



Bundesaufträge an den Technologiekonzern RUAG Prüfung der Abwicklung von Bundesaufträgen

Das Wesentliche in Kürze

Die RUAG Holding ist aus den bundeseigenen Rüstungsbetrieben hervorgegangen und per 1. Januar 1999 in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft überführt worden. Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist Alleinaktionärin. Der Verwaltungsrat setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, wobei das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit dem Chef Planungsstab der Armee vertreten ist. Der Technologiekonzern ist Hersteller wehrtechnischer und ziviler Produkte sowie Anbieter entsprechender Serviceleistungen. Er ist in den Märkten „Aviation & Space“, „Defence & Security“ und „Ammunition & Products“ tätig und besitzt Betriebsstätten in der Schweiz, Deutschland, Schweden und Ungarn.

1999 als die Rüstungsbetriebe des Bundes unter dem Namen RUAG ihren Betrieb aufnahmen, beliefen sich die Aufträge des VBS auf 86% des Umsatzes. Nur 14% des Umsatzes von 960 Millionen Franken entfielen auf Drittkunden. Im Jahr 2007 betrug der Umsatz 1'409 Millionen Franken, wovon nur noch 34% auf das VBS entfielen. Das Umsatzwachstum ist primär auf Akquisitionen von Unternehmungen im In- und Ausland zurückzuführen. Die RUAG beschäftigt heute 6'700 Mitarbeitende, wovon 3'800 in der Schweiz arbeiten.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats hat im Jahr 2007 entschieden, eine verwaltungsunabhängige Überprüfung der Geschäftstätigkeit der RUAG durchführen zu lassen. Diese hat das Geschäft an die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte delegiert, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der Prüfung beauftragt hat.

Gegenstand und Zweck der Prüfung

Mit einem Überblick und einer kurzen Beurteilung über das heutige VBS-Beschaffungswesen soll die aktuelle Situation bezüglich Einhaltung des fairen Wettbewerbs und des besten Preis-Leistungsverhältnis aufgezeigt werden. Bei den einzelnen Tochterunternehmen soll untersucht werden, welche Margen die VBS-Aufträge im Verhältnis zu Drittaufträgen aufweisen. Eine Gegenüberstellung soll aufzeigen, ob es dabei zu unstatthaften Querfinanzierungen kommt. Mit einem Blick über die Grenzen soll ferner skizziert werden, wie in vergleichbaren Ländern die staatlichen Rüstungsunternehmen aufgestellt sind.

Erwartungen des Eigners an die RUAG

Die Zielsetzungen an die RUAG werden jeweils in einer für vier Jahre gültigen Eignerstrategie festgehalten. Die RUAG Unternehmen dienen vorab der Sicherstellung der Ausrüstung der Armee und bilden damit einen integrierenden Bestandteil des verteidigungspolitischen Auftrages. Dabei hat RUAG primär die Instandhaltung, Kampfwertterhaltung, Kampfwertsteigerung und soweit nötig, die Entsorgung von Waffensystemen, Geräten und Munition sicherzustellen. Es wird eine Konkurrenzfähigkeit sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich erwartet. Dabei soll eine angemessene EBIT-Marge (Ergebnis vor Zinsen und Steuern) von über 6% erzielt werden, ohne dass auf Monopolaufträgen des VBS „unangemessene“ Gewinne erzielt werden. Die erwartete Rendite wurde bis heute jedoch noch nicht erreicht, so betrug sie für das Jahr 2007 5.4%.

Die Erwartungen des Eigners bzw. deren Vertreter an das Berichtswesen und das Controlling sind ebenfalls Bestandteil der Eignerstrategie. Die gewünschten Geschäftsinformationen sind jedoch nicht immer klar definiert, was zu Diskussionen bezüglich Art und Umfang der Berichterstattung führt (z.B. Segment- und Margeninformationen). Um diesbezügliche Unklarheiten zu vermeiden, müssten die von RUAG bereitzustellenden Kennzahlen vom Eigner in Zukunft konkretisiert werden.

Relevanz der RUAG Tochterunternehmen für das VBS unterschiedlich

Die Abhängigkeit der RUAG Tochterunternehmen von VBS-Aufträgen ist unterschiedlich. Dies zeigt sich bei den Umsatzanteilen. Bei RUAG Electronics betrug der durchschnittliche Anteil der VBS-Aufträge am Umsatz in den Jahren 2003 - 2007 (fünf Jahre) über 80% (710 Mio. Franken), bei RUAG Land Systems knapp 50% (433 Mio. Franken), bei RUAG Aerospace 40% (1'120 Mio. Franken), RUAG Ammotec 12% (124 Mio. Franken) und bei RUAG Components 5% (25 Mio. Franken). Die Frage der Querfinanzierung zwischen VBS- und Drittaufträgen muss deshalb für jedes Tochterunternehmen differenziert betrachtet werden.

Keine Querfinanzierungen zu Gunsten von Drittaufträgen

Die VBS-Aufträge im Inlandgeschäft weisen durchschnittlich eine leicht tiefere Gewinnmarge als Drittaufträge auf. Nur bei RUAG Land Systems besteht eine höhere - jedoch durch den Strukturerehaltungseffekt begründbar - Gewinnmarge.

Die RUAG Unternehmen in der Schweiz weisen eine höhere Gewinnmarge auf als diejenigen im Ausland. Da sich das Auslandgeschäft mit teilweise neuen Geschäftsfeldern oft noch im Aufbau befindet, ist es nachvollziehbar, dass unter Berücksichtigung der Produktezyklen zurzeit noch tiefere Margen in Kauf genommen werden müssen.

Für die EFK ist eine Querfinanzierung bei der RUAG nur in denjenigen Fällen von Relevanz, wenn einem Geschäftssegment dauerhaft Ressourcen zugeleitet werden müssten, um seinen Fortbestand zu gewährleisten. Dies hat die EFK jedoch nicht festgestellt. Im Gegenteil: Verlustbringende Aktivitäten wurden entweder verkauft oder ganz aufgegeben.

Die EFK kommt zum Schluss, dass keine Querfinanzierung zu Gunsten von Drittaufträgen stattfindet.

Tendenziell höhere Gewinnmargen bei ausländischen Rüstungsunternehmen

Ein Vergleich auf der Basis von öffentlich zugänglichen Geschäftsergebnissen ausländischer Rüstungsunternehmen zeigt, dass bei diesen die Gewinnmargen tendenziell höher ausfallen als diejenigen der RUAG.

Für Beschaffungen im Rüstungsbereich gelten spezielle Bestimmungen

Für Rüstungsgüter sind die nationalen Beschaffungsgesetze und internationalen Beschaffungsbestimmungen nicht durchwegs anwendbar. Der Bundesrat hat daher spezielle Regeln aufgestellt, die in diesen Fällen zu beachten sind.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die heute bestehenden Bestimmungen für Beschaffungen im Rüstungsbereich eingehalten werden.

Optimierungspotential bei der Rüstungsbeschaffung

Die Parlamentarischen Verwaltungskontrolle sowie die ETH-Zürich haben schon früher und unabhängig von dieser Prüfung die Rüstungsbeschaffung näher untersucht. Dabei wurde die

aktuelle Beschaffungspraxis aus rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Perspektive beurteilt. Beide Berichte kommen zum Schluss, dass bei der Rüstungsbeschaffung Optimierungspotentiale bestehen und weisen auf die unterschiedlichen Interessen und Schwerpunkte im Bereich der Rüstungsindustrie hin. Politische, sicherheitspolitische, betriebswirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen widersprechen sich teilweise bzw. müssen jeweils aufeinander oder auf die effektiven Bedürfnisse der Armee abgestimmt werden. Die Empfehlungen wurden von den zuständigen Gremien aufgenommen. Sie sind in verschiedene Projekte eingeflossen und werden weiter verfolgt.

Der Stand der Umsetzung wurde im Rahmen dieser Prüfung nicht weiter untersucht.

Reduktion der staatlichen Beteiligungen in Finnland und Norwegen

Die Situation in Finnland und Norwegen ist mit derjenigen in der Schweiz weitgehend vergleichbar. Eine unabhängige Sicherstellung von Beschaffung, Wartung und Unterhalt der Rüstungsgüter ist auch in diesen Ländern ein entscheidendes Kriterium der Verteidigungspolitik. Trotz dem verteidigungspolitischen Auftrag haben sich die staatlichen Beteiligungen an Rüstungsunternehmen - übrigens nicht nur in Finnland und Norwegen - in den letzten Jahren reduziert. Finnland festigt seine Industrieposition im Rüstungsbereich über einen grossen internationalen Partner. Norwegen hingegen hat den Weg über die finanzielle Öffnung (going public) verbunden mit einer Diversifikation in die nichtmilitärischen Märkte gewählt. Auch hierzulande wurde erkannt, dass ein Rüstungsunternehmen eine gewisse Grösse sowie eine Diversifikation in andere Sektoren braucht, um langfristig zu überleben. Die RUAG hat in den letzten Jahren dieses Ziel primär mit dem Zukauf von Firmen verfolgt.