



Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Bund 2020 – 2025

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 30. Januar 2026

Das Wichtigste in Kürze

Die RUAG MRO Holding AG (nachfolgend: RUAG MRO) ist ein 2019 aus der Entflechtung des RUAG-Konzerns hervorgegangener Rüstungsbetrieb im Alleineigentum des Bundes, der hauptsächlich für die Schweizer Armee tätig ist.

Im Jahr 2023 beabsichtige die RUAG MRO 96 Leopard-1-Panzer nach Deutschland zu verkaufen. Die frühere RUAG Schweiz AG hatte die bereits seit längerem ausser Dienst stehenden Panzer 2016 einer Agentur des italienischen Verteidigungsministeriums abgekauft. Sie wurden sodann in Italien gelagert. Bei diesem Geschäft traten Ungereimtheiten zutage. In der Folge veröffentlichte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in den Jahren 2024 und 2025 vier Berichte, die Mängel in der Compliance und Führung innerhalb von RUAG MRO, aber auch Probleme in der Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner, den Bund, aufzeigten.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), die sich bereits seit 2023 mit der Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner befasste, entschied im Frühjahr 2025, nach Kenntnisnahme der erwähnten Berichte der EFK, vertiefte Abklärungen zu den offenen Fragen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht durchzuführen. Im vorliegenden Bericht legt die GPK-S die Ergebnisse ihrer Untersuchung dar.

Die vertieften Abklärungen der GPK-S zeigen Verbesserungspotential bei der Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner auf:

Berücksichtigung der Compliance in den strategischen Zielen

Die GPK-S bedauert, dass der Bundesrat erst im Hinblick auf die laufende Strategieperiode 2024–2027 ein Ziel zum Aufbau eines Compliance-Management-Systems (CMS) in die strategischen Ziele für die RUAG MRO aufgenommen hat. Weiter setzte sich die Kommission bereits in ihrem jüngsten Bericht zur PostAuto-Affäre mit dem Compliance-Ziel bei bundesnahen Unternehmen auseinander. Im vorliegenden Bericht bekräftigt die Kommission ihre Haltung, dass es trotz der Bringschuld der Führungsorgane bundesnaher Unternehmen auch am Bundesrat ist, dafür zu sorgen, dass die Eignerstellen Compliance-Themen regelmässig mit dem Unternehmen besprechen.

Besetzung des Verwaltungsrats

Die GPK-S hält im Weiteren den Auswahlprozess sowohl für das Verwaltungsratspräsidium wie auch für die weiteren Verwaltungsratsmitglieder für zweckmässig. Hingegen schlägt sie Verbesserungen an den Verwaltungsratsprofilen vor, welche als Grundlage für diesen Prozess dienen (Empfehlung 1).

Informationsfluss und Themensetzung in den Eignerggesprächen und den Leistungsbezügengesprächen

Die GPK-S begrüsst ferner, dass der Eigner im Nachgang zu den Prüfungen der EFK bereits verschiedene Verbesserungen an den ständigen Gesprächsformaten zur Steuerung der RUAG MRO angestossen hat. Die Kommission erkennt hier dennoch weiterhin Handlungsbedarf und fordert, dass der Eigner den Informationsfluss zwischen

Unternehmen und Eignervertreter hinsichtlich politisch sensibler Vorkommnisse oder Vorhaben weiter verbessert und proaktiver gestaltet (Empfehlung 2).

Umgang des Eigners mit externen Problemhinweisen

Hinsichtlich des Umgangs des Eigners mit externen Problemhinweisen kommt die GPK-S zum Schluss, dass die Whistleblower-Meldung von 2019 bei der damaligen RUAG Holding AG (der Vorgängerin der RUAG International Holding AG, nachfolgend: RUAG International, und der RUAG MRO) und beim Eignervertreter, dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unzureichend verarbeitet wurde. Sie formuliert zwei Empfehlungen zuhanden des Bundesrates, mit denen einerseits im Sinne des bereits erwähnten wachsamem Umgangs mit politisch sensiblen Geschäften RUAG-interne Whistleblowing-Meldungen einer gewissen Tragweite an den Eignergesprächen aufgenommen werden sollen (Empfehlung 3). Andererseits empfiehlt die Kommission, die Möglichkeit von Whistleblowing-Meldungen via die unabhängige Whistleblowing-Plattform der EFK bei den Angestellten der verselbständigten Einheiten bekannter zu machen (Empfehlung 4).

Berichterstattung des Eigners an die Aufsichtskommissionen

Eine Feststellung der Prüfungen der EFK war zudem, dass zunächst der Verwaltungsrat der RUAG MRO zu positiv an den Bundesrat Bericht erstattete und dieser dann die Zielbeurteilung des Verwaltungsrats zu wenig kritisch hinterfragte. In der Folge berichtete der Bundesrat seinerseits zu positiv an die Aufsichtskommissionen. Die Abklärungen der GPK-S zeigen diesen Umstand in den Jahren 2024 und 2025 vertieft auf. Entsprechend fordert die Kommission weitere Bemühungen seitens Bundesrates, um eine transparente und kritische Information der parlamentarischen Oberaufsicht zu gewährleisten (Empfehlung 5).

Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO durch den Bundesrat

Weiter erwartet die GPK-S, dass der Bundesrat mit der Anpassung der Rechtsform der RUAG MRO nicht nur die überholte rechtliche Ausgestaltung den tatsächlichen Gegebenheiten anpasst, sondern dass er diesen Prozess strategisch nutzt, um die Erkenntnisse aus den Prüfungen der EFK und aus den Abklärungen der GPK-S umzusetzen (Empfehlung 6).

Zusammenarbeit der Eignervertretern VBS und EFV

Schliesslich stellten sich der Kommission Fragen bezüglich der Angemessenheit der Corporate Governance des Bundes und am dualen Steuerungsmodell. Sie reicht deshalb ein Postulat ein, mit welchem der Bundesrat beauftragt werden soll, eine grundlegende Prüfung des aktuellen Systems vorzunehmen. Er soll insbesondere prüfen, ob Anpassungen am aktuellen System nötig sind. Zudem soll er mögliche Alternativen wie die Einsetzung einer einzigen zentralen Stelle für die Vorbereitung und Koordination aller eignerpolitischen Geschäfte zuhanden des Bundesrates prüfen.

Verschiedene Untersuchungen und Arbeiten liefen parallel zu den Abklärungen der GPK-S und dauern bei Abschluss der Untersuchung der GPK-S noch an. Zu nennen sind insbesondere die Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO durch den Bundesrat, die vom Verwaltungsrat der RUAG MRO in Auftrag gegebene umfassende forensische Untersuchung durch die Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey AG (NKF) sowie die

Querschnittsprüfung der EFK zur Besetzung der Aufsichts- und Kontrollgremien. Entsprechend behält sich die Kommission vor, zu einem späteren Zeitpunkt auf die Ergebnisse ihrer Abklärungen im Lichte der Ergebnisse der genannten weiteren Untersuchungen zurückzukommen.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2
1 Einleitung	6
1.1 Hintergrund der Abklärungen – Auslöser	6
1.2 Ausgangslage: Erkenntnisse der EFK zu Mängeln in der RUAG MRO und in der Führung durch den Eigner	7
1.3 Gegenstand der vertieften Abklärungen der GPK-S	9
1.4 Vorarbeiten und Vorgehen	9
2 Instrumente des Eigners zur Steuerung und Aufsicht der RUAG MRO	12
3 Ergebnisse der Abklärungen der GPK-S	14
3.1 Berücksichtigung der Compliance in den strategischen Zielen	14
3.1.1 Feststellungen	14
3.1.2 Würdigung durch die GPK-S	15
3.2 Wahl des Verwaltungsratspräsidenten und Steuerung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates	17
3.2.1 Feststellungen	17
3.2.2 Würdigung durch die GPK-S	20
3.3 Aufsicht und Steuerung durch den Eigner mittels ständiger Gesprächsformate	21
3.3.1 Feststellungen	21
3.3.2 Würdigung durch die GPK-S	25
3.4 Umgang des Eigners mit externen Problemhinweisen	26
3.4.1 Feststellungen	26
3.4.2 Würdigung durch die GPK-S	28
3.5 Berichterstattung des Eigners an die Aufsichtskommissionen	29
3.5.1 Feststellungen	30
3.5.2 Würdigung durch die GPK-S	32
3.6 Ressourcen der Eignerstellen bei VBS und EFV	34
3.6.1 Feststellungen	34
3.6.2 Würdigung durch die GPK-S	36
3.7 Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO durch den Bundesrat	37
3.7.1 Feststellungen	37
3.7.2 Würdigung durch die GPK-S	38
3.8 Zusammenarbeit der Eignervertreter	39
3.8.1 Feststellungen	39
3.8.2 Würdigung durch die GPK-S	40
4 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	42
Abkürzungsverzeichnis	44

Bericht

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Abklärungen – Auslöser

Entstehung der RUAG MRO

Per Anfang 2020 wurde der ehemalige RUAG Konzern (RUAG Holding AG) in zwei Einheiten aufgespalten, die vom Bund bis 2022 über eine Beteiligungsgesellschaft (die BGRB Holding AG) gehalten wurden. Seit Abschluss dieser Entflechtung stehen die RUAG MRO und die RUAG International¹ als separate Unternehmen da, die beide im alleinigen Besitz des Bundes sind. Die RUAG MRO umfasst die hauptsächlich für die Schweizer Armee tätige Geschäftseinheit,² während in der RUAG International die Unternehmenseinheiten zusammengefasst wurden, die verkauft werden sollten, sodass die RUAG International schliesslich liquidiert werden könnte.³

Die RUAG MRO ging hauptsächlich aus Teilen der beiden ehemaligen RUAG-Divisionen Aviation und Defence hervor. Konkret bedeutet dies, dass mit der Entflechtung Teile von zwei ehemaligen Divisionen zu einem vollständigen und eigenständigen Unternehmen aufgewertet wurde. So mussten alle übergeordneten Führungsstrukturen und -prozesse erst aufgebaut werden. Erschwerend kam hinzu, dass die grosse Mehrheit des ehemaligen Kaders auf Stufe Konzern nach der Entflechtung in der RUAG International verblieb.

Die Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Bundesrat erfolgt im dualen Modell: In Anwendung von Artikel 24a Absatz 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung⁴ übt das VBS gemeinsam mit der EFV die Eignerrechte des Bundes über die RUAG MRO aus. Die EFV erarbeitet zudem die Grundlagen der Aufsicht und Steuerung der verselbständigten Einheiten des Bundes (Art. 24a, Abs. 5 RVOV, siehe auch Ziff. 3.8).

Befassung der GPK-S mit der Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner

Die GPK-S befasst sich seit 2023 mit Problemen der Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner. Auslöser war der Rücktritt der damaligen CEO innert Jahresfrist seit Stellenantritt infolge neutralitätspolitisch heikler Aussagen in der Öffentlichkeit⁵ sowie das Publikwerden von Ungereimtheiten, die sich beim versuchten Verkauf von 96 Leopard-1-Panzern zeigten, die aber den ursprünglichen Kauf der

¹ Der letzte verbliebene Geschäftsbereich innerhalb der RUAG International, das Weltraumgeschäft, operiert seit Mai 2022 unter der Firma «Beyond Gravity».

² «MRO» steht für «maintenance, repair, and overhaul» (Wartung, Reparatur, Überholung).

³ Die Bundesversammlung ist auf diesen Plan zurückgekommen und hat den Bundesrat 2025 mit der Motion 24.3477 («Die Kontrolle über Beyond Gravity zu behalten, ist von strategischem Interesse») beauftragt, die vorgesehene Privatisierung nicht weiterzuverfolgen, sondern stattdessen die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und Massnahmen zu ergreifen, um die Kontrolle oder das volle Eigentum an Beyond Gravity zu behalten.

⁴ Regierungs- und Verwaltungsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1)

⁵ Medienmitteilung der RUAG MRO vom 7.8.2024

Fahrzeuge und Systeme 2016 betrafen. Anschliessende Abklärungen insbesondere der EFK haben gezeigt, dass bei der RUAG MRO diverse Mängel in der Compliance und der internen Governance (weiter-)bestanden. Auch die Aufsicht und Steuerung durch den Eigner wies Mängel auf. Im Anschluss an die vier Prüfungen der EFK (siehe Ziff. 1.2) beauftragte die GPK-S ihre zuständige Subkommission EDA/VBS am 21. Februar 2025, den Handlungsbedarf der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich der Geschäftsführung abzuklären.⁷ Am 19. Mai 2025 beschloss die GPK-S aufgrund des von ihrer Subkommission aufgezeigten Bedarfs, weiterführende Abklärungen zu tätigen und erteilte der Subkommission einen entsprechenden Auftrag.⁸

1.2 Ausgangslage: Erkenntnisse der EFK zu Mängeln in der RUAG MRO und in der Führung durch den Eigner

Die EFK behandelte die Compliance der damaligen RUAG Holding AG bereits in ihren Berichten zur Prüfung des Compliance Management-Systems (Prüfung 16532) und zur Prüfung der Compliance beim Transfer von Kriegsmaterial (Prüfung 17658) in den Jahren 2016 und 2017. Schon damals stellte sie Mängel in der Compliance fest. In den Jahren 2023 bis 2025 führte die EFK weitere vier Prüfungen zur RUAG MRO durch⁹:

- Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer¹⁰

⁶ Die Mängel in der Compliance erkannte die EFK bereits bei ihrer Prüfung 16532 im Jahr 2016, siehe Ziffer 1.2.

⁷ Medienmitteilung der GPK-S vom 24.2.2025

⁸ Medienmitteilung der GPK-S vom 20.5.2025

⁹ Das VBS fragte die EFK im Sommer 2023 an, eine Überprüfung des in Ziffer 1.1 erwähnten Geschäfts mit den 96 Leopard-1-Panzern vorzunehmen. Die EFK wurde aber eigenständig tätig und führte die ersten beiden Untersuchungen als unabhängiges oberstes Finanzorgan des Bundes durch. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) ersuchte daraufhin die EFK um eine unabhängige Beurteilung möglicher Betrugsaspekte bei Geschäften mit Kampfpanzern. Anlass dazu war, dass die RUAG MRO selbst ein solches Mandat an die Anwaltskanzlei NKF vergeben hatte und sich dadurch Risiken zum Anschein der Befangenheit ergaben. Die EFK entschied, die laufende Untersuchung von NKF zur Beantwortung der Fragen der FinDel zu nutzen. In einer tripartiten Vereinbarung zwischen den Parteien (EFK, NKF und Verwaltungsrat der RUAG MRO) wurde die Zusammenarbeit geregelt. Damit sollte sichergestellt werden, dass die EFK eng in die Auftraggeberrolle eingebunden ist und die Unabhängigkeit der NKF-Untersuchung garantieren konnte. Zudem sollten mit dem gewählten Vorgehen Doppelspurigkeiten sowie zusätzliche Kosten vermieden werden. Hieraus entstanden der dritte und vierte der erwähnten Berichte der EFK. Die erwähnte tripartite Vereinbarung wurde am 18.2.2025 durch die EFK beendet, da sie mit Abschluss ihrer Prüfaufträge ihren Zweck erfüllt hatte. Die Untersuchung von NKF trat zu diesem Zeitpunkt in eine neue Phase ein (Umsetzung der Empfehlungen), in welcher die EFK keine Rolle mehr einnahm. Zum Abschlussbericht von NKF siehe Ziff. 1.4.

¹⁰ EFK: Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (Prüfung 23166), Bericht vom 8.2.2024

- Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO¹¹
- Prüfung der Lagerverwaltung¹²
- Prüfung möglicher Betrugsaspekte.¹³

Im zweiten dieser vier Berichte hielt die EFK fest, dass die wichtigen Empfehlungen 16532.001 und 17658.001 aus ihren Prüfungen von 2016 und 2017 immer noch nicht umgesetzt waren.¹⁴ Insgesamt stellte die EFK bei ihren vier Prüfungen von 2023 bis 2025 grobe Mängel in der Compliance und der internen Governance der RUAG MRO sowie in der Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner fest. Für die parlamentarische Oberaufsicht sind insbesondere Letztere von Belang, auch wenn Mängel innerhalb des Unternehmens für die Oberaufsicht natürlich die Frage aufwerfen, inwiefern der Eigner darüber Bescheid wusste und seinerseits Massnahmen ergriff.

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse der EFK im Kontext der vorliegenden Untersuchungen kurz dargestellt. Betreffend den Kauf von 100 Leopard-1-Panzern stellte die EFK fest, dass die RUAG die formalen Vorgaben nicht konsequent eingehalten und ungünstige Geschäftsentscheide gefällt hatte. Mängel in der Compliance führten zu unzureichender Dokumentation und potenziellen Risiken in der Vertragsabwicklung. Die EFK empfahl der RUAG MRO u.a., die internen Kontrollmechanismen zu verbessern und die Zuständigkeit in der Geschäftsführung klarer zu regeln (*Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer*). Das Eigentum an 25 Panzern war umstritten und RUAG informierte den Eigner verspätet über die Herausforderungen.

Weiter kam die EFK zum Schluss, dass die Umsetzung der existierenden Instrumente der internen Governance der RUAG MRO sowie das Zusammenspiel zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung problematisch war. Dazu kamen fehlende Transparenz und eine mangelhafte Fehlerkultur. Zudem beurteilten der Verwaltungsrat und die Eignerstellen die RUAG-Zielerreichung 2023 als zu positiv. Deshalb empfahl die EFK u.a.:

- dass der Eigner die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates nach den 2024/2025 erfolgten personellen Änderungen überprüft
- dass Verwaltungsrat und die Eignerstellen die Berichterstattung über die Zielerreichung kritischer hinterfragen

¹¹ EFK: Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (Prüfung 24143), Bericht vom 14.10.2024

¹² EFK: Prüfung der Lagerverwaltung (Prüfung 24134), Bericht vom 9.1.2025

¹³ EFK: Prüfung möglicher Betrugsaspekte (Prüfung 24192), Bericht vom 10.2.2025

¹⁴ Empfehlung 16532.001: Die EFK empfiehlt dem Verwaltungsrat der RUAG, geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche die aufgezeigten Defizite in den Bereichen «Reifegrad des CMS», «Integration von Akquisitionen» und «Agentenmanagement» beseitigen. Empfehlung 17658.001: Die EFK empfiehlt der RUAG, die Export-Compliance periodisch zu prüfen, und zwar sowohl am Hauptsitz als auch in den ausländischen Tochtergesellschaften.

- dass die Eignerstellen ihre Rolle proaktiver im Sinne eines Vermittlers zwischen armassuisse, der Armee und RUAG MRO interpretieren und Entscheide und Pendenzen (wieder) protokollieren
- dass der Eigner klärt, welche Projekte sicherheitspolitisch zentral sind und bei diesen eine frühzeitige Direktvergabe an die RUAG MRO prüft (*Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO*).

Schliesslich fand die EFK in ihrer *Prüfung möglicher Betrugsaspekte* klare Hinweise für betrügerisches Verhalten bei einer Vielzahl von Geschäftsprozessen, Ausschreibungen, Aufträgen und Vertragsabschlüssen. In der RUAG MRO seien Compliance Massnahmen und Instrumente vorhanden, aber nicht wirksam. Die EFK machte schwere organisatorische Versäumnisse aus (fehlende oder ungenügende Kontrollen, lückenhafte Dokumentation), welche die Missbräuche wohl begünstigt hätten. Deshalb empfahl die EFK der RUAG MRO u.a. Strafanzeige einzureichen und Zivilansprüche sowie die Organhaftung bei der RUAG MRO zu klären.

1.3 Gegenstand der vertieften Abklärungen der GPK-S

Die GPK-S kam im Frühjahr 2025 zum Schluss, dass trotz der EFK-Prüfungen offene Fragen in ihrem Zuständigkeitsbereich verblieben und beschloss, vertiefte Abklärungen zu tätigen. Der Fokus ihrer Abklärungen lag gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag auf der Frage, ob der Eigner bzw. die Eignervertreter VBS und EFV ihre Aufsichts- und Steuerungsfunktion gegenüber der RUAG MRO zweckmässig wahrgenommen haben. Die GPK-S fokussierte auf den Abklärungszeitraum von 2020 bis Anfang 2025. Bezüglich des Umgangs mit externen Problemhinweisen ging sie soweit angezeigt auch bis ins Jahr 2019 zurück. Die GPK-S untersuchte somit folgende Aspekte der Wahrnehmung der Eignerrolle durch VBS, EFV und Bundesrat:

- Berücksichtigung der Compliance in den strategischen Zielen (Ziff. 3.1)
- Besetzung des Verwaltungsrats (Ziff. 3.2)
- Informationsfluss und Themensetzung in den Eignerggesprächen und den Leistungsbezüggesprächen (Ziff. 3.3)
- Umgang des Eigners mit externen Problemhinweisen (Ziff. 3.4)
- Berichterstattung des Eigners an die Aufskommissionen (Ziff. 3.5)
- Personelle Ressourcen der Eignerstelle bei VBS und EFV (Ziff. 3.6)
- Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO durch den Bundesrat (Ziff. 3.7)
- Zusammenarbeit der Eignervertretern VBS und EFV (Ziff. 3.8).

1.4 Vorarbeiten und Vorgehen

Die GPK-S führte in der jüngeren Vergangenheit mehrere Untersuchungen zum Thema der Corporate Governance bundesnaher Unternehmen durch und veröffentlichte entsprechende Berichte:

- Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB, Bericht vom 28. August 2018 (BBl 2018 7827)
- Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht vom 12. November 2019 (BBl 2020 7193)
- Nachkontrolle: Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen, Kurzbericht vom 5. Juli 2024 (BBl 2024 1839)
- Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG: Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht vom 10. Oktober 2025 (BBl 2025 3168).

Informationsgrundlagen

Die GPK-S stützte sich zum einen auf ihre Arbeiten zur Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner seit 2023. Bereits damals führte die zuständige Subkommission Anhörungen durch, bat um schriftliche Auskünfte und verlangte Unterlagen ein.¹⁵

Auch liess sie sich alle vier relevanten Berichte der EFK von der EFK präsentieren – den ersten kurz nach dessen Erscheinen im Frühjahr 2024, die anderen drei kurz vor deren Erscheinen im Februar 2025 – und hörte jeweils auch das VBS zu seinen Erkenntnissen und Massnahmen an.

2025 folgten weitere Anhörungen von VBS und EFV sowie umfangreiche Anfragen um schriftliche Auskünfte und grössere Dokumenteneditionen gestützt auf die Informationsrechte der GPK.

Schliesslich nutzte die GPK-S auch die jährliche Aussprache mit Vertreterinnen und Vertretern der RUAG MRO sowie des VBS und der EFV zwecks Behandlung des Berichts des Bundesrates über die Zielerreichung des vergangenen Jahres und des Jahresberichts der RUAG MRO für Nachfragen und Erklärungen im Rahmen der vorliegenden Abklärungen.

Parallele Abklärungen

Parallel zu den vertieften Abklärungen der GPK-S liefen weitere Untersuchungen, Arbeiten und Prüfungen der RUAG MRO, des VBS, der EFV, des Bundesrates und der EFK. Sie betreffen am Rande den Zuständigkeitsbereich der GPK, werden aber voraussichtlich erst im Verlauf des Jahres 2026 abgeschlossen.

Dabei handelt es sich insbesondere um:

- Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO durch den Bundesrat (siehe auch Ziff. 3.7)

Aufgrund der Erkenntnisse aus der EFK-Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard-1-Panzer entschied das VBS im

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2024 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 23.1.2025 (BBl 2025 704), S. 22

Februar 2024 zu prüfen, ob die bestehende Rechtsform der RUAG MRO noch sachgerecht ist. Ein Gutachten zeigte sodann auf, dass die aktuelle Rechtsform vom tatsächlich gelebten Umgang des Bundes mit der RUAG MRO abweicht. Der Bundesrat beauftragte das VBS im November 2024, ihm bis Ende 2025 eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes vorzulegen.¹⁶

- Untersuchung der Anwaltskanzlei NKF

Die Unregelmässigkeiten beim Kauf von 100 Leopard-1-Panzern und das laufende Strafverfahren in Deutschland zum Leopard-2-Ersatzteilehandel veranlassten den Verwaltungsrat der RUAG MRO im August 2023, einen umfassenden Untersuchungsauftrag an NKF zu vergeben.¹⁷ Fokus sind die Geschäftsbeziehungen der Business Area Ground sowie anderer Bereiche der RUAG MRO, wie Verkauf, Einkauf und Management. Auch die Vergangenheit des RUAG-Konzerns mit der Division Defense, Fokus Land Systems, wird beleuchtet. Die Untersuchung soll alle Phasen der Geschäftsabwicklung abdecken. Geprüft wird, ob die Geschäftsaktivitäten im Einklang mit den internen Richtlinien und Prozessen sowie den anwendbaren Gesetzen und Governance-Standards stehen und ob der Verwaltungsrat seine jeweiligen Pflichten wahrgenommen hat oder wahrnehmen konnte. Die Untersuchung umfasst auch die Zeit vor der Gründung der RUAG MRO bis ins Jahr 2002.

Mit der Durchführung dieser externen Untersuchung kommt die RUAG MRO auch den Empfehlungen aus dem EFK-Bericht «Prüfung möglicher Betrugsaspekte» nach, allfällige Zivilansprüche der RUAG und die Organhaftung bei der RUAG MRO zu klären. Die Untersuchung verfolgt nicht zuletzt den Zweck der Beweissicherung für allfällige derartige Verfahren. Auch der Eigner hat den Verwaltungsrat der RUAG MRO nach Veröffentlichung dieses EFK-Berichts aufgefordert, gestützt auf die Untersuchungsergebnisse und bei hinreichendem Anfangsverdacht auf strafbare Handlungen entsprechende Strafanzeigen einzureichen und das Einreichen von zivilrechtlichen Schadenersatzklagen zu prüfen, wobei hier insbesondere die möglichen Prozessrisiken genau abzuklären seien.

- EFK-Prüfung 25514

Querschnittsprüfung der Besetzung der Aufsichts- und Kontrollgremien. Ziel ist eine Beurteilung, ob ausgewählte Leitungsorgane (Verwaltungs-, Stiftungs- und Institutsräte) angemessen zusammengesetzt sind und ihre Aufgaben effizient und umfassend wahrnehmen. Untersucht werden Anforderungsprofile, tatsächliche Zusammensetzung, Abgrenzung der Aufgaben von den operativen Aufgaben der Geschäftsleitung, umfassende und effiziente Aufgabenwahrnehmung, Abgeltungen und Spesen. Vertieft geprüft werden neun Leitungsorgane, darunter der Verwaltungsrat der RUAG MRO.

¹⁶ Medienmitteilung des VBS vom 20.2.2024; Medienmitteilung des Bundesrates vom 27.11.2024 und Medienmitteilung des Bundesrates vom 30.4.2025

¹⁷ Medienmitteilung der RUAG MRO vom 21.8.2023

Die GPK-S kam zum Schluss, dass sie im Rahmen ihrer Abklärungen die unter Ziffer 1.3 beschriebenen Themen ausreichend untersucht hatte und bereits entsprechende Empfehlungen an den Bundesrat zur Verbesserung der Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner formulieren kann, ohne die Publikation der Resultate der parallel laufenden Arbeiten abzuwarten. Die GPK-S behält sich allerdings vor, zu einem späteren Zeitpunkt nach Kenntnisnahme dieser Arbeiten auf die Erkenntnisse ihres vorliegenden Berichtes zurückzukommen.

2 **Instrumente des Eigners zur Steuerung und Aufsicht der RUAG MRO**

Die RUAG MRO ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Wie in Ziffer 1.4 erwähnt, überprüft der Bundesrat derzeit die Rechtsform der RUAG MRO. Im Vordergrund dieser Prüfung stehen zwei alternative Rechtsformen des öffentlichen Rechts: die öffentlich-rechtliche Anstalt oder die spezialgesetzliche AG des öffentlichen Rechts. Zudem wird auf Vorschlag der EFK die Variante einer Reintegration in das VBS geprüft.

Da die RUAG MRO eine privatrechtliche AG ist, standen auch in den Jahren 2020-2025 im Prinzip privatrechtliche Steuerungsinstrumente im Vordergrund, konkret die Steuerung der RUAG MRO über die Ausübung der Aktionärsrechte (geregelt in den Artikeln 660 ff. des Obligationenrechts (OR)¹⁸, siehe zudem Artikel 698 ff. OR zu den Rechten der Generalversammlung). Der Bund ist Alleinaktionär der RUAG MRO.

Allerdings kam es seit der Gründung der RUAG im Jahr 1998 über die Jahre zu mehreren rechtlichen Veränderungen auf der Steuerungsebene, welche zu Anpassungen am oben dargelegten Prinzip der privatrechtlichen Steuerung führten:

- Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes¹⁹ verpflichtet den Bundesrat, für gewisse verselbständigte Einheiten wie die RUAG MRO, strategische Ziele festzulegen. Vor der Entflechtung des RUAG-Konzerns waren laut dem vom VBS in Auftrag gegebenen Gutachten²⁰ die strategischen Ziele als Vorgabe für die instruierbaren Vertreterinnen und Vertreter des Bundesrates im Verwaltungsrat gedacht. Mit der Auflösung und Entflechtung des RUAG-Konzerns in RUAG MRO und RUAG International sind die beiden instruierbaren Bundesvertreter, welche im März 2021 in den Verwaltungsrat gewählt wurden, aber im Jahr 2022 aus dem Verwaltungsrat ausgeschieden.
- Das Parlament erhielt im Jahr 2012 stärkere Mitwirkungsrechte:

¹⁸ Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR; SR 220)

¹⁹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010)

²⁰ Gutachten «Welche Rechtsform für die RUAG?» von Prof. Dr. Martin Dumermuth vom 18.11.2024, Ziff. 3.5, S. 13. Das Gutachten wurde zusammen mit der Medienmitteilung des Bundesrates vom 27.11.2024 veröffentlicht.

- Es konnte dem Bundesrat fortan Aufträge erteilen, solche strategischen Ziele festzulegen oder sie zu ändern (Art. 28 des Parlamentsgesetzes²¹)
- Der Bundesrat war fortan verpflichtet, dem Parlament periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele Bericht zu erstatten (Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG). Dies geschieht jährlich mittels des Berichts des Bundesrates über die Zielerreichung der RUAG MRO zuhanden der Aufsichtskommissionen, welcher an einer gemeinsamen Sitzung der zuständigen GPK- und FK-Subkommissionen sowie der Präsidien beider SiK im April behandelt wird.

Die wichtigsten Steuerungsinstrumente des VBS und der EFV, welche zusammen die Interessen des Eigners gegenüber der RUAG MRO vertreten, sind somit konkret:

- die Wahl des Verwaltungsratspräsidenten / der Verwaltungsratspräsidentin von RUAG MRO an der Generalversammlung²²
- Wahl der übrigen Verwaltungsratsmitglieder an der Generalversammlung
- Déchargeerteilung an der Generalversammlung
- die strategischen Ziele,
- die vierteljährlichen Eignergespräche (EG) und
- die davor stattfindenden Vorbereitungsgespräche sowie
- die Berichterstattungspflichten der RUAG MRO gegenüber dem Eigner (darauf aufbauend erfolgt die Berichterstattung des Bundesrates an die Aufsichtskommissionen mittels Berichts des Bundesrates zur Zielerreichung).

Für eine grundsätzliche Auslegeordnung der Steuerungsinstrumente bundesnaher Unternehmen siehe Ziffer 2.1 des Berichts von 2019 der GPK-S zur PostAuto-Affäre.²³ Der Bundesrat stellte in seinem Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006 und in seinem Zusatzbericht vom 25. März 2009 insgesamt 37 Leitsätze auf, welche als Richtlinie berücksichtigt werden sollen und welche die Umsetzung der genannten Instrumente darlegen.²⁴ In seinem Bericht «Eignerstrategie des Bundesrates

²¹ Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR **171.10**)

²² Der Bundesrat instruiert diejenigen Personen, welche den Bund als Aktionär in der Generalversammlung vertreten. Diese haben in der Generalversammlung gemäss Instruktion zu stimmen.

²³ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-S vom 12.11.2019 (BBl **2020** 7193, 7202–7208)

²⁴ EFV: Corporate Governance des Bundes: Übersicht über die 37 Leitsätze. Fassung vom 7.8.2025

für die verselbstständigten Einheiten des Bundes»²⁵ in Erfüllung des Postulates 18.4274 von alt Ständerat Fabio Abate hat der Bundesrat zudem zusätzliche Richtlinien zu gewissen wichtigen Punkten wie den Eignergesprächen aufgestellt.

3 Ergebnisse der Abklärungen der GPK-S

In Ziffer 3 werden die Erkenntnisse der GPK-S zu allen in Ziffer 1.3 aufgeführten Themenbereichen ausgeführt. Zuerst wird pro Thema auf die Feststellungen der Kommission eingegangen, danach folgt jeweils die Würdigung der Kommission inklusive allfälliger Empfehlungen an den Bundesrat oder Vorstösse.

3.1 Berücksichtigung der Compliance in den strategischen Zielen

3.1.1 Feststellungen

Entwicklung der strategischen Ziele seit 2020

Im Nachgang zur PostAuto-Affäre entschied der Bundesrat, dass die strategischen Ziele aller bundesnahen Unternehmen künftig das Vorhandensein eines Compliance-Managementsystems (CMS) vorgeben sollten.²⁶ Er stützte sich dabei unter anderem auf den Corporate-Governance-Expertenbericht von 2019. Das Element der Compliance wurde in den folgenden Jahren schrittweise in die strategischen Ziele aller bundesnaher Unternehmen aufgenommen.

In den strategischen Zielen der RUAG MRO behielt sich der Bundesrat jeweils Anpassungen während der laufenden Strategieperiode vor.²⁷ Allerdings verzichtete er trotz seiner Erkenntnisse aus der PostAuto-Affäre auf eine Anpassung der strategischen Ziele für die RUAG MRO für die Jahre 2020–2023²⁸ während der damals noch laufende Strategieperiode. Er nahm für die RUAG MRO erst im Jahr 2023 ein Compliance-Ziel in die strategischen Ziele für die Jahre 2024–2027 auf. Ziel 7.3 sieht seither vor: «Die RUAG verfügt über ein Unternehmensrisikomanagementsystem, das sich an der Norm ISO 31000 orientiert sowie ein Compliance-Management-System (CMS), das sich an der Norm ISO 37301 orientiert. Sie informiert den Eigner über die wichtigsten Unternehmensrisiken und die Schwerpunkte im CMS.»²⁹

²⁵ Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 26.5.2021 in Erfüllung des Postulats 18.4274, Abate Fabio, vom 13.12.2018

²⁶ GPK-S: Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG: Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht vom 10.10.2025, Ziff. 4.10

²⁷ Siehe Ziffer 8, Absatz 2, der strategischen Ziele 2020–2023 bzw. Ziffer 9 der strategischen Ziele 2024–2027.

²⁸ Strategische Ziele des Bundesrates für die RUAG MRO Holding AG für die Jahre 2020–2023 vom 23.10.2019 (BBI 2022 1316)

²⁹ Strategische Ziele des Bundesrates für die RUAG MRO Holding AG für die Jahre 2024–2027 vom 29.11.2023 (BBI 2025 1518)

Als Indikator zur Messung der Zielerreichung nahm der Bundesrat die einschlägige ISO-Norm.³⁰ Zudem führte er alle vier Jahre eine Kontrolle durch ein unabhängiges Audit durch und die Unternehmen müssen dem Eigner regelmässige Informationen zu den Schlüsselbereichen des CMS liefern.³¹

Abgesehen vom generellen Hinweis auf die vierteljährlichen EG enthalten die strategischen Ziele allerdings keine genaueren Vorgaben zur Regelmässigkeit und zum Detaillierungsgrad der Berichterstattung von RUAG MRO an den Eigner zu diesem Ziel.

Aktuelle Situation

Die RUAG MRO verfügt über ein CMS, welches jedoch noch nicht der einschlägigen ISO-Norm entspricht. Immerhin stellte die EFK in ihrem Prüfbericht zur Führung und Steuerung der RUAG MRO fest, dass die RUAG MRO ihr Organisationsreglement sowie weitere Governance-, Risikomanagement- und Compliance-Richtlinien extern überprüfen liess und dass seit dem 1. Juni 2024 ein überarbeitetes Organisationsreglement gilt. Die EFK überprüfte die Einhaltung des überarbeiteten Organisationsreglements anhand der beiden Projekte *Ersatz Integriertes Militärisches Fernmeldesystem* und *Nutzungsverlängerung F/A-18*. Dabei stellte sie, im Unterschied zu den Geschäften mit den Leopard-1-Panzern, keine Abweichungen von den vorgeschriebenen Kompetenzregelungen fest.³²

Die RUAG MRO ist zurzeit daran, ihre interne Compliance bis Mitte 2026 in Anlehnung an die Norm ISO 37301 zu optimieren. Für das zweite Halbjahr 2026 ist eine Überprüfung des CMS durch eine externe, unabhängige Prüfungsgesellschaft vorgesehen. Zudem hat die RUAG in ihren Unternehmenszielen 2025 nebst finanziellen Zielen auch Ziele hinsichtlich der Compliance formuliert, um den internen Kulturwandel voranzutreiben. In Umsetzung dieser Ziele fanden z.B. obligatorische Compliance-Schulungen für alle Mitarbeitenden statt.

3.1.2 Würdigung durch die GPK-S

Die GPK-S bedauert, dass der Bundesrat trotz seiner Erkenntnisse im Nachgang zur PostAuto-Affäre auf eine Anpassung der strategischen Ziele für die RUAG MRO für die Jahre 2020–2023 während der damals laufenden Strategieperiode verzichtete. Sie hätte es für angemessen erachtet, wenn der Bundesrat die Vorgabe eines CMS bereits damals in die strategischen Ziele für die RUAG MRO aufgenommen hätte. Das hätte es ihm erlaubt, die Bedeutung der Compliance für das noch junge Unternehmen in den ersten Jahren nach der Entflechtung der alten RUAG hervorzuheben.

Die Kommission begrüsst, dass der Bundesrat in die aktuellen strategischen Ziele für die RUAG MRO ein Compliance-Ziel aufgenommen hat. Da diese Ergänzung der strategischen Ziele relativ neu ist, befindet sich das Ziel bei mehreren bundesnahen

³⁰ GPK-S: Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG: Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht vom 10.10.2025, Ziff. 4.10

³¹ GPK-S: Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG: Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht vom 10.10.2025, Ziff. 4.10, Fussnote 133

³² EFK: Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (Prüfung 24143), Bericht vom 14.10.2024, S. 22

Unternehmen noch in einer Entwicklungsphase. Die Kommission begrüsst weiter, dass die RUAG MRO seit 2024 einen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung ihres Compliance-Managementsystems legt. Denn wie insbesondere die Prüfung der EFK zu möglichen Betrugsaspekten gezeigt hat, war das CMS der RUAG MRO zuvor weitgehend wirkungslos, was gekoppelt mit einer «fragwürdigen Kultur»³³ betrügerische Handlungen eines Kadermitglieds ermöglichte.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der strategischen Ziele sieht die Kommission jedoch weiterhin Verbesserungspotenzial: Strategische Ziele sind ihrer Natur gemäss allgemein formuliert. Entscheidend für die Aufsicht und Steuerung durch den Eigner ist deshalb nebst dem Vorhandensein eines funktionierenden Compliance-Systems auf Unternehmensebene v.a. die Art und Weise, wie das Unternehmen den Eigner über Compliance-Themen informiert bzw. wie der Eigner Informationen zu Compliance-Themen abholt.

Zwar haben die Eignervertreter und die RUAG MRO hinsichtlich Informationsfluss Verbesserungen angestossen, wie nachfolgend in Ziffer 3.3 erläutert wird. Dennoch stellt sich die Kommission die Frage, ob der Eigner in den strategischen Zielen nicht detaillierte Vorgaben zur Information des Eigners über Strukturen, Bemühungen und Vorkommnisse betreffend Compliance machen sollte, um die verbesserte Information des Eigners langfristig und effektiv zu gewährleisten.

Die GPK-S sprach eine derartige Empfehlung – dass in den strategischen Zielen bundesnaher Unternehmen für das Risikomanagementsystem, das interne Kontrollsystem und das CMS auch Vorgaben zur Information des Eigners zu machen sind – bereits in ihrem Bericht von 2019 zur PostAuto-Affäre aus.³⁴ Der Bundesrat lehnte diesen Aspekt der damaligen Empfehlung ab, hauptsächlich, da ein solcher Schritt laut Bundesrat den Handlungsspielraum des Bundes einschränken und in die Verantwortung der Unternehmen eingreifen würde. In ihrem zweiten Bericht zur PostAuto-Affäre, dem Bericht vom 10. Oktober 2025 zur Umsetzung ihrer Empfehlungen, erklärte die GPK-S, inwieweit sie der Argumentation des Bundesrats folgen kann. Sie betonte, dass in erster Linie die Führungsorgane des Unternehmens dafür verantwortlich sind, dem Eigner allfällige Problemfälle zu melden. Die Kommission drückte aber auch ihre Erwartung aus, dass das CM-System auch künftig regelmässig extern überprüft wird. Sie ersuchte den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Eignerstellen dieses Thema mindestens einmal pro Jahr mit den Unternehmen besprechen und sich bei dieser Gelegenheit über die Umsetzung der Empfehlungen aus den Audits informieren. Zu thematisieren sind bei dieser Gelegenheit auch die Schlussfolgerungen allfälliger Prüfungen der EFK zum CM-System.³⁵

Angesichts der Erkenntnisse ihrer vertieften Abklärungen zur Governance von RUAG MRO durch den Bund bekräftigt die Kommission ihre Haltung an dieser Stelle noch

³³ EFK: Prüfung möglicher Betrugsaspekte (Prüfung 24192), Bericht vom 10.2.2025, Ziff. 2.4, S. 24

³⁴ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-S vom 12.11.2019 (BBI 2020 7193, 7320 f. [Empfehlung 10])

³⁵ GPK-S: Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG: Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht vom 10.10.2025, Ziff. 4.10

einmal. Sie ist der Ansicht, dass es trotz der Bringschuld der Führungsorgane bundesnaher Unternehmen auch am Bundesrat ist, dafür zu sorgen, dass die Eignerstellen Compliance-Themen regelmässig mit dem Unternehmen besprechen.

Für die Kommission ist zudem klar, dass der Bundesrat diesen Aspekt unabhängig von der zukünftig gewählten Rechtsform der RUAG MRO in seiner Aufsicht und Steuerung des Unternehmens berücksichtigen sollte (siehe Ziff. 3.7).

3.2 Wahl des Verwaltungsratspräsidenten und Steuerung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates

Wie in Ziffer 2 dargelegt, wählt die Generalversammlung die Verwaltungsratspräsidentin oder den Verwaltungsratspräsidenten der RUAG MRO sowie die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats. Der Verwaltungsrat schlägt der Generalversammlung die entsprechenden Personen zur Wahl vor. Mit anderen Worten: Da der Bund Alleinaktionär der RUAG MRO ist, entscheidet er nicht nur über das Präsidium, sondern in letzter Instanz auch über die Besetzung des restlichen Verwaltungsrats.

In Ziffer 3.2.1 erläutert die Kommission ihre Feststellungen bezüglich des Prozesses zur Besetzung des Verwaltungsrats, bezüglich den Unterlagen, die dem Prozess zugrundeliegen (Anforderungsprofile) und bezüglich der geplanten Massnahmen von VBS, EFV und RUAG MRO in diesem Bereich. In Ziffer 3.2.2 bewertet die Kommission schliesslich ihre Feststellungen aus Ziffer 3.2.1.

3.2.1 Feststellungen

Der Verwaltungsrat der RUAG MRO wurde in der jüngeren Vergangenheit komplett neu aufgestellt. Der aktuelle Präsident, Dr. Jürg Röheli, hat sein Amt seit Anfang 2025 inne. Ein Mitglied des Verwaltungsrats stiess Mitte 2023 dazu, eines Anfang 2025, eines Mitte 2025 und eines Ende 2025. Zudem plant der Verwaltungsrat, bis zur ordentlichen Generalversammlung 2026 zwei weitere Mitglieder zu suchen.

Prozess zur Wahl des Verwaltungsratspräsidiums und zur Besetzung des restlichen Verwaltungsrats

Im Untersuchungszeitraum wurde der Selektionsprozess zur Wahl der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten durch eine vom VBS eingesetzte Findungskommission geführt und beinhaltete im Wesentlichen das Erstellen einer Longlist, dann einer Shortlist sowie die Feinselektion der Kandidierenden mittels Interviews und einem Assessment.

Ein externer HR-Dienstleister veröffentlichte eine Ausschreibung und erstellte unter Berücksichtigung allfälliger zusätzlicher Vorschläge des VBS aus den eingegangenen Bewerbungen eine Vorauswahlliste (Longlist). Die Findungskommission traf aus dieser Liste eine Auswahl (Shortlist). Die Findungskommission führte sodann Gespräche und Assessments mit den Kandidatinnen und Kandidaten durch. Die Departementsvorsteherin resp. der Departementsvorsteher führte mit den Geeignetsten noch einmal ein Gespräch, bevor das VBS dem Bundesrat einen Wahlvorschlag beantragte.

Zur Unterbreitung des Wahlvorschlags an den Bundesrat existiert ein Musterantrag des Eidgenössischen Personalamts, nach welchem das Auswahlverfahren, Erläuterungen zur Person, die Entschädigung, die Interessenbindungen und eine Beurteilung des Wahlvorschlags zu erfassen sind. Die Ernennung erfolgte sodann durch den Gesamtbundesrat, der in der Folge das VBS als Eignervertreter beauftragte, die betreffende Person an der Generalversammlung zu wählen.

Der Prozess bei der Wahl des aktuellen und des letzten Verwaltungsratspräsidenten war praktisch derselbe. Es wurden allerdings jeweils ein anderer externer HR-Dienstleister in Anspruch genommen und der vormalige Verwaltungsratspräsident wurde vom Verwaltungsrat der damaligen BGRB-Holding und nicht vom Bundesrat gewählt.

Laut VBS war/ist die Vorgehensweise zur Besetzung der übrigen Verwaltungsratsmitglieder im Prinzip dieselbe wie bei der Wahl der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten. Da der Bund Alleinaktionär der RUAG MRO ist, kam es aber im Vorfeld der Ernennungen bereits zu einer Zusammenarbeit von VBS und Verwaltungsrat der RUAG MRO im oben erwähnten Rahmen.

Somit besteht ein standardisierter Prozess für die Besetzung des Verwaltungsrats der RUAG MRO, der im Übrigen auch für die Wahl von Verwaltungsratspräsidentinnen oder -präsidenten anderer bundesnaher Betriebe angewendet wird. Dieser Prozess wurde für die RUAG MRO seit der Entflechtung, sprich seit 2020, nicht angepasst.

Grundlagen für die Besetzung des Verwaltungsrats: Verwaltungsratsprofile

Grundlage für die Besetzung des Verwaltungsrats im Untersuchungszeitraum war ein generelles Anforderungsprofil für Verwaltungsratsmitglieder der RUAG MRO. Dieses enthält auch einen Abschnitt mit zusätzlichen Anforderungen an das Präsidium.

Laut Aussage des VBS gehörten zum Anforderungsprofil der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten neben den Vorgaben des generellen Anforderungsprofils weitere Anforderungen wie:

- eine Aus- oder Weiterbildung im technisch-naturwissenschaftlichen oder betriebswirtschaftlichen Bereich mit langjähriger Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungserfahrung in grösseren Industrieunternehmen und CEO-Erfahrung in Zusammenarbeit mit einem starken und prägenden Eigner,
- eine hohe Beitrags- und Entscheidungskompetenz in strategischen Fragestellungen,
- ein entwickeltes politisches Sensorium, Verständnis für die Anliegen und Wirkungsweise von Politik und Gesellschaft,
- eine marktwirtschaftlich, international und auf Chancen ausgerichtete Führungsmentalität,
- solide Finanzkenntnisse,
- sehr gute Kenntnisse im Lebenszyklusmanagement und Erfahrungen in den Bereichen Betrieb, Reparatur und Unterhalt, und
- gute aktive Kenntnisse einer zweiten Amtssprache.

Diese präsidialen Anforderungen gemäss Aussage VBS waren nur teilweise im Dokument des generellen Anforderungsprofils schriftlich festgehalten.

Für die Verwaltungsratsmitglieder, welche nicht das Präsidium innehaben, bestanden zudem sechs spezifische Profile:

- Militär;
- zwei Profile «Industrie»;
- Finanzen, Controlling;
- HR, Compliance;
- Vernetzung / Innovationen / Politik.

Hinsichtlich dieser spezifischen Profile lässt sich Folgendes feststellen: Diese Profile sind sehr allgemein gehalten. Ein Fokus auf Compliance geht daraus nicht explizit hervor – das Profil «HR, Compliance» scheint eher auf HR denn auf Compliance ausgerichtet zu sein. Die beiden Profile «Industrie» und «Finanzen, Controlling» sind im Wortlaut sehr ähnlich. Das Profil «Vernetzung / Innovationen / Politik», erscheint wenig konkret und zugleich sehr anfordernd: Es ist nicht selbstverständlich, dass «Erfahrung in den Bereichen der Innovation [...] und öffentlichen Institutionen» Hand in Hand gehen – beides wird in diesem Profil aber verlangt. Die unterschiedlichen Sprachkenntnisse, die je nach Profil verlangt werden («Deutsch und Französisch fließend», «Deutsch oder Französisch fließend», Deutsch fließend mit Französisch-Kenntnissen, Italienische oder Französische Muttersprache mit fließendem Deutsch) ergeben keine kohärenten Kategorien und scheinen ohne eigentliche Strategie auf die einzelnen Profile verteilt. Die Profile enthalten zudem z.T. Ungenauigkeiten. So ist die Schweizer Nationalität bei allen Profilen als «Mussanforderungen» unter der «Berufserfahrung» festgehalten. Die Profile datieren von 2020 und wurden seither nicht angepasst.

Geplante Massnahmen

Der Eigner beabsichtigt, der Empfehlung der EFK aus deren Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO zu folgen und die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats Mitte 2026 extern überprüfen zu lassen, sobald sich der neu formierte Verwaltungsrat konstituiert hat und die Arbeitsprozesse im Verwaltungsrat eingespielt haben. Bei der Prüfung der Funktionsfähigkeit eines Verwaltungsrats handelt sich um ein Steuerungsinstrument, welches der Bundesrat im Rahmen des Corporate-Governance-Expertenberichts von 2019³⁶ geschaffen hatte.

VBS und EFV halten bezüglich Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates einschränkend fest, dass die regelmässige Überprüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats grundsätzlich in dessen eigenen Verantwortung liege. Die Eignerstellen sollen sich gemäss der Einschätzung von VBS und der EFV aber regelmässig erkundigen, ob eine Überprüfung stattgefunden hat und – falls notwendig – darauf hinwirken, dass der Verwaltungsrat regelmässig eine Überprüfung der Funktionsfähigkeit vornimmt sowie den Eigner über die Resultate in Kenntnis setzt. Zu diesem

³⁶ Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, Expertenbericht vom 26.4.2019

Zweck prüft die EFV derzeit die Einführung eines neuen Corporate-Governance-Leitsatzes, der von den Verwaltungsräten einmal pro Periode eine Selbstevaluation fordert, deren Ergebnis mit dem Eigner zu besprechen ist. Die EFV nahm die Thematik der regelmässigen Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates zudem im September 2025 am jährlichen überdepartementalen Austausch der Eignerstellen auf.

3.2.2 Würdigung durch die GPK-S

Die GPK-S ist der Ansicht, dass der Auswahlprozess sowohl für das Verwaltungsratspräsidium wie auch für die weiteren Verwaltungsratsmitglieder zweckmässig ist.

Hingegen sollten sowohl die präsidialen Anforderungen im generellen Anforderungsprofil wie auch die sechs spezifischen Verwaltungsratsprofile überarbeitet werden. Die Kommission ist erstaunt, dass dies seit 2020 nie mehr geschehen ist.

Zudem sind die Anforderungen, welche das VBS laut eigener Aussage bei der Auswahl der *Verwaltungsratspräsidentin* respektive des *Verwaltungsratspräsidenten* anwendet, nicht vollumfänglich im entsprechenden Absatz des generellen Anforderungsprofils abgebildet. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie im einschlägigen Arbeitsinstrument schriftlich festgehalten sein sollten.

Ebenfalls sollten die Profile für die übrigen Verwaltungsratsmitglieder die zentralen Anforderungen vollständig abbilden und präzise verfasst sein. Die Kommission erachtet es insbesondere nicht als zweckmässig, dass spezifische Compliance-Fähigkeiten aktuell nur wenig Gewicht in den Profilen aufweisen. Den Fähigkeiten im Bereich Compliance sollte eine grössere Bedeutung zukommen. Die GPK-S ist angesichts der Ähnlichkeit zwischen den Profilen «Industrie» und «Finanzen, Controlling» zudem der Ansicht, dass die unterschiedlichen Profile geschärft werden müssen. Schliesslich stellt sie sich die Frage, ob weitere Anforderungen wie z.B. Sprachkenntnisse nicht besser auf Stufe des gesamten Gremiums definiert sein sollten, anstatt scheinbar zufällig einzelnen Profilen zugewiesen zu sein.

Empfehlung 1

Der Bundesrat wird ersucht, die Verwaltungsratsprofile der RUAG MRO zu überarbeiten, indem er prüft, welche Profile weiterhin aktuell sind oder neu hinzukommen sollten, sie schärft, dabei die Kenntnisse und Fähigkeiten in Bereich Compliance angemessen gewichtet und auch die Sprachkenntnisse angemessen verankert.

Die Kommission geht davon aus, dass die EFK mit ihrer Querschnittsprüfung zur Besetzung der Aufsichts- und Kontrollgremien (Prüfung 25514), deren Resultate Anfang 2026 erscheinen soll (siehe Ziff. 1.4), aus dem Quervergleich mit anderen bundesnahen Unternehmen weitere wichtige Erkenntnisse zu dieser Frage gewinnen wird. Das VBS erklärte sich denn auch bereits im Rahmen der Abklärungen der GPK-S bereit, die Verwaltungsratsprofile zeitnah nach der Publikation der Prüfung der EFK zu überprüfen.

Weiter befürwortet die GPK-S die Überlegungen der EFV, mittels zusätzlicher Massnahmen wie der Einführung eines neuen Corporate-Governance-Leitsatzes die Lehren aus dem Fall RUAG MRO hinsichtlich der Überprüfung der Funktionsfähigkeit

des Verwaltungsrates auf alle bundesnahen Betriebe anzuwenden und für eine übereinstimmende Umsetzung durch alle Eignerstellen des Bundes zu sorgen. Sie lädt den Bundesrat ein, sie über das Resultat dieser Überlegungen zum gegebenen Zeitpunkt zu informieren.

3.3 Aufsicht und Steuerung durch den Eigner mittels ständiger Gesprächsformate

Eigner und Unternehmung halten vierteljährlich die sogenannten Eignerggespräche (EG) ab. Die Teilnehmenden sind hierarchisch beiderseits auf hoher resp. teilweise auf höchster Ebene angesiedelt. Die Vorbereitungssitzungen für die Eignerggespräche, die ebenfalls vierteljährlich abgehalten werden, werden auf der Fachebene durchgeführt. Der Bundesrat legte die Abläufe dieser Sitzungen und Gespräche kürzlich in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 18.4274 («Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes») von alt Ständerat Fabio Abate dar.³⁷

Im Falle der RUAG MRO gibt es ein zusätzliches ständiges Gesprächsgefäss, welches als Koordinations- sowie als Antizipations- und Eskalationsgremium zwischen dem VBS und der RUAG MRO dient: die halbjährlichen Leistungsbezügergespräche (LBG). Grund ist, dass die RUAG MRO gemäss Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes³⁸ der Sicherstellung der Ausrüstung der Schweizer Armee dienen muss und gemäss Ziel 5.2 der strategischen Ziele 2020–2023 und 2024–2027 rund 80 Prozent ihres Umsatzes mit der Schweizer Armee erzielen soll. Damit gibt es zwischen dem Bund und der RUAG MRO nicht nur eine Eigner-Beziehung, sondern auch eine stark ausgeprägte Leistungserbringer-Leistungsbezüger-Beziehung. Während die Eignersteuerung im sog. dualen Modell durch das VBS (GS-VBS) und das EFD (EFV) erfolgt, ist in die Leistungsbeziehung mit der RUAG MRO nur das VBS (neben GS-VBS die Gruppe Verteidigung und Armasuisse) involviert. Das GS-VBS moderiert die LBG; der Austausch findet aber primär zwischen der RUAG MRO, der Gruppe Verteidigung und Armasuisse statt. Der EFV kommt bezüglich der Leistungsbeziehung keine Rolle zu.

In den Ziffern 3.3.1 und 3.3.2 erläutert die Kommission ihre Erkenntnisse zur Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner mittels EG, Vorbereitungssitzungen und LBG.

3.3.1 Feststellungen

Information zu «Vorhaben und Vorkommnissen von erheblicher unternehmerischer und politischer Tragweite» an den EG

³⁷ Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 26.5.2021 in Erfüllung des Postulats 18.4274, Abate Fabio, vom 13.12.2018

³⁸ Bundesgesetz vom 10.10.1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB, SR 934.21)

Im Rahmen der parlamentarischen Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbständigte Einheiten empfahlen die SiK im August 2023, das Ziel zur Berichterstattung der RUAG MRO an den Eigner anzupassen. Das VBS (und in der Folge der Bundesrat) ist dieser Empfehlung gefolgt und hat das Ziel 8.2 im Jahr 2023 für die Strategieperiode 2024–2027 wie folgt ergänzt (kursiv):

Ziel 8.2: Die RUAG informiert die Eignerstellen frühzeitig und sachgerecht über Vorhaben und Vorkommnisse im Konzern, die von erheblicher unternehmerischer und politischer Tragweite sind oder geeignet erscheinen, die Erreichung der strategischen Ziele erheblich zu beeinflussen oder die Zielerreichung zu verhindern. Sie informiert die Eignerstellen in jedem Fall vor Bekanntgabe an die Öffentlichkeit.

Seitens Eignerstellen werden im Rahmen der EG einmal jährlich die Toprisiken der RUAG MRO traktandiert. Bereits vor der Verabschiedung der Strategischen Ziele 2024–2027 per 1. Januar 2024 wurden an den vierteljährlichen EG neben den Standardtraktanden zum Quartalsreporting und zum Geschäftsausblick sowie zu den Schlüsselprojekten besondere Vorhaben oder Vorkommnisse von erheblicher unternehmerischer oder politischer Tragweite thematisiert.

Was heute klar geregelt ist, funktionierte in der Vergangenheit nicht immer einwandfrei, wie die Beispiele im untenstehenden Kasten zeigen.

Beispiele ungenügender Kommunikation zwischen RUAG MRO und Eignerstellen zu politisch sensiblen Vorkommnissen und Vorhaben

Exportgesuch über 96 Leopard-1-Panzer an Deutschland Anfang 2023

Die Abklärungen der GPK-S in den Jahren 2023 und 2024 zum damals politisch umstrittenen Exportgesuch über eine Lieferung von 96 Leopard-1-Panzer an Deutschland Anfang 2023 ergaben, dass die RUAG MRO den ordentlichen Prozess beim SECO für solche Exportvorhaben korrekt beschriften hatte. Auch war der Eigner, konkret der Eignervertreter VBS, seit dem 19. Januar 2023 über die Verkaufsabsicht von RUAG MRO an Rheinmetall informiert gewesen. Dies bestätigte auch die EFK in ihrem Bericht zur Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer.

In die Zeit von Beginn der Umsetzung dieses Exportvorhabens bis zum negativen Entscheid des Bundesrates fielen zwei der vierteljährlichen EG. Die Abklärungen der GPK-S haben gezeigt, dass das Exportvorhaben beim ersten dieser EG kein Thema war, beim zweiten nur am Rande. Der Gesamtbundesrat hat nach Kenntnis der GPK-S spätestens am 21. Juni 2023, als er das formelle Exportgesuch ein erstes Mal behandelte, und frühestens Ende April / Anfang Mai 2023, als das formelle Exportgesuch beim WBF einging, formell vom politisch sensiblen Exportgesuch Kenntnis erhalten.

Einhaltung schweizerischer Exportrichtlinien bei der RUAG GmbH

Der Bericht der EFK zur Prüfung der Führung und Steuerung von RUAG MRO hat aufgezeigt, dass die Einhaltung schweizerischer Exportrichtlinien bei der deutschen Tochtergesellschaft, der RUAG GmbH, entgegen den Vorgaben in den strategischen Zielen nicht garantiert war/ist.

Ziel 7.4 der strategischen Ziele für die Jahre 2024–2027 sieht vor, dass die RUAG MRO unabhängig vom Standort der Geschäftseinheiten im Einklang mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik tätig ist und dass Auslandstandorte die Grundsätze der schweizerischen Exportkontrollgesetzgebung einhalten. Die Schweizer Exportrichtlinien sehen für Kriegsmaterialbaugruppen zudem eine Einbaubestätigung beim direkt belieferten Kunden vor. Damit soll verhindert werden, dass Baugruppen unverändert in andere (evtl. kritische) Länder weitergegeben werden.

Gemäss den Erkenntnissen der EFK verzichtete die RUAG GmbH auf eine solche Einbaubestätigung, da das deutsche Gesetz sie nicht fordert. Die EFK hielt auch fest, dass der Verwaltungsrat der RUAG MRO nichtsdestotrotz das Ziel der weltweiten Einhaltung der Schweizer Exportrichtlinien in seinem Bericht zur Erreichung der strategischen Ziele 2023 als vollständig erreicht beurteilt habe.³⁹

Im Rahmen der Abklärungen der GPK-S betonte das VBS, dass sich der Formulierung des Ziels zu politisch sensiblen Vorkommnissen oder Vorhaben entnehmen lasse, dass die Verantwortung für die frühzeitige Meldung solcher Themenbereiche beim Unternehmen respektive bei dessen Verwaltungsrat liege.

Information zu Compliance-Themen an den EG

Bis Ende 2023 liess sich der Eigner an den EG nicht standardmässig über Compliance-Vorfälle oder den Aufbau der Compliance-Vorgaben informieren. Seit Anfang 2024 verlangen die Eignerstellen an den EG jeweils eine aktualisierte Massnahmenliste zur Governance und Compliance innerhalb der RUAG MRO. Diese Liste wurde schrittweise zu einem Controllinginstrument ausgebaut, mittels derer die Eignerstellen die Optimierung des CMS begleiten. Die Thematisierung von Compliance-Aspekten an den Eignergeseprächen hat demnach zugenommen.

Weitere Aspekte der EG und ihrer Vorbereitungssitzungen

Die EG wurden auch in anderen Aspekten weiterentwickelt: Bis 2024 wurden im Quartalsreporting der Geschäftsverlauf und verschiedene Kennzahlen rapportiert. Mit dem vierten EG von 2024 (4. Quartal 2024) gaben die Eignerstellen der RUAG MRO zusätzlich zum Quartalsreporting ein Set an Schlüsselzielen und -indikatoren vor, zu welchen die RUAG MRO an den EG zu berichten hat. Diese Schlüsselziele und -indikatoren wurden aus den strategischen Zielen des Bundesrates für die RUAG MRO für die Jahre 2024–2027 abgeleitet. Das VBS geht davon aus, dass eine Auskunft über die Wirksamkeit dieser Massnahme im April 2026 zeitgleich mit der Berichterstattung des Bundesrates an die Aufsichtskommissionen über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG MRO für das Geschäftsjahr 2025 möglich sein sollte.

Diese Weiterentwicklung der EG entspricht einer Empfehlung der EFK aus deren Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO. Die EFK stellte fest, dass der Verwaltungsrat der RUAG MRO bis zu dieser Prüfung vom 14. Oktober 2024 die Erreichung der strategischen Ziele mit Ausnahme des finanziellen Ziels nur jährlich beurteilte und sie entsprechend im selben Rhythmus dem Eigner rapportierte. Die EFK empfahl, dass der Verwaltungsrat der RUAG MRO und die Eignerstellen den

³⁹ EFK: Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (Prüfung 24143), Bericht vom 14.10.2024, Ziff. 4.2

Fortschritt zumindest bei den sechs operativen Indikatoren / Key Performance Indicators, welche RUAG MRO, Gruppe Verteidigung, Armasuisse und die Eignerstellen zur quantitativen und qualitativen Beurteilung der Zielerreichung 2019–2023 entwickelt hatten, quartalsweise im Rahmen der Eignergespräche beurteilen sollen.⁴⁰

Im Rahmen der Abklärungen der GPK-S haben das VBS und die EFV zudem bekräftigt, die Vorbereitungssitzungen auf die EG stärker für eine breite Fachdiskussion nutzen zu wollen, auf deren Basis anschliessend die relevanten Themen für das jeweilige EG definiert werden sollen. Die EFV gab an, bis Ende 2025 die Struktur, den Zeitbedarf, die personelle Zusammensetzung sowie den Inhalt der Vorbereitungssitzungen und der EG zu überprüfen.

Die Nutzung der LBG

Die EFK sprach in ihrem Bericht zur Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO vom Oktober 2024 auch Empfehlungen bezüglich der Nutzung der LBG aus: Die Eignerstellen sollten ihre Vermittlerrolle zwischen Armasuisse, der Gruppe Verteidigung und der RUAG MRO proaktiver wahrnehmen. Zu diesem Zweck sollten die LBG besser protokolliert werden. Zudem sollte der Eigner klären, welche Projekte sicherheitspolitisch zentral sind und bei diesen eine frühzeitige Direktvergabe an die RUAG MRO prüfen.

Die vertieften Abklärungen der GPK-S haben gezeigt, dass das VBS nach der Fertigstellung des Berichts der EFK (Oktober 2024) mit der Umsetzung dieser Empfehlungen begann und seither grundlegende Überlegungen zur Zusammenarbeit sowie zur Rollenaufteilung zwischen Leistungsbezügerin (Gruppe Verteidigung), Leistungsbestellerin (Armasuisse) und Leistungserstellerin (RUAG MRO) anstellt. In der Absicht, die LBG noch besser als Antizipations- und Eskalationsgremien zu nutzen und die RUAG MRO früher in den Beschaffungsprozess einzubinden, setzte das VBS verschiedene Arbeitsgruppen ein und startete verschiedene Projekte, welche die Rollen der genannten Organisationseinheiten des VBS sowie den Beitrag der RUAG MRO zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit präzisieren sollen:

- die im Entwurf vorliegende Partnerstrategie RUAG-VBS zur Fokussierung der Geschäftstätigkeit der RUAG MRO auf die Armee als Hauptkundin;
- die neue Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates vom 20. Juni 2025⁴¹, in welcher die RUAG MRO noch präziser als primäre Partnerin und industrielle Reserve der Armee positioniert wird;
- die Neukonzeption des Mehrjahres-Service-Level-Agreements⁴² zur Vereinfachung der Vertragskonstrukte und zur Erhöhung der Planungssicherheit für die RUAG MRO (Abschluss bis Ende 2025); sowie

⁴⁰ EFK: Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (Prüfung 24143), Bericht vom 14.10.2024, Ziff. 3.4

⁴¹ Die Rüstungspolitik der Schweiz im Wandel. Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates vom 20.6.2025 (BBl 2025 2151)

⁴² Die Mehrjahres-Service-Level-Agreements sind Teil eines Vertragskonstrukts zwischen der RUAG MRO und Armasuisse. Sie regeln die Dienstleistungen der RUAG MRO für die Wartung und Instandhaltung von rund 125 Systemen der Armee. Die RUAG MRO erzielt damit etwas mehr als drei Viertel ihres Umsatzes mit der Schweizer Armee, welcher wiederum rund 80 Prozent ihres Gesamtumsatzes ausmacht.

- zwei Teilprojekte zur besseren Einbindung der RUAG MRO in die Fähigkeitsplanung der Armee (Abschluss bis Ende 2025).

3.3.2 Würdigung durch die GPK-S

Eignergespräche und deren Vorbereitungssitzungen

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Eignerstellen erkannt haben, dass eine engere Steuerung der RUAG MRO in den EG nötig und möglich ist. Sie begrüsst die vom VBS und der EFV bereits ergriffenen Massnahmen zur Weiterentwicklung der EG und wird sich zu gegebener Zeit informieren lassen, was die Überprüfung der Vorbereitungssitzungen und der EG durch die EFV ergeben hat.

In einem Punkt stellen sich für die Kommission Fragen zur Zweckmässigkeit des Vorgehens der Eignerstellen. In einem zweiten Punkt findet sie den Ansatz der Eignerstellen ungenügend: Erstens stellt sich die Kommission die Frage, ob es ausreicht, die Hauptrisiken der RUAG MRO einmal jährlich zu thematisieren. Im Rahmen der laufenden Arbeiten zur besseren Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner sollte diese Praxis aus Sicht der Kommission hinterfragt werden. Sie spricht sich zudem dafür aus, die Hauptrisiken künftig öfter zu thematisieren, wie das gemäss dem vertraulichen Bericht des Bundesrates über die Zielerreichung 2024 der RUAG MRO im Jahr 2024 auch geschehen ist.⁴³ Zweitens ist die Kommission der Ansicht, dass Vorhaben und Vorkommnisse im Konzern, die von erheblicher unternehmerischer und politischer Tragweite sind, regelmässig an den Eignergesprächen thematisiert werden sollten. Die GPK-S erachtet es nicht als zweckmässig, dass das VBS aufgrund der Formulierung der entsprechenden Vorgabe in den strategischen Zielen 2024–2027 die Verantwortung für die Thematisierung solcher Vorhaben und Vorkommnisse ausschliesslich bei der RUAG MRO sieht. Die Verantwortung für die Wahrnehmung der Eignerinteressen liegt bei den Eignervertretern VBS und EFV. Die in Ziffer 3.3.1 angeführten Beispiele zeigen auf, dass der Eigner nicht nur auf Meldungen des Unternehmens warten kann, sondern aktiv auf den gegenseitigen Informationsfluss einwirken und diejenigen Informationen, die für die Wahrnehmung der Eignerinteressen relevant sind, aktiv einholen sollte.

Empfehlung 2

Der Bundesrat wird ersucht sicherzustellen, dass Vorhaben und Vorkommnisse in der RUAG MRO, die von erheblicher unternehmerischer und politischer Tragweite sind oder geeignet erscheinen, die Erreichung der strategischen Ziele erheblich zu beeinflussen oder zu verhindern, regelmässig an den Eignergesprächen thematisiert werden.

Im Wissen darum, dass der Bundesrat in die strategischen Ziele für die Jahre 2024–2027 bereits ein entsprechendes Ziel aufgenommen hat, empfiehlt die Kommission erstens eine praxisnahe Definition der in Ziel 8.2 verwendeten unbestimmten Begriffe zuhanden der RUAG MRO, z.B. indem der Eigner anhand von Beispielen Kategorien

⁴³ Vertraulicher Bericht des Bundesrates vom 30.4.2025 über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG MRO Holding AG im Geschäftsjahr 2024 zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte, S. 14

von Geschäften bildet, deren Thematisierung an den Eignerggesprächen er von der RUAG MRO erwartet. Zweitens empfiehlt die Kommission, dass der Eigner sich aktiv um die zur Wahrung seiner Interessen notwendigen Informationen bemüht.

Leistungsbezügengespräche

Hinsichtlich der LBG begrüsst die GPK-S die vom VBS aufgrund der Empfehlung der EFK angestossene Weiterentwicklung des Formats und auch die Tatsache, dass das VBS grundlegende Überlegungen zu den Rollen der verschiedenen Akteure und zur Zusammenarbeit innerhalb der Schweizer Rüstungsbeschaffung anstellt.

So kam die Kommission in den letzten Jahren nicht nur im vorliegenden Dossier zum Schluss, dass die Rollen von Armasuisse, der Gruppe Verteidigung und der RUAG MRO einer Klärung und Schärfung bedürfen.⁴⁴ Ein frühzeitiger, partnerschaftlicher und ergebnisoffener Einbezug aller drei Akteure, aber auch des VBS, des Bundesrats und der zuständigen parlamentarischen Kommissionen in den relevanten Phasen der Schweizer Rüstungsbeschaffung ist nötig, um die aktuellen Herausforderungen (Nachfrageüberhang, technologischer Wandel, Rückstufung der Schweizer Bestellungen) bei der Rüstungsbeschaffung zu bewältigen. Das geht von der Bedarfsermittlung über die eigentliche Beschaffung bis zur Herstellung der Rüstungsgüter. Die Herausforderungen können nur unter Einbezug aller Akteure gemeistert werden. Dabei ist es der Kommission wichtig zu betonen, dass der Einbezug zusätzlicher Stimmen und Akteure in den verschiedenen Prozessschritten nicht zu unnötigen, teuren und schwer realisierbaren Helvetisierungen der Beschaffungsprojekte führen darf.

3.4 Umgang des Eigners mit externen Problemhinweisen

3.4.1 Feststellungen

Grundlagen

Der Umgang mit Whistleblowing-Meldungen ist für den Bund in Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes⁴⁵ geregelt. Die Angestellten des Bundes sind grundsätzlich verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen intern oder von externen Dritten gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der EFK anzuzeigen. Die Angestellten sind berechtigt, auch andere Unregelmässigkeiten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der EFK als Whistleblowing-Stelle zu melden. Hierfür steht eine eigens geschaffene, gesicherte externe Plattform (www.whistleblowing.admin.ch) zur Verfügung. Dort können Whistleblower Informationen anonym und geschützt mitteilen und Beilagen hochladen.

⁴⁴ Siehe z.B. den Beitrag «Vorgaben für Armasuisse und Steuerung im Beschaffungsprozess» im Jahresbericht 2025 der GPK und der GPDel.

⁴⁵ Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (BPG; SR 172.220.1)

Was die RUAG MRO betrifft, so ist die Vorgabe einer funktionierenden Whistleblowing-Lösung Teil des CMS, wie es seit der Strategieperiode 2024–2027 in den strategischen Zielen verlangt wird (vgl. Ziff. 3.1).

Whistleblowing-Meldung 2019 beim früheren RUAG-Konzern

Die EFK hat im Rahmen ihrer Prüfung möglicher Betrugsaspekte festgestellt, dass eine Hinweisgeberin resp. ein Hinweisgeber im August 2019 eine sehr gezielte Meldung zu missbräuchlichen Transaktionen rund um Ersatzteile der Panzer Leopard 1 und 2 an den Präsidenten des Verwaltungsrats der RUAG Holding AG – die Vorgängerin der RUAG MRO – und an die Vorsteherin des VBS adressiert hatte. Zeitlich reicht der Vorfall also in die Zeit vor der Entflechtung des RUAG-Konzerns zurück, bevor es die RUAG MRO überhaupt als solche gab. Das Schreiben enthielt konkrete Hinweise zu betrügerischen Handlungen eines Kadermitglieds der RUAG Holding AG.

Innerhalb der RUAG Holding AG informierte der damalige CEO am selben Tag, als die Meldung einging, verschiedene Kadermitglieder darüber. Der Vorgesetzte des von der Meldung betroffenen Kadermitglieds leitete diesem die Meldung weiter. Der Beschuldigte nahm schriftlich Stellung zu den Vorwürfen; seine Ausführungen wurden von der Geschäftsleitung grösstenteils übernommen, am nächsten Tag als offizielle Stellungnahme an den gesamten Verwaltungsrat der RUAG Holding AG versendet und auch an das GS-VBS weitergeleitet.⁴⁶ Die RUAG Holding AG leitete keine weiteren oder unabhängigen Nachforschungen ein und gab sich mit der erwähnten Stellungnahme des erwähnten Kadermitglieds zufrieden, obwohl diese die Hauptvorwürfe der Veräusserung von Material unter Marktpreisen nicht entkräftete.

Die Art und Weise, wie die RUAG Holding AG mit dieser Whistleblowing-Meldung von 2019 umgegangen ist und die Frage möglicher strafrechtlicher oder zivilrechtlicher Aspekte sowie Fragen möglicher Organhaftung sind ebenfalls Teil des Untersuchungsauftrags von NKF (siehe Ziff. 1.4), weshalb hier nicht näher darauf eingegangen wird.

Aus Optik der Oberaufsicht ist vor allem die Frage relevant, wie das VBS in dieser Whistleblowing-Meldung involviert war. Gemäss Auskunft gegenüber der GPK-S geht das VBS davon aus, dass die ursprüngliche Meldung als Kopie auch an das VBS ging. Allerdings ist innerhalb der Ablagen des VBS keine Spur vom Schreiben zu finden. Das VBS fragte laut eigener Aussage in der Folge beim Verwaltungsrat der RUAG Holding AG als zuständigem Ansprechpartner nach, wie diese Meldung zu bewerten sei und erhielt daraufhin, die Stellungnahme der RUAG Holding AG weitergeleitet. Diese nahm das VBS laut eigener Aussage zur Kenntnis, ohne eigene Untersuchungen anzustellen. Auch von dieser erwiesenermassen⁴⁷ weitergeleiteten E-Mail findet das VBS jedoch innerhalb seiner Ablagen keine Spur mehr. Da die Person, welche innerhalb des GS-VBS die E-Mail erhielt, bereits länger nicht mehr für das VBS arbeitet, konnte das VBS den damaligen Umgang mit diesem Hinweis seitens des Departements im Rahmen der Abklärungen der GPK-S nicht vollends rekonstruieren.

⁴⁶ EFK: Prüfung möglicher Betrugsaspekte (Prüfung 24192), Bericht vom 10.2.2025, Ziff. 2.4

⁴⁷ Die entsprechende E-Mail im Postausgang der RUAG Holding AG belegt diesen Umstand.

Das VBS sieht es in seinem damaligen Vorgehen keinen Fehler, auch wenn es gemäss Auskunft gegenüber der GPK-S im Nachhinein anerkennt, dass zusätzliche Abklärungen dienlich gewesen wären. Denn erstens habe die erwähnte Whistleblowing-Meldung von 2019 *keine amtliche Tätigkeit* betroffen, die nach den eingangs dargelegten Rechtsgrundlagen (BPG) hätte behandelt werden müssen, sondern eine *Geschäftstätigkeit* der RUAG Holding AG. Zuständig hierfür sei deshalb die RUAG Holding AG gewesen. Zweitens sei das Vorgehen des VBS mit der Nachfrage beim Verwaltungsrat und der simplen Kenntnisnahme von dessen schriftlicher Entwarnung aus Sicht des VBS insbesondere vor dem Hintergrund der privatrechtlichen Rechtsform der RUAG Holding AG korrekt gewesen.

Ergriffene Massnahmen aufgrund der Prüfung der EFK

Die RUAG MRO verfügt seit 2020 über eine dezidierte Whistleblowing-Meldestelle. Über die sogenannte «Integrity Line» können Mitarbeitende und Dritte vermutete oder beobachtete Unregelmässigkeiten und Verstösse melden, auf Wunsch auch anonym. Die RUAG MRO gibt an, dass Meldungen ausschliesslich durch die hierzu bestimmten RUAG-Spezialistinnen und Spezialisten aus dem Compliance-Team gesehen und bearbeitet werden.

Die EFV erkennt die Notwendigkeit, das Bewusstsein für den korrekten Umgang mit Whistleblowing-Meldungen bei den verselbständigten Einheiten und bei den Eignerstellen zu schärfen: Meldungen betreffend die Unternehmen müssten der im CMS definierten Whistleblowing-Stelle zur Kenntnis gebracht werden. Meldungen, welche die Eignerstellen betreffen, seien konsequent an die EFK weiterzuleiten. Die EFV hat die Eignerstellen im überdepartementalen Austausch im September 2025 diesbezüglich sensibilisiert.

Das VBS stellte in Aussicht, dass im Rahmen der Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO überprüft werde, ob und wie sich der Umgang mit Whistleblowing-Meldungen regeln lasse. Ziel sei es, dass die Eignerstellen die Aufsichtsverantwortung umfassender wahrnehmen können.

3.4.2 Würdigung durch die GPK-S

Hinsichtlich der Whistleblowing-Meldung von 2019 gelangt die Kommission zu folgender Einschätzung: Da es sich bei der Meldung um einen Hinweis betreffend das operative Geschäft der RUAG Holding AG handelte, reagierte das VBS mit seinem Informationsbegehren an den Verwaltungsrat im Prinzip zuerst richtig, auch wenn im Nachhinein festgestellt werden muss, dass auf die Beschwichtigungen des Verwaltungsrats kein Verlass war.

Für die Kommission ist allerdings nur schwer nachvollziehbar, dass das VBS 2019 nicht in der Lage war zu erkennen, was für die EFK bei ihrer Prüfung möglicher Betrugsaspekte augenfällig war: In der Stellungnahme der Geschäftsleitung, welche der Verwaltungsrat dem VBS zusandte, fehlte die Entkräftung des wichtigsten Vorwurfs aus der Whistleblowing-Meldung, nämlich die Veräusserung von Material deutlich unter Marktpreisen. Nach Kenntnis der Kommission hat das VBS diese Whistleblowing-Meldung auch nie an einem EG thematisiert. Aus Sicht der Kommission könnte die standardmässige Behandlung von RUAG-internen Whistleblowing-Meldungen zu

Geschäften einer gewissen Tragweite an den EG ein geeignetes Instrument sein, um eine Situation wie diejenige von 2019 künftig zu vermeiden. Dies umso mehr, als im Rüstungsbereich z.B. bei Vermittlung von Offset-Geschäften ein gewisses Korruptionsrisiko besteht.

Empfehlung 3

Der Bundesrat wird ersucht, für die Behandlung von RUAG-internen Whistleblowing-Meldungen zu Geschäften einer gewissen Tragweite an den vierteljährlichen Eignergesprächen zu sorgen.

Im Nachhinein betrachtet, muss klar festgehalten werden, dass die Meldung von 2019 weder von der RUAG Holding AG (der Vorgängerin der RUAG MRO) noch vom VBS wirklich abgeklärt wurde. Was das VBS betrifft, ist zudem die Aktenführung bzw. die fehlende Nachverfolgbarkeit innerhalb der Systeme des VBS im konkreten Fall zu kritisieren.

Dieser Fall zeigt, dass bei bundesnahen Betrieben, die ihre Leistungen auch am Markt anbieten, die Whistleblowing-Thematik ernst zu nehmen ist. Die Kommission begrüsst denn auch die von der RUAG MRO, der EFV und dem VBS eingeleiteten oder angedachten Massnahmen. Sie hält es für wichtig, an die Whistleblowing-Plattform der EFK zu erinnern, auf welcher Angestellte des Bundes und Private anonyme Meldungen zu schädigendem Verhalten in der Bundesverwaltung, in bundesnahen Organisationen oder bei Subventionsempfängern einreichen können. Die Plattform der EFK hat den Vorteil der Unabhängigkeit sowohl gegenüber bundesnahen Betrieben wie auch gegenüber der Bundesverwaltung.

Empfehlung 4

Der Bundesrat wird ersucht, dafür zu sorgen, dass die Möglichkeit von Whistleblowing-Meldungen via die unabhängige Whistleblowing-Plattform der EFK bei den Angestellten der verselbstständigten Einheiten bekannter wird.

3.5 Berichterstattung des Eigners an die Aufsichtskommissionen

Der Bundesrat steuert die verselbstständigten Einheiten (soweit dies zweckmässig erscheint) mittels strategischer Ziele (Art. 8 Abs. 5 RVOG) und erstattet der Bundesversammlung über den Zielerreichungsgrad Bericht (Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG). Er tut dies auf der Grundlage der Zielerreichungsbeurteilung des Verwaltungsrats der jeweiligen verselbstständigten Einheit.

Die Aufsichtskommissionen prüfen jeweils im Frühjahr die Berichte des Bundesrates über die Zielerreichung der wichtigsten verselbstständigten Einheiten, darunter auch die RUAG MRO.

Konkret hören die zuständigen Subkommissionen beider GPK und beider FK sowie die Präsidien der SiK an einer gemeinsamen Sitzung die zuständigen Departementsvorsteherinnen oder Departementsvorsteher sowie die oberste Führung der jeweiligen Unternehmen an. Mit diesem Vorgehen soll überprüft werden, ob der Bundesrat insbesondere die Eignerinteressen des Bundes angemessen wahrnimmt.

In den Ziffern 3.5.1 und 3.5.2 legt die Kommission ihre Erkenntnisse zur Berichterstattung des Eigners an die Aufsichtskommissionen betreffend RUAG MRO in den Jahren 2024 und 2025 dar.

3.5.1 Feststellungen

Berichterstattung des Bundesrates im Frühjahr 2024 über die Zielerreichung von RUAG MRO im Jahr 2023

Der Verwaltungsrat der RUAG MRO beurteilte die Zielerreichung der Unternehmung im Jahr 2023 mit 83%. Gemäss seiner Beurteilung waren 25 Ziele «voll erreicht», vier Ziele «teilweise erreicht» und ein Ziel «nicht erreicht». Damit fiel seine Beurteilung der Zielerreichung bei drei Zielen noch besser als jene der Geschäftsleitung aus. Abgesehen davon bestätigte er deren Einschätzung. Die Eignerstellen wiederum haben in ihrer Berichterstattung an die Aufsichtskommissionen die Zielerreichungsbeurteilung des Verwaltungsrats der RUAG MRO mit einer Ausnahme übernommen.

In ihrem Bericht zur Führung und Steuerung der RUAG MRO kritisierte die EFK sowohl den Verwaltungsrat der RUAG MRO für seine Berichterstattung an den Eigner als auch den Eigner für seine Berichterstattung an die Aufsichtskommissionen. Beide Berichterstattungen seien klar zu positiv ausgefallen. Entsprechend empfahl die EFK beiden Akteuren, die Zielerreichungsbeurteilung der jeweiligen Vorstufe intensiver zu prüfen und kritisch zu hinterfragen.⁴⁸

Die Eignerstellen waren mit dieser Empfehlung nur teilweise einverstanden. Gemäss ihrer Begründung nehmen sie in der jährlichen Berichterstattung des Bundesrates zur Zielerreichung zu jedem Ziel eine differenzierte inhaltliche Beurteilung vor. Auch positive Beurteilungen würden nuanciert. Zudem würden die Resultate von den Eignerstellen an der jährlichen Aussprache mit den Subkommissionen EDA/VBS beider GPK, mit den Subkommissionen 4 beider FK und mit den Präsidentinnen bzw. Präsidenten beider SiK erläutert und eingeordnet.

Nebst der zu positiven Berichterstattung insgesamt war laut der EFK in der Berichterstattung 2024 des Eigners an die Aufsichtskommissionen im Jahr 2023 zudem die Information über das Ziel der Einhaltung schweizerischer Exportrichtlinien bei Tochterunternehmen von RUAG MRO nicht angemessen (siehe Kasten in Ziffer 3.3.1). Obwohl die Einhaltung schweizerischer Exportrichtlinien bei der deutschen Tochtergesellschaft, der RUAG GmbH, entgegen den Vorgaben in den strategischen Zielen nicht garantiert war, beurteilte der Verwaltungsrat der RUAG MRO das Ziel der weltweiten Einhaltung der Schweizer Exportrichtlinien in seinem Bericht zur Erreichung der strategischen Ziele 2023 als vollständig erreicht. Der Bundesrat thematisierte die fragwürdige Praxis der deutschen Tochtergesellschaft in seinem Bericht von 2024 zur Zielerreichung 2023 an die Aufsichtskommissionen nicht.

⁴⁸ EFK: Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (Prüfung 24143), Bericht vom 14.10.2024, Ziff. 3.4

Berichterstattung des Bundesrates im Frühjahr 2025 über die Zielerreichung von RUAG MRO im Jahr 2024

Im April 2025 gelangte das VBS als zuständige Eignerstelle, wie üblich, mit seinem Antrag zur Berichterstattung 2025 des Bundesrates zur Zielerreichung von RUAG MRO im Jahr 2024 an den Bundesrat. Wenige Monate zuvor hatte die EFK in ihrem Bericht zur Führung und Steuerung der RUAG MRO (Bericht vom Oktober 2024, veröffentlicht im Februar 2025) die Berichterstattung des Bundesrates an die Aufsichtskommissionen wie oben beschrieben klar kritisiert. Als die EFK den Bundesratsantrag des VBS im April 2025 zur Kenntnis nahm, sah sie sich veranlasst, einen Mitbericht zu verfassen.

Das VBS beantragte dem Bundesrat, die Ziele betreffend «Risikomanagement/Compliance Management» sowie «Massnahmen zur Vermeidung von Korruption» in Übereinstimmung zum Bericht des Verwaltungsrats der RUAG MRO als «teilweise erfüllt» zu beurteilen.

Die EFK verlangte in ihrem Mitbericht hingegen, diese beiden Ziele als «nicht erfüllt» zu beurteilen. Sie argumentierte mit den Erkenntnissen ihrer Prüfung zur Führung und Steuerung der RUAG MRO. Insbesondere seien die Compliance-Stellen der RUAG MRO im Jahr 2024 praktisch unbesetzt und damit nur bedingt wirksam gewesen. Auch seien Empfehlungen der EFK zur Compliance aus einer Prüfung aus dem Jahr 2016 im Jahr 2024 nach wie vor nicht umgesetzt gewesen. Zudem hätten die Prüfungen der EFK im Jahr 2024 den Verdacht bestätigt, wonach es in den letzten Jahren zu erheblichem Schaden (finanziell und Reputation) aufgrund potenziell strafbarer Handlungen (u.a. Korruption) gekommen ist. Unter diesen Umständen erachtete die EFK die Zielerreichungsbeurteilung «teilweise erfüllt» als nicht nachvollziehbar und verlangte vom Bundesrat, auch im Sinne der Transparenz gegen aussen ein Signal zu setzen, indem er die beiden erwähnten Ziele als «nicht erreicht» beurteilt.

Das VBS hielt an seiner Einschätzung fest; insbesondere sei es in Abstimmung mit der EFV zum Schluss gekommen, dass mit einer Beurteilung «teilweise erfüllt» ein ausreichendes Signal gesetzt werde. Der Bundesrat folgte dem Antrag des VBS.

Im Übrigen stellt die Kommission fest, dass der Bundesrat dort, wo er in seinem vertraulichen vertieften Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG MRO im Geschäftsjahr 2024 auf die Ergebnisse der EFK-Prüfungen eingeht, teilweise in missverständlicher Weise vom Wortlaut der EFK-Berichte abweicht. Der Bundesrat erstattete wie folgt Bericht an die Aufsichtskommissionen:

«Die EFK hat in ihrem Prüfbericht zur Führung und Steuerung festgehalten, dass die RUAG ihre Governance-, Risikomanagement- und Compliance-Richtlinien extern überprüfen liess und seit dem 1. Juni 2024 ein neues Reglement gilt. Die EFK hat dieses Reglement an den beiden Projekten Ersatz Integriertes Militärisches Fernmeldesystem (Ersa IMFS) und Nutzungsdauerverlängerung F/A-18 überprüft und, im Unterschied zu den Geschäften mit den Leopard-1-Panzern, keine Abweichungen von den vorgeschriebenen Kompetenzregelungen festgestellt.»⁴⁹

⁴⁹ Vertraulicher Bericht des Bundesrates vom 30.4.2025 über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG MRO Holding AG im Geschäftsjahr 2024 zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte, S. 3

Die EFK hingegen schrieb (Hervorhebungen der Kommission):

«Als Reaktion darauf liess der VR das Organisationsreglement sowie weitere Governance-, Risikomanagement- und Compliance-Richtlinien durch eine externe Kanzlei auf Unklarheiten, Sinnhaftigkeit und Lücken prüfen. Die Anwaltskanzlei hat das RUAG MRO Organisationsreglement im April 2024 als «zweckmässig und in sich stimmig» beurteilt und wenige Ergänzungen vorgeschlagen. Das überarbeitete Reglement gilt seit dem 1. Juni 2024. Die EFK hat in den beiden Fallbeispielen Ersä IMFS und NUV F/A-18 die Einhaltung des Organisationsreglements überprüft und dabei keine Abweichungen von den vorgeschriebenen Entscheidkompetenzen festgestellt.»⁵⁰

Während bei den Feststellungen der EFK klar das *Organisationsreglement*, welches die Rollen und Kompetenzen des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung regelt, im Zentrum steht und somit nur dieses als zweckmässig beurteilt wird, lassen sich die Ausführungen des Bundesrates leicht so missverstehen, als seien sämtliche Governance-, Risikomanagement- und Compliance-Richtlinien extern validiert.

Hinsichtlich der Berichterstattung des Bundesrates zur Kritik an der Geschäftstätigkeit der deutschen Tochtergesellschaft von RUAG MRO stellt die Kommission schliesslich fest, dass der Bundesrat 2025 die Kritik der EFK zur Berichterstattung aus dem Vorjahr transparent auswies. Er erklärte, die RUAG MRO habe weiterhin auf Einbaubestätigungen verzichtet, da insbesondere die einschlägigen Verkäufe der RUAG GmbH den Vorgaben den Baugruppenregelungen unterliegen und die Genehmigungspraxis der deutschen Exportkontrollbehörde denen der Schweiz entsprechen. Zudem würden militärische und zivile Anwendungen nur an identifizierte, seriöse und gemäss nationaler, europäischer und amerikanischer Sanktionslisten geprüfte Geschäftspartner geliefert. Somit legte der Bundesrat die fragliche Geschäftspraxis im Berichtsjahr transparent dar und lieferte einen Rechtfertigungsansatz gegenüber der Kritik der EFK.

Der Bundesrat kündigte zudem in seinem Bericht an die Aufsichtskommissionen an, dass die Eignerstellen zusammen mit der RUAG MRO und dem SECO die Umsetzbarkeit der schweizerischen Vorgabe bezüglich Einbaubestätigungen für Auslandstandorte der RUAG MRO prüfen und das Ergebnis in die Zielbeurteilung für das Geschäftsjahr 2025 einfließen lassen würden.

3.5.2 Würdigung durch die GPK-S

Aufgrund ihrer vertieften Abklärungen teilt die Kommission rückblickend die Ansicht der EFK, dass die Berichterstattung des Bundesrates an die Aufsichtskommissionen in der Tendenz zu positiv war. Eine zu positive Berichterstattung der Exekutive an die Legislative schadet dem Vertrauen zwischen den Institutionen.

Im Übrigen sind nicht nur das VBS und die EFV sondern auch der Gesamtbundesrat in die Pflicht zu nehmen: Auch ihm hätte auffallen sollen, dass nach herausfordernden Jahr 2023 ein Zielerreichungswert von über 80% zu positiv sein muss. Dennoch wurde

⁵⁰ EFK: Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (Prüfung 24143), Bericht vom 14.10.2024, Ziff. 3.1

dieser im Bericht des Bundesrates an die Aufsichtskommissionen ausgewiesen. Der Bundesrat wäre aber gehalten, in seinen Berichten über die Zielerreichung der selbstständigen Einheiten an die Aufsichtskommissionen zu einer eigenständigen Einschätzung zu gelangen und nicht einfach die Selbsteinschätzung der Verwaltungsräte dieser Unternehmen zu übernehmen. Diese Aufgabe hängt auch mit der Frage der verfügbaren Ressourcen der Eignerstellen zusammen (siehe Ziff. 3.6).

Schliesslich ist die GPK-S auch erstaunt, dass sich der Bundesrat nach der klaren Kritik der EFK an der Berichterstattung zum Geschäftsjahr 2023 den aus Sicht der Kommission gut begründeten Antrag im Mitbericht der EFK zum Bundesratsantrag des VBS vom 28. April 2025 bezüglich Berichterstattung 2024 nicht angenommen hat.

Der Kommission ist bewusst, dass der Bericht zur Zielerreichung 2024 die Erkenntnisse der kurz davor publizierten Berichte der EFK mitberücksichtigen musste. Obwohl diese in den Jahren 2024 und 2025 erschienen, bezogen sie sich in grossen Teilen auf Geschehnisse vor dem Geschäftsjahr 2024. Diese Ausgangslage hat der Bundesrat in seinem Bericht allerdings nicht schlüssig dargelegt. Die Kommission erachtet es als wichtig, nuancierte Berichte zu erhalten, welche berechnigte Kritik der EFK angemessen wiedergeben. Sie kritisiert insbesondere, dass der Bundesrat zumindest an einer Stelle die Ergebnisse der EFK-Berichte missverständlich dargestellt hat.

Positiv hervorzuheben ist hingegen der Wandel im Umgang des Bundesrates mit der Kritik der EFK bezüglich der Nicht-Einhaltung schweizerischer Exportrichtlinien bei der deutschen Tochtergesellschaft, der RUAG GmbH. Im Bericht des Bundesrates zur Zielerreichung 2023 von RUAG MRO fehlte dieser Aspekt noch. Grund dafür war u.a., dass auch der Verwaltungsrat in seinem Bericht an den Eigner das Problem nicht thematisierte. In seinem Bericht zur Zielerreichung 2024 von RUAG MRO weist der Bundesrat die Kritik transparent aus, legt die Situation 2024 dar, erklärt, wie diese Umstände zu rechtfertigen sind und kündigt eine Prüfung möglicher Lösungen an.⁵¹ Die Kommission wird sich bei der Behandlung der Berichterstattung des Bundesrates zur Zielerreichung von RUAG MRO im Jahr 2025 im April 2026 zu den Ergebnissen dieser Prüfung informieren lassen.

Empfehlung 5

Der Bundesrat wird ersucht, seine kollektive Verantwortung bei seiner Berichterstattung an die Aufsichtskommissionen wahrzunehmen und die Angaben der Verwaltungsräte selbstständiger Einheiten zum Zielerreichungsgrad ihrer Unternehmen kritisch zu hinterfragen. Ziel ist es, die Aufsichtskommissionen transparent und unter Berücksichtigung allfälliger wesentlicher Kritikpunkte aller Kontrollgremien zur Geschäftsführung bzw. zur Zielerreichung zu informieren.

⁵¹ Vertraulicher Bericht des Bundesrates vom 30.4.2025 über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG MRO Holding AG im Geschäftsjahr 2024 zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte, S. 15

3.6 Ressourcen der Eignerstellen bei VBS und EFV

3.6.1 Feststellungen

Entwicklung der Ressourcensituation im Untersuchungszeitraum

Das VBS ist verantwortlich für die Eignersteuerung der RUAG MRO und von Skyguide.⁵² Bis Mitte 2019 wurde die Eignersteuerung im GS-VBS durch eine Person abgedeckt. Basierend auf dem Expertenbericht «Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen»⁵³ wurde der Bereich zu einer Sektion aufgewertet und ab Februar 2020 mit zwei Personen besetzt. Die so geschaffene Sektion Eignerpolitik war im Zeitverlauf wie folgt besetzt:

- Juli 2019 bis Januar 2020: eine Person zu 100% sowie ein Projektleiter zur Entflechtung der RUAG Holding zu 100%
- Februar 2020 bis März 2023: zwei Personen zu insgesamt 200%
- April 2023 bis Oktober 2023: eine Person zu 100%, ab September 2023 punktuelle Unterstützung durch eine Person (ca. 50%)
- November 2023 bis November 2024: zwei Personen zu insgesamt 150%
- Dezember 2024 bis heute: drei Personen zu insgesamt 250%

Bis im November 2023 war die Sektion Eignerpolitik der Abteilung Sicherheitspolitik (Sipol) im GS-VBS unterstellt. Danach wechselte der Bereich in die Abteilung Ressourcen im GS-VBS.⁵⁴ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bereich Eignerpolitik im GS-VBS bis im Dezember 2024 über ungefähr 1.5 Vollzeitstellen (FTE) verfügte und die personellen Ressourcen im Dezember 2024 als Reaktion auf die in den EFK-Berichten aufgezeigten Vorkommnisse bei der RUAG MRO mit der Anstellung einer zusätzlichen Person auf 2.5 FTE aufgestockt wurden.

Das VBS ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Ansicht, dass die 250 Stellenprozente zur Begleitung der Eignersteuerung der RUAG MRO und der Skyguide im Regelfall ausreichend sind. Dazu gehören das Tagesgeschäft (insbes. die Vor- und Nachbereitung der EG und der LBG), planbare Konzept- oder Projektarbeiten, einzelne kurzfristige Aktivitäten, die Behandlung von Bundesrats- und Parlamentsgeschäften sowie Koordinationsaufgaben innerhalb des VBS und anderen Bundesstellen. Letzteres ist im Vergleich zur Eignersteuerung bei den anderen Departementen besonders hervorzuheben. Da die RUAG MRO allgemein und die Skyguide im Bereich der militärischen Flugsicherung sehr eng mit der Armee (Gruppe V und Armasuisse) zusammenarbeiten, ergeben sich eine Vielzahl von Koordinationsaufgaben, welche bei den anderen bundesnahen Betrieben nicht oder nicht in diesem Umfang anfallen. Zu den regulären Tätigkeiten der Eignersteuerung kommt gegenwärtig die

⁵² RUAG MRO: zusammen mit der EFV; Skyguide: zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und der EFV.

⁵³ Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand von vier Unternehmen. Bericht zuhanden der EFV vom 26.4.2019

⁵⁴ Sipol ging (exkl. Eignerpolitik) in das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik über.

Projektleitung zur Überprüfung der Rechtsform der RUAG MRO und der entsprechenden Totalrevision des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB)⁵⁵ hinzu. Zudem ist die Sektion Eignerpolitik mit der strategischen Weiterentwicklung der Beyond Gravity betraut und wird das Projekt zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die RUAG International leiten.

Nebst diesen Personen, die ausschliesslich für den Bereich Eignerpolitik des VBS arbeiten, wenden weitere Personen im VBS Zeit für die Wahrnehmung der Eignerinteressen gegenüber der RUAG MRO auf. Hierbei sind insbesondere der Chef Ressourcen und stv. Generalsekretär, der Generalsekretär und die Departementsvorsteherin bzw. ab April 2025 der Departementsvorsteher zu nennen. Nebst laufenden Arbeiten sind die letztgenannten Personen insbesondere mittels Teilnahme oder Leitung von departementsinternen Arbeitsgruppen zur RUAG MRO und mittels Teilnahme an den LBG und den EG involviert. Andere Bereiche des GS-VBS, wie z.B. der Rechtsdienst, können punktuell ebenfalls zu Fragen der Eignersteuerung hinzugezogen werden.

Die EFV kann zur Begleitung der RUAG MRO insgesamt etwa ein FTE einsetzen. Sämtliche in der EFV für die Eignersteuerung der RUAG MRO verantwortlichen Personen arbeiten nicht ausschliesslich im Bereich der Eignerpolitik. Sie stammen hauptsächlich aus den Abteilungen Ausgabenpolitik und Recht+Risikomanagement. Sie werden bedarfsgerecht eingesetzt, z.B. je nach saisonal anfallender Arbeitslast (Jahresberichtserstattung) oder in Zeiten hoher Arbeitslast (Entflechtung 2020; die laufende Prüfung der Rechtsform) stärker, zu anderen Zeiten weniger.

Vergleich mit Eignerstellen anderer Departemente

Auf Wunsch der Kommission hat die EFV, welche die Grundlagen der Aufsicht und Steuerung der verselbständigten Einheiten des Bundes erarbeitet, einen kursorischen Quervergleich der eingesetzten Personalressourcen für die Eignersteuerung erstellt, beruhend auf Schätzung der durchschnittlichen Arbeitsaufwände auf Ebene Mitarbeitende und Sektionsleitungen. Wie das Beispiel des VBS oben gezeigt hat, sind üblicherweise Personen aus verschiedenen Abteilungen und Hierarchiestufen an der Eignersteuerung beteiligt. Die Aufwände der Abteilungs- und Amtsleitungen, insbesondere für die vierteljährlichen EG, fallen zusätzlich an und wurden in den Schätzungen nicht berücksichtigt.

Zudem gestaltet sich eine Aufteilung der Ressourcen spezifisch nach Unternehmen schwierig, da der Arbeitsaufwand je nach betrieblichen Aktualitäten oder politischem Fokus schwankt. Zudem weisen die Unternehmen naturgemäss einen unterschiedlich hohen Betreuungsbedarf auf. Dieser steht unmittelbar mit der politischen Relevanz des Tätigkeitsgebietes sowie der Grösse und Organisation der Unternehmung in Zusammenhang. So ist beispielsweise im Regelfall der Aufwand für den Eigner bei der börsennotierten Swisscom geringer als bei der spezialgesetzlichen Post mit dem Bund als Alleinaktionär.

⁵⁵ Bundesgesetz vom 10.10.1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB; SR 934.21)

Aus dem kursorischen Quervergleich ist ersichtlich, dass das VBS für weniger und kleinere Unternehmen mehr Mittel einsetzt als das UVEK,⁵⁶ wobei aufgrund der Leistungsbezüger-Beziehung zwischen VBS und RUAG MRO der Eignerstelle des VBS eine Koordinationsrolle zukommt, die bei der Steuerung der anderen bundesnahen Betriebe nicht oder nicht in diesem Ausmass notwendig ist.

Wechsel der Zuständigkeit für RUAG International

Die strategischen Ziele des Bundesrates für die RUAG International sahen ursprünglich vor, diese vollständig zu privatisieren. Das Parlament hat den Bundesrat jedoch mit der Annahme der Motion 24.3477 «Die Kontrolle über Beyond Gravity zu behalten, ist von strategischem Interesse» beauftragt, die Privatisierung der Weltraumsparte von RUAG International (Beyond Gravity) nicht weiterzuverfolgen, sondern eine gesetzliche Grundlage und strategische Neuausrichtung zu erarbeiten. Da die RUAG International mit dem Abbruch der Privatisierung von Beyond Gravity keine reine Finanzbeteiligung des Bundes mehr darstellt, übertrug der Bundesrat die Verantwortung für die Eignersteuerung vom EFD an das VBS.⁵⁷

Das VBS erklärte gegenüber der GPK-S, dass die aktuellen personellen Ressourcen seiner Sektion Eignerpolitik nicht ausreichen, um eine Eignersteuerung der Beyond Gravity im VBS aufzubauen. Entsprechend schafft das VBS vorerst für die Übergangsphase zwei neue Stellen, welche es intern kompensiert, zur strategischen Steuerung dieses Unternehmens und zur Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für Beyond Gravity.

3.6.2 Würdigung durch die GPK-S

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass das VBS als Reaktion auf die Vorkommnisse bei der RUAG MRO die personellen Ressourcen seiner Eignerstelle per Dezember 2024 aufgestockt hat. Sie kommt aufgrund des Vergleichs mit anderen Eignerstellen des Bundes und der weiteren Erkenntnisse ihrer vertieften Abklärungen zum Schluss, dass die Sektion Eignerpolitik des GS-VBS über angemessene personelle Ressourcen zur Steuerung der RUAG MRO und Skyguide verfügt. Auch der Ressourceneinsatz der EFV zur Steuerung der RUAG MRO scheint der Kommission angemessen.

Sorge bereitet der Kommission die zukünftige Steuerung der RUAG International. Die Kommission findet die eingeleiteten Massnahmen des VBS, namentlich die Schaffung zweier zusätzlicher Stellen für die Übergangsphase, angemessen. Die Kommission geht jedoch davon aus, dass die Begleitung der RUAG International, die den raschen Wechsel von einer Verkaufsstrategie zu einer Halte- und Ausbaustrategie in einem international umkämpften Markt schaffen muss, weitere und andersartige Kompetenzen seitens Eignerstellen benötigen wird.

Unabhängig von der Situation betreffend RUAG International stellt sich die Kommission die Frage, ob bei Eignerstellen der zentralen Bundesverwaltung die spezifischen

⁵⁶ GS-UVEK (Stab bundesnahe Unternehmen): insgesamt 150% für Post, SBB, Skyguide und Swisscom.

⁵⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 20.6.2025

Kompetenzen vorhanden sind, um verselbständigte Unternehmen wie die RUAG MRO angemessen zu steuern. Die Prüfungen der EFK und die Abklärungen der GPK-S haben gezeigt, dass sich bei der Geschäftstätigkeit einer solchen Unternehmung komplexe Fragen hinsichtlich Governance, Compliance, Technologie, Wirtschaftlichkeit und politische Rahmenbedingungen stellen. Diese Herausforderungen sind aber nicht auf die Sektion Eignerpolitik des GS-VBS beschränkt, sondern dürften sich auch anderen Eignerstellen stellen. Die Kommission wird unter Ziffer 3.8.2 näher auf diese übergeordnete Thematik eingehen.

3.7 Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO durch den Bundesrat

3.7.1 Feststellungen

Auftrag zur Prüfung der Rechtsform

Aufgrund der Erkenntnisse aus der EFK-Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard-1-Panzer entschied das VBS im Februar 2024 zu prüfen, ob die bestehende Rechtsform der RUAG MRO noch sachgerecht ist. Das VBS gab deshalb beim ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz, Prof. Dr. Martin Dumermuth, ein Rechtsgutachten zur Prüfung des rechtlichen Rahmens der RUAG MRO in Auftrag. Aufgrund der Ergebnisse des Gutachtens beauftragte der Bundesrat das VBS im November 2024, ihm bis Ende 2025 eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des BGRB vorzulegen.⁵⁸

Das VBS hat zur Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der EFV, des VBS, der RUAG MRO sowie Prof. Dr. Martin Dumermuth eingesetzt.

Ergebnisse des Gutachtens mit Bezug auf die Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner

Das Gutachten ergab, dass die aktuelle Rechtsform einer privatrechtlichen AG in einem Spannungsfeld zum tatsächlich gelebten Umgang des Eigners mit der RUAG MRO steht. Das Gutachten von Prof. Dr. Dumermuth spricht von einer Repolitisierung, einer Verschiebung des schon bei der Gründung der RUAG inhärenten Spannungsverhältnisses zwischen Autonomie und privatwirtschaftlicher Tätigkeit einerseits und Anliegen der Armee bzw. politischer Steuerung andererseits zugunsten des öffentlichen Interesses.⁵⁹ In Ziffer 2 des vorliegenden Berichts wurden die wichtigsten rechtlichen Veränderungen auf der Steuerungsebene bereits erläutert. Ein Beispiel

⁵⁸ Medienmitteilung des VBS vom 20.2.2024; Medienmitteilung des Bundesrates vom 27.11.2024 und Medienmitteilung des Bundesrates vom 30.4.2025

⁵⁹ Gutachten «Welche Rechtsform für die RUAG?» von Prof. Dr. Martin Dumermuth vom 18.11.2024, Ziff. 3.5, S. 13 f. Das Gutachten wurde zusammen mit der Medienmitteilung des Bundesrates vom 27.11.2024 veröffentlicht.

ist das Instrument der strategischen Ziele, welche für eine privatrechtliche AG eigentlich systemfremd sind, da der Bundesrat dem Unternehmen mit den strategischen Zielen einen wesentlichen Teil der Geschäftsstrategie vorgibt.

Ziele der Prüfung der Rechtsform

Laut Auskunft des VBS zielt die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des BGRB darauf ab, für die RUAG MRO ein Rechtskleid zu schaffen, welches:

- den bereits gelebten Steuerungsmechanismen gerecht wird,
- die Bedürfnisse an die Steuerung der RUAG MRO seitens Politik und seitens Bundesrates als Eignervertreter als auch die Bedürfnisse seitens Armee als primäre Leistungsbezügerin bei der RUAG MRO abbildet,
- die rechtlichen Rahmenbedingungen der RUAG MRO so gestaltet, dass diese für zukünftige Herausforderungen – gerade auch vor dem Hintergrund der sich ändernden geopolitischen Lage und den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Schweiz – gerüstet ist.

Das VBS wies die Arbeitsgruppe, die es zur Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage eingesetzt hatte, an, die Erkenntnisse aus den Prüfungen der EFK sowie der noch laufenden Untersuchung durch NKF in die Arbeiten zur Überprüfung der Rechtsform der RUAG MRO einfließen zu lassen. Wie in Ziffer 3.4.1 erwähnt, stellte das VBS zudem in Aussicht, dass im Rahmen der Prüfung der Rechtsform der RUAG MRO überprüft werde, ob und wie sich der Umgang mit Whistleblowing-Meldungen regeln lasse.

Die Gesetzesrevision, so das Ziel des VBS, soll per Anfang 2028, gleichzeitig mit dem Ende der aktuellen und dem Beginn der nächsten Strategieperiode, in Kraft treten.

3.7.2 Würdigung durch die GPK-S

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass die im vorliegenden Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten in der Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner bei der Überprüfung der Rechtsform berücksichtigt werden. Das Gutachten von Prof. Dr. Dumermuth zeigt, dass sich der Ist-Zustand erheblich vom eigentlichen rechtlichen Status als privatrechtliche AG entfernt hat. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anpassung der Rechtsform aber nicht nur dazu dienen soll, diesen Wandel formal-rechtlich nachzuvollziehen, sondern dass die Anpassung der Rechtsform die Weichen für die Zukunft stellen soll.

Es ist nicht Aufgabe der GPK-S, die strategische und sicherheitspolitische Ausrichtung der RUAG MRO oder der Beziehung des Eigners zur RUAG MRO festzulegen. Die vertieften Abklärungen der Kommission haben aber gezeigt, dass zumindest gewisse Problemfelder der RUAG MRO teilweise auf Spannungen aufgrund ihrer aktuellen Ausgestaltung der Rechtsform zurückzuführen ist. Zu denken ist etwa an die in Ziffer 3.4 beschriebenen Herausforderungen beim Informationsfluss zwischen Unternehmen und Eigner oder an die Aufsicht und Steuerung der RUAG MRO im dualen Steuerungsmodus bei gleichzeitigem Status des VBS als Leistungsbezüger von

RUAG MRO. Der Bundesrat sollte Herausforderungen dieser Art berücksichtigen, wenn er die Rechtsform der RUAG MRO überarbeitet. Nur so kann die RUAG MRO ihre Rolle in der Sicherheitsarchitektur der Schweiz angemessen erfüllen.

Empfehlung 6

Der Bundesrat wird ersucht, im Rahmen der Anpassung der Rechtsform der RUAG MRO die Erkenntnisse der EFK und der GPK-S zur Eignersteuerung angemessen zu berücksichtigen.

3.8 Zusammenarbeit der Eignervertreter

3.8.1 Feststellungen

Duales Steuerungsmodell

Gegenüber den bundesnahen Unternehmen tritt der Bundesrat als Eigner auf. Die verwaltungsinterne Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte nehmen gemäss dem sogenannten dualen Steuerungsmodell das zuständige Fachdepartement – bei der RUAG MRO das VBS – und die EFV als sogenannte Eignerstellen gemeinsam wahr. Innerhalb des VBS als Departement mit dem engsten Sachbezug ist das GS-VBS die zuständige Verwaltungseinheit.⁶⁰

Eigenheiten der Steuerung der RUAG MRO

Wie bereits erwähnt (siehe Ziffer 3.3), ist die Situation bei der RUAG MRO deshalb speziell, weil das VBS auch zugleich Leistungsbezüger der RUAG MRO ist.

Die strategischen Ziele (2020–2023 und 2024–2027) für die RUAG MRO sehen vor, dass die RUAG MRO rund 80 Prozent des Umsatzes mit der Schweizer Armee erzielen soll. In diese Leistungsbeziehung mit der RUAG MRO ist nur das VBS (neben GS-VBS die Gruppe Verteidigung und Armasuisse) involviert, nicht aber die EFV. Die Eignersteuerung hingegen üben VBS und EFV gemeinsam aus. Das VBS hat die notwendigen Kompetenzen zum Rüstungsgeschäft, die EFV ist Expertin für Finanzierungs- und Haftungsfragen.

Gefahr eines Informationsgefälles zwischen EFV und VBS

Aufgrund der engeren Leistungsbezüger-Beziehung von VBS zu RUAG MRO kann sich ein Informationsgefälle zwischen VBS und EFV ergeben, welches zumindest die EFV gemäss ihren Auskünften teilweise als herausfordernd empfand. Es besteht laut EFV das Risiko, dass die EFV als nicht federführende Eignerstelle nicht rechtzeitig Zugang zu den für die Eignersteuerung relevanten Informationen erhält.

Die EFV erklärte gegenüber der Kommission auch, dass sie in ihrer Rolle als Eignerstelle keine Kenntnisse über Sachverhalte der Leistungsbezügerbeziehung zwischen VBS und RUAG MRO habe, wie sie beispielsweise aus der Prüfung der EFK zur

⁶⁰ Anhang 3 zur RVÖV

Lagerverwaltung (siehe Ziff. 1.2) hervorgingen. Die EFV fokussierte sich im dualen Steuerungsmodell denn auch auf finanzielle Aspekte der Eignersteuerung.

Angesichts der Ergebnisse aus den EFK-Berichten kündigte die EFV gegenüber der Kommission an, dass sie sich kritisch mit der Frage auseinandersetzen wird, ob im dualen System die Zuständigkeiten für die Behandlung von Compliance-Aspekten hinreichend klar sind, diese Zuständigkeiten auch wahrgenommen werden sowie ob dafür die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen vorhanden sind. Zusammen mit dem GS-VBS sollen diese Fragen laut EFV bis Anfang 2026 geklärt und gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen eingeleitet werden.

3.8.2 Würdigung durch die GPK-S

Grundlegende Überlegungen zur Corporate Governance bei bundesnahen Unternehmen

Die Abklärungen der GPK-S haben für die Kommission die grundlegende Frage aufgeworfen, ob die Corporate Governance des Bundes mit ihrem dualen Steuerungsmodell den immer komplexeren Gegebenheiten der bundesnahen Unternehmen gerecht werden kann, ob Anpassungen am bestehenden dualen Steuerungsmodell nötig sind oder ob sogar ein sogenannt monistisches System zu bevorzugen wäre. In einem solchen System würde eine Bundesstelle alle Eignerinteressen des Bundes gegenüber allen bundesnahen Unternehmen wahrnehmen.

Die GPK-S begrüsst deshalb den Umstand, dass die EFV gemeinsam mit dem VBS die Zuständigkeiten, Kompetenzen und Ressourcen zur Behandlung von Compliance-Fragen bis Anfang 2026 kritisch hinterfragen will und bittet den Bundesrat um Information über die Ergebnisse dieser Prüfung.

Allerdings sieht die Kommission in verschiedener Hinsicht weitergehende Herausforderungen, die nachfolgend darstellt werden. Diese Herausforderungen gleichen denjenigen, welche eine Expertengruppe bereits 2019 im Corporate-Governance-Expertenbericht⁶¹ feststellte.

1. Schwachstellen der Steuerung durch zwei formal gleichberechtigte Eignerstellen mit je unterschiedlichem Fokus

Erstens bedeuten zwei Stellen mit je ihrem Fokus – im Fall der RUAG MRO hat das VBS die Fachsicht, die EFV konzentriert sich auf die finanziellen Aspekte – im ungünstigsten Fall: Die eine Stelle hinterfragt die Arbeit der anderen Stelle nicht, weil jede in ihrem Bereich Expertin ist. So erhielt die Kommission den Eindruck, dass die EFV sich gerade wegen dem dargelegten Informationsgefälle stark auf ihre finanzpolitische Rolle beschränkt. Dies entspricht zwar ihrer vorgesehenen Rolle. In gewissen Konstellationen könnte dies aber auch ein Schwachpunkt des dualen Modells sein, weil letztlich die materiellen und finanzpolitischen Aspekte der Eignersteuerung Schnittstellen aufweisen und eine ganzheitliche Betrachtungsweise allenfalls zu kurz kommen kann.

⁶¹ Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, Expertenbericht vom 26. Juni 2019

2. Schwierigkeit der bundesübergreifenden einheitlichen Umsetzung im gegenwärtigen Modell

Ein zweiter Nachteil des dualen Steuerungsmodells: Zwar hat der Bundesrat, angestossen durch seinen Corporate-Governance-Bericht von 2006, der auf einen Vorstoss der GPK zurückgeht, einheitliche Handlungsgrundsätze für die Eignersteuerung geschaffen. Aber die Umsetzung liegt beim jeweiligen Fachdepartement. Dies hat zur Folge, dass die Steuerung und Aufsicht der bundesnahen Betriebe in der Praxis von Departement zu Departement unterschiedlich sind. Die EFV, die als einzige Stelle auf Ämterstufe einen Einblick in mehrere Eignersteuerungen hat, beschränkt sich auf ihren finanziellen Fokus. Die Kommission stellt sich die Frage, ob durch Anpassungen am bestehenden Modell Fortschritte bezüglich der einheitlichen Umsetzung erreicht werden könnten. Denkbar wäre zum Beispiel, dass die EFV bei der Überwachung der Umsetzung der Handlungsgrundsätze eine grössere Rolle spielt. Ein alternativer Ansatz zwecks einheitlicher Umsetzung der Handlungsgrundsätze für die Eignersteuerung läge darin, die Eignersteuerung aller verselbständigten Einheiten aus derselben Hand zu führen, wobei die zuständige Bundesstelle einen engen Austausch mit den Fachdepartementen pflegen müsste.

3. Schwierigkeit der einheitlichen Umsetzung angesichts der Komplexität und Verschiedenheit der Unternehmen

Ein dritter Aspekt ist die komplexe Ausgangslage bei der Wahrnehmung der staatlichen Eignerinteressen gegenüber Unternehmen, die am Markt bestehen müssen und die zudem alle einen eigenen Sonderfall darstellen. Nebst der RUAG MRO kann aus Sicht der GPK beispielsweise die RUAG International angeführt werden, die signifikante Investitionen im höheren dreistelligen Millionenbereich tätigen muss, um ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern zu können. Die GPK-S stellt sich die Frage, ob die getrennte Steuerung jedes bundesnahen Unternehmens wirklich eine angemessene Antwort auf die Komplexität und Verschiedenheit der Unternehmen sein kann.

Auch wenn eine einzige Bundesstelle die Eignerinteressen gegenüber allen verselbständigten Einheiten des Bundes wahrnehmen würde, müsste sie selbstverständlich die jeweiligen Fachdepartemente einbeziehen und deren Kompetenzen abholen, um dem Bundesrat fundierte Anträge zum Entscheid vorlegen zu können. Bei der Wahrnehmung der Eignerinteressen geht es weniger um die Beeinflussung des operativen Betriebs einer Unternehmung, sondern vor allem um die Aufsicht und Führung zu übergeordneten Themen. Zu diesen gehören die Compliance inkl. Korruptionsbekämpfung, die gute Governance, die finanziell nachhaltige Strategie und die Vermeidung möglicher Reputationsrisiken zwecks Sicherstellung der Zielerreichung. Diese übergeordneten Themen könnten nach Ansicht der Kommission auch von einer zentralen Bundesstelle ausserhalb der Fachdepartemente bearbeitet werden.

4. Vielfältige Beziehungen der Fachdepartemente zu bundesnahen Unternehmen könnten ausgewogene Wahrnehmung der Eignerinteressen gefährden

Viertens weist die Kommission darauf hin, dass die Fachdepartemente teilweise mehrere Rollen gegenüber den bundesnahen Betrieben einnehmen: Eigner, Leistungsbezüger, Subventionsgeber, Regulator. Das wurde am Beispiel der RUAG MRO wie

zuvor bereits an demjenigen von PostAuto offensichtlich. Eine Eignersteuerung ausserhalb des Fachdepartements könnte angesichts dieser vielfältigen Verflechtungen die Eignerinteressen möglicherweise sogar unabhängiger wahrnehmen. Dabei wäre natürlich, wie bereits erwähnt der Informationsfluss zu den Fachämtern weiterhin zu gewährleisten.

Postulat der GPK-S

Wie eingangs erwähnt sah bereits der Corporate-Governance-Expertenbericht von 2019 in diesen Bereichen Optimierungspotenzial, auch wenn er das duale Modell insgesamt als praktikabel einstufte. Zur Umsetzung der Empfehlungen dieses Berichts erliess der Bundesrat im Jahr 2022 eine Teilrevision der RVOV.⁶² Die GPK-S ist der Ansicht, dass angesichts der aufgedeckten Mängel in der Eignersteuerung bei der RUAG MRO eine erneute Prüfung der Corporate Governance des Bundes über die verselbständigten Einheiten angezeigt ist. Die Prüfungen der EFK sowie die vertieften Abklärungen der GPK-S zeigen, dass die Steuerung im dualen Modell zumindest im Fall von RUAG MRO auch in der Zeit nach 2019 viele Herausforderungen aufweist. Die Prüfung soll klären, ob Anpassungen am aktuellen System nötig sind, um diese Herausforderungen anzugehen, oder ob sogar eine Umstellung auf ein monistisches System angebracht wäre. Die Kommission reicht deshalb ein entsprechendes Postulat ein.

Postulat: Überprüfung der Corporate Governance des Bundes über die verselbständigten Einheiten und des dualen Steuerungsmodells

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob die Corporate Governance des Bundes über die verselbständigten Einheiten und das duale Steuerungsmodell noch eine angemessene Wahrnehmung der Eignerinteressen erlauben.

Insbesondere soll er in seinem Bericht prüfen, ob Anpassungen am aktuellen System nötig sind, um die festgestellten Herausforderungen anzugehen (fehlender Einbezug der EFV, bundesübergreifende Umsetzung, einheitliche strategische Steuerung angesichts der Komplexität und Verschiedenheit der Unternehmen, verschiedene Rollen der Departemente in der Beziehung zu den Unternehmen), oder ob sogar eine Umstellung auf ein monistisches System angebracht wäre.

4 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Prüfungen der EFK deckten auf, dass die RUAG MRO ihre Compliance umfassend verbessern muss. Der Start der RUAG MRO nach der Entflechtung war und ist weiterhin von den Compliance-Altlasten der früheren RUAG Holding AG belastet. Die Entflechtung brachte die Notwendigkeit des Aufbaus einer neuen Unternehmensstruktur mit sich, was eine zusätzliche Herausforderung für die RUAG MRO darstellte.

⁶² Änderung vom 11.3.2022 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) (AS 2022 179). Diese Teilrevision diente vor allem dazu, die Aufgabenteilung zwischen den Fachdepartementen und dem EFD in der RVOV rechtlich stärker zu verankern. Dazu nahm der Bundesrat den neuen Artikel 24a in die Verordnung auf.

Weiter zeigten die Prüfungen der EFK Mängel in der Governance der RUAG MRO durch den Eigner auf. Die vertieften Abklärungen der GPK-S setzten bei diesen Erkenntnissen an und haben den Eindruck erhärtet, dass in der Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner erhebliches Verbesserungspotential besteht. Deshalb spricht die Kommission sechs Empfehlungen an den Bundesrat aus.

Die vertieften Abklärungen der GPK-S liessen der Kommission schliesslich Zweifel an der Angemessenheit der Corporate Governance des Bundes und des dualen Steuerungsmodells erwachsen. Deshalb beantragt sie dem Ständerat mittels Postulat, den Bundesrat mit einer grundlegenden Überprüfung des gegenwärtigen Systems zu beauftragen.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, bis am 30. April 2026 zu den Feststellungen und Empfehlungen des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen und darzulegen, mit welchen Massnahmen und bis wann er ihre Empfehlungen umzusetzen gedenkt.

30. Januar 2026

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates:

Die Präsidentin der GPK-S:
Maya Graf, Ständeratin

Die Sekretärin der GPK/GPDeL:
Ursina Jud-Huwiler

Der Präsident der Subkommission EDA/VBS
der GPK-S:
Josef Dittli, Ständerat

Der Sekretär der Subkommission EDA/VBS
der GPK-S:
Mirdin Gnägi

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BGRB	Bundesgesetz vom 10.10.1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB; SR 934.21)
bzw.	Beziehungsweise
CMS	Compliance-Management-System
Dr.	Doktor
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EG	Eignergespräch(e)
Ersa IMFS	Ersatz Integriertes Militärisches Fernmeldesystem
evtl.	Eventuell
exl.	Exklusive
f./ff.	und fortfolgende
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FTE	Vollzeitäquivalent (<i>Full Time Equivalent</i>)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS-VBS	Generalsekretariat des VBS
inkl.	Inklusive
ISO	Internationale Organisation für Normung
LBG	Leistungsbezügengespräch(e)
NKE	Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey AG
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
ParlG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)
Prof.	Professor/in
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1)

S.	Seite(n)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SiK	Sicherheitspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte
Sipol	Abteilung Sicherheitspolitik im GS-VBS
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
stv.	stellvertretende(r)
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer