



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS**

Bern, 26. November 2026

Anpassen der Rechtsform der RUAG MRO Holding AG

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Ausgangslage

Die Totalrevision des Bundesgesetzes über Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) überführt die RUAG MRO in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (AG) und schafft Führungsstrukturen, die den heutigen Gegebenheiten und den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessen sind.

Die mit der Gründung der RUAG Holding im Jahre 1998 verbundenen Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und die Beteiligung Privater kamen nicht zustande. Eine Diversifizierung der Tätigkeit ist zwar erfolgt mit der Konsequenz, dass neue Risiken entstanden und sich ein Teil der Tätigkeiten immer weiter vom gesetzlich definierten Zweck entfernten. Das hat den Bundesrat dazu veranlasst, die Tätigkeiten zu entflechten und in der RUAG MRO, die Gegenstand der Gesetzesrevision ist, diejenigen Aktivitäten zu konzentrieren, die in erster Linie auf die Armee ausgerichtet sind. Die Armeeaufträge der RUAG MRO machen heute über 80 Prozent des Umsatzes aus.

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass die Strukturen einer privatrechtlichen AG nicht ausreichen, damit die politische Führung der RUAG MRO den neuen geopolitischen Herausforderungen und den veränderten sicherheitspolitischen Bedürfnissen hinreichend Rechnung tragen kann. Auch im Parlament ist entsprechende Kritik laut geworden. Die heutige Führungsrealität hat das ursprüngliche Rechtskleid der privatrechtlichen AG gesprengt, was zunehmend Rechtsunsicherheit schafft.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage setzt den Rahmen für ein Rüstungsunternehmen, das als Konzern organisiert ist und vom Bund als Alleinaktionär beherrscht wird. Die neue Rechtsform der spezialgesetzlichen AG ermöglicht es, vom privatrechtlichen Aktienrecht abzuweichen und Lösungen zu wählen, die den sicherheitspolitischen Anliegen besser Rechnung tragen. Der Bund soll über wirksamere Steuerungsinstrumente verfügen, die präziser umschrieben sind. Das schafft Rechtssicherheit und berücksichtigt auch im Parlament geäusserte Kritikpunkte.

Im Zentrum der Unternehmenstätigkeit steht der Beitrag zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee. Daneben sind auch Tätigkeiten zugunsten Dritter möglich. Das Gesetz regelt das Drittgeschäft präziser als bisher, setzt dabei Grenzen und verlangt Synergieeffekte zugunsten der Armee.

Die Steuerung erfolgt primär über die strategischen Ziele des Bundesrats, die für das Unternehmen zwingend sind. Für die Umsetzung ist der Verwaltungsrat zuständig. Das Gesetz präzisiert die Berichterstattungs- und die Informationspflichten sowie den Kommunikationsprozess zwischen der Unternehmensleitung und dem Eigentümer. Der Bundesrat soll künftig dem Verwaltungsrat des Rüstungsunternehmens gegenüber weisungsbefugt sein, sofern dies zur Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen nötig ist.

Neu schafft das Gesetz Möglichkeiten, um die Arbeit von dienstpflichtigen Schlüsselpersonen im Rüstungsunternehmen auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen sicherzustellen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.1 | Entstehung der RUAG MRO und Handlungsbedarf | 4 |
| 1.2 | Heutige Rechtsgrundlagen und Erwartungen an die RUAG MRO | 5 |
| 1.3 | Die RUAG MRO und ihre Aufgaben heute | 6 |
| 2 | Geprüfte Varianten und gewählte Lösung | 6 |
| 2.1 | Auftrag und Vorgaben des Bundesrats | 6 |
| 2.2 | Status quo? | 7 |
| 2.3 | Integration in die Verwaltung? | 7 |
| 2.4 | Anstalt oder spezialgesetzliche AG? | 8 |
| 2.5 | Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrats | 10 |
| 2.6 | Eckwerte der neuen Sicherheitspolitischen Strategie und Rüstungspolitische Strategie | 10 |
| 3 | Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht | 11 |
| 3.1 | Darstellung anderer Länder (BRD, FRA, ITA, AUT, FIN, SWE, ESP, GBR, NLD, BEL) | 11 |
| 3.2 | Konklusion für die Schweiz | 13 |
| 4 | Grundzüge der Vorlage | 13 |
| 4.1 | Die beantragte Neuregelung | 13 |
| 4.2 | Abstimmung von Aufgaben und Finanzen | 14 |
| 4.3 | Umsetzungsfragen | 14 |
| 5 | Erläuterungen zu einzelnen Artikeln | 15 |
| 6 | Auswirkungen | 29 |
| 7 | Rechtliche Aspekte | 29 |
| 7.1 | Verfassungsmässigkeit | 29 |
| 7.2 | Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz | 29 |
| 7.3 | Erlassform | 29 |
| 7.4 | Unterstellung unter die Ausgabenbremse | 30 |
| 7.5 | Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz | 30 |
| 7.6 | Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes | 30 |
| 7.7 | Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen | 30 |
| 7.8 | Datenschutz | 30 |

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Entstehung der RUAG MRO und Handlungsbedarf

1997 wurden die Unternehmen der Gruppe Rüstung im damaligen Bundesamt für Rüstungsbetriebe (BRBT), in die privatrechtliche Aktiengesellschaft (AG) der RUAG Holding AG überführt. Betroffen waren die vier Unternehmen SE Schweizerische Elektronikunternehmung, SF Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme, SM Schweizerische Munitionsunternehmung und SW Schweizerische Unternehmung für Waffensysteme, die vor der Überführung als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert waren. Die Gründung der Gesellschaft zielte darauf ab, die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und die Beteiligung von Privaten zu ermöglichen. Damit sollte der bevorstehende Auftragsrückgang als Folge von Armeereform und Budgetkürzungen durch den gezielten Einsatz vorhandener Technologien im Zivilbereich aufgefangen werden. Dazu wurde der RUAG Holding AG unternehmerischer Handlungsspielraum eingeräumt, indem sich der Bund darauf beschränken wollte, seinen Einfluss in erster Linie über seine Aktionärsrechte geltend zu machen.¹

Die reale Entwicklung ging in eine andere Richtung. Die erhoffte Beteiligung Privater kam nie zustande und verschiedene Anpassungen des rechtlichen Rahmens wie der vom Parlament am 17. Dezember 2010 verabschiedete Mantelerlass «Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten»² führten dazu, dass die Einflussnahme der Politik auf das Unternehmen ausgebaut wurde. Der RUAG Holding AG gelang es zwar, Geschäftsfelder ausserhalb ihres armeebezogenen Auftrags zu erschliessen und in diesem Bereich einen bedeutenden Pfeiler des Unternehmens aufzubauen. Die damit verbundenen Tätigkeiten entfernten sich jedoch immer mehr vom Kernauftrag, waren durch den gesetzlichen Zweck nur noch teilweise abgedeckt und zunehmend mit Risiken verbunden. Zudem wurde 2016 ein Cyberangriff auf die RUAG Holding AG festgestellt, welcher Mängel in der IT-Sicherheit des Unternehmens offenlegte. Vor diesem Hintergrund entschloss sich der Bundesrat 2018 zu einer Entflechtung: Die vorwiegend international und im zivilen Sektor tätigen Geschäftseinheiten wurden der RUAG International zugeordnet, mit dem Ziel, diese zu verkaufen. Die RUAG-Einheiten, die primär für die Armee tätig waren, kamen dagegen zur RUAG MRO Holding AG (nachfolgend RUAG MRO) und sollten in der Hand des Bundes bleiben. Zudem wurde beschlossen, die Informatik der RUAG MRO in den IKT-Sicherheitsperimeter des Bundes zu überführen.

Die Tätigkeit der heutigen RUAG MRO ist durch eine grosse Nähe zur Armee gekennzeichnet. Die Armeeaufträge machen über 80 Prozent des Umsatzes aus und nähern sich Prozentwerten, wie sie vor der Ausgliederung der Rüstungsunternehmen erreicht wurden. Parallel dazu wandelte sich auch das sicherheitspolitische Umfeld: Die geopolitische Lage verlangt eine intensivere politische Steuerung, als dies bei einer privatrechtlichen AG möglich ist. Der Wunsch nach einem Ausbau der Steuerung ist auch im Parlament wiederholt zum Ausdruck gebracht worden.

Die geschilderten Veränderungen und die gewandelten Bedürfnisse treten mit zentralen Grundprinzipien in Konflikt, die für eine privatrechtliche AG charakteristisch sind. Im

¹ Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) vom 16. April 1997, BBI 1997 III 769, 774 ff.

² AS 2011 5859

Vordergrund steht der Grundsatz, dass die Festlegung der Unternehmensstrategie kein Aktionärsrecht, sondern eine unentziehbare Kompetenz des Verwaltungsrats darstellt.³ Obwohl formal nach wie vor privatrechtliche AG, ist die aktienrechtliche Struktur der Gesellschaft nach der Gründung stark durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen überformt worden. Zu erwähnen sind hier namentlich die Vorschriften über die strategischen Ziele, welche es dem Bundesrat und sogar dem Parlament (vgl. Art. 28 ParlG) erlauben, auf die Strategie wesentlichen Einfluss auszuüben. Hinzu kommen die besonderen Informations- und Einsichtsrechte, die weiter gehen als dies im Aktienrecht des OR⁴ vorgesehen ist. Die RUAG MRO hat sich dadurch quasi unter der Hand zu einer Gesellschaft gewandelt, die bei genauer Betrachtung nurmehr wenig mit einer privatrechtlichen AG gemein hat. Die entstandenen Unklarheiten und die damit verbundene Rechtsunsicherheit sind sowohl aus Steuerungsoptik als auch aus Sicht der AG unbefriedigend. Kurz: Das geltende Rechtskleid der privatrechtlichen AG entspricht nicht mehr der heute praktizierten Steuerung und den aktuellen sicherheitspolitischen Bedürfnissen.

1.2 Heutige Rechtsgrundlagen und Erwartungen an die RUAG MRO

Das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997⁵ über Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) formuliert die Erwartungen des Bundes an die Rüstungsunternehmen sowie deren Zweck. Es stellt die rechtliche Grundlage dar, auf der weitere Vorgaben wie etwa die strategischen Ziele des Bundesrates aufzubauen. Nach Artikel 1 BGRB kann der Bund Rüstungsunternehmen betreiben, AGs des privaten Rechts gründen oder sich an solchen Gesellschaften beteiligen. Die entsprechenden Unternehmen sollen zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee beitragen. Zu diesem Zweck haben sie Aufträge des VBS sowie von Dritten auszuführen und dabei marktwirtschaftliche Grundsätze zu beachten (Art. 2 BGRB). Es geht in erster Linie darum, dass die Rüstungs- und Instandhaltungsbetriebe in denjenigen Bereichen zugunsten der Armee tätig sind, wo die privatwirtschaftlich erbrachten Leistungen nicht ausreichen. Die Drittaufträge sollen Auslastungsdefizite auffangen, falls die Nachfrage zeitweilig zurückgehen sollte. Drittgeschäfte dienen darüber hinaus der nötigen Flexibilität im Finanzbereich, ermöglichen Synergien und führen zu einem Know-how-Gewinn zu Gunsten der Armee.

Das BGRB sieht eine weitgehende organisatorische Verselbstständigung der Rüstungsunternehmen gegenüber der Verwaltung vor und gewährt den Unternehmen grosse Autonomie. Der Bund hält und führt die verschiedenen Unternehmen über eine Beteiligungsgesellschaft (Holding, Art. 3 BGRB), die selbst eine privatrechtliche AG ist. Nach dem Corporate-Governance-Konzept des Bundes soll der Bund seine Interessen gegenüber verselbstständigten AGs in erster Linie mit Hilfe seiner Aktionärsrechte wahrnehmen – etwa indem er die Gesellschaftsstatuten entsprechend ausgestaltet.

Nach Artikel 3 Absatz 2 BGRB legt der Bundesrat für die Beteiligungsgesellschaft jeweils für vier Jahre die strategischen Ziele fest. Damit richtet er die Rüstungsunternehmen auf die übergeordneten strategischen Interessen des Bundes aus. Der Verwaltungsrat der Beteiligungsgesellschaft hat für die Umsetzung der strategischen Ziele des Bundesrates bei den Rüstungsunternehmen (Tochterunternehmen der RUAG MRO) zu sorgen. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgt jährlich im Rahmen der Bericht-

³ Siehe Urteil 4A_487/2023 des Bundesgerichts vom 15. November 2023, E. 5.1 f.

⁴ SR 220

⁵ SR 934.21

erstattung, wobei das Rüstungsunternehmen die notwendigen Informationen zur Beurteilung beisteuert. Der Bundesrat beurteilt jedes Jahr, ob und in welchem Ausmass die Rüstungsunternehmen die definierten strategischen Ziele erreicht haben.

1.3 Die RUAG MRO und ihre Aufgaben heute

In den strategischen Zielen des Bundesrates für die RUAG MRO sind acht strategische Schwerpunkte für die Jahre 2024–2027 festgehalten, welche die Erwartungen des Bundesrates an die RUAG MRO widerspiegeln. In erster Linie wird erwartet, dass die RUAG MRO in allen Lagen die erforderlichen Leistungen für die Schweizer Armee erbringen kann. Dementsprechend soll sie bedarfs- und termingerechte, kostenoptimierte, hochstehende und robuste Leistungen für ihre Hauptkundin, die Schweizer Armee, sicherstellen. Die RUAG MRO nimmt die Rolle des Materialkompetenzzentrums (MKZ) für die Armee wahr und unterstützt diese bei der Instandhaltung der rund 130 Systeme. Als industrieller Partner der Armee stellt sie das nötige Ingenieur- und IKT-Wissen bereit und entwickelt es nach Bedarf weiter. Zudem wird die RUAG MRO in den strategischen Zielen beauftragt, permanent Leistungen zugunsten der Armee zu erbringen und dabei den militärökonomisch verstandenen Grundsätzen der Effektivität und der Effizienz zu folgen. Ferner soll die RUAG MRO in der Lage sein, den Auf- und Abbau von Kompetenzen und Leistungen an den Bedürfnissen der Armee auszurichten. Um die benannten Erwartungen zu erfüllen, soll die RUAG MRO geeignete Massnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit mit dem VBS erarbeiten sowie ihre Forschung und Entwicklung den mittel- und langfristigen Interessen der Schweizer Armee anpassen.

Als Technologiepartner der Schweizer Armee erbringt die RUAG MRO umfassende Dienstleistungen in den Bereichen Life-Cycle-Management, Betrieb und Verfügbarkeit von rund 130 Systemen der Schweizer Armee. Zum Produkt- und Dienstleistungsportfolio zählen Teilsysteme und Komponenten für Ketten- und Radfahrzeuge, Kampfjets, Militärhubschrauber und für die Flugabwehr. Hinzu kommen Informations- und Kommunikationslösungen sowie umfassende Wartungs- und Instandhaltungsleistungen. Ausserdem betreut die RUAG MRO zahlreiche Systeme der Schweizer Armee als Materialkompetenzzentrum von der Einführung bis zur Ausserdienststellung, inklusive allfälliger Nutzungsverlängerungen (zum Beispiel beim F/A-18) oder Modernisierungsprogrammen (zum Beispiel beim Cockpit des Cougar TH 98).

Daneben darf RUAG MRO gemäss den strategischen Zielen des Bundesrates unter Auflagen maximal 20 Prozent des Jahresumsatzes mit so genanntem Drittgeschäft – Dienstleistungen zu Gunsten Dritter – erwirtschaften.

2 Geprüfte Varianten und gewählte Lösung

2.1 Auftrag und Vorgaben des Bundesrats

Am 27. November 2024 hat der Bundesrat das VBS beauftragt, für die RUAG MRO mögliche Rechtsformen des öffentlichen Rechts und die Integration in das VBS zu prüfen und dem Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes zu unterbreiten.⁶ Basis hierfür ist ein vom VBS in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten⁷, das die bisherige Rechtspraxis

⁶ [Medienmitteilung vom 27. November 2024: «Bundesrat überprüft die Rechtsform der RUAG MRO»](#)

⁷ Martin Dumermuth, Welche Rechtsform für die RUAG? Eine Auslegeordnung, Gutachten zu Handen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bern, 18. November 2024 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90862.pdf>

analysiert und eine Auslegeordnung möglicher Rechtsformen präsentiert. Hauptanlass für die Überprüfung waren die Unstimmigkeiten bei den Geschäften mit den Leopard-1-Panzern der RUAG MRO, welche die EFK im Auftrag des VBS untersucht hatte.

Der Bundesrat hat folgende Optionen geprüft: Beibehaltung der heutigen Lösung (privatrechtliche AG) (1.), Umwandlung in eine spezialgesetzliche AG des öffentlichen Rechts (2.), Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt (3.) und Integration in das VBS (4.).

2.2 Status quo?

Der Bundesrat hat sich gegen die Weiterführung der Rechtsform der privatrechtlichen AG entschieden und beschlossen, mögliche Rechtsformen des öffentlichen Rechts zu prüfen. Ausschlaggebend waren die Feststellungen, die bereits in Ziff. 1.1 dargestellt worden sind. Das erwähnte Gutachten hat gezeigt, dass die privatrechtliche AG nicht geeignet ist, um den Einfluss des Bundes zu gewährleisten, der aufgrund der Erfahrung und der auf dem Spiel stehenden sicherheitspolitischen Interessen notwendig ist. In der privatrechtlichen AG ist der Verwaltungsrat für die Entwicklung der Strategie verantwortlich und die Aktionärinnen und Aktionäre haben nur beschränkte Informationsansprüche und wenig Einfluss auf strategische und operative Fragen. Dies eröffnet dem Bundesrat nur ungenügende Einflussmöglichkeiten. Auch das Parlament hat signalisiert, es erwarte, dass der Bundesrat seine Führungsverantwortung gegenüber der RUAG MRO verstärkt und seinen Einfluss ausbaue.⁸ Ein solcher Ausbau führt allerdings vermehrt zu Spannungen zwischen der privatrechtlichen Grundstruktur der AG und den sich verändernden Führungsansprüchen. Die Folge ist Unsicherheit, weil Zuständigkeitsbereiche verwischt werden und zunehmend unklar ist, wer in der Verantwortung steht. Dies ist sowohl aus Sicht des Bundesrats als politisch verantwortliche Behörde als auch für die RUAG MRO in ihrer unternehmerischen Funktion problematisch. Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass sich die Rechtsform der privatrechtlichen AG für die Erreichung der gesteckten Ziele nicht eignet.

2.3 Integration in die Verwaltung?

Angesichts der Tatsache, dass die RUAG MRO heute gut 80 Prozent ihres Umsatzes aus Aktivitäten zugunsten der Armee erwirtschaftet, mag es auf den ersten Blick nahe liegend erscheinen, das Unternehmen in das VBS und somit in die zentrale Bundesverwaltung zu integrieren. Die RUAG MRO könnte ihre Tätigkeit auf ihre Hauptkundin ausrichten und wäre dabei einer zentralen und verwaltungshierarchisch strukturierten Führung unterstellt. Dadurch wären auch die Einflussmöglichkeiten des Bundes am grössten. Schliesslich nähme der rechtliche Regelungsbedarf ab, da für die RUAG MRO als Teil der Zentralverwaltung (Art. 2 Abs. 2 RVOG⁹, Art. 7 RVOV¹⁰) nicht ein besonderes Gesetz geschaffen werden müsste, sondern die Regeln des RVOG anwendbar wären. Fussnoten einheitlich formatieren (vgl BOLF)

Die Integration in die Zentralverwaltung und die Anwendung des entsprechenden Regelwerks gingen aber mit erheblichen Nachteilen einher. Zu erwähnen ist zunächst der Verlust an Flexibilität. Diese würde sich etwa im personellen Bereich auswirken. Das

⁸ Siehe etwa Bericht der GPK-N vom 8. Mai 2018, Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG-Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 8. Mai 2018, BBI 2018 4575 ff.

⁹ SR 172.010

¹⁰ SR 172.010.1

öffentlich-rechtliche Personalstatut der Bundesverwaltung stünde bei sich verändernder Auftragslage zeitgerechten Personalmaßnahmen im Wege. Dasselbe gilt für den ganzen Bereich der Infrastruktur und der Immobilien.

Eine ausgliederte Einheit kann sich rascher auf neue Bedürfnisse einstellen und die Schwergewichte ihrer Tätigkeit verlagern, um sich neuen Herausforderungen anzupassen. Dazu tragen namentlich flache Hierarchien, kurze Entscheidungswege und die Flexibilität im Personalbereich bei. Auch die im Vergleich zur Verwaltung vereinfachten Beschaffungsverfahren fördern Flexibilität und Reaktionsfähigkeit. Flexibilität und Freiräume sind unabdingbar für Innovation, auf die ein im Hightech-Bereich tätiges Unternehmen angewiesen ist. Ein entsprechendes Setting ist in einem ausgegliederten Unternehmen mit Autonomie einfacher realisierbar als innerhalb hierarchisch organisierter Verwaltungsstrukturen.

Die RUAG MRO ist für ihre Tätigkeit vermehrt auf Partnerschaften auf dem Markt angewiesen, die sie nur eingehen kann, wenn sie ausserhalb der Zentralverwaltung angesiedelt ist. Eine Zusammenarbeit mit Zulieferern und anderen industriellen Partnern ist etwa nötig, um den Bedürfnissen der Armee Rechnung tragen zu können. Solche Zusammenarbeitsformen können beispielsweise im Rahmen der Entwicklungsarbeit notwendig sein. Auch der Instandhaltungsbereich ist immer stärker durch Partnerschaften geprägt. Das Beispiel der Wartung moderner Waffensysteme zeigt, dass nicht mehr jedes Land selbst Wartungsinfrastrukturen betreibt, sondern entsprechende Aufgaben vermehrt in regionalen Zentren erfüllt. Ein Blick auf die Entwicklung über die Grenze belegt, dass gerade kleinere Länder nach solchen Lösungen suchen. Auch wenn die RUAG MRO als Generalunternehmerin (für Projekte mit mehreren Lieferanten oder Dienstleistern mit entsprechendem Koordinationsaufwand) auftritt, ist sie auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit ausländischen Beteiligten angewiesen. Schliesslich sind Partnerschaften wichtig für die Nutzung von Synergien und die Erlangung von spezifischem Knowhow. Davon zeugt das Beispiel der Nitrochemie, welche ein Gemeinschaftsunternehmen der Rheinmetall und der RUAG MRO darstellt. Rheinmetall ist mit 55 Prozent, die RUAG MRO mit 45 Prozent beteiligt.

Eine Integration erschien auch aus Governance-Optik nicht als sinnvoll. Die Auslagerung entspricht dem Corporate-Governance-Modell des Bundes. Dieses sieht vor, dass nicht hoheitliche, mehrheitlich preisfinanzierte Dienstleistungen in ausgegliederten Einheiten erbracht werden sollen. Eine Integration in die Verwaltung wäre mit der Gefahr verbunden, dass die Rollen von Besteller und Leistungserbringer nicht mehr klar getrennt wären. Eine solche Trennung soll intransparente Interessenverflechtungen verhindern und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Beschaffungsprozesse der Armee nach sachlichen Kriterien abgewickelt werden.

Schliesslich spricht gegen eine Integration in die Zentralverwaltung, dass eine solche zu einem substanziellen Ausbau des Personalbestands des Bundes und – in geringerem Umfang – zu einer Erhöhung des Bundesbudgets führen würde.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, die Integration der Rüstungsunternehmen in die Zentralverwaltung nicht weiterzuverfolgen.

2.4 Anstalt oder spezialgesetzliche AG?

Werden sowohl die Integration in die Zentralverwaltung als auch eine privatrechtliche Lösung abgelehnt, bleibt die Ausgliederung unter Verwendung einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform. Im Gegensatz zum Privatrecht ist der Bund bei der Wahl öffentlich-rechtlicher Rechtsformen nicht an einen festen gesetzlich definierten Katalog von

wählbaren Typen gebunden (kein Formenzwang). Auch wenn er sich an eine privatrechtlich vorgesehene Rechtsform anlehnt, diese aber öffentlich-rechtlich ausgestaltet, kann er vom privatrechtlichen Vorbild abweichen (keine Formenfixierung), d.h., es besteht grössere Gestaltungsfreiheit. Diese Freiheit erlaubt es, massgeschneiderte rechtliche Lösungen zu finden, die einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Steuerungsbedürfnissen des Bundes einerseits und der Autonomie des Unternehmens anderseits gewährleisten.¹¹ Obwohl ein grosser Spielraum besteht, haben sich in der Praxis typisierte Organisationsformen etabliert, die sich teilweise an privatrechtliche Varianten anlehnern und aus praktischer Sicht bewährt haben. Im Vordergrund stehen hier die Anstalt und die spezialgesetzliche AG öffentlichen Rechts.

- Eine Anstalt ist eine von einem Gemeinwesen getragene Einheit, die organisatorisch von der Zentralverwaltung verselbstständigt ist, in der Regel über Rechtspersönlichkeit verfügt und über eine gewisse Autonomie verfügt. Sie ist mit personellen und sachlichen Mitteln ausgestattet, die sie zur dauernden Erfüllung einer ihr übertragenen staatlichen Aufgabe des oder der Trägergemeinwesen einsetzt.
- Die spezialgesetzliche AG ist körperschaftlich organisiert, d.h., sie verfügt über eine mitgliedschaftliche Struktur und lehnt sich an die privatrechtliche AG. Im Einzelfall ist sie eine Schöpfung des Spezialgesetzgebers, der bei der Ausgestaltung der konkreten Gesellschaft über grossen Spielraum verfügt.

Aus rechtlicher Sicht gibt es keine zwingenden Gründe, die für die eine oder die andere Lösung sprechen. Zu ergänzen ist, dass sich beide Rechtsformen in der Praxis stark annähern, wenn der Bund bei einer spezialgesetzlichen AG Alleinaktionär ist und damit das körperschaftliche Element an Bedeutung verliert und in den Hintergrund tritt.

Gesetzgebungs- und rechtstechnisch hat die AG den Vorteil, dass sie sich an eine existierende und bewährte Rechtsform anlehnt. Das bedeutet, dass sich das Spezialgesetz auf diejenigen Normen konzentrieren, die vom privatrechtlichen Aktienrecht abweichen, und im Übrigen auf das Privatrecht verweisen kann. Taucht also im Verlaufe der Zeit ein Rechtsproblem auf, an das man beim Erlass des Spezialgesetzes nicht gedacht hat, steht für die Problemlösung eine subsidiär anwendbare Rechtsordnung zur Verfügung.

Für die Wahl der spezialgesetzlichen AG spricht ferner das Corporate-Governance-Konzept des Bundes. Nach geltendem Recht erbringt die RUAG MRO Dienstleistungen am Markt und ist weder Teil der zentralen noch der dezentralen Bundesverwaltung. Für solche Unternehmen sieht der Corporate-Governance-Bericht des Bundes¹² (CG-Bericht) das Rechtskleid der privatrechtlichen AG vor. Nachdem der Bundesrat in seinem Grundsatzbeschluss die privatrechtliche AG abgelehnt hat, liegt die spezialgesetzliche AG eher auf der Linie des CG-Berichts als die Wahl einer Anstalt, die primär für Aufsichtsorgane und Betriebe mit Monopoldienstleistungen vorgesehen ist.

Nicht vernachlässigt werden dürfen die Signale, die durch die Wahl der Rechtsform nach innen und aussen gesendet werden. In der öffentlichen Wahrnehmung wird eine AG eher als unternehmerisch und dynamisch wahrgenommen als eine Anstalt. Geht

¹¹ Bericht des Bundesrates vom 12. Dezember 2008, Der Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, (RVOV), VPB 2009.6, S. 82.

¹² Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBI 2006 8233, 8269

es also um eine Einheit, von der Innovation und Effizienz erwartet wird, drängt sich die Rechtsform der AG auf. Diese bietet auch Vorteile auf dem Arbeitsmarkt, wenn es darum geht, mit attraktiven Stellenangeboten qualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren. Es ist denn auch nicht zufällig, dass praktisch alle Anstalten des Bundes ihr Personal öffentlich-rechtlich anstellen.

Schliesslich fällt noch ein weiterer Vorteil zugunsten der AG ins Gewicht: Sollte später eine Beteiligung Dritter am Rüstungsunternehmen angestrebt und das Gesetz entsprechend angepasst werden, stünde bei der AG die körperschaftliche Struktur bereits zur Verfügung und müsste nicht erst geschaffen werden.

Insgesamt überwiegen aus Sicht des Bundesrats die Vorteile der spezialgesetzlichen AG des öffentlichen Rechts. Sie erlaubt es, für die konkreten Anforderungen massgeschneiderte Lösungen zu schaffen, indem punktuell vom Obligationenrecht abgewichen wird.

2.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrats

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹³ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024¹⁴ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Die damalige Chefin VBS hat Prof. Dr. Martin Dumermuth erst im Frühjahr 2024 beauftragt, die Rechtsform der RUAG MRO aus rechtlicher Sicht zu beurteilen. Eine allfällige Änderung der Rechtsform wird voraussichtlich per 1. Januar 2028 in Kraft treten. Es sind keine wesentlichen Auswirkungen auf die Finanzplanung des Bundes zu erwarten.

2.6 Eckwerte der neuen Sicherheitspolitischen Strategie und Rüstungspolitische Strategie

Der Bundesrat beschloss am 20. Dezember 2024 die Eckwerte zur nächsten Sicherheitspolitischen Strategie.¹⁵ Diese unterstreichen die Wichtigkeit der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB) für die Versorgung der Armee mit Gütern und Dienstleistungen und somit für die Sicherheit der Schweiz. Als Stossrichtung wird ihre Stärkung angestrebt.

Die Rüstungspolitische Strategie des Bundesrats vom 20. Juni 2025¹⁶ äussert sich ausführlich zur Wichtigkeit der STIB und misst der RUAG MRO als Teil der Schweizer Industriebasis im Bereich der Instandhaltung und Integration eine zentrale Rolle zur Stärkung der Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit der Armee bei. Zur STIB zählen neben industriellen Produktionsfähigkeiten auch Fähigkeiten und Kapazitäten für den Betrieb und die Instandhaltung einsatzrelevanter Systeme der Armee sowie für die Integration von Schlüsselkomponenten in diese Systeme. Diese Unternehmen bilden die verteidigungskritische Industriebasis (VIB).

Die RUAG MRO soll künftig in allen Lagen robuste Leistungen erbringen und die Versorgungssicherheit auch in Krisen oder im Fall eines bewaffneten Konflikts gewährleisten. Zudem soll die RUAG MRO als Teil der Schweizer Industrie auch eine wichtige

¹³ BBI 2024 525

¹⁴ BBI 2024 1440

¹⁵ [Medienmitteilung vom 20. Dezember 2024: «Bundesrat beschliesst Eckwerte der Sicherheitspolitischen Strategie 2025»](#)

¹⁶ BBI 2025 2151

Rolle in europäischen Rüstungskooperationen spielen können. Die Rüstungspolitische Strategie hält weiter fest, dass Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen geprüft werden sollen, die dem Bund bei Bedarf erlauben, der RUAG MRO finanzielle Mittel für Beteiligungsvorhaben zur Verfügung zu stellen.

Die Rüstungspolitische Strategie definiert 5 Ziele und 10 Handlungsfelder. Im Zusammenhang mit der RUAG MRO sind vor allem das Ziel 1 «*Die Schweiz stärkt ihre industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten im Inland zu Gunsten der Einsatz- und Durchhaltefähigkeit der Armee*» und das Handlungsfeld 1 «*Identifikation und Priorisierung von sicherheitsrelevanten Schlüsseltechnologien und industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten*» massgebend. Im Ziel 1 wird unter anderem festgehalten, dass die MKZ über diejenigen industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten verfügen müssen, die für den Betrieb und die Instandhaltung der einsatzrelevanten Systeme der Armee in allen Lagen erforderlich sind. Die RUAG MRO nimmt heute für praktisch sämtliche Hauptsysteme der Armee die Rolle des MKZ wahr und ist daher unverzichtbar. Im Handlungsfeld 1 wird die RUAG MRO zudem ausdrücklich bezüglich ihrer Wichtigkeit zur Stärkung der Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit der Armee erwähnt.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

3.1 Darstellung anderer Länder (BRD, FRA, ITA, AUT, FIN, SWE, ESP, GBR, NLD, BEL)

Das Gros der westlichen europäischen Nationen¹⁷ verfügen über eigene, international tätige Rüstungskonzerne (mit und ohne staatliche Beteiligung¹⁸). Dies ermöglicht ihnen, eine Vielzahl von Rüstungssystemen im eigenen Land zu beschaffen und entsprechend direkt durch den Originalhersteller über den Lebensweg zu betreuen und instandhalten zu lassen. Im Gegensatz dazu verfügt die Schweiz über eine sehr beschränkte Anzahl von Herstellern, welche Gesamtsysteme für den Rüstungsmarkt in der Schweiz produzieren (z.B. Pilatus, GDELS-Mowag, Rheinmetall Air Defence). Das Gros der Rüstungssysteme beschafft die Schweiz daher aus dem Ausland und kann sie, aus Sicherheitsüberlegungen, nicht durch den ausländischen Originalhersteller betreuen und instandhalten lassen. Dieser Umstand wurde beim nachfolgenden internationalen Vergleich berücksichtigt und die Gegenüberstellung fokussiert sich daher auf die Instandhaltung.

Die Instandhaltung militärischer Systeme wird grundsätzlich in vier Ebenen gegliedert. Wobei bei den verschiedenen Teilstreitkräften unterschiedliche Ausprägungen bestehen. Die *Truppeninstandhaltung (Ebene 1 und 2)* wird jedoch bei allen betrachteten Nationen durch militärische bzw. staatliche Organisationen ausgeführt und ist somit für die weiteren Betrachtungen im Zusammenhang mit der Rechtsform RUAG MRO nicht relevant.

Hingegen ist die *Industrielle Instandhaltung (Ebene 3 und 4)* in den verschiedenen Nationen unterschiedlich geregelt und hängt unter anderem auch von der Grösse der Rüstungsindustrie im eigenen Land ab. Die Ausprägungen reichen von starken eigenen Armee- bzw. Bundes-Werkstätten über staatliche Betriebe bis hin zur Auslagerung an die Originalhersteller sowie zu entsprechenden Mischformen. Eine Organisation analog RUAG MRO kennen die wenigsten Nationen (z.B. Millog Oy, FIN). Allgemein ist,

¹⁷ Zum Beispiel: BRD, FRA, ITA, GBR, ESP, SWE, FIN, NOR, NLD. Nur beschränkt auf Waffen: BEL, AUT

¹⁸ Europäische Nationen die Beteiligungen an Rüstungskonzernen: BRD, FRA, ITA, ESP, NOR, FIN, BEL; Die prozentualen Beteiligungen von Nationen an den Rüstungskonzernen waren tendenziell in den letzten Jahrzehnten rückläufig (Friedensdividende, Internationalisierung, etc.).

aufgrund der aktuellen geopolitischen Lage, ein Trend zur Verstärkung der Eigenleistung erkennbar. Ein «Insourcing» von Leistungen ist jedoch teilweise nur langfristig umsetzbar, da langfristige Verträge mit Lieferanten bzw. öffentlich-private Partnerschaften (PPP) eingegangen wurden.

Im Grundsatz kann zwischen drei Hauptausprägungen unterschieden werden:

- *Ausgeprägte staatliche Verwaltungseinheiten* (FRA, GBR, ESP, BEL, NLD, SWE, AUT)
Die industrielle Instandhaltung wird vorwiegend durch staatliche Verwaltungseinheiten sichergestellt. Arbeiten ausserhalb der Kompetenz der staatlichen Verwaltungseinheiten werden in der Regel direkt an den Originalhersteller vergeben. Teilweise wurden auch langfristige öffentlich-private Partnerschaften (PPP) eingegangen, bei denen die Originalhersteller nicht nur Ersatzteile liefern, sondern teilweise auch die betriebsbereite Flotte sicherstellen müssen.
- *Privat- oder öffentlich-rechtliche Organe zu 100 Prozent im Eigentum des Staates* (BRD, ITA)
Die industrielle Instandhaltung wird zu einem grossen Teil durch eine Unternehmung ausgeführt, die sich zu 100 Prozent im Eigentum des Staates befindet. In Deutschland wird dabei die Rechtsform der GmbH verwendet. Ursprünglich wurde in Deutschland diese Rechtsform verwendet, um private Anleger an diesen Unternehmungen zu beteiligen. Dieses Konzept hat sich jedoch nicht bewährt, da die Drittgeschäfte sich nicht so entwickelt hatten wie geplant. Der deutsche Staat hat die Anteile daher wieder zurückgekauft und die Unternehmungen fokussieren sich wieder auf die Leistungserbringung zugunsten der Armee. Arbeiten ausserhalb der Kompetenz der staatlichen Verwaltungseinheiten werden in der Regel direkt an den Originalhersteller vergeben.
- *Öffentlich-private Partnerschaft (PPP) im teilweisen Eigentum des Staates* (FIN, ITA)
Der Staat hält Anteile an Rüstungskonzernen, welche direkt oder über Tochtergesellschaften grosse Teile der Instandhaltung der Systeme der Armee ausführen. In Finnland ist dies zum Beispiel die Firma «Millog Oy», eine finnische Aktiengesellschaft, die zu 61.8 Prozent der Firma «Patria» gehört, bei welcher der finnische Staat 50.1 Prozent der Aktien besitzt. In Italien spielt die Firma «Leonardo S.p.A» bei der Instandhaltung von militärischen Systemen eine wichtige Rolle, bei welcher der italienische Staat eine Beteiligung von 30.2 Prozent besitzt.

Daneben gibt es noch diverse Sonderausprägungen. So zum Beispiel in Frankreich wo ein privatrechtlicher Verband bzw. eine wirtschaftliche Interessengemeinschaft (GICAT¹⁹) nach französischem Recht, also ein Zusammenschluss privater Unternehmen aus der Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie, als wichtiger Partner in der Instandhaltung von militärischen Systemen auftritt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein Trend zur Stärkung der Eigenleistung²⁰ innerhalb der staatlichen Verwaltungseinheiten und/oder der engeren Anbindung der staatlichen Instandhaltungsorganisationen besteht. Kleine Staaten oder Staa-

¹⁹ GICAT = Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres

²⁰ Stärkung der Truppeninstandhaltung (Ebene 1 und 2) zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft und Reduktion der Abhängigkeit von Dritten.

ten mit einer starken eigenen Rüstungsindustrie setzen hingegen für Instandhaltungsaufträge ausserhalb ihrer eigenen technischen Kompetenz direkt auf die Vergabe an die Originalhersteller. Die Minderheit der Staaten kennt eigene privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen zur Erbringung der industriellen Instandhaltung.

3.2 Konklusion für die Schweiz

Die Situation in den westlichen europäischen Nationen lässt sich nur beschränkt mit der Situation in der Schweiz vergleichen. Die Variante der Integration in die zentrale Bundesverwaltung entspricht weitgehend dem österreichischen Modell und die Varianten der öffentlich-rechtlichen Anstalt und der spezialgesetzlichen AG (vgl. Kapitel 2) mit einer 100 Prozent Beteiligung des Staates entsprechen im Wesentlichen dem deutschen Modell. Die deutschen Instandhaltungsunternehmen haben eine ähnliche Entwicklung durchlaufen, wie dies bei der RUAG MRO und ihrer Vorgängerorganisationen der Fall war.

Insgesamt lässt sich aus dem internationalen Vergleich ableiten, dass die für die RUAG MRO beantragte Lösung der spezialgesetzlichen AG ein zumindest auch in Deutschland erprobtes Modell ist.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Beantragt wird eine Totalrevision des BGRB, d.h., das bestehende Gesetz wird als Ganzes durch einen neuen Erlass ersetzt.

Die Vorlage setzt insofern auf Kontinuität, als sie den Rahmen setzt für ein Rüstungsunternehmen, das mit seinen Tochtergesellschaften als Konzern organisiert ist und vom Bund als Alleinaktionär beherrscht wird. Die neue Rechtsform der spezialgesetzlichen AG ermöglicht es, vom privatrechtlichen Aktienrecht abzuweichen und Lösungen zu wählen, die im Vergleich zum heutigen Erlass der gelebten Praxis und den sicherheitspolitischen Anliegen besser Rechnung tragen. Der Bund soll über wirksamere Steuerungsinstrumente verfügen, die präziser umschrieben sind. Das schafft Rechtsicherheit und berücksichtigt auch im Parlament geäusserte Kritikpunkte.

Im Zentrum der Unternehmensaktivität steht der Beitrag zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee. Daneben sind auch Tätigkeiten zugunsten Dritter möglich. Das Drittgeschäft ist präziser geregelt als bisher. Die Regelung lehnt sich an das FHG²¹ an und stellt sicher, dass aus diesen Tätigkeiten Synergieeffekte für die Armee entstehen.

Das Hauptsteuerungsinstrument sind die strategischen Ziele des Bundesrats, die für das Rüstungsunternehmen sowie die von ihm kontrollierten Gesellschaften zwingend sind, soweit das bei zukunftsgerichteten Zielen sinnvoll und möglich ist. Die Ziele richten sich an den Verwaltungsrat, der für deren konzernweite Umsetzung verantwortlich ist.

Mit Blick auf die Organisation des Konzerns lässt das Gesetz offen, ob das Rüstungsunternehmen (d.h. die Konzerndachgesellschaft) als reine Beteiligungs- bzw. Holdinggesellschaft ausgestaltet ist oder auch operative Tätigkeiten wahrnimmt (vgl. dazu Art. 5 sowie Art. 6 Abs. 1).

Ergänzend zum Hauptsteuerungsinstrument der strategischen Ziele werden weitere Steuerungselemente im Entwurf verankert. So hält das Gesetz fest, dass der Bundesrat konsultiert werden muss, wenn das Unternehmen oder eine von ihm kontrollierte Gesellschaft eine Gesellschaft gründet, sich an einer solchen beteiligt, Beteiligungen veräußert oder mit Dritten eine Zusammenarbeit von erheblicher unternehmerischer oder politischer Tragweite eingeht. Der Bundesrat kann ein solches Vorhaben – im Sinne des Weisungsrechts nach Artikel 16 – zur Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen untersagen oder mit Auflagen verknüpfen.

Das Gesetz definiert ferner die Berichterstattungs- und die Informationspflichten sowie den Kommunikationsprozess zwischen der Unternehmensleitung und dem Eigner präziser. Bei Bedarf kann der Bundesrat zudem direkt und in Ergänzung zur Befugnis der Generalversammlung (Art. 697c und 731a OR) die Revisionsstelle mit Abklärungen zur Finanzierung, Rechnungslegung und Geschäftsführung beauftragen.

Schliesslich soll der Bundesrat dem Verwaltungsrat künftig Weisungen erteilen können, wenn dies zur Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen nötig ist und keine Einigung zwischen Eigner und Unternehmen gefunden wird. Das Weisungsrecht ist jedoch nicht als Mittel zur permanenten Steuerung des Verwaltungsrats durch den Bundesrat gedacht, sondern dient als letztes Mittel für den Einzelfall, sollten nationale Sicherheitsinteressen durchgesetzt werden müssen.

Ergänzt werden diese Steuerungsmöglichkeiten des Bundesrates durch die Befugnisse, die er gemäss Aktienrecht via die Generalversammlung wahrnehmen kann (Wahl des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle, Erlass der Statuten, Genehmigung der Jahresrechnung, Déchargebeschlüsse etc.).

In Übereinstimmung mit Leitsatz 9 des CG-Berichts wird darauf verzichtet, instruierbare Bundesvertreter in den Verwaltungsrat abzuordnen. Eine solche Abordnung würde dazu führen, dass der Bund bei den Beratungen des Gremiums permanent am Tisch sässe, was faktisch die Verantwortung des Verwaltungsrats schmälern würde. Hinzu käme das Problem der Rollenvermischung (Doppelter Pflichtnexus) der abgeordneten Mitglieder des Verwaltungsrates, die gleichzeitig dem Unternehmen und dem Bund verpflichtet wären.

Auch künftig wird das Unternehmen privatrechtlich tätig sein und die Anstellungsverhältnisse des Personals folgen ebenso den Grundsätzen des Privatrechts. Die Kaderlohnbestimmungen sind jedoch anzuwenden. Hinsichtlich der Steuerpflicht hat das Unternehmen die gleiche Stellung wie eine private Kapitalgesellschaft.

Neu bietet das Gesetz Möglichkeiten, um die Arbeit von Schlüsselpersonen im Rüstungsunternehmen auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen sicherzustellen. Diese können in besondere militärische Verbände eingeteilt werden und stehen auch während ihrer Militärdienstleistung dem Rüstungsunternehmen zur Verfügung.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Das Gesetz schafft keine neuen Aufgaben für den Bund und führt nicht zu finanziellen Mehrbelastungen.

4.3 Umsetzungsfragen

Für den Vollzug des Gesetzes ist der Bundesrat zuständig. Die Umsetzung erfolgt in erster Linie über das im Gesetz vorgesehene Instrument der strategischen Ziele.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Im Ingress werden diejenigen Normen der Verfassung erwähnt, welche dem Bund die Zuständigkeit einräumen, auf die er sich beim Erlass des Gesetzes stützt. Nicht zur Rechtsgrundlage gehören die materiellen Bestimmungen des Erlasses oberer Stufe, die konkretisiert werden sollen.²² Relevant ist hier Artikel 60 Absatz 1 BV²³, wonach «Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee (...) Sache des Bundes» sind. Diese Umschreibung steht stellvertretend für das Armeewesen insgesamt.²⁴

Die Zuständigkeit nach Art. 60 BV ist ausschliesslich und umfassend, d.h., der Bund kann sämtliche Sachfragen im Zusammenhang mit dem Militär eigenständig regeln.²⁵ In diesem Rahmen kann er auch Rüstungsunternehmen betreiben oder die Errichtung und Steuerung von solchen Unternehmen regeln, die der Ausrüstung der Armee dienen.

Artikel 57 Absatz 1 BV bestimmt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen haben. Die Bestimmung behält ausdrücklich die jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen vor («im Rahmen ihrer Zuständigkeiten»). Sie nimmt somit keine Kompetenzzuweisung an den Bund vor und ist deshalb im Ingress nicht zu erwähnen.²⁶

Art. 1 Gegenstand

Das Gesetz regelt den Zweck und die Organisation des Rüstungsunternehmens des Bundes (Unternehmen) sowie die Steuerung des Unternehmens und der von ihm kontrollierten Gesellschaften durch die strategischen Ziele. Im Gegensatz zum geltenden BGRB geht es nicht darum, den Bund zur Schaffung von privatrechtlichen AGs zu ermächtigen, sondern eine öffentlich-rechtliche AG zu errichten.

Das Gesetz spricht vom Rüstungsunternehmen und von den Gesellschaften, die durch das Unternehmen kontrolliert sind. Gemeint ist, dass das Unternehmen – wie heute die RUAG MRO – Tochtergesellschaften hat, die auch auf den Unternehmenszweck verpflichtet werden und Teil eines Konzerns sind mit dem Unternehmen als Dachgesellschaft. Diese Gesellschaften sind aber nicht spezialgesetzlicher, d.h. öffentlich-rechtlicher Natur, sondern es handelt sich um privatrechtliche Gesellschaften. Dies verschafft dem Unternehmen die nötige unternehmerische Flexibilität, da spezialgesetzliche AGs durch Gesetz errichtet werden müssen.

Der Bund steuert den Konzern über die Dachgesellschaft, die verpflichtet ist, den Unternehmenszweck und die strategischen Ziele im ganzen Konzern umzusetzen. Für die kontrollierten Gesellschaften erlässt der Bundesrat keine eigenen strategischen Ziele. Aspekte, welche die kontrollierten Gesellschaften betreffen, sind in die strategischen

²² Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes, Ausgabe 2024, N 23

²³ SR 101

²⁴ Giovanni Biaggini, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 58, N 3

²⁵ Tilman Altwicker/Armin Stähli, Basler Kommentar zu Art. 60 BV, 2. Aufl., Basel 2025, N 5.

²⁶ Robert Baumann, Die Angabe der Rechtsgrundlagen im Ingress der Bundeserlasse, LeGes 2014, S. 470

Ziele der Dachgesellschaft zu integrieren. So kann eine kohärente Steuerung «aus einer Hand» über den gesamten Konzern sichergestellt werden. Der Verwaltungsrat des Rüstungsunternehmens (Dachgesellschaft) hat gemäss Artikel 12 Absatz 2 für die Umsetzung der strategischen Ziele bei den kontrollierten Gesellschaften zu sorgen (vgl. Erläuterungen zu Art. 12).

Ob die Dachgesellschaft nur die Rolle einer Holding spielt (Holdingkonzept) oder auch selbst wesentliche Leistungen zur Erfüllung des Unternehmenszwecks (Stammhauskonzept) erbringt, legt das Gesetz nicht fest.²⁷ Entsprechende Präzisierungen werden die Statuten enthalten.

Art. 2 Rechtsform und Aktionariat

Das Rüstungsunternehmen ist eine spezialgesetzliche AG öffentlichen Rechts und wird durch dieses Gesetz errichtet.

Das spezialgesetzlich konstituierte Unternehmen entspricht in seiner Grundstruktur zwar einer privatrechtlichen AG, das Spezialrecht kann aber Bestimmungen vorsehen, die vom (zwingenden) Aktienrecht des OR abweichen, um mit Blick auf den angestrebten Zweck und die zu erfüllenden Aufgaben sachgerechte Lösungen zu ermöglichen. Dabei verfügt der Gesetzgeber über einen grossen Spielraum.²⁸ Konkret werden dem Bund zur Wahrung sicherheitspolitischer Interessen in diesem Gesetz Einflussmöglichkeiten eröffnet, die dem Aktionär bei der privatrechtlichen AG nicht zustehen (siehe v.a. Art. 12-16).

Der Wechsel von einer privatrechtlichen AG (RUAG MRO) zur spezialgesetzlichen AG nach diesem Gesetz ändert nichts an der Stellung des Unternehmens mit Blick auf die Verwaltungsorganisation. Nach Artikel 6 Absatz 2 und 3 RVOV ist nicht die Rechtsform ausschlaggebend, ob ein Unternehmen zur dezentralen Bundesverwaltung oder zur Sphäre der externen Träger ausserhalb der Verwaltung, die Verwaltungsaufgaben erfüllen, zuzuordnen ist. Sowohl öffentlich-rechtliche Anstalten als auch privatrechtliche und spezialgesetzliche AGs, die der Bund beherrscht, können grundsätzlich sowohl der dezentralen Verwaltung als auch der Sphäre der externen Verwaltungsträger angehören. Entscheidend sind vielmehr die durch das Unternehmen erfüllten Aufgaben bzw. das Kriterium der Marktnähe (Art. 7 Abs. 1 Bst. c und d RVOV): Träger von Verwaltungsaufgaben, die «überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen» gehören – ungeachtet ihrer Rechtsform – nicht der (dezentralen) Verwaltung an, sondern sind unter Artikel 2 Absatz 4 RVOG (externe Träger von Verwaltungsaufgaben) zu subsumieren.²⁹ Die RUAG MRO gilt heute als externe Trägerin von Verwaltungsaufgaben ausserhalb der Verwaltung. Da sich Aufgaben und Tätigkeitsbereich des Unternehmens durch die Umwandlung der Rechtsform nicht wesentlich ändern, bleibt es auch weiterhin ein externer Träger von Verwaltungsaufgaben, der überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringt (Art. 6 Abs. 3 RVOV).

Der Bund ist Alleinaktionär. Im Gegensatz zur Schaffung der Rüstungsunternehmen im Jahre 1997 ist die Beteiligung Privater heute kein Ziel. Sollte später eine Öffnung ins Auge gefasst werden, bedarf es einer Anpassung des Gesetzes. Die Rechtsform der

²⁷ Siehe zur Terminologie Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 13. Aufl., Bern 2023, § 24, N 92; Peter V. Kunz, Grundlagen zum Konzernrecht in der Schweiz, Bern 2016, N 175 ff.

²⁸ Siehe Gutachten, S. 49 f. mit Hinweisen auf die Literatur.

²⁹ Siehe Gutachten, S. 56 f.

spezialrechtlichen AG bietet gegenüber der Anstalt den Vorteil, dass in einem solchen Beteiligungsfall ein Gefäss zur Verfügung steht, das mit seiner korporativen Struktur nach einem entsprechenden Entscheid des Gesetzgebers grundsätzlich für eine Dritt-beteiligung offen ist.

Dass der Bund Alleinaktionär ist, ist auch aus beschaffungsrechtlicher Sicht relevant. Es geht namentlich um die Frage, ob sogenannte Quasi-Inhouse-Vergaben nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d BöB³⁰ möglich sind. Bei solchen Geschäften liegt zwar ein Vertrag zwischen zwei verschiedenen Rechtsträgern vor, diese sind aber wirtschaftlich identisch, weil die Auftraggeberin die Anbieterin beherrscht. Es liegt dann keine dem Vergaberecht unterstellte Beschaffung vor, wenn die «Auftraggeberin eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht» (Kontrollerfordernis) und die Anbieterin «ihre Leistungen im Wesentlichen für die Auftraggeberin» erbringt (Tätigkeitserfordernis). Bei einem Alleinaktionariat des Bundes ist das Kontrollerfordernis erfüllt.³¹

Die Einzelheiten hinsichtlich des Aktienkapitals, d.h. Höhe, Art, Nennwert und Anzahl der Beteiligungspapiere, werden auf statutarischer Ebene festgelegt.

Art. 3 Firma und Handelsregistereintrag

Auch Firma und Sitz des Unternehmens werden nicht auf Gesetzes- sondern auf Statutenebene festgelegt.

Da das Unternehmen überwiegend eine privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit ausübt, muss es ins Handelsregister eingetragen werden (Art. 932 OR). Durch den Eintrag kommt das Unternehmen in den Genuss des Firmenschutzes gemäss OR (Art. 956 OR).

Art. 4 Anwendbares Recht

Das Gesetz konstituiert das Unternehmen und setzt den massgebenden Rechtsrahmen. Das Aktienrecht des OR gilt subsidiär als (öffentlicht-rechtliche) Auffangordnung.³² Der Verweis auf das Aktienrecht ist dynamisch, d.h., wenn sich die aktienrechtlichen Bestimmungen im OR ändern, wirkt sich das auch auf die spezialgesetzliche AG aus.

Art. 5 Unternehmenszweck

Das Unternehmen trägt zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee bei (Abs. 1). Es hat nicht die Gesamtverantwortung für die Ausrüstung, sondern leistet nach Massgabe der Aufträge lediglich einen Beitrag zu deren Sicherstellung. Insofern hat es eine dienende Funktion.

Die Bestimmung knüpft an die Terminologie von Artikel 60 BV an. Dort ist im Zusammenhang mit der Bundeszuständigkeit von Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee die Rede. Bei der Ausrüstung geht es um das Armeematerial im weitesten Sinne und die damit verbundene logistische Gesamtverantwortung des Bundes, wie sie in Artikel 105 ff. MG³³ umschrieben ist. Der Beitrag des Unternehmens besteht nicht

³⁰ SR **172.056.1**

³¹ Zum Kontrollerfordernis siehe BGE **151** II 81 E. 6.2 S. 90 f.

³² BGE **132** III 470 E. 3.3 S. 474.

³³ SR **510.10**

nur aus Produkten, sondern auch aus Dienstleistungen, d.h., der Begriff des Beitrages ist weit zu verstehen. Dazu gehören neben der Instandhaltung beispielsweise auch IT-Leistungen und Integrationsleistungen. Ebenso fallen punktuell Ausbildungsbeiträge darunter, etwa wenn es um die Einführung von Material oder Applikationen geht oder wenn Spezialkenntnisse verlangt sind.

Soweit dies der Erfüllung des Unternehmenszwecks dient, kann das Unternehmen alle notwendigen Rechtsgeschäfte tätigen (Abs. 2). Dazu gehört namentlich, Grundstücke zu erwerben und zu veräussern, Gesellschaften zu gründen, sich an Gesellschaften zu beteiligen oder Beteiligungen zu veräussern und auf andere Weise mit Dritten zusammenzuarbeiten sowie Mittel am Geld- und Kapitalmarkt aufzunehmen und anzulegen. Dass das Unternehmen zur Erreichung des Unternehmenszwecks Gesellschaften gründen und sich an solchen beteiligen kann, bedeutet zunächst, dass diese Gesellschaften auf den Unternehmenszweck verpflichtet sein müssen. Um dies zu erreichen, ist beispielsweise der statutarische Zweck der kontrollierten Gesellschaften entsprechend anzupassen oder das Unternehmen ist im Verwaltungsrat der kontrollierten Gesellschaften vertreten. Zudem sind entsprechende unternehmensinternen Vorehrungen zu treffen und interne Regelwerke zu erlassen. Darüber hinaus ergibt sich, dass auch solche Gesellschaften Produkte und Dienstleistungen nach Absatz 1 schaffen bzw. erbringen können (siehe auch Art. 6 Abs. 1).

Für die RUAG MRO AG definiert der Bundesrat in den strategischen Zielen heute enge Schranken in Bezug auf Fremdkapital.³⁴ Die vorgesehene gesetzliche Ermächtigung Mittel am Geld- und Kapitalmarkt aufzunehmen schafft keine Carte blanche für das Unternehmen. Auch künftig wird der Bundesrat in den strategischen Zielen einen ähnlichen Rahmen für die Fremdkapitalisierung definieren, wie das heute der Fall ist.

Auf den im geltenden Artikel 1 BGRB enthaltenen Vorbehalt zugunsten der Kantone kann verzichtet werden, da die Zuständigkeit der Kantone für die Beschaffung von Teilen der Bekleidung und Ausrüstung in Artikel 60 Absatz 2 BV im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gestrichen wurde.³⁵

Art. 6 Leistungserbringung

Das Rüstungsunternehmen ist primär zugunsten des VBS tätig (Abs. 1). Die Ausrichtung des Unternehmens auf die Bedürfnisse der Armee erfolgt in erster Linie über die strategischen Ziele. In diesem Rahmen sind Aufträge des Departements für das Unternehmen verbindlich, sofern sie unter zumutbaren Bedingungen erfüllt werden können. Sollten grundlegende Differenzen zwischen dem Bund und dem Unternehmen entstehen, welche die Realisierung nationaler Sicherheitsinteressen in Frage stellen, steht dem Bundesrat als letztes Mittel ein Weisungsrecht zu (Art. 16).

Die zugunsten der Armee eingeforderten Leistungen können durch das Unternehmen selbst, durch von ihm kontrollierte Gesellschaften oder durch Gesellschaften erbracht werden, an denen das Unternehmen massgeblich beteiligt ist. Die Massgeblichkeit wird vermutet, wenn die Anteile mindestens 20 Prozent der Stimmrechte gewähren (Art. 960d Abs. 3 OR). Die Bestimmung knüpft an Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b an,

³⁴ Strategische Ziele des Bundesrates für die RUAG MRO Holding AG für die Jahre 2024–2027 vom 29. November 2023, BBI 2023 2874, Ziff. 3.

³⁵ Volksabstimmung vom 28.11.2004, BBI 2005 951; siehe Hansjörg Meyer/Reto Patrick Müller, St. Galler Kommentar zu Art. 60 BV, 4. Aufl., Zürich 2023, N 8.

wonach das Unternehmen Gesellschaften gründen und auf andere Weise mit Dritten zusammenarbeiten kann.

Das Unternehmen und die von ihm kontrollierten Gesellschaften können weitere Leistungen erbringen. Diese können zugunsten von anderen Bundesstellen oder von Dritten erbracht werden. Absatz 2 der Bestimmung ist gesetzliche Ermächtigung für die Erbringung von gewerblichen Leistungen und formuliert zugleich in Anlehnung an Artikel 41a FHG³⁶ die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit das Unternehmen zugunsten von Dritten gewerblich tätig sein kann: Die Leistungen müssen mit den Unternehmenszweck in einem engen Zusammenhang stehen (Bst. a). Durch das Drittgeschäft dürfen mit Blick auf die Unternehmenszweck, d.h. zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee beizutragen, keine Nachteile entstehen (Bst. b). Zu vermeiden ist beispielsweise, dass Originalhersteller von Rüstungssystemen dem VBS keine technischen Datenpakete liefern, da sie befürchten, dass diese durch das Rüstungsunternehmen benutzt werden, um den Originalhersteller auf dem Markt zu konkurrenzieren. Verlangt wird darüber hinaus, dass sich die Drittleistungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Erfüllung der Unternehmenszweck vorteilhaft auswirken (Bst. c). Gemeint ist insbesondere, dass durch eine breitere Verteilung der Fixkosten die gegenüber der Armee verrechneten Preise tiefer ausfallen. Schliesslich dürfen die Leistungen zugunsten Dritter keine bedeutenden zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel erfordern (Bst. d).

Der Bundesrat kann im Rahmen der strategischen Ziele (Art. 12) die Möglichkeiten für die Leistungserbringung zugunsten Dritter weiter konkretisieren und etwa für Drittgeschäfte eine quantitative Höchstgrenze festlegen. Dies ist auch aus beschaffungsrechtlicher Sicht relevant. Quasi-Inhouse-Vergaben im Verhältnis zwischen Bund und dem Unternehmen sind nur möglich, wenn die Leistungserbringerin (Unternehmen) im Wesentlichen für die Auftraggeberin (Bund) tätig ist (Tätigkeitserfordernis). Damit dies der Fall ist, wird von einem Umsatzanteil von mindestens 80 Prozent ausgegangen.³⁷

Das Unternehmen und die von ihm kontrollierten Gesellschaften werden ferner verpflichtet, bei ihrer Tätigkeit den Grundsätzen der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu folgen (Abs. 3). Bei der Wirksamkeit (Effektivität) geht es darum, dass die erzielten Ergebnisse den beabsichtigten Wirkungen entsprechen. Relevant sind hier namentlich die besonderen Bedürfnisse der Armee. Dazu gehört, dass das Unternehmen und die Tochtergesellschaften auch in Krisenlagen in der Lage sein müssen, die erteilten Aufträge zu erfüllen. Gefordert ist somit eine spezifische Resilienz, die in der Regel mit besonderen Aufwendungen verbunden ist. Im Rahmen dieser Vorgaben soll wirtschaftlich gehandelt werden. Wirtschaftlichkeit (Effizienz) zielt auf ein günstiges Verhältnis von Ergebnis und eingesetzten Mitteln. Dieses Zusammenwirken von Wirksamkeit unter Berücksichtigung der militärischen Bedürfnisse einerseits und Wirtschaftlichkeit andererseits wird auch etwa als militärökonomischer Ansatz bezeichnet.

Absatz 4 verlangt, dass die Leistungen grundsätzlich in der Schweiz erbracht werden. Dadurch soll eine grösstmögliche sicherheitspolitische Autonomie der Schweiz gewährleistet werden. Gleichzeitig ist eine gewisse Flexibilität nötig. Zunächst sind die Lieferketten komplex und können nicht immer in ihrer ganzen Länge beherrscht wer-

³⁶ SR 611.0

³⁷ Zum Tätigkeitserfordernis siehe BGE 151 II 81 E. 6.3 S. 91.

den. Hinzu kommt, dass das Unternehmen auch künftig im Rahmen von grenzüberschreitenden Partnerschaften tätig sein können muss.³⁸ Im Ausland erbrachte Leistungen sollen die Ausnahme bleiben und nur dann in Frage kommen, wenn es im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus sicherheits- oder rüstungspolitischen Gründen zweckmäßig ist.

Unzulässige Marktverzerrungen zu Lasten Dritter sollen verhindert werden. So treten etwa Quersubventionierungen mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in Konflikt. Hinzu kommt, dass das Kartellgesetz³⁹ nach Artikel 2 Absatz 1 KG grundsätzlich auch für Unternehmen des öffentlichen Rechts gilt. Vorbehalten ist Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b KG, wonach für Unternehmen bzw. Bereiche, die öffentliche Aufgaben erfüllen und dafür mit besonderen Rechten ausgestattet werden, das KG nicht anwendbar ist.

Massgeblich ist ferner der Corporate-Governance-Leitsatz 15a: Es ist sicherzustellen, dass verselbstständigte Aktiengesellschaften des Bundes, die am Markt tätig sind, allfällige Vorteile nicht ausnützen, die ihnen aufgrund der staatlichen Beherrschung oder der durch sie erfüllten Aufgaben zukommen. Das bedeutet namentlich, dass der Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten im Wettbewerb vom Bereich der übertragenen Aufgaben abzugrenzen ist. Die beiden Bereiche sind buchhalterisch mit einer Spartenrechnung zu trennen. Zu vermeiden sind insbesondere Finanzierungsvorteile im Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten. Schliesslich dürfen Informationen oder andere Ressourcen aus dem Bereich der übertragenen Aufgaben im Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten nicht diskriminierend genutzt werden.

Art. 7 Beteiligungen und Zusammenarbeit

Der Bundesrat steuert den Konzern über die Dachgesellschaft.⁴⁰ Wesentlich ist deshalb, dass er auf die Bildung und Ausgestaltung des Konzerns und auf die dessen Zusammenarbeit mit Dritten Einfluss nehmen kann, wenn das aus sicherheitspolitischen Gründen nötig ist. Artikel 7 verlangt zunächst, dass der Bundesrat darüber informiert wird, wenn das Unternehmen oder eine von ihm kontrollierte Gesellschaft relevante Beteiligungen eingeht oder veräussert oder mit Dritten eine Zusammenarbeit von unternehmerischer oder politischer Tragweite eingeht. Aufgrund dieser Information kann der Bundesrat nötigenfalls Einfluss nehmen und die geplante Aktivität zur Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen untersagen oder dazu Auflagen machen. So könnte beispielsweise der Verkauf einer Tochtergesellschaft verhindert werden, die für die Ausrüstung der Armee aus sicherheitspolitischer Optik zentral ist. Ein Verbot oder eine Auflage muss im Rahmen des Konsultationsprozesses ausgesprochen werden, damit das Unternehmen möglichst rasch Rechtssicherheit hat. Es geht hier um eine besondere Ausprägung des Weisungsrechts in Artikel 16.

Art. 8 Organe

Die aufgezählten Organe entsprechen denjenigen im Aktienrecht. Präzisiert wird jedoch, dass eine Geschäftsleitung eingesetzt wird und ihr formelle (und nicht nur faktische) Organstellung zukommt. Im Gegensatz zum Aktienrecht bleibt es nicht dem Verwaltungsrat überlassen, ob er die Geschäftsführung einer Geschäftsleitung übertragen will (Art 716b Abs. 1 OR).

³⁸ Siehe dazu auch oben Ziff. 2.3

³⁹ SR 251

⁴⁰ Siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 1.

Absatz 2 schliesst aus, dass jemand gleichzeitig Mitglied des Verwaltungsrats und der Gesch鋐tsleitung sein kann. Dies entspricht dem 3. Leitsatz zur Corporate Governance des Bundes, wonach Verwaltungsratsmitglieder personell unabh鋘gig sein sollen.

Die Mitglieder des Verwaltungsrats haben einen privatrechtlichen Status. Die Statuten werden über das Gesetz hinausgehende Vorgaben für den Verwaltungsrat enthalten. Namentlich ist geplant, eine Mitgliederzahl zwischen fünf und sieben vorzusehen und die Amtszeit auf zwölf Jahre zu beschränken.

Wie der Bund seine Eignerrolle im Rahmen der aktienrechtlichen Ordnung wahrnimmt, bestimmt sich nach den Regeln der RVOV: Das Departement mit dem engsten Sachbezug nimmt im Auftrag des Bundesrats die Aufsicht wahr, übt die Eignerrechte aus und dient als Ansprechpartner für die Leitungsorgane der verselbstständigten Einheiten. Bei verselbstständigten Einheiten mit grosser Bedeutung für den Bundeshaushalt übt es die Eignerrechte gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) aus. Die Zuordnung der verselbstständigten Einheiten zu den Departementen und die gemeinsame Ausübung der Eignerrechte mit der EFV werden im Anhang 3 der RVOV aufgelistet (Art. 24a Abs. 2 RVOV).

Art. 9 Geschäftsführung

Die Aufgaben der Geschäftsleitung werden in einem Organisationsreglement umschrieben, das der Verwaltungsrat erlässt. Dies entspricht dem Aktienrecht (Art. 716b Abs. 1 und 3 OR). Die Mitglieder der Geschäftsleitung werden durch den Verwaltungsrat ernannt (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 4 OR).

Art. 10 Interessenbindungen

Bewerberinnen und Bewerber für die Ernennung als Mitglied des Verwaltungsrats oder der Geschäftsleitung müssen in ihrer Bewerbung ihre Interessenbindungen offenlegen. Wer sich weigert, seine Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied des Verwaltungsrats nicht wählbar.

Der Verwaltungsrat des Unternehmens ist gegenüber dem Bundesrat verantwortlich dafür, dass die Interessenbindungen, welche seine Mitglieder nach ihrer Wahl eingegangen sind, mit ihrer Funktion im Verwaltungsrat vereinbar sind. Er erlässt entsprechende Verhaltensregeln zum Umgang mit Interessenbindungen und sorgt für geeignete Sensibilisierungsmassnahmen. Bestehende Interessenbindungen müssen im Rahmen des Geschäftsberichts (Corporate Governance Leitsatz 6) und auf der Bundeswebseite⁴¹ publiziert werden. Der Verwaltungsrat des Unternehmens hat die Interessenbindungen seiner Mitglieder laufend zu überwachen und zu beurteilen. Jede Änderung muss dem zuständigen Departement gemeldet werden. Ist eine Interessenbindung nicht vereinbar mit dem Mandat (z. B. nicht lösbarer Interessenskonflikt, beträchtliches Reputationsrisiko für den Bund) und hält das Mitglied trotzdem daran fest, so hat der Verwaltungsrat der Generalversammlung die Abberufung des betreffenden Mitglieds zu beantragen. Ein Mitglied kann auch abberufen werden, wenn sich herausstellt, dass es seine Interessenbindungen anlässlich der Wahl nicht vollständig offen gelegt oder Änderungen der Interessenbindungen während der Amtszeit nicht gemeldet hat.

⁴¹ www.admin.ch > Dokumentation > ausserparlamentarische Kommissionen > nach Departement > Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Es handelt sich zu einem grossen Teil um eine Konkretisierung von Artikel 717a OR, wonach Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung den Verwaltungsrat unverzüglich und vollständig über sie betreffende Interessenkonflikte informieren.

Art. 11 Revisionsstelle

Die Regelung der Revisionsstelle folgt dem Aktienrecht. Absatz 2 stellt klar, dass eine ordentliche Revision durchzuführen ist.

Aus dem Verweis auf das Aktienrecht in Artikel 4 ergibt sich, dass alle aktienrechtlichen Bestimmungen zur Revisionsstelle bezüglich der ordentlichen Revision anzuwenden sind, d.h. auch die strengen Vorgaben zur Unabhängigkeit der Revisionsstelle bei einer ordentlichen Revision (Art. 728 OR).

Artikel 962a Absatz 3 OR hält fest, dass die Bestimmungen zur ordentlichen Revision auch dann zur Anwendung gelangen, wenn anerkannte Standards zur Rechnungslegung angewendet werden.

Als Sonderbestimmung sieht Absatz 3 vor, dass der Bundesrat die Revisionsstelle beauftragen kann, bestimmte Sachverhalte abzuklären. So kann auf einfache Weise ein unabhängiger Akteur, der mit dem Unternehmen vertraut ist, mit Abklärungsaufträgen betraut werden. Dies entspricht dem Konzept des Artikel 731a OR. Absatz 3 geht über Artikel 697c OR hinaus. Die Sonderprüfung nach Artikel 697c ff. OR ist mit Geheimhaltungsauflagen belegt, die gegenüber dem auftragerteilenden Bundesrat nicht sinnvoll sind.

Art. 12 Eignerstrategie

Nach Artikel 8 Absatz 5 RVOG steuert der Bundesrat verselbstständigte Einheiten über strategische Ziele, die für eine mittlere Frist den gesetzlichen Zweck konkretisieren. Das BGRB sieht bereits heute vor, dass der Bundesrat jeweils für vier Jahre die strategischen Ziele der Beteiligungsgesellschaft festlegt (Art. 3 Abs. 1^{bis} BGRB). Diese Regelung wird übernommen, die Vierjahresperiode wird aber nur als Regel formuliert, von der nötigenfalls abgewichen werden kann (Abs. 1).

Die Ziele beziehen sich auf das Unternehmen und die von ihm kontrollierten Gesellschaften. Sie richten sich an den Verwaltungsrat des Unternehmens. Dieser sorgt für die Umsetzung im Unternehmen und bei den Gesellschaften, die es kontrolliert (Abs. 2), d.h., die Ziele sind verbindlich, soweit das bei zukunftsgerichteten Zielen sinnvoll und möglich ist.⁴²

Bei den strategischen Zielen handelt es sich nicht um Rechtssätze, die in der systematischen Rechtssammlung veröffentlicht werden. Sie werden nach Artikel 22 Buchstabe b PublV⁴³ im Bundesblatt veröffentlicht.

Art. 13 Berichterstattung und Information

Zentral für den Steuerungsprozess sind das Reporting und der Kommunikationsprozess zwischen dem Verwaltungsrat und dem Bundesrat. Im Vordergrund steht dabei

⁴² Zur Verbindlichkeit von strategischen Zielen vgl. Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4274, Abate Fabio, vom 13. Dezember 2018, S. 35 f.

⁴³ SR 170.512.1

die jährliche Berichterstattung, die insbesondere über die Erreichung der strategischen Ziele Rechenschaft ablegt.

Anlassbezogen orientiert der Verwaltungsrat den Bundesrat über Vorkommnisse (vergangenheitsbezogen) und Vorhaben (zukunftsbezogen), die von erheblicher unternehmerischer oder politischer Tragweite sind oder geeignet erscheinen, die Erreichung der strategischen Ziele zu gefährden.

Art. 14 Einsichtsgewährung

Neben den Berichterstattungspflichten hat das Unternehmen auch Offenlegungspflichten. Es muss dem Bundesrat in alle seine Geschäftsunterlagen und diejenigen der von ihm kontrollierten Unternehmen Einsicht gewähren, um die Beurteilung der Erreichung der strategischen Ziele oder der in Artikel 13 Absatz 2 erwähnten Vorkommnisse oder Vorhaben zu ermöglichen.

Die Informations- und Einsichtsrechte der Aktionäre sind im Aktienrecht nicht stark ausgebaut. Artikel 13 und 14 sichern dem Bundesrat über das Aktienrecht hinausgehende Möglichkeiten, damit er seine Gewährleistungsverantwortung wahrnehmen kann.

Art. 15 Eignergespräche

Neben den definierten Reportingprozessen gibt es schon heute formalisierte Gespräche zwischen dem Eigner und dem Verwaltungsrat. In einer Evaluation durch Expertinnen und Experten sind die – jedenfalls während einer gewissen Zeit – wenig strukturierten Kommunikationsprozesse kritisiert und rechtliche Grundlagen gefordert worden.⁴⁴ In der Folge hat der Bundesrat eine Systematisierung dieser Prozesse an die Hand genommen.⁴⁵ Wie im Expertenbericht verlangt, soll nun ein rechtlicher Rahmen für diese Prozesse geschaffen werden.

Vorgesehen ist, dass zwischen dem Unternehmen und dem Eigner⁴⁶ auf Leitungsebene regelmäßig strukturierte Gespräche stattfinden. Dabei soll insbesondere über den Stand der Zielerreichung, über Angelegenheiten von erheblicher unternehmerischer oder politischer Tragweite sowie über aktuelle Themen und Herausforderungen gesprochen werden. Wichtig ist, dass die Abläufe der Eignergespräche, insbesondere die Vorarbeiten und die Vorbereitungssitzungen, standardisiert ablaufen. Diese technischen Einzelheiten gehören aber nicht ins formelle Gesetz.

Art. 16 Weisungen

Der Bundesrat soll dem Verwaltungsrat unter bestimmten Voraussetzungen Weisungen erteilen können. Es geht um Fälle, in denen solche Interventionen nötig sind, um nationale Sicherheitsinteressen zu wahren. Gedacht ist diese Lösung als letztes Mittel, wenn grundlegende Differenzen, welche die schweizerische Sicherheitslage negativ beeinflussen, nicht anders gelöst werden können. Die Weisung wird nicht von den zuständigen Departementen, sondern vom Gesamtbumdesrat beschlossen. Dieses Weisungsrecht weicht erheblich vom Verhältnis zwischen Aktionär und Verwaltungsrat ab,

⁴⁴ Andreas Lienhard/Stefan Rieder/Roger W. Sonderegger/Andreas Ladner/Claudia Höchner/Manuel Ritz/Zilla Roose, Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, Bericht zuhanden der Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern 2019, S. 30, 34, 35, 83.

⁴⁵ Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2021 in Erfüllung des Postulates 18.4274, S. 63 ff.

⁴⁶ Siehe zur Wahrnehmung der Eignerrolle die Bemerkungen zu Art. 8.

wie es privatrechtlich geregelt ist. Das ist im Rahmen einer spezialgesetzlichen AG möglich, lässt sich allerdings nur für Ausnahmefälle rechtfertigen und ist im Zusammenhang mit dem Rüstungsunternehmen – etwa im Unterschied zu anderen spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften – sachgerecht, weil es um elementare Sicherheitsinteressen des Landes geht.

Das Weisungsrecht unterscheidet sich sowohl von der Möglichkeit, strategische Ziele zu formulieren, als auch von den Aktionärsrechten nach OR. Die strategischen Ziele enthalten periodisch formulierte Erwartungen, welche das entsprechende Unternehmen aus Sicht des Eigners mittelfristig erfüllen muss. Weisungen beziehen sich dagegen auf konkrete Entwicklungen oder Vorhaben, die der Bundesrat zur Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen beeinflussen bzw. korrigieren will. Mit seinem Weisungsrecht kann der Bundesrat in bestimmten Fällen in die Geschäftsführung des Unternehmens eingreifen. Eine solche Befugnis steht den Aktionären nach OR nicht zu.⁴⁷

Das Weisungsrecht tritt nicht an die Stelle der normalen aktienrechtlichen Steuerungsinstrumente, sondern hat die Funktion einer Ergänzung. Der besondere Weg des Bundesrates, der unter Umgehung der GV gegangen werden kann, ist als zusätzliche Interventionsmöglichkeit gedacht und gilt für ausserordentliche Konstellationen. Das Weisungsrecht als „ultima ratio“ ändert nichts an der Tatsache, dass sich der Bundesrat auf die strategische Steuerung als Eigner (Eigentümer) konzentriert und sich grundsätzlich nicht in operative Belange der Gesellschaft einmischt.

Art. 17 Anstellungsverhältnisse und besondere Pflichten des militärdienstpflichtigen Personals

Das Personal des Unternehmens soll auch weiterhin privatrechtlich angestellt sein (Abs. 1).

Wie auch bei anderen öffentlichen Unternehmen des Bundes (Post, Swisscom) wird das Unternehmen verpflichtet, mit den Personalverbänden Verhandlungen zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zu führen (Abs. 2). Bereits heute bestehen im Bereich der RUAG MRO gesamtarbeitsvertragliche Regelungen.

Mit der vorgesehenen Erweiterung von Artikel 65c MG⁴⁸ soll auch für Angestellte des Rüstungsunternehmens und der von ihm kontrollierten Gesellschaften, die für einen Einsatz der Armee relevante Leistungen erbringen, der militärische Einsatz angeordnet werden können. Bei nicht militärdienstpflichtigen Angestellten soll dies bzw. eine Zuweisung zur Armee aber nur möglich sein, wenn der Arbeitsvertrag eine entsprechende Klausel vorsieht. Die Möglichkeit, eine solche Klausel vorzusehen, soll im BGRB ausdrücklich verankert werden (Abs. 3). Durch die Zuweisung zur Armee treten die Betroffenen in ein sogenanntes Sonderstatusverhältnis ein, das durch Vertrag begründet wird.

Die operative Leistungserbringung des Rüstungsunternehmens und der von ihm kontrollierten Gesellschaften muss auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen gewährleistet sein. Daher ist sicherzustellen, dass militärdienstpflichtige Angestellte des Unternehmens sowie der von ihm kontrollierten Gesellschaften, die für die Leistungserbringung der Unternehmen unentbehrlich sind, in allen Lagen zur Verfügung stehen.

⁴⁷ Jean Nicolas Druey/Eva Druey Just/Lukas Glanzmann, Gesellschafts- und Handelsrecht, 12. Aufl., Zürich 2021, § 7, N 44, 75

⁴⁸ Siehe Art. 25

Um einen Konflikt zwischen den Bedürfnissen des Rüstungsunternehmens einerseits und den militärischen Einteilungseinheiten anderseits zu vermeiden, können die fraglichen militärdienstpflichtigen Angestellten des Rüstungsunternehmens in (in der Regel bereits bestehende) militärische Verbände umgeteilt werden, die im Ereignisfall dem Rüstungsunternehmen zur Verfügung stehen. Bereits heute bestehen im Bereich der Logistik solche Modelle (z.B. Angehörige der Armee mit Leistungserbringung zugunsten der Armeelogistikcenter der Logistikbasis der Armee). Schliesslich ermöglicht die «kann»-Formulierung, dass Mitarbeitende des Rüstungsunternehmens, die eine militärische Karriere anstreben, in ihrem Verband eingeteilt bleiben können. Das Unternehmen hat in solchen Fällen Kenntnis davon, dass die fraglichen Schlüsselpersonen im Krisenfall nicht zur Verfügung stehen, und kann frühzeitig für Ersatz sorgen (Abs. 4)

Art. 18 Melden von Unregelmässigkeiten

Die Möglichkeit von Whistleblowing wird explizit geregelt und es wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für die bereits heute bei der RUAG MRO bestehende Meldestelle. Die Bestimmung sieht vor, dass festgestellte oder vermutete Unregelmässigkeiten, Fehlverhalten oder Missstände im Unternehmen oder in von ihm kontrollierten Gesellschaften bei der Meldestelle des Unternehmens gemeldet werden können. Diese Meldemöglichkeit schliesst selbstverständlich nicht aus, dass Mitarbeitende an ihre Vorgesetzten gelangen, um Meldung zu erstatten. Auch der Weg an die existierende Meldestelle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bleibt offen. Bei strafrechtlich relevanten Feststellungen können die Angestellten zudem wählen, ob sie direkt an die Strafverfolgungsbehörden gelangen wollen.

Art. 19 Schutz der beruflichen Stellung

Angestellte, die von den in den Bemerkungen zu Artikel 18 erwähnten Möglichkeiten Gebrauch machen oder in einem mit einer solchen Meldung oder Anzeige zusammenhängenden Verfahren als Zeuge oder Zeugin aussagen, sollen vor Nachteilen in ihrer beruflichen Stellung geschützt sein. Die Regelung lehnt sich an die in Artikel 22a Abs. 5 BPG⁴⁹ vorgesehene Lösung an.

Art. 20 Kaderlohn

Als juristische Person des öffentlichen Rechts, die mit Verwaltungsaufgaben betraut ist, aber nicht der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung angehört (Dienstleistungen am Markt), unterliegt das Unternehmen nicht direkt Artikel 6a BPG bzw. der Kaderlohnverordnung⁵⁰. Die Unterstellung der RUAG MRO erfolgt heute über die strategischen Ziele. Deshalb ist die RUAG MRO schon heute Teil des Kaderlohnreportings, obwohl sie nicht in den gesetzlichen Anwendungsbereich fällt. Nach Leitsatz 31 des CG-Berichts ist bei privatrechtlichem Personalstatut die Anwendung der Kaderlohnge setzgebung auf den Verwaltungsrat, die Direktion und gewisse Kategorien von Mitarbeitenden im Organisationserlass zu regeln. Artikel 20 kommt dieser Forderung nach.

Aufgrund des Verweises auf Artikel 6a Absatz 5 BPG ist gewährleistet, dass die Kaderlohnvorgaben auch in Rechtseinheiten umsetzt werden, die vom Unternehmen beherrscht werden.

⁴⁹ SR 172.220.1

⁵⁰ SR 172.220.1

Art. 21 Besteuerung

Wie das heute bei der RUAG MRO der Fall ist, soll das Unternehmen wie eine private Kapitalgesellschaft besteuert werden.

Art. 22 Rechtsbeziehungen und Haftung

Das Unternehmen handelt privatrechtlich, d.h., Rechtsbeziehungen mit Dritten unterliegen zivilrechtlichen Bestimmungen. Im Verhältnis zum Bund besteht in begründeten Fällen auch die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Verträge abzuschliessen. Begründet sind solche Fälle insbesondere dann, wenn sich die angestrebten Ziele mit privatrechtlichen Verträgen nicht oder nicht in gleichem Umfang oder Qualität erreichen lassen. Massgebend ist der Einzelfall.

Verselbstständigte Einheiten des Bundes erfüllen öffentliche Aufgaben. Daher käme im Haftungsfall grundsätzlich das Verantwortlichkeitsgesetz vom 1. März 1958⁵¹ (VG) zur Anwendung. Üben diese Einheiten ihre Tätigkeiten aber im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechts aus, d.h. haben sie ihre Rechtsbeziehungen rein privatrechtlich ausgestaltet, ist die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes nicht sachgerecht. Gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates sollen verselbstständigte Einheiten in solchen Fällen ausschliesslich nach Privatrecht haften.⁵² Ebenso sollen ihre Organe sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter privatem Haftungsrecht unterstellt sein, damit Einheitlichkeit gewahrt ist. Aus diesem Grund wird in Absatz 2 die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes explizit ausgeschlossen.

Art. 23 Finanzierung und Kapitalausstattung

Nach Absatz 1 gilt für das Rüstungsunternehmen sowie die von ihm kontrollierten Gesellschaften die Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit. Eigenwirtschaftlichkeit bedeutet, dass die Unternehmen im Konzern ihre Aufwände aus eigener Geschäftstätigkeit finanzieren müssen und grundsätzlich positive Rechnungsergebnisse zu erzielen haben. In welcher Art das Unternehmen und die kontrollierten Gesellschaften ihre Aufwände inklusive der Risikokosten refinanziert, ist damit nicht vorgegeben.

Gemäss Absatz 2 sorgt der Bund für eine angemessene Kapitalausstattung. Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen, um dem Rüstungsunternehmen bei ausgewiesinem Bedarf mit dem für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Kapital zu versehen und wenn nötig das Kapital zu ergänzen. Die Bestimmung erfasst sowohl die Ausstattung mit Fremd- wie auch mit Eigenkapital. In den strategischen Zielen können – wie bisher – entsprechende Vorgaben und Rahmenbedingungen gesetzt werden, z.B. eine Verschuldungsobergrenze. Der Anwendungsbereich der Bestimmung ist bewusst breit gehalten, weil nicht alle möglichen Szenarien vorhersehbar sind und darum auch nicht abgebildet werden können. Die Anwendung der Bestimmung ist demgegenüber gemäss den nachfolgenden Ausführungen eher restriktiv zu handhaben.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Umwandlung der RUAG MRO in eine spezialgesetzliche AG zu einem Mehrbedarf an Kapital führt. Die Bestimmung trägt den Erfahrungen Rechnung, die im Zusammenhang mit einer allfälligen Kapitalerhöhung

⁵¹ SR 170.32

⁵² Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBI 2006 8233, 8274, Leitsatz 10

bei der Nitrochemie AG⁵³ gemacht worden sind.⁵⁴ Könnte das Unternehmen in solchen Szenarien aus formalen Gründen keine Kapitalisierungsmassnahmen einleiten, hätte dies aus sicherheitspolitischer Sicht möglicherweise unerwünschte Auswirkungen.

Es handelt sich um die Umsetzung der bereits in der rüstungspolitischen Strategie des Bundesrats formulierten Absicht, die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zu prüfen, «damit der Bund bei umfassenden Beteiligungsvorhaben der RUAG MRO zur Sicherstellung verteidigungskritischer Vorhaben bei Bedarf finanzielle Mittel bereitstellen könnte».⁵⁵ Die vorgeschlagene Lösung orientiert sich an Artikel 40d LFG⁵⁶ und an Artikel 14 des SIFEM-Gesetzes⁵⁷, in denen es um die Kapitalausstattung der Skyguide bzw. der SIFEM geht.

Die Bestimmung sieht keinen Automatismus in dem Sinne vor, dass der Bund jederzeit Kapitalbedürfnisse des Unternehmens befriedigen muss. In erster Linie hat sich die RUAG MRO wie erwähnt eigenwirtschaftlich zu finanzieren. Dazu gehört auch, dass alle eigenen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft und gegebenenfalls Restrukturierungs-, Sanierungs- oder anderweitige Massnahmen zur Sicherstellung der Eigenwirtschaftlichkeit getroffen werden. Die Möglichkeit für eine Fremdfinanzierung ist in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c ausdrücklich vorgesehen. Allenfalls muss auch auf Projekte oder Vorhaben verzichtet werden, wenn diese die (finanziellen) Möglichkeiten der Unternehmung übersteigen.

In jedem Fall ist für eine zusätzliche finanzielle Unterstützung die Zustimmung des Parlaments erforderlich, das eine Ausrichtung von Kapital im Rahmen eines Kreditbeschlusses verabschieden muss. Die Bestimmung liefert nur die gesetzliche Grundlage, damit auch bei Dringlichkeit rechtzeitig und soweit notwendig die Kapitalbasis erweitert und ein Kredit gesprochen werden kann, ohne dass zuerst eine Gesetzesrevision durchgeführt werden muss. Eine solche gesetzliche Grundlage ist notwendig, weil die Kapitalausstattung für das Unternehmen eine Subvention im Sinne des Subventionsgesetzes darstellt (vgl. auch Botschaft zum Bundesgesetz über die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM)⁵⁸.

Art. 24 Aufhebung eines anderen Erlasses

Es handelt sich um eine Totalrevision, d.h., das neue Gesetz wird das heute geltende BGRB ersetzen. Das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997⁵⁹ über die Rüstungsunternehmen des Bundes ist deshalb aufzuheben.

Art. 25 Änderung anderer Erlasse

Art. 65c MG: Nach Artikel 65c MG kann das VBS für Angestellte der Militärverwaltung des Bundes, die für einen Einsatz der Armee unentbehrliche Leistungen erbringen, den militärischen Einsatz anordnen (Abs. 1). Diese Angestellten leisten den militärischen

⁵³ Zur Nitrochemie AG siehe die Ziff. 2.3

⁵⁴ Siehe dazu Motion SiK-S 25.3000 vom 9.1.2025, Kapazitätserweiterung der Nitrochemie.

⁵⁵ BBI 2025 2151, S. 31

⁵⁶ SR 748.0

⁵⁷ SR 974.4

⁵⁸ BBI 2023 55, S. 20

⁵⁹ AS 1998 1202; 2001 1582; 2011 5859

Einsatz als Militärdienst. Nicht militärdienstpflichtige Angestellte werden dafür der Armee zugewiesen, sofern der Arbeitsvertrag eine entsprechende Verpflichtung vorsieht (Abs. 2). Das VBS regelt die Unterstellungsverhältnisse für die Dauer des Einsatzes (Abs. 3).⁶⁰

Diese Möglichkeit soll auch auf das Rüstungsunternehmen und seine Tochtergesellschaften ausgedehnt werden. So kann sichergestellt werden, dass Angestellte, welche in ihrer Funktion für das Rüstungsunternehmen in kritischen Situationen Armeeeinheiten begleiten, in die militärische Führungsstruktur und Verantwortung eingebunden werden können.

Art. 1a Abs. 1 EOG: Art. 17 Abs. 4 sieht vor, dass bestimmte Angestellte des Rüstungsunternehmens oder der von ihm kontrollierten Gesellschaften in spezielle militärische Verbände oder Stäbe umgeteilt werden können mit dem Zweck, dass sie im Ereignisfall ihrer Arbeitgeberin weiterhin zur Verfügung stehen. Praktisch bedeutet das, dass die fraglichen Personen im Rahmen der Militärdienstleistung grundsätzlich ihrer angestammten Arbeit gemäss Arbeitsvertrag mit ihrer Arbeitgeberin nachgehen. Würde nun die Arbeitgeberin für die fraglichen Militärdienstleistungen eine Entschädigung erhalten, so würden die Löhne der fraglichen Personen faktisch durch die EO (mit)finanziert. Die Auszahlung einer EO-Leistung ist daher in solchen Fällen nicht gerechtfertigt, weshalb Artikel 1a Absatz 1 EOG entsprechend zu ergänzen ist (neuer zweiter Satz im Einleitungsteil).

Art. 26 Umwandlung der Rechtsform

Die RUAG MRO Holding AG (CHE-496.749.012) wird in eine Aktiengesellschaft öffentlichen Rechts umgewandelt. Deren Rechtsverhältnisse und ihre Rechtsfähigkeit als juristische Person werden dadurch nicht verändert. So kann der deutlich kompliziertere Weg einer Neugründung mit anschliessender Übertragung der Aktiven und Passiven vermieden werden. Das spart bei Unternehmen und Bundesrat Aufwand und Folgeprobleme (z.B. bezüglich der Arbeitsverträge und dem Mandat der Revisionsstelle). Da der Bund bereits Alleinaktionär ist und keine Gläubigerinnen und Gläubiger gefährdet werden (es fließen aufgrund der Umwandlung keinerlei Mittel aus dem Unternehmen ab und es werden keine bestehenden Haftungs- oder Nachschusspflichten gestrichen) braucht es auch keine spezifischen neuen Rechte für diese Personen. Die Position der Gläubigerinnen und Gläubiger werden auch nicht aufgrund der stärkeren Rechte des Eigners beeinträchtigt. Aufgrund des vorliegenden Gesetzes, des oder der Bundesratsbeschlüsse und der entsprechenden Medienmitteilungen des Bundesrats und des Unternehmens ist auch für ausreichende Transparenz gegenüber Dritten gesorgt. Die Umwandlung wird zudem aus dem Handelsregister ersichtlich sein. Letztendlich liegt eine ähnliche Situation vor, wie wenn bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft das Aktienrecht revidiert wurde. Das Unternehmen bleibt dasselbe, nur haben sich einige rechtliche Rahmenbedingungen geändert.

Die Umwandlung läuft konkret in mehreren Schritten ab: Vorab wird der Bundesrat gemäss Artikel 27 das Inkrafttretendatum des Gesetzes bestimmen.

Der Verwaltungsrat wird die notwendigen vorbereitenden Schritte treffen. Diese umfassen insbesondere die Anpassung der Statuten, die Abstimmung mit den öffentlichen

⁶⁰ Siehe dazu auch die Bemerkungen zu Art. 17

Registern (insb. Handelsregister) sowie allfällige weitere unternehmensinterne Anpassungen.

Die Anpassung strategischen Ziele erarbeiten die Eigentümer gemeinsam mit dem Unternehmen.

Anschliessend beschliesst der Bundesrat die ersten Statuten der neuen spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft, er legt das Datum der Umwandlung fest und beschliesst die neuen strategischen Ziele.

Im Idealfall und je nach konkreter Zeitplanung und dem Stand der Vorbereitungshandlungen ist es denkbar, dass das Inkrafttretendatum des Gesetzes und das Umwandlungsdatum identisch sind. Bei Bedarf ist jedoch auch eine zeitliche Staffelung von Inkrafttreten und Umwandlung möglich.

Art. 27 Referendum und Inkrafttreten

Die vorliegende Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV (Absatz 1). Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten (Absatz 2).

6 Auswirkungen

Die Totalrevision des BGRB betrifft in erster Linie die Organisation, die Führungsstruktur und die Steuerung der RUAG MRO. Von dieser Reform sind auf Bund, Kantone, Gemeinden, Umwelt, Gesellschaft und Volkswirtschaft in finanzieller und personeller Hinsicht keine Auswirkungen zu erwarten.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 60 Absatz 1 BV. Dieser Verfassungsartikel sieht vor, dass Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee Sache des Bundes sind. Es handelt sich dabei um eine umfassende Gesetzgebungs-kompetenz des Bundes für den gesamten Bereich des Militärwesens. Die Verfassung macht dem Gesetzgeber keine Vorgaben dazu, wie die Beschaffung und Herstellung der Armeeausstattung zu organisieren ist und welche Rechtsform ein allfälliges Rüstungsunternehmen des Bundes haben soll. Das neue BGRB regelt den Zweck und die Organisation des Rüstungsunternehmens des Bundes. Die Errichtung des Rüstungsunternehmens dient der Sicherstellung der Ausrüstung der Armee und ist entsprechend von der Gesetzgebungs-kompetenz nach Artikel 60 Absatz 1 BV abgedeckt.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht keinen internationalen Verpflichtungen der Schweiz entgegen. Sie ist vereinbar mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht.

7.3 Erlassform

Die RUAG MRO Holding AG soll neu das Rechtskleid einer spezial-gesetzlichen Aktiengesellschaft erhalten. Zu dessen Errichtung ist die Form des Bundesgesetzes zu wählen (Art. 164 Abs. 1 Bst. g und Art. 178 Abs. 2 BV). Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 23 des vorliegenden Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung einmalige Subventionen von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen kann. Zwar ist ein allfälliger zukünftiger Kapitalbedarf nicht im Voraus abschätzbar. Im Bedarfsfall ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Ergänzung der Kapitalausstattung Zahlungen von mehr als 20 Millionen zur Folge hat und damit der Schwellenwert gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV überschritten wird.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Ausrüstung der Armee ist Sache des Bundes, weshalb auch die Regelung der RUAG MRO als Rüstungsunternehmen des Bundes in dessen Zuständigkeit fällt. Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden durch die Vorlage nicht verletzt.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Gemäss Artikel 23 des vorliegenden Gesetzes sorgt der Bund für eine angemessene Kapitalausstattung des Unternehmens. Es handelt sich bei diesem Artikel um eine neue Subventionsbestimmung im Sinne des Subventionsgesetzes SuG⁶¹ (vgl. die Ausführungen zu Artikel 23; im bisherigen BGRB war keine entsprechende Grundlage vorhanden).

Wie oben ausgeführt ist nicht davon auszugehen, dass die Umwandlung der Rechtsform zu einem Mehrbedarf an Kapital führt. Der Bund muss auch nicht im Sinne eines Automatismus jedes Kapitalbedürfnis des Unternehmens befriedigen. Vielmehr ermöglicht die Bestimmung, das Unternehmen mit der für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Kapitalbasis zu versehen bzw. zu ergänzen, wenn ein entsprechender Bedarf ausgewiesen ist, das Unternehmen diesen Bedarf nicht aus eigener Geschäftstätigkeit decken kann und die anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten des Unternehmens ausgeschöpft sind. Die Höhe der finanziellen Mittel kann nicht im Vornherein bestimmt werden und hängt vom Einzelfall ab. Das Unternehmen hat im Einzelfall auch andere Möglichkeiten der Kapitalgewinnung (neben der Gewinnthesaurierung z. B. Mitalaufnahme am Markt, vgl. Art. 5) zu prüfen bzw. in Anspruch zu nehmen. Die Bestimmung entspricht den Grundsätzen des Subventionsgesetzes.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es sind keine Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen vorgesehen.

7.8 Datenschutz

Das Rüstungsunternehmen ist privatrechtlich tätig. Nach Artikel 40 DSG⁶² gelten somit die Bestimmungen für die Datenbearbeitung durch private Personen. Eine spezielle gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung ist nicht erforderlich.

⁶¹ SR 616.1

⁶² SR 235.1