



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

14. März 2022

Prüfbericht «Nachhaltigkeit im Bereich der Beschaffung von Rüstungsgütern»

Abklärung A 2021-09



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 14. März 2022

Prüfbericht «Nachhaltigkeit im Bereich der Beschaffung von Rüstungsgütern»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

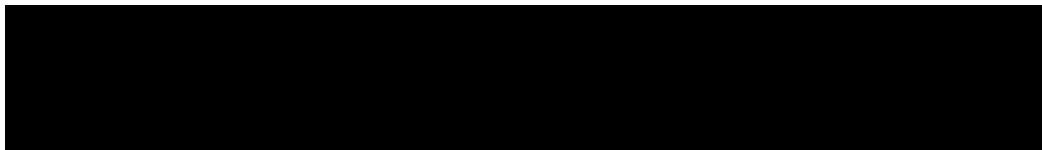
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Nachhaltigkeit im Bereich der Beschaffung von Rüstungsgütern» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Oktober und Dezember 2021 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche zu unserem Bericht sind in Kapitel 9 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
- Rüstungschef

1 Fokus Nachhaltigkeit

Der Bundesrat und die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) fördern die nachhaltige öffentliche Beschaffung. Mit den Leitsätzen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung für Güter und Dienstleistungen der BKB vom 3. Dezember 2018¹ wurden bundesweit einheitliche Grundlagen geschaffen. Die nachhaltige öffentliche Beschaffung ist zugleich ein bedeutendes Element für die Verwirklichung der im Rahmen der Agenda 2030 vereinbarten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals [SDG])², die bis 2030 global und von allen UNO-Mitgliedstaaten erreicht werden sollen. Das «Ziel 12» betrifft verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster. Ein Fokus liegt dabei auf der Förderung von Nachhaltigkeitskriterien im öffentlichen Beschaffungswesen.

Das revidierte Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)³, welches per 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, trägt zudem dazu bei, im sozialen und ökologischen Bereich weitere Fortschritte zu erzielen. Die Nachhaltigkeit wurde explizit im Gesetz in Artikel 29 verankert. Dies gibt den Beschaffenden mehr Möglichkeiten für eine nachhaltigere Beschaffung. Nebst dem Preis sind neu bei der Leistungs- und Auftragsvergabe beispielsweise auch die Arbeits- und Umweltschutzbedingungen stärker zu gewichten.

Als Kompetenzzentrum für Beschaffung, Technologie sowie Immobilien hat armasuisse den Kunden und den Anliegen von Bevölkerung, Politik und Verwaltung, aber auch der Umwelt und der nächsten Generation gegenüber, eine grosse Verantwortung. Sie hat in ihren Tätigkeiten die verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen zu berücksichtigen und sich bei den Beschaffungen an das Gesetz und die Leitsätze der BKB zu halten.

Der Nachhaltigkeitsbericht armasuisse 2020⁴ zeigt die umweltbezogenen Entwicklungen im eigenen Betrieb sowie im Bereich der Beschaffungen und der Ausserdienststellungen auf. Es fliessen auch bereits die ersten Massnahmen rund um das vorgesehene Klimapaket⁵ des Bundes in den Bericht ein. Sowohl die Umsetzung des Klimapakets als auch die übrigen Umwelt- und Nachhaltigkeitsmassnahmen, welche sich armasuisse jährlich vorgibt, verbessern die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit kontinuierlich.

¹ [Nachhaltige öffentliche Beschaffung \(admin.ch\)](#) (08.03.2022)

² [17 Ziele für nachhaltige Entwicklung \(admin.ch\)](#) (08.03.2022)

³ SR 172.056.1: [Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen \(BöB\) \(admin.ch\)](#), (08.03.2022)

⁴ [Nachhaltigkeitsbericht armasuisse 2020 \(admin.ch\)](#) (08.03.2022)

⁵ [Bundesrat beschliesst Paket zur Senkung des Treibhausgas-Ausstosses in der Bundesverwaltung \(admin.ch\)](#) (08.03.2022)

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 24. September 2021 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS (IR VBS), eine Prüfung zur «Nachhaltigkeit im Bereich der Beschaffung von Rüstungsgütern» durchzuführen. Dabei sollte geprüft werden, wie armasuisse sowie die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) die «Leitsätze für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung» der Beschaffungskonferenz des Bundes aus dem Jahr 2018 umsetzen.

Dazu analysierten wir die uns zur Verfügung gestellten Dokumente (z. B. Protokolle, Projektanträge, Verträge) und führten strukturierte Befragungen mit den im Beschaffungsprozess involvierten Schlüsselpersonen durch. Zudem nahmen wir stichprobenweise Einsicht in drei Rüstungsprojekte aus den Armeebotschaften der letzten vier Jahre und fokussierten uns auf die dort getroffenen Nachhaltigkeitsüberlegungen. Nicht beurteilt haben wir das Immobilienprogramm und Armeematerial der Armeebotschaft.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir in der Gruppe V, bei armasuisse sowie dem Generalsekretariat VBS (GS-VBS) ausnahmslos engagierte Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben.

Aus unserer Sicht ist unseren Ansprechpersonen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung von Rüstungsgütern ein wichtiges Anliegen. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die gute Zusammenarbeit während dieser Prüfung.

4 Grundlagen für eine nachhaltige Beschaffung

4.1 Revidiertes öffentliches Beschaffungsrecht

Auf den 1. Januar 2021 wurde das Beschaffungsrecht des Bundes überarbeitet. Zentrales Anliegen des Gesetzgebers war die Abkehr vom reinen Preiswettbewerb und die Fokussierung auf einen Qualitätswettbewerb. Das neue Vergaberecht enthält ein klares Bekenntnis zur nachhaltigen Beschaffung. Die Nachhaltigkeit ist im Artikel 2 des Gesetzes als Zweck verankert und wird explizit bei den Zuschlagskriterien aufgeführt.

4.2 BKB-Leitsätze für nachhaltige Beschaffung

Die BKB-Leitsätze für eine nachhaltige Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen dienen als Grundlage zur Erarbeitung von Instrumenten für die nachhaltige Beschaffung auf allen drei Ebenen der Nachhaltigkeit:

- Wirtschaftliche Ebene: Der Zuschlag wird dem vorteilhaftesten Angebot erteilt. Es wird auf einen stärkeren Qualitätswettbewerb fokussiert.
- Soziale Ebene: Die Einhaltung gewisser sozialer Standards ist für einen funktionierenden Wettbewerb unverzichtbar und ist deshalb verbindlich vorgeschrieben. U. a. Standards im Bereich der Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen sowie der Lohngleichheit zwischen Geschlechtern.
- Ökologische Ebene: Ökologisch beschaffen heisst, dass die öffentliche Hand Produkte mit möglichst geringen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt nachfragt, die entlang des gesamten Lebenszyklus die natürlichen Ressourcen schonen. Die Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Beschaffung kann zudem zur Erreichung der von der Schweiz in internationalen Abkommen vereinbarten Umweltziele beitragen (z. B. Kyoto- und Montreal-Protokoll sowie Pariser Klimaabkommen).

5 Nachhaltigkeitsbestrebungen in der Gruppe V und bei armasuisse

In der Gruppe V wurde per 1. April 2021 ein neues Team für die Koordination, Unterstützung und Begleitung von Themen der Umwelt und Nachhaltigkeit in der Verteidigung (BUNV) gebildet. Zudem werden in der Rüstungsbeschaffung Lösungsansätze erarbeitet, welche den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Veränderungen bei der Erfüllung der Armeeaufträge besser Rechnung tragen.

armasuisse hat das Thema Nachhaltigkeit in ihrer Unternehmensstrategie 2020–2023 vom 31. August 2020 verankert. Sie verpflichtet sich zu Qualität und Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung von ökonomischen, technologischen, wissenschaftlichen, ökologischen und sozialen Standards. armasuisse ist u. a. auch nach ISO 14001 (Umweltmanagementsysteme) zertifiziert.

In den letzten Jahren wurde der Fokus im Bereich der Nachhaltigkeit insbesondere auf die Fahrzeugflotte und den Textilbereich gelegt.

Im 2020 startete eine Ausschreibung für Fahrzeuge mit einem möglichst ökologischen Antrieb und mit jeder weiteren Beschaffung sollen ältere, ineffizientere Modelle abgelöst werden. Bei der Stromversorgung von Aufklärungsfahrzeugen für die Spezialkräfte wird anstelle vom Fahrzeugmotor oder von Generatoren neu auf Brennstoffzellen gesetzt. Im Jahr 2021 wurden erstmals auch E-Lastwagen sowie Wasserstoff-Lastwagen finanziert. Zudem wird ein VBS-weites Netz mit Ladestationen für Elektrofahrzeuge aufgebaut.

Im Bereich der Textilbeschaffung werden von den Anbietern seit längerem detaillierte Informationen verlangt die sicherstellen sollen, dass sowohl soziale Aspekte wie auch Umwelt- und Qualitätsaspekte bei der Beschaffung eingehalten werden. Lieferanten werden vertrag-

lich zur Einhaltung der sozialen Nachhaltigkeit (gemäss IAO-Kernübereinkommen⁶) verpflichtet. Das IAO-Kernübereinkommen enthält im Bereich der Umwelt/Ökologie produktbezogene Qualitäts- und ökologische Forderungen.

6 Beschaffungsprozess Rüstungsgüter VBS

6.1 Armeebotschaft

Mit der Armeebotschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament jährlich die Verpflichtungskredite für das Rüstungsprogramm, die Beschaffung von Armeematerial und das Immobilienprogramm.

Feststellung: Anlässlich unserer Stichprobenprüfung haben wir die Armeebotschaften der Jahre 2017 bis 2020 gesichtet. Diese beschreiben die einzelnen Beschaffungsvorhaben detailliert bezüglich Notwendigkeit, Fähigkeiten, Mengen und Kosten. Bislang werden jedoch keine Aussagen zur Nachhaltigkeit der einzelnen Beschaffungen gemacht.

Beurteilung: Nachhaltigkeit hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und wird in Zukunft einen wichtigen Stellenwert bei Beschaffungen einnehmen. Aus unserer Sicht wäre auf Stufe Armeestab zu diskutieren, ob in den Armeebotschaften die Beschaffungsvorhaben inskünftig mit Nachhaltigkeitsüberlegungen zu ergänzen sind. Dies würde auch gegenüber Dritten aufzeigen, dass sich die Armee mit dem Thema auseinandersetzt.

6.2 Armeeplanung

Die Organisationseinheit Armeeplanung legt anhand der mittel- bis langfristigen Masterpläne fest, welche Fähigkeitslücken bestehen und mit welchen Massnahmen diese zu schliessen sind. Dazu erarbeitet sie je Beschaffungsvorhaben einen Projektauftrag mit einem Katalog an Anforderungen. Je nach Fragestellung werden Fachspezialisten aus verschiedenen Fachgebieten beigezogen.

Feststellung: Anlässlich unserer Stichprobenprüfung haben wir festgestellt, dass bei der Formulierung der Anforderungen die Erfüllung des militärischen Zwecks klar im Vordergrund steht. Mögliche nachhaltigere Lösungen werden dabei nicht systematisch evaluiert und dokumentiert. Somit ist für Aussenstehende nicht immer nachvollziehbar, in welchem Umfang Überlegungen zur Nachhaltigkeit in das Projekt eingeflossen sind.

Beurteilung: Wir gewannen den Eindruck, dass nachhaltige Lösungsansätze beim Projektstart vor allem dann berücksichtigt werden, wenn sie auch aus militärischer Sicht vorteilhaft sind. Es stellt sich daher die Frage, ob Anforderungen nicht generell in Bezug auf Nachhaltigkeitskriterien kritisch hinterfragt werden sollten. Grundsätzlich wird die Berücksichtigung

⁶ Vertretung der Schweiz bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), [IAO \(admin.ch\)](http://IAO.admin.ch) (08.03.2022)

von Nachhaltigkeitsaspekten eher der Beschaffungsstelle armasuisse zugeordnet. Verbindliche Vorgaben (z. B. Richtlinie oder Handlungsanweisung) zur Berücksichtigung und Dokumentation von Nachhaltigkeitsaspekten könnten dazu beitragen, dass Nachhaltigkeitsgedanken bereits in der Planungsphase formell in den Projektauftrag einfließen würden. Dies wiederum würde auch auf Seiten der Beschaffungsstelle die Optionen bei der Beschaffung einer nachhaltigeren Lösung offenlassen.

6.3 Beschaffungsstelle armasuisse

Der Bereich armasuisse Beschaffung ist für die aktive Mitwirkung im Planungsprozess der Auftraggeber, das strategische Beschaffungs- und Verkaufsmanagement, die operative Durchführung von Evaluation, Beschaffung, Verkauf und Entsorgung sowie die Unterstützung der Phasen Nutzung und Betreuung verantwortlich. Bei der Beschaffung von Rüstungsgütern erhält armasuisse von der Armeeplanung den Projektauftrag mit den militärischen Bedürfnissen.

Feststellung: Anlässlich unserer Stichprobenprüfung haben wir festgestellt, dass die verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien nicht im gleichen Umfang in die einzelnen Beschaffungsprojekte einfließen. Vorzeigeprojekt ist das Projekt «modulares Bekleidungs- und Ausrüstungssystem» für militärische Einsätze. Bei dieser Beschaffung sind alle drei Ebenen der Nachhaltigkeit in die Beschaffung mit eingeflossen, was den Projektverantwortlichen ein wichtiges Anliegen war.

Soziale Nachhaltigkeitskriterien, welche die Eignung des Lieferanten direkt beeinflussen (Arbeitsrecht, Gleichbehandlung Geschlechter, Lohngleichheit etc.) sind standardmäßig in den einzelnen Lieferantenverträgen enthalten. Mit dem revidierten BöB ist es nun auch möglich, dass direkt bei der Ausschreibung ökologische Kriterien (Einhaltung von Labels, Ökostandards etc.) einfließen. Weitere ökologische und wirtschaftliche Kriterien können durch die Projektleiter im Bereich der technischen Eignung des Produktes wie auch der Analyse des Lebenszyklus herangezogen werden. Dabei stehen die militärisch vorgegebenen Anforderungskriterien stets an vorderster Stelle. Überlegungen zu wirtschaftlichen wie auch ökologischen Kriterien der Nachhaltigkeit werden oftmals informell geführt und nicht nachweislich dokumentiert.

Beurteilung: Um der Verwirklichung der im Rahmen der Agenda 2030 vereinbarten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) nachzukommen und weitere Fortschritte im sozialen und ökologischen Bereich gemäss BöB zu erzielen, erachten wir eine formelle Beurteilung und Dokumentation der Nachhaltigkeit in jedem Projekt – basierend auf einer verbindlichen Vorgabe (z. B. Richtlinie oder Handlungsanweisung) – als zentrales Element. Dadurch erhält die Thematik im Beschaffungsprozess eine angemessene Gewichtung. In den einzelnen Projekten werden bereits heute viele Nachhaltigkeitsüberlegungen angestellt, die aufgrund der informellen Handhabung durch Dritte nur schwer nachvollzogen werden können. Insbesondere

mit Blick auf den im Jahr 2022 erstmals für das gesamte VBS zu erstellenden Nachhaltigkeitsbericht, ist eine schriftliche Beurteilung der Nachhaltigkeit pro Projekt ein wichtiges Hilfsmittel, damit die Nachhaltigkeitsbestrebungen aufgezeigt werden können. Es sollte zu einem Selbstverständnis werden, dass die Thematik Nachhaltigkeit formell in jeden Projektauftrag einfließt.

6.4 Zusammenarbeit Armeepalanung und armasuisse

Der Projektstart erfolgt durch die Armeepalanung, welche den Projektauftrag mit den militärischen Leistungsanforderungen erstellt. armasuisse bringt dabei erste Kosten-/Nutzenüberlegungen ein. Der Projektauftrag wird schliesslich zur Beschaffung an armasuisse übergeben. Die Projekte werden durch integrierte Projektteams betreut.

Feststellung: Anlässlich unserer Prüfungen haben wir festgestellt, dass Nachhaltigkeitsüberlegungen insbesondere seitens armasuisse in die Projekte einfließen. Bislang werden Nachhaltigkeitsthemen bei der Definition von neuen Rüstungsprojekten auf Führungsstufe der Armeepalanung noch wenig berücksichtigt. Der Fokus liegt insbesondere in der Erfüllung des militärischen Zwecks.

Beurteilung: Ein regelmässiger Austausch zur Nachhaltigkeit bei der Beschaffung von Rüstungsgütern zwischen den Fähigkeitsbereichen des Armeestabes (BUNV) und der Armeepalanung sowie den Kompetenzbereichen armasuisse könnte den Nachhaltigkeitsgedanken bereits in der Vorhabensplanung und später in der Initialisierungsphase der Projekte fördern. Ziel ist, dass dem Thema Nachhaltigkeit während der gesamten Projektdauer die notwendige Beachtung geschenkt wird.

7 Fazit

Seit mehreren Jahren fordert der Bund – in Anlehnung an die Agenda 2030 – die Bestrebungen für eine nachhaltige Beschaffungspraxis. Das überarbeitete BöB mit der expliziten gesetzlichen Verankerung der Nachhaltigkeit trägt stark dazu bei, dass der reine Preiswettbewerb von einem Qualitätswettbewerb abgelöst wird.

Unsere Prüfung hat gezeigt, dass sowohl in der Gruppe V wie auch bei armasuisse Überlegungen zur Nachhaltigkeit getroffen werden und diese in den letzten Jahren intensiviert worden sind. So sind heute z. B. soziale Aspekte bereits standardmässig in Verträgen mit den Lieferanten enthalten. Oftmals werden weitergehende Überlegungen zu Nachhaltigkeitsaspekten jedoch nur informell thematisiert.

Ein formeller Einbezug der verschiedenen Kriterien während der gesamten Projektlaufzeit – basierend auf einer verbindlichen Vorgabe – erachten wir als zentrales Element, um der Thematik mehr Durchsetzungskraft zu verleihen. Bereits beim Projektstart mit der Definition der

Fähigkeitsanforderungen auf Stufe Armeeplanung sollten Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt und ihnen während der gesamten Projektlaufzeit die notwendige Beachtung geschenkt werden. Dadurch kann auch die Zusammenarbeit zwischen dem Bedürfnisträger und armasuisse im Bereich der Nachhaltigkeit gestärkt werden.

Mit der stärkeren Fokussierung auf die Nachhaltigkeit bei der Beschaffung kommt es nun zu einem Paradigmenwechsel in der Denkweise bei der Vergabe durch die öffentliche Hand. Zukunftsgerichtet wird es wichtig sein, dass die Gruppe V und armasuisse das Thema aufnehmen und in die Projekte einfließen lassen.

8 Empfehlungen

Aufgrund unserer Feststellungen empfehlen wir der Gruppe V, in Zusammenarbeit mit armasuisse:

- | | |
|----------------|---|
| Zu 6.1 | zu prüfen, ob die Armeebotschaften künftig Aussagen zur Nachhaltigkeit enthalten sollen. |
| Zu 6.2 und 6.3 | zu prüfen, ob eine übergeordnete verbindliche Vorgabe (z. B. Richtlinie oder Handlungsanweisung) für die standardmässige Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in Projekten erarbeitet werden sollte. Damit kann sichergestellt werden, dass die getroffenen Nachhaltigkeitsüberlegungen in der Beschaffung von Rüstungsgütern formell und nachvollziehbar dokumentiert werden. |
| Zu 6.4 | Nachhaltigkeitsbestrebungen ab der Vorhabensplanung bis zum Projektabschluss regelmässig zwischen den Fähigkeitsbereichen des Armeestabes (BUNV) und der Armeeplanung sowie den Kompetenzbereichen armasuisse abzustimmen. |

9 Stellungnahmen

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hat keine Bemerkungen anzubringen.

armasuisse

armasuisse bedankt sich für die interessanten Gespräche und für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir werden die Umsetzung der Empfehlungen sehr gerne mit unseren Partnern aus der Verteidigung in Angriff nehmen. Wir sind überzeugt, dass wir gemeinsam wirkungsvolle Lösungen finden werden, um die Verankerung der Nachhaltigkeitsthemen in der Beschaffung von Rüstungsgütern noch weiter zu stärken.