



Bern, 31.03.2010

# **Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS**

# Inhaltsübersicht

<b>1</b>	<b>Allgemeine Grundlagen</b>	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>Rechtsgrundlagen und Zeitrahmen</b>	<b>3</b>
<b>1.2</b>	<b>Rahmenbedingungen</b>	<b>3</b>
1.2.1	Rechtliche Vorgaben	3
1.2.2	Integrationsfähigkeit	4
1.2.3	Beschaffungsumfeld	4
<b>2</b>	<b>Strategische Ziele der Beschaffung im VBS</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Vision und Leitbild der Beschaffung</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Zielpriorisierung für die Beschaffung</b>	<b>6</b>
2.2.1	Typisierung der Beschaffungsgüter	6
2.2.2	Strategische Auswahl der Vergabeverfahren	7
<b>3</b>	<b>Strategisches Beschaffungsmanagement</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>Ein differenzierter Ansatz</b>	<b>9</b>
<b>3.2</b>	<b>Einsatz der Instrumente im Rahmen des Beschaffungsmanagements</b>	<b>10</b>
3.2.1	Initialbeschaffungen von militärischen Gütern (milWI, milSI, milCH)	10
3.2.2	Folgebeschaffungen von militärischen Gütern (milWI, milSI, milCH)	11
3.2.3	Initialbeschaffungen von zivilen Gütern (zivWI)	12
3.2.4	Folgebeschaffungen von zivilen Gütern (zivWI)	12
3.2.5	Initial- und Folgebeschaffungen von Massenware (milWI, zivWI)	13
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkung</b>	<b>14</b>

# 1 Allgemeine Grundlagen

## 1.1 Rechtsgrundlagen und Zeitrahmen

Die Grundsätze des Bundesrates über die Rüstungspolitik des VBS vom 29. November 2002, das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (**BöB**), die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (**VöB**), die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes vom 22.11.2006 (**Org-VöB**), das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 07. Oktober 2005 (**FHG**) sowie die Finanzhaushaltsverordnung vom 05. April 2006 (**FHV**) bilden die Rechtsgrundlage für die vorliegende Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS.

Die Beschaffungsstrategie für das VBS wird durch den **Bundesrat** erlassen, ihre Umsetzung liegt im Verantwortungsbereich des VBS. Innerhalb des **VBS** ist die **armasuisse** für Beschaffungen zuständig. Die Strategie ist nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, sofern sie sensitive respektive geschäftsgeheime Aspekte des Kerngeschäfts **armasuisse** betrifft.

Die **armasuisse** wird die Strategie umsetzen und auf dieser Grundlage die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, sowie die Erteilung von Bauaufträgen in den kommenden vier Jahren (2010-2013) durchführen.<sup>1</sup>

## 1.2 Rahmenbedingungen

Drei Rahmenbedingungen sind für Beschaffungen durch das VBS zentral: (1) die rechtlichen Vorgaben; (2) die Integrationsfähigkeit der zu beschaffenden Güter in bestehende Systeme; und (3) das allgemeine Beschaffungsumfeld.

### 1.2.1 Rechtliche Vorgaben

Öffentliche Beschaffungen in der Schweiz unterliegen grundsätzlich den im Rahmen der World Trade Organisation (**WTO**) beschlossenen Vorgaben. Diese fordern einen transparenten Wettbewerb bei Beschaffungen, welche durch die öffentliche Hand durchgeführt werden. Die Umsetzung dieser Vorgaben in nationales Recht erfolgt im Rahmen des **BöB** bzw. der **VöB**. Diese Regeln beinhalten Ausnahmen für militärische und sicherheitsrelevante Güter<sup>2</sup>. Auf Grund der sicherheits- und rüstungspolitischen Wichtigkeit dieser Güter besteht hierbei die Möglichkeit, Wettbewerbsaspekte als sekundär zu behandeln. Die vorliegende Beschaffungsstrategie für das VBS unterscheidet folglich zwischen **zivilen** und **militärischen** Beschaffungsgütern.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden werden Güter, Dienstleistungen und Bauaufträge unter dem Begriff 'Güter' zusammengefasst.

<sup>2</sup> Art. 3 BöB: "Dieses Gesetz ist nicht anwendbar für:

(...)

e. die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial und die Erstellung von Bauten der Kampf- und Führungsinfrastruktur von Gesamtverteidigung und Armee.

<sup>2</sup> Die Auftraggeberin braucht einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu vergeben, wenn:

a. dadurch die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet sind;

(...)"

Im Folgenden wird diese Aufzählung unter dem Begriff 'militärische Güter' zusammengefasst. Entsprechend dieser Definition beinhalten militärische Güter auch so genannte 'Dual-Use Güter'.

BöB und VöB definieren die **allgemeinen Grundsätze**, die bei **allen** öffentlichen Beschaffungen in der Schweiz zu gelten haben:

- Transparenz des Vergabeverfahrens.
- Stärkung des Wettbewerbs unter den Anbietern.
- Förderung der Wirtschaftlichkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel.
- Gleichbehandlung aller Anbieter im Vergabeverfahren hinsichtlich Fristen, Informationen und Bewertungen.

Die Umsetzung dieser Grundsätze erfolgt durch die verschiedenen Vergabeverfahren der öffentlichen Beschaffung in der Schweiz. BöB und VöB unterscheiden hierbei zwischen **mehreren Verfahren**, die unterschiedlich stark die Anforderungen erfüllen:

- Im **offenen Verfahren** nach BöB oder VöB schreibt die armasuisse den geplanten Auftrag öffentlich aus. Alle potenziellen Anbieter können ein Angebot einreichen.
- Im **selektiven Verfahren** nach BöB oder VöB schreibt die armasuisse den geplanten Auftrag öffentlich aus. Alle Anbieter können einen Antrag auf Teilnahme einreichen. Die armasuisse bestimmt nach einer Überprüfung die Anbieter, die ein Angebot einreichen dürfen. Grundsätzlich müssen mindestens drei Angebotseinreichende bestimmt werden.
- Im **Einladungsverfahren** nach VöB bestimmt die armasuisse, welche Anbieter sie ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe einlädt. Es sollen - wenn möglich - mindestens drei Angebote eingeholt werden.
- Im **freihändigen Verfahren** nach BöB oder VöB vergibt die armasuisse einen Auftrag direkt und ohne Ausschreibung an einen Anbieter.

Die Wettbewerbsdichte der oben genannten Grundsätze des öffentlichen Beschaffungswesens nimmt vom offenen Verfahren im freien Markt bis hin zum freihändigen Verfahren schrittweise ab.

### 1.2.2 Integrationsfähigkeit

Ein zu beschaffendes Gut muss in der Regel in ein bereits bestehendes System des Kunden eingeführt werden. Daraus ergeben sich **technische Rahmenbedingungen**, die bestimmte Lösungen vorschreiben bzw. ausschliessen. Dies führt dazu, dass in der Beschaffungspraxis vor allem im Hinblick auf Schnittstellen zwischen älteren und neuen Systemen Vorgaben bestehen. Zwar versucht die Schweiz, durch die verstärkte Nutzung von handelsüblichen Gütern diese Vorgaben einzuschränken. Jedoch bestehen auch ohne speziell für die Schweiz (weiter-)entwickelte Systeme Einschränkungen im Hinblick auf die Integrationsfähigkeit. Hinzu kommen in diesem Zusammenhang die personellen Expertisen (Fähigkeiten) des Kunden; d.h. der Ausbildungsstand bzw. die Zertifizierung der Mitarbeitenden bzw. Truppe. Dies kann unter Umständen einen freien Wettbewerb aller Anbieter einschränken, wenn spezifische Güter nur unter einem sehr hohen Kostenaufwand in bereits bestehende Systeme integriert werden können.

Aus diesem Grund kann im Hinblick auf die Integrationsfähigkeit eines Systems zwischen **Initial- und Folgebeschaffungen** unterschieden werden. Im Gegensatz zu Initialbeschaffungen wird bei Folgebeschaffungen sehr stark auf bereits existierenden Systemen aufgebaut. Dadurch ergeben sich zusätzliche Vorgaben für die Beschaffer, welche die Auswahl an Lieferanten beschränken. Gerade im Hinblick auf die lange Nutzungsphase von militärischen Gütern sind diese Rahmenbedingungen bei der Beschaffung durch das VBS zu beachten.

### 1.2.3 Beschaffungsumfeld

Grundsätzlich ist das Beschaffungsumfeld in die strategischen Überlegungen mit einzubeziehen, um die öffentlichen Beschaffungen durch das VBS ganzheitlich betrachten zu können. Neben den finanziellen Vorgaben des Bundes können sich innerhalb der Schweiz (1) die rechtlichen und politischen Grundlagen verändern. (2) Darüber hinaus zeigen sich im internationalen Vergleich mit anderen Beschaffungsorganisationen Praktiken, die u.U. übernommen werden können. (3) Ausserdem ist der internationale Beschaffungsmarkt ständigen Veränderungen unterworfen, die Auswirkungen auf die Umsetzung innerhalb der Schweiz haben können. Gerade die Beachtung von zukünftigen Trends ist für eine strategische Aus-

richtung wichtig. (4) Schliesslich verändern sich auch die Anforderungen und die Komplexität der Güter ständig.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Rahmenbedingungen entwickelt die vorliegende Strategie die Beschaffungsziele in Form einer Vision sowie eines klar definierten Leitbildes. Abschliessend werden differenzierte Beschaffungsinstrumente vorgestellt, die Hebel zur Erreichung der strategischen Ziele darstellen.

## 2 Strategische Ziele der Beschaffung im VBS

Auf der Grundlage des öffentlichen Beschaffungsrechts (BöB/VöB) und der Rüstungspolitik sind sämtliche Beschaffungen des VBS am strategischen Ziel der **Wirtschaftlichkeit** auszurichten. Dies gilt auch für die Beschaffung von militärischen Gütern. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip wird nachrangig behandelt, wenn bei einer Beschaffung von militärischen Gütern **sicherheits- und rüstungspolitische Überlegungen** zu Grunde liegen, oder die Notwendigkeit der **Stärkung der für die Landesverteidigung unerlässlichen Industriebasis** besteht, und durch eine Beschaffung damit direkt Einfluss auf die Versorgungssicherheit und die Aufwuchsfähigkeit der Schweizer Armee genommen werden kann.

### 2.1 Vision und Leitbild der Beschaffung

**Die armasuisse stellt durch die effiziente Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen die Materialversorgung der Kunden qualitäts- und zeitgerecht sicher.**

Als Kompetenzzentrum des Bundes für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zielt die armasuisse darauf ab, die Wirtschaftlichkeit über den ganzen Lebensweg zu optimieren sowie die für die Landesverteidigung unerlässliche Industriebasis der Schweiz dauerhaft zu stärken.

**Auf der Grundlage dieser Vision soll die Beschaffung**

**(1) die Kundenbedürfnisse identifizieren, die erforderlichen Güter und Dienstleistungen beschaffen und die Kunden über den gesamten Lebensweg unterstützend begleiten.**

Die armasuisse zielt darauf ab, die Kundenbedürfnisse frühzeitig und systematisch zu erkennen. Auf der Basis eines fundierten Verständnisses spezifiziert sie die Aufträge, formuliert sie marktgerecht und leitet professionell und flexibel die gesamten Projekte. Die armasuisse ist für die Systemintegration verantwortlich und trägt dafür Sorge, dass die Systeme über den ganzen Lebensweg auf einem hohen technologischen Stand sind. Auf diese Weise stellt sie die Technologiekompetenz des VBS sicher.

**(2) die Wirtschaftlichkeit von Gütern und Dienstleistungen über den gesamten Lebensweg optimieren.**

Die Beschaffung erfolgt nach den Grundsätzen von Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung sowie der Berücksichtigung vollständiger Lebenswegkosten. Die armasuisse beschafft bedürfnis- und zeitgerecht qualitativ hochwertige Güter und Dienstleistungen. Grundsätzlich wird handelsübliches Material beschafft.

**(3) dauerhaft die für die Landesverteidigung unerlässliche Industriebasis der Schweiz erhalten und stärken.**

Die armasuisse zielt bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen darauf ab, das für die Landesverteidigung relevante Industrierpotenzial der Schweiz zu sichern und aufzubauen. Dies ist im Sinne eines möglichen Aufwuchses der Armee sowie für die nachhaltige Versorgungssicherheit der Schweiz entscheidend. Die strategischen Kernfähigkeiten der Armee definieren Industriebereiche und Technologiefelder von hoher Relevanz und können somit eine angemessene Begründung für eine Abweichung von den allgemeinen Beschaffungsgrundsätzen sein.

#### **(4) die sicherheits- und rüstungspolitischen Rahmenbedingungen der Schweiz beachten.**

Die armasuisse berücksichtigt grundsätzlich bei nicht in der Schweiz durchgeführten Beschaffungen sicherheits- und rüstungspolitische Überlegungen. In begründeten Einzelfällen weicht die armasuisse von den allgemeinen Beschaffungsgrundsätzen ab, wenn beispielsweise Nachteile für die Sicherheit, die Unabhängigkeit und die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz entstehen würden.

#### **(5) dauerhaft partnerschaftliche Beziehungen mit den Lieferanten von Gütern und Dienstleistungen aufbauen.**

In ihrer Funktion als Kompetenzdrehscheibe des Bundes zielt die armasuisse darauf ab, die Zufriedenheit der am Beschaffungsprozess beteiligten Akteure zu erhöhen. Insbesondere unterstützt sie die Stärkung einer nachhaltigen Wertschöpfungspartnerschaft zwischen der Schweizer Armee und der Industrie. Zu diesem Zweck findet ein frühzeitiger Informationsaustausch zwischen Industrie, armasuisse und anderen staatlichen Stellen statt.

#### **(6) direkte und indirekte Offset-Geschäfte im Sinne der Umsatzwirksamkeit zur nachhaltigen Stärkung der sicherheitsrelevanten Schweizer Industrie verfolgen.**

Bei Beschaffungen militärische Güter im Ausland berücksichtigt die armasuisse die Notwendigkeit des (teil-)autonomen Unterhalts der Systeme. Direkte Offset-Geschäfte sollen in diesem Zusammenhang strategisch genutzt werden. Zusätzlich tragen indirekte Offset-Geschäfte zur allgemeinen Stärkung der Industriebasis bei und festigen auf diese Weise das Know-how der Schweiz in technologisch anspruchsvollen Bereichen.

#### **(7) nationale und internationale Kooperationen auf staatlicher und privatwirtschaftlicher Ebene stärken.**

Unter Beachtung der Neutralitätspolitik sowie der Wirtschaftlichkeit fördert die armasuisse die Standardisierung von Material und Dienstleistungen. Zu diesem Zweck soll die Schweiz an nationalen und internationalen Entwicklungs- und Beschaffungsprojekten teilnehmen und die bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern stärken.

## **2.2 Zielpriorisierung für die Beschaffung**

Die allgemeine Vision und das spezifische Leitbild stellen die strategischen Ziele der Beschaffung dar. Sie präzisieren die allgemeinen Grundsätze der öffentlichen Beschaffung und deren Umsetzung. Allerdings kann es bei einzelnen Beschaffungsprojekten zu **Konflikten zwischen den unterschiedlichen Zielen** kommen. Aus diesem Grund verweist die vorliegende Beschaffungsstrategie für das VBS auf eine **Zielpriorisierung an Hand einer Typisierung von Beschaffungsgütern**, um eine grösstmögliche Transparenz gegenüber allen Anspruchsgruppen zu etablieren.

### **2.2.1 Typisierung der Beschaffungsgüter**

Die zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen lassen sich in differenzierte Typen einteilen. Hierfür ist erstens die Beachtung der **rechtlichen Rahmenbedingungen** notwendig. Für die Entwicklung von Beschaffungstypen ist es sinnvoll, grundsätzlich zwischen zwei Arten von Gütern aus der Beschaffungspraxis der armasuisse zu unterscheiden:

- **militärische Güter (Typ mil)**
- **zivile Güter (Typ ziv)**

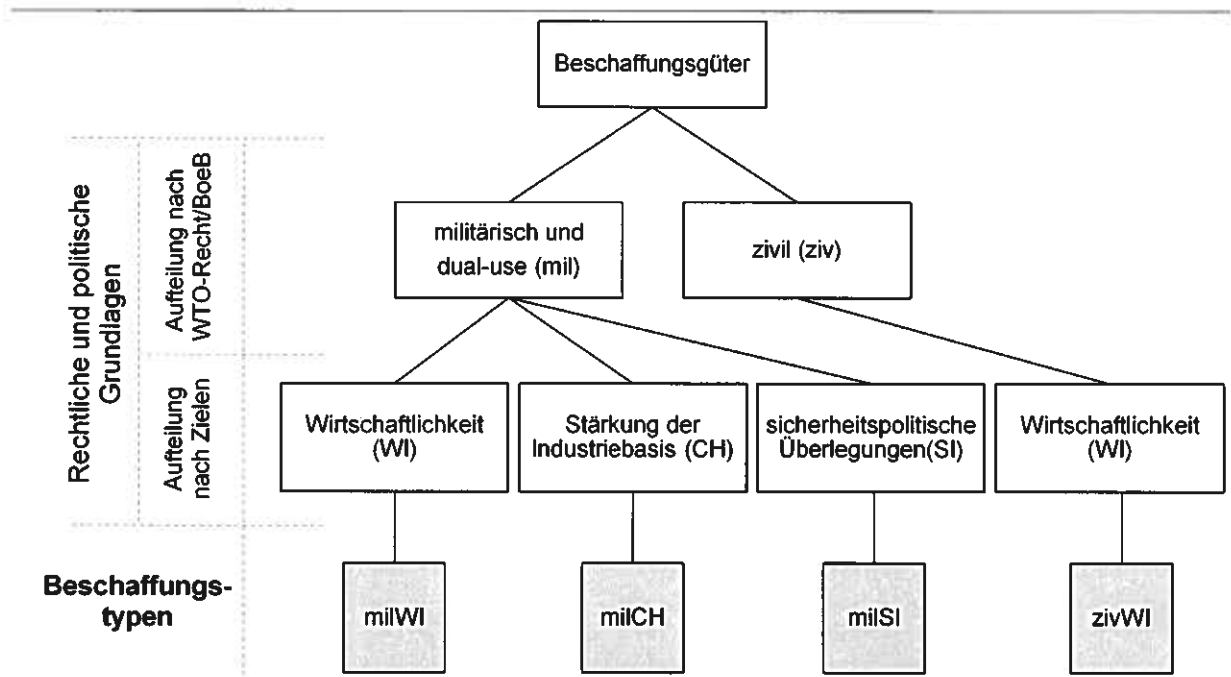
Die grundsätzliche Einteilung der Güter basiert auf der unterschiedlichen rechtlichen Handhabung. Beschaffungen von **militärischen Gütern** fallen nicht unter das BöB, sondern werden aus sicherheits- und rüstungspolitischen Überlegungen gemäss der **VöB** abgewickelt. **Zivile Güter** unterliegen den **WTO-Regeln** bzw. ihrer Umsetzung im **BöB bzw. VöB**. Das bedeutet, dass Beschaffungen grundsätzlich auf dem freien Markt und damit nach rein wirtschaftlichen Überlegungen durchzuführen sind. Die Beschaffung ziviler Güter begründet sich damit, dass die armasuisse sämtliche Bedürfnisse ihrer Kunden abdeckt.

Zweitens ist bei der Beschaffung von zivilen Gütern neben der Sicherstellung der Kundenzufriedenheit die Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebensweg das Ziel. Bei der Beschaffung militärischer Güter hingegen können unterschiedliche Ziele im Vordergrund stehen. Neben der **Wirtschaftlichkeit** sind die Notwendigkeit der **Stärkung der heimischen Industriebasis**, sowie allgemeine **sicherheitspolitische Überlegungen** zu berücksichtigen. Folg-

lich kann eine Unterscheidung der Beschaffungsgüter - basierend auf folgenden Zielen - vorgenommen werden:<sup>3</sup>

- **Wirtschaftlichkeit (Typ WI)**
- **Stärkung der Schweizer Industriebasis (Typ CH)**
- **Sicherheitspolitische Relevanz (Typ SI)**

Hieraus ergibt sich die folgende **Typisierung von Beschaffungsgütern**:



**Grafik 1:** Typisierung der Beschaffungsgüter nach rechtlichen und politischen Grundlagen

## 2.2.2 Strategische Auswahl der Vergabeverfahren

Basierend auf dieser Typisierung lässt sich ein transparentes und konsistentes Vergabeverfahren für Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen ableiten:

- **Typ milWI:** Bei der Beschaffung von militärischen Gütern erfolgt die Vergabe nach einem möglichst wettbewerbsorientierten Verfahren.
- **Typ milCH:** Wenn durch die Beschaffung eines militärischen Gutes im Inland die sicherheitsrelevante Schweizer Industriebasis nachhaltig gestärkt wird, kann ein Auftrag durch Einladung oder freihändig an (ein) Schweizer Unternehmen vergeben werden.
- **Typ milSI:** Wenn bei der Beschaffung eines militärischen Gutes die Gewährleistung der Sicherheit der Schweiz eine massgebliche Rolle spielt, ist die Anwendung eines weniger wettbewerbsorientierten Verfahrens, z.B. Einladungsverfahren oder freihändige Vergabe, erforderlich.
- **Typ zivWI:** Bei der Beschaffung von zivilen Gütern erfolgt die Vergabe nach einem möglichst wettbewerbsorientierten Verfahren.

Die öffentliche Beschaffung von zivilen Gütern ist entsprechend den allgemeinen Grundsätzen klar geregelt. Im Gegensatz dazu kann es im Bereich der **militärischen Güter** zu **Ausnahmeregelungen** kommen. Diese müssen gegenüber allen Anspruchsgruppen aus Politik, Militär und Industrie **transparent** und **nachvollziehbar** sein. Grundsätzlich beschafft die armassuisse militärische Güter auf der Basis des Wettbewerbs- bzw. Wirtschaftlichkeitsprinzips. Die beiden Ausnahmen zu dieser Regel sind im Folgenden spezifiziert.

Erstens kann eine bevorstehende Beschaffung von militärischen Gütern im Ausland zu einer nachhaltigen Schwächung der **für die Landesverteidigung unerlässlichen Industriebasis** in der Schweiz führen. Wenn dies den verfassungsmässigen Auftrag der Armee gefährdet und deshalb zu einer klaren Schwächung der Versorgungssicherheit und der Aufwuchsfähig-

<sup>3</sup> Eine hohe Kundenzufriedenheit bezieht sich grundsätzlich auf jede Beschaffung. Deshalb wird dieses Ziel nicht für die Typisierung herangezogen.

keit führt, können reine Wirtschaftlichkeitsüberlegungen dem Ziel der **langfristigen Verteidigungsfähigkeit** untergeordnet werden. In diesem Fall kann die armasuisse von wettbewerbsfördernden Vergabeverfahren absehen und den Auftrag freihändig an einen Lieferanten bzw. Generalunternehmer vergeben. Die Identifizierung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebereiche erfolgt bislang auf der Basis von Erfahrungswerten. Zur Optimierung der Nachvollziehbarkeit ist mittelfristig eine klare **Definition der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebereiche** erforderlich. Deshalb ist mittelfristig eine auf die Sicherheit fokussierte **Analyse der Schweizer Technologie- und Industriebasis** notwendig. Dieser kann Ausgangspunkt für eine systematische und nachhaltige **Strategie** in diesem Bereich sein.

Zweitens kann sicherheitspolitischen Überlegungen Priorität gegenüber dem Wirtschaftlichkeitsprinzip eingeräumt werden. Wenn die Vergabe auf dem freien Markt eine nachweisbare Einschränkung der **Schweizer Sicherheit und ihrer Bevölkerung** darstellt, kann von wettbewerbsfördernden Vergabeverfahren abgesehen und eine Beschaffung freihändig vergeben werden.

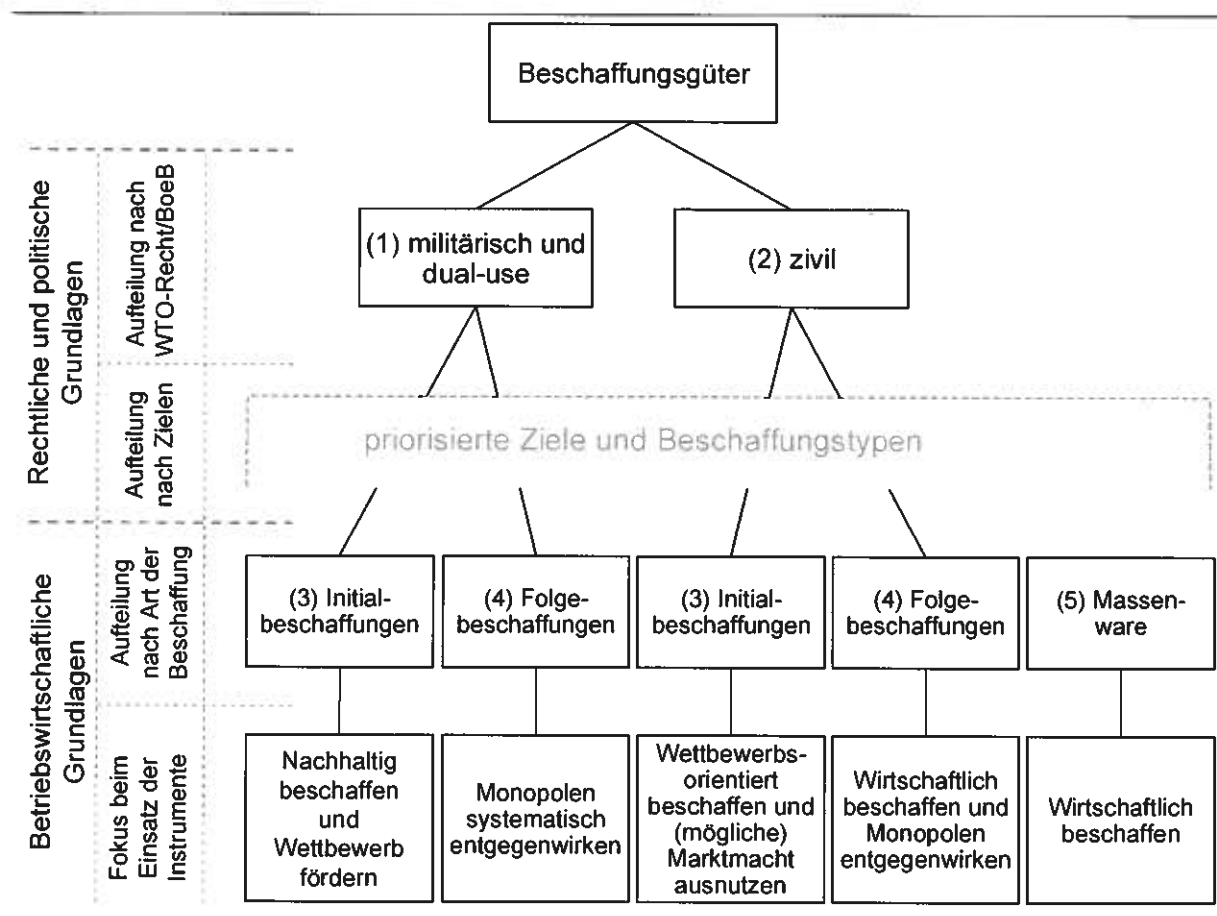
**Die armasuisse beschafft grundsätzlich nach dem Wettbewerbs- resp. Wirtschaftlichkeitsprinzip, wenn nicht die Notwendigkeit der Stärkung der für die Landesverteidigung der Schweiz unerlässlichen Industriebasis oder sicherheitspolitische Bedenken eine Einschränkung dieses Zieles notwendig machen.**

### 3 Strategisches Beschaffungsmanagement

Auf der Grundlage der Beschaffungstypen und der vorgenommenen Priorisierung setzt die armasuisse systematisch Instrumente zur Erreichung der strategischen Ziele ein. Jedoch ist es in diesem Bereich weder technisch machbar noch international üblich, klassische Warengruppenstrategien zu entwickeln, da sich der Grossteil der Beschaffungsprojekte auf relativ komplexe Systeme bezieht. Daher fokussiert die armasuisse im Wesentlichen auf unterschiedliche Arten der Beschaffung. Aus **betriebswirtschaftlicher Perspektive** ermöglicht dieser Ansatz ein **differenziertes und gleichzeitig kohärentes Beschaffungsmanagement**.

#### 3.1 Ein differenzierter Ansatz

Basierend auf den rechtlichen Vorgaben sowie der Integrationsfähigkeit der Güter ist es erforderlich, zwischen **(1) militärischen** und **(2) zivilen Gütern** sowie zwischen **(3) Initial-** und **(4) Folgebeschaffungen** zu unterscheiden<sup>4</sup>. Bei Letzteren ist in der Regel die Anzahl an möglichen Anbietern auf dem Markt stark eingeschränkt. Darauf aufbauend differenziert die vorliegende Beschaffungsstrategie für das VBS zwischen unterschiedlichen Arten von spezifischen Beschaffungen. Diese erfordern den Einsatz von verschiedenen Instrumenten. Die vorliegende Strategie bestimmt diejenigen **betriebswirtschaftlichen Hebel für die jeweilige Art der Beschaffung**, die es bestmöglich erlauben, die strategischen Beschaffungsziele zu erreichen. Diese sind entsprechend der Fokus beim Einsatz der Instrumente.



**Grafik 2:** Differenziertes Beschaffungsmanagement der armasuisse

Darüber hinaus sind insbesondere **fünf Bereiche** für ein erfolgreiches Beschaffungsmanagement zu beachten. Sie definieren den **betriebswirtschaftlichen Kontext** für eine spezifische Beschaffung und haben Einfluss auf die betriebswirtschaftliche Umsetzung durch die armasuisse:

<sup>4</sup> Die Beschaffung von (5) Massenware (zivil und militärisch) hingegen erfolgt eher unter klassischen Marktbedingungen. Dementsprechend ist es sinnvoll, diese gesondert zu betrachten (siehe Kap. 3.2.5).

- 1) *Lieferantenbasis*: Anzahl qualitativ valabler Lieferanten im In- und Ausland.
- 2) *Beschaffungsobjekt*: Grad an Komplexität des Beschaffungsgutes/-dienstleistung sowie u.U. strategische Wichtigkeit.
- 3) *Beschaffungszeit*: Gewährleistung der Versorgung unter Berücksichtigung von Lagerungs- und Kapitalbindungskosten.
- 4) *Beschaffungsmarkt*: Unternehmensposition der armasuisse gegenüber der Stärke des Lieferantenmarktes.
- 5) *Beschaffungssubjekt*: Individuelle Beschaffung durch die armasuisse oder in Kooperation mit anderen Staaten bzw. Organisationen.

Je nachdem wie die fünf Bereiche charakterisiert sind, legt dies unterschiedliche Beschaffungsinstrumente nahe, um möglichst effektive Hebel zur Erreichung der strategischen Ziele zu etablieren. Jedoch ist unabhängig vom spezifischen Kontext eine **statistische Erfassung und Auswertung** von sämtlichen Beschaffungen **unumgänglich**. Dies ermöglicht ein systematisches **Controlling** – v.a. im Hinblick auf die Kostendimension und ein auf Transparenz ausgerichtetes Informationsmanagement gegenüber den Anspruchsgruppen. Auf diese Weise kann die **Effizienz** mit den folgenden spezifischen Beschaffungsinstrumenten **nachhaltig erhöht** werden.

### 3.2 Einsatz der Instrumente im Rahmen des Beschaffungsmanagements

Die armasuisse verfolgt ein **differenziertes und kohärentes Beschaffungsmanagement**. Im Folgenden wird das spezifische Beschaffungsumfeld für die einzelnen Arten der Beschaffung definiert, und der Einsatz der darauf abgestimmten Instrumente erläutert. Dies spiegelt nicht nur den differenzierten Ansatz der armasuisse wider, sondern berücksichtigt auch ihre besondere Situation. Sowohl nach Volumen als auch nach Projektanzahl ist der grösste Kunde die Schweizer Armee (v.a. Armeestab, Logistikbasis der Armee und Führungsunterstützungsbasis der Armee). Aus diesem Grund beschafft sie primär militärische Güter im Sinne des BöB bzw. VöB – entweder als Initial- oder als Folgebeschaffung. In einem deutlich geringeren Umfang sind sowohl zivile (komplexe) Güter als auch Massenware für sämtliche Kunden zu beschaffen.

#### 3.2.1 Initialbeschaffungen von militärischen Gütern (milWI, milSI, milCH)

##### **Beschaffungsumfeld**

Das Beschaffungsumfeld lässt sich für diesen Bereich folgendermassen beschreiben: Der Lieferantenmarkt im Rüstungsbereich ist durch eine **sehr geringe Anzahl von möglichen Anbietern** gekennzeichnet. In einigen Bereichen ist die armasuisse sogar mit **(Quasi-)Monopolen** konfrontiert. Die zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen sind in der Regel durch ein **hohes Mass an Komplexität** charakterisiert; d.h. selbst standardisierte Güter und Dienstleistungen müssen **in den laufenden Betrieb der Schweizer Armee integriert** werden können. Dies betrifft insbesondere den hier angesprochenen Bereich der Initialbeschaffung. Darüber hinaus handelt es sich in diesem Kontext häufig um **strategisch wichtige Güter** (milSI bzw. milCH). Aus einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive muss der Bedarf des Kunden erfüllt werden. **Langfristig** gesehen stehen die **Auftragserfüllung**, die **Versorgungssicherheit** und die **Aufwuchsfähigkeit** der Schweizer Armee im Mittelpunkt. Es wird in erster Linie auf Bevorratung beschafft, so dass die **Beschaffungszeit kaum verringert** werden kann, ohne das Versorgungsrisiko für die Kunden drastisch zu erhöhen. Die armasuisse ist **stark** auf dem **inländischen Markt** positioniert, während sie im **Ausland** mit **wenigen und sehr stark positionierten Lieferanten** konfrontiert ist. Schliesslich beschafft sie z.Zt. in erster Linie **selbständig**; d.h. sie geht im Bereich der Initialbeschaffungen **wenige Kooperationen** mit anderen Staaten bzw. Organisationen ein.

##### **Einsatz von Beschaffungsinstrumenten**

In diesem komplexen Umfeld setzt die armasuisse folgende Beschaffungsinstrumente ein, um dennoch die strategischen Ziele zu erreichen: Erstens gilt es, die kurz- bis mittelfristigen Bedürfnisse der Schweizer Armee zu befriedigen und gleichzeitig das langfristige Ziel einer Stärkung der für die Landesverteidigung unerlässlichen Industriebasis zu gewährleisten.

Hierzu dient ein konstruktiver und vor allem **frühzeitiger Informationsaustausch mit der Schweizer Industrie** sowie die Möglichkeit, das **Einladungsverfahren oder das freihändige Vergabeverfahren** zu wählen (milCH).

Zweitens wird stets ein **Wettbewerb** zwischen mehreren – wenn möglich mindestens drei – Anbietern angestrebt, wann immer es die technischen, zeitlichen und sicherheitspolitischen Kundenbedürfnisse zulassen (milWI, milSI). Das typische Instrument ist in diesem Zusammenhang ein **möglichst wettbewerbsorientiertes Vergabeverfahren** auf der Grundlage von ausreichend genauen, jedoch nicht überspezifizierten militärischen Anforderungen. Darüber hinaus wird insbesondere bei Initialbeschaffungen sondiert, inwieweit **potenzielle Substitute** in Frage kommen, um auf diese Weise den Wettbewerb fördern zu können. Wenn möglich sind **langfristige Optionen mit festen Preisregelungen** schon in das Vertragswerk der Initialbeschaffung zu integrieren. Daneben sorgt die **rechtzeitige Beschaffung von möglichen Ersatzteilen** einer späteren Monopolsituation vor. Ist die armasuisse allerdings schon bei der Initialbeschaffung mit einer **(Quasi-)Monopolsituation** konfrontiert und lässt sich kein Wettbewerb zwischen konkurrierenden Anbietern herstellen, müssen andere unternehmerische Instrumente eingesetzt werden. Zum Einen wird ein **Einsichtsrecht in die Kalkulation des Lieferanten** verlangt. Zum Anderen werden die Preise mit Hilfe von **'Benchmarks'** aus anderen Ländern beurteilt (z.B. Analyse der Referenzkunden eines Lieferanten).

Drittens strebt die armasuisse an, durch eine **systematische Analyse der relevanten Märkte** die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung von militärischen Gütern zu erhöhen (milWI).

Bei der **Initialbeschaffung von militärischen Gütern** beachtet die armasuisse die Aspekte der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftlichkeit in einem komplexen Marktumfeld. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Schweizer Industrie sowie die aktive Förderung von Wettbewerb sind in diesem Bereich zentral. Zudem sind strategische Vorkehrungen für mögliche Folgebeschaffungen zu treffen. Schliesslich führt die armasuisse systematisch Marktanalysen durch und nutzt Kooperationen, um die eigene Position auf den Beschaffungsmärkten zu stärken.

### 3.2.2 Folgebeschaffungen von militärischen Gütern (milWI, milSI, milCH)

#### **Beschaffungsumfeld**

Im Vergleich zur Initialbeschaffung ist bei Folgebeschaffungen die **Anzahl von möglichen Lieferanten noch eingeschränkter**. Häufig kommt nur ein einzelner Anbieter in Frage. Darüber hinaus handelt es sich beim Grossteil der Beschaffungen in diesem Bereich ebenfalls um **komplexe Systeme von hoher strategischer Wichtigkeit**. Allerdings kann die **Beschaffungszeit kaum wesentlich verringert** werden. Unter Umständen kann die **Bevorratung** von Gütern oder Dienstleistungen sogar wirtschaftlicher oder notwendig sein, weil Optionen für Folgebeschaffungen zeitlich begrenzt sind. Ausserdem ist die Unternehmensstärke der armasuisse auf dem Beschaffungsmarkt relativ gering – vor allem im Ausland. Selbst in der Schweiz kommt es bei Folgebeschaffungen zu einer gewissen **Dominanz des Lieferantenmarktes**. Schliesslich beschafft die armasuisse in der Regel **individuell**, wobei gerade bei Folgebeschaffungen die Teilnahme an so genannten **'user groups'** sowie **'foreign military sales'** der USA immer wieder in Anspruch genommen werden.

#### **Einsatz von Beschaffungsinstrumenten**

Die armasuisse begegnet diesem schwierigen Marktumfeld mit den folgenden strategischen Beschaffungsinstrumenten: Erstens rückt das strategische Ziel, **Wirtschaftlichkeit auf dem gesamten Lebensweg** der Güter und Dienstleistungen zu erreichen, in den Vordergrund (milWI). Während der Stärkung der Schweizer Industriebasis bei Initialbeschaffungen eine strategische Bedeutung zukommt, orientieren sich Folgebeschaffungen primär an den **Kundenbedürfnissen** sowie an **Wirtschaftlichkeitsvorgaben**.

Zweitens impliziert die geringe Anzahl von Lieferanten in diesem Bereich, dass die armasuisse eine **transparente und partnerschaftliche Beziehung** zu dieser Anspruchsgruppe anstrebt. Dies kann die **Planungssicherheit für alle Beteiligten** – v.a. auch des Kunden Schweizer Armee – erhöhen.

Drittens bieten **fest institutionalisierte Kooperationsformen** wie **'user groups'** von bestimmten militärischen Systemen oder etwa die **'foreign military sales'** Initiative der USA

die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit von Folgebeschaffungen systematisch zu erhöhen. Die armasuisse prüft laufend den möglichen Nutzen bei spezifischen Beschaffungsprojekten für die Schweiz.

Die armasuisse ist bei **Folgebeschaffungen von militärischen Gütern** überwiegend mit Monopolsituationen konfrontiert. Diesen gilt es, systematisch zu begegnen. Insbesondere die Förderung von Wettbewerb, Einsichtsrechte in Kalkulationen, aber auch die Etablierung von partnerschaftlichen Beziehungen mit Lieferanten und anderen Staaten werden strategisch eingesetzt, um ein nachhaltiges und wirtschaftliches Beschaffungsmanagement für das VBS zu gestalten.

### 3.2.3 Initialbeschaffungen von zivilen Gütern (zivWI)

Die Beschaffung von zivilen Gütern und Dienstleistungen spielt eine wichtige, aber dennoch untergeordnete Rolle im Rahmen des VBS. Darüber hinaus ist der rechtliche Rahmen von öffentlichen Beschaffungen sehr **präzise durch das BöB und die VöB** vorgegeben.

#### **Beschaffungsumfeld**

Das Umfeld der armasuisse lässt sich für den Bereich der Initialbeschaffungen folgendermassen beschreiben: In der Regel kommen bei der Initialbeschaffung von zivilen Gütern und Dienstleistungen eine **Vielzahl von möglichen Lieferanten** im In- und Ausland in Betracht. Auf Grund der **Komplexität** eines Grossteils der zu beschaffenden **Güter** und Dienstleistungen (z.B. Zertifizierungsanforderungen) ist die Anzahl an möglichen Lieferanten dennoch **geringer als im Fall von einfacher Massenware**. Auch im zivilen Bereich spielt die **Kompatibilität** bzw. die **Integrationsfähigkeit** eine wichtige Rolle. Ausserdem ist es in diesem Bereich – wegen des generell geringeren Versorgungsrisikos – z.T. möglich, die **Beschaffungszeit** zu verkürzen. Die Komplexität der meisten Systeme setzt dem jedoch enge Grenzen.

#### **Einsatz von Beschaffungsinstrumenten**

In diesem Marktumfeld setzt die armasuisse folgende Beschaffungsinstrumente ein, um die Kunden zufrieden zu stellen sowie wirtschaftlich zu beschaffen: Erstens strebt sie – wenn es technisch und zeitlich möglich ist – stets eine **Konkurrenzsituation von mehreren Lieferanten** an. Dies wird in der Regel durch **wettbewerbsfördernde Vergabeverfahren** umgesetzt. Die entscheidende Perspektive ist dabei stets der gesamte **Lebensweg der Dienstleistungen und Güter**. Die Stärkung der Schweizer Industriebasis stellt in diesem Bereich keinen hinreichenden Grund für das freihändige Vergabeverfahren dar.

Zweitens ist es im Rahmen von Initialbeschaffungen von zivilen Gütern und Dienstleistungen entscheidend, **strategische Vorkehrungen für Folgebeschaffungen** zu treffen. Generell gilt die Regel, dass **je komplexer die zu beschaffenden Systeme sind, desto präzisere und weitreichendere Vorkehrungen** sind zu treffen. Schliesslich ist anzunehmen, dass die Wahrscheinlichkeit von späteren Monopolsituationen mit der Komplexität der Güter und Dienstleistungen zunimmt.

**Initialbeschaffungen von zivilen Gütern** sind nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip ausgerichtet. Wann immer möglich, gilt es die Marktmacht der armasuisse strategisch auszunutzen. Darüber hinaus sind in diesem Bereich strategische Vorkehrungen für mögliche Folgebeschaffungen zu treffen.

### 3.2.4 Folgebeschaffungen von zivilen Gütern (zivWI)

#### **Beschaffungsumfeld**

Die Anzahl möglicher Lieferanten ist in diesem Bereich eingeschränkt. Insbesondere Folgebeschaffungen im Bereich der Informationstechnologie begrenzen auf Grund von geistigen Eigentumsrechten und technischen Spezifikationen die **Zahl möglicher Wettbewerber**. Darüber hinaus sind die **Beschaffungsobjekte** in diesem Bereich überwiegend **komplex**; d.h. die **Zahl möglicher Lieferanten** ist **eingeschränkt**. Die strategische Wichtigkeit variiert z.T. sehr stark. Generell sind die Hebel bei der Beschaffungszeit beschränkt. Dies liegt einerseits an den technischen Rahmenbedingungen und andererseits bei der institutionellen Hauptverantwortung der LBA bzw. der FUB. Zudem ist die Marktposition der armasuisse bei Folgebeschaffungen im zivilen Bereich in der Regel durch die bestehenden Systeme einge-

schränkt. Dies verstärkt die **Dominanz des Lieferantenmarktes** – insbesondere bei Beschaffungen im Ausland. Schliesslich sind die **Kooperationen** der armasuisse in diesem Bereich eher gering.

#### ***Einsatz von Beschaffungsinstrumenten***

Auf dieser Grundlage setzt die armasuisse folgende Instrumente ein, um in erster Linie die Wirtschaftlichkeit in diesem Bereich zu gewährleisten: Erstens gilt es, **systematisch Monopolsituationen entgegen zu wirken**; d.h. auf der Basis der spezifischen Kundenbedürfnisse wird die Beschaffung **effizient** im Hinblick auf die gesamten Lebenswegkosten gestaltet. Sicherheitspolitische Überlegungen und die Stärkung der Schweizer Industriebasis spielen in diesem Bereich keine Rolle.

Zweitens ist es in diesem Bereich entscheidend, **langfristig partnerschaftliche Beziehungen** mit den **Lieferanten** aufzubauen. Auf Grund der Tatsache, dass **gegenseitige Abhängigkeiten** sehr schwer zu vermeiden sind, muss das Ziel eine **vertrauensvolle Zusammenarbeit** sein. Dies wird von der armasuisse gleichzeitig durch eine **systematische Marktforschung** ergänzt. Diese stellt nicht nur **Informationen** für und über einzelne Lieferanten zur Verfügung, sondern informiert auch rechtzeitig über technologische Entwicklungen (z.B. mögliche Substitute).

**Folgebeschaffungen von zivilen Gütern** orientieren sich strikt an den Kundenbedürfnissen sowie am Wirtschaftlichkeitsprinzip. Im Zentrum stehen dabei einerseits der möglichst wirkungsvolle Umgang mit Monopolen und andererseits ein partnerschaftliches Verhältnis mit den wichtigsten Lieferanten.

#### **3.2.5 Initial- und Folgebeschaffungen von Massenware (milWI, zivWI)**

Im Gegensatz zur Beschaffung von – in unterschiedlichem Ausmass – komplexen Systemen, kauft die armasuisse darüber hinaus auch Massenware auf zivilen Märkten ein. Diese Beschaffungsgüter unterscheiden sich in erster Linie durch ihren **hohen Grad an Substituierbarkeit** von den bisherigen strategischen Überlegungen. Hieraus ergibt sich ein **qualitativ unterschiedlicher Kontext** und deshalb andere strategische Instrumente zur Erreichung der oben genannten Ziele.

#### ***Beschaffungsumfeld***

Die Anzahl von Lieferanten ist in diesem Bereich verhältnismässig gross. Deshalb ist eine **echte Wettbewerbssituation** unterschiedlicher Anbieter die Regel. Per definitionem handelt es sich hier um **wenig komplexe Beschaffungsobjekte**, die zumeist **nicht von strategischer Wichtigkeit** bzw. zumindest relativ **leicht zu substituieren** sind. Darüber hinaus zielt die **Beschaffungszeit auf Bevorratung**.

#### ***Einsatz von Beschaffungsinstrumenten***

In diesem Umfeld zielt die Beschaffung einzig auf die konsequente **Anwendung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen**. Weder sicherheitspolitische Überlegungen noch eine Stärkung der für die Landesverteidigung unerlässlichen Industriebasis spielen in diesem Bereich eine Rolle (milWI, zivWI). Vor dem Hintergrund, die Bedürfnisse der Kunden angemessen zu befriedigen, ist das wichtigste Instrument in diesem Zusammenhang **grösstmöglicher Wettbewerb zwischen den Lieferanten**. Darüber hinaus ermöglicht die **konsequente Nutzung unterschiedlicher Bezugsquellen**, die allgemeinen **Versorgungsrisiken zu streuen**. Dies gilt sowohl für Initial- als auch für Folgebeschaffungen.

Ein weiteres Instrument des strategischen Beschaffungsmanagement besteht in der **Verringerung der Beschaffungszeit**. Je nach individuellem Kundenbedürfnis, nutzt die armasuisse systematisch die möglichen Wirtschaftlichkeitsverbesserungen durch eine **Verringerung von Lagerungs- und Kapitalbindungskosten**. Dies basiert auf einer **engen partnerschaftlichen Beziehung** sowohl mit den Lieferanten als auch mit den Kunden. Ausserdem prüft die armasuisse die Möglichkeiten, die aus **strategischen Einkaufskooperationen von Massenware** entstehen können. Dies kann die Machtposition der armasuisse auf den Beschaffungsmärkten **steigern** und auf diese Weise die Dominanz des Lieferantenmarktes im Bereich der Massenware verringern.

**Initial- und Folgebeschaffungen von Massenware** sind fast ausschliesslich an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auszurichten. Dabei kommen jegliche Instrumente des Beschaffungsmanagements zum Einsatz, die den Wettbewerb fördern und die Marktposition der armasuisse verbessern.

#### **4 Schlussbemerkung**

Mit der vorliegenden **Strategie** schafft der Bundesrat für das VBS einen Leitfaden für die **Zielsetzung** und die **Durchführung von Beschaffungen** militärischer sowie ziviler Güter. Neben der Konkretisierung und Priorisierung der Ziele definiert sie den differenzierten Ansatz im Rahmen des **strategischen Beschaffungsmanagements** der armasuisse. Dies fördert eine **transparente Umsetzung** in unmittelbare Arbeitsprozesse, um nachhaltig die strategischen Beschaffungsziele zu erreichen.

Der Erfolg dieser Strategie erfordert die **konstruktive Mitarbeit aller Anspruchsgruppen**. Die Beschaffung militärischer Güter ist auch ein Hebel des VBS zur Stärkung der **sicherheits- und verteidigungsrelevanten Schweizer Technologie- und Industriebasis**. Entsprechend hängen Effektivität und Effizienz dieser Strategie damit auch von der **Mitarbeit der Schweizer Unternehmen** ab, die als Partner, Generalunternehmer und Lieferanten mit der armasuisse zusammen arbeiten.

**Beschaffung ist ein Mittel zur Erfüllung einer zentralen Aufgabe des Staates**. Als ausführendes Organ ist die armasuisse verantwortlich für die zeitgerechte, nachhaltige und an wirtschaftlichen Prinzipien orientierte Beschaffung. Dies gewährleistet langfristig die Einsatzfähigkeit der Armee und trägt dadurch entscheidend zur Sicherheit und zur Unabhängigkeit der Schweiz und ihrer Bevölkerung bei.