

Wirksamkeit der Organisation von Kompensationsgeschäften bei der Beschaffung von Rüstungsgütern
armasuisse

Das Wichtigste in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, wie ihre Empfehlungen aus dem Bericht von 2007 über die Kompensationsgeschäfte bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland umgesetzt wurden. Ausserdem untersuchte sie, wie wirksam die Organisation ist, mit der die Erreichung der Ziele sichergestellt wird.

Stellungnahme des Bundesrats und Verabschiedung einer neuen Strategie

Der Bundesrat nahm 2008 zu den Empfehlungen der EFK Stellung. Er erkannte die Notwendigkeit einer Verbesserung der Rahmenbedingungen an, um die Qualität der Kompensationsgeschäfte und die Wertschöpfung für die Schweizer Industrie zu erhöhen.

Im März 2010 verabschiedete der Bundesrat die neue Industriebeteiligungsstrategie, die die direkten und indirekten Kompensationsgeschäfte betrifft. Diese Strategie legt die Grundprinzipien wie die Stärkung der für Verteidigung und Sicherheit relevanten Industriebasis sowie den Erhalt und Aufbau von zusätzlichem Know-how fest. Daraufhin konkretisierte armasuisse die Strategie mit der Definition verschiedener Kriterien, u. a. dem Einsatz von Multiplikatoren und der Festlegung von Schwellenwerten. Auch neue Controlling- und Aufsichtsmechanismen wurden verabschiedet.

Nach Auffassung der EFK stellt die Verabschiedung dieser Rahmenbedingungen, die die Grundlage für eine kohärente und transparente Umsetzung bieten, einen klaren Fortschritt dar. Die Strategieempfehlung der EFK ist damit vollständig umgesetzt. Die Grundprinzipien des Bundesrats bieten Gewähr, dass auch die meisten übrigen Empfehlungen der EFK konkretisiert werden können.

Kriterien sind noch zu präzisieren, um eine kohärente Umsetzung der Strategie sicherzustellen

Die strategischen Grundlagen wurden von armasuisse im Hinblick auf die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs ausgearbeitet. Nach der Ablehnung des Gripen verfügt armasuisse über kein anderes Vorhaben dieser Grössenordnung, um die Wirkung der neuen strategischen Ausrichtung zu beurteilen. Ende 2014 war das Volumen der indirekten Kompensationsgeschäfte (Offsets) extrem gering, nur ca. 90 Millionen pro Jahr.

Kompensationsgeschäfte kommen bei armasuisse bei der Beschaffung von Rüstungsgütern im Ausland für über 20 Millionen Franken zur Anwendung. Für die Beschaffung von sogenannten zivilen Rüstungsgütern, bspw. von Standard-Transportlastwagen, gibt es hingegen keine Kompensationsgeschäfte. armasuisse kann auf Kompensationsgeschäfte verzichten, wenn diese nicht zur Stärkung der sicherheits- und rüstungspolitisch relevanten Industriebasis beitragen. Die EFK stellte fest, dass dieser Grundsatz bisher nicht angewandt wurde.

Die Rahmenbedingungen sehen den Einsatz von Multiplikatoren vor, um diejenigen Kompensationsgeschäfte zu fördern, die in punkto Nachhaltigkeit für die Schweizer Industrie am aussichtsreichsten sind. Im Ausland ist diese Praxis verbreitet. Abgesehen von einem einzigen, nach heftigen Kritiken wieder aufgegebenen Versuch setzt armasuisse keine Multiplikatoren zur Bewertung der direkten oder indirekten Transaktionen mehr ein.



Das Meldeformular für Kompensationsgeschäfte wurde von armasuisse angepasst. Transaktionen mit einer Wertschöpfung in der Schweiz von weniger als 20 Prozent werden nicht mehr akzeptiert. Die EFK ist jedoch der Auffassung, dass Transaktionen mit einer Wertschöpfung zwischen 20 und 70 Prozent wertanteilmässig anerkannt werden sollten. Derzeit wird ab 51 Prozent Wertschöpfung in der Schweiz der volle Transaktionswert akzeptiert.

armasuisse bietet Schweizer Lieferanten, die in einem Drittstaat denselben Verpflichtungen unterliegen, die Möglichkeit eines Austausches von Kompensationsgeschäften. Die EFK stellt fest, dass diese Praxis einen bedeutenden Anteil der indirekten Kompensationsgeschäfte ausmachen kann; in einem konkreten Fall beträgt er 65 Prozent, in einem anderen sogar 90 Prozent. Aus nur zwei Fällen zieht die EFK keine allgemeinen Schlüsse. Solche Tauschgeschäfte kommen jedoch einer direkten Unterstützung von Schweizer Unternehmen, die diesen Verpflichtungen unterliegen, gleich. Zudem kann der ausländische Lieferant seine eigenen Verpflichtungen mühelos erfüllen. Eine solche Praxis erfordert mehr Transparenz.

Eine andere Praxis besteht darin, dass armasuisse Kompensationsgeschäfte aus der Zeit vor Vertragsbeginn anrechnet. Damit soll eine nachhaltige Industriezusammenarbeit garantiert werden. armasuisse kann dem betreffenden Lieferanten erlauben, im Hinblick auf eine spätere Beschaffung durch den Bund eine Art „Reserven“ zu bilden. Das Beispiel des Gripen zeigt, dass Saab bzw. die Sublieferanten Kompensationsgeschäfte bis 2018 geltend machen können, die von armasuisse anerkannt worden waren. Es gibt kaum Informationen zu diesen Praktiken.

Das Fortbestehen des Büros für Kompensationsgeschäfte muss gewährleistet sein

armasuisse und die Berufsverbände beschlossen 2009 die Schaffung eines Offset-Büros. Seine Aufgabe war es, die indirekten Kompensationsgeschäfte für gültig zu erklären und Informationen für die Schweizer Unternehmen bereitzustellen. Finanziert wurde das Büro mit den Beiträgen in Höhe von 0,1 Prozent des Transaktionswerts seitens der Schweizer Unternehmen, die von Gegengeschäften profitieren. Die EFK erachtet ein solches Verfahren grundsätzlich als interessant, denn es motiviert die Schweizer Unternehmen, Transaktionen zu präsentieren, die die Offsetkriterien erfüllen. Nicht beitragswillige Unternehmen können ihre Transaktionen nicht anerkennen lassen.

Diese Lösung war nur von kurzer Dauer, da sie zu stark von den Schwankungen der Kompensationsgeschäfte abhing. Aufgrund eines konstant sinkenden Volumens war die Finanzierung des Büros nicht mehr gewährleistet. Das Geschäftsmodell gründete auf einem jährlichen Transaktionsvolumen von 400 Millionen Franken. Angesichts von Liquiditätsknappheit und drohendem Defizit beschloss armasuisse zunächst, die Tätigkeit des Büros ab Anfang 2014 zu reduzieren und sie im Spätsommer 2014 ganz auszusetzen. Anfang 2015 nahm die EFK zur Kenntnis, dass armasuisse und die Berufsverbände sich auf die Wiedereröffnung des Offset-Büros geeinigt hatten.

Das Controlling von armasuisse geht davon aus, dass der ausländische Lieferant die Gegengeschäfte zu 100 Prozent erfüllt. Es existiert keine detaillierte Analyse der Qualität der Geschäfte, des Anteils abgelehnter Transaktionen oder der tatsächlichen Wertschöpfung für die Schweizer Unternehmen.

Die EFK ist sich des geringen Volumens der Kompensationsgeschäfte und der Schwierigkeit, die neue strategische Ausrichtung richtig zu beurteilen, bewusst. Sie erkennt die bisherigen Anstren-

gungen zur Erhöhung von Kohärenz und Transparenz der Kompensationsgeschäfte an. Die EFK gibt neue Empfehlungen ab, in erster Linie sind es Anpassungen der bisherigen. Sie sollen gewährleisten, dass die bundesrätlichen Grundprinzipien eingehalten werden. Angestrebt wird eine möglichst umfassende Anwendung der definierten Kriterien und die Beschaffung der nötigen Informationen, anhand derer sich erkennen lässt, ob die Strategie zielführend ist.

Originaltext in Französisch