

Hoflieferanten

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **187 (2021)**

Heft 5

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-917184>

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 Ausdrücke 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.

Hoflieferanten

Die grössten Auftragnehmer des Bundes sind mehrheitlich Rüstungsfirmen. Der überwiegende Teil dieser Vergaben erfolgt freihändig und somit nicht im Wettbewerbsverfahren nach WTO. Die Kontrollmechanismen wären grösstenteils vorhanden, werden jedoch nicht ausgeschöpft. Es fehlen wichtige politische Vorgaben und einmal mehr eine transparente, vertrauensbildende Kommunikation.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Die Beschaffungsstatistik des Bundes spricht eine deutliche Sprache: Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (2015 bis 2019) gingen die meisten Aufträge an Rüstungsfirmen. Unter den zehn grössten Auftragnehmern des Bundes stammen fünf aus dem Sicherheits- und Wehrtechnikbereich. Die Tendenz des Vergabevolumens der öffentlichen Hand ist bei allen leicht bis deutlich steigend. An der Spitze steht mit Abstand der Rüstungskonzern Ruag: Im Mittel der vergangenen fünf Jahre generierte er Aufträge des Bundes von jeweils über 700 Mio. Franken. Das ist mehr als das Doppelte des zweitgrössten Lieferanten (Baukonzern Marti).

Freihändige Vergaben

Das WTO-Übereinkommen und das öffentliche Beschaffungsrecht sehen eine Gleichbehandlung aller Anbieter und deshalb auch eine öffentliche Ausschreibung vor. Dazu gibt es jedoch verschiedene ausdrückliche Ausnahmeregelungen: Namentlich können Kriegsmaterial, Folgebeschaffungen, sicherheitsrelevante Systeme, besondere technische Spezifikationen und auch dringliche Güter ohne öffentliche Ausschreibung beschafft werden. Vielfach erfolgen dann freihändige Vergaben. Erforderlich ist in solchen Fällen ein Verfahrensentscheid mit einer klaren Begründung. Solche Entscheide erfolgen bei Rüstungsgütern meistens auf Stufe Vizedirektor der Armasuisse mit einer Gegenzeichnung durch den eigenen Rechtsdienst, also auf relativ tiefer hierarchischer Stufe.

Im VBS, genauer im Bundesamt für Rüstung (Armasuisse), sind solche Beschaffungen denn auch eher die Regel und nicht die Ausnahme. Es findet sich fast immer eine Begründung für eine freihändige Vergabe, die durch Aussenstehende kaum zu überprüfen ist. Als Gold-

Zehn grösste Lieferanten des Bundes

(Ø pro Jahr 2015 bis 2019)

Rang	Firma	Mio. CHF
1	Ruag	710
2	Marti	202
3	Implenia	114
4	Mowag	98
5	Mercedes	73
6	Swisscom	72
7	Atos	66
8	Walo Bertschinger	53
9	Rheinmetall	52
10	Thales	42

Quelle: Beschaffungsstatistik des Bundes

Standard sollten immer drei Offerten eingeholt werden, was nicht immer befolgt wird. Auch dafür gibt es regelmässig «Begründungen». Das Parlament, die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und auch die Interne Revision VBS beschäftigten sich in der Vergangenheit immer wieder mit diesem heiklen Thema. Mit verschiedenen Verbesserungsmassnahmen (unter anderem Beschaffungscontrolling Bund) soll der latenten Ungleichbehandlung und dem unwirtschaftlichen Handeln entgegengehalten werden.

Preisprüfungen

Kommt es zu monopolartigen Lieferantenbeziehungen und übersteigt der Auftragswert eine Mio. Franken, kann sich die Armasuisse vertraglich ein Preisprüfungsrecht ausbedingen. Dies kann beispielsweise ex ante eine Offenlegung der Kalkulation und/oder ex post die Nachkalkulation der fakturierten Preise beinhalten. Das Generalsekretariat VBS erachtet dieses Instrument als ausreichend, um gegen allfällig überhöhte Preise eines Monopolisten vorzugehen.

Vor über zehn Jahren besass die Armasuisse noch eine eigene interne Revisions-

stelle, welche akribisch und regelmässig solche Preisprüfungen durchführte. Neben einer namentlichen Liste der Sünder war die Tatsache wichtig, dass die verfügbaren Preisrückerstattungen die Personalkosten der internen Revision um ein Mehrfaches übertrafen. Diese Interne Revision Armasuisse wurde primär aus Kostengründen in die Interne Revision VBS integriert. Seither wurde keine einzige Preisprüfung mehr kommuniziert. Das Generalsekretariat VBS legt Wert auf die Feststellung, es würden jährlich rund acht in- und ausländische Lieferanten «aufdatiert». «Berichte zu Preisprüfungen sowie die dazugehörigen Unterlagen unterliegen einer treuhänderischen Vertraulichkeit», deshalb erfahre die Öffentlichkeit nichts davon.

Kooperation und Kommunikation

Dass dieses Modell in der Praxis nicht reibungslos funktioniert, zeigt das Beispiel der Ruag, mithin des mit Abstand grössten Auftragnehmers des Bundes: Die in Mehrjahresverträgen vereinbarte Gewinnmarge wurde deutlich überschossen und dem Bund wurden Kosten in Rechnung gestellt, welche nicht das VBS betrafen. Es war nicht die interne Revision VBS, welche das Problem entdeckte, sondern die EFK; und die Ruag zweifelte anfänglich vehement die Rechtmässigkeit der Kontrolle durch die EFK an. Der Fall scheint mittlerweile bereinigt. Es bleiben zwei Fragen im Raum: Wie klar waren die Gewinnmargen der Ruag sowie das Einsichtsrecht zur Preisprüfung vertraglich fixiert? Besitzt die Interne Revision VBS genügend Fachkompetenz, um die Zahlen des Konzerns Ruag richtig zu werten?

Das VBS scheint erste Lehren gezogen zu haben: Gemäss den neuen strategischen Zielen des Bundesrates für die Ruag seien künftig «die Kosten so weit als möglich nach dem Verursacherprinzip

auf das Armee- und Drittgeschäft zu verteilen». Und «das Einhalten dieser Grundsätze wird jährlich durch eine externe Revisionsstelle geprüft». Eine weitere Lehre könnte die Kommunikation VBS betreffen: In den publizierten Berichten der internen Revision VBS werden die Firmen und Beträge sowie die Autoren des Berichts konsequent geschwärzt. Die EFK verfolgt diesbezüglich eine wohlthuend offenere und transparentere Politik. Die gerne und viel zitierten «Geschäftsgeheimnisse» in Ehren: Aber was spricht dagegen, die Anzahl der Preisprüfungen, die Namen der kontrollierten Firmen und die summarischen Ergebnisse (inklusive Preisrückerstattungen) zu kommunizieren? Man könnte damit auch Vertrauen schaffen.

Kostengünstige Flottenpolitik?

Die Schweizer Armee verfolgt eine Politik der «einheitlichen Plattformen». Damit lassen sich unbestreitbar verschiedene Effizienzgewinne und Skaleneffekte realisieren (z.B. Logistik, Ausbildung, Menge). Bei den Last- und Lieferwagen sind dies beispielsweise Mercedes und Iveco. Diesen Ansatz erkennt man auch bei den neuen Fahrzeugen der Panzersappeur-Truppen, welche ab 2023 in Dienst gestellt werden sollen (Details siehe Beitrag zur Armeebotschaft 2021): Als Fahrzeugplattform wurde der Piranha IV von Mowag in einem freihändigen Verfahren bestimmt. Dieser Beschluss basiert auf

einem «Verfahrensentscheid» zum 12-cm-Mörser 16 vor über fünf Jahren (Rüstungsprogramm 2016): Damals wurde der Radschützenpanzer Piranha IV als «geschütztes Standardfahrzeug etabliert, das je nach Bedarf ausgerüstet werden kann». Die Gültigkeitsdauer dieses Basisentscheids ist nach Auskunft der Armee offen.

«Im Antrag von Armasuisse für die Wahl von Trägerfahrzeug, Mörsersystem und Generalunternehmer fehlen die technische und kommerzielle Risikoeinschätzung wie auch die Lebenszykluskosten.»

EFK, «Prüfung der Beschaffung 12-cm-Mörser 16»

Zur Erinnerung: Der 12-cm-Mörser 16 wurde 2015 auf der Basis einer Shortlist von einer (!) Fahrzeugplattform (Piranha IV) und zwei Geschützaufbauten (Ruag und Patria) evaluiert. Die EFK bemängelte in ihrem Revisionsbericht vom 4. März 2020, dass nur zwei Anbieter für den Geschützaufbau eingeladen wurden, welche erst noch zwei grundsätzlich verschiedene Systeme betrafen. Die freihändige Ver-

gabe sei ungenügend begründet und lückenhaft dokumentiert. Die Geprüften akzeptierten diesen Vorwurf. 2017 wurde mittels eines «Request for Information» (RFI) ein Grobvergleich mit anderen möglichen Trägerfahrzeugen vorgenommen. 2018 erfolgte dann die Truppenprobung, gewissermassen zur Bestätigung des seinerzeitigen Verfahrensentscheids. Zu erwarten wäre, dass der Ablauf eines derart weitreichenden Beschlusses eigentlich genau umgekehrt abläuft. Und man erinnere sich, auf welcher hierarchisch tiefen Ebene dieser Entscheidung gefällt wurde.

Lückenhafte Vorgaben

Die «Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS» sowie das neue öffentliche Beschaffungsrecht des Bundes räumen der Ruag eine Vorzugsbehandlung ein: Sie wird automatisch zum Materialkompetenzzentrum für «komplexe und sicherheitsrelevante Systeme» und die entsprechenden Verträge werden als «in house» betrachtet, welche frei vergeben werden können. Komplexer wird es bei der Sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) und der daraus abgeleiteten vorzugsweisen Auftragsvergabe an Firmen in der Schweiz: Sie basiert auf einer gerne zitierten Worthülse ohne klaren Inhalt und ohne politische Absegnung durch den Bundesrat. Im Internet findet sich kein entsprechendes Dokument. Gemäss aktuellem Stand bilden Informations-, Kommunikations- und Sensortechnologien die Grundlagen der STIB; geschützte Radfahrzeuge finden da beispielsweise keine Erwähnung.

Langjährige Aufträge der öffentlichen Hand an ausgewählte Unternehmen sind in zweifacher Hinsicht kritisch zu begleiten: Einerseits, wenn der klare, ausdrückliche politische Überbau fehlt und Entscheide im freihändigen Verfahren auf tiefer hierarchischer Ebene erfolgen. Andererseits bedeuten freihändige Vergaben und vorzugsweise Rüstungsbeschaffungen in der Schweiz automatisch höhere Kosten zu Lasten der Armee, weil die Vergabe im Wettbewerbsverfahren nicht greift und die Kontrollmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden. Hoflieferanten können Vorteile bringen – aber die Gefahr von Unwirtschaftlichkeit und Ineffizienz ist latent. Und eine glasklare Kommunikation muss damit Schritt halten können. ■

Piranha IV – Künftiges Standard-Fahrzeug für Radpanzer?

Bild: Mediathek VBS

