



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Controlling von Offset-Geschäften

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 4. Mai 2021

Schlüsselbegriffe



Offset-Geschäfte

Beschafft die Schweiz im Ausland Rüstungsgüter, dann ist der ausländische Lieferant üblicherweise verpflichtet, den Vertragswert zu kompensieren, indem er mit Schweizer Unternehmen Geschäfte im gleichen finanziellen Umfang abschliesst. Diese Geschäfte werden Kompensationsgeschäfte, Industriebeteiligungen oder Offsets genannt.

STIB

Offset-Geschäfte sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, insbesondere der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB), stärken. Diese muss über die industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten verfügen, die notwendig sind, um die Einsatzfähigkeit der Armee sicherzustellen.



Controlling

Gemäss der einschlägigen Verordnung ist das Controlling ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung. Für das Controlling der Offset-Geschäfte ist das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) in Zusammenarbeit mit dem Offset-Büro Bern zuständig.

Direkte und indirekte Offsets

Bei direkten Offsets ist das Schweizer Unternehmen an der Herstellung des im Ausland gekauften Rüstungsguts beteiligt. Bei indirekten Offsets verpflichtet sich der ausländische Rüstungslieferant, Güter oder Dienstleistungen bei Schweizer Unternehmen ausgewählter Industriezweige zu beziehen, ohne dass ein direkter Zusammenhang zum Rüstungsgut besteht.



Das Wichtigste in Kürze

Das Controlling der Offset-Geschäfte ist nur teilweise zweckmässig, weil damit nicht überprüft werden kann, ob das Hauptziel der Offsets erreicht wird: die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, insbesondere der Unternehmen der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB). Das Legalitätsprinzip wird hingegen eingehalten und bei der Transparenz wurden erhebliche Fortschritte erzielt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2020 damit, das Controlling von Offset-Geschäften zu evaluieren.

Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates (GPK-S) beschloss im Mai 2020, dass die Zweckmässigkeit des Rechtsrahmens und der Controllinginstrumente sowie die Organisation, Durchführung und Dokumentation des Controllings untersucht werden sollen.

Die PVK führte zu diesem Zweck rund 30 Interviews mit Personen aus der Bundesverwaltung und der Industrie sowie mit Experten. Zudem nahm sie Dokumentenanalysen vor und vergab ein externes juristisches Begleitmandat. Die Evaluation kommt zu den nachfolgenden Hauptergebnissen:

Die wenigen vorhandenen Rechtsvorgaben zu Offsets werden eingehalten, die Ziele sind jedoch nicht genügend klar

Der Rechtsrahmen für Offset-Geschäfte ist rudimentär. Für die Bundesverwaltung ist es dementsprechend nicht sehr schwierig, das Legalitätsprinzip einzuhalten (Ziff. 3.1). Die Weisungen der Bundesverwaltung sind kohärent (Ziff. 3.2), den Zielen der Offset-Geschäfte fehlt es jedoch an Klarheit (Ziff. 3.3) und auch die Zuständigkeiten für das Controlling sind nicht klar definiert (Ziff. 3.4).

Im Rahmen des Controllings wird nicht überprüft, ob das Hauptziel der Offset-Geschäfte erreicht wird

Obwohl die bestehenden Controllinginstrumente noch kaum digitalisiert sind, können mit ihnen grundsätzlich geeignete Daten zu den Offset-Geschäften gesammelt werden (Ziff. 4.1 und 4.2). In der Praxis bezieht sich das Controlling aber lediglich auf die operativen Ziele der Offset-Geschäfte. Nicht überprüft wird, ob das Hauptziel, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, insbesondere der STIB-Unternehmen, erreicht wird (Ziff. 5.1 und 5.2). Im Weiteren ist nicht klar definiert, was genau zur STIB gehört. Dies ist zum Teil auf mangelnde interne Koordination im Bundesamt für Rüstung (Armasuisse) zurückzuführen (Ziff. 5.3).

Die Unabhängigkeit des Controllings ist fraglich und die Aufsicht schwach

Das Controlling der Offset-Geschäfte erfolgt durch Armasuisse in Zusammenarbeit mit dem Offset-Büro Bern (OBB). Letzteres wird von einem Zusammenschluss mehrerer Branchenverbände betrieben (ASIPRO). Die Beteiligung des Privatsektors am

Controlling wirft Fragen in Bezug auf die Unabhängigkeit des Controllingprozesses auf. Zudem ist die Aufsicht über die Offset-Geschäfte schwach (Ziff. 5.4).

Die beschränkten Personalressourcen erlauben nur ein begrenztes Controlling

Die Kompetenzen der Verantwortlichen für das Controlling der Offset-Geschäfte sind allgemein anerkannt. Die Personalressourcen, die für das Controlling eingesetzt werden, sind allerdings sehr bescheiden. Das Controlling verursacht deshalb geringe Kosten, ist dadurch aber auch sehr begrenzt, was Fragen im Hinblick auf umfangreiche Rüstungsprogramme wie Air2030 aufwirft (Ziff. 5.5).

Die externe Transparenz wurde erhöht, die interne Dokumentation bleibt dagegen mangelhaft

Die Information der Öffentlichkeit, die hauptsächlich über die Webseite von Armasuisse erfolgt, wurde verbessert, was die Transparenz nach aussen deutlich erhöht hat (Ziff. 6.1). Die interne Dokumentation ist hingegen mangelhaft. Die Genehmigung der Geschäfte ist nur bedingt nachvollziehbar und wie die «Multiplikatoren» festgelegt werden, mit denen gewisse Offset-Geschäfte aufgewertet werden können, ist ungenügend dokumentiert (Ziff. 6.2).