

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. November 2007 betreffend Rüstungsbeschaffung im VBS

Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates

vom 31. März 2010

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat ihren Bericht betreffend Rüstungsbeschaffung im VBS am 23. November 2007 verabschiedet und zur Veröffentlichung freigegeben. Der Bundesrat hat am 14. März 2008 zu den verschiedenen Empfehlungen Stellung genommen. Unter anderem hat er darauf hingewiesen, dass verschiedene Punkte noch detaillierter geprüft werden müssten und der entsprechende Bericht bis Ende 2008 zu erwarten sei. Am 26. September 2008 hat der Bundesrat diesen ergänzenden Teilbericht der Geschäftsprüfungskommission zukommen lassen.

Mit Schreiben vom 27. Februar 2009 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Antworten auf die Empfehlungen mehrheitlich in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen und verdankt, gleichzeitig aber zu einzelnen Punkten ergänzende Ausführungen bis Ende 2009 verlangt. Wir nehmen nachstehend zu diesen noch nicht abschliessend behandelten Empfehlungen Stellung; auf die unumstrittenen Punkte wird nicht mehr speziell eingegangen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. März 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Allgemeine Feststellungen

Die Rüstungsbeschaffung bewegt sich in einem vielschichtigen, komplexen und anspruchsvollen Umfeld: Neben politischen sind auch sicherheitspolitische, rüstungsstrategische, rechtliche, finanzielle und betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen zu beachten, welche sich teilweise widersprechen. Sie müssen deshalb sorgfältig aufeinander abgestimmt und mit den Bedürfnissen der Armee koordiniert werden.

Die Zusatzfragen der Geschäftsprüfungskommission, der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Rüstungsbeschaffung im Ausland (Evaluation der Kompensationsgeschäfte) sowie die grundlegende Reorganisation der Gruppe «armasuisse» haben die zuständigen Stellen bewogen, die verschiedenen offenen Fragen zur Rüstungsbeschaffung in einem grösseren Zusammenhang umfassend anzugehen.

Das Basisdokument «Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS» vom 29. November 2002 (im Frühjahr 2007 unverändert bestätigt) wird gegenwärtig – abgestimmt auf den Entwurf zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates – umfassend überarbeitet. Gestützt darauf wurden im Sinne von Präzisierungen und Handlungsanweisungen Strategien des Bundesrates zur Beschaffung im VBS und zur Industriebeteiligung erarbeitet und mit einer Offsetpolicy der «armasuisse» ergänzt.

Dabei wurde vor allem auf den Einbezug möglichst vieler Stakeholder geachtet. Namentlich wurden Vertreter des Bereichs Verteidigung, Industrievertreter sowie die Branchenorganisationen (swissmem und GRPM) mehrfach kontaktiert. Ergänzend wurde zur wissenschaftlichen Abstützung der beiden Strategien das *Centre for Security Economics and Technology* (CSET) der Universität St. Gallen beigezogen. Ferner hat sich die Rüstungskommission an mehreren Sitzungen mit der ganzen Thematik befasst.

2010 sollen die Eignerstrategie des Bundesrates für die Rüstungsunternehmen des Bundes (RUAG) überarbeitet, eine Kooperationsstrategie sowie eine Studie zur schweizerischen Technologie- und Industriebasis erarbeitet werden. Auch hier sind wiederum ein Einbezug der Industrie und der Rüstungskommission sowie eine wissenschaftliche Begleitung vorgesehen.

Die nachfolgenden Antworten des Bundesrates auf die Zusatzfragen der Geschäftsprüfungskommission zur Rüstungsbeschaffung sind folglich in verschiedenen Dokumenten festgehalten, welche zueinander in einer bestimmten Hierarchie bzw. Abhängigkeit stehen. Allenfalls interessierende, ergänzende Informationen sind zweckmässigerweise aus diesen Dokumenten (insbesondere der Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS) zu entnehmen.

Flankierend zu diesen verschiedenen Dokumenten hat die «armasuisse» im Zuge ihrer umfassenden Reorganisation eine eigene Unternehmensstrategie erarbeitet und das Qualitätsmanagement neu positioniert. All diese Schritte führen insgesamt zu namhaften Änderungen und Verbesserungen der Beschaffungsprozesse im Rüs-

tungsbereich und damit zu einer Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission.

2 Stellungnahme des Bundesrates zu den Empfehlungen

2.1 Empfehlung 1 «Strategie für die Rüstungsbeschaffung»

Der Bundesrat hat eine neue Beschaffungsstrategie für das VBS ausgearbeitet, die einen konkreten Rahmen für die gesamte Beschaffung durch das VBS bildet. Dies erhöht nachhaltig die Transparenz von Beschaffungsentscheidungen für alle Anspruchsgruppen. Allerdings handelt es sich nicht um eine Strategie im engeren Sinne: Dies liegt an der grundsätzlichen Organisation von Beschaffungen im VBS: Die eigentlichen strategischen Entscheide, was wie beschafft werden soll, ist in vorgelagerten Dokumenten festgelegt (namentlich Masterplan der Armee sowie Vereinbarung TUNE+ zwischen den Bereichen Verteidigung und «armasuisse»). Das heisst mit andern Worten, dass es sich bei der «Beschaffungsstrategie für das VBS» eher um eine Strategie zur transparenten Durchführung von Beschaffungen im VBS handelt.

Ausgangspunkt bilden die Bedürfnisse der Armee. Die benötigten Systeme, Güter und Dienstleistungen sind – gestützt auf das öffentliche Beschaffungsrecht – nach dem Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsprinzip zu beschaffen. Ausnahmen davon sind möglichst objektiv zu begründen.

Die Betrachtungen haben sich grundsätzlich über den ganzen Lebensweg bzw. über die ganze Nutzungsdauer zu erstrecken. Ausnahmen vom genannten Beschaffungsgrundsatz können ihren Grund haben in der Integrationsfähigkeit neuer Produkte in bereits bestehende Systeme, in der Interoperabilität, in der Gewährleistung einer für die Landesverteidigung unerlässlichen Industriebasis, in der Sicherstellung des militärischen Aufwuchses, im Erhalt relevanter technologischer und industrieller Kernfähigkeiten der Schweiz oder in der generellen Gewährleistung der Sicherheit unseres Landes.

Wichtig ist ferner die Unterscheidung zwischen Initial- und Folgebeschaffungen. Mittels einer Typisierung der Beschaffungsgüter kann insgesamt eine Ziel- und Beschaffungspriorisierung im konkreten Einzelfall vorgenommen werden. Dadurch wird der Bereich der Systeme, Güter und Dienstleistungen, die unter eine *Lex specialis* (namentlich die VöB, SR 172.056.11) fallen, stark eingeschränkt bzw. die Transparenz gegenüber sämtlichen Anspruchsgruppen deutlich erhöht. Abschliessend informiert die Strategie darüber, wie das konkrete Beschaffungsmanagement der «armasuisse» auszurichten ist, um möglichst erfolgreich auf den unterschiedlichen Märkten zu agieren.

Die Erarbeitung einer Liste mit Importverboten aus spezifischen Ländern scheint im Rahmen der Strategie nicht zweckmässig, da sich sehr kurzfristig Änderungen ergeben können. Mögliche Beschaffungen aus politisch umstrittenen Ländern bedürfen einer fallweisen Entscheidung unter Einbezug des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie des Bereichs Sicherheitspolitik im VBS. Wichtige Hinweise ergeben sich für die einzelnen Beschaffer ferner aus der bestehenden Exportverbotsliste.

Die konkrete Definition der Technologien bzw. Industriebereiche, die zukünftig von hoher strategischer Bedeutung für den Erhalt der sicherheits- und rüstungspolitisch relevanten Technologie- und Industriebasis der Schweiz sind, erfolgt im Rahmen einer Studie zur schweizerischen Technologie- und Industriebasis bis Ende 2010. In der Übergangszeit werden diese Entscheidungsgrundlagen fallweise zusammen mit dem Bereich Verteidigung (namentlich im Rahmen des Masterplans) definiert.

2.2 **Empfehlung 2** **«Explizite Strategie bei den Beschaffungsprozessen unter Berücksichtigung differenzierter Warengruppen-Strategien»**

Mit der neuen Beschaffungsstrategie für das VBS wird eine Warengruppenstrategie umgesetzt, soweit dies im Kontext einer öffentlichen Beschaffung von Rüstungsgütern möglich ist. Die Beschaffungen wurden in insgesamt fünf Arten eingeteilt und entsprechende Rahmenbedingungen für ein transparentes Beschaffungsmanagement der «armasuisse» festgelegt.

Die Unterscheidung erfolgt dabei grundsätzlich zwischen zivilen und militärischen Gütern sowie zwischen einer Initial- und Folgebeschaffung. Zusätzlich wurde der Bereich der Massenware eigens zusammengefasst, wo eine andere (wettbewerbsnähere) Marktsituation im Gegensatz zu den restlichen Beschaffungen vorliegt.

Auf diese Weise informiert die Strategie transparent entlang der wichtigsten Unterscheidungen von Gütern und Dienstleistungen und gibt klare Anweisungen für das zukünftige Beschaffungsmanagement im VBS. Dabei muss man sich allerdings auch bewusst sein, dass mit den Dual-use-Gütern immer ein gewisser Interpretationsspielraum verbleibt, ob diese im Einzelfall nun den militärischen oder den zivilen Gütern zuzuordnen sind.

Bedingt durch die beschränkte rüstungsindustrielle Basis in der Schweiz und den langfristigen Werterhalt komplexer sowie teurer Systeme werden sich monopolähnliche Lieferantenverhältnisse nie ganz ausschliessen lassen. Ein Grossteil der Monopolsituationen bei Beschaffungen der «armasuisse» entsteht durch Folgebeschaffungen bereits bestehender Systeme. Dies schränkt die Anzahl möglicher Lieferanten grundsätzlich ein. Dabei muss nahezu ausschliesslich, aufgrund der Integrationsfähigkeit mit dem bestehenden System, auf den Anbieter der Initialbeschaffung zurückgegriffen werden. Bei technisch hochkomplexen Systemen, die teilweise Nutzungszeiten von über 30 Jahren haben, ist dies im Hinblick auf eine wirtschaftliche Gesamtbeschaffung (Initial- und Folgebeschaffung) und geltende Rechte zum Schutz des geistigen Eigentums, kaum vermeidbar. Sowohl der Bundesrat wie auch das VBS sind sich dieser Situation bewusst; in der Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS wurden deshalb Vorgaben geschaffen, die den Umgang mit Folgebeschaffungen konkreter regeln. Grundsätzlich wird auch in diesen Situationen dem Wettbewerbsprinzip Rechnung getragen.

Der klassische Ansatz einer Warengruppenstrategie gemäss dem Pareto-Prinzip (nach der 80/20 Regel) mit unterschiedlich hohem Beschaffungsrisiko und homogen definierten Warengruppen erweist sich bei der Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS als nicht tragfähig: Die Mehrheit der zu beschaffenden Systeme ist hoch komplex und wird nur von wenigen Firmen angeboten bzw. speziell für die

Kunden der «armasuisse» angefertigt. Die erfolgte Einteilung ist demnach zweckmässiger, weil sie die grundsätzlichen Intentionen einer Warengruppenstrategie (lokales/nationales oder weltweites Sourcing, Zuteilung der Ressourcen) besser darstellen kann. Damit wird der unterschiedlichen strategischen Bedeutung und der Komplexität der Systeme, Güter und Dienstleistungen Rechnung getragen.

2.3 Empfehlung 4 «Statistik der Beschaffungen»

Der Bundesrat bekennt sich mit seiner neuen Beschaffungsstrategie für das VBS eindeutig zu einer statistischen Erfassung und einem systematischen Controlling der Beschaffungen. Zudem werden verstärkt Anstrengungen bezüglich einer systematischen Markt- und Lieferantenstrukturanalyse unternommen. Im Zuge der Reorganisation der «armasuisse» und der bundesweiten Reduktion auf zwei Beschaffungsstellen wurden die Voraussetzungen geschaffen, um namentlich mit der Einführung des CPV-Codes künftig eine Beschaffungstatistik zu führen. Erste Resultate sollten voraussichtlich anfangs 2011 vorliegen.

2.4 Empfehlung 5 «Transparenz der Verfahren und der Bewertungskriterien»

Durch die Beschaffungsstrategie für das VBS wird die Transparenz der Verfahren nachhaltig erhöht: Die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Schritte und Entscheide stellte einen massgebenden Grundsatz beim Verfassen dieser Strategie dar. So werden beispielsweise Änderungen der Evaluationskriterien oder ihrer Gewichtung nur in Ausnahmefällen möglich sein, sofern alle Anbieter rechtzeitig davon Kenntnis erhalten und damit einverstanden sind.

Umgekehrt sind systematische Festlegungen der Evaluations- bzw. Bewertungskriterien im Rahmen einer Strategie kaum möglich: Zum einen gelten die generellen gesetzlichen Bestimmungen des BöB mit der dazugehörenden Verordnung; zum andern müssen die einzelnen Kriterien im Einzelgeschäft fallweise konkretisiert werden.

Darüber hinaus enthält der Entwurf zur neuen Rüstungspolitik des Bundesrates für das VBS konkrete Aussagen zur künftigen Informationspolitik, welche möglichst frühzeitig sowie transparent erfolgen und sowohl die Industrie wie auch das Gewerbe, die Branchenorganisationen, die Interessengruppen, das Parlament und dessen Kommissionen einbinden soll. Einen wichtigen Beitrag dürfte diesbezüglich auch das auf 1. Januar 2010 in Bern neu geschaffene Offsetbüro leisten, welches partnerschaftlich zwischen der Verwaltung, den Branchenverbänden und den interessierten Firmen organisiert und finanziert ist.

Erste positive Erfahrungen konnten einerseits bereits mit der Neukonzeption der regelmässigen Kontakte zwischen der Industrie im weitesten Sinne und der «armasuisse» sowie andererseits mit einer systematischeren, regelmässigen Berichterstattung gegenüber den Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments gesammelt werden.

2.5

Empfehlungen 7 und 8 «Berücksichtigung der Kostendimension»

Die beiden Empfehlungen sprechen die Kostendimension bei der Ausarbeitung der Pflichtenhefte sowie bei der Evaluation und auf der Ebene von Management und Controlling an. Es ist unbestritten, dass den Lebenswegkosten (bzw. den Kosten während der Nutzungsdauer) gegenüber den reinen Beschaffungskosten ein deutlich höherer Stellenwert zukommt. Entsprechend wird die Bedeutung des Lebenswegkostenansatzes sowohl in der überarbeiteten Rüstungspolitik wie auch in der neuen Beschaffungsstrategie für das VBS speziell hervorgehoben. Erste konkrete Auswirkungen zeigen sich in den Pflichtenheften zur Evaluation neuer Beschaffungsvorhaben sowie in der Diskussion aktueller Evaluationsergebnisse (Beispiel Tiger-Teilersatz TTE).

«armasuisse» nimmt diesen Ansatz in ihrer neuen Unternehmensstrategie auf; das konkrete Controlling ist Teil des überarbeiteten Managementsystems, welches seinerseits ISO-zertifiziert ist. Parallel dazu entwickelt der Bereich V eine Kosten-/Leistungsrechnung, welche im Zuge von NRM seit 1. Januar 2007 schrittweise aufgebaut und eingeführt wird. Mit diesem neuen Instrument wird es künftig möglich sein, die Kosten während der Nutzungsphase detailliert zu erfassen und damit eine wesentliche Informationslücke zu schliessen. Beide Neuerungen auf Beschaffungs- und Nutzungsebene führen damit zu einer besseren Transparenz der Lebenswegkosten.