



Thorsten Klaas-Wissing (Herausgeber)

Daniel Laude (Herausgeber)

Wolfgang Stölzle (Herausgeber)

Staatsunternehmen im Spannungsfeld öffentlich-rechtlicher vs. privat-rechtlicher Organisationslösungen

Eine szenariobasierte Potenzialuntersuchung am Beispiel der RUAG (Holding AG)

Lehrstuhl für Logistikmanagement
 Universität St.Gallen



St.Galler RUAG Studie

Staatsunternehmen im Spannungsfeld öffentlich-rechtlicher vs. privat- rechtlicher Organisationslösungen

Eine szenariobasierte Potenzialuntersuchung
am Beispiel der RUAG (Holding AG)

Thorsten Klaas-Wissing
Daniel Laude
Wolfgang Stölzle



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/6704>

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>



1 Motivation, Zielsetzung und Vorgehen

1.1 Die Privatisierung öffentlicher Leistungen: Die RUAG im Wandel

Kommunikation – Mobilität von Personen und Gütern – Sicherheit nach innen und nach aussen – diese kollektiven, d.h. gemeinschaftlich genutzten Leistungen sind von grundlegender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedeutung, denn der Wohlstand, die Stabilität und das Entwicklungspotenzial einer modernen Volkswirtschaft werden in erheblichem Masse durch die Qualität und Versorgungseffizienz dieser Leistungen beeinflusst, wie auch die Form der Bereitstellung dieser Leistungen den Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft bzw. einer Gesellschaft widerspiegeln.

Gerade in entwickelten Gesellschaften wird eine Diskussion häufig in kontroverser Weise darüber geführt, wie die bestmögliche Grundversorgung mit den sogenannten „Service Public“-Leistungen¹ effizient und sicher organisiert werden kann. Dabei reichen die alternativen Arrangements von einer traditionell rein öffentlich-rechtlichen Organisation bis hin zu vollständig privatwirtschaftlich geprägten Organisationsformen. Beispielsweise ist die Swisscom heute als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert, an der die Eidgenossenschaft mit 51.2% des Aktienkapitals auch die Stimmenmehrheit hält.² Die SBB³ ist seit 1999 als spezialgesetzliche (öffentlich-rechtliche) Aktiengesellschaft organisiert, die sich vollumfänglich im Besitz der Eidgenossenschaft befindet.⁴ Die Schweizerische Post ist ebenso als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im vollständigen Besitz des Bundes organisiert.⁵ Diese organisatorischen Anpassungen wurden in der Anbahnung jeweils sehr kontrovers diskutiert. Alle Unternehmen befinden sich in einem fortlaufenden Entwicklungs- und Anpassungsprozess, der wiederum entscheidend von den Resultaten und Positiv- bzw. Negativ-Erfahrungen der bisherigen Organisationslösung abhängt.

All diese Beispiele ehemaliger eidgenössischer Betriebe zeigen auf, dass in der Schweiz seit über 20 Jahren aktiv daran gearbeitet wird, Leistungen des Service Public mit privatwirtschaftlichen Ansätzen zu befruchten, um auf diese Weise die Versorgungseffizienz und Leistungsqualität für die Gesellschaft insgesamt zu verbessern. Dabei wird mit Blick auf die Eigenschaften von Service Public-Leistungen⁶ (wie hier die Gewährleistung einer allgemeinen Verfügbarkeit von Kommunikations- und Mobilitätsleistungen) angestrebt, dass, trotz aller Privatisierungsbemühungen und dem Streben nach unternehmerischem Effizienzdenken, die Eidgenossenschaft ihre strategische Einflussmöglichkeit und Entscheidungshoheit nicht aufgibt. Angesichts dessen stehen die ehemaligen Staatsbetriebe heute in einem Spannungsfeld zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationslösungen mit dem Ziel, eine höchstmögliche, i.d.R. gesellschaftspolitisch motivierte Versorgungssicherheit auf möglichst effiziente, d.h. privatwirtschaftlich motivierte Art und Weise zu gewährleisten.

Die Entwicklung der heutigen RUAG Holding AG (im folgenden kurz RUAG), die in der vorliegenden Studie im Mittelpunkt steht, betrifft vor allem den eingangs genannten Leistungsbereich der inneren und äusseren Sicherheit. Hierbei geht es im Wesentlichen darum, dass die RUAG einen wichtigen Beitrag zur effizienten Versorgung der Schweizer Armee⁷, kantonalen Sicherheitsbehörden und zur strategischen Absicherung der Schweiz insgesamt erbringt. Damit erbringt die RUAG im Unterschied zur Post oder zur SBB zwar nicht direkt selbst eine Service-Public-Leistung, trägt aber als wichtiger Lieferant massgeblich dazu bei, dass diese Leistung z.B. durch die Schweizer Armee erbracht werden kann. Insofern besteht auch ein berechtigtes öffentliches Interesse an der bedarfsgerechten Leistungsfähigkeit und Versorgungszuverlässigkeit der RUAG. Die Vorläufer und Keimzelle der heutigen RUAG sind die ehemaligen Unterhalts- und Produktionsbetriebe (Regiebetriebe) der Schweizer Armee, die bereits seit 1863 als eidgenössische

¹ Service Public ist die Gesamtheit aller Dienstleistungen, welche der Bund, die Kantone und die Gemeinden für die Allgemeinheit erfüllen.

² Vgl. Swisscom (2014).

³ SBB (2014).

⁴ Vgl. Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1998).

⁵ Vgl. Schweizerische Post (2013).

⁶ Siehe hierzu Kapitel 2.

⁷ Schweizer Armee (2014).



sche Industriebasis vor dem Hintergrund politischer Neutralität und unsicherer Konstellationen in Europa auf eine sichere Versorgung der Schweizer Armee mit den notwendigen Rüstungsgütern abzielten.

Seit nunmehr 15 Jahren ist die RUAG in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft organisiert, deren Aktien aber weiterhin vollständig im Besitz der Eidgenossenschaft sind.⁸ Motivation dieser Privatisierung war es, angesichts politischer Stabilität in Europa, der Armee Reformen (Armee 95 / Armee XXI)⁹ und damit einhergehend dem rückläufigen inländischen Militärbudget, die Versorgungsleistungen für die Schweizer Armee effizienter zu gestalten. Dies sollte insbesondere dadurch erreicht werden, dass die RUAG ihre Leistungen ebenfalls im Drittgeschäft auf dem nationalen wie auch internationalen Märkten anbieten kann, um die rückläufige Nachfrage der Schweizer Armee durch militärisches und ziviles Drittgeschäft im In- und Ausland zu kompensieren.¹⁰ Dafür musste sich die RUAG zugleich dem nationalen und internationalen Wettbewerb stellen.

Um die hierfür notwendige unternehmerische Entscheidungsflexibilität zu gewährleisten, wurde eine Privatisierung der RUAG angestrebt, wobei die Eidgenossenschaft als Eigentümerin angesichts der Bedeutung der Versorgungssicherheit für die strategische Absicherung der Schweiz weiterhin massgeblich Einfluss auf grundlegende unternehmenspolitische Entscheidungen nehmen kann. In diesem Sinne erstellt der Bundesrat in regelmässigen Zyklen eine Eignerstrategie, welche die Leitlinien der unternehmensstrategischen Ausrichtung der RUAG vorgibt.¹¹

Seit der Umsetzung der Privatisierung im Jahre 1999 hat sich die RUAG von einem nationalen Unterhalts- und Produktionsunternehmen für die Schweizer Armee zu einem international ausgerichteten Technologiekonzern mit diversifiziertem Angebotsportfolio entwickelt. Diese Entwicklung zeigte eine spezifische unternehmerische Dynamik: Es wurden Unternehmen, wie z.B. Oerlikon Space oder Dynamit Nobel zur Stärkung des bestehenden Geschäftes zugekauft. Alte Geschäftsbereiche, wie z.B. die Herstellung von Grosskalibermunition (ehemalige Division Warhead) wurden eingestellt resp. verkauft und neue Geschäftsfelder wie z.B. Cyber Security wurden erschlossen. Die RUAG steht heute für einen Technologiekonzern, der durch seine Divisionen RUAG Space (Raumfahrt), RUAG Aviation (Luftfahrt), RUAG Aerostructures (Flugzeugkomponenten), RUAG Defence (Verteidigung und Sicherheit) und RUAG Ammotec (Munition) über einschlägige Technologiekompetenzen zu den jeweiligen Rüstungsbereichen verfügt. Das Unternehmen generiert einen Umsatz von über 1,7 Mrd. CHF (2013) und ist mit über 8000 Mitarbeitenden an Produktionsstandorten in der Schweiz, in Deutschland, Schweden, Frankreich, Österreich, Ungarn, Australien und den USA aktiv.¹²

1.2 Zielsetzung und Vorgehen der Untersuchung

15 Jahre nach der Privatisierung ist es an der Zeit, eine erste Zwischenbilanz der vergangenen Entwicklungen zu ziehen und einen Ausblick in die zukünftige Entwicklung zu wagen. Welche Effekte hatte die Privatisierung der RUAG? Wie steht die Schweizer Armee heute bzgl. Versorgungssicherheit und Kosten da? Welchen Nutzen haben das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)¹³ resp. die Schweiz von der RUAG als international agierendem Technologiekonzern? Ist der eingeschlagene Weg der Privatisierung sinnvoll oder wäre eine vollständige oder partielle Reintegration des RUAG-Geschäfts unter das Dach der Eidgenossenschaft bzw. des VBS aus heutiger Sicht eine bessere Alternative zur aktuellen privatwirtschaftlichen Organisation und Ausrichtung der RUAG?

Ziel der vorliegenden Studie ist es, eine erste Positionsbestimmung nach der Privatisierung der RUAG im Jahre 1999 vorzunehmen und Antworten auf die o.g. Fragen zu finden. Dabei geht es darum, eine umfas-

⁸ Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle (2009).

⁹ Vgl. Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (2000).

¹⁰ Vgl. Art. 2 BGRB bzw. Bundesversammlung (1997).

¹¹ Vgl. Bundesrat/Generalsekretariat VBS/Generalsekretariat EFD (2011).

¹² Vgl. RUAG (2013).

¹³ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (2014).

2 St.Galler RUAG Studie

sende Beurteilung der heutigen und zukünftigen Ausrichtung der RUAG „im Spannungsfeld öffentlich-rechtlicher vs. privatrechtlicher Organisationslösungen“ vorzunehmen. Dabei wird insbesondere eine betriebswirtschaftliche Perspektive eingenommen. Angesichts der Grösse und der Vielfalt des RUAG-Geschäfts erfolgt die Untersuchung auf Basis ausgewählter Geschäftsfelder, die eine aussagekräftige Zusammenstellung des aktuellen RUAG-Geschäfts repräsentieren.¹⁴

Insgesamt wurden sechs sogenannte Geschäftsfelder¹⁵ ausgewählt, die zusammengenommen 61% des Konzernumsatzes und 72% des Konzern-EBIT ausmachen (jeweils bezogen auf das Jahr 2013). Für diese ausgewählten Geschäftsfelder wurden im Rahmen einer Fallstudienanalyse detaillierte Steckbriefe erstellt, die den jeweiligen Geschäftsverlauf im relevanten Zeitraum ab 1999 bis heute sowohl qualitativ als auch quantitativ nachzeichnen, diese Entwicklung mit der Eignerstrategie abgleichen und die zukünftigen Entwicklungsaussichten vor dem Hintergrund der bisherigen privatrechtlichen Organisationsform vs. einer reintegrierten öffentlich-rechtlichen Organisationsform projizieren. Diese Steckbriefe wurden auf der Grundlage von Expertengesprächen mit den jeweiligen RUAG-Verantwortlichen sowie auf Basis öffentlich verfügbarer Informationen, insbes. aus Geschäftsberichten, der RUAG-Homepage, Zeitungsbeiträgen und sonstigen Firmenunterlagen erstellt.

Jeder Steckbrief stellt eine fallstudienbasierte Einzelanalyse eines Geschäftsfeldes dar. Diese Einzelfallanalysen werden anschliessend zu einer Gesamtschau „mit“ vs. „ohne“ Reintegration zusammengeführt, um die aus heutiger Sicht wahrscheinlichen Konsequenzen einer möglichen Reintegration der RUAG als öffentlich-rechtliche Institution unter dem Dach der Eidgenossenschaft zu verdeutlichen.

Die nachfolgende Untersuchung startet in Abschnitt 2 mit einem generellen Überblick über die konzeptionellen Grundlagen zu öffentlichen Gütern und den Formen der Privatisierung. Diese Ausführungen legen die begrifflichen und konzeptionellen Grundlagen für die Fallstudienbetrachtungen in Abschnitt 3. Hier werden die Geschäftsfelder an Hand von Steckbriefen in ihrer inhaltlichen Tiefe dargestellt. Abschnitt 4 beinhaltet die Zusammenschau des betrachteten RUAG-Geschäftsfeldportfolios zur Abwägung und Diskussion der Konsequenzen einer weiterhin privatrechtlichen oder reintegrierten, öffentlich-rechtlichen Organisationslösung. Abschnitt 5 schliesst die Untersuchung mit einem Fazit und einem Ausblick ab.

¹⁴ Die Betrachtung aller Geschäftsfelder der RUAG wäre angesichts des hohen Diversifikationsgrades forschungsökonomisch nicht sinnvoll.

¹⁵ Zur Abgrenzung der Geschäftsfelder siehe Kapitel 3.1.



2 Konzeptionelle Grundlagen

Bevor untersucht werden kann, ob die RUAG in ihrer heutigen Form als privatrechtliche Aktiengesellschaft oder durch eine Reintegration vorteilhafter für die Zukunft aufgestellt ist, bedarf es der konzeptionellen Grundlagen für diese Analyse. Eines der wichtigsten Ziele und Zwecke der RUAG ist die Sicherstellung der Ausrüstung der Schweizer Armee.¹⁶ Mit anderen Worten versorgt die RUAG neben anderen Unternehmen die Schweizer Armee mit Gütern und Dienstleistungen, um die Leistungsfähigkeit des Militärs sicherzustellen. Um die möglichen Organisationsalternativen zur Erfüllung dieser Aufgabe besser zu verstehen, setzen die folgenden konzeptionellen Grundlagen an den verschiedenen Güterarten an und klären, welche Güter durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden und welche Möglichkeiten die öffentliche Hand in diesem Zusammenhang hat.

Die Güterversorgung in modernen Gesellschaften erfolgt durch verschiedene institutionelle Arrangements. Alle diese Institutionen gehören einem der folgenden drei Bereiche an: entweder dem Staat, dem Markt oder dem sogenannten Dritten Sektor (Nonprofit-Sektor).¹⁷ Durch welchen Bereich der Volkswirtschaft die Bereitstellung eines Gutes erfolgt, hängt von der Art des Gutes ab. Aus diesem Grund wird im folgenden Abschnitt eine Abgrenzung in verschiedene Gütergruppen vorgenommen, um danach die Charakteristika der Bereitstellung sowie die Art des institutionellen Arrangements zu analysieren.

Eine typische Kategorisierung von Gütern findet in der Ökonomie hinsichtlich der Unterscheidungsmerkmale „Ausschliessbarkeit“ und „Rivalität“ statt, die sich auf die Nutzungsmöglichkeiten von Gütern beziehen.¹⁸ Beim Kriterium der Ausschliessbarkeit ist die Frage zu untersuchen, ob für Anbieter die Möglichkeit besteht, den potentiellen Gebrauch durch die Konsumenten zu kontrollieren beziehungsweise über die Nutzung zu entscheiden. Dieses Charakteristikum bringt zwei Parteien dazu, einen unmittelbaren Tausch von Gütern eingehen. Beispielsweise ist es dem Eigentümer einer Wohnung möglich, zu kontrollieren, wer darin wohnt und vom Mieter einen entsprechenden Gegenwert zu verlangen. Ausschliessbarkeit trifft bei diesem Gut folglich zu. Generell nicht oder nur sehr schwer festzustellen ist dagegen, wer das Licht einer Strassenlaterne in Anspruch nimmt. Deshalb sind Konsumenten hiervon nicht ausschliessbar.

Das zweite Kriterium, die Rivalität, bezieht sich auf die Abhängigkeit des Güternutzens von der Intensität seines Gebrauchs. So liegt Rivalität dann vor, wenn der Nutzen eines Gutes durch gleichzeitigen Gebrauch mehrerer Konsumenten oder aufgrund vorheriger Nutzung von Verbrauchern abnimmt. Dies ist beispielsweise bei Lebensmitteln der Fall, da Ess- und Trinkbares lediglich einmal und ausschliesslich von einer Person konsumiert werden kann. Teilt man Nahrung auf mehrere Konsumenten auf, liegt Rivalität vor und der Nutzen jedes Einzelnen sinkt. Ein Gut, bei dem diese Problematik hingegen nicht zutrifft, ist etwa ein Deich. Denn dieser schützt alle Anwohner gleich gut vor Hochwasser unabhängig von der Anzahl der Personen, die im Schutzgebiet leben. Deiche weisen folglich keine Rivalität im Konsum auf. Wenngleich die Untersuchungskriterien „Ausschliessbarkeit“ und „Rivalität“ nicht immer eindeutig beantwortet werden können und die Grenzen zwischen den Gütergruppen somit fließend verlaufen, lässt sich doch nachfolgende idealtypische Kategorisierung vornehmen:

	Rivalität	Keine Rivalität
Ausschliessbarkeit	Private Güter (z.B. Lebensmittel)	Klubgüter (z.B. Privatfernsehen)
Keine Ausschliessbarkeit	Allmendegüter (z.B. überfüllte Strassen)	Reine öffentliche Güter (z.B. öffentliche Sicherheit)

Tabelle 1: Einteilung von Gütergruppen¹⁹

¹⁶ Vgl. Bundesrat/Generalsekretariat VBS/Generalsekretariat EFD (2011).

¹⁷ In Anlehnung an Schuhen (2002).

¹⁸ Vgl. Mankiw/Taylor (2012), Weber (1969).

¹⁹ In Anlehnung an Mankiw/Taylor (2012).

4 St.Galler RUAG Studie

Um die Bereitstellung von Gütern zu analysieren, erweist sich insbesondere das Kriterium der Ausschlussbarkeit als massgeblich. Denn fehlt Anbietern die Möglichkeit oder es gestaltet sich für sie zumindest sehr schwer, den Gebrauch durch die Konsumenten zu überwachen, neigen Letztere dazu, für ihre Nutzung nicht angemessen aufzukommen (Trittbrettfahrerproblem). Aus diesem Grund erscheint Privaten die Bereitstellung von Gütern ohne Ausschlussbarkeit, sogenannten öffentlichen Gütern, generell nicht attraktiv. Der Markt versagt, da er für diese Güter, trotz hoher Nachfrage, keine Anbieter hervorbringt. Deshalb tritt in diesen Fällen die öffentliche Hand an Stelle des Marktes, damit die Bereitstellung öffentlicher Güter sichergestellt ist.

Neben dieser Tätigkeit nimmt der Staat eine Fülle verschiedener Aufgaben wahr. Allen diesen sogenannten öffentlichen Aufgaben ist gemein, dass sie das Gemeinwohl fördern und ihre Erfüllung daher im Interesse der Öffentlichkeit liegt (wie zum Beispiel innere und äussere Sicherheit).²⁰ Zwar muss der Staat gewährleisten, dass das jeweilige Ziel einer öffentlichen Aufgabe erreicht wird, sie jedoch nicht unbedingt selbst ausführen.²¹ So hat er grundsätzlich die Wahl, die Erfüllung selbst zu übernehmen oder diese an Dritte per Gesetz oder Vertrag zu delegieren. Diese Wahlmöglichkeit reflektiert die duale Zielsetzung der öffentlichen Hand: Einerseits müssen öffentliche Aufgaben effektiv bewerkstelligt werden, andererseits soll dies so effizient wie möglich geschehen, weshalb auf den Markt zurückgegriffen werden kann.

Bei der strategischen Entscheidung zwischen Selbsterfüllung und Übertragung an Dritte ist besonders in den letzten Jahrzehnten eine Tendenz zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben festzustellen.²² Um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wirtschaftlicher zu gestalten, können Regulierer den privaten Sektor unterschiedlich stark einbinden. Daher sind grundsätzlich drei Formen der Privatisierung zu unterscheiden:²³

- Formelle Privatisierung (schwächste Form der Privatisierung): Der Staat führt die öffentliche Aufgabe weiterhin aus, wandelt die Rechtsform der erfüllenden Institution jedoch in eine Gesellschaft des Privatrechts um. Das Eigentum bleibt grösstenteils bei der öffentlichen Hand.
- Funktionale Privatisierung (mittlere Form der Privatisierung): Der Staat gewährleistet auch in Zukunft, dass die öffentliche Aufgabe erfüllt wird, beauftragt zur Erfüllung jedoch private Dritte.
- Materielle Privatisierung (stärkste Form der Privatisierung): Die öffentliche Hand sieht sich für eine bestimmte Aufgabe nicht mehr verantwortlich, überlässt diese dem Markt und veräussert gegebenenfalls Vermögen, das zur bisherigen Aufgabenerfüllung diente.

Die vorgestellten Privatisierungsformen weisen unterschiedliche Voraussetzungen auf, damit die Erfüllung einer öffentlichen Aufgaben wirtschaftlicher wird (Effizienz) und gleichzeitig sichergestellt bleibt (Effektivität). Nach einer materiellen Privatisierung wird ein Gut nur dann weiterhin angeboten, wenn der Markt an die Stelle des Staates tritt und die neue Aufgabe übernimmt. Wie oben ausgeführt, müssen hierzu Anbieter Kunden vom Gebrauch ausschliessen können, da es sonst zum Trittbrettfahrerproblem und in der Folge zu Marktversagen kommt. Dieser Aspekt ist ebenfalls für den Erfolg einer funktionalen Privatisierung relevant, die voraussetzt, dass für eine öffentliche Aufgabe eine privatwirtschaftliche Lösung gefunden werden kann. Ausserdem sollte sich das zur Erfüllung beauftragte Unternehmen in einem wettbewerbsintensiven Markt befinden. Wettbewerb ist von grundlegender Bedeutung, damit öffentliche Aufgaben effizient und effektiv durch den Markt ausgeführt werden. Denn delegiert der Staat eine Aufgabe an ein Unternehmen, das beispielsweise den Markt allein oder mit wenigen Anderen beherrscht, spürt es nicht die gleiche Notwendigkeit, effizient zu arbeiten, als wenn der öffentlichen Hand eine Fülle von Unternehmen zur Auswahl stünde. Ebenfalls ist die Versorgungssicherheit, sprich die Effektivität der Aufgabenerfüllung, bei schwach umkämpften Märkten in Gefahr, da sich Firmen zurückziehen oder Konkurs

²⁰ Vgl. Eichhorn (2001).

²¹ Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung (2006).

²² Siehe u.a. SBB und Schweizerische Post.

²³ Vgl. Kümritz (2009).