

Referatsgrundlage für die Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften vom 3.6.2003 in Winterthur

Die Abgrenzung zwischen den Tätigkeitsbereichen des Staates und der Privatwirtschaft ist eigentlich einfach. Der Staat soll sich auf diejenigen Aufgaben beschränken, welche ihm ausdrücklich durch die Verfassung zugeordnet sind.

1. Einleitung und Grundlagen

Lassen sich mich vorerst einige grundsätzliche Bemerkungen vornehmen, die die Beurteilung der These auf Richtigkeit beeinflussen können.

Gemäss Verfassung hat der Bund die Landesverteidigung jederzeit autonom sicherzustellen. Das Eingehen einer Partnerschaft ist bekanntlich erst nach Kriegsausbruch möglich.

Um dieser Verpflichtung nachkommen zu können, muss der Bund über eine glaubwürdige und schlagkräftige Armee verfügen, die gut ausgebildet ist und über modernes Material verfügt. Zudem muss die Fähigkeit der Instandhaltung des Materials sowie Kampfwertsteigerungspotential sichergestellt werden.

Die Sicherheitspolitische Lage hat sich seit dem Fall der Mauer wesentlich geändert. Heute und auch in naher Zukunft werden auf dem erweiterten europäischen Festland kaum konventionelle Kriege mehr geführt. Die uns bekannten Szenarien auf dem Balkan haben friedensstiftende Ziele. Diese neue Art von Kriegsführung benötigt wesentlich weniger schweres Kriegsmaterial. Ausnahme bilden moderne Aufklärungs- und Führungsmittel.

Diese Tatsache hat dazu geführt, dass die europäische Rüstungsindustrie in den letzten Jahren wesentlich weniger Aufträge erhalten hat. Die Auftragslage wurde zusätzlich noch verschlechtert, weil die Verteidigungsbudgets ständig unter Druck und immer weniger Investitionsmittel zur Verfügung standen (Investive Mittel: Bundeswehr ca. 27%, CH-Armee ca. 36%). Selbst Kampfwertsteigerungs- und Kampfwertsteigerungsprogramme mussten reduziert werden, Waffensysteme werden verkauft. Nicht genug damit: sogar im Bereiche der Instandhaltung des Armeematerials musste gespart werden.

Lassen sie mich noch einen anderen Teil der Rüstung beleuchten: die Munitionsfabrikation. Da kaum mehr konventionelle Kriege geführt werden, wurde dadurch die Lagerhaltung drastisch reduziert. Zudem stehen heute Munitionssorten zur Verfügung, die wesentlich präziser und wirkungsvoller sind.

Dies hat zur Folge, dass die Rüstungsindustrie auch weniger Eigenmittel für Entwicklungen von modernem Material zur Verfügung hat und in den nächsten Jahren in Europa mit grossen Fusionen zu rechnen ist.

Zum Schlusse der Grundlagen sei dies noch vermerkt, dass die Schweiz kaum mehr über produktive Rüstungsbetrieb verfügt, die sich in Schweizer „Händen“ befinden.

2. Optionen für die Sicherstellung der materiellen Bereitschaft der Armee

Aufgrund dieser schwierigen Rahmenbedingungen ging es darum, wie in Zukunft die materielle Sicherstellung der Armee gewährleistet werden kann. Es standen 3 Optionen zur Verfügung:

- Status quo, das System der Regiebetriebe wird beibehalten
- Auslagerung in die Privatindustrie
- Zusammenfassung der Rüstungsbetriebe in eine Holding und privatisieren, wobei die Aktienmehrheit beim Bund bleiben soll

3. Beurteilung der einzelnen Optionen

3.1. Status Quo

- Aufgrund der aufgezeigten Rahmenbedingungen wäre eine rigorose Verkleinerung der Regiebetriebe unumgänglich gewesen, die Produktion zu Gunsten Dritter aus Konkurrenzgründen kaum möglich.
- Eine Fusion mit anderen Rüstungsunternehmen wäre in dieser Rechtsform nicht möglich gewesen.
- Völlig unmöglich wären Akquisitionen von in - und ausländischen Rüstungsbetrieben.
- Eine Verkleinerung hätte grosse regionalpolitische Auswirkungen, vor allem in den Industrieschwachen Kantonen gehabt
- Der Bund als Arbeitgeber wäre unter Druck geraten

Beurteilung dieser Option:

Aus meiner Beurteilung wäre eine Beibehaltung der Regiebetriebe kaum verantwortbar gewesen, weil:

- Die materielle Sicherstellung infolge Know How Verlustes nicht mehr optimal sichergestellt hätte werden können und
- der regionalpolitische Druck nach Bern zu gross gewesen wäre
- das Synergiepotential zu gering gewesen wäre.

Zudem muss aber auch festgehalten werden, dass es aus rein finanziellen Überlegungen für die Armee finanziell günstiger wäre mit den Regiebetrieben zusammenzuarbeiten, da diese keine Gewinne ausschütten müssen. Nicht zu unterschätzen sind die Kosten, die durch den Bund mit der Privatisierung entstanden sind (Deckungskapitals, Pensionskasse).

Unter Umständen hätte die Situation etwas verbessert werden können, wenn die Armee eigenen Instandhaltungsbetriebe (Zeughäuser und Armeemotorfahrzeugparks) mit den Regiebetrieben hätten zusammengeführt werden können. Zu diesem Zeitpunkt war dies aber keine Alternative, da die Armee auf einem anderen Logistikkonzept basierte.

3.2. Auslagerung in die Privatwirtschaft

- Die Schweiz verfügt praktisch kaum mehr über Rüstungsbetriebe
- Ein Grossteil der Regiebetriebe hätten übernommen werden müssen
- In der dargestellten Situation, wäre es schwierig gewesen Käufer zu finden, die langfristige Verträge unterzeichnet hätten
- Ein Auslagern ins Ausland wäre nicht möglich gewesen
- Vorstellbar wäre, dass gewisse Teile hätten ausgelagert werden können.

Beurteilung dieser Option

Aus meiner Sicht eine unvorstellbare Option, da primär das umfassende Know How fehlt und die Privatindustrie in diesem schwierigen Umfeld sich dieser Aufgabe nicht gestellt hätte.

3.3. Privatisierung der Regiebetriebe

Da diese Option gewählt wurde, wird sie nun im Detail dargestellt.

4. Von den Regiebetrieben zur RUAG Holding

4.1. Entscheid Bundesrat

1999 entschied der Bundesrat, die ehemaligen Regiebetriebe der Gruppe Rüstung in einer Holding zusammenzufassen und zu privatisieren.

Die RUAG Holding ist eine Aktiengesellschaft im Besitze des Bundes gemäss den obligationenrechtlichen Bestimmungen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) nimmt die Aktionärsrechte des Bundes in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanz Departement (EFD) auf der Basis und unter Sicherstellung der Eignerstrategie war.

4.2 Sicherstellung der Aktionärsrechte

Zur Wahrung der Aktionärsrechte bedient sich dabei der Bundesrat dabei primär folgender Mittel:

- Verankerung der Eignerstrategie in den Gesellschaftstatuten
- Einsitznahme eines Vertreters des VBS (normalerweise ein Chefbeamter aus der Armee) und eines Vertreters des EFD im Verwaltungsrat der Beteiligungsgesellschaft.
- Jährliche Genehmigung der Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele.
- Bei Bedarf nehmen die Bundesvertreter im Verwaltungsrat Einsicht in die Unterlagen der operativen Geschäftstätigkeiten und üben nötigenfalls entsprechenden Einfluss aus, insbesondere auch zur Wahrung von staatspolitischen Interessen.

4.3. Eignerstrategie

In der Eignerstrategie werden die strategischen Zielsetzungen (Instandhaltung, Kampfwertterhaltung und –steigerung, Entsorgung), Finanzielle Ziele (marktübliche Preise, Gewinnausschüttung), Personellen Ziele, Kooperationen und Beteiligungen und Berichtswesen und Controlling fixiert.

4.4. Beurteilung dieser Option

Positive Punkte

- Die militärische Instandhaltung kann sichergestellt werden
- Marktöffnung im Bereiche Dritter
- Kernkompetenz kann erhalten werden
- Akquisitionen, auch im Ausland sind möglich (Verantwortung Bund für Betriebe im Ausland)
- Schaffen von Synergien
- Grössere Flexibilität
- Wandel hin zum Drittmarkt (50%:50%)
- Gewinnausschüttung an Bund

Negative Punkte

- Armee zahlt marktübliche Preise (ca. 8% mehr als bei den Regiebetrieben)
- Teilweise Interessenkonflikte der bundeseigenen Verwaltungsräte (Spezielle Mandate)
- Wahrnehmung der Aktionärsrecht durch Hauptkunden
- Gewinnausschüttung an Bund aus Sicht der Armee
- Verantwortung für Betriebe im Ausland
- Politische Implikationen schränkt teilweise Geschäftspolitik der RUAG ein

Beurteilung dieser Option

Die durch den Bundesrat gewählte Option birgt mehr Vorteile als Nachteile in sich. Trotz schwieriger wirtschaftlicher Lage konnten positive Geschäftszahlen in den letzten 4 Jahren ausgewiesen werden.

Dies war aber nur möglich, weil 2 grosse Akquisitionen (Teile Dornier und dem Munitionsgeschäft Dynamit Nobel) mit grossem Synergiepotential erworben werden konnten. Aus meiner Sicht eine gute Lösung, bei der der Bund einen Tätigkeitsbereich ausgelagert hat, obwohl er die gesamte finanzielle Last des Unternehmens auf sich genommen hat. Dieser Punkt hat mich zur Aussage gezwungen dass sich die Privatisierung auf die Zukunft bezogen gelohnt hat.

5. Schlussbetrachtung

Der Bund wird sich in Zukunft für die dargestellte These entscheiden müssen.

Offen bleiben aber immer noch die Fragen:

- des Aktienanteils des Bundes und die Vertretung des Aktionariates auf Stufe Bund.
- Die Stellung der Verwaltungsräte des Bundes, welche immer in der Minderheit sind.
- Die direkte Einflussnahme des Hauptaktionärs und die Kontrolle durch das Parlament.

Aus meiner Sicht schlägt das Pendel auch in Zukunft nicht zurück.