



Kellerhals
Carrard

Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern

Bericht zum Postulat 21.3245 Seiler Graf

Bundesamt für Rüstung armasuisse

Bern, 15. September 2022

Ort und Datum

Bern, 15. September 2022

Auftraggeber

Bundesamt für Rüstung armasuisse
Guisanplatz 1
3003 Bern

Auftragnehmerin:

Kellerhals Carrard Bern KIG
Effingerstrasse 1
Postfach
3001 Bern

Autoren

Dr. Christoph Jäger, Rechtsanwalt
Dr. Michael Daphinoff, Rechtsanwalt
Thomas Geiger, Rechtsanwalt

INHALT

Zusammenfassung	3
I. Einleitung	5
A. Ausgangslage.....	5
B. Auftrag und Abgrenzungen.....	5
C. Unterlagen und Vorgehen	6
II. Korruption und öffentliche Auftragsvergaben.....	6
A. Begriff der Korruption.....	6
B. Korruptionsrisiken im öffentlichen Beschaffungswesen	7
III. Grundlagen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.....	9
A. Internationale Verpflichtungen und Umsetzung in der Bundesverwaltung	9
B. Regelungen im Bundespersonalrecht	10
C. Zusätzliche Massnahmen im VBS	11
D. Korruptionsprävention in der armasuisse und weitere Vorgaben	12
IV. Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Beschaffungswesen	14
A. Rahmenbedingungen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern.....	14
1. Anwendbares Recht und Geltungsbereich	14
2. Ausnahmen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich.....	16
B. Präventionsvorschriften und -massnahmen entlang des Beschaffungsablaufs.....	17
1. Zweckartikel und Antikorruptionsgrundsätze	17
2. Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens	18
3. Controlling und Reporting	19
4. Rechtsschutzmöglichkeiten.....	20
5. Sanktionen	21
V. Vollzug und Kontrolle.....	21
A. Führung und Organisation im Personalwesen	21
B. Standardisierte Beschaffungsprozesse	22
C. Kontrolle und Durchsetzung gegenüber Dritten	23
VI. Ergebnis und Würdigung.....	25
Dokumentenverzeichnis	28

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Postulat 21.3245 Seiler Graf vom 17. März 2021 wurde 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. Vor dem Hintergrund eines im Jahr 2020 veröffentlichten Berichts von Transparency International besteht gemäss Postulat sinngemäss die Befürchtung, dass die Beschaffung von Rüstungsgütern direkt und intransparent erfolgt und keiner Überprüfung zugänglich ist.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass im Bundesamt für Rüstung (armasuisse) neben den klassischen straf- und disziplinarrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten zahlreiche Instrumente existieren, die dem Entstehen korrupter Praktiken insbesondere auch präventiv entgegenwirken sollen.

Namentlich das Bundespersonalgesetz (BPG), die Bundespersonalverordnung (BPV) sowie der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung enthalten diverse Bestimmungen, um das Korruptionsrisiko zu reduzieren und Interessenkonflikten vorzubeugen bzw. zu lösen. Ein zentrales Element wirksamer Korruptionsbekämpfung ist zudem die innerhalb der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) geschaffene anonyme und sichere Anlaufstelle (Whistleblowing-Plattform; www.whistleblowing.admin.ch) für Angestellte und Dritte, die auf Rechtsverletzungen, regelwidriges Verhalten und sonstige Missstände in der Bundesverwaltung hinweisen können. Armasuisse macht alle im Beschaffungswesen involvierten Mitarbeitenden regelmässig auf diese Bestimmungen aufmerksam. Bei Bedarf werden spezifische Ausbildungen oder Informationsveranstaltungen durchgeführt. Darüber hinaus sind innerhalb der armasuisse diverse zusätzliche Anstrengungen unternommen worden, um der Gefahr der Korruption systematisch entgegenzutreten. Zu nennen sind insbesondere die armasuisse-intern verschärften Weisungen über die Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen. Mit der etablierten Projektmanagementmethode HERMES kann der Beschaffungsablauf zudem vereinheitlicht und der Gefahr der Korruption systematisch entgegengetreten werden; als Begleitmassnahmen gelten das Vier-Augen-Prinzip, die Funktionentrennung bei Vergabeinstanzen (Projektleitung, Linienverantwortliche, Rechtsdienst) sowie transparente Entscheidungs- und Kommunikationsabläufe.

Mit dem Inkrafttreten der totalrevidierten Vergaberechtserlasse des Bundes (BöB/VöB) sind, gestützt auf die internationalen Vorgaben im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement; GPA), konkretere Bestimmungen zur Korruptionsprävention auch im öffentlichen Beschaffungswesen festgelegt worden. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge muss die Auftraggeberin Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption treffen. Die Mitarbeitenden einer Auftraggeberin sowie die von dieser beauftragten Dritten, die an einem Vergabeverfahren mitwirken, sind verpflichtet, Nebenbeschäftigungen, Auftragsverhältnisse und Interessenbindungen offenzulegen sowie eine Erklärung der Unbefangenheit zu unterzeichnen. Die Auftraggeberin weist ihre Mitarbeitenden, die an einem Vergabeverfahren mitwirken, regelmässig darauf hin, wie sie Interessenkonflikte und Korruption wirksam vermeiden. Die Auftraggeberin kann eine Anbieterin von einem Vergabeverfahren ausschliessen oder einen ihr bereits erteilten Zuschlag widerrufen, wenn sie die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt hat.

Die armasuisse ist sich ihrer Verantwortung als Beschaffungsamt in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung bewusst. Die gesetzlichen Vorgaben werden sowohl in Bezug auf das Personal als auch den Beschaffungsablauf konsequent umgesetzt. So werden Mitarbeitende regelmässig über ihre Verhaltenspflichten aufgeklärt. Sie unterzeichnen Unbefangenheitserklärungen und legen Nebenbeschäftigungen, Auftragsverhältnisse sowie Interessenbindungen offen. Geschenke und Einladungen dürfen grundsätzlich nicht angenommen werden (Prinzip der Nulltoleranz). Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption getroffen. Anbieter, die gegen Korruptionsbestimmungen von armasuisse verstossen, werden von laufenden Vergabeverfahren ausgeschlossen und von künftigen Verfahren für die Dauer von bis zu fünf Jahren gesperrt. Die Fachstelle Korruption der armasuisse schreitet ein, sobald sie Compliance-Verstösse sieht. Sie ist auch Anlaufstelle für interne und externe Hinweisgeber; es gehen Meldungen ein und diese werden aufgearbeitet.

Möglichkeiten zu Verbesserungen resp. Optimierung bestehender Prozesse bestehen nach Auffassung der Berichtsvfasser insbesondere in einer verstärkten Kommunikation und Vereinheitlichung der Umsetzung von Präventionsmassnahmen über alle Kompetenzbereiche der armasuisse hinweg sowie in Bezug auf den Gegenstand und die Häufigkeit der Lieferantenchecks, insbesondere nach erfolgtem Zuschlag, also in der Vertragsphase. Risikobasierte Checks, namentlich von Grossprojekten, könnten durch Stichproben ergänzt werden, welche unabhängig vom jeweiligen Auftragsvolumen erfolgen, weil gerade bei kleineren Auftragsvolumen mangels grosser Projektorganisationen viel weniger Personen in die Beschaffung involviert sind. Auch in Bezug auf kleinere Aufträge könnten Korruptionsrisiken dadurch zusätzlich eingedämmt und eine verstärkte Sensibilisierung der Mitarbeitenden erreicht werden. Als weitere Begleitmassnahmen zur Überprüfung der Lieferantenkette könnten künftig vermehrt auch Analyse-Softwares eingesetzt werden. Bei der armasuisse kommen solche IT-Tools bislang nur versuchsweise zum Einsatz. Es wäre namentlich denkbar, die Testumgebung auf sämtliche Kompetenzbereiche auszuweiten.

I. EINLEITUNG

A. Ausgangslage

- 1 Mit dem Postulat 21.3245 Seiler Graf «Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren» vom 17. März 2021 wurde 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.
- 2 Hintergrund ist gemäss der Begründung des vorgenannten Postulats eine Untersuchung von Transparency International aus dem Jahr 2020, wonach Rüstungsunternehmen in der Korruptionsbekämpfung zu wenig unternehmen und gleichzeitig hohe Korruptionsrisiken bestehen würden.¹ Unter den im Bericht erwähnten Unternehmen befinden sich gemäss Postulat auch in der Schweiz offerierende Lieferanten des Bundes, namentlich die vier Anbieter der neuen Kampfflugzeuge.
- 3 Das Postulat wurde vom Bundesrat unterstützt und vom Nationalrat angenommen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist sich des erhöhten Korruptionsrisikos in diesem Umfeld bewusst und hat bereits in der Vergangenheit entsprechende Instrumente und Richtlinien eingeführt, um diesem Risiko zu begegnen. Die Chefin VBS hat die armasuisse beauftragt, den verlangten Bericht in Erfüllung des Postulats federführend zu verfassen. Die armasuisse will, dass zudem eine externe Stelle einen Bericht erstellt, damit eine neutrale Sicht und Beurteilung sichergestellt sind.

B. Auftrag und Abgrenzungen

- 4 Gestützt auf diese Ausgangslage hat die armasuisse Kellerhals Carrard mit der Erstellung eines Berichts beauftragt und um die im Zusammenhang mit dem Postulat 21.3245 Seiler Graf «Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern minimieren» aufgeworfenen Fragen zu beurteilen. Der Bericht soll somit die Korruptionsrisiken bei der Beschaffung von Rüstungsgütern aufzeigen, die Rechtsgrundlagen, Weisungen, Richtlinien und praktischen Massnahmen zur Korruptionsprävention, welche heute bereits auf Stufe Bund, VBS und armasuisse im Einsatz stehen, darstellen, auf ihre Zweckmässigkeit untersuchen und gegebenenfalls Empfehlungen für Verbesserungen abgeben.
- 5 Die Ausführung dieses Auftrags erfordert (i) das Zusammentragen der bestehenden Regelungen und Instrumente der Korruptionsprävention, (ii) deren Analyse und Darstellung entlang des Beschaffungsprozesses, inklusive einer Abschätzung,

¹ Defence Companies Index (DCI) 2020 on Anti-Corruption and Corporate Transparency, abrufbar unter: <https://ti-defence.org/dci/> (besucht am 15. September 2022).

ob sich damit die Präventionsziele erreichen lassen, (iii) das Feststellen von Lücken oder Mängeln sowie (iv) das Erarbeiten von Verbesserungsvorschlägen.

- 6 Untersucht wurden die Korruptionsrisiken und die bereits bestehenden Massnahmen zur Verhinderung von Korruption. Im Zusammenhang mit öffentlichen Beschaffungen im VBS sind (weitere) politische Vorstösse² und Untersuchungen³ hängig oder bereits abgeschlossen. Die dort gegenständlichen, spezifischen Fragen wurden im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht (nochmals) aufgegriffen und untersucht.

C. Unterlagen und Vorgehen

- 7 Die von der armasuisse zur Verfügung gestellten Unterlagen, auf welchen der vorliegende Bericht basiert, sind in einem Dokumentenverzeichnis zusammengestellt und diesem Bericht als Anhang beigefügt (vgl. S. 26 ff.).

- 8 Am 5. Juli 2022 fand ein Kickoff-Meeting und Gespräch mit Frau Larissa Fankhauser, Rechtsanwältin (armasuisse), und Herrn Simon Hufschmid, Leiter Staatsverträge und Compliance (armasuisse), statt. Ausserdem hat Kellerhals Carrard mit den Herren Alexander Hubler, Leiter Fachbereich CC WTO (armasuisse), und Serge Guignard, Leiter Fachbereich Kommerz des Kompetenzbereichs Führungs- und Aufklärungssysteme (armasuisse), am 21. Juli 2022 bzw. am 16. August 2022 Interviews durchgeführt, um die Praxissicht und Erfahrungen einzuholen.

II. KORRUPTION UND ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABEN

A. Begriff der Korruption

- 9 Das Wort «Korruption» entstammt dem Lateinischen «corrumpere» und bedeutet so viel wie «ruinieren» oder «in Stücke brechen». Der Bundesgesetzgeber verwendet den Begriff Korruption vereinzelt (namentlich in den Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungsrecht, vgl. unten Rz. 36 ff.), definiert ihn jedoch nicht näher. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) subsumiert darunter – wenn auch eher unscharf – «jede Art von Missbrauch einer Vertrauensstellung zur Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils».⁴

² Z.B. Postulat Nr. 21.3246 Seiler Graf «Risiken bei der Beschaffung hochspezialisierter Produkte minimieren» vom 17. März 2021.

³ Namentlich im Zusammenhang mit der laufenden Kampfflugzeugbeschaffung.

⁴ Broschüre 2017 des SECO betreffend «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen», S. 7 f.

- 10 Korruption kommt im Verhältnis zu Amtsträgerinnen und Amtsträgern aber auch unter Privatpersonen vor. Der Fokus des vorliegenden Berichts liegt auf der Bestechung von Amtsträgern durch Private. In der ökonomischen Literatur werden dabei zwei wesentliche Elemente genannt (sog. «Prinzipal-Agent-Theorie»):⁵ Erstens liegt ein Dreiecksverhältnis zwischen einem Prinzipal (z.B. armasuisse als Arbeitgeberin und Auftraggeberin), einem Agenten (Angestellter von armasuisse) und einem Dritten (Kunde/Lieferant von armasuisse) vor und zweitens muss der Agent dabei das ihm vom Prinzipal entgegengebrachte Vertrauen (Arbeitsverhältnis) missbrauchen oder zu missbrauchen versuchen.

B. Korruptionsrisiken im öffentlichen Beschaffungswesen

- 11 Das öffentliche Beschaffungswesen ist von gewissen Faktoren und Grundbedingungen geprägt, die unrechtmässige Handlungen bei der Auftragsvergabe provozieren oder begünstigen können:⁶
- 12 An erster Stelle ist das grosse wirtschaftliche Gewicht von öffentlichen Aufträgen zu nennen. Allein bei der armasuisse als eine der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes wurden im Jahr 2020 Beschaffungszahlungen in der Höhe von Fr. 3,32 Mrd. getätigt.⁷ Die teils hohen Auftragssummen könnten für Anbieterinnen einen Anreiz für fragwürdige Gefälligkeitshandlungen bieten. Solche Handlungen könnten als lohnend oder nützlich erachtet werden, um bei öffentlichen Auftragsvergaben berücksichtigt zu werden.⁸
- 13 Die zu vergebenden öffentlichen Aufträge, insbesondere im IT- oder Baubereich,⁹ aber sicher auch im Bereich der Rüstungsbeschaffungen, weisen ausserdem regelmässig eine hohe Technizität und Komplexität auf, was ebenfalls gewisse Anreize setzt, mit Korruptionshandlungen «Abkürzungen» zu schaffen. Zudem erschweren diese durch den Gegenstand bzw. das Projekt bedingten Eigenschaften regelmässig die Kontrolle darüber, ob und für welche Leistungen tatsächlich ein Bedürfnis besteht.
- 14 Ein weiterer Risikofaktor können die im Beschaffungsablauf teilweise grossen Ermessens- und Beurteilungsspielräume der zuständigen Behörden und verantwortlichen Personen sein, namentlich bei der Definition des Leistungsgegenstands aber auch bei der Ausgestaltung und Durchführung des Vergabeverfahrens (z.B. Wahl

⁵ Vgl. ANDREA TAORMINA, Korruption in der Baubranche, in: Anwaltsrevue 2018, S. 262 ff., S. 263 m.w.H.

⁶ Vgl. dazu ausführlich STEFAN SCHERLER, Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Aktuelles Vergaberecht 2016, Zürich 2016, S. 493 ff., Rz. 4 ff.

⁷ Vgl. Reporting Set Beschaffungscontrolling 2020 Bundesverwaltung des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD, abrufbar unter: <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/bkb/beschaffungscontrolling-bverw.html> (besucht am 15. September 2022).

⁸ Vgl. SCHERLER (Fn. 6), Rz. 5.

⁹ Vgl. PETER GALLI/ANDRÉ MOSER/ELISABETH LANG/MARC STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Auflage, Zürich 2013, Rz. 1143.

der einzuladenden Anbieter im Einladungsverfahren) bis hin zur Auswertung und Zuschlagserteilung.¹⁰ Die Kontrollmöglichkeit durch die Aufsichtsinstanzen und Gerichte sind dadurch tendenziell erschwert,¹¹ respektive gesetzlich der gerichtlichen Überprüfung entzogen (vgl. z.B. die Kognitionsbeschränkung von Art. 56 Abs. 3 BöB).

15 Als missbrauchsanfällig erweisen sich ferner die freihändigen Vergabeverfahren ohne Ausschreibung.¹² Es besteht die Gefahr, dass diese kaum formalisierten Verfahren auch dort zur Anwendung kommen, wo von Gesetzes wegen eine öffentliche Ausschreibung der Beschaffungsgeschäfte stattfinden müsste, jedoch an sich zusammenhängende Aufträge zur Umgehung der Schwellenwerte bzw. des an sich anwendbaren Verfahrens künstlich zerstückelt werden oder Ausnahmetatbestände gemäss Art. 21 Abs. 2 BöB vorgeschoben werden.¹³

16 Auch beim Einladungsverfahren kann es zu missbräuchlichen Verhaltensweisen kommen. So kann die Vergabestelle neben der von ihr (aus welchen Gründen auch immer) favorisierten Anbieterin nur solche Mitbewerber einladen, welche von vornherein keine wirkliche Konkurrenz darstellen.¹⁴

17 Um solchen Praktiken unter dem Wettbewerbsdruck zu begegnen, hat ein funktionierendes Vergaberecht erhöhte Anforderungen an die Verfahrenstransparenz und die Rechtsschutzmöglichkeiten zu stellen.¹⁵ Ein durchwegs auf grösstmögliche Transparenz ausgelegtes Verfahren mit lückenlos nachvollziehbaren (dokumentierten) Abläufen und begründeten Entscheiden lässt in der Regel weniger Raum für korrupte Handlungen.¹⁶ Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, sind auf Bundesebene seit dem Inkrafttreten der Erlasse zum Vergaberecht diverse Anstrengungen unternommen worden, um der Gefahr der Korruption systematisch entgegenzutreten.

¹⁰ Vgl. SCHERLER (Fn. 6), Rz. 5 m.w.H.

¹¹ Vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER (Fn. 9), Rz. 1147 m.w.H.

¹² Vgl. SCHERLER (Fn. 6), Rz. 1.

¹³ Vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER (Fn. 9), Rz. 1144 und Rz. 1148. Vgl. ausführlich zum Zerstückelungsverbot NICOLAS DIEBOLD/LEANDRA DIEM, Zerstückelungsverbot und Additionspflicht, in: Aktuelles Vergaberecht 2022, Zürich 2022, S. 195 ff.

¹⁴ Vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER (Fn. 9), Rz. 1149.

¹⁵ Vgl. SCHERLER (Fn. 6), Rz. 7.

¹⁶ Vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER (Fn. 9), Rz. 1147.

III. GRUNDLAGEN ZUR KORRUPTIONSPRÄVENTION IN DER BUNDESVERWALTUNG

A. Internationale Verpflichtungen und Umsetzung in der Bundesverwaltung

- 18 International hat sich die Schweiz mit der Ratifikation mehrerer Übereinkommen verschiedener internationalen Organisationen (UNO, OECD, Europarat) zum Kampf gegen die Korruption verpflichtet.¹⁷ Dabei sollen namentlich die erforderlichen Massnahmen getroffen werden, um geeignete Systeme für das Beschaffungswesen einzurichten, die auf Transparenz, Wettbewerb und objektiven Entscheidungskriterien beruhen und unter anderem bei der Verhütung von Korruption wirksam sind (vgl. Art. 9 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption).
- 19 Die Schweiz wirkt zu diesem Zweck aktiv in verschiedenen internationalen Gremien mit, namentlich als Mitglied der Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Diese Staatengruppe unterstützt und stärkt durch wechselseitige Länderexamen die Korruptionsbekämpfung und die Integrität in den Mitgliedstaaten. Die GRECO-Evaluationsberichte würdigen die zahlreichen Abwehrmassnahmen gegen Korruption, welche die Schweiz bereits ergriffen hat.¹⁸ Als Massnahme hat der Bundesrat unter anderem 2009 die Konsultativgruppe Korruption mit einem formellen Mandat zu einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) ausgestaltet.¹⁹
- 20 Bei der Revision des WTO-Beschaffungsübereinkommens (Government Procurement Agreement, GPA)²⁰ stand die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Vordergrund, wobei dieses Ziel einerseits durch erhöhte Transparenz und andererseits durch konsequenten Kampf gegen die den Wettbewerb beeinträchtigende Korruption erreicht werden soll (vgl. namentlich Art. IV Ziff. 4 GPA). Die Schweiz ist diesen Verpflichtungen im Rahmen der Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts nachgekommen (vgl. unten Rz. 36 ff.).

¹⁷ Insbesondere Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (SR 0.311.56); Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (SR 0.311.21); Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption vom 27. Januar 1999 (SR 0.311.55; mit Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003, SR 0.311.551).

¹⁸ Vgl. Übersicht und Ergebnisse der von der GRECO durchgeführten Evaluationsrunden unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/korruption/greco.html>.

¹⁹ Die IDAG Korruptionsbekämpfung soll die Aktivitäten sämtlicher Ämter der Bundesverwaltung, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung tätig sind, sowie der Bundesanwaltschaft koordinieren. Zudem soll sie den Austausch und Informationsfluss zwischen sämtlichen föderalen Ebenen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft stärken. Die IDAG Korruptionsbekämpfung erstattet dem Bundesrat regelmässig Bericht über ihre Tätigkeit und unterstützt ihn bei der Entwicklung und Umsetzung von strategischen und operationellen Antikorruptionszielen auf Bundesebene.

²⁰ Revidiertes Übereinkommen vom 15. April 1994/30. März 2012 über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA; SR 0.632.231.422).

B. Regelungen im Bundespersonalrecht

- 21 Personen, die im Beschaffungswesen des Bundes tätig sind, unterstehen zunächst den allgemeinen Vorschriften und Verhaltensanweisungen, welche für die ganze Bundesverwaltung gelten.
- 22 Angestellte der Bundesverwaltung haben ihren Vorgesetzten dabei bereits gestützt auf Art. 23 BPG i.V.m. Art. 91 BPV über sämtliche öffentliche Ämter sowie ausserhalb ihres Arbeitsverhältnisses gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeiten in Kenntnis zu setzen. Die Sensibilisierung der Mitarbeitenden erfolgt über den Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung vom 15. August 2012 und Informationsbroschüren, die das Eidgenössische Personalamt allen Mitarbeitenden zur Verfügung stellt bzw. allen Mitarbeitenden der armasuisse zusammen mit dem Anstellungsvertrag durch den Fachbereich Personal zugestellt wird.²¹ Die Weisungsgebundenheit gilt auch für die beim Bund in einem Personalverleihvertragsverhältnis nach AVG²² eingesetzten Personen (vgl. Weisungen des Bundesrates vom 19. August 2015 zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung).
- 23 Für Mitarbeitende der Bundesverwaltung, welche an Beschaffungs- oder Entscheidungsprozessen mitwirken, gilt eine Nulltoleranz: Sie müssen auch geringfügige und sozial übliche Vorteile ablehnen (Art. 93 Abs. 2 BPV). Anderen Mitarbeitenden des Bundes ist die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen erlaubt, solange deren Marktwert Fr. 200.00 nicht übersteigt. Weitere Einzelheiten regelt die Richtlinie des Eidgenössischen Personalamts EPA vom 20. Dezember 2019 zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern (Art. 91 BPV) sowie Entsendung und Ablieferungspflicht (Art. 92 BPV).
- 24 Aktive und passive Bestechung sind strafbare Handlungen,²³ die von der Bundesanwaltschaft als spezialisierte Behörde von Amtes wegen (Offizialdelikte) verfolgt werden.
- 25 Für Bundespersonal gelten schliesslich, je nach Vorkommnis, Anzeige- und Meldepflichten (vgl. Art. 22a BPG). Über eine gesicherte Whistleblowing-Plattform²⁴ können der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anonym Verdachtsfälle gemeldet werden, woraufhin diese den Hinweisen nachzugehen hat und gegebenenfalls weiterführende Abklärungen trifft.

²¹ Z.B. Broschüre Korruptionsprävention und Whistleblowing (1. Auflage, 2016).

²² Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG; SR 823.11).

²³ 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) und die ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB). Vgl. dazu ausführlicher SCHERLER (Fn. 6), Rz. 22 ff.

²⁴ Vgl. <https://www.whistleblowing.admin.ch>.

C. Zusätzliche Massnahmen im VBS

- 26 In den Weisungen vom 30. Januar 2020 (i) über die Organisation der Korruptionsprävention und (ii) über Verhaltenspflichten im VBS werden die Verhaltenspflichten der Angestellten des VBS betreffend die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen weiter konkretisiert, um nur schon den Anschein von Interessenskonflikten und Interessenkonflikte zu vermeiden (vgl. Ziff. 1 Abs. 2 der Weisungen).
- 27 Die Verantwortung zur Prävention und Bekämpfung im VBS liegt bei den einzelnen Verwaltungseinheiten, d.h. bei der Gruppe Verteidigung und den sechs Bundesämtern Generalsekretariat, Nachrichtendienst des Bundes, Rüstung (armasuisse), Landestopografie (swisstopo), Bevölkerungsschutz und Sport. Jede Verwaltungseinheit bestimmt eine eigene Fachstelle Korruption (vgl. Ziff. 2 Abs. 2 der Weisungen).²⁵ Deren Tätigkeiten werden von der auf Stufe Departement eingerichteten «Fachstelle Korruption VBS» unterstützt und koordiniert.
- 28 Die Fachstelle Korruption VBS organisiert regelmässige Fachsitzungen, arbeitet mit der IDAG Korruptionsbekämpfung zusammen und erstattet jährlich Bericht an die Generalsekretärin oder den Generalsekretär VBS (vgl. Ziff. 4 der Weisungen). Zudem werden die Verhaltenspflichten für die Linienvorgesetzten und Angestellten im VBS konkretisiert, namentlich durch Erlass weiterer Weisungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen (vgl. Art. 94d BPV; Ziff. 6 ff. der Weisung). Für Anzeigen und Meldungen gestützt auf Art. 22a BPG wird in den fraglichen Weisungen des VBS zudem ausdrücklich auf die zuvor erwähnte Whistleblowing-Plattform der EFK verwiesen (Ziff. 8 der Weisungen).
- 29 Für Mitarbeitende des VBS gelten ferner folgende Weisungen, welche auch im hier interessierenden Zusammenhang Bedeutung haben, wie etwa für das Sponsoring oder das Zurverfügungstellen von Infrastrukturen, und mithelfen, Interessenkonflikte, Verflechtungen, intransparente Verhaltensweisen und Gefälligkeiten oder Zuwendungen o.ä. zu verhindern:
- a. Weisungen vom 15. Dezember 2016 über die Nutzung der Informatikmittel des VBS: Sie regeln insbesondere die sichere und wirtschaftliche Veröffentlichung von Informationen und Personendaten sowie den Informationsaustausch im Internet, Intranet und Extranet (vgl. Ziff. 1 Abs. 1 lit. a der Weisungen). Die Weisungen gelten sowohl für Mitarbeitende im VBS als auch für Angehörige der Armee sowie schutzdienstpflichtige Personen, welche im VBS Dienst leisten; sofern die Weisungen integrierender Bestandteil von Verträgen sind, gelten sie auch für Dritte im In- und Ausland (vgl. Ziff. 2 der Weisungen).

²⁵ Im Bundesamt für Rüstung (armasuisse) übernimmt der Leiter Staatsverträge und Compliance, Herr Simon Hufschmid, die Funktion der Fachstelle Korruption.

- b. Weisungen vom 30. November 2006 über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS: Sie enthalten die Grundsätze für die Ausübung von gewerblichen Tätigkeiten durch die Verwaltungseinheiten des VBS wie z.B. Vermietungen. Bei der Ausübung gewerblicher Tätigkeiten ist Zurückhaltung zu üben und die Privatwirtschaft darf durch die gewerblichen Tätigkeiten nicht in übermässiger Weise konkurrenziert werden (vgl. Ziff. 2 lit. a der Weisungen). Die Preise müssen mindestens kostendeckend sein und es ist eine schriftliche Vereinbarung zu treffen, sofern der Wert der vom VBS erbrachten Leistungen Fr. 1'000.00 übersteigt (Ziff. 2 lit. c und d der Weisungen). Der Öffentlichkeit sind diese Preislisten in geeigneter Weise zugänglich zu machen; die Zuständigkeit und Verantwortung liegen bei der jeweils betroffenen Verwaltungseinheit (vgl. Ziff. 3 der Weisungen).²⁶
- c. Weisungen vom 18. Dezember 2018 über Spesen, Anlässe und Abgabe von Geschenken im VBS: Im Fokus steht insbesondere der haushälterische und sparsame Umgang mit den im VBS vorhandenen Ressourcen. Die Mitarbeitenden sind verpflichtet, sich kostenbewusst zu verhalten und auch entsprechend zu führen (vgl. Ziff. 2 Abs. 1 der Weisungen).
- d. Leitlinie vom 16. Dezember 2020 über das Sponsoring im VBS: Sie dient einerseits als verbindliche Handlungsanweisung für das gesamte VBS und soll andererseits ein gemeinsames Verständnis und eine Sensibilisierung für das Thema Sponsoring gewährleisten (vgl. Ziff. 2 der Weisung).

30 Es bleibt den Verwaltungseinheiten überlassen, strengere Verhaltenspflichten aufzustellen.

D. Korruptionsprävention in der armasuisse und weitere Vorgaben

31 Die armasuisse setzt die Bestimmungen des Bundes und des VBS konsequent um. Der Rüstungschef hat zu diesem Zweck die Geschäftsordnung Bundesamt für Rüstung armasuisse erlassen.²⁷

32 Seit dem 1. Juli 2020 sind die Weisungen über die Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen im Bundesamt für Rüstung armasuisse in Kraft. Sie konkretisieren die zuvor erwähnten Weisungen des VBS (vgl. oben Rz. 29). Für alle Angestellten von armasuisse gilt grundsätzlich ein Annahmeverbot von Einladungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen, unabhängig vom jeweiligen Marktwert. Die Annahme ist nur in bestimmten Ausnahmefällen und unter Einhaltung der

²⁶ Vgl. bspw. zur Vermietung von Immobilien der armasuisse <https://www.ar.admin.ch/de/armasuisse-immobilien/organisation-armasuisse-immobilien/vermietung-von-immobilien.html>.

²⁷ Geschäftsordnung Bundesamt für Rüstung (armasuisse) vom 15. August 2017.

übergeordneten Bestimmungen des Bundes und des VBS möglich. Mit diesen Weisungen sollen den besonderen Anforderungen bezüglich Korruption im Beschaffungswesen verstärkt Rechnung getragen werden (vgl. Ziff. 1 der Weisung).

- 33 Bei der armasuisse nimmt die Fachstelle Korruption zudem insbesondere folgende Aufgaben wahr:
- a. Unterstützung der Rüstungschefin oder des Rüstungschefs bei der Umsetzung der Prävention und Bekämpfung von Korruption;
 - b. Beratung der Angestellten, insbesondere der Linienvorgesetzten, bei Fragen zur Korruptionsprävention;
 - c. Koordination der Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen für die Angestellten zum Thema Korruptionsprävention;
 - d. Bericht für die Rüstungschefin oder den Rüstungschef und für die Fachstelle Korruption VBS über die Tätigkeiten des vergangenen Kalenderjahrs;²⁸
 - e. Teilnahme an Fachsitzungen der Fachstelle Korruption VBS;
 - f. Teilnahme an Kerngruppensitzungen und Ateliers der IDAG Korruptionsbekämpfung.
- 34 Wie die nachfolgende, nicht abschliessende Übersicht zeigt, verfügt die armasuisse weiter über eine umfangreiche Dokumentation mit bundesinternen Arbeits- und Prozessanweisungen (AA bzw. PA), welche die Geschäftsprozesse anleiten und auf diese Weise Transparenz und Klarheit schaffen. Die Beschaffungsabläufe sollen dadurch einheitlich organisiert und strukturiert und namentlich in Übereinstimmung mit den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts (vgl. dazu sogleich Rz. 36 ff.) gebracht werden:
- a. AA (Arbeitsanweisung) «Beschaffungsrecht, gültig ab 01.01.2021» vom 7. Oktober 2020;
 - b. AA (Arbeitsanweisung) «Geschäftsabwicklung und Vertragswesen, gültig ab 01.01.2021» vom 25. Februar 2022;
 - c. PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Material & Systeme Hermes VBS Konzept» vom 14. Februar 2022;

²⁸ Vgl. dazu z.B. Tätigkeitsbericht der Fachstelle Korruption armasuisse 2020 vom 15. Dezember 2020; Tätigkeitsbericht der Fachstelle Korruption armasuisse 2021 vom 30. November 2021.

- d. PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Material & Systeme Hermes VBS Realisierung» vom 14. Februar 2022;
 - e. PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Material & Systeme Hermes VBS Einführung» vom 14. Februar 2022;
 - f. PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Dienstleistungen» vom 4. August 2022;
 - g. Checkliste armasuisse zur Umsetzung Weisungen vom 10. Januar 2022 über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL; vgl. oben Rz. 29).
- 35 Weitere Compliance-Vorgaben ergeben sich insbesondere gestützt auf die Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetzgebung,²⁹ wobei im VBS zusätzliche Anforderungen an den Informations- und Datenschutz bestehen:
- a. Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV; SR 510.411);
 - b. Weisungen vom 14. Oktober 2011 über die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips im VBS;
 - c. Weisungen vom 16. Dezember 2004 über die Organisation des Datenschutzes im VBS (Datenschutzweisungen VBS);
 - d. Weisungen vom 16. Dezember 2016 über die Informationssicherheit im VBS (WIns VBS);
 - e. Weisungen vom 1. Januar 2018 über die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gruppe Verteidigung (Weisungen 90.062 d).

IV. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IM ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNGSWESEN

A. Rahmenbedingungen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern

1. Anwendbares Recht und Geltungsbereich

- 36 Das öffentliche Beschaffungsrecht des Bundes und der Kantone wurde im Jahr 2019 totalrevidiert und weitgehend harmonisiert. Ergebnisse dieser Totalerneuerung sind auf Stufe Bund das neue Bundesgesetz über öffentliche Beschaffungen

²⁹ Namentlich: Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3); Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1); Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten, die bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur des Bundes anfallen (SR 172.010.442).

(BöB),³⁰ inkl. der ebenfalls revidierten Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB).³¹ Das revidierte Beschaffungsrecht des Bundes ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

- 37 Die armasuisse untersteht dem BöB als Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a BöB i.V.m. Art. 2 RVOG³² und Anhang 1 zur RVOV³³). Die armasuisse zählt – neben dem Bundesamt für Strassen (ASTRA), dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und der Bundesreizeentrale (BRZ) – zu den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (Art. 9 Org-VöB i.V.m. Anhang 1 zur Org-VöB).³⁴ Die Zentralisierung der Beschaffung bestimmter Güter/Warengruppen und Leistungen anstelle dezentraler Beschaffungen kommt auch der Korruptionsprävention zugute (u.a. erhöhtes Knowhow und grössere Erfahrungen/Fallzahlen, erhöhte Anforderungen an die Sensibilität in einer zentralen Einkaufsorganisation).
- 38 Je nach Auftragsart (Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen) und Auftragswert fallen die zu vergebenden Leistungen in den Geltungsbereich der im öffentlichen Beschaffungswesen bestehenden, internationalen Übereinkommen (sog. Staatsvertragsbereich) oder nicht:
- a. Als Bauleistungen im Staatsvertragsbereich gelten gemäss Anhang 1 zum BöB (entspricht Anhang I Annex 4 des GPA) die unter Ziffer 51 der zentralen Produktklassifikations-(CPC) Liste aufgeführten Hoch- und Tiefbauarbeiten. Alle übrigen Bauleistungen liegen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs.
 - b. Für Lieferaufträge enthält Anhang 2 zum BöB (entspricht Anhang I Annex 1 des GPA) eine Liste mit zivilem Material für Verteidigungs- und Sicherheitszwecke (sog. Dual-Use-Güter). Materialkategorien, welche auf dieser (Positiv-) Liste aufgeführt sind, fallen in den Staatsvertragsbereich und sind nach den Bestimmungen des BöB ggf. öffentlich auszuschreiben. Nicht erwähntes Material wird mittels einer Beschaffung ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (mit eingeschränktem bzw. – wenn für Verteidigungszwecke unerlässlich – keinem Rechtsschutz) vergeben (vgl. Art. 52 Abs. 3 und Abs. 5 BöB; vgl. dazu auch unten Rz. 42 ff.). In der Kriegsmaterialgesetzgebung³⁵ finden sich die zur Abgrenzung heranzuziehenden Begriffsdefinitionen.

³⁰ Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1).

³¹ Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11).

³² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

³³ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

³⁴ Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB; SR 172.056.15).

³⁵ Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51); Verordnung vom 25. Februar 1998 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511).

- c. Als öffentlicher Auftrag ausserhalb des Staatsvertragsbereichs gilt zudem die Beschaffung von Dienstleistungen im Verteidigungsbereich (vgl. Anhang 5 zum BöB, Ziff. 1 lit. c).

39 Die massgebenden Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich betragen Fr. 230'000.00 bei Lieferungen und Dienstleistungen und Fr. 8.7 Mio. bei Bauwerken (vgl. Anhang 4 zum BöB).

40 Bei öffentlichen Aufträgen, darunter auch Rüstungsgüter, ausserhalb des Staatsvertragsbereichs gelten die dafür im BöB vorgesehenen besonderen Bestimmungen (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 2, Art. 16 Abs. 4 und 5, Art. 20 Abs. 3, Art. 29 Abs. 2, Art. 42 Abs. 1, Art. 46 Abs. 4 und Art. 52 Abs. 2 und 5 BöB). Unter den Voraussetzungen von Art. 20 Abs. 3 BöB kann grundsätzlich, jedenfalls für reine Rüstungsbeschaffungen der armasuisse, das Einladungsverfahren als das «ordentliche Beschaffungsverfahren» bezeichnet werden, vorbehaltlich von Ausnahmen im Einzelfall.

41 Bei Beschaffungen entsprechender Güter des VBS ist insbesondere die Materialverordnung VBS (MatV)³⁶ zu beachten. Eine separate Weisung vom 28. März 2018 befasst sich zudem mit der Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse (ZUVA). Die Weisungen vom 10. Januar 2022 über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL) sorgen schliesslich für eine einheitliche Anwendung und Umsetzung des Bundesvergaberechts bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen innerhalb des VBS.

2. Ausnahmen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich

42 Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich der Landesverteidigung, zur Wahrung der öffentlichen Interessen der Schweiz oder im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit fallen in ein beschaffungsrechtlich besonderes Umfeld. Das GPA klammert solche Aufträge grundsätzlich – unter bestimmten Voraussetzungen – vom Geltungsbereich aus bzw. sieht Ausnahmen vor.

43 Das BöB kennt eine Kaskade verschiedener Ausnahmen, welche auf unterschiedlichen Stufen der Beschaffung ansetzen und der armasuisse verschiedene Vorgehensweisen ermöglichen:

- a. Das BöB findet keine Anwendung auf öffentliche Aufträge, wenn dies für den Schutz und die Aufrechterhaltung der äusseren oder inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung als erforderlich erachtet wird (Art. 10 Abs. 4 lit. a

³⁶ Verordnung des VBS vom 26. März 2018 über die Beschaffung, die Nutzung und die Ausserdienststellung von Material (Materialverordnung VBS, MatV; SR 514.20).

BöB). Darunter fällt insbesondere die Vergabe von Kriegsmaterial oder Dienstleistungen mit klassifizierten Unterlagen.³⁷ Solche Aufträge können vergaberechtsfrei vergeben werden und sind aus dem Geltungsbereich des BöB ausgeklammert.

- b. Fällt ein solcher öffentlicher Auftrag zwar in den Geltungsbereich des BöB, gelten unter Umständen für die Wahl des anwendbaren Vergabeverfahrens aber dennoch Besonderheiten. Die Beschaffung von Waffen, Munition, Kriegsmaterial oder, sofern sie für Verteidigungs- und Sicherheitszwecke unerlässlich sind, sonstigen Lieferungen, Bauleistungen, Dienstleistungen, Forschungs- oder Entwicklungsleistungen erfolgen, wie gezeigt (vgl. oben Rz. 39), grundsätzlich im Einladungsverfahren, unabhängig von den Auftrags- bzw. Schwellenwerten (vgl. Art. 20 Abs. 3 BöB).
- c. Zum Grundsatz des Einladungsverfahrens nach dieser Sonderbestimmung gibt es wiederum eine Ausnahme. So können öffentliche Aufträge im Verteidigungs- bzw. Sicherheitsbereich ausnahmsweise freihändig vergeben werden, wenn das freihändige Verfahren zum Erhalt von inländischen Unternehmen von grosser Bedeutung ist, und sie für die Landesverteidigung wichtig sind, oder zur Wahrung der öffentlichen Interessen der Schweiz (vgl. Art. 21 Abs. 3 BöB).

44 Liegt kein öffentlicher Auftrag vor, der nach den vorgenannten Bestimmungen privilegiert ist, dann steht Art. 21 Abs. 2 BöB für die ausnahmsweise Wahl des freihändigen Verfahrens zur Verfügung, sofern einer der in Art. 21 Abs. 2 lit. a bis i BöB aufgelisteten Ausnahmegründe vorliegt.

B. Präventionsvorschriften und -massnahmen entlang des Beschaffungsablaufs

1. Zweckartikel und Antikorruptionsgrundsätze

45 Die Umsetzung der im Rahmen des GPA eingegangenen, staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz erfolgt in den nationalen Beschaffungsrechtserlassen, auf Bundesebene somit im BöB. So wird etwa im Zweckartikel von Art. 2 lit. d BöB festgehalten, dass mit der Gesetzgebung «die Förderung des wirksamen, fairen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen, insbesondere durch Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption» bezweckt wird.

46 Die Verfahrensgrundsätze nach Art. 11 BöB stehen in direktem Bezug zu den Zielen und Grundsätzen von Art. 2 BöB. Im Lichte des revidierten GPA wird die Pflicht zur Bekämpfung von Kollusion und Korruption auch an dieser Stelle im Gesetz betont (vgl. Art. 11 lit. b BöB).

³⁷ Vgl. AA (Arbeitsanweisung) «Beschaffungsrecht, gültig ab 01.01.2021», Ziff. 1.2.

47 Zentral bei der Gewährleistung eines fairen Verfahrens und der Verwirklichung der vergaberechtlichen Ziele und Grundsätze ist insbesondere das Transparenzgebot (vgl. Art. 2 lit. b und Art. 11 lit. a BöB). «Transparenz garantiert Fairness und Marktzutritt»³⁸ und versieht damit eine Hilfsfunktion bei der Gewährleistung eines fairen Verfahrens und der Verwirklichung der übrigen Ziele und Grundsätze.

2. Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens

48 Die interne Vorbereitung einer Beschaffung ist im öffentlichen Beschaffungsrecht nicht geregelt. Allerdings haben gewisse Vorschriften Vorwirkungen und sind bereits in der Vorbereitungsphase zu beachten, insbesondere bei der Definition des Beschaffungsgegenstandes (vgl. Art. 7 VöB). So ist es z.B. beschaffungsrechtlich nicht erlaubt, eine Beschaffung auf eine bestimmte Anbieterin oder gezielt auf bestimmte Produkte zuzuschneiden, so dass faktisch kein Wettbewerb oder jedenfalls keine gleich langen Spiesse aller Anbieterinnen mehr bestehen (Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Pflicht, einen wirksamen Wettbewerb zu ermöglichen). Unzulässig ist es sodann, Vergabeverfahren nur zur Sondierung des Marktes durchzuführen (Grundsatz der Transparenz des Vergabeverfahrens sowie Förderung des wirksamen, fairen Wettbewerbs). Die Vergabestelle muss wettbewerbsneutral am Markt auftreten.

49 Das Vergabeverfahren soll frei von Interessenkonflikten und -verflechtungen, Bestechung und Wettbewerbsabreden durchgeführt werden, damit der wirksame Wettbewerb spielt und sich ein objektiv begründbares, nachvollziehbares Ergebnis einstellen kann. Der Verfahrensgrundsatz von Art. 11 lit. b BöB wird deshalb flankiert durch spezialgesetzliche Vorschriften zum Ausstand (Art. 13 BöB i.V.m. Art. 3 VöB). Diese gehen über Art. 91 BPV hinaus, indem neben den Nebentätigkeiten auch die Interessenbindungen offenzulegen sind, die bei einem Beschaffungsprojekt zu einem Interessenkonflikt führen können (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a VöB). Zudem dürfen Mitarbeitende sowie beauftragte Dritte erst nach Unterzeichnung einer Unbefangenheitserklärung in einem Beschaffungsprojekt eingesetzt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. b VöB).

50 Interessenkonflikten und -vermischungen wirkt auch die Regelung der Vorbefassung gemäss Art. 14 BöB entgegen. Die Regelung findet ihre Grundlage im Gleichbehandlungsgebot und verpflichtet die Auftraggeberin, keiner Anbieterin Vorteile einzuräumen, die deren Konkurrentinnen nicht erhalten.³⁹ Das Verfahren muss unter Wahrung der Gleichbehandlung aller Anbieter und der Wettbewerbsneutralität ablaufen.

51 Die Wahl des korrekten Verfahrens richtet sich im Wesentlichen anhand des geschätzten Auftragswerts nach bestimmten Schwellenwerten (Art. 15, Art. 16 Abs. 1

³⁸ Vgl. Botschaft zum BöB, BBl 2017 1851, S. 1886.

³⁹ Vgl. Botschaft zum BöB, BBl 2017 1851, S. 1917.

und Art. 17 BöB i.V.m. Anhang 4 zum BöB). Auch über den für das jeweilige Verfahren anwendbaren Schwellenwert hinaus sind Einladungsverfahren (Art. 20 Abs. 3 BöB) bzw. freihändige Verfahren (Art. 21 Abs. 2 und 3 BöB) möglich und zulässig. Insbesondere im vorliegend betroffenen Verteidigungsbereich ist das Einladungsverfahren das «ordentliche Beschaffungsverfahren» (vgl. oben Rz. 36 ff.).

- 52 Zentral zur Herstellung grösstmöglicher Transparenz in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen ist sodann die Formulierung der Eignungskriterien und Teilnahmebedingungen. Teilnahmebedingungen sind von den Anbieterinnen und von ihren Subunternehmerinnen unabhängig vom Leistungsgegenstand zu erfüllen und nachzuweisen (vgl. Art. 26 i.V.m. Art. 12 BöB). Die Eignungskriterien werden im Einzelfall von der beschaffenden Stelle festgelegt und dienen der Prüfung, ob die Anbieterinnen für den konkreten Auftrag in Frage kommen (vgl. Art. 27 BöB). Die Nichterfüllung zieht grundsätzlich den Ausschluss aus dem Vergabeverfahren nach sich.
- 53 Neu verbietet das Bundesvergaberecht in Art. 11 lit. d BöB auch sog. Abgebotsrunden, d.h. Verhandlungen, welche darauf abzielen, einen günstigeren als den angebotenen Preis, Rabatte oder Ähnliches zu erreichen. Das Risiko unerwünschter «Beziehungskorruption» kann dadurch auf ein Minimum reduziert werden. Nach dem Einreichen des Angebots bis zum Zuschlag sieht das Vergaberecht grundsätzlich keine Kommunikation mehr zwischen Vergabestelle und Anbieterin vor (vgl. Art. 35 ff. BöB). Das Kommunikationsverbot kann nur in bestimmten Situationen (z.B. Art. 38 und Art. 39 BöB) und unter klaren Vorgaben aufgehoben werden (u.a. Protokollierungspflicht).
- 54 Eine der Korruption überführte Anbieterin kann schliesslich gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. e BöB aus einem laufenden Beschaffungsverfahren ausgeschlossen werden. Ist der Zuschlag an eine solche Anbieterin bereits erteilt worden, kann er widerrufen werden (vgl. Art. 45 Abs. 1 BöB).

3. Controlling und Reporting

- 55 Von grosser praktischer Bedeutung ist die in Art. 27 Abs. 1 VöB mit der Revision des Beschaffungsrechts neu eingeführte Pflicht der Auftraggeberinnen des Bundes zur periodischen Bekanntgabe sämtlicher Beschaffungen ab einem Wert von Fr. 50'000.00.⁴⁰ Damit wurde die Transparenz erheblich gestärkt. Von der Informationspflicht erfasst sind insbesondere auch unterschwellige und damit im freihändigen Verfahren gestützt auf Art. 21 Abs. 1 BöB vergebene Aufträge. Die vom

⁴⁰ Anlass für diese Regelung gab die Motion 14.3045 Graf-Litscher betr. Publikation der Basisinformationen der Beschaffungen des Bundes ab Fr. 50'000.00 (inklusive Mehrwertsteuer).

Gesetz ausgenommenen Beschaffungen gemäss Art. 10 BöB (insbesondere im Bereich der öffentlichen Sicherheit gemäss Art. 10 Abs. 4 lit. a BöB) sind dieser Bestimmung dagegen nicht unterstellt.⁴¹

56 Die Vorschrift dient der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und soll Missbräuchen entgegenwirken. Das Berichtswesen wurde damit deutlich ausgebaut; diese Berichterstattung soll der Öffentlichkeit voraussichtlich einmal jährlich zur Verfügung gestellt werden.⁴²

57 Bei freihändigen Vergaben im Wert von mindestens Fr. 1 Mio. (ohne Mehrwertsteuer) kann der Bund als Auftraggeber zudem mit der Anbieterin ein Recht auf Einsicht in die Kalkulation vereinbaren (sog. Preisprüfung, vgl. Art. 24 VöB).⁴³ Danach ist die EFK oder eine interne Revision berechtigt, Einsicht in die Kalkulation der Anbieterin zu nehmen und eine Preisprüfung durchzuführen.⁴⁴ Die Verträge der armasuisse enthalten standardmässig eine solche Klausel, sodass die Vertragspartner eine entsprechende Einsicht zu gewähren haben und der Bund einen vertraglichen, durchsetzbaren Einsichtsanspruch hat.

4. Rechtsschutzmöglichkeiten

58 Bei Beschaffungsvorhaben steht grundsätzlich ab Erreichen der massgebenden Schwellenwerte der Zugang zum Gericht offen (vgl. Art. 52 Abs. 1 und 2 BöB). Bei Vergaben ausserhalb des Staatsvertragsbereichs ist der Rechtsschutz beschränkt auf die Frage, ob die angefochtene Verfügung rechtmässig erfolgt ist oder nicht, der Zuschlag kann dagegen nicht mehr aufgehoben werden (sog. Sekundärrechtsschutz; Art. 52 Abs. 2 BöB).

59 Kein Rechtsschutz besteht von Gesetzes wegen namentlich bei Beschaffungen von Leistungen, die für Verteidigungs- und Sicherheitszwecke unerlässlich sind (vgl. Art. 52 Abs. 5 BöB). Gemäss Botschaft des Bundesrats wäre eine Beschwerde bei Rüstungsbeschaffungen bereits aus sicherheitspolitischen Gründen (Akteneinsicht) nicht zu verantworten. Auch andere Gründe (Unabhängigkeit, Erhaltung der schweizerischen Rüstungsindustrie, mangelnde Justiziabilität militärischer Strategien) stünden dem Rechtsweg entgegen.⁴⁵ Die erwähnten Grundsätze der Stärkung des Wettbewerbs, des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel, der Gleich-

⁴¹ Vgl. Erläuterungen des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD vom 12. Februar 2020 zur Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (nachfolgend: Erläuterungen zur VöB), S. 19.

⁴² Vgl. Erläuterungen zur VöB, S. 19.

⁴³ Der Bundesrat hatte in der Botschaft noch vorgeschlagen, das – auch im bisherigen Recht auf Verordnungsstufe verankerte – Einsichts- bzw. Preisprüfungsrecht neu auf Gesetzesstufe vorzusehen, vgl. Botschaft zum BöB, BBl 2017 1851, S. 1986.

⁴⁴ Vgl. Erläuterungen zur VöB, S. 16.

⁴⁵ Botschaft zum BöB, BBl 2017 1851, S. 1978.

behandlung der Anbieterinnen und Anbieter, der Vertraulichkeit und der transparenten Gestaltung der Verfahren gelten aber auch bei den nicht publikationspflichtigen Verfahren.

5. Sanktionen

60 Werden die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts in erheblicher Weise verletzt, hat die Auftraggeberin die Möglichkeit, eine Anbieterin oder Subunternehmerin zu sanktionieren (vgl. Art. 45 BöB). Die Sanktionsmöglichkeit besteht unabhängig davon, ob ein Vergabeverfahren noch hängig ist oder ob sich der Vertrag bereits in Erfüllung befindet.⁴⁶

61 Je nach Schwere der Zuwiderhandlung kann eine Verwarnung ausgesprochen oder eine Sperre von künftigen Vergaben bis zu einer Dauer von fünf Jahren verhängt werden. Eine Sanktion wegen Korruptionsdelikten gilt für sämtliche dem BöB unterstellten Auftraggeberinnen (Art. 45 Abs. 1 BöB). Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) führt eine Liste der für künftige Aufträge gesperrten Anbieterinnen und Subunternehmerinnen (Art. 45 Abs. 3 BöB i.V.m. Art. 25 Abs. 1 VöB).

V. VOLLZUG UND KONTROLLE

62 Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf die von den Berichtsverfassern im Rahmen der geführten Gespräche und Interviews gewonnenen Erkenntnissen (vgl. oben Rz. 8). Sie sind nicht zwingend für die ganze armasuisse repräsentativ und widerspiegeln die persönlichen Erfahrungen und Erkenntnisse der Interviewpartner aus ihrem Geschäfts- und Zuständigkeitsbereich.

A. Führung und Organisation im Personalwesen

63 Die Prävention und Bekämpfung von Korruption gehört zu den Führungsaufgaben der Linienvorgesetzten und kann nicht delegiert werden.

64 Bereits bei ihrer Anstellung unterzeichnen alle Mitarbeitenden von armasuisse eine Unbefangenheitserklärung, die für alle Beschaffungen gültig ist.⁴⁷ Zudem gibt es projektspezifische Unbefangenheitserklärungen,⁴⁸ welche zu Beginn eines Projekts zu unterzeichnen sind, bei armasuisse jedoch für die Mitarbeitenden nicht systematisch für jedes Projekt abgeschlossen werden. Die Mitarbeitenden sind bereits gestützt auf die Personal- und Beschaffungsrechtsgesetzgebung verpflichtet, in den

⁴⁶ Vgl. Botschaft zum BöB, BBl 2017 1851, S. 1964.

⁴⁷ Vgl. Formular «Unbefangenheitserklärung und Meldepflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Auftraggeberin sowie der von dieser beauftragten Dritten, die an einem Vergabeverfahren mitwirken» (Ausgabe 1. Januar 2021).

⁴⁸ Abrufbar auf dem Beschaffungsportal der Bundesverwaltung, vgl. <https://www.beschaffung.ad-min.ch/bpl/de/home/beschaffung/unbefangenheitserklaerung.html>.

Ausstand zu treten, falls der Anschein der Befangenheit wegen einer besonderen Beziehungsnähe zu einer Anbieterin besteht (vgl. dazu die allgemeine personalrechtliche Pflicht nach Art. 94a BPV, für Beschaffungsverfahren zudem speziell Art. 13 BöB).

- 65 Bei Stellenantritt werden die Mitarbeitenden, nach Angaben der Interviewten, ausführlich auf das Thema Korruption sensibilisiert und über die diesbezüglichen Erwartungen informiert. Die Angestellten legen ihre Nebenbeschäftigungen, Auftragsverhältnisse und Interessenbindungen in den jährlichen Führungsgesprächen mit den Vorgesetzten offen. Mittels zum Teil obligatorischer Weiterbildungen, aber auch Kampagnen werden sie regelmässig darüber informiert und darauf sensibilisiert, wie sie Interessenkonflikte und Korruption wirksam vermeiden können. Bei diesbezüglichen Fragen wenden sich Mitarbeitende an die Fachstelle Korruption. Zudem existiert die bereits erwähnte institutionalisierte Anlaufstelle für Whistleblowing (www.whistleblowing.admin.ch), die von Mitarbeitenden anonym kontaktiert werden kann und dadurch für Whistleblower effektiven Schutz vor Benachteiligungen bietet.
- 66 Mitarbeitende der armasuisse durchlaufen ferner alle fünf bis acht Jahre Personensicherheitsüberprüfungen (PSP). Angaben zu Nebenbeschäftigungen werden einmal pro Jahr erhoben.
- 67 Die Compliance-Abteilung erinnert Mitarbeitende schliesslich v.a. im Vorfeld der Weihnachtszeit regelmässig daran, wie bei Erhalt von Geschenken und Einladungen von Geschäftspartnern und Lieferanten vorzugehen ist.⁴⁹ Es finden für die Mitarbeitenden zudem regelmässig obligatorische Schulungssequenzen statt.
- 68 Ungeachtet der zahlreichen Vorschriften und Weisungen sowie des hohen Sensibilisierungsgrads können Korruptionsrisiken letztlich nicht vollständig eliminiert werden. Vorschriften stossen naturgemäss dort an ihre Grenzen, wo einzelne Mitarbeitende sich bewusst darüber hinwegsetzen und den erzielbaren Vorteil durch Korruption höher gewichten als die Risiken (d.h. die zu erwartenden negativen Sanktionen und Rechtsfolgen) bei einer möglichen Aufdeckung.

B. Standardisierte Beschaffungsprozesse

- 69 Die Geschäftsabläufe von armasuisse sind im ISO-zertifizierten Integriertem Managementsystem (IMS) nachvollziehbar abgebildet. Es gelten geregelte Prozessabläufe nach der Projektmanagementmethode HERMES, die einen anerkannten Standard darstellt und vielerorts für die Projektorganisation eingesetzt wird. Der Vertrags- und Rechnungsdurchlauf bei armasuisse sieht sodann mehrere Kontrollinstanzen vor. Beschaffungsprojekte werden minimal nach dem Vier-Augen-Prinzip

⁴⁹ Interne Kommunikation Compliance des Bundesamts für Rüstung armasuisse.

durchgeführt. Je nach Geschäftsvolumen und Vertragsart gelten höhere Anforderungen. Zum Schutz vor Korruption und Beeinflussung werden bei einigen Grossprojekten die technischen und kommerziellen Aspekte von Angeboten von getrennten Teams ausgewertet.

- 70 Die finanzrelevanten Geschäftsprozesse werden laufend durch das Interne Kontrollsystem (IKS) geprüft. Daneben kann eine Kontrolle der Buchführung sowie der Geschäfts-/Beschaffungsprozesse durch interne und externe Auditoren erfolgen (Interne Revision VBS, EFK).
- 71 Wie gezeigt, werden Aufträge im Verteidigungsbereich unter den Voraussetzungen von Art. 20 Abs. 3 BöB grundsätzlich im Einladungsverfahren vergeben. Bei der armasuisse fallen schätzungsweise rund ein Drittel der überschwelligen Beschaffungen unter diese Verfahrensart (kann aber je nach Geschäftsbereich der armasuisse deutlich abweichen). Solche Beschaffungen durchlaufen den ordentlichen Beschaffungsprozess (Vorhabensantrag, Projektauftrag, Verfahrensentcheid, namentlich unter Einbezug des Rechtsdienstes für den Verfahrensentcheid). Bei Rüstungsbeschaffungen und Kriegsmaterial sind insbesondere die Vorgaben der ZUVA zu beachten, bei Dienstleistungen die WDL.
- 72 Die Einhaltung eines standardisierten Beschaffungsablaufs gilt auch bei freihändigen Verfahren. Die Projektleiter nehmen dabei eine erste Compliance-Prüfung vor, welche dem Rechtsdienst vorgelegt wird. Für zusätzliche Transparenz sorgen auch die genannten, beschaffungsrechtlichen Reporting-Vorgaben (Rz. 55 ff.), welche für alle Verfahrensarten gelten.

C. Kontrolle und Durchsetzung gegenüber Dritten

- 73 Dritte, die von armasuisse beispielsweise zur Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen oder zur Auswertung von Angeboten beigezogen werden, müssen generelle und projektspezifische Unbefangenheitserklärungen unterzeichnen, genauso wie das Bundespersonal (vgl. oben Rz. 63).
- 74 Die Fachstelle Korruption der armasuisse ist in der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung vertreten, nimmt an Workshops teil und beteiligt sich aktiv an der Umsetzung der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024. Aus der Strategie hat sie Massnahmen für die armasuisse abgeleitet, die 2021 umgesetzt wurden.⁵⁰ Dazu gehört die Anpassung der Antikorruptionsbestimmungen in den Musterverträgen (u.a. Pflicht einer Hinweisgeber-Meldestelle für Auftragnehmer/Anbieter, vgl. Art. 42.2 des Muster-Beschaffungsvertrags der armasuisse). In den Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder im Beschaffungsvertrag mit der be-

⁵⁰ Tätigkeitsbericht der Fachstelle Korruption armasuisse 2021 vom 30. November 2021, S. 1 f.

rücksichtigten Anbieterin werden weitere verbindliche Verhaltenspflichten vereinbart (etwa Integritätsklauseln, Konventionalstrafen, Massnahmen zur Sicherstellung rechtskonformer Geschäftsprozesse).

- 75 Gemäss Art. 26 BöB muss die armasuisse im Rahmen des Vergabeverfahrens und bei der Erbringung der zugeschlagenen Leistungen sicherstellen, dass die Anbieterin und ihre Subunternehmerinnen die Teilnahmebedingungen, namentlich die Voraussetzungen nach Art. 12 BöB (d.h. Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts), erfüllen, die fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt haben und auf unzulässige Wettbewerbsabreden verzichten (vgl. oben Rz. 52). Zu diesem Zweck hat armasuisse – auf Empfehlung der Fachstelle Korruption – entschieden, die von der Beschaffungskonferenz des Bundes empfohlene Selbstdeklaration⁵¹ ab 2022 von allen Anbieterinnen unterzeichnen zu lassen.
- 76 Lieferantenüberprüfungen erfolgen in erster Linie in der Vergabephase. Werden die Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien und/oder technische Spezifikationen, z.B. im Zusammenhang mit Textil-Labels oder Software-Anforderungen, nicht erfüllt, können die Betroffenen vom Verfahren ausgeschlossen werden. Sie haben keine Chance mehr auf den Zuschlag. Bei schwerwiegenden Verstössen droht zudem eine über das betreffende Beschaffungsverfahren hinausgehende Sanktion (Auftragssperre, Rz. 61). Vor diesem Hintergrund dürfte das Missbrauchsinteresse Dritter tendenziell gering sein. Der Imageschaden bei einem Vorfall wäre enorm und das Verhältnis der Lieferanten zum Bund als Auftraggeber im schlimmsten Fall dauerhaft gestört.
- 77 Ein bereits erteilter Zuschlag kann widerrufen werden, wenn eine berücksichtigte Anbieterin die Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt hat (vgl. Art. 44 Abs. 1 lit. e BöB). Sie kann von der Vergabestelle sanktioniert und namentlich für künftige Aufträge vorübergehend gesperrt werden, wobei die Sperre beim Tatbestand der Korruption für alle Auftraggeber des Bundes gilt (Art. 45 Abs. 1 BöB; vgl. oben Rz. 60 f.). Sowohl die Widerrufs- als auch die Sanktionsverfügung sind mit Beschwerde anfechtbar (vgl. Art. 53 Abs. 1 lit. f und i BöB).
- 78 Um die Erfüllung von Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien auch während der Leistungserbringung sicherzustellen (vgl. Art. 26 BöB), führt armasuisse auch in der Phase nach erteiltem Zuschlag und abgeschlossenem Vertrag vereinzelt Prüfungen durch (z.B. in Form von Audits bei den Lieferanten). Bei begründetem Verdacht wird eine interne Revision veranlasst. Es werden auch externe Indikatoren berücksichtigt, namentlich der «Dun & Bradstreet»-Index zur Überprüfung der Kreditwürdigkeit und Stabilität einer Unternehmung. Einzelne Stellen der armasuisse setzen zurzeit versuchsweise auch IT-Tools zur Lieferantenprüfung ein, namentlich

⁵¹ Formular «Nachweis der Teilnahmebedingungen. Selbstdeklaration betreffend Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA, der Lohngleichheit von Mann und Frau, des Umweltrechts und der Regeln zur Vermeidung von Korruption».

zur Überprüfung der Nachhaltigkeit und Einhaltung der Compliance durch die Lieferanten im Sinne eines Monitorings über die ganze Dauer der Geschäftsbeziehung (z.B. mit der Software «IntegrityNext»). Lieferantenkettens werden dabei in automatisierten Prozessen laufend überprüft und das System setzt Meldungen ab, wenn in den Medien oder in anderen Quellen über negative Vorfälle berichtet wird. Solche IT-Tools werden bei armasuisse jedoch zurzeit nur punktuell und fast ausschliesslich im Kompetenzbereich Einkauf und Kooperationen versuchsweise eingesetzt.

VI. ERGEBNIS UND WÜRDIGUNG

- 79 Gemäss dem Korruptionsindex von Transparency International gehört die Schweiz im öffentlichen Sektor zu den korruptionsärmsten Ländern der Welt. Damit die Korruption weiter sinkt, unternimmt der Bund bedeutende Anstrengungen, auch im Bereich der öffentlichen Beschaffungen. Dazu gehört ein umfangreiches Dispositiv von Vorschriften und Massnahmen sowie organisatorischen Vorkehren zur Korruptionsprävention bei der armasuisse.
- 80 Als eine der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes beschafft armasuisse jährlich ein grosses Volumen an Rüstungsgütern. Gestützt auf die den Autoren vorliegenden Dokumente, die geführten Interviews und die erhältlich gemachten Informationen haben die Autoren den Eindruck gewonnen, dass armasuisse die Bestimmungen des Bundes und des VBS über die Bekämpfungen der Korruption konsequent umsetzt und die Öffentlichkeit wie auch ihre Mitarbeitenden transparent über die diesbezüglichen Anstrengungen informiert. Mit spezifischen Weisungen, namentlich jener vom 1. Juli 2020 über die Annahme von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen in der armasuisse, wird den besonderen Anforderungen bezüglich Korruption im Beschaffungswesen speziell Rechnung getragen. Indessen gilt auch, dass sich trotz der überzeugenden Präventionsmassnahmen Missbräuche bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Einzelfall nie vollständig verhindern lassen, wenn sich eine Person absichtlich (und gegebenenfalls mit krimineller Energie) gezielt über bestehende Vorschriften und Prozesse hinwegsetzt bzw. hinwegsetzen will. Doch soll dieses Risiko möglichst gering gehalten werden.
- 81 Die Fachstelle Korruption der armasuisse interveniert bei compliance-relevanten Vorkommnissen und steht den Mitarbeitenden und auch externen Personen als Anlaufstelle für Meldungen zur Verfügung. Solche Meldungen gehen auch effektiv ein und ihnen wird nachgegangen.⁵²

⁵² Vgl. z.B. Tätigkeitsbericht 2020 vom 15.12.2020: «[D]ie Fachstelle Korruption armasuisse [hatte] in diesem Jahr eine interne und eine externe Whistleblowing-Meldung zu bearbeiten. Die Meldungen konnten fristgerecht und im Einvernehmen der Beteiligten beantwortet werden, ohne dass Sanktionen ausgesprochen werden mussten. Notwendige Verbesserungen wurden identifiziert und umgesetzt.» sowie Tätigkeitsbericht 2021 vom 30.11.2021: «Die Fachstelle Korruption wurde für die Bearbeitung einer externen Whistleblowing-Meldung beigezogen. Die Meldung konnte fristgerecht und im Einvernehmen der Beteiligten beantwortet werden, ohne dass Sanktionen ausgesprochen werden mussten. Notwendige Verbesserungen wurden identifiziert und umgesetzt.»

- 82 Die Mitarbeitenden (und beauftragte Dritte als Hilfspersonen im Beschaffungsprozess) sind verpflichtet, Unbefangenheitserklärungen zu unterzeichnen und ihre Nebenbeschäftigungen, Auftragsverhältnisse sowie Interessenbindungen offen zu legen. Mittels obligatorischer Weiterbildungen, Schulungen und Kampagnen werden Mitarbeitende zudem regelmässig informiert und trainiert, wie sie Interessenkonflikte und Korruption wirksam vermeiden können. Anlaufstelle bei Fragen ist die Fachstelle Korruption der armasuisse. Whistleblowing-Meldungen können zudem anonym und vertraulich der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gemeldet werden.
- 83 In Gesprächen mit Frau Larissa Fankhauser, Rechtsanwältin, Herrn Simon Hufschmid, Leiter Staatsverträge und Compliance, Herrn Serge Guignard, Leiter Fachbereich Kommerz des Kompetenzbereichs Führungs- und Aufklärungssysteme, und Herrn Alexander Hubler, Leiter Fachbereich CC WTO, konnten sich die Berichtsverfasser ein Bild verschaffen über die Umsetzung und den Vollzug der Massnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung. Daraus geht hervor, dass sich armasuisse seiner Verantwortung als Beschaffungsamt in Bezug auf die Korruptionsprävention und -bekämpfung sehr bewusst ist und die Interviewten – als Leiter von Fachbereichen – auf dieses Thema sensibilisiert sind. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess wird nach Einschätzungen der Interviewten von den Mitarbeitenden mitgetragen und gelebt. Die Schwerpunkte der Korruptionsbekämpfung liegen dabei insbesondere in den Bereichen (1) Transparenz der Vergabeverfahren, (2) Führung und Organisation der Beschaffungsabläufe, (3) Sensibilisierung der Mitarbeitenden durch aktive Information, Kommunikation und Schulung.
- 84 Aus den, z.T. internationalen, Vorgaben zum öffentlichen Beschaffungsrecht ergibt sich ausserdem, dass namentlich die Verbesserung der Transparenz nicht ausreicht, wenn die Wettbewerbsbedingungen durch Interessenkonflikte und missbräuchliche Praktiken, wie Korruption oder Absprachen zwischen den Anbietern, verfälscht werden. Im revidierten Beschaffungsrecht wurden daher Rechtsgrundlagen zur Vorbeugung und Bekämpfung solcher Praktiken geschaffen und damit die Governance verstärkt. Das Ziel der Verhinderung von Korruption gilt dabei ausdrücklich über die Zuschlagserteilung hinaus, d.h. auch in der Vertragsphase. Diese Vorschriften setzen ein deutliches Signal an die Anbieterinnen, sich von korruptiven Verhaltensweisen fernzuhalten.
- 85 Im Einklang mit den vergaberechtlichen Vorgaben wird bei der armasuisse auch auf die Kontrolle und Strafverfolgung von festgestellten Verstössen ein besonderes Augenmerk gelegt. Korrupte Praktiken können zum einen insbesondere anhand der gesetzlichen Teilnahmebedingungen und der festzulegenden Eignungskriterien bereits im Vergabeverfahren entdeckt und mit einem Ausschluss der betreffenden Anbieterin geahndet werden. Das neue Beschaffungsrecht kennt überdies neu auch verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Korruptionsvorfällen. Zum andern sind auch in der Vertragsphase risikobasierte Lieferantenchecks vorgesehen. Der armasuisse wird empfohlen, diese Checks mittels risikobasierter Stichproben in gewissen Intervallen systematisch zu planen und durchzuführen. Dabei sind namentlich auch

volumenmässig kleinere Auftragsvergaben (im unterschwelligen Bereich) miteinzubeziehen, da Korruptionsprävention gerade bei kleineren Projekten und überschaubaren Marktstrukturen von zentraler Bedeutung ist und das Risiko von «Vetternwirtschaft» und Interessenkonflikten dort erhöht bzw. höher ist als bei WTO-Beschaffungen oder anderen Grossbeschaffungen, wo sehr viele Personen in die Evaluation involviert sind.

- 86 Als zusätzliche Massnahme zur Überprüfung der Lieferantenkette könnte bspw. auch der Einsatz von Analyse-Software weiter ausgebaut, ausgetestet und bei armasuisse allenfalls generell eingeführt werden. Mithilfe solcher IT-Tools könnten Meldungen zu Compliance-Vorfällen bei Lieferanten laufend und systematisch erfasst bzw. entdeckt werden. Die armasuisse erhielte automatisch Meldungen, wenn es im Zusammenhang mit bestimmten Lieferanten zu Korruptionsvorfällen und Compliance-Verstössen kommt.
- 87 Zur weiteren Eindämmung des Risikos von Vergabemissbräuchen und korrupten Praktiken sollten die Frage und Praxis/Massnahmen der Korruptionsprävention im Gremium über alle Kompetenzbereiche der armasuisse koordiniert bzw. abgestimmt und Erfahrungen ausgetauscht werden. Dies dient der einheitlichen Umsetzung, der weiteren Sensibilisierung und dem Verständnis aller an einem Vergabeverfahren Beteiligten für die Präventionsmassnahmen. Verschiedene «Risikokulturen» innerhalb der armasuisse sollten möglichst vermieden werden. Eine möglichst breite und offene Diskussion über Vergabemissbräuche und die Gefahren der Korruption verhindert, dass das Thema gleichzeitig mit dem Einleiten von Massnahmen ad acta gelegt wird bzw. in der Umsetzung wegen der fehlenden Praktikabilität und des Verstosses gegen die Verhältnismässigkeit scheitert.

Bern, 15. September 2022

Dr. Christoph Jäger
Rechtsanwalt

Dr. Michael Daphinoff
Rechtsanwalt

DOKUMENTENVERZEICHNIS

1) Rechtsgrundlagen Beschaffungsrecht

- [Revidiertes Übereinkommen vom 15. April 1994/30. März 2012 über das öffentliche Beschaffungswesen](#) (GPA; SR 0.632.231.422)
- [Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen \(BöB\)](#) – insb. Art. 2 lit. d, Art. 11 lit. b, Art. 44 Abs. 1 lit. e, Art. 45 Abs. 1
- [Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen \(VöB\)](#) – insb. Art. 3, Anhang 3 Ziff. 1d
- [Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung](#) (Org-VöB; SR 172.056.15)
- [Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial](#) (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51)
- [Verordnung vom 25. Februar 1998 über das Kriegsmaterial](#) (Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511)
- [Verordnung des VBS über die Beschaffung, die Nutzung und die Ausserdienststellung von Material](#) (Materialverordnung VBS, MatV; SR 514.20)

2) Rechtsgrundlagen Bundespersonalwesen

- [Bundespersonalgesetz \(BPG\)](#) – insb. Art. 20 - 23
- [Bundespersonalverordnung \(BPV\)](#) – insb. Art. 91 - 94d

3) Generelle Weisungen und Richtlinien für Bundespersonal

- Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15. August 2012
- Broschüre Korruptionsprävention und Whistleblowing des Eidgenössischen Personalamts EPA

4) Spezifische Weisungen und Ordnungen auf Ebene VBS

- Weisungen vom 18. Dezember 2018 über Spesen, Anlässe und Abgaben von Geschenken im VBS
- Weisungen vom 10. Januar 2022 über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (WDL)

- Weisungen vom 30. Januar 2020 über die Organisation der Korruptionsprävention und über Verhaltenspflichten der Angestellten im VBS
- Leitlinie vom 16. Dezember 2020 über das Sponsoring im VBS

5) Spezifische Weisungen und Ordnungen im Bundesamt für Rüstung armasuisse

- Geschäftsordnung Bundesamt für Rüstung (armasuisse) vom 15. August 2017 (Dokument-ID 10000, Version 22)
- Weisungen vom 1. Juli 2020 über die Annahmen von Geschenken, Einladungen und sonstigen Vorteilen im Bundesamt für Rüstung armasuisse
- Weisungen vom 28. März 2018 über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse (ZUVA)
- AA (Arbeitsanweisung) «Beschaffungsrecht, gültig ab 01.01.2021» (Dokument-ID 20462, Version 00)
- AA (Arbeitsanweisung) «Geschäftsabwicklung und Vertragswesen, gültig ab 01.01.2021» (Dokument-ID 20565, Version 02)
- PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Material & Systeme Hermes VBS Konzept» vom 14. Februar 2022 (Dokument-ID 40837, Version 06)
- PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Material & Systeme Hermes VBS Realisierung» vom 14. Februar 2022 (Dokument-ID 40838, Version 03)
- PA (Prozessanweisung) «Beschaffung Material & Systeme Hermes VBS Einführung» vom 14. Februar 2022 (Dokument-ID 40839, Version 03)

6) Weitere Unterlagen

- Bericht Strategie des Bundesrats gegen die Korruption 2021-2024
- Tätigkeitsbericht der Fachstelle Korruption armasuisse 2020 vom 15. Dezember 2020
- Tätigkeitsbericht der Fachstelle Korruption armasuisse 2021 vom 30. November 2021
- Faktenblatt «Korruptionsprävention im Bundesamt für Rüstung armasuisse» vom 1. Juli 2020

- BGÖ-Statistik 2021 des Bundesamts für Rüstung armasuisse (Art. 19 BGÖ i.V.m. Art. 21 VBGÖ)
- Fallbeispiele «Korruptionsprävention des Bundesamts für Rüstung armasuisse» (undatiert)
- Formular «Beschaffungsmarktanalyse (BMA) des Bundesamts für Rüstung armasuisse»
- Formular «Unbefangenheitserklärung und Meldepflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Auftraggeberin sowie der von dieser beauftragten Dritten, die an einem Vergabeverfahren mitwirken» (Ausgabe 1. Januar 2021)
- Formular «Nachweis der Teilnahmebedingungen. Selbstdeklaration betreffend Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA, der Lohngleichheit von Mann und Frau, des Umweltrechts und der Regeln zur Vermeidung von Korruption».
- Interne Kommunikation Compliance des Bundesamts für Rüstung armasuisse

7) Links

- [Korruptionsprävention armasuisse](#)
- [Beschaffungskonferenz des Bundes BKB - Korruptionsprävention](#)
- [Interdepartementale Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung](#)
- [Government Defence Integrity Index 2020](#)
- [Whistleblowing-Plattform der EFK](#)
- [HERMES Beschaffungsablauf](#)