

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Entsorgung und Veräusserung von Rüstungsgütern

Gruppe Verteidigung – Armeestab

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20428.525.00374
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	17
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	17
1.5 Schlussbesprechung	18
2 Was das VBS dem Parlament vorlegen muss, ist teilweise unklar	19
3 Wirtschaftlichkeit	21
3.1 Wirtschaftlichkeit nicht immer prioritär.....	21
3.2 Fallstudie F-5-Tiger-Kampfflugzeug: entgangene Verkaufserlöse und Opportunitätskosten	22
3.3 Fallstudie Festungsartillerie: Verzögerung um weitere zwei Jahre mit unklarer Kostenfolge	24
4 Ausserdienststellungsprozess	26
4.1 Die Ausserdienststellungen sind mehrheitlich begründet	26
4.2 Fallstudie Mörser Strix-Munition.....	26
4.3 Die Durchlaufzeiten der Ausserdienststellungen nehmen tendenziell zu.....	27
5 Verbesserungspotenzial bei der Kommunikation	28
6 Munitionsentsorgung sporadisch vor Ort kontrollieren	30
7 Rechnungsführung	31
7.1 Periodengerechtigkeit beim VBS besser berücksichtigen	31
7.2 Keine Hinweise auf eine nicht ordnungsgemässe Buchführung	32
7.3 Internes Kontrollsystem stärken.....	32
7.4 Wertberichtigte Strix-Munition	34
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	35

Anhang 2: Abkürzungen.....37

Prüfung der Entsorgung und Veräusserung von Rüstungsgütern

Gruppe Verteidigung – Armeestab

Das Wesentliche in Kürze

Ausscheidungen von Armeematerial aus der militärischen Nutzung sind zuweilen von politischem und öffentlichem Interesse. Seit 2018 muss der Bundesrat die Ausserdienststellung grosser Waffensysteme dem Parlament zur Genehmigung vorlegen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Ausserdienststellungen F-5-Tiger-Kampfflugzeuge, Festungsartillerie und Strix-Munition hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Entscheide geprüft.

Die Prüfergebnisse zeigen, dass mehrere Verbesserungen notwendig sind.

Teure F-5-Tiger-Leihgaben

Der Armeestab beachtet bei seinen weiteren Schritten nach Beschlussfassung über die Ausserdienststellungen die Sparsamkeit und den wirtschaftlichen Mitteleinsatz gemäss Finanzhaushaltgesetz¹, Materialverordnung² und Botschaft zum Militärgesetz³ noch zu wenig. Im Fall der F-5 Tiger wurde nebst den in der Armeebotschaft 2018 ausgewiesenen vier Flugzeugen eine weitere F-5 als historisches Armeematerial ausgeliehen.

Die EFK schätzt den entgangenen Verkaufserlös auf rund 4 Millionen US-Dollar. Dieser macht einen kleinen Teil der Opportunitätskosten aus, da Leihgaben in der Regel mit hohen Folgekosten einhergehen. Die EFK empfiehlt deshalb dem Armeestab, die Leihgaben gemäss den Priorisierungsgrundsätzen der Materialverordnung zu prüfen und wo möglich zu verkaufen.

Verzögerte Ausserdienststellung Festungsartillerie

Nachdem das Parlament die Ausserdienststellung der Festungsartillerie 2011 ablehnte, genehmigte es sie schliesslich 2018. Nach der politischen Vertagung ist es aufgrund interner Prioritätensetzung des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zu zwei weiteren Jahren Verzögerung gekommen. Da der Armeestab den Projektinitialisierungsauftrag erst im April 2021 erteilt hat, erwartet er das Projektende nicht vor Ende 2026. Wieviel die stark durch politische Diskussionen geprägte Verzögerung kosten wird, kann das VBS nicht abschliessend beziffern. Schätzungsweise betragen die Aufwände für die zusätzlichen zwei Jahre ca. 3 bis 4 Millionen Franken. Letztlich wird der Bund während 15 Jahren Steuergelder für unwirksame Festungsanlagen ausgeben.

¹ FHG, SR 611.0, Artikel 12 Absatz 4

² MatV, SR 514.20, Artikel 14

³ Botschaft zu Art. 109a MG, BBl 2009 5917, 5921 f sieht in der Regel zwei Exemplare als historisches Material vor.

Künftig sollte das VBS bei den Ausserdienststellungen grosser Waffensysteme verlässliche Ist- und Planzahlen vorweisen können. Priorisierungen mit Blick auf wirtschaftliche Ausserdienststellungen sind nur dann möglich, wenn entsprechende «Preisschilder» vorhanden sind.

Bessere Information erforderlich

Die Fallstudien F-5 Tiger, Festungsartillerie und Strix-Munition haben gezeigt, dass das VBS die Politik bzw. die zuständigen Sachkommissionen teilweise zu wenig transparent und verständlich informiert hat. So schrieb etwa der Bundesrat am 20. Januar 2016, dass der 12-cm-Mörser 16 die vorhandene Strix-Munition verschossen soll, während der Armeestab bereits in Verkaufsverhandlungen mit dem späteren Käufer stand.

Im Fall der F-5 Tiger hatte das VBS in der Botschaft 2014 des Bundesrates zuhanden des Parlaments drei Exemplare für die Historie ausgewiesen. Nach dem Nichteintretensentscheid zur Ausserdienststellung im Jahr 2014 stellte das VBS das Parlament vier Jahre später vor vollendete Tatsachen und schrieb in der Armeebotschaft 2018, dass es bereits vier F-5 Tiger an die Historie abgegeben habe. Rund einen Monat nach Datum der Armeebotschaft hat der Armeestab ein fünftes Exemplar als Leihgabe ans Verkehrshaus der Schweiz genehmigt, dies im Widerspruch zur Botschaft des Bundesrates. Die sicherheitspolitischen Kommissionen hätten entsprechend informiert werden müssen.

Lange Durchlaufzeiten der Ausserdienststellungen

Die mittlere Durchlaufzeit für Ausserdienststellungsaufträge ist über die Jahre gestiegen. 2019 betrug sie 282 Tage gegenüber 212 Tagen im Jahr 2016. Sein Ziel, grundsätzlich die Ausserdienststellungsaufträge innert einem Jahr zu erledigen, hat der Armeestab 2019 nicht vollumfänglich erreicht. Rund 70 Prozent der Aufträge waren innert Jahresfrist abgeschlossen. Der Armeestab sollte die Verzögerungsgründe eruieren und Massnahmen ergreifen.

Guthaben bilanzieren

Die Buchhaltung im Zusammenhang mit der Entsorgung von Rüstungsgütern hat armasuisse ans Competence Center Liquidation (CC Liq) RUAG ausgelagert. Mit Ausnahmebewilligung der Eidgenössischen Finanzverwaltung vereinnahmt die Gruppe Verteidigung jeweils per 30. November den Nettoüberschuss in die Bundeskasse. Für das Jahr 2020 hat dieser 4 Millionen Franken betragen.

RUAG weist in ihrer Buchhaltung eine halbe Million Franken Verbindlichkeit gegenüber armasuisse aus. Dabei handelt es sich um einen Liquiditätsvorschuss, damit das CC Liq RUAG die Rechnungen im Auftrag von armasuisse begleichen kann. Das VBS verzichtet hingegen auf eine Bilanzierung und bildet dadurch eine Kreditreserve, für welche es keine Bewilligung hat. Der Sockelbetrag ist künftig zu bilanzieren.

Audit de l'élimination et de la vente des biens d'équipement militaires

Groupement Défense – État-major de l'armée

L'essentiel en bref

L'élimination du matériel de l'armée destiné à l'usage militaire présente parfois un intérêt politique et public. Depuis 2018, le Conseil fédéral doit soumettre pour approbation au Parlement la mise hors service de grands systèmes d'armes.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la mise hors service des avions de combat F-5 Tiger, de l'artillerie de forteresse et des munitions Strix en termes de rentabilité et de traçabilité des décisions.

Les résultats de ces contrôles soulignent que plusieurs améliorations sont nécessaires.

Prêts de F-5 Tiger coûteux

Dans ses démarches ultérieures à la prise de décision sur la mise hors service, l'État-major de l'armée ne tient pas encore suffisamment compte de l'emploi efficace et économe des fonds conformément à la Loi sur les finances de la Confédération⁴, à l'ordonnance sur le matériel⁵ et au message concernant la modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire⁶. Pour ce qui est des F-5 Tiger, un autre exemplaire de ces avions de combat a été prêté en tant que matériel historique de l'armée en plus des quatre avions cités dans le message sur l'armée 2018.

Le CDF estime le manque à gagner de la vente à environ 4 millions de dollars. Ce montant représente une petite partie des coûts d'opportunité, les prêts s'accompagnant généralement de coûts supplémentaires élevés. Ainsi, le CDF recommande à l'État-major de l'armée d'examiner les prêts selon les principes de hiérarchisation de l'ordonnance sur le matériel et, dans la mesure du possible, de les vendre.

Mise hors service retardée de l'artillerie de forteresse

Après avoir refusé la mise hors service de l'artillerie de forteresse en 2011, le Parlement l'a finalement approuvée en 2018. Cet ajournement politique a été suivi d'un retard supplémentaire de deux ans en raison des priorités internes au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Comme l'État-major de l'armée n'a donné le mandat de lancement du projet qu'en avril 2021, il ne s'attend pas à ce que le projet se termine avant fin 2026. Le DDPS n'est pas en mesure de chiffrer de façon définitive le coût de ce retard fortement marqué par les débats politiques. Les dépenses pour les deux années supplémentaires sont estimées à quelque 3 à 4 millions de francs.

⁴ LFC, RS 611.0, art. 12, al. 4.

⁵ OMat, RS 514.20, art. 14.

⁶ Le message concernant l'art. 109a LAAM (FF 2009 5331, 5335 s.) prévoit en principe une limitation à deux exemplaires comme matériel historique.

Finalement, la Confédération va dépenser l'argent du contribuable pendant 15 ans pour des ouvrages fortifiés inefficaces.

À l'avenir, le DDPS devrait pouvoir présenter des chiffres réels et prévisionnels fiables pour la mise hors service de grands systèmes d'armes. La fixation de priorités en vue d'une mise hors service rentable n'est possible que si les prix sont connus.

Nécessité de disposer de meilleures informations

Les études de cas sur les F-5 Tiger, l'artillerie de forteresse et les munitions Strix ont montré que le DDPS a parfois informé les décideurs politiques et les commissions spécialisées compétentes de manière trop peu transparente et compréhensible. Le 20 janvier 2016 par exemple, le Conseil fédéral écrivait que le mortier 12 cm 16 devait tirer les munitions Strix disponibles, alors que l'État-major de l'armée négociait déjà avec le futur acheteur.

Dans le cas des F-5 Tiger, le DDPS avait indiqué dans le message 2014 du Conseil fédéral à l'attention du Parlement que trois exemplaires de cet avion de combat seraient remis à des collections historiques. Après la décision de non-entrée en matière sur la mise hors service en 2014, le DDPS a mis le Parlement devant le fait accompli quatre ans plus tard en écrivant dans le message sur l'armée 2018 qu'il avait déjà remis quatre F-5 Tiger à des collections historiques. Environ un mois après la publication du message sur l'armée, l'État-major de l'armée a approuvé le prêt d'un cinquième exemplaire au Musée suisse des transports, une démarche en contradiction avec le message du Conseil fédéral. Les commissions de politique de sécurité auraient dû être informées en conséquence.

Longs délais de mise hors service

Le délai moyen de traitement des ordres de mise hors service a augmenté au fil des années. En 2019, il était de 282 jours contre 212 jours en 2016. L'État-major de l'armée n'a pas pleinement atteint son objectif en 2019 qui consistait en principe à exécuter les ordres de mise hors service dans un délai d'un an. Près de 70 % des ordres ont été traités dans le délai imparti. L'État-major de l'armée devrait déterminer les motifs des retards et prendre les mesures nécessaires.

Bilan des avoirs

armasuisse a externalisé la comptabilité relative à l'élimination des biens d'armement au Centre de compétences Liquidation (CC Liq) de RUAG. Avec la dérogation de l'Administration fédérale des finances, le groupement Défense encaisse chaque 30 novembre l'excédent net dans la caisse de la Confédération. Pour l'année 2020, cet excédent s'élevait à 4 millions de francs.

Dans sa comptabilité, RUAG présente un engagement d'un demi-million de francs envers armasuisse. Il s'agit là d'une avance de trésorerie pour que le CC Liq RUAG puisse régler les factures au nom d'armasuisse. Le DDPS renonce en revanche à établir un bilan et constitue ainsi une réserve de crédit pour laquelle il n'a pas reçu d'autorisation. À l'avenir, le montant de base devra être porté au bilan.

Texte original en allemand

Verifica concernente lo smaltimento e la vendita di materiali d'armamento

Aggruppamento Difesa – Stato maggiore dell'esercito

L'essenziale in breve

Talvolta il ritiro di materiale dell'esercito dall'utilizzazione militare è di interesse politico e pubblico. Dal 2018 il Consiglio federale deve sottoporre la messa fuori servizio di grandi sistemi d'arma al Parlamento per approvazione.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha svolto una verifica della messa fuori servizio dei velivoli da combattimento F-5 Tiger, dell'artiglieria di fortezza e delle munizioni Strix in merito alla redditività e alla verificabilità delle decisioni.

I risultati della verifica hanno mostrato la necessità di apportare diversi miglioramenti.

F-5 Tiger: un prestito costoso

Nelle fasi successive alla decisione riguardante la messa fuori servizio, lo Stato maggiore dell'esercito non tiene ancora sufficientemente conto dei principi della parsimonia e dell'impiego economico dei fondi conformemente alla legge federale sulle finanze della Confederazione⁷, all'ordinanza del DDPS sul materiale⁸ e al messaggio relativo alla modifica della legge militare⁹. Nel caso degli F-5 Tiger, oltre ai quattro velivoli menzionati nel messaggio sull'esercito 2018, un altro F-5 è stato dato in prestito quale materiale storico.

Il CDF stima che il mancato guadagno per la vendita non avvenuta ammonti a circa 4 milioni di dollari statunitensi. Questo importo rappresenta una piccola parte dei costi opportunità, perché di regola i prestiti sono legati a elevati costi supplementari. Pertanto, il CDF raccomanda dallo Stato maggiore dell'esercito di esaminare i prestiti in base ai principi di priorità esposti nell'ordinanza del DDPS sul materiale e, laddove possibile, di vendere gli oggetti in questione.

Messa fuori servizio tardiva dell'artiglieria di fortezza

Dopo aver respinto la messa fuori servizio dell'artiglieria di fortezza nel 2011, il Parlamento l'ha infine approvata nel 2018. Al rinvio causato dalla decisione politica si sono aggiunti altri due anni dovuti a prioritizzazioni in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Dato che lo Stato maggiore dell'esercito ha commissionato l'avvio del progetto soltanto nell'aprile del 2021, non prevede che questo si concluda prima della fine del 2026. Il DDPS non può quantificare in maniera definitiva il costo del ritardo marcato fortemente dai dibattiti politici. Si stima che le spese per questo ulteriore ritardo di due anni ammontino a circa 3–4 milioni di franchi. In definitiva, la Confederazione spenderà i soldi dei contribuenti in opere fortificate inefficaci per 15 anni.

⁷ LFC, RS 611.0, articolo 12 capoverso 4

⁸ OMAT-DDPS, RS 514.20, articolo 14

⁹ Messaggio relativo alla modifica della legge militare, FF 2009 5137, pag.5141 e seg.: nel passaggio riferito all'art. 109a LM si ribadisce il principio di limitare la collezione di materiale storico a due esemplari per oggetto.

In futuro il DDPS dovrà poter presentare cifre effettive e preventivi affidabili quando vorrà mettere fuori servizio dei grandi sistemi d'arma. Sarà possibile effettuare una prioritizzazione nell'ottica di messe fuori servizio redditizie soltanto se il prezzo degli oggetti verrà indicato in modo adeguato.

Occorre migliorare l'informazione

I casi di studio sugli F-5 Tiger, l'artiglieria di fortezza e le munizioni Strix hanno mostrato che talvolta il DDPS non ha informato in maniera sufficientemente trasparente e comprensibile le autorità politiche e le commissioni competenti. Il 20 gennaio 2016 il Consiglio federale scriveva, ad esempio, che le munizioni Strix disponibili dovevano essere utilizzate per il mortaio 16 da 12 centimetri, mentre lo Stato maggiore dell'esercito aveva già avviato trattative con il futuro acquirente.

Nel caso degli F-5 Tiger, nel messaggio 2014 del Consiglio federale all'attenzione del Parlamento il DDPS aveva indicato che tre esemplari di questo velivolo sarebbero entrati a far parte della collezione storica. Dopo la decisione del 2014 di non entrare in materia riguardo alla messa fuori servizio, quattro anni più tardi il DDPS ha messo il Parlamento davanti al fatto compiuto, scrivendo nel messaggio sull'esercito 2018 di aver già consegnato quattro dei citati velivoli a collezioni storiche. Circa un mese dopo tale pubblicazione lo Stato maggiore ha approvato la consegna di un quinto esemplare alla collezione del Museo svizzero dei trasporti, in contraddizione con il messaggio del Consiglio federale. Le Commissioni della politica di sicurezza avrebbero dovuto essere adeguatamente informate.

Tempi di esecuzione lunghi per la messa fuori servizio

I tempi medi di esecuzione dei mandati di messa fuori esercizio sono aumentati nel corso degli anni. Nel 2019 ammontavano a 282 giorni rispetto ai 212 del 2016. Pertanto, nel 2019 lo Stato maggiore dell'esercito non è stato in grado di raggiungere pienamente l'obiettivo di sbrigare i mandati di messa fuori esercizio di principio nell'arco di un anno. Circa il 70 per cento dei mandati è stato concluso entro questo termine. Lo Stato maggiore dell'esercito dovrebbe determinare i motivi dei ritardi e adottare i pertinenti provvedimenti.

Iscrivere i crediti a bilancio

armasuisse ha scorporato la contabilità relativa allo smaltimento di materiali d'armamento, affidandola al Competence Center Liquidation (CC Liq) della RUAG. Grazie alla deroga concessa dall'Amministrazione federale delle finanze, l'Aggruppamento Difesa incassa ogni 30 novembre l'eccedenza netta delle casse della Confederazione. Nel 2020 tale eccedenza è ammontata a 4 milioni di franchi.

Nella contabilità della RUAG, tra i creditori figura un impegno pari a mezzo milione di franchi nei confronti di armasuisse. Si tratta di un anticipo di liquidità che permette al CC Liq RUAG di pagare le fatture a nome di armasuisse. Per contro, il DDPS rinuncia a un'iscrizione a bilancio costituendo in tal modo una riserva di credito non autorizzata. In futuro, l'importo base dovrà essere iscritto a bilancio.

Testo originale in tedesco

Audit of the disposal and sale of armaments

Defence Group – Armed Forces Staff

Key facts

The decommissioning of equipment from military use is sometimes of political and public interest. Since 2018, the Federal Council has had to submit any decisions to decommission major weapon systems to Parliament for approval.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the decommissioning of F-5 Tiger combat aircraft, fortress artillery and Strix mortar rounds with regard to economic efficiency and the transparency of decisions.

The audit results show that several improvements are necessary.

Expensive F-5 Tiger loans

Following a decision to decommission, the Armed Forces Staff still pays too little attention to economic considerations and the efficient use of funds in accordance with the Financial Budget Act¹⁰, the Military Equipment Ordinance¹¹ and the dispatch on the Armed Forces Act¹². In the case of the F-5 Tiger, another F-5 was loaned out as historical military equipment, in addition to the four aircraft reported in the 2018 Armed Forces dispatch.

The SFAO estimates the lost sales receipts at around USD 4 million. This accounts for a small part of the opportunity costs, as loans are usually accompanied by high follow-up costs. Therefore, the SFAO recommends that the Armed Forces Staff examine the loans in accordance with the prioritisation principles of the Military Equipment Ordinance and sell the equipment where possible.

Delayed decommissioning of the fortress artillery

After having rejected the decommissioning of the fortress artillery in 2011, Parliament finally approved it in 2018. Following this political deferral, there was a further two-year delay due to internal priority setting by the Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS). Since the Armed Forces Staff did not issue the order to initiate the project until April 2021, it does not expect the project to be completed before the end of 2026. The DDPS is unable to put a final figure on the cost of the delay, which is heavily influenced by political discussions. It is estimated that the costs for the additional two years will total between CHF 3 and 4 million. Ultimately, the Confederation will have spent 15 years using taxpayers' money on ineffective fortifications.

In future, the DDPS should be able to present reliable current and target figures for the decommissioning of large weapon systems. Prioritisation with a view to economic decommissioning is possible only if the relevant "price tags" are available.

¹⁰ Article 12 paragraph 4 of the FBA (SR 611.0)

¹¹ Article 14 of the EquipO (SR 514.20)

¹² The Dispatch on Article 109a of the ArMA (BBl 2009 5917, 5921 f) generally provides for two examples to be designated as historical equipment.

Better information needed

The F-5 Tiger, fortress artillery and Strix mortar rounds case studies have shown that the DDPS has in some cases failed to inform politicians and the responsible committees in a transparent and comprehensible manner. For example, the Federal Council wrote on 20 January 2016 that the 12cm mortar 16 was to fire the existing Strix mortar rounds, while the Armed Forces Staff was already in sales negotiations with the subsequent buyer.

In the case of the F-5 Tiger, the DDPS had designated three examples for historical purposes in the 2014 Federal Council dispatch for the attention of Parliament. After the decision not to decommission the aircraft in 2014, the DDPS presented Parliament with a fait accompli four years later and wrote in the 2018 Armed Forces dispatch that it had already relinquished four F-5 Tigers for historical purposes. Around one month after the date of the Armed Forces dispatch, the Armed Forces Staff approved the loan of a fifth aircraft to the Swiss Museum of Transport, thereby contradicting the Federal Council dispatch. The security policy committees should have been informed accordingly.

Long lead times for decommissioning orders

The average lead time for decommissioning orders has increased over the years. In 2019, it reached 282 days, compared to 212 days in 2016. In 2019, the Armed Forces Staff did not fully achieve its objective of completing all decommissioning orders within one year. Around 70% of the orders were completed within one year. The Armed Forces Staff should investigate the reasons for the delay and take measures.

Recognising a credit reserve

Accounting in connection with the disposal of armaments was outsourced by armasuisse to the RUAG Competence Centre Liquidation (CC Liq). With the exceptional approval of the Federal Finance Administration, the Defence Group transfers the net surplus as of 30 November each year to the federal coffers. In 2020, this amounted to CHF 4 million.

RUAG's accounts show a liability of CHF 500,000 to armasuisse. This is a liquidity advance to enable RUAG CC Liq to settle invoices on behalf of armasuisse. The DDPS, on the other hand, refrains from recognising it in the balance sheet and thus creates a credit reserve for which it has no authorisation. In future, the basic amount is to be recognised in the balance sheet.

Original text in German

Generelle Stellungnahmen der Geprüften

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich bei der EFK für die Prüfung der Entsorgung und Veräußerung von Rüstungsgütern.

armasuisse

Die armasuisse dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nimmt die Bestätigung der attestierten korrekten Buchführung mit Genugtuung zur Kenntnis. Die Empfehlungen der EFK werden bereits umgesetzt respektive entsprechend vorbereitet.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Unter Ausserdienststellung (AdS) versteht das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Ausscheidung von Armeematerial aus der militärischen Nutzung. Der Armeestab (A Stab) legt fest, ob das Material weiterverwendet, verkauft, verwertet, entsorgt oder unentgeltlich abgegeben wird (Sammlung Historisches Material der Schweizer Armee oder an Dritte). Gemäss Priorisierungsgrundsatz¹³ scheidet der A Stab das Armeematerial zuerst gemäss nachstehender Grafik von links nach rechts in die fünf gelben «Töpfe» aus. Die Restmenge, d. h. die Netto-AdS-Menge, wird verkauft oder entsorgt (grauer Topf). Dabei muss sich der A Stab an die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Vermögenswerte nach Finanzhaushaltsgesetz Art. 12 Abs. 4 halten.

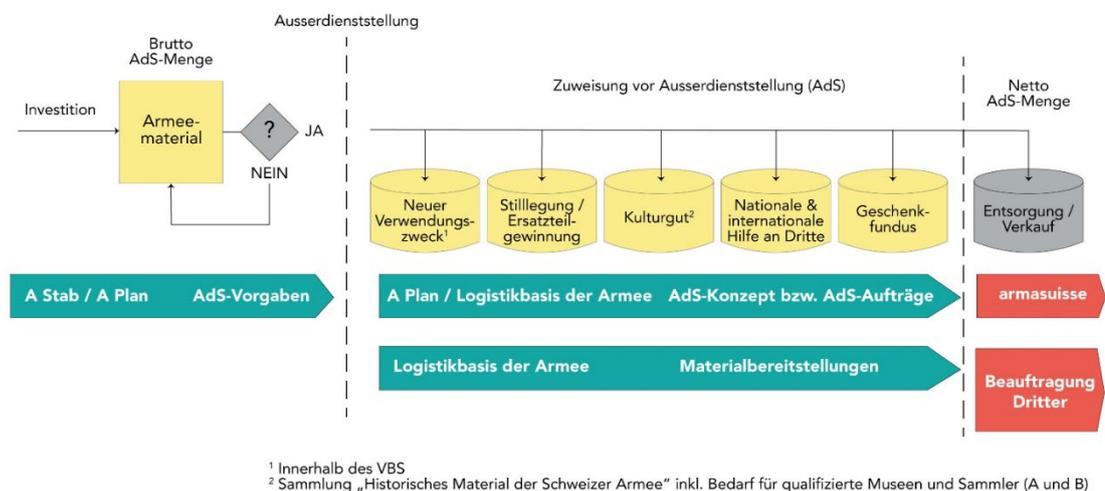


Abbildung 1: Ausserdienststellungsprozess mit Zuweisungstöpfen (Quelle: A Stab, Darstellung EFK)

¹³ Standbericht 2019 Ausserdienststellung Armeematerial & Munition A Stab

Grundsätzlich können alle VBS-Mitarbeitenden einen Ausserdienststellungsantrag stellen. Bereichsübergreifende Systemteams, zusammengesetzt aus dem Systemmanager, den Ressortleitern Anwender, Systemportfoliomanagement und Technik sowie Fachspezialisten beurteilen diese und stufen sie gemäss Kriterienkatalog wie folgt ein:

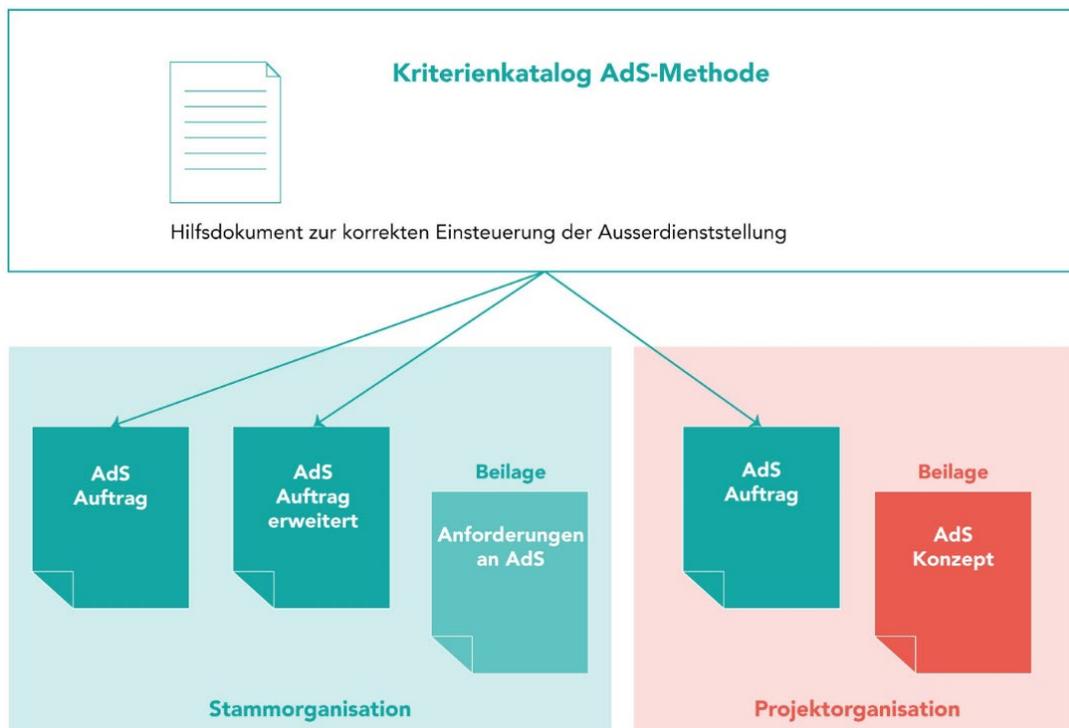


Abbildung 2: Unterteilung Ausserdienststellung mit und ohne Konzept (Quelle: A Stab, Darstellung EFK)

- Ausserdienststellungen mit *Auftrag* sind der häufigste Fall (Beispiele: Helme, Munition).
- Ausserdienststellungen mit *erweitertem Auftrag* werden bei etwas komplexeren Vorhaben durchgeführt.
- Ausserdienststellungen mit *Konzept (AdSK)* werden als Projekt gemäss HERMES VBS geführt (Beispiel: F-5 Tiger).

Auf den Verzicht von operationellen Fähigkeiten¹⁴ durch die Ausserdienststellung von Teilen des Armeematerials reagieren Politik und Öffentlichkeit bisweilen stark. Dann steht der Ausserdienststellungsprozess im Fokus der allgemeinen Aufmerksamkeit.

Per Ende Dezember 2011 überwies die Räte die Motion «Ausserdienststellung von Rüstungsgütern»¹⁵ und verlangten vom Bundesrat ein Mitspracherecht bei der Liquidation von Rüstungsgütern. Daraufhin führte der Bundesrat im Rüstungsprogramm 2014 erstmals drei Hauptssysteme¹⁶ auf, welche entsorgt werden sollten. Die Räte wiesen die Ausserdienststellungen zurück. Sie verlangten eine Erweiterung des Militärgesetzes, um hernach nochmals darüber zu befinden. Die Ausserdienststellungen dieser drei Hauptssysteme verzögerten sich.

¹⁴ Operationelle Fähigkeiten wie z. B. Erdkampf oder Abwehr von Angriffsaktionen

¹⁵ 11.4135 Ausserdienststellung von Rüstungsgütern. Motion eingereicht von Paul Niederberger, Ständerat 22.12.2011

¹⁶ F-5 Tigerflotte, Panzer 87 Leopard Konfiguration A4, Panzerhaubitzen M109 KAWEST

2018 beantragte der Bundesrat erneut die Ausserdienststellung u. a. folgender Systeme:

Stück	System	Zuweisung	Zeit- raum	Aufwand und möglicher Ertrag in Mio. Franken	Jährliche Einspa- rungen in Mio. Franken
27	F-5-Tiger-Kampf- flugzeuge	23 Verkauf 4 historische Sammlun- gen ^{17 18}	ab 2019	kostenneutral	0,6 Mio. Sach- und Personalauf- wand
rund 650	Festungsartillerie inkl. Infrastruktur (Festungsminen- werfer, Bison, Un- terstände, Kabel usw.)	Verkauf und Entsorgung	2019 bis 2024	25 Mio. einmaliger Aufwand für die Ausserdienststel- lung; weniger als 0,5 Mio. Ertrag	1,5 Mio. Sach- und Personalauf- wand 35 Mio. Brutto- mietkosten

Abbildung 3: Auszug Ausserdienststellungen aus Armeebotschaft 2018 (Quelle: Armeebotschaft 2018, Darstellung EFK)



Abbildung 4: Verschiebung F-5 Tiger Payerne und Festungskanone Bison (Quelle: Mediathek VBS)

Der A Stab ist für den Ausserdienststellungsprozess verantwortlich. In Zusammenarbeit mit der LBA beauftragt er armasuisse mit dem Verkauf oder der Entsorgung des Armeematerials.

Seit 1997 dürfen die Erträge aus den Ausserdienststellungen in der Bundeskasse nach dem Nettoprinzip vereinnahmt werden. armasuisse hat die diesbezüglichen Arbeiten teils ausgelagert. Das CC Liq RUAG entsorgt und verkauft im Auftrag von armasuisse fürs VBS Armeematerial und Munition. Zudem nimmt RUAG treuhänderische Leistungen wahr. Sie fakturiert, vereinnahmt und bezahlt, erstellt die Jahresabrechnung und überweist jährlich den Überschuss abzüglich eines Sockelbetrags an armasuisse.

In der Regel kann RUAG die Kosten der Munitionsentsorgung und der Verschrottung mit dem Verkauf von Fahrzeugen und Wertstoffen mindestens decken. Die Nettoerlöse, welche RUAG ans VBS überwiesen hat, präsentieren sich wie folgt:

¹⁷ Gemäss Ausserdienststellungsprozess = Kulturgut

¹⁸ Wortlaut gemäss Armeebotschaft 2018: «Der Bundesrat beantragt 27 F-5 Tiger ausser Dienst zu stellen. Davon wurden bereits vier Flugzeuge an historische Sammlungen abgegeben.»

Pro Jahr in Mio. Franken	2020	2019	2018	2017	2016
Ausgaben Munitionsentsorgung	2,9	2,2	1,5	1,2	2,6
Ausgaben AdS und Entsorgungen	1,7	3,9	1,8	2,2	2,4
Aufwand RUAG inkl. MwSt.	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Einnahmen Fahrzeugverkauf	-6,6	-9,5	-8,5	-7,4	-3,0
Übrige Einnahmen	-3,8	-2,2	-4,2	-4,5	-8,8
Nettoerlöse Bundeskasse	4,0	3,7	7,5	6,5	4,8

Tabelle 1: Ausgaben und Einnahmen Ausserdienststellungen in Mio. Franken gemäss Abrechnungen CC Liq RUAG der Jahre 2016–2020 (Quelle: armasuisse)

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des Verkaufs- bzw. Entsorgungsprozesses von Rüstungsgütern anhand folgender Fragen:

- Ist der Ausserdienststellungsprozess (Verkauf und Entsorgung) der ausgeschiedenen Rüstungsgüter wirtschaftlich?
- Sind die Ausserdienststellungsentscheide zum Verkauf bzw. zur Entsorgung von Rüstungsgütern nachvollziehbar?
- Werden ausgeschiedene Rüstungsgüter entsprechend den Vorgaben des VBS entsorgt?
- Ist die Buchführung bezüglich der Abrechnung des CC Liq beim VBS und bei RUAG korrekt und sind die Selbstkosten nachvollziehbar?
- Ist die Strix-Munition korrekt bilanziert und bewertet?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Petra Kuhn (Revisionsleiterin), Katrin Linhart und Frank Ihle tageweise im Januar sowie vom 15. März bis 29. April 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Geprüften umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. August 2021 statt. Teilgenommen haben:

- Stabschef GS-VBS
- Mitarbeiter Ressourcen VBS
- Chef Armeepanung V
- Chef Beschaffungskredite V
- Chef Systemmanagement LBA
- Vizedirektor armasuisse
- Leiter Fachbereich Waffen und Munition armasuisse
- Leiter Fachbereich Kommerz armasuisse
- Leiter Fachbereich Management Dispobestand armasuisse
- Leiter Fachbereich Finanzen armasuisse
- Projektkaufmann Kommerz Waffen und Munition armasuisse
- Head Life Cycle Management RUAG MRO Holding AG
- Fachbereichsleiter Bau- und Beschaffungsprüfungen EFK
- Mandatsleiter Prüfbereich 1 EFK
- Revisionsleiterin EFK
- Juristin Rechtsdienst EFK

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Was das VBS dem Parlament vorlegen muss, ist teilweise unklar

Grundlage für die Armeebotschaft bildet der jährliche «Masterplan Streitkräfte und Unternehmensentwicklung» des A Stab. Darin erläutert das VBS die Fähigkeiten der Armee sowie die dazu erforderlichen Investitionen (Erhalt und Aufbau von Fähigkeiten) und Desinvestitionen (Verzicht auf Fähigkeiten) über mehrere Jahre. Das VBS hat seinen Masterplan bisher den Sicherheitspolitischen Kommissionen der eidg. Räte vorgestellt. Gemäss Masterplan 2021 plant das VBS nicht, in den Armeebotschaften 2021 bis 2024 Ausserdienststellungen obsoleter Hauptsysteme zu beantragen.

Seit dem 1. Januar 2018 muss das VBS nach Militärgesetz Artikel 109a Abs. 4 die Liquidation grosser Waffensysteme dem Parlament vorlegen. Eine massgebende Definition für «grosse Waffensysteme» fehlt im Gesetz. Anlässlich der Herbstsession 2015 erläuterte der damalige Departementschef VBS¹⁹: «Es sind also Systeme, die von Ihnen bewilligt sind; die Gröszenordnung pro Gerät liegt etwa bei 10 Millionen Franken. Damit meinen wir wie gesagt Flugzeuge, Panzer, Artilleriegeschütze und Fliegerabwehrgeschütze. [...] verstehen wir Systeme, die im Einsatz sind und eine gewisse Kampfkraft haben.»

Im Dokument «Ausserdienststellungsbegehren-Kriterienkatalog» definiert der A Stab, dass nebst den Hauptsystemen nach Militärgesetz Art. 109a Abs. 4 auch die Ausserdienststellungen politisch sensibler Hauptsysteme dem Parlament vorzulegen sind.

Die im Kriterienkatalog in der Fussnote 1 aufgeführten Definitionen der drei Systemgruppen «A = Hauptsysteme», «B = weitere fähigkeitsrelevante Systeme» sowie «C = nicht fähigkeitsrelevante Systeme und Güter» sind inkongruent mit den Definitionen in den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (Handbuch HH+RF, Kapitel 5.2.4).

Beurteilung

Für Aussenstehende ist es nicht nachvollziehbar, welche Ausserdienststellungen das VBS dem Parlament zur Genehmigung vorlegen will. Der A Stab sollte genauer festhalten, worum es sich bei den grossen Waffensystemen nach Militärgesetz Artikel 109a Abs. 4 handelt und dies den involvierten Stellen kommunizieren.

Die Definitionen der Systemgruppen A, B und C im Handbuch HH+RF sollten, wo möglich, mit der im Kriterienkatalog unter Fussnote 1 aufgeführten Definitionen kongruent sein, da diese in Zusammenhang mit der Aktivierung bzw. Nichtaktivierung im Verwaltungsvermögen stehen.

¹⁹ 14.069 Herbstsession erste Sitzung Ständerat, Ueli Maurer, Bundesrat, 7.9.2015, 16h15

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Armeestab, den Kriterienkatalog betreffend Liquidation grosser Waffensysteme, welche dem Parlament vorgelegt werden müssen, zu überarbeiten und den involvierten Stellen schriftlich zu kommunizieren.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des Armeestabs

Der Armeestab ist mit der Empfehlung einverstanden.

Der Kriterienkatalog und die Spezifizierung des Botschaftstextes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, Art. 109a Abs. 4 («Unter Rüstungsgüter versteht der Bundesrat insbesondere Kampf- und Schützenpanzer, Panzerhaubitzen, Kampfflugzeuge, Fliegerabwehrsysteme oder Minenwerfer»), wird erstellt und den involvierten Stellen kommuniziert.

3 Wirtschaftlichkeit

3.1 Wirtschaftlichkeit nicht immer prioritär

Entsprechend Finanzhaushaltsgesetz Art. 57 Abs. 1 sind die Verwaltungseinheiten für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung ihrer anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich. In seiner Materialverordnung präzisiert das VBS in Art. 14, dass die Ausserdienststellung nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip erfolgt.²⁰ Der vom A Stab definierte und angewendete Priorisierungsgrundsatz (Spalte rechts) entspricht allerdings nicht durchgängig der Priorisierung gemäss Materialverordnung und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip; so wird beispielsweise der Geschenkfundus vor einem Verkauf priorisiert.

Materialverordnung VBS SR 514.20	Priorisierungsgrundsatz ²¹ Armeestab
a. Weiterverwendung	neue Verwendung
b. Verkauf	Stilllegung / Ersatzteilgewinnung
c. Verwertung	Kulturgut
d. Zuweisung Sammlung Historisches Material der Schweizer Armee	nationale / internationale Hilfe
e. unentgeltliche Abgabe an Dritte	Geschenkfundus
f. Entsorgung	Entsorgung / Verkauf

Tabelle 2: Vergleich Reihenfolge Ausserdienststellung (Quelle: VBS, Darstellung EFK)

Wie die Priorisierung in der Praxis erfolgt, zeigen die Fallstudien F-5-Tiger-Kampfflugzeug und Festungsartillerie, die die EFK in den folgenden Kapiteln erläutert.

Beurteilung

Der A Stab hält sich zu wenig an die bundesweit geltenden gesetzlichen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzipien. Die von ihm definierten und angewendeten Kriterien entsprechen nicht der Reihenfolge der rechtlichen Vorgaben in der Materialverordnung und im Finanzhaushaltsgesetz, was zu unökonomischen Entscheidungen führen kann. Dies veranschaulicht die Ausserdienststellung der F-5 Tiger, bei denen noch vor einer Zuweisung an die jeweiligen Einrichtungen die Fragen eines Verkaufs oder einer anderweitigen Verwendung nachweislich hätten geklärt werden müssen.

²⁰ Text gemäss Erläuterungen des Entwurfs zur Verordnung des VBS über das Material «Die Aufzählung in Artikel 17 enthält diesbezüglich eine Prioritätenordnung.»

²¹ Standbericht 2019 Ausserdienststellung Armeematerial & Munition A Stab

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Armeestab, die internen Vorgaben so anzupassen, dass den Aspekten der Sparsamkeit, des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes gemäss Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0) und den Priorisierungsgrundsätzen der Materialverordnung VBS (SR 514.20) Rechnung getragen wird. Dazu gehört bei Waffensystemen (unter Berücksichtigung der betreffenden Anlagen) auch der Nachweis des optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses der jeweiligen Lösung.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des Armeestabs

Der Armeestab ist mit der Empfehlung einverstanden.

3.2 Fallstudie F-5-Tiger-Kampfflugzeug: entgangene Verkaufserlöse und Opportunitätskosten

2014: Drei F-5 Tiger sollen als Kulturgut verwendet und nicht verkauft werden

Mit der Botschaft über die Beschaffung und die Ausserdienststellung von Rüstungsmaterial 2014 hat das VBS beim Parlament die Ausserdienststellung der F-5 Tiger beantragt. Das VBS hat in der Botschaft geschrieben, dass es diese nach Möglichkeit verkaufen will. Geplant ist, drei Stück als Kulturgut zu erhalten. Wie zuvor in Kapitel 1.1 erwähnt, ist damals das Parlament auf die Ausserdienststellung wegen fehlender Rechtsgrundlage nicht eingetreten.

2018: Das Parlament wird informiert, dass vier F-5 Tiger als Kulturgut abgegeben wurden

In der Armeebotschaft²² vom 14. Februar 2018 schreibt das VBS dem Parlament, dass es bereits vier Flugzeuge an historische Sammlungen abgegeben habe und die ausser Dienst zu stellenden F-5 Tiger wenn möglich verkauft werden sollen²³

2019: Die Chefin VBS wird informiert, dass fünf²⁴ F-5 Tiger als Kulturgut verliehen wurden

Mitte März 2018 hat der Chef A Stab den Verleih eines zusätzlichen Tigers ans Verkehrshaus der Schweiz in Luzern bewilligt, trotz ursprünglicher Ablehnung infolge Kontingentausschöpfung²⁵. Nach A Plan ist der F-5 Tiger ein «Eyecatcher» für die Rekrutierung künftiger Militärpiloten.

Im Ausserdienststellungskonzept²⁶ vom 16. März 2018 fehlt die fünfte Leihgabe ans Verkehrshaus. Knapp zwei Monate später, am 4. Mai 2018, hat der Chef A Plan das Dokument mitunterzeichnet.

Am 13. Juni 2018²⁷ schreibt das VBS, dass der F-5 Tiger für mindestens 12 Monate im Verkehrshaus bleiben solle und weiter: «Bei einem allfälligen Verkauf von Schweizer F-5 Tigern durch die armasuisse würden bei Bedarf auch die Museumsflugzeuge *mitverkauft*.» Der

²² Armeebotschaft 2018, bewilligt mit Bundesbeschluss vom 13.9.2018

²³ Armeebotschaft 2018, S. 1425: «Davon wurden bereits vier Flugzeuge an historische Sammlungen abgegeben.» und «Die ausser Dienst zu stellenden F-5-Tiger sollen wenn möglich verkauft werden.»

²⁴ Gem. VBS vier Stück Kulturgut, ein Stück Leihgabe

²⁵ Wortlaut gemäss A Stab: «... weil das Kontingent für die für die Historie bestimmte Anzahl Flugzeuge ausgeschöpft war.»

²⁶ Siehe Erläuterungen in Kapitel 1.1 Ausgangslage.

²⁷ <https://www.vtg.admin.ch/de/organisation/lba/alc-othmarsingen.detail.news.html/vtg-internet/verwaltung/2018/18-06/1806-tigertransport.html>

F-5 Tiger im Patrouille-Suisse-Look ist bis auf Weiteres im Verkehrshaus der Schweiz ausgestellt. Dies infolge einer Verlängerung des bis Ende Juni 2019 befristeten Vertrags.

Rund ein Jahr später, am 11. Juni 2019, hält der A Stab fest, dass fünf statt ursprünglich vier Flugzeuge an Sammlungen abgegeben werden. Die Chefin VBS sei im Mai 2019 darüber informiert worden. Der A Stab erklärt, dass in der Armeebotschaft keine Höchstmenge für die Historie definiert sei.

Hinterher überarbeitet der A Stab am 9. März 2020 den Ausserdienststellungsauftrag und präzisiert, dass fünf F-5 Tiger an anerkannte Institutionen / Museen gehen sowie 22 in die USA verkauft werden.

Sammlungsvorgaben

Gemäss Botschaft zur Änderung des Militärgesetzes vom 19. August 2009 beschränkt sich die Sammlung auf «in der Regel max. zwei Exemplare» eines Gegenstandes. Auch ist das Sammlungskonzept der Zentralstelle Historisches Armeematerial nach Museums- und Sammlungsgesetz Art. 4 Abs. 1 Bst. b mit den anderen Museen und Sammlungen der Schweiz abzustimmen. Letzteres präzisiert der A Stab in der «Vision und Strategie – Sammlung historisches Armeematerial» vom 1. Juli 2020 wie folgt: «Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, soll die Absprache mit anderen sammelnden Institutionen aktiv betrieben werden.» Das Resultat zeigt, dass solche Verhandlungen nicht stattgefunden haben.

Entsprechend den Weisungen über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse (ZUVA) wird überzähliges historisches Armeematerial ausschliesslich an akkreditierte Institutionen abgegeben. Dies sind qualifizierte Museen, Sammler und Traditionsvereine in der Schweiz sowie ausländische Museen.

Beurteilung

Die angesichts der drei zu viel vergebenen Leihgaben entgangenen Verkaufserlöse von schätzungsweise rund 4 Millionen US-Dollar sind nur ein kleiner Teil der hohen Opportunitätskosten. Da die Leihgaben in Bundesbesitz bleiben sowie mehrheitlich auf Grundstücken des Bundes stehen, ist das über die Vorgaben hinausgehende Sammeln mit beträchtlichen Folgekosten verbunden, z. B. für Inertisierung²⁸, Folien Patrouille Suisse²⁹, Demontage, Transport, Remontage, Raumbedarf, Instandhaltung, spätere Aussonderung und Entsorgung.

Im Übrigen ist die Ausserdienststellung der F-5 Tiger im Bereich Historie intransparent. Für die interne Leihgabe an den Flugplatz Emmen besteht keine Grundlage: Es fehlt einerseits ein Vertrag, andererseits ist die Luftwaffe keine akkreditierte Sammlungsinstitution.

Dass sich der A Stab (Zentralstelle Historisches Armeematerial) nicht an die rechtlichen Vorgaben hält und das Kriterium «Wirtschaftlichkeit» unzureichend beachtet, hat die EFK mehrmals berichtet, letztmals anlässlich einer zweiten Nachprüfung im Jahr 2017³⁰.

²⁸ Unbrauchbarmachung von Waffen und Geschossen

²⁹ Überkleben des grauen Rumpfs mit rotweissen Folien

³⁰ «Umsetzung von Empfehlungen bei der Zentralstelle historisches Armeematerial» (PA 17608), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Armeestab, die F-5-Tiger-Leihgaben gemäss den Priorisierungsgrundsätzen der Materialverordnung zu prüfen und wo möglich zu verkaufen.

Stellungnahme des Armeestabs

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Der Armeestab ist mit der Empfehlung nicht einverstanden.

Im Rahmen der Ausserdienststellung der Gesamtflotte wird die Leihgabe des F-5 Tiger (J3056) an das Verkehrshaus der Schweiz in Luzern nochmals überprüft. Die weiteren vier Flugzeuge waren in der Armeebotschaft erwähnt.

3.3 Fallstudie Festungsartillerie: Verzögerung um weitere zwei Jahre mit unklarer Kostenfolge

Bezüglich Festungsartillerie hatte das VBS den Ausserdienststellungsentscheid bereits im Jahr 2011 getroffen. 2014 hat das Parlament den Prozess gestoppt und schlussendlich 2018 genehmigt.³¹

Laut Armeebotschaft soll die Ausserdienststellung in den Jahren 2019 bis 2024 erfolgen. Zum Prüfungszeitpunkt hat das Projekt zusätzliche zwei Jahre Verzögerung wegen anderer Prioritäten. Der A Stab hat den Projektinitialisierungsauftrag für den Rüstungsanteil erst im April 2021 erteilt. Daher ist das Projektende frühestens per 31. Dezember 2026 geplant.

Die aufgelaufenen Ist-Kosten für die Jahre 2018 bis 2020 bezüglich der Festungsanlagen sowie 12-cm-Festungsminenwerfer und Bisonkanonen hat das VBS nicht abschliessend ermitteln können. Auch fehlen zuverlässige Planzahlen. Die EFK schätzt, dass die zwei Jahre der Projektverzögerung ca. 3 bis 4 Millionen Franken kosten werden. Diese Schätzung basiert auf den Instandsetzungskosten armasuisse Immobilien, den Eigen- und Fremdleistungen der Logistikbasis der Armee (LBA) sowie den Lagerkosten RUAG der Jahre 2018 bis 2020.

Beurteilung

Der lange Ausserdienststellungsprozess der Festungsartillerie ist unerfreulich. Reaktionen auf der politischen Ebene sowie das primäre Argument der Räte – die rechtliche Unklarheit – sind für den überwiegenden Teil der Verzögerung verantwortlich. Mithin ist ein grosser Teil der Entscheidungen durch das Parlament fremdbestimmt.

Schlussendlich wird der Bund während 15 Jahren Steuergelder für nicht mehr einsatzbereite Festungsanlagen ausgeben. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der A Stab nicht bereits vor dem Bundesbeschluss zur Armeebotschaft im Jahr 2018 mit den ersten Planungs- und Koordinationsarbeiten begonnen hat.

Die politische und projektspezifische Verzögerung in den vergangenen zehn und den kommenden fünf Jahren werden bis zum Abschluss der Ausserdienststellung Kosten im zweistelligen Millionenbereich verursachen.

Es ist wichtig, dass das VBS Kosten und Nutzen für den Betrieb und den Unterhalt von grossen Waffensystemen (unter Mitberücksichtigung der betreffenden Anlagen) präzise herleiten kann. Künftig müssen verlässliche Aussagen zu den Ist-Kosten von Waffensysteme-

³¹ Siehe Kapitel 1.1 Ausgangslage.

men (unter Berücksichtigung der betreffenden Anlagen) infolge verzögerter Ausserdienststellungen vorliegen, damit zuverlässige Schätzungen zu den Plan-Kosten erstellt werden können. Die EFK verweist auf Empfehlung 2.

4 Ausserdienststellungsprozess

4.1 Die Ausserdienststellungen sind mehrheitlich begründet

Die EFK hat sechs Stichproben³² der Ausserdienststellungen ohne Konzept, d. h. wenig komplexe Systeme, welche durch die Stammorganisation abgewickelt werden, geprüft. Bei den Aufträgen haben der A Plan und die LBA in vier der geprüften Fälle die Ausserdienststellung nachvollziehbar begründet.

Beurteilung

Warum ein System nicht mehr dienlich ist, sollten der A Stab und die LBA künftig in jedem ihrer Ausserdienststellungsaufträge ausführlich darlegen. So sind «keine Verwendung mehr» und «Bestandesreduktion» unzureichende Begründungen. Diese zwei Argumente erklären nicht, weshalb das VBS für diese Systeme keine Verwendung mehr hat. Dies rechtfertigt aus Sicht der EFK jedoch keine formelle Empfehlung.

4.2 Fallstudie Mörser Strix-Munition

Die 12-cm-Strix-Munition hat armasuisse ans schwedische Försvarets materielverk (FMV)³³ verkauft, eine nachvollziehbare Begründung liegt vor. Die Lebensdauer der über 20-jährigen Munition ist überschritten. Zwar ist die Munition noch funktionsfähig, doch wie lange noch, können selbst Experten schwer abschätzen.

Der Einsatz der Strix-Munition im 12-cm-Mörser 16 wäre gemäss VBS möglich, aber nicht sinnvoll:

- Die Strix-Munition entspricht nicht mehr den aktuellen militärischen Anforderungen. Diese haben sich seit dem Munitionskauf vor 20 Jahren stetig weiterentwickelt.
- Der 12-cm-Mörser 16 wird voraussichtlich erst 2025 eingeführt. Die Lebensdauer der Munition wird zu diesem Zeitpunkt weit überschritten sein.
- Das automatische Laden ist mit der Strix-Munition im 12-cm-Mörser 16 nicht möglich. Das Ladesystem verliert somit an Nutzen.

Beurteilung

Die Begründungen für den Verkauf der Strix-Munition sind nachvollziehbar. Hätte das VBS die Munition nicht verkauft, ergäben sich aufgrund problematischer Stoffe in der Munition künftig hohe Entsorgungskosten.

³² AT20-0183 Printer Soma Milo 4, AT20-0153 Fhr Netz CH Material diverses, AT20-0284 Aapot Material, AT17-0060 Tränengaswerfer 73, AT20-0057 Sortiment Trümmereinsatz ohne Anh und Lastw, AT20-0211 Strix-Munition

³³ Amt für Rüstung und Wehrtechnik, Schweden

4.3 Die Durchlaufzeiten der Ausserdienststellungen nehmen tendenziell zu

Seit 2013 unterstützt die Applikation CHEOPS mit dessen AdS-Modul den A Stab mit einem workflowbasierten Ausserdienststellungsprozess. 2019 haben die Mitarbeitenden des VBS gemäss Standbericht 2019³⁴ 388 Ausserdienststellungsanträge und 355 Ausserdienststellungsaufträge erfasst. 400 Aufträge (inkl. Vorjahre) hat der A Stab abgeschlossen.

Im selben Jahr hat die Durchlaufzeit vom Zeitpunkt der Erfassung eines Antrags bis zur Verifikation durch den A Stab im Mittel 141 Tage betragen, wobei das Prüfverfahren durchschnittlich 83 Tage beansprucht hat. Grund für die Länge des Verfahrens ist oftmals die niedrige Priorität, die das Thema Ausserdienststellungen bei den prüfenden Stellen hat. Wird ein Auftrag zur Ausserdienststellung erteilt, dauert es im Mittel 282 Tage, bis er umgesetzt ist. Der A Stab setzt für die Umsetzung von Ausserdienststellungsaufträgen grundsätzlich eine Frist von einem Jahr.³⁵ 2019 konnten 72 Prozent der Aufträge innerhalb der Jahresfrist abgeschlossen werden.

Die Tabelle zeigt, dass die gesamte Durchlaufzeit der Ausserdienststellungen (Antrag und Auftrag) über die Jahre gestiegen ist:

Jahr	Durchlaufzeit pro Antrag (Mittelwert)	Durchlaufzeit pro Auftrag (Mittelwert)
2016	122 Tage	212 Tage
2017	117 Tage	257 Tage
2018	102 Tage	292 Tage
2019	141 Tage	282 Tage

Abbildung 5: Entwicklung Durchlaufzeit vom Antrag zum umgesetzten Auftrag (Quelle: VBS, Darstellung EFK)

Beurteilung

Mit der CHEOPS-Applikation sind die Voraussetzungen gegeben, um den Ausserdienststellungsprozess zu steuern und effizient abzuwickeln. Daneben schafft der jährliche Standbericht eine gute Übersicht über die Dauer der Ausserdienststellungen im Kalenderjahr.

Teilweise ist die Durchlaufzeit abhängig von der Heterogenität der Materialien sowie der Menge des ausser Dienst zu stellenden Materials. Des Weiteren ist sie abhängig von den divergierenden Zielen und der geringen Bedeutung des Ausserdienststellungsprozesses. Die mittlere Durchlaufzeit vom Ausserdienststellungsantrag bis zum erledigten Ausserdienststellungsauftrag nimmt zu. Der A Stab sollte die Verzögerungsgründe eruieren und Massnahmen dagegen ergreifen. Anfallende Kosten (z. B. Betriebskosten) aufgrund einer tiefen Aufgabenpriorisierung im Zusammenhang mit Ausserdienststellungen gilt es abzuwägen, zu begründen und schriftlich zu dokumentieren.

Der A Stab sollte die Verzögerungskosten bei der Ausserdienststellung von Waffensystemen (unter Berücksichtigung der betreffenden Anlagen) künftig ausweisen, um diese mit einem «Preisschild» zu versehen. Siehe dazu Empfehlung 2.

³⁴ Quelle: A Stab Ausserdienststellung Armeematerial & Munition Standbericht 2019

³⁵ Ebd.

5 Verbesserungspotenzial bei der Kommunikation

Die Fallstudien verbindet die Feststellung, dass die Kommunikation mindestens gegenüber den zuständigen Sachkommissionen unzureichend war:

F-5-Tiger-Kampfflugzeug

Die Feststellungen in Kapitel 3.2 zeigen auf, dass das VBS nicht über die veränderte Umsetzung der Teil-Ausserdienststellung der Kampfflugzeugflotte F-5 Tiger informiert hat.

Beurteilung

Im Zusammenhang mit der Ausserdienststellung der F-5 Tiger hat das VBS nicht transparent genug kommuniziert. Das VBS hat die Sammelobjekte auf vier Stück erhöht und das Parlament vor ein «Fait accompli» gestellt; dies, obschon der Bundesrat in der Botschaft zur Änderung des Militärgesetzes vom 19. August 2009 die Sammlung auf «in der Regel max. zwei Exemplare» eines Gegenstandes beschränkte.

Anschliessend hat das VBS einen weiteren F-5 Tiger der Sammlung Historisches Material der Schweizer Armee zugewiesen anstatt ihn, wie in der Armeebotschaft erwähnt, wenn möglich zu verkaufen.

Festungsartillerie

Die kommunizierten Einsparungen von 35 Millionen Franken sind nicht finanzierungswirksam. Es handelt sich um interne Leistungsverrechnungen von armasuisse Immobilien an die Gruppe Verteidigung.

Bei der Ausserdienststellung der Festungsartillerie konnte das VBS der EFK nachträglich nicht mehr darlegen, wie es die in der Armeebotschaft 2018 präsentierten finanziellen und personellen Auswirkungen berechnet hat. Die EFK nimmt die Argumentation des VBS, wonach die damaligen Angaben auf Aufwänden aus dem Jahr 2016 basierten und Berechnungen über zehn Jahre schwierig seien, zur Kenntnis.

Beurteilung

Aussenstehende können nicht nachvollziehen, dass es sich bei den Bruttomietkosten der Infrastruktur lediglich um departementsinterne Verrechnungen handelt und somit das VBS-Budget nicht beeinflussen, solange die Bruttomietkosten nicht entfallen oder reduziert werden. Die Kosten für anfallende Verzögerungen sind eindeutig auszuweisen.

12-cm-Mörser 16 und Strix-Munition

Bezüglich der Strix-Munition hat das VBS mindestens die zuständigen Sachkommissionen nicht ausreichend informiert. So schreibt der Bundesrat am 20. Januar 2016 im Dokument «Zukunft der Artillerie – Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 11.3752», dass der 12-cm-Mörser 16 die vorhandene Strix-Munition verschiessen soll; dies, obwohl der A Stab bereits seit dem 22. September 2015 mit dem Käufer in Kontakt stand und am 7. Januar 2016 eine Offertanfrage erhielt.

Beurteilung

Es ist nicht verständlich, warum das VBS den Politikerinnen und Politikern berichtet, dass die Strix-Munition im 12-cm-Mörser 16 eingesetzt werden soll und gleichzeitig Verkaufsverhandlungen führt. Gemäss Generalsekretariat VBS habe sich der langwierige politische Prozess mit einem kurzfristigen unternehmerischen Entscheid gekreuzt.

Gesamtbeurteilung

Eine gute und klare Kommunikation mindestens gegenüber den zuständigen Sachkommissionen und der Öffentlichkeit ist wichtig. Sie unterstützt das Vertrauen und die Reputation. Ist die Kommunikation missverständlich, besteht das Risiko von Akzeptanzproblemen bei den Anspruchsgruppen des VBS. Bei seinen Entscheiden muss sich das Parlament auf verlässliche, nachvollziehbare und verständliche Informationen abstützen können. Die Kosten für anfallende Verzögerungen sind eindeutig auszuweisen. Können die Ausserdienststellungen nicht, wie in der Armeebotschaft kommuniziert, umgesetzt werden, ist dies den zuständigen Sachkommissionen zur Kenntnis zu bringen.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Armeestab, durch konkrete Massnahmen sicherzustellen, dass mindestens die zuständigen Sachkommissionen über veränderte Ausserdienststellungen korrekt, transparent und verständlich informiert bzw. eingebunden werden.

Stellungnahme des Armeestabs

Der Armeestab ist mit der Empfehlung einverstanden. Die zuständigen Sachkommissionen werden künftig in geeigneter Form und in Zusammenarbeit mit dem GS VBS über allfällige Anpassungen bei der Ausserdienststellung grosser Waffensysteme orientiert.

6 Munitionsentsorgung sporadisch vor Ort kontrollieren

Hauptentsorgerin der VBS-Munition ist RUAG. Die Rahmenbedingungen sind vertraglich geregelt. RUAG stellt bei den Jahresaufträgen bezüglich Munition aus Truppenrückschub die geleisteten Personal- und Maschinenstunden in Rechnung. Bei anderen Entsorgungen fakturiert RUAG in der Regel die offerierten Fixpreise.

RUAG ist verpflichtet, fach- und umweltgerecht zu entsorgen sowie die rechtlichen Vorgaben einzuhalten. Dabei muss sie den Nachweis vom Eingang der Munition über deren Verwertung bis zur Entsorgung wiederverwendbarer Materialien erbringen können.

Drei Mitarbeiter von armasuisse kontrollieren den Entsorgungsprozess. armasuisse hat dabei ein unbeschränktes Zutrittsrecht für die Durchführung von Inspektionen oder Audits. In der Praxis besuchen die Mitarbeiter von armasuisse die Räumlichkeiten von RUAG sporadisch und führen sogenannte Geschäftsstandbesprechungen durch.

Die EFK hat fünf von insgesamt 53 Geschäften aus den Jahren 2019 und 2020 geprüft. Bei diesen kann der Munitionsfluss über die Dokumentation vom Auftrag über die Entsorgung bis zur Vollzugsmeldung und Rechnungsstellung nachvollzogen werden. Auch allfällige Mengenanpassungen sind transparent dokumentiert.

Seit 2021 legt RUAG die laut Rahmenbedingungen erforderlichen Abrechnungsdetails über die geleisteten Stunden bei. Ohne Einsichtnahme in die Leistungsrapporte vor Ort sei es nicht möglich, die Stunden abschliessend zu plausibilisieren, so der Projektkaufmann. Die Rechnungskontrolle bestätigt er mittels Visum.

Beurteilung

Grundsätzlich können die Munitionsentsorgungen anhand der Dokumentation nachvollzogen werden. armasuisse sieht aus Ressourcen- und Risikoüberlegungen keinen Anlass für regelmässige Inspektionen. Die EFK ist der Meinung, dass armasuisse im Rahmen des Internen Kontrollsystems wiederkehrend ihre Rechte wahrnehmen und unangekündigte Kontrollen durchführen sollte. Bei dieser Gelegenheit sollten auch Stundenrapporte geprüft werden.

7 Rechnungsführung

7.1 Periodengerechtigkeit beim VBS besser berücksichtigen

Seit 1997 verfügt das VBS über eine Ausnahmegewilligung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für die Nettoverbuchung von Aufwänden und Erträgen hinsichtlich Entsorgung und Verkauf von Rüstungsmaterial. Dazu wurde das Konzept «Competence Center Liquidation» (CC Liq) entwickelt und umgesetzt. Das Personal von RUAG entsorgt, verkauft, vereinnahmt und bucht im Auftrag von armasuisse.

Die Buchhaltung des CC Liq führt RUAG unabhängig von der RUAG-Buchhaltung. Postkonten und Rechnungen lauten auf RUAG. Gemäss Abrechnung resultiert für das Geschäftsjahr vom 1. Dezember 2019 bis 30. November 2020 ein Einnahmenüberschuss von 4 Millionen Franken. 0,5 Millionen Franken weist RUAG vertragsgemäss als «Restposten aus Abrechnung 2019» in der Buchhaltung des CC Liq als Verbindlichkeit gegenüber armasuisse aus. Für diesen Liquiditätsvorschuss von armasuisse ans CC Liq fehlt seitens armasuisse eine entsprechende Forderung in den Büchern.

Per 21. Dezember 2020 hat armasuisse die 4 Millionen Franken an den Buchungskreis der Gruppe Verteidigung weitergeleitet. Letztere hat diesen Überschuss auf dem Ertragskonto «fw Verkäufe ar» vereinnahmt und in die allgemeine Bundeskasse abgeliefert.

Die Vereinnahmung des Monats Dezember des Vorjahres in der Bundesrechnung entspricht nicht dem Realisationsprinzip. Entsprechend dem Terminplan der EFV wäre es möglich gewesen, dass RUAG per 31. Dezember abrechnet und die Gruppe Verteidigung per Jahresabschluss 2020 eine Rechnungsabgrenzung bucht.

Ebenfalls nicht periodengerecht verbucht ist eine Rechnung über 1,5 Millionen Franken bezüglich Lagerung der F-5 Tiger im Zeitraum 2017 bis 2019. armasuisse wies RUAG an, diese Rechnung rückwirkend der Abrechnungsperiode Dezember 2018 / November 2019 zu belasten. RUAG hat dann am 27. Dezember 2019 den Betrag auf das Bankkonto von RUAG Aviation überwiesen.

Beurteilung

Durch den Verzicht auf die Verbuchung des Vorschusses von 0,5 Millionen Franken ans CC Liq bildet das VBS eine Kreditreserve, für welche allerdings eine Legitimation fehlt.

Gemäss Finanzhaushaltverordnung Art. 28 und 29 gilt das Realisationsprinzip. Der derzeit angewendete Zeitraum 1.12.xx bis 30.11.xx stellt dies nicht sicher. Möchte armasuisse den Abrechnungszeitraum von RUAG nicht ans Kalenderjahr anpassen, so muss sie künftig nach den Weisungen der EFV ab einem Betrag von 100 000 Franken eine Rechnungsabgrenzung buchen. Dabei ist der Sachverhalt der EFV mitzuteilen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt armasuisse, den Sockelbetrag entsprechend den Vorgaben in den Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (HH+RF) Kapitel 4.6 «Ordnungsmässigkeit der Buchführung» und Kapitel 5.1.2 «Forderungen» zu bilanzieren.

Stellungnahme armasuisse

Die Empfehlung ist angenommen.

Die Verbuchung des Sockelbetrages in der SR 2021 wird gemäss den Vorgaben der Eidg. Finanzverwaltung umgesetzt werden.

7.2 Keine Hinweise auf eine nicht ordnungsgemässe Buchführung

Die EFK konnte die Abrechnung 2019/20 des CC Liq an armasuisse mit der Buchhaltung des CC Liq abstimmen. Es handelt sich um eine Buchhaltung, die auf RUAG lautet und im Auftrag von armasuisse abgewickelt wird. In der Buchhaltung des CC Liq sind auch VBS-fremde Erträge verbucht. Diese fussen auf Dritt- und Eigenartikeln, welche RUAG im Army Liq Shop Thun verkauft. Die VBS-fremden Erträge weist RUAG getrennt aus.

Beurteilung

Die EFK hat keine Anzeichen nicht ordnungsgemässer Buchführung festgestellt. Die Vermischung der Einnahmen VBS mit Einnahmen Dritter spielt keine Rolle, da RUAG die Erträge auf unterschiedlichen Sachkonten verbucht.

7.3 Internes Kontrollsystem stärken

2012 hat die EFK armasuisse empfohlen, die Entschädigung an RUAG zu ändern, da die damals angewendeten Provisionsberechnungen weder transparent noch einfach waren.³⁶ 2014 hat armasuisse dann die Entschädigung neu verhandelt. Seither besteht kein finanzielles Anreizsystem mehr. Für ihre Leistungen stellt RUAG die Selbstkosten plus einen Gewinnzuschlag von 8,7 Prozent in Rechnung.

Bis zur Abrechnungsperiode 2019/20 hat RUAG nebst den Herstellkosten einen Verwaltungs- und Vertriebsgemeinkostenzuschlag (VVGK) von 16,5 Prozent plus den vertraglich vereinbarten Gewinnzuschlag von 8,7 Prozent auf den Selbstkosten berechnet. Die Herleitung und Berechnung der Selbstkosten sind armasuisse unbekannt. Sie hat diese Position nie mittelbar beim CC Liq geprüft oder behandelt.

Die EFK hat anhand des «Stellenberichts IST» für die Periode Dezember 2019 bis November 2020 die direkten Kosten und die Umlagen mit RUAG besprochen. Sie hat dabei kein offensichtliches Missverhältnis gefunden.

Die direkten Personalkosten lassen sich anhand des Organigramms und der Geschäftstätigkeit nachvollziehen. Zu den Umlagen konnte RUAG plausible Begründungen abgeben. Die kalkulatorischen Zinsen liegen mit 5 Prozent über der heute üblichen Basis, sie sind jedoch betragsmässig unwesentlich.

³⁶ «Ausserdienststellung von Armeematerial, Verkaufs- und Verwertungsaktivitäten der armasuisse» (PA 12431), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

Der Verwaltungs- und Vertriebsgemeinkostensatz (VVGK) von 16,5 Prozent entspricht dem reduzierten Verwaltungszuschlag von RUAG aus dem Jahr 2014. Infolge Restrukturierung ist RUAG zum Prüfungszeitpunkt dabei, den VVGK neu zu berechnen.

In der Rahmenvereinbarung Entsorgung zwischen ar und RUAG vom März 2018 ist in Artikel 8 nur ein Einsichtsrecht für Preisprüfungen geregelt, welches kein explizites Einsichtsrecht in die Buchhaltung CC Liq darstellt. Weitere Rechte hat armasuisse nicht vereinbart. Eine klare schriftliche Abmachung über Einsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte sowie Daten fehlt.

In der Dokumentation zum Internen Kontrollsystem (IKS) von armasuisse gibt es keine Schlüsselkontrollen hinsichtlich der ausgelagerten treuhänderischen Aufgaben an RUAG. In der Praxis kontrolliert armasuisse die wesentlichen Positionen. Dazu führt der Fachbereich Finanzen eine gesonderte Buchhaltung, welche die wesentlichen Positionen umfasst. armasuisse stützt sich dazu teilweise auf die Kreditorenrechnungen, welche RUAG vor der Bezahlung zur Prüfung vorlegen muss. Diese Rechnungen erfasst armasuisse im Nebenbuch ohne Buchung im SAP und gleicht sie anhand der Bestellnummern ab. Zudem kontrolliert der Projektleiter AdS des Fachbereichs Waffen und Munition stichprobenweise weitere Belege (z. B. Fahrzeuge).

Beurteilung

Per 1. Januar 2020 hat der Bund RUAG in die zwei selbstständigen Unternehmen «RUAG International» und «RUAG MRO Schweiz» aufgeteilt. Dabei ist auch RUAG MRO Schweiz reorganisiert worden. Infolge dieser Umstrukturierungen wird RUAG den VVGK 2021 anpassen. armasuisse sollte sich daher informieren, wie RUAG diesen künftig berechnet. Es ist erforderlich, dass armasuisse ihre Verantwortung wahrnimmt und den VVGK jährlich plausibilisiert.

Die Rahmenvereinbarung Entsorgung erfüllt nicht die Anforderungen der EFV bezüglich IKS und Auslagerung der treuhänderischen Leistungen. Artikel 8 «Einsichtsrecht» betreffend Preisprüfungen ist in diesem Zusammenhang irrelevant. armasuisse sollte die Vereinbarung so überarbeiten, dass diese die Anforderungen gemäss Leitfaden Internes Kontrollsystem 2019 der EFV, Ziffer 3.6, erfüllt. Einsichts-, Weisungs- und Kontrollrechte sowie Sicherheitsanforderungen im Hinblick auf Daten sind gemäss der EFV zwingende Vertragsbestandteile.

Abgesehen von der Position «Kosten RUAG» kontrolliert armasuisse die Abrechnung unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. In der IKS-Dokumentation sollte sie hingegen entsprechende Schlüsselkontrollen festhalten. Die Durchführung der Schlüsselkontrollen ist hernach nachweislich zu überprüfen.

Empfehlung 6 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt armasuisse, das IKS im Zusammenhang mit der Auslagerung der treuhänderischen Leistungen an RUAG so zu überarbeiten, dass die Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund gemäss Kapitel 4.8 Internes Kontrollsystem IKS eingehalten werden.

Stellungnahme armasuisse

Die Empfehlung ist angenommen.

Im IKS im Zusammenhang mit den Prozessen der Ausserdienststellung (AdS) von obsoletem Armeematerial werden entsprechende schon bisher durchgeführte Schlüsselkontrollen

noch formell festgehalten. In den entsprechenden Verträgen ist das Zutrittsrecht gegenüber der RUAG bereits vertraglich vereinbart. Die armasuisse führt zudem bereits regelmässige AdS-Lenkungsgespräche mit der RUAG AG durch.

7.4 Wertberichtigte Strix-Munition

Entsprechend dem Handbuch HH+RF erfolgt bei den Munitionsvorräten per Ende Jahr eine pauschale Korrekturbuchung. Die Gruppe Verteidigung hat den Munitionsbestand per 31. Dezember 2020 angepasst. Darin enthalten ist die Strix-Munition, für die ein Ausserdienststellungsauftrag vom 30. Juni 2020 vorliegt. Die Gruppe Verteidigung hat die Strix-Munition per 31. Dezember 2020 zu 100 Prozent wertberichtigt.

Beurteilung

Der Vorrat der Strix-Munition ist per 31. Dezember 2020 korrekterweise nicht mehr bilanziert.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10

Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG) vom 12. Juni 2009, SR 432.30

Verordnung des VBS über die Beschaffung und Nutzung und die Ausserdienststellung von Material (Materialverordnung VBS, MatV) vom 26. März 2018, SR 514.20

Weisungen

Weisungen über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse (ZUVA) vom 28. März <https://intranet.vtg.admin.ch/de/wissen/geschaefte-und-prozesse/zuva.html>

Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (Handbuch HH+RF)

Parlamentarische Vorstösse

11.3932 – Aufhebung der Festungsminenwerfer. Interpellation eingereicht von Paul Niederberger, Ständerat, 29.09.2011

11.4135 – Ausserdienststellung von Rüstungsgütern. Motion eingereicht von Paul Niederberger, Ständerat, 22.12.2011

11.3752 – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 11.3752 «Zukunft der Artillerie», 20.01.2016

14.069 – Herbstsession erste Sitzung Ständerat, Ueli Maurer, Bundesrat, 07.09.2015 16h15

Botschaften des Bundesrates

07.075 – Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG) vom 21. September 2007

08.027 – Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung (Militärgesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme) vom 7. März 2008

09.063 – Botschaft zur Änderung des Militärgesetzes vom 19. August 2009

14.030 – Botschaft über die Beschaffung und die Ausserdienststellung von Rüstungsmaterial 2014 (Programm zur Beschaffung und Ausserdienststellung von Rüstungsmaterial 2014) vom 7. März 2014

18.022 – Armeebotschaft 2018 vom 14. Februar 2018

19.022 – Armeebotschaft 2019 vom 20. Februar 2019

20.031 – Armeebotschaft 2020 vom 19. Februar 2020

Anhang 2: Abkürzungen

AdS	Ausserdienststellung
A Stab	Armeestab
CC Liq	Competence Center Liquidation
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Handbuch HH+RF	Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund
V	Gruppe Verteidigung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle 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).