffe du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) avait demandé un examen externe des organes et de l'organisation de projet du programme Air2030. Le rapport remis par PwC le 26 avril 2023 comprend 22 recommandations.¹ armasuisse l'a publié le 13 novembre 2023. Le 5 juin 2023, la cheffe du DDPS a chargé armasuisse et le Groupement Défense d'examiner ces recommandations et de rédiger un premier rapport avec une proposition sur la marche à suivre d'ici la fin du mois de septembre 2023.

L'objectif du présent audit était de déterminer si les recommandations formulées dans le rapport de PwC sont dûment prises en compte et mises en œuvre en temps utile.

Avec la mise en place d'une nouvelle organisation du programme et le renouvellement des postes clés au 1^{er} janvier 2024, le DDPS a suivi les recommandations les plus importantes et les plus fondamentales.

La planification de la mise en œuvre des recommandations est encore en suspens

L'audit a été effectué près de sept mois après la finalisation du rapport par PwC. À cette date, le DDPS a mis en œuvre quatre mesures importantes et en a initialisé deux. Seize autres recommandations n'avaient pas encore été initialisées au moment de l'audit. Le nouveau responsable du programme entend toutefois mettre en œuvre la majorité des recommandations d'ici la mi-2024.

Il manque encore un plan de mise en œuvre pour toutes les recommandations

La cheffe du DDPS a mandaté un examen des recommandations, mais un plan de mesures concret n'a pas encore été établi. Il existe une proposition sur la marche à suivre d'armasuisse ainsi qu'un courrier du Groupement Défense, qui traitent tous deux de la mise en œuvre des recommandations concernant l'organisation. Le Secrétariat général du DDPS a prévu de faire le point sur la mise en œuvre au premier trimestre 2024.

¹ Le rapport PwC Air2030 « Vérification de la conduite du programme Air2030 » du 26 avril 2023 est publié sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-98569.html>.

Le Groupement Défense devrait faire établir un plan de mise en œuvre adapté au pilotage dans le cadre du contrôle de gestion et de la conduite.

Les prestations externes de soutien ne seront disponibles qu'à partir de mars 2024

armasuisse a lancé des appels d'offres en octobre et novembre 2023 pour les prestations « Conseil juridique au profit du SG-DDPS » et « Gestion de la qualité et des risques (GQR) du programme Air2030 ». Ainsi, la nouvelle organisation de programme ne disposera probablement du soutien nécessaire qu'à partir du mois de mars 2024. Les risques qui en découlent semblent toutefois négligeables.

Texte original en allemand

Verifica dell'attuazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto esterno su Air2030

armasuisse

L'essenziale in breve

Il programma Air2030 è composto da quattro progetti: un nuovo aereo da combattimento, un nuovo sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, un nuovo sistema di condotta delle operazioni aeree, nonché la manutenzione, la sostituzione parziale e l'ampliamento della funzione dei sistemi radar. Questo programma, il cui budget supera gli otto miliardi di franchi, è stato commissionato dalle Forze aeree e dallo Stato maggiore dell'esercito ed è gestito da armasuisse. Finora il programma si è concentrato prevalentemente sull'acquisto. Al momento della verifica, i progetti erano in fase di realizzazione o di introduzione.

Nel mese di novembre del 2022 il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha commissionato una verifica esterna per esaminare gli organi e la struttura organizzativa del programma Air2030. Il rapporto di PwC del 26 aprile 2023 ne è il risultato. Esso comprende 22 raccomandazioni¹ ed è stato pubblicato da armasuisse il 13 novembre 2023. Il 5 giugno 2023 il capo del DDPS ha incaricato l'Aggruppamento Difesa e armasuisse di sottoporre a verifica le raccomandazioni formulate da PwC e di redigere entro la fine di settembre 2023 un primo rapporto contenente una proposta riguardo all'ulteriore modo di procedere.

L'obiettivo della presente verifica era quello di determinare se le raccomandazioni formulate nel rapporto di PwC sono state affrontate in maniera mirata con misure adeguate e se sono state attuate in modo tempestivo.

Il DDPS ha dato seguito alle raccomandazioni più importanti istituendo una nuova organizzazione del programma e riassegnando le posizioni chiave dal 1° gennaio 2024.

Il piano di attuazione delle raccomandazioni dev'essere ancora definito

La verifica è stata effettuata circa sette mesi dopo la conclusione del rapporto da parte di PwC. Al momento della verifica il DDPS aveva attuato quattro misure importanti e ne aveva avviate due. Le rimanenti sedici raccomandazioni non erano ancora state avviate. Tuttavia, il nuovo responsabile del programma intende attuare la maggior parte delle raccomandazioni entro la metà del 2024.

Non esiste ancora un piano per attuare tutte le raccomandazioni

Il capo del DDPS ha conferito un mandato di verifica delle raccomandazioni, ma non esiste ancora un piano di misure concreto. armasuisse ha elaborato una proposta riguardo all'ulteriore modo di procedere e l'Aggruppamento Difesa ha redatto una lettera scritta. Entrambi i documenti presentano misure volte ad attuare le raccomandazioni concernenti

¹ Il rapporto di PwC del 26 aprile 2023 sulla «Verifica della struttura organizzativa del programma Air2030» è disponibile su <https://www.admin.ch/gov/it/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98569.html>.

l'organizzazione. La Segreteria generale prevede di verificare il loro stato di attuazione nel primo trimestre del 2024.

L'Aggruppamento Difesa dovrebbe far elaborare un piano di attuazione adatto alla gestione dei cicli di controlling e di direzione.

Le prestazioni di supporto esterne saranno disponibili solo da marzo 2024

Nei mesi di ottobre e novembre del 2023 armasuisse ha indetto una gara d'appalto per le prestazioni di servizi «Consulenza giuridica a favore della SG-DDPS» e «Gestione esterna della qualità e dei rischi per il programma Air2030». Di conseguenza, la nuova organizzazione del programma riceverà il supporto necessario solo dal mese di marzo del 2024. I rischi che ne risultano appaiono tuttavia trascurabili.

Testo originale in tedesco

Audit of the implementation of the recommendations from the external report on Air2030

armasuisse

Key facts

The Air2030 programme consists of four projects: new fighter aircraft, a new long-range ground-based air defence system, a new air traffic control system, and the maintenance, partial replacement and functional expansion of the radar systems. The clients are the Air Force and the Armed Forces Staff. The programme has a budget of over CHF 8 billion and is being managed by armasuisse. The main focus of the programme was previously on procurement. At the time of the audit, the projects were in the implementation or roll-out phase.

In November 2022, the Head of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) commissioned an external review of the committees and project organisation for the Air2030 programme. The resulting report by PwC dated 26 April 2023 contains 22 recommendations.¹ armasuisse published this report on 13 November 2023. On 5 June 2023 the Head of the DDPS asked the Defence Group and armasuisse to review the recommendations and to draw up an initial report and a proposal for how to proceed by the end of September 2023.

The aim of this audit was to establish whether the recommendations in the PwC report are being addressed effectively with adequate measures and implemented in a timely manner.

With the formation of a new programme organisation and the reappointment of key positions as of 1 January 2024, the DDPS has complied with the most important and fundamental recommendations.

The implementation plan for the recommendations is still outstanding

The audit took place around seven months after PwC had finalised the report. At this point in time, the DDPS had implemented four of the main measures and initiated two. Another 16 recommendations had not yet been started at the time of the audit. However, the newly appointed programme manager aims to implement the majority of the recommendations by mid-2024.

There is still no implementation plan for all recommendations

The Head of the DDPS has ordered a review of the recommendations, although no specific action plan has yet been drawn up. There is a proposal on how to proceed from armasuisse and a letter from the Defence Group, both of which deal with the implementation of the recommendations regarding the organisation. The General Secretariat planned to ascertain the implementation status in the first quarter of 2024.

¹ The PwC Air2030 report "Review of the management of the Air2030 programme" of 26 April 2023 is available at <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98569.html>.

The Defence Group needs to draw up an implementation plan that is suitable for steering the controlling and management cycles.

External support services will only be available from March 2024

armasuisse issued calls for tenders for the services "Legal advice for GS-DDPS" and "external quality and risk management (QRM) for the Air2030 programme" in October and November 2023 respectively. This means that the programme with its new organisation is unlikely to have the required support before March 2024. However, the resulting risks appear to be negligible.

Original text in German

Generelle Stellungnahme armasuisse

armasuisse bedankt sich bei der EFK für den Abschlussbericht und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Dieser Abschlussbericht der EFK beinhaltet eine Empfehlung, welche akzeptiert und umgesetzt wird.

Im Folgenden soll der Hintergrund der PwC Überprüfung dargelegt werden: Die Projekte zur Beschaffung vom F-35A und vom System PATRIOT treten von der Konzept- in die Realisierungsphase ein, wodurch die Programmsteuerung und -führung vor einer veränderten Ausgangslage steht und demzufolge auch andere Schwerpunkte hat. Die damit verbundene Überprüfung der Führungsstrukturen des Programms ist vor diesem Hintergrund zweckmässig. Die PwC Empfehlungen sind entsprechend dafür gedacht, die Air2030 Programmorganisation für die Realisierungsphase vorzubereiten und sind nicht als Behebungsmaßnahmen eines Missstandes zu verstehen.

Die PwC Empfehlungen lassen sich grob in zwei Typen unterscheiden: Organisatorische Massnahmen und Massnahmen zur Programmsteuerung und -führung. Wie die EFK selbst feststellt, müssen die organisatorischen Massnahmen, zu welchen die personelle Besetzung und deren Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV) gehört, vorrangig umgesetzt werden. Das ist deshalb wichtig, damit die zum Teil neuen Programmmitglieder bei der Gestaltung der durch sie verantworteten Programmführungs- und Steuerungsmassnahmen mitgestalten können.

Das Programm Air2030 ist, wie geplant, per 01.01.2024 in neuer Zusammensetzung operativ und verfolgt die Umsetzung der von PwC vorgeschlagenen Massnahmen.

Generelle Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Empfehlung der EFK ist akzeptiert und wird umgesetzt.

Der Umsetzungsplan der PwC Empfehlungen wird regelmässig an den Programmausschuss-sitzungen Air2030 präsentiert. Einige Empfehlungen sind bereits umgesetzt, so z.B. die Besetzung des Programmausschusses und die Definition der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (AKV) der neuen Programmrollen. Die Umsetzung ist auf Kurs. Der Fortschritt der Umsetzung wird durch den Programmausschuss verfolgt, welcher auch über die Ausgestaltung der Massnahmen befindet.

Zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme sind die Rollen im Programm Air2030 namentlich besetzt. Die KPMG hat den Zuschlag erhalten und übernimmt die Rolle als externer Qualitäts- und Risikomanager bereits im ersten Quartal 2024.

Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats VBS

Das GS-VBS bedankt sich bei der EFK für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Bericht. Die im Bericht formulierten Aussagen bestätigen das gewählte Vorgehen des GS-VBS bezüglich der Überprüfung der Programmstruktur Air2030 durch eine externe private Firma. Das GS-VBS hat Ende Dezember 2022 dem Beratungsunternehmen Pricewaterhouse Coopers (PwC) den Auftrag erteilt, die Programmorganisation Air2030 zu überprüfen und allfällige Empfehlungen auszusprechen. Die Idee dahinter war: das Programm Air2030 begibt sich mit der Unterzeichnung der Verträge für die Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges und der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluf) in eine neue Phase. Aus Sicht GS-VBS ist angesichts dieser grossen finanziellen Vorhaben (8 Mrd. CHF) eine Prüfung der Organisation und Struktur des Programms Air2030 angebracht.

Der entsprechende Bericht wurde dem VBS durch PwC am 2. Mai 2023 präsentiert. Die Chefin VBS hat die Gruppe Verteidigung am 5. Juni 2023 im Rahmen des Controllingberichts VBS vom 1. Quartal 2023 beauftragt, die PwC-Empfehlungen zu prüfen und bis Ende September 2023 einen ersten Bericht mit einem Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu verfassen.

Anlässlich der Sitzung mit der C VBS vom 14. Juni 2023 hat sich der CdA bereit erklärt, die Leitung der Programmaufsicht Air2030 zu übernehmen (vgl. Empfehlung 4.5) und hat die Suche nach einem geeigneten Kandidaten für die Programmleitung an die Hand genommen. Insofern trägt die Gruppe Verteidigung die Verantwortung für die planmässige Umsetzung des Programmauftrags während das GS-VBS das Programm auf übergeordneter Stufe begleitet bzw. im Rahmen des Projektportfoliocontrollings steuert. Im September 2023 waren bereits einige Empfehlungen in Umsetzung und die neue Projektorganisation (POR) wurde präsentiert. Letztere wurde anlässlich der Sitzung mit der Chefin VBS am 17. Oktober 2023 zustimmend angenommen.

Seit dem 01.01.2024 ist die neue POR Air2030 operationell. Eine unabhängige Rechtsberatung sowie das unabhängige Qualitäts- und Risikomanagement können wie bisher sichergestellt werden. Der Zuschlag im Rahmen der WTO Ausschreibung zum QRM Programm Air2030 ist am 24. Januar 2024 offiziell erfolgt und wurde auf SIMAP publiziert. Noch offene Empfehlungen des PwC Berichts werden geprüft und umgesetzt oder begründet verworfen. Dies zeigt auf, dass der CdA rasch konkrete Massnahmen ergriffen hat bzw. das Programm planmässig vorantreibt. Die Chefin VBS und das GS-VBS erachten die neue POR sowie die übergeordnete Aufsicht und Steuerung als geeignet, um die Programmziele zu erreichen. Der Umsetzungsstand der Empfehlungen des PwC Berichts wird per Ende 1. Quartal 2024 durch das (übergeordnete) Controlling im VBS erhoben.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Programm Air2030 ist das grösste Rüstungsbeschaffungsprogramm der Schweiz. Es umfasst die vier Projekte: neues Kampfflugzeug (NKF), neue bodengestützte Luftverteidigung grösserer Reichweite (Bodluf GR), neues Kommando und Kontrollsystem (C2Air) und Wertehalt, Teilersatz und Funktionserweiterung der Radarsysteme (Radar). Um der Komplexität und Grösse des Programms Rechnung zu tragen, hatte das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS) am 29. November 2022 die Firma PwC beauftragt, die Führung des Programms Air2030 zu überprüfen. Der Hauptfokus lag auf den vier Elementen «gemanagte Risiken & Chancen», «aktives Qualitätsmanagement», «Steuerungsorientierte Entscheidungsfindung» sowie «Programmauftrag». Der Bericht² ist im Internet publiziert. Er datiert vom 26. April 2023 und umfasst 22 Empfehlungen.

Mit ihrem Schreiben vom 5. Juni 2023 hatte die Chefin VBS die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) und armasuisse beauftragt, die Empfehlungen zu prüfen, und bis Ende September 2023 einen ersten Bericht mit einem Vorgehensvorschlag zu verfassen.

Aufgrund dieser Ausgangslage hat die EFK beschlossen, ihre ursprünglich für C2Air geplante Prüfung nicht nur auf dieses Projekt zu fokussieren, sondern auf das gesamte Programm Air2030.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es zu beurteilen, ob die geplanten Massnahmen bezüglich der Empfehlungen aus dem PwC-Bericht «Überprüfung der Führung des Programms Air2030» ziel führend adressiert werden.

1. Sind alle Empfehlungen mit angemessenen Massnahmen adressiert und sind die Verantwortlichkeiten geregelt?
2. Ist eine zeitnahe Umsetzung im Massnahmenplan vorgesehen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Petra Kuhn (Revisionsleiterin) und Christian Brunner vom 6. November 2023 bis 1. Dezember 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Bernhard Hamberger. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

² Der PwC-Bericht Air2030 Überprüfung der Führung des Programms Air 2030 vom 26. April 2023 ist publiziert unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98569.html>.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Geprüften umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung hat am 23. Januar 2024 stattgefunden. Teilgenommen haben seitens VBS der Stabschef GS-VBS, die Referentin der Vorsteherin VBS, der Programmleiter Air2030 und der Projektleiter Fähigkeitsplaner WEA vom Armeestab. Von der EFK haben der Fachbereichsleiter, der Mandatsleiter und das Prüfungsteam teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. dem Generalsekretariat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Das Programm Air2030

Die Programmstruktur Air2030 besteht aus den vier Projekten neues Kampfflugzeug, neue bodengestützte Luftverteidigung grösserer Reichweite, neues Kommando und Kontrollsystem und Werterhalt, Teilersatz und Funktionserweiterung der Radarsysteme. Diese vier sich ergänzenden Projekte bilden ein Paket zur integrierten Verteidigung des schweizerischen Luftraums.

Von den vier Projekten befinden sich drei in der Realisierungsphase und eines in der Einführungsphase. Das Beschaffungsbudget von über 8 Milliarden ist gemäss nachstehender Grafik auf die Projekte zugeteilt. Das Programm Air2030 selbst hat kein Budget.

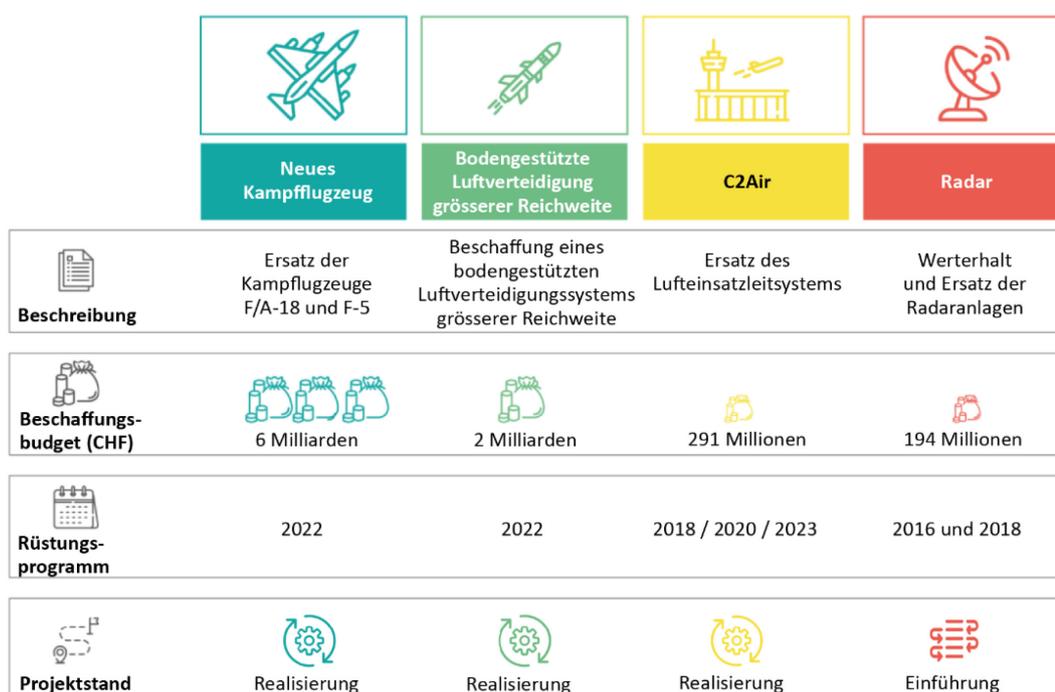


Abbildung 1 : Die vier Projekte des Programms Air2030 im Überblick (Quelle: VBS, Infografik: EFK)

Die bisherige Programmorganisation ist noch bis Ende 2023 in Kraft. Programmauftraggeber Air2030 ist der Kommandant Luftwaffe. Programmleiter ist der Vizedirektor armasuisse. Bezüglich Risikomanagements wird letzterer vom Leiter Programmunterstützung unterstützt.

Hinzu kommen zwei externe Qualitäts- und Risikomanager. Es handelt sich um Mitglieder der ausserparlamentarischen Rüstungskommission. Der Programmausschuss besteht aus einer Vielzahl an Teilnehmenden aus verschiedenen Bereichen.

Die neue Programmorganisation wird per 1. Januar 2024 in Kraft treten. Diese basiert auf Empfehlungen der PwC. Die Details gehen aus dem Kapitel 4 hervor.

3 Die Umsetzung der Empfehlungen wird noch nicht systematisch überwacht

Gemäss Protokoll der «Information C VBS Air2030» vom 18. Oktober 2022 hat die Chefin VBS die Überprüfung der Gremien und der Projektorganisation veranlasst. Neun Tage später hat der Generalsekretär VBS den Programmauftraggeber beordert, eine externe Überprüfung in die Wege zu leiten. PwC hat zwischen Dezember 2022 und April 2023 geprüft.

Die Schlussbesprechung des Berichtes hat am 17. April 2023 stattgefunden. Der hernach finalisierte Bericht datiert vom 26. April 2023 und umfasst 22 Empfehlungen. PwC hat dem VBS eine Umsetzungsplanung als Diskussionsgrundlage vorgelegt. Es handelt sich um einen unverbindlichen Vorschlag seitens PwC, in welcher Reihenfolge und bis wann die Empfehlungen umgesetzt werden könnten. PwC hat dabei dem VBS vorgeschlagen, erste Arbeiten bis Ende Juni 2023 zu erledigen. Beispielsweise das externe unabhängige Qualitäts- und Risikomanagement, die Etablierung der Querschnittsfunktion E2E Integration IKT & Digitalisierung sowie die Erarbeitung einer detaillierten Umsetzungs-Roadmap.

Im Massnahmenbrief der Chefin VBS vom 5. Juni 2023 hat das GS-VBS der Gruppe V und armasuisse empfohlen, bis Ende September 2023 einen Vorgehensvorschlag betreffend der PwC-Empfehlungen einzureichen. Der Leiter Programmunterstützung hat diesbezüglich in einer Aktennotiz kommentiert, dass armasuisse die fürs Organigramm relevanten Empfehlungen als dringend einstufe und diese unterstütze. Anschliessend hat der Projektauftraggeber der Chefin VBS am 27. September 2023 mitgeteilt, dass die Empfehlungen kontinuierlich in die Konstituierungssitzungen des Chefs der Armee zur Neu-Aufstellung des Programms Air2030 einfliessen würden.

Zum Prüfungszeitpunkt liegt kein formeller Massnahmenplan vor, der regelt, wie und wann welche Empfehlungen von wem umgesetzt werden sollen. Der amtierende Programmauftraggeber und der künftige Programmleiter haben keinen expliziten Auftrag erhalten, die Empfehlungen aus dem PwC-Bericht umzusetzen. Gemäss GS-VBS soll die Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen des PwC-Berichtes im Rahmen des üblichen Controllingprozesses für Top-Projekte VBS erfolgen. Es hat geplant, den ersten Controllingkreislauf im Quartal 1/2024 zu starten.

Rund sieben Monate nach der Fertigstellung des PwC-Berichtes haben die Geprüften bei vier der 22 Empfehlungen Massnahmen umgesetzt und bei zwei Empfehlungen Massnahmen ausgelöst. Dabei hat sich das VBS bisher auf die organisatorischen Empfehlungen fokussiert, da diese gemäss GS-VBS strategisch sind. Die Details dazu gehen aus dem Kapitel 4 hervor.

armasuisse hat den Bericht der PwC schliesslich am 13. November 2023 publiziert. Dabei hat armasuisse angekündigt, dass die Programmorganisation optimiert werde, aber nicht, dass die restlichen Empfehlungen auch zur schrittweisen Umsetzung vorgesehen sind.

Beurteilung

Es ist nachvollziehbar, dass sich das VBS zuerst auf die sechs grundlegenden organisatorischen Massnahmen und die Neubesetzung der Schlüsselpositionen konzentriert hat, sodass die künftigen Verantwortlichen über das weitere Vorgehen mitentscheiden können. Leider ist sieben Monate nach Fertigstellung des PwC-Berichts unklar, ob und wie die weiteren sechzehn Empfehlungen aus dem PwC-Bericht umgesetzt werden sollen. Die EFK ist der

Ansicht, dass die Umsetzung der Massnahmen zu allen Empfehlungen konsequenter und rascher hätte angegangen werden sollen.

Das GS-VBS hat die externe Analyse beauftragt und sollte daher auch die Überwachung und Kontrolle der Empfehlungsumsetzung initiieren. Es ist wichtig, dass das GS-VBS die Erledigung der Empfehlungen bzw. den Umsetzungsstand der geplanten Massnahmen wie vorgesehen spätestens ab dem ersten Quartal 2024 überwacht und steuert. Dabei ist ein Umsetzungsplan ein wichtiges Steuerungsinstrument. Ein allfälliger Verzicht auf die Umsetzung einer Empfehlung ist von den Verantwortlichen zu begründen und von der Programmleitung genehmigen zu lassen.

Mit der Veröffentlichung des Berichtes hat armasuisse für Transparenz gesorgt. Die knappe Medienmitteilung lässt allerdings offen, was nebst den organisatorischen Anpassungen mit den restlichen Empfehlungen geschehen soll. Damit wurde eine Möglichkeit zu einer proaktiven und positiven Kommunikation verschenkt.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, sicherzustellen, dass alle Empfehlungen aus dem Bericht «Überprüfung der Führung des Programms Air2030» der PwC rasch geprüft werden. Die Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen sind zu planen. Ein Verzicht auf die Umsetzung einzelner Empfehlungen ist zu begründen und zu genehmigen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Empfehlung ist akzeptiert und wird umgesetzt.

Zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme existiert ein Umsetzungsplan, welcher an der ersten Programmausschusssitzung in neuer Zusammensetzung gemäss PwC Empfehlung präsentiert wurde. Die Massnahmen sind adressiert und terminiert. Aufgrund der Wichtigkeit für das Programm Air2030 wird die Umsetzung dem Programmausschuss rapportiert, welcher den Fortschritt verfolgt und über die Ausgestaltung der Massnahmen befindet. Dieses Vorgehen ist zwischen dem GS-VBS und dem Armeestab abgestimmt.

Wie die EFK selber feststellt, wurde mit dem initialen Fokus auf die sechs grundlegenden organisatorischen Massnahmen und auf die Neubesetzung der Schlüsselpositionen das richtige Vorgehen gewählt. Die PwC Empfehlungen geben den zum Teil neuen Personen im Programm Air2030 ein wichtiges Werkzeug in die Hand, weshalb die entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen erst mit den Verantwortlichen geklärt werden müssen, bevor an der Ausgestaltung der Werkzeuge gearbeitet werden kann. Letztere ist gemäss Umsetzungsplan auf Kurs.

Zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme sind die Rollen im Programm Air2030 namentlich besetzt und deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen geklärt. Die KPMG hat den Zuschlag erhalten und übernimmt die Rolle als externer Qualitäts- und Risikomanager bereits im ersten Quartal 2024.

4 Umsetzungsstand der Empfehlungen

Die nachstehende Nummerierung bezieht sich auf die Empfehlungen im PwC-Bericht. Der gesamte Wortlaut der Empfehlungen kann dem PwC-Bericht entnommen werden.

Empfehlung 4.4 umgesetzt: Besetzung der Rolle des Programmauftraggebers auf hoher Hierarchiestufe

Das GS-VBS erachte den Vorschlag von PwC als geeignet. Darum hat der Generalsekretär VBS hat am 2. Mai 2023 mitgeteilt, dass neu der Chef der Armee die Rolle des Programmauftraggebers wahrnehmen wird.

Die Besetzung des Programmleiters im Vollzeitpensum ist im Protokoll der Sitzung «Information C VBS Air2030» vom 13. Juni 2023 dokumentiert. Der Chef der Armee hatte mitgeteilt, dass der neue Programmleiter bis am 7. Juli 2023 ernannt werden solle. Erst an der Sitzung vom 17. Oktober 2023 hat er dann das neue Organigramm inkl. der Nennung des neuen Programmleiters von armasuisse vorgestellt. Die Stelle «Programmleiter Air2030» ist von armasuisse intern besetzt worden.

Empfehlung 4.5 umgesetzt: Zusammensetzung Programmausschuss

Anlässlich der Planungssitzung vom 8. September 2023 haben die Teilnehmer von armasuisse und der Gruppe V unter der Leitung des Chefs der Armee die neue Programmorganisation besprochen und genehmigt. Sie haben beschlossen, den Programmausschuss gemäss der PwC-Empfehlung neu zu konstituieren. Abweichend von der Empfehlung werden zusätzlich der Chef der Logistikkbasis der Armee, der Chef des Kommandos Cyber sowie ein Vertreter von Seiten Sicherheitspolitik (Internationales) Einsitz nehmen.

Empfehlungen 3.1 und 3.2 umgesetzt: «end-to-end»-Integration der programmübergreifenden Querschnittsfunktionen sowie Systemintegration und -übersicht mittels Leiter E2E Business Architekt/Analyst

Die neue Programmorganisation wird per 1. Januar 2024 in Kraft treten. Die Teilnehmer haben an der Planungssitzung vom 8. September 2023 festgelegt, welche Verwaltungseinheit für welche programmübergreifende Querschnittsfunktion (E2E) eine Person ins Programm delegiert und wie die Funktionen Programmunterstützung und Kommunikation besetzt werden. Die Aufteilung zeigt sich wie folgt:

Rolle / Funktion	Verwaltungseinheit	Kommentar
E2E Integration IKT und Digitalisierung	Kommando Cyber	
E2E Integration Infrastruktur	armasuisse	
E2E Testmanagement (fachliche Qualitätssicherung)	armasuisse ³	
E2E Ausbildung & Überführung Betrieb	-	Rolle derzeit nicht besetzt. Bei Bedarf evt. später.
E2E Business Architekt/Analyst	Armeestab	
Leiter Programmunterstützung	armasuisse ⁴	
Leiter Kommunikation	armasuisse	

Tabelle 1: Übersicht über die Zuteilung der End-to-End Querschnittsfunktionen

Zum Prüfungszeitpunkt ist noch unklar, wer die Funktion Business Architekt/Analyst besetzen wird. Die übrigen E2E-Funktionen sind ab 1. Januar 2024 besetzt. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Programmfunktionen sollen im Programmauftrag festgeschrieben werden.

Empfehlung 3.3 teilweise umgesetzt: Externe Qualitätssicherung des Programms und externer juristischer Support

Die Ausschreibungen zu den Dienstleistungen «Rechtsberatung z. G. GS-VBS» und «externe Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) Programm Air2030» hat armasuisse am 5. Oktober 2023 bzw. am 9. November 2023 auf der elektronischen Plattform simap⁵ publiziert. Zum Prüfungszeitpunkt sind die zwei Beschaffungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Stichtage der Offertöffnungen sind der 20. November 2023 (Rechtsberatung) bzw. der 20. Dezember 2023 (QRM). Gemäss Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen Art. 48 Abs 6 muss armasuisse danach in der Regel innerhalb von 30 Tagen den Zuschlag auf simap publizieren. Anschliessend läuft nach Art. 53 eine Beschwerdefrist von 20 Tagen. Gemäss GS-VBS und armasuisse ist es geplant, dass der beauftragte Lieferant die QRM-Dienstleistungen ab März 2024 erbringen wird.

Empfehlung 1.1 noch nicht umgesetzt: Aktualisierung der Programmschlüsseldokumente

Der Chef der Armee hat anlässlich der Planungssitzung vom 7. November 2023 den neuen Programmleiter beauftragt, die Entwürfe zum Programmauftrag inkl. Beilagen sowie den Programmmanagementplan bis Ende 2023 zu erarbeiten. Die Genehmigung und Inkraftsetzung dieser Dokumente solle anlässlich der ersten Programmausschusssitzung am 12. Februar 2024 erfolgen.

³ Ursprünglich Gruppe V.

⁴ Im Protokoll nicht erfasst, aber armasuisse wurde bestimmt.

⁵ Die Website www.simap.ch ist die gemeinsame elektronische Plattform von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

Weitere Empfehlungen

Die übrigen sechzehn Empfehlungen aus dem PwC-Bericht sind noch nicht initialisiert. Zum Prüfungszeitpunkt ist es unklar, welche dieser Empfehlungen umgesetzt werden, wie, durch wen und bis wann. Der künftige Programmleiter hat der EFK allerdings mitgeteilt, dass er die Empfehlungen bis Mitte 2024 mehrheitlich umsetzen möchte.

Beurteilung

Die EFK erachtet die ergriffenen organisatorischen Massnahmen konzeptuell als zielführend. Da die neue Programmorganisation erst am 1. Januar 2024 in Kraft treten wird und weil Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung erst im Programmauftrag geregelt werden sollen sowie keine Erfahrungswerte vorliegen, kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Organisation in der Praxis zweckmässig ist.

Die angestrebte integrierte Programmsteuerung erscheint geeignet. Sie ist anspruchsvoll und sollte im Auge behalten werden, sodass nötigenfalls (Korrektur-) Massnahmen eingeleitet werden können.

Da die Ausschreibungen zu den Dienstleistungen «Rechtsberatung z. G. GS-VBS» und «externe Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) Programm Air2030» auf simap erst im Oktober resp. November 2023 erfolgt sind, wird das Programm in der neuen Organisation nicht schon ab Januar 2024, sondern voraussichtlich erst ab März 2024 über die entsprechende Unterstützung verfügen. Die daraus resultierenden Risiken erscheinen aber als vernachlässigbar.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Dokumente

Rechtstexte

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997,
SR 172.010

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998,
SR 172.010.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevöl-
kerungsschutz und Sport (OV-VBS) vom 7. März 2003, SR 172.214.1

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2029,
SR 172.056.1

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG)
vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Dokumente

PwC-Bericht Air2030 Überprüfung der Führung des Programms Air2030 vom 26. April
2023

Anhang 2: Abkürzungen

armasuisse	Bundesamt für Rüstung
E2E	End-to-end
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Gruppe V	Gruppe Verteidigung
GS-VBS	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
QRM	Qualitäts- und Risikomanagement
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Noch nicht bearbeitete Empfehlungen aus dem PwC-Bericht

Nr.	Titel der Empfehlung
1.2	Anpassung der Gremienstruktur zur Stärkung der integrierten Programmsteuerung für die Realisierungsphase des Programms Air2030
1.3	Sicherstellung von klaren Zuständigkeiten und AKV innerhalb des Programms bei der Überführung von der Führungsunterstützungsbasis der Armee zum Bundesamt für Informatik und Telekommunikation bzw. Kommando Cyber
2.1	Etablierung einer programmübergreifenden personellen Ressourcensteuerung zur transparenten Adressierung und Verhinderung von Ressourcenengpässen
2.2	Stärkung der/des programmübergreifenden "end-to-end"-Ressourcenplanung und -controlling
2.3	Abhängigkeit von externen Fachspezialisten durch integrierte Programmplanung verringern
2.4	Aufbau von überlagerten Planungsreserven im Air2030 Programm
2.5	Direkte Berichterstattung des Programmriskomanagements an die Programmleitung
2.6	Entwurf von Szenarien oder Massnahmen für die Mitigation von getragenen Risiken
3.4	Anwendung Änderungsmanagement auf Programmebene noch zu erproben
3.5	Prozess "Lessons Learned" etablieren
3.6	Optimierungspotential bei der Berichterstattung von negativen Status und Umgang mit Fehlern
3.7	Qualitätssicherung der Lieferobjekte mit Vertragswesen für externe Lieferanten optimieren
4.1	Klare Definition von Prioritäten und Förderung der Zusammenarbeit im VBS
4.2	Aktualisierung der AKV hinsichtlich der Optimierung der Programmsteuerung für die Realisierungsphase der Schlüsselpersonen des Programms
4.3	Einbezug finanzieller Reserven auf Stufe Programm
4.6	Integrierter Terminplan und Abhängigkeiten in der Realisierungsphase, um ein zeitnahes Abweichungsmonitoring sicherzustellen