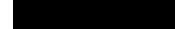




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

24. November 2020



Prüfbericht

«Prozesse und Strukturen Armeeapotheke»

Abklärung A 2020-11



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 24. November 2020

Prüfbericht «Prozesse und Strukturen Armeeapotheke»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

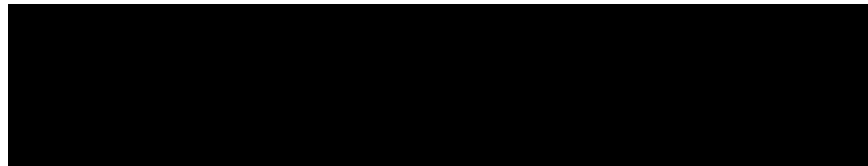
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Prozesse und Strukturen Armeeapotheke» zu kommen. Unsere Prüfarbeiten fanden im Juli und August 2020 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir im September 2020 mit dem Chef LBA, Herrn Divisionär Thomas Kaiser, sowie dem Oberfeldarzt, Herrn Divisionär Andreas Stettbacher, abgestimmt und mit dem Generalsekretär VBS besprochen. Die Stellungnahmen zu unserem Bericht sind in Kapitel 7 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Chef der Armee
- Chef der Logistikbasis der Armee
- Chef Sanität (Oberfeldarzt)

1 Die Armeeapotheke

Die Armeeapotheke ist das sanitätslogistische Kompetenzzentrum (Versorgung, Instandhaltung und Einsatzvorbereitung) der Armee und der Bundesverwaltung für pharmazeutische Produkte, Medizinprodukte und Medizintechnik. Sie ist verantwortlich für die Sicherstellung der materiellen Bereitschaft des Armee-Sanitätsdienstes und ist die zentrale Beschaffungsstelle für Sanitätsmaterial für die Bundesverwaltung. In dieser Funktion stellt sie auch die Notversorgung mit Medikamenten und die Qualität des durch sie bewirtschafteten Materials sicher.

Als einzige Verwaltungseinheit des Bundes verfügt die Armeeapotheke über eine Bewilligung der Swissmedic für die Herstellung und den Grosshandel von Arzneimitteln. Dementsprechend gelten für die Armeeapotheke die gleichen Anforderungen wie für ein ziviles Unternehmen mit einer gleichen Lizenz. Swissmedic führt dazu regelmässige Audits bei der Armeeapotheke durch.

Die Tätigkeiten der Armeeapotheke unterliegen denselben gesetzlichen Vorgaben wie sie auch für zivile Unternehmen im Bereich Pharmazie und Medizintechnik gelten. Die Armeeapotheke arbeitet deshalb auch eng mit den Bundesämtern für Gesundheit (BAG) und für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) zusammen. Zudem werden die Aktivitäten der Armeeapotheke von der ausserparlamentarischen «Eidgenössischen Kommission für Militär- und Katastrophenmedizin» (EKMK) als beratendes Organ unterstützt. Die Leistungserbringung erfolgt unter Bezug des Fachbereichs der Sanität, insbesondere dem militärärztlichen Dienst, dem Bereich Medizinische ABC-Abwehr, dem Veterinärdienst und dem Kompetenzzentrum Militär- und Katastrophenmedizin. Zudem leistet die Armeeapotheke Beiträge zum koordinierten Sanitätsdienst (KSD).

Die Armeeapotheke beschäftigte per 31. Dezember 2019 rund 94 Mitarbeitende (exkl. Lernende) und bewirtschaftete ca. 30'000 verschiedene Artikel. Dabei erzielte sie einen bundesinternen Umsatz von CHF 35 Mio. pro Jahr. Das jährliche Beschaffungsvolumen von rund CHF 15 Mio. hat sich aufgrund der Covid-19 Pandemie im Jahr 2020 erheblich erhöht.

Innerhalb der letzten Jahre wurde die Armeeapotheke wiederholt organisatorisch neu angegliedert. Bis zum Jahr 2010 war die Armeeapotheke direkt dem Chef der Logistikbasis der Armee (C LBA) unterstellt. Anschliessend erfolgte die Integration in die Sanität (Unterstellung Oberfeldarzt). Die Unterstellung der Sanität, inkl. Armeeapotheke, wechselte anschliessend von der Logistikbasis der Armee (LBA) zum Armeestab (A Stab). Dabei stellte sich jeweils die Frage, ob die Sanität zusammen mit der Armeeapotheke als eine Verwaltungseinheit zu führen ist, oder ob die beiden Teilbereiche getrennt voneinander in der Gruppe Verteidigung verwaltet werden sollen. Die letzte Neuunterstellung erfolgte am 18. Mai 2020. Dabei wurde die Armeeapotheke erneut dem Chef LBA unterstellt und gleichzeitig die Armeeapotheke aus der Sanität herausgelöst.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS beauftragte auf Wunsch des Chefs der Armee (CdA) am 29. Mai 2020 die Interne Revision VBS, die Strukturen und Prozesse der Armeeapotheke vor der Neuorganisation in die LBA zu prüfen. Insbesondere sollen dabei die bisherigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten dargelegt werden.

Wir wählten für diesen Auftrag ein risikoorientiertes Vorgehen. Unsere Prüfung konzentrierte sich auf die Organisation und die implementierten Managementprozesse. Dabei orientierten wir uns am 7-S-Modell (siehe Anhang 1). Das Modell stellt eine Organisationseinheit durch sieben Elemente dar, die für die Gestaltung der Kernaufgaben wesentlich sind und zugleich Ansatzpunkte für Interventionen seitens einer Beratung bieten. Die sieben Elemente des Modells werden in harte und weiche Faktoren unterteilt. Effizient arbeitende Organisationen weisen eine ausgewogene Balance zwischen diesen sieben Elementen auf. Im Zentrum stehen die Vision und die von der Organisation vermittelten Werte und Normen, die von den Mitarbeitenden getragen werden sollten.

Im Rahmen unserer Prüfhandlungen analysierten wir relevante Dokumente und führten mit ausgewählten Fachexperten im A Stab und der LBA strukturierte Befragungen durch. Im Vordergrund standen dabei hauptsächlich Fragestellungen bezüglich Strategie, Prozessen und Strukturen. Ergänzend führten wir Gespräche mit externen Anspruchsgruppen (BAG und Swissmedic) der Armeeapotheke durch.

Sämtliche Prozesse im Zusammenhang mit den operativen Tätigkeiten bezüglich der Bewältigung der Covid-19 Krise waren nicht Bestandteil dieser Prüfung. Wir haben den Bericht im Präsens verfasst. Unsere Feststellungen beziehen sich jedoch mehrheitlich auf den Zeitraum vor der Neuorganisation per 18. Mai 2020, wobei eine klare Abgrenzung oftmals schwierig ist. Die LBA konnte in der Zwischenzeit bereits einige der im Bericht geschilderten Herausforderungen der Armeeapotheke bewältigen.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos auf engagierte Interviewpartner¹, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die zielführende Leistungserbringung der Armeeapotheke ein wichtiges Anliegen ist.

Mit Beschluss des Bundesrats vom 20. März 2020 ist die Armeeapotheke mit der Beschaffung von Gesundheitsgütern für das gesamte Gesundheitswesen der Schweiz beauftragt worden. Mit diesem Auftrag hat die Armeeapotheke auch das entsprechende Budget und die

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint



Beschaffungskompetenzen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) erhalten. Die dazu nötigen personellen Ressourcen werden vorübergehend durch die LBA gestellt. Die Armeeapotheke leistet somit einen wichtigen Beitrag für die Armee und die Schweizer Bevölkerung. In diesem Umfeld erachten wir die Komplexität der zu bewältigenden Managementaufgaben als sehr hoch.

Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit während dieser Prüfung. Besonders bedanken wir uns bei den Mitarbeitenden des BAG sowie der Swissmedic für ihre Unterstützung und die Dialogbereitschaft.

4 Herausforderungen und Fragestellungen

Nachfolgend erläutern wir insgesamt zehn wesentliche Herausforderungen, die wir jeweils dem 7-S-Modell zuordnen. Zu den einzelnen Themenbereichen legen wir verschiedene Lösungsansätze dar.

4.1 Vision und Auftrag

Feststellung: Im Zentrum einer Verwaltungseinheit steht üblicherweise eine Vision oder ein Leitbild, die sowohl Normen wie auch Werte zur Unternehmensführung vermitteln. Dabei bildet die Mission – der eigentliche Auftrag mit der Definition des Unternehmenszwecks – die Grundlage dieser Vision.

Der Hauptauftrag der Armeeapotheke beinhaltet in erster Linie die Versorgung der Armee. In zweiter Linie erfüllt sie Aufgaben des Bundes und weiterer Bezüger. Um diese Funktionen in Krisen, Katastrophen und Konflikten wahrnehmen zu können, muss die Armeeapotheke auf diese Szenarien ausgerichtet sein und ihre Vision und ihr Leitbild darauf abstützen. Im Leitbild vom 15. Juni 2007 umschreibt sich die Armeeapotheke folgendermassen:

«Wir sind eine Organisationseinheit der LBA, die sich im Sinne einer Bundesapotheke weiterentwickelt und dadurch langfristig und nachhaltig die pharmazeutische und medizintechnische Versorgung der Armee und des zivilen Gesundheitswesens mit essentiellem Sanitätsmaterial sicherstellt.»

Zudem sieht die visionäre Stossrichtung der Sanität vom 9. August 2019 die Armeeapotheke als integralen Bestandteil der Sanität und damit auch des KSD. Dabei stellt die Armeeapotheke die Versorgung der Armee und des Bundes mit Pharmazie- und Medizinprodukten sicher.

Unsere Analyse von Protokollen der Armeeführung, der Leitungsgremien des A Stabs und der Geschäftsleitung der LBA zeigt, dass sich die vorgesetzten Stellen der Armeeapotheke und Sanität nie verbindlich zur langfristigen Ausrichtung der Armeeapotheke geäussert haben. Innerhalb der Gruppe Verteidigung (V), aber auch im VBS bestehen unterschiedliche

Haltungen zur visionären Ausrichtung der Armeeapotheke. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die Gruppe V eine Bundesapotheke oder eine Armeeapotheke betreiben soll.

Beurteilung: Durch die Covid-19 Pandemie ist die Armeeapotheke stark in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Die Beschaffung von Schutzmaterial für die gesamte Schweiz hat die Wichtigkeit einer klaren, langfristigen Ausrichtung der Armeeapotheke aufgezeigt. Daher erachten wir die Erarbeitung eines Unternehmensleitbildes, unter Einbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen, als wichtig. Zu klären ist insbesondere, welchen Auftrag und welche Aufgaben die Armeeapotheke, im Hinblick auf die Versorgung der Schweizer Bevölkerung, genau übernehmen muss.

4.2 Strategie und rechtliche Einbettung

Feststellung: Die Aufgaben der Armeeapotheke sind äusserst vielfältig. Sie werden in verschiedenen Verordnungen, Reglementen und Dokumenten ausgeführt. Die Armeeapotheke verfügt heute über kein eigenständiges Strategiepapier. Vielmehr ist deren strategische Ausrichtung Bestandteil der Strategie der Sanität. Weitere strategische Aspekte sind u.a. in der Geschäftsordnung (GO) der LBA² zu finden.

Analog zur Vision zeigte unsere Prüfung, dass auch bezüglich der Strategie innerhalb der Gruppe V voneinander abweichende Haltungen bestehen. Es wurde nie ein konkretes, übergeordnetes Strategiepapier zur Armeeapotheke verabschiedet. Dazu kommt, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen nicht einheitlich ausgestaltet sind. Die strategischen Aufgaben der Armeeapotheke sind weit gefasst und es besteht ein grosser Interpretationsspielraum.

Beurteilung: Heute fehlt eine aktuelle übergeordnete Strategie für die langfristige Ausrichtung der Armeeapotheke, die ihre konkreten Aufgaben definiert. Die bestehenden rechtlichen Grundlagen sind spärlich ausgestaltet und schaffen wenig Klarheit. Es stellt sich zudem die Frage, warum die Armeeapotheke nicht im Militärgesetz verankert ist. Die neu zu erarbeitende Strategie ist auf die übergeordnete Vision auszurichten und muss im Einklang mit den rechtlichen Grundlagen sein. Aus der Strategie sollten im Anschluss die Prozesse und Strukturen abgeleitet werden.

² GO der LBA vom 1. Januar 2018

4.3 Struktur

Feststellung: Die Armeeapotheke hat ihre Organisationsstruktur in den vergangenen Jahren anhand der drei Kernprozesse³ im Bereich der «Pharma- und Medizinprodukte» definiert. Die Ressourcen werden mehrheitlich den Kernprozessen in der Produktion zugeteilt. Der Fokus liegt bei der Entwicklung und Instandhaltung der Notproduktionsstätte. Dabei kommt der Logistik und dem Kundenmanagement nur eine unterstützende Rolle zu.

Die Logistik hat aber, insbesondere im Zusammenhang mit der Instandhaltung, Lagerung und Bereitstellung des Sanitätsmaterials, eine wichtige und zentrale Aufgabe. Die bis zum 18. Mai 2020 implementierte organisatorische Ausrichtung der Armeeapotheke birgt das Risiko, dass Querschnittsprozesse – wie die Logistik und das Kundenmanagement – aufgrund der vielen Schnittstellen nicht zeitgerecht an ändernde Bedürfnisse angepasst werden können.

Weiter haben wir festgestellt, dass die Armeeapotheke über keine eigenen Stabsfunktionen verfügt. Diese waren in der Sanität angeordnet. Insbesondere die vielen Querschnittsfunktionen, die hohe Komplexität der Geschäfte und die Abstimmung mit den vielen internen und externen Partnern erfordern eine zeitnahe Koordination. Dies kann nicht alleine durch den Chef der Armeeapotheke bewältigt werden. Grundsätzlich erschwert die hohe Anzahl an Schnittstellen (LBA, Kommando Ausbildung, OE Sanität, A Stab, Kommando Operationen, externe Partner) die organisatorische Struktur der Armeeapotheke.

Zudem haben wir festgestellt, dass die wechselnde Unterstellung der Armeeapotheke in den letzten Jahren die internen wie auch externen Schnittstellen der Armeeapotheke tangiert hat. Die Wechsel haben zu Unklarheiten beim Prozessverständnis, den Zuständigkeiten und den Ansprechpersonen innerhalb der Gruppe V (zwischen der Armeeführung, der Sanität und der LBA) geführt.

Beurteilung: Aus den Reglementen⁴ kann abgeleitet werden, dass einer der Grundaufträge der Armeeapotheke die Leitung der zentralen Einkaufsstelle für Sanitätsmaterial in der Bundesverwaltung beinhaltet. Eine Ausrichtung mit Schwergewicht auf die Produktion unterstützt den Grundauftrag der Armeeapotheke als zentrale Einkaufsstelle nicht ausreichend. Die Organisationsstruktur hängt stark mit der strategischen Ausrichtung zusammen und muss auf diese abgestimmt werden. Zusätzlich sollte aus unserer Sicht die Organisation aufgrund ihrer Komplexität mit einer Stabsstelle (Geschäftssteuerung, Planung, Managementsupport) ausgestattet werden. Schliesslich sollten die Strukturen stets aus der Strategie und den Prozessen abgeleitet werden.

³ Pharmaprodukte- und technik, Medizinprodukte und -technik, Produkte und Technik der Analytik

⁴ U.a. Reglement 59.070 d, Sanitätslogistikbataillon, Ziff. 3.1, Aufgaben der Armeeapotheke



4.4 Systeme und Prozesse

4.4.1 Prozesslandschaft

Feststellung: Mit über 60 Prozessanweisungen besteht eine hohe Dokumentationsdichte der einzelnen Prozesse der Armeeapotheke. Viele Prozessanweisungen sind wenig standardisiert und stammen aus den Jahren 2001 bis 2009. Die hohe Anzahl an Prozessen erschwert eine kongruente Gestaltung und aktuelle Ausrichtung auf die Aufgaben der Armeeapotheke.

Fernerstellten wir fest, dass die Umsetzung des Prozessmanagements V in der Armeeapotheke noch nicht vollumfänglich den Vorgaben und Zielsetzungen der Prozess- und Organisationsplanung (POP V) entspricht. Der grösste Teil der Prozessanweisungen ist noch nicht in das Prozessmodell der Gruppe V überführt worden.

Beurteilung: Das Prozessmodell entspricht nicht den gelebten Prozessen der Armeeapotheke. Aus unserer Sicht ist die Anzahl an Prozessen möglichst zu reduzieren und der Grösse der Verwaltungseinheit anzupassen. Ebenfalls sollten sie an das neue aktuelle Umfeld innerhalb der LBA angepasst werden und den Vorgaben der POP V entsprechen.

4.4.2 Digitalisierung Auftragsabwicklungssystem und Bestandesführung

Feststellung: Die Auftragsabwicklung der Armeeapotheke wird im eigenen SAP-Mandanten PSA⁵ geführt. Dieser Mandant unterscheidet sich massgeblich vom standardisierten SAP System der Gruppe V, dem PSN⁶. Da der Mandant PSA den zukünftigen logistischen Anforderungen nicht genügt, erfolgt eine vollständige Migration der Daten auf das PSN voraussichtlich per 1. Januar 2021.

Der logistische Prozess der Armeeapotheke ist aufgrund der vielen Schnittstellen und den spezifischen Anforderungen noch wenig automatisiert. Viele Arbeitsschritte werden manuell durchgeführt. Durch die Verwendung von zwei verschiedenen SAP-Systemen erfolgen jeweils nur Teilabbildungen, was die Bestandesführung erschwert. Ein Teil der Auftragsabwicklung wird zudem mittels physischen Listen geführt. Der SAP-Mandant PSA wurde seit der Einführung im Jahr 1999 nicht erweitert (notwendige Updates wurden vorgenommen).

Beurteilung: Die Migration des PSA in das PSN ist entsprechend zu priorisieren. Durch eine Integration sowie Digitalisierung der Bestandesführung ins SAP kann die Fehleranfälligkeit einer partiellen manuellen Bestandesführung eliminiert werden. Zudem stellt ein digitales System sicher, dass die einzelnen Prozesse elektronisch nachvollzogen werden können und es ermöglicht die Automatisierung der logistischen Prozesse der Armeeapotheke.

⁵ PSA: Produktiv System Armeeapotheke

⁶ PSN: Produktiv System Neu Gruppe Verteidigung

4.4.3 Produkt-Life-Cycle-Management

Feststellung: Anlässlich unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass der Logistikprozess der Armeeapotheke nach dem Einbuchen der produzierten Medikamente und der eingekauften Medizinprodukte ins SAP endet. Danach wird keine durchgängige Produktbewirtschaftung mehr geführt, die mit Informatikmitteln unterstützt wird. Dies kann zu folgenden Risiken führen:

- Langfristige Beschaffungsstrategien sind schwierig umzusetzen;
- Verfallsdaten von Arzneimitteln und Medizinprodukten können nicht systematisch erfasst und kontrolliert werden;
- Systematische Liquidation von Produkten (Vernichtung, Ausserbetriebsetzung) fehlt.

Beurteilung: Aus unserer Sicht ist die Produktverwaltung auf den ganzen Lebenszyklus des Produktes auszurichten und mit einem Informatikmittel zu bewirtschaften. Ein Life-Cycle-Management ist einzuführen. Damit würde der Logistikprozess unterstützt und gestärkt, und das Beschaffungswesen sowie die Auslieferung der Produkte könnten zielführender ausgestaltet werden.

4.4.4 Aufbau und Weiterentwicklung Controlling/Reporting

Feststellung: Zur Steuerung der Armeeapotheke ist eine Mehrjahresplanung mit entsprechender Budgetierung ein wichtiges Element. Basis dafür ist das Controlling, welches für die Planung, Steuerung und Kontrolle der einzelnen Bereiche einer Organisationseinheit zuständig ist. Auf Stufe Armeeapotheke wurde kein standardisiertes Controlling implementiert. Ein regelmässiges Reporting, welches die eingegangenen Produkte und die produzierten Medikamente umfasst und unter anderem auch den Materialrückschub beinhaltet, konnte aufgrund verschiedener Informatiklösungen nicht erstellt werden. Es wurden keine Schlüsselkennzahlen festgelegt (z.B. in einer Balanced Scorecard), welche die Geschäftsleitung der Armeeapotheke in ihrer Tätigkeit unterstützen.

Beurteilung: Aus unserer Sicht ist der Ausbau eines standardisierten Controllings und Reportings in der Armeeapotheke wichtig. Mit der Erhebung von Schlüsselkennzahlen und der regelmässigen Berichterstattung an die Geschäftsleitung, kann die Armeeapotheke zielgerichteter gesteuert werden.



4.5 Fähigkeiten

4.5.1 Beschaffungswesen

Feststellung: Die Armeeapotheke verfügt über eine Sonderdelegation für Güterbeschaffungen⁷. Diese regelt die Befugnisse der Armeeapotheke und die Abgrenzung zur zentralen Beschaffungsstelle armasuisse. Die Prozesse im Beschaffungswesen der Armeeapotheke sind ausschliesslich auf die Versorgung der Armee, der Bundesverwaltung sowie Dritten ausgerichtet. Die Covid-19 Pandemie hat gezeigt, dass die bestehenden Strukturen den Anforderungen für Beschaffungen grosser Mengen nicht ausreichen. Insbesondere im Bereich des medizinischen Beschaffungswesens spielt das Fachwissen eine wichtige Rolle, welches während der Covid-19 Pandemie nicht immer vorhanden war. Qualitätsprobleme und Rückrufe von Material waren die Folge davon.

Beurteilung: Das Beschaffungswesen sollte direkt auf Vision und Strategie der Armeeapotheke ausgerichtet werden. Die Anpassungen und Ausgestaltung der Prozesse des Beschaffungswesens sind auf Stufe der Geschäftsleitung zu besprechen. Dabei ist insbesondere auch die Mehrjahresplanung im Bereich des Beschaffungswesens zu berücksichtigen. Die Erfahrungen aus der Covid-19 Pandemie haben zudem gezeigt, dass der Bereich Einkauf gezielt mit Personen, mit entsprechendem Fachwissen, verstärkt werden sollte.

4.5.2 Stellvertreterregelung bei Schlüsselpersonen

Feststellung: Bei der Armeeapotheke handelt es sich um eine sehr komplexe und medizinisch ausgerichtete Organisationseinheit. Das gesamte Expertenwissen in den Bereichen der pharmazeutischen Produkte, Medizinprodukte und der Medizintechnik wird dabei nur mit wenigen Schlüsselfunktionen abgedeckt. Viele Teilprozesse der Armeeapotheke sind vom Knowhow dieser Schlüsselpersonen abhängig. Wir stellten diesbezüglich fest, dass das vorhandene Fachwissen nicht mit einer klar definierten Stellvertretungsregelung unterstützt worden ist. In der Vergangenheit hat der Ausfall von Knowhow-Trägern aufgezeigt, dass die notwendige Unterstützung durch fachkundige Stellvertreter fehlte.

Beurteilung: Wir erachten es als zukunftsweisend, dass die Geschäftsleitung der Armeeapotheke eine adäquate Stellvertreterregelung für die Schlüsselfunktionen aufbaut. Mit einer breiten Abstützung des fachspezifischen Wissens kann, unter anderem beim Ausfall einer Schlüsselperson, der Betrieb nahtlos weitergeführt werden.

⁷ Delegationsvereinbarung zwischen dem A Stab und der armasuisse zur Sonderdelegation für Güterbeschaffungen vom 9. Mai 2018

4.6 Menschen und Unternehmenskultur

Feststellung: Unsere Gespräche haben gezeigt, dass die fehlende Stabilität und Kontinuität sowie die unterschiedlichen Ansichtsweisen, für eine wenig spürbare Unternehmenskultur in der Armeeapotheke mitverantwortlich sind. Insbesondere innerhalb der Geschäftsleitung der Armeeapotheke reflektieren sich unterschiedliche Auffassungen über die Aufgaben und Funktionen in den Verhaltensweisen.

Beurteilung: Mit der Unterstellung der Armeeapotheke in die LBA vom 18. Mai 2020 wurde die Armeeapotheke aus der Sanität herausgelöst. Die Armeeapotheke befindet sich seither in einem erneuten Prozess des Wandels. Aus unserer Sicht sollten solche Veränderungen dem Grundsatz «Betroffene zu Beteiligten machen» folgen. Die Mitarbeitenden der Armeeapotheke erleben seit ihrer Integration in die LBA einen voranschreitenden Umbauprozess. Dabei werden sie durch zeitweise über 40 Kader und Mitarbeitende aus der LBA unterstützt. Die erneute Umstrukturierung versursacht aus unserer Sicht teilweise Widerstände und Unzufriedenheit. Wir sehen das Risiko, dass Mitarbeitende und Kader den angeordneten Wandel nicht mittragen und gegebenenfalls (innerlich) kündigen. Das Vertrauen kann mit einer regelmässigen und stufengerechten Kommunikation erneut gestärkt werden. Zudem sind die Unstimmigkeiten innerhalb der Geschäftsleitung der Armeeapotheke zu bereinigen.

5 Fazit

Wir gewannen den Eindruck, dass die Kader und Mitarbeitenden der Armeeapotheke mit viel Engagement ihrer Aufgabe nachkommen. Die zielführende Versorgung von Armee und Bevölkerung mit Sanitätsmaterial und Arzneimittel steht dabei stets im Zentrum. Um die aktuellen Covid-19-Pendenzen aufzuarbeiten und die Armeeapotheke bestmöglich auf eine mögliche zweite Welle vorzubereiten, hat der CdA die Armeeapotheke per 18. Mai 2020 dem Chef LBA unterstellt und dabei gleichzeitig die Armeeapotheke aus der Sanität herausgelöst. Die dazu nötigen personellen Ressourcen werden vorübergehend durch die LBA gestellt.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Armeeapotheke in den letzten Jahren den Fokus auf den Bau, den Betrieb und die Instandhaltung der pharmazeutischen Produktionsstätte legte. Dabei wurden andere Bereiche, insbesondere die Prozesse im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Koordination des Sanitätsmaterials, zu wenig berücksichtigt. Zudem wurden der Armeeapotheke in den letzten Jahren vermehrt Stellenprozente gestrichen, weshalb notwendige Personalressourcen gefehlt haben, um den zielführenden Wandel der Organisation weiter voranzutreiben. Dies könnte u.a. auch dazu geführt haben, dass die Armeeapotheke die Erwartungen bezüglich Bereitschaft im 1. Halbjahr 2020 nicht vollumfänglich erfüllen konnte.

Ebenfalls gewannen wir den Eindruck, dass der Wechsel der Unterstellung der Sanität und der Armeeapotheke weitgehend von persönlichen Befindlichkeiten geprägt war, als von stra-

tegischen Überlegungen. Dies führt dazu, dass die Armeeapotheke heute von einem medizinischen Leistungserbringer in ein armeelogistisches Zentrum umgebaut wird, ohne dass dazu ein strategisches Gesamtkonzept vorliegt.

Wichtig erscheint uns, dass die Gruppe V möglichst rasch die strategische Ausrichtung der Armeeapotheke festlegt. Diese wurde in der Vergangenheit nie abschliessend geklärt. Die neue Strategie sollte aus unserer Sicht mit dem Departement und auch den externen Anspruchsgruppen abgestimmt werden. Allenfalls ist sogar der Auftrag der Armeeapotheke entsprechend anzupassen. Zudem sind danach die relevanten rechtlichen Grundlagen in Einklang mit dieser langfristigen Ausrichtung zu bringen. Anschliessend sind die Prozesse abzuleiten und die Strukturen auszugestalten⁸. Momentan bestehen bei uns gewisse Unsicherheiten, inwiefern dem Prinzip «*Structure follows Process follows Strategy*» heute tatsächlich nachgelebt wird.

6 Empfehlungen

Gestützt auf unsere Einschätzungen empfehlen wir:

- Zu Punkt 4.1 und 4.2:
Der Armeeführung zusammen mit dem Departement sowie externen Anspruchsgruppen, eine Vision für die Armeeapotheke zu entwickeln und anschliessend die strategische Ausrichtung vorzugeben. Die rechtlichen Grundlagen sind danach entsprechend auszugestalten.
- Zu den Punkten 4.3 bis 4.6:
Der LBA, dass die aufgeführten Lösungsansätze in einen Aktionsplan aufgenommen werden und in die laufenden Arbeiten einfließen. Prozesse und Strukturen müssen in Zukunft im Einklang mit der gewählten Strategie stehen.

⁸ Prinzip «*Structure follows Process follows Strategy*» nach Alfred A. Chandler

7 Stellungnahmen

GS VBS

Das GS-VBS dankt der IR VBS für die sorgfältige Prüfung «Prozesse und Strukturen Armeeapotheke». Wir sind mit den grundsätzlichen Erkenntnissen einverstanden. Das GS-VBS unterstützt zudem die Empfehlung der IR VBS.

Gruppe Verteidigung

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Prüfbericht «Prozesse und Strukturen Armeeapotheke». Nach Durchsicht und Prüfung des Prüfberichtes nimmt die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) wie folgt Stellung.

Die Gruppe V anerkennt, dass die wiederholte organisatorische Neuunterstellung der Sanität und der Armeeapotheke (AApot) in den letzten Jahren dazu geführt hat, dass eine gemeinsame langfristige und umfassende (auch departementsübergreifende) Ausrichtung bisher nicht definiert werden konnte.

Erschwerend kam hinzu, dass mehrmals Sparmassnahmen im Bereich der AApot angebracht worden sind - letztmals im Rahmen der strukturellen Reformen bis Ende 2019.

Im Rahmen der COVID-19 Pandemie und der Beauftragung der AApot zur Beschaffung von Gesundheitsgütern für das gesamte Gesundheitswesen der Schweiz hat sich die Komplexität der zu bewältigenden Managementaufgaben zudem deutlich erhöht und eindeutig aufgezeigt, dass die personellen Ressourcen und die infrastrukturelle Ausprägung nicht auf ein solches Szenario ausgerichtet waren.

Empfehlung 1:

Gestützt auf die Analysen und Einschätzungen der Internen Revision VBS will die Gruppe V deshalb zusammen mit den betroffenen Departementen sowie mit den externen Anspruchsgruppen und Vorgabestellen eine Vision für die AApot entwickeln und anschliessend deren strategische Ausrichtung vorgeben. Die rechtlichen Grundlagen werden danach entsprechend ausgestaltet.

Empfehlung 2:

Basierend auf der zu erarbeitenden Vision und Strategie, den rechtlichen Grundlagen sowie gestützt auf die Analysen und Einschätzungen der Internen Revision VBS, werden anschliessend die Prozesse überprüft und gegebenenfalls angepasst sowie die Strukturen der AApot wo nötig darauf ausgerichtet.

Die Gruppe V möchte darauf hinweisen, dass die Geschäftsfelder des Grundauftrages (Produktion, Logistik, Entwicklung, Beschaffung und Qualitätssicherung) nicht grundlegend

angepasst werden, weshalb bei der Erarbeitung einer aktualisierten Strategie mehrheitlich die Ausprägungen der Geschäftsfelder angepasst würden.

Mögliche prozessuale Anpassungen werden unter anderem folgende Arbeitsfelder umfassen:

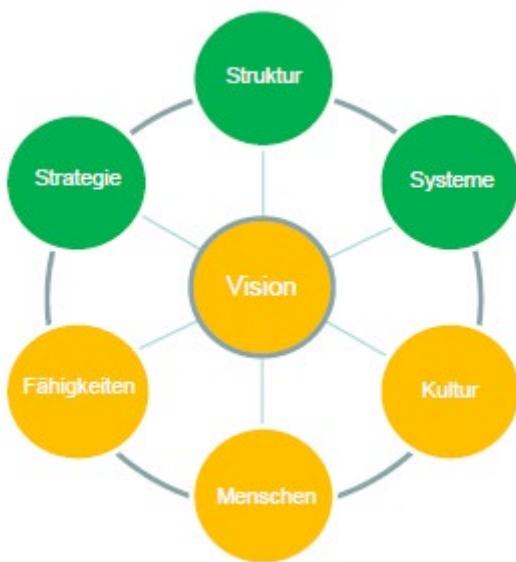
- Überführung des Prozessmodells in das Prozessmanagement V;
- Automatisierung der logistischen Prozesse (Integration PSA/PSN) / Einführung Life-Cycle-Management / Ausbau des standardisierten Controllings und Reportings;
- Ausrichtung des Beschaffungswesens an die übergeordnete Vision und Strategie und die angepassten Prozesse.

Der Ausbau der Stellvertreterregelung für Schlüsselfunktionen konnte bereits umgesetzt werden.

Aufgrund der vorgenommenen Neuunterstellung wird die Gruppe V auch ein besonderes Augenmerk auf die Förderung einer angenehmen Unternehmenskultur durch Einbezug der Mitarbeitenden sowie durch regelmässige und stufengerechte Kommunikation richten. Es ist der Gruppe V ein Anliegen, dass die Mitarbeitenden der AApot ihre Arbeiten entlang einer gemeinsamen Vision und Strategie ausrichten können.

Anhang 1 7-S-Modell

Beim Unternehmensmodell 7-S nach Peters und Waterman handelt es sich um ein anerkanntes Management-Modell zur ganzheitlichen Betrachtung einer Organisation. Eine ganzheitliche Betrachtung hilft insbesondere zur Identifizierung von Schwachstellen sowie im Change-Management. Zur Beurteilung der Organisation werden «harte» Faktoren sowie «weiche» Faktoren herangezogen.



Harte Faktoren können – aufgrund von Plänen, Strategiepapieren oder Dokumentationen der Aufbau- und Ablauforganisation – direkt beschrieben werden, sie sind greif- und nachvollziehbar. Sie werden als kaltes Dreieck gesehen.

Weiche Faktoren sind nicht greifbar. Sie beschreiben die Organisationskultur, Werte, Fähigkeiten und unterliegen einem sich kontinuierlichen Anpassungsprozess im Unternehmen. Sie werden als warmes Viereck gesehen.⁹

⁹ Gabler Wirtschaftslexikon; <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/sieben-s-modell-51911/version-275062>