

Begleitung und Kommunikation von PPP-Projekten im VBS

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS hat Ende Juni 2008 seine Absicht kundgetan, bei der Vergabe der Instandhaltung von handelsüblichen Fahrzeugen, von Warentransporten, von Betreiberleistungen im Immobilienbereich und von Informatikleistungen verstärkt die Privatwirtschaft zu berücksichtigen. Der Vorstand des Vereins PPP Schweiz hat beschlossen, die absehbare Diskussion über das Thema „PPP im VBS“ auf der politischen Bühne im Sinne der Ziele des Vereins zu begleiten.

Er hat dazu Herrn Marcel Müller von der Avaloxx LLC in Zürich beauftragt, zu untersuchen, wie diese Begleitung und Kommunikation wirkungsvoll ausgestaltet werden könnte.

Der Verein PPP Schweiz freut sich, mit dem vorliegenden Kurzkonzept einen konkreten Beitrag zur Förderung von PPP-Projekten im VBS leisten zu können.

1. ZIELE DES PROJEKTAUFTRAGS

Aspekt	Sachverhalt
Ziele des Projektauftrags	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Anspruchsgruppen und geografischen Standorte sind bezeichnet. ▪ Die generellen Chancen und Risiken der VBS-PPP-Projekte im politischen und gesellschaftlichen Umfeld sind eruiert. ▪ Es liegen generelle Ansätze zum Kommunikationsbedarf und zum Vorgehen zur politischen Begleitung und Kommunikation der VBS-PPP-Projekte vor.

2. ARBEITSWEISE

Es wurden Gespräche geführt mit:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ J. Baumann, Rüstungschef. ▪ T. Pfisterer, Präsident Verein PPP ▪ M. Cummins, Generalsekretär Baudirektion Kanton Zürich, Vorsitzender der Arbeitsgruppe. ▪ S. Leuenberger, Baudirektion Kanton Zürich.
Desk Research:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der vorliegende Kurzbericht wurde aufgrund der Gesprächsergebnisse erarbeitet. ▪ Es wurde kein weiteres, vertiefendes Dokumentenstudium betrieben; insbesondere erfolgte keine Beurteilung der einzelnen PPP-Projekte.

3. RAHMENBEDINGUNGEN UND BISHERIGE ENTSCHEIDE

Unveränderbare Faktoren:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Kerngeschäft der Armee darf nicht betroffen sein, d.h. alle sicherheitsrelevanten Bereiche sind ausgenommen. ▪ Die Projekte dürfen nicht zu einer Schwächung der Armee führen.
Bisherige Entscheide:	<p>Entscheid des VBS vom 19. Juni 2008 zur Prüfung der Auslagerung folgender Bereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Immobilien:</i> Einkauf von nicht sicherheitsrelevanten Facility Management-Dienstleistungen für alle nicht sicherheitsrelevanten Objekte. ▪ <i>Systeme und Materialen:</i> Auslagerung ganzer Prozessketten für den Unterhalt von Systemplattformen für Fahrzeuge, Panzer und Flieger. ▪ <i>IT-Dienstleistungen:</i> Auslagerung von IT-Dienstleistungen im Büro-kommunikationsbereich.
Entscheidungsprozesse und Projektunterstützung	Bei der Auslagerung von Dienstleistungen liegt die Entscheidungskompetenz beim VBS.
Aktueller Stand:	Aufarbeiten der drei Bereiche zur Entscheidungsreife; im Immobilienbereich sollen erste Entscheid Ende 2008 möglich sein.
Erbrachte Vorleistungen	Businesscases für die verschiedenen Bereiche liegen vor. Diese waren nicht Gegenstand des vorliegenden Kurzberichts.
Untersuchungsbereich	<p>Der Kurzbericht beurteilt weder die PPP-Tauglichkeit der vorgesehenen Projekte noch deren Wirtschaftlichkeit.</p> <p>Aufgrund der verfügbaren Zeit sowie Daten kann die vorliegende Analyse nur als Kurzbericht verstanden werden. Die Vorschläge müssten bei einer Weiterverfolgung vertieft werden.</p>

4. IST-ANALYSE: EINE KURZE BEURTEILUNG

Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VBS plant in drei Bereichen die Auslagerung ganzer Prozessketten. ▪ Es geht um ein Volumen von insgesamt rund CHF 1,4 Mia. ▪ Entscheidungsgrundlagen für die Realisierung erster Vorhaben sollen bis Ende 2008 vorliegen. ▪ Im Laufe der Entwicklung der VBS-PPP-Projekte hat es für den weiteren Projektverlauf wichtige personelle Wechsel gegeben:
---------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mit J. Baumann wechselte ein wichtiger PPP-Befürworter von der Armee zur armasuisse. ■ Sein Nachfolger, A. Bölsterli, als Planungschef Armee muss sich erst in die Thematik einarbeiten. ■ Rücktritt des Chefs der Armee. Der Nachfolger ist noch unbekannt; Position des neuen Armeechefs bezüglich PPP daher offen. ■ Politischer und medialer Druck auf VBS nach Rücktritt des Armeechefs.
<p>Stakeholders / betroffene Personen-gruppen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zum heutigen Zeitpunkt können noch nicht alle Stakeholder bezeichnet werden; je nach Projekt können sich die Anspruchsgruppen unterschiedlich zusammensetzen. ■ Es gilt aber zum heutigen Zeitpunkt die wichtigsten Anspruchsgruppen zu bezeichnen, welche zum Go-Entscheid oder aber zum No-Go-Entscheid der PPP-Projekte massgeblich beitragen können. Es sind dies: <ul style="list-style-type: none"> ■ VBS-interne Anspruchsgruppen: <ul style="list-style-type: none"> ■ Departementschef und Generalsekretariat. ■ Chef Armee. ■ Chef Planungsstab der Armee (PST A). ■ Chef Logistikbasis der Armee (LBA). ■ Kommandanten Heer und Luftwaffe. ■ Rüstungschef und Unternehmensleitung armasuisse. ■ Betroffene Personalgruppen der Prozessketten: <ul style="list-style-type: none"> - Immobilien <ul style="list-style-type: none"> » 26'000 Objekte (davon 8'000 disponible), 26'000 Hektaren Land; Betrieb und Unterhalt der Immobilien. » 170 Immobilienfachleute im VBS » Betreiberdienstleistungen von CHF 200 Mio. jährlich für Hauswartdienste, Reinigung, Wartung und Inspektion) » Jährliches Bauvolumen: CHF 250 Mio. » Dreizehn dezentrale Standorte von armasuisse Immobilien. - Systeme und Materialien <ul style="list-style-type: none"> » Unterhalt von Fahrzeugen, Flugzeugen, Panzer usw.: Personal, das diese Aufgaben betreut. » Betreiben von Ausbildungssystemen z.B. Simulatoren für Fahr- und Flugtrainings: Armee-interne Fachspezialisten. » Einkauf von Trainings- und Ausbildungsstunden für z.B. Piloten und Fahrdienste: Personal für Wartung und Unterhalt bisheriger Ausbildungs- und Trainingssysteme.

	<ul style="list-style-type: none"> - Informatik <ul style="list-style-type: none"> » Einkauf von Büromatik-Dienstleistungen. » Einkauf von IT-Dienstleistungen im Ausbildungsbereich. » Unterhalt kommerzielle IT-Infrastruktur. » In allen Bereichen: Armee-interne oder VBS-interne IT-Fachkräfte. ■ Sozialpartner. ■ Wirtschaft: Dienstleistungspartner des VBS für die ausgelagerten Prozessketten. ■ Betroffene Regionen (Regionalverträglichkeit, wirtschafts- und sozialpolitische Bedeutung). ■ Parlament: National- und Ständerat, insbesondere Sicherheitspolitische Kommission (SIK) und Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK). <p>Bundesrat und Verwaltung, insbesondere Eidg. Finanzdepartement und die Finanzverwaltung.</p>
<p>PPP-Projekte und ihre Einbettung in der Ist-Situation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Das VBS und die Armee stehen im Moment politisch und medial unter Druck. Die Medien vermitteln der Öffentlichkeit vom VBS und der Armee ein Bild von Führungsschwäche, mangelndem Durchsetzungsvermögen und ungenügender Logistik. Ob zu Recht oder Unrecht spielt für die PPP-Projekte keine Rolle. Auf jeden Fall werden beachtliche Managementkapazitäten gebunden, die nicht oder kaum für PPP-Projekt verfügbar gemacht werden können. ■ Privatisierungen werden im heutigen gesellschaftlichen Umfeld mit Skepsis betrachtet; der PPP-Ansatz dürfte für die VBS-Projekte darum nicht in allen Teilen den gewünschten zusätzlichen Fördereffekt haben. ■ Für zukunftsorientierte Projekte sind wichtige Führungspositionen ad interim besetzt. Neben dem Chef der Armee sind auch die Positionen des Direktors Bundesamt für Führungs-, Telematik- und Ausbildungssysteme BFTA, des Direktors Bundesamt für Waffensysteme, Fahrzeuge und Material BWFM ad interim besetzt (Quelle: Homepage armasuisse, Sept. 08). ■ Insbesondere ist die Haltung des neuen Chefs der Armee zu den PPP-Projekten noch nicht bekannt. ■ Bis die wichtigen Führungspositionen definitiv besetzt sind, bestehen Unsicherheiten bezüglich der künftigen Marschrichtung. ■ Die PPP-Projekte sind VBS-intern nicht unumstritten; noch fehlt ein gesichertes Fundament des Vertrauens, auf dem die Projekte aufbauen können. ■ Die Verankerung der Armee in Wirtschaft und Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren verringert. Die enge Beziehung zwischen den Kadern aus Wirtschaft und Armee hat sich abgeschwächt und die geografische Konzentration der Armeeanlagen hat die regionale Bindung teilweise aufgelöst. Damit ist die Armee anfälliger für Kritik und politische Manöver geworden.

5. LÖSUNGSVORSCHLÄGE FÜR DIE KOMMUNIKATION DER PPP-PROJEKTE

<p>Einleitung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Im Verlauf der Analyse der Ist-Situation ist der Verfasser zur Überzeugung gelangt, dass es aufgrund der heutigen politischen Situation kaum zielführend wäre, generelle Ansätze zum Kommunikationsbedarf und zum Vorgehen zu unterbreiten, wie das ursprünglich in den Projektzielen vorgesehen war. Die nachfolgend dargelegten Lösungsvorschläge sollen grundsätzlich auf die in der Ist-Analyse festgestellten Problembereiche reagieren. Der Verfasser ist sich bewusst, dass der Lösungsansatz lediglich einer von verschiedenen Möglichen ist. Aus seiner Sicht ist es aber der Erfolgsversprechenste. ▪ Es ist denkbar, dass die nachfolgenden Lösungsvorschläge in der einen oder anderen Form im VBS bereits diskutiert wurden. Aufgrund des eingegrenzten Untersuchungsbereichs war es nicht möglich, die Vorschläge daraufhin zu prüfen.
<p>Mit den PPP-Projekten Führungsanspruch und Durchsetzungsvermögen demonstrieren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PPP-Projekte als zukunftsweisende Projekte positionieren, welche die Armee in ihrem Kernauftrag stärken. Unter der Berücksichtigung der Skepsis gegenüber Privatisierungen, sollte die Argumentation sich auf die Stärkung des Kernauftrags und weniger auf den PPP-Ansatz konzentrieren. ▪ Die VBS-Projekte so einsetzen, dass Führungsanspruch und Durchsetzungsvermögen der VBS-Spitze und Armee ausgestrahlt wird; PPP ist Resultat der Stärkung des Kernauftrags. ▪ Schwerpunkt der Kommunikation nicht ausschliesslich mit betriebswirtschaftlichen Argumenten sondern im Wesentlichen über eine Wertediskussion führen.
<p>Armee ist kein Unternehmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Armee ist kein Unternehmen. Sie muss sich keinem liberalisierten Markt wie beispielsweise Swisscom, Post oder SBB stellen. Ihre Kernaufgabe kann weder ausgelagert noch bei Drittanbietern eingekauft werden. ▪ Der Kernauftrag der Armee bewegt sich nicht entlang wirtschaftlicher Kriterien. Kampfflugzeuge und Panzer erfüllen keinen wirtschaftlichen Zweck. (Das soll nicht heissen, dass sich die Armee bei der Erfüllung des Kernauftrags nicht wirtschaftlich verhalten soll.) ▪ Der Kernauftrag der Armee wird durch Management- und Supportprozesse unterstützt. Diese sind nach wirtschaftlichen Kriterien zu erbringen; hier haben betriebswirtschaftliche Argumente eine wichtige Bedeutung.
<p>Wertediskussion führen oder „back to the roots“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PPP-Projekte dürfen nicht über eine Kostendiskussion („Armee kostet zu viel“ oder „Armee produziert unwirtschaftlich“) legitimiert werden. ▪ Mit der Kostendiskussion wird die Argumentationsmöglichkeit des

	<p>besonderen Stellenwerts der Armee in der Bevölkerung vergeben, d.h. die Legitimierung des Kernauftrags durch die Wertediskussion geschwächt.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PPP-Projekte sind Supportprozesse und stärken die Erfüllung des Kernauftrags, indem sie wirtschaftlich optimal erbracht werden. ▪ Die Armee ist eine Institution und kein Unternehmen. Sie ist Teil des Selbstverständnisses der Schweiz. Dieses Selbstverständnis ist zu stärken und wieder breiter in der Schweiz abzustützen; dabei sollen PPP-Projekte eine führende Rolle übernehmen können. ▪ Mit den PPP-Projekten „back to the roots“, im modernen Sinne. Die verloren gegangene Verankerung in Wirtschaft und Gesellschaft aufheben und neu stärken.
<p>Verankerung in Gesellschaft und Wirtschaft fördern</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die PPP-Projekte haben ein beachtliches Auftragsvolumen von CHF 1,4 Mia. Es bietet sich die einmalige Chance, über neue Wege die Armee in Wirtschaft und Gesellschaft wieder breit abzustützen und zu verankern. ▪ Aufträge nicht allein nach kurzfristigen finanziellen Überlegungen vergeben. Strategische Erfolgspositionen mit dem grösstmöglichen politischen und gesellschaftlichen Nutzen für die Armee definieren. Aufträge konsequent entlang der Strategischen Erfolgspositionen vergeben. ▪ Armee mit den PPP-Projekten als modernen zivilen Auftraggeber positionieren und mit wirtschaftlicher Verflechtung die Verbindung zur Armee stärken. ▪ Die schweizerische Wirtschaftsstruktur nutzen. Neue Wege finden, welche die Armee in Wirtschaft und Gesellschaft stärkt, ohne aber ins die Zeit zurückzufallen, hunderte von Einzelverträge abschliessen zu müssen. Das gilt für alle möglichen PPP-Bereiche (Facilitymanagement, Ausbildung, Trainingsinfrastruktur, Büromatik usw.). ▪ Gelingt die Umsetzung der nachhaltigen Verankerung, so stärkt das die Anliegen der Armee auch in der parlamentarischen Diskussion.
<p>Quick-Wins erzielen und „win-win“-Situations schaffen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projektportfolio erstellen und Projekte bezüglich ihrer Chancen und Risiken beurteilen. ▪ Projekte so dimensionieren, dass sie in ihrer Grösse und Komplexität führ- und steuerbar bleiben. Möglichkeiten für Quick wins und „win-win“-Situations herauschälen. In Unkenntnis der Einzelprojekte können an dieser Stelle noch keine konkreten Vorschläge gemacht werden. Allein vom Auftragsvolumen her müsste es aber möglich sein, Quick wins und win-win-Situations schaffen zu können. ▪ Quick wins dienen insbesondere der Vertrauensbildung nach innen; VBS-interne Anspruchsgruppen sollen zu PPP-Projekten Vertrauen fassen.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Win-Win-Situationen stärkt die Position nach aussen. Wirtschaft und Gesellschaft können von den PPP-Projekten überzeugt werden. Emotionale Bindung wird gestärkt. ▪ Know-how-Transfer von Wirtschaft in Armee und umgekehrt nutzen.
<p>Testimonials und Argumentarium aufbauen, wichtigste Kritikpunkte nicht ausklammern</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Angst und Widerstand abbauen durch positive Beispiele erfolgreicher Auslagerungen: z.B. Ruag. ▪ Armee als moderner Partner: Förderung von KMU's und technischen Innovationen (Kleinfirmen, Start-up's, ev. Innovationsförderpreis usw.). ▪ Emotionalität schaffen und Bezugspersonen aufbauen, welche positive Verbindung zwischen Gesellschaft und Armee schaffen. ▪ Emotionale Statussymbole nutzen (siehe Diskussion in der Öffentlichkeit zur Herstellung der Militärsackmesser). ▪ Wichtige Entscheidungsträger der internen und externen Anspruchsgruppen in den Umsetzungsprozess und in Kommunikation einbinden. ▪ Kritische Punkte und Risiken der PPP-Projekte nicht ausblenden sondern aktiv kommunizieren.
<p>Vorgehen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PPP-Projekte können nur erfolgreich sein, wenn VBS-Führung, Armeeführung und Führung armasuisse die Projekte tragen. ▪ Mit nachhaltiger Kommunikation die Grundlagen schaffen, dass in breiten Kreisen (Armee, VBS, Verwaltung und Politik) ein Grundverständnis zu PPP etabliert werden kann. ▪ Die politischen und die personalpolitischen Konsequenzen sind frühzeitig zu eruieren und die betroffenen Anspruchsgruppen in angemessener Form in den Prozess einzubeziehen. ▪ Die PPP-Projekte führen zu einem grossen Veränderungsprozess in der Armee; dieser ist professionell vorzubereiten und zu begleiten. ▪ Vor- und Nachteile transparent machen und für Benachteiligte Alternativen und Möglichkeiten aufzeigen. ▪ Nachhaltigkeit der Lösung darlegen und überzeugend begründen. ▪ Eine erfolgreiche Umsetzung setzt eine vertiefte Prüfung der Kommunikationsstrategie und eine projektbezogene Detailplanung der Umsetzungsschritte (wer wird wann wie einbezogen) voraus.
<p>Weitere Schritte</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grundsatzentscheid zur Marschrichtung in der Kommunikation.

<p>für VBS und Armee</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunikationskonzept vertieft auf seine Machbarkeit hin prüfen (u.a. Submission) und konkretisieren. ▪ Strategische Ziele im Zusammenhang mit den PPP-Projekten festlegen und entsprechende strategische Massnahmen dazu erarbeiten. ▪ Umsetzungsplanung konzeptionell (Drehbuch) erarbeiten und terminieren. ▪ Verifizieren der Umsetzungsplanung anhand eines PPP-Beispiels. ▪ Geplante PPP-Projekte nach Quick-Wins und nach Win-Win-Lösungen absuchen und Prioritätenliste erstellen.
---------------------------------	--

6. CHANCEN UND RISIKEN

<p>Chancen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PPP-Projekte können die Verankerung der Armee in Gesellschaft und Wirtschaft vertiefen und verbreitern. ▪ VBS und Armee sind modern und führungsstark. ▪ PPP-Projekte machen Mittel für den Kernauftrag frei. ▪ PPP-Projekte schaffen nachhaltigen gesellschaftlichen, politischen und finanziellen Nutzen. ▪ PPP-Projekte machen Managementkapazitäten für den Kernauftrag frei.
<p>Risiken</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PPP-Projekte scheitern an der heutigen politischen Situation; Parteien missbrauchen PPP-Projekte um VBS zu schaden. ▪ Eingeschränkte Handlungsfähigkeit des VBS und fehlende Managementkapazitäten, um PPP-Projekte vorzubereiten und durchzusetzen. ▪ Angst vor dem Verlust der politischen Steuerbarkeit. ▪ Veränderungsprozess wird von den Betroffenen nicht akzeptiert und kann nicht durchgesetzt werden. ▪ Die PPP-Projekte scheitern an Vorurteilen (zu komplex, zu geringe Kostenvorteile, garantierter Gewinn für Privatwirtschaft usw.). ▪ Sozialpartner missbrauchen PPP-Projekte zur Eigenprofilierung.