

Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen

Bericht von Kurt Grüter, Bern

zuhanden von Frau Bundesrätin Viola Amherd, Vorsteherin des VBS

Bern, 30. April 2019

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	3
1 Auftrag und Vorgehen	5
11 Problemstellung	5
12 Umfang und Vorgehen	5
2 Ausgangslage	5
3 Rahmenbedingungen	6
31 Die Rüstungspolitik des Bundesrates	
32 Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis	6
4 Offset-Geschäfte	7
41 Was ist Offset?	7
42 Ziele von Offset in der Schweiz	8
43 Anrechenbarkeit von Offsetgeschäften	8
44 Der Offsetprozess	9
45 Offset Agreement und Offset Declaration Form	9
46 Das Offset-Register und Informationen über das Offset	10
5 Die Haltung des Bundesrates zur Kompensationspflicht von 100 Prozent	11
6 Offset-Geschäfte werden kontrovers diskutiert	12
7 Auch Studien ergeben kein klares Bild	13
8 Anforderungen für "Air2030"	15
9 Die Beantwortung der Fragen des Auftrages	16
91 Welches ist der Nutzen von Offset?	16
92 Was sind die Kosten von Offset?	17
93 Beziehung zwischen Kosten und Nutzen	18
94 Warum ein Offset von 100 Prozent?	18
10 Gesamtwürdigung und Empfehlungen	19
101 Gesamtwürdigung	19
102 Empfehlungen	20
 Anhang	
1 Quellenverzeichnis	22
2 Abkürzungsverzeichnis	25

Zusammenfassung

Mit den Grundsätzen für die Rüstungspolitik des VBS hat der Bundesrat am 24. Oktober 2018 definiert, wie die Rüstungsbeschaffung in ihren Grundzügen erfolgen soll. Mit der Rüstungspolitik soll sichergestellt werden, dass die Armee und weitere Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes rechtzeitig, nach wirtschaftlichen Prinzipien und auf transparente Weise mit der nötigen Ausrüstung und Bewaffnung und den erforderlichen Dienstleistungen versehen werden. Als eines der Kernelemente wird bei grösseren Beschaffungen eine Kompensation – sogenannte Offset-Geschäfte – von in der Regel 100 Prozent des Kaufpreises in der Schweiz verlangt. In den Grundsätzen wird auch der Zweck und die Funktionsweise von Offset-Geschäften beschrieben.

Was ist Offset?

„Offsets oder Industriebeteiligung sind alle Arten von Kompensationsgeschäften im Zusammenhang mit Rüstungsbeschaffungen im Ausland.“¹

Es werden zwei Arten von Offset-Geschäften unterschieden.

„Unter **direkter Industriebeteiligung** werden primär Geschäfte verstanden, die direkt mit der betreffenden Rüstungsbeschaffung respektive mit dem zu beschaffenden Rüstungsgut in Verbindung stehen. Schweizer Firmen werden hier direkt an der Herstellung des Produktes beteiligt.

Indirekte Industriebeteiligung bezieht sich nicht direkt auf die betreffende Rüstungsbeschaffung bzw. auf das zu beschaffende Rüstungsgut. Die betreffenden Hersteller verpflichten sich, in ausgewählten Industriebranchen Güter oder Dienstleistungen von Schweizer Firmen einzukaufen, respektive ihnen zusätzliche Aufträge zu verschaffen.“²

Gemäss Bundesrat ist eine leistungsfähige technologische und industrielle Basis in vielen Staaten eine Komponente der Rüstungspolitik und somit auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Forschungseinrichtungen und Unternehmen, die in der Schweiz über Kompetenzen, Fähigkeiten und Kapazitäten im sicherheits- und wehrtechnischen Bereich verfügen, bilden die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB). armasuisse hat die Offset-Policy gestützt auf die bundesrätlichen Grundsätze auf anfangs 2019 aktualisiert. Die **Stärkung der STIB ist das vorrangige Ziel der Offset-Geschäfte**. Die wirksame Umsetzung der Offset-Policy setzt eine klare Definition der sicherheitsrelevanten Schlüsseltechnologien und -industrien sowie grösstmögliche Transparenz, ein funktionierendes Controlling und effektive Aufsicht über die Offsetgeschäfte voraus.

Gegengeschäfte widersprechen grundsätzlich den **Grundsätzen des freien Handels**. Für Rüstungsbeschaffungen lässt die Welthandelsorganisation Ausnahmen zu. Eine hundertprozentige Kompensation ist wissenschaftlich nicht zu begründen. Der Bundesrat hat auch schon festgehalten, sie entspreche einer langjährigen Tradition. Es gibt für

¹ armasuisse, Faktenblatt Offsetgeschäfte, Juli 2018

² armasuisse, Infografik Kompensationsgeschäfte in der Schweiz

ein Offset von 100 Prozent nur das politische Verkaufsargument, den entgangenen Umsatz in der Schweiz vollständig zu kompensieren und damit die politische Akzeptanz des zu beschaffenden Rüstungsgutes zu erhöhen.

Über **Kosten und Nutzen** herrscht ein Zahlenkrieg. Einigkeit besteht allenfalls im Urteil, dass Auflagen das zu beschaffende Rüstungsgut verteuern und die Höhe der Zusatzkosten von der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie des Empfängerlandes abhängt. Friedli geht in seiner Studie von Mehrkosten in der Grössenordnung von 2 bis 5 Prozent aus³. Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) erwähnt 5 bis 10 Prozent⁴. Auch beim Nutzen gehen die Meinungen auseinander. Die EFK kommt in ihrer Evaluation aus dem Jahr 2007 zum Schluss, dass die Beschäftigungswirksamkeit geringer sei als in den Rüstungsbotschaften des Bundesrates angenommen. Friedli schätzt die Steuerrückflüsse grob aufgrund eines einfachen Modells auf 4 bis 5 Prozent des Offset-Volumens. Diese Berechnungen müssten noch vertieft überprüft werden.

Bei Rüstungsbeschaffungen muss zwischen **Flexibilität und Fokussierung** abgewogen werden. Je weniger Auflagen und je grösser die Flexibilität, umso geringer ist die Wirkung und umso grösser das Risiko der Struktureroberhaltung. Je stärker die Offset-Geschäfte auf die STIB fokussieren, umso höher sind die Kosten für die Unternehmen und die Aufsicht. Da das Offsetprogramm in die Evaluation der Offerten als eines der Kriterien einbezogen wird, ist der Qualität der Offsets beziehungsweise der Stärkung der STIB eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Beschäftigungspolitische Aspekte sind nicht Ziel der Offset-Politik, sondern allenfalls ein positiver Nebeneffekt.

Bei der geplanten Beschaffung des Kampfflugzeuges und der bodengestützten Luftverteidigung – „Air2030“ – geht der Bundesrat von einem Kreditvolumen von acht Milliarden aus. Bei einem angenommenen Auslandsanteil von beispielsweise 80 Prozent, würde sich das Kompensationsvolumen bei 100 Prozent auf 6,4 Milliarden belaufen – eine Summe, die vermutlich die **Absorptionsfähigkeit** der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis der Schweiz übersteigt. Das Risiko von Korruption bei der Vermittlung von Offsetgeschäften und der Anreiz, die Anrechenbarkeit grosszügig zu handhaben, dürften ansteigen.

Gestützt auf diese Überlegungen empfiehlt der Unterzeichnende eine **stärkere Fokussierung auf die STIB und im Gegenzug eine Reduktion der Kompensationspflicht auf die STIB**. armasuisse geht von einer Grössenordnung von 60 Prozent STIB aus. Um diese Fokussierung zu ermöglichen, muss die STIB-Datenbank ausgebaut, grösstmögliche Transparenz wie vom Bundesrat gefordert, sichergestellt sowie das Controlling und die Aufsicht entsprechend verstärkt werden. Die offerierten Offsetprogramme sind anhand von Nutzwertanalysen sorgfältig zu evaluieren.

³ vgl. Th. Friedli u.a., Studie zu industriellen Beteiligungen, St. Gallen 2019, S. 34

⁴ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, Rüstungsbeschaffungen im Ausland, 2007, S. 19

1 Auftrag und Vorgehen

11 Problemstellung

Die Vorsteherin des VBS, Frau Bundesrätin Viola Amherd, erteilte vor dem Hintergrund der geplanten Beschaffungen "Air2030" den Auftrag, die nachstehenden Fragestellungen durch einen unabhängigen Experten beurteilen zu lassen:

- a) Gesamtwürdigung der vorliegenden Grundlagen aus Sicht des Experten;
- b) Lässt sich der Nutzen von Offset (direkt und indirekt) aus Sicht Sicherheitspolitik, Wirtschaft etc. qualitativ und oder quantitativ beschreiben?
- c) Lassen sich die Kosten von Offset (direkt und indirekt) konkret beziffern?
- d) Lässt sich wissenschaftlich eine direkte Beziehung zwischen Nutzen und Kosten von Offset (direkt und indirekt) herstellen?
- e) Welche Gründe könnten gegen ein Offset von 100% sprechen, bzw. wäre ein Offset von 80% zielführender?

Der Kurzbericht soll 10 bis 20 Seiten umfassen. Als Grundlagen dienen insbesondere die Grundsätze der Rüstungspolitik des Bundesrates (2018), die Offset-Policy von armasuisse (2019), die Berichte der Eidg. Finanzkontrolle (2007, 2016) sowie die Studien von Friedli (2019) und Diego Heinen (2018).

12 Umfang und Vorgehen

Grundlage des vorliegenden Berichts sind die im Auftrag des VBS erwähnten Grundlagen, weitere Dokumente, Internetrecherchen sowie die Befragung von Experten.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist eine Analyse der Wirksamkeit der in den letzten Jahren getätigten Gegengeschäfte.

2 Ausgangslage

Bundesrätin Viola Amherd will sich zum Programm "**Air2030**" ein umfassendes Bild verschaffen, bevor sie dem Bundesrat Anträge unterbreitet. Ein Aspekt betrifft die Kompensation von Rüstungskäufen im Ausland durch Aufträge in der Schweiz, das sogenannte Offset.

Am 23. März 2018 hat der Vorsteher des VBS die **Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluf)** festgelegt. Unter anderem sind bei dieser Beschaffung Offsets für 100 Prozent des Kaufpreises zu verlangen. Die in den vergangenen fünf Jahren vor der Vertragsunterzeichnung zustande gekommenen Offset-Geschäfte können bis zu 20 Prozent des gesamten Offsetvolumens angerechnet werden (Offset-Banking-Agreements). Weiter muss die Offset-Verpflichtung zu 60 Prozent auf die sicherheitsre-

levante Technologie- und Industriebasis (STIB) entfallen, nämlich 20 Prozent auf direkte und 40 Prozent auf indirekte Offsets. Die restlichen 40 Prozent sind bei der übrigen Industrie als indirekte Offsets zu kompensieren. Zudem soll eine **regionale Verteilung** auf die drei Sprachregionen der Schweiz angestrebt werden. Schliesslich sind bei direkter und indirekter Industriebeteiligung Multiplikatoren zugelassen.⁵

Der Bundesrat hat am 24. Oktober 2018 mit der Genehmigung der Rüstungspolitik die Offsetpolitik bestätigt und sich gleichzeitig für eine gewisse Flexibilität ausgesprochen. Er hat entschieden, dass bei grösseren Geschäften eine Kompensation von **in der Regel** 100 Prozent zu verlangen ist.

3 Rahmenbedingungen

31 Die Rüstungspolitik des Bundesrates

In den Grundsätzen für die Rüstungspolitik des VBS vom 24. Oktober 2018, die insbesondere auf dem Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016 über die Sicherheitspolitik der Schweiz sowie dem Beschaffungsrecht basieren, formuliert der Bundesrat Prinzipien, nach denen er die Armee und weitere Institutionen staatlicher Sicherheit des Bundes rechtzeitig, nach wirtschaftlichen Prinzipien und auf transparente Weise mit der nötigen Ausrüstung und Bewaffnung und den erforderlichen Dienstleistungen versehen will. Der Bundesrat legt die Grundzüge der Zusammenarbeit des VBS mit dem privaten Sektor dar und beschreibt, wie der Zugang zu kritischem Wissen ermöglicht sowie dessen Verfügbarkeit auch in Zeiten sicherheitspolitischer Spannungen oder gar bewaffneter Konflikte gewährleistet werden soll.

Die Rüstungspolitik bildet die Grundlage für die Offset-Geschäfte. Die konkrete Ausgestaltung der Offset-Politik erfolgt durch armasuisse, der Beschaffungszentrale der Armee. Seit anfangs 2019 ist die neue Offset-Policy in Kraft.

32 Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis

armasuisse zielt bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen darauf ab, das für die Landesverteidigung relevante Industriepotenzial der Schweiz zu sichern und aufzubauen. Dies sei für den Betrieb, die Instandhaltung und Weiterentwicklung der Armee sowie für die nachhaltige Versorgungssicherheit der Schweiz entscheidend. Die strategischen Kernfähigkeiten der Armee definierten die Industriebereiche und Technologiefelder von hoher Relevanz und könnten somit eine angemessene Begründung für eine Abweichung von den allgemeinen Beschaffungsgrundsätzen begründen. Dieser Grundsatz der **Stärkung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB)** zieht sich wie ein roter Faden durch alle Dokumente von Bundesrat, VBS und armasuisse.

⁵ vgl. VBS, Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluv) vom 23. März 2018, S. 4

Forschungseinrichtungen und Unternehmen, die in der Schweiz über Kompetenzen, Fähigkeiten und Kapazitäten im sicherheits- und wehrtechnischen Bereich verfügen, bilden die STIB.⁶ armasuisse hat die Industriebereiche, welche für die Kompensationsgeschäfte in Frage kommen, definiert. Es sind dies insbesondere die Maschinen- und Metallindustrie, die Bereiche Elektronik und Elektrotechnik sowie Optik. In Frage kommen auch die Uhrenindustrie, der Fahrzeug- und Waggonbau, die Bereiche Gummi und Plastik, die Chemieindustrie, Luft- und Raumfahrtindustrie sowie Informatik- und Software-Unternehmen.

Friedli kritisiert die heutige **STIB Datenbank**. Sie sei nicht wertstiftend und erfordere hohen Pflegeaufwand, stifte keine Garantie der Sicherheitsrelevanz von Technologien und der Beiträge von Unternehmen, Unternehmen seien ohne offensichtlichen Grund in der Datenbank gelistet und der Selbst-Registrierungsprozess werde nicht kontrolliert. Die aktuelle Datenbank trage wenig zum Offset-Prozess bei und unterstütze Offsetobligationäre bei der Suche nach Schweizer Partnern nur geringfügig.⁷ Swissmem dränge schon lange darauf, die sicherheitsrelevanten Industrien und Technologien zu identifizieren, um „als wesentlich erachtete wissenschaftlich-technische Kernkompetenzen im Rahmen der Beschaffung ... sicherzustellen“.⁸

4 Offset-Geschäfte

41 Was ist Offset?⁹

Um bei Rüstungsbeschaffungen die Wertschöpfung im Inland sicherzustellen, verlangen viele Länder Gegengeschäfte beziehungsweise Kompensationsgeschäfte, sogenannte Offsets. Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)¹⁰ erlaubt Offset-Geschäfte nur bei Kriegsmaterialbeschaffungen.

Offenbar sind Offsets bei staatlichen Rüstungsbeschaffungen keine Besonderheit, sondern die Regel. Sie sind ein viel genutztes Werkzeug von Staaten, um die Vorteile einer inländischen Produktion mit den tieferen Kosten einer Auslandsbeschaffung zu kombinieren.¹¹ Gemäss Friedli wenden etwa 100 Länder Offset als Instrument bei Rüstungsbeschaffungen an.¹² In der Schweizer Industrie bestehe ein weitgehender Konsens über die positiven Auswirkungen von Offset.¹³

Es werden zwei Arten von Offset-Geschäften unterschieden: Bei **direkten** Offsets fließen die von Schweizer Unternehmen erbrachten Leistungen direkt in das zu beschaffende Rüstungsgut ein. Direkte Offset-Geschäfte sollen strategisch für den (teil-)autonomen Unterhalt genutzt werden. Bei **indirekten Offsets** erhalten Schweizer Unternehmen

⁶ Grundsätze, a.a.O., S. 7258

⁷ vgl. Th. Friedli u.a., a.a.O., S. 14 f.

⁸ P. Müller, Fehlendes Instrument der Rüstungspolitik, ASMZ, 04/2018

⁹ vgl. armasuisse, Infografik, a.a.O.

¹⁰ vgl. Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes, SR **0.632.231.422**, Artikel XXIII

¹¹ vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. 3

¹² vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. 5

¹³ vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. II

Aufträge, die nicht direkt mit dem zu beschaffenden Rüstungsgut in Verbindung stehen. Gemäss Bundesrat tragen sie zur allgemeinen Stärkung der Industriebasis bei und festigen auf diese Weise das Know-how der Schweiz in technologisch anspruchsvollen Bereichen.

Offsets werden in der Schweiz grundsätzlich bei grösseren Beschaffungen im Rahmen von Rüstungsprogrammen durchgeführt. Der Schwellenwert liegt bei 20 Millionen. armasuisse kann diesen Wert nach unten oder oben anpassen oder auf Offsets verzichten.¹⁴ Für die einzelnen Transaktionen wird ein Schwellenwert festgelegt, zurzeit 10'000 Franken.

Hauptinstrument für die Steuerung von Offsets ist die Definition der bevorzugten Technologie- und Industriebereiche. Insbesondere wird angestrebt, dass ein Anteil von mindestens 60 Prozent der gesamten Offset-Verpflichtung mit Firmen der STIB realisiert wird. Ein Anteil von 20 Prozent oder mehr der gesamten Offset-Verpflichtung soll als direkter Offset erbracht werden.¹⁵

42 Ziele von Offset in der Schweiz

Offset-Geschäfte haben zum Ziel, die **Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, insbesondere Unternehmen der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB), zu stärken**. Ziel muss also sein, als wesentlich erachtete wissenschaftlich-technische Kernkompetenzen im Rahmen der Beschaffung von Rüstungsgütern sowie von Kooperationen sicherzustellen.¹⁶ Offset-Geschäfte sind ein Instrument zum Erhalt der STIB. Sie ermöglichen trotz Auslandbeschaffungen den Zugang zu relevantem Know-how und zu Märkten für Schweizer Unternehmen.

43 Anrechenbarkeit von Offsetgeschäften¹⁷

Gemäss Auskunft von armasuisse sind die Wertschöpfung, die Zusätzlichkeit und die Einhaltung der Fristen entscheidend. Die Schweizer Firmen sind verpflichtet, Angaben zum Umsatzvolumen zu machen und den Wertschöpfungsanteil innerhalb der Schweiz auszuweisen.

Das Schweizer **Wertschöpfungsvolumen** muss 61 Prozent oder mehr betragen, um voll angerechnet werden zu können. Dieser Wert entspricht gemäss Auskunft von armasuisse den Swissness Erwartungen. Unter 20 Prozent erfolgt keine Anrechnung am Kompen-sationsvolumen. Liegt dieser Anteil unter 61 Prozent, jedoch über 20 Prozent werden die Geschäfte anteilmässig anerkannt.

Zudem unterliegen die Offsetgeschäfte der **Zusätzlichkeit** beziehungsweise der Nachhaltigkeit. Die Transaktion wird nur anerkannt, wenn bestimmte Kriterien der Zusätzlichkeit erfüllt sind. Die Herstellerfirma muss nachweisen können, dass es sich beim Off-

¹⁴ vgl. armasuisse, Infografik und Offset-Policy, 1. Januar 2019, S. 5

¹⁵ vgl. armasuisse, Offset-Policy, a.a.O., S. 5

¹⁶ vgl. Swissmem, Offsetgeschäfte, 1. März 2018, S. 1

¹⁷ vgl. armasuisse, Offset-Policy, a.a.O., S. 6 ff.

set um ein zusätzliches Geschäft für die Schweizer Firma handelt. Anerkannt werden zudem nur Produkte und Dienstleistungen „schweizerischen Ursprungs“ von vorgegebenen **Industriebranchen**. Nahrungsmittel oder touristische Dienstleistungen beispielsweise kommen nicht in Frage.

Da der generelle volkswirtschaftliche Wert von Investitionen meist höher ist als die reinen finanziellen Aufwendungen, können **Multiplikatoren** (Mehrfachgewichtung) eingesetzt werden, um dem tatsächlichen Wert eines Offset-Geschäftes Rechnung zu tragen. Die tatsächliche Kompensationssumme fällt in diesem Fall geringer aus. Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass solche Multiplikatoren umstritten sind und Anlass zu Diskussionen geben. Umso wichtiger ist eine nachvollziehbare und transparente Anwendung.

Neben diesen generellen Voraussetzungen definiert die Offset-Policy **spezifische Transaktionen** wie Technologietransfer, Forschung und Entwicklung, Swaps oder Banking, die auch an das Kompensationsvolumen angerechnet werden können.

44 Der Offsetprozess

Der Offsetprozess wird durch armasuisse und das Offset-Büro Bern gesteuert. Dieses wirkt bei der Festlegung der Vorgaben mit, fördert die Netzwerkpflge zwischen schweizerischen und ausländischen Industriepartnern, überwacht und kontrolliert die Offset-Aktivitäten, prüft die Anträge offsetpflichtiger Lieferanten und führt detailliert Buch über validierte Geschäfte und deren Auswertung.¹⁸ Zu diesem Zwecke führt es ein Register.

Der Offsetprozess kennt fünf Phasen und wird mit der Nachbearbeitung abgeschlossen. Das Controlling erfolgt unter der Leitung von armasuisse in Zusammenarbeit mit dem Offset-Büro. Es soll insbesondere den Nachweis erbringen, dass das Offset zum bestmöglichen und dauerhaften Nutzen der Schweizer Industrie umgesetzt werden kann, die Industriebasis stärkt, die ausländischen Hersteller ihre Verpflichtungen erfüllen und dass die realisierten Offset ordnungsgemäss und korrekt gemeldet werden.¹⁹

Durch das strategische Controlling und Reporting in der Nachbearbeitungsphase werden die Erfahrungen der Offsetgeschäfte aufbereitet und als Ausgangsbasis für zukünftige Vorhaben verwendet.²⁰

45 Offset Agreement und Offset Declaration Form

Nicht zuletzt als Antwort auf den Bericht der EFK von 2007 wurde der Offsetprozess neu definiert. So muss der Hersteller bereits mit der Offerte die Modalitäten von Offsets unterbreiten. Die verschiedenen **Offsetangebote** werden mit einer Nutzwert-Analyse evaluiert. Diese fließt in die Gesamtbeurteilung der Offerte mit ein. In der Vertragsent-

¹⁸ vgl. armasuisse, Infografik, a.a.O.

¹⁹ vgl. armasuisse, Faktenblatt Offsetgeschäfte

²⁰ vgl. armasuisse, Offset-Policy, a.a.O., S. 4

wurfsphase werden der Beschaffungsvertrag und gleichzeitig die Offset-Vereinbarung vorbereitet.

armasuisse hat zu diesem Zweck ein Muster für ein **Offset Agreement** vorgegeben. Die Vereinbarung wird zwischen der Eidgenossenschaft und der Herstellerfirma geschlossen. Sie hält in 12 Artikeln unter anderem die Grundsätze fest, definiert die anrechenbaren Transaktionen und regelt die Berichterstattung. Die Offsetverpflichtung soll in der Regel innert zweier Jahre nach Vertragserfüllung abgeschlossen sein. Bei Nichterfüllung wird eine Konventionalstrafe von mindestens fünf Prozent auf dem nichterfüllten Anteil erhoben. Die Strafe befreit nicht von der vollständigen Offset-Erfüllung.

Anzugeben ist zudem die **sprachregionale Verteilung** der Transaktion. Das Schweizer Unternehmen muss mit dem Eintrag in das öffentliche Offset-Register und der Ablieferung von 0,1 Prozent des Offset-Wertes zur Finanzierung des Offset-Büros einverstanden sein.

Der Generalunternehmer muss den Nachweis über Durchführung und Umfang von Offsetgeschäften sowie deren Konformität mit den Vorgaben mit standardisiertem Meldeverfahren (**Offset Declaration Form, ODF**) erbringen. Dieser Nachweis schliesst die schriftliche Bestätigung der Schweizer Auftragnehmer ein.²¹

Für jede Transaktion muss der Hersteller eine ODF erstellen. Das unterzeichnete Formular muss armasuisse spätestens neun Monate nach der Anerkennung als anrechenbares Geschäft eingereicht werden. armasuisse hat Leitlinien für die Berichterstattung und das Controlling definiert, an die sich der Hersteller halten muss. Verlangt werden regelmässige Berichte. Mindestens einmal jährlich muss ein Review Meeting durchgeführt werden.

46 Das Offset-Register und Informationen über das Offset

Im November 2018 wurde gestützt auf die Grundsätze für die Rüstungspolitik das **Offsetregister** eingeführt. Mit diesem öffentlichen Register soll eine möglichst grosse Transparenz hergestellt werden. Das Register enthält den Namen des Beschaffungsprojekts, die Laufzeit, den Namen des ausländischen Herstellers, den Erfüllungsgrad und den Namen der begünstigten Schweizer Firma sowie deren Sprachregion.

Per 1. März 2019 wurden zehn Offset-Programme gelistet. Die Laufzeiten liegen zwischen 15 und 28 Monaten. Dieses Register ist ein wichtiger Schritt in Richtung höherer Transparenz, ist jedoch noch unvollständig. Empfehlenswert sind Angaben über den Beschaffungspreis und den Umfang der anrechenbaren Offsetgeschäfte sowie die Branchenzugehörigkeit. Zudem sollten auch Informationen über das Banking und die Swaps aufgenommen werden.

Nicht nur das Offset-Register enthält Informationen über die Kompensationen. In den **Rüstungsbotschaften** des Bundesrates und in der Zusatzdokumentation des VBS zur Staatsrechnung werden ebenfalls Angaben über die Offset-Geschäfte gemacht. So bezifferte der Bundesrat das gesamte Kompensationsvolumen für die **Beschaffung des Gri-**

²¹ vgl. armasuisse, Offset-Policy, a.a.O., S. 4

pen auf rund 2,5 Milliarden Franken. Das erwartete Kompensationsvolumen entspreche üblicherweise einer Beschäftigungswirksamkeit von rund 10 000 Mannjahren. Weder direkte noch indirekte Beteiligungen würden vom Bund finanziell subventioniert. Wettbewerbsfähige Offerten der Schweizer Firmen seien Voraussetzung für das Zustandekommen von Geschäften.²² Die Endmontage des Gripen – als eine Möglichkeit der direkten Beteiligung – wurde geprüft, aber als nicht vertretbar verworfen. Als Alternative wurde vorgesehen, dass ein Kernteam aus Mitarbeitenden der RUAG Aviation und der Luftwaffe beim Hersteller Saab an der Endmontage des Gripen mitarbeiten und so zu einem guten Teil das Know-how aufbauen können, das sie für Betrieb und Unterhalt in der Schweiz benötigen.

Unter den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des **Zusatzrüstungsprogramm** hält der Bundesrat fest, dass die Industriebeteiligung sicherheits- und rüstungspolitisch gerechtfertigt und die Schweizer Industrie konkurrenzfähig- und wettbewerbsfähig sein müsse. Der Inlandanteil des beantragten Materials und der Dienstleistungen wird auf 816 Millionen Franken veranschlagt. Durch Offset würden Firmen in der Schweiz weitere Aufträge in der Grössenordnung von 39 Millionen Franken erhalten²³.

In der **Zusatzdokumentation** zur Staatsrechnung legt das VBS jeweils Rechenschaft über die Industriebeteiligungen aus Rüstungsprogrammen ab. Die Statistik zeigt, dass der Anteil der Industriebeteiligungen an den Rüstungsprogrammen sehr stark schwankend ist. In den letzten zehn Jahren wurden gemäss VBS ca. 70 Prozent der Rüstungsprogramme in der Schweiz beschäftigungswirksam.²⁴ Die EFK stellte allerdings im Jahr 2007 fest, dass die Beschäftigungswirksamkeit geringer ist als in den Botschaften zu den Rüstungsprogrammen ausgewiesen wird.²⁵

5 Die Haltung des Bundesrates zur Kompensationspflicht von 100 Prozent

In seiner Antwort auf die **Anfrage von Nationalrat G. Pfister** hat der Bundesrat am 14. Juni 2018 festgehalten, dass Kompensationsgeschäfte für 100 Prozent des Vertragswertes bei grossen Beschaffungen aus dem Ausland einer langjährigen Tradition entsprechen. Es sei anzunehmen, dass Offsets die Beschaffungen verteuern, wenn auch nicht in dem Ausmass wie in der Kritik geäussert. In einer volkswirtschaftlichen Betrachtung würden die Vorteile überwiegen. Offsets stärkten die sicherheits- und rüstungspolitisch relevante Industriebasis der Schweiz und brächten zusätzliche Aufträge, ermöglichten den Zugang zu interessantem Know-how, erleichterten die Erschliessung neuer Märkte und würden damit Arbeitsplätze erhalten. Der Bundesrat konnte die Mehrkosten von einer Milliarde Franken nicht bestätigen. Einsparungen dieser Grössenordnung seien nicht realistisch. Zudem würden alle industriellen und volkswirtschaftlichen Vorteile wegfallen. Um die Transparenz zu erhöhen, sollen die Offset-Aufträge in

²² vgl. Botschaft des Bundesrates zur Beschaffung des Kampfflugzeuges Gripen, BBl **2012**, S. 9312

²³ vgl. Botschaft des Bundesrates über die zusätzliche Beschaffung von - Rüstungsmaterial 2015, BBl **2015**, S. 6820

²⁴ vgl. Zusatzdokumentation des VBS zur Staatsrechnung 2018, 25. März 2019, S. 92

²⁵ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, 2007, a.a.O. S. 47 f.

einer öffentlich einsehbarer Liste aufgeführt werden.²⁶ Mit dieser Antwort bestätigt der Bundesrat die Vorteile, die armasuisse in der Offset-Policy aufführt.

Die Expertengruppe Neues Kampfflugzeug des VBS hat in ihrem Bericht zur Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung festgehalten, dass der Hersteller sich verpflichtet, mittels zusätzlicher Aufträge an Schweizer Firmen in der Regel bis zu 100 Prozent des ihm zugeflossenen Vertragswertes zu kompensieren.²⁷ Am 11. November 2017 hat der **Bundesrat** bei seiner Entscheidung über die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums (Air2030) diesen Grundsatz bestätigt. Am 23. März 2018 hat das VBS die Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung festgelegt und eine Vorgabe von 100 Prozent Offset-Geschäften gemacht. In einem Interview mit der Nordwestschweiz sagte **Bundesrat Parmelin**, er habe vor ein paar Monaten laut darüber nachgedacht, beim bevorstehenden Kampffjetkauf auf Gegengeschäfte zu verzichten. Diese nützen zwar den Schweizer Unternehmen, kosteten aber viel und hätten in Österreich zu Korruption Anlass gegeben.²⁸

Mit den **Grundsätzen zur Rüstungspolitik des VBS** hat dann der Bundesrat am 24. Oktober 2018 wie bereits erwähnt eine Lockerung der Kompensationspflicht beschlossen. Eine hundertprozentige Kompensation soll nur noch in der Regel stattfinden. Die Frage ist deshalb berechtigt, wie eine Kompensation von 100 oder 80 Prozent begründet werden kann. Die Wissenschaft jedenfalls liefert dazu keine Anhaltspunkte. Im Vordergrund einer Kompensation stehen die Stärkung der sicherheitspolitischen Technologie- und Industriebasis sowie das politische Verkaufsargument. Wenn wir schon im Ausland einkaufen müssen, sollen wenigstens auch Aufträge in der Schweiz generiert werden.

6 Offset-Geschäfte werden kontrovers diskutiert

In der Öffentlichkeit und in der Politik ist der Begriff Offset eher negativ besetzt. Offset wird nicht nur in der Schweiz, sondern auch im Ausland kontrovers diskutiert. Liberale Politiker bekämpfen die Kompensationen als verdeckte Subventionen. Sie würden Rüstungsbeschaffungen ohne Zusatznutzen massiv verteuern. Mit Rüstungsbeschaffungen soll keine Industriepolitik betrieben werden, weil zu kostspielig und ineffizient. Werde von sicherheitspolitischen Aspekten abstrahiert, handle es sich um verdeckte Subventionen und Strukturhaltungspolitik. Lasse man die Souveränität und die Verteidigung beiseite, so liege es auf der Hand, dass ein solcher Kompensationsgedanke dem Paradigma eines möglichst freien und ungestörten Welthandels zuwiderlaufe. Allerdings solle man die Hoheit über die Instandhaltungskompetenz, die nationale Entscheidungsfreiheit über Einsatz und Anpassung des Geräts an neue Verwendungszwecke auf keinen

²⁶ vgl. Antwort des Bundesrates vom 5. September 2018 auf die Anfrage von G. Pfister vom 14. Juni 2018 zur Beschaffung von Kampfflugzeugen. Politische Alternativen zum Offset-Geschäft (18.1034)

²⁷ vgl. VBS, Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung, Bericht der Expertengruppe NKF, 2017, S. 163

²⁸ vgl. Gegengeschäfte für Kampffjet-Milliarden auf dem Prüfstand, Tagblatt vom 9. April 2017

Fall aufgeben, unabhängig davon wie man über Offset vom Grundsatz her urteilt.²⁹ Müller hält fest, dass es nicht um allgemeine Wirtschaftsförderung gehe, sondern um den staatspolitischen Aspekt sicherheitsrelevanter Industrien und Technologien. Fragwürdig werde dies jedoch, wenn eine regionalpolitische Verteilung angestrebt werde. Dies sei nichts anderes als Wirtschaftsförderung. Swissmen dränge schon lange darauf, die sicherheitsrelevanten Industrien und Technologien zu identifizieren, um „als wesentlich erachtete wissenschaftlich-technische Kernkompetenzen im Rahmen der Beschaffung ... sicherzustellen.“³⁰

Ein klarer Gegner von Offsetgeschäften ist der Verwaltungsratspräsident der Pilatus-Flugzeugwerke Schwenk. In der Samstagsrundschau vom 24. Mai 2014 bezeichnete er solche Geschäfte als absoluten Blödsinn. Er bezifferte die Mehrkosten auf 20 Prozent des Auftragsvolumens. armasuisse widerspricht ihm. Dank der modernen Schweizer Industrie zahle man nicht drauf. Die Zielländer von Pilatus hätten eine wenig entwickelte Industrie. Die Schweiz auf der anderen Seite sei hoch entwickelt.³¹ ETH-Professor Bouteiller sagte im Jahr 2011 in der Handelszeitung, die ökonomische Wirkung von Gegengeschäften werde überschätzt. Huissoud, Direktor der EFK, sagte, es sei sehr mutig von Bundesrat Parmelin, dass er diesen alten Zopf zur Diskussion gestellt habe.³² Es handle sich um eine versteckte Subventionierung der Rüstungsindustrie. Kleine Unternehmen profitierten weit weniger als erwartet. Die EFK setze ein grosses Fragezeichen hinter die genaue Berechnung der Gegengeschäfte. Viele Offsetgeschäfte hätten die Schweizer Unternehmen sowieso gemacht.³³

7 Auch Studien ergeben kein klares Bild

Auch im Parlament gaben die Kompensationsgeschäfte wiederholt zu Diskussionen Anlass. Die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen beauftragte deshalb im Jahr 2006 die **EFK**, die Wirtschaftlichkeit von Kompensationsgeschäften der Armee zu untersuchen. Die EFK prüfte die Nachhaltigkeit dieser Kompensationsgeschäfte und wie die Schweizer Industrie davon profitiert. Gegenstand der Evaluation waren 28 Rüstungsbeschaffungsprojekte der Schweiz in den Jahren 1995 bis 2005. Etwa Tausend Schweizer Firmen mit 4,3 Milliarden Franken oder einem Jahresdurchschnitt von rund 400 Millionen Franken beteiligten sich an der Untersuchung.³⁴ Die EFK kritisierte unter anderem unpräzise und inkonsistente Grundsätze, eine tiefere Beschäftigungswirksamkeit als angenommen sowie eine geringe Wirkung der Industriebeteiligung. Sie erachtete das Offset als eine wenig zukunftsorientierte Option für die Schweizer Industrie und hat empfohlen, eine transparente Industriebeteiligungsstrategie zu erarbeiten und umzusetzen. Der Bundesrat hat auf diese Empfehlung mit der erwähnten Industriestrategie vom März 2010 geantwortet. armasuisse konkretisierte die bundesrätliche Strategie mit der Definition verschiedener Kriterien, unter anderem dem Einsatz von Multiplikatoren

²⁹ vgl. Hans C. Atzpdien, Umgang mit einer Realität des Rüstungsgeschäfts – das Für und Wider von Offset, wt VI/2017

³⁰ P. Müller, Fehlendes Instrument der Rüstungspolitik, ASMZ, 04/2018

³¹ vgl. Der Bund widerspricht dem Pilatus-Chef, Blick vom 13. Mai 2018

³² vgl. Aargauer Zeitung, Offset – Heikel und teuer, 17. April 2018 und Tagblatt, Gegengeschäfte für Kampfjet-Milliarden auf dem Prüfstand, 9. April 2017

³³ vgl. Versteckte Subventionierung der Rüstungsindustrie, SRF vom 18. Mai 2014

³⁴ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, Medienmitteilung, Juni 2008

und der Festlegung von Schwellenwerten. Auch neue Controlling- und Aufsichtsmechanismen wurden verabschiedet. In einer Follow-up Prüfung im Jahr 2016 anerkennt die EFK die vom Bundesrat unternommenen Anstrengungen zur Erhöhung von Kohärenz und Transparenz.³⁵ Die EFK verlangte mehr Transparenz bei Tauschgeschäften und bei Kompensationsgeschäften aus der Zeit vor Vertragsbeginn. armasuisse sicherte zu, Tauschgeschäfte (Swap) restriktiver anzuwenden und transparent aufzuzeigen. Über Offset-Geschäfte, die zeitlich nah, aber vor dem in der Offset-Vereinbarung definierten Zeitraum abgeschlossen wurden (Banking) soll informiert werden. Inzwischen verabschiedete der Bundesrat die Grundsätze für die Rüstungspolitik, welche die Grundlage für die Offset-Politik bilden. Wie bereits 2007 wiederholte die EFK im Bericht von 2016, ... „qu'il serait idéalement préférable d'avoir un système sans offset. La Suisse devrait s'engager pour supprimer les affaires compensatoires au niveau internationale et les exceptions correspondantes dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).“³⁶

Die jüngsten Studien zur Offset-Politik der Schweiz stammen von Friedli und von Heinen. Als Ziele der Industriebeteiligung bezeichnet **Friedli** sicherheits- und wirtschaftspolitische Überlegungen. Kompensationsgeschäfte bezeichnet er als Regelfall in westeuropäischen Ländern. Der Zugang zu international tätigen Grosskonzernen wird als eines der Hauptargumente genannt. Die Höhe der Kosten von Offset wird als abhängig vom beschaffenden Land beschrieben. Die Mehrkosten würden durch die Steuerrückflüsse weitgehend kompensiert.³⁷ Der internationale Vergleich zeige, dass die meisten Länder weltweit eine industrielle Beteiligungsstrategie fahren. Die meisten kontaktierten Länder seien überzeugt, dass die positiven Rückflüsse die Kosten zumindest egalieren. Durch industrielle Beteiligungen könnten essentiell wichtige Fähigkeiten erlangt beziehungsweise im Land gehalten werden. Industrielle Beteiligungen hätten einen bedeutenden Türöffner-Effekt für die lokale Industrie. Der Schweizer Ansatz unterscheide sich wenig von den internationalen Standards. Befragungen mit Vertretern der Industrie ergaben, dass eine hohe Qualität der eigenen Produkte der Schlüssel für einen erfolgreichen Abschluss eines Kompensationsprojektes sei. Generell überwiege der positive Nutzen den Aufwand bei der Akquisition. Verbesserungspotenzial wird insbesondere bei der gezielten Unterstützung von KMU's bei der Vergabe als auch bei Controlling der laufenden Offsetverpflichtungen gesehen.

Um die Steuerrückflüsse von Kompensationsgeschäften grob abzuschätzen, verwendet Friedli ein einfaches Modell. Es unterscheidet zwischen primären Effekten – direkte Steuerrückflüsse erzeugt durch zusätzliche Aufträge für die Offsetnehmer – und sekundären Effekten – indirekte Steuerrückflüsse erzeugt durch zusätzliche Aufträge für die Zulieferindustrie der Offsetnehmer. Berücksichtigt werden sowohl die Gewinnsteuern der Unternehmen als auch die Einkommenssteuern der Privatpersonen. Friedli kommt zu Steuerrückflüssen in Höhe von vier bis fünf Prozent des Offset-Volumens. Unter der Annahme, dass die Mehrkosten von Offset zwischen zwei und fünf Prozent liegen, würden die Steuerrückflüsse diese Kosten ausgleichen.³⁸

³⁵ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, Medienmitteilung vom 3. Mai 2016

³⁶ Eidg. Finanzkontrolle, Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achat d'armements, 2016, S. 17

³⁷ vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. II

³⁸ vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. 31 ff.

Friedli kommt zum Schluss, dass der Schweizer Ansatz vernünftig und effizient ist. Offset sei eine der wenigen Möglichkeiten, Einfluss auf die Entwicklung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis zu nehmen. Die Hauptmotivation für Offset soll und müsse die Sicherheitsrelevanz sein. Der volkswirtschaftliche Effekt sei eine Folge und nicht das Ziel.

Gemäss **Heinen** müssen die Fähigkeiten der Industrie im Bedarfsfall die Bedürfnisse der Armee mit Blick auf das gesamte Gefahrenspektrum abdecken können. Er untersucht in seiner Studie den Einfluss von wirksamen Offset-Geschäften auf die Entwicklung der STIB Schweiz. Wirksamkeitsfaktoren sind der Technologie- und Know-how-Transfer, der Zugang zu neuen Märkten, die Nachhaltigkeit der Produktion sowie die Nachhaltigkeit der Produktion und Produkttechnologie und -qualität.³⁹ Er kommt zum Schluss, dass ein Mehrwert für die Sicherheit der Schweiz nur unter bestimmten Voraussetzungen erreicht werden kann. Die STIB müsse auf einer klaren Definition und expliziten Zielvorgaben basieren. Erforderlich seien eine Konzeption der Offset-Geschäfte und genügend fähige Unternehmen der Schweizer Industrie. Rüstungsindustrie und Armee sollten gemeinsam festhalten, welche Bereiche eine STIB Schweiz in Krisensituationen und im Sinne der Unabhängigkeit eigenständig abdecken muss.⁴⁰

8 Anforderungen für „Air2030“

Wie bereits erwähnt definierte das VBS am 23. März 2018 die Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung. Verlangt wurden Gegengeschäfte von 100 Prozent. Die Umsetzung der Verpflichtung habe nach Vertragsunterzeichnung zu erfolgen, allenfalls fünf Jahre zurück, im Umfang von bis zu 20 Prozent (Banking). Die regionale Verteilung war keine Vorgabe, sondern eine Zielgrösse. Multiplikatoren werden zugelassen. Inzwischen hat der Bundesrat die hundertprozentige Kompensationspflicht gelockert.

Die Ausgaben für „Air2030“ werden auf acht Milliarden Franken geschätzt. Bei einem Auslandsanteil von beispielsweise 80 Prozent ergibt sich bei vollständiger Kompensation ein Volumen von 6,4 Milliarden Franken, eine Summe, die in der Schweiz noch nie zur Diskussion gestanden hat und vermutlich auch die **Absorptionsfähigkeit der sicherheitsrelevanten Industrie** übersteigt. Alleine diese Grössenordnung wird den Bund zwingen, entweder die Rahmenbedingungen zu lockern oder die Kompensation nur teilweise anzustreben. Auch wenn der Bund mit dem Einsatz von Multiplikatoren und der Laufzeit der Vertragserfüllung über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt, bleiben die Kapazitäten der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis in der Schweiz beschränkt. Zudem dürfte die Berechnung des Nutzen erschwert sein, wenn die Leistungen über mehrere Jahre abgegolten werden.

³⁹ vgl. D. Heinen, a.a.O., S. 3

⁴⁰ vgl. D. Heinen, a.a.O., S. 62

9 Die Beantwortung der Fragen des Auftrages

91 Welches ist der Nutzen von Offset?

Die Kontroverse über die Offset-Pflicht ist auch ein Zahlenkrieg. Je nach Interessenlage wird der Nutzen hochgerechnet beziehungsweise mit einer hohen Beschäftigungswirksamkeit argumentiert. Weiter wird angeführt, dass mit Offset die politische Akzeptanz der jeweiligen Beschaffung erhöht werde, denn jeder Franken, der ins Ausland gehe, werde über Bestellungen in der Schweiz wiederum kompensiert.

Im Vordergrund von Offsetgeschäften steht die Stärkung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis. Die Hauptmotivation und damit der Nutzen ist mit anderen Worten die **Sicherheitsrelevanz**. Der volkswirtschaftliche Effekt ist eine Folge und nicht das Ziel.

Als weitere Vorteile werden das Erschliessen neuer Märkte, der Zugang zu Spitzentechnologien, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit oder der Erwerb von Know-how erwähnt. Der Käufer erwirbt nicht nur das Rüstungsgut, sondern auch die Technologie zu dessen Fertigung, vorausgesetzt der Lieferant ist bereit, relevante Technologien zu transferieren.

Swissmem macht **Erfolgsbeispiele** in der Schweizer Industrie geltend. Zahlreiche Schweizer Unternehmen hätten sich und ihre Produkte und Dienstleistungen dank Offsetgeschäften international positionieren können. Viele hätten dadurch neue Aktivitäten entwickelt und nachhaltige Geschäftsbeziehungen aufgebaut, welche weit über die ursprüngliche Offsetperiode hinausgingen.⁴¹

Die von Heinen befragten Experten haben jeweils sowohl positive wie auch negative Erfahrungen mit Offset-Geschäften gemacht. Der am häufigsten genannte **positive Faktor** ist der Aufbau von Wissen, Kompetenzen, Fähigkeiten und Partnerschaften. Der am meisten genannte **negative Faktor** ist der Aufwand für kleinere Unternehmen. Unternehmen geben nach Heinen nur ungern systemrelevantes Wissen weiter. Ein Technologie- und Know-how-Transfer sei auch ohne explizite Offset-Verpflichtung möglich. Offset-Geschäfte könnten den Prozess unterstützen.⁴²

Den grössten Nutzen von Kompensationsgeschäften sehen die Unternehmen gemäss Friedli beim Zugang zu international agierenden Grosskonzernen, dem Aufbau nachhaltiger Geschäftsbeziehungen und den langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten. Viele KMUs seien selten in der Lage, den Eintritt in die Lieferkette internationaler Grosskonzerne zu schaffen. In der Studie beurteilen die befragten Personen, dass der Nutzen immer höher sei als der Aufwand. Wie gross dieser Nutzen ausfalle, sei mehrheitlich von der strategischen Herangehensweise der Unternehmen und der Art der abgeschlossenen Geschäfte abhängig. In den Interviews kristallisierte sich heraus, dass Kompensationsgeschäfte in den Unternehmen selten einen signifikanten Umsatzanteil ausmachen. Oft liege dieser im einstelligen Prozentbereich.⁴³

⁴¹ vgl. Swissmem, Offsetgeschäfte, a.a.O., S. 4

⁴² vgl. D. Heinen, a.a.O., S. 44

⁴³ vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. 25

Als möglicher Nutzen können die **Steuerrückflüsse** bezeichnet werden. Allerdings müsste die von Friedli mit einem einfachen Modell errechnete Grössenordnung noch erhärtet werden. Das Gleiche gilt für die Annahmen von Swissmem. Diese geht davon aus, dass von jedem Exportfranken ca 15 bis 20 Rappen an die Gemeinden, die Kantone und den Bund fliessen.⁴⁴

Als weiteres Argument wird die **Schaffung von Arbeitsplätzen** ins Feld geführt. Dieses Argument ist allenfalls ein willkommener Nebeneffekt und darf nicht ausschlaggebend für die Kompensationsgeschäfte sein. Die EFK kritisierte in ihrer Untersuchung aus dem Jahr 2007, dass die Beschäftigungswirksamkeit der Offsetgeschäfte geringer sei als in den Rüstungsbotschaften angegeben werde. Nur 40 Prozent des Offsetvolumens und nicht wie angenommen 100 Prozent flossen in die Schweizer Industrie.⁴⁵

92 Was sind die Kosten von Offset?

In diesem Abschnitt werden nur die Kosten des indirekten Offsets erläutert, denn die Kosten der **direkten Offsets** werden jeweils in den Rüstungsbotschaften direkt ausgewiesen. So werden in den Rüstungsbotschaften 1995-2005 für direkte Beteiligungen 53 Millionen Zusatzkosten aufgezeigt. Die Kredite gemäss Rüstungsprogrammen belaufen sich auf 2,6 Milliarden Franken.⁴⁶

Bei den Kosten der **indirekten Offsets** herrscht ein noch härterer Krieg um Zahlen als beim Nutzen, angefangen von 15 bis 20 Prozent von Schwenk über fünf Prozent von Swissmem bis zu einem möglichen Nettonutzen in der Studie von Friedli. Die Gruppe „PRO Kampfflugzeuge“ rechnet nicht überraschend ebenfalls mit einem Gewinn für die schweizerische Volkswirtschaft. Gemäss Platzgummer sei aufgrund der fehlenden Instrumente zur Messung der Leistungserbringung ein adäquates Management nahezu unmöglich. Die diesbezüglichen Debatten blieben politisch wenig instruktiv.⁴⁷

Erhärtete Zahlen gibt es nicht, da die Kosten stark von der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Empfängerlandes abhängig sind. Weil Wettbewerb unter den Anbietern herrsche, sei die Möglichkeit, die Preise massgeblich zu erhöhen, eingeschränkt. Zudem sei der Preis ein wichtiges Entscheidungskriterium für den Zuschlag. Friedli geht von Mehrkosten von 2 bis 5 Prozent aus, die durch die generierten zusätzlichen Steuereinnahmen weitgehend kompensiert würden.⁴⁸ Die EFK erwähnt zusätzlichen Kosten von 5 bis 10 Prozent.

Zusatzkosten werden vom Bundesrat nicht bestritten. In seinen Grundsätzen zur Rüstungspolitik hält der Bundesrat fest, dass bei Offset-Geschäften Transaktionskosten (Aufwand der Offset-Verpflichteten und des Schweizer Controllings) entstehen. Diesen Kosten stehe ein Rückfluss von im Ausland ausgegebenen Geldern in die Schweiz mit

⁴⁴ vgl. Swissmem, Offsetgeschäfte, a.a.O., S. 4

⁴⁵ vgl. Bericht EFK 2007, a.a.O., S. 47

⁴⁶ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, 2007, a.a.O., S. 19

⁴⁷ vgl. P. Platzgummer, Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools, St. Gallen 2015, S. 3

⁴⁸ vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. 34

entsprechendem volkswirtschaftlichen Nutzen gegenüber. Bei einer Überregulierung bestehe das Risiko von Strukturzerhaltung. Bei intransparenter Handhabung von Kompensationsgeschäften drohten Überpreisung oder Korruption.⁴⁹ So sollen in Österreich Lieferungen anerkannt worden sein, bevor überhaupt Offset-Vereinbarungen geschlossen wurden. Fertige Offset-Verträge wurden gegen Provision gekauft. Unter dem Strich seien über 180 Millionen Euro in ein Firmenkonstrukt geflossen sein, das ominöse Beraterfirmen anheuerte, die die Deals organisierten. Airbus habe dem Wirtschaftsministerium die Existenz des Brokers genauso wie die Tatsache verschwiegen, dass der Deal auch ohne das „Eurofighter“-Konsortium zustande gekommen wäre.⁵⁰

93 Beziehung zwischen Kosten und Nutzen

Die EFK hat festgehalten, dass das „Low-profile“ bezüglich der Umsetzungskosten zwar vorteilhaft für den Bund und die Hersteller sei, hingegen die Wirkungen für die Schweizer Wirtschaft gering sein dürften.⁵¹ Eine „Low Profile“-Politik bedeutet geringe Wirkungen, dafür tiefere Umsetzungs- und Beschaffungskosten und viel Flexibilität für die ausländischen Hersteller.

Je höher die Auflagen, umso höher dürften die Preisaufschläge ausfallen. Eine effektiv in der Schweiz beschäftigungswirksame und nachhaltige Industriebeteiligung bedeutet mehr Kontrollen. So muss beispielsweise die Zusätzlichkeit nachgewiesen werden. Wird auf die Stärkung der sicherheitsrelevanten Industrie- und Technologiebasis fokussiert, muss diese Basis klar definiert werden. Eine Ausdehnung der Offsetgeschäfte auf die übrige Industrie, nicht STIB bezogenen Branchen, setzt eine klare Definition der Kriterien beispielsweise des Know-how-Transfer, der Innovationsförderung und der Türöffnerfunktion voraus.

94 Warum ein Offset von 100 Prozent?

Wie bereits erwähnt, kennen nur wenige Länder mit Offset eine hundertprozentige Kompensation. Gemäss Friedli kennen von den 17 aufgeführten Ländern offenbar nur deren vier eine hundertprozentige Kompensationspflicht, nämlich Brasilien, Kanada, Dänemark und Norwegen.⁵² Bei einem Kompensationsvolumen von sechs bis sieben Milliarden Franken wird es schwierig sein, eine vollständige Kompensation zu erzielen, es sei denn die Laufzeiten würden stark verlängert, Multiplikatoren grosszügig eingesetzt oder Geschäfte ausserhalb der STIB organisiert. Es besteht das Risiko, dass Geschäfte angerechnet werden, die die Vorgaben nicht erfüllen. Das Geschäft von Vermittlern, die auf der Jagd nach Provisionen sind, dürfte angeheizt werden. Strenge Compliance-Regeln sind unumgänglich. Das Offset-Büro muss deshalb mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden.

⁴⁹ vgl. Grundsätze des Bundesrates, a.a.O., S. 7261

⁵⁰ vgl. Der Spiegel, Wiener Melange – Interne Dokumente nähren den Verdacht: Beim Verkauf von Eurofightern an Österreich soll der Konzern mit Gegengeschäften betrogen haben, 18. Juni 2014

⁵¹ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, 2007, a.a.O. S. 49 f.

⁵² vgl. Th. Friedli, a.a.O., S. 19

Es gibt für ein Offset von 100 Prozent nur das politische Verkaufsargument, der entgangene Umsatz in der Schweiz werde durch die Gegengeschäfte vollständig kompensiert. Der Bundesrat spricht von einer langjährigen Tradition ohne eine vollständige Kompensation näher zu begründen. Die Zahlen zeigen allerdings, dass in der Vergangenheit dieses Ziel selten erreicht wurde.

10 Gesamtwürdigung und Empfehlungen

101 Gesamtwürdigung

Gegengeschäfte gelten als eine Form des Protektionismus. Sie verstossen grundsätzlich gegen das Prinzip des freien Aussenhandels. Die EFK bezeichnete die Offset-Geschäfte als eine wenig zukunftsorientierte Option für die Schweizer Industrie.

Gemäss WTO sind Gegengeschäfte grundsätzlich verboten. Eine Ausnahme bilden die Kriegsmaterialbeschaffungen. Kompensationsgeschäfte im Rüstungsbereich sind weltweit die Regel. Man spricht auch von einem Gegengeschäftsbasar. Um diesen Basar beim Projekt „Air2030“ zu verhindern, muss die Strategie des Bundesrates konsequent umgesetzt werden, was nur mit entsprechenden Auflagen sowie Controlling- und Kontrollmassnahmen gewährleistet werden kann.

Die verschiedenen Studien plädieren mehrheitlich für eine **stärkere Fokussierung auf die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis**, um sicherheitsrelevante Fähigkeitslücken bei der Schweizer Industrie zu verringern beziehungsweise zu schliessen, wobei zwischen Flexibilität und Fokussierung abzuwägen ist.

Der Bundesrat hat nach dem kritischen Bericht der EFK von 2007 die Industriebeteiligungsstrategie angepasst. Mit den Grundsätzen zur Rüstungspolitik des VBS hat er im letzten Jahr die Rahmenbedingungen weiter konkretisiert, um die Qualität der Kompensationsgeschäfte und die Wertschöpfung für die Schweizer Industrie zu erhöhen. Die EFK kommt in ihrer Prüfung von 2016 zum Schluss, dass die Verabschiedung der Industriebeteiligungsstrategie von 2010 einen klaren Fortschritt darstellt. Die Grundprinzipien würden gewährleisten, dass auch die meisten übrigen Empfehlungen der EFK aus dem Jahre 2007 konkretisiert werden können.⁵³

Mit den neuen Grundsätzen für die Rüstungspolitik des VBS hat der Bundesrat weitere Neuerungen beschlossen. So müssen die Hersteller bereits mit der Offerte ein Konzept für die Gegengeschäfte unterbreiten. Die Analyse dieses Konzepts – direkte Industriebeteiligung beziehungsweise Industrieprogramm wie Umfang und Qualität STIB – fliesst in die Gesamtevaluation ein und wird als eines der Kriterien berücksichtigt.

Die Politik muss nun konsequent umgesetzt werden. Im Vordergrund stehen dabei die **Definition der STIB**, der Ausbau der **STIB-Datenbank** sowie die **Erhöhung der Transparenz** und die **Stärkung des Controlling und der Aufsicht**. Dies wird nicht ohne Kosten realisierbar sein.

⁵³ vgl. Eidg. Finanzkontrolle, 2016, a.a.O., S. 5

Das primäre Ziel von Offset muss die Stärkung der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis sein. Es geht somit nicht um Industriepolitik, sondern um den Aufbau und die Stärkung der für den Unterhalt der Rüstungsgüter notwendigen industriellen Kapazität. Diese Auflagen werden die Umsetzung gegenüber einer „Low Profile“ Politik verteuern. Mit einem Verzicht auf eine hundertprozentige Kompensation können allfällige Mehrkosten begrenzt werden.

102 Empfehlungen

a) Stärkere Fokussierung auf die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB)

Die Schweiz sollte auf die übrigen indirekten Offsets verzichten. Bund und Swissmen müssen sich systematischer mit der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis auseinandersetzen. Ohne inhaltliche Vorgaben droht eine Subventionierung der Industrie mit der Giesskanne.

Die Verwendung von Multiplikatoren verstärkt die Ausrichtung auf die STIB-Industrie. Sie setzt jedoch voraus, dass der Einsatz transparent und nachvollziehbar ist. Es empfiehlt sich deshalb, die Kriterien zu verfeinern und genauer zu definieren, was mit hoher sicherheits- und rüstungspolitischer Relevanz der Schweizer Industrie gemeint ist.

b) Verzicht auf eine hundertprozentige Kompensation

Da eine hundertprozentige Kompensation im Bereich STIB bei einem Volumen von sechs bis sieben Milliarden kaum machbar ist, sollte eine Bandbreite beispielsweise von 20 bis 60 Prozent festgelegt werden. Die untere Grenze sollte mit direkten Offsets erreicht werden können. Das Beispiel Gripen zeigt indessen, dass eine direkte Beteiligung nicht einfach zu bewerkstelligen sein wird. Die restlichen 40 Prozent sollten sich auf die STIB-Industrie beschränken.

Um die Wirksamkeit von Offsets zu erhöhen, sollte die Laufzeit beschränkt bleiben. Die Offset-Policy geht im Grundsatz von zwei Jahren nach dem Auslaufen des zu Grunde liegenden Rüstungsgeschäftes aus. Beim F/A-18 waren es nach Auskunft von armasuisse 10 Jahre. Eine längere Dauer soll nur ins Auge gefasst werden, wenn für bestimmte Zeitabschnitte Vorgaben gemacht werden.

c) Verbesserung der STIB Datenbank

Mit der Beschränkung der indirekten Offsets auf die STIB-Industrie kommt der Aussagekraft und der Benutzerfreundlichkeit der Datenbank eine erhöhte Bedeutung zu. Die in der Offset-Policy aufgeführten Industriezweige sind stärker auf die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis auszurichten. Die Studie Friedli macht verschiedene Empfehlungen, um die Datenbank benutzerfreundlicher und glaubwürdiger zu machen.

d) Wirksamere Kontrolle und grössere Transparenz

Transparenz ist bei Kompensationsgeschäften zentral. Nur wenn die Einhaltung der Kriterien für die generelle und spezifische Anrechenbarkeit nachgewiesen und kontrolliert wird, besteht Gewissheit, dass die Offset-Policy wirksam umgesetzt wird. Das öffentlich einsehbare Offsetregister ist auszubauen. Im Register sollte die Einhaltung der verschiedenen Kriterien ausgewiesen werden. Insbesondere sind Angaben über die Zusätzlichkeit und Branchenzugehörigkeit, das Banking und die Swaps aufzunehmen.

Eine stärkere Aufsicht setzt entsprechende Ressourcen im Offset-Büro voraus. Die Beteiligten haben ein Konzept zu erstellen, wie das Industrieprogramm wirksam umgesetzt und beaufsichtigt werden kann.

e) Nutzwertanalyse der Offsetprogramme

Die Begleitgruppe zur Evaluation und Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges empfiehlt, dass die Beschaffung wieder mit Kompensationsgeschäften verknüpft wird. Eine Mehrheit ist dafür, dass der Hersteller verpflichtet werden soll, Kompensationsgeschäfte von 100 Prozent des Vertragswertes zu tätigen. Eine Minderheit ist der Ansicht, dass von den Anbietern jeweils zwei Offerten eingeholt werden sollten. Falls die Preisdifferenz eine kritische Grösse von beispielsweise 10 Prozent überschreitet, sollte auf Kompensationsgeschäfte verzichtet werden.

Auf solche Preisaufschläge ist zu verzichten. Vielmehr sollten die verschiedenen Offerten anhand einer Nutzwertanalyse sorgfältig miteinander verglichen werden. Massgebend sind die direkte Beteiligung und die auf die STIB ausgerichtete indirekte Beteiligung.

Anhang 1 Quellenverzeichnis

Aargauer Zeitung, Pilatus-Chef trotz Gripen-Nein zuversichtlich für Schweden-Geschäft, 24. Mai 2014

Aargauer Zeitung, Offset - Heikel und teuer: Bund setzt beim Kampffjet-Kauf wieder auf Gegengeschäfte, 17. April 2018,

Akeret, F., F/A-18 Offset-Geschäfte: eine Erfolgsstory über die positiven Auswirkungen von Kompensationsgeschäften auf die schweizerische Industrie, ASMZ, 1998

armasuisse, aktualisierte Offset-Policy, 1. Januar 2019

armasuisse, Faktenblatt Offsetgeschäfte, Juli 2018

armasuisse, Infografik Kompensationsgeschäfte in der Schweiz

armasuisse, Offsetregister, 1. Januar 2019

Atzpdien, Hans C., Umgang mit einer Realität des Rüstungsgeschäfts – das Für und Wider von Offset, wt VI/0217

Berner Zeitung, Sind auch ohne Gegengeschäfte mit Schweden voll ausgelastet, 24. Mai 2014

Berner Zeitung, Wenn die Wahrheit der Rüstungslobby gewinnt, 6. Februar 2019

Blick, Der Bund widerspricht dem Pilatus-Chef, 13. Mai .2018

Bundesrat, Botschaft zur Beschaffung des Kampfflugzeuges Gripen, BBl **2012**

Bundesrat, Botschaft über die zusätzliche Beschaffung von Rüstungsmaterial 2015, BBl **2015**

Bundesrat, Grundsätze der Rüstungspolitik des VBS, 24. Oktober 2018

Bundesrat, Antwort auf die Frage 14.5011 von van Singer, Eviter les mesures cosmétiques dans la comptabilisation des mesures compensatoires « Gripen », 10. März 2014

Bundesrat, Antwort auf die Anfrage 18.1034 von Pfister, Beschaffung von Kampfflugzeugen. Politische Alternativen zum Offset-Geschäft, 5. September 2018

Der Bund, Lohnen sich die Kampffjet-Gegengeschäfte für die Schweiz? 6. Februar 2019

Der Spiegel, Wiener Melange – Interne Dokumente nähren den Verdacht: Beim Verkauf von „Eurofighter“ an Österreich soll der Konzern mit Gegengeschäften betrogen haben, 18. Juni 2014

Eidg. Finanzkontrolle, Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achat d'armements, 23 février 2016

Eidg. Finanzkontrolle, Evaluation der Kompensationsgeschäfte, September 2007

Eidg. Finanzkontrolle, Medienmitteilung, 3. Mai 2016

Expertengruppe NKF, Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung, 2017

Friedli, Th, Studie zu industriellen Beteiligungen, 27. Februar 2019

Friedli Th. u.a., Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz: Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen, St. Gallen, 8.11.2011

Handelszeitung, Will die Schweiz den Flieger, erhält Pilatus den Zuschlag dafür, 28. März 2014

Handelsblatt, Politischer Druck verärgert Rüstungsfirmen, 20. August 2004

Heinen, D., Offset-Geschäfte der Schweiz, Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis, ZHAW 2018

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report Nr 3/2012

Langenthaler Tagblatt, Gripen-Deals: «Es droht ein Kontrollvakuum», 7. April 2014

Legal Alert, Neues Gesetz über Kompensationsgeschäfte im Verteidigungssektor, Juli 2014

Luzerner Zeitung, Bundesrat aktualisiert Grundsätze für Rüstungspolitik, 24. Oktober 2018

Moltmann B., Die Zange, die nicht kneift - Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung

Müller, P., Fehlendes Instrument der Rüstungspolitik, ASMZ, 04/2018

Neue Zürcher Zeitung, Mehr Transparenz bei Offsetgeschäften, 16. Dezember 2009

Pilatuswerke, Geschäftsbericht 2016

Platzgummer, P., Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools, St. Gallen, 22. Februar 2016

Prisma, Replik zum Gripen: der Möchtegern-Überflieger, 14. April 2014

Pro Kampfflugzeuge, Air2030 – Schutz unseres Luftraums - Für neue Kampfflugzeuge und eine wirksame Bodluft (Flab) – Kompensationsgeschäfte / Offsets

Schwenk, O., Das ist ein absoluter Blödsinn, in Tages-Anzeiger, 26. Mai 2014

Spirig, Ch., Infel, Verbandsmagazin der Swissmem, 2018

SRF, Versteckte Subventionierung der Rüstungsindustrie? 18. Mai 2014

Stiftung Lilienberg, Herausforderung neues Kampfflugzeug, Mai 2018

Swissinfo, Rüstungskauf – Gegengeschäfte für Gripen: Fata Morgana oder wahr?, 15. Mai 2014

Swissmem Network

Swissmem Offsetgeschäfte, 1. März 2018

Tagblatt, Gegengeschäfte für Kampfjet-Milliarden auf dem Prüfstand, 9. April 2017

Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes

VBS, Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluf), 23. März 2018

VBS, Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung 2018, 25. März 2019, S. 92

Verein PPP Schweiz, 15. Dezember 2009

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Sicherheitspolitische Information, November 2003

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Die Bedeutung der Industriebeteiligung für die Schweizer Sicherheitspolitik, Mai 2017

Waffenexporte.org, Deutsche Rüstungsindustrie, 1. Januar 2015

Watson News, Keine Gegengeschäfte beim Kampfjet-Kauf? Parmelin sticht in ein Wespennest. 9. Dezember 2016

WOZ, Kompensationsgeschäfte – Kampfjets für die Industrie, 3. April 2008

Anhang 2 Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
Bodlufv	Bodengestützte Luftverteidigung
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
GPA	Government Procurement Agreement
GRPM	Groupe romand pour le matériel de Défense et de Sécurité
NKF	Neues Kampfflugzeug
STIB	Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WTO	World Trade Organization