



Prüfung des Compliance Management Systems

RUAG



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16532.997.00443.018
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention source)

Prüfung des Compliance Management Systems RUAG

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Mai und Juni 2016 das Compliance Management System (CMS) der RUAG geprüft. Im Zentrum standen die Fragen, ob das System geeignet ist, um die Regelkonformität im Konzern sicherzustellen und ob es im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung wirksam ist. Dabei standen die Interessen aus Sicht des Eigners, also des Bundes, im Vordergrund. Die EFK kommt insgesamt zum Schluss, dass das Risiko für den Bund aus möglichen Korruptionsfällen bzw. Verstössen gegen internationale Regulierung reduziert werden muss.

Das CMS ist auf dem richtigen Weg, braucht aber einen höheren Reifegrad

Die RUAG hat in den letzten drei Jahren Fortschritte bei der Etablierung des CMS erzielt. Die Compliance-Organisation wurde mit der Anstellung eines Compliance Officers (CO) und der Etablierung eines Compliance Board (CB) massgeblich verbessert. Insgesamt sollte das CMS stärker zum Führungsinstrument des Verwaltungsrates bzw. des Audit Committee (AC) werden, wo es heute noch nicht diesen Stellenwert hat. Die gelebte Kultur ist somit noch ausbaufähig. Die RUAG erkennt die Tatsache, dass das Bewusstsein der Mitarbeitenden bezüglich Compliance nur durch ein klares Bekenntnis der Führung und durch permanente Schulungen gestärkt werden kann. Angesichts der Grösse und der internationalen Verflechtung des Konzerns muss die Compliance-Funktion weiter ausgebaut werden. Ziel muss sein, das Thema in den dezentralen Einheiten und in den Prozessen zu integrieren, sodass Compliance breitflächig «gelebt» wird.

Ausserdem stellte die EFK fest, dass das CB, das aus Führungskräften der RUAG besteht, die ihm zugewiesenen Aufgaben nicht vollumfänglich erfüllen kann. Die Genehmigung von Agentenverträgen, welche mit erhöhten Korruptionsrisiken behaftet sind, wird an den CO delegiert. Dies führt zu einer kritischen Funktionenkumulation. Die Compliance-Funktion soll in der Regel nicht operativ eingebunden werden, da sonst deren Überwachungsaufgabe beeinträchtigt wird. Zudem partizipiert der CO an einem ertragsabhängigen Bonusplan, womit ein potenzieller Interessenkonflikt gegeben ist. Die EFK regt deshalb an, die Linie und die oberste Führungsebene vermehrt in die Verantwortung zu nehmen und Compliance-Kontrollen auch im Internen Kontrollsystem zu integrieren.

Die RUAG verfügt über einen Verhaltenskodex, welcher ein zentrales Steuerungsinstrument des Verwaltungsrates ist und wesentliche Themen abdeckt. Dieser Kodex wurde im letzten Jahr auch erstmals mittels E-Learning geschult. Die Bestrebungen hierzu, die Kultur bezüglich Compliance bei ausgewählten Mitarbeitenden nachhaltig zu stärken, werden weitergehen. Eine Whistleblower-Hotline existiert bereits. Die Anzahl der Meldungen ist hingegen noch gering. Es empfiehlt sich, die Hotline durch geeignete Kommunikation besser bekannt zu machen. Schliesslich besteht Handlungsbedarf in Bezug auf das Weisungswesen, das weiter komplettiert und ausgebaut werden sollte. Ein Projekt dazu wurde schon vor der Prüfung initiiert.



Die Compliance- und Reputationsrisiken sind erkannt, aber nicht ausreichend reduziert

Im Rahmen des konzernweiten Risikomanagements sind Compliance-Risiken durchaus erkannt worden. Abgesehen von einigen Massnahmen bei der Beurteilung kritischer Agentengeschäfte wird diesen Risiken allerdings noch zu wenig Rechnung getragen. Die EFK erachtet das Risiko, das sich aus der Korruption ergibt, als beträchtlich für die RUAG. Dasselbe gilt für eine mögliche Umgehung schweizerischer Exportrestriktionen. Diese Risiken wurden in der Vergangenheit im Ausland und bei Firmenübernahmen nicht immer sorgfältig genug reduziert.

Ausserdem erfolgte die prozessuale Integration neuer Firmen in den Konzern in zwei betrachteten Fällen spät bzw. gar nicht. Dadurch besteht die Gefahr, dass Schweizer Anforderungen, z. B. im Hinblick auf Exportrestriktionen, nicht oder zu spät bekannt sind und der Konzern relativ wenig Kontrolle ausübt. Bei einem von der EFK aufgesuchten Standort im Ausland wurden keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um das dort beträchtliche Korruptionsrisiko einzudämmen. Die RUAG kann des Weiteren bei einer wesentlichen Minderheitsbeteiligung wenig Einfluss darauf ausüben, dass den RUAG-Standards entsprechende Richtlinien zur Anwendung gelangen.

Sonstige Geschäftspartner wie wichtige Lieferanten und Kunden sollten heute grundsätzlich und systematisch auf Risiken überprüft werden. Ein Bekenntnis hierzu besteht bei der RUAG, die Umsetzung hingegen wurde noch nicht ausreichend angegangen. Das Gleiche gilt für Mitarbeitende, insbesondere in sensitiven Positionen: Im Rahmen des Rekrutierungsprozesses sollten diese systematisch auf ihren Leumund überprüft werden.

In ihrer Stellungnahme bezweifelt die RUAG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die vorliegende Prüfung. Die EFK hält fest, dass

- gemäss Finanzkontrollgesetz (FKG) Art. 8 Bst. e Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt sind,
- die RUAG bei den Ausnahmen des Artikels 19 FKG nicht genannt wird und
- es für die RUAG keine Sonderregelung im Sinne einer «ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung» gibt im Sinne des FKG Art. 19 Abs. 2.

Audit du système de gestion de la conformité RUAG

L'essentiel en bref

En mai et juin 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit sur le système de gestion de la conformité de RUAG. Il s'est en particulier concentré sur la question de savoir si ce système permettait d'assurer la conformité aux règles du groupe et de lutter efficacement contre la corruption. À cet égard, l'accent a été mis sur les intérêts de l'actionnaire du groupe, à savoir la Confédération. Le CDF est parvenu à la conclusion que les risques auxquels la Confédération est exposée en lien avec de potentiels cas de corruption ou d'éventuelles violations des dispositions internationales doivent être réduits.

Le système est sur le bon chemin, mais un degré de maturité plus élevé s'impose

Au cours des trois dernières années, RUAG a accompli des progrès dans l'ancrage du système de gestion de la conformité au sein de ses structures. Suite au recrutement d'un responsable en la matière et à la création d'un comité de conformité, l'organisation de cette conformité réglementaire a été nettement améliorée. Globalement, le système de gestion de la conformité devrait davantage s'imposer comme un outil de conduite du conseil d'administration ou du comité d'audit, deux organes qui ne lui accordent pas encore cette importance. Il existe dès lors un potentiel d'amélioration dans la culture d'entreprise. RUAG reconnaît le fait que seul un engagement clair de la direction avec des formations continues permettront de renforcer la prise de conscience des collaborateurs en matière de conformité. La taille et l'imbrication internationale du groupe exigent de poursuivre le développement de cette fonction. L'objectif doit être d'intégrer le thème dans les unités décentralisées et dans les processus de sorte que la conformité soit intériorisée.

En outre, le CDF a constaté que le comité de conformité, composé de cadres dirigeants de RUAG, n'était pas en mesure de remplir intégralement les tâches qui lui ont été confiées. La validation des contrats d'agence, qui sont associés à des risques de corruption accrus, est ainsi déléguée au responsable de la conformité. Il en résulte un cumul de fonctions problématique: le responsable de la conformité ne doit en principe pas effectuer des tâches opérationnelles car ces dernières entravent sa mission de surveillance. De plus, il participe à un plan de primes basé sur les résultats (bonus), d'où des conflits d'intérêts potentiels. Le CDF recommande donc d'engager davantage la responsabilité de la hiérarchie ainsi que des cadres supérieurs et d'intégrer également les contrôles de conformité au système de contrôle interne.

RUAG dispose d'un code de conduite qui constitue un outil de pilotage central du conseil d'administration. Il aborde des thèmes clés et a fait l'objet d'une première formation en ligne l'année passée. De tels efforts consistant à développer durablement la culture de la conformité auprès de certains collaborateurs seront maintenus. Une permanence téléphonique pour les alertes («whistleblower hotline») est déjà en place, en revanche, le nombre de cas signalé reste modeste. Une communication adéquate doit donc permettre de mieux faire connaître cette permanence téléphonique. Enfin, des mesures sont à prendre dans le domaine des directives qui doivent être précisées et développées. Un projet a déjà été lancé à ce sujet avant la conduite de l'audit.



Les risques en matière de conformité et de réputation ont été identifiés, mais n'ont pas été suffisamment limités

Les risques en matière de conformité ont été clairement identifiés dans le cadre de la gestion du risque effectuée au sein du groupe. Hormis quelques mesures concernant l'évaluation des affaires délicates concernant des agences, ces risques n'ont pas encore été suffisamment pris en compte. Le CDF estime que le risque de corruption est considérable pour RUAG. De même, le groupe doit être très attentif aux possibles contournements des restrictions suisses à l'exportation. En effet, à l'étranger ou lors de rachats d'entreprises, ces risques n'ont pas toujours été réduits avec toute la diligence requise dans le passé.

Par ailleurs, lors de l'examen de deux cas, il a été constaté que de nouvelles entreprises du groupe n'ont pas été intégrées aux processus ou seulement de façon tardive. Par conséquent, le risque existe que ces entreprises n'aient pas eu connaissance ou que tardivement des exigences suisses en vigueur, notamment en matière de restrictions à l'exportation, et que le groupe exerce relativement peu de contrôle. Lors d'une visite de contrôle du CDF sur un site à l'étranger, aucune mesure suffisante n'avait été prise pour circonscrire le risque de corruption considérable encouru sur place. De plus, dans le cas d'une importante participation minoritaire, RUAG ne peut exercer qu'une influence limitée pour assurer la mise en œuvre effective de directives correspondant aux critères du groupe.

D'autres partenaires commerciaux, d'importants fournisseurs et clients par exemple, devraient être soumis à un contrôle systématique en termes de risques. RUAG s'y engage, mais les mesures appliquées à cet égard sont encore insuffisantes. Il en va de même pour les employés, en particulier lorsqu'ils occupent une fonction sensible: lors du processus de recrutement, leur réputation devrait être systématiquement vérifiée.

Dans sa prise de position, RUAG a exprimé des doutes quant aux bases légales suffisantes du présent audit. Le CDF constate ce qui suit:

- en vertu de l'art. 8, let. e, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), sont soumises à la surveillance financière du CDF les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social,
- RUAG ne figure pas parmi les exceptions citées à l'art. 19 LCF et
- aucune des «autres réglementations particulières (...) expressément prévues dans une loi» mentionnées à l'art. 19, al. 2, LCF ne s'applique à RUAG.

Texte original en allemand

Verifica del sistema di gestione della compliance RUAG

L'essenziale in breve

In maggio e giugno 2016 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica il sistema di gestione della compliance di RUAG. La verifica intendeva in particolare appurare se il sistema consente di garantire la conformità alle regole del gruppo e di lottare efficacemente contro la corruzione. L'accento è stato posto sugli interessi del proprietario, ossia la Confederazione. Il CDF è giunto alla conclusione che occorre ridurre i rischi ai quali è esposta la Confederazione derivanti da possibili casi di corruzione o di violazione delle disposizioni internazionali.

Il sistema compliance si muove nella giusta direzione ma occorre un grado di maturità più elevato

Negli ultimi tre anni RUAG ha compiuto progressi nel consolidamento del sistema di gestione della compliance. A seguito dell'assunzione di un compliance officer (CO) e della costituzione di un compliance board (CB), l'organizzazione della compliance è nettamente migliorata. Nel complesso, essa dovrebbe diventare uno strumento di gestione più incisivo del consiglio di amministrazione e dell'audit committee (AC), presso i quali non ha ancora acquisito questa importanza. Si ravvisa dunque un potenziale di sviluppo nella cultura d'impresa. RUAG riconosce che la consapevolezza dei collaboratori in materia di compliance può essere rafforzata soltanto attraverso l'impegno tangibile dei dirigenti e la formazione permanente. Considerando le dimensioni e l'internazionalità del gruppo RUAG, la compliance deve essere ulteriormente ampliata. L'obiettivo è integrare il tema nelle unità decentralizzate e nei processi, in modo che la conformità si diffonda in modo capillare e venga interiorizzata.

Inoltre il CDF ha constatato che il CB, costituito da dirigenti di RUAG, non può svolgere integralmente i compiti assegnatigli. L'autorizzazione a stipulare contratti d'agenzia, legati a un rischio di corruzione elevato, è delegata al CO. Ciò comporta un accumulo di funzioni giudicato critico. Di regola il CO non svolge mansioni operative, poiché queste comprometterebbero i suoi compiti di vigilanza. Partecipa inoltre a un piano remunerativo orientato ai risultati (bonus), il che crea un potenziale conflitto di interessi. Il CDF suggerisce pertanto di responsabilizzare maggiormente la linea gerarchica e i quadri superiori e di integrare i controlli di conformità anche nel sistema di controllo interno.

RUAG dispone di un codice di condotta, che funge da strumento centrale di gestione del consiglio d'amministrazione. Il codice tratta temi di carattere strategico e l'anno scorso, per la prima volta, è stato oggetto di una formazione online. L'impegno per rafforzare in modo duraturo la cultura della compliance presso determinati collaboratori permane. È già operativa una hotline whistleblower, tuttavia il numero di segnalazioni pervenute finora è esiguo. Si raccomanda di divulgare maggiormente l'esistenza della hotline attraverso una forma di comunicazione adeguata. Infine è necessario intervenire sul fronte delle direttive, che devono essere completate e ampliate. Il relativo progetto è già stato avviato prima della verifica.



I rischi in materia di compliance e di reputazione sono noti, ma non ridotti a sufficienza

Nel quadro della gestione dei rischi a livello di gruppo, sono stati senz'altro identificati i rischi in materia di compliance. Tuttavia, salvo alcune misure prese nella valutazione di operazioni delicate legate alle agenzie, questi rischi non sono ancora sufficientemente considerati. Secondo il CDF, la RUAG è esposta a un considerevole rischio di corruzione. Parimenti, il gruppo deve prestare attenzione a una possibile elusione delle restrizioni svizzere alle esportazioni. In passato, all'estero e nelle acquisizioni di imprese tali rischi non sempre sono stati ridotti con la dovuta diligenza.

Inoltre, in due casi esaminati, le nuove imprese non sono state integrate nei processi del gruppo o solo in maniera tardiva. Di conseguenza esiste il rischio che le imprese interessate non abbiano preso atto – o lo abbiano fatto solo in maniera tardiva – dei requisiti svizzeri vigenti, p. es. restrizioni alle esportazioni, oppure che il gruppo eserciti un controllo piuttosto limitato. Nel corso di una visita di controllo di una sede all'estero, non sono state adottate misure sufficienti per contenere l'elevato rischio di corruzione presente in loco. Inoltre, nel caso di un'importante partecipazione minoritaria, RUAG può esercitare un'influenza solo limitata per assicurare l'effettiva attuazione delle direttive conformi agli standard del gruppo.

Anche gli altri partner commerciali, come i fornitori e i clienti importanti, dovrebbero essere sottoposti a controlli sistematici in materia di rischi. Sebbene RUAG ne sia consapevole, le misure adottate in tal senso sono tuttora insufficienti. Questo vale altresì per i collaboratori, in particolare quando rivestono funzioni delicate: s'impone una verifica sistematica della loro reputazione al momento del reclutamento.

Nella sua presa di posizione, RUAG dubita che la presente verifica sia retta da basi legali sufficienti. Al proposito, il CDF ribadisce che:

- secondo l'articolo 8 lettera e della legge sul Controllo delle finanze (LCF), le imprese di cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario sono sottoposte alla vigilanza finanziaria del CDF;
- RUAG non è menzionata tra le eccezioni di cui all'articolo 19 LCF e
- non si applicano a RUAG «altri ordinamenti particolari (...) espressamente previsti dalla legge» ai sensi dell'articolo 19 capoverso 2 LCF.

Testo originale in tedesco

Audit of compliance management systems RUAG

Key facts

In May and June 2016, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited RUAG's compliance management system (CMS). The audit centred on the questions of whether the system is the right one to ensure conformity with requirements in the corporation and whether it is effective with regard to combating corruption. The focus was on the interests from the point of view of the owner, i.e. the Confederation. The overall conclusion reached by the SFAO is that the risk for the Confederation resulting from possible cases of corruption and violations of international regulations must be reduced.

CMS on the right path, but needs a higher degree of maturity

RUAG has made progress over the past three years in establishing the CMS. The organisation of compliance has been improved considerably with the hiring of a compliance officer (CO) and the establishment of a compliance board (CB). Overall, the CMS should become a stronger management tool of the board of directors and the Audit Committee (AC), a status it currently does not enjoy. The present culture is therefore still capable of development. RUAG recognises that employees' awareness with regard to compliance can be increased only through a clear commitment from management and permanent training. In view of the corporation's size and international orientation, the compliance function must be developed further. The aim must be to integrate the matter into decentralised units and processes so that compliance is widely practised.

The SFAO also found that the CB, which is comprised of RUAG senior managers, is not able to fully perform the tasks assigned to it. The approval of agency contracts, which involve high risks of corruption, are delegated to the CO. This leads to a critical accumulation of functions. The compliance function should generally not be integrated into operations as this would compromise its supervisory task. Furthermore, the CO pursues a revenue-related bonus scheme, which results in a potential conflict of interests. The SFAO therefore suggests making line and senior management more responsible and integrating compliance checks into internal control systems too.

RUAG has a code of conduct that is a key management tool of the board of directors and covers fundamental matters. Training on this code was provided last year for the first time via e-learning. The efforts in this area to sustainably strengthen the compliance culture for selected employees will continue. There is already a whistle-blower hotline, but the number of reports is still low. It is advisable to make the hotline more widely known through appropriate communication. Lastly, there is a need for action with regard to the body of directives, which should be further completed and developed. A project for this purpose was already initiated prior to the audit.

Compliance and reputational risks identified, but not reduced enough

As part of the corporation-wide risk management, compliance risks have been fully identified. Apart from some measures in the evaluation of critical agency business, however, these risks are still being given too little consideration. The SFAO believes that the risk resulting from corruption is considerable for RUAG. The same applies for possible circumvention of Swiss export restrictions. In the past, these risks were not always carefully reduced enough abroad and in the case of acquisitions.



In addition, the processes of new companies were integrated into the corporation late or not at all in two cases examined. This gives rise to the risk that Swiss requirements, e.g. in terms of export restrictions, become known at a late stage or not at all and that the corporation exercises a relatively small amount of control. At one of the locations abroad visited by the SFAO, no adequate precautions were taken in order to curb the considerable risk of corruption there. Furthermore, RUAG has very little influence in the case of a significant minority holding to ensure that the corresponding directives are applied to the RUAG standards.

Other business partners and important suppliers and clients should always be checked systematically for risks nowadays. RUAG has already committed to this, but its implementation has not yet been adequately tackled. The same applies for employees, particularly those in sensitive positions, whose reputation should be systematically checked as part of the recruitment process.

RUAG questioned whether there is adequate legal basis for this audit in its statement. The SFAO maintains that

- in accordance Article 8 letter e of the Federal Audit Office Act (FAOA), companies in which the Confederation has a holding of over 50% of the share capital are subject to financial supervision by the SFAO,
- RUAG is not included in the exceptions listed under Article 19 of the FAOA, and
- there are no special rules for RUAG in the sense of an "explicit statutory provision" as set out in Article 19 paragraph 2 of the FAOA.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der RUAG zur Prüfung:

Der Verwaltungsrat der RUAG Holding AG (VR) ist nach wie vor der Meinung, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) über keine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügt, um eine Prüfung der vorliegenden Art bei der RUAG durchzuführen. Dies wurde durch ein Gutachten von Prof. Andreas Kley, Universität Zürich, bestätigt. Diese Grundsatzfrage wird der VR gesondert mit dem Direktor der EFK erläutern. Da ein Audit immer auch eine Chance ist, die eigenen Systeme zu optimieren, erfolgt unsere Stellungnahme ungeachtet der offenen Grundsatzfrage. Der Verwaltungsrat und die Konzernleitung der RUAG sind sich der besonderen Bedeutung der Compliance bewusst und haben in den letzten Jahren die strategischen Leitplanken gelegt, um die Integritätskultur fortlaufend und konzernweit gezielt zu stärken und als gelebte Realität zu verankern. Wie auch die EFK festhält, handelt es sich dabei um eine mehrjährige Aufgabe. Um die Organisation nicht zu überfordern und damit der Compliance einen Bärendienst zu erweisen, ist die richtige Priorisierung entscheidend. Die RUAG ist überzeugt diese richtig gesetzt zu haben mit dem Fokus auf die Grundlagen (Verhaltenskodex, Whistleblower Hotline etc.) und die zentralen Themen Anti-Korruption und Exportkontrolle. Die Einschätzung der EFK bezüglich der aktuellen Compliancerisiken teilen wir somit nicht in allen Punkten. Immerhin dürfen wir in Anspruch nehmen, bisher weder im Bereich der Korruption noch der Exportkontrolle, weder im In- noch im Ausland wegen Verstößen verurteilt oder belangt worden zu sein. Wir sind uns aber bewusst, dass wir die Compliance-Organisation weiter stärken müssen. Dies auch deshalb, weil sich die Rahmenbedingungen in diesem Bereich laufend ändern. Insofern haben wir die Empfehlungen der EFK zur Kenntnis genommen. Ergänzend verweisen wir auf unsere Stellungnahmen zu den beiden Empfehlungen.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
2	Compliance Management System	14
2.1	Compliance ist derzeit operativ ausgeprägt	14
2.2	Die Compliance-Organisation muss noch weiter reifen und integriert werden	15
2.3	Die Bedeutung von Compliance-Risiken ist im Rahmen des Risikomanagements grundsätzlich erkannt	15
2.4	Handlungsbedarf bei den geprüften Beteiligungen	16
2.5	Nicht alle Geschäftspartner werden ausreichend auf Risiken überprüft	17
2.6	Neueintretende nicht systematisch durchleuchtet	18
2.7	Handlungsbedarf beim konzernweiten Weisungswesen erkannt	18
2.8	Die Compliance-Schulungen sind initiiert	19
2.9	Ausbaubedarf bei der Überwachung der Compliance	19
2.10	Das Reporting ist noch lückenhaft	19
2.11	Empfehlungen	20
3	Schlussbesprechung	22
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	23
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	24

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die RUAG ging 1999 aus den Rüstungsbetrieben des Bundes hervor. Die Holding ist im Alleineigentum des Bundes. Der Konzern erzielte im Jahr 2015¹ mit rund 8200 Mitarbeitenden einen Umsatz von etwa 1,75 Milliarden Franken. Der erwirtschaftete Reingewinn lag bei 117 Millionen Franken. Die Dividende wurde auf 47 Millionen Franken festgelegt (Vorjahr 21 Millionen Franken).

Die RUAG ist tätig in Herstellung, Vertrieb, Handel und Unterhalt militärischer und ziviler Güter in den Bereichen Land, Luft und Weltraum und betreibt Forschung und Entwicklung auf diesen Gebieten. Sie hält Tochtergesellschaften und einige wenige Joint Ventures und Minderheitsbeteiligungen im In- und Ausland. Für die Vermittlung von Geschäftsabschlüssen werden situativ Agenten eingesetzt.

Die Rahmenbedingungen für die RUAG sind in der Eignerstrategie des Bundesrates festgelegt, aktuell für die Periode 2016 bis 2019. Sie soll sicherstellen, dass die Aufgaben der RUAG unter Berücksichtigung der übergeordneten Interessen der Schweiz wirtschaftlich erfüllt werden können. Diese Interessen betreffen insbesondere die schweizerische Landesverteidigung (Sicherstellung der Armeeausrüstung), die Erhaltung von Schlüsselkompetenzen in der Schweiz, die Erwartungen bezüglich Kooperationen und Beteiligungen im In- und Ausland sowie personalpolitische und finanzielle Ziele. Die Aktionärsinteressen nimmt der Bundesrat wahr. Jährlich berichtet der Bundesrat zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG Holding AG.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit des Compliance Management Systems (CMS). Ist das implementierte CMS geeignet, um die Regelkonformität sicherzustellen?

- Existieren Ziele und daraus abgeleitete Strategien?
- Sind Strukturen, Prozesse und Reporting effizient und wirksam für die Zielerreichung?

Ist das implementierte CMS im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung wirksam?

- Gibt es Risikobeurteilungen für Drittparteien?
- Wird die Korruptionsthematik im Rahmen von Due-Diligence-Prüfungen bei der Akquisition von Beteiligungen berücksichtigt?
- Werden die Compliance-Vorgaben der Zentrale in ausgewählten dezentralen Einheiten umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Thomas Christen (Revisionsleitung), Daniel Ortner und Andrea Siegenthaler durchgeführt.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Interviews mit Vertretern der verschiedenen Führungsebenen und Funktionen bei der Holding sowie auf die Einsichtnahme in Protokolle und

¹ Quelle: Geschäftsbericht RUAG 2015



weitere sachdienliche Unterlagen. Des Weiteren hat die EFK vier Standorte aufgesucht, davon zwei im Ausland, und dort Befragungen durchgeführt und Dokumente gesichtet.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden zuvorkommend erteilt. Unterlagen standen zeitgerecht zur Verfügung, mit Einschränkungen bei einem besuchten Standort im Ausland. Die EFK durfte, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Kopien von Dokumenten anfertigen.

Die Prüfung wurde vom 9. Mai 2016 bis zum 30. Juni 2016 durchgeführt.

2 Compliance Management System

2.1 Compliance ist derzeit operativ ausgeprägt

Die RUAG hat das CMS im Wesentlichen in den letzten drei Jahren vorgebracht und zentrale Elemente eingeführt. So ist ein Verhaltenskodex (Code of Conduct) vorhanden, ebenso eine Whistleblower-Hotline. In der Konzernleitung (General Counsel) ist anteilmässig die Stelle eines Compliance Officers (CO) angesiedelt. Es sind Verbesserungen in der Kommunikation über Compliance-Themen erkennbar, dies vor allem im Nachgang zur zweiten durch Transparency International durchgeführten externen Beurteilung bezüglich Korruptionsbekämpfung im Jahre 2015.

Seit Stellenantritt des Compliance Officers berichtet dieser dem Audit Committee regelmässig über die Entwicklung der Compliance-Funktion. Wie den Sitzungsprotokollen entnommen werden kann, finden jedoch Compliance-Themen und die adäquate Behandlung der diesbezüglichen Risiken nur wenig Beachtung im Verwaltungsrat (VR), vor allem bei Akquisitionen und weiteren bedeutenden Transaktionen. Compliance-Aufgaben werden fast ausschliesslich delegiert. Compliance wird derzeit stark als operative Aufgabe verstanden. Es fehlt allgemein an konkreten Zielsetzungen und einer standardisierten Beurteilung der Wirksamkeit des CMS durch den VR.

Punkto Unternehmenskultur im Zusammenhang mit Compliance gibt es noch Entwicklungspotential. Die Ergebnisse der Prüfungen bei den Aussenstandorten bestätigen diese Einschätzung. Bei der RUAG ist man sich bewusst, dass jahrelange Massnahmen erforderlich sind, um die Kultur bezüglich Compliance zu verändern. Es braucht deshalb weiterhin ein klares Bekenntnis der obersten Führung, zentrale und konzernweit geltende und verfügbare Richtlinien, die Fortführung und Intensivierung von Schulungen.

Im Organisationsreglement bleibt das Thema Compliance wenig konkret. Weitere relevante Themen wie beispielsweise das Kartellrecht und das Geldwäschereigesetz fehlen gänzlich. Die Compliance-Funktion und deren Organisation, Verantwortlichkeiten und Berichterstattung sollten weiter spezifiziert werden.

2.2 Die Compliance-Organisation muss noch weiter reifen und integriert werden

Die RUAG setzt per Charter ein Compliance Board (CB) ein, das sich aus internen Führungskräften zusammensetzt. Dessen Aufgaben umfassen im Wesentlichen die Durchsetzung des Korruptionsverbotes, die Einführung und Betreuung einer Whistleblower-Stelle und die Umsetzung der Export Compliance RUAG. Die Aufgaben kann das Board indes nicht vollumfänglich erfüllen. Vor allem kann es wichtige Geschäfte und Transaktionen aufgrund der nur sporadisch stattfindenden Sitzungen nicht beurteilen bzw. deren Risiken (z. B. der Korruption) nicht angemessen beleuchten.

Mit Einzelgeschäften befasst sich der Ausschuss des CB bzw. der CO. Dieser ist u. a. zuständig für die Beurteilung und Freigabe von Verträgen mit Agenten (in Teilen der Luftfahrtindustrie, aber auch in anderen Geschäftsfeldern der RUAG, ist die Vermittlung von Geschäften über solche Agenten verbreitet). Zugleich erarbeitet der CO Regeln und ist an der Überwachung zu deren Einhaltung massgeblich beteiligt. Eine Funktionentrennung zwischen diesen Aufgaben ist damit nicht gewährleistet. Zudem ortet die EFK einen potentiellen Interessenkonflikt: Der CO beurteilt und genehmigt ertragsrelevante Einzelgeschäfte (Agentenverträge) und partizipiert gleichzeitig an einem erfolgsabhängigen Bonusplan. Hinzu kommt ein mehrfach geäussertes Ressourcenproblem. Darunter leidet die strategische und organisatorische Weiterentwicklung des Compliance Systems.

Fehlende Ressourcen für Compliance im Linienmanagement sind in den Divisionen ebenfalls ein Thema. Mit einer verstärkten Integration von Compliance-Angelegenheiten in bereits bestehende Prozesse und Kontrollen (etwa im Rahmen des Internen Kontrollsystems) wären Verbesserungen ohne eine ins Gewicht fallende zusätzliche Ressourcenbeanspruchung möglich. Konkret könnte so z. B. systematisch sichergestellt werden, dass Zahlungen von Agentenprovisionen nur an genehmigte und vertraglich vereinbarte Bankverbindungen erfolgen.

Die Compliance-Organisation entfaltet ihre Wirkung noch nicht im gewünschten Umfang. Es existieren unterschiedliche Ausprägungen in den verschiedenen Geschäftsbereichen. So besteht z. B. am Standort Emmen bezüglich der Anforderungen für eine gut funktionierende Exportkontrolle eine professionelle Compliance-Organisation. Diese ist jedoch noch nicht in allen Divisionen implementiert.

Insgesamt erachtet die EFK die Compliance-Organisation der RUAG als derzeit nicht genügend ausgereift. Aufgrund der internationalen Tätigkeit der RUAG ist sie mit unterschiedlichen und hohen regulatorischen Anforderungen konfrontiert, deren Einhaltung sichergestellt sein muss. Das gegenwärtige CMS ist noch zu wenig entwickelt, um nachweisen zu können, dass ausreichend Massnahmen z. B. zur Korruptionsvorbeugung getroffen worden sind. Dass dieses Risiko sehr real ist, zeigen Beispiele anderer Unternehmen in den auch von der RUAG besetzten Branchen.

2.3 Die Bedeutung von Compliance-Risiken ist im Rahmen des Risikomanagements grundsätzlich erkannt

Gemäss strategischen Zielen für die RUAG Holding AG 2016–2019 erwartet der Bundesrat u. a., dass die RUAG unabhängig vom Standort der Geschäftseinheiten im Einklang mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik tätig ist und geeignete Massnahmen zur Vermeidung aktiver wie passiver Korruption ergreift. Die Bedeutung von Korruptionsrisiken ist im Rahmen des konzern-



weiten Risikomanagements angemessen berücksichtigt. Auch die Risiken hinsichtlich der Exportrestriktionen sind bekannt und erfasst, wenngleich in der Dokumentation die negativen Auswirkungen auf Umsätze im Vordergrund stehen.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen, sollten das Export-Compliance- und das Korruptionsrisiko dennoch vermehrt ins Blickfeld rücken.

2.4 Handlungsbedarf bei den geprüften Beteiligungen

In der Regel überprüfen Unternehmen Geschäftspartner in kritischen Bereichen sorgfältig im Hinblick auf das Risiko, dass diese Partner illegale oder unseriöse Geschäftspraktiken betreiben. Dies gilt auch und insbesondere im Falle von Übernahmen. Solche dedizierte Compliance Due Diligence haben bei Akquisitionen der RUAG bisher nicht systematisch stattgefunden. Es könnten damit unbewusst Risiken miteingekauft worden sein.

Die schweizerischen Bestimmungen über den Rüstungsexport gelten konzernweit. Wo die RUAG die Kontrolle ausübt, werden diese Standards grundsätzlich implementiert. Davon ausgenommen ist eine wesentliche Minderheitsbeteiligung. Die Konzernleitung vertritt die Auffassung, dass hier höchstens eingeschränkt oder gar nicht Einfluss genommen werden kann. Im Falle von bedeutenden Kooperationen und Beteiligungen erwartet der Aktionär, dass ihm die Konformität der geplanten Massnahmen mit den aufgeführten strategischen Zielen bestätigt werden (Pkt. 4.4 der strategischen Ziele des Bundesrates). Daraus lässt sich ableiten, dass bei solchen Geschäften Abweichungen von den für die Geschäftseinheiten geltenden Zielvorgaben unerwünscht sind und somit grundsätzlich dieselben Regeln punkto Schweizer Exportrestriktionen und Korruptionsbekämpfung gelten. So auch im konkreten Fall dieser Beteiligung, bei der es aus Sicht der EFK durchaus Möglichkeiten gäbe, Einfluss auszuüben und sicherzustellen, dass die Compliance auch hier den Mindestanforderungen der RUAG-Standards entspricht. Insbesondere durch die bestehenden Verwaltungsratsmandate liesse sich vermehrt Einfluss ausüben. Dies entspräche der gelebten Praxis vieler vergleichbarer, international tätiger Unternehmen. Die EFK anerkennt aber gleichzeitig, dass bei besagter Beteiligung seinerzeit standortpolitische Überlegungen ausschlaggebend waren.

Die systematische Durchsetzung von Exportrestriktionen und die Korruptionsbekämpfung werden durch einen weiteren Faktor geprägt, nämlich durch die Dauer bei der Integration neuer Einheiten bzw. Unternehmen: Im Konzern gilt der Grundsatz, dass eine Integration von Neuakquisitionen nach zwei Jahren abgeschlossen sein soll. An einem Beispiel im Ausland zeigte sich jedoch, dass erst drei Jahre nach der Übernahme ein Export Compliance Officer die Verkaufsmanager in Sachen Schweizer Exportrestriktionen schulte. Die Kenntnis der Schweizer Exportrichtlinien war damit über einen längeren Zeitraum nicht gewährleistet. Aus Sicht der EFK müssen Exportrestriktionen nach einer Übernahme aber zeitnah zuverlässig greifen.

Bei einem von der EFK besuchten Produktionsstandort, der in der Rangliste gemäss dem Transparency-International-Index (Corruption Perceptions) hohe Korruptionsrisiken aufweist, zeigte sich zudem, dass dieser nach acht Jahren faktisch nicht integriert ist. Ein formelles Internes Kontrollsystem ist nicht implementiert. Weisungen liegen kaum vor. Belege für abgerechnete Spesen konnten nicht vorgelegt werden. Bei Verträgen ist Einzelunterschrift üblich. Wer welche Kompetenzen in Bezug auf finanzrelevante Vorgänge hat, ist im Einzelnen nicht formell geregelt. Genehmigungsinstanzen beim Einkauf sind nicht nachweisbar. Rechnungen sind nicht visiert. Kunden- und Lieferantendaten im IT-System sind nicht geschützt, sodass jederzeit Mutationen vorgenommen

werden können. Bei einer im Rahmen einer Stichprobe überprüften Bauvergabe wurden keine Offerten eingeholt, auf entsprechende Nachfragen erhielt die EFK widersprüchliche Erklärungen. Zurückhaltend war man zudem beim Detaillierungsgrad des Vertrages (zwei Seiten). Auch die Höhe der Anzahlung, die am gleichen Tag erfolgte wie der Vertragsabschluss (40 %) war aussergewöhnlich, ebenso eine Folgezahlung in einer nicht vereinbarten Währung.

Die verfügbare Zeit vor Ort reichte nicht aus, um diese Risiken vertiefter abzuklären. Daher hat die EFK die Fakten am 27. Juni 2016 der RUAG-Führung präsentiert und übergeben. Die RUAG sagte eine möglichst kurzfristig anzusetzende Nachprüfung zu. Die EFK bedauert, dass der Durchführungstermin anschliessend durch die RUAG in den August verschoben wurde und Hauptakteure bei der betroffenen Einheit umgehend sowohl über die Fakten als auch über die geplante Prüfung informiert wurden. Somit besteht Verdunkelungsgefahr, was den Nutzen der Abklärung in Frage stellt.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Prozess der Integration von Beteiligungen noch nicht effektiv genug bzw. nicht in jedem Fall sicherstellt ist, dass Akquisitionen zeitnah und ausreichend im Konzern integriert sind und kontrolliert werden können.

2.5 Nicht alle Geschäftspartner werden ausreichend auf Risiken überprüft

Für die Vermittlung von Geschäften in bestimmten Absatzmärkten werden oftmals Agenten eingesetzt. Es handelt sich dabei i. d. R. um Vermittler vor Ort, welche mit den Gepflogenheiten und den behördlichen Besonderheiten im Zielland vertraut sind und über die notwendigen Kontakte verfügen. Diesen Vorteilen steht ein inhärentes Korruptionsrisiko gegenüber, insbesondere wenn diese Vermittler in Hochrisikoländern punkto Korruption tätig sind, teilweise hohe Provisionen erhalten und schwer zu überwachen sind. Aus diesem Grund gibt bei der RUAG ein Fragenkatalog vor jedem Vertragsabschluss darüber Auskunft, wie die Situation bezüglich Korruptionsrisiken zu beurteilen ist. Weitere wichtige Informationen können Firmen- bzw. Personenüberprüfungen (sogenannte Background Checks) erbringen, i. d. R. durch darauf spezialisierte Dienstleister.

Bei einem Aviation-Geschäft (Geschäftsvolumen rund 100 Millionen Euro) mit einem Endabnehmer in einem Hochrisikoland bezüglich Korruption zeigte dieser Fragenkatalog erhöhte Risiken an. Ebenso handelte es sich bei der Firmendestination des Vermittlers um eine Offshore-Firma. Ausgehandelt wurde eine Provision in Millionenhöhe. Ein Background Check über diesen Vermittler wurde nicht vorgenommen. Auch wenn eine später veranlasste umfassende Überprüfung keine konkreten Hinweise auf rechtlich relevante Verstösse seitens des Auftragnehmers zu Tage förderte, ist das Restrisiko bei solchen Geschäften aus Sicht der EFK in Bezug auf Reputation und Haftung beträchtlich.

Verschiedentlich zeigte sich, dass die Antragsteller mit den verlangten Informationen im aktuellen Formular zur Genehmigung von Agentenverträgen überfordert waren. Zurzeit überarbeitet die Führung die entsprechende Organisationsanweisung und den Fragenkatalog. Die hier vorgesehenen Vereinfachungen sind der EFK zufolge nachvollziehbar. Insbesondere auch deshalb, weil diese mit einer neu erforderlichen Selbstdeklaration des Vertragsnehmers, weiteren Verbesserungen beim Fragenkatalog (z. B. vermehrt offene Fragen) sowie Präzisierungen (etwa in Bezug auf die ausgehandelten Provisionen) und mittels verstärkten und systematisierten Personal- und Firmenüberprüfungen aufgefangen werden sollen. Ex-post-Prüfungen im Bereich Compliance / Agentenvertragswesen haben bislang nicht systematisch stattgefunden. Solche will die RUAG nun im Rahmen einer



kürzlich genehmigten CO-Stelle ebenfalls aufnehmen. Damit soll sichergestellt werden, dass allfällige Auflagen bei Agentenverträgen tatsächlich umgesetzt wurden.

War früher die Umsetzung des Agentenvertragsprozesses in der beurteilten Stichprobe oftmals mangelhaft, hat sich dessen Qualität seit dem bereits erwähnten Aviation-Geschäft und namentlich seit der Tätigkeitsaufnahme des CO spürbar verbessert. Nach wie vor gibt es aber einen Handlungsbedarf, wie dies in Kapitel 2.2 dargelegt ist.

Eine zentral zugängliche Übersicht über Agentenanteile an den Gesamtgeschäften sowie über die einzelnen tatsächlich ausgerichteten Agentenvergütungen existiert nicht. Die EFK stellte zudem fest, dass einige Verträge in der zentralen Agenten-Datenbank fehlten. Es handelt sich dabei um grundlegende Instrumente zur Überwachungsbekämpfung auf Konzernebene.

Systematische und konzernweite Überprüfungen bzw. Risikobeurteilungen von Drittparteien wie Lieferanten und Kunden finden in der Regel nicht statt. RUAG-Vorgaben werden noch zu wenig kommuniziert oder es wird nicht durchgängig ein Commitment zu deren Einhaltung verlangt.

2.6 Neueintretende nicht systematisch durchleuchtet

Bei der Rekrutierung von Mitarbeitenden erfolgt eine risikobasierte Überprüfung der Bewerber für sensitive Funktionen, namentlich für jene, welche später im Bereich von vertraulichen VBS-Aufträgen angestellt sind. Es werden aber nicht durchgängig Dokumente verlangt, welche über den Leumund Auskunft geben (z. B. Strafregisterauszüge).

Auch wenn in einzelnen Fällen angemessene Massnahmen ergriffen worden sind, sollte das Screening bei Neueintretenden verstärkt und konzernweit auf weitere sensitive Positionen, z. B. im Finanzbereich, angewendet werden. Ansonsten bleibt aus Sicht der EFK das Risiko bestehen, dass Personen Schlüsselstellen besetzen können, ohne dass die RUAG über deren Vorleben ausreichend Kenntnisse hat.

2.7 Handlungsbedarf beim konzernweiten Weisungswesen erkannt

Der Verhaltenskodex bietet im Benchmark mit internationalen Konzernen vergleichsweise wenige Details. Die wichtigen Themen sind jedoch im Grossen und Ganzen darin abgehandelt. Die Abdeckung zusätzlicher Themen wie Verhütung von Geldwäscherei, Umgang mit Social Media, Schutz von Vermögenswerten oder die Einhaltung von Menschenrechten wären aber wünschenswert. Im Kodex explizit (auch) enthalten sein sollten direkte Verweise auf die Integrity Line GmbH (Whistleblower-Stelle) und die Compliance-Managementstelle. Sinnvoll wären zudem Hinweise auf weitere Regelungen (Verhaltenskodex für Geschäftspartner, Absage an die Korruption, Export Compliance RUAG sowie auf das im Personalreglement erwähnte Dokument Legal Compliance). Sanktionen bei Regelverstössen sind nicht spezifiziert. Die Mitarbeitenden bestätigen die Einhaltung des Verhaltenskodex nicht wie auf dem Formular vorgesehen, weder in der Schweiz noch im Ausland.

Der Handlungsbedarf im Weisungswesen ist erkannt. Nach Ansicht der RUAG sind die Mängel vor allem formeller Natur; inhaltlich sei das Weisungswerk nahezu vollständig. Was noch fehlt, ist eine Weisung zum Einkauf und zum Kartellrecht (diesbezüglich wird die Notwendigkeit mit einem externen Kartellrechtsspezialisten gegenwärtig abgeklärt). Die RUAG sieht Verbesserungen in der zentralen Ablage der Konzernweisungen im Intranet und im einheitlichen Erscheinungsbild vor sowie im Prozess zum Erlass von Weisungen, im Geltungsbereich und in den Sprachversionen.

2.8 Die Compliance-Schulungen sind initiiert

Ein E-Learning zum Verhaltenskodex hat die RUAG ausgerollt. Die EFK hat das Programm durchgearbeitet und befindet es als qualitativ in Ordnung und vollständig. Bei den Befragten war eine gewisse Unsicherheit wahrzunehmen, wer bei den Schulungen mitzumachen hat. Bisher sind rund 1100 Mitarbeitende geschult worden.

Konzernweit ist nicht formell geregelt, wie mit jenen zu verfahren ist, welche beim abschliessenden Test durchgefallen sind (Stand zum Revisionszeitpunkt 18 Teilnehmende). Damit das Instrument seine Wirkung entfalten kann, sind für diese Mitarbeitenden nach Ansicht der EFK Massnahmen zu definieren. Allgemein wurde moniert, dass das E-Learning zu stark auf die Schweiz ausgerichtet sei. Das Programm ist nur auf Englisch und Deutsch verfügbar. Bei gewissen Standorten können damit aufgrund der Sprachbarriere selbst relevante Manager das Training und die Prüfung nicht absolvieren. Die RUAG will das E-Learning überarbeiten (attraktiver, internationaler). Für das Jahr 2017 ist eine neue Absolvierungsrunde geplant. Neueintretende oder kürzlich Eingetretene werden diesen neuen Test absolvieren.

2.9 Ausbaubedarf bei der Überwachung der Compliance

Eine Überwachung der konzernweiten Einhaltung von Richtlinien und die Implementation der Weisungen finden teilweise durch Internal Audit (IA) statt. In der Regel ist dies auch eine zentrale Aufgabe einer Compliance-Funktion. Der CO verfügte bislang nicht über die erforderlichen Ressourcen, um das Monitoring und Ex-post-Prüfungen im Bereich Compliance vorzunehmen. Auf die ohne organisatorische Anpassungen weiterbestehenden potentiellen Interessenkonflikte wurde an anderer Stelle bereits hingewiesen. Ausserdem müssen Weisungen teilweise noch implementiert werden, bevor deren Einhaltung überprüft werden kann.

2.10 Das Reporting ist noch lückenhaft

Ein Compliance Reporting ist laut Organigramm des CB an den VR, an das AC und an IA vorgesehen. Tatsächlich werden Themen fallweise für die Besprechungen im VR traktandiert. Ein standardisiertes Reporting ist inexistent.

Auch beim Agentenwesen gibt es mögliche Schwachstellen punkto Reporting. Grundsätzlich sind solche Tätigkeitsnachweise der Agenten vierteljährlich vorgesehen. Bei kleineren Verträgen kann der Agent allenfalls am Schluss einmalig berichten. Solche Berichte werden gemäss Feststellung der EFK aber nicht durchgängig verlangt.

Wie bereits erwähnt, ist eine Whistleblower-Hotline aufgeschaltet (extern, anonyme Meldungen möglich). Ein Schutz der Whistleblower ist im Rahmen des beauftragten privaten Dienstleisters umgesetzt. Ein zusätzlicher Schutz, wie beispielsweise jener nach Bundespersonalgesetz, ist nicht vorgesehen. Den Prozess zur Bearbeitung der Fälle beurteilt die EFK als geeignet. Die gemeldeten Fälle wurden adäquat behandelt. In Anbetracht der Grösse des Konzerns und der internationalen Geschäftstätigkeit ist die Melderate im Vergleich jedoch sehr bescheiden (acht registrierte Fälle in der Schweiz und einer in Deutschland). Die Hotline ist konzernweit nicht ausreichend bekannt, deren Existenz muss folglich besser kommuniziert werden.



2.11 Empfehlungen

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Verwaltungsrat der RUAG, geeignete Massnahmen zu ergreifen, welche die aufgezeigten Defizite in den Bereichen «Reifegrad des CMS», «Integration von Akquisitionen» und «Agentenmanagement» beseitigen.

Stellungnahme des Verwaltungsrates RUAG:

Die RUAG ist dabei, die Empfehlung 1 umzusetzen. Der Verwaltungsrat und die Konzernleitung haben geeignete Massnahmen ergriffen und werden weitere ergreifen, um den Reifegrad des CMS zu stärken sowie die Compliancerisiken bei der Integration von Akquisitionen und im Agentenmanagement weiter zu reduzieren. Zugleich weisen wir darauf hin, dass wir die Defiziteinschätzung der EFK nicht in allen Belangen teilen: Dies betrifft z.B. die organisatorische Eingliederung und Incentivierung der Compliance-Funktion. Wir konnten anlässlich der Schlussbesprechung nachweisen, dass unser Modell (namentlich die Genehmigung der Agentenverträge durch den Compliance Officer (CO)) einen besseren Schutz bietet als die Genehmigung durch die Linie und die nachgelagerte Kontrolle durch den CO, und dass die Incentivierung (Beteiligung des CO an einem ertragsabhängigen Bonusplan) nicht per se zu einem höheren Compliancerisiko führt. Denn wir sind der festen Überzeugung, dass rechtmässiges Verhalten sich nicht nur lang-, sondern auch kurzfristig auszahlt. Der Verwaltungsrat der RUAG verfasst ein Compliance-Grundsatzpapier und gibt ein Compliance-Stärkungsprogramm in Auftrag, welches vom neu eingestellten CO (zusätzliche 100%-Stelle, welche per 1. Januar 2017 besetzt wird) im Detail geplant und implementiert wird. Das Umsetzungscontrolling wird auf Stufe Konzernleitung und Audit Committee angesetzt. Zusätzlich wurden u.a. folgende Sofortmassnahmen beschlossen. Sie befinden sich in der Umsetzung:

- Inhaltliche Beurteilung des RUAG Compliance und Risk Management Systems durch externe Experten (abgeschlossen).
- Überprüfung der Compliance-Organisation in den Divisionen zur Stärkung der Integration mit Group Compliance.
- Compliance als Standard-Traktandum in den VR-Sitzungen (umgesetzt).
- Überprüfung der Doppel-Unterschriftenregelungen in allen RUAG-Gesellschaften, insbesondere im Ausland.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Verwaltungsrat der RUAG,

- a) mit dem Eigner zu klären, welche konkreten Anforderungen für bedeutende aktuelle und künftige Kooperationen und Beteiligungen bezüglich Exportrestriktionen gelten und welcher Nachweis über die Erfüllung der Anforderungen zu erbringen ist, und*
- b) dem Eigner bei jeder dieser Kooperationen offenzulegen, welche Risiken daraus erwachsen.*

Stellungnahme des Verwaltungsrates RUAG:

Die RUAG wird mit dem Eigner klären, ob und allenfalls bei welchen Minderheitsbeteiligungen der RUAG er die Einhaltung der RUAG-Exportrestriktionen erwartet und ob diese Beteiligungen veräussert werden sollen, falls die RUAG (auf Grund ihrer Minderheit) diese Restriktionen nicht durchsetzen kann. Die RUAG wird dabei nicht nur die Risiken, sondern auch die Chancen (z.B. die sicherheitspolitische Bedeutung) solcher Minderheitsbeteiligungen darlegen.



3 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. September 2016 statt. Teilgenommen haben ein Mitglied des Verwaltungsrats / Vorsitzender Audit Committee RUAG, der CEO RUAG Group, der CFO RUAG, der General Counsel RUAG und der Head Internal Audit RUAG sowie, aufseiten der EFK, die Stellvertretende Direktorin, der Mandatsleiter 1, der Fachbereichsleiter 2 und ein Revisionsexperte.

Die Schlussbesprechung ergab Übereinstimmung mit den gemachten Empfehlungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Verwaltungsrat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)



Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AC	Audit Committee
CB	Compliance Board
CMS	Compliance Management System
CO	Compliance Officer
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IA	Internal Audit
IKS	Internes Kontrollsystem
VR	Verwaltungsrat

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).