



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-/ Nutzenstransparenz 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.