

Prüfung möglicher Betrugsaspekte

RUAG MRO Holding AG

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Unregelmässigkeiten beim Kauf von 100 Leopard 1 Panzern und das laufende Strafverfahren in Deutschland zum Leopard 2 Ersatzteilehandel, haben den Verwaltungsrat (VR) der RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO) veranlasst, im August 2023 einen breit gefassten Untersuchungsauftrag an die Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) zu vergeben.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat daraufhin die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) um eine unabhängige Beurteilung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO zu Geschäften mit den Kampfpanzern Leopard 1 und 2 ersucht. Anlass dazu war, dass RUAG als Betroffener das Mandat zum Untersuchungsauftrag gegeben hatte und sich dadurch Risiken zum Anschein der Befangenheit ergeben.

Die EFK hat entschieden, die laufende Untersuchung von NKF zur Beantwortung der Fragen der FinDel zu nutzen. In einer tripartiten Vereinbarung zwischen den Parteien (EFK, NKF und VR der RUAG MRO) wurde die Zusammenarbeit geregelt. Damit ist sichergestellt, dass die EFK eng in die Auftraggeberrolle eingebunden ist. Die EFK garantiert so die Unabhängigkeit der NKF-Untersuchung. Mit der Delegation der Leiterin ARC hat der VR der RUAG MRO die interne Unabhängigkeit gewährleistet. Zudem gewährt die Berichterstattung der EFK an die FinDel Transparenz über die Untersuchungsergebnisse und es können mit dem gewählten Vorgehen Doppelspurigkeiten sowie zusätzliche Kosten vermieden werden.

Die Untersuchung von NKF ist vielschichtig und dauert an. Wichtige Datensammlungen und damit verbundene Interviews mit Personen von Interesse für die Untersuchung stehen noch aus. So fehlen z.B. aufgrund juristischer Herausforderungen Daten von der deutschen Tochtergesellschaft RUAG GmbH. Ebenso konnte ein Teil der E-Mails vom Bundesamt für Informatik (BIT) als Auftragsdatenbearbeiter aus rechtlichen Gründen bislang nicht entschlüsselt werden. Damit handelt es sich bei den Resultaten um Zwischenergebnisse, welche sich noch verändern können. Trotz dieser Ausgangslage bestehen aber zum Zeitpunkt der Berichterstattung, am 23. Dezember 2024, ausreichende Hinweise auf möglichen Betrug. Dies betrifft zumindest ein ehemaliges Kadernmitglied mit einer Doppelfunktion in der RUAG MRO und bei RUAG GmbH in Deutschland. Es bestehen schwerwiegende organisatorische Versäumnisse und Versagen innerhalb der damaligen RUAG Holding AG, der RUAG MRO und der RUAG GmbH in Deutschland. Der VR RUAG MRO hat aufgrund der Untersuchungszwischenergebnisse erste Massnahmen beschlossen. Die EFK hat diese in der Berichterstattung nicht berücksichtigt.

Der mögliche finanzielle Schaden der bisher bekannten Fälle dürfte je nach Bewertung des Materials im hohen zweistelligen Millionenbereich liegen, wobei es sich hierbei um eine Schätzung der EFK handelt. Es geht dabei um mutmassliche Schäden aufgrund von Materialverkäufen weit unter Marktwert, um mögliche Ersatzforderungen von nicht eingehaltenen Lieferverpflichtungen, um betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbare Transaktionen zum Nachteil der RUAG sowie um Nach- und Strafzahlungen für die Mehrwertsteuer aus Geschäftsaktivitäten in Italien. Unter Berücksichtigung der Kosten zur internen und externen Aufarbeitung dieser Fälle, wie auch des Reputationsschadens, liegt der gesamthafte finanzielle Schaden noch deutlich höher, ist aber nicht bezifferbar.

Die Fragen der FinDel an die EFK lassen sich wie folgt beantworten:

Frage 1: Existieren Anhaltspunkte in den verschiedenen Stadien der Geschäftsabwicklung zum Handel mit Leopard 1 und 2, welche auf ein strafrechtlich relevantes Verhalten hinweisen?

Es liegen substantielle Anhaltspunkte von mutmasslich strafrechtlichem Verhalten in mehreren Fällen vor.

Die Fälle betreffen u. a. Ersatzteile, die zum Nachteil der RUAG bewertet und zu einem zu tiefen Preis verkauft wurden. Zum Teil wurden mutmasslich Rechnungen gefälscht und dabei unterschiedliche Materialbezeichnungen verwendet. Funktionenkumulation in der Schweiz und Deutschland sowie fehlende Durchgängigkeit der Informatiksysteme haben dies erleichtert: Dasselbe ehemalige Kadermitglied hat die Geschäfte akquiriert, bewertet und massgeblich abgewickelt.

Es bestehen Hinweise, dass dieses ehemalige Kadermitglied zusammen mit seiner Ehepartnerin und einem deutschen Zwischenhändler zusammengearbeitet hat. In Deutschland ist dazu ein Strafverfahren wegen des Verdachts auf Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr in einem besonders schweren Fall hängig.

Der Verdacht auf strafrechtlich relevante Anknüpfungspunkte in der Schweiz im Rahmen der noch laufenden Untersuchung reichen von ungetreuer Geschäftsbesorgung, Betrug, Urkundenfälschung, Verletzung des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses, passiver Bestechung, wirtschaftliche Nachrichtendienst bis hin zum Verdacht auf Geldwäscherei.

Diese Erkenntnisse erfordern Anzeigen bei den Strafverfolgungsbehörden. Zudem sind Zivilansprüche im In- und Ausland in diesem Zusammenhang zu prüfen und wo angebracht geltend zu machen.

Frage 2: Kann bei den Organen oder Mitarbeitenden der RUAG ein Fehlverhalten erkannt werden?

Mindestens bei einem ehemaligen Kadermitglied der RUAG liegt ein mutmassliches Fehlverhalten vor. Die ungenügende Umsetzung von Vorgaben deutet auf ein fehlbares Verhalten innerhalb der RUAG hin.

Im August 2019 hat eine Hinweisgeberin resp. ein Hinweisgeber an die Vorsteherin des VBS und an den Präsidenten des Verwaltungsrats (VR) der RUAG Holding AG – die Vorgängerin der RUAG MRO Holding AG – eine Meldung zu missbräuchlichen Transaktionen rund um Ersatzteile der Panzer Leopard 1 und 2 adressiert. Die Meldung ging weder direkt bei der «Whistleblowing»-Meldestelle der EFK ein, noch wurde die EFK von der RUAG oder durch das VBS über diesen Vorfall informiert. Das Schreiben wies konkrete Hinweise zur Art, zum Ort und zu den involvierten Akteuren, wie beispielsweise einem deutschen Schrotthändler auf. Hauptvorwurf ist, dass Ersatzteile und Material deutlich unter Marktpreisen veräussert werden und dadurch eine persönliche Bereicherung stattfindet.

Die Meldung ist am 3. September 2019 per Post bei der RUAG eingegangen. Der damalige CEO der RUAG Holding AG hat gleichentags intern verschiedene Kader über die Meldung informiert. Der Vorgesetzte des im deutschen Verfahren beschuldigten ehemaligen Kadermitglieds leitete die Meldung an dieses ehemalige Kadermitglied weiter, obwohl aus der Meldung hervorgeht, welche Bereiche die Vorwürfe betreffen und implizit zu vermuten war, dass das Kadermitglied selbst potenziell direkt involviert ist. Es hat per E-Mail zu den geäusserten Vorwürfen Stellung bezogen. Diese Beurteilung wurde von der Geschäftsleitung grösstenteils übernommen. Bereits am nächsten Tag wurde sie als offizielle Stellungnahme an den Gesamt-VR der RUAG Holding AG versendet. Die Stellungnahme wurde auch an das GS-VBS weitergeleitet.

Die RUAG Holding AG hat die Meldung zum damaligen Zeitpunkt nicht unabhängig untersucht und hat es unterlassen, die notwendigen Schritte einzuleiten, um die möglichen Versäumnisse aufzudecken und weiteren Schaden zu vermeiden.

Inwieweit das GS-VBS diese Meldung und die Stellungnahme weiterverarbeitet haben, ist der EFK nicht bekannt.

Im Weiteren zeigen die Zwischenergebnisse der Untersuchungen von NKF zahlreiche Regelverstösse gegenüber den Vorgaben und Prozessen auf. Die Einhaltung der Compliance-Vorgaben wurde nicht mit der notwendigen Konsequenz und Relevanz durchgesetzt. Es geht hauptsächlich um betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbare Geschäfte. Bei mehreren Geschäften bestehen Hinweise, dass Ersatzteile und Fahrzeuge falsch oder nicht in der Lagerbuchhaltung geführt wurden, was zu unklarer Herkunft und Bewegungen dieses Materials führte.

Bei mehreren Vertragsgeschäften fehlen Genehmigungen durch die Leitungsgremien. Beschaffungen erfolgten mutmasslich ohne die vorgeschriebenen Genehmigungen der Originalausrüstungshersteller. Der MWST-Registrierungspflicht für das Lager in Italien wurde erst sieben Jahre später nachgekommen. Es ist auch fraglich, ob die Eignervorgaben (insbesondere die Einhaltung der Exportkontrollvorschriften) und internationale Vorschriften für Rüstungsgüter eingehalten wurden.

Die Sachverhalte sind aufzuarbeiten und den Strafverfolgungsbehörden zu übergeben. Gegen die fehlbaren Personen und Unternehmen sind zivilrechtliche Forderungen durchzusetzen.

Mögliche Organhaftungen sind Teil der laufenden Untersuchung von NKF. Die Untersuchung klärt auch die Verantwortung des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung der RUAG und der Revisions- und Prüfstellen. Allfällige Verfehlungen sind mit dem Eigner zu besprechen und zur Anzeige zu bringen.

Frage 3: Bestehen Hinweise, dass eine Kultur etabliert und gefördert wurde, welche die Befolgung von Richtlinien und Vorschriften unterstützt hat?

Aufgrund der festgestellten möglichen betrügerischen Handlungen und aus weiteren Prüfungen der EFK lässt sich schliessen, dass es der RUAG MRO nicht gelungen ist, eine durchgängige Einhaltung der vorhandenen Richtlinien und Vorschriften zu gewährleisten.

Bei Betrachtung der von NKF untersuchten Geschäften erweist sich die Kultur zur Einhaltung der Regelungen und Vorgaben (Compliance) als Schwachstelle. Die EFK hat das Thema der Regelkonformität bzw. Einhaltung der Regelungen und Vorgaben (Compliance) bei der RUAG Holding AG bereits im 2016 geprüft.¹ Sie kam damals zum Schluss, dass die Risiken für die RUAG und den Bund aus möglichen Korruptionsfällen und Verstössen gegen Regulierungsvorgaben zu hoch sind. Der Bericht zeigte u.a. Haftungs- und Reputationsrisiken bei Auslandsgeschäften in Bezug auf Exportrestriktionen, potenzielle Interessenkonflikte, kritische Funktionenkumulation, und erhebliche Korruptionsrisiken. Die wesentlichen Compliance-Instrumente und Massnahmen sind bei RUAG zwar acht Jahre später vorhanden. Wie sich aber aufgrund der konkreten Vorkommnisse zeigt, waren diese zumindest in den festgestellten Fällen nicht wirksam.

Mit Abschluss dieses Prüfauftrags schliesst die EFK den Prüfauftrag der FinDel ab. Die EFK wird die Weiterführung des tripartiten Vertrags mit dem VR RUAG MRO und NKF neu beurteilen. Für die weiterführende Aufarbeitung des Untersuchungsauftrags bis zum Abschluss ist der VR RUAG MRO verantwortlich. Ebenso für die Einleitung aller Straf- und Zivilverfahren und die Einleitung, Führung und Überwachung der Massnahmen aus den Untersuchungsergebnissen.

¹ PA 16532 «Prüfung des Compliance Management Systems», verfügbar auf der Website der EFK.