

Umgang mit einer Realität des Rüstungsgeschäfts – das Für und Wider von Offset

Bei Rüstungsgeschäften mit Kundenländern, in denen nur ein bestimmter oder gar kein Anteil der Wertschöpfung für das zu liefernde Produktprogramm generiert wird, kommt in vielen Fällen beim Kunden der Gedanke an eine wirtschaftliche Kompensation des so „entgangenen“ Wertschöpfungsanteils ins Spiel, den viele Länder sogar gesetzlich verankert haben. Diese Kompensation nennt man gemeinhin „Offset“, wobei die Kompensationsverpflichtung direkter Art sein kann, d.h., in dem eigentlichen Rüstungsprogramm selbst erfüllt werden muss oder aber indirekter Art; dann muss sie parallel in anderen Geschäften wehrtechnischer oder nicht-wehrtechnischer Art abgearbeitet werden. Zu kompensieren sind hier teilweise 100 % des Auftragswertes. In jedem der beschriebenen Fälle liegt der Gedanke zugrunde, dass es eigentlich in der Natur eines Staates liegen muss, wehrtechnisch souverän und damit autark zu sein, so dass der Kauf von Rüstungsgütern mit eigenen Steuermitteln in einem anderen Land die Ausnahme bleiben muss und – wenn er sich denn nicht vermeiden lässt – mit „Ersatzwertschöpfung“ im Kundenland aufgewogen werden muss. Ein weiteres Motiv des Kundenlandes liegt zumeist auch einfach darin, über die Kompensationsverpflichtung Absatzmärkte für Produkte der eigenen Volkswirtschaft zu öffnen oder die eigene Infrastruktur zu verbessern.

Lässt man die gefühlten Besonderheiten im Bereich von Souveränität und Verteidigung beiseite, so liegt auf der Hand, dass ein solcher Kompensationsgedanke dem Paradigma eines möglichst freien und ungestörten Welthandels zuwiderläuft. Daher gibt es Länder (u.a. Deutschland und Frankreich), die daher aus sehr generellen Erwägungen ihrerseits auf die Berücksichtigung von Offset auch dann verzichten, wenn sie es mit einem Lieferanten zu tun haben, dessen Land seinerseits im umgekehrten Fall Offset-Forderungen zur Anwendung bringen würde.

Auch aus Industrie- und Unternehmenssicht kann man dem Thema Offset mit sehr unterschiedlichem Blickwinkel gegenüberstehen. So ist für ein Unternehmen, das selbst Rüstungsprodukte an einen ausländischen Kunden liefert, die Bürde einer mit dem Liefervertrag zugesagten Kompensationsverpflichtung manchmal nur unter großen Schwierigkeiten zu erfüllen. Häufig gelingt dies nur in Kooperation mit fachlich darauf spezialisierten Dritten, die professionell Gegengeschäfte organisieren. Hierbei wiederum sind strenge „Compliance“-Regeln zu berücksichtigen, damit die Bedingungen der Kompensationsgeschäfte nicht selbst wiederum zu Einstellern für eine unrechtmäßige Beeinflussung von interessierten Parteien genutzt werden. Umgekehrt gibt es Rüstungsunternehmen, die das Vorhandensein von Offset als Marketing-Tool für den Absatz eigener Produkte durchaus nicht ungerne sehen.

Es soll hier nicht einer idealistischen Weltsicht das Wort geredet werden, etwa in der Erwartung, man könne durch überzeugende Argumentation mit dem volkswirtschaftlichen Sinn freien Handels zu einem weltweiten Bann für Offset kommen. Im internationalen Rüstungsgeschäft wird das Streben nach Kompensation auf Sicht eine reale Größe bleiben. Auch die Vereinigten Staaten scheuen sich bekanntlich nicht, bei der Beschaffung entsprechender Güter im Ausland regelmäßig einen namhaften Wertschöpfungsanteil für ihre eigene Industrie zu fordern. Dabei spielen allerdings nicht nur Kompensationsmotive eine Rolle; vielmehr geht es auch um das Einfordern einer für die „souveräne“, nationale Handhabung des eingekauften Gutes relevanten Mitwirkungsrolle, z.B. im Bereich der eigenständigen Instandhaltungskompetenz. Auch wenn Deutschland als Gewinner eines freien Handels den Kompensationsgedanken als solchen ablehnt, so sollte Deutschland sich zumindest erinnern, dass Reziprozität – also das Einfordern gleicher Praxis wie im umgekehrten Fall – auch ein Zeichen der internationalen Selbstachtung ist; vor allem aber sollte Deutschland nicht verkennen, dass etwa bei der Beschaffung von Rüstungsgütern aus den Vereinigten Staaten die Möglichkeit, Instandhaltung national mit in Deutschland ansässigen industriellen Ressourcen leisten zu können, vor allem auch



BDSV

Bundesverband der Deutschen
Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V.

der nationalen Entscheidungsfreiheit über Einsatz und Anpassung des Gerätes an neue Verwendungszwecke dient. Diese „Hoheit“ sollte auch Deutschland in keinem Fall aufgeben, unabhängig davon, wie man über Offset vom Grundsatz her urteilt.

Ganz anders verhält es sich mit Offset dagegen bei Forderungen innerhalb Europas und insbesondere unter EU-Mitgliedsstaaten. Auch hier treffen wir auf Länder (z.B. in Skandinavien), die die Forderung nach bis zu 100%iger Kompensation für im Ausland eingekaufte Rüstungswertschöpfung nach wie vor als unabdingbare Voraussetzung mitführen.

Auf EU-rechtlicher Ebene wird die Beschaffung von Rüstungsgütern durch die Richtlinie 2009/81/EC geregelt, die grundsätzlich keine Basis für Offset-Forderungen bildet, es sei denn, ein Mitgliedsstaat beruft sich bei seiner Offset-Praxis auf die generell geltende Ausnahme gemäß Artikel 346 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der nationale Maßnahmen zulässt, welche dem Prinzip des freien Warenverkehrs, der Wettbewerbsfreiheit und der Handelspolitik der EU zuwiderlaufen, sofern die Voraussetzung gegeben ist, dass diese Maßnahmen von dem jeweiligen Mitgliedsstaat zur Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen ergriffen

werden. Da Offset nach der wettbewerbsrechtlichen Auffassung der EU dem Grundsatz diskriminierungsfreien Handels zuwiderläuft, können EU-Mitgliedsstaaten dort, wo noch Offset-Regime bestehen, diese nur über Artikel 346 AEUV rechtfertigen, obwohl diese Vorschrift ihrer Natur nach ein Ausnahmetatbestand sein soll.

Im Jahr 2016 hat die EU-Kommission in einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat, in dem es über den Implementierungsstatus der Beschaffungsrichtlinie 2009/81/EC ging, festgestellt, dass einzelne Mitgliedsstaaten nach wie vor Offset-Anforderungen aufrecht erhielten, und die Intensität dieser Offset-Forderungen bei Rüstungsbeschaffung gegenüber dem Status vor der Beschaffungsrichtlinie sich nur marginal vermindert habe.

Aufgrund der jüngsten Entwicklungen der so genannten PESCO-Initiative (Permanent Structured Cooperation), der sich immerhin 23 der Mitgliedsstaaten der EU angeschlossen haben, stellt sich nun noch einmal von Neuem die Frage, wie denn derartige Kooperationsprojekte erfolgreich strukturiert und abgewickelt werden sollen, wenn Länder, die bislang an ihren hergebrachten Kompensationsforderungen festhalten, diese auch in die PESCO-Kooperationsstrukturen einbringen. Die gleiche Frage stellt sich auch im Rahmen der gerade entstehenden Regularien zur Nutzung des EU-Verteidigungsfonds und des European Defence Industrial Development Programme (EDIDP). Alle diese Kooperations-Initiativen sind erklärmaßen auf eine Steigerung der Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit bei Rüstungsvorhaben ausgerichtet und sollen bei den damit einhergehenden industriellen Strukturen klare Verantwortlichkeiten und ein wettbewerbsfähiges Endprodukt gewährleisten.

Solche Anforderungen dulden keine einzelstaatlichen Egoismen, wie sie sich bspw. in der Forderung nach nationaler Kompensation oder nach einer Einbeziehung bis dato nicht qualifizierter Klein-Anbieter aus bisher für entsprechende Technologien nicht referenzierten Mitgliedsstaaten zeigen. Nicht unerwähnt bleiben sollten auch in diesem Zusammenhang zu erwartende Mehrkosten, erhöhte Risiken und zeitliche Verzögerungen.

Aus industrieller Sicht kann daher nur an die Verantwortlichen auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene appelliert werden, solchen rein politisch motivierten Bestrebungen keinen Raum zu geben, sofern am Ende die für das jeweilige Programm verantwortliche Lieferindustrie diese Verantwortung auch wirklich wahrnehmen können soll.

Dr. Hans C. Atzpodien

ist Hauptgeschäftsführer beim Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V.