



Controlling von Offset-Geschäften

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 25. Januar 2022

Stellungnahme des Bundesrates

vom 25. Mai 2022

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 25. Januar 2022¹ betreffend Controlling von Offset-Geschäften nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Mai 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

¹ BBl 2022 261

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) befasste sich zwischen Januar 2020 und November 2021 mit dem Controlling von Kompensationsgeschäften im Zusammenhang mit Rüstungsbeschaffungen im Ausland. Sie beauftragte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit, das Controlling von Offset-Geschäften zu evaluieren. Die PVK prüfte die Zweckmässigkeit des Rechtsrahmens und der Controlling-Instrumente, die Angemessenheit der Durchführung und Dokumentation des Controllings sowie die Transparenz der Berichterstattung. Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation und ergänzende Abklärungen hat die GPK-S am 25. Januar 2022 den Bericht «Controlling von Offset-Geschäften» mit den dazugehörigen Schlussfolgerungen und Empfehlungen an den Bundesrat verabschiedet und ihn ersucht, bis am 30. Mai 2022 zu erwähntem Bericht und den darin enthaltenen 11 Empfehlungen Stellung zu nehmen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat dankt der GPK-S für den Bericht. Gemäss den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS² vom 24. Oktober 2018 sollen Offset-Geschäfte den Aufbau und Erhalt von sicherheitsrelevanten Schwerpunkttechnologien in der Schweiz fördern und damit die sicherheitsrelevante Technologie und Industriebasis (STIB) der Schweiz stärken. Damit Offset-Geschäfte den grösstmöglichen sicherheitspolitischen Nutzen erzielen, setzt der Bundesrat auf ein wirksames, effizientes und transparentes Offset-Controlling.

Die GPK-S weist in ihrem Bericht auf die Untersuchungen der Internen Revision VBS (IR VBS) hin. Diese hat 2021 im Auftrag der Departementsvorsteherin VBS geprüft, ob beim Programm Air2030 die notwendigen Vorkehrungen (z. B. bez. Kontrolle und Transparenz) getroffen wurden, um die Offset-Geschäfte angemessen zu bewirtschaften. Die IR VBS kommt unter anderem zum Schluss, dass die bestehenden operativen Prozesse im Bereich Offset effizient funktionieren. Sie äusserte aber auch drei Empfehlungen zur zusätzlichen Verbesserung der Prozesse und zur Stärkung des Controllings. So empfahl die IR VBS, eine unabhängige Aufsicht über Offset-Geschäfte zu etablieren, den Verwendungszweck der bei indirekten Offset-Geschäften erhobenen Gebühr («Offset-Promille») zu klären und die Transparenz zu Offset-Geschäften zu erhöhen. Die armasuisse wird die Empfehlungen der IR VBS bis Mitte Jahr umsetzen.

Die verschiedenen Prüfungen haben den Prozess zur Optimierung des erwähnten Bereichs beschleunigt. Das VBS wird die weiteren Arbeiten mit der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S abstimmen und der Kohärenz aller Massnahmen besonderes Augenmerk schenken.

² BBl 2018 7253

Der Bundesrat nimmt zu den Empfehlungen des Berichts der GPK-S gerne wie folgt Stellung:

Empfehlung 1: Angemessenheit der rechtlichen Grundlagen

Die GPK-S ersucht den Bundesrat zu prüfen, ob der eigentliche Grundsatz der Offset-Geschäfte in einem bestehenden formellen Gesetz verankert werden sollte.

Der Bundesrat ist einverstanden, die Angemessenheit der rechtlichen Grundlagen zu prüfen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen, insbesondere das Revidierte Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1984³ und das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019⁴, Offset-Geschäfte bei Rüstungsbeschaffungen jedenfalls nicht ausschliessen. Aktuell existiert jedoch keine Rechtsnorm, welche die Voraussetzungen, Grenzen und die Kontrolle von Offset-Geschäften regelt. Ein offsetpflichtiger ausländischer Anbieter von Kriegsmaterial kann sich nur an verwaltungsinternen Richtlinien (z. B. an den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS oder an der Offset-Policy) orientieren. Gestützt auf eine erste Analyse der armasuisse kommt der Bundesrat deshalb zum Schluss, dass die Grundzüge von Offset-Geschäften rechtlich verankert werden sollten.

Der Bundesrat wird daher bis 31. Dezember 2022 vertieft prüfen, auf welcher Stufe eine rechtliche Verankerung vorgenommen werden soll. Der Fokus soll sich dabei auf die Frage richten, ob es für die Offset-Praxis aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung⁵ einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf und welche konkreten Regelungsgehalte in Erlassform geregelt werden sollen. Der Bundesrat hat das VBS beauftragt, diese Fragen vertieft abzuklären und basierend darauf rechtliche Grundlagen für Offset-Geschäfte auszuarbeiten.

Empfehlung 2: Verknüpfung der Zielebenen für eine bessere Überprüfbarkeit der Zielerreichung

Die GPK-S ersucht den Bundesrat dafür zu sorgen, dass eine bessere Kohärenz und Komplementarität der verschiedenen Zielebenen von Offset-Geschäften (operative Ziele – strategische Ziele – Hauptziel) hergestellt werden kann, um die Erreichung der strategischen Ziele und des Hauptziels – die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie – überprüfbar zu machen.

Der Bundesrat hat das strategische Ziel von Offset-Geschäften – die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der STIB – in der Rüstungspolitik klar definiert. Er teilt die Einschätzung der GPK-S, dass die Überprüfung dieses strategischen Ziels bislang zu wenig im Fokus stand. Aus diesem Grund hat das VBS ein unabhängiges Forschungsinstitut beauftragt, die Wirkung von Offset-Geschäften auf die STIB bis Ende Sep-

³ SR 0.632.231.422

⁴ SR 172.056.1

⁵ SR 101

tember 2022 zu untersuchen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen helfen, Offset-Geschäfte noch gezielter auf die STIB auszurichten. Zusätzlich sollen die offsetspezifischen Tätigkeiten und Kennzahlen in einem künftig jährlich publizierten Bericht zur Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS ausgewiesen werden. Das VBS wird die Untersuchungsergebnisse und den Jahresbericht den Geschäftsprüfungskommissionen und weiteren relevanten Kommissionen übermitteln und den Bericht anschliessend veröffentlichen.

Empfehlung 3: Definition der Controlling-Zuständigkeiten

Die GPK-S ersucht den Bundesrat eine angemessene Definition der Zuständigkeiten für das Controlling von Offset-Geschäften sicherzustellen und die erfolgten Anpassungen bei den Zuständigkeiten schriftlich festzuhalten.

Sie ersucht den Bundesrat ausserdem, die genaue Aufgabe und Zuständigkeit des Center of Excellence STIB schriftlich festzuhalten und nach Ablauf einer geeigneten Frist eine Bilanz über dessen Tätigkeit zu ziehen.

Empfehlung 5: Definition und Dokumentation der Controllingprozesse

Die GPK-S ersucht den Bundesrat zu prüfen, inwiefern die aktuell in verschiedenen Dokumenten beschriebenen Prozessschritte in einem Prozessbeschrieb zusammengefasst und klarer geregelt werden können.

Der Bundesrat bezieht seine Stellungnahme zusammengefasst auf die Empfehlungen 3 und 5.

Seit dem 1. Juli 2021 sind die Aufgaben und Zuständigkeiten des operativen Offset-Controllings in der Offset-Policy geregelt. Die Hauptverantwortung für das Offset-Controlling liegt bei der armasuisse. Das Offset-Büro Bern (OBB) unterstützt die armasuisse beim Controlling von indirekten Offset-Geschäften. Zusätzlich hat die armasuisse eine interne Prozessanweisung für Offset-Geschäfte erstellt, welche die einzelnen Aufgaben und Zuständigkeiten ausführlich beschreibt. In jedem Beschaffungsprojekt mit einer Offsetverpflichtung gibt es eine Controlling-Verantwortliche bzw. einen Controlling-Verantwortlichen. Sie legen die spezifischen Offsetanforderungen fest, verhandeln Offsetvereinbarungen, kontrollieren und bewerten die gemeldeten Offset-Geschäfte und stellen die Einhaltung der Vorgaben sicher. Sie sind die erste Anlaufstelle für Fragen der offsetverpflichteten Lieferanten. Das Center of Excellence (CoE) STIB der armasuisse stellt die allgemeinen Grundlagen zur Verfügung und berät die Controlling-Verantwortlichen.

Das CoE STIB wurde etabliert, um die Kompetenzen im Bereich STIB innerhalb der armasuisse zu stärken und zu koordinieren. Es sorgt für eine zielgerichtete Anwendung der rüstungspolitischen Instrumente, darunter auch Offset. Das CoE STIB besteht aus Mitarbeitenden der verschiedenen Kompetenzbereiche der armasuisse. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des CoE STIB sind schriftlich festgehalten und auf dem Internet publiziert. Sie werden zusätzlich in den armasuisse-internen Prozessen und in der Offset-Policy verankert. Das CoE STIB erstellt für das VBS den erwähnten Jahresbericht über die Umsetzung der Rüstungsstrategie. In diesem Bericht werden

auch die Tätigkeiten des CoE STIB bilanziert. Der Bericht erscheint erstmals 2022 für das Geschäftsjahr 2021.

Empfehlung 4: Stand der Digitalisierung

Die GPK-S ersucht den Bundesrat aufzuzeigen, was der aktuelle Stand der Digitalisierung im Offset-Prozess und der verwendeten Instrumente ist und welches die mittel- bis längerfristigen Ziele sind.

Des Weiteren bittet sie den Bundesrat aufzuzeigen, inwieweit die geplanten Digitalisierungsschritte einen Nutzen beim Controlling der Offset-Geschäfte im Rahmen des Programms Air2030 stiften werden.

Seit 2019 verfolgt die armasuisse konsequent die Möglichkeiten der Digitalisierung für das Offset-Controlling. Alle Formulare im Zusammenhang mit Offset-Geschäften können bereits heute elektronisch ausgefüllt, signiert und versendet werden.

Mit dem 2021 gestarteten IT-Projekt «Digitalisierung Offset-Reporting» will die armasuisse eine webbasierte Plattform schaffen, welche die Meldung, Kontrolle und statistische Erfassung von Offset-Geschäften an einem Ort ermöglicht. Durch automatisierte Prozesse soll der Aufwand für das Offset-Controlling reduziert werden. So soll künftig grösstenteils auf Formulare und Tabellen verzichtet werden. Die Inbetriebnahme der Plattform ist für 2023 vorgesehen. Mit einer Inbetriebnahme 2023 ist sichergestellt, dass Offset-Geschäfte im Programm Air2030 über die digitale Plattform gemeldet und kontrolliert werden können.

Empfehlung 6: Sicherstellung eines den rechtlichen Vorgaben entsprechenden Controllings

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, ein den Vorgaben in Artikel 21 Absatz 1 RVOV entsprechendes Controlling der Offset-Geschäfte sicherzustellen. Das Controlling sollte sich nicht nur auf die operativen Ziele beschränken, sondern auch die Erreichung der strategischen Ziele und des Hauptziels – der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer STIB – umfassen.

Der Bundesrat wird in diesem Zusammenhang ebenfalls ersucht, darzulegen, wie einerseits die neue Aufgabenverteilung innerhalb der Armasuisse die Umsetzung der vorliegenden Empfehlung sicherstellt und andererseits, wie er eine Stärkung der STIB künftig zu bewerten gedenkt.

Empfehlung 8: Sicherstellung der Aufsicht über das Offset-Controlling

Die GPK-S ersucht den Bundesrat einerseits um die Klärung der Rolle und exakten Aufgabe der Offset-Aufsicht. Diese sind in geeigneter Form und in einem geeigneten Dokument festzuhalten.

Die Kommission ersucht den Bundesrat andererseits sicherzustellen, dass das Departement seine Aufsichtsfunktion über das Controlling im Bereich der Offset-Geschäfte gemäss Artikel 21 Absatz 3 RVOV wahrnimmt.

Der Bundesrat bezieht seine Stellungnahme zusammengefasst auf die Empfehlungen 6 und 8. Der Bundesrat ist einverstanden mit den Empfehlungen und will die Aufsicht über das Offset-Controlling stärken.

Das VBS wird die Aufsichtsstruktur über die Offset-Geschäfte bis Mitte Jahr überarbeiten und die Neuerungen in der Offset-Policy abbilden. Zum einen wird das operative Offset-Controlling durch eine unabhängige Revisionsstelle kontrolliert. Sie überprüft das Offset-Controlling auf seine Zweckmässigkeit und Transparenz und kontrolliert stichprobenartig die Genehmigungsentscheide auf ihre Konformität mit den Vorgaben. Zudem wird sie einen jährlichen Bericht mit Empfehlungen zuhanden des VBS verfassen.

Zum anderen sind Massnahmen getroffen worden, um die strategische Aufsicht des VBS über die Offset-Geschäfte zu stärken und damit das Erreichen des strategischen Ziels (Stärkung der STIB) zu überprüfen (siehe auch Stellungnahme zu Empfehlung 2). So wurde dem CoE STIB auch die Aufgabe übertragen, übergeordnete und strategische Fragestellungen zuhanden des VBS vorzubereiten, z. B. inwiefern die Instrumente noch besser auf die Stärkung der STIB ausgerichtet werden können (siehe auch Stellungnahme zu Empfehlung 7). Das CoE STIB beauftragt weiter die externe Wirkungsanalyse bei den begünstigten Schweizer Unternehmen und erstellt den Jahresbericht über die Umsetzung der Rüstungsstrategie des VBS. Ausserdem stellt es sicher, dass die Erkenntnisse des strategischen Controllings in den Offset-Vorgaben und -Prozessen berücksichtigt werden (z. B. Anpassung der Offset-Policy) und so die strategische Zielerreichung laufend verbessert wird.

Empfehlung 7: Sicherstellung eines auf die STIB ausgerichteten Controllings

Die GPK-S ersucht den Bundesrat zu prüfen, ob die STIB, d.h. die in der Schweiz zu unterstützenden Wirtschaftszweige auf Verordnungsstufe definiert werden könnten.

Die Kommission ersucht den Bundesrat des Weiteren, zu prüfen, wie der Controllingprozess besser auf die STIB ausgerichtet werden könnte, um zu einer gezielteren Entwicklung sicherheitsrelevanter Technologien in der Schweizer Wirtschaft beizutragen.

Der Bundesrat ist einverstanden, die STIB als vorrangig Begünstigte von Offset-Geschäften festzulegen, dies im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung von Empfehlung 1. Er erachtet jedoch eine Definition der dazugehörigen Wirtschaftszweige auf Verordnungsstufe als nicht zielführend. Gemäss Rüstungspolitik bilden Forschungseinrichtungen und Unternehmen, die in der Schweiz über Kompetenzen, Fähigkeiten und Kapazitäten im sicherheits- und wehrtechnischen Bereich verfügen, die STIB. In der Rüstungsstrategie des VBS ist festgehalten, dass das VBS periodisch und gemeinsam mit den Industrieverbänden die Wirtschaftszweige definiert, welche die STIB bilden. Die bestehende Regelung gewährleistet die notwendige Flexibilität, um schnell auf sicherheitspolitische und technologische Entwicklungen reagieren zu können. Die Bedürfnisse der Armee können sich je nach Sicherheitslage und Technologieentwicklung rasch ändern, entsprechend können auch die als sicherheitsrelevant definierten

Wirtschaftszweige variieren. Mit der bestehenden Regelung kann sichergestellt werden, dass Offset-Geschäfte denjenigen Unternehmen und Forschungseinrichtungen zugutekommen, die den grösstmöglichen sicherheitspolitischen Nutzen für die Schweiz bringen.

Innerhalb der armasuisse stellt das CoE STIB ein kohärentes und auf die STIB ausgerichtetes Offset-Controlling sicher. Mittels Prozessanweisungen und Schulungen informiert das CoE STIB die Controlling-Verantwortlichen, wie die sicherheitsrelevanten Wirtschaftszweige und Technologien durch Offset-Geschäfte gefördert werden können. Ausserdem trägt die fachliche Zusammenarbeit der armasuisse und der Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs (ASIPRO) dazu bei, die Interessen der STIB im Offset-Controlling zu berücksichtigen.

Empfehlung 9: Verbesserung der internen Dokumentation

Die GPK-S ersucht den Bundesrat sicherzustellen, dass die amtsinterne Dokumentation zum Controlling von Offset-Geschäften angemessen geführt wird. Dazu zählen insbesondere Erläuterungen zu Beschlüssen über die Genehmigung oder Ablehnung eines Kompensationsgeschäfts, insbesondere auch zum Verfahren bei der Anwendung von Multiplikatoren.

Der Bundesrat erachtet die Empfehlung als erfüllt. Das VBS hat die entsprechenden Massnahmen bereits getroffen. So gibt es für jedes Offset-Programm ein elektronisches Dossier, in welchem der geschäftsrelevante Schriftverkehr abgelegt wird. Darin sind alle Meldungen und Beschlüsse im Zusammenhang mit Offset-Geschäften nachvollziehbar dokumentiert. Die Beschlüsse zur Genehmigung oder Ablehnung von Offset-Geschäften werden von der armasuisse gegenüber den offsetverpflichteten Lieferanten schriftlich begründet und kommuniziert. Die armasuisse kann gemäss Offset-Policy den Geschäftswert eines Offset-Geschäfts mit einem Faktor von 1 bis 3 multiplizieren. Grundlage für die Anwendung und Höhe eines Multiplikators ist der jeweilige Technologie- bzw. Autonomiegewinn. Dieser wird auf der Grundlage eines detaillierten Projektbeschriebs des offsetverpflichteten Lieferanten von den Fachexpertinnen und -experten der armasuisse beurteilt.

Empfehlung 10: Verbesserung der externen Transparenz

Die GPK-S ersucht den Bundesrat zu prüfen, inwiefern die Transparenz und öffentliche Information zu Offset-Geschäften verbessert werden können. Insbesondere wäre zu prüfen, ob weitere Informationen, welche das Geschäftsgeheimnis nicht gefährden, veröffentlicht werden können.

Des Weiteren ersucht sie den Bundesrat, eine Vereinheitlichung der Information über Offset-Geschäfte in der Armeebotschaft zu prüfen und Überlegungen über eine verbesserte Informationsgrundlage zu Offset-Geschäften (namentlich den Beitrag von Offset-Geschäften zur Stärkung der STIB und Bilanzierung von Kompensationsgeschäften als rüstungspolitisches Instrument) anzustellen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Departement, der Bundesrat aber auch die

Bundesversammlung über eine angemessene Grundlage für die Ausübung ihrer Aufsicht verfügen.

Schliesslich bittet sie den Bundesrat, die Resultate des künftigen jährlichen Berichts betreffend die strategische Zielerreichung in geeigneter Form auch den zuständigen Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnisnahme zuzustellen, nach der Behandlung durch die Vorsteherin VBS.

Der Bundesrat ist einverstanden mit der Empfehlung. Das VBS wird die Transparenz und öffentliche Information zu Offset-Geschäften weiter verbessern. Dazu gehört insbesondere die Weiterentwicklung des Offset-Registers. Seit Anfang 2022 enthält das Offset-Register zusätzliche Angaben zu den Wirtschaftszweigen. Ausserdem wird die armasuisse 2022 erstmals ihren Jahresbericht über die Umsetzung der Rüstungsstrategie veröffentlichen. Darin enthalten sind die Kennzahlen für das Berichtsjahr 2021, so etwa die Anzahl Offset-Geschäfte, das erfüllte Offset-Volumen sowie die regionale und industrielle Verteilung der Offset-Geschäfte. Weiter sollen die relevanten Entscheidungskriterien, die zur Genehmigung oder Ablehnung von Offset-Geschäften führen, auf der Website der armasuisse klarer dargestellt werden. Detaillierte Angaben zu einzelnen Offset-Geschäften würden indes das strafrechtlich geschützte Geschäftsgeheimnis verletzen.

Das VBS wird ab dem nächsten Jahr in den Armeebotschaften transparent und einheitlich über Offset-Geschäfte informieren.

Das VBS wird den Jahresbericht über die Umsetzung der Rüstungsstrategie den Geschäftsprüfungskommissionen und weiteren relevanten Kommissionen übermitteln und den Bericht anschliessend veröffentlichen.

Empfehlung 11: Zugang zu Offset-Geschäften

Die GPK-S ersucht den Bundesrat zu prüfen, wie der Zugang zu Offset-Geschäften für alle der STIB zugehörigen Anbieter, unabhängig davon, ob sie einem der Branchenverbände angehören oder nicht und unabhängig von der Grösse der Unternehmen, sichergestellt werden kann.

Dem Bundesrat ist es ein Anliegen, den Zugang zu Offset-Geschäften für die STIB weiter zu verbessern. Die armasuisse informiert auf ihrer Website und an Industrie-/Forschungsveranstaltungen frühzeitig und transparent über Offset-Geschäfte und Beteiligungsmöglichkeiten. Zu Veranstaltungen werden nicht nur Industrieverbände, sondern auch die kantonalen Industrie- und Handelskammern eingeladen. Somit soll der Zugang zu Informationen für alle interessierten Unternehmen und Forschungseinrichtungen erleichtert werden. Die armasuisse prüft laufend weitere Massnahmen, um die Informationen über Offset-Geschäfte zielgruppengerecht verfügbar zu machen.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Mitgliedschaft in einem Branchenverband keine Voraussetzung für Offset-Geschäfte ist und keinen Einfluss auf deren Kontrolle und Bewertung hat. Alle der STIB zugehörigen Unternehmen und Forschungseinrichtungen haben die Möglichkeit, sich direkt bei den offsetverpflichteten Lieferanten um Offset-Geschäfte zu bemühen. Entscheidend für den Erhalt von Offset-Geschäften ist

ihre Wettbewerbsfähigkeit und das Interesse der offsetverpflichteten Lieferanten. Das Offset-Büro Bern steht den Unternehmen und Forschungseinrichtungen – unabhängig von Verbandszugehörigkeit und Grösse – bei Fragen zum Offset-Prozess oder bei der Vermittlung von Kontaktangaben zur Verfügung.

