

Rüstungsbeschaffung im Wandel

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **178 (2012)**

Heft 5

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-309580>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rüstungsbeschaffung im Wandel

Der Rüstungsmarkt befindet sich national und international in einem rasanten Wandel. Ähnlich verhält es sich mit der Beschaffung von Rüstungsgütern: Die hohe Dynamik verlangt nach Flexibilität, ohne deswegen das Gebot nach Kontinuität und Transparenz zu vernachlässigen. Zielkonflikte gehören damit zum rüstungspolitischen Alltag. Der Bund hat in den vergangenen Jahren erfolgreich zahlreiche Schritte unternommen, um den Beschaffungsprozess zu optimieren. Weitere wichtige Anpassungen stehen bevor.

Peter Müller

Die Ausgangslage ist klar und im Grunde genommen einfach: Ein militärisches Bedürfnis nach Schliessen einer Fähigkeitslücke soll möglichst effizient erfüllt werden. Politische, sicherheitsmässige, rüstungsstrategische, rechtliche, finanzielle und betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen liefern erste Eckwerte. Das öffentliche Beschaffungsrecht gibt das Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsprinzip vor; davon darf nur in objektiv begründbaren Ausnahmefällen abgewichen werden. Solche können sein: Sicherheitsrelevanz, Integrationsfähigkeit in bestehende Systeme, Interoperabilität, internationale Standards, Sicherstellung nationaler technologischer oder industrieller Fähigkeiten, Folgebeschaffungen oder die Vermeidung von Monopolsituationen. Und schliesslich spielen auch die Lebenswegkosten des zu beschaffenden Systems oder Guts eine wesentliche Rolle.

Der Bundesrat hat am 30. Juni 2010 als strategisches Grundlagendokument die neuen «Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS» verabschiedet. Darin sind diese Rahmenbedingungen und Abhängigkeiten umfassend beschrieben (siehe ASMZ 09/2010). Flankierend dazu sind im Sinne von Präzisierungen verschiedene Teilstrategien – meist ebenfalls durch den Bundesrat – beschlossen worden: Beschaffungs-, Industriebeteiligungs-, Kooperations- sowie Eignerstrategie RUAG. Die verschiedenen Säulen und Abhängigkeiten sind rechts in der Grafik festgehalten. Daraus wird deutlich ersichtlich, dass die Rüstungsbeschaffung durch zahlreiche politische Akteure, auf unterschiedlicher rechtlicher Ebene und über mehrere Departemente geprägt wird. Der laufende Opti-

mierungsprozess wird unter anderem getrieben durch einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 23. November 2007 über die Rüstungsbeschaffung im VBS, welcher acht konkrete Empfehlungen beinhaltet.

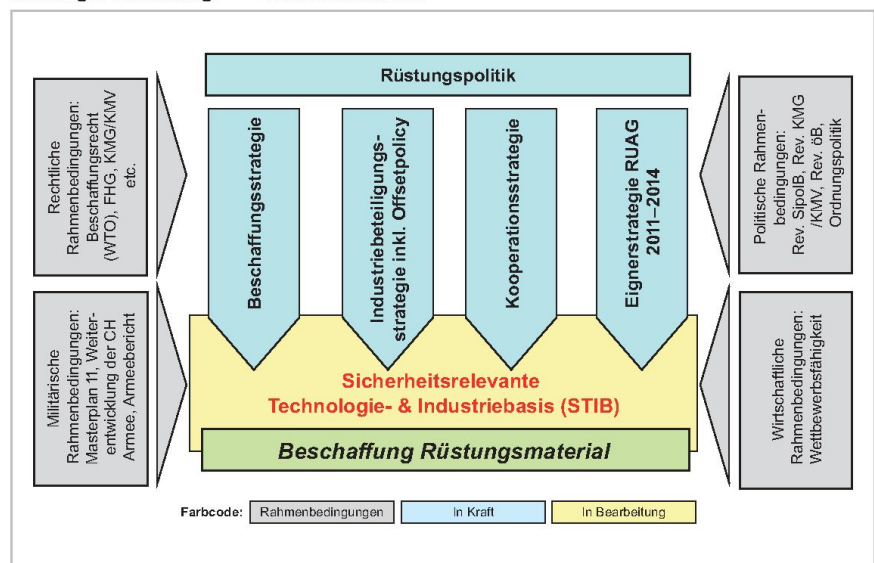
Zwei neue Kompetenzzentren

Im Zuge einer umfassenden Reorganisation von armasuisse wurde auf 1. Januar 2009 das Kompetenzzentrum für öffentliche Beschaffungen gebildet (CC WTO). Dies ist eine logische Folge der Revision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes per 1. Januar 2007: Damals entschied der Bundesrat, nur noch zwei Stellen des Bundes für das öffentliche Beschaffungswesen als zuständig zu erklären: arma-

suisse für die militärischen und das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) für die zivilen Güter. Damit setzte der Bundesrat die Zentralisierung des Beschaffungswesens um (2 statt 40 Beschaffungsstellen). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten (Güterzuordnung) ist im Anhang zu dieser Verordnung geregelt. Gewisse Doppelspurigkeiten und Ungenauigkeiten sind allerdings noch vorhanden und das Synergiepotenzial ist nicht vollständig umgesetzt. Eine Arbeitsgruppe ist zurzeit daran, diesen Anhang zu revidieren; dies sollte 2012 abgeschlossen werden.

Seit Anfang 2009 werden nun aus der gesamten Bundesverwaltung sämtliche Beschaffungen von Gütern oberhalb der WTO-Schwelle (aktuell rund Fr. 230 000) im Kompetenzbereich der armasuisse über das CC WTO abgewickelt. Es liefert Grundlagen zu rechtlichen, verfahrenstechnischen sowie administrativen Fragen und bietet Gewähr für einen einheitlichen Vollzug. Gegen-

Säulen und Abhängigkeiten der Rüstungsbeschaffung. Grafik: armasuisse



wärtig wird beispielsweise eine Splitting-Kontrolle aufgebaut, um sicherzustellen, dass der Auftragswert zwecks vereinfachter Vergabeverfahren nicht künstlich aufgeteilt wird.

Das zweite neue Kompetenzzentrum betrifft das Offsetbüro Bern, welches ebenfalls bei armasuisse angegliedert ist. Es nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 2010 auf. Es bezweckt die Förderung der Schweizer Industriebeteiligungen bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland, die Optimierung der Zusammenarbeit mit der Industrie im Rahmen von Kompensationsgeschäften sowie die Beratung während des ganzen Offsetprozesses. Ferner nimmt das Offsetbüro Kontroll-, Statistik- und Informationsaufgaben wahr. Es handelt sich um ein erstes, erfolgreiches PPP-Geschäft (Public Private Partnership) im VBS: Es besteht ein Zusammenarbeitsvertrag mit den beiden Branchenverbänden Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (swissmem) und Groupe Romand pour le matériel de défense et de sécurité (GRPM); die Finanzierung erfolgt über das Offset-Promille durch die profitierende Industrie im Rahmen von Offset-Geschäften. Das Büro war bereits im ersten Jahr selbsttragend.

Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts

Wie einleitend vermerkt, bildet das öffentliche Beschaffungsrecht die juristische Grundlage für alle Rüstungsbeschaffungen. Ursprünglich war vorgesehen, im Rahmen der laufenden Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) einzelne Empfehlungen der GPK-N umzusetzen. Der Bundesrat musste indessen am 17. September 2009 erkennen, dass die vorgesehene Teilvereinheitlichung des Beschaffungsrechts am praktisch geschlossenen Widerstand der Kantone scheiterte. Damit entfielen leider auch Optimierungsmöglichkeiten für Rüstungsbeschaffungen.

Im Rahmen einer vorgezogenen Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) konnten auf 1. Januar 2010 trotzdem ein paar – auch im Rüstungsbereich – wichtige Verbesserungen realisiert werden: Namentlich zu erwähnen sind die neue elektronische Ausschreibungsplattform (simap.ch), die Möglichkeiten der funktionalen Ausschreibung und des frühzeitigen Dialogs mit den Offerenten bei komplexen Beschaffungen sowie die Erhöhung des

Schwellenwerts bei der Abgrenzung zwischen Einladungs- und freihändigem Verfahren. Gegenwärtig laufen auf internationaler Ebene die Verhandlungen zum «Government Procurement Agreement» (GPA). Nach dessen Abschluss sollen die Arbeiten zur Totalrevision des BöB durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) wieder aufgenommen werden.

Statistik der Beschaffungen: ein altes Anliegen

Der Bundesrat hat sich schon früher positiv zu einem weiteren Anliegen der GPK-N geäußert, nämlich der Wiedereinführung einer bundesweiten Beschaffungsstatistik zur Sicherstellung einer optimalen Transparenz. Der eine Teil des Vorhabens unter Federführung des EFD konnte bereits erfolgreich umgesetzt werden: Mit der Statistik der Beschaffungszahlungen kann seit Anfang 2011 jährlich ausgewiesen werden, wer (welche Verwaltungseinheit des Bundes), was (eindeutig definierte Ware oder Gut gemäss CPV-Code), bei wem (eindeutig definierter Lieferant gemäss DUNS-Nummer) zu welchem Betrag beschafft hat. Neben der wichtigen Transparenz lassen sich beispielsweise mögliche künftige Volumenbündelungen und weitere Beschaffungsoptimierungen erkennen.

Das andere wichtige Teilprojekt konnte hingegen noch nicht umgesetzt werden: Vorgesehen ist eine Auswertung zum Vertragsmanagement, um künftig Angaben zur Vertragsart und zum Vergabeverfahren zu ermöglichen. Hier muss zuerst ein bundesweiter Standard über das Vertragsmanagement in allen Departementen eingeführt werden. Die Arbeiten laufen im Rahmen des Projekts «Strategisches Beschaffungs-Controlling» des EFD. Solche Erhebungen sind gerade auch bei Rüstungsbeschaffungen wichtig, um periodisch geäußerten Vorwürfen der Privatwirtschaft zu begegnen, die Verfahren seien zu wenig transparent, die einzelnen Anbieter würden nicht gleichbehandelt oder bundesnahe Rüstungsbetriebe genössen eine Vorzugsstellung.

Rüstungsbeschaffungen im Ausland: kontroverse Anliegen

Ein letztes Anliegen der GPK-N wird momentan unterschiedlich beurteilt: Das VBS und der Gesamtbundesrat sind der Auffassung, dass die bestehenden Instrumente genügen, um bei Rüstungsbeschaf-

fungen im Ausland die aussenpolitischen Interessen der Schweiz ausreichend zu berücksichtigen. Wesentlich sind dabei folgende Überlegungen: Das nationale (BöB) und das internationale Recht (WTO-Bestimmungen) auferlegen dem Beschaffer klare Regeln und Schranken. Mit den meisten Staaten, aus denen Rüstungsgüter stammen, bestehen Freihandelsabkommen und/oder Memorandums of Understanding (MoU) betreffend Rüstungskoperation. Grosse Beschaffungen im Rahmen von Rüstungsprogrammen werden vorgängig mit dem EDA und dem EVD abgesprochen. Und schliesslich hat das Parlament bei solchen Vorhaben stets das letzte Wort. Aussenpolitische Überlegungen im Rahmen eines Beschaffungsprozesses würden grundsätzlich vergabefremde Kriterien darstellen.

Die GPK-N will sich diesen Überlegungen nicht anschliessen: Sie verlangt vom Bundesrat bis Herbst 2013 eine «Strategie für Rüstungsbeschaffungen im Ausland», um die «ausserpolitische Verträglichkeit» zu gewährleisten. Die entsprechenden Arbeiten sind nun durch armasuisse aufgenommen worden. Damit entsteht mittelfristig eine Ergänzung zur Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS (siehe ASMZ 01-02/2011 sowie Einleitung).

Fazit

Das Thema Rüstungsbeschaffung ist – auch in Zusammenhang mit den laufenden Diskussionen zum Thema TTE – aktueller denn je. Es ist äusserst vielschichtig und von mehreren Akteuren abhängig. Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Vorgaben sind nicht auszuschliessen. Die Optimierungsprozesse sind teilweise komplex und entsprechend zeitaufwendig. Sehr vieles konnte in den letzten Jahren und Monaten bereits erfolgreich umgesetzt werden; es bleibt trotzdem noch einiges zu tun! ■



Major Peter Müller Dr. rer. pol. armasuisse, Leiter Politische Geschäfte 3035 Frieswil