

Offset-Politik : operative Hektik

Autor(en): **Müller, Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **189 (2023)**

Heft 5

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1046462>

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-Politik: Operative Hektik

Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Economics hat im Auftrag der Armasuisse die Wirkung von Offset-Geschäften analysiert. Es werden positive Effekte betreffend Forschungsintensität, Exportvolumen und Exportdynamik vermutet. Eine Kausalität lässt sich mangels ausreichender Daten nicht nachweisen. Nun will der Bundesrat die Grundzüge von Offset-Geschäften gesetzlich verankern und den Datenerhebungsprozess verbessern.

Peter Müller

Rüstungsbeschaffungen im Ausland werden aus Kompensationsüberlegungen meistens mit direkten oder indirekten Offset-Geschäften verknüpft. Das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) regelt die Ausführungsbestimmungen. Die Wirkung dieser Offset-Politik ist seit jeher umstritten: Die einen preisen die Türöffner-Funktion zu sicherheitsrelevanten ausländischen Technologien und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Rüstungsindustrie. Andere monieren die damit verknüpften zusätzlichen Kosten und den undurchsichtigen Vergabeprozess.

Mit dem Rüstungsprogramm 2022 (Beschaffung F-35A und BODLUV grösserer Reichweite) winken nun plötzlich Kompensationsgeschäfte von über 4 Mrd. Franken. Dies brachte erheblichen Druck auf die Umsetzung der Offset-Politik.

Forderungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle untersuchte 2020 das strategische Controlling von Offset-Geschäften. Gestützt darauf veröffentlichte die auftraggebende Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) am 25. Januar 2022 ihren Schlussbericht mit nicht weniger als elf Empfehlungen. Der Bundesrat signalisierte in seiner Stellungnahme vom 22. Mai 2022 weitgehend Zustimmung zu diesen Empfehlungen. Die ASMZ berichtete ausführlich darüber (siehe ASMZ Nr. 03/2022, S. 34–37) sowie über die Grundlagen der Offset-Politik (siehe ASMZ Nr. 09/2021, S. 40–42).

Sowohl in den Augen der GPK-S wie auch der Rüstungsindustrie ist die Frage der Effektivität und der Zielerreichung von Offset-Geschäften umstritten. Armasuisse gab deshalb beim Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Economics eine Wirkungsanalyse in Auftrag. Über einen Zeitraum von vier Jahren wurden 616 Offset-Geschäfte mit einem

Offset-Volumen von 1,03 Mrd. Franken untersucht. Zusätzlich erklärten sich 95 der insgesamt 194 profitierenden Unternehmen zu einem vertiefenden Interview bereit. Die Ergebnisse der Studie wurden am 21. November 2022 veröffentlicht.

Indizien für positive Effekte

Wie bei Auftraggebern üblich werden die positiven Ergebnisse der Studie herausgestrichen: Armasuisse schreibt in ihrer Medienmitteilung, dass «Firmen, die bei Offset-Geschäften von Rüstungsbeschaffungen zum Zuge kommen, eine höhere Forschungsintensität, ein höheres Exportvolumen und eine höhere Exportdynamik aufweisen als die jeweils relevanten Vergleichsbranchen». Zusätzlich wird stolz auf das Offset-Volumen während der Jahre 2018 bis 2021 von «rund einer Mrd. Franken» hingewiesen. Ist somit die Güte der Offset-Politik erwiesen?

Vertieft man sich in die Details der Studie, so zeichnet sich ein anderes Bild: BAK

Economics weist darauf hin, dass in den Offset-Übersichtstabellen der Armasuisse «für den Zeitraum vor dem 1. Juli 2021 keine Daten zu den direkten Offset-Geschäften enthalten sind und diese Daten auch nicht anderweitig systematisch erfasst wurden». Weiter wird relativiert, dass speziell die Exportergebnisse «mit Vorsicht zu interpretieren sind»: Wegen der konjunkturellen Ausnahmesituation in den Jahren 2019 bis 2021 (Rezession sowie Covid) und weil Exporte konjunktursensitiv sind, «bleibt die Aussagekraft des Export-Benchmarkings beschränkt». Schliesslich sei auf eine intertemporale Wirkungsanalyse verzichtet worden, weil man dazu «über erheblich längere Zeitreihen verfügen müsste».

Was die Studie nicht ist

BAK Economics weist zur Wertung ihrer Ergebnisse ausdrücklich auf zwei Punkte hin: Es werde «weder eine Quantifizierung des Nutzens in Form von Wertschöpfung oder Arbeitsplätzen vorgenommen noch werden Kosten und Nutzen einander gegenübergestellt (Kosten-Nutzen-Analyse)». Somit bleiben volkswirtschaftliche Kosten wie Transaktionen der Offset-Verpflichtungen, Controlling und höhere Beschaffungspreise unberücksichtigt. Auf der Gegenseite fehlen die Rückflüsse ausländischer Gelder in die Schweiz, die geschaffenen Arbeitsplätze oder die höheren Steuereinnahmen.

Die Studienautoren folgern angesichts aller geschilderten Einschränkungen: «Aufgrund der datenseitigen Limitationen konnte kein statistisch fundierter kausaler Zu-

■ OFFSET-GESCHÄFTE: STRATEGISCHE ZIELE

- Öffnen des Zugangs zu sicherheitsrelevanten Technologien
- Erwerb von Know-how zu diesen Technologien
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
- Generierung von zusätzlichem Exportvolumen
- Stärkung der Position auf den internationalen Märkten

Quelle: BAK Economics «Wirkungsanalyse zum Instrument Offset»



Beschaffung F-35A bringt grösstes Offset-Volumen.

sammenhang zwischen Offset-Geschäften und verschiedenen volkswirtschaftlichen Wirkungsparametern ermittelt werden.» Und weiter: «Die Analyse-Ergebnisse zu den verschiedenen Offset-Zielen lassen sich in der Gesamtheit folglich eher als Indiz denn als Beweis dafür deuten, dass Offset zur Stärkung der Schweizer Industrieunternehmen beiträgt.» Stringente Ursache-Wirkungszusammenhänge fehlen somit weiterhin.

Irritierende Wertungen der Nutzniesser

In der laufenden Serie der ASMZ über Rüstungsfirmen wird die Wichtigkeit von Offset-Geschäften mehrheitlich betont. Das deckt sich mit regelmässigen Äusserungen der Rüstungsindustrie. So überrascht, dass von den 194 von Offset profitierenden Unternehmen sich nur 95 zum vertiefenden Interview bereit erklärten.

Von den durch BAK Economics befragten Teilnehmern erachten «ein Drittel Offset-Geschäfte als (eher) wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens, der Rest als (eher) unwichtig». KMU schätzen die Bedeutung generell höher ein als Grossunternehmen. Und lediglich 25 Prozent erachten Offsets «als (eher) wichtig für das Exportvolumen». Auch hier urteilen KMUs grundsätzlich positiver. Da braucht es wohl zusätzliche Abklärungen, um das auftauchende Gespenst von reinen Mitnahmeeffekten bei Offset-Geschäften aus dem Weg zu räumen.

Fehlendes strategisches Fundament

Die durch die GPK-S benannten Mängel in der Offset-Politik der Armasuisse sind nicht neu. Auch die Rüstungsindustrie kritisierte immer wieder die fehlende Transparenz und die schwache rechtliche Relevanz der geltenden Bestimmungen. Mit dem bevorstehenden Offset-Rekord aus dem Rüstungsprogramm 2022 wurden der Druck auf die Armasuisse und die Angst vor politischen Interventionen nun offensichtlich zu gross.

Die einschlägigen Dokumente wurden fast stakkatoartig revidiert, um einen vermeintlich guten Eindruck zu erzeugen: Auf 1. Januar 2020 trat eine neue Rüstungsstrategie in Kraft. Auf den 1. Juli 2021 wurde die aufdatierte Offset-Policy vom 1. Januar 2019 ersetzt. Diese wurde per 1. November 2022 bereits wieder überarbeitet. Die Offset-Ver einbarung mit dem Verein Asipro, einer Vereinigung von Schweizer Industrieunterneh-

men, wurde nach dem 22. April 2021 bereits am 29. Juni 2022 erneut revidiert. Meist ging es dabei um punktuelle Verbesserungen, spricht den Ausbau des Offset-Controllings. Man beachte die zeitliche Reihenfolge und die Hierarchie der einzelnen Dokumente im Gefolge des Berichts der GPK-S. Operative Hektik beschreibt das Vorgehen wohl am treffendsten. Es rächt sich, dass die Armasuisse sich nie die Mühe machte, die Offset-Geschäfte vorausschauend und selbstbestimmt strategisch klar zu regeln.

Der Bundesrat nimmt das Heft in die Hände

Gestützt auf die Empfehlungen der GPK-S hat der Bundesrat am 2. Dezember 2022 entschieden, die Grundzüge der Offset-Politik rechtlich zu verankern: Das VBS wurde beauftragt, bis im Frühjahr 2023 einen Gesetzesentwurf in Ergänzung zum Militärgesetz in die Vernehmlassung zu geben. Er anerkennt, dass «die Voraussetzungen, die Grenzen und die Kontrolle von Offset-Geschäften bei Rüstungsbeschaffungen heute formell nicht geregelt sind». Gleichzeitig soll eine Delegationsnorm geschaffen werden, die «den Bundesrat zum Erlass von wei-

terführenden Bestimmungen in Form einer Offset-Verordnung ermächtigt». Die heutige Offset-Policy der Armasuisse würde dann aufgehoben.

Damit verbunden ist die Erwartung an den Bundesrat, grundlegende Fragen zu klären: Ist es zielgerichtet, 205 Technologien als sicherheitsrelevant anzuerkennen? Speziell bei Offset-Geschäften sollte es primär darum gehen, sich «auf die Beherrschung ausgewählter Technologien und industrieller Kernfähigkeiten zu konzentrieren, die für die nationale Sicherheit von zentraler Bedeutung sind». Ist es sachgerecht, zur Deckung der Administrationskosten nur bei indirekten Offset-Geschäften das Offset-Promille zu erheben und die direkten Offset-Nehmer zu befreien? Und macht es Sinn, regionale Soll-Verteilungen der Offset-Geschäfte vorzugeben, wo doch eigentlich die Wettbewerbsfähigkeit Vergabe-Massstab sein sollte? Das sind politische Fragen. Bundesrat und Parlament sind legitimiert, dazu Vorgaben zu erlassen, nicht die Verwaltung. ■

GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG

Untersuchungszeitraum:	2018–2021 (4 JAHRE)
Anzahl profitierender Unternehmen:	194
Anzahl Offset-Geschäfte:	616 (100%)
→ Davon direkte Offset-Geschäfte:	53 (9%)
→ Davon indirekte Offset-Geschäfte:	563 (91%)
Ausgelöstes Offset-Volumen:	1,03 Mrd. CHF (100%)
→ Davon direktes Offset-Volumen:	84 Mio. CHF (8%)
→ Davon indirektes Offset-Volumen:	944 Mio. CHF (92%)

Quelle: BAK Economics «Wirkungsanalyse zum Instrument Offset»

DREI UNTERSUCHUNGSMODULE

- Datenanalyse der von Offset begünstigten Unternehmen (Total 194 Unternehmen)
- Unternehmensbefragung bei diesen Firmen (Total 95 Teilnehmende = 49%)
- Technologieanalyse der Schweizer Industrie (Grundlage Patentportfolio in 6 Technologiefeldern)

Quelle: BAK Economics «Wirkungsanalyse zum Instrument Offset»



Major aD Peter Müller
Dr. rer. pol.
Redaktor ASMZ
peter.mueller@asmz.ch
3672 Oberdiessbach