



Rüstungsbeschaffung im Ausland

Evaluation der Kompensationsgeschäfte



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Order address	http://www.efk.admin.ch/
Bestellnummer	
Numéro de commande	1.6366.540.00177.13
Teilbericht Unternehmensbefragung	1.6366.540.00177.14
Teilbericht Statistische Analyse	1.6366.540.00177.15
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“
Complément d'informations	eMail: ernst.kissel@efk.admin.ch
Further informations	Telefon: 031 323 10 74
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Abstract	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Reproduction	Authorised (please mention the source)



Rüstungsbeschaffung im Ausland Evaluation der Kompensationsgeschäfte

Das Wesentliche in Kürze

Wenn die Schweizer Armee Rüstungsgüter im Ausland beschafft, wird der ausländische Hersteller in der Regel verpflichtet, die Vertragssumme zu 100% wirtschaftlich durch direkte und indirekte Beteiligung der schweizerischen Industrie auszugleichen (Industriebeteiligung, Kompensationsgeschäfte). Direkte Beteiligung heisst, dass schweizerische Unternehmen direkt an der Produktion des zu beschaffenden Gutes beteiligt werden. Bei der indirekten Beteiligung, auch „**Offset**“ genannt, muss der ausländische Hersteller der Schweizer Industrie Aufträge aus seinem Einflussbereich erteilen oder ihr Zugang zu solchen Aufträgen verschaffen.

Die Frage der Industriebeteiligung führt bei der Behandlung von Rüstungsprogrammen immer wieder zu Vorstössen aus dem Parlament. Auf Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates hat die Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen in diesem Zusammenhang die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beauftragt, eine Evaluation durchzuführen. Sie soll für eine längere Periode untersuchen, wie nachhaltig die Kompensationsgeschäfte im Rüstungsbereich sind und wie die Schweizer Industrie davon profitiert. Daraus sollte abgeleitet werden können, welche Arten von Kompensationsgeschäften die sinnvollsten sind.

Gegenstand und Fragestellungen der Evaluation

Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind die Industriebeteiligungsgeschäfte im Rüstungsbereich der Schweiz in den Jahren 1995-2005. Gestützt auf die Papierdokumente der armasuisse erfasste die EFK die Daten über die Industriebeteiligungen der Jahre 1995-2005, welche sich auf 28 Rüstungsbeschaffungsprojekte verteilen.

Rund 1'000 Schweizer Firmen beteiligten sich mit ungefähr 6'500 Einzeltransaktionen am Industriebeteiligungsvolumen von insgesamt rund 4.3 Mia. CHF. Das sind im jährlichen Durchschnitt rund 400 Mio. CHF. Ein Viertel davon waren direkte Industriebeteiligungen, mit abnehmender Tendenz. Die EFK hat für diese Periode untersucht,

- ob die Industriebeteiligungspolitik auf konsistenten Grundsätzen und Richtlinien beruht,
- welche Branchen und Unternehmen der Schweiz davon profitieren,
- wie die Kompensationsgeschäfte auf die beteiligten Unternehmen wirken und
- ob diese Wirkungen **nachhaltig** sind bezüglich Arbeitsplätzen (Beschäftigungswirksamkeit), zusätzlichem Auftrags- und Exportvolumen beziehungsweise des Zugangs zu ausländischen Märkten (Türöffnereffekte) sowie bezüglich Wissenserhalt oder Erwerb von zusätzlichem Know-how.

Dazu führte die EFK eine Befragung bei einer repräsentativen Stichprobe von rund 80 Schweizer Unternehmen und weiteren Akteuren durch.

Unpräzise, manchmal inkonsistente Grundsätze

Fünf Ziele für Industriebeteiligung können gemäss EFK von den vorhandenen Grundsätzen zur Rüstungspolitik und Rüstungsbotschaften des Bundesrates abgeleitet werden:

- Erhaltung des für die Landesverteidigung unerlässlichen industriellen Potentials
- 100% zusätzliche Beschäftigungswirksamkeit in der Schweiz



- Wettbewerbsfähigkeit der bei Offsetgeschäften beteiligten Schweizer Unternehmen (eine angemessene regionale Verteilung ist nicht mehr vorgeschrieben)
- Erwerb von zusätzlichem Know-how (Offsetgeschäfte)
- Zusätzliches Auftrags- und Exportvolumen im Ausland (Offsetgeschäfte)

Es gibt mehrere unpräzise und manchmal inkonsistente Grundsätze, die hier an folgenden Beispielen dargelegt werden.

Zum Ziel „100% zusätzliche Beschäftigungswirksamkeit in der Schweiz“ ist anzufügen, dass an Schweizer Lieferfirmen erteilte Aufträge, bei welchen die in der Schweiz erbrachte Wertschöpfung mindestens 51 % beträgt, nach geltender Regelung zu 100 % ihres Auftragswertes dem wirtschaftlichen Ausgleich angerechnet werden. Diese Regelung ist hinsichtlich der Beschäftigungspolitik inkonsistent. Die Zusätzlichkeit nimmt eine zentrale Stellung ein in der Industriebeteiligungspolitik. Es erfolgt aber keine Überprüfung, ob die Zusätzlichkeit wirklich gegeben ist. Ausserdem: es gibt keine weitergehenden Erläuterungen zu Ausdrücken wie *„das für die Landesverteidigung unerlässliche industrielle Potential“*. In verschiedenen europäischen Ländern bestehen diesbezüglich detaillierte Richtlinien.

Tiefe Umsetzungskosten bei armasuisse und viel Gestaltungsfreiheit für ausländische Hersteller

Die konkrete Ausgestaltung der Industriebeteiligungspolitik und deren Umsetzung erfolgt durch die armasuisse. Die notwendigen Ausführungsregeln und die Beschaffungs-Abläufe sind in ihren Geschäftsprozessen festgehalten. Die wichtigste Grundlage für die Industriebeteiligungen bilden die Beschaffungsverträge. Damit werden die ausländischen Hersteller verpflichtet, den Vertragspreis durch die Beteiligung der schweizerischen Industrie auszugleichen. Die direkten Beteiligungsgeschäfte werden durch die Linienorganisation, die indirekten durch den Bereich „Recht und Internationales“ der armasuisse abgewickelt.

Ein wichtiges Instrument für die Abwicklung des Offset, ist das Meldeformular „Offset Declaration Statement“ (ODS). Ein ausländischer Hersteller meldet damit erteilte Aufträge an Schweizer Lieferfirmen, die er unter dem wirtschaftlichen Ausgleich angerechnet haben möchte, bei der armasuisse an. Die ODS haben „urkundlichen Charakter“ und sind die Grundlage für das Controlling der armasuisse, werden aber statistisch nicht ausgewertet. Das Controlling erfolgt durch die armasuisse in Zusammenarbeit mit dem Dachverband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Swissmem). Swissmem kann Empfehlungen abgeben, spielt aber eine untergeordnete Rolle. Die ODS waren eine wichtige Datenquelle für die vorliegende Evaluation.

Die EFK hat festgestellt, dass die armasuisse viel Vertrauen in die Hersteller und in die mitunterzeichnenden beteiligten Schweizer Unternehmen setzt. Einzelne Angaben, wie die Zusätzlichkeit der Aufträge, die Wertschöpfung und oft auch die Art der gekauften Erzeugnisse und andere Elemente, wie etwa der Erwerb von zusätzlichem Know-how, sind allein anhand des Formulars ODS nicht verifizierbar und werden durch die armasuisse im direkten Kontakt mit den Schweizer Lieferfirmen selten überprüft. Oftmals sind die Angaben auch lückenhaft oder unpräzise.

Generell, und auch im internationalen Vergleich, fixiert armasuisse wenige Bedingungen für das Offset und verfügt auch über wenige Ressourcen bei der Umsetzung, insbesondere bei der Kontrolle. Die ausländischen Hersteller schätzen dieses flexible System, gekoppelt mit der guten Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Industrie.



Die gesamten, in den Rüstungsbotschaften 1995-2005 erwähnten zusätzlichen Kosten von direkten Beteiligungen betragen rund 53 Millionen Franken. Die zusätzlichen Kosten von Offset sind wenig bekannt. Sicher ist, dass die Offsetverpflichtungen vergleichsweise kostengünstig erfüllt werden können, da keine Strukturpolitik betrieben wird und die Schweizer Industrie leistungs- und wettbewerbsfähig ist.

Rund 1'000 beteiligte Schweizer Unternehmen, aber wenige mit einem grossen Auftragsvolumen

Das Industriebeteiligungsvolumen der Jahre 1995-2005 von insgesamt rund 4.3 Mia. CHF verteilte sich in verschiedener Hinsicht ungleichmässig auf die Schweizer Industrie. Zum einen profitierten insbesondere die beiden vergleichsweise kleinen Branchengruppen Luftfahrt sowie Waffen+Munition mit grossen Anteilen, zum andern entfiel ein grosser Teil des Volumens auf wenige Schweizer Firmen. Nur 1% der Firmen erhielt je 80 Millionen CHF oder mehr an Industriebeteiligung. Diese zehn Firmen, die in der Folge jeweils als „grosse Player“ bezeichnet werden, deckten zusammen 44% des gesamten Volumens ab. Auf 3% der beteiligten Firmen (die dreissig grössten Lieferfirmen) entfallen zwei Drittel des gesamten Volumens. Die RUAG als grösste Lieferfirma weist alleine einen Anteil von 10% am gesamten Volumen auf. Rund 500 Firmen hatten einen vernachlässigbar kleinen Industriebeteiligungsanteil.

Im Lauf der Periode von 1995-2005 sind Entwicklungen in Richtung von kleineren Transaktionen und indirekten Industriebeteiligungen ersichtlich. Die regionale Ungleichverteilung des Industriebeteiligungsvolumens, und hier insbesondere der unterproportionale und sinkende Anteil der lateinischen Schweiz, sind bemerkenswert. Regionalpolitische Zielsetzungen werden aber gegenwärtig explizit nicht mehr vorgegeben.

Viel tiefere schweizerische Beschäftigungswirksamkeit als angenommen

Die Beschäftigungswirksamkeit der Offsetgeschäfte ist geringer, als in den Botschaften zu den Rüstungsprogrammen angegeben wird. Gemäss EFK flossen effektiv nur rund **40%** des Offsetvolumens - und nicht wie angenommen 100% - in die Schweizer Industrie. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass ein Grossteil der Offsetgeschäfte keine Zusätzlichkeit aufwies und im Rahmen von bestehenden Geschäftsbeziehungen („Daily-Business“, „Courant normal“) mit dem ausländischen Hersteller untergebracht wurden. Andererseits floss auch ein Teil des Offsetvolumens wieder an Zulieferer aus dem Ausland.

Geringe Wirkungen der Industriebeteiligung

Die anderen Wirkungen der Industriebeteiligung dürfen nicht überschätzt werden, da diese Geschäfte im Durchschnitt knapp 2% des Umsatzes der beteiligten Unternehmen ausmachen. Bei den „grossen Playern“ liegt der Anteil am Umsatz bei 4%.

Die Analyse der Wirkungen der Offset-Geschäfte zeigt zwar, dass Offset-Geschäfte durchaus stimulierende und nachhaltige Wirkungen auf Schweizer Firmen haben können. Allerdings sind diese Wirkungen auf eine kleine Gruppe von Firmen beschränkt, die hauptsächlich aus den „grossen Playern“ und eher wenigen Einzelfällen kleinerer und mittlerer Firmen bestehen. Für die ausländischen Hersteller ist es einfacher, mit ihren eigenen Filialen in der Schweiz, grossen Gruppen und gut vernetzten Unterlieferanten die Industriebeteiligungsverpflichtungen zu erfüllen, als mit kleinen und mittleren Unternehmungen. Mehrere enttäuschte kleinere Schweizer Lieferanten gaben bei der Befragung an, mehr Aufträge im Rahmen von Industriebeteiligungen erwartet zu haben.



Generell kann gesagt werden, dass die direkten Industriebeteiligungsgeschäfte besser abschneiden als die Offset-Geschäfte. Dies gilt insbesondere für die erwähnten Wirkungen wie Know-how-Transfer, Innovationsförderung sowie Türöffnereffekte.

Lehren aus dem internationalen Vergleich

Die Rüstungsbeschaffung ist nicht den Regeln der Welthandelsorganisation WTO für das öffentliche Beschaffungswesen und auch nicht den Wettbewerbsrichtlinien der Europäischen Union unterstellt. Die überwiegende Mehrheit aller Länder verlangt Industriebeteiligungen bei der Rüstungsbeschaffung. Das sind in erster Linie die Staaten, die bei der Rüstungsbeschaffung stark auslandabhängig sind und nicht über eine eigene Rüstungsindustrie verfügen, die in der Lage wäre, ganze „Systeme“ selbst herzustellen. Jedes Land hat seine eigenen „Guidelines“ und die Unterschiede sind von Land zu Land teilweise erheblich. Es gibt sowohl auf europäischer Ebene als auch seitens der Industrie einzelner Nationen Bestrebungen, die Industriebeteiligungsgeschäfte zu reduzieren oder ganz abzuschaffen. Demgegenüber gibt es auch gegenteilige Trends, nämlich die Verpflichtungen noch auszubauen.

Im allgemeinen Vergleich charakterisiert sich die Schweizer Offsetpolitik durch ihre Flexibilität. Den ausländischen Herstellern werden für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen wenige Bedingungen auferlegt: Grundsatz des freien Wettbewerbs, keine Struktur- oder Regionalpolitik, grosse Freiheit hinsichtlich der zu berücksichtigenden Branchen, der Art der zu beschaffenden Güter sowie in Bezug auf die Zusätzlichkeit der Offsetgeschäfte. Diese „low profile“-Politik ist bezüglich der Umsetzungskosten vorteilhaft für den Bund und für die ausländischen Hersteller und hilft, die zusätzlichen Kosten für Rüstungsbeschaffungen zu begrenzen. In diesem Sinne kann sie als effizient bezeichnet werden.

Hingegen darf man die Wirkungen für die Schweizer Wirtschaft nicht überschätzen. Obwohl diese Politik Aufträge an die Industrie im Durchschnitt von jährlich rund 400 Mio. Franken betrifft, sind viele davon nicht wirklich zusätzlich („courant normal“), und selten sind die Geschäfte, die eine Wirkung bezüglich Know-how-Transfer, Innovationsförderung oder Türöffnerfunktion (Aufbau von Geschäftsbeziehungen) haben.

Empfehlungen

Generell erachtet die EFK Offset als eine wenig zukunftsorientierte Option für die Schweizer Industrie, obwohl einzelne Offsets für einige Schweizer Lieferfirmen eine Marktstärkung oder -öffnung gebracht haben. Die aktuelle Politik widerspricht dem Geist des Freihandels, führt zu inoffiziellen Lösungen und hat eher geringe positive Wirkungen für das Land.

Die Hauptempfehlung der EFK besteht in der Erarbeitung einer transparenten **Strategie** zur Schweizer Industriebeteiligungspolitik und deren Umsetzung. Ziel ist, keine falschen Erwartungen beim Parlament und den Schweizer Lieferfirmen zu generieren. Auf Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission soll der Bundesrat sich unter anderem klar positionieren zwischen diesen Varianten:

1. Status Quo „Low Profile“: das bedeutet geringe Wirkungen, viel Flexibilität für die ausländischen Hersteller, dafür tiefere Umsetzungs- und Beschaffungskosten.
2. „100% effektiv in der Schweiz beschäftigungswirksame Industriebeteiligung“, was mehr Kontrollen, ein besseres ODS für Offsets und höhere Beschaffungskosten bedeuten würde.



3. „Wirksamere Industriebeteiligungen für die Landesverteidigung“, was eine klare Definition des für die Landesverteidigung „unerlässlichen industriellen Potentials“ voraussetzt. Es könnten auch „Multipliers“ (Mehrfachgewichtung von Geschäften, die dieses Potential erfüllen) angewendet werden, um dadurch die Qualität der Industriebeteiligungsgeschäfte hinsichtlich der Zielerreichung zu erhöhen.
4. „Wirksamere Industriebeteiligungsgeschäfte für die schweizerische Industrie“: das bedeutet hohe Wirkungen (Know-how-Transfer, Innovationsförderung sowie Türöffnerfunktion), was eine klare Definition dieser Kriterien voraussetzt. Auch hier wäre die Anwendung von Multipliers denkbar.

Je ambitionösere Ziele, je mehr Bedingungen für die Industriebeteiligung und je mehr notwendige Kontrollen, desto mehr Kosten bei der Beschaffung und bei der Umsetzung der Politik bei armasuisse.

Ausserdem hat die EFK verschiedene Optimierungsmöglichkeiten identifiziert in den Bereichen „Controlling“ und „Transparenz“. Durch ein verbessertes Controlling und durch die Erhöhung des Schwellenwertes pro Transaktion kann das sogenannte „Daily Business“ verringert und die Zusätzlichkeit erhöht werden. Auch die Kosten-/ Nutzentransparenz müsste erhöht werden, einerseits durch den richtigen Ausweis der Beschäftigungswirksamkeit des Beschaffungsvolumens in den Rüstungsbotschaften, andererseits durch die Einholung von Offerten mit/ohne Kompensationsverpflichtungen bei den ausländischen Herstellern.

Die Stellungnahme der armasuisse befindet sich im Anhang 1. Die EFK hat von der unterschiedlichen Sichtweise der armasuisse Kenntnis genommen. Die EFK hält an ihren Empfehlungen fest.





Achat d'armement à l'étranger

Evaluation des affaires compensatoires

L'essentiel en bref

Lorsque l'armée suisse achète de l'armement à l'étranger, le fabricant étranger est en principe tenu de compenser à 100% la somme contractuelle par une participation directe ou indirecte de l'industrie suisse (participation industrielle, affaires compensatoires). La participation directe signifie que des entreprises suisses sont directement impliquées dans la production des équipements achetés. Dans le cas de la participation indirecte, aussi appelée « **offset** », le fabricant étranger est tenu d'attribuer à l'industrie suisse des mandats relevant de sa sphère d'influence ou de lui donner accès à ce type de mandats.

Lorsque le Parlement discute des programmes d'armement, la question de la participation industrielle suscite régulièrement des interventions. Sur mandat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance a mandaté le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour qu'il effectue une évaluation. Le CDF doit notamment contrôler sur une période prolongée la durabilité des affaires compensatoires dans le secteur de l'armement et la façon dont l'industrie suisse en bénéficie. L'objectif est d'en déduire quels types d'affaires compensatoires sont les plus judicieuses.

Objet de l'évaluation et questions posées

La présente évaluation porte sur les participations industrielles dans le domaine de l'armement en Suisse entre 1995 et 2005. S'appuyant sur la documentation papier d'armasuisse, le CDF a saisi les données concernant les participations industrielles des années 1995 à 2005, ventilées entre 28 projets d'achat d'armement.

Quelque 1'000 entreprises suisses ont participé à environ 6'500 transactions ponctuelles, pour un volume total de participations industrielles d'environ 4.3 milliards de CHF, soit une moyenne d'à peu près 400 millions de CHF par an. Un quart de cette somme concernait des participations industrielles directes, avec une tendance à la baisse. Le CDF a vérifié pour cette période

- si la politique de participations industrielles repose sur des principes et des directives consistants,
- quelles branches et entreprises en Suisse profitent de ces participations,
- comment les affaires compensatoires se répercutent sur les entreprises impliquées et
- si ces participations créent **durablement** des places de travail (effet sur l'emploi), si elles génèrent un volume de mandats et d'exportations supplémentaire, si elles ouvrent de nouveaux marchés et si elles permettent d'acquérir des connaissances et des savoir-faire.

Pour ce faire, le CDF a effectué une enquête auprès d'un échantillon représentatif de quelque 80 entreprises suisses et d'autres acteurs.

Imprécision et, parfois, manque de cohérence des principes

De l'avis du CDF, les principes existants en matière de politique d'armement et les messages sur l'armement du CF permettent de déduire cinq objectifs généraux poursuivis par les participations industrielles :

- maintenir le potentiel industriel indispensable à la défense nationale;



- créer un nombre d'emplois supplémentaires en Suisse, dans une proportion de 100%;
- compétitivité des entreprises suisses participant à des offset (une répartition régionale adéquate n'est plus exigée);
- acquérir du savoir-faire supplémentaire (offset);
- créer un volume supplémentaire de mandats à l'étranger (offset).

Plusieurs principes imprécis et parfois incohérents coexistent, ce qui est illustré à l'aide des exemples suivants.

Concernant l'objectif de répercussion positive sur l'emploi dans une proportion de 100%, il convient de préciser qu'en application des règlements en vigueur, les mandats attribués à des fournisseurs suisses pour lesquels la création de valeur en Suisse dépasse 51% sont pris en compte à 100% de leur valeur contractuelle. Cette réglementation est incohérente avec le principe de création d'emplois supplémentaires en Suisse dans une proportion de 100%. Le caractère additionnel des affaires occupe une place centrale dans la politique de participation industrielle, mais aucun contrôle n'est effectué pour le vérifier. De plus, aucune précision n'est fournie concernant des expressions comme «le potentiel industriel indispensable à la défense nationale». Par contraste, divers pays européens se sont dotés de directives très précises concernant ces questions.

Coûts réduits de mise en œuvre chez armasuisse et vaste marge de manœuvre pour les fabricants étrangers

armasuisse assure l'organisation concrète de la politique de participation industrielle et sa mise en œuvre. Les règles d'application nécessaires et les procédures d'acquisition sont arrêtées dans ses règles internes de processus. Les participations industrielles se fondent sur des contrats d'achat, qui obligent les fabricants étrangers à compenser la valeur du contrat par une participation de l'industrie suisse. Les participations directes sont traitées par les organes de la ligne, les participations indirectes par l'unité «Droit et affaires internationales» d'armasuisse.

Un autre instrument essentiel à l'exécution d'une affaire compensatoire est le formulaire «Offset Declaration Statement» (ODS), à l'aide duquel les fabricants étrangers déclarent à armasuisse les mandats décernés à des fournisseurs suisses qu'ils aimeraient voir pris en compte comme offset. Les ODS ont valeur de document officiel et constituent le fondement du controlling exercé par armasuisse. Ils ne sont toutefois pas analysés d'un point de vue statistique. Le controlling est exercé par armasuisse en collaboration avec l'organisation faîtière de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux (Swissmem). Swissmem peut émettre des recommandations, mais joue un rôle subalterne. Les ODS ont constitué une source de données importante pour la présente évaluation.

Le CDF a constaté qu'armasuisse accorde une large confiance aux fabricants et aux entreprises suisses cosignataires. Certains éléments comme le caractère additionnel des mandats, la création de valeur, le genre d'équipements achetés ou d'autres aspects tels que l'acquisition de savoir-faire, ne peuvent pas être vérifiés à l'aide des formulaires ODS. Ils ne sont par ailleurs que rarement contrôlés par armasuisse en contact direct avec les entreprises suisses concernées. Cela explique pourquoi les indications sont fréquemment lacunaires et imprécises.

D'une façon générale et en comparaison internationale, armasuisse pose peu de conditions pour les affaires compensatoires et dispose de ressources limitées pour la mise en œuvre, surtout pour



ce qui est du contrôle. Les fabricants étrangers apprécient la souplesse du système, tout comme les bonnes performances et la compétitivité de l'industrie suisse.

Les coûts supplémentaires totaux occasionnés par les participations directes, mentionnés dans les messages sur l'armement 1995-2005, se montent à quelque 53 millions de francs. On sait en revanche peu de choses sur les coûts des affaires compensatoires. Ce qui est certain, c'est que l'absence d'une politique structurelle ainsi que la performance et à la compétitivité de l'industrie suisse permettent de satisfaire aux obligations d'offset à relativement bon compte, en comparaison avec d'autres pays.

Environ 1'000 entreprises suisses impliquées, un petit nombre d'entre elles recueillant un grand volume de commandes

Le volume des participations industrielles de la période 1995-2005, soit environ 4,3 milliards de CHF, a été réparti de façon inégale entre les entreprises suisses. D'une part, les secteurs de relativement petite taille que sont l'aviation et les armes et munitions ont attiré vers eux une part relativement grande des mandats, et d'autre part une grande partie du volume a été attribuée à un petit nombre d'entreprises. 1% des entreprises ont ainsi reçu chacune des participations industrielles d'une valeur de plus de 80 millions de CHF. Ces dix entreprises, qualifiées ci-après de «big players» ont ainsi absorbé à elles seules 44% du volume global. Trois pour cent des entreprises impliquées (les trente plus grands fournisseurs) monopolisent les deux tiers du volume total et RUAG, le principal fournisseur, a recueilli à lui seul 10% du volume global de commandes. À l'autre bout du spectre, quelque 500 entreprises n'ont récolté chacune que des parts insignifiantes de marché.

La période de 1995 à 2005, a vu une augmentation des participations industrielles indirectes et des transactions de petite taille. Il convient de relever l'inégalité de la répartition régionale des participations industrielles, et surtout la sous-représentation de la Suisse latine, qui s'accroît. On a toutefois explicitement renoncé à fixer des objectifs de répartition régionale.

Un effet sur l'emploi bien moindre que prévu

L'effet sur l'emploi des affaires compensatoires est moindre que ce qu'évoquaient les messages accompagnant les programmes d'armement. Selon le CDF, seuls **40%** du volume des affaires compensatoires – et non 100% comme annoncé dans les messages – ont profité à l'industrie suisse. Cela s'explique d'une part par l'absence de caractère additionnel d'une grande partie des affaires compensatoires, comprises dans le cadre des relations commerciales existantes («daily business», «courant normal») avec le fabricant étranger. D'autre part, une certaine proportion du volume des affaires compensatoires est tombée dans l'escarcelle de fournisseurs étrangers.

Effets modestes des participations industrielles

Il ne faut pas surestimer non plus les autres effets des participations industrielles, étant donné que ces affaires représentent en moyenne 2% à peine du chiffre d'affaires des entreprises impliquées. Dans le cas des «big players», cette part se monte à environ 4%.

Si l'analyse des effets des offset montre que ces derniers peuvent incontestablement exercer un effet stimulant durable sur les entreprises suisses, ces effets se restreignent à un petit groupe d'entreprises constitué principalement de «big players» et, dans quelques rares cas isolés, de PME. Pour les fabricants étrangers, il est plus facile de remplir les obligations de participation industrielle par le biais de leurs filiales en Suisse, de grands groupes et de sous-traitants organisés



en réseau qu'avec des PME. Nombre de petits fournisseurs suisses ont indiqué lors du sondage être déçus de ne pas avoir reçu davantage de mandats dans le cadre de participations industrielles.

D'une manière générale, on peut dire que les participations industrielles directes exercent davantage d'effets positifs que les affaires compensatoires, et ce particulièrement pour des domaines comme le transfert de savoir-faire, la promotion de l'innovation et l'ouverture de nouveaux marchés.

Enseignements à tirer de la comparaison internationale

L'achat d'armement n'est soumis ni aux règles de l'OMC sur les marchés publics ni aux directives de l'Union européenne sur la concurrence. La grande majorité des pays exige des participations industrielles lors de l'achat d'armement. Il s'agit en premier lieu d'Etats fortement dépendants de l'étranger pour leur armement et ne disposant pas d'une industrie de l'armement capable de produire des «systèmes» entiers. Chaque pays s'est doté de ses propres directives et les différences sont parfois considérables. Tant au niveau européen qu'au niveau de l'industrie de certains pays, des efforts sont entrepris visant à réduire le volume des participations industrielles, voire à abolir ces dernières, alors même que d'autres pays ou organisations s'efforcent d'étendre la portée du système de participations.

La politique suisse en matière d'offset se caractérise par sa grande souplesse. Les fabricants étrangers ne doivent remplir qu'un nombre limité de conditions : la libre concurrence est de mise, aucune politique structurelle ou régionale ne vient imposer ses impératifs, alors qu'une grande liberté règne dans le choix des secteurs à prendre en compte, des types de biens devant être achetés, ainsi que concernant le caractère additionnel des affaires compensatoires. Cette politique «low profile» est peu coûteuse à mettre en œuvre pour la Confédération et pour les fabricants étrangers et elle aide à limiter les coûts additionnels lors de l'achat d'armement. En ce sens, on peut la qualifier d'efficace.

Pour ce qui est des effets de cette politique sur l'économie suisse, ils sont en revanche bien moindres. Bien que le volume de commandes passées à l'industrie suisse approche les 400 millions de CHF par an en moyenne, nombre de ces commandes ne sont pas véritablement additionnelles. De plus, rares sont les affaires compensatoires réellement efficaces en termes de transfert de savoir-faire, de promotion de l'innovation et d'ouverture de nouveaux marchés (établissement de nouvelles relations commerciales).

Recommandations

D'une manière générale, le CDF ne considère pas les affaires compensatoires comme une option porteuse pour l'industrie suisse, bien que certaines affaires permettent à un petit nombre de fournisseurs suisses d'asseoir leur position ou d'ouvrir de nouveaux marchés. La politique actuelle contrevient par ailleurs à l'esprit du libre-échange. Elle génère des solutions informelles et n'a que peu d'effets positifs pour le pays.

La recommandation principale du CDF consiste à élaborer une **stratégie** transparente pour la politique suisse en matière de participations industrielles et pour sa mise en œuvre. L'objectif est de ne pas susciter de faux espoirs au sein du Parlement et parmi les fournisseurs suisses. Sur proposition de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, le Conseil fédéral doit notamment se prononcer clairement sur les variantes ci-dessous :



1. Statu quo, politique «low profile» : peu d'effets sur l'économie nationale, grande souplesse pour les fabricants étrangers, avec en contrepartie des coûts de mise en œuvre et d'acquisition modérés.
2. «Effet positif sur l'emploi dans une proportion de 100%» : davantage de contrôles, meilleurs ODS pour les affaires compensatoires et coûts d'acquisition plus élevés.
3. «Participations industrielles plus efficaces pour la défense nationale» : cette option suppose une définition claire du «potentiel industriel indispensable» à la défense nationale. On pourrait également appliquer des «multiplicateurs» (pondération privilégiant les affaires qui réaliseraient ce potentiel), afin d'améliorer la qualité des participations industrielles sur ce plan.
4. «Participations industrielles plus efficaces pour l'industrie suisse» : grande efficacité sur les plans du transfert de savoir-faire, de la promotion de l'innovation et de l'ouverture de nouveaux marchés, ce qui suppose une définition précise de ces critères. Ici aussi, on pourrait envisager d'utiliser des multiplicateurs.

Plus les objectifs sont ambitieux, plus on fixe de conditions favorisant une participation industrielle et plus les contrôles nécessaires sont nombreux, plus les coûts sont élevés lors de l'acquisition d'armement et de la mise en œuvre de la politique par armasuisse.

D'autre part, le CDF a identifié diverses possibilités d'optimisation dans les domaines du controlling et de la transparence. En améliorant le controlling et en augmentant la valeur seuil par transaction, on peut réduire la part relevant du «daily business» et accroître les affaires véritablement additionnelles. Il serait également opportun d'accroître la transparence du rapport coût-utilité de la politique menée, d'une part en mentionnant correctement dans les messages sur l'armement les effets sur l'emploi, et d'autre part en demandant aux fabricants étrangers des offres avec et sans obligation de compenser.

La prise de position d'armasuisse figure à l'annexe 1. Le CDF a pris connaissance des différences de point de vue exprimées par cette dernière. Il maintient, tel quel, l'entier de ses recommandations

Texte original en allemand





Federal Policy on Armament Procurements Abroad

An evaluation of compensation transactions

Key facts

When the Swiss Army procures armaments abroad, the foreign manufacturer is generally required to compensate 100% of the contracted amount through direct and indirect participation of the Swiss industry (industry participation, compensation transactions). Direct participation means that Swiss companies participate directly in the production of the armament to be procured. In the case of indirect participation, also called “**offset**”, the foreign manufacturer must place orders from Swiss industry arising from its own sphere of influence or arrange access to such orders for Swiss industry.

The question of industry participation regularly gives rise to action by Parliament during the consideration of armament programmes. At the request of the Security Policy Committee of the National Council, the Conference of the Bureaus of the Oversight Committees and Delegations (CBO) commissioned the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to carry out an evaluation in this regard. The SFAO is called upon to investigate, over an extended period of time, how sustainable compensation transactions in the armament field are and how Swiss industry benefits from them. This research should indicate what types of compensation transaction make the most sense.

Object of the evaluation and issues raised

The object of the present evaluation consists in the industry participation transactions in the armaments field in Switzerland between 1995 and 2005. Based on the paper documents of armasuisse, the SFAO compiled the data on industry participations between 1995 and 2005, covering 28 armament procurement projects.

Roughly 1,000 Swiss companies participated with approximately 6,500 individual transactions in the industry participation volume amounting to a total of roughly CHF 4.3 billion (thousand million), or roughly CHF 400 million per year. One quarter consisted of direct industry participations, with a declining tendency. For this period, the SFAO examined

- whether the industry participation policy is based on consistent principles and guidelines,
- which sectors and companies in Switzerland benefit,
- how the compensation transactions affect the participating companies, and
- whether these effects are **sustainable** with respect to jobs (employment effect), additional order and export value or access to foreign markets (door opener effect), and receipt of knowledge or acquisition of additional know-how.

For this purpose, the SFAO conducted a survey with a representative sample of approximately 80 Swiss companies and other actors.

Imprecise, sometimes inconsistent principles

According to the SFAO, five objectives for industry participation can be derived from the existing principles on armament policy and Armament Reports to Parliament of the Federal Council:

- Maintenance of the industrial potential indispensable for the national defence



- 100% additional employment effect in Switzerland
- Competitiveness of the Swiss companies participating in offset transactions (adequate regional distribution is no longer required)
- Acquisition of additional know-how (offset transactions)
- Additional order and export volume abroad (offset transactions)

Several imprecise and sometimes inconsistent principles exist, which will be illustrated in the following examples.

With respect to the objective of “100% additional employment effect in Switzerland”, it should be noted that orders placed with Swiss supplier companies for which the added value generated in Switzerland amounts to at least 51% are, under current rules, credited to the economic compensation at a rate of 100% of their order value. This rule is inconsistent with respect to the employment policy. The criterion of additionality plays a key role in the industry participation policy. However, no verification is conducted as to whether additionality is actually achieved. Moreover: No detailed explanations exist with respect to expressions such as “*the industrial potential indispensable for the national defence*”. In several other European countries, detailed guidelines exist in this regard.

Low implementation costs for armasuisse and broad freedom of scope for foreign manufacturers

The specific design of the industry participation policy and its implementation is the responsibility of armasuisse. The necessary execution rules and procurement procedures are laid down in armasuisse’s business processes. The procurement contracts constitute the most important basis for industry participations. These contracts require foreign manufacturers to compensate the contract price through participation of Swiss industry. The direct participation transactions are carried out by the line organization, the indirect transactions by the Law and International Affairs division of armasuisse.

The Offset Declaration Statement (ODS) is an important tool for transacting the offset. With this form, a foreign manufacturer declares orders to armasuisse that the manufacturer has placed with Swiss suppliers and wants to have credited to the economic compensation. The ODSs have the status of a legal document and form the basis of controlling by armasuisse, but are not evaluated statistically. Controlling is undertaken by armasuisse in cooperation with the umbrella organization of the Swiss mechanical and electrical engineering industries (Swissmem). Swissmem may issue recommendations, but plays a subordinate role. The ODSs were an important data source for the present evaluation.

The SFAO noted that armasuisse places considerable trust in the manufacturers and the co-signing, participating Swiss companies. Certain information, such as the additionality of the orders, the added value, and often also the type of purchased product and other elements, such as the acquisition of additional know-how, cannot be verified simply on the basis of the ODS form and are rarely verified by armasuisse in direct contact with the Swiss suppliers. Often, the information provided is incomplete or imprecise.

In general, and also in an international comparison, armasuisse specifies few conditions for the offset and also has few resources at its disposal for implementation, especially with respect to con-



trols. The foreign manufacturers appreciate this flexible system, in conjunction with the good performance and competitiveness of Swiss industry.

The total additional costs of direct participations referred to in the Armament Reports to Parliament of the Federal Council between 1995 and 2005 amount to approximately CHF 53 million. The additional costs of offset are largely unknown. What is certain is that the offset obligations can be met in a comparatively cost-effective manner, since no structural policy is undertaken and Swiss industry is characterized by high performance and competitiveness.

Approximately 1,000 participating Swiss companies, but only few with a large order volume

The industry participation volume between 1995 and 2005 of a total of approximately CHF 4.3 billion was distributed unevenly in several respects among the Swiss industry. Firstly, the two comparatively small sectors Aviation and Weapons+Ammunition benefited in particular with large shares; secondly, a large share of the volume was allotted to only a few Swiss companies. Only 1% of the companies received CHF 80 million or more of industry participation. These ten companies, which in the following will be referred to as “large players”, together covered 44% of the total volume. Two thirds of the entire volume was allotted to 3% of the participating companies (the 30 largest suppliers). RUAG as the largest supplier company alone accounted for a share of 10% of the entire volume. Roughly 500 companies received a comparatively small share of industry participation.

In the 1995-2005 period, developments in the direction of smaller transactions and indirect industry participations can be observed. The regional imbalance of the industry participation volume, and in particular the below-average and sinking share of French- and Italian-speaking Switzerland, are striking. However, regional policy objectives are no longer expressly set out.

Much smaller Swiss employment effect than assumed

The employment effect of offset transactions is smaller than indicated in the Reports to Parliament on the armament programmes. According to the SFAO, effectively only about **40%** of the offset volume – and not 100% as assumed – flowed to Swiss industry. Firstly, this is due to fact that the bulk of the offset transactions did not exhibit any additionality and were subsumed under existing business relationships (daily business, *courant normal*) with the foreign manufacturer. Secondly, part of the offset volume flowed back to the suppliers abroad.

Low impact of industry participations

The other effects of industry participation should not be overestimated, since these transactions on average only amount to less than 2% of the turnover of the participating companies. In the case of the “large players”, the turnover share is 4%.

The analysis of the impact of the offset transactions shows that offset transactions can certainly have stimulating and sustainable effects on Swiss companies. However, these effects are limited to a small group of companies mainly consisting of the “large players” and only a few individual cases of small and medium enterprises. For the foreign manufacturers, it is easier to meet their industry participation obligations through their own branches in Switzerland, large groups, and well-connected sub-suppliers rather than through small and medium enterprises. Several disappointed small Swiss suppliers indicated in the survey that they had expected more orders in the framework of industry participations.



In general, it can be stated that the direct industry participation transactions have a better record than the offset transactions. This is especially true with respect to the abovementioned effects such as know-how-Transfer, promotion of innovation, and door opener effects.

Lessons from an international comparison

Armament procurement is not subject to the rules of the World Trade Organization (WTO) on public procurement or to the European Union competition directives. The overwhelming majority of countries demand industry participation in the context of armament procurement. These are primarily the countries that are heavily dependent on foreign producers for armament procurement and do not have their own armament industry capable of manufacturing entire “systems” itself. Each country has its own guidelines, and the differences between countries can be considerable. Both at the European level and also on the part of the industry of individual nations, efforts are underway to reduce industry participation transactions or to abolish them entirely. Conversely, there are also opposing trends to further expand such obligations.

In a general comparison, the Swiss offset policy is characterized by its flexibility. Only few conditions are imposed on foreign manufacturers with respect to fulfilment of their obligations: the principles of free competition, no structural or regional policy, great freedom with respect to the sectors to be considered, the type of the goods to be procured, and additionality of the offset transactions. This “low profile” policy is beneficial for the Confederation and the foreign manufacturers with respect to implementation costs and helps limit the additional costs for armament procurement. In this sense, it can be considered efficient.

On the other hand, the impact on the Swiss economy should not be overestimated. Although this policy concerns orders to industry of approximately CHF 400 million on average each year, not many of these orders are really additional (daily business, *courant normal*), and they only rarely concern transactions with an impact in terms of know-how-Transfer, promotion of innovation, or door opening effects (building up business relationships).

Recommendations

In general, the SFAO does not view offset as a truly future-oriented option for Swiss industry, although some offset transactions have entailed the strengthening or opening of markets for some Swiss suppliers. The current policy contradicts the spirit of free trade, leads to unofficial solutions, and has a rather low positive impact on the country.

The main recommendation of the SFAO consists in elaborating a transparent **strategy** on Swiss industry participation policy and its implementation. The goal is not to generate any false expectations on the side of Parliament and the Swiss supplier companies. On application of the Security Policy Committee, the Federal Council should position itself clearly with respect to these options in particular:

1. “Low profile“ status quo: this means low impact, high flexibility for foreign manufacturers, and in return lower implementation and procurement costs.
2. “100% additional employment effect in Switzerland”, which would entail more controls, a better ODS for offsets, and higher procurement costs.
3. “More effective industry participations for the national defence”, requiring a clear definition of the “industrial potential indispensable for the national defence”. “Multipliers” (multiple weighting of



transactions fulfilling this potential) could also be used, in order to enhance the quality of industry participation transactions with respect to achievement of the objectives.

4. “More effective industry participation transactions for the Swiss industry”: this means greater impact (know-how-Transfer, promotion of innovation, door opener effects), requiring a clear definition of these criteria. The use of multipliers would also be conceivable in this regard.

The more ambitious the goals, the more conditions imposed on industry participation, and the more controls necessary, the higher the costs would be for procurement and for implementation of the policy by armasuisse.

In addition, the SFAO has identified several optimization options in the areas of Controlling and Transparency. Through improved controlling and an increase of the threshold per transaction, the so-called “daily business” can be reduced, and the additionality can be increased. Cost/benefit transparency should also be improved, both by means of an accurate statement of the employment effect of the procurement volume in the Armament Reports to Parliament and by means of obtaining bids with/without compensation obligations.

The statement of armasuisse lies in Appendix 1. The SFAO took into account its different point of view. Nevertheless it maintains its recommendations without any amendment.

Original text in German





Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Warum dieses Thema?	3
1.2	Begriffsdefinition	3
1.3	Die Industriebeteiligungspolitik des Bundes	4
1.4	Vorgehen	5
2	Ziele, Gesetzgebung und Verträge	8
2.1	Die Rüstungspolitik des Bundesrates	8
2.2	Rüstungsbeschaffung als Ausnahme der WTO Regeln	10
2.3	Beschaffungsverträge, Offsetagreements und Meldeformulare	10
2.4	Regelungen im internationalen Umfeld	11
2.5	Mehrere Inkonsistenzen	13
3	Umsetzung der Industriebeteiligungspolitik	14
3.1	Die wichtigsten Akteure und ihr Zusammenspiel	14
3.2	Vergabeverfahren	16
3.3	Abwicklung der Industriebeteiligungsgeschäfte	20
3.4	Information und Beratung	20
3.5	Abwicklung im internationalen Umfeld	22
3.6	Fazit	22
4	Wer profitiert wie von IB? (Begünstigte, Nachhaltigkeit von IB)	24
4.1	Einleitung	24
4.2	Die Verteilung des IB-Volumens	24
4.3	Wertschöpfung und Zusätzlichkeit	30
4.4	Wirkungen der IB auf die Umsatzentwicklung der beteiligten Firmen	33
4.5	Wirkungen von Offset-Geschäften	34
4.6	Vergleich mit der Studie zum F/A-18-Beschaffungsgeschäft (Akeret/ Schubiger 2000)	37
4.7	Schweizer Firmen und ihre Offset-Geschäfte: Erfolgs- und Misserfolgsgeschichten	38
4.8	Wirkungen im internationalen Bereich	43
4.9	Schlussfolgerungen	43
5	Schlussfolgerungen - Beantwortung der Fragen der Evaluation	45



5.1	Generelle Einschätzung	45
5.2	Antwort auf die vier Fragen der Evaluation	46
6	Empfehlungen der EFK	49
6.1	Hauptempfehlung	49
6.2	Empfehlungen zum Controlling	50
6.3	Empfehlungen zur Transparenz	51
6.4	Empfehlungen zur den Wirkungen der IB (falls vom Bundesrat eine aktivere Politik beschlossen)	52

Zusatzdokumente

Teilbericht Statistische Analyse der Industriebeteiligungen 1995-2005

Teilbericht Unternehmensbefragung zu den Industriebeteiligungen

Anhänge

- Anhang 1: Stellungnahme der armasuisse
- Anhang 2: Rechtsgrundlagen und Bibliographie
- Anhang 3: Abkürzungen
- Anhang 4: Fallstudien
- Anhang 5: Interviewpartner
- Anhang 6: ODS Schweiz
- Anhang 7: ODS Finnland

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: IB 1995 - 2005 mit Inland- und Auslandanteilen in %
- Tabelle 2: Beschaffungsgeschäfte mit IB-Transaktionen im Zeitraum 1995-2005
- Tabelle 3: Ausgewiesene Mehrkosten bei direkter Beteiligung 1995-2005
- Tabelle 4: Volumen der Kompensationsgeschäfte nach grössten Lieferfirmen
- Tabelle 5: Anteil von Transaktionen mit kleinen Summen (gesamt 1995-2005, in%)

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Die Hauptetappen bei der Abwicklung von Kompensationsgeschäften
- Abbildung 2: Beispiel einer Bewertungs-Struktur eines Waffensystems
- Abbildung 3: Information über das letzte Offsetgeschäft
- Abbildung 4: IB-Volumen nach Branchen der Lieferfirmen, 1995-2005 (Anteile in %)
- Abbildung 5: Aufteilung von IB-Volumen und Umsatz nach Branchengruppen im Vergleich
- Abbildung 6: IB-Volumen nach Regionen, 1995-2005 (Anteile in %)
- Abbildung 7: Verteilung IB-Volumen nach Kategorien des IB-Volumens
- Abbildung 8: Zulieferungen von Dritten/ Wertschöpfungsanteil
- Abbildung 9: Einteilung der interviewten Firmen in die Typologie



1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Mit Schreiben vom 8. November 2005 stellte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) an die Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA¹) den Antrag auf eine Evaluation im Bereich Rüstungsbeschaffungen und Kompensationsgeschäfte. Die KPA hat ihrerseits anlässlich ihrer Sitzung vom 12. Juni 2006 die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beauftragt, diese Evaluation im Sinne der von der EFK erstellten Machbarkeitsstudie² durchzuführen. Sie soll für eine längere Periode untersuchen, wie nachhaltig die Kompensationsgeschäfte im Rüstungsbereich sind, und wie die Schweizer Industrie davon profitiert. Daraus sollte abgeleitet werden können, welche Arten von Kompensationsgeschäften die sinnvollsten sind.

1.2 Begriffsdefinition

Der Begriff „Kompensationsgeschäfte“ umfasst in diesem Bericht alle Industriebeteiligungsgeschäfte (IB). In den Botschaften zu den Rüstungsprogrammen der Schweiz wird auch der Ausdruck „wirtschaftlicher Ausgleich“ verwendet und es ist jeweils von der **direkten Beteiligung** und der **indirekten Beteiligung**, dem sogenannten **Offset** der Schweizer Industrie die Rede. Die Zielsetzungen für die direkte und indirekte Beteiligung sind unterschiedlich.

Direkte Beteiligung

Schweizerische Unternehmen sind direkt an der Produktion des zu beschaffenden Gutes beteiligt. In Frage kommen Voll- oder Teillizenzfertigungen, Unterlieferantenverhältnisse, Joint Ventures und andere Kooperationsformen.

Bei der direkten Beteiligung sind Systemkenntnisse wichtig im Hinblick auf das Begreifen des Systems, dessen Betrieb, die Instandstellung sowie Entscheide betreffend Kampfkrafterhaltung und -steigerung über die Periode der Inventarisierung (teilweise bis 40 Jahre); in speziellen Fällen kommen auch Aspekte der Unabhängigkeit dazu. Die direkte Beteiligung soll das für den autonomen Betrieb der Systeme (Nutzung, Instandhaltung) notwendige Know-how bei der einheimischen Industrie sichern. Mehrkosten sind dabei nur zulässig, wenn sie im Rahmen von sicherheits- und rüstungspolitischen Überlegungen gerechtfertigt werden können. Dazu gehören auch die Lebenswegkosten.

Indirekte Beteiligung

Die indirekte Beteiligung (= **Offset**) kommt dort zum Zuge, wo eine direkte Beteiligung nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Sie kann zudem in einem bestimmten Projekt die vorgesehene, direkte Fertigungsbeteiligung wirkungsvoll ergänzen. Ein ausländischer Hersteller eines zur Beschaffung beantragten Rüstungsguts wird dabei verpflichtet, der Schweizer Industrie Aufträge aus seinem Einflussbereich zu erteilen oder ihr Zugang zu solchen Aufträgen zu verschaffen. Primär geht es gemäss *armasuisse* um den Aufbau von Geschäftsbeziehungen über längere Zeit und um eine

¹ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. November 2005), Art. 54 Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen

² Machbarkeitsstudie der EFK vom 30.5.2006



Türöffnerfunktion. Zudem geht es auch um Schweizer Wertschöpfung, d.h. Arbeitsstunden in den Auftragsbüchern der CH-Industrie.

1.3 Die Industriebeteiligungspolitik des Bundes

Die Rüstungspolitik des Bundesrates sieht durch den Bund finanzierte eigene Entwicklungen nur noch als Ausnahme vor³. Bei grösseren Beschaffungen im Ausland sollen direkte Beteiligungsmöglichkeiten geprüft und auch realisiert werden, wenn damit für die Armee entsprechende Vorteile ausgewiesen werden können. Den mit einer solchen Beteiligung allenfalls verbundenen Mehrkosten muss ein entsprechender Nutzen gegenüberstehen.

Am 9.12.2005 antwortete der Bundesrat auf eine Interpellation⁴, dass angestrebt werde, bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland den Vertragswert zu **100 Prozent** zu kompensieren. Dabei werde je nach Fähigkeiten und Möglichkeiten der konkurrenzfähigen inländischen Industriepartner ein möglichst hoher Anteil der direkten Beteiligung angestrebt.

Die Industriebeteiligungen 1995 - 2005

Die sicherheitspolitische Entwicklung seit dem Ende des „Kalten Krieges“ hat sich in den Ausgaben für die Landesverteidigung niedergeschlagen. Mitte der 90er-Jahre standen für die Beschaffung von Rüstungsmaterial noch rund 1.3 Mia. Franken zur Verfügung; 7 Jahre später war es noch rund die Hälfte. Kleinere Rüstungsprogramme haben eine Abnahme der Industriebeteiligungsgeschäfte zur Folge.

Tabelle 1: IB 1995 - 2005 mit Inland- und Auslandanteilen in %

	Kredit gem. Botschaft zum Rüstungsprogramm Mio. Fr.	Produktion im Inland (%)	Auslandanteil (%)	Indirekte Beteiligung Mio. Fr.
1995	1'342	64%	36%	408
1996	1'594	58%	42%	365
1997	1'535	71%	29%	194
1998	1'315	23%	77%	876
1999	1'019	45%	55%	317
2000	1'178	38%	62%	490
2001	980	21%	79%	597
2002	674	58%	42%	74
2003	407	9%	91%	104
2004	409*	23%	77%	200
2005	1'020	31%	69%	632

* RP 2004 Reduziert um G Pz und Transportflugzeug

Quelle: Botschaften zu den Rüstungsprogrammen 1995 - 2005

³ 01.034 Botschaft über die Beschaffung von Armeematerial (RP 2001) vom 3. Juli 2001, S. 4757 ff

⁴ Interpellation 05.3540 von Nationalrat Johann N. Schneider vom 4.10.2005: Rüstungsbeschaffung. Rolle der Schweizer Industrie



In den Botschaften zu den Rüstungsprogrammen wird jeweils die **Inlandproduktion** plus die **indirekte Beteiligung** als beschäftigungswirksame Summe ausgewiesen. Die vorliegende Evaluation zeigt indessen, dass die Beschäftigungswirksamkeit in Wirklichkeit tiefer anzunehmen ist. Mehr zu diesem Thema ist in Kapitel 4.3.

Im Rahmen dieser Evaluation wurden die Daten von insgesamt 28 Rüstungsbeschaffungen der Schweiz im Ausland erfasst und ausgewertet. Rund 1'000 Schweizer Firmen beteiligten sich am IB-Volumen von insgesamt rund 4.3 Mia. Franken.

Tabelle 2: Beschaffungsgeschäfte mit IB-Transaktionen im Zeitraum 1995-2005

Beschaffungsgeschäft	Kurzbezeichnung	Rüstungsprogramm	Summe Mio. Fr.	Transakt. Anzahl
15,5-cm-Kanistermunition	kmun155	91/99	9	8
34 Kampfflugzeuge F/A-18 Hornet	fa18	92	1'026	968
16 15,5-cm-Festungskanonen 89 Bison und zug. Munition	festkan	93	50	55
1'200 Geländegängige Personenwagen Puch G	pwpuch	93	29	144
750 Simulatoren für die Panzerfaust	simpzfst	93/95	88	214
4 Aufklärungsdrohnenysteme 95 / ADS Ranger	adsranger	95	116	128
Kampfwertsteigerung von 165 Panzerhaubitzen M-109	kws109	95	17	8
Hohlladungspatronen 95 zur Panzerfaust	hlp95	95	14	143
Schwimmbrücken 95	sbrücke95	95	115	93
Elektronische Aufklärungssysteme	taktea	96/98	301	229
Funkgeräte SE-235/435, SE-235/135/035	se235	96/02	170	29
Restlichtverstärker 95 und Nachtzielgeräte	rilverstärk	96	47	30
Integrierte Artillerie-FF- und FL-Systeme (INTAFF)	intaff	97	170	112
C-Nachweisgeräte	cnwgerät	97	49	97
System Florako	florako	98/99	435	398
12 Transporthelikopter Cougar	th98	98	244	581
KW-Steigerung der Flab-Systeme Rapier	kwsrapier	98	187	144
Funkgeräte SE-135 und SE-138	se135	99	47	46
12-cm-Minenwerfer-Kanistergeschosse 98	kmun120	99	52	94
Elektr. Taktiksimulator für mech. Formationen (ELTAM)	eltam	99	77	226
120 Fahrzeuge für Schiesskdt	fzskdt	00	50	458
186 Schützenpanzer 2000	spz2000	00	674	443
Intelligente 15,5-cm-Munition SMArt 155	smart155	01	124	298
Bergepanzer „Büffel“	bpzbüffel	01	113	768
Fahrsimulatoren für die mechanisierten Verbände	faspa	01	17	648
Alarmierungssystem Stinger Alert	stinger	02	36	115
IR-Lenkwaaffe für Kampfflugzeug F/A-18 (AIM-9X)	aim9x	03	0	2
Integration Data Link in FLORAKO	datalink	04	52	43
Insgesamt			4'308	6'522

Quelle: Controlling armasuisse, Zusammenstellung EFK

1.4 Vorgehen

Im Zentrum der Evaluation stehen die folgenden vier Hauptfragen:

1. Beruht die Politik der Kompensationsgeschäfte auf konsistenten Grundsätzen und Richtlinien? Gibt es einen logischen Aufbau (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Grundsätze, Richtlinien, Weisungen)? Sind sie definiert, operationalisiert, publiziert?



2. Welche Branchen und Unternehmen der Schweiz profitieren von der Industriebeteiligung? Wie ist das IB-Volumen verteilt nach Branche, Region und Grösse der Lieferfirmen?
3. Welches sind die Wirkungen auf die an den Kompensationsgeschäften beteiligten Unternehmen? Sind die Wirkungen nachhaltig bezüglich
 - 1) Arbeitsplätzen (Beschäftigungswirksamkeit)?
 - 2) Zusätzlichem Auftrags- und Exportvolumen, beziehungsweise des Zugangs zu ausländischen Märkten (Türöffnereffekte)?
 - 3) Wissenserhalt oder Erwerb von zusätzlichem Know-how?
4. Welche Lehren können beim Vergleich mit Politiken von anderen Ländern gezogen werden?

Die vier Hauptfragen wurden anhand der Resultate aus fünf verschiedenen Modulen beantwortet:

Modul 1: Dokumentenanalyse und Interviews

In diesem Modul ging es um die Beschaffung von qualitativen Informationen einerseits durch Dokumentenanalyse - dazu gehörten die Identifikation, Analyse und Auswertung bestehender Unterlagen (Berichte, Studien, Gesetze, Rüstungsbotschaften zwischen 1990 und 2005, Grundsätze des Bundesrates, Parlamentarische Vorstösse, Richtlinien und Arbeitsanweisungen für die Industriebeteiligungen der armasuisse usw. - andererseits durch Interviews mit Schlüsselpersonen in der Rüstungsbeschaffung, insbesondere der armasuisse (Rechtsabteilung und aus den für die Beschaffung zuständigen Bundesämtern) und weiteren Akteuren. Sie sind als Informationsquellen und für die Qualitätssicherung der Resultate der Evaluation unentbehrlich. Es sind alle vier Hauptfragen betroffen. Zusätzlich zu den 12 Interviews im Rahmen der Machbarkeitsstudie der EFK wurden 5 weitere Interviews geführt. Die Liste der Interviewpartner befindet sich im Anhang 5.

Modul 2: Statistische Analyse

Dieses Modul lieferte einerseits den deskriptiv-statistischen Hintergrund für die gesamte Analyse (Grössenordnungen und Entwicklungen), andererseits wurde mit einer multivariaten statistischen Regression analysiert, welche Wirkungen die Kompensationsgeschäfte auf die Umsatzentwicklung der Unternehmen ausüben. Die statistische Auswertung stützt sich nicht auf einzelne Rüstungsgeschäfte sondern auf die Gesamtheit der in der Periode von 1995 - 2005 abgewickelten Transaktionen von Industriebeteiligungen ab. Dieses Vorgehen bietet den Vorteil, dass eine Beurteilung der Gesamteffekte der Industriebeteiligungen vorgenommen werden kann. Wichtigste Datenlieferanten waren die Meldeblätter „Offset Declaration Statements“ der armasuisse, die Abteilung Mehrwertsteuer des Bundes und das Bundesamt für Statistik. Alle Meldeblätter mussten durch die EFK erfasst werden (insgesamt rund 6'500 Transaktionen).

Die detaillierten Ergebnisse finden sich im **Teilbericht statistische Analyse**.



Modul 3: Fallstudien zu vier Beschaffungsgeschäften

In diesem Modul wurden vier ausgewählte Beschaffungen aus verschiedenen Rüstungsprogrammen nach dem „top-down“ Verfahren analysiert. Für die Fallstudien wurden Beschaffungen aus den drei Bereichen Panzerfahrzeuge, Übermittlung/Elektronik und Luftfahrzeuge ausgewählt. Als Mittel dienten die Analyse von Dokumenten (Projektauftrag, Pflichtenhefte, Evaluationsberichte mit Antrag Typenwahl, Rüstungsprogramme, Verträge und Offset-Agreements mit den ausländischen Herstellern, Lizenzgebern oder Generalunternehmern, Controlling der Umsetzung der IB usw.). Es wurden 10 vertiefende Interviews durchgeführt bei Schweizer Unternehmen, die Beteiligungs-geschäfte bei mindestens einer der vier Fallstudien-Beschaffungen hatten. In Ergänzung dazu wurden 6 ausländische Herstellern persönlich oder telefonisch befragt. Die vier Fallstudien befinden sich im Anhang 4.

Modul 4: Umfrage bei den Unternehmen

Dieses Modul diente vor allem der Beantwortung der Hauptfragen 2 und 3, und somit zur Analyse der Wirkungen der Kompensationsgeschäfte auf die beteiligten Unternehmen und zur Nachhaltigkeit der Industriebeteiligung. Dafür wurde aus den rund 1'000 Firmen eine Stichprobe von 83 Firmen ausgewählt und befragt.

Die komplette Unternehmensbefragung zu den Industriebeteiligungen 1995-2005 findet sich im **Teilbericht Unternehmensbefragung**.

Modul 5: Internationaler Vergleich

Dieses Modul behandelte die Hauptfrage 4. Es ging um eine Gegenüberstellung der Politiken verschiedener Länder im Bereiche der Kompensationsgeschäfte im Rüstungsbereich. Das Modul soll Hinweise darauf geben, ob die „Spiesse überall gleich lang“ sind. Die erforderlichen Daten wurden vorwiegend durch Internetrecherchen, Aktenanalysen, Telefone und Zusammenarbeit mit armasuisse und ausländischen Rechnungshöfen sowie durch Herstellerinterviews.

Durchführung des Projektes

Das Projekt wurde in der Zeit vom August 2006 bis Juni 2007 durchgeführt. Die Verantwortung der Evaluation unterliegt der EFK, die für deren Realisation ihren Fachbereich „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“ beauftragt hat. Das Projektteam setzte sich aus Ernst Kissel (Projektleitung), Tobias Bauer, Laurent Crémieux und dem EFK-Praktikanten Bernhard Soland zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra.

Die EFK dankt der armasuisse, insbesondere den Mitarbeitenden des Rechtsdienstes, dem Verband Swissmem, der GRPM und allen beteiligten Unternehmen und Personen für die gewährte wertvolle Unterstützung. Dank gilt auch dem Bundesamt für Statistik und der Hauptabteilung Mehrwertsteuer für die Mithilfe bei der statistischen Analyse.



Externes Mandat

Die vorliegende Evaluation stützte sich teilweise auf die Resultate einer Studie⁵ zu den F/A-18 Offsetgeschäften des Bundes. Das Hauptziel dieser Studie war eine normative sowie strategische Beurteilung des Nutzens einer Beteiligungsverpflichtung für die Schweiz, anhand der Resultate aus der F/A-18 Beschaffung (1993). Die Studie stützte sich hauptsächlich auf Informationen ab, welche von Unternehmen geliefert wurden, die von Offsetgeschäften profitiert haben (insgesamt wurden 80 Interviews geführt und rund hundert Fragebögen ausgewertet). Ebenfalls interviewt wurden die amerikanischen Hersteller. Es wurden auch Vergleiche mit früheren Offsetgeschäften in der Schweiz sowie mit bestehenden Offsetmodellen anderer Länder gezogen. Diese Studie bildete eine wichtige Arbeitsgrundlage für die vorliegende Evaluation.

Für die Aufbereitung der Datenbasis aus dem Projekt F/A-18 und für die weitergehende Unterstützung bei der Konzipierung und Durchführung der schriftlichen und mündlichen Befragungen wurde an die Firma thin/k management GmbH, vertreten durch Herrn Felix Akeret, Mitverfasser der Diplomarbeit über das Projekt F/A-18, ein externes Mandat erteilt.

2 Ziele, Gesetzgebung und Verträge

2.1 Die Rüstungspolitik des Bundesrates

In Folge der Reformprojekte VBS und Armee XXI hat der Bundesrat die Grundsätze für die Rüstungspolitik des VBS per 29. November 2002 neu formuliert⁶. Die Rüstungspolitik definiert die Art und Weise, wie die Rüstungsbeschaffung in ihren Grundzügen erfolgen soll. Sie umfasst alle Phasen des Rüstungsablaufs und regelt auch Fragen der nationalen und internationalen Kooperation mit der Industrie. Die Rüstungspolitik umfasst auch die Beschaffung von Wissen und Know-how, welches die Beherrschung der notwendigen Technologiefähigkeiten im Rüstungsbereich gewährleistet. Gemäss diesen Grundsätzen soll die materielle Ausrüstung der Schweizer Armee vermehrt mit derjenigen der Nachbarstaaten und anderer Partnerstaaten kompatibel sein, d.h. internationalen Standards entsprechen. Sogenannte „Helvetisierungen“ sollen aus Wirtschaftlichkeitsgründen vermieden werden. Eigenentwicklungen kommen nur noch dann in Frage, wenn alternative Lösungen weniger wirtschaftlich sind.

Grundsätze und Ziele der Schweizer Industriebeteiligung

Aus den Rüstungsbotschaften, den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik und aus der darauf gestützten Beteiligungspolicy der armasuisse bei der Beschaffung von ausländischem Rüstungsmaterial lassen sich gemäss EFK fünf Ziele ableiten:

⁵ Akeret Felix, Schubiger Raffael: *Schlussbericht über die Resultate aus dem F/A-18-Offset-Geschäft der schweizerischen Eidgenossenschaft gegenüber dem amerikanischen Herstellerteam zugunsten der schweizerischen Industrie; Diplomarbeit im Auftrag der Gruppe Rüstung am Betriebswissenschaftlichen Institut der ETH-Zürich, Mai 2000*

⁶ *Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS, vom 29. November 2002*



1. **Erhaltung des für die Landesverteidigung unerlässlichen industriellen Potentials**

Die Schweiz ist für Rüstungsgüter stark vom Ausland abhängig. Die Armee ist aber trotzdem auf Autonomie, d.h. auf eine inländische Industriebasis in spezifischen Bereichen angewiesen. Das für die Landesverteidigung „unerlässliche industrielle Potential“ muss, gemäss den geltenden Grundsätzen für die Rüstungspolitik, erhalten bleiben. Ist das Beschaffungsvorhaben aus sicherheitspolitischen Gründen notwendig, „dann sollen alle Möglichkeiten des *Know-how-Erhalts*“ für die Schweizer Industrie ausgenützt werden“⁷,

2. **100% zusätzliche Beschäftigungswirksamkeit in der Schweiz**

Jeder investierte Franken für Rüstungsbeschaffung im Ausland soll beschäftigungswirksam sein in der Schweiz („als Kompensation“). In jeder Rüstungsbotschaft gibt es ein Kapitel über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bzw. über die Beschäftigungswirksamkeit der Rüstungsbeschaffungen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Inlandproduktion (inklusive direkte Beteiligungen) zusammen mit den Offsetgeschäften zu 100% in der Schweizer Industrie beschäftigungswirksam ist.

3. **Wettbewerbsfähigkeit der bei Offsetgeschäften beteiligten Schweizer Unternehmen**

Bei Offsetgeschäften müssen die beteiligten Schweizer Unternehmen bzw. ihre Produkte wettbewerbsfähig sein. Die geltenden Grundsätze schreiben keine angemessene regionale Verteilung vor. Die interessierte einheimische Industrie muss aber auch gewillt sein, einen eigenen, aktiven Beitrag für das Zustandekommen eines indirekten Beteiligungsauftrages zu leisten.

4. **Erwerb von zusätzlichem Know-how (Offsetgeschäfte)**

Offsetgeschäfte sollen gemäss den Grundsätzen zum Erwerb von zusätzlichem Know-how bei den Schweizer Unternehmen führen.

5. **Zusätzliches Auftrags- und Exportvolumen im Ausland**

Offsetgeschäfte sollen dazu dienen, der Schweizer Industrie den Zugang zu ausländischen Märkten zu öffnen bzw. ihre Stellung in diesen Märkten mittel- und langfristig zu stärken.

Die wichtigsten Änderungen in der Rüstungspolitik seit 1983

Schon in den Richtlinien des Bundesrates zur Rüstungspolitik vom 14. März 1983⁸ ist festgehalten, dass bei Beschaffungen im Ausland eine Beteiligung der Schweizer Industrie anzustreben sei. Am 9. Dezember 1996 hat der Bundesrat neue Grundsätze für die Rüstungspolitik verabschiedet⁹. Bei Rüstungsbeschaffungen sind die Kosten-/Nutzenkriterien in allen Phasen des Rüstungsablaufs stärker zu gewichten. Durch das EMD (neu VBS) finanzierte Eigenentwicklungen sollen künftig die Ausnahme bilden. Zur Erhaltung der „für die Landesverteidigung wichtigen“ Technologien und des damit verbundenen Know-how soll, wie bisher, die Schweizer Industrie direkt oder indirekt beteiligt werden. Regionalen Anliegen soll durch entsprechende frühzeitige Information und mittels breit abgestützter Wettbewerbe, insbesondere auch auf der Stufe der Unterlieferanten, Rechnung getragen werden.

⁷ *armasuisse, Information Beteiligungen Schweizer Industrie. Stand Oktober 2005, Beteiligungspolicy der armasuisse bei der Beschaffung von ausländischem Rüstungsmaterial, Kapitel 1.1*

⁸ *Bericht des Bundesrates über den Stand der Rüstungsbeschaffung, die Rolle und Stellung der Rüstungsbetriebe sowie die Rüstungspolitik, vom 14. März 1983, BBl 1983 II 92 ff*

⁹ *Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik, vom 9. Dezember 1996*



Insgesamt blieben die Grundsätze für die Industriebeteiligung unverändert mit der Ausnahme, dass in den seit 2002 geltenden Grundsätzen keine angemessene regionale Verteilung mehr vorgeschrieben ist, sondern die Prinzipien des Wettbewerbs gelten. Im Zusammenhang mit der Beschaffung des Kampfflugzeuges F/A-18 gab es in den Jahre 1993-1995 zahlreiche parlamentarische Vorstösse, die den wirtschaftlichen Nutzen der Kompensationsgeschäfte für die Regionen und Kantone beinhalteten¹⁰. Schon zuvor war in der Botschaft zum Kampfpanzer Leopard im Jahre 1984 nachzulesen: „Es wird darauf geachtet, dass Kompensationsaufträge auch Regionen zugute kommen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Struktur nicht oder nur unwesentlich am Panzerbau direkt beteiligt werden können“¹¹.

2.2 Rüstungsbeschaffung als Ausnahme der WTO Regeln

Die Rüstungsbeschaffung ist nicht den Regeln der Welthandelsorganisation WTO für das öffentliche Beschaffungswesen und auch nicht den EU-Wettbewerbsrichtlinien unterstellt.

Die Beschaffung von Rüstungsgütern und zivilen Gütern sowie der Baubereich unterstehen in der Schweiz den Grundsätzen des öffentlichen Beschaffungswesens, das heisst dem Bundesgesetz und der Verordnung über die öffentliche Beschaffung¹² (BoeB und VoeB). Diese sind seit dem 1. Januar 1996 in Kraft (zuvor galt die Einkaufsverordnung des Bundes). Das BoeB ist allerdings nach Art. 3 (Ausnahmen) Absatz e nicht anwendbar für die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial und die Erstellung von Bauten der Kampf- und Führungsinfrastruktur von Gesamtverteidigung und Armee. Somit fehlt eine spezifische gesetzliche Regelung für Industriebeteiligungen bei Rüstungsbeschaffungen.

Mit einem Postulat wurde der Bundesrat im Jahre 2005 gebeten zu prüfen, ob der Artikel 3 in dem Sinne abzuändern sei, dass nur noch Beschaffungen, welche besonderer Geheimhaltung bedürfen, ausgenommen werden können¹³. Der Bundesrat hob in seiner Stellungnahme hervor, dass komplexe Waffensysteme immer besonders sensitive Komponenten aufweisen, die der Geheimhaltung unterliegen, und deshalb im Rahmen der erwähnten Gesetzgebung im „Einladungsverfahren“ beschafft werden können. Eine Anpassung des Gesetzes sei aus wirtschafts-, sicherheits- und rüstungspolitischen Gründen, gemäss Bundesrat, nicht wünschenswert.

2.3 Beschaffungsverträge, Offsetagreements und Meldeformulare

Die konkrete Ausgestaltung der Industriebeteiligungspolitik erfolgt durch die armasuisse. Diese ist seit dem 1. Januar 2002 ISO zertifiziert (ISO 9001 und 14001). Die notwendigen Ausführungsregeln und die Beschaffungs-Abläufe sind in den Geschäftsprozessen ‚Systeme‘ bzw. ‚Material‘ im Managementsystem festgehalten.

Die *Beschaffungsverträge* bilden die wichtigste Grundlage für die Industriebeteiligungen. Der Lieferant verpflichtet sich, den Vertragspreis zu 100% wirtschaftlich durch direkte und indirekte Beteili-

¹⁰ 92.3128 Interpellation SR Flückiger Michel; 93.3305 Motion NR Brunner Christiane; 94.3211 Interpellation NR Aubry Geneviève; 94.5279 NR Aubry Geneviève; 94.5144 NR Chevallaz Olivier; 95.3102 Interpellation SR Frick Bruno).

¹¹ Botschaft über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 1984) vom 29. Februar 1984

¹² Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1) (Stand am 11. Januar 2005); Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB) (SR 172.056.11)

¹³ Postulat 05.3645 von Nationalrat Roland F. Borer vom 6.10.2005: Unterstellung von Rüstungskäufen unter das BoeB



gung der schweizerischen Industrie auszugleichen. Die Bedingungen für die indirekte Beteiligung sind jeweils Gegenstand einer separaten Vereinbarung (Offsetagreement) in der Vertragsanlage. Die Elemente der separaten Vereinbarungen sind: Ziel, Zweck und Umfang der Verpflichtung; Anrechenbare Aufträge; Auftraggeber, Anrechnungsbetrag; Kosten; Administrativer Ablauf; Ansprechstelle / Fortschrittskonferenz; Veröffentlichung; Abtretungsverbot; Änderungen; Rechtsstreitigkeiten; Inkrafttreten, Dauer und Konventionalstrafe. Ebenfalls enthalten sind Richtlinien für Offset-Reports und -Review-Meetings und ein Meldeformular (Offset Declaration Statement, ODS).

Offset Declaration Statement

Der ausländische Hersteller meldet erteilte Aufträge an Schweizer Lieferfirmen, die er unter dem wirtschaftlichen Ausgleich angerechnet haben möchte, innerhalb einer vertraglich vereinbarten Frist (6 - 9 Monate) und mittels vorgegebenem Meldeformular (ODS) bei der armasuisse an. Das ODS ist ein wichtiges Instrument für die Abwicklung und Beurteilung der Industriebeteiligungsgeschäfte und ebenso die wichtigste Datenquelle für die vorliegende Evaluation (Formular s. Anhang 6).

Bei der Prüfung der Zusätzlichkeit des Geschäfts sind drei Codes wichtig:

- **Neugeschäfte** (ODS Code 1 oder A): z.B. eine neue Geschäftsbeziehung, neue Produkte mit einer Schweizer Firma, wenn der ausländische Hersteller nachweisen kann, dass er den Zuschlag an die Schweizer Firma zu deren Gunsten beeinflusst hat (1995-2005 wurden 30% der Geschäfte so deklariert).
- **Zusätzliche Geschäfte** (ODS Code 2 oder B): Aufträge, welche bei schon länger andauernden Geschäftsverbindungen eine nachweislich messbare Steigerung gegenüber dem bisherigen Geschäftsvolumen mit sich bringen (1995-2005 wurden 14% der Geschäfte so deklariert).
- **Ausschreibungsgeschäfte** (ODS Code 3 oder C): Aufträge, die im Rahmen einer schon bestehenden Geschäftsbeziehung, jedoch aufgrund einer internationalen Ausschreibung oder einer jährlichen Kontraktverhandlung der Schweizer Unternehmung erteilt werden (1995-2005 wurden 41% der Geschäfte so deklariert).

Es wird davon ausgegangen, dass die ODS „urkundlichen Charakter“ haben, weshalb man viel Vertrauen in die Hersteller und in die mitunterzeichnenden beteiligten Schweizer Unternehmen setzt. Das ODS muss vollständig, datiert, vom ausländischen Hersteller und vom schweizerischen Begünstigten (Schweizer Lieferfirma) unterzeichnet und im Original der armasuisse unterbreitet werden. Die direkten Beteiligungsgeschäfte werden durch die Linienorganisation, die indirekten durch den Rechtsdienst der armasuisse abgewickelt. Prüfungen vor Ort finden keine statt.

2.4 Regelungen im internationalen Umfeld

Während des „Kalten Krieges“ führten die verschärften politischen Verhältnisse zwischen Ost und West, aber auch Krisen im Nahen Osten und Stellvertreterkriege in Staaten der dritten Welt zu einem Wettrüsten. Durch die sprunghaft gestiegenen Militärausgaben und die wachsende Zahl an Rüstungsaufträgen avancierten Kompensationsgeschäfte zu einem Instrument, das in beinahe jedes internationale Geschäft mit Rüstungsgütern einfluss¹⁴.

¹⁴ Wochinger, a.a.O., S. 26 - 31



Die Mehrheit der Staaten regelt die Industriebeteiligung nicht in den Gesetzen, sondern arbeitet mit sogenannten „Guidelines“. Es sind in erster Linie die kleineren Staaten ohne wesentliche eigene Rüstungsindustrie, die eine Industriebeteiligung verlangen, wenn sie im Ausland Rüstungsgüter beschaffen. Jedes Land hat dabei seine **eigene Zielsetzung**. In einigen Ländern stehen der Technologietransfer und die Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E) oben auf der Prioritätenliste. In der Regel möchten alle auch ihre **Industriebasis** fördern. In der Schweizer Rüstungspolitik ist mit dem Begriff Industriebasis „das für die Landesverteidigung unerlässliche industrielle Potential“ gemeint. Einzelne Länder definieren den Begriff und die konkrete Umsetzung sehr detailliert. Während einzelne Staaten damit nur den Rüstungsbereich meinen, zählen andere auch die übrige Industrie, insbesondere den Hochtechnologiebereich dazu. **Multipliers** werden in manchen Ländern häufiger angewendet als in der Schweiz, besonders dann, wenn die Verpflichtungen im Bereiche der KMU oder der Hochtechnologie erfüllt werden. Einige verlangen grundsätzlich **direkte** Beteiligung, bei andern ist es nicht näher definiert. Hier gibt es teilweise grosse Unterschiede von Land zu Land. Bei der **Wertschöpfung** ist es ebenfalls ganz unterschiedlich. Während die Schweiz eine Mindestwertschöpfung von 51% verlangt, wollen andere gar eine volle Wertschöpfung. Manchmal wird auch keine verlangt. In diesen Fällen fehlen die Angaben, was genau unter Wertschöpfung verstanden wird und wie sie gemessen oder beurteilt wird.

Länderspezifische Regelungen

Spanien verlangt grundsätzlich 100% Industriebeteiligung, aber jeweils mehr als die Hälfte davon als direkte Beteiligung, und bestimmt weitgehend selber, welche Branchen und Unternehmen zu berücksichtigen sind. Industriebeteiligung wird bereits ab einem Auftragswert von 0.8 Mio. € verlangt.

Die **Niederlande** lassen direkte und indirekte Industriebeteiligung nicht nur im Rüstungsbereich, sondern auch im zivilen Bereich und in der F&E zu. In der Offset Policy steht auch das Ziel, dass ausländische Lieferanten 20% ihrer Verpflichtungen bei „small and medium-sized enterprises“ (KMU) erfüllen sollen. In diesem Kontext beschäftigt eine KMU weniger als 100 Personen¹⁵. In den Offset Agreements wird verlangt, dass ausländische Lieferanten 10% ihrer Verpflichtungen bei Instituten und Unternehmen erfüllen, die in den Bereichen F&E oder Technologie-Zusammenarbeit tätig sind. Industriebeteiligung wird für Rüstungsgeschäfte verlangt, die 5 Mio. € übersteigen.

Österreich verfügt über eine Liste mit jenen Technologiebereichen, die grundsätzlich als zukunfts-trächtig bzw. als Schlüsseltechnologien eingestuft werden. Offsets in diesen Bereichen gelten als besonders wünschenswert. Dazu zählen beispielsweise die Technologien zur Energiegewinnung aus Sonnenenergie, Wasserkraft und Biomasse. Als wirtschaftspolitisches Ziel wird unter anderem auch die „Schonung der Devisenreserven“ genannt. Auch Direktinvestitionen in Österreich, Zulieferungen an die Autoindustrie oder die Förderung der Entwicklung neuer Produkte bis zur Serienreife sind als grundsätzliche wirtschaftliche Ziele bzw. Massnahmen zur Zielerreichung aufgezählt. In den Bereichen KMU, F&E und Technologietransfer werden Multipliers angewendet.

Währenddem die europäischen Länder in der Regel eine Konventionalstrafe von maximal 10% des vereinbarten Kompensationsvolumens bei Nichterfüllung der Verpflichtungen verlangen, kann diese in **Dänemark** sehr viel höher (30%) angesetzt sein. Dänemark hat ein nach Höhe der Beschaf-

¹⁵ *Industrial Benefits & Offsets policy in The Netherlands: Guidelines 2005.*



fungssumme abgestuftes System und verlangt nicht für alle Stufen die gleichen Verpflichtungen. Anerkannt werden jedoch nur Industriebeteiligungen im Verteidigungsbereich (Rüstungsgüter).

Finnland möchte seine Industrie bereits in die Projektplanungsphase miteinbinden und setzt seine Prioritäten bei der Exportförderung (High-Tech Bereich) und beim Technologietransfer, insbesondere bei den KMU. In diesen Bereichen kommen Multipliers zur Anwendung.

Rumänien hat eine gesetzliche Regelung für das Offset. Unter anderem ist darin auch der Begriff Wertschöpfung definiert.

2.5 Mehrere Inkonsistenzen

Die Grundsätze in der Rüstungspolitik sind oft unpräzise und es gibt wenige Angaben zur Operationalisierung und Priorisierung der Ziele. Dies kann zu falschen Erwartungen oder zu Zielkonflikten führen. Die Grundsätze und Richtlinien zur Rüstungspolitik weisen verschiedene Inkonsistenzen auf. Einige Beispiele:

Erhaltung des für die Landesverteidigung unerlässlichen industriellen Potentials

- Es gibt keine weitergehende Erläuterungen oder Operationalisierungen zum Ziel „Erhaltung des für die Landesverteidigung unerlässliche industrielle Potentials“. Es ist unklar, ob dieses Ziel nur für die direkten IB gilt, denn es bildet kein Kriterium auf dem ODS. Es stellt sich die Frage, ob dieses Ziel, das nur bei konkreten Rüstungsbeschaffungen Anwendung findet, das industrielle Potential im gewünschten Rahmen erhalten kann. In gleichen Konsens fehlt auch die Definition der „Schweizerischen Industriebasis“ oder der „für die Landesverteidigung wichtigen Technologien“. Es ist nicht klar, welche Bereiche oder Unternehmen für IB-Geschäfte in Frage kommen. Eine gezielte Politik ist somit schwer möglich.
- Da die IB-Geschäfte nicht ausschliesslich an die eigentliche Rüstungsindustrie vergeben werden müssen, fehlt eine offizielle Definition der Schweizer Industrie und der in Frage kommenden Produkte. Auf dem ODS sind die schweizerischen Industriezweige (**Branchen**) genannt, die für die Anrechnung von IB in Frage kommen¹⁶. Es werden auch die Bereiche genannt, die von IB-Geschäften ausgeschlossen sind. Es ist nicht klar, warum einige Branchen erwähnt sind und andere nicht.

100% zusätzliche Beschäftigungswirksamkeit in der Schweiz

- Dieses Ziel kann zu falschen Erwartungen führen. Eine so hohe Beschäftigungswirksamkeit würde einerseits voraussetzen, dass alle Aufträge voll zusätzlich sind, und dass die schweizerische Wertschöpfung immer 100% beträgt. Die Darstellung in den Botschaften zu den jeweiligen Rüstungsprogrammen erweckt zwar diesen Eindruck, aber beides trifft bei weitem nicht zu. Eine in der Schweiz erbrachte Wertschöpfung von mindestens 51 % wird zu 100% ihres Auftragswertes dem wirtschaftlichen Ausgleich angerechnet. Eine Begründung dieser Praxis ist nicht bekannt.

¹⁶ *Erzeugnisse und Lizenzen aus folgenden Branchen kommen in Frage: Maschinen und Munition, Metall, Elektronik, Optik, Uhren, Fahrzeugbau, Gummi/Plastik, Chemie, Luft- und Raumfahrt. Die Anrechenbarkeit von Erzeugnissen allfälliger anderer Branchen wird durch die armasuisse fallweise entschieden. In jedem Falle ausgeschlossen sind Aufträge an Schweizer Unternehmen im Bereiche des Tourismus, des Agrar-, Banken-, Dienstleistungs-, Versicherungs- und des Transportwesens. Nicht angerechnet werden ferner Aufträge im Bereich der Herstellung von Nahrungs- und Heilmitteln sowie der Kauf reiner Konsumgüter.*



- Dem wirtschaftlichen Ausgleich angerechnet werden **zusätzliche** Aufträge, die einen Kausalzusammenhang zum vorliegenden Offsetprogramm aufweisen und nachweislich aufgrund von Bemühungen des Lieferanten unter dieser Vereinbarung zustande kommen. Als solche Geschäfte gelten Neugeschäfte, Zusatz- und Ausschreibungsgeschäfte. armasuisse hat wenige Kontakte mit den betroffenen Unternehmen bei der Prüfung der Zusätzlichkeit. Es erfolgt keinerlei Überprüfung der Zusätzlichkeit vor Ort. Ausserdem sind die möglichen Straffolgen einer Verfälschung des ODS nicht klar.
- **Zusätzliche Geschäfte** (ODS Code 2 oder B): Aufträge, welche bei schon länger andauernden Geschäftsverbindungen eine nachweislich messbare Steigerung gegenüber dem bisherigen Geschäftsvolumen mit sich bringen. In diesem Falle dürfte eigentlich auf dem ODS nur das zusätzliche Volumen deklariert werden. In der Praxis wird aber fälschlicherweise meistens das ganze Geschäft angerechnet. Ausserdem, um das effektiv zu prüfen, müsste armasuisse ein Zugang zur Buchhaltung gewährleistet werden.
- **Ausschreibungsgeschäfte** (ODS Code 3 oder C): Aufträge, die im Rahmen einer schon bestehenden Geschäftsbeziehung, jedoch aufgrund einer internationalen Ausschreibung oder einer jährlichen Kontraktverhandlung der Schweizer Unternehmung erteilt werden. Die Zusätzlichkeit bei diesen Geschäften ist fraglich und ein Nachweis von mehreren konkurrierenden Offerten ist a posteriori nicht kompliziert zu geben.

Zusätzliches Know-how“

- Auch dieses Ziel wird in den Umsetzungsrichtlinien und auf dem ODS nicht operationalisiert.
- **Anwendung von Multipliers**
Multipliers sind nirgends definiert, werden aber in einzelnen Fällen angewendet.

Die Innovationsförderung ist kein genanntes Ziel in den Grundsätzen des Bundesrates zur Rüstungspolitik, wird aber im Laufe der Behandlung von Rüstungsprogrammen durch die SiK-N regelmässig diskutiert. Um die Wirkungszusammenhänge der Offsetgeschäfte zu komplettieren, wurde das Kriterium Innovationsförderung in der vorliegenden Evaluation berücksichtigt (Kapitel 4.5.2).

3 Umsetzung der Industriebeteiligungspolitik

3.1 Die wichtigsten Akteure und ihr Zusammenspiel

Der Planungsstab der Armee

Der Planungsstab der Armee (früher Generalstab) ist für die Rüstungsplanung verantwortlich, formuliert als Auftraggeber die Bedürfnisse der Armee und legt die Anforderungen fest. Er erstellt Konzeptstudien und formuliert die **militärischen Anforderungen** der Armee (Einsatzkonzept/Pflichtenheft) an ein zu beschaffendes Waffensystem. Diese sind nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation. Der Planungsstab ist nicht in Kompensationsgeschäfte involviert und deswegen auch nicht in der Definition des Zieles „Erhaltung des für die Landesverteidigung unerlässliche industrielle Potentials“.



Der Rüstungschef und die Gruppe armasuisse

Das Tätigkeitsgebiet der Gruppe armasuisse reicht von der Evaluation, Beschaffung, Instandhaltung und Liquidation von Material und Systemen über das Immobilienmanagement im VBS bis zur Sicherstellung von wissenschaftlich-technischen Dienstleistungen. Der Kompetenzbereich Beschaffung - bestehend aus dem Bundesamt für Führungs-, Telematik- und Ausbildungssysteme (BFTA) sowie dem Bundesamt für Waffensysteme, Fahrzeuge und Material (BWM) - ist für die aktive Mitwirkung im Planungsprozess der Auftraggeber, das strategische Beschaffungs- und Verkaufsmanagement, die operative Durchführung von Evaluation, Beschaffung, Verkauf und Entsorgung sowie die Unterstützung der Phasen Nutzung und Betreuung verantwortlich. Diese beiden Bundesämter befassen sich mit den direkten Industriebeteiligungen. Alle indirekten Industriebeteiligungen (Offset) werden vom Bereich „Recht & Internationales“ innerhalb der zentralen Dienste armasuisse abgeschlossen. Die armasuisse ist für die **technische Umsetzung** der militärischen Anforderungen zuständig und formuliert die technischen Anforderungen.

Der Verband Swissmem

Swissmem (ehemals Verbände ASM und VSM) ist die massgebende Repräsentantin der Schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (MEM-Industrie). Die MEM-Industrie ist die grösste Exportbranche und der bedeutendste Arbeitgeber der Schweiz. Swissmem wahrt die MEM-Interessen gegenüber Politik und Verwaltung. Rund tausend Firmen sind zurzeit Mitglied bei Swissmem, darunter zahlreiche kleine und mittelständische Unternehmen. Swissmem führt in enger Zusammenarbeit mit armasuisse Controllingfunktionen im Offset aus, hat aber selber keine Entscheidungsgewalt. Mit dem Controlling befassen sich der Generalsekretär und der Leiter der Fachgruppe Luftfahrt des Verbandes Swissmem.

GRPM

Die Gruppe Westschweizer Hersteller und Unterlieferanten von Rüstungsmaterial und Sicherheitsausrüstungen (Groupe Romand pour le Matériel de Défense et de Sécurité GRPM) ist ein Verband, der zum Ziel hat, den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der Westschweiz durch spezifische Initiativen und Aktivitäten die Möglichkeit zu geben, sich an grossen, von der Eidgenossenschaft finanzierten Projekten zu beteiligen und durch den Zugang zu neuen Technologien auch Arbeitsplätze in der Romandie zu erhalten.

Ausländischer Hersteller

armasuisse verlangt vom ausländischen Hersteller, dass er zusammen mit der Offerte auch ein Konzept einreicht, wie er die Kompensationsgeschäfte zu erfüllen gedenkt. Beim Offset muss der ausländische Hersteller Firmen in der Schweiz suchen, die für eine Kompensation geeignet sind. Der ausländische Hersteller wird somit zum Generalunternehmer. Sobald ein Beschaffungsprojekt in die Planung geht, beginnen die Hersteller mit der Suche. Die Verbände Swissmem und GRPM bieten dabei entsprechende Hilfe an. In grossen Rüstungskonzernen ist in der Regel eine auf Offset spezialisierte Organisationseinheit eingerichtet, die die gesamte Offsetabwicklung des Konzerns wahrnimmt. Eine Beteiligungsverpflichtung von 100% ist für keinen Hersteller einfach¹⁷. Grosse Unternehmen müssen manchmal für die kleineren Firmen Offsetverpflichtungen erfüllen - in der Gemeinschaft aller Beteiligten.

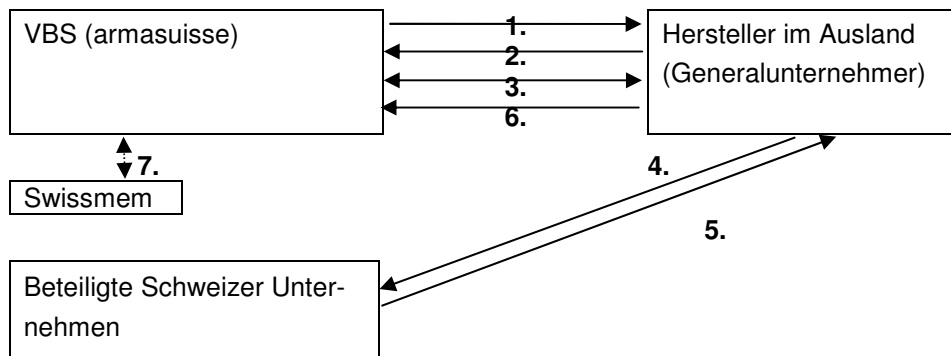
¹⁷ Gemäss Herstellerbefragung



Beteiligte Schweizer Unternehmen

An den Offsetgeschäften partizipieren hauptsächlich Unternehmen der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie. Im Rahmen von Industrieveranstaltungen, die primär dazu dienen, der interessierten Schweizer Industrie die notwendigen Informationen und Hilfestellungen zu vermitteln, orientieren armasuisse und Swissmem über direkte und indirekte Beteiligungen. Aufträge an die Schweizer Industrie werden jedoch vom Hersteller im freien Wettbewerb erteilt. Dies setzt voraus, dass ein Betrieb wettbewerbs- bzw. konkurrenzfähig ist.

Abbildung 1: Die Hauptetappen bei der Abwicklung von Kompensationsgeschäften



1. armasuisse analysiert das Pflichtenheft, erarbeitet die Offertanfrage, und legt die Modalitäten für die Kompensationsgeschäfte fest. Verschiedene Hersteller werden eingeladen, zu offerieren.
2. Der Hersteller erarbeitet seine Offerte und präsentiert ein Konzept, wie er die Kompensationsgeschäfte erfüllen würde. Dazu stellt er rechtzeitig den Kontakt zu den potentiellen Geschäftspartnern her.
3. armasuisse schliesst mit den gewählten Herstellern den Beschaffungs- und Offsetvertrag ab.
4. Der Hersteller erteilt dem beteiligten Schweizer Unternehmen einen Auftrag und erstellt das „Offset Declaration Statement“
5. Das Schweizer Unternehmen bestätigt dem Hersteller (mit Unterschrift) den „Swiss added value“ zu Händen armasuisse auf dem „Offset Declaration Statement“.
6. Einreichung der ODS und Sammelreports durch den Hersteller an armasuisse.
7. armasuisse klärt in Zusammenarbeit mit Swissmem ab, ob das Geschäft akzeptiert werden kann und entscheidet.

Hauptakteure sind armasuisse und die ausländischen Hersteller. Es bestehen keine regelmässigen Kontakte zwischen den beteiligten Schweizer Lieferfirmen und armasuisse, obwohl diese am meisten betroffen sind. Der Verband Swissmem spielt eher eine beratende Rolle zwischen seinen Mitgliedern und armasuisse.

3.2 Vergabeverfahren

(Phase Ausschreibung bis zum Beschaffungsvertrag)

armasuisse holt als Auftraggeberin im Einladungsverfahren gemäss VoeB eine Anzahl Offerten ein. Durch die Globalisierung (Firmenzusammenschlüsse) der Märkte ist die Anzahl der möglichen

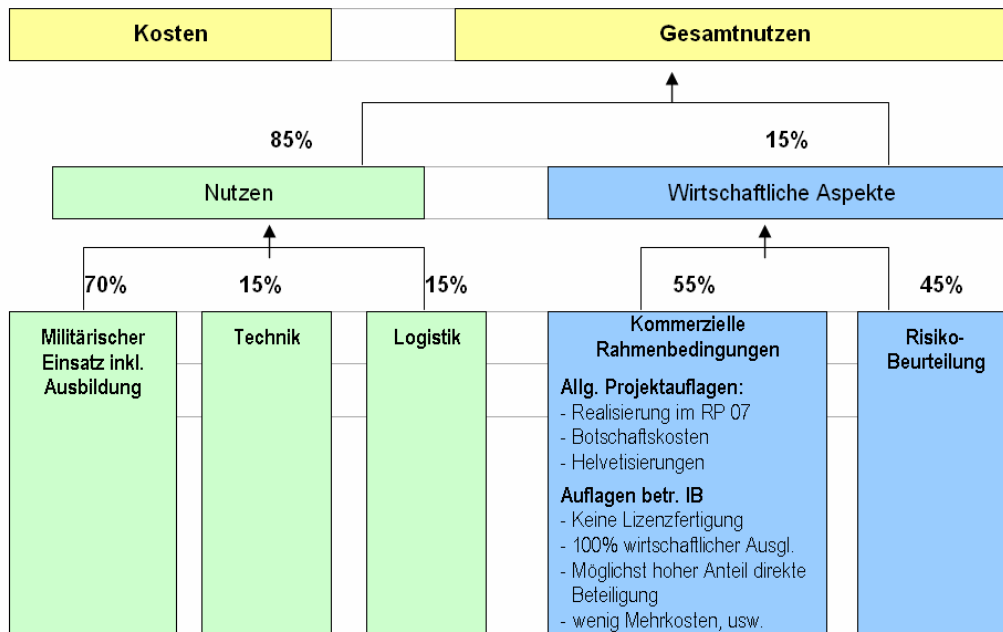


Anbieter in der Regel beschränkt. armasuisse muss dennoch dafür sorgen, dass der Wettbewerb spielt. Ein Projektteam (bestehend aus Systemführer / Kommerz / Qualitätssicherung / Logistiker usw.) nimmt auf Grund der vorhandenen Unterlagen eine Marktsichtung vor und erarbeitet eine Liste aller möglicher Anbieter, die sogenannte „Longlist“. Alle Anbieter auf der Longlist erhalten von armasuisse eine Offertanfrage mit den technischen Anforderungen. In der Offertanfrage steht, dass industrielle Beteiligung erwartet wird. Die ausländischen Hersteller haben an sich keine Auflagen für das Ausarbeiten ihres Industriebeteiligungskonzeptes, es wird ihnen aber mitgeteilt, wenn die Schweiz eine bestimmte minimale Direktbeteiligung wünscht.

Die Bewertung der Angebote

Die Auswertung der Angebote erfolgt anhand von Nutzwertanalysen. Dabei kommt in der Regel die Strukturbaum-Methode zur Anwendung. Hier werden die vom Waffensystem zu erbringenden Leistungskriterien in einzelne Leistungsmerkmale aufgegliedert und strukturiert. Jedes einzelne Leistungsmerkmal wird entsprechend seiner Bedeutung gewichtet.

Abbildung 2: Beispiel einer Bewertungs-Struktur eines Waffensystems¹⁸:



Die dargestellte Gewichtung (Prozentzahlen) ist für jedes zu evaluierende System verschieden

Quelle: armasuisse

Der wirtschaftliche Ausgleich, das heisst die Industriebeteiligung ist ein Teil der kommerziellen Rahmenbedingungen, die ihrerseits wiederum nur ein Teil der wirtschaftlichen Aspekte sind. Im vorliegenden Fall haben die IB einen Anteil von weniger als 8% in der Beurteilung des Gesamtnutzens.

Die beurteilten Leistungsmerkmale des Waffensystems und/oder dessen Baugruppen werden nach einer einheitlichen Skala benotet. Auf Grund der so erhaltenen gewichteten Einzelnoten wird das System bewertet und der Nutzen berechnet. Auf diese Weise gelangt armasuisse zu der so-

¹⁸ Anonymisierte Darstellung aus einem Evaluationsbericht mit Antrag Typenwahl



nannten „Shortlist“, die in der Regel (und sofern vorhanden) die drei besten Offerten enthält. Es folgen technische Erprobungen, Logistikabklärungen, Truppenversuche, Vergleichserprobungen usw., je nach dem zu beschaffenden Rüstungsgut.

Beurteilungskriterien für die direkte Beteiligung und Kostenaspekte

Die **direkte** Fertigungsbeteiligung an dem zu beschaffenden Rüstungsgut steht gemäss der geltenden Rüstungspolitik als Beteiligungsform im Vordergrund. Die Abklärung direkter Beteiligungen erfolgt während der Projektevaluation durch die interessierte Schweizer Industrie in Zusammenarbeit mit dem ausländischen Hersteller. Besonderes Augenmerk wird auf solche Beteiligungen gerichtet, bei denen die Schweizer Industrie neben der Schweizer Armee auch Dritte mit den von ihr gefertigten Teilen beliefern kann (sog. semi direct participation). Diese Auflagen werden jeweils mit Vertretern des Swissmem besprochen und gemeinsam genehmigt. In der Regel wird bereits im Beschaffungsvertrag und seinen Anlagen festgelegt und konkretisiert, welche Schweizer Firmen als direkt partizipierende Unterlieferanten in welcher Funktion involviert werden. Die Verantwortung, dass die direkte Beteiligung erfüllt wird, liegt beim verpflichteten Generalunternehmer. Sie wird daher durch eine angemessene Konventionalstrafe abgesichert (mindestens 5% der verbleibenden, nicht erbrachten Beteiligungsverpflichtung). Aufgrund ihres unmittelbaren Bezuges zum Beschaffungsgut ist die direkte Beteiligung zeitlich gesehen rascher abgeschlossen als die indirekte Beteiligung. Folgende Beurteilungskriterien sind für die direkte Beteiligung massgebend:

- Die Fähigkeit, am betreffenden Objekt während der Nutzungsdauer Kampfwertsteigerungen durchzuführen oder Ersatzteile fertigen zu können, muss mitbeurteilt werden;
- Entsorgungsaspekte;
- Anstrengung einer nach Möglichkeit längerfristigen Zusammenarbeit mit dem ausländischen Hersteller;
- Erhalt von Industriearbeitsplätzen in Kernbereichen ist zu berücksichtigen;
- Vertretbare Mehrkosten unter Berücksichtigung der Nutzelemente;
- Wettbewerbsfähigkeit der involvierten Unternehmen.

Gemäss der geltenden Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik sind bereits zu Beginn eines Beschaffungsvorhabens Kosten-Nutzen-Überlegungen einzubringen¹⁹ und die Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Direkte IB-Geschäfte können zusätzliche Kosten verursachen. Diese können insbesondere bei grossen Beschaffungen mitentscheidend sein für die Typenwahl. Dies war beispielsweise der Fall bei der Beschaffung des Kampfpanzers Leopard in den 80-er Jahren (s. Fallstudie 1 im Anhang 3). Die von der Schweiz akzeptierten Mehrkosten für den Leopard betragen damals gegenüber einem reinen Kauf rund 400 Millionen Franken oder rund 17 Prozent der Beschaffungskosten. Der Anteil der direkten IB muss in der Regel in mehreren Verhandlungsrunden mit dem ausländischen Hersteller festgelegt werden.

Zusätzliche Kosten der direkten Beteiligung werden jeweils in den Botschaften zu den Rüstungsprogrammen ausgewiesen. In der Periode 1995-2005 war das bei sieben Beschaffungen der Fall (s. Tabelle 3).

¹⁹ Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik 2002, a.a.O.



Tabelle 3: Ausgewiesene Mehrkosten bei direkter Beteiligung 1995-2005

Jahr	Geschäft	Kredit gemäss Rüstungsprogramm	Inlandanteil % / CHF	Zusatzkosten für direkte Beteiligung in Mio. CHF
95	Integriertes Militärisches Fernmeldesystem (IMFS)	258.5	100% 258 Mio.	3.3
96	Elektronische Aufklärungssysteme Stufe AK	174.0	20% 35 Mio.	6.0
96	Funkgeräte SE-235/435	490.0	63% 310 Mio.	20.0
97	Integrierte Artillerie-FF- und FL-Systeme (INTAFF)	224.0	40% 90 Mio.	5.6
98	Transporthelikopter Cougar	320.0	4% 11 Mio.	6.5
98	Taktische elektronische Aufklärungssysteme	166.0	20% 33 Mio.	3.3
00	Schützenpanzer 2000	990.0	40% 400 Mio.	8.5
	Total			53.2

Quelle: Rüstungsbotschaften 1995-2005

Beurteilungskriterien für die indirekte Beteiligung und Kostenaspekte

Die indirekte Beteiligung soll der einheimischen Industrie Exportmärkte erschliessen oder ihre Stellung auf solchen Märkten festigen helfen. Die interessierte einheimische Industrie muss gewillt sein, einen eigenen, aktiven Beitrag für das Zustandekommen eines indirekten Beteiligungsauftrages zu leisten. Die Wettbewerbsfähigkeit des einheimischen Produkts wird vorausgesetzt. Mehr dazu s. Kapitel 2.3 ODS.

Eine Offsetverpflichtung bedeutet zusätzliche Kosten und Aufwände für den ausländischen Hersteller. Er muss neue Lieferanten identifizieren und qualifizieren, weil er nicht auf Stammlieferanten seines Landes zurückgreifen kann. Die Kosten hängen im weitern auch davon ab, ob bei Nichterfüllung der Verpflichtungen eine „Strafe“ verlangt wird. In diesem Fall muss eine Risikobewertung gemacht werden. Falls Bankbürgschaften verlangt werden, gibt es wiederum Mehrkosten. Es können aber nicht alle Länder miteinander verglichen werden. Das hängt unter anderem davon ab, wie wettbewerbs- und leistungsfähig eine Industrie ist. Die Schweiz, Österreich, die Niederlande und Schweden gelten bei den Herstellern als sogenannte „normale“ Länder, wo für die Erfüllung der Verpflichtungen gemäss den befragten Herstellern von **5 - 10% Kosten** ausgegangen wird (hängt auch von der Projektgrösse bzw. den Gesamtkosten ab). Gemäss *Wochinger* beträgt diese Prämie bei straffer interner Abwicklung des Offsets je nach Geschäft vielleicht 2 - 5 % des Kaufpreises. Bei sehr hohen Offsetforderungen kann diese Offsetprämie entsprechend ansteigen²⁰.

Es spielt auch eine Rolle, ob 100% Offset verlangt wird oder 200%. Der Hersteller / Lieferant trägt alle Kosten die ihm im Rahmen der Erfüllung des wirtschaftlichen Ausgleichs entstehen. Wie weit

²⁰ *Wochinger, Axel: Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Offset-Geschäften bei Beschaffungen des Österreichischen Bundesheeres; Wien (2001); S. 47ff.*



eine Abwälzung dieser Kosten auf den Abnehmer in Form eines höheren Kaufpreises erfolgen kann, hängt von den konkreten Verhandlungen ab. armasuisse zieht die Kostenfrage (Verteuerung der Beschaffung) beim Offset nicht systematisch in die Betrachtung ein.

Beste Form der Industriebeteiligung aus Herstellersicht

Die beste Form der IB ist aus Herstellersicht die, die ihnen am wenigsten Kosten verursacht. Das wären somit die nicht zusätzlichen „Daily Business“ Geschäfte.

Die Aufnahme in das Rüstungsprogramm

Das Beschaffungsgeschäft wird gemäss den geltenden Verfahrensanweisungen ins Rüstungsprogramm aufgenommen. Die Beschaffung kann aber erst erfolgen, wenn das Parlament dem Rüstungsprogramm zugestimmt hat. Bis dahin sind alle Verträge und Agreements rein optional. Die Industriebeteiligungsgeschäfte werden in den Folgejahren abgewickelt.

3.3 Abwicklung der Industriebeteiligungsgeschäfte

(Phase vom Beschaffungsvertrag bis zur Erfüllung)

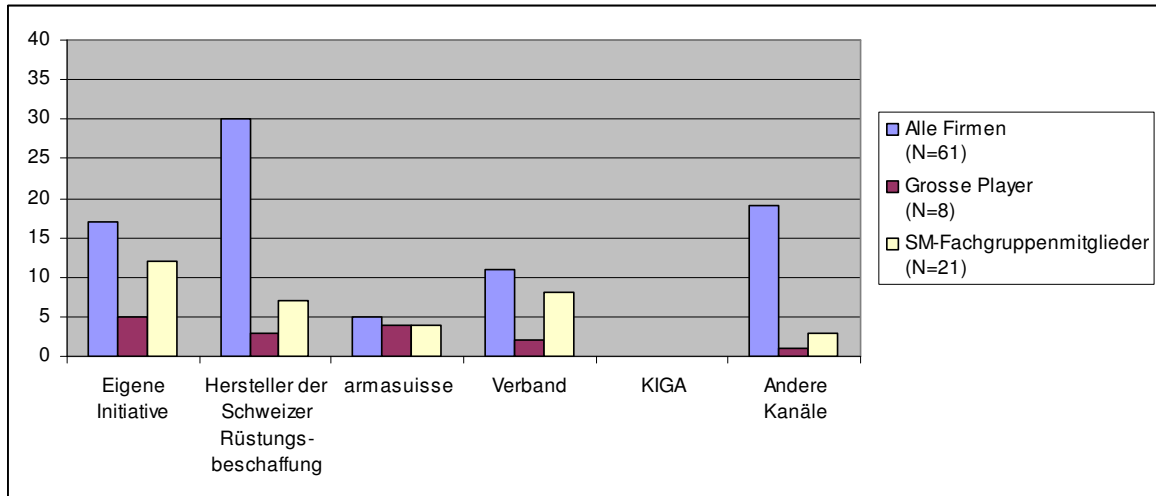
Der ausländische Hersteller meldet erteilte Aufträge, die er unter dem wirtschaftlichen Ausgleich angerechnet haben möchte, mittels vorgegebenem Formular ODS (s. Kapitel 2.3). Er erstellt halbjährlich einen Bericht über den Geschäftsstand sowie einen Überblick über besondere Vorkommnisse und Erkenntnisse in der Berichtsperiode einschliesslich eines Ausblicks über geplante weitere Aktivitäten. armasuisse teilt innert drei Monaten nach Erhalt der betreffenden Meldeformulare des Lieferanten mit, welche der gemeldeten Aufträge genehmigt bzw. welche abgelehnt werden. Bei Aufträgen, welche die armasuisse nicht zur Anrechnung zulässt, wird eine entsprechende Begründung beigelegt. Im Zeitraum von 1995-2005 wurden gesamthaft Kompensationsgeschäfte im Umfang von 4'770 Mio. Fr. angemeldet und letztlich im Umfang von 4'308 Mio. Fr. von armasuisse akzeptiert. Das heisst, dass im Durchschnitt 90% der angemeldeten Summe akzeptiert und 10% abgelehnt wurden. Die volumenmässige Reduktion um rund 460 Mio. Fr. im gesamten Zeitraum 1995-2005 entsteht aus unterschiedlichen einzelnen Korrekturen. Am häufigsten ist dabei die Ablehnung wegen verspäteter Einreichung der ODS. Mindestens jährlich oder nach Bedarf findet eine Konferenz zwischen armasuisse und den ausländischen Herstellern statt. Diese bezweckt, allfällige Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Anrechenbarkeit von Aufträgen zu lösen und den gleich lautenden Stand der genehmigten Ausgleichsaufträge festzuhalten.

3.4 Information und Beratung

Die Angaben zum Informations- und Beratungsangebot für die Schweizer Firmen stützen sich weitestgehend auf die Ergebnisse der Unternehmensbefragung (vgl. Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 38-41). Der jeweilige Hersteller der Schweizer Rüstungsbeschaffung spielte bei der Information eine wichtige Rolle. In fast 50% der Fälle (30 Nennungen) hatte dieser die betreffende Firma über das letzte repräsentative Geschäft informiert. Die „eigene Initiative“ der Firmen steht gleich an zweiter Stelle (17 Nennungen). In der Gruppe der grossen Player (die zehn grössten Schweizer Lieferfirmen) stellte sie sogar die wichtigste Form dar, um zu Informationen über neue Offset-Geschäfte zu kommen. Eine untergeordnete Rolle bei der Informationsvermittlung spielen überraschenderweise die Verbände (Swissmem und GRPM). Nicht einmal für die Swissmem-Fachgruppenmitglieder stellen die Verbände die wichtigste Informationsquelle dar.



Abbildung 3: Information über das letzte Offsetgeschäft



Mehrfachnennungen möglich

N=61, gültige Antworten aller Firmen mit Offsettransaktionen 1995-2005

N=8, gültige Antworten aller Firmen mit 80 Mio. CHF oder mehr Offsetvolumen

N=21 gültige Antworten aller Firmen, die Mitglied in SM-Fachgruppe (Luftfahrt, Sicherheits- und Wehrtechnik) sind

Quelle: Teilbericht Unternehmensbefragung, Kapitel 2.5

Ebenfalls eine kleine Rolle bei der Informationsvermittlung spielte die armasuisse, die nur von vier Firmen als Informationsquelle genannt wurde. Interessant ist, dass diese vier Firmen allesamt grosse Player und Swissmem-Fachgruppenmitglieder sind. Dies lässt vermuten, dass der Zugang zu Informationen der armasuisse für diese Gruppen aufgrund eingespielter Kommunikationskanäle (laufende Geschäfte, Fachgruppensitzungen) einfacher ist. Als „andere Kanäle“ fungierten hauptsächlich persönliche Kontakte sowie professionelle, von den Herstellern engagierte Vermittler. Zusammen betrachtet, spielen die ausländischen Hersteller klar die wichtigste Rolle bei der Informationsvermittlung über anstehende Offset-Geschäfte.

Beurteilung der Beratung und Betreuung für Schweizer Firmen bei IB

Die Beratung und Betreuung, welche die Schweizer Firmen im Zusammenhang mit Industriebeteiligungen in Anspruch nehmen können, wurde als eher ungenügend bewertet. Einzelheiten dazu gehen aus dem Teilbericht Unternehmensbefragung hervor.

Aus den Interviews ging hervor, dass die armasuisse und Swissmem in den letzten Jahren ihre Informations- und Beratungsaktivitäten zurückgefahren haben. Insbesondere die armasuisse wird von vielen Schweizer Unternehmen als zu wenig aktiv wahrgenommen. Sie würden die armasuisse zukünftig gerne stärker in einer aktiveren Vermittlerrolle zwischen den ausländischen Herstellern und den Schweizer Industriebetrieben sehen. Sie wünschten sich zudem ein aktiveres Zugehen auf die Schweizer Firmen, wenn Offsetgeschäfte zu vergeben sind.

Die Rolle der Information, beziehungsweise Kommunikation wird indes von vielen Firmen auch den Verbänden, insbesondere dem Verband Swissmem zugeschrieben. Allgemein wurde mehr und regelmässige Information gewünscht. Ein oft geäussertes Anliegen ist dabei die Erhöhung der Transparenz über den aktuellen Stand der Offset-Geschäfte. Wichtige Informationen in diesem Zusammenhang wären genaue Angaben, in welchen Produktionsbereichen eine Zusammenarbeit mit den ausländischen Herstellern möglich wäre. Insbesondere den KMU's, die ausserhalb des



Rüstungsbereichs produzieren, wäre eine entsprechende Liste eine grosse Hilfe. Ein Interviewpartner schlug vor, die Informations- und Koordinationstätigkeiten zukünftig über ein unabhängiges Offset-Büro laufen zu lassen, welches sich über Provisionierung gleich selber finanzieren könnte.

Das Problem der von vielen Firmen als ungenügend empfundenen Information und Beratung ist abschliessend jedoch dahingehend zu relativieren, als dass auch viele Firmen angegeben hatten, gar keine Informationen zu benötigen, sei es aufgrund guter eigener Quellen oder schlicht aus Desinteresse. Unter diesen Firmen finden sich natürlich auch etliche, deren Offset-Geschäfte reines „Daily-business“ darstellen.

3.5 Abwicklung im internationalen Umfeld

Organisatorische Regelungen

In den meisten europäischen Staaten befassen sich zwei Ministerien, nämlich das für Verteidigung/Defense einerseits und das für Wirtschaft andererseits mit den Industriebeteiligungsgeschäften (Ausnahmen sind Spanien, Norwegen und die Schweiz). Daraus kann man schliessen, dass sich automatisch mehrere Personen damit befassen und dass vermutlich auch auf das Controlling entsprechend Gewicht gelegt wird, was sich entsprechend in den Kosten niederschlagen dürfte.

Controlling-Prozess

In **Spanien** ist das Verteidigungsministerium, namentlich die Agentur ISDEFE (Gerencia de Cooperación Industrial) zuständig. Rund 20 - 30 Personen (Schätzung) sollen sich dort mit Industriebeteiligung befassen. Spanien hat ein ausgebautes Controlling und prüft sehr genau, auch die Zielerreichung. Ein wichtiges Ziel ist die Sicherstellung des Technologietransfers. In **Finnland** können die Hersteller mit dem ODS, das im Internet abrufbar ist (s. **Anhang 6**), Multipliers beantragen.

Reporting

Spaniens ISDEFE überlässt das Reporting nicht den Herstellern, sondern macht es selbst. Von den Herstellern wird regelmässig Kommunikation über die Fortschritte verlangt. Die Agentur weiss immer genau, welche Aufträge an welches Unternehmen erteilt wurden. In den **Niederlanden** muss das Wirtschaftsministerium (Ministerie van Economische Zaken) dem Parlament jedes Jahr einen relativ ausführlichen Bericht zum Stand der Verpflichtungen erstellen.

Beratung / Unterstützung von Unternehmen

In **Spanien** stehen die Unternehmen in engem Kontakt zur Agentur. In den **Niederlanden** haben einige Mitarbeitende des Ministeriums Amtes für Wirtschaft eine Beraterfunktion für die KMU und die Regionalförderung. Sie versuchen damit aktiv, die für die Industriebeteiligung definierten Ziele zu erreichen. Auch hier stellt sich natürlich die Kostenfrage. Diese Personen kennen die Bedürfnisse ihrer Industrie gut und können dadurch als Vermittler zwischen den Herstellern und den Unternehmen auftreten, was entsprechende Vorteile bietet.

3.6 Fazit

- armasuisse verfügt über wenige Ressourcen für das Controlling der IB-Geschäfte. Die Kosten können dadurch auch tief gehalten werden.



- In der Schweiz sind die Regelungen für die Industriebeteiligung nicht sehr umfangreich. Auch die Kontrollen sind nicht so strikt wie in einzelnen andern Ländern. Die ausländischen Hersteller sind deshalb mit dem Schweizer System zufrieden. Die Offsetverpflichtungen lassen sich so einfacher erfüllen.
- Eine stärkere Reglementierung, wie dies andere Länder haben, würde automatisch auch mehr Ressourcen erfordern und zu zusätzlichen Kosten führen. armasuisse zieht die Kostenfrage (Verteuerung der Beschaffung) beim Offset nicht systematisch in die Betrachtung ein.
- armasuisse führt keine Kontrollen vor Ort beim Schweizer Lieferanten durch und steht nicht in Regelmässigem Kontakt mit ihnen. Das trägt vermutlich auch dazu bei, dass vielen Firmen die Information und Beratung als ungenügend empfinden.



4 Wer profitiert wie von IB? (Begünstigte, Nachhaltigkeit von IB)

4.1 Einleitung

Wie bereits im Kapitel 2.1 beschrieben wurde, sollen gemäss den Grundsätzen des BR für Rüstungspolitik bei Rüstungsbeschaffungen mittels Beteiligungsgeschäften alle Möglichkeiten des **Know-how-Erhalts** sowie der **Arbeitsplatzsicherung** für die Schweizer Industrie ausgenützt werden, sofern das Beschaffungsvorhaben aus sicherheitspolitischen Gründen notwendig ist. Offset-geschäfte sollen dazu dienen, der Schweizer Industrie den **Zugang zu ausländischen Märkten zu öffnen**, beziehungsweise ihre **Stellung in diesen Märkten zu stärken**. Im Weiteren sollen sie zum **Erwerb von zusätzlichem Know-how** und zu **zusätzlichem Auftrags- und Exportvolumen** führen.

Diesen Zielvorgaben soll in diesem Kapitel nachgegangen werden. Im Zentrum stehen dabei die zwei Hauptfragen,

- welche Firmen von IB (insbesondere von Offset-Geschäften) profitieren und,
- ob diese eine nachhaltige Auswirkung auf deren Geschäftsentwicklung haben.

Die detaillierten Ergebnisse befinden sich im Teilbericht Unternehmensbefragung.

4.2 Die Verteilung des IB-Volumens

In folgendem Abschnitt geht es in erster Linie um Fragen zur **Verteilung** des gesamten Auftragsvolumens aus den IB-Geschäften der Jahre 1995-2005. Genauer beleuchtet wurde in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen direkten und indirekten IB sowie die Verteilung unter anderem nach Branchenzugehörigkeit, Region und Umfang des IB-Volumens pro Firma.

4.2.1 Verhältnis zwischen direkten und indirekten IB

Betrachtet man die Verteilung des IB-Gesamtvolumens im Hinblick auf das **Verhältnis zwischen direkten und indirekten IB**, so zeigt sich, dass sich der volumenmässige Anteil der indirekten Beteiligungen über die Jahre 1995-2005 zu Lasten der direkten IB vergrösserte. Lag der Anteil der direkten Beteiligungen mit Ausnahme des Jahres 1999 bis zum Jahr 2001 noch zwischen 14-38%, so macht er seit 2002 nur mehr 10-14% aus. Dies ist insofern im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsfrage eine ungünstige Entwicklung, als dass den direkten IB, wie später im Abschnitt 4.5.1 aufgezeigt wird, eher nachhaltige Auswirkungen auf die Geschäftsentwicklungen der Firmen zugeschrieben werden als den indirekten IB-Geschäften.

4.2.2 Verteilung nach Branchenzugehörigkeit

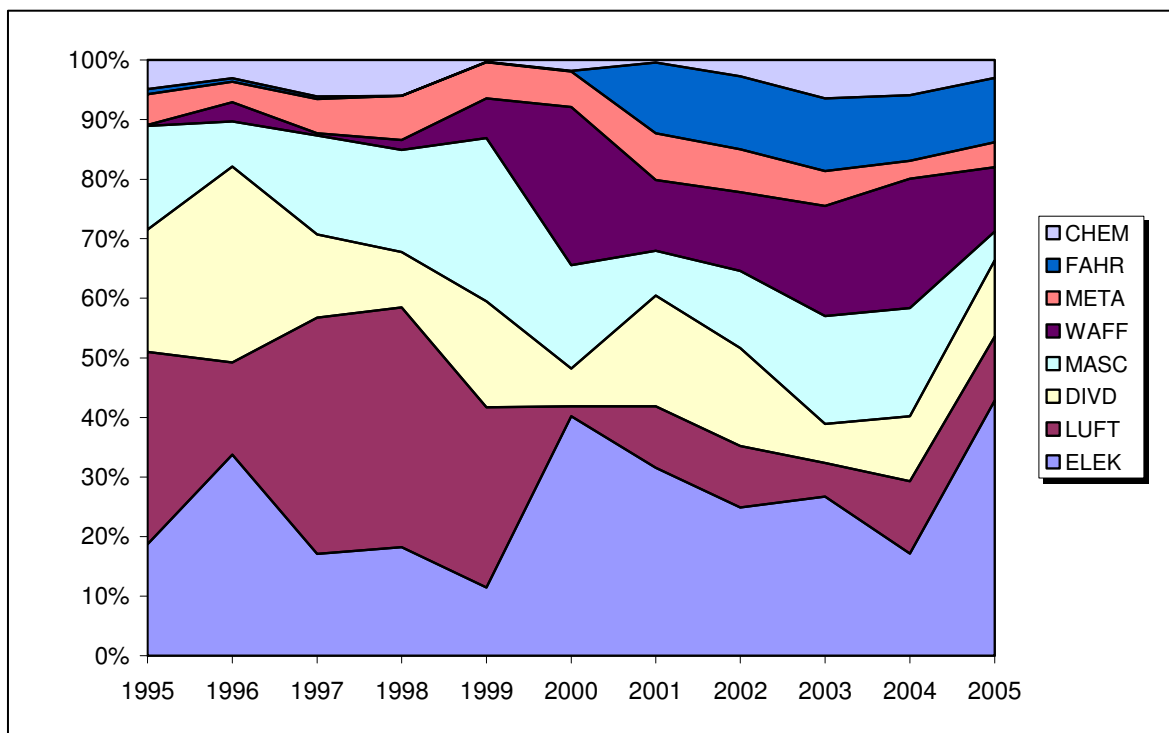
Der grösste Teil des IB-Volumens der Jahre 1995-2005 entfiel auf die Branchengruppe²¹ „Feinmechanik/Elektrotechnik (ELEK)“ (28%), danach folgen die Branchen „Luftfahrzeuge (LUFT)“ (18%), „diverse Dienstleistungen (DIVD)“ (17%), „Maschinen (MASC)“ (13%), „Waffen und Munition

²¹ Die verwendete Branchengliederung entspricht nicht der Form, wie sie die armasuisse für das Controlling verwendet. Sie basiert auf aggregierten Branchengruppen, die sich auf Branchencodes gemäss BUR stützen. Eine detaillierte Beschreibung der Branchengruppenbildung befindet sich im Teilbericht statistische Analyse: S. 21.



(WAFF)“ (10%), „Metall (META)“ (6%), „Fahrzeuge(FAHR)“ (5%) und „Chemie/Kunststoff (CHEM)“ (3%) (siehe Abbildung 1).

Abbildung 4: IB-Volumen nach Branchen der Lieferfirmen, 1995-2005 (Anteile in %)

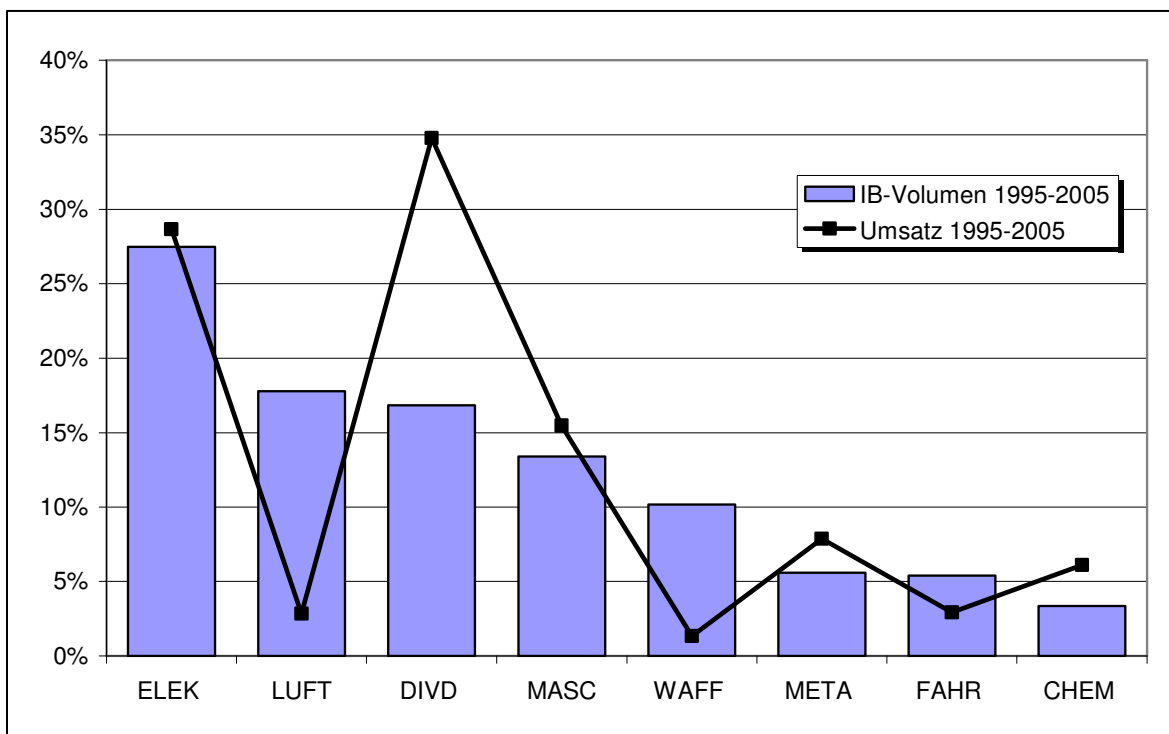


Ausgewiesen ist ein IB-Volumen von 3.8 Mrd. Fr; ein Volumen von 0.5 Mrd. Fr. kann branchenmässig nicht zugeordnet werden (weil die Lieferfirma nicht genügend identifiziert werden kann)
Quelle: Controlling armasuisse, Auswertung EFK

Vergleicht man nun die Verteilung des Gesamtumsatzes nach Branchengruppen mit der Verteilung des IB-Volumens, so zeigt sich, dass bei zwei Branchengruppen der Anteil am IB-Volumen stark über dem Anteil am Umsatz lag (siehe Abbildung 5). Besonders ausgeprägt ist dies bei der Branchengruppe „Waffen und Munition“, die am Umsatz der acht Branchengruppen lediglich einen Anteil von 1% ausmachten, aber 10% des IB-Volumens auf sich vereinigten. Ebenfalls einen weit über ihrem Umsatzanteil liegenden Anteil am IB-Kuchen konnte sich die Branchengruppe Luftfahrzeuge sichern (Umsatzanteil von 3% und IB-Anteil von 18%). Demgegenüber steht die Branchengruppe „diverse Dienstleistungen, deren Anteil am IB-Volumen deutlich unter dem Anteil am Umsatz lag (35% des Umsatzes, 17% des IB-Volumens). Einfacher ausgedrückt heisst dies, dass die kleinen Branchengruppen „Waffen und Munition“ und „Luftfahrzeuge“ verhältnismässig stark von IB-Aufträgen profitieren, während die IB-Geschäfte für die grosse Branchengruppe „diverse Dienstleistungen“ verhältnismässig wenig ins Gewicht fallen.



Abbildung 5: Aufteilung von IB-Volumen und Umsatz nach Branchengruppen im Vergleich (gesamt 1995-2005, in %)



Ausgewiesen ist ein IB-Volumen von 3.8 Mrd. Fr.; ein Volumen von 0.5 Mrd. Fr. kann branchenmässig nicht zugeordnet werden (weil die Lieferfirma nicht genügend identifiziert werden kann)

Quelle: Controlling armasuisse, Auswertung EFK

4.2.3 Verteilung nach Regionen und Kantonen

Die Auftragsvergabe durch die armasuisse unterliegt, wie alle Beschaffungen des Bundes, dem Grundsatz des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung der Anbieter. Nach der geltenden Rüstungspolitik ist keine angemessene regionale Verteilung mehr vorgeschrieben.

Das IB-Volumen verteilte sich ungleich auf die Regionen und Kantone.²² Der grösste Teil des Volumens (33%) entfiel auf die Region ZH/AG. Dabei dürfte das Gewicht dieser Region etwas überzeichnet sein, da insbesondere der Kanton Zürich viele Konzernsitze umfasst, unter denen zum Teil Transaktionen verzeichnet werden, die in Niederlassungen in anderen Regionen zur Ausführung kamen.²³ In der Reihenfolge ihres Gewichts folgen die Innerschweiz (21%), die Nordwestschweiz (17%), die Westschweiz (15%), die Ostschweiz (12%) und der Tessin (2%).

²² Die Kantone wurden zu folgenden Regionen zusammengefasst:

Zürich / Aargau: ZH, AG
 Innerschweiz: LU, NW, ZG, SZ, UR, OW, GL
 Nordwestschweiz: BE, SO, BL, BS
 Westschweiz: GE, FR, NE, VD, VS, JU
 Ostschweiz: SG, TG, AR, SH, GR, AI
 Tessin: TI

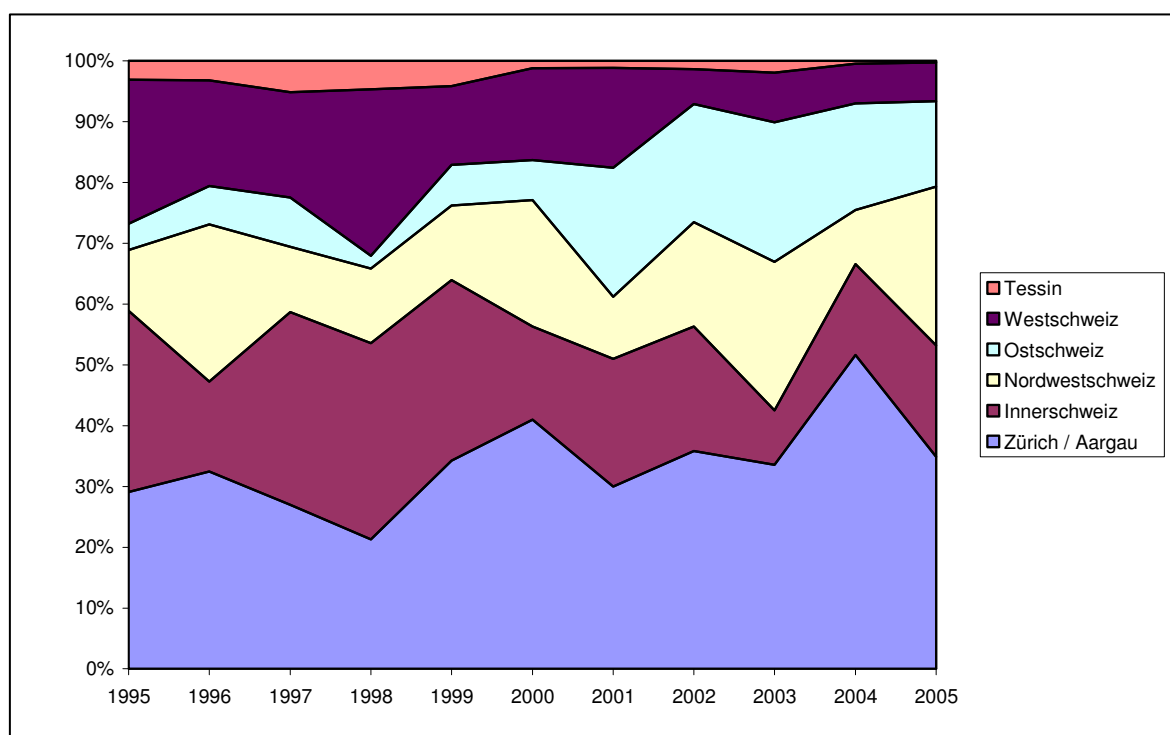
²³ Bei einem Teil der Geschäfte sind vom Konzernsitz abweichende Kantone der ausführenden Niederlassung erfasst. Die entsprechenden Auswertungen führen aber nur zu geringfügigen Modifikationen der Resultate, weshalb auf deren Angabe verzichtet wird.



Die einzelnen Kantone profitierten im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung in unterschiedlichem Mass von den IB-Geschäften. Stark überdurchschnittlich kamen die IB den Kantonen ZH, LU, NW und TG zugute. Stark unterdurchschnittlich profitierten die Kantone VD, VS, BL, BS und GR. Diese fünf Kantone mit stark unterdurchschnittlichem Anteil machen an der Bevölkerung mehr als einen Fünftel, am IB-Volumen aber nur 5% aus. Von den Regionen profitierten die Innerschweiz und Zürich/Aargau am meisten. Die Nordwestschweiz, die Westschweiz und der Tessin gehören demgegenüber zu den relativen Verlierern.

Die Position der romanischen Schweiz hat sich im Lauf der Betrachtungsperiode markant verschlechtert (siehe Abbildung 6). In den 1990er Jahren hatten die Kantone der romanischen Schweiz noch einen Anteil zwischen 17-32%, Ende der Periode lag er bei 7%. Tendenziell rückläufig war auch der Anteil der Innerschweiz (Auslaufen des fa18-Programms). Die Anteile von Zürich/Aargau und Ostschweiz nahmen tendenziell zu. Der Anteil der Nordwestschweiz unterlag deutlichen Schwankungen, war längerfristig aber relativ stabil. (vgl. Teilbericht statistische Analyse: S. 25-27).

Abbildung 6: IB-Volumen nach Regionen, 1995-2005 (Anteile in %)



Einbezogen ist ein IB-Volumen von 3.8 Mrd. Fr. (ein Volumen von 0.5 Mrd. Fr. kann örtlich nicht zugeordnet werden, weil die Lieferfirma nicht genügend identifiziert werden kann)
 Quelle: Controlling armasuisse, Auswertung EFK

4.2.4 Verteilung nach Umfang des IB-Volumens der Firmen

Auch bezüglich des Umfangs des IB-Volumens der gesamthaft rund 1000 an Kompensationsgeschäften beteiligten Schweizer Firmen zeigt sich eine ausgeprägte Ungleichverteilung (siehe Tabelle 4). Über 10% des gesamten IB-Volumens entfiel auf die grösste Lieferfirma, die RUAG-



Gruppe (und hier insbesondere auf die Gruppenfirmen Land Systems und Aerospace). Die 5 grössten Lieferfirmen deckten gut einen Drittel des gesamten IB-Volumens (34%). Auf die 30 grössten Lieferfirmen entfielen bereits knapp zwei Drittel (66%) und die 100 grössten Lieferfirmen beanspruchten fast 86% des gesamten IB-Volumens. Das bedeutet, dass auf die rund 900 kleineren Lieferfirmen gerade einmal ein Siebtel des gesamten Transaktionsvolumens entfiel. Und für die 500 kleineren Lieferfirmen lagen die Anteile bei 0.5%.

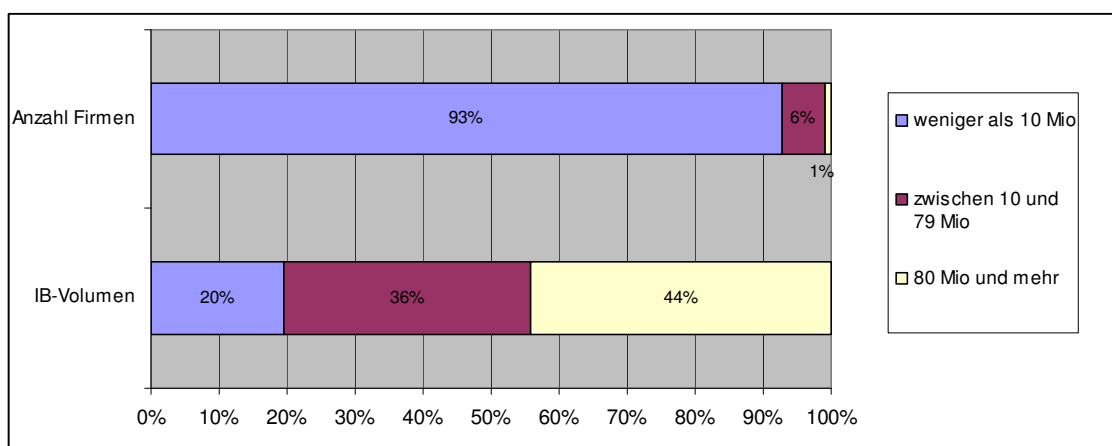
Tabelle 4: Volumen der Kompensationsgeschäfte nach grössten Lieferfirmen (gemessen an IB gesamt 1995-2005)

	IB gesamt		Direkte IB	
	Mio. Fr.	% Total	Mio. Fr.	% Total
Grösste Lieferfirma (RUAG-Gruppe)	445	10.3%	131	14.0%
5 grösste Lieferfirmen	1'449	33.6%	417	44.7%
30 grösste Lieferfirmen	2'828	65.7%	705	75.6%
100 grösste Lieferfirmen	3'688	85.6%	854	91.5%
500 grösste Lieferfirmen	4'288	99.5%	930	99.7%
Alle rund 1000 (genau 991) Lieferfirmen	4'308	100.0%	933	100.0%

Quelle: Controlling armasuisse, Auswertung EFK

Die Firmen lassen sich anhand des Umfangs ihres IB-Volumens in drei Gruppen unterteilen (siehe Abbildung 7). Der grösste Teil der Firmen (93%) erhielt in den Jahren 1995-2005 IB-Volumen von gesamthaft weniger als 10 Millionen CHF je Firma. 6% der Firmen profitierten von IB-Beträgen zwischen 10 und 79 Millionen CHF und nur 1% der Firmen erhielt in diesem Zeitraum je 80 Millionen CHF oder mehr an IB. Diese 10 Firmen, die in der Folge jeweils als „grosse Player“ bezeichnet werden, deckten zusammen 44% des gesamten IB-Volumens ab, während die Gruppe der Firmen mit IB-Volumen zwischen 10 und 79 Millionen CHF weitere 36% beisteuerte. Die restlichen 20% des gesamten IB-Volumens entfielen auf das Gros der Firmen, deren IB-Volumen weniger als 10 Millionen beträgt.

Abbildung 7: Verteilung IB-Volumen nach Kategorien des IB-Volumens



N=991, alle Lieferfirmen

Gesamtvolumen IB: 4'308 Mio. CHF

Quelle: Controlling armasuisse, Auswertung EFK



Ein Vergleich der IB-Volumen mit dem Umsatz der einzelnen Firmen zeigt, dass die IB-Geschäfte für die grossen Player, eine gewichtige, aber nicht völlig dominierende Rolle spielen (Anteil am Umsatz schwergewichtig zwischen 1-10%).²⁴ Nur für knapp 5% aller Lieferfirmen machen die IB-Geschäfte einen Anteil über 10% aus. Bei den Firmen mit einem IB-Volumen zwischen 10 und 79 Millionen CHF weisen hingegen fast 30% einen hohen Anteil der IB-Geschäfte am Umsatz von mindestens 10% auf. (vgl. Teilbericht statistische Analyse: S. 19f) Wie in einem späteren Kapitel anhand eines konkreten Beispiels aufgezeigt wird, bergen Offset-Geschäfte, die einen (zu) hohen Anteil am Gesamtumsatz einer Firma ausmachen, ein „Klumpenrisiko“, und können im Extremfall zum Konkurs führen (siehe Kapitel 4.6.2 „Firmenstories“).

4.2.5 Verteilung nach Grösse der Beschaffungsgeschäfte und des Transaktionsvolumens

Die insgesamt 28 Beschaffungsgeschäfte mit IB-Transaktionen im Zeitraum 1995-2005 unterscheiden sich nach Grösse ziemlich stark. Die drei grössten Geschäfte (fa-18, spz2000, florako) deckten mit einem Betrag von 2'134 Mio. CHF schon fast die Hälfte der gesamten Transaktionssumme von 4'308 Mio. CHF im Zeitraum von 1995-2005 ab. Auf die 14 grösseren IB-Geschäfte entfielen mit 3'840 Mio. Fr. 89% der gesamten Transaktionssumme, womit sich auf die 14 kleineren Geschäfte nur noch 11% der Transaktionssumme verteilten. Es stellt sich die Frage, ob sich für die kleineren Geschäfte der mit einer Industriebeteiligung verbundene Aufwand für die ausländischen Rüstungshersteller wie die schweizerischen Firmen und die mit dem Controlling betrauten Stellen (armasuisse, Swissmem) rechtfertigt.

Auch innerhalb der einzelnen IB-Geschäfte sind die Transaktionen nach Grösse des Transaktionsvolumens sehr ungleich verteilt. Vielen Transaktionen mit kleinem und mittlerem Volumen stehen wenige Transaktionen mit grossem Volumen gegenüber. So liegen 61% der insgesamt rund 6'500 Transaktionen der Jahre 1995-2005 unter dem Wert von 100'000 Franken. Diese Transaktionen decken zusammen aber nur 2% des gesamten Transaktionsvolumens ab. Auf der anderen Seite beträgt das Volumen von 12% aller Transaktionen mindestens 1 Mio. Fr. Auf diese Transaktionen entfällt ein Volumen von 83%.

Welche Anteile auf Transaktionen mit einem Volumen unter 50'000 Fr. entfallen und welcher Anteil an Transaktionen davon betroffen ist, ist in Tabelle 5 ersichtlich. Diese Angaben können für die Abschätzung der Folgen einer Einführung von Mindestbeträgen, unter denen keine IB-Transaktionen akzeptiert werden, verwendet werden. Anzumerken ist, dass heute im Normalfall eine Mindestschwelle von 5'000 Franken für eine einzelne Transaktion vorgesehen wird. Trotz dieser Regel lagen im Zeitraum von 1995-2005 aber 18% aller Transaktionen unter 5'000 Franken.

²⁴ Für die RUAG-Gruppe als Ganzes ergibt sich ein Anteil der IB-Geschäfte am Umsatz von rund 4% (durchschnittliches IB-Volumen von 40 Mio. bezogen auf einen Umsatz von knapp 1 Mrd. Franken).



Tabelle 5: Anteil von Transaktionen mit kleinen Summen (gesamt 1995-2005, in%)

	Unter Schwellenwert von ...					
	...5'000 Fr.	...10'000 Fr.	... 20'000 Fr.	... 30'000 Fr.	... 40'000 Fr.	... 50'000 Fr.
Anteil an Transaktionen	18%	26%	37%	43%	48%	51%
Anteil an Volumen	0.04%	0.1%	0.4%	0.6%	0.9%	1.1%

Quelle: Controlling armasuisse, Auswertung EFK

Wenn eine Schwelle von 10'000 Franken eingeführt würde, würden 26% der Transaktionen wegfallen, die aber nur 0.1% der gesamten Transaktionssumme ausmachen. Bei einer Festsetzung auf 50'000 Franken würden mehr als die Hälfte aller IB-Transaktionen (51%), die lediglich 1.1% der Transaktionssumme ausmachen, unter dem Schwellenwert liegen.

4.2.6 Verteilung nach Swissmem-Mitgliedschaft

Über die Gesamtheit der Lieferfirmen sind lediglich 21% Mitglieder des Verbandes Swissmem und sogar nur 5% gehören einer der beiden besonders betroffenen Fachgruppen Wehrtechnik oder Luftfahrt an. Da sämtliche grossen Player Swissmem-Mitglieder sind und gut 70% davon auch einer Fachgruppe angehören, entfallen auf die Swissmem-Mitglieder gesamthaft über zwei Drittel (68%) und auf die Fachgruppenmitglieder 39% des gesamten IB-Volumens. (Teilbericht statistische Analyse: S. 20f) Die Mitgliedschaft in diesem Interessenverband scheint also, zumindest was die grossen Player betrifft, in einem positiven Zusammenhang mit dem Erhalt von IB- Geschäften zu stehen.

4.3 Wertschöpfung und Zusätzlichkeit

Wurde im vorhergehenden Abschnitt die Verteilung des IB-Volumens auf die Schweizer Industrielandschaft thematisiert, geht es im Folgenden darum, aufzuzeigen, welcher Anteil dieses Volumens effektiv in die Schweiz floss damit für die entsprechenden Firmen erst „beschäftigungswirksam“ werden konnte. Wie in Kapitel 1.3 bereits beschrieben wurde, wird in den Botschaften zu den RP jeweils das gesamte IB-Volumen als beschäftigungswirksam bezeichnet. Für den Bereich der Offset-Geschäfte stimmt dies nur bedingt, denn ein gewisser Teil dieses Auftragsvolumens geht direkt wieder an Zulieferer Dritter aus dem Ausland. Eine weitere Relativierung erfährt die Beschäftigungswirksamkeit dadurch, dass es sich bei einem Teil der Offset-Transaktionen nicht um zusätzliche, sondern um bereits bestehende Geschäfte handelt, die vom ausländischen Hersteller fälschlicherweise als Offset-Geschäfte bezeichnet werden.

Die zentralen Grössen, die zur Bestimmung des effektiv in die Schweiz geflossenen Anteils des gesamten Offsetvolumens gebraucht werden, sind Angaben zur **Wertschöpfung** sowie zur **Zusätzlichkeit** der einzelnen Offset-Geschäfte. Der Aspekt der Zusätzlichkeit spielt zudem eine grundlegende Rolle bei der Beurteilung der Qualität von Offset-Geschäften im Hinblick auf deren Nachhaltigkeit.

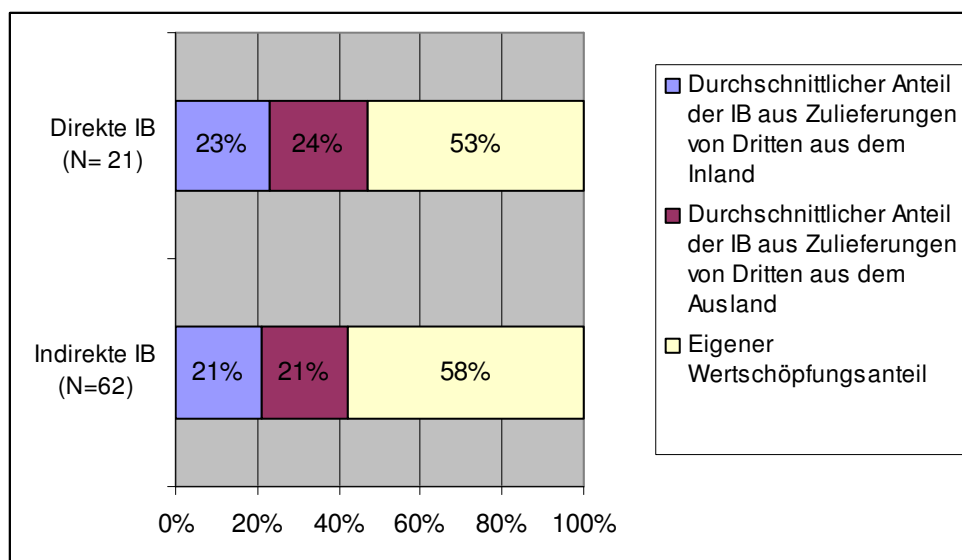
Im Gegensatz zum vorhergehenden Kapitel stützt sich das Kapitel 4.3 grösstenteils auf die Angaben der 83 im Rahmen der Unternehmensbefragung interviewten Firmen. (vgl. Teilbericht www.efk.admin.ch / Publikationen).



4.3.1 Wertschöpfung

Die schweizerische Wertschöpfung aus den IB wurde von den Unternehmen im Allgemeinen als relativ hoch eingeschätzt. Aus der Unternehmensbefragung resultierte ein **schweizerischer Wertschöpfungsanteil**²⁵ von 76% bei den direkten IB und 79% bei den Offset-Geschäften (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Zulieferungen von Dritten/ Wertschöpfungsanteil



N=21, gültige Antworten aller befragten Firmen mit direkten IB 1995-2005
 N=62, gültige Antworten aller befragten Firmen mit Offsettransaktionen 1995-2005
 Quelle: Unternehmensbefragung EFK

Unter dem Schwellenwert von 51% Wertschöpfungsanteil lagen bei den Offset-Geschäften nur 10% der Firmen und 5% des Offsetvolumens. Hier scheinen sich die Angaben, welche die Firmen auf dem ODS gemacht hatten, mit den Aussagen der befragten Unternehmen zu decken. Anhand der ODS-Angaben wurde für die Jahre 1995-2005 ein Anteil von 3% des Offsetvolumens unter 51% ermittelt (vgl. Teilbericht statistische Analyse: S. 32f).

Ebenfalls relativ hoch schätzten die Unternehmen die **eigene Wertschöpfung** aus den IB ein. In der Befragung wurde der eigene Wertschöpfungsanteil am IB-Volumen im Durchschnitt bei den direkten IB auf 53% und bei den indirekten IB auf 58% eingeschätzt. Diese Anteile sind höher, im Vergleich zur gesamten eigenen Wertschöpfung, die aufgrund von Mehrwertsteuer-Daten für alle IB-Firmen ermittelt wurde. Im Durchschnitt betrug diese 43%. Dies lässt vermuten, dass die eigene Wertschöpfung aus den IB von den befragten Firmen generell ein wenig zu hoch eingeschätzt wurde.

²⁵ Der Schweizerische Wertschöpfungsanteil setzt sich zusammen aus dem eigenen Wertschöpfungsanteil und dem Anteil aus Zulieferungen Dritter aus dem Inland. Für die direkten IB lautet die entsprechende Rechnung: 53% (eigener Wertschöpfungsanteil) + 23% (Zulieferungen von Dritten aus dem Inland) = 76% Schweizerischer Wertschöpfungsanteil.



4.3.2 Zusätzlichkeit²⁶

Ein wichtiges Kriterium für das Akzeptieren eines Offsetgeschäfts ist dessen Zusätzlichkeit. Dabei geht es um die Frage, ob damit effektiv zusätzliches Volumen für die betroffenen Firmen generiert wurde, oder ob die entsprechenden Geschäfte ohnehin bereits im Rahmen von bestehenden Geschäftsbeziehungen („Daily-Business“, „Courant normal“) mit dem zur Kompensation verpflichteten, ausländischen Hersteller der Rüstungsbeschaffung, beziehungsweise seinen Partnerunternehmen, stattgefunden hätten.

Eine Schätzung anhand von Angaben aus der Unternehmensbefragung ergab, dass 56% des gesamten Offsetvolumens als effektiv zusätzlich eingestuft werden kann (die detaillierte Beschreibung der Schätzungsmethodik ist nachzulesen im Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 13-16). Allerdings verteilten sich vier Fünftel des effektiv zusätzlichen Volumens auf wenige grosse Player.

Demgegenüber steht fast die Hälfte aller befragten Firmen, die ihre Offsetgeschäfte als überhaupt nicht zusätzlich einstufen und als „Daily-Business“ bezeichnen. Es handelt sich dabei um bereits bestehende Geschäfts-Transaktionen zwischen Schweizer Lieferfirmen und ausländischen Herstellern, die zum Zwecke des Abbaus von Kompensationsverpflichtungen als Offset-Geschäfte deklariert wurden.

Aus der Umfrage ging zudem hervor, dass in den Branchengruppen „Waffen und Munition“, „Fahrzeuge“ und „diverse Dienstleistungen“ eher effektiv zusätzliche Offset-Geschäfte abgeschlossen werden, während dies in den Branchengruppen „Metall“, „Maschinen“ und „Feinmechanik/ Elektrotechnik“ weniger der Fall ist. Daraus lässt sich die These ableiten, dass Offsetgeschäfte insbesondere in stark auf Export ausgerichteten Unternehmen - was für die Branchen „Metall“, „Maschinen“ und „Feinmechanik/ Elektrotechnik“ typisch ist - relativ einfach im Rahmen von „Daily-Business“-Geschäften unterzubringen sind.

Aufgrund der Resultate aus der Umfrage kann angenommen werden, dass insbesondere tiefe Transaktionsbeträge eher im Rahmen von „Courant normal“-Geschäften getätigt werden, während es sich bei Transaktionen mit hohen Beträgen eher um effektiv zusätzliches Volumen handelt. Solche „Daily-Business“-Geschäfte können aber durchaus auch ein erhebliches Volumen erreichen. Bei rund einem Drittel aller befragten Firmen mit Offset-Erfahrung machten die Beträge aus den Offset-Geschäften mindestens 0.5% am Gesamtumsatz aus (vgl. Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 22).

4.3.3 Bestimmung des effektiv in die Schweiz geflossenen Anteils des gesamten Offsetvolumens

Mit den Angaben zum Schweizer Wertschöpfungsanteil sowie zur Zusätzlichkeit des Offsetvolumens lässt sich der effektiv in die Schweiz geflossene Anteil des gesamten Offsetvolumens bestimmen.

²⁶ S. Teilbericht Unternehmensbefragung S. 12 - 22, www.efk.admin.ch / Publikationen



Schweizerischer Wertschöpfungsanteil (Offsetvolumen) * Anteil zusätzliches Offsetvolumen = effektiv zurückgeflossenes Volumen (in % des gesamten Offsetvolumens).

$$79\% * 56\% = 44\%$$

Gemäss dieser Schätzrechnung sind also von den 100% des gesamten Offsetvolumens 44% effektiv in die Schweizer Industrie geflossen. Da in der Unternehmensbefragung die grossen Player in der Stichprobe überproportional vertreten waren, kann davon ausgegangen werden, dass dieser Wert für die Grundgesamtheit der Firmen insgesamt sogar noch ein wenig tiefer ausfallen dürfte. Ebenfalls mitberücksichtigen sollte man die Tatsache, dass Firmen ihre Produktionsstätten zum Teil ins Ausland verlagert und ihre IB-Aufträge teilweise dort produziert haben, was die Schweizer Wertschöpfung weiter mindert. Selbiges muss auch für die Wertschöpfung für die Zulieferungen aus dem Inland angenommen werden, da ein Teil wieder in ausländische Produktionsstätten sowie an ausländische Unterlieferanten floss. Aus diesen Gründen ist es vertretbar, von einem effektiv zurückgeflossenen Volumen von **rund 40%** auszugehen. Von den rund 3 Milliarden CHF, die von der armasuisse als indirekte IB-Transaktionen akzeptiert wurden, flossen demnach rund 1.2 Milliarden CHF beschäftigungswirksam in die Schweizer Industrie.

In den Botschaften zu den Rüstungsprogrammen wird jeweils die **Inlandproduktion** plus die **indirekte Beteiligung** (Offset) als beschäftigungswirksame Summe ausgewiesen. Dabei wird das Offsetvolumen jeweils zu 100% dem Anteil der Inlandproduktion hinzugerechnet. Aufgrund der vorliegenden Schätzwerte müsste man für die Berechnung des beschäftigungswirksamen Anteils zukünftig von einem Anteil von rund 40% des Offsetvolumens ausgehen. Beispielsweise würde dann der effektiv beschäftigungswirksame Anteil des Beschaffungsvolumens des Jahres 2005 von 1'020 Mio. CHF nicht 951 Mio. CHF (319 Mio. CHF Inlandproduktion + 632 Mio. CHF (100% des Offsetvolumens)) sondern 572 Mio. CHF (319 Mio. CHF Inlandproduktion + 253 Mio. CHF (40% des Offsetvolumens)) betragen (vgl. Botschaft zum Rüstungsprogramm 2005: S. 3578). Da ein Teil der Inlandproduktion aus direkten Beteiligungsgeschäften besteht, müsste man konsequenterweise auch hier von einem leicht geringeren Betrag ausgehen, da die schweizerische Wertschöpfung bei direkten IB auf ungefähr 75% geschätzt wurde. Effektiv beschäftigungswirksam wäre dann insgesamt noch in etwa die Hälfte des im Rüstungsprogramm genannten Betrages.

4.4 Wirkungen der IB auf die Umsatzentwicklung der beteiligten Firmen

Im Rahmen der statistischen Analyse im Modul 2 wurde abgeklärt, ob die IB (direkte und indirekte) einen Einfluss auf die Umsatzentwicklung der beteiligten Firmen hatten²⁷.

Mittels einer Regressionsanalyse wurde die „isolierte“ Wirkung der IB-Geschäfte auf die Umsatzentwicklung bestimmt. Dazu wurden weitere, auf die Umsatzentwicklung wirkende Faktoren, wie konjunkturelle Einflüsse, Firmengrösse, Branche, Exportorientierung der Firma, sowie IB-spezifische Differenzierungen in die Berechnung miteinbezogen, beziehungsweise „kontrolliert“. Aus der Regressionsanalyse resultierte das Ergebnis, dass es keine grosse Differenz bei der Umsatzentwicklung von Unternehmen mit und ohne IB-Transaktionen gibt, sofern die weiteren wesent-

²⁷ Vgl. Teilbericht Statistische Analyse, S. 37-42, www.efk.admin.ch / Publikationen



lichen Einflussfaktoren mitberücksichtigt werden. Den IB konnten weder kurzfristige noch langfristige Wirkungen auf die Umsatzentwicklung der betroffenen Firmen nachgewiesen werden.

Betrachtet man jedoch nur die Gruppe der grossen Player (mit einem IB-Volumen von mindestens 80 Mio. CHF), so lässt statistisch signifikant ein positiver Einfluss der IB-Geschäfte auf ihre Umsatzentwicklung belegen. Und zwar steigt der Umsatz ziemlich genau im Umfang der IB-Transaktionen (was der Wirkung einer vollständigen Zusätzlichkeit ohne weitere positive Folgewirkungen entspricht). Wenn die Regressionsanalyse aber auf weitere grössere Player (zum Beispiel auf die Firmen mit einem IB-Volumen von mindestens 50 Mio. CHF) ausgeweitet wird, dann verlieren die entsprechenden Koeffizienten ihre statistische Signifikanz. Diese Unterschiede zeigen auf, dass der Gruppe der grossen Player eine bevorzugte Rolle im IB-Geschäft zukommt.

4.5 Wirkungen von Offset-Geschäften

In diesem Abschnitt steht das Thema der **Nachhaltigkeit** der Offset-Geschäfte im Mittelpunkt. In Anlehnung an die vom BR formulierten Ziele wurde im Modul 4 untersucht, welche Firmen durch ihre Offset-Geschäfte von Effekten wie des **Zugangs zu ausländischen Märkten**, des **zusätzlichen Auftrags- und Exportvolumens** oder des **Erwerbs von zusätzlichem Know-how** profitieren konnten.

Die Analyse der Wirkungen wurde dabei noch ergänzt um das Qualitätskriterium **Innovationsförderung** und, damit verbunden, die Frage nach allfälligen **Strukturveränderungen** in den Firmen. Diese Ergänzungen wurden der Studie zu den Offset-Geschäften im Rahmen der F/A-18 Beschaffung entnommen (Akeret/ Schubiger 2000: S. 28, 30).

Im Allgemeinen schreiben die befragten Schweizer Firmen dem Instrument der Industriebeschaffungen (direkte und indirekte IB) durchaus positive Wirkungen auf die Schweizer Wirtschaft zu. Wie in den folgenden Abschnitten aufgezeigt wird, steht dieses Pauschalurteil teilweise in einem gewissen Widerspruch zu Aussagen über die (fehlenden) Auswirkungen auf die eigene Firma. Einen Erklärungsansatz liefert jedoch gleich der nächste Abschnitt. Denn die positive Gesamtbewertung basierte auch auf der Einschätzung der direkten IB, denen im Vergleich mit den Offsetgeschäften klar die besseren Effekte bescheinigt werden.

4.5.1 Vergleich zwischen direkten IB und Offset-Geschäften

Im direkten Vergleich schneiden die direkten IB besser ab als die Offsetgeschäfte. Bezüglich der Effekte **Technologietransfer** und **Innovationsförderung** sowie der Erhöhung von **Akquisitionschancen** und möglicher **Türöffnereffekte** liegen nach Meinung der befragten Firmen die Vorteile klar bei den direkten IB. Zudem sehen viele Firmen in den direkten IB eine Chance, dadurch zu Offsetgeschäften zu kommen. Die direkten IB ermöglichen den Unternehmen, eine Geschäftsbeziehung zu den ausländischen Herstellern aufzubauen und sich als „High-Quality Lieferant“ zu etablieren, wie dies ein Firmenvertreter formulierte.



4.5.2 Beschreibung der Wirkungen von Offsetgeschäften

Folgeaufträge²⁸

Offsetgeschäfte können zu Folgeaufträgen ausserhalb von Offset führen, welche jedoch nur in wenigen Einzelfällen ein bedeutendes Volumen annehmen.

Um Türöffnereffekten wie dem Zugang zu ausländischen Märkten, beziehungsweise dem Generieren von zusätzlichem Auftrags- und Exportvolumen auf die Spur zu kommen, wurden die Firmen nach Folgeaufträgen (ausserhalb von Offset) gefragt, die durch Offset-Aufträge zustande gekommen sind. (vgl. Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 27f)

Die Umfrage hat gezeigt, dass bei einem Drittel der Firmen die Offset-Aufträge zu Folgeaufträgen ausserhalb von Offset geführt haben. Bei einem Grossteil der Firmen handelte es sich dabei jedoch um sehr geringe Beträge, die für die Umsatzentwicklung kaum ins Gewicht gefallen sein dürften. Ein grosser Player gab an, von Folgeaufträgen mit einem Volumen zwischen 50 bis 100 Millionen CHF profitiert zu haben und rund 10% der Firmen - sowohl grosse als auch kleine und mittlere Player - generierten immerhin ein Volumen zwischen 10 und 20 Mio. CHF, aber über eine Zeitspanne von 11 und mehr Jahren nehmen sich letztere Beträge eher bescheiden aus. Allgemein können drei Erfolgstypen unterschieden werden. Da sind zum einen die grossen Player, die aus viel Offsetvolumen auch viel Volumen aus Folgeaufträgen generierten. Vergleichsweise „effizienter“ waren einzelne Firmen, die aus volumenmässig kleinen bis mittleren Offsetgeschäften Folgeaufträge in ähnlicher Grössenordnung generierten. Diese Firmen profitierten am ehesten von einem Türöffnereffekt, und gehören zu den „Erfolgsgeschichten“ der Offsetpolitik. Zum Dritten noch als erfolgreich einzustufenden Typ gehören diejenigen Firmen, die aus ihrem geringen Offsetvolumen zwar ein Mehrfaches an Folgeaufträgen herausholten, wobei es sich letztendlich immer noch um sehr kleine Beträge handelte. (vgl. Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 27f)

Know-how-Transfer

Offsetgeschäfte führen in den wenigsten Fällen zu einem Transfer von Know-how. Profitiert haben davon bisher einige grosse Player sowie wenige Einzelfälle.

Nur ein kleiner Teil (13%) der befragten Firmen gab an, im Rahmen von Offsetgeschäften von einem Know-how-Transfer profitiert zu haben. Wie schon im Zusammenhang mit den Folgeaufträgen festgestellt wurde, ist auch hier die Gruppe der grossen Player überdurchschnittlich vertreten. Als einzige kleinere und mittlere Player, die im Rahmen von Offset-Geschäften von einem „echten“ Know-how-Transfer profitiert hatten, konnten zwei Firmen identifiziert werden, die auch als „Musterbeispiele“ für die Akquisition von Folgeaufträgen durch Offsetgeschäfte gelten können. Für die restlichen Firmen, die von einem Know-how-Transfer gesprochen hatten, muss aufgrund von weiteren Kontextinformationen davon ausgegangen werden, dass dieser entweder innerhalb des ei-

²⁸ Vgl. Teilbericht Unternehmensbefragung S. 27f



genen Konzerns stattgefunden hat, oder dass es sich um einen Know-how-Transfer im Rahmen von direkten IB gehandelt hat.

Innovationsförderung

Offsetgeschäfte können einen leichten, positiven Einfluss auf die Innovation in einem Unternehmen haben.

Bei der Beurteilung des Qualitätskriteriums „Innovationsförderung“ sollte berücksichtigt werden, dass diese in den Grundsätzen des BR nicht als ein mit Offset-Geschäften verbundenes Ziel deklariert wird. Es hat insofern einen ergänzenden Charakter und soll das Bild der Wirkungszusammenhänge der Offset-Geschäfte komplettieren.

Die Beurteilung der Innovationsförderung durch Offsetgeschäfte fiel heterogen aus. Auf die Frage, ob Offset-Aufträge Innovationen in der Firma tendenziell gefördert oder verhindert haben, resultierte auf einer Skala von -5 (stark verhindert) über 0 (keine Auswirkungen) bis +5 (stark gefördert) ein Durchschnittswert von 0.8. Insgesamt kann den Offsetgeschäften damit ein leicht positiver Einfluss beigemessen werden. Ein grosser Teil der Firmen (69%) misst ihren Offset-Geschäften jedoch gar keinen Innovationseffekt zu. Demgegenüber stehen 23% aller Firmen, die den Innovationseffekt mit mindestens 2 bewerteten. In dieser Gruppe ist von einem spürbaren Innovationseffekt durch Offsetgeschäfte auszugehen. Sie setzt sich zusammen aus ein paar grossen Playern, sowie einigen kleineren und mittlere Unternehmen, inklusive zwei Firmen, die bereits im Zusammenhang mit der Akquisition von Folgeaufträgen sowie in Bezug auf den Transfer von Know-how als erfolgreiche Beispiele bezeichnet werden konnten.

Die in der Befragung oft geäusserte Bemerkung, dass Unternehmen ohnehin stets innovativ sein müssen, um im Wettbewerb bestehen zu können, sollte in diesem Zusammenhang stets bedacht werden, um den Einfluss der Offsetgeschäfte in den angemessenen Relationen zu sehen.

Bei Offsetgeschäften von Firmen aus den Branchen „Metall“, „Maschinen“ und „Feinmechanik/Elektrotechnik“ handelt es sich eher um nicht zusätzliche „Daily-Business“-Geschäfte, die kaum innovationsfördernd sind.

Aus der Analyse nach Branchen resultierten bei den drei Sparten „Metall“, „Maschinen“ und „Feinmechanik/Elektrotechnik“ durchgängig tiefe Durchschnittswerte. Für Offsetgeschäfte von Firmen aus diesen Branchen kann die These formuliert werden, dass es sich dabei eher um nicht zusätzliche „Daily-Business“-Geschäfte handelt (siehe Kapitel zur Zusätzlichkeit), und, dass diese kaum innovationsfördernd sind.

Strukturveränderungen

Offsetgeschäfte bewirken selten strukturelle Veränderungen in den Unternehmen. Bei kleinen Offsetvolumen fehlt der Anreiz für entsprechende strukturelle Investitionen.



Nur 16% der befragten Firmen gaben an, im Zusammenhang mit Offsetgeschäften strukturelle Änderungen vorgenommen zu haben. Fast die Hälfte davon sind grosse Player. Grosse und regelmässige Offsettransaktionen motivieren eher zu strukturellen Investitionen, als dies bei Firmen mit kleinen Beteiligungen der Fall ist.

Bei den Strukturveränderungen handelte es sich beispielsweise um die Schaffung von Offset-Stellen, mit denen eine bessere Betreuung der laufenden Offsetgeschäfte sowie die gezielte Akquisition von neuen Offset-Aufträgen erreicht werden sollen. Andere strukturelle Veränderungen waren Investitionen in neue Technologien, der Ausbau der Produktionskapazitäten im Allgemeinen sowie Anpassungen im Qualitätsmanagement.

Strukturelle Anpassungen können positive Wirkungen von Offsetgeschäften begünstigen.

In seltenen Fällen wurden auch bei Firmen mit kleinerem bis mittlerem Offsetvolumen Anpassungen vorgenommen. Dass dabei auch Firmen zu finden sind, denen bezüglich Folgeaufträgen, Know-how-Transfer sowie Innovation ein Erfolg bescheinigt werden kann, könnte ein Hinweis dafür sein, dass strukturelle Veränderungen positive Wirkungen von Offsetgeschäften begünstigen.

Im Kapitel 4.7 werden diese Erfolgsbeispiele näher beschrieben. Dabei soll aufgezeigt werden, unter welchen Umständen Offset-Geschäfte eine stimulierende Wirkung auf die Entwicklung eines Unternehmens haben können.

4.6 Vergleich mit der Studie zum F/A-18-Beschaffungsgeschäft (Akeret/ Schubiger 2000)

Die in den Abschnitten 4.3 und 4.5 beschriebenen Ergebnisse der Unternehmensbefragung entsprechen ziemlich genau den Resultaten der Befragung zur Studie zum F/A-18-Beschaffungsgeschäft (Akeret/ Schubiger 2000²⁹), wie ein Vergleich der wichtigsten Kennzahlen verdeutlicht.

Damals wurde ein effektiv zusätzliches Offsetvolumen von 50% (vergleiche jetzige Studie: 56%) errechnet. Für das schliesslich effektiv beschäftigungswirksam in die Schweiz geflossene Offsetvolumen ermittelten Akeret und Schubiger bei den F/A-18 Offset-Geschäften einen leicht höheren Werte als die rund 40% aus der jetzigen Studie. Damals flossen rund 44%³⁰ des Offset-Volumens beschäftigungswirksam in die Schweiz, wobei in ihrer Berechnungsmethode die Reduktion der Wertschöpfung durch Verlagerung von Produktion und die Weitervergabe von Aufträgen ins Ausland von Beginn weg berücksichtigt wurden.

Bei der Frage nach Folgeaufträgen resultierte exakt dasselbe Ergebnis (je 33% der Firmen) und auch im Zusammenhang mit dem Effekt der Innovationsförderung stimmen die Resultate der jetzi-

²⁹ Akeret Felix, Schubiger Raffael: *Schlussbericht über die Resultate aus dem F/A-18-Offset-Geschäft der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegenüber dem amerikanischen Herstellerteam zugunsten der Schweizerischen Industrie; Diplomarbeit im Auftrag der Gruppe Rüstung am Betriebswissenschaftlichen Institut der ETH-Zürich, Mai 2000*

³⁰ 27% linear gewichtetes IB-Volumen der IB-Firmen * eigene Wertschöpfung der IB-Firmen + 17% linear gewichtetes Volumen aus Zulieferungen Dritter aus dem Inland * eigene Wertschöpfung Zulieferungen Dritter aus dem Inland = 44%



gen Studie (31%) mit derjenigen aus dem Jahr 2000 (28%) praktisch überein (Akeret/ Schubiger 2000: S. 30, 169). Vergleichsweise mehr Firmen (16%) gaben im Rahmen jetzigen Studie hingegen an, aufgrund von Offset-Geschäften strukturelle Veränderungen vorgenommen zu haben (vergleiche: 8%).

Die relativ grosse Übereinstimmung der beiden Studien spricht für die Robustheit der gewählten Methode und deutet darauf hin, dass die Ergebnisse der Unternehmensbefragung mit wenigen Einschränkungen auch für die Gesamtheit der Offset-Geschäfte und aller dabei beteiligten Firmen gelten dürften.

4.7 Schweizer Firmen und ihre Offset-Geschäfte: Erfolgs- und Misserfolgsgeschichten

In diesem Kapitel werden anhand konkreter Beispiele von Schweizer Firmen die positiven und negativen Aspekte der Offset-Geschäfte genauer beleuchtet. Dabei wurde angestrebt, eine möglichst breite Palette möglicher Auswirkungen von Offset-Geschäften auf die Schweizer Unternehmen aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wurden die befragten Unternehmen von den interviewführenden Personen in eine Typologie eingeteilt, die es erlaubt, eine gezielte Auswahl von beispielhaften Firmen vorzunehmen.

4.7.1 Einteilung der interviewten Firmen in die Typologie

Für die Einteilung wurde zuerst unterschieden zwischen Firmen mit passiven und aktiven Geschäften.

Das passive Geschäft wickelt sich im Rahmen von Daily Business ab, ohne dass die Schweizer Lieferfirma in irgendeiner Weise aktiv würde. Diese Geschäfte weisen keine Zusätzlichkeit auf und sind völlig wirkungslos. Sie lassen sich weiter unterteilen in die Typen „Ignoranz“³¹, „Bewusst unterschreiben“³² und „Angst vor Negativeffekten“³³.

Bei den aktiven Geschäften bemüht sich die Lieferfirma um die Aufträge, die zumindest teilweise zusätzliches Auftragsvolumen darstellen. Bezüglich der Wirkungen können die drei Typen „Stimulierende Geschäfte“³⁴, „Neutrale Geschäfte“³⁵ und „Erhaltende Geschäfte“³⁶ unterschieden werden.

³¹ Die Firma nimmt Offsetgeschäfte nicht als solche wahr, obwohl sie die entsprechenden ODS unterschreibt.

³² Die Firma unterschreibt die ODS im Bewusstsein, dass es sich um nicht zusätzliches „Daily-Business“ handelt. Ihr ist in der Regel nicht klar, dass mit der Unterzeichnung des ODS auch die Zusätzlichkeit der Offset-Transaktion bestätigt wird.

³³ Die Firma unterschreibt die ODS trotz fehlender Zusätzlichkeit, weil sie befürchtet, dass ihre Kunden bei einer Verweigerung der Bestätigung einen Teil der Aufträge des Daily-Business abziehen könnten, da die entsprechenden Produkte auch bei anderen schweizerischen oder ausländischen Firmen bezogen werden könnten.

³⁴ Verbessern die Marktposition der Firma längerfristig und nachhaltig.

³⁵ Ändern, trotz Zusätzlichkeit, an der längerfristigen Marktposition der Firma nichts.

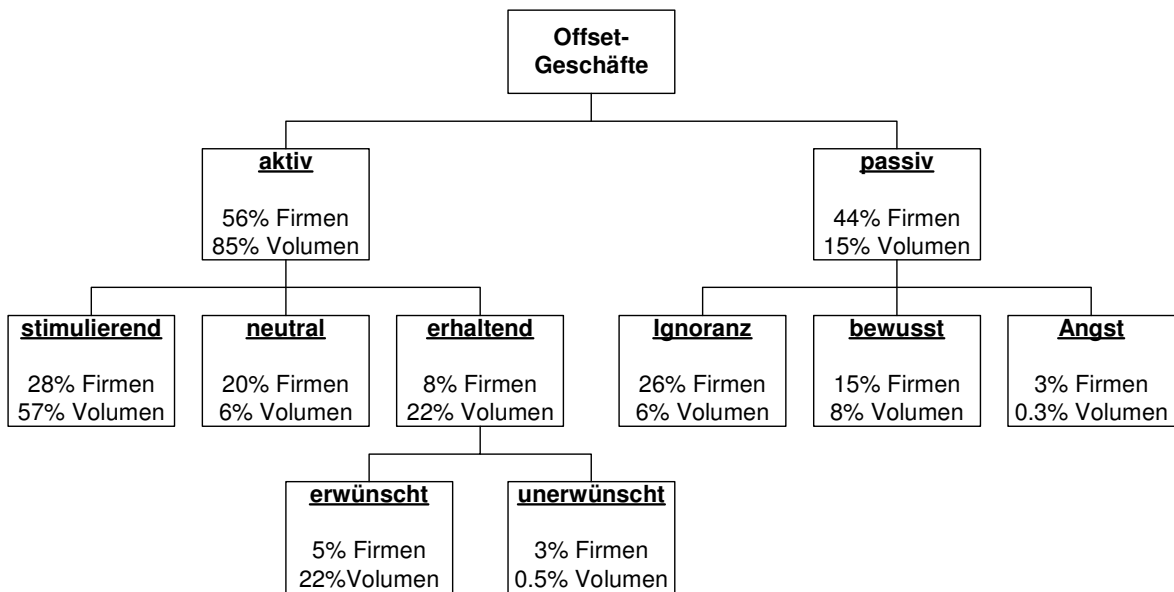
³⁶ Ermöglichen es, Produktionsbereiche für eine gewisse Zeit aufrechtzuerhalten, die längerfristig auf dem Markt nicht bestehen können. Es kann unterschieden werden zwischen erwünschter und unerwünschter Strukturhaltung.



Die erhaltenden Geschäfte lassen sich wiederum unterteilen in erwünschte und unerwünschte Struktur-erhaltung³⁷.

Zur Einteilung ist generell anzumerken, dass die Übergänge zwischen einzelnen Kategorien zum Teil fließend sind. Schwierigkeiten ergaben sich zum Beispiel bei der Abgrenzung zwischen stimu-lierenden Geschäften und erwünschter Struktur-erhaltung. In einigen Grenzfällen basiert die Typo-logisierung bis zu einem gewissen Grad auf der eigenen Beurteilung der jeweiligen interviewfüh-renden Person.

Abbildung 9: Einteilung der interviewten Firmen in die Typologie



N=74, alle interviewten Firmen mit Offset-Erfahrung

Quelle: Unternehmensbefragung EFK, Einteilung anhand von subjektiven Einschätzungen der Interviewenden

Insgesamt wurden die Offset-Geschäfte von 56% der Firmen als aktiv bewertet. Die Hälfte davon, also 28%, wurden dabei dem Typ „stimulierend“ zugeordnet. In diese Kategorie wurden auch viele grosse Player eingestuft. Dass auf diese Gruppe 57% des gesamten Offsettingvolumens entfällt, ist hauptsächlich darauf zurückzuführen. Bei der Einteilung lag der Fokus jedoch nicht primär bei der Stärke des Stimulationseffektes. Es wurden auch Firmen in diese Kategorie eingeteilt, deren Off- set-Geschäfte nur einen leichten stimulierenden Effekt hatten.

Bei weiteren 5% der Firmen liegt nach Einschätzung der befragenden Personen erwünschte Struk- turerhaltung vor. Darunter befinden sich zwei grosse Player, die für den grössten Teil des Offsetting- volumens dieser Gruppe (22%) verantwortlich sind. Gerade bei einigen anderen grossen Playern, deren Geschäfte als stimulierend bezeichnet wurden, kann jedoch zumindest teilweise auch von erwünschter Struktur-erhaltung gesprochen werden. Hier sind die Übergänge wohl fließend. Würde man die grossen Player mit stimulierenden Geschäften allesamt der erwünschten Struktur-erhaltung zuschreiben, dann blieben noch 23% an Firmen, deren Offsetting-Geschäfte als stimulierend bezeich- net werden könnten, während die Kategorie der unerwünschten Struktur-erhaltung mit 14% der Fir-

³⁷ (Eine detaillierte Beschreibung der verschiedenen Typen befindet sich im Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 45)



men besetzt wäre. Die im Abschnitt 4.6.2 beschriebene „Erfolgsgeschichte“ bezieht sich auf einen mittleren Player, bei dem ein starker stimulierender Effekt der Offset-Geschäfte festgestellt wurde.

Neutrale Geschäfte, also Offset-Geschäfte mit zusätzlichem Volumen aber keinen Wirkungen auf den Geschäftsverlauf der Firmen, konnten bei 20% der Firmen festgestellt werden. Der Effekt der unerwünschten Strukturhaltung wurde nur 3% der Firmen zugeschrieben. Mit dessen negativen Folgen befasst sich die „Misserfolgsgeschichte“ im Abschnitt 4.6.2.

Bei 44% der Firmen wurden deren Offset-Geschäfte als passiv bewertet und somit dem Daily-Business zugeordnet. Vom gesamten Offset-Volumen entfielen 15% auf diesen Bereich. Am häufigsten liessen sich die entsprechenden Firmen dem Typ „Ignoranz“ zuordnen (26%). In diese Kategorie fielen auch diejenigen Firmen, die ihre Offset-Transaktion selber gar nicht mehr nachvollziehen konnten, weil sie mit der Zeit schlicht „in Vergessenheit“ gerieten. Immerhin 15% aller Firmen mit Offset-Geschäften wurden in die Kategorie „Bewusst unterschreiben“ eingeteilt. Eher selten der Fall war die „Angst vor Negativeffekten“ (3%). Das ODS wurde in der Regel nicht nur aus Angst vor möglichen negativen Konsequenzen gegenüber dem ausländischen Hersteller unterschrieben.

4.7.2 Firmenstories

In den folgenden Abschnitten wird nun zu den Typen „stimulierende Geschäfte“, „Erhaltende Geschäfte“ und „Bewusst unterschreiben“ je ein Beispiel beschrieben. Komplettiert werden die Firmenstories durch ein Beispiel einer Firma, die trotz aktiver Bemühungen bisher noch keine Offset-Aufträge erhielt. Es handelt sich um Firmengeschichten, die im Rahmen von Firmeninterviews in Erfahrung gebracht wurden, wobei diese aus Gründen der Diskretion anonymisiert wurden. (Beispiele zu allen Typen befinden sich im Teilbericht Unternehmensbefragung: S. 48-52)

Erfolgsgeschichte: Beispiel für ein stimulierendes Geschäft

Die Firma A ist spezialisiert auf Präzisionsgussteile im Leichtmetallbau. Sie hat es in den letzten rund 15 Jahren erfolgreich geschafft, sich im Flugzeugmarkt international zu positionieren und tätigt heute einen substanziellen Umsatz im Bereich Luftfahrt mit den einschlägigen Herstellern in den USA. Der Grundstein dieses Erfolges wurde vor gut 10 Jahren im Rahmen des F/A-18 Offset Geschäftes gelegt. Die Firma verzeichnete damals noch keinerlei Umsatz in den USA und wurde von einem der damaligen Offset-Verpflichteten Hersteller primär aufgrund der damals laufenden Kompensationsverpflichtung in der Schweiz mit ersten Aufträgen in beschränktem Umfang berücksichtigt. Ohne Offset hätte der Hersteller vermutlich nicht den aufwendigen Weg in Kauf genommen, um neue Unterauftragnehmer in einer Schweizer Randregion zu suchen (Türöffnereffekt). Zwei wichtige Erfolgsvoraussetzungen waren für den Beginn und den späteren Verlauf der Geschäftsbeziehung von grosser Bedeutung: Die Technologiekompetenz und die Konkurrenzfähigkeit. Die Technologiekompetenz seitens des Schweizer Herstellers war vorgängig bereits vorhanden. Dabei konnte sich der Schweizer Lieferant in der engeren Wahl behaupten und wurde mit ersten kleineren Aufträgen versehen. Die Produkte des Schweizer Lieferanten waren von Beginn weg konkurrenzfähig und in einem globalen Kontext kompetitiv. Die erhaltenen Aufträge folgten den Marktbedürfnissen und dienten nicht dem Strukturerehalt.

Beide Firmen waren offenbar an einer langjährigen Partnerschaft interessiert und konnten im



Rahmen dieser Partnerschaft beiderseits voneinander lernen. So gab es insbesondere beim Schweizer Lieferanten diverse organisatorische, prozessmässige und teilweise auch technologische Änderungen und -Verbesserungen dank der neuen Geschäftsbeziehung. Der Schweizer Lieferant war Willens genug, um sich den Wünschen und Forderungen – namentlich im Bereich Prozesse und Qualitätsstandards – des neuen Kunden anzupassen und daraus zu lernen (Kooperationswille und Kooperationsfähigkeit). Der ausländische Hersteller war seinerseits bereit, sein vorhandenes Prozess- und Qualitätsknow-how dem Schweizer Unterlieferanten zu vermitteln (Know-how-Transfer, Innovation, Strukturveränderungen).

All diese Faktoren führten dazu, dass Firma A heute autonom unterwegs ist und einen entsprechend nachhaltigen Erfolg auch ohne Offset-Verpflichtung vorweisen kann. Die guten Beziehungen zum Hersteller scheinen bis heute anzuhalten - obwohl dieser aktuell keine Offset-Verpflichtungen in der Schweiz hat. Nicht zuletzt dank des guten Namens des Herstellers im Flugzeugmarkt konnte die Schweizer Firma inzwischen zudem weitere internationale Kunden gewinnen (Multiplikationseffekt).

Misserfolgsgeschichte: Beispiel eines strukturerhaltenden Geschäfts mit negativen Folgen

Die Firma D mit Standort in einer Randregion der Schweiz war seit vielen Jahren in der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie tätig. Die Firma war Verbandsmitglied und tauchte bei überdurchschnittlich vielen Offset-Vorhaben entweder als Teilleferant im Zusammenhang mit indirekten Geschäften oder bei der Lieferung von Standardkomponenten im Rahmen von direkten Beteiligungen auf. Der über Offset angemeldete Umsatz stieg insbesondere in den letzten Jahren zeitweilig auf über 25% des gesamten Firmenumsatzes im jeweiligen Jahr.

Möglicherweise aufgrund der langjährigen Kenntnisse im Zusammenhang mit Offset-Geschäften wurden indirekte Transaktionen von der überwachenden Stelle kaum genauer unter die Lupe genommen, während dem die direkten Beteiligungen insbesondere aufgrund ihrer klaren Zusätzlichkeit ohnehin kaum hinterfragt wurden.

Der Wegfall eines der grossen Offset-Geschäfte der letzten Jahre in Kombination mit dem nicht mehr aktiv verfolgten „Regionen Balancing“ (das heisst dem aktiv geäusserten Bedürfnis des Bundes an die jeweils verpflichteten Hersteller, Beauftragungen in Randregionen besonders zu pflegen) brachte die Firma D in eine schwierige Lage. Hinzu kam, dass sie es wegen der guten und vermeintlich langfristig sicheren Aufträge verpasst hatte, Innovationen in ihrer Firma voranzutreiben sowie nötige Strukturanpassungen an die sich veränderten, (internationalen) Rahmenbedingungen vorzunehmen. Aufgrund des nicht mehr konkurrenzfähigen Produktportfolios hatte die Firma D in der Folge keine Chance, die substanziiell hohen Umsätze aus IB-Geschäften (über 25% des Gesamtumsatzes) auf irgendeine Art und Weise zu kompensieren. Nach drei weiteren Jahren fast ohne Offset-Beteiligungen verschwand sie schliesslich ganz von der Bildfläche und meldete kurze Zeit später Konkurs an.

Dieser Fall zeigt exemplarisch auf, dass Offset-Geschäfte längerfristig negative Folgen haben können, insbesondere dann, wenn sie eine strukturerhaltende Funktion übernehmen.

Offset-Geschäfte bergen auch Klumpenrisiken für Schweizer Firmen. Ein Umsatz von über 20% des Gesamtumsatzes für eine Schweizer Firma im Zusammenhang mit einer einzigen Offset-Verpflichtung bringt das Risiko mit sich, dass diese 20% nach Beendigung der entsprechenden Verpflichtung auf einen Schlag wegfallen. Da ein nahtloser Übergang in den „ursprünglichen“ Ge-



schäftsverlauf in der Praxis zumeist schwierig ist, kann die Ablösung für die Schweizer Firma sogar mit Kosten verbunden sein.

Entscheidend in diesem Zusammenhang ist das frühzeitige Erkennen und Abschätzen des Klumpenrisikos durch das verantwortliche Management. Wenn es der Firma zudem gelingt, über Offset-Geschäfte Innovationen zu voranzutreiben sowie zu neuem Know-how zu gelangen, können negative, strukturerhaltende Effekte sowie Klumpenrisiken vermindert werden.

Beispiel für ein passives Geschäft, bewusste Bestätigung

Die Firma F ist ein grösseres Unternehmen im Bereich von hochspezialisierten, feinmechanischen Produkten für den rein zivilen Gebrauch und ist zu 100% auf den Export ausgerichtet. Einer der grösseren Kunden hat im Laufe der letzten Jahre immer wieder Lieferungen der Firma F als Offsettransaktionen abgebucht. Diese Offsettransaktionen erreichen einen erheblichen Umfang, denn die Firma F zählt zu den 30 grössten IB-Firmen der Schweiz. Die als Offset abgebuchten Aufträge machen gut 2% des Umsatzes der Firma F aus. Der für den Verkaufsbereich zuständige Interviewpartner nimmt die ODS lediglich als eine Bestätigung der Firma F zuhanden des Kunden wahr. Nach seiner Einschätzung könnte die Firma F sich problemlos weigern, die ODS zu unterzeichnen, da der Kunde keine Ausweichmöglichkeit hätte und die hochspezialisierten Produkte weiterhin nur bei der Firma F beziehen könnte. Die Firma F hat sich nie aktiv um Offsetaufträge bemüht und hat dies auch künftig nicht im Sinn. Mit der armasuisse hat die Firma F nie Kontakt gehabt, da offene Fragen von der armasuisse offenbar direkt mit dem Kunden der Firma F geklärt werden. So hat die Firma F überhaupt nichts davon mitbekommen, dass die armasuisse angemeldete Offesttransaktionen in Millionenhöhe nicht akzeptierte (weil diese zu spät angemeldet wurden).

Beispiel für eine Firma, die bisher gar keine Offset-Geschäfte hatte

Die Firma H ist ein kleines KMU mit weniger als 50 Angestellten und seit 20 Jahren aktiv in der Maschinenindustrie. Sie produziert mechanische Teile und Spezialmaschinen nach Mass. Ihre wichtigsten Kunden kommen aus der Region, worunter sich auch grosse Namen aus der Uhrenindustrie, der Lebensmittelbranche sowie im Medizinalbereich tätiger Unternehmen befinden. Die Firma H weist steigende Umsatzzahlen auf, ist aber kaum auf den Export ausgerichtet.

Seit längerer Zeit schon bemühte sich die Firma H um Geschäfte im Rüstungsbereich, insbesondere in der Funktion als Unterlieferant. Sie zeigte sich sehr interessiert an Industriebeteiligungsprogrammen, im Speziellen an Kompensationsgeschäften. Dafür hat sie sich aktiv um Information bemüht und ist auch Mitglied verschiedener Industrieverbände, die über Kontakte zur armasuisse und ausländischen Herstellern verfügen. Zudem nahm sie an zahlreichen Veranstaltungen teil, die zum Ziel hatten, Schweizer Unternehmen mit ausländischen Herstellern in Kontakt zu bringen, sowie, um die Kontakte mit den grossen Schweizer Rüstungsunternehmen zu vertiefen.

Diese Bemühungen waren bis jetzt jedoch noch nicht von Erfolg gekrönt; die Firma H hat noch nie von IB profitieren können. Die zahlreichen etablierten Kontakte haben keine Geschäfte generieren können. Die Firma H hat bisher nicht einmal eine konkrete Offerte oder eine positive Antwort auf ihre Produktpräsentationen erhalten. Die Vertreter dieser Firma haben den Eindruck, dass weder die grossen Schweizer Unternehmen noch die ausländischen Hersteller daran interessiert sind, mit



kleinen KMU's zusammenzuarbeiten. Trotz der Teilnahme an zahlreichen Veranstaltungen, haben sie den Eindruck, dass es jeweils schon im Vornherein feststeht, wer von den Kompensationsgeschäften profitieren wird. Die befragten Firmenvertreter sind dementsprechend desillusioniert und haben kaum Hoffnung, dass sich an diesem System einmal etwas ändern wird. Sie haben viele Ressourcen investiert und damit nichts erreicht.

4.8 Wirkungen im internationalen Bereich

Es gibt kaum Studien mit einer vertieften statistischen Analyse. Die bekannten Berichte, insbesondere jene der Rechnungshöfe, gehen eher in der Richtung, ob die Offset-Verpflichtungen erfüllt worden sind (kurzfristige Wirkungen) und nicht, ob die Ziele erreicht worden sind. Eine aktuelle Studie aus **Belgien**³⁸ vergleicht zwar die Ziele verschiedener Länder, jedoch leider nicht die Zielerreichung oder die Wirkungen. **Finnland** hat Audits im Bereiche der Offset-Verpflichtungen im Rahmen der F/A-18 - Kampfflugzeugbeschaffung durchgeführt. Der Rechnungshof konnte zeigen, dass die Ziele bezüglich KMU Förderung, Wertschöpfung, Hightech und Forschungsunterstützung nur teilweise erreicht worden sind³⁹.

Entwicklung in Europa

Im Juli 2004 wurde die Europäische Verteidigungsagentur EVA / European Defence Agency⁴⁰ (EDA) durch den Ministerrat der Europäischen Union zur Unterstützung und Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingerichtet. Ausser Dänemark sind alle EU-Staaten Mitglieder der Agentur. Die EVA will sich unter anderem für die Rüstungszusammenarbeit, die Öffnung des Marktes, die Förderung von F&E, für Technologien **und für die Reduzierung von Offsetverpflichtungen** einsetzen. Militärische Aufträge unterliegen zum heutigen Zeitpunkt nicht den EU-Wettbewerbsregeln.

4.9 Schlussfolgerungen

Die Erkenntnisse des Kapitels 4 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Verteilung des IB-Volumens:

- Der volumenmässige Anteil der indirekten IB hat sich über die Jahre 1995-2005 zu Lasten der direkten IB vergrössert. Diese Entwicklung ist insofern ungünstig, weil direkte IB eher nachhaltige Wirkungen auf die Schweizer Firmen haben als indirekte IB.
- Die kleinen Branchengruppen „Waffen und Munition“ und „Luftfahrzeuge“ profitierten verhältnismässig stark von IB-Aufträgen, während die IB-Geschäfte für die grossen Branchengruppen

³⁸ *Politique Industrielle de Participation dans le cadre des Commandes de Défense; Septembre 2006; SERVICE PUBLIC FEDERAL ECONOMIE, P.M.E., CLASSES MOYENNES et ENERGIE;*
http://economie.fgov.be/organization_market/compensations/industrial_compensations_fr.pdf

³⁹ Sköns Elisabeth (2004) "Evaluating Défense Offsets: the experience in Finland and Sweden," chapter 10 in J. Brauer and J.P. Dunne (eds.) *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. London; Routledge.

⁴⁰ EDA: *EU Ministers Pledge Action to Create Integrated and Competitive European Defence Industrial Base*, Brussels, 14 May 2007, Press Release



„diverse Dienstleistungen“ und „Feinmechanik / Elektrotechnik“ verhältnismässig weniger ins Gewicht fallen dürften.

- Von den Regionen profitierten die Innerschweiz und Zürich/Aargau am meisten. Die Nordwestschweiz, die Westschweiz und der Tessin gehören demgegenüber zu den relativen Verlierern. Für die politische Akzeptanz der Kompensationspolitik stellt die schlechte Position der Westschweiz und des Tessins ein Problem dar.
- Das IB-Volumen verteilte sich ungleichmässig auf die rund 1000 Lieferfirmen. Die 10 grössten Lieferfirmen deckten 44% des gesamten IB-Volumens. 86% des Volumens entfielen auf die 100 grössten Lieferfirmen, während sich die 900 kleineren Lieferfirmen die restlichen 14% teilten. Vernachlässigbar klein ist der Anteil von 0.5% der 500 kleinsten Lieferfirmen.
- Die insgesamt 28 Beschaffungsgeschäfte unterscheiden sich zum Teil stark in ihrem Volumen. Während auf die 14 grösseren Geschäfte rund 90% des gesamten Volumens entfielen, verteilten sich die restlichen 10% auf die 14 kleineren Geschäfte.
- Die Transaktionen sind nach Grösse des Transaktionsvolumens ungleich verteilt. Vielen Transaktionen mit kleinem und mittlerem Volumen stehen wenige Transaktionen mit grossem Volumen gegenüber. Der jetzige Schwellenwert von 5'000 CHF pro Transaktion ist zu tief angesetzt.

Wertschöpfung und Zusätzlichkeit:

- Der geschätzte schweizerische Wertschöpfungsanteil lag bei den direkten IB bei 76% und bei den Offset-Geschäften bei 79%. Der eigene Wertschöpfungsanteil der Firmen lag bei den direkten IB bei geschätzten 53% und bei den Offset-Geschäften bei 58%. Andere Datenquellen deuten darauf hin, dass diese Werte effektiv wahrscheinlich ein wenig tiefer anzusetzen sind.
- Die Zusätzlichkeit war bei Offset-Geschäften oft nicht gegeben. Bei fast der Hälfte der befragten Firmen handelte es sich bei den Offset-Geschäften um „Daily-Business“. Diese „Daily-Business“-Offset-Geschäfte machten nicht selten einen bedeutenden Anteil an ihrem Gesamtumsatz aus.
- Geschätzte 56% des gesamten Offsetvolumens konnten als effektiv zusätzlich eingestuft werden. Dieser Wert ist zu relativieren, weil der grösste Anteil davon auf die Bewertung weniger grosse Player zurückzuführen ist.
- Vom gesamten Offsetvolumen sind rund 40% effektiv beschäftigungswirksam in die Schweiz geflossen. Die Beschäftigungswirksamkeit der Beschaffungsvolumen ist viel geringer, als in den Rüstungsbotschaften angegeben wurde.
- Tiefe Transaktionsbeträge werden eher im Rahmen von „Daily-Business“-Geschäften getätigt, während es sich bei Transaktionen mit hohen Beträgen eher um effektiv zusätzliches Volumen handelt.
- Die Tatsache, dass die Hälfte der Firmen ihre „Daily-Business“-Geschäfte auf dem ODS ohne Konsequenzen als zusätzlich bezeichnen konnte, wirft Fragen auf über den bestehenden Kontrollmechanismus.

Wirkungen von IB:

- In der Regressionsanalyse konnten den IB insgesamt weder kurzfristige noch langfristige Wirkungen auf die Umsatzentwicklung der betroffenen Firmen nachgewiesen werden. Die Gruppe



grossen Player bildete hier jedoch die grosse Ausnahme. Für sie liess sich ein signifikant positiver Einfluss der IB-Geschäfte auf ihre Umsatzentwicklung belegen. Dieser Unterschied zeigt auf, dass der Gruppe der grossen Player eine bevorzugte Rolle im IB-Geschäft zukommt.

- Direkte IB werden für die Schweizer Industrie als vorteilhafter gesehen als indirekte IB. Dies gilt insbesondere für die damit verbundenen Wirkungen wie Technologietransfers, Innovationsförderung, die Erhöhung von Akquisitionschancen sowie Türöffnereffekte. Direkte IB ermöglichen es den Unternehmen, eine Geschäftsbeziehung zu den ausländischen Herstellern aufzubauen und sich als „High-Quality Lieferant“ zu etablieren.
- Offset-Geschäfte waren bei wenigen der befragten Firmen mit nachhaltigen Wirkungen verbunden. Sie führten zwar bei rund einem Drittel der Firmen zu Folgeaufträgen ausserhalb von Offset, aber nur in ganz wenigen Einzelfällen mit bedeutendem Volumen. In den wenigsten Fällen fand ein Know-how-Transfer statt. Massgeblich profitiert von Offset-Geschäften haben bisher hauptsächlich die grossen Player sowie wenige Einzelfälle - die eigentlichen „Erfolgsgeschichten“.
- Gemäss der Typologisierung profitierte - je nach Einordnung der grossen Player, deren Offset-Geschäfte auch als erwünschte Strukturhaltung bezeichnet werden können - rund ein Viertel von leicht bis stark stimulierenden Offset-Geschäften.

Erfolgsvoraussetzungen für nachhaltig stimulierende Geschäfte:

- Die Technologiekompetenz und die Konkurrenzfähigkeit einer Firma müssen vorgängig bereits vorhanden sein.
- Strukturelle Anpassungen der Firmen können positive Wirkungen von Offsetgeschäften begünstigen. Zu nennen sind hier insbesondere Anpassungen in den Bereichen Prozesse und Qualitätsstandards, das Schaffen von Offset-Stellen sowie Investitionen in neue Technologien.
- Die Vergabe der Offset-Aufträge sollte den Marktbedürfnissen entsprechen und nicht dem Strukturerehalt dienen. Dadurch können negative Auswirkungen auf den längerfristigen Geschäftsverlauf einer Firma verhindert werden.
- Ein anderer negativer Faktor, den es zu vermeiden gilt, ist das Klumpenrisiko. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn Offset-Geschäfte einen grossen Anteil am Gesamtumsatz ausmachen, ohne ein Entwicklungspotenzial für die betreffende Firma darzustellen.

5 Schlussfolgerungen - Beantwortung der Fragen der Evaluation

5.1 Generelle Einschätzung

Mit der Evaluation kann erstmals ein umfassendes statistisches Bild der Industriebeteiligungen in der Schweiz gezeigt werden. Die Daten von insgesamt 28 Rüstungsgeschäften in 11 Jahren wurden dafür erfasst und ausgewertet. Ebenfalls zum ersten Mal wurde eine Unternehmensbefragung durchgeführt, die sich nicht nur auf ein einzelnes Beschaffungsprojekt bezog und die Wirkungen sowohl der direkten als auch der indirekten Beteiligung untersuchte.



Die wesentlichsten Erkenntnisse aus der vorliegenden Evaluation sind, dass

- ein grosser Teil des beachtlichen Auftragsvolumens einer kleinen Anzahl Unternehmungen zu gute kommt
- das Volumen aufgrund der Marktrealitäten regional ungleich verteilt ist
- die Beschäftigungswirksamkeit wesentlich tiefer ist als in den Botschaften zu den jeweiligen Rüstungsprogrammen angenommen wird⁴¹
- die Offset-Geschäfte nur in den wenigsten Fällen stimulierende Wirkungen erzielen
- die direkten Beteiligungsgeschäfte bessere Wirkungen erzielen als Offset
- die Schweizer Industrie im Allgemeinen dem Instrument der Industriebeteiligungen durchaus positive Wirkungen auf die Schweizer Wirtschaft zuschreibt
- rund die Hälfte aller Aufträge nicht zusätzlich war.

Die meisten dieser Erkenntnisse sind, zumindest für das VBS, nicht ganz neu, denn sie decken sich weitgehend mit den Resultaten anderer Studien wie zu den Beschaffungen der F/A-18 Kampfflugzeuge und der Leopard-Panzer, oder sie waren schon Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. Auch das Problem der Zusätzlichkeit wurde bereits vor 23 Jahren offen in der Botschaft zum Rüstungsprogramm 1984 behandelt: *“...wobei sie (die Schweizer Industrie) mit uns darin einig geht, dass der Nachweis der Zusätzlichkeit der Aufträge problematisch ist. 1982 betrug der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an der schweizerischen Gesamtausfuhr rund 18 Prozent. Zudem bestehen keine Handelsschranken zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik. Es wird deshalb schwierig sein, zu diesem Volumen zusätzliche Aufträge zu erhalten und als solche zu identifizieren...“*.

5.2 Antwort auf die vier Fragen der Evaluation

1. Beruht die Politik der Kompensationsgeschäfte auf konsistenten Grundsätzen und Richtlinien?

Die Politik der Kompensationsgeschäfte weist einige Inkonsistenzen auf. Es fehlt eine spezifische gesetzliche Regelung (Gesetz, Verordnung) für Industriebeteiligungen bei Rüstungsbeschaffungen, weil die Rüstungsbeschaffungen explizit nicht dem BoeB unterstellt sind. Die Ziele der IB sind in den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS, vom 29. November 2002 nur stichwortartig erwähnt, aber sie sind nicht näher definiert oder operationalisiert und es gibt auch keine Strategie für die Zielerreichung.

⁴¹ Vgl. 02.053 Botschaft über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 2002), vom 29. Mai 2002, Seite 5292:

*„Der Inlandanteil des beantragten Materials wird auf 395 Millionen Franken veranschlagt, was rund 59 Prozent entspricht. Durch indirekte Beteiligung der Schweizer Wirtschaft an der Beschaffung von ausländischem Material wird die schweizerische Wirtschaft weitere Aufträge in Form von Ausgleichsgeschäften erhalten. **Deren Grössenordnung ist auf 74 Millionen Franken veranschlagt. Die Beschäftigungswirksamkeit wird dadurch auf 469 Millionen oder 70 Prozent erhöht.** Unter Berücksichtigung der indirekten Beteiligung und bei Annahme eines durchschnittlichen Jahresumsatzes von 180 000 Franken je Beschäftigten ergibt sich aus dem Rüstungsprogramm 2002 eine Beschäftigungswirksamkeit in der Schweiz von 2600 Personenjahren. Durchschnittlich 500 Personen werden während fünf Jahren beschäftigt sein.“*



In den Grundsätzen werden auch weitere Ausdrücke wie „das für die Landesverteidigung unerlässliche industrielle Potential“, die „Schweizerische Industriebasis“ oder „die für die Landesverteidigung wichtigen Technologien“ nicht näher erklärt.

Die konkrete Ausgestaltung der Industriebeteiligungspolitik erfolgt durch die armasuisse. Die wichtigste Grundlage für die Industriebeteiligungen bilden die Beschaffungsverträge. Grundsätzlich wird bei allen grösseren Beschaffungen (> 20 Mio. CHF) von Rüstungsmaterial im Ausland eine 100 prozentige Beteiligung (direkt und indirekt) im Beschaffungsvertrag verankert. Ein wichtiges Instrument für die Abwicklung, insbesondere des Offset, ist das Meldeformular „Offset Declaration Statement“ (ODS). Das ODS muss vollständig, datiert, vom ausländischen Hersteller und vom schweizerischen Begünstigten (Schweizer Lieferfirma) unterzeichnet und im Original der armasuisse unterbreitet werden. Diese ODS haben „urkundlichen Charakter“ und sind die Grundlage für das Controlling der armasuisse, werden aber statistisch nicht ausgewertet. Die armasuisse setzt viel Vertrauen in die Hersteller und in die mitunterzeichnenden beteiligten Schweizer Unternehmen, denn einzelne Angaben wie die Zusätzlichkeit der Aufträge, die Wertschöpfung und oft auch die Art der gekauften Erzeugnisse und andere Elemente, wie etwa der Erwerb von zusätzlichem Know-how, sind allein anhand des Formulars ODS nicht verifizierbar. Prüfungen vor Ort werden keine durchgeführt.

2. Welche Firmen profitieren von IB?

Das IB-Volumen der Jahre 1995-2005 verteilte sich in verschiedener Hinsicht ungleichmässig auf die Schweizer Industrie. Zum einen profitierten insbesondere die vergleichsweise kleinen Branchengruppen „Waffen und Munition“ und „Luftfahrzeuge“ von unverhältnismässig grossen Anteilen am gesamten IB-Volumen. Ebenso ungleichmässig verteilt war das IB-Volumen in Bezug auf den Lieferumfang der rund 1000 Firmen, die im Rahmen von IB-Geschäften als Lieferanten auftraten. So entfielen auf die 10 grössten Lieferfirmen 44% des gesamten IB-Volumens, während sich die 500 kleinsten Lieferfirmen den vernachlässigbar kleinen Anteil von 0.5% des IB-Volumens teilten. Von den Regionen profitierten die Innerschweiz und Zürich/Aargau am meisten. Die Nordwestschweiz, die Westschweiz und der Tessin gehören demgegenüber zu den relativen Verlierern. Für die politische Akzeptanz der Kompensationspolitik stellt die schlechte Position der Westschweiz und des Tessins ein Problem dar.

3. Welches sind die Wirkungen auf die an den Kompensationsgeschäften beteiligten Unternehmen? Sind die Wirkungen sie nachhaltig bezüglich

- 1) Arbeitsplätzen (Beschäftigungswirksamkeit)?
- 2) Zusätzlichem Auftrags- und Exportvolumen, beziehungsweise des Zugangs zu ausländischen Märkten (Türöffnereffekte)?
- 3) Wissenserhalt oder Erwerb von zusätzlichem Know-how?

Die **Beschäftigungswirksamkeit** der Offsetgeschäfte ist geringer, als in den Rüstungsbotschaften angegeben wird. Schätzungen haben ergeben, dass vom gesamten Offsetvolumen nicht wie angenommen 100%, sondern nur rund 40% effektiv in die Schweizer Industrie geflossen sind. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass ein Grossteil der Offsetgeschäfte keine Zusätzlichkeit auf-



wies und im Rahmen von bestehenden Geschäftsbeziehungen („Daily-Business“, „Courant normal“) mit dem ausländischen Hersteller untergebracht wurden. Andererseits flossen in etwa 20% des Offsetvolumens an Zulieferer aus dem Ausland.

Das generelle Fazit zu den Wirkungen von IB auf Schweizer Unternehmen ist ernüchternd: In der Regressionsanalyse konnten den IB insgesamt weder kurzfristige noch langfristige Wirkungen auf die Umsatzentwicklung der betroffenen Firmen nachgewiesen werden. Die Gruppe der grossen Player bildete hier jedoch die grosse Ausnahme. Für sie liess sich ein signifikant positiver Einfluss der IB-Geschäfte auf ihre Umsatzentwicklung belegen. Dieser Unterschied verdeutlicht, dass der Gruppe der grossen Player eine bevorzugte Rolle im IB-Geschäft zukommt.

Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung zu den Wirkungen der Offset-Geschäfte bestätigen diese Erkenntnis. Dabei zeigt sich zwar, dass Offset-Geschäfte durchaus stimulierende und nachhaltige Wirkungen auf Schweizer Firmen haben können. Allerdings sind diese Wirkungen auf eine kleine Gruppe von Firmen beschränkt, die hauptsächlich aus den grossen Playern und wenigen Einzelfällen kleinerer und mittlerer Firmen bestehen. Eine Wirkung die mit Offset-Geschäften am ehesten erzielt werden konnte, waren gewisse Folgeaufträge ausserhalb von Offset. Allerdings waren diese nur in ganz wenigen Fällen mit bedeutendem zusätzlichen Auftrags- und Exportvolumen verbunden. Nur in den wenigsten Fällen führten Offset-Geschäfte zu einem Transfer von Know-how. Zwar gaben rund ein Viertel der Firmen an, durch Offset-Geschäfte eine Innovationsförderung erfahren zu haben, aber oft wurde dem noch beigefügt, dass Unternehmen ohnehin stets innovativ sein müssen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Im direkten Vergleich schneiden die direkten IB besser ab als die Offset-Geschäfte. Dies gilt insbesondere für alle erwähnten Wirkungen wie Know-how-Transfer, Innovationsförderung sowie Türöffnereffekte.

4. Welche Lehren können beim Vergleich mit Politiken von anderen Ländern gezogen werden?

Es gibt kaum Studien, die einen internationalen Vergleich der Zielerreichung und der langfristigen Wirkungen im Bereiche der Industriebeteiligungen erlauben. Die überwiegende Mehrheit aller Länder verlangt Industriebeteiligungen bei der Rüstungsbeschaffung. Das sind in erster Linie die Staaten, die bei der Rüstungsbeschaffung stark auslandabhängig sind und nicht über eine eigene Rüstungsindustrie verfügen, die in der Lage wäre, ganze „Systeme“ selbst herzustellen. Dazu sind auch praktisch alle neuen EU-Mitgliedstaaten zu zählen. Jedes Land hat seine eigenen „Guidelines“ und die Unterschiede sind von Land zu Land teilweise erheblich. Es gibt sowohl auf europäischer Ebene als auch seitens der Industrie einzelner Nationen Bestrebungen, die Industriebeteiligungsgeschäfte zu reduzieren oder ganz abzuschaffen. Demgegenüber gibt es auch gegenteilige Trends, nämlich die Verpflichtungen noch auszubauen.

In den Grundsätzen zur Schweizer Rüstungspolitik ist nicht klar definiert, was der Begriff Industriebasis konkret beinhaltet. Einzelne Länder haben diesbezüglich zum Teil sehr detaillierte Regelungen, auch was die Umsetzung betrifft.

In der Schweiz sind die Regelungen für die Industriebeteiligung im Vergleich zu andern Ländern ganz allgemein nicht sehr dicht. Die Schweizer Offsetpolitik charakterisiert sich durch ihre Flexibilität. Den ausländischen Herstellern werden für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen wenige Bedingungen auferlegt: Grundsatz des freien Wettbewerbs, keine Struktur- oder Regionalpolitik, grosse Freiheit hinsichtlich der zu berücksichtigenden Branchen, der Art der zu beschaffenden Güter so-



wie in Bezug auf die Zusätzlichkeit der Offsetgeschäfte. Weil die Schweiz über eine konkurrenzfähige Industrie verfügt und die Umsetzung der Industriebeteiligung pragmatisch erfolgt, sind die IB-Verpflichtungen in der Schweiz für die ausländischen Hersteller auch verhältnismässig einfach zu erfüllen. Diese Politik ist bezüglich der Umsetzungskosten vorteilhaft für den Bund und für die ausländischen Hersteller und hilft, die zusätzlichen Kosten für Rüstungsbeschaffungen zu begrenzen. In diesem Sinne kann sie als effizient bezeichnet werden.

6 Empfehlungen der EFK

Generell erachtet die EFK Offset als eine wenig zukunftsorientierte Option für die Schweizer Industrie, denn es widerspricht dem Geist des Freihandels, führt zu wenig transparenten Lösungen und hat eher geringe positive Wirkungen für das Land. Es erscheint aber nicht sinnvoll, dass die Schweiz als fast einziges Land einseitig auf die Industriebeteiligungsgeschäfte verzichtet. Die Industrie befürchtet, in einem solchen Falle Aufträge an Länder zu verlieren, die Kompensationsverpflichtungen verlangen. Einzelne ausländische Hersteller haben in der Befragung bestätigt, dass dies nicht auszuschliessen sei.

Die ideale Lösung für die Schweiz wäre die Abschaffung der Kompensationsgeschäfte auf internationalem Niveau. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Schweiz sich für ein Verbot von Offset-Geschäften im Rahmen der WTO-Ausnahmeregelung für Rüstungsgeschäfte einsetzen sollte.

6.1 Hauptempfehlung

Empfehlung 1: Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats soll vom Bundesrat eine kohärente und transparente Strategie zur Schweizer Industriebeteiligungspolitik und deren Umsetzung verlangen.

Ziel ist, keine falschen Erwartungen beim Parlament und den Schweizer Lieferfirmen zu generieren. In der Strategie soll sowohl für die direkten als auch für die indirekten Industriebeteiligungen festgehalten werden, welche Ziele der Bundesrat damit verbindet, wie diese priorisiert und umgesetzt werden.

Je ambitionösere Ziele, je mehr Bedingungen für die IB und je mehr notwendige Kontrollen, desto mehr Kosten bei der Beschaffung und bei der Umsetzung der Politik bei armasuisse.

Auf Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission soll der Bundesrat sich unter anderem klar positionieren zwischen dem Status Quo (Variante 1) und einer aktiveren Politik (Varianten 2-4).

Variante 1: Beibehalten des Status Quo „Low Profile“.

Die Industriebeteiligungspolitik wird von armasuisse umgesetzt. Diese hat das Controlling für das Offset beim Bereich Recht und Internationales angesiedelt und verfügt über wenig Ressourcen für die Erfüllung dieser Aufgabe. Im Vergleich zu andern Ländern, wo sich in der Regel mehr als ein Ministerium mit Industriebeteiligung befasst, hat die Schweiz eine kostengünstige Lösung. Die



Schweiz hat auch keine so umfangreiche Regelungen wie einzelne andere Staaten. Es wird wenig kontrolliert. Das gegenwärtige System gewährt den ausländischen Herstellern eine grosse Gestaltungsfreiheit, was auch die Kosten der Beschaffungen reduziert. Der Status Quo weist aber einige Inkonsistenzen auf und es gibt Optimierungspotential in den Bereichen Controlling (s. Empfehlung 2) und Transparenz im Verhältnis mit dem Parlament und den Unternehmen (s. Empfehlung 3, 4, und 5).

Sollte sich der Bundesrat für eine aktivere Industriebeteiligungspolitik entscheiden, so empfiehlt die EFK die folgenden Varianten für seine Strategie zu prüfen:

Variante 2: „100% effektiv in der Schweiz beschäftigungswirksame Industriebeteiligung“.

Diese Variante priorisiert das Ziel der hohen Beschäftigungswirksamkeit. Dies setzt voraus, dass die an die Schweizer Industrie erteilten Aufträge effektiv zusätzlich sind, und dass auch eine volle schweizerische Wertschöpfung gegeben ist. Das ODS müsste geändert werden. Diese Variante ist mit einem relativ hohen Kontroll- und Abklärungsaufwand verbunden. In der Praxis ist eine Beschäftigungswirksamkeit von 100% kaum erreichbar, weil fast immer ein Teil wieder ins Ausland abfließt, beispielsweise für die Beschaffung von Rohmaterial.

Variante 3: „Wirksamere Industriebeteiligungen für die Landesverteidigung“

Eine gezielte Politik setzt verschiedene Definitionen und Operationalisierungen voraus, zum Beispiel für das Ziel „Erhaltung des für die Landesverteidigung unerlässlichen industriellen Potentials“. Es ist heute noch kein Kriterium auf dem ODS. Es fehlen auch die Definitionen der „Schweizerischen Industriebasis“ oder der „für die Landesverteidigung wichtigen Technologien“. Es ist nicht klar, welche Bereiche oder Unternehmen für IB-Geschäfte in Frage kommen. Es könnten auch „Multipliers“ (Mehrfachgewichtung von Geschäften, die dieses Potential erfüllen) angewendet werden, um dadurch die Qualität der Industriebeteiligungsgeschäfte hinsichtlich der Zielerreichung zu erhöhen. Auch diese Variante ist mit zusätzlichem Kontroll- und Abklärungsaufwand verbunden.

Variante 4: „Wirksamere IB für die schweizerische Industrie“

Diese Variante zielt auf hohe Wirkungen der Industriebeteiligung ab (Know-how-Transfer, Innovationsförderung sowie Türöffnerfunktion), was eine klare Definition dieser Kriterien voraussetzt. Auch hier wäre die Anwendung von Multipliers denkbar.

6.2 Empfehlungen zum Controlling

Empfehlung 2: Das Controlling der Industriebeteiligungen soll optimiert werden.

Diese Empfehlung richtet sich an armasuisse. Eine wichtige Basis dafür bilden regelmässige statistische Auswertungen, die im Rahmen des normalen Controllings erstellt werden. Damit könnte auch eine Berichterstattung über abgeschlossene Projekte verbunden werden. Zudem ist eine



vollständige und konsequent gleiche Erfassung nötig. Folgende weitere Elemente könnten zur Optimierung des Controllings beitragen:

- Möglichkeiten für Änderungen des Dokumentenlaufs prüfen: Schweizer Unternehmen liefert ODS direkt an armasuisse
- Vollständigkeit der Angaben auf dem ODS sicherstellen

Falls gemäss Strategie des Bundesrates notwendig:

- Konzept für Stichprobenkontrolle entwickeln: insbesondere zur Überprüfung der Zusätzlichkeit

Empfehlung 3: Das Offset Declaration Statement soll verbessert, und sein „urkundlicher Charakter“ besser bekannt gemacht werden.

Diese Empfehlung richtet sich an armasuisse. Viele Schweizer Lieferanten waren sich nicht bewusst, dass sie mit dem ODS ein Papier mit „urkundlichem Charakter“ unterschreiben und was dieser Unterschrift für eine rechtliche Bedeutung zukommt (Sanktionen). Andere Verbesserungsvorschläge:

- Verständliche Erläuterungen zu den auf dem ODS verlangten Angaben.
- Präzisere Produktbeschreibung verlangen.
- Differenzierte Angaben bei der schweizerischen Wertschöpfung zwischen 51% und 100%.

Falls gemäss Strategie des Bundesrates notwendig:

- Branchenangabe gemäss BUR (Betriebs- und Unternehmensregister des Bundesamtes für Statistik.
- Einführung eines weiteren ODS-Codes für den Know-how-Transfer.

Zu überlegen wäre auch, ob eine obligatorische, schriftliche Bestätigung der Zusätzlichkeit auf dem ODS seitens der Schweizer Lieferfirma direkt zu Händen der armasuisse den Anteil der „Daily-Business“-Geschäfte reduzieren würde.

Empfehlung 4: Zu jedem Rüstungsbeschaffungsgeschäft soll vom ausländischen Hersteller grundsätzlich eine Offerte mit und eine Offerte ohne Industriebeteiligungen (direkte und Offsetverpflichtungen) eingeholt werden.

Diese Empfehlung richtet sich an armasuisse. Bei den direkten IB müssen die zusätzlich entstehenden Kosten jeweils wirtschaftlich vertretbar sein und sie müssen in der Rüstungsbotschaft ausgewiesen werden. Das Gleiche sollte auch für den Offset gelten. Es sind auch Varianten denkbar, beispielsweise IB mit mehr oder mit weniger als 100% wirtschaftlichem Ausgleich.

6.3 Empfehlungen zur Transparenz

Empfehlung 5: Die Information für Neuinteressenten und KMU soll verstärkt werden.

Aufgrund der ODS könnten im Controlling Schweizer Firmen identifiziert werden, die bisher noch nicht oder wenig mit Offsetgeschäften zu tun hatten. In Zusammenarbeit mit dem Verband Swissmem und der GRPM muss die armasuisse wirksamere Informationsmassnahmen und die Zuständigkeiten der Akteure klar definieren. Der ausländische Hersteller und seine Vertreter bleiben die wichtigsten Informationsquellen für die Schweizer Unternehmen, um konkret an Kompensationsge-



schäfte zu gelangen. Verbesserungslösungen, und die Möglichkeit, sie vertraglich zu verankern, müssen geprüft werden. Folgende weitere Elemente könnten zur Verbesserung der Information beitragen:

- Einfache Zugänglichkeit für Neufirmen zu grundlegenden Informationen über IB inkl. des ODS-Formulars (Internet).
- Frühzeitig über anstehende Rüstungsvorhaben informieren.
- Permanenten Informationszugang über den aktuellen Stand der offenen Offsetverpflichtungen der verschiedenen Hersteller sicherstellen.
- Orientierung über Informationsveranstaltungen (Internet).
- Bereitstellen eines Schulungsangebotes.

Empfehlung 6: Die Rüstungsbotschaften sollen die Beschäftigungswirksamkeit der Industriebeteiligungen in der Schweiz und ihre effektive zusätzliche Kosten offen legen.

Diese Empfehlung richtet sich an armasuisse. In den Rüstungsbotschaften sollen bei den Angaben zum beschäftigungswirksamen Anteil des Beschaffungsvolumens die Aspekte der schweizerischen Wertschöpfung sowie der Zusätzlichkeit mitberücksichtigt werden (Schätzung).

Die Beschäftigungswirksamkeit der Beschaffungsvolumen ist geringer, als jeweils in den Rüstungsbotschaften angegeben wurde. Im Sinne einer transparenten Beschaffungspolitik sollen diese Angaben in den zukünftigen Botschaften zur Rüstungspolitik angepasst werden. Die zusätzlichen Kosten von Offset sollen wie für die direkten Beteiligungen in den Rüstungsbotschaften erwähnt werden (siehe Empfehlung 4).

6.4 Empfehlungen zur den Wirkungen der IB (falls vom Bundesrat eine aktivere Politik beschlossen)

Die nachfolgenden Empfehlungen sind für den Fall gedacht, dass die Strategie des Bundesrates in Richtung „aktivere Politik“ geht. Diese Empfehlungen gelten für die Varianten 2, 3 und 4.

Empfehlung 7: Die Anzahl der wirkungslosen Offset-Geschäfte soll mit Schwellenwerten reduziert werden. Damit sind sowohl die Offset-Geschäfte mit sehr tiefem Transaktionsvolumen als auch die „Daily-Business“-Transaktionen gemeint.

Die Offset-Geschäfte waren in den wenigsten Fällen mit nachhaltigen Wirkungen verbunden. Jede Offset-Transaktion ohne Wirkungen stellt indes einen Mehraufwand ohne entsprechenden Ertrag dar und ist deshalb möglichst zu vermeiden. Die Hauptgründe für die grosse Anzahl wirkungsloser Offset-Geschäfte lagen zum einen darin, dass der Grossteil der Firmen nur finanziell sehr kleine Aufträge erhielt, und zum anderen, dass viele Offset-Geschäfte reine „Daily-Business“-Transaktionen darstellten.

Betragsmässig kleine Geschäfte könnten durch eine Erhöhung des minimalen Offset-Volumens pro Transaktion verhindert werden. Dadurch müsste auch der Anteil der „Daily-Business“-Geschäfte zurückgehen. Es sind verschiedene Schwellenwerte zwischen 5'000 und 50'000 CHF pro Transaktion denkbar. Der ideale Schwellenwert müsste noch eruiert werden.



Die geltenden Richtlinien der armasuisse definieren eine Beschaffung ab 20 Mio. CHF als grösseres Beschaffungsgeschäft. Grundsätzlich müsste auch geprüft werden, ob diese Schwelle erhöht werden sollte, denn es stellt sich die Frage, ob sich der damit verbundene Aufwand für die ausländischen Rüstungshersteller, für die schweizerischen Firmen und für die mit dem Controlling betrauten Stellen (armasuisse, Swissmem) effektiv rechtfertigt.

Empfehlung 8: Der Anteil der stimulierenden Geschäfte soll erhöht werden (falls vom Bundesrat eine aktivere Politik beschlossen).

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Offset-Geschäfte durchaus stimulierende Wirkungen auf Schweizer Firmen haben können. Allerdings handelte es sich dabei um wenige Einzelfälle. Eine Erhöhung des Anteils der stimulierenden Geschäfte würde die Kosten-Nutzen-Bilanz der Schweizer Offset-Politik verbessern.

Verschiedene Möglichkeiten wären im Rahmen der Erarbeitung der Strategie des Bundesrates zu prüfen:

- Den Anteil der direkten IB so hoch als wirtschaftlich möglich und sicherheits- und rüstungspolitisch vertretbar festlegen.
- Einen Mindestanteil an Neugeschäften (Zusätzlichkeitscode 1) vertraglich vorgeben (Neugeschäfte haben eher das Potenzial für Türöffnereffekte und Know-how-Transfers als Zusatz- oder Ausschreibungsgeschäfte).
- Den Kompensationsumfang von 100% zugunsten von Kompensationsqualität senken.
- „Multipliers“ anwenden, um dadurch die Qualität der Industriebeteiligungsgeschäfte hinsichtlich der Zielerreichung zu erhöhen.

Dazu müsste allerdings in Verhandlungsgesprächen mit den ausländischen Herstellern der „Spielraum“ ausgelotet werden. Als weitere Massnahme müsste auch die Möglichkeit einer Vorgabe von Technologieschwerpunkten geprüft werden.

Im Anhang 1 ist die Stellungnahme der armasuisse zum Bericht enthalten. Die armasuisse hatte bereits Gelegenheit, sich zum Entwurf zu äussern. So weit unseres Erachtens gerechtfertigt, wurden die Bemerkungen berücksichtigt.





Anhang 1: Stellungnahme der armasuisse



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

armasuisse
Zentrale Dienste

CH-3003 Bern, ar, KRU

Eidg. Finanzkontrolle
Herr
A. Vuillemin
Montbijoustrasse 45
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: 8.6.00-10
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: ZD/KRU/HEC
Sachbearbeiter: FRJA / B911

Bern, 20.09.2007

Stellungnahme armasuisse zum EFK-Bericht "Rüstungsbeschaffung im Ausland - Evaluation der Kompensationsgeschäfte" [Bericht Sept. 2007]

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme in erwähnter Angelegenheit. Wir stellen fest, dass die im Schreiben vom 31.08.07 geäusserten Anliegen im nun vorliegenden Bericht in keinem relevanten Punkt berücksichtigt wurde.

Insgesamt betrachtet armasuisse den vorliegenden Berichtsentwurf demzufolge als unausgewogen, unvollständig und zum Teil nicht richtig; er wird damit den tatsächlichen Verhältnissen, insbesondere den volkswirtschaftlichen Aspekten, nicht gerecht. Summarisch halten wir nochmals fest:

- Die Zielsetzung der direkten und indirekten Beteiligung ist nicht deckungsgleich.
- Indirekte Beteiligungen sind im Rüstungsbereich international üblich, die Regeln jedoch länderspezifisch.
- Das Kriterium der Zusätzlichkeit darf nicht überstrapaziert werden (Beweisproblematik betr. Kausalität der Auftragsvergabe).
- Je grösser die Auflagen sind, desto mehr wird das zu beschaffende Rüstungsgut indirekt verteuert.

armasuisse
Kasernenstrasse 19, 3003 Bern
Tel. +41 31 324 55 53, Fax +41 31 324 59 76
Ruedi.Kropf@ar.admin.ch
www.armasuisse.ch



Aktenzeichen: 8.6.00-10

- Die Wertschöpfungsproblematik ist zu komplex als dass sie mit statistischen Kennzahlen hinreichend beleuchtet werden könnte.

Der Bericht ist ferner teilweise in sich widersprüchlich, geht daraus doch u.a. eindeutig hervor,

- dass das im Rahmen der Schweizer Beteiligungspolitik unbestrittenermassen generierte Wertschöpfungsvolumen zu Gunsten der Schweizer Industrie volkswirtschaftlich von grosser Bedeutung ist und diese zusätzliche Platzierung von Aufträgen in Milliardenhöhe für den Werkplatz Schweiz allein der geltenden Beteiligungspolicy zu verdanken ist;
- dass die im internationalen Vergleich betrachtete Rüstungspolitik und damit der schweizerischen Policy betreffend Industriebeteiligungen wettbewerbsorientiert, moderat und flexibel ausgestaltet ist;
- dass die Umsetzung der Beteiligungspolicy durch armasuisse gemäss den gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen und somit korrekt erfolgt;
- dass die Umsetzung der Industriebeteiligung durch armasuisse in Kooperation mit ihren Partnern kompetent, ressourcenschonend und effizient abgewickelt wird. Mit einem minimalen Ressourceneinsatz wird mithin ein grösstmöglicher Nutzen erzielt, indem Nebenaspkte von Rüstungsgeschäften, die sowieso stattfinden, konsequent erkannt und im Sinne einer optimalen, effizienten Wirtschaftsförderung konsequent umgesetzt werden.

Diese positiven Aspekte fehlen in einer neutralen Gesamtbetrachtung. Nachfolgend nehmen wir nochmals zu ausgewählten Punkten summarisch Stellung:

1. Beschäftigungswirksamkeit der Kompensationsgeschäfte

In Bezug auf die Beschäftigungswirksamkeit ist auf die globale Vernetzung der Schweizer Industrie hin zu weisen. Aus diesem Grunde sind im Rahmen der industriellen Fertigung zwangsläufig ausländische Wertschöpfungsanteile in Schweizer Produkten enthalten, beispielsweise aufgrund der Rohstoffsituation. Dies widerspiegelt die Realität der globalen Industriefertigung, die einer starken Arbeitsteilung unterliegt. Der Anteil importierter Vorleistungen oder Produktkomponenten wird in der Praxis aber durch vermehrte Exporte von in der Schweiz veredelten Produkten abgefedert. Mit anderen Worten: Die durch importierte Vorleistungen verminderte Wertschöpfungsquote wird durch vermehrten Wertschöpfungsumfang ausgeglichen resp. übertroffen

Die Festlegung von Mindestwertschöpfungsanteilen ist grundsätzlich Sache der Branchenverbände. Ausnahmsweise bestehen Vorgaben auf Verordnungsstufe (vgl. "swiss-made-Verordnung in Bezug auf Uhren).

Die in der Offsetpolicy stipulierte 51%-Klausel ist mit Blick auf den Technologielevel sowie die Industriedichte in der Schweiz realistisch, da diese im internationalen Quervergleich betrachtet überdurchschnittlich sind. Die Produktstruktur der Schweizerischen Wirtschaft verlangt eine hohe Fertigungsbreite und -tiefe. Viele Industriebranchen fertigen im Rahmen komplexer Produktionsprozesse hochpreisige Nischenprodukte, was sich in einem Wertschöpfungsanteil zwischen 51 und 100% niederschlägt.

Die Annahme der EFK, dass die Wertschöpfung und damit die Beschäftigungswirksamkeit durchschnittlich wesentlich tiefer liege als 51%, ist demzufolge willkürlich und somit unzulässig.



Aktenzeichen: 8.6.00-10

2. Know How-Transfer und Innovationsförderung

Im Weiteren bewegt sich die beteiligte Schweizer Industrie im internationalen Vergleich auf einem sehr hohen technischen Niveau, was an die Generierung von zusätzlichem oder neuem Know How noch höhere Anforderungen stellt.

Wesentlich im Verständnis ist, dass die Zielsetzung bei der direkten und indirekten Industriebeteiligung nicht deckungsgleich ist. Innovationsförderung und Know How-Transfer spielen vor allem bei der direkten Beteiligung eine Rolle, während sie bei Offsetgeschäften nicht primär beabsichtigt sind, sondern ein willkommener Nebeneffekt für die exportorientierte Industrie dar stellen. Diese unterschiedliche Stossrichtung ist wichtig in Bezug auf die Kostenfolgen.

3. Fehlender Internationaler Vergleich

Industriebeteiligungsprogramme sind - wie der Bericht korrekt festhält - eine globale Realität. Die meisten europäischen Länder verfolgen eine Beteiligungsstrategie, allerdings in stark unterschiedlicher Ausprägung. Nicht wenige davon haben protektionistische Züge. Die Schweizer IB darf daher nicht isoliert, sondern muss im Quervergleich zum europäischen Ausland betrachtet werden.

Erneut stellen wir fest, dass der Bericht keinen internationalen Teil enthält (sog. Modul 5), wie dies ursprünglich angekündigt war und gemäss Projektauftrag explizit vereinbart war. Eine umfangreiche Dokumentation zu den Beteiligungspraktiken anderer Länder, die der EFK von armasuisse zur Verfügung gestellt wurde, wurde nicht ausgewertet bzw. fand keinen Eingang in den Bericht.

Tatsache ist, dass sich die Schweiz mit ihrer Beteiligungspolicy erfolgreich positioniert hat. Die mit minimalem Ressourcenaufwand umgesetzten Industriebeteiligungsprogramme sind im internationalen, insbesondere im europäischen Vergleich gesehen,

- wettbewerbsorientiert,
- moderat und flexibel in der Umsetzung,
- nicht einseitig auf einen Industriezweig fixiert,
- mit Blick auf die Abwägung von Aufwand und Ertrag sowie der mit der IB erzielten Qualität sehr effizient ist.

Die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene zeigen klar auf, dass die Schweiz mit ihrer Beteiligungspolicy auf dem richtigen Weg ist. Allein eine solcherart praktizierte, wettbewerbsfreundliche Beteiligungspolicy führt zu einer nachhaltigen Weiterentwicklung der Schweizer Exportwirtschaft.

4. Stellungnahme zu Empfehlungen

Zu den Empfehlungen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

ad Empfehlung 1

Die Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 29. November 2002 stellen u.a. die Grundlage für die Industriebeteiligung dar. Die Rüstungspolitik wurde letztmals im Frühjahr 2007 zusammen mit der Eignerstrategie überprüft und vom Bundesrat bestätigt.

Die Rüstungspolitik entspricht somit den strategischen Vorgaben für die IB und delegiert die konkrete Ausgestaltung an die armasuisse. Mit Blick auf den raschen Wandel der Bedürfnisse hat der Bundesrat bewusst darauf verzichtet, die Rüstungspolitik zu detailliert zu regeln und sich auf die strategischen Leitlinien beschränkt.



Aktenzeichen: 8.6.00-10

Die Praxis zeigt, dass die Umsetzung der IB letztlich auf einer Vielzahl von Einzelfallentscheidungen beruht. Sie kann aufgrund der Komplexität der Materie und des sich stetig wandelnden industriellen Umfeldes nicht in detaillierten generell-abstrakten Normen gefasst werden. Ein internationaler Vergleich mit der IB-Policy anderer Länder bestätigt dies.

ad Empfehlung 2

In Anbetracht der Komplexität von Rüstungsbeschaffungen, bei denen es in der Regel um die Beschaffung von High Tech-Güter der jüngsten Generation geht, der damit verbundenen Kompensationsfragen sowie den Ressourcen, die armasuisse für die Bewältigung dieser Herausforderungen zur Verfügung stehen, stellen wir eine hohe Professionalität bei der Vorbereitung und Umsetzung der Industriebeteiligung fest. Dies wird im internationalen Vergleich bestätigt.

Die Umsetzungsdichte des Controllings ist abhängig von den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen. armasuisse stimmt dem Bericht insoweit zu, als dieser feststellt, dass mit einem minimalen Ressourceneinsatz ein grösstmöglicher Nutzen erzielt wird, indem Nebenaspekte von Rüstungsgeschäften, die sowieso stattfinden, konsequent erkannt und im Sinne einer optimalen, effizienten Wirtschaftsförderung konsequent umgesetzt werden.

ad Empfehlung 3

armasuisse hat grundsätzlich keine Veranlassung, den schriftlichen Angaben von Schweizer Unternehmern zu misstrauen. Vertrauen ist der Kern des internationalrechtlichen und somit völkerrechtlichen Grundsatzes von Treu und Glauben im Rechtsverkehr. Es ist somit Grundvoraussetzung für alle Geschäftsbeziehungen.

ad Empfehlung 4

Diese Empfehlung steht im Widerspruch zur Rüstungspolitik des Bundesrates (vgl. oben, ad Empfehlung 1), die klar stipuliert, dass bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland der Vertragswert zu 100% zu kompensieren ist.

ad Empfehlung 5

Die vom Bericht vorgeschlagenen Massnahmen werden zu einem grossen Teil bereits umgesetzt. Es ist nicht Aufgabe einer staatlichen Beschaffungsstelle, die interessierte Industrie von Kompensationsgeschäften zu überzeugen. Dies muss durch die Verbände und die kompensationsverpflichteten Lieferanten geschehen. Die interessierten Verbände haben in diesem Bereich eine delegierte Verantwortung, die sie im Namen ihrer Mitglieder wahrzunehmen haben. Ferner muss die partizipationswillige Industrie sich aktiv einbringen. Dieses Rollenverständnis wird von SWISSMEM/GRPM geteilt.

ad Empfehlung 6

Im Zeitpunkt der Erstellung der Rüstungsbotschaft ist die Umsetzung der indirekten Beteiligung nicht hinreichend konkretisiert. Entsprechend ist es in der Praxis nicht möglich, den exakten Anteil der Schweizer Wertschöpfung anzugeben. Die Empfehlung ist mithin nicht umsetzbar.

Das VBS informiert in der Botschaft immer über die Industriebeteiligungen und deren Beschäftigungswirksamkeit. Die Rüstungsbotschaften des Bundesrates an das Parlament sind



Aktenzeichen: 8.6.00-10

so umfassend und präzise wie möglich. Es gibt kein anderes Land, welches ähnlich transparente Rüstungsbotschaften öffentlich publiziert.
Zur Beschäftigungswirksamkeit vgl. oben, Ziff. 1.

ad Empfehlung 7

Es gibt keine wirkungslosen Offsetgeschäfte; sämtliche von der EFK erfassten Aufträge wurden von den involvierten Firmen mittels Deklarationsformularen schriftlich bestätigt und wurden somit in der Schweiz beschäftigungswirksam. Ohne diese schriftlichen Bestätigungen wäre eine umfassende statistische Auswertung, wie sie im Anhang zum Bericht vorliegt, gar nicht möglich gewesen. Insofern sind die statistischen Aussagen einer erheblich tieferen Beschäftigungswirksamkeit falsch.

Die Schwellenwerte sind mit Blick auf die zahlreichen KMU im Industriebereich absichtlich tief angesetzt. Damit kommt die IB einem Anliegen der EFK entgegen, wonach im Rahmen von Kompensationsgeschäften nicht nur die "big player", sondern auch Kleinbetriebe einbezogen werden sollten. Ferner entspricht dies einem sicherheitspolitischen Anliegen.

ad Empfehlung 8

Diese Empfehlung wird einzelfallsweise bereits umgesetzt. Der Anteil der direkten Beteiligung ist stark von den Markrealitäten abhängig. Die Rüstungspolitik legt den Rahmen für die direkte Beteiligung fest. Diese muss wirtschaftlich, sicherheits- und rüstungspolitisch vertretbar sein. Strukturpolitik ist grundsätzlich ausgeschlossen.

Schlussbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme armasuisse ist im Bericht zwingend als Anhang 1 zu integrieren.

Freundliche Grüsse

Zentrale Dienste

Ruedi Kropf
Direktor

Z.K. - RC
- DirZD, desig. DirZD
- DirBWFM, DirFTA
- B 91 (EMC/ANP/HUAL/FRIA)





Anhang 2 : Rechtsgrundlagen und Bibliographie

Rechtsgrundlagen

Botschaft über die Beschaffung von Armeematerial (RP 2001) vom 3. Juli 2001 (01.034)

Botschaft über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Rüstungsprogramm 1992), vom 18. Dezember 1991

Botschaft über die Beschaffung von Kampfflugzeugen vom 27. August 1975

Botschaft über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 1984) vom 29. Februar 1984

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1) (Stand am 11. Januar 2005)

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (SR 510.10) (Stand am 12. Juli 2005)

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) (Stand am 1. November 2005)

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) (SR 614.0) vom 28. Juni 1967 (Stand am 12. Juli 2005)

Bundesrat, Schweizerischer: Bericht des Bundesrates über den Stand der Rüstungsbeschaffung, die Rolle und Stellung der Rüstungsbetriebe sowie die Rüstungspolitik, vom 14. März 1983

Bundesrat, Schweizerischer: Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS, vom 29. November 2002

Bundesrat, Schweizerischer: Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS, vom 9. Dezember 1996

Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB) (SR 172.056.11)

armasuisse: Information Beteiligungen Schweizer Industrie. Stand Oktober 2005, Beteiligungspolicy der armasuisse bei der Beschaffung von ausländischem Rüstungsmaterial

Parlamentarische Vorstösse

05.3439 Mo. Borer Roland F.: Transparenz bei indirektem Offset für öffentliche Beschaffungen

05.3645 Po. Borer Roland F.: Unterstellung von Rüstungskäufen unter das BoeB

05.3540 Ip. Schneider Johann N.: Rüstungsbeschaffung. Rolle der Schweizer Industrie

95.3102 Ip. Frick Bruno: Transparenz und Abgeltung der regionalpolitischen Leistungen des EMD

94.5279 Fra. Aubry Geneviève: Westschweiz. F/A-18

94.5144 Fra. Chevallaz Olivier: F/A-18-Kompensationsgeschäfte

94.3211 Ip. Aubry Geneviève: F/A-18 und Kompensationsaufträge

93.3305 Mo. Brunner Christiane: Kauf der F/A-18. Wirtschaftliche Auswirkungen

92.5069 Fra. Bäumlín Ursula: Kompensationsgeschäfte für den F/A-18

92.5068 Fra. Hämmerle Andrea: Kompensationsgeschäfte für den F/A-18

92.3128 Ip. Flückiger Michel: Regionale Verteilung der FA-18 Kompensationsgeschäfte

85.498 Po. Jaggi Yvette: Kompensationsgeschäfte. Bericht

84.343 Ip. Grassi Mario: Panzer Leopard 2. Unterlieferanten

84.377 Ip. Etique Pierre: Panzerbeschaffung Leopard 2



Bibliographie

Akeret Felix, Schubiger Raffael: Schlussbericht über die Resultate aus dem F/A-18-Offset-Geschäft der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegenüber dem amerikanischen Herstellerteam zugunsten der Schweizerischen Industrie; Diplomarbeit im Auftrag der Gruppe Rüstung am Betriebswissenschaftlichen Institut der ETH-Zürich, Mai 2000

Booz / Allen / Hamilton: Potenzialanalyse „Schweizerische Rüstungsindustrie und Forschung im Rüstungsbereich“; Abschlussbericht; Bern/Ittigen Januar 2006; nicht publiziert!

Brugger, Hanser und Partner: Panzer Leopard - Eine begleitende Evaluation aus regionalökonomischer Sicht; Bericht zum Projektgespräch vom 28. Juni 1989; Geschäftsgeheim

EDA: EU Ministers Pledge Action to Create Integrated and Competitive European Defence Industrial Base, Brussels, 14 May 2007, Press Release

EFK: Machbarkeitsstudie vom 30.5.2006

Eidgenössisches Militärdepartement (EMD): Schlussbericht an die SiK der Eidg. Räte über die Beschaffung von Kampfpanzern 87 LEOPARD; Stand Herbst 1993

Imhof, Mario: Direkte und indirekte Beteiligung der Schweizer Industrie bei der Beschaffung ausländischer Rüstungsgüter, am Beispiel des Kampfflugzeugs F/A-18 Hornet; Diplomarbeit am Seminar für Marketing und Unternehmenskommunikation der Universität Freiburg i.Ü.; ohne Jahr (nach 1999); nicht publiziert!

Industrial Benefits & Offsets policy in The Netherlands: Guidelines 2005.

Rapaz, Stéphane: Swiss Defence Offsets: The Case of Aerospace; Dissertation Cranfield University, July 2004

Winzeler K. & Partner AG: Überprüfung der indirekten Beteiligungspraxis der GRD; Untersuchungsbericht; Bern Februar 1993; nicht publiziert!

Wochinger, Axel: Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Offset-Geschäften bei Beschaffungen des Österreichischen Bundesheeres; Wien (2001)

Politique Industrielle de Participation dans le cadre des Commandes de Défense; Septembre 2006; SERVICE PUBLIC FEDERAL ECONOMIE, P.M.E., CLASSES MOYENNES et ENERGIE;
http://economie.fgov.be/organization_market/compensations/industrial_compensations_fr.pdf

Sköns Elisabeth (2004) "Evaluating Defense Offsets: the experience in Finland and Sweden," chapter 10 in J. Brauer and J.P. Dunne (eds.) Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets. London; Routledge.



Anhang 3: Abkürzungen

BoeB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BFS	Bundesamt für Statistik
BUR	Betriebs- und Unternehmensregister (des BFS)
CHF	Schweizer Franken
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (neu VBS)
F&E	Forschung und Entwicklung
IB	Industriebeteiligung
KIGA	Kantonale Ämter für Industrie, Gewerbe und Arbeit
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
ODS	Offset Declaration Statement
RD	Rechtsdienst
RP	Rüstungsprogramm
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
STA	Schweizerische Gesellschaft Technik und Armee
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VoeB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen





Anhang 4: Fallstudien

Fallstudie 1: Schützenpanzer 2000

1 Einleitung

Der Schützenpanzer 2000 ist neben dem Kampfpanzer Leopard, dem Kampfflugzeug F/A-18, dem Sturmgewehr und dem Florako eine der bisher 5 grössten Beschaffungen der Schweizer Armee. Mit dem Rüstungsprogramm 2000 wurden 186 Schützenpanzer des Typs CV-9030 der Firma Hägglunds aus Schweden beantragt⁴².

Kurzbeschreibung

Der Schützenpanzer ist ein leichtes Panzerfahrzeug, das vorwiegend für den Einsatz in den Panzerbrigaden vorgesehen ist. Trotz der getätigten Kampfwertsteigerung erfüllte der 40-jährige Mannschaftstransportwagen Schützenpanzer 63/89 (M-113) die Anforderungen nicht mehr. Entsprechend wurden zahlreiche Spz 63 ausser Dienst gestellt.

Beschaffungsumfang und -kredit Spz 2000 gemäss Rüstungsprogramm 2000

	Kredit Mio. Fr.	Prod. Inland Mio. Fr.	Offset Mio. Fr.
186 Schützenpanzer 2000, aufgeteilt in 154 Grenadier-Schützenpanzer und 32 Kommando-Schützenpanzer	768.4		
30-mm-Kampfmunition	19.9		
Ersatzmaterial; Unterhaltsmittel; Ausbildungsmaterial	139.9		
Geschätzte Teuerung bis zur Auslieferung und Risiko	61.8		
Total gemäss Rüstungsprogramm 2000	990.0	366.7	450.0

Hersteller und Vertragspartner

Hersteller und gleichzeitig Generalunternehmer war die schwedische Firma BAE Systems Hägglunds AB.

2 Vereinbarungen armasuisse - Hersteller

(Phase Ausschreibung - Vertrag)

Offerten und Verträge

Ende der 80-er Jahre entschied sich die Norwegische Armee, einen neuen Schützenpanzer zu beschaffen. Die Schweiz hatte die Möglichkeit, die Norwegische Evaluation zumindest teilweise zu begleiten. 1993 wurden diese Arbeiten auf Grund geänderter Prioritäten in der Rüstungsplanung abgebrochen. 1997 begann die zweite Evaluationsrunde. Insgesamt acht Firmen wurden angefragt, welche in der Lage sind, bereits in Serie hergestellte Gesamtsysteme zu offerieren, oder die zumindest Systeme mit einem hohen Entwicklungsstand anzubieten haben.

⁴² Die Evaluation des Panzers wurde durch das Finanzinspektorat armasuisse geprüft. Prüfbericht Nr. R 200008 vom 1. Mai - 8. Mai 2000 bei GR - BWM, A21.



Eine erste Reduktion der Bewerber erfolgte auf Grund der Auswertungen der Daten aus den im April 1997 eingereichten Offerten (technische Beschreibungen, Kosten) und auf Grund von Präsentationen der Firmen. Als Ergebnis verblieben zunächst drei Kandidaten. Der Entscheid fiel schlussendlich auf das Produkt von Hägglunds. Das von der Firma Hägglunds vorgelegte Beteiligungskonzept sah vor, dass 40 Prozent des Vertragsvolumens in die Schweiz vergeben werden. Die damit verbundenen Mehrkosten betragen 2,1 Prozent. Die entsprechenden Werte der Konkurrenz waren weniger günstig.

Direkte Beteiligung der Schweizer Industrie

Über 100 Schweizer Firmen waren direkt an der Fabrikation des Schützenpanzers 2000 beteiligt. Unter anderem wurde der Turm des Schützenpanzers 2000 fast vollständig in der Schweiz gefertigt. Dazu kamen auch wichtige Komponenten und komplexe Baugruppen für das Chassis. Im Übrigen wurde auch die gesamte Munition für den Schützenpanzer in der Schweiz beschafft. In der Funktion als Materialkompetenzzentrum für alle in der Armee eingesetzten Raupenfahrzeuge führt die RUAG im Auftrag der armasuisse den industriellen Unterhalt an den Panzern durch. Dies setzt fundierte Kenntnisse über das Fahrzeug voraus. Damit sie dieses Wissen aufbauen konnte, wurde die RUAG mit der Endmontage des Schützenpanzers 2000 betraut.

Die Höhe und die Qualität der direkten Beteiligung war ein Kriterium bei der durchgeführten Nutzwertanalyse und war somit auch mitentscheidend bei der Typenwahl.

Indirekte Beteiligung der Schweizer Industrie

Der verbleibende Auslandanteil von 60 Prozent wurde durch Gegengeschäfte voll kompensiert. Spezielle Bedingung war, dass vorwiegend Erzeugnisse aus den Bereichen Metalle und Maschinen, Elektronik und Optik zu beziehen waren.

3 Umsetzung der Vereinbarung

(Phase Vertragserfüllung)

3.1 Vorgehen des Herstellers

Der Generalunternehmer Hägglunds errichtete von 2001 - 2005 in der Schweiz ein Verbindungsbüro und befasste sich somit vor Ort, durch die direkten Kontakte zur Schweizer Industrie, mit den Beteiligungsverpflichtungen. Die Verbindungsperson aus Schweden besass gemäss der Unternehmensbefragung sowohl das nötige militärische Fachwissen als auch das technische Verständnis.

3.2 Kontrollaktivitäten von armasuisse und Swissmem

Von der Herstellerseite wurden mehrere Spezialfälle - darunter beispielsweise die Anerkennung von Investitionen in eine Unternehmung - zur Anrechnung an die Offsetverpflichtung eingereicht. Die zeitliche Beanspruchung für die Bearbeitung solcher „Special Cases“ war für das Controlling jeweils recht gross. Die Anträge, bei denen es um grössere Summen ging, wurden zum Teil zurückgewiesen.



4 Wirkungen auf die Schweizer Unternehmungen

Aus der Unternehmensbefragung ging hervor, dass das Beschaffungsgeschäft Schützenpanzer 2000 keine spezifischen Unterschiede bezüglich der Wirkungen aufwies.

5 Schlussfolgerungen

Ab Herbst 2002 begann der Seriehochlauf auf eine durchschnittliche Kadenz von fünf Schützenpanzern pro Monat. Gemäss der Medienmeldung vom 26.3.2007 ist das Projekt erfolgreich, das heisst termingerecht und in der geforderten Qualität abgeschlossen. Der schwedische Generalunternehmer BAE Systems Hägglunds AB erfüllte seine Verpflichtungen vertragsgemäss. Der vorgegebene Kostenrahmen wurde eingehalten und der budgetierte Risikobetrag von 23 Mio. Fr. musste nicht angetastet werden. Über 200 Schweizer Unternehmen Maschinen-, Metall- und Elektronikindustrie profitierten von dem Industriebeteiligungsvolumen.

Eine direkte Beteiligung von 40% gilt als sehr hoch und ist nur bei Panzern möglich, da hier die Schweizer Industrie noch über die entsprechenden Kernkompetenzen verfügt.

Vergleich mit dem Kampfpanzer Leopard 2

In den 80-er Jahren wurde der Kampfpanzer Leopard beschafft⁴³. Mit dem Verzicht auf eine Eigenentwicklung wurde für die Evaluation ausländischer Modelle festgelegt, es sei eine optimale Beteiligung der Schweizer Industrie an der Beschaffung vorzubereiten. Zu diesem Zweck wurde sogar eine Expertenkommission für die Beurteilung der Beteiligungen im Projekt Neuer Kampfpanzer ins Leben gerufen. Der Leopard 2 stand in Konkurrenz zum M1 Abrams. Die Kosten waren für beide Typen bei reinem Kauf im Herkunftsland ungefähr gleich; bei Beteiligung der Schweizer Industrie an der Beschaffung wäre jedoch der M1 Abrams mit zunehmendem Schweizer Anteil erheblich teurer geworden als der Leopard 2. Insbesondere für einen Lizenzbau wäre er der hohen Mehrkosten wegen nicht in Frage gekommen. Die Mehrkosten für das erste Los des Leopard 2 betrugen schlussendlich gegenüber einem reinen Kauf rund 400 Millionen Franken oder rund 17 Prozent der Beschaffungskosten. Schon damals war klar, dass der Nachweis der Zusätzlichkeit bei Aufträgen mit Deutschland schwierig oder gar unmöglich sein wird.

Der wahrscheinlich grösste Erfolgsfaktor war die Tatsache, dass es ein Verbindungsbüro mit kompetenter Besetzung in der Schweiz gab.

⁴³ 84.012 Botschaft über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 1984) vom 29. Februar 1984



Fallstudie 2: FLORAKO (1.+2. Ausbauschnitt)

1 Einleitung

Das neue Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystem Florako löst das rund dreissigjährige System Florida ab. Es ist Teil des Gesamtsystems „Schutz des Luftraumes“. Neben der technischen und operationellen Erneuerung geht es vor allem auch um folgende zwei Aspekte:

Gewährleistung der Sicherheit im Rahmen einer optimalen Luftraumbewirtschaftung. Flugwegdaten aus zivilen und militärischen Quellen werden dabei zivilen und militärischen Benutzern zur Verfügung gestellt, was wesentlich zur Vermeidung von Konfliktsituationen und zur Erhöhung der Flugsicherheit beiträgt.

Einführung eines leistungsfähigen Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystems. Dieses militärische System hat grundsätzlich bezüglich Einsatztaktik komplexere, technisch anspruchsvollere Aufgaben zu erfüllen als ein ziviles Flugsicherungssystem. Es unterscheidet sich insbesondere in den Bereichen Entdeckung, Verfolgung und Identifikation von Flugobjekten. Es muss zudem kriegstauglich und entsprechend geschützt sein.

Kurzbeschreibung

Florako ist neben dem Kampfpanzer Leopard, dem Sturmgewehr, dem Kampfflugzeug F/A-18, und dem Schützenpanzer 2000 eine der bisher 5 grössten Beschaffungen der Schweizer Armee.

- Florako gliedert sich in vier Teilsysteme:
- Ersatz der bestehenden Florida-Radarstationen (Flores);
- neues Radarluftlagesystem (Ralus);
- neues Kommunikationssystem (Korrisys);
- Ersatz der Ausrüstungen in den Einsatzzentralen (Lunas-EZ).

Der Vollausbau des Florako erfolgte in zwei Beschaffungsschritten. Die erforderlichen Kredite wurden mit den Rüstungsprogrammen 1998 und 1999 beantragt und entsprechend bewilligt.

Beschaffungsumfang und -kredit gemäss Rüstungsprogramme 1998/1999

Rüstungsprogramm 1998	Kredit Mio. Fr.	Prod. Inland Mio. Fr.	Offset Mio. Fr.
Florako-System (1. Beschaffungsschritt), bestehend aus - 2 Standardradars inklusive Sekundärradars - 1 Radarluftlagesystem - 1 Kommunikationssystem für Daten und Sprachübertragung - 3 Ausrüstungen der Einsatzzentralen	338		
Beistellungen und Anlieferungen der armasuisse sowie Leistungen der RUAG (SF) und weiterer Schweizer Firmen; Modifikationen; Logistik, Teuerung, Risiko	151		
Total gemäss Rüstungsprogramm 1998	489	147	342



Rüstungsprogramm 1999	Kredit Mio. Fr.	Prod. Inland Mio. Fr.	Offset Mio. Fr.
Florako-System (2. Beschaffungsschritt), bestehend aus - 2 Advanced Radars inklusive Sekundärradars - Systemseitige Ergänzungen an Florako - Vorbereitungsarbeiten für die Integration eines Data-Linksystems für die F/A-18-Kampfflugzeuge, - Vorbereitungsarbeiten für den Datenaustausch mit Nachbarstaaten	163		
Beistellungen und Anlieferungen der armasuisse sowie Leistungen der RUAG (SF) und weiterer Schweizer Firmen; Modifikationen; Logistik, Teuerung, Risiko	76		
Total gemäss Rüstungsprogramm 1999	239	48	142

Beschaffungsphasen

Das Florako wurde in fünf Phasen beschafft.

Phase	Beschreibung
1	Die erste Phase war die Beschaffungsvorbereitungsphase. Sie diente vor allem zum Risikoabbau und wurde aus der Kreditrubrik 3210.001 Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB) finanziert. Mit dem Hersteller wurde ein sog. „risk-reduction-contract“ abgeschlossen. Erst nachdem diese Phase erfolgreich abgeschlossen war, erfolgte die Aufnahme ins Rüstungsprogramm und führte zum entsprechenden „Serievertrag“.
2, 3	Diese Phasen sind im Rüstungsprogramm 1998 dargestellt. Stand Ende 2006: 24 Nachträge zum Hauptvertrag
4	Die vierte Phase war - analog der Phase 1 - die Risikoabbauphase im Hinblick auf das Rüstungsprogramm 1999.
5	Diese Phase entspricht dem Rüstungsprogramm 1999 Stand Ende 2006: 19 Nachträge zum Hauptvertrag

Hersteller und Vertragspartner

Die wichtigsten Vertragspartner waren (Ausgangslage 1998):

Die Firma Raytheon Systems Company, Los Angeles, USA. Raytheon war im Konsortium insbesondere verantwortlich für die Teilsysteme Luftnachrichtensystem-Einsatzzentralen (Lunas-EZ) und Kommunikationssystem (Komsys). Die Firma hatte zudem die Systemverantwortung im Projekt Florako. Raytheon hatte mehrere Unterlieferanten. Wichtigster Schweizer Unterlieferant war die Firma Siemens Schweiz AG, Zürich.

Die Firma Thomson-CSF Airsys, Paris, Frankreich, (neu Thales) war eine Aktiengesellschaft, an welcher der französische Staat beteiligt war. Thomson war im Konsortium Raytheon-Thomson insbesondere verantwortlich für die Teilsysteme Florida-Radar-Ersatz (Flores) und Radarluftlage-system (Ralus) sowie für die Anpassungen im Taflir Bereich. Thomson hatte mehrere Unterlieferanten. Wichtigster Schweizer Unterlieferant war die Firma Oerlikon Contraves, Zürich.



2 Vereinbarungen armasuisse - Hersteller

(Phase Ausschreibung - Vertrag)

Offerten und Verträge

Im Rahmen eines mehrjährigen Evaluationsverfahrens haben Raytheon und Thomson im April 1997 zwei Konkurrenzofferten eingereicht. Jede der beiden Offerten wies ihre spezifischen Vor- und Nachteile auf. Um eine Optimierung des Gesamtprojektes zu erhalten, wurden die beiden Firmen aufgefordert, zusätzlich eine gemeinsame Offerte zu unterbreiten, bei der diverse Schwachstellen und Risiken der Einzelofferten eliminiert und spezifische Vorteile von Raytheon und Thomson eingebracht werden konnten. Für die Einreichung der Offerte haben Raytheon und Thomson ein Konsortium gebildet. Eine eingehende Beurteilung ergab, dass die vom Konsortium Raytheon-Thomson eingereichte Offerte die Anforderungen an das System Florako erfüllt und dass im Vergleich zu den Einzelofferten eine Optimierung erreicht werden konnte. Das Konsortium Raytheon-Thomson übernahm die Verantwortung eines Generalunternehmers für die Realisierung.

Direkte Beteiligung

Die Abklärungen hinsichtlich einer direkten Industriebeteiligungen haben unter Berücksichtigung von systemspezifischen- und wirtschaftlichen Überlegungen gezeigt, dass eine direkte Beteiligung von rund 30 Prozent (147 Mio. Franken während 5 Jahren) ohne Mehrkosten für die armasuisse realisiert werden konnte, und zwar in den Bereichen Beschaffung des Kommunikationssystems, Infrastrukturmodifikationen, Installationen, Inbetriebsetzung; Transporte, Entsorgung des Florida-Materials; Software-Herstellung in Teilbereichen sowie Vorbereitungsarbeiten Unterhalt. Dies wurde im Beschaffungsvertrag festgelegt.

Indirekte Beteiligung

Mit dem Konsortium Raytheon-Thomson wurde zudem ein Offset-Agreement abgeschlossen, worin dieses sich verpflichtete, die verbleibenden rund 70 Prozent des Auftragsvolumens vollumfänglich durch Gegengeschäfte in Form von zusätzlichen Aufträgen an die Schweizer Industrie, wirtschaftlich auszugleichen. Dieser Anteil belief sich auf rund 484 Millionen Franken. Das Offset war nicht an spezielle Bedingungen geknüpft.

Nachträge zum Hauptvertrag

Die Gesamtsumme der IB-Verpflichtungen erhöhte sich wegen Beschaffungserweiterungen auf 505 Mio. Franken. Davon entfielen 233 Mio. auf den amerikanischen und 272 Mio. auf den französischen Hersteller. Bis Ende 2006 waren 499 Mio. Franken erfüllt. Die Vertragsdauer läuft Ende 2009 aus. Offset Review Meetings wurden bisher wie vertraglich vorgesehen durchgeführt.

Raytheon hat 1997 die "Hughes Aircraft Company" (HAC) gekauft. Diese hatte ein Offset Überschuss gegenüber der Schweiz von rund 50 Mio. aus einem anderen Geschäft (Rakete für F/A-18), das 1997 abgeschlossen wurde. Im Offset Agreement wurde eine Regelung bezüglich Verwendung dieses Überschusses getroffen.



3 Umsetzung der Vereinbarung

(Phase Vertragserfüllung)

3.1 Vorgehen des Herstellers

Damit auch KMU zum Zuge kommen können, hat das Konsortium Florako (ThalesRaytheon) in Zusammenarbeit mit armasuisse, Swissmem und GRPM im April 2005 eine Offsetkonferenz in der Schweiz durchgeführt. Den Teilnehmenden Schweizer Unternehmen wurde vorgängig ein Fragebogen zu ihrer Firma abgegeben. An der Konferenz selber konnte sich jede interessierte Unternehmung präsentieren (je 10 Minuten).

Einzelne ausländische Hersteller vermuten, dass einige kleinere Schweizer Unternehmungen falsche Erwartungen vom Offset hätten und glauben, dass sie *automatisch* zum Zuge kommen müssten. Die Herstellerkonzerne erwarten jedoch gerade von den kleinen Firmen, dass diese bei ihnen vorstellig werden sollten und nicht umgekehrt.

3.2 Kontrollaktivitäten von armasuisse und Swissmem

Die im Controlling durch armasuisse und Swissmem am häufigsten bemängelten Punkte waren: Produktbeschreibung zu unpräzise, fehlende Unterschriften, fehlende Adresse, fehlende Angaben bzgl. Schweizer Anteil, Geschäft mit einer 100% Tochtergesellschaft.

Das Projekt wurde ausserdem durch das Finanzinspektorat armasuisse geprüft.

4 Wirkungen auf die Schweizer Unternehmen

Aus der Unternehmensbefragung ging hervor, dass das Beschaffungsgeschäft Florako keine spezifischen Unterschiede bezüglich der Wirkungen aufwies.

5 Schlussfolgerungen

Als positiv beurteilt wurden durch armasuisse das Reporting, die Konferenzen und die Akzeptanz der jeweiligen Entscheide. Die Abwicklung des Offsets war am Anfang unterschiedlich. Währenddem der eine Konsortiumspartner seine Verpflichtungen bereits 2003 vollumfänglich erfüllt hatte, liess es der andere langsam angehen, was von der Seite armasuisse als „schleppend“ empfunden wurde. Wegen der solidarischen Haftung konnte der erstere aber nicht aus seiner Pflicht entlassen werden. Inzwischen sind alle Beteiligten, zum Teil aufgrund konzerninterner Umstrukturierungen, ihren vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen.

Das Beschaffungsprojekt Florako ist noch nicht abgeschlossen.



Fallstudie 3: Transporthelikopter Super-Puma (Cougar)

Einleitung

Mit den Rüstungsprogrammen 1986 wurden zuerst drei und 1989⁴⁴ zwölf Transporthelikopter vom Typ Super-Puma beschafft. Mit dem Rüstungsprogramm 1998 wurde die Beschaffung von weiteren zwölf Super-Puma beantragt, was die Gesamtflotte auf 27 erhöhte.

Kurzbeschreibung

Der Super-Puma ist ein zweimotoriger taktischer Transporthelikopter mit einer maximalen Abflugmasse von 9000 kg. Die Besatzung besteht normalerweise aus zwei Piloten. Für den Antrieb sorgen zwei Turbinen vom Typ Makila der Firma Turboméca. Damit kann ein Kampfбатаillon in mehreren Schüben innert nützlicher Zeit verschoben werden. Die vergrösserte Flotte gestattet auch, die vielfältigen Bedürfnisse für die Friedensförderung und die allgemeine Existenzsicherung (z.B. Katastrophenhilfe) abzudecken. Die Firma Eurocopter nennt diesen Helikoptertyp nun Cougar. In der Schweizer Armee wird der eingeführte Name Super-Puma beibehalten.

Beschaffungsumfang und -kredit gemäss Rüstungsprogramm 1998

	Kredit Mio. Fr.	Prod. Inland Mio. Fr.	Offset Mio. Fr.
12 Transporthelikopter Super-Puma, inkl. Spezial- und Zusatzausrüstung (Stückpreis 20.9 Mio. Franken)	251.0		
Ersatzmaterial; Anpassungen; Risiko	69.0		
Total gemäss Rüstungsprogramm 1998	320.0	11	259

Hersteller und Vertragspartner RP 1998

Die wichtigsten Vertragspartner waren die Firma Eurocopter, Paris für die Lieferung der Helikopter und des dazugehörigen Materials sowie die Firma Turboméca, Bizanos/F für die Lieferung der Triebwerke und der dazugehörenden Logistik.

2 Vereinbarungen armasuisse - Hersteller

(Phase Ausschreibung - Vertrag)

Offerten und Verträge

Für die mit dem RP 1986 beantragten Helikopter fand eine vergleichende Evaluation mit verschiedenen Typen statt (Bell, Black Hawk, Westland, Super Puma). Die Wahl fiel schlussendlich auf die Firma Aérospatiale bzw. den Super Puma. Neben den kommerziellen Konditionen war auch die relative Nähe des Herstellers zur Schweiz ein Entscheidkriterium. Da sich der gewählte Helikoptertyp in jeder Hinsicht bewährt hat, wurden mit der Botschaft 1989 zwölf zusätzliche Super-Pumas mit hauptsächlich für den Nacht- und Schlechtwettereinsatz erweiterter Ausrüstung zur Beschaffung beantragt. Die Abklärungen ergaben, dass kein völlig neuer, bisher nicht geprüfter Transport-

⁴⁴ BBI 1986 I 949 und 1989 BBI 7989 II 113



helikoptertyp auf dem Markt erschienen war. Es wurde deshalb lediglich eine reduzierte Evaluation zwischen den beiden bereits erprobten Typen Super-Puma (Frankreich) und Black Hawk (USA) eingeleitet. Die Typenwahl wurde erneut zugunsten des Super-Pumas getroffen. 1998 erfolgte die Beschaffung weiterer Helis. Nebst der Beschaffung bei Eurocopter wurden Direktbeschaffungen, wie beispielsweise der Funk- und Navigationsgeräte, bei weiteren Lieferanten getätigt.

Direkte Beteiligung der Schweizer Industrie

Die kleine Stückzahl erlaubte 1986 aus wirtschaftlichen Gründen keine direkte Beteiligung der Schweizer Industrie. Die Endmontage des Transporthelikopters 1989 sowie auch 1998 wurde durch die RUAG Aerospace vorgenommen. Diese Beteiligung brachte der RUAG Aerospace einen Know-how-Gewinn zur Erbringung ihrer Kernaufgaben (Systembetreuung, Wartung, Reparaturen) als Materialkompetenzzentrum. Die aus dieser Endmontage resultierenden Mehrkosten (1998) beliefen sich auf rund 6,5 Millionen Franken (ca. 3%).

Multiplier für die Endmontage

Bei der direkten Industriebeteiligung wurden auch Multipliers⁴⁵ wie folgt angewendet:

Désignation	Montant MFF	Coéf. multiplicateur	Valorisation MFF
Formation (maxi 18h/mois)	1'100	3	3'300
Conditionnement/expédition (10 kits)	3'300	3	9'900
Documentation pour SF (RUAG)	6'500	3	19'500
Gestion	8'200	3	24'600
Droits et transferts de technologies et de savoir faire	25'000	2	50'000
Total			107'300

(Soit en millions de Francs Suisses 28 Mio. CHF; Code de commandes additionelles 1, Code industriel 19)

Indirekte Beteiligung der Schweizer Industrie

1989 wurde mit der Firma Aérospatiale eine Vereinbarung über eine indirekte Beteiligung der Schweizer Industrie abgeschlossen. Diese verpflichtete die Firma, den ihr aus diesem Geschäft zugehende Anteil des Kaufpreises zu 30 Prozent durch Gegengeschäfte mit der Schweizer Industrie auszugleichen. 1998 wurde der wirtschaftliche Ausgleich auf 100% festgelegt. Dieser musste bis Ende 2006 erfüllt sein.

Der Prüfbericht der Internen Revision armasuisse Nr. 200602 bestätigt, dass das Offset zeitgerecht erfüllt (bzw. übererfüllt um 8'463'560 Mio. Franken) und das Geschäft abgeschlossen wurde.

3 Umsetzung der Vereinbarung

(Phase Vertragserfüllung)

3.1 Vorgehen des Herstellers

Als zu begünstigende Industrie bezeichnete die Vereinbarung in erster Linie die schweizerische Flugindustrie, die in der Association Suisse de l'Industrie Aéronautique (ASIA) zusammenge-

⁴⁵ Contrat de compensations No. 12291, 10.12.1998, Annexe 2



geschlossen ist, und, nachgeordnet die übrige auf dem Rüstungssektor tätige Industrie. Insgesamt wurden an mehr als 100 Schweizer Unternehmen Aufträge erteilt.

3.2 Kontrollaktivitäten von armasuisse und Swissmem

Es gab gewisse Anlaufschwierigkeiten. Die Qualität der Reports musste verbessert werden. Die im Controlling durch armasuisse und Swissmem am häufigsten bemängelten Punkte waren: zu alt, Produktbeschreibung zu unpräzise (mangelnde Transparenz), auch Rechnungsfehler.

4 Wirkungen auf die Schweizer Unternehmen

Aus der Unternehmensbefragung ging hervor, dass das Beschaffungsgeschäft Super-Puma keine spezifischen Unterschiede bezüglich der Wirkungen aufwies.

5 Schlussfolgerungen

Multipliers werden in der Schweiz nur selten angewendet. Gemäss armasuisse würde man in einem vergleichbaren Projekt heute nicht mehr bis Faktor drei, sondern höchstens bis Faktor 2 gehen.



Fallstudie 4: Bergepanzer „Büffel“

1 Einleitung

Der Bergepanzer soll die Truppe befähigen, nicht mehr einsatzfähige, schwere Kampf- und Unterstützungsfahrzeuge unter Gefechtsfeldbedingungen zu bergen, an einen geeigneten Reparaturstandort oder direkt in die Reparatureinrichtungen zu transportieren oder auf dem Gefechtsfeld Notreparaturen durchzuführen⁴⁶.

Kurzbeschreibung

Der Bergepanzer ist in seinen Leistungen auf den Einsatz und die Versorgung schwerer Kettenfahrzeuge ausgelegt. Im Vordergrund steht dabei der Kampfpanzer Leopard 2. Die Wanne des Bergepanzers ist nicht identisch mit derjenigen des Kampfpanzers Leopard 2. Hingegen sind alle Fahrgestellkomponenten wie z.B. Fahrwerk und Antriebsgruppe gleich.

Beschaffungsumfang und -kredit gemäss Rüstungsprogramm 2001

	Kredit Mio. Fr.	Direkte Beteiligung Mio. Fr.	Offset Mio. Fr.
25 Bergepanzer voll ausgerüstet	124.0		
Ersatzmaterial; Unterhaltsmittel; Ausbildungsmaterial und Ausbildungskurse; Teuerung; Risiko	42	(19%)	(77%)
Total gemäss Rüstungsprogramm 2001	166.0	31	128

Hersteller und Vertragspartner

Der wichtigste Vertragspartner der armasuisse war die deutsche Herstellerfirma Rheinmetall Landsysteme GmbH (RLS) mit Sitz in Kiel. RLS war Generalunternehmer für die Lieferung der Fahrzeuge, des Logistikmaterials und aller Leistungen im Zusammenhang mit der Ausbildung.

2 Vereinbarungen armasuisse - Hersteller

(Phase Ausschreibung - Vertrag)

Offerten und Verträge

Der Bergepanzer wurde Ende der Achtzigerjahre als erstes und vorläufig einziges Familienfahrzeug des Kampfpanzers Leopard 2 gemeinsam von Deutschland und den Niederlanden entwickelt und ab 1991 von der ehemaligen Firma MaK in Serie hergestellt. Seit Oktober 2000 ist MaK Bestandteil der Rheinmetall Landsysteme GmbH.

Nachdem die Schweizer Armee den Kampfpanzer Leopard eingeführt hat und für die Leopardflotte bereits die Infrastruktur für den Unterhalt vorhanden war, stand von Beginn an fest, dass der Bergepanzer auf dem Fahrwerk des Pz 87 Leo basieren muss. Unter diesen Voraussetzungen wurde auf die Evaluation eines anderen Produktes verzichtet. Die Typenwahl und der ausländische Hersteller (RLS) waren somit vorbestimmt. Es war zum Beschaffungszeitpunkt noch kein vergleichbares Produkt „Bergepanzer“ auf dem Markt, hingegen haben aber 12 europäische Nationen den Kampfpanzer Leopard. Direkte Preisvergleiche waren mangels Wettbewerbssituation nicht möglich. Die Angemessenheit der verhandelten Preise konnte jedoch anhand der von deutscher und nieder-

⁴⁶ Botschaft zum Rüstungsprogramm 2001



ländischer Seite bezahlten Preise verifiziert werden. Zudem wurde das vertraglich vereinbarte Einsichtsrecht in die Vorkalkulation durch das Finanzinspektorat der armasuisse ausgeübt. Es resultierte keine Preiskorrektur.

Direkte Beteiligung der Schweizer Industrie

Der Anteil der direkten Beteiligung der Schweizer Industrie ist mit knapp 19 Prozent vergleichsweise klein (beim Schützenpanzer waren es 40%). Die Abklärungen von RLS bei der Schweizer Industrie haben gezeigt, dass die geringe Stückzahl zu Mehrkosten geführt hätte, welche in Anbetracht der guten Wirtschaftslage in der Schweiz volkswirtschaftlich nicht vertretbar waren. Es wurde vereinbart, dass RLS 30 Prozent des Peripheriematerials in der Schweiz herstellen lässt.

Indirekte Beteiligung der Schweizer Industrie

Die Offsetverpflichtungen wurden gemäss „Offset-Agreement“ in Form von Gegengeschäften mit der Schweizer Industrie erfüllt. Dabei galt die Auflage, dass in erster Linie Erzeugnisse und Dienstleistungen aus den Bereichen Maschinen- Metall- und Elektroindustrie in Frage kamen.

3 Umsetzung der Vereinbarung

(Phase Vertragserfüllung)

3.1 Vorgehen des Herstellers

Damit auch Westschweizer Unternehmen zum Zuge kommen können, hat der Generalunternehmer RLS in Zusammenarbeit mit armasuisse, Swissmem und GRPM in Genf einen Orientierungsanlass durchgeführt.

3.2 Kontrollaktivitäten von armasuisse und Swissmem

armasuisse war bestrebt, nur mit einem Ansprechpartner innerhalb des Konzerns statt mit verschiedenen Personen an mehreren Standorten (Kassel, Kiel, Bremen u.a.) zu arbeiten, was jedoch nicht möglich war. Es gab eine aussergewöhnliche Häufung der Meldeformulare. Viele ODS wurden nicht akzeptiert (namhafte Mio.-Beträge), hauptsächlich weil sie zu spät eingereicht wurden. Aus Herstellersicht ist diese Klausel für grosse Unternehmen mit mehreren Konzerngesellschaften zu knapp bemessen. Das Problem verschärft sich auch dadurch, dass nicht alle Konzerngesellschaften ihre Buchhaltungen per Jahresende abschliessen.

4 Wirkungen auf die Schweizer Unternehmungen

Aus der Unternehmensbefragung ging hervor, dass das Beschaffungsgeschäft Bergepanzer keine spezifischen Unterschiede bezüglich der Wirkungen aufwies.

5 Schlussfolgerungen

armasuisse bei der Beschaffung eine sogenannte „Familienbildung“ angestrebt (gleiches Chassis für Berge-, Brücken- und Geniepanzer). Das brachte diverse Vorteile betr. Logistik, Ausbildung, techn. Know-how, Unterhalt, Instandhaltung usw. Man kann zudem überzählige Chassis der Schweizer Armee verwenden. Die Abwicklung der Beschaffung wurde von verschiedener Seite als routiniert, professionell und im positiven Sinne als „unspektakulär“ bezeichnet. Die direkte Beteiligung der Schweizer Industrie wurde aus Kostengründen tief gehalten. Das Geschäft ist nahezu abgeschlossen. Das Offset läuft noch bis 2008. Für die armasuisse war es „Business as usual“.



Anhang 5: Interviewte Gesprächspartner

Gesprächspartner im Rahmen der Machbarkeitsstudie

Borer	Roland	Nationalrat	Mitglied der SiK-N
Breuleux	Pierre-Yves	SiK-N	Sekretär der Kommission
Emch	Peter	armasuisse	Leiter „Recht & Internationales“
Finger	Hans-Peter	Swissmem	Secretary General
Fritschi	Alex	armasuisse	Advokat, „Recht & Internationales“
Hubler	Alexander	armasuisse	Fürsprecher, LL.M., „Recht & Internationales“
Lyoth	Peter	armasuisse	Direktor Bundesamt für Waffensysteme, Fahrzeuge und Material
Schürch	Ulrich	Systems Assembling SA	Directeur, Président GRPM
Stahel	Martin	RUAG Holding	Stabschef
Winkler	Benno	Swissmem	Fachgruppen / Ressortleiter
Wyss Dr.	Othmar	seco	Leiter Bilateral Economic Relations, Export Controls and Sanctions
Zimmermann	Hans Caspar	Pilatus Aircraft Ltd	Executive Assistant to the President
Zysset	Bruno	armasuisse	Leiter FISP armasuisse

Gesprächspartner Module 1 und 3

Büsch	Toni	armasuisse	Leiter Helikopter und Flugzeuge
Egger	Dieter	armasuisse	Landsysteme und Munition
Friedli	Erich	armasuisse	Leiter Stv. Kommerz Landsysteme und Munition
Larsson	Per Magnus	armasuisse	Fürsprecher, Leiter Kommerz Führungssysteme, BFTA
Loosli	Markus	armasuisse	Leiter Kommerz, BFTA

Gesprächspartner Module 2, 4 und 5

83 Interviews mit Schweizer Lieferfirmen

6 Interviews mit ausländischen Herstellern





Anhang 5: ODS Schweiz

Kompensationsvereinbarung



Anlage 1 zu Vereinbarung Nr.

Meldeformular betreffend den wirtschaftlichen Ausgleich betr. (Projekt)

Formular für das Melde- und Anrechnungsverfahren von Aufträgen für den wirtschaftlichen Ausgleich

A. Angaben des Auftraggebers

- | | |
|--|---|
| 1. Auftraggeber:
bzw. Vertretungsfirma:
Anschrift: | Kontaktperson:
Name:
Telefon-Nr.: |
| 2. Schweizer Auftragnehmer: | Genaue Anschrift:
Name:
Telefon-Nr.: |
| 3. Auftragsgegenstand: | summarische Beschreibung |
| 4. Auftragswert exkl. MWSt.: | Währung / Betrag:
Umrechnungskurs (Auftragsdatum): |
| 5. Auftragsdatum: | Datum an dem der Auftrag erteilt wurde |
| 6. Code der Zusätzlichkeit: | |
| 7. Branche: | |

B. Angaben des Schweizer Lieferanten

8. CH-Wertschöpfung am Vertragsgegenstand (Zutreffendes ankreuzen):

- über 51 %: Ja Nein
- falls weniger als 51 %: effektiver Wert: %

9. Für Rückfragen: Name/Tel. Nr./E-Mail der Kontaktperson:

Wir bestätigen, dass uns der unter lit. A beschriebene Auftrag erteilt worden ist und gemäss den umstehend beschriebenen Kriterien „zusätzlich“ ist. Wir bestätigen ferner den Umfang der Wertschöpfung Schweiz gemäss Ziff. 8 und sind mit der Anrechnung an die indirekte Beteiligungsverpflichtung des Lieferanten gegenüber der amasuisse einverstanden.

Stempel und Unterschrift des Schweizer Lieferanten

Ort, Datum:

(Für Erläuterungen siehe Rückseite)



Erläuterungen

Die armasuisse hat beim Lieferanten gekauft und diese verpflichtet, schweizerische Industrieprodukte als wirtschaftlichen Ausgleich zu beziehen oder Dritte zum Kauf zu veranlassen. Mit diesem Formular zeigt ein Auftraggeber an, dass er einen Auftrag an die Schweizer Industrie erteilt hat und diesen der eingegangenen Beteiligungsverpflichtung anrechnen will. Das ausgefüllte Formular ist vom Auftraggeber bei Auftragserteilung dem Schweizer Auftragnehmer zuzustellen. Die in den Meldeformularen enthaltenen Angaben werden vertraulich behandelt.

1) Für den Code der Zusätzlichkeit gelten folgende Kriterien:

Code 1

a) Neugeschäfte (z.B. eine neue Geschäftsbeziehung, neue Produkte) mit einer Schweizer Firma, wenn der Lieferant nachweisen kann, dass er den Zuschlag an die Schweizer Firma zu deren Gunsten beeinflusst hat (Code 1);

Code 2

b) Zusätzliche Geschäfte, welche bei schon länger andauernden Geschäftsverbindungen eine nachweislich messbare Steigerung gegenüber dem bisherigen Geschäftsvolumen mit sich bringen. Für die Bemessung des bisherigen Geschäftsvolumens wird der Durchschnittsumsatz der vergangenen drei Jahre mit der betreffenden Schweizer Unternehmung für das gleiche Produkt oder Dienstleistung vor Ihrer erstmaligen Anfrage auf Anrechnung als Offset aber während der Gültigkeitsdauer dieses Vertrages zu Grunde gelegt (Code 2).

Code 3

c) Geschäfte, die im Rahmen einer schon bestehenden Geschäftsbeziehung, jedoch aufgrund einer internationalen Ausschreibung oder einer jährlichen Kontraktverhandlung der Schweizer Unternehmung erteilt werden, wobei nachweisbar mehrere konkurrenzfähige Angebote vorlagen und der Lieferant nachweislich auf die Vergabe zu Gunsten der Schweizer Industrie eingewirkt hat. Auf Anfrage von armasuisse betreffend Nachweismodalitäten ist der Lieferant resp. der Auftraggeber bereit, bei Geschäften gemäss Art. 2.2 c) das Vorliegen mehrerer konkurrenzfähiger Angebote nachzuweisen (Code 3).

2) Als Gegenstand von Aufträgen für den wirtschaftlichen Ausgleich kommen Erzeugnisse und Dienstleistungen, einschliesslich von Lizenzen, gemäss folgenden Bereichen schweizerischer Industriezweige in Frage:

Branche 11 Maschinenindustrie, einschl. Industrie für Gusserzeugnisse und Munitionsindustrie

Branche 12 Metallindustrie

Branche 13 Elektronische und elektrotechnische Industrie

Branche 14 Optische Industrie

Branche 15 Uhrenindustrie

Branche 16 Fahrzeugbau- /Waggonbau-Industrie

Branche 17 Gummi- und Plastikerzeugnisse

Branche 18 Chemische Erzeugnisse

Branche 19 Luft- und Raumfahrt

3) Der Schweizer Auftragnehmer bestätigt auf dem Formular mit Datum und Unterschrift die Angaben des Auftraggebers und vermerkt, ob es sich um ein Schweizer Produkt handelt. Er kennzeichnet die Höhe des Schweizer Wertschöpfungsanteils. Das unterschriebene Formular ist **umgehend** dem Auftraggeber/des offsetverpflichteten Lieferanten zurückzuschicken.

4) Für allfällige Rückfragen wenden Sie sich an Kontaktperson der Firma oder an die armasuisse, Recht & Internationales, Kasernenstrasse 19, CH-3003 Bern, Telefon + 41 31 325 02 51, Telefax +41 31 324 09 98.



Anhang 6 ODS Finland

Beispiel Meldeformular Finland



MINISTRY OF
TRADE AND INDUSTRY
FINLAND

COMMITTEE ON INDUSTRIAL PARTICIPATION

SUBMITTAL FORM

CLAIMANT:	<input type="checkbox"/>	Request for credit
	<input type="checkbox"/>	Request for preliminary opinion

SECTION A: TRACKING INFORMATION:

Claim no:	Request date:
-----------	---------------

SECTION B: PROJECT BACKGROUND

Finnish company benefiting from the transaction:	Contact person at Finnish company:
Name:	Name:
Address:	Phone:
	Fax:
	E-mail:
Foreign company involved in the transaction as buyer or otherwise:	
Name:	
Description of the transaction (use another paper sheet if necessary)	
PO number: (if applicable)	Date: (if applicable)

SECTION C: CAUSATIVE ACTION

Specification of the action through which the claimant has been instrumental in bringing about the transaction:
--



SECTION D: CREDIT CLAIM

Value of the transaction (contract price):	Currency <input type="text"/>	Amount <input type="text"/>
Finnish content of the transaction % of contract price	<input type="text"/>	%
Multipliers claimed:	Defence material industry	<input type="text"/>
	Small and medium sized enterprise	<input type="text"/>
Justification for multiplier(s): 		
Total claim for credit:	Currency <input type="text"/>	Amount <input type="text"/>

SECTION E: CLAIMANT INFORMATION

Contact person at claimant company:	
Name:	
Title:	
Tel./Fax	Signature: _____
E-mail:	

Enclosures: