



Bern, 31.03.2010

Industriebeteiligungsstrategie

Inhaltsübersicht

1	Allgemeine Grundlagen	3
1.1	Rechtsgrundlagen und Zeitrahmen	3
1.2	Definition von Offset	4
2	Offset in der Schweiz	5
2.1	Strategische Ziele von Offset in der Schweiz	5
2.2	Implikationen für die Umsetzung von Offset	6
2.2.1	Unmittelbarer Handlungsbedarf	6
2.2.2	Mittel- und langfristiger Handlungsbedarf	7
3	Offset-Management	7
3.1	Vision Industriebeteiligung	7
3.2	Mission Statements Industriebeteiligung	7
3.3	Strategische Umsetzung	7
3.3.1	Zielpriorisierung	7
3.3.2	Strategische Handlungsfelder	8
4	Zusammenfassung	9

1 Allgemeine Grundlagen

1.1 Rechtsgrundlagen und Zeitrahmen

Die Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 29. November 2002 bzw. die revidierte Rüstungspolitik 2010 bilden die Rechtsgrundlage für die Industriebeteiligungsstrategie und die Offset-Policy.

Im Nachgang zu einer Untersuchung betreffend Industriebeteiligungen¹ nahm der Bundesrat am 12.12.2008 zu diesem Themenkreis Stellung und erteilte u.a. folgende Aufträge:

1. **Revidierte Rüstungspolitik.** Sie beinhaltet wesentliche Aspekte in Bezug auf die Beschaffungsstrategie, die Eigenerstrategie, die Industriebeteiligungsstrategie sowie die Offset-Policy.
2. **Industriebeteiligungsstrategie und modifizierte Offset-Policy:** Die Schnittstellen Offset und Beschaffungsstrategie sind aufeinander abgestimmt.

Innerhalb des VBS ist die armasuisse für Beschaffungen und damit auch für die Koordination und Durchführung der Industriebeteiligungen zuständig. Die Industriebeteiligungsstrategie liegt somit hauptsächlich im Verantwortungsbereich des Rüstungschefs. Konkrete Verfahren zum Einbezug der anderen Stellen innerhalb des VBS, wie beispielsweise die grundsätzliche Planung der Beschaffungen und damit in weiterer Folge auch von Kompensationsgeschäften, werden von dieser Strategie nicht berührt.

Die Industriebeteiligungsstrategie ist nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, sofern sie sensitive respektive geschäftsgeheime Aspekte des Kerngeschäfts armasuisse tangiert.

Konkretisierung und Ausführungsbestimmungen zur Industriebeteiligungsstrategie werden in der Offset-Policy festgehalten. Die Offset-Policy dient als Grundlage für die vertragliche Ausgestaltung und Abwicklung der Industriebeteiligungen mit der schweizerischen und internationalen Industrie. Sie wird publiziert und ist für die Öffentlichkeit zugänglich.

Mit Blick auf die neue Industriebeteiligungsstrategie skizzierte der Bundesrat strategische Leitlinien:

"Mit den erwähnten Revisionen sollen insbesondere Optimierungen in folgenden Bereichen sichergestellt werden:

- qualitative Verbesserungen im Bereich der direkten und indirekten Beteiligungen
- Förderung von technologisch hochstehenden Beteiligungsmöglichkeiten der Schweizer Industrie
- Identifikation von sicherheits- und rüstungspolitisch relevanten Technologien und deren Förderung im Rahmen eines Innovations- und Technologiemanagements
- Stärkung des Forschungs- und Technologiestandortes Schweiz, unter anderem mit gezieltem Einbezug in die internationale Forschungskooperation
- Sicherstellung von sicherheits- und rüstungspolitisch nachhaltigem Know-how- und Technologietransfer."

Grundlage dieser strategischen Ausrichtung ist das Vorhandensein eines Überblicks über die Technologie- sowie Industriefelder der Schweiz. Zusammen mit den Richtlinien der Rüstungspolitik des Bundesrates werden mit Blick auf die strategische Stossrichtung ausgewählte Technologien und Industrien durch direkte und indirekte Industriebeteiligungen gefördert.

Dabei ist von Relevanz, dass die Technologie oder der entsprechende Industriesektor eine sicherheits- und rüstungspolitische und/oder volkswirtschaftliche Bedeutung besitzt. Diese selektive Vorgehensweise garantiert eine hohe Wirksamkeit der Offset-Möglichkeiten.

¹ Bericht EFK zu Kompensationsgeschäften vom Sept. 2007

Relevante Charakteristika dieser Industriebeteiligungsstrategie² sind:

- Vorhandensein einer relevanten und dokumentierten Schweizer Technologie- und Industriebasis als Grundlage gezielter Kooperationen
- Selektive Auswahl von sicherheits- und rüstungspolitisch förderwürdigen Bereichen
- Steuerung unter anderem über Multiplikatoren oder konkrete Zielvorgaben
- Mittlerer Steuerungs- und Koordinationsaufwand
- Aktive Informationspolitik
- Hohe Wirkung der Massnahmen
- Innovative Elemente als Voraussetzung für die Initiierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses

Basierend auf dieser Strategie wird die armasuisse die konkrete Umsetzung von Offset-Geschäften in den nächsten vier Jahren (2010 – 2013) durchführen.

1.2 Definition von Offset

Der hohen Internationalisierung 'Industrieller Beteiligungen' Rechnung tragend und zur Vereinfachung von Quervergleichen mit anderen europäischen Staaten, wird folgende Definition von Offset-Geschäften verwendet:

Offsets oder Offset-Geschäfte sind alle Arten von Kompensationsgeschäften im Zusammenhang mit Rüstungsbeschaffungen im Ausland.

Unter **direkten Offsets** werden primär Geschäfte verstanden, die direkt mit der betreffenden Rüstungsbeschaffung in Verbindung stehen. Der Fokus richtet sich dabei primär auf sicherheits- und rüstungspolitische Aspekte.

Direkte Offsets finden in der Form von Voll- oder Teillizenzfertigungen, Unterlieferantenverhältnissen, Joint Ventures und anderen Kooperationsformen statt.

Indirekte Offsets beziehen sich nicht direkt auf die betreffende Rüstungsbeschaffung. Diese Art von Industriebeteiligungen tangieren primär Industrieaufträge, offset-relevante Finanzierungsaktivitäten, Technologietransfers, Investitionen, Marketing-/Vertriebsunterstützung usw.

Indirekte Offsets lassen sich unterscheiden in:

- **sicherheits- und rüstungspolitisch relevante indirekte Offsets** und
- **zivile industrielle indirekte Offsets**

Eine Gewichtung der unterschiedlichen Beteiligungsvarianten hat daher immer unter Berücksichtigung sicherheits- und rüstungspolitischer Überlegungen zu erfolgen.

² Vgl. dazu die Studie "Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz", Universität St. Gallen/CSET, Februar 2009, S. 72 ff

2 Offset in der Schweiz

2.1 Strategische Ziele von Offset in der Schweiz

Offset-Geschäfte sind im europäischen Raum eine verbreitete Praxis. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), vor allem aber kleine und im Rüstungsbereich importabhängige Staaten, führen Offset-Geschäfte durch. Neben sicherheits-relevanten Faktoren spielen hierbei wirtschaftliche, aber auch politische Überlegungen eine grosse Rolle. Offsets bieten die Möglichkeit, trotz Beschaffungen im Ausland, Investitionen im Inland zu tätigen, gezielt die eigene Industriebasis zu stärken und die wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten zu etablieren bzw. weiter auszubauen.

Für Offsets in der Schweiz³ lassen sich mehrere Ziele ableiten, die auch den gängigen Praktiken der Mehrzahl anderer Staaten entsprechen.

- **Stärkung des für die Verteidigung und Sicherheit der Schweiz unerlässlichen Industriepotenzials:** Mit Offsets sollen der sicherheits- und rüstungspolitisch relevante Teil der Schweizer Industrie sowie entsprechende Forschungseinrichtungen gezielt gefördert werden. Dies ist notwendig, um die Autonomie der Schweiz beim Unterhalt sowie bei der Werterhaltung und -steigerung der eigenen Systeme z.B. für entsprechende Aufwuchskonzepte möglichst zu gewährleisten.
- **100 % Umsatzwirksamkeit:** Durch Beschaffungen im Ausland kommt es zu einem potenziellen Umsatzverlust bei Schweizer Firmen. Dieser soll durch Offsets zu hundert Prozent ausgeglichen werden. Dadurch profitiert auch die Schweizer Volkswirtschaft von Rüstungsbeschaffungen der Schweizer Armee, selbst wenn die Beschaffungen im Ausland getätigt werden. Die Fokussierung auf das Umsatzvolumen und nicht ausschliesslich auf die Wertschöpfung der einzelnen Geschäfte ergibt sich aus der Tatsache, dass diese Messgrösse auch bei einer hundertprozentigen Beschaffung im Inland eine sehr gut transparent überprüfbare Kennzahl darstellt. Mit direkten und indirekten Offsets sind 100 % des Vertragswerts zu kompensieren. Indirekte Offsets ergänzen dabei die direkten Offsets.
- **Erhalt von bestehendem und Erwerb von zusätzlichem Know-how:** Die Zusammenarbeit mit ausländischen Firmen soll zukunftsgerichtet sein. Durch den Erhalt von bestehendem sowie den Erwerb von zusätzlichem Know-how wird der Forschungs- und Industriepotenzial Schweiz gestärkt. Dadurch werden langfristig zusätzliche Arbeitsplätze in der Schweiz generiert.
- **Zusätzliches Auftrags- und Exportvolumen im Ausland:** Offset-Geschäfte unterliegen der Voraussetzung der Zusätzlichkeit bzw. Nachhaltigkeit. Ziel ist dabei, die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie zu fördern. Angerechnet werden Offsets u.a. nur dann, wenn sie nicht auf bereits bestehenden Verträgen mit dem ausländischen Generalunternehmer aufbauen, oder wenn der Entscheid für die Weiterführung der Zusammenarbeit aufgrund der Offset-Verpflichtung gefällt wurde. Wie der Erwerb von zusätzlichem Know-how, trägt auch ein zusätzliches Auftrags- und Exportvolumen zur nachhaltigen Stärkung der Schweizer Industrie bei.

Das Erreichen dieser Ziele für Offsets in der Schweiz setzt folgende Rahmenbedingung voraus:

- **Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie:** Die Partizipation an Industriebeteiligungsgeschäften setzt voraus, dass die involvierten Schweizer Firmen und Forschungseinrichtungen im internationalen Wettbewerb bestehen können. armasuisse kann zu dieser Rahmenbedingung nur über eine grösstmögliche Transparenz gegenüber der involvierten Industrie beitragen, ist aber ansonsten abhängig von der Wettbewerbsfähigkeit Schweizer Unternehmen und Hochschulen.
- **Beschränkungen des Schweizer Rüstungsmarktes:** Die Grösse des Schweizer Rüstungsmarktes erlaubt es nicht, den gesamten Wert von Offset-Geschäften in diesem Markt zu kompensieren. In der Schweiz werden deshalb auch Offsets zugunsten ziviler

³ Unter Offsets in der Schweiz werden ausschliesslich Kompensationsgeschäfte mit ausländischen Generalunternehmern verstanden. Der Einfluss und die Kontrolle von Industriebeteiligungen von Schweizer Generalunternehmern mit ausländischen Regierungsbehörden obliegt dem Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO.

Schweizer Anbieter durchgeführt, gerade weil die Mehrzahl der Lieferanten nicht rein im militärischen Bereich, sondern ebenfalls im Dual-Use- sowie im zivilen Bereich tätig ist.

Aus den oben genannten Zielen und Rahmenbedingungen kann für Schweizer Offsets ein **Hauptziel** definiert werden:

Ziel von Offsets in der Schweiz ist die nachhaltige und effektive Generierung von Umsatzvolumen zur Erhaltung und Stärkung der sicherheits- und rüstungsrelevanten sowie der übrigen Schweizer Technologie- und Industriebasis.

Offset-Geschäfte in der Schweiz unterliegen ferner allgemeinen Vorgaben:

- **Beteiligungsschwellenwert:** Offsets werden aufgrund des organisatorischen Aufwands erst bei grösseren Beschaffungen durchgeführt. Der Beteiligungsschwellenwert hängt von der Art der zu beschaffenden Systeme ab, da ein entsprechendes Technologieniveau ausschlaggebend für einen hohen Nutzen von Offsets ist.
- Die Schweiz verlangt Offset-Geschäfte im **Umfang von hundert Prozent** der Beschaffungssumme.
- Keine festen Vorgaben betr. Anteile direkte oder indirekte Offsets.

2.2 Implikationen für die Umsetzung von Offset

Die Industriebeteiligungsstrategie dient als Leitfaden, auf dessen Grundlage die Planung, Steuerung und Kontrolle von Offset-Geschäften durchgeführt wird. Um die Umsetzung der Ziele von Offsets zu gewährleisten, ergibt sich für das VBS folgender Handlungsbedarf:

2.2.1 Unmittelbarer Handlungsbedarf

- **Zielpriorisierung von Wirtschaftlichkeit vs. Erhalt der Technologie- und Industriebasis:**
Eine Priorisierung der Ziele, aus denen sich nachvollziehbare Entscheidungsprozesse ableiten lassen, ist für die Steigerung der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse unerlässlich. Die Ausrichtung der einzelnen Ziele für Offset-Geschäfte in der Schweiz kann u.a. zu einem Spannungsfeld zwischen Politik (v.a. Sicherheits- und Rüstungspolitik), Technologie und Wirtschaft führen. Durch eine klare Zielpriorisierung muss diesem entgegengewirkt werden.
- **Schaffung von transparenten Prozessen:**
Einzelne Offset-Geschäfte unterscheiden sich oft in hohem Masse voneinander und erfordern eine flexible Durchführung seitens armasuisse. Soweit gleiche Vorgehensweisen möglich sind, soll auf standardisierte Prozesse zurückgegriffen werden, um grösstmögliche Transparenz zu schaffen.
- **Einsatz effektiver Steuerungsmechanismen:**
Für die Ausschöpfung des Steuerungspotenzials durch die Koordination von Offset-Geschäften empfiehlt sich ein gezielter Einsatz von Multiplikatoren, um den Know-how- und Technologietransfer in die Schweiz sicherzustellen bzw. zu steuern. Dadurch kann das VBS zur Stärkung der sicherheitsrelevanten Industrien und Technologien in der Schweiz beitragen, ohne einen strikt regulativen Ansatz zu verfolgen.
- **Optimierung der Kontrollmechanismen:**
Durch die Optimierung der Controlling-Mechanismen kann die nachhaltige Effektivität von Offset-Geschäften überprüft werden, indem die auf statistischen Erhebungen basierenden Kernzahlen den gesetzten Zielvorgaben gegenübergestellt werden.
- **Verbesserung der Kommunikation und Information:**
Ein verstärkter Dialog mit den Schlüsselpartnern in der Industrie und der Politik erlaubt dem VBS, die Potenziale von Offset-Geschäften besser zu nutzen, die sicherheitsrelevante Industriebasis durch nachhaltigen Know-how- und Technologietransfer zu stärken, sowie die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen im In- und Ausland zu verbessern.

2.2.2 Mittel- und langfristiger Handlungsbedarf

- **Definition der relevanten Technologie- und Industriebasis**
Das mittelfristige Ziel für die effektive Gestaltung von Offset-Geschäften muss eine Definition der sicherheits- und rüstungsrelevanten Technologie- und Industriebasis sein. Die Schaffung einer solchen Grundlage erlaubt dem VBS, Offset-Geschäfte zielgerichteter zu koordinieren und dabei vor allem die Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses zu gewährleisten. Zudem kann auf diese Weise die sicherheits- und rüstungspolitisch relevante Technologie- und Industriebasis gezielt durch direkte und indirekte Offsets gestärkt werden. Die Definition dieser Basis kann aber nicht ausschliesslich für Industriebeteiligungen erarbeitet werden, da ebenfalls grosse Abhängigkeiten zu Beschaffungen und Kooperationen bestehen.
- **Orientierung an internationalen Praktiken**
Langfristiges Ziel muss es sein, unter Voraussetzung des Erhalts der sicherheits- und rüstungsrelevanten Technologie- und Industriebasis, die Wirtschaftlichkeit von Offsets weiterhin sicherzustellen, sowie das Benchmarking mit den Praktiken anderer Länder zu erlauben.

3 Offset-Management

3.1 Vision Industriebeteiligung

armasuisse
ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Planung, Steuerung und Kontrolle von Offset-Geschäften im Zusammenhang mit Rüstungsbeschaffungen.

Mittels Offset-Geschäften leistet die armasuisse einen nachhaltigen Beitrag zur Stärkung und Optimierung der sicherheits- und rüstungspolitisch relevanten Schweizer Industriebasis. Damit werden die fortwährend hohen sicherheitstechnischen Kenntnisse und Fähigkeiten des VBS und seiner Schlüsselpartner gewährleistet.

3.2 Mission Statements Industriebeteiligung

Die armasuisse zeichnet sich aus:

- **in ihrer Funktion als Entscheidungsträger**
Die armasuisse ist verantwortlich für die Umsetzung der Industriebeteiligungsstrategie, die zugehörige Offset-Policy, sowie alle wesentlichen Entscheide im Zusammenhang mit Industriebeteiligungsgeschäften. Sie entscheidet unter Berücksichtigung von sicherheits- und rüstungspolitisch sowie betriebs- und volkswirtschaftlich relevanten Aspekten.
- **durch Transparenz gegenüber den Anspruchsgruppen**
Die armasuisse schafft Transparenz gegenüber den eigenen Anspruchsgruppen aus Industrie, Militär und Politik, indem ihre Entscheidungs- und Koordinationsprozesse nachvollziehbar und strukturiert ausgestaltet sind. Sie informiert transparent und zeitgemäss über Offset-Geschäfte.
- **durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Industrie**
Sie arbeitet eng mit den relevanten Industriepartnern zusammen, um eine nachhaltige und gut koordinierte Beziehung zu schaffen.

3.3 Strategische Umsetzung

3.3.1 Zielpriorisierung

Die armasuisse trägt zur nachhaltigen Stärkung des für die Sicherheit und Verteidigung der Schweiz relevanten Technologie- und Industripotenzials bei, indem:

- direkte Offsets dann durchgeführt werden, wenn dadurch Kapazitäten bzw. Know-how geschaffen werden, die zu einem grösstmöglichen autonomen Unterhalt, der Werterhaltung und -steigerung eines Systems sowie zum Aufwuchs der Armee und der Kernfähigkeiten der sicherheits- und rüstungsrelevanten Technologie- und Industriebasis beitragen;

- sie indirekte Offsets durchführt, die den wettbewerbsfähigen Schweizer Forschungseinrichtungen und Unternehmen den Zutritt zu neuen Märkten öffnen, Zugang zu Spitzentechnologie und den Erhalt bzw. den Ausbau von zusätzlichem Know-how ermöglichen sowie zu zusätzlichem Auftrags- und Exportvolumen, vor allem aber zu zusätzlichem Umsatz, verhelfen.

3.3.2 Strategische Handlungsfelder

Die nachhaltige Umsetzung der Strategie erfordert eine Spezifikation von drei zentralen Anforderungen und den daraus abgeleiteten Instrumenten:

- (1) **Transparenz-Instrumente** gewährleisten einen fairen und erfolgreichen Umgang mit den verschiedenen Anspruchsgruppen.
- (2) Mit effizienten und effektiven **Steuerungsinstrumenten** gewährleistet die armasuisse ein Erreichen der Offset-relevanten Ziele.
- (3) Gezielte **Controlling-Instrumente** werden angewendet, um das Erreichen der Zielvorgaben zu überprüfen und gegebenenfalls notwendige Schritte einzuleiten, die zur Zielerreichung beitragen. Die Instrumente zur Steuerung, zur Transparenzgenerierung und zum Controlling finden ihren strategischen Einsatz in den verschiedenen Phasen des Offset-Prozesses.

Transparenz: Unter dieser Anforderung wird vor allem die aktive Informationsversorgung potenzieller Unternehmen im Rahmen von Rüstungsvorhaben verstanden. Diese Informationen reichen von Versorgung dieser Unternehmen, in besonderer Weise KMU, mit Informationen zu Industriebeteiligungen bis zur aktiven Unterstützung im Rahmen der Anbahnung von Kooperationsbeziehungen zwischen dem Generalunternehmer und Schweizer Unternehmen. Weiter ist die Formalisierung von diversen Prozessen eine Anforderung.

Steuerung: Indirekte Offsets tangieren in erster Linie die Schweizer Umsatzwirksamkeit und damit auch die Wertschöpfung. Sie sind nicht ausschliesslich verteidigungsbezogen und dienen zur wirtschaftlichen Entwicklung von ausgewählten Technologien und Industrien. Sie können dazu beitragen, für die Schweiz relevante und im Land vorhandene Technologien zu fördern, indem spezielle Projekte durch das Offset-Geschäft angestossen werden. Ebenso existieren in der Schweiz Industriesektoren, die von hoher volkswirtschaftlicher Relevanz sind. Geeignete Steuerungsmechanismen können dazu beitragen, Beteiligungsgeschäfte in entsprechende Richtungen zu lenken. Sowohl in technologischer als auch industrieller Hinsicht ist eine solche Unterstützung in ziviler, in einer dual-use sowie rein militärischer Hinsicht möglich und sinnvoll.

Controlling: Ein weitere zentrale Anforderung an die Umsetzung der Strategie stellt das Controlling von Offsets dar. Eine Erfassung der Daten unterstützt die anschliessende statistische Auswertung. Diese ist aus Gründen der zielgerichteten Steuerung notwendig. Des Weiteren müssen die Zielvorgaben operationalisiert werden. Dies dient wiederum nicht nur der Transparenz nach innen, sondern ist auch ein essentieller Bestandteil für die Kommunikation nach aussen. Um ein effektives sowie effizientes Controlling durchführen zu können, ist eine zentrale Koordination essentiell. Diese zentrale Koordination besitzt auch in den Bereichen Transparenz und Steuerung einen wichtigen Einfluss. Um den Support der involvierten Industrieverbände im Rahmen des operativen Controllings zu finanzieren, können von den begünstigten Schweizer Auftragsnehmern entsprechende Beiträge eingefordert werden.

Die Finanzierung der dafür zusätzlich benötigten Ressourcen bei Swissmem/GRPM sowie armasuisse erfolgt über ein sog. Offsetpromille zu Lasten der beteiligten Schweizer Industrieunternehmen.

4 Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Strategie schafft der Bundesrat einen Leitfaden für die Zielsetzung und Durchführung von Offset-Geschäften in der Schweiz.

Der Erfolg von Offsets erfordert eine Umsetzung der Strategie bei denjenigen Stellen innerhalb des VBS, die mit Offset-Geschäften betraut sind. Diese sind für die Konkretisierung der Strategie in Form einer kohärenten Policy verantwortlich.

Die Umsetzung erfolgt schrittweise, basierend auf den notwendigen Grundlagen, beispielsweise der Definition sicherheits- und rüstungsrelevanter Technologien bzw. Industrien.

Offsets haben einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen. Dieser spiegelt sich im betriebswirtschaftlichen Erfolg jeder einzelnen teilnehmenden Schweizer Unternehmung wieder. Die Effektivität und Effizienz dieser Strategie hängt damit auch in besonderem Masse von der Mitarbeit der Schweizer Industrie ab.

Offsets sind ein strategisches Werkzeug der Schweiz zur Umsetzung von relevanten Aspekten der Rüstungs- und Sicherheitspolitik sowie zur nachhaltigen Stärkung der sicherheits- und rüstungsrelevanten Schweizer Technologie- und Industriebasis. Dies gewährleistet langfristig die Einsatzfähigkeit der Armee und ist damit ein wichtiger Beitrag für die Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz und ihrer Bevölkerung.