

00.028

**Botschaft
zu einer Änderung des Bundesgesetzes
über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB)**

vom 1. März 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. März 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

10905

Übersicht

Zweck der Gesetzesänderung

Das BGRB stellt die gesetzliche Grundlage für die Rechtsformänderung der früheren vier eidgenössischen Rüstungsbetriebe in Aktiengesellschaften nach privatem Recht dar. Mit dem Übergang in die neue Rechtsform am 1. Januar 1999 entstand die neue Firmengruppe, umfassend im wesentlichen die Holding-Gesellschaft RUAG Schweiz AG (RUAG SUISSE) und die vier operativen Unternehmungen SE Schweizerische Elektronikunternehmung AG, SW Schweizerische Unternehmung für Waffensysteme AG, SM Schweizerische Munitionsunternehmung AG sowie SF Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme AG. Der vorliegende Entwurf bezweckt eine Erweiterung des BGRB um die Artikel 5a und 5b. Damit wird die Rechtsgrundlage für die notwendige Rekapitalisierung des neuen Konzerns geschaffen. Art der Durchführung, Zeitpunkt und Umfang der konkreten Massnahmen werden durch den Bundesrat bestimmt.

Hintergrund

Der Bedarf nach zusätzlichem Eigenkapital ergibt sich unmittelbar aus der Anpassung der Rechnungslegung an anerkannte Standards. Es handelt sich dabei um allgemein anerkannte Richtlinien betreffend die Offenlegung und Bewertung in der Konzern-Rechnungslegung. Im Vordergrund stehen die FER-Standards («Fachempfehlungen zur Rechnungslegung») und die in gleiche Richtung zielenden IAS-Standards («International Accounting Standards»). Bei Unternehmensgruppen vergleichbarer Grösse wird die Anwendung solcher Standards heute als üblich betrachtet. Der Bundesrat hat deshalb die rechtlich verselbstständigten Betriebe (u.a. auch Swisscom, Post, SBB) in ihrer Rechnungslegung zur Befolgung eines dieser Standards verpflichtet.

Die RUAG Suisse hat sich entschieden, in einem ersten Schritt die Rechnungslegung nach den FER-Richtlinien vorzunehmen, doch soll bereits in der Bilanz per Ende des Jahres 2001 der IAS-Standard übernommen werden. Dieses Vorgehen drängt sich auf, weil sich die Unternehmen der RUAG SUISSE relativ kurzfristig dem internationalen Markt stellen und entsprechende Kooperationen eingehen müssen.

Die bei der Bilanzierung nach diesen Standards zu beachtenden Bewertungskriterien, namentlich bezüglich des Anlagevermögens und der Rückstellung für Risiken, unterscheiden sich zum Teil erheblich von der früher angewendeten Praxis, die sich im Prinzip an den handelsrechtlichen Vorschriften orientierte. Sie haben zur Folge, dass sich das Eigenkapital gegenüber der früheren Rechnungslegung massiv verminderte und dass zur Herstellung gesunder Bilanzrelationen eine Kapitalaufstockung um rund 50 Millionen Franken erforderlich ist.

Die gravierendste Konsequenz geht bei der Anwendung der beiden Standards indes von der Bewertung der Verpflichtungen des Arbeitgebers gegenüber der Personalvorsorgeeinrichtung aus. Danach übersteigen die Verpflichtungen der RUAG SUISSE gegenüber der Vorsorgeeinrichtung das durch Aktiven bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) ausgewiesene Deckungskapital um ca. 500–550 Millionen

Franken. Solange eine solche Differenz besteht, ist in der Bilanz der Arbeitgeberfirma dafür eine Rückstellung auszuweisen.

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll die erforderliche Grundlage geschaffen werden, damit der Bundesrat zum gegebenen Zeitpunkt die notwendigen Massnahmen beschliessen kann.

Voraussichtlich zu treffende Massnahmen

Die vom Bundesrat auf Grund des neuen Gesetzesartikels 5a zu treffenden Massnahmen stützen sich auf die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1999 der RUAG SUISSE (vgl. Anhang I). Beabsichtigt ist eine Kapitalerhöhung bei der RUAG SUISSE zur Herstellung gesunder Bilanzrelationen im Umfang von 50 Millionen Franken. Bezüglich der Unterdeckung gemäss FER bzw. IAS besteht die Absicht, die Summe von 500–550 Millionen Franken der zukünftigen Vorsorgeeinrichtung der RUAG SUISSE zukommen zu lassen, wodurch sich die Vornahme einer entsprechenden Rückstellung in der Konzernbilanz erübrigt.

Akonto dieser beiden Massnahmen werden somit von der Eidgenossenschaft Mittel im Betrag von insgesamt schätzungsweise 550–600 Millionen Franken aufzubringen sein.

Der beantragte Artikel 5b bezieht sich auf die bei der PKB im Gang befindliche Bereinigung der Versichertendossiers. Er schafft die Rechtsgrundlage für die Garantie von Unterdeckungen beim Deckungskapital durch den Bund, falls solche im Zuge der Dossierbereinigungen zu Tage gefördert werden sollten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes vom 10. Oktober 1997 (BGRB, SR 934.21) war die Rechtsgrundlage für die *Überführung der vormaligen Rüstungsbetriebe des Bundes von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten in Aktiengesellschaften des privaten Rechts*, eingebettet in eine Holding-Struktur, geschaffen worden. Diese Überführung in die neue Rechtsform wurde mit Stichtag 1. Januar 1999 vollzogen, indem die Eidgenossenschaft sämtliche Aktiven und Passiven sowie Rechte und Verpflichtungen der bisherigen Rüstungsunternehmen mittels Sacheinlage in die vorher zu diesem Zweck gegründeten Aktiengesellschaften einbrachte. Unmittelbar anschliessend wurden die Aktien der vier operativen Gesellschaften in die ebenfalls neu gegründete Holding-Gesellschaft RUAG Schweiz AG eingebracht. Der neue Konzern RUAG SUISSE umfasst also im Wesentlichen die Holding-Gesellschaft RUAG Schweiz AG und die vier operativen Unternehmungen SE Schweizerische Elektronikunternehmung AG, SW Schweizerische Unternehmung für Waffensysteme AG, SM Schweizerische Munitionsunternehmung AG sowie SF Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme AG. Die Gruppe ist vollumfänglich im Eigentum der Eidgenossenschaft.

Die erforderlichen Massnahmen wurden rückwirkend, mittels Bundesratsbeschluss vom 26. Mai 1999, getroffen. Dieser Beschluss enthält auch die Genehmigung der Eröffnungsbilanz der neuen Firmengruppe per 1. Januar 1999, welche erstmals auf Grund des Rechnungslegungsstandards FER (Fachempfehlungen zur Rechnungslegung) erstellt wurde (vgl. Anh. 1).

Aus der Erkenntnis, dass bei Konformität mit den gültigen und absehbaren Rechnungslegungsstandards eine *Rekapitalisierung* unumgänglich ist, erging im Rahmen des genannten Bundesratsbeschlusses vom 26. Mai 1999 der Auftrag an das VBS, eine diesbezügliche Botschaft auszuarbeiten.

In der Botschaft zum BGRB vom 16. April 1997 (BBI 1997 III 769) wurde bei den Ausführungen über die Kapitalisierung von den Bilanzierungsgrundsätzen und den Bewertungskriterien ausgegangen, die den gesetzlichen Bestimmungen (hauptsächlich Obligationenrecht) entsprechen. Ein Rekapitalisierungsbedarf war unter jenen Voraussetzungen nicht gegeben (vgl. auch Anhang 1, Bilanz per 31. Dezember 1998). In der Folge wurden in dem vom Bundesrat mit Datum vom 25. Juni 1997 verabschiedeten «Bericht über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbstständigten Betrieben» letztere zur Rechnungslegung nach einem der anerkannten Standards (IAS oder FER) verpflichtet. Die Konsequenzen eines Überganges auf die im ersten Schritt vorgesehenen FER-Standards für die Kapitalisierung der RUAG-Gruppe waren in jenem Zeitpunkt noch nicht absehbar, vor allem die gravierende Auswirkung der erst im Jahr 1999 verabschiedeten und ab dem Jahr 2000 gültigen FER-Richtlinie 16 über die Bewertung der Vorsorgeverpflichtungen (vgl. Ziff. 1.3.2). Da indessen die Befolgung eines modernen Standards in der Wirtschaft üblich und zweckmässig ist, hat später auch der Verwaltungsrat der RUAG SUISSE die Konzernrechnungslegung nach FER-Richtlinien beschlossen (vgl. auch Ziff. 1.2).

Das Problem, dass das *Eigenkapital* bei der Rechnungslegung nach einem anerkannten Standard *beeinträchtigt* werden kann, bestand gleicherweise auch bei den rechtlich verselbstständigten früheren Regiebetrieben Swisscom, Post und SBB. Die gegenüber den Rüstungsunternehmen unterschiedliche Finanzierungsstruktur (Darlehensverschuldung gegenüber dem Bund als Aktionär) ermöglichte dort jedoch eine andere Lösung als im vorliegenden Falle.

1.2 **Notwendigkeit der Rechnungslegung nach anerkannten Standards**

1.2.1 **Vergleich FER und IAS**

Im Gegensatz zur bisherigen Rechnungslegung, welche sich an den Bestimmungen des *Obligationenrechts* (SR 220) orientierte, ist unter der neuen Rechtsform gemäss einem vom Bundesrat am 25. Juni 1997 verabschiedeten Bericht «über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbstständigten Betrieben» einer der anerkannten Rechnungslegungsstandards (International Accounting Standard IAS, Fachempfehlungen zur Rechnungslegung FER) zu befolgen. Der Verwaltungsrat der RUAG SUISSE hat sich für die Rechnungslegung nach FER als Übergangslösung ausgesprochen, wobei in einer späteren Phase auf den Standard IAS überzugehen ist. Ausserdem bestimmt Artikel 5 Absatz 2 BGRB, dass die Sacheinbringungen in die Aktiengesellschaften «unter Beachtung anerkannter Bewertungsgrundsätze» zu erfolgen haben. Ausgehend davon – und vor allem auch, weil die Beachtung solcher anerkannter Grundsätze heute zu den Gepflogenheiten bei Unternehmen vergleichbarer Grösse gehören – erachtete es der Bundesrat als notwendig, einen anerkannten Standard in der konsolidierten Rechnung gleich von Anbeginn einzuführen, d.h. die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1999 bereits nach den FER-Richtlinien zu erstellen.

Die Rechnungslegungsstandards nach FER bzw. IAS verfolgen vor allem die beiden Ziele der Offenlegung der Geschäftszahlen sowie der Anwendung von Bewertungsgrundsätzen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Eine weitere Zielsetzung ist die Erhöhung der Aussagekraft und Vergleichbarkeit. Die Fachempfehlungen sind – neben den noch weiter gehenden IAS – allgemein anerkannt und werden in der Schweiz von vielen grösseren und mittleren Konzernen angewandt. Für die Börsenkotierung sind sie Minimalerfordernis.

Verglichen mit den FER-Standards gehen die Regeln nach IAS in den *Offenlegungsvorschriften* bedeutend weiter. Die IAS sind (mit gewissen Einschränkungen in den USA) international anerkannt, während FER mehr oder weniger auf die Schweiz beschränkt ist. Im Grundsatz sind die in den beiden Richtlinien festgelegten *Bewertungsregeln* weitgehend deckungsgleich, wobei die Vorschriften bei IAS bezüglich der Umsetzung strikter und detaillierter formuliert und damit in der Anwendung anspruchsvoller sind. Demgegenüber lassen die FER-Bestimmungen in verschiedenen Belangen (noch) einen Interpretationsspielraum zu (s. Ziff 1.3.1). Es muss auf Grund bisheriger Erfahrung aber davon ausgegangen werden, dass sich die FER-Richtlinien über kurz oder lang den IAS weitgehend annähern werden.

1.2.2

Gründe für den Übergang auf IAS

Von den ehemaligen Regiebetrieben des Bundes haben sich die Post und die SBB auf die FER-Richtlinien, die Swisscom auf IAS verpflichtet. Mit Blick auf das erklärte strategische Ziel der RUAG SUISSE, vermehrt Allianzen und Kooperationen mit Drittunternehmen einzugehen, ist die Rechnungslegung nach allgemein anerkannten Standards unabdingbar. In Anbetracht dessen, dass sich *internationale Kooperationsmöglichkeiten konkret abzeichnen*, erhält eine Anpassung der Rechnungslegung an die international anerkannten IAS zusätzliche Bedeutung und Dringlichkeit.

Bei internationalen Projektfinanzierungen grösseren Umfanges wird in der Regel seitens der Investoren eine Offenlegung der finanziellen Verhältnisse nach einem international anerkannten Standard erwartet. Für die RUAG ist dieser Aspekt von Bedeutung, da sich schon in relativ kurzer Zeit die Frage der Durchführung solcher spezieller, auf das einzelne Beteiligungs- bzw. Kooperationsvorhaben zugeschnittener Finanzierungsvorkehrungen stellen dürfte.

Nebst dem zusätzlichen Stellenwert, den die von der Revisionsgesellschaft attestierte Rechnungslegung nach IAS einer Unternehmung als Allianzpartner verleiht, ist dieser Standard bei Kooperationsprojekten auch von praktischem Vorteil, da Unternehmensbewertungen, Bilanzvergleiche etc. auf der Basis der ausgewiesenen Zahlen vorgenommen werden können, ohne dass vorerst deren (meist mühsame) Aufbereitung zwecks Vergleichbarkeit erforderlich ist. Die potenziellen Kooperationspartner, mit welchen zurzeit diesbezügliche Gespräche geführt werden, haben sich auf den IAS-Standard verpflichtet oder sind im Begriffe, diesen zu übernehmen. *Der Verwaltungsrat der RUAG SUISSE erachtet es deshalb als eine wichtige Zielsetzung, dass die Bilanz per Ende 2001 bereits nach den Richtlinien dieses Standards ausgewiesen wird.*

1.3

Einfluss der anerkannten Rechnungslegungsstandards auf die Kapitalisierung

1.3.1

Bewertung der arbeitgeberseitigen Vorsorgeleistungen

Im Jahr 2000 werden die FER-Richtlinien um eine Bestimmung erweitert, welche sich auf die *Berechnung der arbeitgeberseitigen Verpflichtungen* gegenüber der Personalvorsorgeeinrichtung bezieht (FER-16-Standard) und ab dem Rechnungsabschluss des Jahres 2000 als verpflichtend gilt. Für die Rechnungslegung nach IAS ist die gleiche Bestimmung bereits verbindlich (IAS 19 revised). Im *Gegensatz* zur Ermittlung des im Zeitpunkt der Rechnungslegung erforderlichen Deckungskapitals für die *statutarischen* Verpflichtungen (acquired benefit obligation) wird durch diese Berechnung das Deckungserfordernis höher veranschlagt, da auch mutmassliche Entwicklungen in der Zukunft (projected benefit obligation) berücksichtigt werden müssen. Für die Differenz zwischen den nach dieser «dynamischen» Methode berechneten Verpflichtungen und der effektiven Deckung in Form von Aktiven der Vorsorgeeinrichtung ist durch die Arbeitgeberfirma eine *Rückstellung* zu bilden. Diese ist im Berichtsjahr oder über die durchschnittliche Restdienstzeit erfolgswirksam zu erfassen. Alternativ kann die Unterdeckung unter Offenlegung im Anhang

und Anpassung der Vorjahreszahlen (Restatement) erfolgsneutral über das Eigenkapital erfasst werden.

Die Rüstungsunternehmen haben im Jahr 1997 den auf sie entfallenden Teil des fehlenden Deckungskapitals bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) von 200 Millionen Franken zurückbezahlt, sodass ab diesem Zeitpunkt eine Aktivendeckung der statutarischen Verpflichtungen zu 100 Prozent¹ besteht, sie beläuft sich auf rund 1,8 Milliarden Franken. Dieser Betrag stellt die Summe aller am betreffenden Stichtag durch die Versicherten erworbenen Leistungen dar. Demgegenüber wird im Sinne von FER 16 – und in diesem Punkt gleichlautend IAS 19 (revised) – die Verpflichtung des Arbeitgebers gegenüber der Vorsorgeeinrichtung weiter gefasst, indem nicht nur die erworbenen sondern auch die antizipierten Leistungen in der Zukunft, ausgehend von den Gegebenheiten am Stichtag, sichergestellt werden müssen. Bei der Ermittlung dieser Verpflichtungssumme sind die zukünftigen Leistungen und Beiträge auf den Stichtag zurückzudiskontieren. Die so berechneten Verpflichtungen übersteigen in den meisten Fällen das durch Aktiven sichergestellte Deckungskapital. Die Höhe dieser Differenz hängt wesentlich von den der Berechnung zu Grunde gelegten, wirtschaftlichen Annahmen bezüglich künftiger Teuerungsentwicklung, Lohnerhöhung, Rentenentwicklung und insbesondere der künftigen Zinssentwicklung (Diskontierungssatz) ab. Massgeblich bei der Festlegung dieser Annahmen sind die wirtschaftlichen Verhältnisse und erwarteten Zukunftsentwicklungen im Zeitpunkt der Bewertung, d.h. im konkreten Fall am 31. Dezember 2000 (nach FER) und am 31. Dezember 2001 (nach IAS). Auf Grund provisorischer Berechnungen mit unterschiedlichen Parametern auf Basis des Versichertenbestandes per Ende 1998 kann angenommen werden, dass sich die Unterdeckung für die RUAG SUISSE ungefähr in einer Bandbreite zwischen ca. 250 und 550 Millionen Franken bewegt. Der letztere Betrag resultiert, wenn bei der Teuerung von 1,5%, bei der realen Lohnerhöhung und der Rentenindexierung von je 1% und beim Diskontierungssatz von 4% ausgegangen wird. Für die Ermittlung der im gegebenen Zeitpunkt anzuwendenden Rechnungsparameter kennt IAS relativ strenge Vorschriften, während FER diesbezüglich einen gewissen Spielraum zulässt. Nimmt man an, dass am Ende des Jahres 2001 diese Rechnungsgrundlagen nach den Richtlinien gemäss IAS 19 (revised) noch Gültigkeit haben werden, so ist zu jenem Zeitpunkt mit einer Deckungslücke von ca. 500–550 Millionen Franken zu rechnen.

Die obgenannte Unterdeckung gilt nach FER und nach IAS als eine *Verpflichtung des Arbeitgebers* und ist von diesem in seiner Bilanz zurückzustellen.

Eine Rückstellung in der erwähnten Grössenordnung *würde* in der konsolidierten Jahresrechnung der RUAG SUISSE das *vorhandene Eigenkapital aufzehren* und dadurch zu einer Überschuldungssituation führen.

Zur Erreichung der Konformität mit dem Rechnungslegungsstandard FER 16 Ende 2000 und IAS 19 (revised) gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

Die erste Möglichkeit besteht in der Vornahme einer Rückstellung in der RUAG-Bilanz jeweils per 31. Dezember 2000 und per 31. Dezember 2001 im Umfang der an diesen Stichtagen ermittelten Unterdeckung zu Lasten des Eigenkapitals oder der

¹ Im Rahmen der Einführung des Freizügigkeitsgesetzes ermittelte die PKB eine zusätzliche Deckungslücke von 42 Millionen Franken. Dieser Betrag wurde in der Eröffnungsbilanz der RUAG SUISSE als Rückstellung verbucht. Die Übernahme dieser Schuldverpflichtung durch die RUAG SUISSE musste im Rahmen der Gesamtrekapitalisierung aufgefangen werden und bildet mit ein Grund für das Rekapitalisierungsbedürfnis.

Erfolgsrechnung. Die dadurch resultierende Überschuldung wäre mit einer Kapitalerhöhung zu beheben, deren Ausmass (um den angemessenen Eigenfinanzierungsgrad wieder herzustellen) die Höhe der Rückstellung übersteigen müsste.

Als zweite Möglichkeit kann die Rückstellung sukzessive über die verbleibende Restdienstzeit der Versicherten zu Lasten der Erfolgsrechnung geäuft werden. Im Falle der RUAG SUISSE würde dies zu einer jährlichen Belastung der Erfolgsrechnung von knapp 41 Millionen Franken (Unterdeckung von rund 530 Millionen Franken geteilt durch 13 Jahre Restdienstzeit der Versicherten) über die nächsten dreizehn Jahre führen.

Der dritte Weg besteht in der Behebung der Unterdeckung dadurch, dass das Vermögen der Vorsorgeeinrichtung mittels Zuführung entsprechender Aktiven den nach FER/IAS-berechneten Verpflichtungen angepasst wird. Auf diese Weise erübrigt sich eine Rückstellung in der RUAG-Bilanz. Die erforderlichen Mittel sind in bar oder als Zahlungsverpflichtung direkt der Vorsorgeeinrichtung zuzuführen. Der Bundesrat bevorzugt die *letztenannte Lösung*, für welche auch Kostengründe (Emissionssteuern) sprechen. Der Verwaltungsrat der RUAG SUISSE hat bereits beschlossen, die Personalvorsorge der RUAG SUISSE aus der PKB herauszulösen und in einer eigenen Stiftung anzusiedeln. Die Frage einer allfälligen Mitnahme der Rentner in diese neue Einrichtung ist noch nicht definitiv entschieden; es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass unabhängig davon die Verpflichtungen der RUAG SUISSE als Arbeitgeber den Rentnern gegenüber bestehen bleiben. In diesem Zusammenhang wird auf die Regelung bei der Swisscom verwiesen. *Mittel im Umfang der obgenannten Unterdeckung wären also durch den Bund dieser Stiftung zuzuführen.*

Die Einbringung dieser Mittel direkt in die Vorsorgestiftung der RUAG SUISSE erscheint auch aus der folgenden Perspektive zweckmässig: Es hat sich gezeigt, dass die von der PKB zu erwartende Austrittsleistung als Deckungskapital versicherungstechnisch nicht ausreichen könnte, um in einer neuen Einrichtung die Leistungen der PKB ohne Beitragserhöhung weiterhin zu gewährleisten. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass Reserven für Risiken, Kursschwankungen, Teuerungseinbau der Altrentner (letztere auf Grund eines besonderen Beschlusses des Bundesrates) gebildet werden müssen.

1.3.2 Anpassung des Eigenkapitals bei Übergang auf IAS

Die RUAG SUISSE hat die FER-Richtlinien bereits ihrer Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1999 zu Grunde gelegt. Die Anwendung der zurzeit gültigen FER-Standards 1 bis 15 hat in einzelnen Bilanzpositionen zu teilweise erheblichen Neubewertungen geführt. So mussten auf der Aktivseite die Sachanlagen beträchtlich abgewertet werden. Auf der Passivseite erwies sich eine namhafte Aufstockung der Rückstellungen als notwendig (vgl. Anh. 1). Nach diesen Bewertungskorrekturen belief sich das ausgewiesene *Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz auf noch rund 298 Millionen Franken. Per Stichtag 31. Dezember 1998 wurden (gemäss früher geltender Rechnungslegung) noch eigene Mittel von 473 Millionen Franken ausgewiesen.*

Die Revisionsstelle PricewaterhouseCoopers prüfte sämtliche Bilanzen und kam zum Schluss, dass die Eröffnungsbilanz der RUAG SUISSE per 1. Januar 1999 in Bezug auf Bewertung und Gliederung den Vorschriften von FER entspricht. Im Auf-

trag der Eidgenössischen Finanzverwaltung überprüfte die Firma KPMG Fides Peat sodann die von der Revisionsstelle geleisteten Arbeiten. Sie kam ebenfalls zum Schluss, dass die angewendeten Bewertungsregeln den Vorschriften nach FER entsprechen und dass die Bewertung der einzelnen Bilanzpositionen korrekt erfolgt ist.

Der Bundesrat erachtet die *Bemessung der eigenen Mittel mit noch rund 300 Millionen Franken als ungenügend*. Zu dieser Beurteilung führen einerseits die Bilanzrelationen der Eröffnungsbilanz (vgl. Anh. 1, Eigenfinanzierungsgrad unter 30 Prozent, Anlagevermögen nicht mehr durch Eigenkapital gedeckt), vor allem aber auch die Entwicklung der Rüstungsaufträge der Armee. Es muss mit einem weiteren Rückgang dieses Geschäftsbereichs gerechnet werden. Durch die vorhandene Kapitalausstattung in der vorliegenden Grössenordnung werden die *erforderlichen Bedingungen*, auf die die Rüstungsunternehmen zwingend angewiesen sind, um im Wettbewerb bestehen und die Anforderungen der Eigenerstrategie erfüllen zu können, nicht geboten. Die Budgets für die unmittelbare Zukunft lassen zwar noch eine zufriedenstellende Ertragslage erwarten; die Aussichten für das Armeegeschäft weisen jedoch auf eine deutliche Verschlechterung hin, falls es nicht gelingt, innert relativ kurzer Zeit die zu erwartenden Ausfälle durch Drittgeschäfte zu kompensieren. In Anbetracht des den Rüstungsunternehmen im Rahmen der Eigenerstrategie des Bundesrates erteilten Leistungsauftrages und angesichts der Kapitalbeteiligung zu 100 Prozent ist der Bund an einer gesunden finanziellen Ausgangssituation interessiert.

Auf Grund dieser Sachlage ergibt sich die Notwendigkeit zu einer Erhöhung des Eigenkapitals im Umfang von rund 50 Millionen Franken.

2 Besonderer Teil

2.1 Notwendigkeit einer Rekapitalisierung

Angesichts der vorerwähnten Ausgangslage und um den gesetzlichen Auftrag zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee mit Rüstungsgütern und Unterhaltsleistungen erfüllen zu können, drängt sich eine Rekapitalisierung auf. Der Bundesrat erachtet es als Ziel der Rekapitalisierung, dass

- a. das Vermögen der Vorsorgeeinrichtung die Vorsorgeverpflichtungen gemäss FER 16 und ab 2001 gemäss IAS vollumfänglich deckt.
- b. ein Eigenkapital – basierend auf der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1999 der RUAG SUISSE (vgl. Anh. 1) – resultiert, welches mindestens den Bilanzwert des Anlagevermögens deckt und welches einen Eigenfinanzierungsgrad von 40 Prozent der Bilanzsumme gestattet.

2.2 Ergänzung des BGRB durch Artikel 5a

Durch den neuen Artikel 5a BGRB wird die Rechtsgrundlage für die notwendige Rekapitalisierung der Rüstungsunternehmen geschaffen. Demnach sorgt der Bund – wie bei anderen rechtlichen Verselbstständigungen von Bundesbetrieben und Verwaltungseinheiten – für eine angemessene Ausstattung mit Eigenkapital, wobei er auf die Zugrundelegung eines anerkannten Rechnungslegungsstandards (FER, IAS) abstellt. Da das BGRB, mit welchem der Gesetzgeber bewusst die *privatrechtliche*

Form der Aktiengesellschaft für die Rüstungsunternehmen gewählt hat, keine genügende Rechtsgrundlage darstellt, um die Rekapitalisierung gerade im Zuge der Genehmigung der Eröffnungsbilanz durch den Bundesrat vorzunehmen, ist eine Ergänzung des Gesetzes im vorgeschlagenen Sinn notwendig.

Die beantragte Gesetzesänderung soll die Rechtsgrundlage schaffen, die den Bundesrat ermächtigt, Änderungen in der Kapitalstruktur der RUAG Schweiz AG zu beschliessen.

Die Massnahmen, die im einzelnen mit dem Ziel einer genügenden Kapitalisierung zu treffen sind, wären nach Abwägung der einzelnen verfügbaren Optionen durch den Bundesrat zu entscheiden. Da der Bundesrat über die Durchführung der notwendigen Rekapitalisierung entscheiden kann, gibt ihm das Gesetz namentlich auch die Möglichkeit, die betreffenden Mittel ganz oder teilweise direkt zuhanden des Arbeitgebers in die Vorsorgeeinrichtung der RUAG SUISSE einfliessen zu lassen (vgl. auch Ziff. 3.1 nachstehend).

2.3 Ergänzung des BGRB durch Artikel 5b

Artikel 5b schafft die Rechtsgrundlage für die Garantie einer Deckungslücke durch den Bund, falls eine solche Lücke im Zuge der Dossierbereinigung zu Tage gefördert werden sollte. Bereits anlässlich der Gutheissung der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1999 ermächtigte der Bundesrat das VBS dazu, im Namen des Bundes eine Garantieerklärung betreffend der vollumfänglichen Deckung des statutarischen Deckungskapitals der Rüstungsunternehmen abzugeben. Mit dieser Garantie hat der Bund eine allfällige nachträgliche Erhöhung des Deckungskapitals, die durch die Dossierbereinigung bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) verursacht wird, übernommen. Destinatäre der Garantie sind die RUAG SUISSE, die SE Schweizerische Elektronikunternehmung AG, die SF Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme AG, die SM Schweizerische Munitionsunternehmung AG und die SW Schweizerische Unternehmung für Waffensysteme AG.

Die Garantieerklärung führt die für die Berechnung des Deckungskapitals erforderlichen Grundlagen auf und legt das statutarische Deckungskapital verbindlich auf 1820 Millionen Franken fest. Die verbindliche Festlegung des Deckungskapitals bildete unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Eröffnungsbilanzen der Unternehmen per 1. Januar 1999, insbesondere auch handelsrechtlich, gutgeheissen werden konnten.

Ohne die Garantieerklärung hätten die Rüstungsunternehmen nicht in die Selbstständigkeit entlassen werden können. Angesichts dieses Umstandes sowie der Dringlichkeit des Geschäfts ermächtigte der Bundesrat das VBS, die Garantieerklärung abzugeben. Durch seine Erklärung ist der Bund gegenüber den Adressaten der Garantieerklärung rechtlich gebunden. Die gesetzliche Grundlage der erwähnten Garantieerklärung wurde innerhalb der Bundesverwaltung unterschiedlich beurteilt.

Der Bundesrat hält es deshalb als angezeigt, dass die Garantieerklärung nachträglich auf eine klare und explizite Gesetzesgrundlage gestellt wird. Damit kann eine bestehende Rechtsunsicherheit ausgeräumt und zugleich umfassend Transparenz geschaffen werden.

Da nach aktueller Erkenntnis mit dem Abschluss der Dossierbereinigung nicht vor dem vierten Quartal 2000 gerechnet werden kann, muss die heute bestehende Ga-

rantie auf die Deckung des Fehlbetrags nach FER 16 und später IAS ausgedehnt werden können. Sollten sich Fehlbetrag und Deckungskapital im Rahmen der Dossierbereinigung erhöhen, bedeutet dies zugleich, dass die Vorsorgeverpflichtungen der betroffenen Rüstungsunternehmungen nochmals ansteigen. Es ist daher eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die den Bund auch diesbezüglich zur erforderlichen Rekapitalisierung ermächtigt.

2.4 Verzicht auf Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage bezweckt die Anpassung der Kapitalstruktur der Rüstungsunternehmen des Bundes, damit diese die ihnen zugeschriebenen Aufgaben erfüllen können. Den im Rahmen der Kapitalerhöhung zu tätigen Ausgaben des Bundes steht ein entsprechender Gegenwert in Form einer Beteiligung gegenüber. Die Anforderungen zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens (Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062) sind nicht gegeben.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf die finanzielle Situation der RUAG SUISSE

Die durch den Bundesrat vorzunehmende Bemessung der *Kapitalerhöhung* richtet sich nach der Eröffnungsbilanz der RUAG SUISSE per 1. Januar 1999 und beläuft sich auf 50 Millionen Franken. Bei der *Deckungsdifferenz der Verpflichtungen* gegenüber der Vorsorgeeinrichtung (s. Ziff. 1.3.1) ist auf den Versichertenbestand per Ende 2000 bzw. 2001 abzustellen. Hinsichtlich dieser Unterdeckung favorisiert der Bundesrat aus heutiger Sicht das Szenario, dass der Bund als Aktionär die betreffenden Mittel direkt zuhänden des Arbeitgebers in die Vorsorgeeinrichtung der RUAG SUISSE einfließen lässt; dadurch würde sich die Bildung einer Rückstellung in der Bilanz der RUAG SUISSE erübrigen. Auf Grund der vorangehenden Ausführungen – insbesondere der Ziffer 1.3.1 – ist absehbar, dass sich das gesamte Rekapitalisierungserfordernis in der Grössenordnung zwischen 550 und 600 Millionen Franken bewegen dürfte, wovon ca. 500–550 Millionen Franken auf die Abdeckung der Vorsorgeverpflichtungen gemäss FER 16 bzw. IAS 19 (revised) entfallen. Von der Gesamtsumme werden ca. 300 Millionen Franken per Ende des Geschäftsjahres 2000 benötigt, wovon 50 Millionen Franken für die Kapitalerhöhung bei der RUAG SUISSE und ca. 250 Millionen Franken für die Deckung der Vorsorgeverpflichtungen gem FER 16; dieser Betrag hängt im Wesentlichen von den Ende 2000 zur Anwendung gelangenden Rechnungsgrundlagen gem. FER 16 ab (s. Ziff. 1.3.1.). Nach Übergang auf den IAS-Standard per Ende 2001 sind diese Verpflichtungen auf den Stichtag 31. Dezember 2001 nach der Richtlinie IAS 19 (revised) zu bewerten. Unter der Annahme, dass dannzumal die der Rechnung gemäss Ziff. 1.3.1 zu Grunde gelegten Annahmen noch unverändert anwendbar sind, wäre in der RUAG-Vorsorgeeinrichtung eine zusätzliche Aktivendeckung von ca. 250–300 Millionen Franken vonnöten.

3.2

Auswirkung auf die finanzielle und personelle Situation des Bundes

Da die RUAG SUISSE gegenüber dem Bund keine Darlehensverschuldung aufweist, sind die Folgen der Rekapitalisierung für die Bundesrechnung bedeutsamer als in den Fällen der Swisscom oder der SBB, bei welchen Darlehensguthaben ganz oder teilweise in Beteiligungs- bzw. Aktienkapital umgewandelt werden konnten.

Seitens des Bundes wären im Rahmen der Rekapitalisierung der RUAG SUISSE voraussichtlich *folgende Massnahmen* zu treffen:

- Per 31. Dezember 2000: Basierend auf der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1999 der RUAG SUISSE (vgl. Anh. 1) Erhöhung des Aktienkapitals zur Erreichung einer gesunden Finanzstruktur (vgl. Ziff. 1.3.2): 50 Millionen Franken. Nach gesetzlicher Bestimmung ist das neue Kapital zu mindestens 20 Prozent zu liberieren.
- Per 31. Dezember 2000: Erhöhung der Aktivendeckung der Vorsorgeeinrichtung der RUAG SUISSE in Konformität mit den Verpflichtungen gemäss FER 16 (vgl. Ziff. 1.3.1): 250 Millionen Franken. Zuführung dieser Mittel in die Stiftung der RUAG SUISSE in bar oder als Verpflichtung des Bundes.
- Per 31. Dezember 2001: Anpassung der Aktivendeckung der Vorsorgeeinrichtung RUAG SUISSE an die Verpflichtungen gemäss IAS 19 (revised) (vgl. Ziff. 1.3.1); bei zu jenem Zeitpunkt unveränderten Rechnungsgrundlagen sind zusätzlich ca. 250–300 Millionen Franken der Stiftung RUAG SUISSE in bar oder als Verpflichtung des Bundes zuzuführen.
- Abgeltung eines allfälligen Mankos (zurzeit nicht bezifferbar) im Deckungskapital als Folge der Dossierbereinigungen bei der PKB (vgl. Ziff. 2.3).

Die Einzelheiten dieser Massnahmen sowie deren Zeitpunkt und der genaue betragsmässige Umfang werden durch den Bundesrat festgelegt.

Die notwendigen Massnahmen werden zu Lasten der *Bestandesrechnung* des Bundes gehen. Entsprechend der vorgenommenen Rekapitalisierung nimmt die zu aktivierende Beteiligung des Bundes an den Rüstungsunternehmen zu. Die Finanzrechnung wird nicht belastet.

Im Umfang der vorzunehmenden Barzahlungen stellt die Rekapitalisierung gemäss Finanzhaushaltsgesetz (SR 610.0) eine Ausgabe dar und müsste damit über die Finanzrechnung abgewickelt werden. Eine solche Verbuchung hätte allerdings den Nachteil, dass die Beseitigung dieser *Alllast* zu einer einmaligen Erhöhung der Ausgaben in der Finanzrechnung führen würde. Die Aussagekraft der Finanzrechnung würde dadurch beeinträchtigt. Um eine solche Belastungsspitze zu vermeiden, muss die *Ausgabe in der Bestandesrechnung aktiviert und im gleichen Jahr oder in den Folgejahren abgeschrieben* werden. Die Ausgabe wird damit aber der Budgethoheit der eidgenössischen Räte entzogen. Für diese vom Finanzhaushaltsgesetz abweichende Regelung ist eine entsprechende Bestimmung im BGRB erforderlich.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen für den Bund.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 nicht angekündigt. Mit Blick auf die per 1. Januar 2000 in Kraft tretende FER-Regel-16 muss die Rechtsgrundlage für die Rekapitalisierung noch im Jahr 2000 geschaffen werden, ansonsten die konsolidierte Bilanz der RUAG Schweiz AG per 31. Dezember 2000 eine Überschuldung aufweisen würde.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage enthält keine grenzüberschreitenden Auswirkungen, weshalb eine Prüfung auf entsprechende Vereinbarkeit entfällt.

6 Rechtliche Grundlagen

In der Botschaft zum BGRB (BB1 1997 III 769) wurde aufgezeigt, dass die Bundesverfassung die Wahl der Rechtsform, in welcher der Bund seine Tätigkeit in den Rüstungsunternehmen ausüben will, nicht beschränkt. Bei der Bestimmung dieser Rechtsform (sie hat durch den Gesetzgeber zu geschehen) ist aber der Grundsatz der Geeignetheit für die verfolgten öffentlichen Interessen zu beachten. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber im BGRB beschlossen, die bestehenden Rüstungsbetriebe, zusammengefasst im Bundesamt für Rüstungsbetriebe, in Aktiengesellschaften des privaten Rechts zu überführen und dabei deren Aktiven und Passiven unter Beachtung anerkannter Bewertungsgrundsätze in die neuen Aktiengesellschaften einzubringen. Ausdrücklich wurde vorgesehen, dass der Bundesrat dabei die Einzelheiten regeln soll.

In Artikel 1 BGRB wird gesagt, dass der Bund Rüstungsunternehmen betreiben soll, mit eingeschlossen die Gründung von und die Beteiligung an Aktiengesellschaften des privaten Rechts, damit die Ausrüstung der Schweizer Armee sichergestellt ist. Gemäss Artikel 60 der neuen Bundesverfassung ist es Sache des Bundes, Vorschriften über die Ausrüstung der Armee zu erlassen. Dazu gehört namentlich auch die Kompetenz, Bestimmungen über die Rüstungsunternehmen des Bundes und deren Rechtsform aufzustellen. Wird nun tatsächlich die Form der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt, ist es zweifellos auch Aufgabe des Gesetzgebers, diese Unternehmen mit einer ausreichenden Kapitalbasis zu versehen, ansonsten sie ihre gesetzmässige Funktion nicht wahrnehmen können.

Eröffnungsbilanz FER 1. Januar 1999

RUAG SUISSE		Zahlen in Tausend Schweizer Franken		
Bezeichnung	IST 31.12.1998	Überleitung	FER 01.01.99	
Aktiven	1 147 344	-84 098	1 063 246	
<i>Umlaufvermögen</i>	<i>699 110</i>	<i>-10 377</i>	<i>688 733</i>	
- Flüssige Mittel	174 251	-36	174 215	
- Forderungen	312 230	7 866	320 096	
- Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	254 477	7 858	262 335	
- Anzahlungen an Lieferanten	24 948		24 948	
- Übrige kurzfristige Forderungen	32 805	8	32 813	
- Vorräte und angefangene Arbeiten	199 312	-18 207	181 105	
- Roh-, Hilfs-, Betriebsmaterial	66 573	136	66 709	
- Erzeugnisse in Arbeit	83 401	-4 533	78 868	
- Zwischenfabrikate	98 945	-9 818	89 127	
- Fertigfabrikate	6 952	-648	6 304	
- Wertberichtigung Vorräte und angef. Arbeiten	-56 559	-3 344	-59 903	
- Aktive Rechnungsabgrenzung	13 317		13 317	
<i>Anlagevermögen</i>	<i>448 234</i>	<i>-73 721</i>	<i>374 513</i>	
- Finanzanlagen	48 269	-4 532	43 737	
- Beteiligungen	48 019	-4 682	43 337	
- Übrige Finanzanlagen	250	150	400	
- Mobile Sachanlagen	70 130	2 721	72 851	
- Maschinen und technische Anlagen	40 618	6 116	46 734	
- Mobiliar und Einrichtungen	7 250	-2 505	4 745	
- Informatik	13 678	767	14 445	
- Fahrzeuge	923	1 072	1 995	
- Mobile Sachanlagen im Bau	7 661	-2 729	4 932	
- Auftragsfinanzierte Sachanlagen				
- Geleaste Sachanlagen				
- Immoblie Sachanlagen	316 587	-65 305	251 282	
- Immaterielle Anlagen	13 248	-6 605	6 643	
<i>Aktivierter Aufwand</i>				
Passiven	1 147 344	-84 098	1 063 246	
<i>Kurzfristiges Fremdkapital</i>	<i>471 636</i>	<i>117</i>	<i>471 753</i>	
- Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	58 935	-90	58 845	
- Anzahlungen von Kunden	336 147	233	336 380	

Bezeichnung	IST 31.12.1998	Überleitung	FER 01.01.99
– Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	15 015		15 015
– Übrige kurzfristige Verbindlichkeiten	20 673	–421	20 252
– Passive Rechnungsabgrenzung	40 866	395	41 261
<i>Langfristiges Fremdkapital</i>	<i>202 285</i>	<i>90 729</i>	<i>293 014</i>
– Langfristige Finanzverbindlichkeiten			
– Übrige langfristige Verbindlichkeiten			
– Rückstellungen	202 285	90 729	293 014
<i>Eigenkapital</i>	<i>473 423</i>	<i>–174 944</i>	<i>298 479</i>
– Aktienkapital	450 000	–449 900	100
– Reserven	202 842	95 266	298 108
– Gewinn-/Verlustvortrag	–200 724	179 690	–21 034
– Unternehmensergebnis	21 305		21 305
Anlagendeckungsgrad	105,6%		79,7%
Eigenfinanzierungsgrad	41,3%		28,1%