

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Band: 189 (2023)

Heft: 8

Artikel: Beschaffungen des Bundes sind neu ausgerichtet

Autor: Müller, Peter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1052771>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 03.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Beschaffungen des Bundes sind neu ausgerichtet

Seit dem 1. Januar 2021 ist das totalrevidierte öffentliche Beschaffungsrecht in Kraft. Der Bundesrat und das VBS haben als Vollzugshilfen je eine eigene Beschaffungsstrategie erlassen. Anstelle des wirtschaftlich günstigsten soll neu das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhalten. Qualitäts-, Nachhaltigkeits- sowie Innovationsüberlegungen rücken in den Fokus. Es zeichnen sich Interessenkonflikte und Vollzugsprobleme ab.

Peter Müller

Das frühere öffentliche Beschaffungsrecht kannte gewissermassen ein Dogma: Das wirtschaftlich günstigste Angebot sollte den Zuschlag erhalten. Dem Preis kam damit die entscheidende Rolle zu. Dies bewirkte unter anderem, dass zum Leidwesen der einheimischen Industrie häufig Aufträge ins Ausland vergeben werden mussten. Mit der Totalrevision vollzog der Bundesrat eine Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen; gleichzeitig überführte er das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen in die nationale Gesetzgebung. Zentral ist jedoch die neue Gewichtung des Grundprinzips: Die vorteilhafteste Leistung soll ausgewählt werden.

Wandel in der Vergabekultur

Neben dem wirtschaftlichen sind neu auch «volkswirtschaftliche, ökologische und sozial nachhaltige Aspekte des Einsatzes öffentlicher Mittel zu berücksichtigen». Nachhaltigkeit, Qualitätswettbewerb und Innovation werden als «Hauptziele der Revision» bezeichnet. Frühere Beschaffungsprinzipien gelten unverändert: Transparenz des Vergabeverfahrens, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbietenden, Förderung eines wirksamen und fairen Wettbewerbs sowie Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption.

Dieser Fokus auf Qualitäts- und Nachhaltigkeitsüberlegungen führt dazu, dass

der Zuschlag neu an «das vorteilhafteste Angebot» erfolgen soll. Die Neuausrichtung des öffentlichen Beschaffungswesens ist durch den Gesetzgeber gewollt: Der Bundesrat spricht denn auch «von einem Wandel in der Vergabekultur». Preis und Qualität werden neu als «Zuschlagskriterien der gleichen Stufe» bezeichnet. Diese sollen – wie bis anhin die Kosten – mit Blick auf den gesamten Lebenszyklus bewertet werden.

Innovation und Digitalisierung

Rechtzeitig vor Inkrafttreten des neuen öffentlichen Beschaffungsrechts hat der Bundesrat am 28. Oktober 2020 eine «Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung» erlassen. Sie soll als Umsetzungshilfe für die Strategieperiode 2021–2030 dienen. Die Kernaussagen sind in der Infobox zusammengefasst.

Zwei Punkte seien herausgegriffen: Der Bundesrat will Innovationen gezielt fördern. Er will im öffentlichen Beschaffungswesen «Impulse setzen, indem die Innovationskraft der Unternehmen mit der gezielten Nachfrage nach innovativen Lösungen und durch die geeignete Ausgestaltung der Ausschreibungen belohnt wird». Davon erhofft er sich «besonders nachhaltige und ressourcenschonende Lösungen». Die Beschaffungsstrategie schweigt sich allerdings darüber aus, dass Innovationen auch stets die Gefahr des Scheiterns beinhalten und die Fehlerkultur in der Bundesverwaltung mangelhaft ist.

Der Bundesrat anerkennt die Kritik der Wirtschaft, dass der administrative Aufwand und die Hürden für eine Teilnahme der KMU an den Beschaffungsverfahren des Bundes «zu hoch seien». Er setzt deshalb auf eine «weitgehende Digitalisierung der Beschaffungsprozesse, welche zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren beitragen». Das sind alles strategische Stossrichtungen ohne weitere Präzisierungen; sie müssen nun durch die Bundesverwaltung umgesetzt werden.

Eine Beschaffungsstrategie für das VBS

Das VBS beschafft nach eigenen Angaben jedes Jahr (Rüstungs-)Güter, Dienstleistungen und Immobilien in der Grössenordnung von 3,2 Mrd. Franken. Es ist naheliegend, erliess die Departementschefin per 1. Februar 2023 eine eigene Beschaffungsstrategie, welche den Bedarfs- und Beschaffungsstel-



«Beispiel RAP-Panzer: sicherheits- und/oder einsatzrelevant?».

Bild: Mediathek VBS

len als «Leitfaden für kohärente und weiterhin korrekte Beschaffungen» dienen soll. Die vier Schwerpunkte sind ebenfalls in einer Infobox zusammengefasst.

Das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) füllte die erhebliche zeitliche Lücke zwischen den Vorgaben des neuen öffentlichen Beschaffungsrechts und der Herausgabe einer Beschaffungsstrategie für das VBS mit eigenen Vergaberichtlinien vom 11. Juli 2022. Diese müssen nun «mit der Beschaffungsstrategie VBS abgeglichen und gegebenenfalls angepasst werden». Zielgerichtete, effiziente Führung sieht anders aus.

Umsetzung als Härtestest

Auch die Beschaffungsstrategie VBS beinhaltet bloss Richtlinien, die durch die Bedarfs- und Beschaffungsstellen im Einzelfall umgesetzt werden müssen. Drei Punkte seien herausgegriffen: Erstens die «klare Bedarfsdefinition» beziehungsweise der «Ausbau der Bedarfsdefinition» zu Beginn des Beschaffungsprozesses: Man reibt sich etwas irritiert die Augen, dass eine «eindeutige Bedürfnisanalyse» und ein «nachvollziehbarer Leistungsbeschrieb» offenbar bisher nicht zum Goldstandard gehörten. Zur gleichen Verwunderung gehört auch, dass die Bedürfnisanalyse «möglichst offen und lieferantenneutral erfolgt» und der Leistungsbeschrieb «nicht an bereits verfügbaren Lösungen auszurichten sei».

Zweitens die «externen Dienstleistungen»: Diese seien erst in Anspruch zu nehmen, wenn «plausibel dargelegt werden kann, dass sämtliche internen Möglichkeiten in Bezug auf Personalressourcen und Fachwissen geprüft und ausgeschöpft worden sind und das notwendige Fachwissen zur Aufgabenerfüllung intern nicht vorhanden ist». Das VBS und die Armasuisse besetzen innerhalb der Bundesverwaltung Spitzenränge in der Vergabe externer Dienstleistungen. Es sei den Lesern überlassen, daraus die logischen Rückschlüsse zu ziehen.

Drittens der «personelle Mehraufwand»: Das VBS anerkennt in seiner Beschaffungsstrategie, dass die künftige Orientierung an Nachhaltigkeits-, Qualitäts-, Innovations- und Anbieterfreundlichkeitskriterien mehr Arbeitskapazitäten absorbiert. Es fordert aber auch unmissverständlich: «Die einzelnen Mitarbeitenden stehen in der Pflicht, den Mehraufwand dafür zu leisten». Die Botschaft sei gehört.

STOSSRICHTUNGEN DER BESCHAFFUNGSSTRATEGIE DER BUNDESVERWALTUNG

- 1. Qualitätsorientierte Beschaffungen**
 - Neben Preiskriterium immer geeignete qualitätsbezogene Zuschlagskriterien aufnehmen – Handlungsspielraum der Beschaffungs- und Bedarfsstellen ausnutzen
- 2. Nachhaltige Beschaffungen**
 - Öffentliche Mittel wirtschaftlich sowie volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltig einsetzen
 - Beschaffungs- und Bedarfsstellen berücksichtigen die Nachhaltigkeitsaspekte entlang des gesamten Beschaffungsablaufs
- 3. Innovative Beschaffungen**
 - Bereits bei Bedarfsdefinition prüfen, ob innovative Lösungen nutzbringend erscheinen
 - Besonders nachhaltige und ressourcenschonende Leistungen mit innovativen Beschaffungen aktiv unterstützen
- 4. Anbieterfreundliche Beschaffungen**
 - Beschaffungsverfahren so ausgestalten, dass auch KMU die Möglichkeit haben, daran teilzunehmen
 - Beschaffungs- und Bedarfsstellen setzen sich aktiv dafür ein, den administrativen Aufwand gering zu halten.
- 5. Digitalisierte, standardisierte und benutzerfreundliche Beschaffungen**
 - Beschaffungs- und Bedarfsstellen fördern die digitale Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung und mit den Anbietern
 - Der Bezug von wichtigen Lieferanten wird mit einem bundesweiten und systemisch eingebundenen Lieferantenmanagement gesteuert
- 6. Reform der Berichterstattung über das öffentliche Beschaffungswesen**
 - Die Berichterstattung über das öffentliche Beschaffungswesen ist klar, stringent und erfolgt periodisch
 - Die verschiedenen bestehenden Berichte und Instrumente werden künftig reduziert und zusammengeführt

Quelle: Umsetzungsstrategie des Bundesrates vom 28. Oktober 2020 zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts für die Strategieperiode 2021–2030 (Auszug)

SCHWERPUNKTE DER BESCHAFFUNGSSTRATEGIE VBS

- 1. Ausbau der Bedarfsdefinition**
 - Eindeutige Bedürfnisanalyse
 - Nachvollziehbarer Leistungsbeschrieb
- 2. Umsetzung der Stossrichtungen der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung**
 - Wirtschaftlich sowie volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltiger Einsatz der öffentlichen Mittel
 - Muss: Qualitätsorientierung; Soll: Innovationsorientierung
 - Anbieterfreundliche Gestaltung des Beschaffungsverfahrens
 - Möglichkeiten für Vergaben an Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis nutzen
- 3. Abbildung der Neugewichtung in der Vergabekultur**
 - Handlungsspielraum des neuen Beschaffungsrechts nutzen
 - Neuartige Ansätze bei Bedarfsdefinition, Vergabeverfahren und Kriterienraster unter Abwägung der Risiken zulassen
- 4. Ausbau des Beschaffungscontrollings zu einem Führungsinstrument**
 - Bisheriges Monitoring und Beschaffungscontrolling zu Instrument der Steuerung und Führungsunterstützung weiterentwickeln
 - Beiträge zu Nachhaltigkeit, Qualität, Innovation, Anbieterfreundlichkeit und Digitalisierung abbilden

Quelle: Beschaffungsstrategie VBS vom 1. Februar 2023

Viele hehre Worte

In den Vergaberichtlinien der Armasuisse liest man Leitsätze, die wohl alle mitunterzeichnen würden. Es seien ein paar Beispiele herausgegriffen: «Bei Vergaben zu ihren Beschaffungen bewertet Armasuisse die Lebenswegkosten und orientiert sich am Gedanken der Vollkostenrechnung.» «Arma-

suisse achtet darauf, dass der Anbietermarkt durch das Nachfrageverhalten nicht zu eng wird und vermeidet, wenn immer möglich, Abhängigkeiten.» Die Vergabekriterien werden so festgelegt, «dass die Schweizer Industrielandschaft gleichbehandelt am Wettbewerb teilnehmen kann». «Das Produkt mit dem geringsten Ressourcenaufwand bezogen auf den Nutzen wird bevor-

zugt.» «Armasuisse legt die Vergabekriterien so fest, dass sicherheitsrelevante Kompetenzen in der Schweiz erhalten und gefördert werden.»

Der Sonderfall Ruag MRO Schweiz

Die Ernüchterung zu den hehren Worten folgt auf dem Fuss: Die beiden Beschaffungsstrategien sowie die Vergaberichtlinien werden partiell ausgehebelt. Der Grundstein wurde in den «Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS» vom 24. Oktober 2018 gelegt, also lange vor Inkrafttreten des neuen öffentlichen Beschaffungsrechts: Die damals geplante

«Auf die Qualität der Bedarfsdefinition wird ein noch höheres Gewicht gelegt.»

Medienmitteilung des VBS vom 1. Februar 2023 zur Beschaffungsstrategie für das VBS

Ruag MRO Schweiz «erbringt in der Regel nur Leistungen zugunsten der Systeme der Schweizer Armee und wird grundsätzlich bei der Beschaffung von komplexen und sicherheitsrelevanten Systemen als Materialkompetenzzentrum bestimmt». Diese Quasi-Monopolsituation blieb in der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt.

In der Rüstungsstrategie der Armasuisse vom 1. Januar 2020 folgte die Bestätigung mit Präzisierungen. Zentral ist jedoch die «Leitlinie für den Leistungsbezug des VBS bei der Ruag AG unter Berücksichtigung der Eignerstrategie Ruag» vom 1. Oktober 2022, herausgegeben vom Generalsekretariat VBS: Gestützt auf das neue öffentliche Beschaffungsrecht wird der Ruag MRO Schweiz das Drittgeschäft auf 20 Prozent des Umsatzes beschränkt. Dadurch gelten Vergaben an diese Firma als «Quasi-Inhouse»-Ausnahmen vom öffentlichen Beschaffungsrecht: Ohne Ausschreibung können Aufträge direkt an die Ruag MRO Schweiz vergeben werden. Die Leitlinie spricht sogar von vergeben «müssen».

Auch das Integrationskompetenzzentrum zugunsten der Verwaltungseinheiten des VBS, das Betriebskompetenzzentrum für IKT-Dienst- und Betriebsleistungen sowie das Betriebskompetenzzentrum Liquidation werden so «grundsätzlich» der Ruag zugeschanzt.

Sicherheits- und Einsatzrelevanz

Als Rechtfertigung wird die Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis STIB ins Feld geführt, flankiert von «sicherheitsrelevanten Schwerpunkttechnologien» und «industriellen Kernfähigkeiten». Erstere sind provisorisch eingegrenzt auf Informations-, Kommunikations- und Sensortechnologien; letztere unter anderem auf «Betriebs- und Instandhaltungsfähigkeiten kritischer sicherheitsrelevanter Einsatzsysteme». Um der Ruag besser zu entsprechen, spricht man von «einsatzrelevanten Systemen».

Die Schweiz braucht im Konfliktfall eine klar eingegrenzte sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis. Damit können Zielkonflikte verbunden sein. Mit der Forderung von 80 Prozent Armeeaufträgen für die Ruag MRO Schweiz – damit die direkte «Quasi-Inhouse»-Vergabe legitimiert ist – kommt dem Bund eine spezielle Pflicht zu: In den Leitlinien des GS-VBS steht denn auch: Der Bund übernimmt eine «gesteigerte Verantwortung für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Ruag AG, welche er mit entsprechenden Leistungsbezügen wahrzunehmen beabsichtigt». Mit anderen Worten: Der Bund ist zuständig für deren wirtschaftliches Überleben!

Mit einer Preisetikette versehen

Damit drängt sich eine Kernfrage auf: Weshalb braucht die Ruag MRO Schweiz bei 80 Prozent gesicherten und direkt vergebenen Armeeaufträgen einen eigenen Verwaltungsrat und eine eigene Marketingorganisation? Die juristische Lösung vor der Gründung der Ruag im Jahre 1999 wäre ehrlicher und kostengünstiger. Mit jeder «zwangsweisen» Übertragung der Aufgaben eines Materialkompetenzzentrums müssen Ruag-Mitarbeitende zeit-, personal- und kostenaufwendig auf fremden Systemen geschult werden. Die Investitionen in Betriebsstätten, Maschinen, Werkzeuge und die nötigen eigenen Warenlager kommen hinzu. Will man die heutige Lösung – aus welchen Gründen auch immer – aufrechterhalten, so ist sie in jedem Einzelfall mit einer Preisetikette zu lasten der Armee zu versehen. Dann kann man objektiv diskutieren: Ist es das wert? ■



Major aD Peter Müller
Dr. rer. pol.
Redaktor ASMZ
peter.mueller@asmz.ch
3672 Oberdiessbach



CYBER OBSERVER

Marc Ruef
Head of Research
scip AG

Krieg ist auch ein Spiel. Die russische Söldnertruppe «Wagner» verzeichnete über Wochen hohe Verluste. Mangelnde Unterstützung aus Moskau, liess ihr gehässiger Anführer Jewgeni Prigoschin noch vor seinem Putschversuch als Grund verlauten. Daher bemühte sich die Gruppierung um das Erarbeiten von Vorteilen auf anderen Ebenen.

So suchte «Wagner» in sozialen Medien gezielt nach 21- bis 35-Jährigen mit «Gaming Background». Diese sollten zu UAV-Spezialisten ausgebildet werden und so den Konflikt mit Drohnen zu ihren Gunsten beeinflussen können. Dabei wurde explizit darauf hingewiesen, dass keine militärischen Erfahrungen erforderlich sind.

Früher hatte man «Gamer» belächelt, sie als sozial inkompetente Kellerkinder abgetan, die für nichts zu gebrauchen waren. Nun stellt sich aber doch heraus, dass eine geübte Hand-/Augenkoordination massgebliche Vorteile mit sich bringen kann.

Regelmässiges Spielen erlaubt die schnellere Verarbeitung von kognitiven Eindrücken, das Aufbauen von taktischem Verständnis, bessere Reaktionszeiten und ein Mehr an Ausdauer. Vor allem, wenn man regelmässig in kompetitiven Spielen unterwegs ist und systematisch übt.

Viele dieser jungen Erwachsenen werden es sich wünschen, mit wenig Aufwand, dem simplen Drücken eines Knopfs, zum Kriegshelden werden zu können. Militärische Anerkennung, ohne dem Feind ins Gesicht schauen, sich vor seinen Kugeln und Granaten wegducken zu müssen ... Was will man mehr?

Es fragt sich aber, ob die Freiwilligen sich bewusst sind, was es bedeutet, mittels Drohne für den Tod von Menschen verantwortlich zu sein. Die örtliche Entkoppelung lässt die Akteure auf den ersten Blick nicht erkennen, welche psychische Belastung sie sich damit aussetzen werden. Aus einem Spiel wird tödlicher Ernst.

UMFASSENDE VERNETZUNG IM EINSATZ

Elbit Systems Switzerland erweitert ihre Präsenz und ihr Angebot in der Schweiz mit innovativen C4I- und Cyber-Lösungen.

Durch eine enge Zusammenarbeit mit der Industrie und der akademischen Welt ergibt sich die Möglichkeit, die Schweizer Armee mit modernsten Kommunikations- und C2-Systemen auszustatten, die Aufklärungsfähigkeiten mit dem ADS15 zu verbessern und weitere Technologien zu entwickeln, die für den informationsgesteuerten Einsatz auf dem Joint Multi Domain Battlefield notwendig sind.



**BESUCHEN SIE UNS AN DER CONNECTED,
16. BIS 20. AUGUST 2023
STAND G10**