



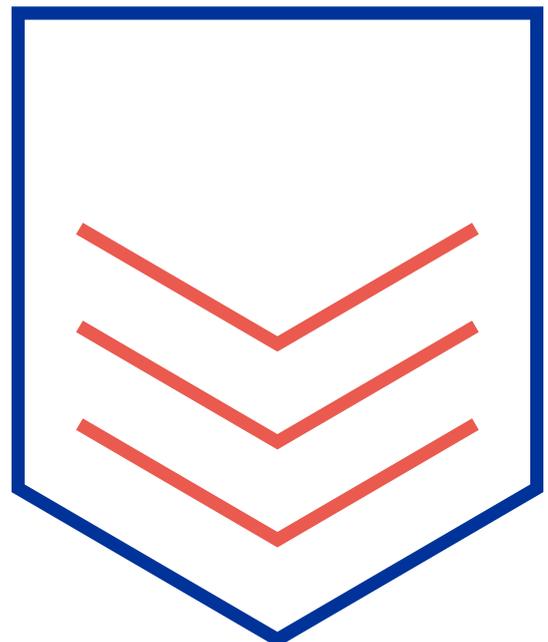
Prüfung möglicher Betrugsaspekte

RUAG MRO Holding AG

EFK-24192

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

10.01.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

525.24192

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.

Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	10
Key facts	13
1 Auftrag und Vorgehen	17
1.1 Ausgangslage	17
1.2 Prüfungsziel und-fragen	18
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze	19
1.4 Schlussbesprechung	19
2 Feststellungen der Untersuchung	20
2.1 Es bestehen Hinweise auf betrügerisches Handeln	20
2.2 Keine voreilige Strafanzeige	22
2.3 Das Compliance-Management-System hat auch acht Jahre nach der EFK-Prüfung noch erhebliche Lücken	23
2.4 Die wesentlichen Fakten zu den jetzt untersuchten Missständen waren bereits 2019 bekannt	23
Anhang 1 – Quellenverzeichnis	27
Anhang 2 – Abkürzungen	28

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.

AUDIT

Audit des éventuels aspects de fraude

RUAG MRO Holding SA

L'ESSENTIEL EN BREF

En réponse aux irrégularités constatées lors de l'achat de 100 chars Leopard 1 et à la procédure pénale qui se déroule actuellement en Allemagne au sujet de l'affaire des pièces de rechange des chars Leopard 2, le conseil d'administration de RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) a mandaté en août 2023 le cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey (cabinet NKF) pour mener une enquête de grande envergure.

Le fait que le mandat d'enquête ait été donné par RUAG MRO, qui est impliquée directement dans l'affaire, est propre à faire naître un risque de partialité. C'est pourquoi la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une évaluation indépendante des aspects susceptibles de relever d'agissements frauduleux de la part de RUAG MRO lors des transactions concernant les chars Leopard 1 et 2.

Le CDF a décidé de s'appuyer sur l'enquête menée actuellement par le cabinet NKF pour répondre aux questions que lui a posées la DélFin. Une convention tripartite a été conclue entre les parties (CDF, cabinet NKF et conseil d'administration de RUAG MRO) afin de régler leur collaboration. Cette convention assure notamment au CDF d'être impliqué étroitement dans le rôle de donneur d'ordre et lui permet de garantir l'indépendance de l'enquête menée par le cabinet NKF. De son côté, le conseil d'administration de RUAG MRO a renforcé l'indépendance interne en déléguant le mandat d'enquête à la présidente du comité d'audit et de gestion des risques. Enfin, le rapport du CDF à la DélFin offre une grande transparence sur les résultats de l'enquête, et la procédure choisie permet d'éviter les doublons et les coûts supplémentaires.

L'enquête du cabinet NKF est complexe et durera un certain temps. Il manque encore d'importants fichiers de données et des entretiens doivent encore être menés à ce sujet avec certaines personnes revêtant un intérêt pour l'enquête. Ainsi, pour l'heure, en raison d'enjeux juridiques, les données de la filiale allemande RUAG GmbH n'ont pas pu être récupérées et l'Office fédéral de l'informatique (OFIT), mandaté pour le traitement des données, n'a pas pu décrypter la totalité des courriels. Les résultats présentés ci-après sont donc intermédiaires et susceptibles de changer. Néanmoins, il existe, au moment de conclure le présent rapport, soit au 23 décembre 2024, suffisamment d'éléments laissant soupçonner des cas de fraude. Ces éléments impliquent au moins un ancien cadre qui exerçait une double fonction dans le groupe, travaillant à la fois pour RUAG MRO et pour RUAG GmbH. De graves manquements et défaillances organisationnels ont en effet été constatés au sein de l'ancienne RUAG Holding SA, de RUAG MRO et de RUAG GmbH. Le conseil d'administration de RUAG MRO a pris des premières mesures sur la base des résultats intermédiaires de l'enquête. Le CDF n'en a pas tenu compte dans le présent rapport.

Selon l'évaluation du matériel, les dommages financiers résultant des cas connus jusqu'à présent pourraient s'élever à plusieurs dizaines de millions de francs, étant précisé qu'il s'agit là d'une estimation du CDF. Ces pertes potentielles découlent notamment de ventes de matériel réalisées à des prix nettement inférieurs à ceux du marché, de transactions ne se justifiant pas économiquement effectuées au détriment de l'entreprise, d'éventuelles prétentions d'indemnisation pour l'inexécution des engagements de livraison ainsi que d'amendes et d'arriérés de TVA sur les activités commerciales en Italie. Si l'on prend en compte les coûts du traitement interne et externe de ces cas et ceux liés à l'atteinte à la réputation, le dommage financier total est nettement plus élevé, mais non chiffrable.

Le CDF répond comme suit aux questions que lui a posées la DélFin :

Question 1 : Certains éléments survenus au cours du processus de vente des chars Leopard 1 et 2 sont-ils révélateurs d'actes pénalement répréhensibles ?

Plusieurs éléments substantiels survenus au cours du processus de vente laissent soupçonner des actes pénalement répréhensibles.

On mentionnera notamment le cas de pièces de rechange vendues à des prix trop bas, au détriment de RUAG. Il semblerait également que des factures aient été falsifiées et que différentes désignations aient été utilisées pour le même matériel. Ces actes ont été facilités par un cumul de fonctions en Suisse et en Allemagne et par des systèmes informatiques n'étant pas reliés entre eux, ce qui a permis au même ancien cadre d'acquiescer, d'évaluer et d'exécuter lui-même les transactions.

Plusieurs indications laissent penser que l'ancien cadre travaillait avec son épouse et un intermédiaire allemand. Une procédure pénale est actuellement menée en Allemagne pour cas grave de corruption active et passive dans des transactions commerciales.

Parmi les actes pénalement répréhensibles soupçonnés dans le cadre de l'enquête en cours et pour lesquels il existe un point de rattachement avec la Suisse, on peut notamment relever la gestion déloyale, l'escroquerie, les faux dans les titres, la violation du secret de fabrication ou du secret commercial, la corruption passive, le service de renseignements économiques et le blanchiment d'argent.

Il convient de dénoncer les diverses infractions soupçonnées aux autorités de poursuite pénale et d'examiner les prétentions civiles qui peuvent en être déduites en Suisse et à l'étranger et de les faire valoir, s'il y a lieu.

Question 2 : Une faute peut-elle être imputée aux organes ou aux collaborateurs de RUAG ?

Une faute présumée peut être imputée à au moins un ancien cadre de RUAG. La mise en œuvre insuffisante des directives suggère quant à elle un comportement fautif au sein du groupe.

En août 2019, un lanceur d'alerte a signalé dans une lettre adressée à la cheffe du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et au président du conseil d'administration de RUAG Holding SA – ancienne dénomination de RUAG MRO Holding SA – des transactions frauduleuses concernant des pièces de rechange des chars Leopard 1 et 2. Le signalement n'a pas été transmis directement à la cellule de lanceurs d'alerte du CDF, lequel n'a par ailleurs reçu aucune information de RUAG ou du DDPS concernant ce cas. La lettre comportait des indications précises sur la nature et le lieu des activités suspectes ainsi que sur les acteurs impliqués dans l'affaire, notamment un ferrailleur allemand. La principale allégation concernait la vente de pièces de rechange et de matériel à des prix nettement inférieurs à ceux du marché à des fins d'enrichissement personnel.

Le signalement a été envoyé par la Poste et est parvenu à RUAG le 3 septembre 2019. Le jour même, le CEO de l'époque a transmis l'information à plusieurs cadres de l'entreprise. Le supérieur hiérarchique de l'ancien cadre actuellement mis en cause dans la procédure allemande a informé ce dernier du signalement, bien que le message indique le domaine sur lequel portaient les allégations et que l'on puisse implicitement en déduire que le cadre en question était lui-même potentiellement impliqué dans l'affaire. L'ancien cadre a alors répondu aux accusations dans un courriel qui a été repris en grande partie par la direction et envoyé, le lendemain déjà, à l'ensemble du conseil d'administration de RUAG Holding SA en tant que prise de position officielle de l'entreprise. La prise de position a également été transmise au Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS).

À l'époque, RUAG Holding SA n'a mené aucune enquête indépendante sur les faits allégués et n'a pas pris les mesures nécessaires pour identifier les éventuels manquements et éviter ainsi d'autres dommages.

Le CDF ne sait pas dans quelle mesure le SG-DDPS a réagi à l'alerte et à la prise de position de RUAG.

Les résultats intermédiaires de l'enquête menée par le cabinet NFK indiquent par ailleurs de nombreuses violations des directives et des processus. Ainsi, les directives en matière de conformité n'ont pas été appliquées avec la rigueur et la pertinence nécessaires, ce dont témoignent notamment certaines transactions qui ne se justifient pas économiquement. Il semblerait également que, pour plusieurs transactions, les pièces de rechange et les véhicules n'aient pas été consignés dans la comptabilité des stocks ou l'aient été de manière erronée, ce qui empêche de tracer l'origine et les mouvements du matériel.

L'approbation des organes dirigeants manquait pour plusieurs transactions. Tout porte également à croire que les achats ont été effectués sans les autorisations requises des fabricants d'origine. En ce qui concerne l'entrepôt italien, l'enregistrement obligatoire à la TVA a été effectué avec sept ans de retard. Le respect des exigences du propriétaire (notamment des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation) et des règles internationales en matière d'armement est également mis en doute.

Il convient désormais d'analyser les faits allégués et de les transmettre aux autorités de poursuite pénale. Il faudra également faire valoir des prétentions civiles contre les personnes et les entreprises prévenues.

La question de savoir si la responsabilité des organes peut être retenue est examinée par le cabinet NFK dans le cadre de son enquête, qui établira également la responsabilité du conseil d'administration et de la direction de RUAG ainsi que des organes de révision et de contrôle. Les éventuels manquements constatés devront être discutés avec le propriétaire et être dénoncés.

Question 3 : Des éléments indiquent-ils qu'une culture encourageant le respect des directives et des prescriptions était instaurée et favorisée au sein de l'entreprise ?

Les potentielles activités frauduleuses constatées et les conclusions d'autres audits effectués par le CDF montrent que RUAG MRO n'a pas su garantir un respect systématique des directives et des prescriptions applicables à l'entreprise.

Il ressort des transactions examinées par le cabinet NFK que le respect des directives et des prescriptions (*compliance*) est un point faible chez RUAG. En 2016, le CDF avait déjà soumis l'entreprise à un audit relatif à la conformité¹. Il était alors parvenu à la conclusion que les risques auxquels RUAG et la Confédération étaient exposés en lien avec de potentiels cas de corruption ou d'éventuelles violations des dispositions étaient trop élevés. Le rapport mettait notamment en évidence des risques en matière de responsabilité et de réputation pour les transactions se déroulant à l'étranger en lien avec des restrictions à l'exportation, de potentiels conflits d'intérêts, un cumul de fonctions problématique et un risque considérable de corruption. Si, huit ans plus tard, RUAG a mis en place des mesures et s'est dotée des instruments visant à assurer la conformité au sein du groupe, ceux-ci ne semblent pas suffisants. Ils n'ont, du moins, pas été efficaces en l'espèce.

En achevant l'audit qui fait l'objet du présent rapport, le CDF termine le mandat d'examen que lui a confié la DélFin. Il évaluera ensuite s'il est pertinent de renouveler la convention tripartite qu'il a conclue avec le conseil d'administration de RUAG MRO et le cabinet NFK. Le conseil d'administration de RUAG MRO est responsable de la poursuite du mandat d'enquête jusqu'à la conclusion de celui-ci. Il lui incombe également de déclencher une éventuelle procédure pénale ou civile et d'assurer la mise en place, la gestion et le suivi des mesures qu'il conviendra de prendre sur la base des résultats de l'enquête.

¹ Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532), disponible sur le site Internet du CDF.

VERIFICA

Verifica di possibili aspetti di truffa

RUAG MRO Holding SA

L'ESSENZIALE IN BREVE

Alla luce delle irregolarità riscontrate nel quadro dell'acquisto di cento carri armati Leopard 1 e del procedimento penale in corso in Germania per quanto riguarda il commercio di pezzi di ricambio per i Leopard 2, il consiglio di amministrazione (CdA) del gruppo RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) ha incaricato ad agosto 2023 lo studio legale Niederer Kraft Frey (NKF) di eseguire un'inchiesta dettagliata.

In seguito, la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ha chiesto al Controllo federale delle finanze (CDF) di effettuare una valutazione indipendente di possibili aspetti di truffa nell'ambito delle operazioni effettuate da RUAG MRO riguardanti i carri armati Leopard 1 e 2. Tale richiesta è avvenuta poiché RUAG ha affidato il mandato d'inchiesta in quanto parte interessata, il che potrebbe dare adito a sospetti di parzialità.

Il CDF ha deciso di rispondere alle domande della DelFin sulla base dell'inchiesta di NKF in corso. La collaborazione tra le varie parti è stata definita in un accordo tripartito (CDF, NKF e CdA di RUAG MRO), che garantisce uno stretto coinvolgimento del CDF nel ruolo di committente. In tal modo, il CDF assicura l'indipendenza dell'inchiesta di NKF. Il CdA di RUAG MRO ha garantito l'indipendenza interna con la delega della responsabile di Audit & Risk Committee (ARC). Inoltre, il rapporto del CDF all'attenzione della DelFin garantisce la trasparenza dei risultati dell'inchiesta e la procedura scelta consente di evitare doppijoni e costi supplementari.

L'inchiesta di NKF è complessa e richiede tempo. È ancora necessario raccogliere dati importanti ed eseguire le relative interviste con persone rilevanti per l'inchiesta. Ad esempio, non sono disponibili i dati della filiale tedesca RUAG GmbH a causa di problematiche giuridiche. Inoltre, l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, in veste di responsabile del trattamento dei dati, non ha potuto finora decriptare una parte delle e-mail per via di motivi legali. Pertanto, i risultati dell'inchiesta non sono ancora definitivi e possono ancora cambiare. Nonostante questa situazione iniziale, al momento del rapporto, il 23 dicembre 2024, erano già disponibili sufficienti indizi di una possibile truffa almeno per quanto riguarda un ex quadro che rivestiva una doppia funzione all'interno di RUAG MRO e RUAG GmbH in Germania. Sono state constatate gravi inadempienze ed errori organizzativi all'interno dell'allora RUAG Holding SA, di RUAG MRO e RUAG GmbH in Germania. Sulla base dei risultati intermedi dell'inchiesta, il CdA di RUAG MRO ha deciso di adottare una prima serie di misure, di cui il CDF però non ha tenuto conto nel quadro del rapporto.

Secondo una stima del CDF, il possibile danno finanziario dei casi finora noti ammonterebbe a varie decine di milioni di franchi, a seconda della valutazione del materiale. Si tratta di presunti danni a seguito di vendite di materiale nettamente al di sotto del valore di mercato, di possibili risarcimenti per il mancato rispetto di obblighi di consegna, di transazioni difficilmente comprensibili dal punto di vista economico-aziendale a sfavore di RUAG nonché di pagamenti arretrati e sanzioni pecuniarie in relazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa ad attività operative in Italia. Considerando i costi per l'analisi interna ed esterna dei presenti casi come anche i danni alla reputazione, il danno finanziario complessivo è ancora nettamente più elevato, sebbene non sia ad oggi quantificabile.

Alle domande poste dalla DelFin, il CDF ritiene di poter rispondere come segue:

Domanda 1: vi sono indizi ai vari livelli delle attività operative riguardanti il commercio con i carri armati Leopard 1 e 2 che fanno supporre l'esistenza di un comportamento perseguibile penalmente?

In più casi vi sono indizi concreti di presunti comportamenti perseguibili penalmente.

I casi riguardano, tra l'altro, i pezzi di ricambio che sono stati svalutati a danno di RUAG e venduti a un prezzo troppo basso. In parte sono state presumibilmente falsificate delle fatture, con l'inserimento di differenti designazioni di materiale. Un accumulo di funzioni in Svizzera e Germania nonché la mancanza di continuità nei sistemi informatici hanno facilitato questo *modus operandi*: è stato infatti sempre lo stesso ex quadro ad acquisire, valutare e gestire in misura determinante le varie attività operative.

Secondo alcuni indizi, questa persona ha collaborato con sua moglie e un intermediario tedesco. A tale proposito in Germania è in corso un procedimento penale per il sospetto di corruzione nell'ambito di un'attività di commercio in un caso particolarmente grave.

I sospetti circa la presenza di un nesso penalmente rilevante in Svizzera nel quadro dell'inchiesta ancora in corso riguardano le seguenti circostanze: amministrazione infedele, truffa, falsità in documenti, violazione del segreto di fabbrica o commerciale, corruzione passiva, spionaggio economico e sospetto di riciclaggio di denaro.

Tali circostanze richiedono una denuncia presso le autorità di perseguimento penale. Inoltre, in tale contesto occorre prendere in esame pretese civili sia in Svizzera che all'estero e, laddove necessario, farle valere.

Domanda 2: è riscontrabile un comportamento scorretto da parte degli organi o dei collaboratori di RUAG?

Nel caso di almeno un ex quadro di RUAG è stato riscontrato un presunto comportamento scorretto. L'attuazione insufficiente delle direttive è indice di un comportamento scorretto all'interno di RUAG.

Ad agosto 2019, il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il presidente del CdA di RUAG Holding SA – che ha preceduto RUAG MRO Holding SA – hanno ricevuto una segnalazione che indicava la presenza di transazioni abusive relative ai pezzi di ricambio per i carri armati Leopard 1 e 2. Né il servizio di segnalazione delle irregolarità (whistleblowing) del CDF né il CDF stesso sono stati informati da RUAG o dal DDPS sul caso in questione. La segnalazione conteneva indizi concreti sul genere di irregolarità, sul luogo e sulle parti coinvolte, ad esempio un commerciante di rottami tedesco. L'appunto principale riguardava la vendita dei pezzi di ricambio e di materiale a un prezzo nettamente inferiore rispetto a quelli di mercato, a scopo di arricchimento personale.

La RUAG ha ricevuto questa segnalazione il 3 settembre 2019 per posta. Nella stessa data, l'allora CEO di RUAG Holding SA ha informato vari quadri sul suo contenuto. Il superiore dell'ex quadro accusato nel procedimento penale in Germania ha inoltrato la segnalazione a quest'ultimo, nonostante nello scritto fossero indicati gli ambiti interessati e si potesse presumere che l'ex quadro fosse il potenziale diretto interessato. L'ex quadro ha preso posizione per e-mail sugli appunti espressi. La valutazione fornita è stata in gran parte ripresa dalla direzione. Già il giorno successivo è stata inviata all'intero CdA di RUAG Holding SA come presa di posizione ufficiale e in seguito è stata inoltrata anche alla Segreteria generale del DDPS (SG-DDPS).

In tale occasione, RUAG Holding SA non ha condotto un'indagine indipendente e non ha adottato le misure necessarie per scoprire le possibili inadempienze ed evitare danni ulteriori.

Il CDF non è a conoscenza delle modalità con cui la SG-DDPS ha trattato la segnalazione e la presa di posizione.

Inoltre, dai risultati intermedi dell'inchiesta condotta da NKF sono emerse numerose violazioni delle regole per quanto concerne le direttive e i processi. Il rispetto delle direttive in materia di compliance non è stato controllato con la coerenza e la rilevanza dovute. La questione riguarda innanzitutto attività operative difficilmente comprensibili sotto l'aspetto economico-aziendale. Nel caso di più attività si presume che i pezzi di ricambio e i veicoli non siano stati registrati nella contabilità del deposito o che siano stati gestiti in modo errato. Ciò ha causato dubbi circa la provenienza e i movimenti del materiale.

Per diversi contratti mancano le autorizzazioni degli organi direttivi. Presumibilmente gli acquisti avvenivano senza le autorizzazioni richieste dei produttori del materiale originale. L'obbligo di iscrizione all'IVA per il deposito in Italia è stato rispettato solo sette anni più tardi. Oltre a ciò, non è chiaro se le direttive dell'ente proprietario (in particolare il rispetto delle prescrizioni in materia di controlli delle esportazioni) e le direttive internazionali in materia di beni d'armamento siano state rispettate.

È necessario analizzare le circostanze e affidarle alle autorità di perseguimento penale. Contro le persone e le imprese inadempienti devono essere avviate azioni civili.

Anche le eventuali responsabilità degli organi sono oggetto dell'inchiesta di NKF in corso. Nel quadro di tale inchiesta si intende fare luce anche sulle responsabilità del CdA, della direzione di RUAG, degli uffici di revisione nonché degli organi di verifica. Le possibili infrazioni vanno discusse con l'ente proprietario e denunciate.

Domanda 3: sono riscontrabili la presenza e la promozione di una cultura d'impresa a sostegno del rispetto di direttive e prescrizioni?

Sulla scorta delle possibili attività fraudolente riscontrate e di ulteriori verifiche del CDF, si deduce che RUAG MRO non è riuscita a garantire un rispetto costante delle direttive e delle prescrizioni esistenti.

L'analisi delle attività operative effettuata da NKF mostra come punto debole la cultura del rispetto delle regole e delle direttive (compliance). Già nel 2016 il CDF ha affrontato la tematica della conformità alle regole e del rispetto delle direttive (compliance) all'interno di RUAG Holding SA¹. Dalla rispettiva verifica è emerso che RUAG e Confederazione erano esposte a rischi troppo elevati derivanti da possibili casi di corruzione e violazione delle disposizioni internazionali. Nel quadro della verifica sono stati individuati tra l'altro rischi in materia di responsabilità e reputazione nel caso di attività operative all'estero e per quanto concerne le restrizioni alle esportazioni, potenziali conflitti d'interesse, accumuli critici di funzioni ed elevati rischi di corruzione. Otto anni dopo RUAG dispone degli strumenti e delle misure rilevanti in materia di compliance, ma come emerso dagli eventi specifici questi non sono stati efficaci almeno per quanto riguarda i casi constatati.

Terminando questo mandato di verifica, il CDF conclude il mandato della DelFin. Il CDF rivaluterà la continuazione dell'accordo tripartito con il CdA di RUAG MRO e NKF. L'ulteriore analisi e la conclusione del mandato d'inchiesta sono di competenza del CdA di RUAG MRO. Lo stesso vale per l'avvio di tutti i procedimenti penali e civili come anche per l'attuazione, la gestione e la sorveglianza delle misure emerse dai risultati dell'inchiesta.

¹ «Verifica del sistema di gestione della compliance» (n. 16532), disponibile sul sito Internet del CDF.

AUDIT

Audit of potential aspects of fraud

RUAG MRO Holding AG

KEY FACTS

In August 2023, the irregularities in the purchase of 100 Leopard 1 tanks and the ongoing criminal proceedings in Germany concerning the trade in Leopard 2 spare parts caused the Board of Directors of RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO) to mandate the law firm Niederer Kraft Frey (NKF) to undertake a broadly defined investigation.

The Finance Delegation (FinDel) subsequently requested the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to provide an independent assessment of any potential aspects of fraud at RUAG MRO in the transactions surrounding the Leopard 1 and 2 battle tanks. The reason for this was that RUAG, as the concerned party, issued the investigation mandate and this resulted in risks of an appearance of bias.

The SFAO decided to use NKF's ongoing investigation to answer the FinDel's questions. The collaboration between the parties (SFAO, NKF and Board of Directors of RUAG MRO) was regulated in a tripartite agreement. It ensured that the SFAO was closely involved in the role of contracting authority. In this way, the SFAO can guarantee that NKF's investigation is independent. The Board of Directors of RUAG MRO ensured internal independence through the delegation of the Head of the ARC. Furthermore, the SFAO's report to the FinDel ensures transparency concerning the investigation findings and the chosen approach means that duplications and additional costs can be avoided.

NKF's investigation is multi-layered and ongoing. Important data sets and related interviews with individuals of interest to the investigation are pending. For instance, legal issues mean that data from the German subsidiary RUAG GmbH is missing. Likewise, it has not been possible to decrypt part of the emails from the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), as the mandated data processor, due to legal reasons. These are interim findings which could still change. Despite this background, there were sufficient indications of fraud at reporting date of 23 December 2024. At least one manager with a dual function at RUAG MRO and RUAG GmbH in Germany is concerned. There were significant organisational shortcomings and failures within the then RUAG Holding AG, RUAG MRO and RUAG GmbH in Germany. As a result of the interim investigation findings, the Board of Directors of RUAG MRO has taken initial measures. The SFAO did not take these measures into account when producing this report.

Depending on the valuation of the materials, the potential financial damage from the cases known to date could be in the double-digit millions, although this is the SFAO's own estimate. This concerns suspected losses due to sales of parts at well below market price, potential claims for compensation due to unfulfilled delivery obligations, economically implausible transactions to the detriment of RUAG, and VAT-related back payments and fines for business activities in Italy. Taking into account the internal and external costs of reviewing these cases, and the reputational damage, the overall financial damage is significantly higher, but cannot be quantified.

The SFAO's answers to the questions raised by the FinDel are as follows:

Question 1: Do any indications of conduct of a criminal nature exist in the various stages of the business transactions surrounding the Leopard 1 and 2 deals?

Substantial indications of suspected criminal conduct exist in multiple cases.

The cases concern spare parts that were valued unfavourably to the detriment of RUAG and sold at a lower price. It is suspected that some invoices were falsified and different material designations used.

The was facilitated by an accumulation of functions in Switzerland and Germany and a lack of end-to-end computer systems: the same ex-manager acquired, valued and largely completed the transactions.

There are indications that this ex-manager worked together with his wife and a German intermediary. In Germany, criminal proceedings on suspicion of aggravated corruption and bribery in business dealings are pending.

The suspicion of a nexus of a criminal nature in Switzerland within the framework of the ongoing investigation ranges from criminal mismanagement, fraud, forgery, violation of commercial and industrial secrets, passive bribery, industrial espionage through to suspicion of money laundering.

These findings require the matter to be referred to the prosecution authorities. In addition, relevant civil claims in Switzerland and abroad are to be reviewed and, where appropriate, asserted.

Question 2: Can any misconduct on the part of the bodies or employees of RUAG be identified?

There is suspicion of misconduct by at least one ex-manager and insufficient implementation of the requirements suggests that misconduct occurred.

In August 2019, a whistleblower reported improper transactions concerning spare parts for the Leopard 1 and 2 tanks to the Head of the DDPS and to the President of the Board of Directors of RUAG Holding AG – the predecessor to RUAG MRO Holding AG. The report was not sent directly to the Whistleblowing Reporting Office at the SFAO, nor did RUAG or the DDPS inform the SFAO of this case. It contained specific information on the type and location of the transactions, as well as those involved, such as a German scrap dealer. The main allegation is that spare parts and materials were sold at well below market price and thus for personal gain.

RUAG received the report by post on 3 September 2019. On the same day, the then CEO of RUAG Holding AG informed various managers of the report at internal level. The line manager of the accused ex-manager in the German proceedings forwarded the report to this ex-manager even though the report described which areas were concerned by the accusations and it was to be implicitly assumed that the manager himself was directly involved. He expressed his position on the accusations made by email and this assessment was largely accepted by the management. The very next day, it was sent as the official position to the entire Board of Directors of RUAG Holding AG. It was also sent to the GS-DDPS.

At the time, RUAG Holding AG did not investigate the report independently, and did not initiate the necessary steps to uncover the potential irregularities and avoid further damage.

It is not clear to the SFAO to what extent the GS-DDPS processed the report and position statement.

Furthermore, the interim findings from NKF's investigations have revealed numerous violations of the rules concerning requirements and processes. The compliance requirements were not adhered to with the necessary consistency and significance – this mainly relates to economically implausible transactions. Multiple transactions contain indications that spare parts and vehicles were entered incorrectly in the warehouse accounts, or not at all. This led to materials having unclear origins and movements.

Numerous contractual transactions lack the authorisations from the governing bodies. It is suspected that procurements were made without the original armaments manufacturers having the necessary permits. The duty to register for VAT for the warehouse in Italy was only met seven years later. It is also questionable whether the owner requirements (in particular compliance with export control regulations) and international regulations for armaments were respected.

The facts should be clarified and passed on to the prosecution authorities. Civil claims should be made against the individuals and companies responsible.

Potential derivative corporate liability is part of NKF's ongoing investigation. This investigation is clarifying the responsibility of the Board of Directors, RUAG management and the audit and review bodies. Any transgressions should be discussed with the owner and reported to the prosecution authorities.

Question 3: Are there are indications that a culture was established and promoted which supported compliance with guidelines and requirements?

Based on the potential fraudulent actions identified and other SFAO audits, it can be concluded that RUAG MRO was not able to ensure consistent compliance with the guidelines and requirements.

An examination of the transactions investigated by NKF reveals that the culture of compliance with regulations and requirements is a weak point. The SFAO already carried out an audit on conformity and compliance with regulations and requirements at RUAG Holding AG in 2016.¹ It came to the conclusion that the risks for RUAG and the Confederation from possible cases of corruption and violations of regulations were too high. The report also highlighted liability and reputational risks for foreign transactions in terms of export restrictions, potential conflicts of interest, critical accumulation of functions and considerable risks of corruption, among other things. Eight years later, the main compliance instruments and measures are in place at RUAG. However, as the specific events have shown, they were not effective, at least in the cases identified.

With the completion of this audit mandate, the SFAO has completed the FinDel's audit mandate. The SFAO will reassess the tripartite agreement with the Board of Directors of RUAG MRO and NKF. The Board of Directors of RUAG MRO is responsible for pursuing the investigation mandate until it is completed. It is also in charge of initiating all criminal and civil proceedings, and of introducing, managing and monitoring the measures that result from the investigation findings.

¹ Audit mandate 16532 "Audit of compliance management system", available on the SFAO website.



GENERELLE STELLUNGNAHME DER RUAG MRO HOLDING AG

Generelle Stellungnahme der RUAG MRO Holding AG zum EFK Bericht 24192 'Prüfung möglicher Betrugsaspekte'

Für den Bericht zu möglichen Betrugsaspekten danken wir Ihnen. Es liegt in unserem Interesse, Transparenz über die Historie der RUAG und die bisherigen Handlungen zu schaffen. Mit diesem Ziel hat der Verwaltungsrat der RUAG MRO Holding AG (VR) am 31. August 2023 die Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) beauftragt, alle Aspekte zum Handel mit Ersatzteilen des Kampfpanzers Typ Leopard in einer forensischen Untersuchung umfassend zu analysieren und Handlungsempfehlungen abzugeben. NKF wurde weiter beauftragt, kulturelle Mängel in der Organisation aufzuzeigen und ein potenzielles Versagen von Organen zu prüfen. Vorliegend wird nur zu Sachverhalten Stellung genommen, welche die RUAG MRO Holding AG betreffen, entsprechend ab dem 1. Januar 2020.

Die Leitung dieser Untersuchung wurde von Beginn weg der Präsidentin des Audit and Risk Committee übertragen. Diese wurde zeitlich nach den Unregelmässigkeiten in den VR gewählt. Damit hat der VR entscheidende Massnahmen zur Sicherstellung einer einwandfreien Governance der Untersuchung, insbesondere deren Unabhängigkeit, ergriffen. Die Untersuchung ist noch im Gang.

Der bisherige Sachverhalt der internen Untersuchung zeigt, dass die fragwürdigen Geschäftsbeziehungen bezüglich der Leopard-Panzer ab 2014 aufgebaut wurden. Der Aufbau der Geschäftsbeziehungen mit dem deutschen Geschäftspartner und die Positionierung der RUAG GmbH in Kassel, welche bei der Abwicklung der Geschäfte eine wesentliche Rolle einnahm, erfolgte wesentlich zwischen 2015 und 2020. Im Rahmen des Entflechtungsprojekts wurde die RUAG Holding AG per 2020 in die RUAG MRO und die RUAG International aufgeteilt. Die von den relevanten Geschäften betroffene RUAG Business Unit Land Systems wurde dabei der RUAG MRO zugeteilt. Dabei wurden auch der ehemalige Kadermitarbeiter, gegen den ein Verfahren in Deutschland läuft, sowie weitere involvierte Personen in ihren bisherigen Funktionen in die RUAG MRO überführt. Die Zuteilung der entsprechenden Business Unit hat rückblickend den Start nach der Entflechtung nicht vereinfacht. Der VR beschäftigte sich mit den Altlasten, wobei ihm rückblickend die heute im Rahmen der internen Untersuchung erstellten Sachverhalte im Jahre 2020 trotz Nachfrage von den damaligen internen Stellen nicht oder nur teilweise offengelegt wurden.

Die RUAG MRO hat im Nachgang der EFK-Prüfungen der Vorjahre reagiert und das Compliance-Management-System fortlaufend aufgebaut und weiterentwickelt. Diesbezüglich ist zu bemerken, dass der VR alles daran setzt, den kulturellen Wandel und die Umsetzung der genannten Grundlagen weiter voranzutreiben und bereits mit dem oben genannten Untersuchungsauftrag eine eingehende Prüfung der Compliance und Kultur in Auftrag gegeben hat.

Für alle im November 2024 und auch zukünftig von NKF empfohlenen Massnahmen hat der VR ein Programm gestartet, das er mit Nachdruck vorantreibt.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Unabhängige Beurteilung der Ereignisse rund um die Geschäfte zu den Kampfpanzern Leopard 1 und 2

Im Rahmen der Ende August 2023 angekündigten und am 20. Februar 2024 publizierten Prüfung der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) zur Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (Nr. 23166) bei der RUAG MRO Holding AG, hat die EFK mögliche Unregelmässigkeiten identifiziert, deren vertiefte Abklärung notwendig war.⁵

Der Verwaltungsrat der RUAG MRO hatte zuvor am 24. August 2023 beschlossen, die Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) mit einer internen, forensischen Untersuchung zu beauftragen. Hintergrund ist die Prüfung von juristischen Aspekten zur Einhaltung der Vorgaben im Zusammenhang mit 100 von der italienischen Armee gekauften Leopard 1 Panzern, ein laufendes Ermittlungsverfahren in Deutschland zu möglichen betrügerischen Handlungen eines ehemaligen RUAG Kadermitglieds mit Bezug zu Leopard 2 Ersatzteilen und weiteren Ungereimtheiten im Zusammenhang mit Leopard Panzern. Nebst diesen prioritären Themen umfasst der Untersuchungsauftrag weitere Themen (siehe dazu Tabelle 1).

Im Zusammenhang mit dieser Mandatierung durch die RUAG MRO, die selbst betroffen ist, ersuchte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) mit Schreiben vom 10. November 2023 die EFK um eine unabhängige Beurteilung von möglichen Betrugsaspekten rund um die Geschäfte zu den Kampfpanzern Leopard 1 und Leopard 2. Die EFK hat mit den Schreiben vom 15. November 2023 und vom 22. Dezember 2023 die Annahme des Auftrags bestätigt und schliesst ihn mit vorliegendem Bericht ab.

Die EFK hat entschieden, die laufende Untersuchung von NKF zur Erfüllung des Auftrags der FinDel zu nutzen. In einer tripartiten Vereinbarung zwischen den Parteien (EFK, NKF und RUAG VR) wurde die Zusammenarbeit geregelt. Damit ist sichergestellt, dass die EFK eng in die Auftraggeberrolle eingebunden ist. Sie verfügt über umfassende Einsichts- und Instruktionsrechte. NKF hat dem Verwaltungsrat der RUAG MRO und der EFK regelmässig über die Ergebnisse der Prüfungshandlungen berichtet. Mit dieser engen Begleitung garantiert die EFK die Unabhängigkeit der NKF Untersuchung. Der VR der RUAG MRO hat die Führung der Untersuchung an die Präsidentin des ARC delegiert und stellt so die Unabhängigkeit der Untersuchung sicher. Zudem gewährt die Berichterstattung der EFK an die FinDel volle Transparenz über die Untersuchungsergebnisse. Gleichzeitig können mit dem Vorgehen Doppelspurigkeiten und zusätzliche Kosten vermieden werden. Dies ist relevant, da die Abklärungen umfangreich und deren aufgelaufenen und von der RUAG MRO getragenen Untersuchungskosten (inklusive in- und ausländische Rechtsberater sowie Forensikdienstleister) erheblich sind.

Der VR RUAG MRO hat aufgrund der Untersuchungszwischenergebnisse erste Massnahmen beschlossen, die sich in der Umsetzung befinden. Die EFK hat diese in der Berichterstattung nicht berücksichtigt.

Die EFK wird die Weiterführung des tripartiten Vertrags mit dem VR RUAG MRO und NKF nach Abschluss des FinDel Auftrags neu beurteilen. Die abschliessende Aufarbeitung und Klärung der Sachverhalte vor oder nach der Einleitung aller Strafverfahren und Zivilverfahren liegt in der Verantwortung des VR RUAG MRO. Dies gilt auch für die Einleitung, Führung und Überwachung der aus der Untersuchung abgeleiteten Massnahmen.

Für die Beantwortung der Fragen der FinDel stützt sich die EFK auf den Stand der Untersuchung von NKF am 23. Dezember 2024, sowie auf Erkenntnisse aus den parallellaufenden EFK-Prüfungen. Dabei verwendet sie folgende Entwürfe der Zwischenberichterstattungen der Anwaltskanzlei:

⁵ PA 23166 «Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer», verfügbar auf der Website der EFK.

Thema	Entwürfe Zwischenberichterstattung
Leopard 1 und Lager Italien	31. Mai 2024
Fall Niederlande (Leo 2)	31. Mai 2024
Lager Armasuisse	30. September 2024
Fall Getriebe (Leo 2)	30. September 2024

Tabelle 1: Übersicht der Berichterstattung durch NKF

Aufgrund der prioritären Bearbeitung dieser Themen im Rahmen des Untersuchungsauftrags der RUAG MRO an NKF, sind die für den Auftrag der FinDel definierten Entwürfe der Zwischenberichterstattungen fortgeschritten. Es handelt sich bei den Resultaten um Zwischenergebnisse, welche sich noch verändern können. Trotz dieser Ausgangslage bestehen zum Zeitpunkt der Berichterstattung, am 23. Dezember 2024, ausreichende Hinweise auf möglichen Betrug. Dies ermöglicht die Beantwortung der Prüffragen. Im Rahmen der internen Untersuchung sind Zwischenberichterstattungen zu weiteren Themenkomplexen, insbesondere zu Kultur und Governance geplant.

Eigene EFK-Prüfberichte

Die EFK hat zum Fall Leopard 1 in Italien am 20. Februar 2024 einen eigenen Prüfbericht mit Fokus auf die Beurteilung der Einhaltung ausgewählter Compliance-Vorgaben veröffentlicht. Sie hat dabei formelle Mängel beim Kauf, betriebswirtschaftlich ungünstige Vertragsanpassungen und Schwächen im Compliance-Management-System festgestellt.⁶

Die EFK hat im vierten Quartal 2024 einen weiteren Prüfbericht zu «Führung und Steuerung der RUAG MRO durch die Geschäftsleitung, den Verwaltungsrat und den Eigner» fertig gestellt (PA 24143), der zusammen mit dem vorliegenden Bericht veröffentlicht wird. Bereits in den Jahren 2016 (PA 16532)⁷, 2017 (PA 17658; vertraulich) und 2020 (PA 20432)⁸ hat die EFK Prüfungen bei der RUAG Holding AG bzw. RUAG MRO Holding AG durchgeführt. In diesen wurden teilweise massive Mängel beanstandet und Empfehlungen abgegeben. Ein Teil dieser Empfehlungen im Bereich Compliance und Risikomanagement wurden im Rahmen dieser Prüfung nachgeprüft. Die EFK hat festgestellt, dass von 4 Empfehlungen 3 noch nicht umgesetzt sind. So sind zwar die wesentlichen Richtlinien im Bereich Compliance vorhanden, werden aber nicht angemessen umgesetzt und sind daher nur beschränkt wirksam.

In einem weiteren Auftrag der FinDel hat die EFK geprüft, ob die Verwaltung der Konsignationslager der Armee bei der RUAG MRO angemessen geregelt und überwacht ist. Die Ergebnisse dazu finden sich in einem separaten Prüfbericht (PA 24134), den die FinDel ebenfalls und zeitgleich zur Veröffentlichung vorsieht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung war die Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO und ihrer Vorgängerorganisationen im Zusammenhang mit den Geschäften zu den Leopard Kampfpanzern 1 und 2. Dazu hat die FinDel die folgenden Fragen zur Beantwortung an die EFK gestellt:

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

⁶ PA 23166 «Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer», verfügbar auf der Website der EFK.

⁷ PA 16532 «Prüfung des Compliance Management Systems», verfügbar auf der Webseite der EFK.

⁸ PA 20432 «Prüfung des Risiko- und Compliancemanagements», verfügbar auf der Webseite der EFK.

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

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

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Untersuchung wurde von NKF durchgeführt. Die Modalitäten der Zusammenarbeit sind in Kapitel 1.1 dargelegt.

Die Begleitung des Mandats der NKF und die Berichterstattung wurden von Roger Lanicca (Revisionsleiter) und Alessandro Manferdini, vom 25. Januar bis 23. Dezember 2024 durchgeführt. Dies erfolgte unter der Federführung von Martin Köhli. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung der Untersuchungen von NKF oder der von RUAG ergriffenen Massnahmen.

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von NKF und RUAG MRO umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

Relevante Daten für die Untersuchung von NKF fehlen

Für die Untersuchungshandlung konnte von NKF per 23. Dezember 2024 nicht auf Transaktionsdaten der RUAG MRO Tochtergesellschaft in Deutschland, die RUAG GmbH, zugreifen. Dies u.a., weil juristische Hürden im internationalen Geschäftsverkehr eine Aussonderung von sensitiven Daten bis heute verunmöglichen. Umfassende Abklärungen und Massnahmen zum Erhalt der Daten sind seit Anfangs 2024 am Laufen. So musste zum Beispiel ein neuer Geschäftsführer eingesetzt werden.

Ebenfalls noch nicht ausgewertet sind verschlüsselte E-Mails von Mitarbeitenden der RUAG, die für die Untersuchung von Bedeutung sind. Das für die Leistungserbringung zuständige Bundesamt für Informatik (BIT) verweist auf eine fehlende gesetzliche Grundlage zur Entschlüsselung. Abklärungen und Interventionen der RUAG MRO dazu sind ebenfalls am Laufen.

Die Lösungsfindung in den genannten beiden Bereichen obliegt der Anwaltskanzlei NKF, die die Untersuchung führt. Die EFK kann nicht direkt eingreifen.

Trotz dieser Beschränkungen verfügt die EFK aus den Entwürfen der Zwischenberichterstattungen von NKF über die notwendigen Erkenntnisse, um die von der FinDel an die EFK gestellten Fragen zu beantworten.

1.4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 23. Dezember 2024 statt. Von Seiten RUAG haben der Verwaltungsratspräsident (VRP), die Vizepräsidentin und die Vorsitzende des Audit & Risk Committee (ARC) und Delegierte des Verwaltungsrates für die Untersuchung teilgenommen. Von NKF war die Untersuchungsleitung anwesend. Die EFK war mit dem Mandatsleiter, dem Fachbereichsleiter und dem Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten und der GL bzw. dem VR obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 FESTSTELLUNGEN DER UNTERSUCHUNG

2.1 Es bestehen Hinweise auf betrügerisches Handeln

Die von NKF untersuchten Sachverhalte folgen in mehreren Fällen einer ähnlichen Vorgehensweise und können wie folgt zusammengefasst werden:

Die RUAG kaufte ausrangierte Kettenfahrzeuge, oder Teile davon, oft in Kombination mit einer grösseren Menge an Ersatzteilen zu einem Pauschalpreis. Diese Transaktionen erfolgten stets unter der Verantwortung des gleichen ehemaligen Kadermitglieds. Das Material wurde zum Kaufzeitpunkt meist entweder sehr summarisch oder gar nicht in die Lagersysteme der RUAG eingebucht. Nach Abwicklung der Käufe wurden die Produkte unter der Verantwortung desselben ehemaligen Kadermitglieds in zwei Kategorien aufgeteilt: Eine Kategorie mit vermeintlich «wertvollem» Material, die bei der RUAG verbleiben und eine Kategorie mit vermeintlich «geringwertigem» Material. Der Kaufpreis wurde zum grösseren Teil dem vermeintlich wertvollen Material zugewiesen und so bei der RUAG eingebucht.

Das vermeintlich geringwertige Material wurde an einen Geschäftspartner der RUAG in Deutschland veräussert. Die Veräusserung erfolgte zu einem tiefen Verkaufspreis und als Differenz zum geringen Kaufpreis wurde ein kleiner Verkaufserlös zugunsten der RUAG erzielt. Die Abwicklungen, inklusive der Bewertungen erfolgte in der Verantwortung desselben ehemaligen Kadermitglieds.

Nach dem Ausscheiden des Kadermitglieds zeigte sich, dass das vermeintlich geringwertige Material effektiv einen deutlich höheren Wert aufweist. Bei einem Weiterverkauf kann damit ausserhalb der RUAG ein massiv höherer Preis erzielt werden. Damit besteht Potential bedeutende Gewinne zu realisieren. Die Veräusserung an den Geschäftspartner in Deutschland erfolgte somit vermutlich zu einem massiv zu tiefen Preis. Die untersuchten Fälle zeigen, dass aus den zu tief angesetzten Verkaufspreisen ein mutmasslicher Schaden in hohem zweistelligem Millionenbetrag entstanden ist. In einem Fall wurden Teile an eine Firma weiterverkauft, welche zu 50% der Ehepartnerin des zuständigen ehemaligen Kadermitglieds gehört.

Im Gegenzug zeigt sich, dass das vermeintlich wertvolle Material im Besitz der RUAG MRO geringwertiger ist. Auf diesem Material wurden daher zu einem späteren Zeitpunkt Wertberichtigungen zulasten der RUAG MRO notwendig.

In einigen Fällen ist auch die Herkunft der verkauften Teile und damit einhergehend die Frage der Rechtmässigkeit resp. Rechtsgültigkeit der Eigentumsübertragung nicht nachvollziehbar. Dies birgt rechtliche Risiken und führt zu möglichen Folgekosten für die RUAG MRO.

Das in diese Transaktionen involvierte Kadermitglied hat die RUAG inzwischen verlassen und arbeitet nun beim erwähnten deutschen Geschäftspartner der RUAG. In Deutschland läuft ein Strafverfahren u.a. gegen das ehemalige Kadermitglied wegen Korruptionsvorwürfen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Material.

Die bis zum 23. Dezember 2024 vorliegenden Entwürfe von Zwischenberichten von NKF listen insgesamt 26 zentrale Feststellungen auf, die auf mögliche betrügerische Handlungen oder andere Missstände hinweisen. Die folgenden, nicht abschliessenden Illustrationen der Fälle aus den Entwürfen der Zwischenberichterstattungen von NKF zeigen beispielhaft das operationelle Vorgehen und Verhalten im Tagesgeschäft.

Fall Ersatzteile Niederlande

Im Juli 2020 hat die RUAG AG (eine Tochtergesellschaft der RUAG MRO) gebrauchte Ersatzteile von Leopard 1 und Leopard 2 Panzern für 4,5 Millionen Euro vom niederländischen Staat erworben.

Das ehemalige Kadermitglied mit einer Doppelfunktion in der RUAG MRO und der deutschen RUAG GmbH, nahm sowohl die Vertragsanbahnung, die Bewertung der Teile als auch die folgende Zuweisung dieser Ersatzteile vor.

Es wies vom gesamten Material der RUAG AG in der Schweiz Teile in einem angeblichen Wert von 1,5 Millionen Euro zu. Aus einer späteren RUAG-internen Analyse im Jahr 2023 resultierte, dass der effektive Wert gemäss einer unabhängigen Referenzliste eines Armeegüterdienstleisters bei 380 000 Euro liegt und die 1,5 Millionen Euro nachträglich grösstenteils als Verlust gebucht werden mussten.

An die RUAG GmbH in Deutschland wies das ehemalige Kadermitglied Teile in einem angeblichen Wert von 3 Millionen Euro zu, welche anschliessend an den deutschen Geschäftspartner verkauft wurden. Die RUAG-interne Analyse im Jahr 2023 ergab, dass der effektive Wert gemäss der Referenzliste tatsächlich bei bis zu 48 Millionen Euro lag. Der substanzielle Gewinn auf diesem Material wurde somit möglicherweise ausserhalb der RUAG-Gesellschaften generiert.

Eine weitere Transaktion im Zusammenhang mit Ersatzteilen aus den Niederlanden endete aufgrund mangelnder Nachvollziehbarkeit der Eigentumsübertragung und anderen undurchsichtigen Gründen mit der kostenlosen Überlassung von 17 Leopard 2 Rohren an den deutschen Geschäftspartner im Wert von mindestens 1,7 Millionen Franken.

Fall Getriebe Leopard 2

Die RUAG Schweiz tätigte im Zeitraum von 2017 bis 2022 unter der Federführung des ehemaligen Kadermitglieds verdächtige Verkäufe von 22 Leopard 2 Getrieben mit zu tiefen Preisen über die RUAG GmbH in Deutschland an den deutschen Geschäftspartner. Die potenzielle Schadenssumme beläuft sich auf rund 5 Millionen Euro.

In diesem Zusammenhang wird in Deutschland seit 2022 ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr u.a. gegen das ehemalige Kadermitglied geführt.

Zum selben Sachverhalt gibt es Hinweise, dass aus diesen Transaktionen unrechtmässig erwirtschaftete Gewinne an eine Gesellschaft in der Schweiz transferiert wurden, die im Eigentum der Ehepartnerin des ehemaligen Kadermitglieds der RUAG steht. Die Überweisung in die Schweiz erfolgte von einer deutschen Gesellschaft, die von der Ehepartnerin des ehemaligen Kadermitglieds der RUAG und einem Familienmitglied des deutschen Geschäftspartners und Kunden der RUAG GmbH Deutschland zu je 50% gehalten wird. Der Gesamtbetrag der Überweisungen ist Gegenstand der laufenden Untersuchungen.

Um missbräuchliche Transaktionen bei den Verkäufen der Getriebe zu verschleiern, hat das ehemalige Kadermitglied mutmasslich Rechnungen zwischen der RUAG Schweiz und RUAG Deutschland gefälscht, was den Tatbestand der Urkundenfälschung erfüllen würde. Die fehlende Systemintegration zwischen den beiden RUAG-Gesellschaften hat es überhaupt erst ermöglicht, dass unterschiedliche Rechnungsinhalte für dieselbe Transaktion nicht bemerkt wurden.

Nachdem 2023 der seit 2017 laufende Vertriebsvertrag mit dem deutschen Geschäftspartner gekündigt wurde, hat die RUAG eine interne Prüfung zu Materialbewegungen mit diesem durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass weiteres Material zu Preisen massiv unter Marktwert verkauft wurde. Je nach Zeitpunkt und Zustandsbeurteilung der Bewertung beträgt der für RUAG entgangene Ertrag daraus zwischen 12 und 30 Millionen Euro. Auch bei diesen Transaktionen können gefälschte Belege, insbesondere zum Eigentumsübergang des Materials, nicht ausgeschlossen werden.

Zudem ist die Herkunft des Materials unklar. Die Teile sind in der Lagerbuchhaltung nicht nachvollziehbar geführt und bewertet oder fehlen sogar gänzlich. Deshalb können nicht eingehaltene

Lieferverpflichtungen von rund 5 Millionen Franken gegenüber anderen Kunden, die Ansprüche auf nicht mehr auffindbares Material erheben, nicht ausgeschlossen werden.

Selbst nach dem Ausscheiden des Kadermitglieds und Bekanntwerden der Vorwürfe im Jahr 2022 wurde Material an den deutschen Geschäftspartner weiterverkauft. Dies, obschon das ehemalige Kadermitglied inzwischen dort angestellt war. Der Verkauf erfolgte zu einem Preis, den das ehemalige Kadermitglied noch vor seinem Ausscheiden aus der RUAG selbst festgesetzt hatte. Aus einem von NKF durchgeführten Sondierungsgespräch geht hervor, dass die RUAG MRO die Geschäftsbeziehung aufrechterhielt, weil sie nach wie vor Wertschöpfung und Umsatz generierte.

Fall Panzer Leopard 1 und Ersatzteile Italien

Der EFK-Bericht über die «Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer» vom 8. Februar 2024 liefert Hintergrundinformationen über die Einhaltung der Vorgaben für die 100 von der italienischen Armee gekauften Leopard 1 Panzer und Ersatzteile.⁹

NKF untersucht die juristischen Aspekte (Vertragsausgestaltung, dolose Handlungen, Haftungsfragen etc.) dieser Geschäfte. Es liegen Hinweise vor, dass das ehemalige Kadermitglied von RUAG für die Anbahnung des Kaufs und den späteren Verkauf verantwortlich war. Für diesen Zweck sollen Ersatzteile im Lager Italien nicht nach ihrem tatsächlichen Zustand bewertet worden sein. Ersatzteile von minderer Qualität wurden als neuwertig eingestuft. Ersatzteile, die sich gut verkauften, waren zu Null bewertet an Lager. Ob und in welchem Umfang dieses Material ausserhalb der RUAG-Gesellschaften mit Gewinn verkauft wurden ist noch ungeklärt und Gegenstand der laufenden Untersuchung. Der potentielle Schaden für die RUAG MRO kann daher noch nicht beziffert werden.

Zum Kauf der Leopard 1 Panzer sowie den damit verbundenen Agenturverträgen ist festzuhalten, dass keine formellen Genehmigungen der Leitungsgremien der RUAG Schweiz vorlagen. Die RUAG-internen Vorgaben wurden nicht eingehalten.

Obwohl das Lager in Italien der RUAG AG, einer Tochtergesellschaft der RUAG MRO, gehört und die Konditionen vertraglich festgehalten wurden, unterschrieb die Tochtergesellschaft RUAG GmbH in Deutschland Anfang 2021 einen Vertragszusatz mit der italienischen Firma, welche die Leopard 1 Panzer lagert. Mit diesem Zusatz wurde die monatliche Lagermiete für acht Jahre unkündbar fixiert und einem dreimal höheren Mietpreis als ursprünglich vereinbart wurde. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die nicht zuständige RUAG-GmbH diese aus betriebswirtschaftlicher Sicht ungünstige Vertragsanpassung vorgenommen hat.

2.2 Keine voreilige Strafanzeige

Die laufende Untersuchung zur Erkennung von betrügerischen Handlungen ist äusserst umfangreich und sehr komplex. Dies erfordert ein diskretes und forensisches Vorgehen, um solide Beweismittel zu sichern und den Erfolg der kostspieligen Untersuchung nicht zu gefährden. Daher gilt es den Zeitpunkt für die Einreichung von Strafanzeigen darauf abzustimmen und die Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen.

Der VR RUAG MRO ist verantwortlich für die Oberleitung der Gesellschaft. Er verfügt über weitgehende Kompetenzen und Verantwortung. Dazu gehört auch die Einleitung von Aufträgen, wie dies im Fall des NKF-Auftrags erfolgt ist und die Kompetenz zur Einreichung von Strafanzeigen.

⁹ PA 23166 «Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer», verfügbar auf der Website der EFK.

Die EFK stellt mit dem tripartiten Vertrag sicher, dass die nötigen Massnahmen ergriffen werden. Dazu gehört die Einleitung von strafrechtlichen und zivilrechtlichen Verfahren. Diese sind von den verantwortlichen Stellen und erst in zweiter Priorität durch die EFK einzureichen.

2.3 Das Compliance-Management-System hat auch acht Jahre nach der EFK-Prüfung noch erhebliche Lücken

Compliance Massnahmen und Instrumente sind vorhanden, aber nicht durchgängig wirksam

Die EFK hat das Thema Regelkonformität (Compliance) bei der RUAG Holding AG bereits im 2016 geprüft.¹⁰ Sie hat damals substanzielle Mängel aufgedeckt und kam zum Schluss, dass die Risiken für den Bund aus möglichen Korruptionsfällen und Verstössen gegen Regulierungsvorgaben hoch sind und reduziert werden müssen. Der Bericht zeigte Haftungs- und Reputationsrisiken bei Auslandgeschäften, Interessenkonflikte und Risiken zu Korruption, potenzielle Exportumgehungen und Intransparenz auf. Bei der RUAG sind die im internationalen Geschäftsumfeld üblichen Compliance Instrumente und Massnahmen wie Schulungen, Compliance Radar, Cockpits, Meldestelle, Weisungen, Reglemente, Verhaltensregeln, Interne Revision, Audit & Risk Committee, etc. inzwischen vorhanden. Wie sich aufgrund der verschiedenen Untersuchungen zeigt, ist es der RUAG nicht gelungen die Richtlinien durchgängig umzusetzen. Auch die Einhaltung der Schweizerischen Exportrichtlinien ist bei der RUAG GmbH weiterhin nicht garantiert, da die RUAG MRO keinen direkten Einblick in die Export-Kundendaten der Tochtergesellschaft RUAG GmbH in Deutschland hat. Der EFK Bericht (PA 24143 «Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO») weist auf diesen Umstand bei der Nachprüfung zu noch nicht umgesetzten Empfehlungen aus EFK-Prüfungen aus den Jahren 2016, 2017 und 2020 hin.

Umsatz- und Geschäftsoportunitäten sind wichtiger als die Einhaltung der Vorgaben

Bei von NKF geführten Sondierungsgesprächen mit Mitarbeitenden der RUAG MRO wurde das ehemalige Kadermitglied als Umsatzretter bezeichnet und sogar als diejenige Person genannt, ohne die das internationale MRO-Geschäft nicht gelaufen wäre. Es genoss deshalb eine Sonderstellung in der RUAG MRO.

2.4 Die wesentlichen Fakten zu den jetzt untersuchten Misständen waren bereits 2019 bekannt

Die EFK hat bei ihren in Kapitel 1.1 erwähnten Prüfungen festgestellt, dass bereits im August 2019 eine sehr gezielte Whistleblowing-Meldung an die Vorsteherin des VBS und den VR der RUAG Holding AG übermittelt wurde.

Darin beschreibt die Hinweisgeberin resp. der Hinweisgeber ganz konkret die Transaktionen, Geschäftspartner (deutscher Schrotthändler) und den Modus Operandi rund um Geschäfte zu den Panzern Leopard 1 und 2. Diese decken sich weitgehend mit den Fällen, die vorliegend untersucht werden.

Das Schreiben ist am 3. September 2019 bei der RUAG per Briefpost eingegangen. Am selben Tag wurde dieses vom CEO der RUAG Holding AG intern an mehrere Personen in verschiedenen Bereichen (u.a. Compliance, Legal, CEO RUAG Schweiz AG) als Information zum geplanten weiteren Vorgehen weitergeleitet.

RUAG-intern gelangte das Schreiben über seinen Vorgesetzten an das verdächtige Kadermitglied, obschon dieses, wie aus der Meldung implizit zu vermuten war, potenziell direkt involviert war. Dieses ehemalige Kadermitglied nahm zu den in der Meldung erhobenen Vorwürfen Stellung und gab Entwarnung.

Die mutmasslich am selben Tag verfasste zweiseitige Stellungnahme der RUAG übernahm diese Entwarnung. Sie wurde durch den CEO der RUAG Schweiz AG und den Senior Vice President Land Systems, seinerseits Vorgesetzter des nun verdächtigten ehemaligen Kadermitglieds, unterzeichnet. Eine Antwort auf

¹⁰ PA 16532 «Prüfung des Compliance Management Systems», verfügbar auf der [Website](#) der EFK.

den Vorwurf, dass Material deutlich unter Marktpreisniveau zum persönlichen Vorteil veräussert wurde, findet sich in der Stellungnahme nicht.

Am 4. September 2019, also einen Tag nach Eingang der Whistleblowing-Meldung, wurde der gesamte Verwaltungsrat der RUAG Holding AG und die designierte Verwaltungsratspräsidentin der Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) Holding AG (im cc) zu der Meldung und der offiziellen Stellungnahme per E-Mail informiert.

Ebenfalls am 4. September 2019 hat der CEO der RUAG Schweiz AG der zuständigen Person für Eignerbeziehungen im GS-VBS die Whistleblowing-Meldung samt Stellungnahme der RUAG zugestellt. Dies hat die EFK bei ihrer Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO erfahren.

Noch im Rahmen der EFK Prüfung zur Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (PA 23166) wurde der EFK am 24. Dezember 2023 vom GS-VBS bestätigt, dass sie nach ihrem aktuellen Kenntnisstand in ihren Ablagen keinen Hinweis auf die Whistleblowing-Meldung haben.

BEURTEILUNG

Fehlende oder ungenügende Kontrollen machen das Compliance-Management-System wirkungslos

Dass ein einzelnes Kadermitglied über weite Strecken die Geschäfte vom Kauf des Materials, der Aufteilung in Lose, der Neubewertung und des Verkaufs des Materials abwickeln konnte, zeigt schwere organisatorische Versäumnisse auf. Potenziell missbräuchlichen Transaktionen wurden somit über mehrere Jahre stark erleichtert.

Bei den über Jahre dauernden möglicherweise missbräuchlichen Transaktionen wurden die Prozesse und Kontrollen ausgehebelt und umgangen. Das Kontrolldispositiv entspricht in der gelebten Praxis nicht den hohen Risiken im Handel mit gebrauchten Ersatzteilen von Rüstungsmaterial. Die Wirkung des Compliance-Systems ist nicht gegeben. Die unterschiedlichen Vorkommnisse führen zur Schlussfolgerung, dass eine fragwürdige Kultur vorherrschte. In dieser Kultur genossen jene Freiraum und Bewunderung, die Umsatz und Gewinn generieren – ungeachtet externer und interner Vorgaben.

Versäumte Integration der deutschen Tochtergesellschaft und Funktionenkumulation hat mögliche missbräuchliche Transaktionen begünstigt

Durch Funktionenkumulation in der Schweiz und in Deutschland hat das ehemalige Kadermitglied grossen Einfluss auf die Ersatzteilgeschäfte ausgeübt. Er konnte dieses Geschäft von der Beschaffung bis zum Verkauf der Ersatzteile beeinflussen.

Die EFK-Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (PA 24143) hat auf die ungenügende Integration der deutschen Tochtergesellschaft RUAG GmbH in die RUAG-Gruppe hingewiesen. Die Systeme (E-Mail und Enterprise-Resource-Planning (ERP), also das Unternehmens-Informationssystem) sind nicht in die Muttergesellschaft integriert. Durch diese fehlende Integration wurde erst ermöglicht, dass von der RUAG Holding AG die nötigen Kontrollen in der Tochtergesellschaft erschwert resp. verunmöglicht wurde. Unterschiedlich verbuchte Rechnungen blieben deshalb unentdeckt. Inwieweit diese fehlende Integration der RUAG GmbH in Deutschland auch zur aktuellen Herausforderung bezüglich der Daten aus Deutschland beiträgt wurde von der EFK nicht beurteilt.

Lückenhafte Dokumentation von internen Vorgängen begünstigen das Betrugsrisiko

Aufgrund mangelnder Nachweise (Dokumente, Belege) können wichtige Vorgänge und Entscheide wie Genehmigungen, Preisfestsetzung, Bewertungen, Abmachungen gegenüber Dritten, Eigentumsübertragungen von Material, etc. nicht nachvollzogen werden oder sind unklar. Die EFK kann nicht ausschliessen, dass bewusst auf eine nachvollziehbare Dokumentation verzichtet wurde, um betrügerische Handlungen zu verschleiern.

Dies führte zu mehreren betriebswirtschaftlich und rechtlich fragwürdigen Entscheiden, die auch im Prüfbericht der EFK über die Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (PA 23166) aufgeführt sind.

Keine Weiterverfolgung einer konkreten Whistleblowing-Meldung von 2019 an das GS-VBS und den VR der RUAG Holding AG

Die in der Whistleblowing-Meldung aufgeführten Sachverhalte zu möglichen Missständen decken sich mit den in der Untersuchung von NKF aufgezeigten Verdachtsmomenten. Mehr noch: In den folgenden Jahren wurden weitere Transaktionen nach dem gleichen Muster und mit denselben Akteuren durchgeführt.

Für die EFK ist es unverständlich, dass weder der Verwaltungsrat noch weitere informierte Personen der Geschäftsleitung und des Managements die Stellungnahme nachweislich kritisch hinterfragten. Die offizielle Stellungnahme der RUAG zu den konkret benannten Vorwürfen in der Whistleblowing-Meldung wurde in nur wenigen Stunden verfasst. Zudem fehlt darin die Entkräftung des wichtigsten Vorwurfs aus der Whistleblowing-Meldung, nämlich die Veräusserung von Material deutlich unter Marktpreisen. Die zeitliche Abfolge und Qualität der Stellungnahme lässt darauf schliessen, dass eine seriöse und unabhängige Aufarbeitung nicht im Vordergrund stand.

Diese konkrete Whistleblowing-Meldung hätte der RUAG eine unabhängige Untersuchung ermöglicht. Dass dies nicht erfolgt ist, ist unverständlich. Der Umstand, dass die Meldung RUAG-intern an das verdächtige Kadermitglied weitergeleitet wurde ist, obwohl aus der Meldung implizit zu vermuten war, dass die Vorwürfe ihre Zuständigkeit betreffen, ist nicht nachvollziehbar. Damit besteht auch das Risiko, dass wichtige Dokumente zur Klärung vernichtet wurden. Die Tatsache, dass die RUAG nach Erhalt der Meldung damit weiterfuhr, in der Meldung kritisierte Geschäfte abzuwickeln, unterstreicht das Versagen des Compliance-Management-Systems. Es zeigt auch deutlich die fehlende Kontrollkultur.

Die Berücksichtigung und fundierte Behandlung des anonymen Schreibens von 2019 hätte möglicherweise viele der in der Berichterstattung eruierten Missstände und den damit verbundenen Schaden verhindert.

Zu der Weiterverarbeitung der Meldung und Stellungnahme der RUAG liegt beim GS-VBS keine Dokumentation vor. Die EFK kann deshalb keine Rückschlüsse auf weitere Aktivitäten in diesem Zusammenhang beim GS-VBS ziehen.



EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der RUAG MRO, die in der Berichterstattung erwähnten Verdachtsmomente zeitnah bei den Strafverfolgungsbehörden zur Anzeige zu bringen. Wenn im Rahmen der Untersuchung durch die mandatierte Anwaltskanzlei weitere Sachverhalte auftauchen, sind auch diese zur Anzeige zu bringen.



STELLUNGNAHME RUAG MRO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Sie entspricht dem Auftrag an NKF. Erste Massnahmen sind bereits eingeleitet.



EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der RUAG MRO, die eingeleiteten Abklärungen zur Organhaftung durchzuführen. Die Resultate sind mit dem Eigner zu besprechen und bei Bedarf rechtliche Schritte gegen fehlbare Organe einzuleiten.



STELLUNGNAHME RUAG MRO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Von Beginn war es dem VR ein Anliegen, dass der Auftrag an NKF auch die Prüfung der Verantwortlichkeiten und mögliches Versagen des VR und weiteren Organen der Gesellschaft beinhaltet. Sobald die Ergebnisse der Untersuchung vorliegen, werden wir den Eigner in geeigneter Form informieren.



EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der RUAG MRO, zivilrechtliche Ansprüche umgehend geltend zu machen, um Rück- und Ersatzforderungen rechtzeitig zu stellen.



STELLUNGNAHME RUAG MRO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Sie entspricht dem Auftrag an NKF. Erste Massnahmen sind bereits eingeleitet.



EMPFEHLUNG 4

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt der RUAG MRO, dass die Integration der Tochtergesellschaften in die Muttergesellschaft umgehend umgesetzt wird. Dies beinhaltet sämtliche formalen, organisatorischen und systemischen Ebenen.



STELLUNGNAHME RUAG MRO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Wir sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Zusätzlich ist die Prüfung der Ausrichtung der Geschäftstätigkeit der RUAG GmbH Teil des bereits eingeleiteten Massnahmenprogramms.

ANHANG 1 – QUELLENVERZEICHNIS

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) vom 13. Dezember 1996, SR 514.51

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) Vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. September 2023), SR 614.0

Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes vom 10. Oktober 1997 (Stand am 1. Januar 2012), SR 934.21

Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013, SR 935.41

Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) vom 13. Dezember 1996, SR 946.202

Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022, SR 946.231.176.72

BERICHTE

Prüfung des Compliance Management Systems (PA 16532), 13. Oktober 2017, abrufbar auf der EFK-Webseite

Prüfung der Compliance beim Transfer von Kriegsmaterial (PA 17658), 7. Mai 2018 (vertraulich)

Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial (PA 17425), 20. Juni 2018, abrufbar auf der EFK-Webseite

Audit de la gestion des risques et de la conformité (PA 20432), 12. Januar 2021, abrufbar auf der Website der EFK

Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (PA 23166), 08. Februar 2024, abrufbar auf der EFK-Webseite

Prüfung der Verwaltung des Konsignationslager armasuisse durch die RUAG MRO (PA 24134), 10. Januar 2025 (vertraulich)

Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO (PA 24143), 15. 10 2024, Publikation vorgesehen, danach abrufbar auf der Website der EFK

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

ar	armasuisse
ARC	Audit & Risk Committee
BA	Business Area
BGRB	Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CMS	Compliance-Management-System
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
ERP	Enterprise Resource Planning
FK	Finanzkommission
GL	Geschäftsleitung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRC	Governance, Risk and Compliance
GS	Generalsekretariat
HR	Human Resources
IMFS	Ersatz Integriertes Militärisches Fernmeldesystem
KPI	Key Performance Indicator
NKF	Niederer Kraft Frey
NUV	Nutzungsverlängerung
MRO	Maintenance Repair Overhaul (Wartung, Reparatur und Überholung)
RUAG	RüstungsUnternehmen-AktienGesellschaft
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
V	Verteidigung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VR	Verwaltungsrat
VRP	Verwaltungsratspräsident