



Prüfung der Lagerverwaltung

VBS und RUAG MRO

EFK-24134

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

09.01.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

525.24134

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

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

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

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

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

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

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

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	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.....	17
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Vertragliche Regeln der Konsignationslager	18
2.1 Das Vertragskonstrukt ist angemessen	18
2.2 Armasuisse und LBA schöpfen nicht alle vertraglichen Optionen aus	18
3 Überwachung der Konsignationslager	21
3.1 Die Missbrauchsrisiken liegen nicht bei den wenigen, bewilligten Leihentnahmen	21
3.2 LBA hat eine unzureichende Kontrolle über die Bestände und die Abgänge aus dem Konsignationslager	21
4 Vollständigkeit der Konsignationslager	24
4.1 Aufgrund fehlender Inventuren ist der Bestand in den Konsignationslagern nicht nachgewiesen	24
4.2 Die Inventur in Thun ergab ein genügendes Resultat	24
4.3 Die Inventur in Zweisimmen ergab ein gutes Resultat.....	25
Anhang 1 – Abkürzungen	27

Prüfung der Lagerverwaltung

VBS und RUAG MRO

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Im Auftrag der Finanzdelegation hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die «Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO» gemeinsam mit der Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) und RUAG wahrgenommen.¹ Der in diesem Zusammenhang erstellte Entwurf des Zwischenberichts von NKF enthielt Hinweise, dass RUAG unbewilligt Ersatzteile aus dem Konsignationslager² im Besitz der Armee für ihr eigenes Geschäft mit Dritten verwendet haben könnte. Die RUAG³ verwaltet als Materialkompetenzzentrum der Armee an ihren Standorten eine Vielzahl von Konsignationslagern zu Waffensystemen. Sie ist dabei für die Beschaffung, Qualitätssicherung, Lagerung und die Instandhaltung verantwortlich.

Die EFK-Prüfung konzentrierte sich auf die Konsignationslager der Raupenfahrzeuge der RUAG Business Area Ground, da es hier in der Vergangenheit zu Vorfällen v. a. im Zusammenhang mit den Leopard 1 und Leopard 2 Panzern kam.⁴ Der Gesamtwert des Konsignationslagers bei den Raupenfahrzeugen konnte im Laufe der Prüfung nicht ermittelt werden, da sämtliches Material direkt nach dem Einkauf auf Null abgeschrieben wird.

Die vorliegenden Erkenntnisse können den Verdacht nicht ausräumen, dass RUAG in der Vergangenheit unbewilligt Material für eigene Geschäfte mit Dritten aus dem Konsignationslager der Raupenfahrzeuge bezogen und damit das Vermögen der Armee geschädigt hat. Die Logistikkbasis der Armee (LBA) hat als verantwortliche System- und Lebenswegmanagerin eine ungenügende Kontrolle über die Bestände und die Abgänge von Material. RUAG hat der LBA bis heute kein Leserecht auf ihr Lagersystem gewährt. RUAG berichtet der LBA nur jährlich summarisch über den Bestand, die Zu- und die Abgänge im Konsignationslager. Im Zeitraum 2014–2023 hat die RUAG 1140 Verschrottungen und 1319 Inventuranpassungen ohne LBA-Bewilligung vorgenommen.

Armasuisse und LBA setzen nicht alle Rechte durch, die sie gegenüber RUAG haben

Die Dienstleistungen der RUAG sind im Rahmenvertrag, in den Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern und in den waffensystem-spezifischen Service Level Agreements (SLA) angemessen geregelt. Dabei spielt armasuisse die Rolle der Beschaffungsstelle und LBA ist die verantwortliche, operative Managerin des jeweiligen Waffensystems.

RUAG muss LBA gemäss Rahmenvertrag Zugriff auf ihr SAP-Produktivsystem gewähren. Armasuisse und LBA konnten dieses Zugriffsrecht bei RUAG bis heute nie durchsetzen. RUAG muss zudem ein angemessenes Reporting mit Leistungskennzahlen sicherstellen. Speziell von Bedeutung ist dabei die Dreijahresbevorratung. Dabei muss der Mindestbestand immer sicherstellen, dass der Bedarf für drei Jahre abgedeckt ist. Es fehlen im jährlichen RUAG-Bericht aber Angaben, wo der Lagervorrat im Vergleich zum Mindestbestand liegt. Beim Leopard 2 Material gibt es gemäss den Berechnungen von RUAG eine Unterdeckung im Wert von rund 5-7 Millionen Franken. Ein Teil davon ist durch die Plafonierung des Ersatzmaterial- und Instandhaltungsbudgets (EIB) durch den Armeestab zu erklären.

¹ EFK-24192: Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO, Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

² Mit Konsignationslagern sind in diesem Bericht durch die RUAG an ihren Standorten geführte und durch sie bewirtschaftete Warenlager gemeint, welche sich im Eigentum des VBS befinden.

³ Mit «RUAG» bzw. mit «RUAG MRO» ist in diesem Bericht immer die RUAG MRO Holding AG und die RUAG AG gemeint.

⁴ Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (EFK-23166) und Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO (EFK-24192).

Die LBA darf mit Unterstützung von armasuisse bei RUAG Inspektionen bzw. Audits durchführen. Von diesem Recht haben weder LBA noch armasuisse trotz der beschriebenen Probleme im Umgang mit den Konsignationslagern Gebrauch gemacht.

Die EFK hat armasuisse und der LBA empfohlen, ihre vertraglichen Rechte bzw. Pflichten von RUAG einzufordern, um die Überwachung der Konsignationslager zu verstärken.

Die LBA hat eine unzureichende Kontrolle über Lagerbestand und -bewegungen

Die LBA erhält nur einmal pro Jahr einen von RUAG manuell erstellten Bericht mit dem Jahresendbestand pro Artikel und den Zu- und Abgängen während des Jahres. Unterjährig hat die LBA keine Transparenz über die Bestände und operiert mit bis zu zwölf Monate alten Zahlen. Im RUAG-Jahreslagerbericht sind die Zu- und Abgänge nicht weiter erklärt. Ein Materialverbrauch für die Instandhaltung zugunsten der Armee sieht beispielsweise gleich aus wie eine Ausbuchung aufgrund einer Verschrottung oder einer Inventurdifferenz. Ein manuell erstellter Bericht bei über 10 000 verschiedenen Artikeltypen ist zudem fehleranfällig und ineffizient.

Die LBA hat keine verlässliche Kontrolle, ob RUAG in der Vergangenheit Material für eigene Geschäfte aus dem Konsignationslager entnommen hat. Deklariert hat RUAG im Zeitraum 2014–2023 lediglich sieben Leihentnahmen für Drittgeschäfte.

Bei 1140 Verschrottungen und 1319 Inventurdifferenzbuchungen hat RUAG die LBA trotz vertraglicher Verpflichtung nicht vorgängig informiert und keine Bewilligung eingeholt. Es besteht ein Risiko, dass diese nicht korrekt erfolgt sind. Die EFK hat empfohlen, dass RUAG die unbewilligten Verschrottungen und Inventurdifferenzen untersucht und der LBA Bericht erstattet.

Armasuisse und LBA haben ihre Konsignationslager bei RUAG noch nie inspiziert

Gemäss Rahmenvertrag und SLA ist RUAG für die Qualität der Beschaffung von Ersatzmaterial zuständig. In der Vergangenheit gab es bei den Raupenfahrzeugen wiederholt Qualitätsprobleme. Trotzdem hat die LBA mit Unterstützung von armasuisse bei RUAG noch nie einen Audit bzw. eine Inspektion durchgeführt.

In den einzelnen SLA ist festgehalten, dass die Konsignationslager bei der RUAG dem sog. Inventurbefehl der LBA unterstehen. Es fand jedoch noch nie eine Inventur statt. Ein Prüfbericht der Internen Revision des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport stellte fest, dass das RUAG-Konsignationslager irrtümlicherweise nicht im Inventurbefehl enthalten war.⁵ Auch RUAG hat nach eigenen Angaben nie eine Inventur durchgeführt, obwohl sie vertraglich für die Vollständigkeit der Lager verantwortlich ist.

Während dieser Prüfung hat LBA den Inventurbefehl zum zweiten Mal angepasst. Er tritt am 1. Januar 2025 in Kraft. Darin ist nun erstmals korrekterweise das LBA-Lagermanagement für die jährliche Inventur der Konsignationslager bei der RUAG verantwortlich.

Das EFK-Prüfteam führte eine Inventur in Thun und Zweisimmen durch. Die Stichprobe ist zwar nicht repräsentativ, gibt aber trotzdem Hinweise auf die Qualität der Daten. Die Stichprobe in Thun ergab ein genügendes Resultat mit einer Fehlerquote von 5,8 %. Die Stichprobe in Zweisimmen ergab ein gutes Resultat mit einer Fehlerquote von 4 %.

Während der Inventur in Thun machte die EFK unterstützt von zwei LBA-Vertretern aus dem Bereich Raupenfahrzeuge u. a. die Feststellung, dass defektes Material physisch teilweise nicht klar gekennzeichnet ist und nicht vom einsatzbereiten Material unterschieden werden kann. Damit ist der Bestand an einsatzfähigem Material gegenüber der LBA nicht offengelegt.

Im Rahmen der nächsten Inspektion bzw. Inventur sollte das LBA-Lagermanagement kontrollieren, ob RUAG auf die gemachten Feststellungen reagiert und die entsprechenden Anpassungen vorgenommen hat.

⁵ Prüfbericht A 2023-03 «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte», Interne Revision VBS, 3. November 2023, abrufbar auf der Webseite der Internen Revision VBS.

AUDIT

Audit de la gestion du stock

DDPS et RUAG MRO

L'ESSENTIEL EN BREF

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué, conjointement avec le cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey (cabinet NKF) et RUAG, l'audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO⁶. La version provisoire du rapport intermédiaire rédigé par le cabinet NKF dans ce contexte contient des indications selon lesquelles RUAG aurait peut-être utilisé, sans autorisation, des pièces de rechange provenant des stocks en consignation⁷ de l'armée, dans le but de conclure des transactions avec des tiers à son propre compte. RUAG⁸, en sa qualité de centre de compétence de l'armée pour le matériel, gère sur ses sites de nombreux stocks en consignation liés aux systèmes d'armes. Elle est ainsi responsable de l'acquisition, de l'assurance-qualité, du stockage et de l'entretien des articles stockés.

L'audit du CDF portait uniquement sur le stock en consignation des véhicules à chenilles de la Business Area Ground de RUAG, car des problèmes avaient été soulevés à cet égard par le passé, notamment concernant les chars Leopard 1 et Leopard 2⁹. La valeur totale du stock en question n'a pas pu être établie durant l'audit puisque, directement après avoir été acheté, tout le matériel est comptabilisé comme étant entièrement amorti, soit comme ayant une valeur résiduelle de zéro.

Les informations disponibles ne suffisent pas à lever les soupçons selon lesquels RUAG aurait, par le passé, retiré sans autorisation du matériel du stock des véhicules à chenilles en consignation pour conclure des transactions avec des tiers à son propre compte, et aurait par conséquent nuit au patrimoine de l'armée. La Base logistique de l'armée (BLA), qui est responsable de gérer les systèmes et les cycles de vie, ne contrôle pas suffisamment le niveau des stocks et les sorties de matériel. RUAG ne lui a toujours pas accordé de droit de lecture pour son système de gestion des stocks. RUAG ne rend qu'un bref rapport annuel à la BLA sur le niveau des stocks et les entrées et sorties du stock en consignation. Entre 2014 et 2023, RUAG a procédé à 1140 mises au rebut et à 1319 modifications de l'inventaire sans autorisation de la BLA.

armasuisse et la BLA ne font pas valoir tous les droits dont ils disposent face à RUAG

Les prestations de RUAG sont définies de manière adéquate dans le contrat-cadre, dans les principes applicables à la gestion des stocks en consignation et dans les accords de niveau de service (*service level agreements*, SLA) portant sur les systèmes d'armes. armasuisse assume le rôle du service d'achat alors que la BLA est la gestionnaire opérationnelle responsable du système d'armes.

Selon le contrat-cadre, RUAG doit permettre à la BLA d'accéder à son système de production SAP. Toutefois, à ce jour, elle n'a accordé de droit d'accès ni à armasuisse ni à la BLA. RUAG est en outre tenue d'établir des rapports adéquats contenant des indicateurs de performance. L'obligation de disposer de réserves pour trois ans revêt une importance particulière dans ce contexte. Les stocks minimaux doivent ainsi toujours permettre de couvrir les besoins pendant trois ans. Cependant, le rapport annuel de RUAG ne précise nulle part où se

⁶ CDF-24192 : Audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO, effectué à la demande de la DélFin.

⁷ Dans le présent rapport, le terme « stock en consignation » désigne les stocks de marchandises que RUAG gère et exploite sur ses sites, mais qui appartiennent au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

⁸ Dans le présent rapport, les dénominations « RUAG MRO » et « RUAG » désignent respectivement les sociétés RUAG MRO Holding SA et RUAG SA.

⁹ Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166) et Audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO (CDF-24192).

situent les stocks par rapport au niveau minimal. D'après les calculs de RUAG, le déficit concernant le matériel des chars Leopard 2 se situe entre 5 et 7 millions de francs. Il s'explique en partie par le plafonnement du budget pour les pièces de rechange et les mesures d'entretien instauré par l'État-major de l'armée.

La BLA est autorisée à effectuer des inspections ou des audits auprès de RUAG avec le soutien d'armasuisse. Ni la BLA, ni armasuisse n'ont exercé ce droit, malgré l'existence des problèmes susmentionnés concernant les stocks en consignation.

Le CDF a recommandé à armasuisse et à la BLA de faire valoir leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations afin de renforcer la surveillance des stocks en consignation.

La BLA ne contrôle pas suffisamment le niveau et les mouvements des stocks

RUAG ne fait parvenir qu'une fois par an à la BLA un rapport qui est établi manuellement et contient, pour chaque article, le niveau des stocks en fin d'année ainsi que les entrées et sorties ayant eu lieu en cours d'année. La transparence n'est pas assurée durant l'année dans la mesure où la BLA ne dispose pas d'un accès direct et travaille donc avec des chiffres pouvant dater de douze mois en arrière. Le rapport annuel de RUAG sur les stocks ne fournit aucune explication sur les entrées et les sorties de matériel. Il est donc impossible de faire la différence entre l'utilisation de pièces pour l'entretien de systèmes de l'armée et la radiation d'un article en raison d'une mise au rebut ou d'un écart d'inventaire. L'établissement manuel d'un rapport lorsque l'inventaire comprend plus de 10 000 types d'articles est inefficace et accroît le risque d'erreur.

La BLA ne dispose d'aucun moyen fiable de contrôler si, par le passé, RUAG a retiré du matériel du stock en consignation afin de conclure des transactions à son propre compte. Entre 2014 et 2023, RUAG a uniquement déclaré sept prêts destinés à des transactions avec des tiers.

Alors qu'elle y est contractuellement obligée, RUAG n'a pas informé la BLA au préalable et ne lui a pas demandé son autorisation pour 1140 mises au rebut et la comptabilisation de 1319 écarts d'inventaire. Il est possible que ces opérations n'aient pas été effectuées correctement. Le CDF a recommandé à RUAG d'examiner les mises au rebut et les écarts d'inventaire non autorisés et de rédiger un rapport à l'intention de la BLA.

armasuisse et la BLA n'ont jamais inspecté leurs stocks en consignation chez RUAG

Selon le contrat-cadre et les SLA, il incombe à RUAG d'assurer la qualité des pièces de rechange achetées. Des problèmes de qualité ont été constatés à plusieurs reprises concernant les véhicules à chenilles. Néanmoins, la BLA n'a jamais effectué d'audit ou d'inspection auprès de RUAG en collaboration avec armasuisse.

Les SLA précisent que les stocks en consignation chez RUAG sont soumis à l'ordre d'inventaire de la BLA. Toutefois, aucun inventaire n'a jamais été établi. Dans l'un de ses rapports de contrôle, la Révision interne du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) indique que le stock en consignation chez RUAG avait, par erreur, été omis dans l'ordre d'inventaire¹⁰. Selon ses propres dires, RUAG n'a jamais dressé d'inventaire, alors qu'elle est contractuellement responsable de garantir que les stocks sont complets.

Au cours de l'audit dont il est question dans le présent rapport, la BLA a modifié l'ordre d'inventaire une deuxième fois. Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Pour la première fois, il indique correctement que la division Gestion des stocks de la BLA est responsable d'établir l'inventaire annuel des stocks en consignation chez RUAG. L'équipe d'audit du CDF a dressé un inventaire à Thoune et à Zweisimmen. Ces contrôles ponctuels ne sont certes pas représentatifs, mais ils donnent des indications sur la qualité des données. Le contrôle à Thoune a donné un résultat suffisant, le taux d'erreur s'élevant à 5,8 %, alors qu'à Zweisimmen, il a donné un bon résultat avec un taux d'erreur de 4 %.

Durant l'inventaire à Thoune, le CDF, accompagné de deux représentants de la BLA spécialisés dans les véhicules à chenilles, a notamment constaté que le matériel défectueux n'était pas toujours clairement marqué

¹⁰ Rapport de contrôle A 2023-03 sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers (en allemand), Révision interne du DDPS, 3 novembre 2023, publié sur le site de la Révision interne DDPS.

physiquement et ne se distinguait donc pas du matériel prêt à l'emploi. Par conséquent, la BLA ne connaît pas le niveau des stocks des articles utilisables.

Lors de la prochaine inspection ou du prochain inventaire, la Gestion des stocks de la BLA devrait contrôler si RUAG a tenu compte des remarques du CDF et pris les mesures qui s'imposent.

VERIFICA

Verifica della gestione dei depositi

DDPS e RUAG MRO

L'ESSENZIALE IN BREVE

Su incarico della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato la «Verifica di possibili aspetti di truffa – RUAG MRO Holding AG» in collaborazione con lo studio legale Niederer Kraft Frey (NKF) e RUAG¹¹. La prima versione del rapporto intermedio, elaborata ai fini di questo mandato da NKF, conteneva indizi sul fatto che RUAG potrebbe avere utilizzato senza autorizzazione pezzi di ricambio appartenenti alla merce in conto deposito («consignment stock»¹²) di proprietà dell'esercito per le proprie attività operative con terzi. In qualità di centro di competenza per il materiale dell'esercito, RUAG¹³ gestisce presso le proprie sedi numerosi consignment stock relativi ai sistemi d'arma. In questo contesto è responsabile degli acquisti, della garanzia della qualità, dello stoccaggio e della manutenzione.

La verifica del CDF era incentrata sui consignment stock dei veicoli cingolati della RUAG Business Area Ground, poiché in passato erano state rilevate lacune in relazione a tali depositi, soprattutto in riferimento ai carri armati Leopard 1 e 2¹⁴. Nell'ambito della verifica non è stato possibile determinare il valore complessivo del consignment stock dei veicoli cingolati, poiché tutto il materiale viene ammortizzato a zero immediatamente dopo l'acquisto.

Le presenti constatazioni non consentono di invalidare l'ipotesi secondo cui in passato RUAG ha utilizzato senza autorizzazione materiale prelevato dal consignment stock dei veicoli cingolati per attività operative con terzi, infliggendo così un danno al patrimonio dell'esercito. La Base logistica dell'esercito (BLEs), in quanto responsabile dei sistemi e del ciclo di vita, non ha un controllo sufficiente sulle scorte e sulle uscite di materiale. Finora RUAG non ha concesso alla BLEs il diritto di lettura per quanto riguarda il proprio sistema di deposito. RUAG informa la BLEs solo sommariamente una volta all'anno sullo stato delle scorte, sulle entrate e sulle uscite relative al consignment stock. Tra il 2014 e il 2023, RUAG ha effettuato 1140 rottamazioni e 1319 adeguamenti di inventario senza autorizzazione da parte della BLEs.

armasuisse e BLEs non fanno valere tutti diritti di cui dispongono nei confronti di RUAG

Le prestazioni di RUAG sono disciplinate in maniera adeguata all'interno del contratto quadro, nei principi di gestione dei consignment stock e nei service level agreement (SLA) specifici dei sistemi d'arma. In tale ambito, armasuisse assume il ruolo di servizio d'acquisto e la BLEs è il manager operativo responsabile del rispettivo sistema d'arma.

Secondo il contratto quadro, RUAG deve concedere alla BLEs l'accesso al suo sistema di produzione SAP. Finora, tuttavia, armasuisse e la BLEs non sono riusciti ad accedervi. Inoltre, RUAG deve garantire un reporting adeguato che presenti indicatori relativi alle prestazioni. In questo contesto sono fondamentali le informazioni relative alla costituzione di scorte per il triennio successivo. In sostanza, le scorte minime devono sempre garantire la copertura del fabbisogno di tre anni. Il rapporto annuale di RUAG non fornisce però indicazioni sullo stato delle scorte effettive in relazione a quelle minime.

¹¹ CDF-24192: Verifica di possibili aspetti di truffa presso RUAG MRO, incarico della DelFin.

¹² Nel presente rapporto, con «merce in conto deposito» («consignment stock») sono intesi i depositi di merci di proprietà del DDPS, gestiti e amministrati da RUAG presso le proprie sedi.

¹³ Nel presente rapporto, con «RUAG» e «RUAG MRO» si intendono sempre RUAG MRO Holding AG e RUAG SA.

¹⁴ Verifica dell'osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1 (CDF-23166) e Verifica di possibili aspetti di truffa presso RUAG MRO Holding AG (CDF-24192).

Stando ai calcoli di RUAG, nel caso del materiale relativo ai carri armati Leopard 2 si registra una copertura insufficiente per un importo pari a circa 5–7 milioni di franchi. Questa situazione è riconducibile in parte alla fissazione di un tetto massimo per il budget relativo al materiale di ricambio e manutenzione (BMR&M) decisa dallo Stato maggiore dell'esercito.

Coadiuvata da armasuisse, la BLEs può effettuare ispezioni o audit presso RUAG. Questo diritto non è stato fatto valere né dalla BLEs né da armasuisse, nonostante i problemi descritti pocanzi riguardanti la gestione dei consignment stock.

Il CDF ha raccomandato ad armasuisse e alla BLEs di rivendicare i propri diritti e pretendere che RUAG assolva i propri obblighi contrattuali, al fine di rafforzare la sorveglianza sui consignment stock.

Il controllo esercitato dalla BLEs sulle scorte dei depositi e sui rispettivi movimenti è insufficiente

Unicamente a cadenza annuale, RUAG consegna alla BLEs un rapporto elaborato manualmente che contiene dati sulle scorte effettive presenti a fine anno per singoli articoli nonché sulle entrate e sulle uscite del materiale dai depositi. Durante l'anno la BLEs non dispone di informazioni aggiornate sulle scorte e deve utilizzare cifre vecchie che possono risalire anche a dodici mesi prima. Il rapporto annuale di RUAG non apporta ulteriori spiegazioni sulle entrate e sulle uscite dai depositi. L'impiego di materiale per la manutenzione a favore dell'esercito non si distingue ad esempio dallo storno in seguito a una rottamazione o a una differenza di inventario. Inoltre, un rapporto redatto manualmente con oltre 10 000 differenti tipi di articoli è inefficace e soggetto a errori.

La BLEs non è in grado di eseguire un controllo che attesti in modo affidabile se in passato RUAG ha prelevato dai consignment stock materiale per attività operative proprie. Nel periodo 2014–2023, RUAG ha dichiarato soltanto sette prelievi in prestito per affari con terzi.

Nonostante l'obbligo contrattuale, nel caso di 1140 rottamazioni e 1319 registrazioni di differenze di inventario, RUAG non ha informato previamente la BLEs e non ha richiesto autorizzazioni. Vi è il rischio che tali operazioni non siano avvenute correttamente. Il CDF ha raccomandato a RUAG di verificare le rottamazioni e le differenze di inventario non autorizzate e di redigere un rapporto all'attenzione della BLEs.

armasuisse e BLEs non hanno mai ispezionato i propri consignment stock presso RUAG

Secondo il contratto quadro e i SLA, RUAG è responsabile della qualità degli acquisti del materiale di ricambio. In passato, vi sono stati ripetuti problemi di qualità per quanto riguarda i veicoli cingolati. Ciononostante, la BLEs non ha mai effettuato audit né ispezioni, provvedimenti che avrebbe invece potuto intraprendere coadiuvata da armasuisse.

Nei singoli SLA è stabilito che i consignment stock presso RUAG sottostanno al cosiddetto ordine di verifica dell'inventario della BLEs. Tuttavia, non è mai stata eseguita una verifica dell'inventario. Da un rapporto della Revisione interna del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), è emerso che per errore il consignment stock di RUAG non rientrava nell'ordine di verifica dell'inventario¹⁵. Stando a quanto da essa stessa dichiarato, neanche RUAG ha mai eseguito una verifica dell'inventario, benché sia contrattualmente responsabile per la completezza dei depositi.

Nel corso di questa verifica, la BLEs ha adeguato per la seconda volta l'ordine di verifica dell'inventario, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2025. Per la prima volta, come responsabile dell'inventario annuale del consignment stock di RUAG figura, come è giusto che sia, l'unità Gestione di depositi della BLEs.

Il team di verifica del CDF ha eseguito una verifica dell'inventario a Thun e Zweisimmen. Questo controllo a campione non è rappresentativo, ma ha comunque fornito indicazioni sulla qualità dei dati.

¹⁵ Rapporto di verifica A 2023-03 sulla gestione del deposito di materiale dell'esercito da parte di terzi («Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte»), Revisione interna DDPS, 3 novembre 2023, disponibile sul sito Internet della Revisione interna del DDPS.

Il controllo a Thun ha ottenuto una valutazione sufficiente con una quota d'errore del 5,8 per cento, mentre quello a Zweisimmen una valutazione buona, con una quota d'errore del 4 per cento.

Durante la verifica dell'inventario a Thun il CDF, supportato da due rappresentanti della BLEs dell'ambito dei veicoli cingolati, ha constatato, tra l'altro, che in parte il materiale difettoso non era contrassegnato in modo chiaro e non era possibile distinguerlo dal materiale utilizzabile. Pertanto, la BLEs non può aggiornarsi correttamente in merito alle scorte effettive di materiale utilizzabile.

Nel quadro dell'ispezione o della verifica successiva dell'inventario, la Gestione di depositi della BLEs dovrebbe controllare se RUAG ha preso atto delle lacune riscontrate e ha effettuato i rispettivi adeguamenti.

AUDIT

Inventory management audit

DDPS and RUAG MRO

KEY FACTS

On behalf of the Finance Delegation, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted the "Audit of potential aspects of fraud at RUAG MRO" together with the law firm Niederer Kraft Frey (NKF).¹⁶ The associated draft interim report from NKF contained indications that RUAG may have used spare parts from the consignment warehouse¹⁷ owned by the Armed Forces for its own business with third parties without authorisation. As the Armed Forces' materials competence centre, RUAG¹⁸ manages multiple consignment warehouses for weapons systems at its locations. It is responsible for procurement, quality assurance, storage and maintenance.

The SFAO audit focused on the consignment warehouses for tracked vehicles belonging to RUAG Business Area Ground. This was because incidents had previously occurred in connection with the Leopard 1 and Leopard 2 tanks.¹⁹ It was not possible to ascertain the total value of the consignment warehouse for tracked vehicles during the audit because all materials are written down to zero directly after purchase.

The present findings cannot allay the suspicion that in the past RUAG obtained materials from the consignment warehouses for tracked vehicles for its own business with third parties without authorisation and thereby damaged the Armed Forces' asset base. As the responsible system and life cycle manager, the Armed Forces Logistics Organisation (AFLO) has insufficient control over the stock levels and outflows of materials. To date, RUAG has not granted read access to AFLO for its inventory system. RUAG merely provides AFLO with an annual summary of the consignment warehouse's stock levels and in- and outflows. Between 2014 and 2023, RUAG scrapped 1,140 items and made 1'319 inventory adjustments without AFLO authorisation.

armasuisse and AFLO are not enforcing all the rights they have over RUAG

RUAG's services are appropriately regulated in the framework agreement, in the principles concerning warehouses and in the service level agreements (SLA) for specific weapon systems. Here, armasuisse assumes the role of procurement office and AFLO is the responsible operations manager for the respective systems.

The framework agreement stipulates that RUAG must grant AFLO access to its SAP productive system. To date, armasuisse and AFLO have been unable to assert this right to access. RUAG must, in addition, provide appropriate reporting with key performance indicators. Of particular importance is the three-year stockpiling, which requires the minimum stock levels to cover the demand for three years. However, the annual RUAG reporting lacks information on warehouse stock levels compared to the minimum levels. According to RUAG's calculations, there is a shortfall of CHF 5 to 7 million for Leopard 2 parts. Part of this can be explained by the ceiling which the Armed Forces Staff has placed on the Budget for Replacement Material and Maintenance (EIB).

With the support of armasuisse, AFLO can carry out inspections and audits at RUAG. Despite the problems described surrounding the consignment warehouses, neither AFLO nor armasuisse have exercised this right.

¹⁶ SFAO-24192: Audit of potential aspects of fraud at RUAG MRO, mandate from the Finance Delegation

¹⁷ In this report, "consignment warehouse" refers to the warehouses operated and managed by RUAG at its locations, which are owned by the DDPS

¹⁸ In this report, "RUAG" and "RUAG MRO" refer to RUAG AG and RUAG MRO Holding AG

¹⁹ Audit of compliance for transactions with the Leopard 1 tank (SFAO-23166) and Audit of potential aspects of fraud at RUAG MRO (SFAO-24192)

The SFAO recommended that armasuisse and AFLO assert their contractual rights and obligations from RUAG in order to strengthen supervision of the consignment warehouses.

AFLO has insufficient control over the warehouse stock levels and movements

AFLO only receives one manually prepared report from RUAG per year. This contains the stock levels at the end of the year per article and the in- and outflows over the course of the year. During the year, AFLO has no transparency over the stock levels and works with figures which can be up to 12 months old. The RUAG annual inventory report does not provide any further information on the in- and outflows. For example, material usage for Armed Forces maintenance looks identical to a write-off due to scrapping or an inventory adjustment. Furthermore, a manually prepared report for over 10,000 different types of article is error-prone and inefficient.

AFLO cannot reliably verify whether in the past RUAG took materials for its own business from the consignment warehouse. RUAG declared only seven cases of items being borrowed for third-party business between 2014 and 2023.

Despite its contractual obligation, RUAG scrapped 1,140 items and made 1,319 inventory adjustments without informing AFLO in advance and without obtaining prior authorisation. There is a risk that these were not done correctly. The SFAO recommended that RUAG investigate the unauthorised scrappings and inventory adjustments and report its findings to AFLO.

Armasuisse and AFLO have never inspected their consignment warehouses at RUAG

According to the framework agreement and SLA, RUAG is responsible for the quality of spare parts procurements. In the past, there had been repeated quality problems with the tracked vehicles. Despite this, AFLO has never carried out an audit or inspection at RUAG with the support of armasuisse.

The individual SLAs stipulate that the consignment warehouses at RUAG are subject to so-called inventory orders from AFLO. However, an inventory has never taken place. An audit report by the internal audit office of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport noted that the RUAG consignment warehouse was erroneously not included in the inventory order.²⁰ By its own account, RUAG never carried out stock-taking exercise, even though it is contractually responsible for the inventory being complete.

During this audit, AFLO amended the inventory order a second time. It will enter into force on 1 January 2025. This now correctly states that AFLO Inventory Management is responsible for the annual inventory of the consignment warehouses at RUAG.

The SFAO audit team carried out an inventory in Thun and in Zweisimmen. Although the random sample was not representative, it does provide an indication of the data quality. The random sample in Thun produced a satisfactory result with an error rate of 5.8%. The random sample in Zweisimmen produced a good result with an error rate of 4%.

During the inventory in Thun, the SFAO, with the support of two AFLO representatives, observed that in the tracked vehicles section, amongst others, defective materials were not clearly physically marked as such and could not be distinguished from deployable materials. This means that the stock levels of deployable materials are not made available to AFLO.

As part of the next inspection and/or inventory, AFLO Inventory Management should verify whether RUAG has reacted to the observations made and whether it has made the relevant modifications.

²⁰ Audit report A 2023-03 "Storage of Armed Forces equipment by third parties", internal DDPS audit, 3 November 2023, available on the DDPS internal audit website

GENERELLE STELLUNGNAHME GRUPPE VERTEIDIGUNG, LOGISTIKBASIS DER ARMEE

Die Gruppe Verteidigung begrüsst die von der EFK durchgeführte Prüfung der Konsignationslager der RUAG AG und akzeptiert die Empfehlungen.

Abgeleitet aus den beiden Empfehlungen und dem Kapitel «Vollständigkeit der Konsignationslager» wurde ein Massnahmenplan mit Verantwortlichkeiten (LBA, armasuisse, RUAG MRO AG) und Endterminen definiert. Die ersten Massnahmen daraus werden per Januar 2025 erledigt sein. Sämtliche definierten Massnahmen (Anzahl 13) finden ihren Abschluss per 31.12.2025.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER RUAG MRO HOLDING AG

Für die Prüfung der Konsignationslager vor Ort in Thun und Zweisimmen sowie die kritische Analyse der bisherigen Praxis der Zusammenarbeit zwischen RUAG, Armasuisse und LBA danken wir. RUAG ist mit den Feststellungen einverstanden.

Auch wenn im vorliegenden Bericht keine direkten Empfehlungen seitens EFK an RUAG ausgesprochen wurden, wird RUAG die LBA und Armasuisse in der Implementierung der Empfehlungen vollumfänglich unterstützen.

RUAG wird im Sinne eines «Read Across» auch die weiteren anwendbaren Prozesse auf die Feststellungen der EFK hin überprüfen und die notwendigen Lehren daraus ziehen.

RUAG stellt fest, dass die durchgeführten Stichproben ein gutes Resultat (Zweisimmen) bzw. genügendes (Thun) ergeben haben. RUAG ist sich aber der schwierigen infrastrukturellen Rahmenbedingungen bewusst und arbeitet deshalb zusammen mit der LBA an einem Projekt zur Verbesserung der Logistikinfrastruktur und Lagerhaltung. Damit sollen künftig bessere Voraussetzungen u.a. auch für die Führung der Konsignationslager geschaffen werden.

Zusätzlich sei auf die Stellungnahme seitens RUAG zum EFK Bericht «Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO» verwiesen. Die Geschäftsleitung arbeitet mit Hochdruck und Unterstützung des Verwaltungsrates an einem Kulturwandel und ist bestrebt, auch solche prozessualen Unzulänglichkeiten aus dem Weg zu räumen.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE

armasuisse begrüsst die von der EFK durchgeführte Prüfung der Konsignationslager der RUAG AG und akzeptiert die Empfehlungen.

Die Schwachstellen und der daraus entstehende Optimierungsbedarf bei der Führung und des Controllings der Konsignationslager wurde durch LBA und armasuisse bereits vor der Inspektion durch die EFK erkannt. In der Folge hat armasuisse im MJ-SLA Masteragreement mit der RUAG AG die vertraglichen Rahmenbedingungen geschaffen damit die LBA als Materialverantwortliche Stelle ONLINE-Zugriff auf die Konsignationslager erhält und auch mittels Audits die Lagerführung vor Ort überprüfen kann.

Aufgrund von diversen Einflüssen bei RUAG (Führungswechsel, Reorganisationen und SAP-Umstellungen) verzögerte sich jedoch die operative Umsetzung, so dass die von der EFK festgestellten Mängel in der Kontrollführung der Konsignationslager immer noch bestehen.

Wie in der Zusammenfassung, als auch im Kapitel 2.1 von der EFK festgehalten, ist das Vertragskonstrukt zwischen armasuisse und RUAG AG angemessen. Hier besteht kein Handlungsbedarf. armasuisse wird in Zusammenarbeit mit der LBA im 1.Quartal 2025 dafür besorgt sein, dass die vertraglichen Abmachungen nun auch durchgesetzt werden. Im Vordergrund steht dabei die Gewährung des ONLINE-Zugriff auf Konsignationslager der RUAG für ausgewählte Mitarbeitende der LBA. Zudem unterstützt armasuisse die LBA bei Bedarf bei der Durchführung der jährlichen bzw. periodischen Audits und bei der Umsetzung allfälliger, in diesem Zusammenhang festgestellten Mängel.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Der im Rahmen vom EFK-Prüfauftrag 24192²¹ per 30. September 2024 erhaltene Entwurf der Zwischenberichterstattung der Kanzlei Niederer Kraft Frey AG (NKF) enthält Hinweise, dass einzelne Mitarbeiter der RUAG MRO²² unbewilligt Ersatzteile aus dem Konsignationslager der Armee für ihr eigenes Drittgeschäft verwendet haben könnte.

Mit Schreiben vom 25. Oktober 2024 ersuchte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) die EFK um eine unabhängige Beurteilung, ob das Konsignationslager durch RUAG MRO im Interesse des Eigentümers verwaltet wird. Die EFK hat den FinDel-Auftrag am 29. Oktober 2024 angenommen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob die Verwaltung der Konsignationslager bei der RUAG MRO angemessen geregelt und überwacht ist. Dazu hat die FinDel die folgenden drei Prüffragen definiert:

- Ist der Prozess zur Bewirtschaftung der Konsignationslager angemessen geregelt?
- Wurden die Vorgaben zur Bewirtschaftung des Konsignationslagers eingehalten? Dies umfasst vor allem eine Beurteilung, ob alle Entnahmen für Drittgeschäfte bewilligt wurden und die dafür verwendeten Materialien mit gleichwertiger Qualität ersetzt worden sind. Zusätzlich soll abgeklärt werden, ob die Herstellervorgaben bezüglich Zertifizierung von Ersatzteilen eingehalten worden sind.
- Hat die Eigentümerin des Lagers eine Bestätigung der Vollständigkeit und ist diese nachvollziehbar?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alessandro Manferdini (Revisionsleiter) und Federico Callari (Prüfungsexperte der Internen Revision VBS) vom 1.–29. November 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martin Köhli. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Interne Revision VBS unterstützte die EFK mit ihrem Prüfungsexperten, der im 2023 den Bereich «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte» geprüft hatte.²³

Der Prüfungsumfang umfasst die RUAG-Konsignationslager der Business Area (BA) Ground. Innerhalb der BA Ground konzentriert sich die EFK-Prüfung auf die Raupenfahrzeuge (Leopard 2, Schützenpanzer 2000, Schützenpanzer M113 und Panzerhaubitze M109). Konsignationslager sind durch die RUAG an ihren Standorten geführte und durch sie bewirtschaftete Warenlager, welche sich im Eigentum des VBS befinden.²⁴ Von diesen vier Raupenfahrzeugtypen lagert die RUAG Ersatzmaterial (sog. einfach verwendetes Material) in Thun und ein Lager mit endbevorrateten Kleinstteilen in Zweisimmen. Weitere Lager wurden in dieser Prüfung explizit ausgeschlossen. Der für die vorliegende Prüfung relevante Zeitraum erstreckt sich über die Jahre 2014–2023.

²¹ EFK-24192: Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO, Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

²² Mit «RUAG MRO» bzw. mit «RUAG» ist in diesem Bericht immer die RUAG MRO Holding AG und die RUAG AG gemeint.

²³ Prüfbericht «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte», Interne Revision VBS, 3. November 2023, abrufbar auf der Webseite der Internen Revision VBS.

²⁴ Diese Definition der Konsignationslager geschah durch den Steuerungsausschuss Entflechtung VBS – RUAG in bewusster Abweichung zur in der Literatur mehrheitlich verwendeten Definition aus dem zivilen Anwendungsbereich.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der armasuisse, der Logistikbasis der Armee (LBA) und RUAG umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung. Gewisse Auswertungen wie der Gesamtwert des Konsignationslagers der Raupenfahrzeuge, Bewilligungen zu den Verschrottungen bzw. Inventurdifferenzen und die Identifikation der Leihentnahmen im SAP-System lagen bis Prüfende noch nicht vor.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 23. Dezember 2024 statt. Teilgenommen haben: vom GS-VBS der Stabschef, von LBA der Chef Fz Genie u Rettungsmat / Stv C, von armasuisse der Leiter KB Landsysteme / Vize-direktor, von RUAG der Verwaltungsratspräsident, die Vizepräsidentin des Verwaltungsrats, die Leiterin des Audit & Risk Committees des Verwaltungsrats, der CEO, der CFO, der Head of Corporate Management und der Leiter Interne Revision. Die Interne Revision VBS war mit einem Prüfungsexperten vertreten. Von Seiten der EFK nahmen der zuständige Mandatsleiter, der Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter teil. EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten und der GL bzw. dem VR obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 VERTRAGLICHE REGELN DER KONSIGNATIONSLAGER

2.1 Das Vertragskonstrukt ist angemessen

Die Basis für die Abwicklung von Logistikleistungen zwischen armasuisse als Beschaffungsstelle als Vertreter der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der RUAG AG als Dienstleister bildet das «Master Agreement SLA».²⁵ Für die Konsignationslager ist speziell auch die Anlage IX «Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern» von Relevanz.²⁶ Pro Waffensystem – sprich pro Raupenfahrzeugtyp – gibt es ein systemspezifisches Service Level Agreement (SLA). Dort wird die LBA als verantwortliche Systemmanagerin als dritte Vertragspartei bestimmt.²⁷

Im Master Agreement und in den dazugehörigen SLA sind die Rechte und Pflichten der drei Vertragsparteien geregelt. Als Materialkompetenzzentrum (MKZ) im Bereich Raupenfahrzeuge ist RUAG für die eigenständige Beschaffung der Ersatzteile im Konsignationslager und für die Instandhaltung der Raupenfahrzeuge verantwortlich. Die Material-Ersatzbeschaffungen und die Instandhaltungsarbeiten werden der LBA monatlich in Rechnung gestellt. Als sog. Systemmanagerin ist die LBA für das Lebenswegmanagement während der Nutzungsphase (inkl. Ausserdienststellung) der jeweiligen Waffensysteme verantwortlich.²⁸



Abb. 1: Rollenverteilung zwischen armasuisse und LBA (Quelle: Übersicht ZUVA, Weisungen über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse).

Q BEURTEILUNG

Armasuisse und LBA haben die Verwaltung der Konsignationslager mit RUAG mittels Master Agreement und waffensystem-spezifischen SLA angemessen geregelt.

2.2 Armasuisse und LBA schöpfen nicht alle vertraglichen Optionen aus

Gemäss Art. 18 des Master Agreements soll RUAG dem Auftraggeber Zugriff auf ihr SAP-Produktivsystem gewähren. Armasuisse und LBA konnten die Zugriffsrechte bis heute bei RUAG über viele Jahre nicht durchsetzen.

Gemäss Art. 8.3.3 des Master Agreements muss RUAG das Konsignationsmaterial angemessen kennzeichnen und wenn möglich ausscheiden. Die Artikel im Eigentum der Armee sind physisch nicht klar ausgetrennt, über verschiedene RUAG-Lager verteilt und gemeinsam mit RUAG-eigenen Artikeln bzw. mit Artikeln von Konsignationslagern von Drittkunden gelagert.

²⁵ Master Agreement SLA, Vertrag Nr. 4780002245, armasuisse, gültig ab 01.01.2023. Vertragsparteien sind die armasuisse und die RUAG AG.

²⁶ Anlage IX: Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern – Detailregelungen zu RUAG AG, Version 1.0 vom 23.09.2021 (gemäss Artikel 37 Master Agreement).

²⁷ SLA-Vertragsparteien sind die armasuisse, die LBA und die RUAG AG.

²⁸ Handbuch Arbeitsteam Logistik, LBA, 20. Dezember 2018, Seite 8.

Das Armeematerial ist ohne SAP-Zugang nicht identifizierbar. Die Lagerhaltung erfolgt nach dem sog. Chaos-Prinzip²⁹ dynamisch. Es gibt einzelne Materialnummern die dadurch an bis zu fünf unterschiedlichen Lagerplätzen untergebracht sind.

Auf Basis von Art. 21 des Master Agreements bzw. Ziff. 4.2 der Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern hat die LBA mit Unterstützung von armasuisse das Recht, bei RUAG Inspektionen bzw. Audits durchzuführen. Von diesem Recht haben die beiden trotz vergangenen Qualitätsproblemen bei den Ersatzteilen der Raupenfahrzeuge noch nie Gebrauch gemacht.

Art. 10.3 des Master Agreements bzw. die Ziff. 4.1 der Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern verlangt von RUAG ein angemessenes Reporting mit Leistungskennzahlen (KPI). Speziell von Bedeutung ist dabei die Lagerreichweite. Ziel ist eine Dreijahresbevorratung. Für die Einhaltung des Mindestbestands ist RUAG verantwortlich. RUAG erstellt für die LBA ein jährliches Excel-File mit dem Bestand per Ende Jahr und den unterjährigen Zu- und Abgängen. In diesem Excel-File ist nicht zu erkennen, wo der aktuelle Bestand im Vergleich zum Dreijahresvorrat steht. Gemäss der ERFA-Sitzung «LCM Vehicles & Weapon Systems» vom 27. März 2024 zwischen armasuisse, LBA und RUAG ist das Leopard 2 Material rund 7 Mio. Franken unter Minimalbestand. Per Ende August 2024 hat der Systemmanager von RUAG eine neue Schätzung von 5.2 Mio. Franken vorgelegt. Ein Teil dieses Unterbestands ist durch die Plafonierung des Ersatzmaterial- und Instandhaltungsbudgets (EIB) durch den Armeestab zu erklären.

Der Bestand im Excel-File unterscheidet auch nicht intaktes von defektem Material bzw. Material in Reparatur.

BEURTEILUNG

Die LBA schöpft ihre vertraglich vereinbarten Kontrollmöglichkeiten nicht aus. RUAG stellt der LBA nicht alle Instrumente für eine wirksame Überwachung zur Verfügung. Armasuisse und die LBA müssen ihre vertraglichen Rechte bzw. die vertraglichen Pflichten von RUAG einfordern.

Ein Zugriff auf das SAP-System von RUAG ist zentral, damit die LBA ihre Bestände (inkl. Lagerreichweite von mindestens drei Jahren, Zu- und Abgänge, Unterscheidung von intaktem zu defektem Material bzw. Material in Reparatur etc.) besser unter Kontrolle hat und zeitnah überwachen kann.

Das Armeematerial sollte physisch klarer gekennzeichnet und ausgeschieden sein.

EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt armasuisse in Zusammenarbeit mit der LBA, ihre vertraglichen Rechte bei RUAG durchzusetzen und in erster Priorität das Zugriffsrecht auf das SAP-Produktivsystem der RUAG einzufordern. Weiter sind die Bedingungen zur klaren Kennzeichnung des armeeeigenen Materials durchzusetzen.

²⁹ Bei der chaotischen (oder auch dynamischen) Lagerhaltung wird dem Artikel kein fester Lagerplatz zugeordnet, sondern er bewegt sich während der Lagerung im Lager. Die Lagerplätze werden digital im Warenwirtschaftssystem erfasst und gekennzeichnet.



STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

armasuisse wird unter Einbezug der LBA und der RUAG AG in erster Priorität den ONLINE-Zugriff für bestimmte LBA Mitarbeitende auf die Konsignationslager der RUAG sicherstellen.

Ziel ist es, diese Massnahme bis Ende 1.Quartal 2025 abzuschliessen. Im Nachgang werden die Prozesse zur Führung, Kennzeichnung, Controlling und Reporting der Konsignationslager auf deren Optimierungspotential untersucht. Basierend auf den Erkenntnissen werden die Prozesse, Arbeitsanweisungen, etc. überarbeitet und in Kraft gesetzt. Ziel ist gegen Ende 2025 im Rahmen eines Audits die Wirkung der Massnahmen erstmalig zu überprüfen. Danach soll mittels periodisch durchgeführten Audits sichergestellt werden, dass die vertraglichen Abmachungen eingehalten und die Konsignationslager ordnungsgemäss geführt werden. Die Verantwortung für die Durchführung der Audits liegt bei der LBA. armasuisse unterstützt die LBA nach Bedarf und stellt die Durchsetzung des festgestellten Optimierungsbedarfs bzw. die Behebung allfälliger Mängel durch.

3 ÜBERWACHUNG DER KONSIGNATIONSLAGER

3.1 Die Missbrauchsrisiken liegen nicht bei den wenigen, bewilligten Leihentnahmen

Gemäss den Grundsätzen im Umgang mit Konsignationslagern darf RUAG das durch sie verwaltete Armeematerial unter bestimmten Bedingungen auch für eigene Drittgeschäfte nutzen. Der Prozess für diese sog. Leihentnahmen ist im Anhang 2 der Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern dargestellt.³⁰

Gemäss Auskunft von armasuisse und LBA werden Leihentnahmen im Bereich Raupenfahrzeuge nur restriktiv bewilligt. Im untersuchten Zeitraum 2014–2023 gab es deshalb nur sieben Leihentnahmen von Ersatzteilen aus den Konsignationslagern der Raupenfahrzeuge. Diese sieben Leihentnahmen liefen alle nach dem in Anhang 2 definierten, vereinfachten Bewilligungsprozess «Nutzung Ersatzteile» ab.

Entgegen Anhang 2 liefert RUAG aber kein periodisches Reporting über Stand der Entnahmen, Nachbeschaffung und Komplementierung. RUAG konnte bis Ende der EFK-Prüfung die Leihentnahmen nicht in ihrem SAP-System identifizieren.

Q BEURTEILUNG

Armasuisse und die LBA haben keine Kontrolle darüber, ob die von RUAG für Drittumsatz verwendeten Materialien mit gleichwertiger Qualität ersetzt und die Herstellervorgaben eingehalten wurden. RUAG muss die bewilligten Leihentnahmen im System kennzeichnen und der LBA ein jährliches Reporting vorlegen.

Aufgrund der wenigen Leihentnahmen verzichtet die EFK auf eine Empfehlung. Die Missbrauchsrisiken liegen bei unbewilligten Leihentnahmen bzw. bei Entnahmen ohne Ersatz (Vermögensschädigung der Armee) aus dem Konsignationslager. Dies adressiert das folgende Kapitel 3.2 mit Empfehlung 2.

3.2 LBA hat eine unzureichende Kontrolle über die Bestände und die Abgänge aus dem Konsignationslager

Wie unter Kapitel 2.2 erwähnt, erhält die LBA nur einmal pro Jahr einen Excel-Bericht mit dem Jahresendbestand und den unterjährigen Zu- und Abgängen. Diese Zu- und Abgänge sind nicht weiter erklärt und die Gründe von Lagerbewegungen sind für die LBA daher nicht nachvollziehbar. Ein Materialverbrauch für die Instandhaltung sieht beispielsweise gleich aus wie eine Ausbuchung aufgrund einer Verschrottung oder eine Ausbuchung aufgrund einer Inventurdifferenz.

Im Zeitraum 2014–2023 gab es 4183 Verschrottungen aus dem Konsignationslager. Davon sind gemäss einer Überprüfung durch LBA 3043 Artikel im Rahmen der Ausserdienststellung der Festungsartillerie korrekt über die dafür eingesetzte Applikation CHEOPS beauftragt und liquidiert worden. Die dazugehörigen Vollzugsmeldungen sind im CHEOPS hinterlegt. Für die restlichen 1140 Artikel fehlen diese Informationen.³¹ Bei Artikeln, bei denen das Mindesthaltbarkeitsdatum abgelaufen ist, kann RUAG selbständig entsorgen und wieder nachbeschaffen. Auch hier muss aus Transparenzgründen eine schriftliche Information an die LBA erfolgen, was nicht erfolgt ist.

³⁰ Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern – Detailregelungen zu RUAG AG, Version 1.0 vom 23.09.2021, Seite 15.

³¹ Der Warenwert dieser Verschrottungen konnte bis Ende der Prüfung nicht ermittelt werden, u. a. weil bei 570 von 1140 Artikeln kein Preis im System hinterlegt ist.

Zwischen 2014–2023 gab es von Seiten RUAG zudem 1319 Inventurdifferenzbuchungen³² aus dem Konsignationslager der Armee.³³

Gemäss Artikel 8.3.7 des Master Agreements müssen alle Schäden und Verluste LBA unverzüglich gemeldet werden. LBA hat für keine dieser Inventurdifferenzen eine Meldung erhalten.

RUAG verwaltet für die LBA über 10 000 verschiedene Artikelnummern. Gemäss RUAG ist der im ersten Paragraph dieses Unterkapitels erwähnte Excel-Bericht mit Jahresendbestand kein automatischer SAP-Export. Gemäss einem Test der EFK ergab sich bei 187 Artikelnummern der Saldo Jahresende 2019 plus die Nettozugänge 2020 nicht den Jahresendsaldo 2020. Gemäss Informationen von RUAG war der aktuelle Stichtag nicht wie im Excel-File angegeben der 31.12.2020, sondern der 13.01.2021.

BEURTEILUNG

Die LBA überwacht ihre Konsignationslager bei RUAG ungenügend.³⁴ Sie hat keine Kontrolle darüber, ob RUAG mehr als die deklarierten Leihentnahmen aus dem Konsignationslager bezogen hat. Bei 1140 als Verschrottung bezeichnete Transaktionen und bei 1319 als Inventurdifferenzbuchungen bezeichneten Transaktionen hat RUAG die LBA nicht informiert. Es besteht ein Risiko, dass diese missbräuchlich erfolgt sind.

Ein manuell erstellter Excel-Bericht bei über 10 000 verschiedenen Artikeltypen ist fehleranfällig und ineffizient. Der Stichtag sollte der 31. Dezember des jeweiligen Jahres sein. Wie in Empfehlung 1 festgehalten, braucht LBA Lese-Zugriff auf das SAP-Produktivsystem von RUAG für verlässliche und aktuelle Informationen zu ihrem Konsignationslager.

RUAG ist für eine transparente und nachvollziehbare Berichterstattung zu den Zu- und Abgängen im Konsignationslager verantwortlich. Verschrottungen und Inventurdifferenzbuchungen dürfen nur in Zusammenarbeit und mit Bewilligung der LBA erfolgen und sind entsprechend nachzuweisen.

EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der LBA in Zusammenarbeit mit der armasuisse, von RUAG die Aufarbeitung der unbewilligten Verschrottungen und Inventurdifferenzen zu verlangen und sich Bericht erstatten zu lassen. Die Verschrottungen und Inventurdifferenzen sind rückwirkend zu bewilligen oder im Falle von ungerechtfertigten Transaktionen von RUAG an den Bund zu vergüten. Zukünftig bedürfen Verschrottungen und Inventuranpassungen – wie im Rahmenvertrag festgelegt – einer vorgängigen Bewilligung von LBA.

³² Davon waren 763 Buchungen von negativen und 556 Buchungen von positiven Inventurdifferenzen.

³³ Der Warenwert dieser Inventurausbuchungen konnte bis Ende der Prüfung nicht ermittelt werden, u. a. weil bei 123 von 1319 Artikeln kein Preis im System hinterlegt ist.

³⁴ Prüfbericht A 2023-03 «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte», Interne Revision VBS, 3. November 2023, abrufbar auf der Webseite der Internen Revision VBS.



STELLUNGNAHME DER LOGISTIKBASIS DER ARMEE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Empfehlung Nr 2 «Aufarbeitung Verschrottung und Inventurdifferenzen» wird durch die LBA unterstützt. Um die erkannten Lücken zu schliessen, wurden Massnahmen mit Verantwortlichkeiten und Endterminen definiert. Diese formulierten Massnahmen (Anzahl 4 Stück, vgl unten aufgeführt) werden bis zum 31.12.2025 umgesetzt.

- Festlegung des Vorgehens zur rückwirkenden Aufarbeitung der nicht genehmigten Verschrottungen und Inventuren durch die Industrie.
- Verbleib des Materials aufklären, Bericht erstellen.
- Konsequenzen aus dem Bericht herleiten und bei der RUAG durchsetzen (Realersatz, Vergütung, Verzicht auf Massnahmen etc.).
- Umsetzungskontrolle der getroffenen Vereinbarungen im Rahmen der SLA (laufend).

4 VOLLSTÄNDIGKEIT DER KONSIGNATIONSLAGER

4.1 Aufgrund fehlender Inventuren ist der Bestand in den Konsignationslagern nicht nachgewiesen

Obwohl in den einzelnen SLA steht, dass die Konsignationslager bei der RUAG dem Inventurbefehl der LBA unterstehen, wurde es im Inventurbefehl nicht ausgewiesen und es fand noch nie eine Inventur statt. Der Prüfbericht «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte» der Internen Revision VBS stellte fest, dass das einfach verwendete Material in den RUAG-Konsignationslagern jedoch irrtümlicherweise nicht im Inventurbefehl enthalten war.³⁵ Auch RUAG hat nach eigenen Angaben nie eine Inventur durchgeführt, obwohl sie für die Vollständigkeit der Lager verantwortlich ist.

Auf Empfehlung der Internen Revision VBS passte LBA den Inventurbefehl per 1. März 2024 an und schloss die Konsignationslager mit ein. In Ziff. 3.4 bzw. in Ziff. 4.4 war nicht das LBA-Lagermanagement, sondern das LBA-Systemmanagement als verantwortliche Stelle definiert. Zwischen den beiden Abteilungen gibt es Rollen- und Verantwortlichkeitskonflikte. Das LBA-Lagermanagement ist gemäss bestehenden Prozessen nur für das bestandsgeführte Material im ERP der LBA verantwortlich, nicht aber für die Konsignationslager in der Pflicht.

Während dieser Prüfung hat LBA den Inventurbefehl erneut angepasst. Er tritt am 1. Januar 2025 in Kraft. Darin ist nun erstmals das LBA-Lagermanagement für die Inventur der Konsignationslager bei der RUAG in die Verantwortung genommen.

Q BEURTEILUNG

Aufgrund der fehlenden Inventuren ist der Lagerbestand und damit deren Vollständigkeit nicht sichergestellt. Es fehlt somit eine wichtige Kontrolle, um potenziell missbräuchliche Bezüge zu verhindern bzw. aufzudecken.

Unter Aufsicht des LBA-Lagermanagements sollte RUAG in den Konsignationslagern jährlich eine Inventur durchführen. Die Inventur kann auch fortlaufend mit Stichproben während dem Jahr erfolgen.

Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung, da im neuen Inventurbefehl das LBA-Lagermanagement ab dem 1. Januar 2025 für die Inventur der Konsignationslager verantwortlich ist und verweist auf Empfehlung 2.

4.2 Die Inventur in Thun ergab ein genügendes Resultat

Das EFK-Prüfteam führte zusammen mit dem Leiter Raupenfahrzeuge LBA-Systemmanagement und einem LBA-Materialexperten am 26. November 2024 eine Inventur in Thun durch.³⁶ Die LBA-Bestandesliste ist 11 Monate alt und stammt vom 31. Dezember 2023. Die aktuellen Bestände der zur Zählung ausgewählten Artikel musste der zugeteilte RUAG-Lagerteamleiter zu Beginn der Inventur zuerst im SAP-System abfragen.

Fazit: 32 von 34 gezählten Artikeln sind korrekt. Das entspricht einer Fehlerquote von 5,8 %

Detailresultate der Inventur in Thun:

- Leopard 2: 19 von 20 gezählten Artikel sind korrekt. Bei einem Artikel hat es 3 Stück mehr als im System ausgewiesen.
- Schützenpanzer 2000: 5 von 5 gezählten Artikeln sind korrekt.

³⁵ Prüfbericht A 2023-03 «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte», Interne Revision VBS, 3. November 2023, Seite 8, abrufbar auf der Webseite der Internen Revision VBS.

³⁶ Die Inventurstichprobe ist nicht repräsentativ.

- Panzerhaubitze M109: 4 von 5 gezählten Artikeln sind korrekt. Bei einem Artikel hat es 2 Stück weniger als im System ausgewiesen.
- Schützenpanzer M113: 4 von 4 gezählten Artikeln sind korrekt.

Während der Inventur machte das Prüftteam die folgenden Feststellungen:

- In der Excel-Bestandesliste sieht LBA nicht, wie viele Artikel intakt bzw. defekt oder in Reparatur sind. Beim Leopard 2 gab es zwei der ausgewählten Artikel, die gemäss SAP defekt oder in Reparatur sind; diese Artikel scheinen aber zumindest teilweise intakt zu sein.
- Einzelne Artikel sind seit mehreren Jahren defekt oder in Reparatur (einer der ausgewählten Artikel seit 2006), ohne dass eine Verschrottung oder Instandstellung geplant ist.
- Defektes Material ist physisch teilweise nicht klar gekennzeichnet und kann optisch nicht vom einsatzbereiten Material unterschieden werden.
- Gewisse Artikel sind am falschen Lagerort gelagert; von einem ausgewählten Artikel waren die defekten im geheizten AutoStore-System gelagert und die intakten im kalten (Winter) bzw. heissen (Sommer) Aussenlager. Aufgrund der Lagerung unter diesen Temperaturbedingungen sind diese spezifischen Artikel (Schaltungen) vermutlich nicht mehr einsatzfähig.
- Im Dach des Aussenlagers gab es beim starken Schneefall in der Woche vom 18. November 2024 einen Wasserschaden; mehrere Artikel sind betroffen und von RUAG zur Prüfung ausgesondert worden.
- 3 Stück Geschützrohre zur Panzerhaubitze M109 sind zwar in einem Unterstand gelagert, aber trotzdem der Witterung ausgesetzt; deren Verpackungen / Konservierung sollte verbessert werden.
- Ein ausgewählter Artikel war nicht auf der Excel-Bestandesliste, welche LBA jährlich von RUAG erhält. Dies fiel auf, da RUAG für diesen Artikel im August 2024 eine von LBA abgelehnte Anfrage für eine Leihentnahme machte. Entsprechend scheint das Jahresendreporting der RUAG an die LBA unvollständig zu sein.

BEURTEILUNG

Das Resultat der Inventur in Thun ist als genügend zu bewerten.

Es ist suboptimal, wenn LBA nicht sieht, wie viele der Artikel defekt bzw. in Reparatur sind. Dies hat einen Einfluss auf die Lagerreichweite. Defekte Artikel sollten entweder zeitnah repariert oder dann mit Bewilligung von LBA verschrottet werden.

Die Lagerung der Artikel weist Mängel auf, die die Einsatzfähigkeit des Materials beeinträchtigen können.

RUAG muss die erwähnten Feststellungen adressieren. Anlässlich der nächsten Inspektion bzw. Inventur sollte das LBA-Lagermanagement kontrollieren, ob RUAG auf die gemachten Feststellungen reagiert und die entsprechenden Anpassungen vorgenommen hat.

Die EFK verzichtet damit auf eine Empfehlung.

4.3 Die Inventur in Zweisimmen ergab ein gutes Resultat

Das EFK-Prüftteam führte zusammen mit dem Leiter Raupenfahrzeuge LBA-Systemmanagement am 27. November 2024 eine Inventur in Zweisimmen durch.³⁷ Im Lager Zweisimmen (sog. MOALAG-Lager) ist Kleinstmaterial (Widerstände, Transistoren, Potentiometer, etc.) in vier Schubladenstöcken für die Instandsetzung von elektronischen Bauteilen (Printplatten) für den Leopard 2 gelagert.

Das Lager ist nicht systemgeführt. Bereits im 2017 wurde dies gefordert, nachdem es von der RUAG durch die LBA nicht bewilligte Bezüge für Drittgeschäfte gab.

³⁷ Die Inventurstichprobe ist nicht repräsentativ.

LBA erhält keine jährliche Bestandesmeldung für dieses Material und hat keinen Überblick über die konkreten Lagerbewegungen des Materials und deren Verwendung.

Gezählt hat das Prüfteam 25 Artikel, je mit aktivem Lager und Endbevorratung, also 50 Positionen.

Fazit: 24 von 25 gezählten Artikeln sind korrekt. Das entspricht einer Fehlerquote von 4 %.

Detailresultate der Inventur in Zweisimmen:

- Bei einem Artikel waren alle 25 Stück im aktiven Lager; 10 Stück davon hätten im endbevorrateten Lager sein sollen; die totale Anzahl war aber korrekt.
 - Bei einem Artikel war einer von vier der falsche Artikeltyp.
-

BEURTEILUNG

Das Resultat der Inventur in Zweisimmen ist als gut zu bewerten.

RUAG sollte die vom Prüfteam beobachteten Feststellungen adressieren. Ob eine systemgeführte Lagerhaltung eingeführt werden soll, hängt von Kosten / Nutzen Überlegungen ab. Im Mindesten müssen die Artikel in pauschaler Form in den Lagerlisten gegenüber LBA ausgewiesen werden. Anlässlich der nächsten Inspektion bzw. Inventur sollte das LBA-Lagermanagement kontrollieren, ob RUAG auf die von der EFK gemachten Feststellungen reagiert und die entsprechenden Anpassungen vorgenommen hat.

Die EFK verzichtet damit auf eine Empfehlung.

ANHANG 1 – ABKÜRZUNGEN

BA	Business Area
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
KPI	Key Performance Indicators
LBA	Logistikbasis der Armee
MKZ	Materialkompetenzzentrum
NKF	Niederer Kraft Frey AG
SLA	Service Level Agreement
VBS	Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport