



Bern, den 16. Juni 2023

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

Bericht des Bundesrats
in Erfüllung des Postulats 21.3245 Seiler Graf
vom 17. März 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Korruptionsrisiken bei öffentlichen Auftragsvergaben	4
3	Grundlagen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.....	5
3.1	Internationale Verpflichtungen und deren Umsetzung in der Bundesverwaltung	5
3.2	Regelungen im Bundespersonalrecht.....	6
3.3	Regelungen im VBS.....	7
3.4	Regelungen bei armasuisse	8
3.5	Regelungen innerhalb der Gruppe Verteidigung	9
4	Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen	9
5	Korruptionsprävention in der armasuisse	11
5.1	Kommunikation an die Rüstungsindustrie.....	11
5.2	Führung und Organisation im Personalwesen	11
5.3	Standardisierte Beschaffungsprozesse	11
5.4	Kontrolle und Durchsetzung gegenüber Dritten	12
6	Korruptionsprävention in der Gruppe Verteidigung	13
7	Fazit und Massnahmen	15

1 Ausgangslage

Mit dem Postulat 21.3245 Seiler Graf wird der Bundesrat eingeladen, in einem Bericht aufzuzeigen, welche Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern vorliegen und mit welchen Instrumenten er diese in Zukunft minimieren will. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 26. Mai 2021 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hat das Postulat am 18. Juni 2021 angenommen.

Das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) hat die Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard am 30. Juni 2022 beauftragt, die Korruptionsrisiken und bestehenden Präventionsmassnahmen der armasuisse zu evaluieren. Der unabhängige Expertenbericht sollte einerseits die Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern aufzeigen. Andererseits sollten die Rechtsgrundlagen, Weisungen, Richtlinien und praktischen Massnahmen zur Korruptionsprävention, die heute auf den Ebenen Bund, VBS und armasuisse im Einsatz stehen, auf ihre Zweckmässigkeit untersucht werden. Gegebenenfalls sollten Empfehlungen zur Verbesserung der Ist-Situation abgegeben werden.

Der Expertenbericht «Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern» vom 15. September 2022¹ bestätigt, dass armasuisse die Bestimmungen des Bundes und des VBS gegen die Korruption konsequent umsetzt und sowohl die Anbieterinnen als auch die Angestellten transparent über die diesbezüglichen Regelungen und Präventionsmassnahmen informiert. Er zeigt aber auch Möglichkeiten zur Optimierung der bestehenden Prozesse auf. Laut Expertenbericht könnte die Korruptionsprävention durch eine Erweiterung der Lieferantenkontrollen – vor allem im unterschweligen Bereich –, den Ausbau des Einsatzes von Analyse-Software zur Überwachung der Lieferketten und eine bessere Koordination innerhalb der armasuisse gestärkt werden. Der Expertenbericht von Kellerhals Carrard bildet die Basis für den vorliegenden Bericht des Bundesrates.

¹ Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern – Bericht von Kellerhals Carrard zum Postulat 21.3245 Seiler Graf vom 15. September 2022, abrufbar auf <https://www.ar.admin.ch/de/ueber-armasuisse/korruptionspraevention/oeffentliche-beschaffungen.html>

2 Korruptionsrisiken bei öffentlichen Auftragsvergaben

Im Ländervergleich von Transparency International zur Wahrnehmung der Korruption im öffentlichen Sektor («Corruption Perceptions Index»²) schneidet die Schweiz konstant gut ab. Im Jahr 2022 belegte die Schweiz den siebten Rang von 180 Ländern. Durch Korruptionsfälle könnte das Vertrauen in die Institutionen aber schwer beschädigt werden. Auch die internationale Reputation der Schweiz würde darunter leiden.

Der Bundesrat ist sich des erhöhten Korruptionsrisikos im öffentlichen Beschaffungswesen bewusst. Risikofaktoren sind unter anderem das hohe Auftragsvolumen, die hohe Komplexität der öffentlichen Aufträge und der rechtlich zur Verfügung stehende Ermessensspielraum der Auftraggeberinnen bei der Definition der Leistungsanforderungen und Kriterien, aber auch beim Vergabeverfahren (z.B. Wahl der Anbieterinnen im Einladungsverfahren, freihändige Vergaben). Ebenso sind gerade bei kleineren Projekten und überschaubaren Marktstrukturen Risiken von «Vetternwirtschaft» und Interessenkonflikten zu beachten. Risiken bestehen weiter bei der Auswertung der Angebote, der Zuschlagserteilung und der Abnahme der beschafften Güter.

3 Grundlagen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung

Heute existieren verschiedene Instrumente und Richtlinien auf den Ebenen Bund, VBS und armasuisse, um die erwähnten Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern zu minimieren. Das Beschaffungsrecht stellt hohe Anforderungen an die Verfahrenstransparenz und die Rechtsschutzmöglichkeiten. Der Bundesrat legt nachfolgend dar, welche Anstrengungen auf Bundesebene unternommen werden, um Korruptionsrisiken systematisch entgegenzutreten.

3.1 Internationale Verpflichtungen und deren Umsetzung in der Bundesverwaltung

Die Schweiz hat mehrere internationale Übereinkommen (OECD³, Europarat⁴, UNO⁵) zur Korruptionsprävention ratifiziert. Im Rahmen internationaler Gremien setzt sich die Schweiz aktiv gegen Korruption ein, so im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), in der OECD Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen und in der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates. Sie verpflichtet sich damit unter anderem, geeignete Rahmenbedingungen für das Beschaffungswesen zu schaffen, die auf Transparenz, Wettbewerb und objektiven Entschei-

² Transparency International: Corruption Perceptions Index 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³ Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997; SR 0.311.21.

⁴ Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom 27. Januar 1999; SR 0.311.55.

⁵ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003; SR 0.311.56.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

zungskriterien beruhen und die Verhinderung von Korruption unterstützen (Art. 9 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption). Als Vertragspartei des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr hat sich die Schweiz ausserdem verpflichtet, die Bestechung ausländischer Amtsträger – aktiv und passiv – zu einem strafbaren Vergehen zu machen (Art. 322^{septies} des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)⁶). Die Bestimmung trat in der Schweiz im Jahr 2006 in Kraft⁷.

Durch Länderexamen sowie die Teilnahme an Arbeitsgruppen und an internationalen Konferenzen wird die Korruptionsprävention und die Integrität der Mitgliedstaaten gefördert. Die bisherigen Evaluationsberichte der Schweiz zur Umsetzung der drei oben genannten Übereinkommen anerkennen die verschiedenen Massnahmen, die die Schweiz gegen Korruption bereits ergriffen hat. Unter anderem hat der Bundesrat die Konsultativgruppe Korruption im Jahr 2009 mit einem formellen Mandat ausgestattet, diese zu einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) umgewandelt und dem EDA unterstellt.

Die IDAG Korruptionsbekämpfung umfasst die Bundesanwaltschaft und sämtliche Ämter der Bundesverwaltung, die in den Bereichen der Korruptionsprävention oder -bekämpfung aktiv sind. Sie führt eine Reihe themenspezifischer Veranstaltungen durch, zu denen Bundesämter, die Bundesanwaltschaft sowie ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft eingeladen werden. Die IDAG Korruptionsbekämpfung hat die Strategie gegen die Korruption entwickelt, die der Bundesrat am 25. November 2020 verabschiedet hat⁸. Die Strategie gilt für den Zeitraum 2021–2024 und formuliert 42 Massnahmen, die die Bundesverwaltung umsetzen muss. Der Bundesrat verspricht sich zudem eine indirekte Wirkung auf weitere Kreise. Unter anderem soll der Bund von den Auftragnehmerinnen vertraglich verlangen, eine Meldestelle für die Meldung von Missständen (sogenanntes Whistleblowing) zu bezeichnen und Hinweisgebende zu schützen. Seinerseits soll der Bund garantieren, dass Auftragnehmerinnen nicht benachteiligt werden, wenn sie der EFK Hinweise auf Korruption beim Bund geben (Massnahme 22). Gemäss dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Art. 44 Abs. 1 Bst. c und e BöB sowie Art. 45 Abs. 1 BöB⁹) können Auftraggeberinnen des Bundes zudem von der Möglichkeit Gebrauch machen, wegen Korruption rechtskräftig verurteilte Anbieterinnen zeitweilig von öffentlichen Ausschreibungen auszuschliessen (Massnahme 26).

Die IDAG Korruptionsbekämpfung koordiniert die Umsetzung der Massnahmen, indem sie den Informationsaustausch über die erzielten Fortschritte organisiert und bei den zuständigen Bundesämtern eine verstärkte Zusammenarbeit anregt. Sie veranstaltet

⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR 311.0.

⁷ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens und des Zusatzprotokolls des Europarates über Korruption vom 7. Oktober 2005; AS 2006 2371.

⁸ [Strategie des Bundesrates gegen die Korruption vom 25.11.2020](#).

⁹ Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019; SR 172.056.1.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

zu diesem Zweck Ateliers über einzelne Ziele und kann Empfehlungen formulieren, wie die Ziele erreicht werden können. Das EDA wird die Umsetzung der Strategie im Jahr 2024 durch eine unabhängige Stelle evaluieren lassen. Die Evaluation soll zeigen, inwiefern die Massnahmen tatsächlich umgesetzt werden und ob sich diese als zielführend erweisen. Der Bundesrat wird Ende 2024 Bilanz ziehen und über eine allfällige Anpassung der Strategie entscheiden.

3.2 Regelungen im Bundespersonalrecht

Personen, die für den Bund Beschaffungen durchführen, unterstehen dem geltenden Gesetz sowie den Regeln und Verhaltensanweisungen des Bundesrates, ihres Departementes und ihrer Verwaltungseinheit. Angestellte der Bundesverwaltung haben ihre Vorgesetzten über die Ausübung öffentlicher Ämter sowie ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeiten in Kenntnis zu setzen (Art. 23 des Bundespersonalgesetzes (BPG)¹⁰ in Verbindung mit Art. 91 der Bundespersonalverordnung (BPV)¹¹). Die Mitarbeitenden werden hinsichtlich des Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung vom 15. August 2012¹² sensibilisiert und erhalten beim Stellenantritt zusätzliches Informationsmaterial.

Innerhalb der Bundesverwaltung dürfen Mitarbeitende gemäss Bundespersonalrecht keine – auch nicht geringfügige und sozial übliche – Einladungen oder andere Vorteile annehmen, die ihnen im Zusammenhang mit Beschaffungs- oder Entscheidungsprozessen angeboten werden (Art. 93 Abs. 2 und 93a Abs. 2 BPV). Aktive und passive Bestechung innerhalb der Bundesverwaltung sind strafbare Handlungen, die von der Bundesanwaltschaft als spezialisierte Behörde verfolgt werden.¹³

Für das Bundespersonal gelten Anzeige- und Meldepflichten (Art. 22a BPG). Über eine gesicherte Whistleblowing-Plattform der EFK können Mitarbeitende und Privatpersonen anonym Verdachtsfälle melden, woraufhin die EFK den Hinweisen nachgeht und gegebenenfalls weiterführende Abklärungen unternimmt.

3.3 Regelungen im VBS

Im VBS gelten darüber hinaus weitere Bestimmungen zur Korruptionsprävention und deren Verhinderung. Die Weisungen vom 30. Januar 2020 über die Organisation der Korruptionsprävention und über Verhaltenspflichten im VBS¹⁴ konkretisieren, wie sich Angestellte des VBS betreffend Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen verhalten sollen. Das Ziel dieser Regelungen besteht darin, bereits den Anschein

¹⁰ Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000; SR 172.220.1.

¹¹ Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001; SR 172.220.111.3.

¹² Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15. August 2012.

¹³ Es handelt sich dabei primär um die aktive Bestechung nach Art. 322^{ter} StGB, die passive Bestechung (Art. 322^{quater} StGB), die Vorteilsgewährung (Art. 322^{quinqüies} StGB), die Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) und die ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB). Diese Tatbestände fallen in die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft, sofern sie von einem Behördenmitglied oder Angestellten des Bundes oder gegen den Bund verübt wurden (Art. 23 Abs. 1 Bst. j der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]).

¹⁴ Weisungen über die Organisation der Korruptionsprävention und Verhaltenspflichten der Angestellten im VBS vom 30. Januar 2020.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

von Interessenskonflikten und Interessenkonflikte zu vermeiden (Ziff. 1 Abs. 2 der Weisungen).

Die Verantwortung zur Prävention und Bekämpfung von Korruption liegt im VBS bei den einzelnen Verwaltungseinheiten. Jede Verwaltungseinheit bestimmt eine eigene Fachstelle Korruption (Ziff. 2 Abs. 2 der Weisungen). Die Fachstelle Korruption VBS auf Stufe Departement unterstützt und koordiniert deren Tätigkeiten. Sie organisiert zudem regelmässige Fachsitzungen, arbeitet mit der IDAG Korruptionsbekämpfung zusammen und erstattet jährlich Bericht an die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des VBS (Ziff. 4 der Weisungen). Ausserdem werden die Verhaltenspflichten für Linienvorgesetzte und Angestellte des VBS weiter konkretisiert, insbesondere im Zusammenhang mit der Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen (Art. 94d BPV; Ziff. 6 ff. der Weisungen). Gestützt auf Art. 22a BPG verweisen die erwähnten Weisungen ausdrücklich auf die zuvor erwähnte Whistleblowing-Plattform der EFK (Ziff. 8 der Weisungen).

Ergänzend hat die Chefin VBS die Richtlinien vom 22. September 2022 des VBS über die Teilnahme an nicht geschäftlichen Veranstaltungen¹⁵ erlassen und auf den 1. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. In diesen Richtlinien wird festgehalten, wann Mitarbeitende des VBS an Veranstaltungen und Anlässen teilnehmen respektive nicht teilnehmen dürfen. Es geht dabei um Veranstaltungen, an denen eine effektive Anbieterin, ein potenzieller Anbieter oder eine Person, die an einem Entscheidprozess beteiligt oder davon betroffen ist, Verpflegung oder sonstige Vorteile offeriert. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies in der Funktion des Veranstalters oder beispielsweise als Sponsorin oder Sponsor geschieht. Es geht auch hier darum, bereits den Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden (Ziff. 1 Abs. 3 der Richtlinien).

3.4 Regelungen bei armasuisse

armasuisse setzt die Bestimmungen des Bundes und des VBS konsequent um. Für die eigenen Mitarbeitenden gelten darüber hinaus bereits seit 2004 strengere Vorschriften. So hat armasuisse die Weisung zum Geschenkannahmeverbot und zur Vorteilsannahme VBS vom 1. November 2003 mit einer eigenen Weisung des Rüstungschefs (Weisung über das Geschenkannahmeverbot vom 10. April 2004) ergänzt. Die ursprüngliche Weisung des Rüstungschefs wurde durch die Weisung über die Geschenk- und Vorteilannahme in der armasuisse und in der Gruppe Verteidigung vom 1. Juni 2013 und schliesslich durch die Weisungen des Rüstungschefs über die Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen vom 1. Juli 2020¹⁶ abgelöst. Demnach ist es allen armasuisse-Angestellten grundsätzlich untersagt, Einladungen, Geschenke und sonstige Vorteile anzunehmen, unabhängig vom Wert des jeweiligen Vorteils. Die Annahme ist nur in begründeten Ausnahmefällen und unter Einhaltung der

¹⁵ Richtlinien über die Teilnahme an nicht geschäftlichen Veranstaltungen vom 22. September 2022.

¹⁶ Weisungen über die Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen im Bundesamt für Rüstung armasuisse vom 1. Juli 2020.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

übergeordneten Bestimmungen des Bundes und des VBS möglich (Ziff. 3 der Weisungen). Damit wird dem erhöhten Korruptionsrisiko im Bereich des Beschaffungswesens Rechnung getragen.

Die Fachstelle Korruption armasuisse unterstützt die Rüstungschefin respektive den Rüstungschef dabei, Korruption zu verhindern und zu bekämpfen. Sie berät die Angestellten bei Fragen zur Korruptionsprävention. Ausserdem ist sie in der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung vertreten und beteiligt sich aktiv an der Umsetzung der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021–2024.

Des Weiteren verfügt armasuisse über eine umfassende Dokumentation mit armasuisse-internen Arbeits- und Prozessanweisungen. Der Beschaffungsprozess ist dadurch einheitlich strukturiert und nach den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts organisiert.

3.5 Regelungen innerhalb der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung setzt die Bestimmungen des Bundes und des VBS konsequent um. Ergänzend zu diesen einheitlichen und verwaltungsintern gültigen Regeln verfügt die Gruppe Verteidigung seit 2014 über eine Abteilung Compliance Verteidigung sowie über eigene Verhaltensregeln, die in den Weisungen über Compliance in der Gruppe Verteidigung durch den Chef der Armee (CdA) konkretisiert werden¹⁷. Der Dienst der Abteilung ist unabhängig und erhält nur vom CdA Anweisungen.

Die Hauptaufgabe der Abteilung Compliance Verteidigung besteht darin, den oder die CdA, die Vorgesetzten und die Mitarbeitenden der Gruppe Verteidigung dabei zu unterstützen, die Einhaltung und die Legalität der geltenden Vorschriften zu gewährleisten, aber auch verantwortungsbewusstes Handeln und korrekte Verhaltensweisen zu garantieren. Seit 2020 fungiert die Abteilung Compliance Verteidigung zusätzlich auch als Fachstelle für Korruptionsprävention innerhalb der Gruppe Verteidigung.

Innerhalb der Gruppe Verteidigung bildet die Korruptionsprävention Teil eines umfassenden und weitreichenden Programms. Es handelt sich hierbei um einen Ansatz, der über die reinen Beschaffungsvorschriften und -herausforderungen hinausgeht. So werden etwa besondere Anstrengungen zur kontinuierlichen Entwicklung der Organisationskultur unternommen, die ab 2023 neu in die Führungs- und Beurteilungsprozesse aller Mitarbeitenden integriert werden.

¹⁷ Weisungen über Compliance in der Gruppe Verteidigung vom 19. Dezember 2022 (Weisungen 90.120 d).

4 Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen

Bei der Revision des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)¹⁸ stand die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Vordergrund. Der Wettbewerb soll einerseits mittels erhöhter Transparenz und andererseits durch den konsequenten Kampf gegen die den Wettbewerb beeinträchtigende Korruption sichergestellt werden. Mit der Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts, die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, hat die Schweiz diese Verpflichtungen umgesetzt.

Bereits der Zweckartikel, Art. 2 Bst. d des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)¹⁹, nennt die Förderung des wirksamen, fairen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen. Dies geschieht insbesondere durch Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption. Gemäss Art. 11 Bst. b BöB muss die Auftraggeberin Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption beschliessen. Art. 3 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)²⁰ präzisiert diese Massnahmen. So sind die Mitarbeitenden einer Auftraggeberin verpflichtet, Nebenbeschäftigungen und Auftragsverhältnisse sowie Interessenbindungen, die zu einem Interessenkonflikt beim Vergabeverfahren führen können, offenzulegen und eine Erklärung ihrer Unbefangenheit zu unterzeichnen. Ausserdem muss die Auftraggeberin ihre Mitarbeitenden regelmässig darauf hinweisen, wie sie Interessenkonflikte und Korruption wirksam vermeiden. Dies gilt auch für Mitarbeitende von beauftragten Dritten, die an einem Vergabeverfahren mitwirken.

armasuisse verlangt als Auftraggeberin von den Anbieterinnen Nachweise, unter anderem in Form des Selbstdeklarationsformulars der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB)²¹, dass sie die Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien erfüllen. Diese Nachweise beinhalten auch die Einhaltung der Verhaltensregeln zur Vermeidung von Korruption (Anhang 3 Ziff. 1 Bst. d VöB). Wird bekannt, dass eine Anbieterin die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt hat, kann diese vom Vergabeverfahren ausgeschlossen, aus einem Verzeichnis nach Art. 28 BöB gestrichen oder ein bereits erteilter Zuschlag widerrufen werden (Art. 44 Abs. 1 Bst. e BöB). Bei einem schwerwiegenden Verstoss kann die Auftraggeberin die Anbieterin respektive die Subunternehmerin von künftigen öffentlichen Aufträgen des Bundes für die Dauer von bis zu fünf Jahren ausschliessen (Art. 45 Abs. 1 BöB).

Um faire Verfahren zu gewährleisten und die vergaberechtlichen Ziele und Grundsätze zu erfüllen, ist insbesondere auch das Transparenzgebot von zentraler Bedeutung (Art. 2 Bst. b und Art. 11 Bst. a BöB). Besonders hervorzuheben ist die in Art. 27 Abs. 1 VöB

¹⁸ Revidiertes Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994; SR 0.632.231.422.

¹⁹ SR 172.056.1.

²⁰ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020; SR 172.056.11.

²¹ [Selbstdeklarationen \(admin.ch\)](#).

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

mit der Revision des Beschaffungsrechts neu eingeführte Pflicht der Auftraggeberin, sämtliche Beschaffungen ab einem Wert von 50'000 Franken periodisch zu veröffentlichen. Aufgrund dieser Neuerung werden auch unterschwellige, im freihändigen Verfahren (gestützt auf Art. 21 Abs. 1 BöB) vergebene Aufträge publiziert. Die Bekanntgabe der Beschaffungen über 50'000 Franken nach Art. 27 Abs. 1 VöB erhöht die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und wirkt missbräuchlichen Vergaben entgegen. Das Reporting Set Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung geht jährlich an den Bundesrat sowie an die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte und wird der Öffentlichkeit im Internet ebenfalls zur Verfügung gestellt.²² Mit den verschiedenen Neuerungen ist das Berichtswesen deutlich ausgebaut worden. Einzig die Beschaffungen nach Art. 10 BöB sind von der Bestimmung der Bekanntgabe ausgenommen. Dabei handelt es sich um Ausnahmeregelungen, die die Sicherheit der Schweiz betreffen (Art. 10 Abs. 4 Bst. a BöB). Dieser Artikel ist bei Beschaffungen anwendbar, deren Bekanntgabe die Sicherheit der Schweiz gefährden würde.

5 Korruptionsprävention in der armasuisse

Der Expertenbericht von Kellerhals Carrard bestätigt, dass armasuisse die geltenden Bestimmungen zur Korruptionsprävention und deren Verhinderung konsequent umsetzt. Im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben trifft armasuisse zur Korruptionsprävention verschiedene Massnahmen, die in vielen Bereichen sogar über die gesetzlichen Minimalvorgaben hinaus gehen.

5.1 Kommunikation an die Rüstungsindustrie

armasuisse ist bestrebt, auch Auftragnehmerinnen und potenzielle Auftragnehmerinnen zu sensibilisieren. Das geschieht regelmässig im Rahmen des Beschaffungsprozesses. Dabei informiert armasuisse über die geltenden Regeln, wie etwa das Annahmeverbot von Geschenken und Einladungen.

5.2 Führung und Organisation im Personalwesen

Die Korruptionsprävention und -bekämpfung ist bei armasuisse Führungsaufgabe der Linienvorgesetzten und kann nicht delegiert werden. Alle Mitarbeitenden von armasuisse unterzeichnen schon beim Stellenantritt eine für sämtliche Beschaffungen gültige Unbefangenheitserklärung. Die Einhaltung der Unbefangenheitserklärung muss jährlich im Rahmen der Zielvereinbarung bestätigt werden. Für die Mitarbeitenden gilt eine Ausstandspflicht, wenn sie aus persönlichem Interesse oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Der Anschein der Befangenheit genügt bereits als Ausstandsgrund (Art. 94a Abs. 1 BPV, vgl. auch Art. 13 BöB).

²² [Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung](#).

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden hinsichtlich Korruption beginnt bereits beim Stellenantritt. Bei dieser Gelegenheit werden die neu eingestellten Mitarbeitenden ausführlich über die Korruptionsrisiken und die diesbezüglichen Vorgaben informiert. Die Mitarbeitenden müssen ihre Nebenbeschäftigungen, Auftragsverhältnisse und Interessenbindungen in den jährlich stattfindenden Zielvereinbarungsgesprächen mit ihren Vorgesetzten offenlegen. Zudem durchlaufen sie alle fünf bis acht Jahre eine Personensicherheitsüberprüfung (PSP). Durch Kommunikationskampagnen im Intranet sowie mittels obligatorischer E-Learning-Module erfahren die Angestellten regelmässig, wie sich Interessenkonflikte und Korruption erfolgreich vermeiden lassen. Bei Fragen wenden sie sich an die Fachstelle Korruption armasuisse. Darüber hinaus existiert die schon genannte institutionalisierte Whistleblowing-Plattform der EFK, die Mitarbeitende und Auftragnehmerinnen anonym kontaktieren können. Whistleblowerinnen und Whistleblower werden dadurch effektiv vor Benachteiligungen geschützt.

5.3 Standardisierte Beschaffungsprozesse

Standardisierte Beschaffungsprozesse und die darin vorgesehenen Kontrollmechanismen und Transparenzvorgaben sind ein wichtiges Mittel in der Korruptionsprävention. Insbesondere lassen sich dadurch Korruptionsfälle leichter aufdecken.

Das Integrierte Managementsystem (IMS), in dem die Geschäftsprozesse von armasuisse abgebildet sind, ist ISO-zertifiziert (ISO 9001) und erfüllt alle Anforderungen an ein systematisches Qualitätsmanagement. Für die Beschaffung von Rüstungsmaterial kommt die bewährte Projektmanagementmethode HERMES zur Anwendung. Bei der Genehmigung von Vergabeverfahren, Verträgen und Rechnungen sind mehrere Kontrollinstanzen dazwischengeschaltet. Beschaffungsprojekte werden immer mindestens im Vier-Augen-Prinzip durchgeführt. Höhere Anforderungen gelten für Beschaffungen mit einem hohen Volumen und für Beschaffungen mit freihändigen Vergaben. Das Interne Kontrollsystem (IKS) prüft laufend finanzrelevante Geschäftsprozesse. Darüber hinaus erfolgt eine regelmässige Kontrolle der Buchführung sowie der Geschäfts- und Beschaffungsprozesse durch die Interne Revision VBS sowie durch die EFK.

Bei armasuisse wird rund ein Drittel der überschwelligen Beschaffungen mittels Einladungsverfahren (Art. 20 Abs. 3 BöB) durchgeführt. Sie durchlaufen den ordentlichen Beschaffungsprozess mit Vorhabensantrag, Projektauftrag und Verfahrensentscheid, wobei bei Letzterem der interne Rechtsdienst einbezogen wird.

Die Gruppe Verteidigung, als Bedarfsträgerin, und armasuisse, als zentrale Beschaffungsstelle für sämtliche Beschaffungen des VBS, sind organisatorisch getrennt. Dies dient einerseits dazu, Interessenkonflikte und damit auch Korruptionsrisiken zu minimieren. Andererseits liegt die Beschaffungsverantwortung so bei spezialisiertem Personal, das entsprechend ausgebildet und hinsichtlich der Gefahren bezüglich Korruption sensibilisiert ist. Das in Beschaffungen involvierte Personal stützt sich bei Rüstungs- und Kriegsmaterialbeschaffungen insbesondere auf die Vorgaben der Weisungen über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und arma-

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

suisse (ZUVA)²³ und bei der Beschaffung von Dienstleistungen auf die Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL)²⁴.

Ein standardisierter Beschaffungsablauf muss auch bei freihändigen Verfahren eingehalten werden. Die Projektleiterinnen und Projektleiter prüfen die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe immer gemeinsam mit dem internen Rechtsdienst. Für zusätzliche Transparenz sorgen die beschaffungsrechtlichen Reporting-Vorgaben, die für alle Verfahrensarten gelten.

5.4 Kontrolle und Durchsetzung gegenüber Dritten

Dritte, die von armasuisse beispielsweise zur Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen oder zur Auswertung von Angeboten beigezogen werden, müssen genauso wie das Bundespersonal eine Unbefangenheitserklärung vorweisen.

Die Beschaffungsverträge von armasuisse enthalten strenge Antikorruptionsbestimmungen. Beispielsweise wird von den Auftragnehmerinnen eine Hinweisgeber-Meldestelle verlangt, wie mit Massnahme 22 der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024 vorgesehen. Zusätzliche Bestimmungen (z.B. Konventionalstrafen, Integritätsklauseln oder Massnahmen zur Sicherstellung rechtskonformer Geschäftsprozesse) sind in den Beschaffungsverträgen enthalten.

Gemäss Art. 26 BöB stellt armasuisse sicher, dass die Anbieterin und ihre Subunternehmerinnen die Teilnahmebedingungen, namentlich die Voraussetzungen nach Art. 12 BöB (d.h. die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts) im Rahmen des Vergabeverfahrens und bei der Erbringung der zugeschlagenen Leistungen erfüllen. Sie müssen nachweisen, dass sie die fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt haben und dass sie auf unzulässige Wettbewerbsabreden verzichten. Aus diesem Grund hat armasuisse festgelegt, dass ab dem Jahr 2022 alle Anbieterinnen die Selbstdeklaration der BKB unterzeichnen müssen.

Lieferantenkontrollen erfolgen vorwiegend in der Vergabephase, also vor der Zuschlagserteilung. Die Anbieterinnen können vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn sie die Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien oder technische Spezifikationen nicht erfüllen, beispielsweise im Zusammenhang mit Textil-Labels oder Software-Anforderungen. Bei schwerwiegenden Verstössen sind auch zusätzliche Sanktionen möglich, die über das spezifische Beschaffungsverfahren hinausgehen. Bei einem Korruptionsfall wäre der Reputationsschaden für armasuisse gravierend und das Verhältnis der Auftragnehmerin zum Bund als Auftraggeberin dauerhaft belastet. Es liegt deshalb auch im Interesse Dritter, sich an die diesbezüglichen Vorgaben zu halten.

²³ Weisungen vom 28. März 2018 über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse (ZUVA).

²⁴ Weisungen vom 10. Januar 2022 über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL).

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

Nach dem Vertragsabschluss führt armasuisse zusätzlich sporadische Kontrollen (z.B. Lieferantenaudits) durch, um die Erfüllung der Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien auch während der Leistungserbringung sicherzustellen. Bei begründetem Korruptionsverdacht kann die Interne Revision VBS aktiv werden.

Darüber hinaus setzen einzelne Kompetenzbereiche der armasuisse versuchsweise digitale Hilfsmittel ein, um die Nachhaltigkeit und Compliance der Lieferanten im Sinne eines kontinuierlichen Monitorings zu überwachen. Automatisierte Prozesse überprüfen regelmässig die Lieferketten. Das System benachrichtigt die Benutzer, wenn relevante Vorfälle in den Medien oder in anderen Quellen erwähnt werden. Solche IT-Tools werden bei armasuisse zurzeit nur punktuell eingesetzt.

6 Korruptionsprävention in der Gruppe Verteidigung

Auch innerhalb der Gruppe V gehört die Korruptionsprävention und -verhinderung zu den Führungsaufgaben der Linienvorgesetzten. Die Massnahmen der Abteilung Compliance Verteidigung zielen darauf ab, die Vorgesetzten bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu unterstützen. Der Bereich Compliance Verteidigung ist interdisziplinär und arbeitet eng mit den internen Bereichen Finanzen, Personal, Recht und Kommunikation der Gruppe Verteidigung zusammen. Dieser bereichsübergreifende Ansatz ermöglicht es, Compliance-Massnahmen rasch in bestehende Prozesse zu integrieren oder zu optimieren, Situationen zu antizipieren, welche der Gruppe Verteidigung schaden könnten, sowie die notwendigen Präventionsmassnahmen besser zu koordinieren.

Alle Mitarbeitenden der Gruppe Verteidigung werden insbesondere bei ihrer Eingliederung in die Organisation hinsichtlich Korruptionsrisiken sensibilisiert. Diese Sensibilisierung erfolgt in der Regel mit Hilfe von E-Learning-Modulen. Darüber hinaus werden zukünftige militärische Kader (Berufsoffiziere und -unteroffiziere) in einer interaktiven Ausbildung durch den Bereich Compliance Verteidigung unterrichtet und sensibilisiert. In Koordination mit dem Personaldienst wird die Korruptionsprävention auch in die obligatorischen Ausbildungsmodule für alle Mitarbeitenden, die eine Kaderfunktion übernehmen, integriert.

Um die Wirksamkeit der Sensibilisierung nachhaltig zu gewährleisten, führt die Abteilung Compliance Verteidigung jährliche Compliance-Gespräche mit allen fünf Direktunterstellten des CdA sowie mit allen Verantwortlichen der Querschnittsbereiche (Finanzen, Personal, Kommunikation, Recht, Risikomanagement) durch. Die Ziele dieser Gespräche bestehen unter anderem darin, eine Diskussionsplattform für die Compliance-Herausforderungen dieser Vorgesetzten zu schaffen, die Leistungen und Erwartungen in diesem Bereich zu definieren und zu begleiten sowie für Fragen zur Verfügung zu stehen.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

Die Durchführung dieser Gespräche ist von entscheidender Bedeutung, da sie ein Risikobewusstsein schaffen und somit die Umsetzung konkreter Präventionsmassnahmen erleichtern. Bei den Compliance-Gesprächen geht es unter anderem um die Sensibilisierung von Führungskräften, interne Kommunikationskampagnen oder auch Compliance-Kontrollen. Weiter werden jedes Jahr rund zwanzig Compliance-Schulungen mit relevanten Themenschwerpunkten und aktuellen Beispielen für die Kader der verschiedenen Bereiche durchgeführt. Seit 2021 läuft eine interne Kommunikationskampagne zur Vermeidung von Interessenkonflikten mit bis zu vier Veröffentlichungen pro Jahr.

Compliance Verteidigung spielt auch eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Fragen oder Anliegen von den Direktunterstellen des CdA, aber auch von Linienvorgesetzten und Mitarbeitenden zu beantworten. Jährlich werden etwa 100 Anfragen bearbeitet, wobei über die letzten Jahre hinweg eine leichte Zunahme verzeichnet werden konnte. Obwohl die Themen hauptsächlich mit Compliance zu tun haben, ist der Bereich Compliance Verteidigung auch dafür zuständig, Mitarbeitende an die richtigen Stellen weiterzuleiten und fungiert somit auch als "Vermittler". Dies wird insbesondere durch den Querschnittcharakter der Abteilung ermöglicht.

Alle diese Massnahmen, kombiniert und konkretisiert für den jeweiligen Anwendungsbereich, sind geeignet, die Compliance-Risiken für die Gruppe Verteidigung langfristig und wirksam zu reduzieren und damit den Ruf der Gruppe Verteidigung als integer und glaubwürdig hoch zu halten.

7 Fazit und Massnahmen

Der Bundesrat teilt die Schlüsse des Expertenberichts «Minimierung von Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern im Bundesamt für Rüstung armasuisse»²⁵, dass armasuisse die Bestimmungen des Bundes und des VBS gegen die Korruption konsequent umsetzt und sowohl die Anbieterinnen als auch die Angestellten transparent über die diesbezüglichen Regelungen und Präventionsmassnahmen informiert. armasuisse ist sich ihrer Verantwortung als zentrale Beschaffungsstelle des Bundes in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung bewusst. Die Schwerpunkte der Korruptionsprävention liegen in den Bereichen (1) Transparenz bei den Vergabeverfahren, (2) Organisation und Durchführung der Beschaffungsverfahren sowie (3) Sensibilisierung der Mitarbeitenden durch aktive Kommunikation und Schulungen über Korruptionsrisiken sowie Präventionsmassnahmen. In Übereinstimmung mit den vergaberechtlichen Vorgaben legt armasuisse besonderen Wert auf die Kontrolle und Strafverfolgung von festgestellten Verstössen gegen die Korruptionsbestimmungen. Indem armasuisse entsprechende Eignungskriterien festlegt und sicherstellt, dass die

²⁵ Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern – Bericht von Kellerhals Carrard zum Postulat 21.3245 Seiler Graf vom 15. September 2022.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

gesetzlichen Teilnahmebedingungen erfüllt werden, können Anbieterinnen, die nicht über angemessene Massnahmen zur Verhinderung von Korruption verfügen, frühzeitig vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Überdies macht armasuisse bei Korruptionsfällen von verwaltungsrechtlichen Sanktionen Gebrauch und behält sich strafrechtliche Schritte vor.

Auch die Gruppe Verteidigung, als Bedarfsträgerin und Anwenderin, ist sich dem Korruptionsrisiko bei der Beschaffung von Armeematerial bewusst. Sie unterliegt den diesbezüglichen Regelungen des Bundes und des VBS und trifft darüber hinaus eigene ergänzende Compliance-Massnahmen.

Die Erkenntnisse des Expertenberichts von Kellerhals Carrard werden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) in ihrem Prüfbericht 22130 «Prüfung ausgewählter Beschaffungen» vom 15.05.2023²⁶ gestützt. armasuisse begrüsst die Empfehlungen der EFK und wird diese umsetzen.

Für die Korruptionsprävention und -bekämpfung im öffentlichen Sektor unternimmt der Bund bedeutende Anstrengungen. Das gilt auch für öffentlichen Beschaffungen im Rüstungsbereich. Das revidierte öffentliche Beschaffungsrecht enthält zahlreiche Bestimmungen, um die Verfahrenstransparenz und den Rechtsschutz zu stärken. Zusätzliche Bestimmungen im Strafrecht und Bundespersonalrecht sorgen für einen angemessenen Rechtsrahmen, um die Korruptionsrisiken bei öffentlichen Beschaffungen des Bundes zu minimieren.

Der Expertenbericht von Kellerhals Carrard und der Prüfbericht 22130 der EFK vom 15. Mai 2023 zeigen, dass das VBS die rechtlichen Vorgaben konsequent umsetzt und durch zusätzliche Weisungen sinnvoll verstärkt. Dazu kommen weitere Instrumente wie Unbefangenheitserklärungen und die Whistleblowing-Plattform der EFK. Die vom VBS und ihren Verwaltungseinheiten betriebenen Fachstellen Korruption beraten und sensibilisieren die Führungskräfte und die Mitarbeitenden in Bezug auf die Korruptionsprävention. Dadurch sorgen sie für eine einheitliche Umsetzung der Vorgaben innerhalb des Departements.

Durch entsprechende vertragliche Bestimmungen, Nachweise zur Einhaltung der gesetzlichen Teilnahmebedingungen und stichprobenartige Kontrollen werden bereits heute Instrumente angewendet, um das Korruptionsrisiko von Auftragnehmerinnen des Bundes bei öffentlichen Beschaffungen zu minimieren.

armasuisse hält die rechtlichen Vorgaben bei der Beschaffung von Rüstungsgütern ein und trifft weitere über die rechtlichen Vorgaben hinausgehende Massnahmen, um das Korruptionsrisiko zu minimieren. Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungspro-

²⁶ Prüfbericht EFK-22130 vom 15.05.2023

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

zesses hat das VBS armasuisse beauftragt, die im Expertenbericht von Kellerhals Carard enthaltenen Empfehlungen umzusetzen.

Empfehlung 1: armasuisse soll vermehrt risikobasierte, stichprobenartige Lieferantenkontrollen durchführen. Dies gilt insbesondere auch bei volumenmässig kleinen Auftragsvergaben, weil gerade bei kleineren Projekten und überschaubaren Marktstrukturen das Risiko von «Vetternwirtschaft» und Interessenkonflikten erhöht ist. Durch die Lieferantenkontrollen könnte armasuisse die Einhaltung der Bestimmungen zur Verhinderung von Korruption in der Vertragsphase effektiver überprüfen.

Aus Sicht des VBS sind Lieferantenkontrollen ein wichtiges Mittel, um die Einhaltung der Korruptionsbestimmungen zu überwachen. Ausserdem signalisieren sie, dass der Bund bei Rüstungsbeschaffungen keine Korruption toleriert und dies auch überprüft. Schon heute führt armasuisse nach dem Vertragsabschluss sporadische Kontrollen (z.B. Lieferantenaudits) durch, um die Erfüllung der Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien auch während der Leistungserbringung sicherzustellen. Das Instrument hat sich bewährt. Aus diesem Grund hat das VBS armasuisse beauftragt, vermehrt risikobasierte, stichprobenartige Lieferantenkontrollen durchzuführen oder durch Dritte durchführen zu lassen, gerade auch bei volumenmässig kleineren Vergaben.

Empfehlung 2: armasuisse soll prüfen, inwiefern der Einsatz einer Analyse-Software zur Überprüfung der Lieferantenkette ausgeweitet werden kann. Dadurch könnte armasuisse automatisch Meldungen zu Korruptionsverdachtsfällen erhalten und geeignete Massnahmen beschliessen.

Durch den Einsatz digitaler Hilfsmittel können Lieferketten systematisch und mit geringem Ressourcenaufwand auf die Einhaltung relevanter Bestimmungen überprüft werden. Dies erlaubt armasuisse, Korruptionsfälle schneller zu entdecken und gegebenenfalls weitere Massnahmen zu beschliessen. armasuisse verfügt über erste Erfahrungen in diesem Bereich und wird den Einsatz von digitalen Hilfsmitteln ausweiten, um Lieferketten und die Einhaltung der Compliance bei (Sub-)Lieferanten besser zu überwachen.

Empfehlung 3: armasuisse soll die Koordination und den Erfahrungsaustausch zur Korruptionsprävention zwischen ihren Kompetenzbereichen verbessern. Dies würde eine einheitlichere Sensibilisierung und Umsetzung der Massnahmen zur Korruptionsprävention ermöglichen.

Das VBS erachtet es als wichtig, dass die Massnahmen zur Korruptionsprävention innerhalb der armasuisse einheitlich angewendet werden, unabhängig vom Beschaffungsgegenstand und Vergabeverfahren. Durch den amtsinternen Austausch können die Korruptionsrisiken und Massnahmen zur Korruptionsprävention breit diskutiert werden. Es kann dadurch verhindert werden, dass sich allfällige Korruptionsfälle negativ auf andere Beschaffungen auswirken würden.

Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren

Aus Sicht des Bundesrats können die Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern mit der Umsetzung der oben genannten Empfehlungen zusätzlich minimiert werden und den Anliegen des Postulats damit angemessen Rechnung getragen werden.