



23. Dezember 2021



Prüfbericht «Offset-Geschäfte Air2030»

Abklärung A 2021-12



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 23. Dezember 2021

Prüfbericht «Offset-Geschäfte Air2030»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

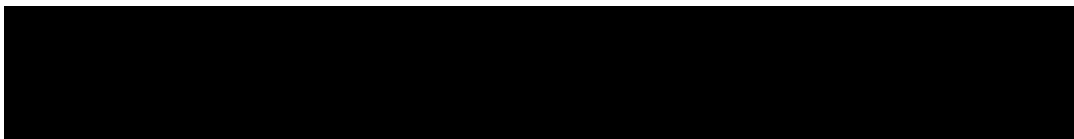
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Offset-Geschäfte Air2030» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen August und Oktober 2021 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir am 16. November 2021 mit dem Rüstungschef besprochen. Die Stellungnahmen zu unserem Bericht sind in Kapitel 9 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Rüstungschef
- Geschäftsführer ASIPRO



1 Management Summary

Die vorliegende Prüfung ergab, dass die heute bestehenden operativen Prozesse im Bereich Offset effizient funktionieren. Dabei nehmen die verantwortlichen Personen bei armasuisse und dem Offset-Büro Bern (OBB) ihre Rollen zielgerichtet wahr. Bei der Bewirtschaftung der indirekten Offsets besteht zwischen der armasuisse sowie dem OBB eine enge und gut etablierte Zusammenarbeit.

Es zeigte sich während unseren Arbeiten, dass der zielführenden **Aufsicht** über die laufenden Offset-Geschäfte eine grosse Bedeutung zukommt. Gerade im Programm Air2030 bringen die Kompensationsgeschäfte ein erhebliches öffentliches Interesse mit sich. Daher ist auch deren politische Bedeutung hoch. Heute stellt diese Aufsicht eine grosse Herausforderung dar, da eine unabhängige Überwachungsfunktion in den bestehenden Strukturen und Abläufen nicht vorgesehen ist. Die bestehende Aufsicht basiert auf einer Art Selbstkontrolle, die gemeinsam von armasuisse und Schweizer Wirtschaftsverbänden (vertreten durch den Verein ASIPRO¹) wahrgenommen wird. Diese Public Private Partnership (PPP) bringt ein Beziehungs- und Interessengeflecht mit sich, das der Glaubwürdigkeit gegenüber Dritten nicht förderlich ist. Weiter führt das Konzept der Selbstüberwachung den Rüstungschef in ein Rollendilemma. Einerseits hat er die Gesamtverantwortung für die Beschaffung von Rüstungsgütern inne. Da die Offset-Verpflichtungen Bestandteil der Beschaffungsverträge sind, soll er andererseits mittels Offset-Geschäften Wirtschaftsförderung im Bereich der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) für die Schweiz betreiben und die dazu notwendige Aufsichtsfunktion wahrnehmen. Diese Mehrfachrolle bringt mit sich, dass verschiedene Interessen unter einen Hut gebracht werden müssen. Dies entspricht aus unserer Sicht nicht den heutigen Public Corporate Governance Anforderungen.

Zudem wird der in der Offset-Policy² beschriebene Verwendungszweck des **Offset-Promilles** nicht einheitlich interpretiert. Schliesslich sollte die **Transparenz** zu den Offset-Geschäften weiter verbessert werden. Vor allem bei den Kriterien, die zur Anrechenbarkeit von Offset-Geschäften führen, besteht Ermessensspielraum. Wesentliche Einschätzungen werden heute nicht offengelegt.

Aus der Prüfung ergeben sich daher drei Empfehlungen. Einerseits sollte das VBS eine unabhängige Offset-Aufsicht etablieren. Mit dieser könnte das Vertrauen in die Offset-Geschäfte, gerade auch beim Programm Air2030, gesteigert werden. Andererseits ist der Verwendungszweck des Offset-Promilles zu klären und allenfalls die Offset-Policy anzupassen. Schliesslich ist die Transparenz bei Offset-Geschäften weiter zu erhöhen. Dazu gehört, dass die wesentlichen Einschätzungen, die zur Anrechenbarkeit von Offset-Geschäften führen, offengelegt werden.

¹ Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs

² [armasuisse, Offset-Policy vom 01.07.2021](#) (10.12.2021)



2 Offset-Geschäfte: Ein Kurzüberblick

Basierend auf den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS³ und der Rüstungsstrategie⁴ regelt armasuisse in der Offset-Policy die Durchführung und Kontrolle von Offset-Geschäften bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland. Um dabei den Erhalt und Aufbau von sicherheitsrelevanten Schwerpunkttechnologien und industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten in der Schweiz zu unterstützen, verpflichtet armasuisse ausländische Rüstungslieferanten ab einem Beschaffungsvolumen von 20 Millionen Franken zu einer industriellen Zusammenarbeit mit der STIB. Dadurch soll die wehrtechnische Abhängigkeit vom Ausland im Bereich der sicherheitsrelevanten Schwerpunkttechnologien reduziert und die Versorgungssicherheit der Schweizer Armee gestärkt werden. Die folgenden beiden Offset-Arten werden unterschieden:

- **Direkter Offset** bezeichnet die industrielle Zusammenarbeit zwischen einem ausländischen Rüstungslieferanten und der STIB im Rahmen einer Offset-Verpflichtung, die in das zu beschaffende Rüstungsmaterial fließt. Direkter Offset findet unter anderem in Form von Voll- oder Teillizenzfertigungen, Unterlieferantenverhältnissen und Joint Ventures statt.
- **Indirekter Offset** bezeichnet die industrielle Zusammenarbeit zwischen einem ausländischen Rüstungslieferanten und der STIB im Rahmen einer Offset-Verpflichtung, die nicht in das zu beschaffende Rüstungsmaterial fließt. Indirekter Offset findet unter anderem in Form von Industrie- und Forschungsaufträgen, Technologie- und Know-how-Transfers sowie Marketingunterstützung statt.

Um eine möglichst zielgerichtete Umsetzung der Offset-Policy zu gewährleisten, pflegt armasuisse einen engen Austausch mit der STIB. Die Zusammenarbeit wurde im Rahmen einer PPP mittels einer Vereinbarung zwischen armasuisse und dem Verein ASIPRO geregelt. ASIPRO vertritt die STIB in Offset-Angelegenheiten und betreibt als Trägerverein das OBB. Mit ASIPRO hat armasuisse 2021 eine neue Vereinbarung⁵ unterzeichnet. Das OBB ist Anlaufstelle für die STIB bei Offset-Fragen und unterstützt armasuisse bei der Kontrolle und Buchführung von Offset-Geschäften. Zur Finanzierung des OBB, einer Treuhandstelle, einer Revisionsstelle und einer externen Prüfinstanz wird von den Schweizer Begünstigten ein Promille des bei indirekten Offset-Geschäften anerkannten Betrags erhoben.

Zur Förderung der Transparenz kommen Steuerungs- und Controlling-Instrumente zur Anwendung. In Zusammenarbeit mit dem OBB sorgt armasuisse für eine offene Kommunikation an die relevanten Anspruchsgruppen. armasuisse veröffentlicht überdies die wichtigsten Kennzahlen zu laufenden Offset-Verpflichtungen im öffentlich einsehbaren Offset-Register⁶.

³ [Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 24.10.2018](#) (10.12.2021)

⁴ [VBS, Rüstungsstrategie vom 01.01.2020](#) (10.12.2021)

⁵ [Vereinbarung armasuisse-ASIPRO vom 22.04.2021](#) (10.12.2021)

⁶ [armasuisse, Offset-Register](#) (10.12.2021)



3 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS beauftragte die Interne Revision VBS (IR VBS) am 4. Juni 2021, die Offset-Geschäfte Air2030 bei armasuisse zu prüfen. Dabei soll beurteilt werden, ob beim Programm Air2030 die notwendigen Vorkehrungen (z. B. bezüglich Kontrolle und Transparenz) getroffen worden sind, um die Offset-Geschäfte angemessen zu bewirtschaften.

Dazu analysierten wir öffentlich zugängliche Unterlagen (Offset-Register) sowie die uns zur Verfügung gestellten Dokumente (z. B. Offset-Konzepte von Lieferanten, Prozessbeschreibungen und Protokolle). Zudem führten wir strukturierte Befragungen mit im Prozess involvierten Schlüsselpersonen durch. Ebenfalls nahmen wir im OBB Prüfhandlungen vor und befragten den Geschäftsführer von ASIPRO. Weiter berücksichtigen wir während unserer Arbeit die Ergebnisse aus folgenden Berichten:

- Analyse Grüter «Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen» aus dem Jahr 2019⁷
- Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) «Controlling von Offset-Geschäften» aus dem Jahr 2021. Die diesbezüglichen Ergebnisse sind jedoch noch nicht öffentlich zugänglich.

Das Evaluationsverfahren zu Air2030 und die damit verbundene Bewertung der Offset-Kriterien bei der Beschaffung des neuen Kampflugzeugs sowie der für bodengestützte Luftverteidigung grösserer Reichweite (BODLUV GR) waren nicht Gegenstand dieser Prüfung. Zudem fokussierten wir während unseren Arbeiten auf die zukünftige Bewirtschaftung der Offset-Geschäfte beim neuen Kampflugzeug sowie beim System BODLUV GR. Die beiden weiteren Projekte, welche zum Programm «Air2030» gehören, sind die Erneuerung des Führungs- und Kommunikationssystems des Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystems (C2Air) sowie die Erneuerung der Sensorsysteme des Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystems (SkyView). Diese beiden Projekte waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

4 Würdigung

Während unserer Prüfung trafen wir bei armasuisse, aber auch beim OBB, ausnahmslos engagierte Mitarbeitende, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die ordnungsgemässe und transparente Bewirtschaftung von Kompensationsgeschäften ein wichtiges Anliegen ist. Wir bedanken uns bei den beteiligten Personen für die zielführende Zusammenarbeit.

⁷ [Grüter Kurt \(2019\): Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen vom 30.04.2019](#) (10.12.2021)



5 Offset im Programm Air2030

5.1 Allgemein

Am 30. Juni 2021 hat sich der Bundesrat zugunsten von 36 Kampfflugzeugen des Typs F-35A des US-Herstellers Lockheed Martin und von 5 Feereinheiten des Typs Patriot des US-Herstellers Raytheon entschieden. Für die Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge sind bis zu 6 Milliarden Franken, für die Beschaffung der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite bis zu 2 Milliarden Franken vorgesehen. Die Auslieferung neuer Kampfflugzeuge und eines Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite erfolgt voraussichtlich ab 2025 bis 2030.

5.2 Basis für die Kompensationsgeschäfte

Der Beschaffungsvertrag bildet die Basis für die direkten, der Offset-Vertrag für die indirekten Offsets. Erst mit der Unterzeichnung dieser Dokumente gehen die Hersteller eine rechtliche Verpflichtung ein, die Kompensationsgeschäfte abzuwickeln. Dies bringt mit sich, dass bei Vertragsunterzeichnung noch nicht abschliessend bestimmt ist, welche Firmen in der Schweiz Aufträge von Lockheed Martin beziehungsweise Raytheon erhalten werden. Allerdings sind heute viele der am direkten Offset beteiligten Schweizer Firmen (als Unterlieferanten der ausländischen Hersteller) bekannt und in den jeweiligen Offset-Konzepten erwähnt. Die Vertragsdokumente werden jedoch erst unterzeichnet, sobald das Resultat der erneut möglichen Volksabstimmung vorliegt.

5.3 Offset-Vorgaben

Bei der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge muss der Hersteller 60 Prozent des Vertragswerts (Offset-Quote) und bei BODLUV GR 100 Prozent des Vertragswerts durch die Vergabe von Aufträgen, insbesondere an die sicherheitsrelevante Industrie in der Schweiz, kompensieren. Davon soll wie folgt in direkte und indirekte Offsets aufgeteilt werden⁸:

- Neues Kampfflugzeug: 20 Prozent direkt / 40 Prozent indirekt (STIB)
- BODLUV GR: 20 Prozent direkt / 40 Prozent indirekt (STIB) / 40 Prozent indirekt (ausserhalb STIB)

Die aufgeführten Prozentsätze wurden vom VBS in den «Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite (BODLUV GR)» festgehalten und sind als Richtwerte zu verstehen. Darin wurde auch festgelegt, dass bei den Kompensationsgeschäften die Landesregionen angemessen berücksichtigt werden (Verteilschlüssel: 65 Prozent Deutschschweiz,

⁸ [Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs \(NKF\) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite \(BODLUV GR\) vom 10.01.2020](#) (10.12.2021)



30 Prozent Westschweiz, 5 Prozent Italienische Schweiz). Die jeweiligen Unternehmen erhalten damit Zugang zu Spitzentechnologien und neuen (ausländischen) Absatzmärkten, die auch nach Wegfall oder Erfüllung der Offset-Verpflichtungen erhalten bleiben. Ebenfalls kann damit der Einstieg in die Lieferketten von Herstellern sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich erreicht werden.

5.4 Offset-Prozess, Monitoring und Offset-Register

Der **Offset-Prozess**, der im Beschaffungsablauf zum Programm Air2030 durchgeführt wird, wird genau gleich abgewickelt wie bei allen anderen Rüstungsbeschaffungen. Basis dazu bildet die Offset-Policy. Direkte Offsets werden unter der Federführung von armasuisse bewirtschaftet. Bei indirekten Offsets erfolgt die Bewirtschaftung durch den Verein ASIPRO, unter Beizug von armasuisse. Bei ASIPRO handelt es sich um eine Partnerschaft von Industrieverbänden (Swissmem, GRPM, Swissmechanic und digitalswitzerland). Dieser Zusammenschluss von Interessengruppen betreibt über den Verein ASIPRO das OBB. Dieses prüft die von den Herstellern gemeldeten Offset-Geschäfte auf deren Konformität mit den Offset-Regeln. So muss es sich bei den deklarierten Offset-Geschäften zum Beispiel um zusätzliche Aufträge für die Schweizer Unternehmen handeln und auch der Schweizer Wertschöpfungsanteil ist ein wichtiger Faktor. Der Einbezug der Industrieverbände bringt zusätzliche Fachkompetenz und Industrieerfahrung. Neben der Überwachung der Offset-Geschäfte vermittelt das OBB Industriekontakte für potenzielle Offset-Projekte.

Die Umsetzung der Offset-Geschäfte wird – unter der Gesamtverantwortung der armasuisse – mit einem **Monitoring** und Controlling überwacht. Das OBB führt für alle direkten und indirekten Kompensationsgeschäfte die Offset-Buchhaltung. Daraus wird das öffentlich zugängliche **Offset-Register** erstellt und auf der Webseite der armasuisse publiziert (vgl. auch Abschnitt 6.5).

5.5 Kosten

Schliesslich sei erneut festgehalten, dass Offsets auch Kosten verursachen, die sich in höheren Preisen ausdrücken. Die Grösse der Differenz ist umstritten⁹. Sie hängt unter anderem davon ab, wie wettbewerbsstark die Schweizer Unternehmen sind, die Offset-Aufträge erhalten. Wichtig ist, dass bei der Abwicklung der Offset-Geschäfte Transparenz besteht. Im öffentlich einsehbaren Register (siehe Abschnitt 5.4) sind alle Unternehmen aufgelistet, die Offset-Aufträge erhalten haben. An dieser Stelle verzichten wir auf weitere Ausführungen zu den Kosten von Offset-Geschäften.

⁹ vgl. Bericht Grüter, a. a. O., Seite 17



6 Governance bei Offset-Geschäften

6.1 Einleitende Überlegung zur Aufsicht

Einleitend halten wir fest, dass die heute bestehenden operativen Prozesse im Bereich Offset effizient funktionieren. Dabei nehmen die verantwortlichen Personen bei armasuisse und dem OBB ihre Rollen zielgerichtet wahr. Bei der Bewirtschaftung der indirekten Offsets besteht zwischen der armasuisse sowie dem OBB ein enges und gut etabliertes Zusammenspiel.

Während unseren Arbeiten zeigte sich, dass der zielführenden **Aufsicht über die laufenden Offset-Geschäfte** eine grosse Bedeutung zukommt. Gerade im Programm Air2030 bringen die Kompensationsgeschäfte ein erhebliches öffentliches Interesse mit sich. Daher ist auch deren politische Bedeutung hoch. Heute stellt diese Aufsicht über die Offset-Geschäfte eine grosse Herausforderung dar, da eine wirklich unabhängige Überwachungsfunktion in den bestehenden Strukturen und Abläufen nicht vorgesehen ist. Weder im revidierten Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen¹⁰ noch in den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS, und auch nicht in der daraus abgeleiteten Rüstungsstrategie, sind die Verantwortlichkeiten zur Aufsicht über die Kompensationsgeschäfte ausgeführt. Erst in der Offset-Policy, die vom Rüstungschef unterzeichnet wurde, wird folgendes festgehalten:

«Eine Offset-Aufsicht, bestehend aus Vertretern von armasuisse und dem ASIPRO-Vorstand, steuert und überwacht die fachliche Zusammenarbeit zwischen armasuisse und dem OBB. Sie entscheidet abschliessend über die Anrechenbarkeit und Bewertung von indirekten Offsetgeschäften, die in Ausnahmefällen von der Offset-Policy abweichen. Entscheide werden in der Regel einvernehmlich getroffen. Der Rüstungschef ist Vorsitzender und entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten abschliessend.»¹¹

Dieses Konzept der Selbstüberwachung führt den Rüstungschef in ein Rollendilemma. Einerseits hat er die Gesamtverantwortung für die Beschaffung von Rüstungsgütern inne. Da die Offset-Verpflichtungen Bestandteil der Beschaffungsverträge sind, soll er andererseits mittels Offset-Geschäften Wirtschaftsförderung im Bereich der STIB für die Schweiz betreiben und die dazu notwendige Aufsichtsfunktion wahrnehmen. Diese Mehrfachrolle bringt mit sich, dass verschiedene zum Teil gegenläufige Interessen unter einen Hut gebracht werden müssen. Dies entspricht aus unserer Sicht nicht den heutigen Public Corporate Governance Anforderungen.

¹⁰ [Revidiertes Übereinkommen vom 15.04.1994 über das öffentliche Beschaffungswesen \(SR 0.632.231.422\)](#) (10.12.2021)

¹¹ armasuisse, Offset-Policy vom 01.07.2021, a. a. O., Seite 14

Wir sehen diesbezüglich enge Parallelen zur Steuerung von bundesnahen Betrieben und schliessen diese Einleitung mit folgendem Zitat ab:

«Eine wichtige Aufgabe der Public Corporate Governance ist es, potenzielle Ziel- und Interessenkonflikte zu erkennen und transparent darzustellen. Dies hilft dem Bund, Entscheide in Kenntnis der verschiedenen Interessenlagen und unter bewusster Prioritätensetzung zu treffen. Eine zentrale Voraussetzung ist die konsequente Rollentrennung innerhalb der Bundesverwaltung.»¹²

6.2 Zusammenspiel zwischen armasuisse und ASIPRO

Feststellung: Das Programm «Air2030» bringt mit sich, dass ein erheblicher (noch nie dagewesener) Anteil an indirekten Offset-Geschäften abgewickelt werden soll. Es liegt in der Natur der Sache, dass dazu ein regelmässiger Informationsaustausch und eine enge Zusammenarbeit zwischen der Beschaffungsstelle und der Wirtschaft notwendig ist. Um diese Kooperation zu etablieren, besteht seit dem Jahr 2009 eine Vereinbarung zwischen armasuisse und den interessierten Industrieverbänden. Darin wird festgehalten, wie die effiziente, zielgerichtete und nachhaltige Umsetzung der strategischen Offset-Ziele erreicht werden kann. Heute wird in der Vereinbarung auch die Offset-Aufsicht näher beschrieben.

Wie bereits angetönt, hat sich diese PPP mit ASIPRO in den letzten Jahren gut etabliert. Die fortwährende Zusammenarbeit bringt mit sich, dass sich die jeweiligen Ansprechpersonen gut kennen und enge Beziehungen bestehen (zwei Verantwortungsträger bei ASIPRO haben langjährige Erfahrung in der Rüstungsindustrie und waren bis vor 10 bzw. 18 Jahren Kadermitarbeitende der armasuisse/Gruppe Rüstung). Zudem ist heute der Leiter des OBB in die offsetrelevanten Arbeitsprozesse der armasuisse integriert. Daher besitzt er eine E-Mail-Adresse von armasuisse und hat bei ihr auch seine Büroräumlichkeiten bezogen. In der Vereinbarung zwischen armasuisse und ASIPRO ist geregelt, dass die armasuisse die Infrastruktur für das OBB zur Verfügung stellt.

Jedoch stellen wir fest, dass der Leiter OBB eine Personensicherheitsüberprüfung durchlaufen hat. Zudem haben alle Stellen von ASIPRO inkl. OBB eine Vertraulichkeitsvereinbarung gegenüber armasuisse unterzeichnet. Weiter hat ASIPRO erstmals im Jahr 2021 eine externe, unabhängige Prüfinstanz beauftragt, stichprobenartig Kurzbeurteilungen bei den begünstigten Schweizer Lieferanten der indirekten Offset-Geschäfte vorzunehmen. Dabei werden die Offset-Deklarationen der Lieferanten einer Analyse unterzogen. In diesem Jahr wurden bisher mehrere solche Kurzbeurteilungen durchgeführt. Eine davon führte dazu, dass die Offset-Deklaration nachträglich nicht akzeptiert wurde und das Offset-Promille dieser Firma zurückerstattet wurde. Die armasuisse wird laufend über die Resultate dieser Kurzbeurteilungen informiert.

¹² [Vetter Jonas, Cortesi Jacqueline: Corporate Governance für bundesnahe Unternehmen | Die Volkswirtschaft - Plattform für Wirtschaftspolitik 5/2018](#) (10.12.2021)

Beurteilung: Obwohl ASIPRO seit kurzem unabhängige Kurzbeurteilungen beauftragt, gewinnen wir den Eindruck, dass das OBB von aussen eher als Bestandteil von armasuisse angesehen werden kann und weniger als Akteur der Schweizer Wirtschaft. Die beiden Mitarbeitenden des OBB haben innerhalb der armasuisse Zugang zu den relevanten Entscheidungsträgern, welche die laufenden Beschaffungsprozesse leiten. Zudem pflegen die Vorstandsmitglieder von ASIPRO während den Aufsichtssitzungen einen direkten Austausch mit dem Rüstungschef. Da dieses Aufsichtsgremium in den kommenden Jahren stärker im öffentlichen Fokus stehen wird, erachten wir dieses langjährig etablierte, enge Beziehungs- und Interessengeflecht gegenüber Dritten als heikel¹³. Dieses ist der Glaubwürdigkeit in die Offset-Geschäfte nicht förderlich. Aus unserer Sicht entspricht daher auch das heutige Konzept der «gut etablierten Selbstkontrolle» nicht der öffentlichen Erwartungshaltung. Um die Offset-Geschäfte, welche aus dem grössten in der Schweiz je durchgeführten Rüstungsprojekt resultieren, angemessen zu überwachen, muss mehr Unabhängigkeit von Beschaffung und Wirtschaft verlangt werden.

6.3 Das Offset-Promille

Feststellung: ASIPRO finanziert seine Leistungen aus Mitgliederbeiträgen, freiwilligen Beiträgen und sonstigen Zuwendungen. Zudem legt die Offset-Policy fest, dass ASIPRO zur Finanzierung des OBB, einer Treuhandstelle, einer Revisionsstelle und einer externen Prüfinstanz eine Aufwandgebühr (das sogenannte Offset-Promille) erheben darf. Basis dazu bildet der Vertragswert des jeweiligen indirekten Offset-Geschäfts. Ein allfälliger Multiplikator (siehe Abschnitt 6.4) wird dabei nicht berücksichtigt. Das Offset-Promille wird jeweils durch die begünstigte Schweizer Firma bezahlt, welche das Offset-Geschäft zugesprochen erhielt. armasuisse ist gegenüber ASIPRO zu keinerlei finanziellen Leistungen verpflichtet. Die Vereinbarung zwischen armasuisse und ASIPRO hält fest, dass die Offset-Aufsicht über Finanzzahlen und geplante Aktivitäten von ASIPRO ohne Abgabe der jeweiligen Dokumente informiert wird.

Während unserer Prüfung stellten wir fest, dass ASIPRO mit dem erhobenen Offset-Promille im Jahr 2019 die Abstimmungskampagne «JA zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» mit 200'000 Franken unterstützt hat. Zudem führt ASIPRO Netzwerkanlässe mit Wirtschaftsvertretenden durch, die teilweise ebenfalls über das Promille finanziert werden.

Beurteilung: Die Offset-Policy führt «Abstimmungsfinanzierung» und «Netzwerkanlässe» nicht als Aktivitäten auf, die mit dem Offset-Promille finanziert werden dürfen. Solche Tätigkeiten müssen aus unserer Sicht von den Mitgliedern von ASIPRO selbst getragen werden. Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass der in der Offset-Policy beschriebene Verwendungszweck des Offset-Promilles nicht einheitlich interpretiert wird.

¹³ Siehe dazu Abschnitt 3 des Verhaltenscodexes Bundesverwaltung vom 15.08.2012 https://www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/aktuell/medienservice/120_verhaltenskodex.pdf.download.pdf/120_verhaltenscodex_d.pdf (10.12.2021)



6.4 Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Anrechenbarkeit

Feststellung: Unsere Prüfung zeigte, dass Offset-Geschäfte eine hohe Komplexität mit sich bringen. Zudem werden bei der Festlegung der Anrechenbarkeit verschiedene Einschätzungen herangezogen, bei welchen ein erheblicher Ermessensspielraum besteht. Als Beispiele nennen wir

- die Sicherheitsrelevanz der jeweiligen Technologie (Policy 5.1),
- die Zusätzlichkeit des Offset-Geschäfts (Policy 5.3),
- der Anteil der schweizerischen Wertschöpfung (Policy 5.5) oder
- der Multiplikator, mit welchem der rüstungspolitische Wert eines Offset-Geschäfts hergeleitet wird (Policy 5.6).

Die Herleitung dieser Kriterien ist keine exakte Wissenschaft und kann von verschiedenen Personen unterschiedlich beurteilt werden. Unsere Prüfung zeigte, dass diese Einschätzungen heute allesamt von Fachexpertinnen und Fachexperten (aus Beschaffung und Wirtschaft) vorgenommen werden. Jedoch könnte es durchaus sein, dass dabei, allenfalls auch unbewusst, Eigeninteressen in die Einschätzungen einfließen. Zum besseren Verständnis erläutern wir die Thematik kurz anhand der Multiplikatoren:

Der rüstungspolitische Wert eines Offset-Geschäfts kann höher liegen als die finanziellen Aufwendungen des ausländischen Lieferanten. Als Ausgleich kann armasuisse den Geschäftswert mit einem Faktor von 1 bis 3 multiplizieren. Dabei kann der ausländische Lieferant einen Multiplikator vorgängig bei armasuisse schriftlich beantragen. armasuisse entscheidet gemeinsam mit dem OBB fallweise über die Anwendung und Höhe eines Multiplikators anhand der geförderten industriellen Kernfähigkeiten und sicherheitsrelevanten Technologien bzw. der gewonnenen Einsatz- oder Supportautonomie in Bezug auf das beschaffte Rüstungsmaterial. Der Entscheid wird gegenüber dem ausländischen Lieferanten jeweils schriftlich begründet.

Aus unserer Sicht erfolgt die Beurteilung, welcher Multiplikator bei einem Offset-Geschäft zur Anwendung kommt, in einer adäquaten Form. Die Einschätzung unterliegt dem Vier-Augen-Prinzip und wird angemessen dokumentiert.

Trotzdem kann der Eindruck entstehen, dass beim **direkten Offset** die armasuisse sowie die ausländischen Lieferanten beide das Interesse haben, einen möglichst hohen Multiplikator anzuwenden. armasuisse kann damit den Beschaffungsablauf effizient halten und muss weniger Offset-Anträge bewirtschaften. Der Lieferant erfüllt mit einem hohen Multiplikator schneller seine Offset-Verpflichtung.

Interessant ist, dass beim **indirekten Offset** eine andere Interessenlage bestehen kann. Zwar haben armasuisse und der ausländische Lieferant nach wie vor die zuvor aufgeführten Interessen. Jedoch kann ASIPRO das Interesse haben, einen möglichst tiefen Multiplikator



zu erreichen, da das Offset-Promille auf dem anerkannten Offset-Betrag erhoben wird und dabei der Multiplikator nicht berücksichtigt wird (siehe auch Abschnitt 6.3).

Beurteilung: Wir kommen zum Schluss, dass heute die involvierten Akteure beim Vornehmen der Einschätzungen nach bestem Wissen und Gewissen agieren. Jedoch können im Prozess zur Bewirtschaftung der Offset-Geschäfte Interessen bestehen, die – allenfalls auch unbewusst – in Beurteilungen einfließen. Eine unabhängige Aufsicht könnte hierbei einen Beitrag leisten, damit die vorgenommenen Einschätzungen von allen Anspruchsgruppen akzeptiert werden.

6.5 Transparenz bei der Offenlegung von Offset-Geschäften

Feststellung: Die Offset-Buchhaltung wird heute durch das OBB geführt. Die daraus resultierenden Angaben bilden die Basis für das Offset-Register, welches durch die armasuisse bewirtschaftet und öffentlich zugänglich gemacht wird. Sobald im Rahmen eines Rüstungsprojekts Offset-Geschäfte abgewickelt werden, wird heute im Register u. a. der Name des Beschaffungsprojekts, der Name des ausländischen Herstellers, der Name des berücksichtigten Schweizer Unternehmens sowie dessen Sprachregion und die stichtagsbezogene noch offene Offset-Verpflichtung (ausgedrückt in Millionen Franken) ausgewiesen. Bei zusätzlichen Angaben wie zum Beispiel zum Auftragsumfang, zur Art des Auftrags sowie zum Datum und zur Laufzeit des Auftrages, würde es sich um Angaben handeln, die dem Geschäftsgeheimnis unterstehen. Daher werden diese Informationen nicht publik gemacht. Die betroffenen Unternehmen müssten einer Publikation zustimmen, wovon grundsätzlich nicht ausgegangen werden kann. Es ist geplant, dass beim Programm Air2030 genau die gleiche Transparenz bezüglich Offset-Geschäften geschaffen wird, wie bei allen anderen Rüstungsbeschaffungen.

Wir stellten fest, dass armasuisse laufend Verbesserungen bei der Transparenz von Offset-Geschäften vornimmt. Zum Beispiel wurde im Sommer 2021 ein neues Faktenblatt¹⁴ auf der Webseite von armasuisse aufgeschaltet, welches das Thema Offset in einfachen Worten umschreibt und mit verständlichen Grafiken illustriert. Ebenfalls wird das Offset-Register laufend erweitert.

Jedoch prüften wir im Rahmen unserer Arbeiten primär, ob die Transparenz-Empfehlung aus dem Grüter-Bericht von armasuisse umgesetzt wurde. Diese lautete wie folgt:

«Transparenz ist bei Kompensationsgeschäften zentral. Nur wenn die Einhaltung der Kriterien für die generelle und spezifische Anrechenbarkeit nachgewiesen und kontrolliert wird, besteht Gewissheit, dass die Offset-Policy wirksam umgesetzt wird. Das öffentlich einseh-

¹⁴ [Infografik Offset](#) (10.12.2021)

bare Offsetregister ist auszubauen. Im Register sollte die Einhaltung der verschiedenen Kriterien ausgewiesen werden. Insbesondere sind Angaben über die Zusätzlichkeit und Branchenzugehörigkeit, das Banking und die Swaps aufzunehmen.»¹⁵

Bis heute wurde dieser Empfehlung wenig Rechnung getragen, denn im öffentlichen Offset-Register sind diese Punkte kaum abgebildet worden. Zudem ist uns aufgefallen, dass im Rahmen der öffentlichen Kommunikation zum Programm Air2030 dargelegt wurde, dass der prozentuale Erfüllungsgrad der Offset-Verpflichtung ebenfalls im Register ausgewiesen wird. Jedoch wurde diese zusätzliche Offenlegung nie umgesetzt, da der prozentuale Erfüllungsgrad Rückschlüsse auf den Vertragswert ermöglicht und allenfalls das Geschäftsgeheimnis verletzen könnte. Zudem stellten wir fest, dass bei der Deklaration, ob es sich um direkte oder indirekte Offsets handelt, im Register vereinzelt «Direkt / Indirekt» angegeben wird.

Beurteilung: Da das Geschäftsgeheimnis der Lieferanten geschützt werden muss, wird die vollumfängliche Transparenz bei Offset-Geschäften wohl kaum je möglich sein. Jedoch vertreten wir die Haltung, dass auch im Bereich der Transparenz eine weisungsberechtigte ausserstehende Aufsicht mehr Druck erzeugen könnte als die heute bestehende Selbstregulierung, welche von den Interessen der Beschaffungsstelle sowie der Wirtschaft geprägt wird. Wir vertreten die Haltung, dass beim grössten Rüstungsprojekt, welches in der Schweiz je abgewickelt wird, eine maximale Transparenz bestehen muss und der diesbezüglichen Erwartungshaltung der Öffentlichkeit entgegengetreten werden muss. Dies ist heute noch nicht der Fall, da relevante Einschätzungen, die zur Anrechenbarkeit von Offset-Geschäften führen, nach wie vor nicht offengelegt werden.

7 Bewältigung des Offset-Volumens Air2030

Feststellung: Die Frage, ob das mit dem Programm Air2030 anfallende Offset-Volumen von armasuisse und vom OBB bewältigt werden kann, konnten wir nicht abschliessend klären. Von armasuisse und dem OBB werden folgende wesentlichen Argumente ins Feld geführt, die dafürsprechen, das Volumen bewältigen zu können:

- Die Offset-Geschäfte werden über eine lange Zeitdauer abgewickelt werden (nach heutigem Kenntnisstand voraussichtlich bis Ende des Jahres 2034). Daher wird jährlich etwa das gleiche Volumen erwartet wie bisher.
- armasuisse und das OBB haben bereits Vorkehrungen getroffen, die Personalressourcen leicht zu erhöhen, um die Offset-Geschäfte zielführend bewirtschaften zu können.
- armasuisse digitalisiert derzeit den Offset-Prozess. Auch das OBB ist in diese Digitalisierung eingebunden. Dies wird dazu führen, dass die Offset-Abwicklung noch effizienter wird und die Durchlaufzeit der Geschäfte erhöht werden kann. Ebenfalls wird dies

¹⁵ vgl. Bericht Grüter, a. a. O., Seite 21

dazu führen, dass eine erhöhte Transparenz im Prozess besteht und eine bessere Aufsicht wahrgenommen werden kann.

Beurteilung: Wir vertreten die Haltung, dass armasuisse und das OBB das Volumen bewältigen können. Sollte es zu einem erheblichen Anstieg von Offset-Geschäften kommen, kann bei Bedarf auch kurzfristig zusätzliches Personal beigezogen werden. Im Vergleich zur Frage der Aufsicht hat dieses Thema aus unserer Sicht jedoch eine eher untergeordnete Bedeutung.

8 Empfehlungen

Wir empfehlen der armasuisse, in Zusammenarbeit mit dem GS-VBS,

- zu 6.2: eine von Beschaffung (armasuisse) und Wirtschaft (ASIPRO) unabhängige Aufsicht für Offset-Geschäfte zu etablieren.
- zu 6.3: den Verwendungszweck des Offset-Promilles zu klären. Dies kann dazu führen, dass die Offset-Policy angepasst werden muss.
- zu 6.5: die Transparenz zu Offset-Geschäften weiter auszubauen. Die wesentlichen Einschätzungen, welche zur Anrechenbarkeit von Offset-Geschäften führen, sind offenzulegen.

9 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das GS-VBS dankt der Internen Revision VBS für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ist mit den Empfehlungen einverstanden.

armasuisse

armasuisse teilt die Auffassung, dass die heute bestehenden operativen Prozesse im Bereich Offset effizient funktionieren und die verantwortlichen Personen bei armasuisse und dem OBB ihre Rollen zielgerichtet wahrnehmen. Die Zusammenarbeit zwischen armasuisse und dem OBB hat sich bewährt und ermöglicht ein effizientes Offset-Controlling. Durch die Einbindung der Schweizer Industrie in das Offset-Controlling werden die Offset-Begünstigten zu Offset-Beteiligten. Dadurch kann das Instrument Offset zielgerichtet auf die Stärkung der STIB angewandt werden. Das Miteinander stärkt das öffentliche Vertrauen in die Offset-Geschäfte und die Unterstützung für grössere Beschaffungsprojekte wie Air2030. Wir sind überzeugt, dass mit den eingeleiteten Massnahmen – Erhöhung der Personalressourcen, Digitalisierung des Offset-Reportings und Verlängerung der Erfüllungsdauer der Offsetverpflichtung – die Offset-Geschäfte bei Air2030 angemessen bewirtschaftet werden können. Zu den Empfehlungen der Internen Revision VBS nimmt armasuisse wie folgt Stellung:

1. armasuisse ist einverstanden mit der Schaffung einer unabhängigen Aufsicht, welche die Erreichung der rüstungspolitischen Ziele überwacht. Die neue Aufsicht soll von armasuisse transparent über Offset-Geschäfte informiert werden. Die etablierte fachliche Zusammenarbeit mit ASIPRO für den Betrieb des OBB soll aufrechterhalten werden. Dadurch kommt es zu einer klaren Rollentrennung und die Unabhängigkeit wird gestärkt.
2. armasuisse ist einverstanden den Verwendungszweck des Offset-Promilles zusammen mit ASIPRO zu klären und schriftlich festzuhalten. Das Offset-Promille dient in erster Linie zur Finanzierung des OBB, einer Treuhandstelle, einer Rechnungsprüfungsstelle und einer externen Prüfinstanz. Eine wichtige Aufgabe von ASIPRO (OBB) besteht darin, Kontakte zwischen der STIB und ausländischen Lieferanten zu vermitteln. Aus Sicht von armasuisse sind für diesen Zweck eingesetzte Mittel ebenfalls zulässig (z. B. «B2B»-Veranstaltungen). Voraussetzung ist, dass die ganze STIB Zugang zu den Informationen und Veranstaltungen erhält.
3. armasuisse ist einverstanden, die Transparenz weiter zu erhöhen. Die relevanten Entscheidungsgrundlagen sollen besser dargestellt, das Offset-Register ausgebaut und weitere Kennzahlen und Tätigkeiten in einem Jahresbericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie aufgeführt werden. Angaben zu einzelnen Offset-Geschäften inklusive Anrechnungsentscheide können nicht publiziert werden, da sie das Geschäftsgeheimnis verletzen. Sie werden aber nachvollziehbar dokumentiert und berechtigten Organen auf Anfrage zugänglich gemacht.