

# Offset-Geschäfte zielgerichteter steuern

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **188 (2022)**

Heft 3

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-981381>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



## Offset-Geschäfte zielgerichteter steuern

**Transparenz und eine unabhängige Aufsicht sind zentrale Voraussetzungen zur konfliktarmen Abwicklung von Offset-Geschäften. Zwei Untersuchungen der aktuellen Praxis zeigen mehrere Problemfelder auf. Im Hinblick auf die parlamentarische Beratung des Programms «Air2030» sind erste Verbesserungen bis diesen Sommer in die Wege geleitet. Weitere substantielle Optimierungen scheinen unerlässlich, bedingen jedoch mehr Zeit.**

Peter Müller

Offset- oder Kompensations-Geschäfte sind ein wichtiges Element bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland. Sie sind ordnungspolitisch umstritten, jedoch international nach wie vor verbreitet. Ausländische Lieferanten werden vertraglich verpflichtet, einen

bestimmten Teil der Investitionssumme mit Gegengeschäften in der Schweiz zu kompensieren. Häufig wird auch unverfänglicher von Industriebeteiligungen gesprochen.

Mit dem Programm «Air2030» kommt ein in dieser Höhe einmaliges Offset-Volumen auf die Schweizer Industrie zu: Beim neuen Kampfflugzeug (F-35A) sind 60 Prozent zu kompensieren, beim bodengestützten Luftverteidigungssystem (BODLUV GR) sogar 100 Prozent. Je nach Berechnungsweise zeichnen sich aktuell Offset-Geschäfte von 4,2 bis 5,6 Milliarden Franken während der kommenden rund zwölf Jahre ab. Die wirtschaftliche und politische Aufmerksamkeit ist entsprechend gross. Kann die federführende Armasuisse mit ihren heutigen Prozessen den vielfältigen Erwartungen gerecht werden?

### Drei Empfehlungen der Internen Revision VBS

Am 4. Juni 2021 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS, die anstehenden Offset-Geschäfte zum Programm «Air2030» zu prüfen. Insbesondere sollte beurteilt werden, «ob die notwendigen Vorkehrun-

gen (beispielsweise bezüglich Kontrolle und Transparenz) getroffen worden sind, um die Offset-Geschäfte angemessen zu bewirtschaften». Die Ergebnisse wurden bis Ende 2021 erwartet, um nach Auskunft des VBS

### «Transparenz ist bei Kompensationsgeschäften zentral.»

Kurt Grüter, ehemaliger Chef der Eidgenössischen Finanzkontrolle

sicherzustellen, dass Armasuisse «allfällige Massnahmen noch vor der Armeebotschaft 2022 umsetzen kann». Der Bericht lag fristgerecht am 23. Dezember 2021 vor; er enthält drei Empfehlungen an die Adresse von Armasuisse «in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat VBS».

Bereits rund einen Monat später, nämlich am 31. Januar 2022, publizierte Armasuisse eine Medienmitteilung: Sie sei mit den Empfehlungen und «Erkenntnissen einverstanden». Man habe «verschiedene Verbesserungsmassnahmen für eine effiziente-



◀ **Beispiel von Offset-Geschäften:  
Montage und Unterhalt in der Schweiz.**  
Bild: Mediathek VBS

re und transparentere Bewirtschaftung der Offset-Geschäfte eingeleitet». Die drei Empfehlungen sollten – zumindest in einem ersten Schritt – bis Juni 2022 umgesetzt werden (Details siehe Infobox).

### Mangelnde Unabhängigkeit der Aufsicht

Die Interne Revision VBS betont einleitend, dass angesichts des erheblichen öffentlichen Interesses «der Aufsicht über die laufenden Offset-Geschäfte eine grosse Bedeutung zukomme». Leider sei in den bestehenden Strukturen und Abläufen «eine wirklich unabhängige Überwachungsfunktion nicht vorgesehen». Die Verantwortlichkeiten zur Aufsicht über die Kompensationsgeschäfte seien nirgends ausgeführt. Der Rüstungschef stehe in seiner Doppelfunktion als Gesamtverantwortlicher für die Beschaffung und als Vorsitzender der Offset-Aufsicht vor einem «Rollendilemma». Dies entspreche nicht den heutigen Anforderungen der Public Corporate Governance.

Die enge Zusammenarbeit mit ASIPRO (Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs) und deren Einsitz in der Offset-Aufsicht führe dazu, dass sich «die jeweiligen Ansprechpersonen gut kennen und enge Beziehungen bestehen». Zudem sei der Leiter des Offset-Büros Bern in die Arbeitsprozesse der Armasuisse integriert. Die Interne Revision VBS spricht deshalb insgesamt von einem «Konzept der Selbstüberwachung» oder einer «gut etablierten Selbstkontrolle», welche «nicht der öffentlichen Erwartungshaltung entspreche».

Armasuisse will deshalb in einem ersten Schritt per Juni 2022 «eine unabhängige Revisionsstelle mit der operativen Aufsicht über Offset-Geschäfte betrauen». Weitere Schritte zur Stärkung der unabhängigen Aufsicht sollen anschliessend folgen; verschiedene Varianten seien in Bearbeitung.

### Unklarer Verwendungszweck des Offset-Promilles

Bei indirekten Offset-Geschäften ist der begünstigte Schweizer Anbieter verpflichtet, auf dem Vertragswert das sogenannte Off-

## EMPFEHLUNGEN DER INTERNEN REVISION VBS

1. Etablieren einer von Beschaffung (Armasuisse) und Wirtschaft (ASIPRO) unabhängigen Aufsicht für Offset-Geschäfte.
2. Klären des Verwendungszwecks des Offset-Promilles; eventuell Anpassen der Offset Policy.
3. Ausbauen der Transparenz zu Offset-Geschäften; Offenlegen der wesentlichen Einschätzungen zur Anrechenbarkeit von Offset-Geschäften.

Quelle: Interne Revision VBS, Prüfbericht «Offset-Geschäfte Air2030» vom 23.12.2021

## UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN DER INTERNEN REVISION VBS

1. Beauftragen einer unabhängigen Revisionsstelle mit der operativen Aufsicht über Offset-Geschäfte per Juni 2022 (erster Schritt). Erarbeiten von Varianten, um die unabhängige Aufsicht weiter zu stärken und zu etablieren (zweiter Schritt).
2. Klären des Verwendungszwecks des Offset-Promilles bis Ende Juni 2022. Gleichzeitig Anpassen der Offset Policy betreffend Durchführung und Kontrolle von Offset-Geschäften.
3. Veröffentlichen eines neuen Tätigkeitsberichts zur Umsetzung der Rüstungsstrategie. Erscheint erstmals für das Berichtsjahr 2021 per erstem Semester 2022; danach jährliche Publikation. Eine externe Firma wird mit einer Wirkungsanalyse betreffend Stärkung der STIB beauftragt.

Quelle: Armasuisse, Medienmitteilung vom 31.1.2022 «Effiziente Bewirtschaftung von Offset-Geschäften»

set-Promille zu entrichten. Die Nutznießer von direkten Offset-Geschäften sind von dieser Abgabe befreit. Die Einnahmen werden gemäss Offset Policy vom 1. Juli 2021 und Vertrag mit ASIPRO zur Finanzierung des Offset-Büros Bern sowie einer Treuhandstelle, einer Revisionsstelle und der externen Prüfinstanz verwendet.

2019 wurde aber auch die Abstimmungskampagne «Ja zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» mit 200 000 Franken unterstützt. Hinzu kommt die Kostenübernahme für sogenannte «Netzwerkanlässe mit Wirtschaftsvertretenden». Die Interne Revision VBS bemängelt, solche Kampagnen und Anlässe sollten durch die Mitglieder von ASIPRO finanziert werden. Sie stellt verharmlosend fest, dass «der in der Offset Policy beschriebene Verwendungszweck des Offset-Promilles nicht einheitlich interpretiert wird».

Armasuisse will den Verwendungszweck des Offset-Promilles bis Mitte dieses Jahres klären und die Offset Policy entsprechend anpassen. Gleichzeitig sollen in diesem Dokument auch die Durchführung und Kontrolle von Offset-Geschäften – beispielsweise die unabhängige Aufsicht – besser geregelt werden.

### Erheblicher Ermessensspielraum

Heute sind bei Offset-Geschäften mehrere Einschätzungen mit erheblichem Ermessensspielraum vorzunehmen. Die Interne Revision VBS nennt vier Kriterien: Sicherheitsrelevanz der jeweiligen Technologie, Zusätzlichkeit des indirekten Offset-Geschäfts, Anteil der schweizerischen Wertschöpfung und Höhe des Multiplikators. Da es sich bei der Beurteilung dieser Kriterien um keine exakte Wissenschaft handle, könnten sie «von verschiedenen Personen unterschiedlich beurteilt werden» und – möglicherweise unbewusst – könnten auch «Eigeninteressen in die Einschätzung einfließen». Das hätte namentlich Einfluss auf den anerkannten Wert eines Offset-Geschäfts oder die Höhe des Offset-Promilles.

Unglücklich ist die Interne Revision VBS auch über einzelne Punkte im neuen Offset-Register. Zwar sei die Transparenz deutlich verbessert, aber die Einhaltung der verschiedenen Kriterien würde nicht ausgewiesen und der prozentuale Erfüllungsgrad der Offset-Verpflichtungen fehle. Zudem mangle es bisweilen an der klaren Deklaration, ob es sich um direkte oder indirekte Offset-Geschäfte handle.



Die Interne Revision VBS empfiehlt deshalb eine unabhängige Aufsicht, «damit die vorgenommenen Einschätzungen von allen Anspruchsgruppen akzeptiert werden». Diese Aufsicht müsste weisungsberechtigt sein und könnte so «mehr Druck erzeugen als die heute bestehende Selbstregulierung». Damit könne der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit besser entsprochen werden.

Armasuisse will zu diesem Zweck neu einen jährlichen Tätigkeitsbericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie veröffentlichen, welcher erstmals Mitte 2022 erscheinen soll. Zudem werde eine externe Firma mit einer Wirkungsanalyse beauftragt, um «aufzuzeigen, in welchem Ausmass Offset-Geschäfte zur Stärkung der STIB beitragen». STIB steht für sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis. Dieser Bericht soll ebenfalls im ersten Semester 2022 vorliegen.

### Kaum strukturelle Massnahmen eingeleitet

Das Bemühen um eine verbesserte Steuerung der Offset-Geschäfte ist offensichtlich. Werden die anerkannten Mängel aber wirklich behoben und die Erwartungen der Öffentlichkeit erfüllt? Zweifel sind angebracht. Generell erhält man den Eindruck, man konzentrierte sich auf kurzfristige Fassadenkleckerei, ohne langfristig an der Gebäudestruktur zu intervenieren. Namentlich: Genügen wirklich mehr Berichte und Kontrollinstanzen, um auf grundlegende Änderungen verzichten zu können?

Wie bereits erwähnt, kennt der heutige Offset-Prozess neben der federführenden Armasuisse schon zahlreiche Akteure und Gremien: Offset-Aufsicht, Offset-Büro Bern, ASIPRO, externe Treuhandstelle, akkreditierte Revisionsstelle und externe Prüfinstanz. Nun soll eine weitere unabhängige Revisionsstelle (mit Weisungsbefugnis?) hinzukommen. Das braucht angepasste Abläufe und Hierarchien. Der Prozess wird nicht schlanker und die Hauptprobleme bleiben unberührt.

Auf den neuen Umsetzungsbericht zur Rüstungsstrategie (nicht etwa zur Offset Policy!) darf man gespannt sein. Deren Inhalt ist schwer zu operationalisieren. Man fühlt sich unliebsam an den Projektbericht VBS erinnert: Die Auswahl der Berichtspunkte, die Festlegung der Beurteilungskriterien und die Klippen der Selbstbeurteilung sind noch in lebhafter Erinnerung. Ob da ein echter Mehrwert zugunsten der

Offset-Politik entstehen kann? Und es wird verschwiegen, dass seit Herausgabe der Rüstungsstrategie (also seit dem 1. Januar 2020) bereits eine ausdrückliche Pflicht besteht, den «Stand der Zielerreichung jährlich zu überprüfen und der Departementsleitung zu kommunizieren».

### Der eigentliche Auslöser

Das geschilderte Vorgehen und die eingeleiteten Massnahmen tönen nach Selbstbestimmung sowie Eigenverantwortung des VBS. Dahinter steckt jedoch ein ganz anderer Prozess: Im Januar 2020 wurde die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) durch die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) beauftragt, «das Controlling von Offset-Geschäften wissenschaftlich zu evaluieren». Der rund 50-seitige Bericht liegt seit dem 4. Mai 2021 vor. Gestützt darauf und mittels eigener Abklärungen hat die GPK-S am 25. Januar 2022 ihren Bericht mit Schlussfolgerungen sowie elf Empfehlungen verabschiedet. Der Bundesrat wird gebeten, dazu bis am 30. Mai 2022 Stellung zu nehmen.

Nicht weniger als elf Empfehlungen einer Geschäftsprüfungskommission lassen aufhorchen. Eher unüblich ist auch die «Zusammenarbeit» zwischen der PVK sowie den untersuchten Stellen (VBS/Armasuisse): Aufgeschreckt durch die Ergebnisse des PVK-Berichts wurde die Interne Revision VBS mit einer eigenen Untersuchung beauftragt und erste Verbesserungsmassnahmen

in die Wege geleitet. Die GPK-S stellt denn auch fest, angesichts der Gleichzeitigkeit verschiedener Prüfungen und der raschen Einleitung mehrerer Massnahmen (unter anderem überarbeitete Offset Policy, neue Vereinbarung mit ASIPRO) fehle teilweise «die Kohärenz der eingeleiteten und geplanten Veränderungen».

## «Die Kommission ist der Ansicht, dass das Departement eine aktivere Rolle bei der Aufsicht des Offset-Controllings wahrnehmen sollte.»

Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Bericht «Controlling von Offset-Geschäften»

Das VBS begründet das Vorgehen wie folgt: «So konnte sichergestellt werden, dass Armasuisse allfällige Massnahmen noch vor der Armeebotschaft umsetzen kann.» «Beim Bericht der GPK-S hingegen war klar, dass die Ergebnisse zwar vor der Armeebotschaft 2022 vorliegen können, die Umsetzung der Empfehlungen aber nicht bereits zu diesem Zeitpunkt erfolgen kann.» Fragt sich allerdings, ob Massnahmen aus der Internen Revision VBS bereits «umgesetzt» sind, wenn sie im Januar 2022 zwar angekündigt, aber

### RECHTLICHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR OFFSET-GESCHÄFTE

#### Rechtsrahmen im engeren Sinn

- Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (WTO-Übereinkommen), in der Schweiz in Kraft seit dem 1. Januar 2021
- Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)
- Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)
- Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG)
- Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)

#### Rechtsrahmen im weiteren Sinn

- Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 24. Oktober 2018 (Rüstungspolitik)
- Rüstungsstrategie des VBS vom 1. Januar 2020
- Offset Policy der Armasuisse vom 1. Juli 2021

Quelle: Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Controlling von Offset-Geschäften



erst per Juni 2022 vorliegen und dann gültig beurteilt werden können?

### Unzureichende rechtliche Grundlagen

Die elf Empfehlungen der GPK-S finden sich in einer Infobox. Deren Stossrichtung ist – wenig überraschend – in mehreren Teilen sinngemäss identisch mit den Empfehlungen der Internen Revision VBS. Wir beschränken uns hier auf die zwei wesentlichsten Kritikpunkte der GPK-S. Sie bemängelt als erstes, dass in den einschlägigen Gesetzen des «Rechtsrahmens im engeren Sinn» die Offset-Geschäfte – und auch die eng damit verknüpfte STIB – «keine Erwähnung finden». In den beiden wichtigsten Dokumenten des «Rechtsrahmens im weiteren Sinn» fänden sich «nur wenige Bestimmungen zu den Offset-Geschäften». Die entscheidenden Regelungen stehen folglich im rechtlich untergeordnetsten Dokument, nämlich der Offset Policy, unterzeichnet durch den Rüstungschef.

Angesichts des grossen finanziellen Umfangs der Kompensationsgeschäfte, deren politischem Stellenwert und der strategischen Bedeutung der STIB regt die GPK-S an, Offset-Geschäfte «in einem bestehenden formellen Gesetz zu verankern». Ergänzend sollten «die in der Schweiz zu unterstützenden Wirtschaftszweige» (also die STIB) «auf Verordnungsstufe des Bundesrates definiert werden». Damit erhofft sich die GPK-S unter anderem auch eine Klärung der Definition der STIB, damit die verschiedenen Akteure inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung von einem gleichen Verständnis ausgingen.

### Fehlendes strategisches Controlling

Der zweite Hauptkritikpunkt der GPK-S betrifft das strategische Controlling: Die Überprüfung der Zielerreichung der Offset-Geschäfte finde momentan nur auf operativer Ebene statt: Im Fokus stünden das Volumen, die zeitliche Erfüllung und die regionale Verteilung. Mit der Offset-Politik verfolge man jedoch das strategische Ziel fördernder Auswirkungen auf die potenziellen Schweizer Begünstigten, nämlich auf die sicherheitsrelevante Rüstungsindustrie unseres Landes (zum Beispiel Zugang zu ausländischen Technologien, Know-how und Märkten). Dieses strategische Controlling fehle; man tappe über die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie durch Offset-Geschäfte im Dunkeln.

## EMPFEHLUNGEN DER GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES STÄNDERATES

1. **Angemessenheit der rechtlichen Grundlagen**  
(Eigentlichen Grundsatz der Offset-Geschäfte in einem formellen Gesetz verankern);
2. **Verknüpfung der Zielebenen für eine bessere Überprüfung der Zielerreichung**  
(Herstellen einer besseren Kohärenz und Komplementarität der verschiedenen Zielebenen von Offsetgeschäften);
3. **Definition der Controlling-Zuständigkeiten**  
(Sicherstellen einer angemessenen Definition der Zuständigkeiten für das Controlling von Offset-Geschäften);
4. **Stand der Digitalisierung**  
(Aktuellen Stand der Digitalisierung von Offset-Geschäften aufzeigen sowie mittel- und langfristige Ziele definieren);
5. **Definition und Dokumentation der Controlling-Prozesse**  
(Die aktuell in verschiedenen Dokumenten beschriebenen Prozessschritte zusammenfassen und klarer regeln);
6. **Sicherstellen eines den rechtlichen Vorgaben entsprechenden Controllings**  
(Ein den Vorgaben von Art. 21 Abs. 1 RVOV entsprechendes Controlling der Offset-Geschäfte sicherstellen);
7. **Sicherstellen eines auf die STIB ausgerichteten Controllings**  
(Die STIB, das heisst die in der Schweiz zu unterstützenden Wirtschaftszweige auf Verordnungsstufe definieren);
8. **Sicherstellen der Aufsicht über das Offset-Controlling**  
(Klärung der Rolle sowie exakte Aufgabe der Offset-Aufsicht; Sicherstellen, dass das VBS seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt);
9. **Verbesserung der internen Dokumentation**  
(Die amtsinterne Dokumentation zum Controlling von Offset-Geschäften angemessen führen, insbesondere Erläuterung von Beschlüssen);
10. **Verbesserung der externen Transparenz**  
(Transparenz und öffentliche Information zu Offset-Geschäften verbessern, namentlich auch in den Armeebotschaften);
11. **Zugang zu Offsetgeschäften**  
(Zugang zu Offset-Geschäften für alle der STIB angehörigen Anbieter sicherstellen, unabhängig von Grösse und Zugehörigkeit zu einem Branchenverband).

RVOV: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung  
STIB: Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis

Quelle: Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Controlling von Offsetgeschäften (summarische Zusammenfassung)

Neben der fehlenden Regelung der Zuständigkeit für das strategische Controlling bemängelt die GPK-S schliesslich das Abseitsstehen des Departements bei der Aufsicht über Offset-Geschäfte. Man erwartet diesbezüglich eine deutlich aktivere Rolle des VBS.

Die Behebung dieser grundlegenden Mängel sowie die Umsetzung der elf Empfehlungen beinhalten etliche Knackpunkte. Wegen der langjährigen strategischen Unterlassungen im VBS ergibt sich nun ein hoher Zeitdruck. Hinzu kommen weitere offene Fragen. Es seien nur drei Beispiele genannt: Sollen regionale Verteilungen der

Offset-Geschäfte vorgegeben werden? Ist es richtig, direkte Offset-Nehmer vom Offset-Promille zu befreien? Braucht es das neu geschaffene «Center of Excellence STIB» und wie soll es in die neuen Prozesse integriert werden? Man darf gespannt sein, welche Schlüsse der Gesamtbundesrat bis am 30. Mai 2022 ziehen wird und ob sich die GPK-S damit zufriedengibt. ■

#### Vertiefende Informationen

Der vorliegende Beitrag kann aus Platzgründen auf die Regelungen, Akteure und Merkmale von Offset-Geschäften nicht im Detail eingehen. Interessierte seien deshalb auf den grundlegenden Beitrag «Überarbeitete Offset-Politik» in der ASMZ 9/2021 (S. 40–42) verwiesen.