

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



Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer

RUAG MRO Holding AG

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	996.23166
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	9
Key facts	12
1 Auftrag und Vorgehen	16
1.1 Ausgangslage	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Compliance-Beurteilung der Geschäftsvorfälle	18
2.1 RUAG kauft 100 gebrauchte Leopard 1 Panzer	18
2.2 Es verbleiben 96 Panzer in Italien.....	19
2.3 Die Firma GLS bekommt 25 Panzer, holt sie aber nie ab.....	23
2.4 Rheinmetall will alle 96 Panzer, inkl. die 25 von GLS	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	28

Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer

RUAG MRO Holding AG

Das Wesentliche in Kürze

RUAG erwarb 2016 für 4,5 Millionen Euro von der italienischen Armee 100 gebrauchte Leopard 1 Panzer, inkl. einer grossen Anzahl von Ersatzteilen. Dies trotz des ursprünglichen Plans, den Kauf erst zu tätigen, wenn ein Abnehmer sich verpflichtet hätte. Mit Ausnahme von vier Panzern scheiterten vorerst alle Versuche, diese weiterzuverkaufen.

Nach Ausbruch des Ukraine-Krieges begann sich die Firma Rheinmetall für die Panzer und Ersatzteile zu interessieren. Im Februar 2023 unterschrieb RUAG einen Vertrag über [REDACTED]. Rheinmetall wollte die Leopard 1 instand stellen und via ein Drittland an die Ukraine liefern. Mit Verweis auf die Ukraine-Verordnung lehnte der Bundesrat das Geschäft Ende Juni 2023 ab.

Ziel der Prüfung war es zu beurteilen, ob die bestehenden Compliance-Vorgaben eingehalten wurden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat formelle Mängel beim Kauf und Schwächen im Compliance-System festgestellt.

Ein Kauf mit formellen Mängeln

2016 bot die Agenzia Industrie Difesa (AID), eine dem italienischen Verteidigungsministerium unterstellte Organisation, RUAG ein Gesamtpaket mit 100 Panzern und dazugehörigen Ersatzteilen an. Sowohl beim Kaufvorvertrag als auch beim Kaufvertrag hat RUAG die Kompetenz- und Unterschriftenregelung nicht eingehalten und eine formelle Genehmigung durch die Konzernleitung und den Konzernverwaltungsrat fehlten.

Ungünstige Lagerbedingungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht – späte Information an Eigner

Seit 2017 lagert RUAG die von AID erworbenen Leopard 1 bei der Firma Goriziane in Italien. Von 2018 bis 2020 erzielte RUAG durch ihre Gesellschaft in Deutschland ca. 4 Millionen Franken Umsatz mit den Ersatzteilen. Trotz Interesse von mehreren ausländischen Armeen kam über die Jahre kein Geschäft mit den Panzern zustande. Einzig der Logistikanbieter Goriziane erwarb vier Panzer von RUAG.

Obwohl das Lager in Italien der RUAG Schweiz gehört, unterschrieb RUAG Deutschland Anfang 2021 einen Vertragszusatz mit Goriziane, worin sie den Betrag für die monatliche Lagermiete für acht Jahre unkündbar mehr als verdreifachte. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die nicht zuständige deutsche RUAG-Gesellschaft diese aus betriebswirtschaftlicher Sicht ungünstige Vertragsanpassung vorgenommen hat. Der Vertrag hätte aufgrund seiner Laufzeit von über fünf Jahren vermutlich durch die Geschäftsleitung (GL) der RUAG Schweiz genehmigt werden müssen, was nicht erfolgt ist.

Die Bewertung und die Mehrwertsteuerpflicht (MWST) des Lagers beschäftigte die RUAG-GL schon seit 2016. Ebenfalls stellten sich die GL und der Verwaltungsrat (VR) von RUAG wiederholt die Frage, ob der Panzerbestand in Italien den Vorgaben des Eigners entspräche.

Obwohl bereits im Juni 2020 geplant, informierte RUAG den Eigner erst im zweiten Quartalsreporting 2021 über den Kauf der Panzer und die damit verbundenen Herausforderungen. In den Eignerprotokollen wird das Italien-Lager erstmals im Dezember 2022 im Zusammenhang mit der Nachzahlung von 3,4 Millionen Franken MWST erwähnt. Das Generalsekretariat des VBS gibt an, erst seit dem 19. Januar 2023 aktiv von der Existenz von Panzern in Italien Kenntnis genommen zu haben.

Eigentum an 25 Panzern ist umstritten

Mit der Firma Global Logistics Support (GLS) verbindet RUAG eine wechselvolle Beziehung. Bereits 2014 unterschrieb RUAG mit GLS einen Distributionsvertrag. Ab September 2019 trat RUAG mit ihrer eigenen, umfirmierten deutschen Gesellschaft im gleichen Marktsegment auf. Es erschliesst sich nicht, warum RUAG Ende November 2019 eine Aufhebungsvereinbarung mit GLS unterzeichnete, obwohl der Distributionsvertrag eine einfache Kündigungsfrist von sechs Monaten vorsah. Die Aufhebungsvereinbarung garantierte GLS 2 % von bestimmten Umsätzen in Deutschland, mindestens aber 500 000 Euro für Verkäufe bis Ende 2023 und hat damit erhebliche, nachteilige finanzielle Folgen für die RUAG. Zusätzlich stand in der Vereinbarung, dass RUAG und GLS noch einen gesonderten Vertrag über den von GLS beabsichtigten Erwerb von Fahrzeugen aus den Beständen von RUAG verhandeln und abschliessen würden.

Einen Tag nach Unterschrift der Aufhebungsvereinbarung bestellte GLS bei RUAG 25 Panzer für 500 Euro pro Stück und bezahlte den Kaufpreis von 12 500 Euro am 16. März 2020. In den folgenden zwei Jahren holte GLS die Panzer nicht aus Italien ab. Ende 2021 überwies RUAG den Kaufpreis für die 25 Panzer zurück an GLS. Am 13. Februar 2023 wiederum – am gleichen Tag, an dem RUAG den Vertrag mit Rheinmetall unterzeichnete – bezahlte GLS den Betrag für die 25 Panzer erneut an RUAG zurück. In der Folge bekräftigte GLS ihren Eigentumsanspruch mit einem Anwaltsschreiben.

Eine formelle Genehmigung durch Geschäftsleitung und Verwaltungsrat fehlt

Bereits Anfang März 2022 kontaktierte Rheinmetall RUAG betreffend den Kauf der Leopard 1 in Italien. Am 13. Januar 2023 stellte RUAG eine informelle Anfrage ans Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), ob der Export der 96 Panzer via ein europäisches Drittland in die Ukraine bewilligungsfähig sei. Die erste, unverbindliche Einschätzung war positiv. Das SECO verlangte aber eine formelle Voranfrage, die RUAG am 6. Februar 2023 einreichte.

Am 13. Februar 2023 unterschrieb RUAG den Verkaufsvertrag über [REDACTED] für die 96 Panzer inklusive aller Ersatzteile. Für den Fall, dass die Schweizer Behörden den Export nicht bewilligten, sah der Vertrag ein einseitiges Rücktrittsrecht von Rheinmetall vor. Zusammen mit dem Verkaufsvertrag gab es auch eine Zusatzvereinbarung, welche den Umgang mit dem Eigentumsanspruch der Firma GLS an 25 der 96 Panzer regelte. Die formelle Genehmigung des Geschäfts durch die GL und den VR der RUAG lag nicht vor.

Am 24. Februar 2023 wies das SECO die formelle RUAG-Voranfrage mit Hinweis auf die Ukraine-Verordnung ab. Daraufhin unterbreitete RUAG dem SECO ein formelles Gesuch, welches der Gesamtbundesrat am 28. Juni 2023 ablehnte.

RUAG durchlief den SECO-Bewilligungsprozess korrekt. Der Eigner war seit dem 19. Januar 2023 über die Verkaufsabsicht von RUAG an Rheinmetall informiert.

Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1

RUAG MRO Holding SA

L'essentiel en bref

En 2016, RUAG a acheté 100 chars Leopard 1 d'occasion et un grand nombre de pièces de rechange à l'armée italienne pour un montant de 4,5 millions d'euros. Ceci malgré le projet initial qui prévoyait un tel achat uniquement si un acheteur manifestait sa volonté de s'engager. À l'exception de quatre chars, toutes les tentatives de revente ont jusque-là échoué.

L'entreprise Rheinmetall a commencé à s'intéresser aux chars et aux pièces de rechange après le début de la guerre en Ukraine. En février 2023, RUAG a signé un contrat de [REDACTED] avec Rheinmetall, qui prévoyait de remettre en état les Leopard 1 et de les livrer à l'Ukraine par l'intermédiaire d'un pays tiers. Se référant à l'ordonnance sur l'Ukraine, le Conseil fédéral a rejeté la transaction fin juin 2023.

L'objectif de l'audit était de déterminer si les prescriptions de conformité en vigueur avaient été respectées. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté des lacunes formelles lors de l'achat ainsi que des faiblesses dans le système de gestion de la conformité.

Un achat entaché de lacunes formelles

En 2016, l'Agencia Industrie Difesa (AID), une organisation dépendante du ministère italien de la défense, a proposé à RUAG un total de 100 chars et leurs pièces de rechange. RUAG n'a pas respecté les réglementations des compétences et des droits de signature pour le contrat préliminaire de vente et le contrat de vente et n'a pas obtenu l'approbation formelle de la direction et du conseil d'administration du groupe.

Conditions de stockage défavorables d'un point de vue économique et informations transmises tardivement au propriétaire

Depuis 2017, RUAG entrepose les Leopard 1 achetés à l'AID dans des locaux de la société Goriziane en Italie. Entre 2018 et 2020, RUAG a réalisé près de 4 millions de francs de chiffre d'affaires avec les pièces de rechange par le biais de sa société en Allemagne. Malgré l'intérêt de plusieurs armées étrangères, aucun contrat de vente pour les chars n'a été conclu au cours des années. Seul le fournisseur de services logistiques Goriziane a acheté quatre chars de RUAG.

Bien que l'entrepôt situé en Italie appartienne à RUAG Suisse, RUAG Allemagne a signé un avenant au contrat avec Goriziane au début de l'année 2021, dans lequel elle a plus que triplé le montant de la location mensuelle de l'entrepôt pendant huit ans, sans possibilité de résiliation. Il est difficile de comprendre pourquoi la société RUAG Allemagne, non compétente en la matière, a procédé à cette modification de contrat défavorable à l'entreprise d'un point de vue économique. En raison de sa durée supérieure à cinq ans, le contrat aurait très probablement dû être approuvé par la direction de RUAG Suisse, ce qui n'a pas été le cas.

La valorisation de l'entrepôt et son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) préoccupent la direction de RUAG depuis 2016 déjà. La direction et le conseil d'administration de RUAG se sont également demandé à plusieurs reprises si le stock des chars en Italie était conforme aux exigences du propriétaire. Bien que prévu en juin 2020, RUAG n'a informé le propriétaire de l'achat des chars et des défis y afférents que dans le deuxième rapport trimestriel de 2021. L'entrepôt italien est mentionné pour la première fois dans les procès-verbaux du propriétaire en décembre 2022, en lien avec le paiement rétroactif de la TVA de 3,4 millions de francs. Le Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports déclare n'avoir eu activement connaissance de l'existence de chars en Italie que depuis le 19 janvier 2023.

Propriété de 25 chars controversée

RUAG entretient une relation mouvementée avec l'entreprise Global Logistics Support GmbH (GLS). Déjà en 2014, RUAG a signé un contrat de distribution avec GLS. À partir de septembre 2019, RUAG s'est lancée dans le même segment de marché avec sa propre société allemande renommée. Il n'est pas évident de comprendre pourquoi RUAG a signé un accord de résiliation avec GLS à la fin du mois de novembre 2019 alors que le contrat de distribution prévoyait un simple délai de préavis de six mois. L'accord de résiliation garantissait à GLS 2 % de certaines parties du chiffre d'affaires réalisé en Allemagne, mais au moins 500 000 euros pour les ventes jusqu'à fin 2023 et a donc des conséquences financières négatives importantes pour RUAG. Cet accord stipulait en outre que RUAG et GLS négocieraient et concluraient encore un contrat séparé portant sur l'achat envisagé par GLS de véhicules provenant des stocks de RUAG.

Un jour après la signature de l'accord de résiliation, GLS a commandé 25 chars à RUAG pour un prix unitaire de 500 euros et a payé le prix d'achat de 12 500 euros le 16 mars 2020. Au cours des deux années suivantes, GLS n'est pas allée chercher les chars en Italie et RUAG lui a reversé le prix d'achat des 25 chars à la fin de l'année 2021. Le 13 février 2023 – soit le jour même où RUAG a signé le contrat de vente avec Rheinmetall – GLS a reversé la somme pour l'achat des 25 chars à RUAG. Elle a ensuite revendiqué son droit de propriété sur les chars par lettre d'avocat.

Pas d'approbation formelle de la direction et du conseil d'administration

En mars 2022 déjà, Rheinmetall a contacté RUAG au sujet de l'achat des Leopard 1 entreposés en Italie. Le 13 janvier 2023, RUAG a adressé une demande informelle au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) pour savoir si l'exportation des 96 chars vers l'Ukraine par l'intermédiaire d'un pays tiers européen pouvait être autorisée. La première évaluation, non contraignante, était positive. Le SECO exigeait toutefois une demande préalable formelle, que RUAG lui a soumise le 6 février 2023.

Le 13 février 2023, RUAG a signé un contrat de vente de [REDACTED] pour les 96 chars, pièces de rechange incluses. Le contrat prévoyait un droit de résiliation unilatéral pour Rheinmetall si l'autorisation d'exportation était refusée par les autorités suisses. Le contrat de vente était accompagné d'un accord supplémentaire, qui réglait la question du droit de propriété revendiqué par GLS sur 25 des 96 chars. L'approbation formelle de la transaction par la direction et le conseil d'administration de RUAG faisait défaut.

Le 24 février 2023, le SECO a rejeté la demande préalable formelle de RUAG en se référant à l'ordonnance sur l'Ukraine. RUAG a alors soumis au SECO une demande formelle que l'ensemble du Conseil fédéral a rejetée le 28 juin 2023.

RUAG a suivi correctement le processus d'autorisation du SECO. Le propriétaire avait connaissance de l'intention de RUAG de vendre les chars à Rheinmetall depuis le 19 janvier 2023.

Texte original en allemand

Verifica dell'osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1

RUAG MRO Holding SA

L'essenziale in breve

Nel 2016 RUAG acquista dall'esercito italiano, per 4,5 milioni di euro, 100 carri armati Leopard 1 usati e un elevato numero di pezzi di ricambio. L'operazione avviene nonostante il piano originario prevedesse un simile acquisto solo in presenza di un impegno da parte di un successivo acquirente. Fatta eccezione di quattro carri armati, inizialmente tutti i tentativi di rivendita falliscono.

Dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, la ditta Rheinmetall inizia a mostrare interesse per tali carri armati e i relativi pezzi di ricambio. Nel febbraio 2023, RUAG firma un contratto del valore di oltre [REDACTED]. Rheinmetall intende riparare i Leopard 1 e consegnarli all'Ucraina tramite un terzo Paese. Facendo riferimento all'ordinanza Ucraina, a fine giugno 2023 il Consiglio federale respinge la rispettiva richiesta da parte di RUAG.

L'obiettivo della verifica era valutare se le direttive esistenti in materia di compliance sono state soddisfatte. Il Controllo federale delle finanze ha constatato lacune formali all'atto dell'acquisto e carenze nel sistema di compliance.

Un acquisto con lacune formali

Nel 2016 l'Agenzia Industrie Difesa (AID), un'organizzazione facente capo al Ministero della Difesa italiano, offre a RUAG complessivamente 100 carri armati e i relativi pezzi di ricambio. Sia nel contratto preliminare che in quello d'acquisto RUAG non rispetta la regolamentazione in materia di competenze e diritti di firma; inoltre manca un'autorizzazione formale da parte della direzione e del consiglio di amministrazione del gruppo.

Condizioni di deposito sfavorevoli sotto il profilo economico-aziendale; informazione tardiva alla proprietaria

Dal 2017 RUAG affida il deposito dei Leopard 1 acquistati dall'AID alla ditta Goriziane, con sede in Italia. Tramite la sua filiale in Germania, tra il 2018 e il 2020 RUAG consegue una cifra d'affari di circa 4 milioni di franchi con la vendita dei pezzi di ricambio. Nonostante l'interesse da parte di diversi eserciti esteri, nel corso degli anni non viene conclusa alcuna vendita dei carri armati. Solo il fornitore di servizi di logistica Goriziane acquista quattro carri armati dalla RUAG.

Benché i carri armati depositati in Italia appartengano a RUAG Svizzera, a inizio 2021 RUAG Germania sottoscrive un complemento al contratto con Goriziane nel quale l'affitto mensile per il deposito viene più che triplicato nonché fissato a otto anni senza possibilità di disdetta. Non è chiaro il motivo per cui la filiale tedesca di RUAG, peraltro non competente, abbia effettuato questo adeguamento di contratto sfavorevole sotto il profilo economico-aziendale. Inoltre, vista la sua durata di oltre cinque anni, si presume che il contratto avrebbe dovuto essere approvato dal comitato esecutivo di RUAG Svizzera, il che non è il caso.

Per il comitato esecutivo di RUAG, la valutazione e l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto (IVA) del deposito erano oggetto di discussione già dal 2016. Inoltre, a più riprese, il comitato esecutivo e il consiglio di amministrazione di RUAG si sono posti la domanda se la riserva di carri armati in Italia soddisfacesse le direttive della proprietaria. Sebbene ciò fosse previsto già per il mese di giugno 2020, RUAG informa la proprietaria in merito all'acquisto dei carri armati e alle relative sfide solo nel rapporto del secondo trimestre 2021. Nei verbali della proprietaria, il deposito in Italia viene menzionato per la prima volta nel dicembre 2022, in relazione al pagamento a posteriori dell'IVA pari a 3,4 milioni di franchi. La Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport dichiara di aver preso attivamente atto dell'esistenza dei carri armati in Italia solo il 19 gennaio 2023.

Controversia in merito alla proprietà di 25 carri armati

La relazione tra l'azienda Global Logistics Support GmbH (GLS) e RUAG è caratterizzata da fasi alterne. Già nel 2014 RUAG sottoscrive con GLS un contratto di distribuzione. Dal settembre 2019 RUAG si inserisce nel medesimo segmento di mercato con la propria filiale tedesca, dotata di una nuova denominazione sociale. Non è chiaro come mai RUAG a fine novembre 2019 decida di firmare un accordo di risoluzione con GLS benché il contratto di distribuzione preveda un semplice termine di disdetta di sei mesi. L'accordo garantisce a GLS il 2 per cento di determinate cifre d'affari conseguite in Germania, tuttavia al minimo 500 000 euro per vendite concluse fino a fine 2023, con importanti conseguenze finanziarie negative per RUAG. Inoltre, l'accordo prevede la negoziazione e la conclusione di un contratto separato tra RUAG e GLS riguardante il previsto acquisto da parte di GLS di veicoli facenti parte delle riserve di RUAG.

Un giorno dopo la firma dell'accordo di risoluzione, GLS ordina dalla RUAG 25 carri armati a 500 euro l'uno, pagando poi il prezzo d'acquisto di 12 500 euro in data 16 marzo 2020. Nei due anni successivi, GLS non ritira tali carri armati in Italia. A fine 2021 RUAG restituisce a GLS l'importo pagato per i 25 carri armati. Il 13 febbraio 2023, lo stesso giorno in cui RUAG sottoscrive il contratto con Rheinmetall, GLS versa nuovamente a RUAG la somma per i 25 carri armati. Successivamente GLS ne rivendica la proprietà inviando una lettera tramite il proprio avvocato.

Mancanza dell'approvazione formale da parte del comitato esecutivo e del consiglio di amministrazione

Già a inizio marzo 2022 Rheinmetall contatta RUAG in merito all'acquisto dei Leopard 1 in Italia. Il 13 gennaio 2023 RUAG presenta una richiesta informale alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) per sapere se un'esportazione dei 96 carri armati in Ucraina tramite un terzo Paese europeo fosse autorizzabile. La prima valutazione, non vincolante, è positiva. La SECO esige tuttavia una richiesta preliminare formale, che RUAG inoltra il 6 febbraio 2023.

Il 13 febbraio 2023 RUAG sottoscrive il contratto d'acquisto per oltre [REDACTED] per i 96 carri armati e tutti i pezzi di ricambio. Qualora le autorità svizzere non dovessero autorizzare l'esportazione, il contratto prevede per Rheinmetall un diritto di recesso unilaterale. Il contratto di vendita include anche un accordo supplementare che stabilisce come gestire la rivendicazione della proprietà di 25 dei 96 carri armati da parte della ditta GLS. In tale operazione manca l'approvazione formale da parte del comitato esecutivo e del consiglio di amministrazione di RUAG.

Il 24 febbraio 2023 la SECO respinge la richiesta preliminare formale facendo riferimento alla summenzionata ordinanza Ucraina. RUAG sottopone pertanto alla SECO una domanda formale, che viene tuttavia altresì respinta dall'intero Consiglio federale il 28 giugno 2023.

RUAG ha seguito il processo di autorizzazione della SECO correttamente. La proprietaria era informata in merito all'intenzione di RUAG di vendere carri armati a Rheinmetall dal 19 gennaio 2023.

Testo originale in tedesco

Audit of compliance for transactions with the Leopard 1 tank

RUAG MRO Holding AG

Key facts

In 2016, RUAG acquired 100 used Leopard 1 tanks from the Italian army for EUR 4.5 million, including a large number of spare parts. This was despite the original plan to only make the purchase once a buyer had made a commitment. With the exception of four tanks, all attempts to sell them on initially failed.

After the outbreak of the war in Ukraine, Rheinmetall began to take an interest in the tanks and spare parts. In February 2023, RUAG signed a contract worth [REDACTED]. Rheinmetall wanted to repair the Leopard 1s and deliver them to Ukraine via a third country. The Federal Council rejected the deal at the end of June 2023, citing the Ukraine Ordinance.

The aim of the audit was to assess whether the existing compliance requirements had been met. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) found formal deficiencies in the purchase, and weaknesses in the compliance system.

Formal deficiencies in the purchase

Agenzia Industrie Difesa (AID), a subordinate organisation of the Italian Ministry of Defence, offered RUAG a total package of 100 tanks and associated spare parts. In both the preliminary purchase contract and the purchase contract, RUAG did not comply with the rules on authorisation and signatures by the group's Executive Board and Board of Directors. As such, there was no formal approval from these two bodies.

Unfavourable storage conditions from a business perspective – information provided late to owners

Since 2017, RUAG has stored the Leopard 1s purchased from AID at Goriziane's premises in Italy. From 2018 to 2020, RUAG generated sales of around CHF 4 million with the spare parts through its company in Germany. Despite interest from several foreign armies, no deal for the tanks has been concluded over the years. Only the logistics provider Goriziane purchased four tanks from RUAG.

Although the warehouse in Italy belongs to RUAG Switzerland, RUAG Germany signed a contract addendum with Goriziane at the beginning of 2021 in which it more than tripled the monthly warehouse rent for eight years without the possibility of cancellation. From a business perspective, it is incomprehensible why the German RUAG company, which is not responsible, made this unfavourable amendment to the contract. Given its term of more than five years, the contract should presumably have been authorised by the Executive Board of RUAG Switzerland, which was not the case.

The valuation and value-added tax (VAT) liability of the warehouse had been an issue for RUAG's Executive Board since 2016. In addition, the Executive Board and Board of Directors of RUAG repeatedly questioned whether the stock of tanks in Italy met the owner's

requirements. Although already planned in June 2020, RUAG did not inform the owner about the purchase of the tanks and the resulting challenges until the second quarterly report of 2021. The Italian warehouse is first mentioned in the owner's minutes in December 2022 in connection with the back payment of CHF 3.4 million in VAT. The DDPS General Secretariat indicated that it has only been actively aware of the existence of the tanks in Italy since 19 January 2023.

Ownership of 25 tanks in dispute

RUAG has a varied relationship with the company Global Logistics Support GmbH (GLS). RUAG signed a distribution contract with GLS back in 2014. In September 2019, RUAG entered the same market segment with its own, rebranded German company. It is unclear why RUAG signed a cancellation agreement with GLS at the end of November 2019, although the distribution contract provided for a simple notice period of six months. The cancellation agreement guaranteed GLS 2% of certain sales in Germany, but at least EUR 500,000 for sales until the end of 2023 and thus has significant, adverse financial consequences for RUAG. In addition, the agreement stipulated that RUAG and GLS would negotiate and conclude a separate contract regarding GLS's intended acquisition of vehicles from RUAG's inventory.

On the day after the cancellation agreement was signed, GLS ordered 25 tanks from RUAG for EUR 500 and paid the purchase amount of EUR 12,500 on 16 March 2020. In the two years that followed, GLS did not collect the tanks from Italy. At the end of 2021, RUAG refunded the purchase amount for the 25 tanks to GLS. Then on 13 February 2023 – the same day RUAG signed the contract with Rheinmetall – GLS paid the amount for the 25 tanks back to RUAG again. Subsequently, GLS asserted its ownership claim with a letter from a lawyer.

No formal approval by the Executive Board and the Board of Directors

At the beginning of March 2022, Rheinmetall contacted RUAG regarding the purchase of the Leopard 1s in Italy. On 13 January 2023, RUAG made an informal enquiry to the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) as to whether the export of the 96 tanks to Ukraine via a European third country could be authorised. The initial, non-binding assessment was positive. However, SECO requested a formal preliminary request, which RUAG submitted on 6 February 2023.

On 13 February 2023, RUAG signed the sales contract worth [REDACTED] for the 96 tanks, including all spare parts. The contract provided for Rheinmetall's unilateral right of cancellation in the event that the Swiss authorities did not authorise the export. Together with the sales contract, there was also a supplementary agreement that regulated the handling of GLS's ownership claim to 25 of the 96 tanks. The formal approval of the deal by the Executive Board and the Board of Directors had not been granted.

On 24 February 2023, SECO rejected the formal preliminary request, citing the Ukraine Ordinance. RUAG then submitted a formal application to SECO, which the entire Federal Council rejected.

RUAG followed the SECO authorisation process correctly. The owner was aware of RUAG's intention to sell to Rheinmetall from 19 January 2023.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der RUAG MRO Holding AG

Stellungnahme RUAG MRO Holding AG zum Bericht EFK-23166 "Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer"

Für Ihren Bericht zum Geschäft Leopard 1 Panzer danken wir Ihnen. Es liegt in unserem Interesse, Transparenz über die Historie der RUAG und die bisherigen Handlungen zu schaffen.

Basierend auf eigenen Abklärungen und daraus erfolgter Erkenntnisse, hat der Verwaltungsrat eine interne Untersuchung an die Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) in Auftrag gegeben, die einen forensischen Teil beinhaltet und auch kulturelle Fragen beurteilen soll. Der EFK-Bericht bekräftigt uns, diese interne Untersuchung in umfassender Kooperation mit der EFK weiterzuführen.

Der Kauf und die Bewirtschaftung der Leopard 1 Panzer, der Aufbau der damit zusammenhängenden Geschäftsbeziehungen und die Positionierung der RUAG GmbH in Kassel, erfolgte von 2015 bis 2020 unter der Verantwortung der RUAG Holding AG. Diese wurde im Rahmen des Entflechtungsprojekts per 2020 in die RUAG MRO und die RUAG International aufgeteilt. Die vom Leopard 1 Geschäft betroffene RUAG Business Unit Land Systems wurde dabei der RUAG MRO zugeteilt.

Die Zeit zwischen 2020 und 2021 war durch den Entflechtungsprozess geprägt, der die Prioritäten vorgegeben hatte. Gleichzeitig musste die RUAG MRO wesentliche Führungsstrukturen und Unternehmensfunktionen neu aufbauen. Dies betraf auch das Governance-System sowie das Risk Management und das Compliance-System, welche weiterentwickelt und überprüft wurden. Der Verwaltungsrat der RUAG MRO gab seit der Entflechtung diesbezüglich mehrere Audits in Auftrag. Darin wurden keine Systemmängel festgestellt. Entsprechende Massnahmen wurden umgesetzt.

Die Kaufanfrage von Rheinmetall entsprach im Grundsatz dem Interesse das Leopard 1 Lager aufzulösen. Die RUAG MRO hat den Seco-Prozess korrekt durchlaufen. Mit dem ablehnenden Entscheid des Bundesrates vom 28. Juni 2023 steht der Vollzug des Vertrags nicht mehr zur Debatte.

Der EFK-Bericht zeigt gewisse Mängel in den Prozessen des betroffenen Geschäftsbereichs auf. Sowohl der Verwaltungsrat als auch die Geschäftsleitung setzen alles daran, allfällige Schwächen im Compliance-System und noch bestehende Mängel bei Prozessen im Umfeld der ehemaligen Business Unit Land Systems zu beheben sowie den kulturellen Wandel weiter konsequent fortzuführen. Insbesondere werden die Erkenntnisse aus dem EFK-Bericht und aus der laufenden internen Untersuchung dem Arbeitsstand entsprechend laufend in Massnahmen umgesetzt.

Für die RUAG MRO haben die weiteren Untersuchungen durch NKF und die Umsetzung der notwendigen Massnahmen hohe Priorität.

Generelle Stellungnahme der Eignervertreter Bund Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und Eidgenössische Finanzverwaltung

Aufgrund von Unstimmigkeiten im Rahmen des Geschäfts Leopard 1 Panzer hat die Chefin VBS, Bundesrätin Viola Amherd, die EFK ersucht, die Einhaltung der Vorgaben bei ebendiesem zu untersuchen. Im dualen Steuerungsmodell treten das federführende VBS zusammen mit dem EFD gegenüber der RUAG MRO Holding AG als Eignerstellen auf. Diese bedanken sich für den detaillierten Prüfbericht sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Eignerstellen bedauern die von der EFK festgestellten Mängel im Compliance-System der RUAG MRO Holding AG und nehmen diese ernst. Diese Mängel müssen von der RUAG MRO umgehend behoben werden. Die Compliance muss gestärkt werden, so gilt es zum Beispiel die Unterschriftenregelung durchzusetzen. Die Eignerstellen sind irritiert, dass gemäss Einschätzung der EFK die RUAG MRO in ihrer Geschäftstätigkeit nicht die notwendige Sorgfalt an den Tag gelegt hat und so Mehrkosten entstanden sind.

Die Eignerstellen erwarten, dass die RUAG MRO Holding AG offensichtliche Mängel in Organisation, Abläufen und Geschäftstätigkeit umgehend bereinigt und die Eignerstellen darüber informiert.

Die Eignerstellen sind der Ansicht, dass das Zusammenwirken von Geschäftsleitung, Verwaltungsrat und Eignerstellen noch eingehender überprüft werden muss. Sie begrüssen daher die noch laufende zweite Prüfung der EFK (Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO) sowie die Untersuchung der juristischen Aspekte, welche durch die EFK gemeinsam mit der Kanzlei Niederer Kraft und Frey und in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat der RUAG MRO erfolgt.

Die Eignerstellen nehmen zur Kenntnis, dass es für die EFK überraschend ist, dass das Exportgesuch erst am Eignerggespräch am 18. September 2023 traktandiert war. Die Überlegungen der Eignerstellen zu diesem Vorgehen waren folgende: Der rechtlich vorgesehene Prozess für das Exportgesuch war durch RUAG initiiert und dieses wurde am 28. Juni 2023 durch den Bundesrat final behandelt. Die Eignerstellen erachteten es als nicht opportun, mit einer vorgängigen Behandlung des hängigen Exportgesuchs an den vorangehenden Eignerggesprächen (vom 6. März 2023 und 22. Juni 2023) dem Entscheid des Bundesrats vorzugreifen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit Medienmitteilung vom 31. August 2023 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) angekündigt, bei der RUAG MRO Holding AG (RUAG) die Einhaltung der Vorgaben im Zusammenhang mit den 100 von der italienischen Armee gekauften Leopard 1 Panzern zu untersuchen. Dies geschah in Form einer Analyse der Erfüllung der Richtlinien zu den Ereignissen und Entscheiden. Nicht beurteilt wurden juristische Aspekte (Vertragsausgestaltung, dolose Handlungen, Haftungsfragen etc.) und politische Fragestellungen. Diese Sachverhalte werden im Verlauf des Jahres 2024 teilweise durch die EFK gemeinsam mit der Kanzlei Niederer Kraft Frey und in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat (VR) der RUAG untersucht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung war eine Beurteilung, ob RUAG ausgewählte Compliance-Vorgaben bei den Geschäften zum Leopard 1 Panzer eingehalten hat. Dazu hat die EFK die folgenden Prüffragen definiert:

- Gibt es eine Übersicht über alle Transaktionen im Zusammenhang mit den 100 Leopard 1 Panzern?
- Wurden die jeweils gültigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eingehalten?
- Wurde der Informationsfluss zu Geschäftsleitung (GL), VR und Eigner gemäss Vorgaben eingehalten?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alessandro Manfredini (Revisionsleiter), Stéphanie Cecillon und Abirshan Tharumalingam vom 19. September bis 30. November 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martin Köhli. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von RUAG erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam teilweise erst verspätet zur Verfügung. Auf die Buchhaltung und Geschäftsunterlagen von RUAG Deutschland konnte die EFK bis zum Prüfende nicht vollständig zugreifen. Unterlagen, über die RUAG MRO zusätzlich auch selbst verfügen sollte, musste sie teilweise bei der inzwischen rechtlich verselbständigten RUAG International Holding AG anfragen.¹ Dies betraf v.a. Protokolle der Konzernleitung (KL), des Audit Committee (AC) und des VR aus der Zeit vor der Entflechtung von RUAG (von 2016 bis Ende 2019). Dies hat die Arbeiten der EFK punktuell verzögert.

¹ Die RUAG International Holding AG ist die Nachfolgesellschaft der RUAG Holding AG.

Die Beurteilungen der EFK basieren auf den erhaltenen Unterlagen. Sollten weitere für den geprüften Sachverhalt relevante Unterlagen existieren, könnte sich die Beurteilung verändern.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. Januar 2024 statt. Von Seiten RUAG haben der Verwaltungsratspräsident (VRP), die Leiterin des Audit und Risk Committee, die beiden Co-CEO und der Leiter Interne Revision teilgenommen. Das Generalsekretariat des VBS (GS-VBS) war mit dem Generalsekretär, dem Chef Eignerpolitik, dem Stv Stabschef/C PPC und dem Leiter der Internen Revision des VBS anwesend. Der Leiter Finanzdienst III der eidgenössischen Finanzverwaltung vertrat das eidgenössische Finanzdepartement. Die EFK war mit dem Direktor, dem zuständigen Mandatsleiter, dem Fachbereichsleiter und dem Revisionsleiter präsent.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Compliance-Beurteilung der Geschäftsvorfälle

Der für die EFK-Prüfung relevante Zeitraum erstreckt sich von 2016 bis Ende August 2023. Im Folgenden beurteilt die EFK für alle Transaktionen im Zusammenhang mit den Leopard 1 Panzern, ob:

- RUAG die jeweils gültigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eingehalten hat
- der Informationsfluss zu GL, VR und Eigner gemäss Vorgaben sichergestellt war.

2.1 RUAG kauft 100 gebrauchte Leopard 1 Panzer

Am 18. August 2015 schrieb RUAG einen internen Kurzbericht über die Begutachtung von gebrauchten Leopard 1 Panzern der italienischen Armee. Der Zustand der Panzer wurde darin als schlecht bezeichnet. Für die als Gesamtpaket mit angebotener, sehr grosser Anzahl Ersatzteile sah RUAG aber diverse Nutzungskonzepte. Mit dabei vor Ort war der Managing Director eines Agenten. Mit ihm hatte RUAG Defence am 30. März 2014 einen Agentenvertrag mit Umsatzbeteiligung für Verkäufe in Italien unterschrieben.

Von einer Kaufoption zu einem definitiven Kauf ohne fixen Abnehmer

Am 3. Februar 2016 beauftragte der Business Manager After Sales der Business Unit (BU) Land Systems die Rechtsabteilung der RUAG Corporate Services AG, einen Vertrag zu erstellen, worin «rechtlich klar dargestellt [ist], dass wir nur bei einem Geschäft mit einem Dritten ... die Option auf die Fahrzeuge und alle anderen Artikel einlösen und diese auch erst dann kaufen». Eine ausländische Armee war damals bereits ein potenzieller Abnehmer für die Panzer.

Mit Mail vom 21. März 2016 hielt der Business Manager After Sales fest, dass der BU-Leiter Land Systems entschieden habe, den Kaufvertrag zu unterschreiben, und zwar unabhängig von einem zustande gekommenen Verkaufsvertrag mit Dritten. Am 19. April 2016 unterschrieb die der BU Land Systems übergeordnete RUAG Defence, eine Division des RUAG Konzerns, einen Kaufvertrag mit der italienischen Agenzia Industrie Difesa (AID).² Die Agentur AID ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und ist dem italienischen Verteidigungsministerium unterstellt. Gegenstand des Vertrages waren 100 gebrauchte Leopard 1 Panzer und dazugehörige, überschüssige Ersatzteile und Spezialwerkzeuge der italienischen Armee. Als geplanter Kaufpreis waren 4,5 Mio. Euro vereinbart.

Den Kaufvertrag unterschrieb der Sales Director Europe West in Vertretung des Senior Vice President Marketing & Sales, GL-Mitglied der Division RUAG Defence. Die zweite Unterschrift stammt vom BU-Leiter Land Systems, ebenfalls ein GL-Mitglied.

Im GL-Meeting der Division Defence vom 9./10. Juni 2016 machte der BU-Leiter Land Systems einen Antrag zum Kauf von AID. Er beurteilte den Kaufpreis als sehr gut. Er gab zu Protokoll, dass er bereits einen Plan A habe; Plan B und C seien noch in Ausarbeitung. Als nächstes unterzeichneten der Leiter Strategic Projects, IT & Quality, GL-Mitglied von RUAG Defence, in Vertretung des Divisionsleiters und der BU-Leiter Land Systems den AID-Kaufvertrag am 16. Juni 2016. Gleichentags beklagte sich der CFO der Division Defence beim

² <https://www.agenziaindustriedifesa.it> (geladen am 16. November 2023)

Divisions- und BU-Leiter, dass er erst am Vortag von der Unterschrift des Vertrages erfahren habe. Am 20. Juni 2016 verlangte der Divisionsleiter einen Businessplan für den bereits unterschriebenen Vertrag. Diesen erstellte der Business Manager After Sales noch am selben Tag und gab ihn per 23. Juni 2016 selber frei. Plan A sah die Verwendung der Ersatzteile für Wartungsprojekte vor, Plan B den Direktverkauf der Ersatzteile und Plan C den Direktverkauf der Panzer.

Der Kaufvertrag mit AID ist in keinen Protokollen der übergeordneten RUAG-Hierarchien und in keinen Eignerprotokollen erwähnt. Auf Stufe Konzern war vor Vertragsunterschrift nur die Rechtsabteilung von RUAG Corporate Services AG involviert.

Eine Kommissionszahlung ohne vertragliche Grundlage

Als Kontoverbindung nannte AID im Kaufvertrag den Hauptsitz der UBAE-Bank (Unione di Banche Arabe ed Europee) in Rom. RUAG wickelte schliesslich aber alle Zahlungen via ein Konto bei der Bank Monti Paschi di Siena ab.

Für das Geschäft mit AID erhielt der genannte Agent eine Kommission von 90 000 Euro. Dies entsprach 2 % vom Wert des Kaufvertrags mit AID.

Beurteilung

Die BU Land Systems war 2016 bereits im Bereich Wartung, Reparatur und Betrieb von Leopard 1 Panzern engagiert und konnte daher deren Ersatzteile für bestehende Kunden verwenden. Zudem waren ca. 10 % der Ersatzteile auch mit dem System Leopard 2 kompatibel. Aus dieser Perspektive ist das Geschäft mit AID nachvollziehbar. Das Motiv für die Abkehr vom ursprünglichen Plan, die 100 Panzer und Ersatzteile erst zu kaufen, wenn RUAG einen festen Abnehmer dafür hatte, ist aus den verfügbaren Unterlagen nicht erkennbar.

Der BU-Leiter Land Systems beantragte den AID-Kauf in der RUAG Defence GL-Sitzung vom 9./10. Juni 2016. Da im Protokoll nicht explizit erwähnt ist, dass zusammen mit diesem Antrag auch gleich die Bewilligung einherging, fehlt zum Kauf die formelle GL-Genehmigung. Sowohl der Kaufvorvertrag als auch der Kaufvertrag hätten zusätzlich zumindest durch die Konzernleitung der RUAG genehmigt werden müssen, da für Verpflichtungen von über 5 Mio. Franken gemäss Organisationsreglement die Konzernleitung zuständig war.³ Als Vorengagement mit erheblichen finanziellen, unternehmerischen und politischen Risiken wäre allenfalls sogar eine VR-Genehmigung notwendig gewesen.⁴

Aufgrund der vorliegenden Unterlagen ist nicht klar, wieso der nur am Verkaufsumsatz von RUAG mit Dritten beteiligte Agent für den Kauf von AID eine Kommission erhielt.

2.2 Es verbleiben 96 Panzer in Italien

Am 11. August 2017 unterschrieb die RUAG Defence Schweiz einen fünfjährigen Dienstleistungsvertrag mit der Firma Goriziane Group S.p.A., die auf die Überholung und Wartung von Militärfahrzeugen spezialisiert ist. RUAG arbeitete bereits seit 2015 mit Goriziane für den Unterhalt von Leopard 1 zusammen. Der Vertrag sah vor, dass Goriziane in einer ersten

³ Aus dem AID-Vertrag ergibt sich, dass RUAG selber für den Abtransport zuständig war. Mit Transportkosten von 0,7 Mio. Franken erreichte der Vertragswert bereits 5,7 Mio. Franken, was gemäss Art. 20.3 Ziff. 7 des Organisationsreglements eine KL-Genehmigung brauchte.

⁴ Gemäss Art. 20.3 Ziff. 2 des Organisationsreglements der RUAG Holding AG vom 21. Februar 2014.

Phase die 100 Panzer und die ca. 9 Mio. Stück Ersatzteile aus den italienischen Militärbasen abholte und auf dem Firmengelände von Goriziane in Villesse einlagerte.

In der zweiten, operativen Phase sollte Goriziane den Versand und Export zu den Endkunden von RUAG übernehmen. Im Vertrag war auch erwähnt, dass Goriziane RUAG bei der Instandsetzung der Leopard 1 unterstützen könnte. Die Kosten für die Phase 1 betragen gemäss Vertrag ca. 1,5 Mio. Euro. Dazu kamen monatliche variable Kosten, abhängig von der Anzahl Lieferungen. Die Miete für das externe Ersatzteillager betrug 5000 Euro pro Monat. Die Lagerung der Panzer offerierte Goriziane für fünf Jahre kostenlos.

Die Bewertung des AID-Materials

Für die Übernahme und die Bewertung des gekauften AID-Materials waren einzelne RUAG-Mitarbeitende vor Ort in Italien. Gemäss Angaben der Revisionsstelle Ernst & Young (EY) betragen die aktivierten Anschaffungskosten total 7,3 Mio. Franken (mit einem Kaufpreis von umgerechnet 5 Mio., Transportkosten von 0,7 Mio. und Veredelungsarbeiten von rund 1,6 Mio.). Die Anschaffungskosten verteilte RUAG auf Basis von Marktpreisschätzungen, vorgenommen durch den Business Manager After Sales, auf ca. 2000 Artikel; diese Ersatzteile galten als die potenziell umsatzstärksten. Alle anderen Positionen (inkl. die 100 Panzer) wurden mit Null bewertet;⁵ dies obwohl AID für jeden Panzer einen Schätzwert mitlieferte.⁶

Von 2018 bis 2020 erzielte RUAG mit den Ersatzteilen einen Umsatz von total ca. 4 Mio. Franken. Um die Exportformalitäten kümmerte sich Goriziane. Den Umsatzerlös teilten sich RUAG Schweiz und RUAG Deutschland im Verhältnis 60 zu 40. Entgegen der ursprünglichen Erwartung verkauften sich vor allem Ersatzteile, die mit Null in den Büchern standen, so dass sich der Lagerwert total nur um ca. 0,3 Mio. Franken reduzierte. 2020 und 2021 erfolgte daher je eine pauschale Wertberichtigung von 0,6 Mio. Franken. Ende 2021 betrug der Lagerwert somit noch 5,8 Mio. Franken. Diesen Wert beurteilte EY als angemessen.

Leopard 1 Kaufinteressenten

Im September 2017 besuchte eine ausländische Armeedelegation Villesse und Thun. Fünf weitere ausländische Armeen zeigten ebenfalls Interesse an den Panzern.

Im November 2019 wollte die RUAG Deutschland zusätzlich 52 Leopard 1 Familienfahrzeuge von AID kaufen. Unterschrieben haben den Vertragsentwurf der Geschäftsführer von RUAG Deutschland und sein Co-Geschäftsführer, der diese Funktion seit September 2019 parallel zu seiner Position als Business Manager After Sales in Thun bekleidete. Dieser Vertrag kam jedoch nicht zustande. Am 1. März 2020 informierte der Co-Geschäftsführer von RUAG Deutschland die Firma AID, dass RUAG den Kauf der Familienfahrzeuge Goriziane überlasse.

Am 14. Juli 2020 erwarb Goriziane vier «normale» Leopard 1 aus dem RUAG-Bestand zu einem Stückpreis von 10 000 Euro. Am Tag zuvor unterschrieben die beiden Parteien einen Distributionsvertrag. RUAG sollte von Goriziane eine Erfolgskommission erhalten, wenn sie die Leopard 1 Familienfahrzeuge für Goriziane verkaufte. Am 23. Dezember 2022 lösten die beiden Parteien den Distributionsvertrag wieder auf. Gemäss RUAG-Buchhaltung hat Goriziane die vier von RUAG erworbenen Panzer noch nicht bezahlt.

⁵ Umfassender Bericht zum Geschäftsjahr 2021, EY, Seite 20.

⁶ Die Schätzwerte pro Panzer lagen zwischen 9000 Euro (tiefster Betrag) und 96 000 Euro (höchster Betrag).

Die restlichen 96 Leopard 1 Panzer befinden sich noch immer komplett (ohne Ersatzteilentnahme) in Villesse. Dies hat Goriziane RUAG am 10. November 2023 auf Nachfrage der EFK bestätigt.

Das Goriziane-Addendum von RUAG Deutschland

Im Januar 2021 wurde der Co-Geschäftsführer von RUAG Deutschland in Personalunion zum BU-Leiter Life Cycle Management (LCM) in Thun befördert. Damit war er aufgrund seiner BU-Leiter Position fortan in der Firmenhierarchie höhergestellt als der RUAG Deutschland Geschäftsführer.

Am 9. April 2021 unterschrieb RUAG Deutschland mit Goriziane ein Addendum zum Dienstleistungsvertrag der RUAG Defence Schweiz vom 11. August 2017. Darin verpflichtete sich RUAG Deutschland rückwirkend auf den 1. Januar 2021, den Betrag für die monatliche Lagermiete von 5000 auf 18 000 Euro zu erhöhen und die Miete zukünftig aus Deutschland zu bezahlen. Ab diesem Zeitpunkt erhöhte sich der Erlösanteil von RUAG Deutschland für Verkäufe aus dem Lager in Italien von 40 % auf 50 %.

Der Mietvertrag hat eine fixe Laufzeit von acht Jahren. Unterschrieben haben den Vertrag der Geschäftsführer von RUAG Deutschland und sein Co-Geschäftsführer. Zusätzlich signierte der seit Mai 2018 neue BU-Leiter Land Systems den Vertrag elektronisch.⁷

Das Italien-Lager als wiederholtes Thema in Unterlagen verschiedener Leitungsgremien

Am 18./19. Mai 2020 diskutierte die RUAG-GL unter dem Traktandum «assets at risk» das mit 6 Mio. Franken bewertete Italien-Lager. In der Audit and Risk Committee (ARC) Sitzung vom 25. Juni 2020 orientierte der CEO über den Bestand der 100 Leopard 1 in Italien. Er sah ein moderates Reputationsrisiko. Der Eigner sollte über den Panzerbestand informiert werden. Der VRP stimmte zu, dies im Rahmen des nächsten Eignergesprächs zu erledigen. Gemäss Auskunft des GS-VBS ist diese Information damals nicht erfolgt und die EFK konnte keine entsprechenden Informationen finden.

Am 14. Oktober 2020 erstellten der Leiter Stab & Governance, der Senior Manager Public Affairs und der Business Manager After Sales zuhanden der RUAG-GL ein Factsheet zum Lager in Italien. Darin führten sie aus, dass das Lager im Ausland allenfalls nicht konform mit den Eignervorgaben sei. In einem Update vom 31. Mai 2021 skizzierten sie als mögliche Lösungsansätze einen rechtlichen Transfer des Italien-Lagers an RUAG Deutschland oder einen Verkauf des Gesamtmaterials.

Im Reporting an den Eigner zum zweiten Quartal 2021 erwähnte die BGRB Holding AG⁸ die Leopard 1 Panzer in Italien erstmals: «Zur Compliance hat sich der VR mit dem im Juni 2016 abgeschlossenen Verkaufsvertrag zwischen RUAG Schweiz AG und der Agenzia Industrie Difesa (italienische Rüstungsagentur) auseinandergesetzt. Seit Mai 2017 werden Kampfpanzer des Typs Leopard 1A5 und Ersatzteilen der gleichen Familie in Italien durch eine Drittfirma gelagert, um Ersatzteile für das System Leopard 2 zu sichern. Die Zukunft dieses

⁷ EFK-Hinweis: Infolge der Entflechtung verschwindet die Division Defence Anfang 2020. Es gibt nur noch eine Business Area (BA) Land Systems. Ende 2020 wird die BA Land Systems zur «BA Ground» umbenannt.

⁸ Der Bundesrat gründete im Jahr 2019 die BGRB Holding AG als übergeordnete Beteiligungsgesellschaft von RUAG MRO und RUAG International, um die Entflechtung der beiden Firmen strategisch zu begleiten. Per 1. Januar 2022 hat sich die Dachgesellschaft aufgelöst.

Modells soll geprüft werden».⁹ Die Thematik wurde am entsprechenden Eignergespräch nicht aufgenommen. Es findet sich keine Erwähnung im Protokoll.

In den dazugehörigen Protokollen der Eignergespräche findet sich erst über ein Jahr später, am 19. Dezember 2022 ein Hinweis zum Setup in Italien. Darin erwähnt die CEO unter «Varia» eine mögliche Nachzahlung von MWST auf dem Materiallager in Italien. EY schätzte diesen Betrag auf 3,4 Mio. Franken.¹⁰ Die Panzer wurden im Eignerprotokoll jedoch nicht explizit erwähnt.

Das GS-VBS hielt gegenüber der EFK fest, dass RUAG das VBS am 19. Januar 2023 über die Kaufanfrage von 96 Leopard 1 Panzern informierte. Damit habe das GS-VBS erstmals bewusst Kenntnis von der Existenz von Panzern in Italien genommen.

Die Prüfung des Italien-Lagers durch EY und die IR von RUAG

Auf Antrag der damaligen ARC-Präsidentin prüften EY und die Interne Revision (IR) 2021 das Italien-Lager. In der ARC-Sitzung vom 9. Juni 2021 fand die Besprechung zur Vorbereitung der Prüfung statt. Es ging u.a. auch um die Frage, ob ein rechtlicher Transfer des Lagers von der RUAG Schweiz an die RUAG Deutschland erfolgen sollte. Die ARC-Präsidentin hinterfragte auch das Risiko von Interessenkonflikten durch den Kauf von vier RUAG-Panzern durch Goriziane.

An der RUAG ARC-Sitzung vom 9. Juni 2021 waren auch die drei Vertreter des BGRB-AC anwesend. Sie berichteten anschliessend in der BGRB AC-Sitzung vom 15. Juni 2021 über die RUAG ARC-Sitzung: «Das Leopard-Lager in Italien könnte aufgrund des speziellen Setups (Verkauf von Teilen des Lagers an den lokalen Lagerverwalter; Steuern; Idee des Transfers des Lagers) gewisse Risiken bergen».

Die Prüfung vor Ort war am 20. Juli 2021. Mit Aktennotiz vom 16. August 2021 hält die IR von RUAG fest, dass alle eingelagerten Panzer vollzählig sind. Die IR bemängelte aber die Kontrolle über Materialabgänge ohne Buchwert, inkl. Verschrottungen und Inventurdifferenzen. Die IR empfahl ein Exit-Szenario aus dem Geschäft mit Goriziane. Dabei gelte es, Entsorgungsaufwände und den vor drei Monaten für eine unkündbare Mietdauer von acht Jahren unterschriebenen Mietvertrag zu berücksichtigen.

Beurteilung

Den Goriziane-Vertrag von 2017 haben der Divisionsleiter von RUAG Defence und der BU-Leiter Land Systems konform zur Kompetenz- und Unterschriftenregelung unterzeichnet.

Es überrascht, dass RUAG die 100 Panzer von Beginn weg mit Null bewertet hat, obwohl AID für jeden Panzer einen Schätzwert mitlieferte. Gemäss Interviewaussagen gegenüber der EFK haben die Leopard 1 zumindest einen Schrottwert von 5000 – 10 000 Euro.

Die Doppelrolle von Goriziane gegenüber RUAG, einerseits als Dienstleister und andererseits als Distributionspartner, war mit Blick auf potenzielle Interessenkonflikte nicht ideal.

Am meisten Fragen wirft das Vertrags-Addendum von RUAG Deutschland mit Goriziane auf. Es ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar, dass der Mietpreis rückwirkend mehr als verdreifacht und eine fixe Mietdauer von acht Jahren vereinbart wurde. Gemäss Organisationsreglement bestand eine Vorschrift, welche für Einkaufsverträge mit

⁹ Zweites Quartalsreporting BGRB zuhanden des Eigners vom 03.09.2021, Stichtag 30.06.2021, Seite 4 (als Beilage zur Eignersitzung vom 13.09.2021, Traktandum 2).

¹⁰ Umfassender Bericht zum Geschäftsjahr 2022, EY, Seite 21.

Mindestdauer über fünf Jahren eine Zuständigkeit der Gesamt-GL vorsah.¹¹ Es ist aber unklar, ob Mietverträge auch hierunter fallen.¹² Schliesslich ist es nicht verständlich, dass die RUAG Deutschland anstelle der RUAG Schweiz das Addendum zum Schweizer Basisvertrag unterschrieben hat. Die gelagerten Güter sind im Eigentum der RUAG Schweiz.

Der Eigner hatte bereits ab dem zweiten Quartal 2021 und nicht erst am 19. Januar 2023 Kenntnis von einer unbestimmten Anzahl Panzer in Italien. Damit hätte er die Möglichkeit gehabt, sich gegenüber RUAG schon früher zu positionieren, ob ein Lager im Ausland konform mit den Eignervorgaben sei.

2.3 Die Firma GLS bekommt 25 Panzer, holt sie aber nie ab

Mit der Firma Global Logistics Support GmbH (GLS) hat die RUAG eine lange und wechselvolle Beziehung. Beide Firmen sind sowohl Lieferant als auch Kunde voneinander. Am 27. August 2014 unterschrieb RUAG Defence einen Distributionsvertrag mit GLS.

Eine unnötige Aufhebungsvereinbarung

Im September 2019 wurde die bereits 2014 durch die RUAG akquirierte Glückauf und Herkules Fahrzeug Logistik GmbH zur RUAG Deutschland GmbH umfirmiert. Kurz darauf, am 26. November 2019, unterschrieben der seit Mai 2018 neue BU-Leiter von Land Systems und der Business Manager After Sales eine Vereinbarung zur Beendigung des GLS-Distributionsvertrages (Aufhebungsvereinbarung) mit Wirkung per 31. August 2020, obwohl RUAG den Vertrag ohne Kompensation innerhalb von sechs Monaten hätte künden können.

Die Aufhebungsvereinbarung enthielt in der Ziffer 3 folgenden Passus: «RUAG bezahlt GLS im Zeitraum Ende August 2020 bis Ende 2023 jeweils 2 % von ihrem Umsatz in Deutschland, mindestens aber 500 000 Euro». Verglichen mit den GLS-Umsätzen der Vorjahre (von 2012 bis 2022 im Durchschnitt ca. 1 Mio. Euro pro Jahr) steht diese Mindestkompensation in einem grossen Missverhältnis und scheint künftige entgangene Geschäfte zu berücksichtigen.

Die Ziffer 4 der Aufhebungsvereinbarung lautete folgendermassen: «GLS beabsichtigt, aus den Beständen der RUAG Fahrzeuge zu kaufen. Hierüber werden die Parteien noch gesondert verhandeln und einen gesonderten Vertrag abschliessen». Hier ging es konkret um die Leopard 1 Panzer in Italien, da RUAG der GLS bereits am 24. Oktober 2019 ein Angebot unterbreitet hatte.

Die Rechtsabteilung der RUAG Corporate Services AG hat die Aufhebungsvereinbarung geprüft und in dieser Form freigegeben.

25 Panzer zu je 500 Euro

Am 27. November 2019, einen Tag nach der Unterschrift der Aufhebungsvereinbarung, bestellte GLS bei RUAG 25 Leopard Panzer zum Preis von 500 Euro pro Panzer. Die Rechnung von 12 500 Euro bezahlte GLS am 16. März 2020. Gemäss RUAG-interner Aktennotiz vom 28. März 2022 holte GLS die Panzer «aus Exportgründen» nicht in Italien ab.

¹¹ Organisationsreglement der RUAG MRO Holding AG vom 8. Dezember 2020, Ziffer 21.3, Buchstabe f.

¹² Die Kompetenz- und Unterschriftenregelung der RUAG MRO Holding AG schien dies nicht so vorzusehen (vgl. Anhang 4 zur Kompetenz- und Unterschriftenweisung der RUAG MRO Holding AG in der Ausgabe vom 15. Januar 2020).

RUAG und GLS können sich nicht einigen

Am 22. Dezember 2021 überwies RUAG den Kaufpreis für die Panzer an GLS zurück: davon wurden 9100 Euro direkt bezahlt und 3400 Euro mit offenen Posten verrechnet. Gemäss der RUAG-internen Aktennotiz vom 28. März 2022 hatte RUAG mit GLS vereinbart, die 25 Panzer wieder in ihren eigenen Bestand zurückzunehmen¹³ und GLS im Gegenzug einen «Verschrottungserlös» von [REDACTED] pro Panzer (total [REDACTED]) zu bezahlen. GLS wiederum wollte Ersatzteile aus den 25 Panzern. Den Aufwand von 15 000 Euro für den Ausbau der Ersatzteile sollte RUAG von den [REDACTED] abziehen. Es verblieb also ein Betrag von [REDACTED]. Zu dieser Abmachung gibt es nur ein Mail vom 28. März 2022. Darauf bezugnehmend bestellte GLS am 4. April 2022 den Ersatzteilausbau von RUAG Deutschland für die vereinbarten 15 000 Euro. Diese Bestellung wurde aber nie ausgeführt und RUAG hat den Verschrottungserlös von [REDACTED] nie an GLS ausbezahlt.

Am 31. August 2022 und am 26. Januar 2023 haben sich RUAG und GLS getroffen. GLS hat den Inhalt des zweiten Treffens mit Brief vom 2. Februar 2023 zusammengefasst: RUAG vertrete die Position, dass der Erwerb der 25 Panzer rückabgewickelt wurde und sich die Panzer, basierend auf der Gutschrift über den Kaufpreis, wieder im Eigentum der RUAG befänden. GLS bestritt dies, da sie nichts von der Gutschrift gewusst hätten und es keine schriftliche Vereinbarung über den Rückerwerb gäbe.

Am 13. Februar 2023 – am gleichen Tag unterschrieb RUAG den Vertrag mit Rheinmetall (siehe Kapitel 2.4) – überwies GLS den Kaufpreis für die 25 Panzer erneut an RUAG zurück. Am 11. August 2023 erhielt RUAG ein Anwaltsschreiben, worin GLS festhielt, dass die 25 Leopard 1 Panzer GLS gehörten und RUAG nicht darüber verfügen dürfe.

Die Qualitätsabteilung ist dem Leiter BA Ground unterstellt

Aufgrund von Vorwürfen, die am 1. März 2022 zu einer Hausdurchsuchung bei der RUAG Deutschland geführt haben, hat die Qualitätsabteilung der durch die Vorfälle direkt betroffenen BA Ground einen Prozessaudit durchgeführt. Im ARC-Meeting vom 15. Juni 2022 wies die ehemalige ARC-Präsidentin darauf hin, dass in dieser Angelegenheit eine forensische Untersuchung der richtige Weg wäre. Der CEO hielt fest, dass er zusammen mit dem VRP in einer früheren Diskussion bereits beschlossen hätte, keine forensische Untersuchung in Auftrag zu geben. Das ARC beschloss dagegen, die Untersuchung durch die Qualitätsabteilung fortzusetzen und im ARC weiter darüber zu berichten, bis der volle Umfang geklärt sei.

Beurteilung

Die Aufhebungsvereinbarung mit GLS hätte vom Divisionsleiter von RUAG Defence genehmigt werden müssen, da grundsätzlich die gleiche Unterschriftenregelung wie für das Basisdokument galt.¹⁴ Zudem wäre eine einfache Kündigung innerhalb von sechs Monaten möglich gewesen, ohne Kostenfolge für RUAG.

Die Kompetenz- und Unterschriftenregelung schrieb vor, dass finanzielle Verpflichtungen einer schriftlichen Vereinbarung bedürfen. Die Abmachung mit GLS betreffend «Verschrottungserlös» wurde nach aktuellem Kenntnisstand nicht schriftlich festgehalten.

Vor dem Hintergrund einer Hausdurchsuchung bei RUAG Deutschland war der vom CEO und VRP in Auftrag gegebene ISO-Prozessaudit nicht das geeignete Instrument. Eine

¹³ Dies geschah gemäss SAP-Buchhaltung von RUAG Thun bereits am 22. Dezember 2021.

¹⁴ Das betraf Änderungen und/oder gleich zu wertende Geschäftskorrespondenz zu laufenden Geschäftsfällen.

forensische Untersuchung, welche anfänglich abgelehnt wurde, wäre von Beginn weg ziel-führender gewesen.

2.4 Rheinmetall will alle 96 Panzer, inkl. die 25 von GLS

Aufgrund des Ukraine-Krieges bekam Rheinmetall Interesse an den Leopard 1 Panzern von RUAG in Italien. Rheinmetall hatte deswegen bereits am 2. März 2022 Kontakt zu RUAG.¹⁵

Am 13. Januar 2023 kontaktierte der ehemalige BA-Leiter Ground die SECO-Abteilung Exportkontrollen und Sanktionen. Er stellte eine informelle Anfrage, ob der Export der Panzer nach Deutschland mit anschliessender Lieferung via ein Drittland in die Ukraine bewilligungsfähig sei. Gemäss Aussagen der Leiterin Trade Compliance hätten alle SECO-Anfragen zwingend durch ihre Abteilung erfolgen sollen. Zudem war der ehemalige BA-Leiter Ground seit dem 7. November 2022 nicht mehr in dieser Funktion, sondern neu in der Position «Senior Military Advisor» tätig. Am 24. Januar 2023 hat die Leiterin von RUAG Trade Compliance deshalb schriftlich bei ihrer Vorgesetzten interveniert.

Das SECO bestätigte noch am gleichen Tag, dem 13. Januar 2023, dass das Geschäft basierend auf einer Ausnahmebestimmung in der Kriegsmaterialverordnung (KMV) grundsätzlich bewilligungsfrei durchführbar sei.¹⁶ Gleichzeitig wies das SECO darauf hin, dass RUAG eine formelle Voranfrage einreichen müsse, sobald sich das Geschäft konkretisiert habe.

Am 6. Februar 2023 reichte RUAG die formelle Voranfrage beim SECO ein. Im Gesuch waren die 96 Leopard mit [REDACTED], also ca. [REDACTED] pro Panzer, und die Ersatzteile mit [REDACTED] deklariert. Am 13. Februar 2023 unterschrieb RUAG den Rheinmetall-Vertrag über [REDACTED]. Zusammen mit dem Verkaufsvertrag gab es auch eine Zusatzvereinbarung zwischen den beiden Parteien, ebenfalls vorbehaltlich der Zustimmung des SECO. Darin war der Eigentumsanspruch von GLS an den 25 Panzern thematisiert.

Am 24. Februar 2023 wies das SECO die formelle RUAG-Voranfrage mit Hinweis auf die Ukraine-Verordnung ab.¹⁷ Am 27. April 2023 unterbreitete RUAG ein formelles Gesuch zum Rheinmetall-Geschäft. Am 28. Juni 2023 lehnte der Gesamtbundesrat dieses Gesuch ab.

VR und Eigner waren vor Vertragsunterschrift über den Rheinmetall-Deal informiert

Am 19. Januar 2023 schrieb die RUAG-CEO eine Mail an das GS-VBS und informierte über die Rheinmetall-Kaufanfrage und die informelle, positive SECO-Einschätzung. Der RUAG-VRP war in Kopie dieses Schreibens. Am 20. Januar 2023 antwortete der VBS-Generalsekretär, dass aus Sicht des Eigners nichts gegen dieses Geschäft sprechen würde, aber der formelle SECO-Entscheid abgewartet werden müsse.

In der ARC-Sitzung vom 24. Januar 2023 informierte die CEO zusammen mit dem CFO über den geplanten Rheinmetall-Verkauf. Neben der ARC-Präsidentin waren auch der VRP und der Vize-VRP anwesend. Die Anwesenden gaben keine Einwände zum geplanten Geschäft zu Protokoll. Formell wurde der Rheinmetallvertrag aber weder durch die GL noch durch den VR genehmigt.

¹⁵ Der Ausbruch des Ukraine-Krieges war am 24. Februar 2022.

¹⁶ Gemäss Art. 6 Abs. 2 KMV ist für den Handel mit Kriegsmaterial nach Staaten, die in Anhang 2 KMV aufgeführt sind, keine Einzelbewilligung erforderlich. Händler benötigen lediglich eine SECO-Grundbewilligung.

¹⁷ Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72).

Am 13. Februar 2023 unterschrieben die CEO und der CFO den Verkaufsvertrag mit Rheinmetall. Der Vertrag sah vor, dass Rheinmetall neben den Panzern auch sämtliche, in Italien gelagerten Ersatzteile erwirbt. Rheinmetall war auch bereit, alle Rechte und Pflichten von RUAG aus dem Goriziane-Vertrag (inkl. dem Addendum von RUAG Deutschland) zu übernehmen. Für den Fall, dass die Schweizer Behörden den Export nicht bis zum 30. April 2023 bewilligten, sah der Vertrag ein einseitiges Rücktrittsrecht von Rheinmetall vor, wobei unklar ist, weshalb dieses nicht zweiseitig ausgestaltet wurde. Zusätzlich sah der Vertrag ein beidseitiges Kündigungsrecht bei Nichterteilen von (Re-)Exportgenehmigungen gestützt auf Force Majeure nach Ablauf von sechs Monaten vor.

Das Eignerggespräch vom 6. März 2023 erwähnte das Rheinmetall-Geschäft nicht. Im Protokoll des nächsten Eignerggesprächs vom 22. Juni 2023 steht lediglich: «... falls die Leopard 1 A5 Panzer verkauft werden können, sei es möglich, dass der FCF [Free Cash Flow] besser ausfalle». Die Eignersitzung vom 18. September 2023 traktandierte das Thema erstmals ausführlich.

Beurteilung

RUAG hat den SECO-Prozess korrekt durchlaufen. SECO bietet der Industrie die Möglichkeit von unverbindlichen, informellen Anfragen an. Es ist auch gängige Praxis, dass Firmen parallel zum Exportgesuch bereits Verträge abschliessen. Im Normalfall sind jedoch diese Verträge beidseitig kündbar bzw. entfalten bei einem Exportverbot gar keine Wirkung.

Basierend auf dem Vertragswert hätte die GL den Rheinmetallvertrag genehmigen müssen. Das RUAG-Organisationsreglement schreibt weiter vor, dass Geschäfte mit «politisch erheblichen Auswirkungen» zusätzlich auch der VR bewilligen muss. Obwohl nie formell durch die GL bzw. den VR genehmigt, war der geplante Rheinmetall-Deal den Schlüsselpersonen bei RUAG bekannt. Das GS-VBS war ab dem 19. Januar 2023 über die Kaufabsicht informiert. Bei Bedenken hätte das Geschäft jederzeit vor Vertragsunterschrift gestoppt werden können.

Es überrascht, dass die politisch relevante Transaktion mit Rheinmetall erstmals im September 2023 im Eignerggespräch traktandiert war, obwohl das GS-VBS seit dem 19. Januar 2023 darüber Bescheid wusste und der Gesamtbundesrat den Export bereits am 28. Juni 2023 verboten hatte.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Verordnung über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV) vom 25. Februar 1998, SR 514.511

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

Anhang 2: Abkürzungen

AC	Audit Committee
AID	Agenzia Industrie Difesa
ARC	Audit and Risk Committee
BA	Business Area
BU	Business Unit
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GL	Geschäftsleitung
GLS	Global Logistics Support GmbH
GS	Generalsekretariat
IR	Interne Revision
KL	Konzernleitung
KMV	Kriegsmaterialverordnung
MWST	Mehrwertsteuer
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VR	Verwaltungsrat
VRP	Verwaltungsratspräsident

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).