



24. März 2021

Prüfbericht «Beschaffung von Schutzmasken»

Abklärung A 2021-11



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern



Bern, 24. März 2021

Prüfbericht «Beschaffung von Schutzmasken»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Beschaffung von Schutzmasken» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Februar und März 2021 statt. Das vorliegende Dokument haben wir mit dem Generalsekretär VBS, dem Chef der Armee und dem Rüstungschef besprochen. Die Stellungnahmen der Verwaltungseinheiten zu unserem Bericht sind in Kapitel 14 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

- DU Chefin VBS
- Chef A Stab und Chef LBA
- Beschaffungskoordinator Corona VBS
- Chef AApot

1 Aussergewöhnliche Leistung in ausserordentlicher Lage

**«Es gibt nur einen Weg, um Kritik zu vermeiden:
Nichts tun, nichts sagen, nichts sein.»**

Aristoteles

Aufgrund der fortschreitenden Ausbreitung des Coronavirus stufte der Bundesrat am 16. März 2020 die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemiengesetz¹ ein. Alle Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wurden geschlossen. Ausgenommen davon waren Lebensmittelläden und Gesundheitseinrichtungen. Grenzkontrollen wurden zu Italien, Deutschland, Österreich und Frankreich eingeführt. Zur Unterstützung der Kantone in den Spitälern, bei der Logistik und im Sicherheitsbereich bewilligte der Bundesrat zudem den Einsatz der Armee. Wenige Tage darauf verbot der Bundesrat Ansammlungen von mehr als fünf Personen.

Alle diese Massnahmen waren notwendig, um eine unkontrollierte Ausbreitung des Coronavirus und eine damit verbundene Überlastung der Spitäler mit schweren Erkrankungen zu verhindern. Zudem drohte in der Schweiz ein akuter Mangel an wichtigen medizinischen Gütern. Daher beauftragte der Bundesrat die Armeeapotheke (AApot) mit der Beschaffung dieses Sanitätsmaterials für das gesamte Gesundheitswesen der Schweiz. Der Beschaffungsauftrag umfasste u.a. persönliche Schutzausrüstungen (z. B. Masken), medizinische Geräte (z. B. Beatmungsgeräte) und Desinfektionsmittel. Bis dahin hatte die AApot keinen solchen Auftrag. Die Beschaffung durch die AApot erfolgte nach fachlichen und mengenmässigen Vorgaben des BAG.

Zeitgleich verzeichneten die Märkte auf der ganzen Welt eine rasant ansteigende Nachfrage an diesen knappen medizinischen Gütern. Das Angebot brach aufgrund des dringenden Bedarfs ein und bestehende Produktions- und Lieferketten wurden unterbrochen. Daraus resultierten stark ansteigende Preise und überaus volatile, teils dramatische Marktverhältnisse. Diese können in keiner Art und Weise mit der heutigen Situation verglichen werden.

Um in dieser ausserordentlichen Lage eine Versorgungslücke in der Schweiz zu vermeiden und die AApot in ihrer Aufgabe zu unterstützen, setzte das VBS am 26. März 2020 die Task Force «Beschaffungskoordination Corona VBS» ein. Ihre gemeinsame Aufgabe war es, die Schweiz subsidiär mit den wichtigen medizinischen Gütern zu versorgen, um den Kollaps des Gesundheitswesens zu verhindern.

Die Kader und Mitarbeitenden, die in den Beschaffungsprozess eingebunden waren, arbeiteten in dieser herausfordernden Zeit unter einer enormen Belastung und erfüllten unter

¹ [SR 818.101 - Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen \(Epidemiengesetz, EpG\) \(admin.ch\)](#) (5.3.2021)

schwierigen Bedingungen ihren Auftrag. Selbstverständlich lief in dieser dynamischen Krisensituation nicht alles rund. Jedoch verdient die Gesamtleistung eine angemessene Anerkennung und Würdigung.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 26. Januar 2021 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS (IR VBS), eine Prüfung bezüglich der «Beschaffung von Schutzmasken» durchzuführen. Dabei soll geprüft werden, ob

- angemessene **interne Kontrollen** im Prozess der Maskenbeschaffung eingebaut waren,
- der **Preis** der erworbenen Schutzmasken marktgerecht war,
- die **Qualität** der erworbenen Schutzmasken den gängigen Standards entsprach und
- die mit den Lieferanten vertraglich vereinbarten **Konditionen** eingehalten wurden.

Dazu analysierten wir die uns zur Verfügung gestellten Dokumente (z.B. Protokolle und Gutachten) und führten strukturierte Befragungen mit Schlüsselpersonen im Beschaffungsprozess durch. Zudem nahmen wir in verschiedenen Lagerräumlichkeiten Begehungen vor. Unsere Prüfarbeiten basierten auf fünf Stichproben von Maskenbeschaffungen aus der ausserordentlichen Lage und erfolgten risikoorientiert. Wir berücksichtigten für diese Abklärung auch Erkenntnisse aus folgenden Prüfungen und Beratungen:

- A 2020-11 «Prozesse und Strukturen der Armeeapotheke»
- B 2020-03 «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS»
- R 2021-01 «Jahresrechnung 2020 Gruppe Verteidigung»

Zudem zogen wir die vier Zwischenberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu ihren COVID-19-Prüfungen bei. Dokumente und Unterlagen, welche uns von Dritten gestellt wurden, würdigten wir in angemessener Weise.

Aufgrund der Breite des Prüfauftrags war es kaum möglich, sämtliche Fragestellungen im Detail zu beurteilen (z. B. Details zu Lieferantenbeziehungen oder Inhalt/Echtheit von Zertifikaten). Trotzdem stellen wir im vorliegenden Prüfbericht ein möglichst ganzheitliches Bild zur Beschaffung von Schutzmasken im Zeitraum März bis Mai 2020 dar.

Unsere Aufgabe als IR VBS war es, aufgrund von Feststellungen eine betriebswirtschaftliche Beurteilung zu den verschiedenen Sachfragen abzugeben. Wir führten keine Lieferantenaudits durch. Bei Bedarf können im Nachgang zu dieser Prüfung weitere, vertiefende Prüfhandlungen in einzelnen Themenbereichen beauftragt werden.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir im ganzen Departement ausnahmslos engagierte Interviewpartner², die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die ordnungsmässige Maskenbeschaffung sowie der damit verbundene wirtschaftliche Einsatz der Ressourcen ein wichtiges Anliegen war. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die gute Zusammenarbeit. Auch danken wir der Direktorin des Bundesamtes für Gesundheit, Frau Anne Lévy, und ihrem Team für die Unterstützung und die Dialogbereitschaft.

4 Überlegungen zur Wesentlichkeit

In diesem Bericht erläutern wir ausschliesslich Sachfragen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Masken. Unter Schutzmasken verstehen wir folgende, für uns relevante Maskentypen:

- Hygienemasken (medizinische Gesichtsmasken)
- Atemschutzmasken (KN95 / N95)
- Atemschutzmasken (FFP2 / FFP3)

Nachfolgend zeigen wir summarisch auf, welches Volumen an Hygiene- und Atemschutzmasken im Jahr 2020 durch das VBS erworben wurde:

Maskentyp	Maskentyp (Stk. in Mio.)	Betrag (CHF in Mio.)
Hygienemasken	287	150
KN95 und N95	6	28
FFP2 und FFP3	9	17
Total	302	195

Tabelle 1: Übersicht Maskenbeschaffungen per 31. Dezember 2020, basierend auf Angaben Finanzen Gruppe V

Die Maskenbeschaffungen stellen wir in den Kontext zu allen im Jahr 2020 durch den Bundeshaushalt getätigten COVID-19-Ausgaben. Der nachfolgende Vergleich basiert auf den von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) publizierten Zahlen³:

Auswirkungen auf Bundesfinanzen 2020	in %	Betrag (CHF in Mio.)
Total Ausgaben COVID-19	100.0	14'998
davon Sanitätsmaterial (inkl. Impfstoffen)	4.1	618
davon Hygiene- und Atemschutzmasken	1.3	195

Tabelle 2: Übersicht Auswirkungen auf Bundesfinanzen per 31. Dezember 2020, basierend auf Angaben EFV

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

³ EFV: [COVID-19: Auswirkungen auf die Bundesfinanzen \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/section/05/row/10000/10000/10000) (5.3.2021)

Die Beschaffungen von Hygiene- und Atemschutzmasken stellen einen verschwindend kleinen Anteil sämtlicher getätigten COVID-19-Ausgaben der Schweiz dar. Diese CHF 195 Mio. wurden als ein Teil der Massnahmen investiert, um einen möglichen Kollaps des Gesundheitssystems der Schweiz abzuwenden und die Schweizer Bevölkerung vor einer Ansteckung durch das Virus zu schützen.

5 Auftrag und Organisation zur Maskenbeschaffung

5.1 Auftrag

Der Bundesrat beauftragte die AApot am 20. März 2020 mit der Beschaffung der notwendigen wichtigen medizinischen Güter (z. B. Masken, Desinfektionsmittel oder Impfstoffe). Die AApot war bis anhin ausschliesslich für die Sicherstellung der materiellen Bereitschaft des Armee-Sanitätsdienstes verantwortlich und zentrale Beschaffungsstelle von Sanitätsmaterial für die Bundesverwaltung. Aus diesem Aufgabenportfolio resultierte, dass weder ihre Ablauf- noch Aufbauorganisation für diesen neuen Auftrag dimensioniert waren.

5.2 Organisation

Um die Krise möglichst zielführend bewältigen zu können, wurde einerseits auf Stufe AApot eine eigene Krisenorganisation eingesetzt, die in der Linie eingebettet war. Um das vielfache Volumen der Beschaffungen zu bewältigen, wurde diese zusätzlich durch die Logistikbasis der Armee (LBA), armasuisse und Angehörige der Armee personell verstärkt.

Andererseits setzte der Chef der Armee (CdA) am 26. März 2020 den «Beschaffungskordinator Corona VBS» ein⁴. Dieser hatte als Leiter der Task Force «Beschaffungskoordination Corona VBS» die Aufgabe, zwischen den einzelnen Departementen, den Verwaltungseinheiten im VBS und anderen Anspruchsgruppen zu koordinieren. Er wirkte als Treiber und Motor bei der Umsetzung des Beschaffungsauftrags. Die Verantwortung für die einzelnen Beschaffungen von wichtigen medizinischen Gütern lag weiterhin in der Linienorganisation der Gruppe Verteidigung (Gruppe V). Der Beschaffungskordinator unterzeichnete keine Beschaffungsverträge und hatte keine Bestell- und Finanzkompetenzen inne. Er rapportierte gleichzeitig dem CdA sowie dem Generalsekretär VBS (GS VBS). Dies führte zu einer faktischen Doppelunterstellung beim CdA und GS VBS.

⁴ Taskforce Beschaffungskoordination Corona VBS: [Bericht - Beschaffungsbericht wichtiger medizinischer Güter COVID-19 \(admin.ch\)](#) Seiten 8+9 (5.3.2021)



5.3 Zusammenwirken «Corona-Ausschuss VBS» mit dem «Beschaffungskordinator Corona VBS»

Im März 2020 wurde auf departementaler Ebene ebenfalls ein ad-hoc-Gremium geschaffen. Der «Corona-Ausschuss VBS» war der eigentliche Krisenstab der Chefin VBS. Darin wurden alle VBS-Sachverhalte, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie standen, bewirtschaftet. Mit diesem Krisenstab wurde auf Ebene Departement das Krisengeschäft faktisch vom Tagesgeschäft getrennt. Der «Corona-Ausschuss VBS» wurde vom stellvertretenden Generalsekretär VBS geleitet.

Der Leiter «Corona-Ausschuss VBS» nahm zusammen mit dem «Beschaffungskordinator Corona VBS» bei der Beschaffung von wichtigen medizinischen Gütern eine zentrale Rolle ein. Beide Personen waren Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung des Beschaffungsauftrags des Bundesrats. Sie trugen letztlich die Verantwortung, dass die Beschaffungen ziel führend abliefen und damit der Auftrag des Bundesrates erfüllt werden konnte.

5.4 Einschätzung

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass das Krisenmanagement bezogen auf die Erfüllung des Beschaffungsauftrags zielführend ablief. Pragmatische und situationsgerechte Lösungen wurden während dieser ausserordentlichen Lage gefunden. Dennoch gewannen wir den Eindruck, dass für die Zukunft Verbesserungen angestrebt werden könnten. Vor allem der Einsatz von ad-hoc-Gremien in der Krisensituation, deren Einbettung in die Linie sowie der Übergang in die Normalsituation sollten noch einmal überdacht werden. Es besteht die Gefahr, dass Linienverantwortliche aus der Pflicht genommen werden.

6 Interne Kontrollen im Prozess der Maskenbeschaffung

6.1 Einkaufsprozess

Ein gut ausgebautes Internes Kontrollsystem (IKS) basiert auf einer verabschiedeten Geschäfts- und Kompetenzordnung. In Letzterer werden den einzelnen Rollenträgern ihre Befugnisse (z. B. bei Beschaffungen oder Zahlungen) zugewiesen und die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips sichergestellt. Im IKS werden diese Kontrollmechanismen heute mehrheitlich automatisiert und sind daher in den jeweiligen ERP-Systemen abgebildet.

Die zentrale Schlüsselkontrolle im Einkaufsprozess stellt der «3-way-match» dar. Dieser stellt sicher, dass Bestellmengen, Wareneingangsmengen und vom Lieferanten in Rechnung gestellte Mengen übereinstimmen müssen. Ebenfalls sind die Preise von Bestellung und Rechnung abzustimmen. Dieser Abgleich wird heute mittels automatisierten Prozessen sichergestellt.



6.2 Einhaltung von Geschäfts- und Kompetenzordnung

Feststellung: Die Kompetenzen für Beschaffungen innerhalb der Armee sind in der Geschäftsordnung der Gruppe V geregelt und werden zudem in den «Weisungen über die Finanzkompetenzen in der Gruppe Verteidigung»⁵ weiter ausgeführt. Beide Dokumente wurden vom CdA in Kraft gesetzt.

Auf der nachfolgenden Hierarchiestufe bestehen für die fünf direkt unterstellten Verwaltungseinheiten des CdA je eine Geschäftsordnung. Im Rahmen der Beschaffung der Schutzmasken sind die Geschäftsordnungen des Armeestabs (A Stab) sowie der LBA von Bedeutung.

Die oben genannten Dokumente verlangen, dass Sachgeschäfte, welche ein finanzielles Volumen von CHF 10 Mio. überschreiten, vom CdA gezeichnet werden müssen (unter Einhaltung des 4-Augen-Prinzips). Am 27. März 2020 bewilligte der damalige Chef A Stab den Antrag des Chefs Sanität zur Erhöhung der Bestellkompetenzen für die «Beschaffungen COVID». Der Chef A Stab und der Chef Finanzen V konnten dadurch Bestellungen mit einem Volumen von über CHF 10 Mio. tätigen (unter Einhaltung des 4-Augen-Prinzips). Formal wurde dieser Antrag nicht vom CdA unterzeichnet. Im Nachgang wurde diese «neue» Bestellkompetenz gelebt.

Am 18. Mai 2020 wechselte die AAPot ihre Unterstellung vom A Stab zur LBA. Am 29. Mai 2020 bewilligte der Chef LBA den identischen Antrag des Chefs AAPot zur Erhöhung der Bestellkompetenzen für die «Beschaffungen COVID». Der Chef LBA und sein Stellvertreter konnten dadurch Bestellungen mit einem Volumen von über CHF 10 Mio. tätigen (unter Einhaltung des 4-Augen-Prinzips). Formal wurde auch dieser Antrag nicht vom CdA unterzeichnet, die angepasste Bestellkompetenz jedoch angewandt.

Beurteilung: Insgesamt erachten wir diese Vorgänge als heikel. Mit dem gewählten Vorgehen wurden die bestehenden Geschäftsordnungen nicht eingehalten. Aus unserer Sicht sollten gerade in Krisensituationen die geltenden Kompetenz- und Kommandoordnungen angewendet werden, auch wenn der verwaltungsinterne Prozess länger dauert. Durchaus wäre es möglich gewesen, eine zeitlich befristete Kompetenzerweiterung dem CdA zur Unterschrift vorzulegen. Insgesamt sind wir zum Schluss gekommen, dass die Kompetenzordnung der Gruppe V nicht eingehalten wurde. Deren Gesamtstruktur bewerten wir als komplex und schwerfällig.

6.3 Einhaltung «3-way-match»

Feststellung: Die Auftragsabwicklung der AAPot wurde bis ins Jahr 2020 in einem eigenen SAP-System (PSA) geführt. Dieses System unterschied sich massgeblich vom standardisierten SAP-System der Gruppe V (PSN). Gerade in der Krise zeigte sich, dass das PSA den

⁵ Weisungen CdA über die Finanzkompetenzen in der Gruppe Verteidigung (WFKV; Weisung 90.061 d)



logistischen Anforderungen nicht genügte. Auch aus diesem Grund erfolgte die vollständige Migration der Daten auf das PSN per 1. Januar 2021.

Das PSA wies insgesamt viele Schnittstellen zu anderen Prozessen/Systemen auf und war wenig automatisiert, was zu vielen manuellen Arbeitsschritten führte. Ein Teil der Auftragsabwicklung musste zudem mittels physischen Listen geführt werden. Das PSA wurde seit der Einführung im Jahr 1999 nicht erweitert. Es wurden nur notwendige Updates vorgenommen.

Alle diese Umstände führten dazu, dass während der Krise, die ein massiv erhöhtes Geschäftsvolumen in die AAPot brachte, kein bedarfsgerechtes ERP-System zur Verfügung stand. Teilweise wurde der Betrieb des PSA während der Krise sogar ausgesetzt. Dies brachte mit sich, dass kein durchgängiger, automatischer «3-way-match» eingeführt war.

Die Erfüllung des Auftrags konnte nur erreicht werden, indem vom standardisierten Beschaffungsprozess abgewichen wurde. Vertragsverhandlungen wurden telefonisch geführt, Bestellungen per E-Mail getätigt und Wareneingänge an verschiedenen, dezentralen Standorten (teilweise durch externe Partner) geprüft. Eingehende Rechnungen der Lieferanten wurden im PSA erfasst und visiert und im Anschluss über das PSN bezahlt. Beim heutigen Nachvollzug von einzelnen Transaktionen ist daher oft mühsame Kleinarbeit notwendig.

Während unseren Prüfarbeiten wurden uns für jede Stichprobe eine Vielzahl an Dokumenten zugestellt. Diese zeigen, dass im Grundsatz die Bestellungen- und Vertragsabwicklung (durchgeführt im PSA) sowie auch der Zahlungsprozess (durchgeführt im PSN) gut funktionierten. Jedoch bestehen vor allem im Bereich der Wareneingangskontrollen Lücken in der Dokumentation.

Beurteilung: Die mangelnde ERP-Unterstützung erschwerte die Gesamtsituation der AAPot gerade in der Krise erheblich. Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass im Jahr 2020 kein durchgängiger und automatischer «3-way-match» implementiert war, jedoch wurden informelle Kontrollen vorgenommen.

7 Preise der erworbenen Schutzmasken

7.1 Marktsituation in Kürze

Ende Februar 2020 erkannte der Bund, dass wichtige medizinische Güter in der Schweiz nicht ausreichend vorhanden waren. Zum Beispiel reichte der bestehende Maskenvorrat teilweise nur noch für wenige Tage. Der Kollaps des Schweizer Gesundheitssystems war plötzlich ein mögliches Szenario. Ergänzend kommt hinzu, dass zu jenem Zeitpunkt sehr wenige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse über COVID-19 vorlagen. Zudem waren Verlauf und Dauer der Pandemie völlig unvorhersehbar und unberechenbar. Viele andere Länder waren in der gleichen Lage.

Dies führte dazu, dass der Weltmarkt für wichtige medizinische Güter im März 2020 in grosse Turbulenzen geriet. Als Sofortmassnahme tätigten staatliche und private Marktteilnehmer internationale Grosseinkäufe. Dieser sprunghafte Anstieg der Nachfrage sowie das knappe Angebot führten zu einer panikähnlichen Stimmung im globalen Handel. Deshalb gestaltete sich die Beschaffung von Schutzmasken nicht nur in der Schweiz schwierig.

7.2 Überlegungen zu den bezahlten Preisen

Feststellung: Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) definierte die Beschaffungsvorgaben bezüglich Art, Menge und Lieferzeitpunkt der Güter und beschaffte den notwendigen Kreditrahmen. Dieser wurde eingehalten.

In jüngster Vergangenheit wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, ob die erworbenen Masken teilweise überteuert eingekauft wurden. Folgende Gründe sprechen dafür, dass die vom VBS bezahlten Preise als marktgerecht bezeichnet werden können:

- 1) *Mengen und Konditionen standen im Vordergrund:* In den Monaten März und April 2020 spielte der Stückpreis pro Maske bei den Beschaffungen eine untergeordnete Rolle. Alle Beteiligten (nicht nur die involvierten Personen im VBS) hatten in diesem Zeitraum nur ein Ziel vor Augen: Den Kollaps des Gesundheitswesens der Schweiz zu verhindern. Der Fokus lag daher auf der Erfüllung der Mengenvorgaben und der Einhaltung des Kreditrahmens. Falls sich die Marktpreise oberhalb der kalkulatorischen Stückpreise bewegt hätten, wären die Schutzmaterialien, mit einer entsprechenden Reduktion der Stückzahlen, innerhalb des Kreditrahmens dennoch beschafft worden. Dem kalkulatorischen Preis kam in der ausserordentlichen Lage kaum eine Bedeutung zu.
- 2) *Eingeschränkter Verhandlungsspielraum durch Verfügbarkeit von Beschaffungsinformationen:* Nach heutigem Kenntnisstand lagen Lieferanten im In- und Ausland teilweise relevante Beschaffungsinformationen der Schweiz vor. Diese öffentliche Verfügbarkeit von Angaben zu Kreditlimiten, benötigten Mengen und kalkulatorischen Stückpreisen führte zu einer Schwächung der Verhandlungsposition der Einkäufer der AApot. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist daher nachvollziehbar, dass sich die Offerten nahe am erwarteten «Maximalpreis» bewegten.
- 3) *Plausibilität der bezahlten Preise:* Über das Beschaffungswesen von wichtigen medizinischen Gütern während der damaligen ausserordentlichen Lage herrscht relativ wenig Transparenz. Details zu einzelnen Transaktionen gelangen mehrheitlich über die mediale Berichterstattung an die Öffentlichkeit. Jedoch äusserte sich die OECD im Mai 2020 in einer Analyse wie folgt:

«Surgical masks are basic products and are relatively cheap (when they are not in short supply).» und «According to Nielsen Retail, the price of face masks increased by 319% in the United States between end-January and end-February 2020. Before the crisis, a box of 100 masks could be bought for less than USD 4 in the United

States. However, at the end of February, there were reports that single masks were being sold for USD 20. The same phenomenon has been observed with respirators, with the price of a box of 20 increasing from USD 17 to USD 70. Several countries are now implementing measures to curb prices and protect consumers.»⁶

Dies belegt, dass in dieser Zeit Preiserhöhungen bei wichtigen medizinischen Gütern von mehreren 100% durchaus üblich waren.

- 4) *Staatliche Eingriffe und Exportbeschränkungen von Drittstaaten:* Die dramatische Marktsituation wurde durch die Blockierungen von Lieferungen durch staatliche Marktteilnehmer noch zusätzlich angeheizt. Erneut zitieren wir dazu die OECD-Analyse:

«To address domestic shortages of masks, many countries have put in place restrictions on exports or equivalent measures such as the compulsory purchase by governments of all available stocks.»⁷

Diese Markteingriffe trugen nicht unwesentlich dazu bei, dass die Preise auf dem Weltmarkt weiter signifikant anstiegen.

- 5) *Verzicht auf staatliche Eingriffe durch die Schweiz:* Auch in der Schweiz wurde erwogen, mittels Markteingriffen an wichtige medizinische Güter zu gelangen. In der ausserordentlichen Lage hätten verschiedene gesetzliche Möglichkeiten dazu bestanden. Jedoch verwarf der Gesetzgeber diese Alternativen (siehe dazu Antwort zur Motion Prezioso vom 6. Mai 2020)⁸. Die AApot musste also die medizinischen Güter auf dem üblichen Weg am Markt erwerben.

Ergänzend weisen wir auf den Jahresbericht 2020 des Preisüberwachers vom 10. März 2021 hin. Basierend auf einer Marktbeobachtung zu Maskenpreisen kommt er zu folgendem Schluss:

«Aufgrund der weltweit sehr stark gestiegenen Nachfrage und der Dringlichkeit der Beschaffung infolge der Pandemie sowie der ungenügenden Lagerhaltung in der Schweiz war eine Beschaffung zu diesen hohen Preisen möglicherweise unumgänglich. Zudem waren das Ausmass und die Dauer der Pandemie sowie die Preisentwicklung schwierig abzuschätzen. Aufgrund der Notlage bzw. der Notwendigkeit, trotz extrem starker Nachfrage die Beschaffung unverzüglich durchzuführen, resultierten die sehr hohen Einkaufspreise.»⁹

Darauf basierend fordert er, dass Konsequenzen aus den Erkenntnissen gezogen werden, um für zukünftige Pandemien gerüstet zu sein.

⁶ OECD: [The Face Mask Global Value Chain in the COVID-19 Outbreak](#) Seite 3 (5.3.2021)

⁷ OECD: [The Face Mask Global Value Chain in the COVID-19 Outbreak](#) Seite 7 (5.3.2021)

⁸ Motion Prezioso: [20.3334 | Requisitionen in Notlagen | Das Schweizer Parlament](#) (5.3.2021)

⁹ Preisüberwacher (2021): Jahresbericht 2020, Seite 2110



Beurteilung: Alle diese Gründe deuten darauf hin, dass das VBS die Hygiene- und Atemschutzmasken zu Marktpreisen eingekauft hat. Der Wucher- und Übervorteilungsvorwurf kann aus unserer Sicht jedoch nur durch ein Gericht abschliessend entkräftet werden. Insgesamt gewannen wir den Eindruck, dass bei der Beschaffung der Masken den Grundsätzen der Sparsamkeit und dem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel bestmöglich nachgelebt wurde.

Abschliessend halten wir fest, dass bei einem Preisvergleich von einzelnen Maskenbeschaffungen die relevanten Vertragsbestandteile gleich sein müssen. Dazu gehören u.a. Bestellzeitpunkt, Bestellmenge, Liefertermin, Lieferort, Leistung von Anzahlungen, Zoll- und Transportgebühren sowie Lebenshaltungskosten des Bestimmungslandes. Alle diese Elemente haben einen entscheidenden Einfluss auf den Transaktionspreis. Nur wenn alle Parameter identisch sind, dürfen einzelne Verträge verglichen werden.

8 Qualität der erworbenen Schutzmasken

8.1 Marktsituation in Kürze

Zu Beginn des Jahres 2020 lief die Produktion von medizinischer und persönlicher Schutzausrüstung in Asien auf Hochtouren, um die riesige Nachfrage befriedigen zu können. Dies führte weltweit zu teils erheblichen Qualitätsproblemen. Zum Beispiel äusserte sich die deutsche Bundesregierung zur Qualität von Schutzmaterial aus Asien im Juni 2020 gegenüber dem Bundestag wie folgt:

«Mit Beginn der Corona-Pandemie zeichnete sich ein hoher Bedarf an Schutzmasken und Verbrauchsmaterialien (wie etwa Desinfektionsmittel) im Gesundheitswesen ab. Die Marktlage spitzte sich darüber hinaus dramatisch zu, weil viele Staaten weltweit gleichzeitig auf einen begrenzten Markt zugegriffen haben. Dies hat nicht nur die Preise drastisch steigen lassen, sondern auch Einfluss auf die am Markt vorhandenen Qualitäten gehabt.»¹⁰

Weiter gab der Deutsche Bundestag im August 2020 bekannt, dass über 5'400 Prüfverfahren mittels Checklisten-Prüfung und über 3'000 Laborprüfungen durchgeführt wurden. 20% der geprüften Masken bestanden die Checklisten-Prüfung nicht. Nur die Masken, die die Checklistenprüfung bestanden, wurden einer Laborprüfung unterzogen. Von den im Labor geprüften Masken bestanden 40% nicht¹¹.

Die weltweiten Qualitätsmängel waren hauptsächlich darin begründet, dass die Produktionskapazitäten rasch ausgebaut wurden, um den Nachfrageüberhang abzudecken. Dazu kamen mangelhafte Rohstoffe sowie ungenügende Qualitätskontrollen in den neuen Produktionsstrassen.

¹⁰ Bundestag: [Drucksache 19/21798 \(bundestag.de\)](#) Seite 2 (5.3.2021)

¹¹ Bundestag: [Drucksache 19/21798 \(bundestag.de\)](#) Seite 6 (5.3.2021)



8.2 Überlegungen zur Qualität

Feststellung: Die AAPot strebte an, vorwiegend zertifizierte und zugelassene Produkte zu beschaffen, soweit solche verfügbar waren. Vor der Beschaffung wurden die Produkte einer Qualitätsprüfung unterzogen. Weiter wurde die Offenlegung der Produktions- und Lieferketten verlangt, um Qualitätssicherungsmassnahmen im ganzen Prozess durchführen zu können. Qualitätskontrollen begannen bereits bei der Auswahl und der Prüfung der Zertifikate, die ein Anbieter vorweisen musste. Die Masken wurden vor dem Einkauf jeweils stichprobenartig einer labortechnischen Prüfung unterzogen.

In der kritischen «Phase rot» (März bis Mitte April 2020) ging es hauptsächlich darum, überhaupt Masken am Markt beschaffen zu können. Deren Qualität spielte in dieser Zeit auf dem Weltmarkt eher eine untergeordnete Rolle.

Ab der «Phase gelb» (ab Mitte April 2020) verbesserte sich die Lage zunehmend. Die Beschaffung von Hygiene- und Atemschutzmasken im asiatischen Raum blieb jedoch, aufgrund knapp verfügbarem Rohmaterial, eine Herausforderung. Zudem führten qualitativ minderwertige Rohstoffe dazu, dass auch Lieferanten, welche über eine CE-Zertifizierung verfügten, teilweise mangelhafte Produkte anlieferten.

Als weitere Herausforderung gestalteten sich die labortechnischen Qualitätskontrollen. Die Schweiz verfügt über kein akkreditiertes Labor für die Prüfung von Masken. Daher wurde das Labor Spiez mit einem vereinfachten Verfahren zur Überprüfung der Maskenqualität beauftragt. Die anerkannten Labore in Europa waren zu diesem Zeitpunkt für die Schweiz nicht verfügbar.

Zudem waren zwischen März und Mai 2020 auf dem Weltmarkt viele Schutzmasken der Normen KN95 und N95 verfügbar. Da diese aber den europäischen Schutznormen nicht vollumfänglich entsprechen, waren sie zu Beginn in der Schweiz nicht zugelassen. Um in der Krise trotzdem auf genügend Masken zurückgreifen zu können, wurden in den damals gültigen COVID-19-Verordnungen diese Normen vorübergehend zugelassen. Mitte September 2020 wurde jedoch die Ausnahmeregelung durch den Bundesrat wieder aufgehoben. Damit wurden diese Schutzmasken ohne Übergangsfrist entwertet. Heute können diese Masken nur nach dem Durchlaufen eines offiziellen Zertifizierungsprozesses in Verkehr gesetzt werden.

Schliesslich stellten wir fest, dass für Maskenlieferungen, welche im Zeitraum März bis Mai 2020 erfolgten, bis heute nur vereinzelt Mängelrügen bezüglich der Qualität an Lieferanten ausgestellt wurden. Dies ist darin begründet, dass diesbezügliche nachgelagerte Überprüfungen aufwändig sind und daher teilweise heute noch andauern. Masken, deren Qualität bis heute noch nicht abschliessend beurteilt werden konnten, wurden vorsorglich im SAP-System der AAPot gesperrt und gelangen nicht in Umlauf.

Beurteilung: Die Qualität der Masken war weltweit eine grosse Herausforderung. Insgesamt wurden aus unserer Sicht von der AAPot erhebliche Bestrebungen vorgenommen, um ein

ganzheitliches und über den ganzen Beschaffungsprozess andauerndes Qualitätsmanagement sicherzustellen. Teilweise wurden unter Hochdruck innerhalb von Stunden Angebote auf deren Seriosität hin überprüft und dabei Zertifikate beurteilt. Viele gute und pragmatische Lösungsansätze wurden während der ausserordentlichen Lage entwickelt. Zum Beispiel wurde im Labor Spiez ein Prüfverfahren (ad-hoc-Methode) zum Testen von Stichproben entwickelt. Weiter wurde im asiatischen Raum eine Drittfirma mit der Qualitätskontrolle beauftragt. Dennoch konnte den komplexen Anforderungen der Qualitätskontrolle gerade zu Beginn der Krise nicht umfassend nachgekommen werden.

Dass bisher nur wenige formale Mängelrügen an Lieferanten ausgestellt wurden deutet darauf hin, dass den gängigen Qualitätsbestrebungen nicht vollumfänglich nachgekommen wurde. Aus unserer Sicht wäre zu erwarten gewesen, dass ähnliche Prozentsätze an qualitativ minderwertigen Masken auftreten wie bei anderen Grossabnehmern. Sollten heute noch Mängel bei eingelagerten Masken auftauchen, sind allenfalls Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Gewährleistungsansprüche zu erwarten, da z. B. Fristen abgelaufen sein könnten.

Die Bestände an KN95- und N95-Masken machen insgesamt 14% des Lagerwertes aller verfügbaren Hygiene- und Atemschutzmasken aus (siehe dazu Tabelle 1 auf Seite 5). Die Beurteilung, ob eine Zertifizierung dieser Masken lohnend ist, steht noch aus.

9 Konditionen

9.1 Besondere Vertragsbedingungen

Aus unserer Sicht fanden bei den Maskentransaktionen keine aussergewöhnlichen Vertragsbedingungen (z. B. Termin- oder Optionsgeschäfte) Anwendung. Jedoch merken wir bezüglich

- den Anzahlungen, die vor dem 30. April 2020 geleistet wurden und
- der Anwendung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes (AGB)

folgendes an.

9.2 Anzahlungen vor dem 30. April 2020

Feststellung: Beschaffungsvorgaben des Bundes lassen grundsätzlich keine Vorauszahlungen für Konsumgüter ohne eine Absicherung zu. Zudem geben auch das FHG¹² und die FHV¹³ keinen Spielraum für das Leisten von Anzahlungen ohne eine Absicherung. Stattdessen war bisher üblich, z. B. bei einer internationalen Bank eine Erfüllungsgarantie zu geben

¹² [SR 611.0 - Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt \(Finanzhaushaltsgesetz, FHG\) \(admin.ch\)](#) (5.3.2021)

¹³ [SR 611.01 - Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 \(FHV\) \(admin.ch\)](#) (5.3.2021)

oder das Geld auf ein Sperrkonto zu überweisen. Das Geld wurde dann erst freigegeben, wenn die Güter am vereinbarten Ort übernommen wurden. Diese geltenden Bestimmungen konnten bei der Beschaffung der Masken nicht in jedem Fall eingehalten werden, denn die damalige Marktsituation hatte sich zu einer Art Spotmarkt entwickelt. Daher war es kaum möglich, Vertragsabschlüsse ohne An- oder Vorauszahlungen zu erzielen.

Eine interne juristische Analyse vom 17. März 2020 im A Stab ergab folgende Beurteilung:

«Grundsätzlich ist eine Vorauszahlung in der Bundesverwaltung nicht stattgegeben. Aber auch hier sind aus Gründen der Verfügbarkeit der Güter und der Dringlichkeit ausnahmsweise eine Vorauszahlung mit dem Risiko einer Nichtleistung des Anbieters in Kauf zu nehmen. Dabei soll fallweise und restriktiv entschieden werden.»

Unsere Stichproben zeigten daher auch mehrere Geschäfte, bei welchen vor dem Inkrafttreten der relevanten COVID-19-Verordnung 2¹⁴ am 30. April 2020 Anzahlungen ohne eine Absicherung geleistet wurden. Dabei wurden Debitorenrisiken eingegangen, jedoch entstanden daraus keine nennenswerten Verluste.

Beurteilung: Insgesamt bewerten wir die gewählte Vorgehensweise bezüglich Anzahlungen – unter Berücksichtigung der damaligen ausserordentlichen Lage – als zielführend und angemessen. Die Bereitschaft zum Leisten von Anzahlungen hatte einen entscheidenden Einfluss auf den erfolgreichen Abschluss der Transaktion. Der rechtliche Graubereich wurde am 30. April 2020 durch eine Anpassung der COVID-19-Verordnung 2 korrigiert.

9.3 Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes

Feststellung: Nicht bei allen Transaktionen konnten die AGB des Bundes durchgesetzt werden, da die Marktmacht bei den Lieferanten lag.

Beurteilung: Diese Nichtanwendung der AGB des Bundes bewerten wir – unter Berücksichtigung der damaligen ausserordentlichen Lage – als zielführend und angemessen.

10 Erkenntnisse zu einzelnen Lieferanten

10.1 Einleitende Bemerkung

Unsere Prüfung zeigte bei drei Lieferanten spezifische Sachverhalte, die einer genaueren Betrachtung bedürfen. Der Ursprung dieser Geschäftsbeziehungen liegt vor dem Zeitpunkt der Einberufung der Task Force «Beschaffungskoordination Corona VBS» am 26. März 2020. Nachfolgend gehen wir summarisch darauf ein.

¹⁴ [SR 818.101.24 - Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus \(COVID-19\) \(admin.ch\)](#) (5.3.2021)



10.2 Netztal AG

Feststellung: Zwischen der AAPot und der Netztal AG kam es ab April 2020 zu rechtlichen Differenzen über den Bestand und die Höhe einer mutmasslichen Kaufverpflichtung von Hygiene- und Atemschutzmasken. Auf Antrag der Netztal AG fand am 3. Februar 2021 bei der Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland eine Schlichtungsverhandlung statt. An dieser Schlichtungsverhandlung konnte zwischen den Parteien ein Vergleich erzielt werden. Dieser beinhaltet den Abschluss eines neuen Kaufvertrags über Hygiene- und Atemschutzmasken zu angemessenen Konditionen.

Bereits zuvor reichte jedoch die Netztal AG am 7. Januar 2021 beim Obergericht «Strafantrag» gegen mehrere im Auftrag des VBS handelnde Personen (u.a. auch Mitarbeitende) ein. Darauf basierend stellte der CdA den Antrag zur Durchführung einer vorläufigen Beweisaufnahme. In deren Verlauf prüft die Militärjustiz momentan die Frage der Zuständigkeit. Dieses Verfahren ist noch hängig.

Beurteilung: Aufgrund des laufenden Rechtsverfahrens verzichten wir auf eine Beurteilung.

10.3 Emix Trading AG

Feststellung: Die AAPot hat mit der Emix Trading AG (Emix) im Frühjahr 2020 mehrere Verträge für den Kauf von Hygiene- und Atemschutzmasken abgeschlossen. Vor allem die beiden Bestellungen vom 17. März 2020 für FFP2- und KN95-Masken führten zu erheblichen medialen Reaktionen. Dabei ging es primär um die Angemessenheit der Preise (angeblicher Wucher) sowie die angemessene ausreichende Qualität (angeblicher Betrug) der gelieferten Ware. Bezüglich Preisen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 7. Darin kommen wir zum Schluss, dass es sich bei den bezahlten Preisen durchaus um Marktpreise gehandelt haben kann. Bezüglich Qualität liess die LBA der Emix bis heute keine formale Mängelrüge für diese beiden Lieferungen zukommen. Mit Schreiben vom 24. Januar 2021 hat die Emix der LBA den kostenlosen Austausch aller noch vorhandenen FFP2- und KN95-Masken angeboten. Am 5. März 2021 hat die LBA einen entsprechenden Vertrag mit der Emix abgeschlossen und damit das Austauschangebot angenommen.

Beurteilung: Wir erachten es als zielführend, dass die LBA im Dialog mit der Firma Emix die offenen Themenpunkte zur Maskenqualität bereinigt.

10.4 Schweizerisches Rotes Kreuz

Feststellung: Die AAPot kaufte – in engem Zusammenspiel mit dem BAG – am 6. April 2020 vom Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) 20 Mio. Hygienemasken für USD 8 Mio. Diese Masken wurden als Erstversorgung an verschiedene Detailhändler weitergegeben. Die Beschaffung und auch die Qualitätssicherung erfolgten beim SRK. Obwohl die Hygienemasken

in Bezug auf Beschriftung und Zertifikate nicht den Vorgaben der Medizinprodukteverordnung (MepV)¹⁵ entsprachen, konnten sie aufgrund der Ergebnisse aus den Funktionstests und Referenzprüfungen bezüglich der Überprüfung der Wirksamkeit rechtmässig in Verkehr gebracht werden (Ausnahmebestimmung in Art. 4n der COVID-19-Verordnung 2). Während unserer Prüfung ergaben sich jedoch verschiedene Unklarheiten zu diesem Geschäft. Hauptsächlich stellen sich Fragen zum ordnungsmässigen Beschaffungsablauf.

Beurteilung: Die genaue Faktenlage muss aus unserer Sicht in einer überdepartementalen Analyse aufgearbeitet werden, die eine Gesamtbetrachtung der Beziehungen zu diesem Lieferanten wiedergibt.

11 Weitere Erkenntnisse

11.1 Einleitende Bemerkung

Bei den folgenden zwei weiteren relevanten Themen ergibt sich aus unserer Sicht Handlungsbedarf.

11.2 Rechtliche Grundlage für die Veräusserung von Schutzmaterial mit nahendem Verfalldatum

Feststellung: Da die in der ausserordentlichen Lage beschafften medizinischen Güter nicht in so grossen Mengen wie erwartet benötigt wurden, rückt heute für einen Teil des Materials das Verfalldatum näher. Die Armee kündigte im Februar 2021 an, in Absprache mit den Partnern aus Gesundheitswesen und Verwaltung, diese Güter zu stark reduzierten Preisen zu verkaufen. Schweizerischen Hilfsorganisationen werden Masken auf Anfrage kostenlos abgegeben. Damit sollen die beschafften Bestände der Bevölkerung zugutekommen.

Beurteilung: Insgesamt erachten wir die von der Gruppe V gewählte Lösung als zielführend. Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG)¹⁶ besagt in Art. 12, Abs. 4 folgendes:

«Bundesrat und Verwaltung führen den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit. Sie sorgen für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel.»

Die COVID-19-Verordnung 3 besagt in Art. 17 folgendes:

«Der Bund kann wichtige medizinische Güter gegen Bezahlung im Markt selber oder durch Dritte vertreiben.»

¹⁵ [SR 812.213 - Medizinprodukteverordnung vom 17. Oktober 2001 \(MepV\) \(admin.ch\)](#) (5.3.2021)

¹⁶ [SR 611.0 - Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt \(Finanzhaushaltsgesetz, FHG\) \(admin.ch\)](#) (5.3.2021)

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass mit dem geplanten Vorgehen der Wirksamkeit und dem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel Rechnung getragen wird. Ebenfalls lässt die COVID-19-Verordnung einen Marktauftritt zu. Mit dem Verkauf zu stark reduzierten Preisen wird aus unserer Sicht ein rechtlicher Graubereich beschritten, da allenfalls andere Marktteilnehmer konkurrenziert werden könnten. Aus diesem Grund sollte dieses Vorgehen juristisch abgeklärt und eine klare rechtliche Grundlage geschaffen werden.

11.3 Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip

Feststellung: Das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)¹⁷ ermöglicht heute den freien und einfachen Zugang zu amtlichen Dokumenten u.a. der Bundesverwaltung. Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips fördert die Transparenz in der Organisation und den Tätigkeiten der Verwaltung. Das Gesetz trägt zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet und schafft damit zusätzliches Vertrauen in Staat und Behörden. Zudem soll damit das Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar gemacht werden. In der COVID-19-Krise zeigte sich im VBS, dass die praktische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips verschiedene Herausforderungen mit sich bringt (z. B. zu optimierende interne Prozesse zur Bearbeitung der Gesuche und fehlende Klarheit zum BGÖ-Umgang bei Armeeeinsätzen).

Beurteilung: Grundsätzlich vertreten wir die Haltung, dass den gesetzlichen Transparenzbestrebungen nachgekommen werden muss. Jedoch gilt es auch, die bestehenden Handlungsfreiräume – gerade während laufenden Operationen und Krisensituationen – wohlüberlegt zu nutzen. Unseres Erachtens schafft Art. 7 des BGÖ die entsprechenden Grundlagen. Die Abwägung, welche Dokumente unter diesen Ausnahmereartikel fallen, muss jedoch rechtzeitig getroffen und darf nicht ad-hoc entschieden werden. Aus unserer Sicht handelt es sich dabei um eine strategische Überlegung. Wo immer möglich erachten wir jedoch eine proaktive und unaufgeforderte Publikation von Dokumenten auch in Krisensituationen als zielführend. Damit lässt sich die Kommunikation gezielt planen und steuern.

¹⁷ [SR 152.3 - Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung \(Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ\) \(admin.ch\) \(5.3.2021\)](#)



12 Fazit

Kader und Mitarbeitende, die in die Beschaffung der Hygiene- und Atemschutzmasken involviert waren, arbeiteten während des vergangenen Jahres unter einer enormen Belastung. Trotz schwierigen Bedingungen erfüllten sie den Auftrag des Bundesrats zielführend. Sie leisteten einen wesentlichen Beitrag, dass das Gesundheitssystem der Schweiz vor dem Kollaps bewahrt und die Bevölkerung mit Schutzmaterial versorgt werden konnte. Zu den vier Punkten des Prüfauftrags äussern wir uns zusammenfassend wie folgt:

- IKS:** Nicht bei allen Beschaffungstransaktionen wurde die Kompetenzordnung der Gruppe V eingehalten. Zudem bestanden gewisse Mängel bei der Anwendung des «3-way-match».
- Preis:** Es bestehen starke Anzeichen, dass das VBS die Hygiene- und Atemschutzmasken zu Marktpreisen eingekauft hat.
- Qualität:** Die Aufarbeitung zur Sicherstellung einer angemessenen Maskenqualität läuft momentan in der LBA noch. Diese Arbeit ist komplex und aufwändig. Die Beurteilung, ob die Zertifizierung der KN95- und N95-Masken lohnend ist, steht noch aus.

Konditionen: Keine wesentlichen Feststellungen.

Ergänzend ergaben sich bezüglich

- dem zukünftigen Einsatz von ad-hoc-Gremien im VBS,
- der vergünstigten Abgabe von Sanitätsmaterial sowie
- der Anwendung des BGÖ in Krisensituationen

Verbesserungspotenziale. Unsere Empfehlungen geben Hinweise zum weiteren Vorgehen.

Aus unserer Sicht müssen Vorgänge, die in einer Krisensituation stattgefunden haben und rückschauend betrachtet werden, stets mit dem richtigen Augenmass beurteilt werden. Daher schliessen wir diesen Bericht mit folgendem Zitat ab:

«Auf hundert Besserwisser gibt es nur einen Bessermacher.»

Willi Ritschard



13 Empfehlungen

Aufgrund unserer Feststellungen und Beurteilungen empfehlen wir

- Zu 5.4: dem Generalsekretariat (GS-VBS) sowie der Gruppe V, den Einsatz der **ad-hoc-Organisationen** in der Krise, deren Einbettung in die Linie sowie die Rückführung aus der Krisensituation zu reflektieren und Lehren daraus abzuleiten.
- Zu 6.2: der Gruppe V, die bestehende **Kompetenzordnung** ganzheitlich zu überarbeiten. Diese muss einfacher und klarer werden. In zukünftigen Krisensituationen sind die bestehenden Kompetenzordnungen konsequent einzuhalten. Abweichungen sind von der relevanten Stufe schriftlich zu genehmigen.
- Zu 6.3: der Gruppe V, den «**3-way-match**» innerhalb des Einkaufsprozesses durchgängig im bestehenden ERP-System (PSN) abzubilden. Bestellungen/Verträge müssen bezüglich Menge und Preis mit dem dazugehörigen Wareneingang bzw. der Rechnung abgeglichen werden.
- Zu 8.2: der Gruppe V, die offenen Punkte bezüglich **Qualität** der eingelagerten Hygiene- und Atemschutzmasken zu klären. Dazu gehört auch die Beurteilung, ob die Zertifizierung der KN95- und N95-Masken lohnend ist.
- Zu 10.4: dem GS-VBS, die wesentlichen Beschaffungen des **Schweizerischen Roten Kreuzes** im Detail zu überprüfen. Eine departementsübergreifende Analyse ist erforderlich.
- Zu 11.2: der Gruppe V, in Zusammenarbeit mit dem GS-VBS, die **vergünstigte Abgabe von Sanitätsmaterial**, welches nahe am Ablaufdatum steht, auf eine solide rechtliche Grundlage zu stellen, damit dem Legalitätsprinzip nachgekommen werden kann.
- Zu 11.3: dem GS-VBS sowie der Gruppe V, die praktische **Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips** im Rahmen von Krisensituationen oder laufenden Operationen vertieft zu analysieren.

14 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das GS-VBS dankt der Internen Revision VBS für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ist mit den Empfehlungen einverstanden.

Gruppe Verteidigung: Chef der Armee

Ich bedanke mich für den ausgewogenen Prüfbericht. Insbesondere für die in den Ausführungen eingebrachte Anerkennung und Würdigung der unter grosser Belastung aller Beteiligten erbrachten Gesamtleistung. Der Prüfbericht enthält wertvolle Erkenntnisse und Empfehlungen, welche die betroffene Organisation bei der Weiterentwicklung unterstützen, vor allem in der Optimierung der Leistungen in besonderen Lagen.

Gruppe Verteidigung: Armeestab

Der Prüfbericht zeigt ein gutes Bild über die Lage im ersten Halbjahr 2020 und würdigt die geleistete Arbeit, die zugunsten der Bevölkerung in den verschiedenen Krisenorganisationen erbracht wurde. Der Armeestab teilt die Ansicht der Internen Revision, dass im Beschaffungswesen bei ausserordentlichen Lagen Verbesserungen angestrebt werden sollen. Zu den Empfehlungen hat der Armeestab folgende Bemerkungen:

Zu 6.2: Die Aussagen im Prüfbericht können den Eindruck erwecken, dass die bestehenden Führungsstrukturen und Informationsflüsse in dieser Krise umgangen worden seien, was aber zu keinem Zeitpunkt der Fall war. Ausserdem gilt es die Differenzierung zwischen Beschaffungskompetenz und Finanzkompetenz zu berücksichtigen.

Zu 6.3: Die mangelnde ERP-Unterstützung aufgrund des PSA-Systems wurde rasch erkannt, konnte aber nicht kurzfristig behoben werden. Die Migration der Daten auf das PSN-System wurde 2021 abgeschlossen.

Gruppe Verteidigung: Damaliger Chef Armeestab

Du point de vue du Chef de l'État-major de l'armée en charge en 2020 lors de la crise de la COVID-19, je remercie la Révision interne DDPS pour la possibilité de commenter le rapport qui à mes yeux reflète la situation extraordinaire et les difficultés d'alors. Il décrit le travail effectué par le Groupement de la défense et en particulier de l'organisation mise en place pour effectuer l'acquisition du matériel médical. Dans le contexte très volatile des marchés qui régnait, il s'agissait d'assurer les acquisitions requises en temps voulu – selon les spécifications de l'OFSP – et de répondre à la question de savoir si dans cette situation extraordinaire la Suisse pouvait être approvisionnée en quantité suffisante avec du matériel de protection (p. ex. masques), de l'équipement médical (p. ex. respirateurs) et du désinfectant. Les éléments relevés par la Révision interne DDPS sont corrects et les recommandations cohérentes.

Gruppe Verteidigung: Logistikbasis der Armee

Die Herleitung wie auch die inhaltliche Ausgestaltung der Empfehlungen sind stimmig. Wir begrüßen die Weiterverfolgung der Empfehlungen. Wir bedanken uns für die ausgewogene Berichterstattung, bei der insbesondere der damaligen schwierigen Situation Rechnung getragen wird.

Gruppe Verteidigung: Task Force «Beschaffungskoordination Corona VBS»

Für die Beschaffung von Hygienemasken sind die Rahmenbedingungen und die Verantwortlichkeiten in der zeitlichen Abfolge konsequenter zu berücksichtigen. Es wurde bis zum 20. März 2020 nur für den Bedarf der Armee beschafft. Ab Mitte März kollabierten die Beschaffungsmärkte für medizinische Schutzmaterialien aufgrund von drei Einflussfaktoren:

- i) Einstellung des Linienflugverkehrs und damit Wegfall der Frachtkapazitäten aus Asien,
- ii) weltweit massiv ansteigende Nachfrage bei gleichzeitigen Handelsbeschränkungen der Länder und
- iii) Auftreten von zahlreichen Arbitragehändlern, die grosse Volumen mit dem Ziel von schnellen Gewinnen aufkauften und so die Preise in die Höhe trieben. Vor allem die Arbitragehändler hatten zudem wenig bis teilweise keine Kenntnisse über Qualitätskontrollen.

Entsprechend waren für die AAPot die ab 20. März 2020 beauftragten Beschaffungen in den bestehenden Strukturen und ohne zusätzliche Ressourcen sehr schwierig. Sämtliche «Problembeschaffungen» erfolgten in diesem Marktumfeld und dieser Zeitperiode in der Verantwortung der Linienorganisation. Erst mit der Umsetzung von angepassten Beschaffungsprozessen und dem Einsatz von zusätzlichen Ressourcen durch die Task-Force Beschaffungskoordination konnten die Beschaffungen ab dem 6. April 2020 allmählich normalisiert werden. Dabei ging es vor allem um Beschaffungen direkt bei den Produzenten in Asien unter Ausschluss von Zwischenhändlern oder alternativ nur noch eine Zusammenarbeit mit Händlern, die gegenüber einem Direkteinkauf einen Mehrwert brachten und über entsprechende Bewilligungen und vor allem Erfahrungen im Handel von Medizinalprodukten verfügten. Der Aufbau von unterstützenden Informatiksystemen für die Beschaffung und die Lagerbewirtschaftung war gleichzeitig mit der Krisenbewältigung nicht möglich und es mussten in diesen Bereichen Behelfslösungen akzeptiert werden.

Die Aussage auf S. 13 des Berichts, dass in der «Phase rot» die Qualität der Masken eine untergeordnete Rolle spielte, muss präzisiert werden: Bei der Qualitätssicherung sind immer die beiden Ebenen der Prüfung zu unterscheiden. Einerseits die Korrektheit der Dokumente (Zertifikate und Prüfbestätigungen, ausländische Zulassungen) und andererseits die effektive Qualität der Waren (Prüfung der Wirksamkeit). In dieser Phase waren bei den Dokumenten und den zugrundeliegenden Zertifikaten, Zulassungen und Prüfbestätigungen Ausnahmebestimmungen anwendbar oder es wurde bewusst von Vorgaben der MepV in Bezug auf Deklarationsvorschriften abgewichen. Hingegen wurden bei der Warenprüfung

auf die Wirksamkeit der Masken geachtet. Dabei war jedoch problematisch, dass immer nur Stichproben geprüft werden konnten und in der Schweiz kein zertifiziertes Prüflabor besteht und ausländische Labore nicht mehr zugänglich waren. Entsprechend wurde mit dem Labor Spiez ein Behelfsprüfverfahren umgesetzt, um hier eine möglichst hohe Produktesicherheit und den geforderten Qualitätslevel zu erreichen. Unsere dringende Empfehlung, in der Schweiz zeitnah ein zertifiziertes Prüflabor, entweder auf privater Basis oder durch Beauftragung der staatlichen Labore (EMPA oder Labor Spiez) aufzubauen, wurde bis heute durch die zuständigen Ämter nicht umgesetzt.

Aufgrund der Regulierungen in den wichtigsten Produktionsmärkten und unserer Marktanalyse wurde bereits im Statusbericht des Beschaffungskoordinators vom 5. April 2020 und vom 12. April 2020 eingeschätzt, dass sich die Preise für medizinische Schutzgüter zeitnah deutlich senken werden (siehe Beschaffungsbericht). Entsprechend sind allgemeine Preisvergleiche, wie sie häufig in den Medien dargestellt werden, nicht korrekt. Angebotspreise müssen auf einer Tagesbasis in Abhängigkeit der Menge, des Lieferorts, des Lieferzeitpunkts und der Zertifizierung verglichen werden. So waren die 500'000 FFP2-Masken der EMIX mit Kaufdatum am 17. März 2020 und Lieferdatum am 27. März 2020 wohl sehr teuer aber wahrscheinlich marktgerecht, jedoch mit einem Kaufdatum am 7. April 2020 oder einem Lieferdatum am 17. April 2020 wären sie das sicher nicht mehr gewesen.

Die Firma Netztal AG hat am 3. April 2020 der AApot 20 Mio. Masken EN 14683 und 2 Mio. FFP2/KN95-Masken zum Preis von EUR 25 Mio. angeboten. Es wurde dazu am 6. April 2020 durch die AApot ein Letter of Intent abgeschlossen und ein Liefertermin auf den 17. April 2020 vereinbart. Das VBS leistete für die Transaktion eine Anzahlung von EUR 7.5 Mio. Die Firma Netztal AG konnte am 17. April 2020 die Masken nicht liefern. Die Anzahlung wurde am 20. April 2020 an das VBS zurückvergütet. Die Verhandlungen mit der Firma Netztal AG wurden in der Folge abgebrochen, da das VBS am 28. April 2020 über eine Strafuntersuchung gegen die Firma Netztal AG wegen Geldwäscherei und Verdacht auf betrügerische Handlungen informiert wurde. Es gilt die Unschuldsvermutung. Das Strafverfahren gegen die Firma Netztal AG wurde im Herbst 2020 eingestellt. Die im Vorfeld der Schlichtungsverhandlung vom 3. Februar 2021 von der Firma Netztal AG gegen Mitarbeitende des VBS eingereichten «Strafanträge» werden durch den Beschaffungskoordinator als ungerechtfertigt beurteilt und als Druckmittel in Hinblick auf die Vergleichsverhandlung verstanden, um doch noch einen Vertrag zu erzwingen. Als Folge dieser Transaktion wurden durch den Beschaffungskoordinator eine Anpassung der Weisungen für Anzahlungen und Kriterien für die Gegenparteiprüfung in Auftrag gegeben. Die Empfehlungen der Task-Force Beschaffungskoordination für die Bewirtschaftungsmassnahmen für die beschafften medizinischen Schutzgüter wurden in der Zwischenzeit mehrheitlich umgesetzt.

Die Task-Force Beschaffungskoordination hat durch die Umsetzung der Beschaffungsplattform (www.medtechsupply.ch) Transparenz und Gleichbehandlung der Anbieter angestrebt und sich auch mit der Publikation aller Beschaffungen in einem Beschaffungsbericht für Transparenz eingesetzt. Hingegen sollte die Frage der Herausgabe von Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz während den laufenden Beschaffungsverfahren durch das VBS sorgfältiger geregelt werden. Transparenz und Information sind wichtig und die Verwaltung muss es auch ertragen, sich öffentlich kritisieren zu lassen. Hingegen sollte das VBS auch dezidiert gegen falsche Anschuldigungen und Fehlinterpretationen antreten. Zudem sollte das Öffentlichkeitsprinzip während laufenden Verhandlungen nicht greifen, um die Position des Beschaffers nicht zu schwächen.

Die Empfehlung zu 5.4. widerspricht den Erfahrungen der letzten beiden Sicherheitsverbandsübungen und dem aktuellen Krisenmanagement. Die Verwaltung arbeitet in Krisen viel zu lang in den bestehenden organischen Strukturen, statt in Projekt resp. Stabsstrukturen themen- und organisationsübergreifend zu arbeiten. Der Grund für die Effektivität der Task-Force Beschaffungskoordination war deren militärische Stabsstruktur resp. Projektorganisation mit Einbindung aller relevanten Fachspezialisten aus unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, aus der Miliz und der Armee.

armasuisse

Die armasuisse bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. armasuisse hat zum vorliegenden Bericht keine Bemerkungen.

BABS

Das BABS begrüsst den Bericht und erachtet die Darstellung des Sachverhalts bezüglich der Maskenprüfung als korrekt und zutreffend. Wir begrüssen auch die dargelegten Empfehlungen und erachten sie als sinnvoll, um Verbesserungen zu erzielen. Insbesondere die Notwendigkeit, in Krisensituationen grundsätzlich in den bestehenden Strukturen zu arbeiten und ad-hoc-Organisationen in bestehende Hierarchien einzufügen (Empfehlung 5.4, Kapitel 13), ist aus unserer Sicht zu unterstützen.



Anhang 1 Abkürzungsverzeichnis

A Stab	Armeestab
AApot	Armeeapotheke
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen der Bundesverwaltung
ar	armasuisse
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
CE	Conformité Européenne (Europäische Konformität)
CdA	Chef der Armee
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ERP	Enterprise-Resource-Planning
EpG	Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, SR 818.101)
FFP	Filtering Face Piece
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
GO	Geschäftsordnung
Gruppe V	Gruppe Verteidigung
GS-VBS	Generalsekretariat VBS
IR VBS	Interne Revision VBS
LBA	Logistikbasis der Armee
MepV	Medizinprodukteverordnung vom 17. Oktober 2001 (SR 812.213)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PSA	SAP-System der AApot, siehe auch ERP
PSN	SAP-System der Gruppe V, siehe auch ERP
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
USD	US-Dollar
V	Verteidigung