



# Prüfung des Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee

Gruppe Verteidigung

---

EFK-25132

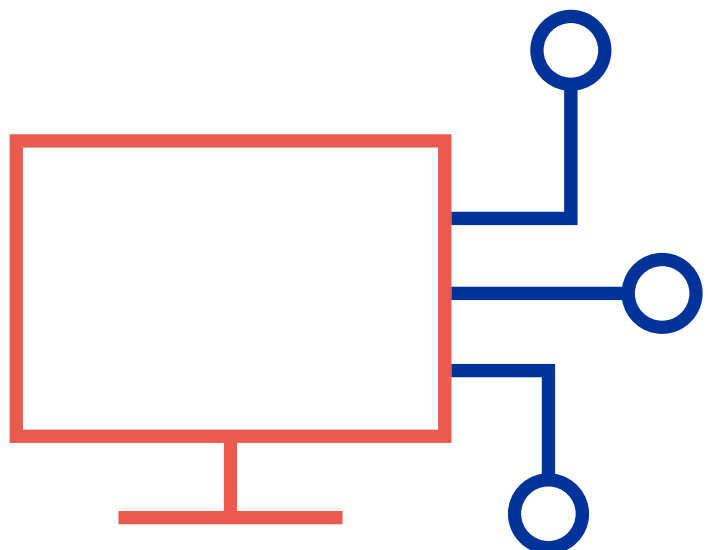
---

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

---

22.12.2025

---



## 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

525.25132

---

### ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS  
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI  
ADDITIONAL INFORMATION

[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)  
[info@efk.admin.ch](mailto: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

---

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze.....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung.....	14
<b>2 Beschaffungsvertrag mit Elbit</b> .....	<b>15</b>
2.1 Die Qualitätsprobleme mit Elbit sind noch nicht behoben und führen zu Verzögerungen.....	15
2.2 Neuplanung der Systemeinführung steht bevor, Kostenauswirkungen derzeit ungewiss.....	15
<b>3 Beschaffungsvertrag mit RUAG MRO</b> .....	<b>17</b>
3.1 Die Neuausrichtung auf agiles Vorgehen birgt Risiken für weitere Verzögerungen in der Vertragserstellung.....	17
3.2 Die strategische Partnerschaft mit RUAG MRO im Bereich Ersä IMFS ist noch nicht definiert .....	18
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	20
Anhang 2 – Abkürzungen .....	21
Anhang 3 – Glossar.....	22

# Prüfung des Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee

Gruppe Verteidigung

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Schlüsselprojekt Telekommunikation der Armee (TK A) zielt darauf ab, die Kommunikationsinfrastruktur der Schweizer Armee zu modernisieren. Bis 2035 soll es die Telekommunikationsausrüstungen im Systemverbund der Armee ablösen. Über sechs Beschaffungsschritte sind für TK A Investitionen und Personalaufwände im Gesamtumfang von rund 1 920 Millionen Franken geplant. Per 30. Juni 2025 sind Gesamtkosten von rund 543,8 Millionen Franken entstanden.

TK A umfasst unter anderem die aktiven Teilprojekte «Ersatz mobile Kommunikation» (EmK) und «Ersatz Integriertes militärisches Fernmeldesystem» (Ersa IMFS). Im Projekt EmK kommt es nach Qualitätsproblemen und Lieferschwierigkeiten zu einer Neuplanung und potenziell höheren Kosten sofern das heutige Mengengerüst beibehalten wird. Gleichzeitig verzögert sich im Projekt Ersa IMFS die Erarbeitung des Beschaffungsvertrags. Aufgrund der Verzögerungen und Mehrkosten prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), ob die Verträge und die dazugehörigen Steuerungsinstrumente sinnvoll ausgestaltet sind. Das Vertragsvolumen mit dem Lieferant Elbit beläuft sich inkl. Mehrwertsteuer auf 377 Millionen Franken, die Zuschlagssumme mit RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO) für Ersa IMFS auf rund 81,1 Millionen Franken; der Rahmenvertrag zu Ersa IMFS wurde schliesslich mit einem definierten Kostendach von CHF 78,5 Millionen Franken abgeschlossen.

Die Prüfung zeigt, dass im Projekt EmK die Steuerungsinstrumente für die Verträge verbessert wurden. Es bestehen aber nach wie vor Herausforderungen mit dem Lieferanten, wodurch fundamentale Unsicherheiten bei der Leistung, den Terminen und den Kosten entstehen. Die bevorstehenden Abnahmetests sollen diesbezüglich Klarheit schaffen und Grundlage für die weitere Vorgehensweise bilden. Im Projekt Ersa IMFS arbeiten armasuisse und Kommando Cyber weiterhin am Abschluss des Beschaffungsvertrags. Die bestehenden offenen Fragen im Zusammenhang mit der Umstellung auf ein agiles Vorgehen und in der Zusammenarbeit sind mit RUAG MRO dringend zu klären. Gelingt es nicht, die Beziehungen nachhaltig zu stabilisieren, sind weitere Verzögerungen und Mehrkosten nicht auszuschliessen.

### Die vertragliche Situation mit Elbit muss dringend stabilisiert werden

Probleme in der Produktqualität wie auch in der Lieferlogistik seitens des Lieferanten Elbit führten zu Verzögerungen im Projekt EmK. Bis zum Prüfungszeitpunkt hat sich diese Situation zwar leicht verbessert, die geforderte Produktqualität muss Elbit aber erst noch in den geplanten Abnahmetests im Zeitraum vom Oktober 2025 bis Februar 2026 nachweisen. Solange diese Hürde besteht, sind die Auswirkungen auf den Projekterfolg, die Termine und auf die Kosten offen. In der Zwischenzeit hat die Armee aufgrund neuer Erkenntnisse ihren Bedarf an neuen Funkausrüstungen überprüft. Damit will die Armee das Projekt EmK auf den Sensoren-, Nachrichten-, Führungs- und Wirkungs- (SNFW-)Verbund ausrichten. armasuisse wird die Planung mit Elbit aufgrund der Erkenntnisse aus den Abnahmetests mit einem Nachtrag zum Beschaffungsvertrag neu regeln.

### Der Beschaffungsvertrag mit RUAG MRO muss schnell abgeschlossen werden, um den rechtzeitigen Aufbau der anderen militärischen Systeme nicht zu gefährden

Nach dem Zuschlag an die RUAG MRO im Juni 2021 liegt für die Beschaffung im Projekt Ersa IMFS noch kein unterschriftsreifer Vertragsentwurf vor. Den Termin für die Vertragsfertigstellung musste armasuisse aufgrund von grundsätzlichen Differenzen mit der RUAG MRO zum Projektvolumen und Lizenzkosten mehrfach verschieben. Der geplante Termin für den Vertragsabschluss von Ende 2024 konnte nicht eingehalten werden, dadurch sind im Vergleich zur Zuschlagssumme Mehrkosten von rund 2,6 Millionen Franken entstanden. Die

kommerziellen Differenzen mit RUAG MRO konnte armasuisse und das Kommando Cyber erst im März 2025 mit dem Generalsekretariat des Departements Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS) in der Rolle des Eignervertreeters gemeinsam klären. Die RUAG MRO wird die Systeme Ersä IMFS exklusiv für die Schweizer Armee bereitstellen und so seine Rolle als strategischen Partner unterstreichen. Ebenfalls verzichtet RUAG MRO auf Lizenzkosten und auf die Gewinnmarge beim Basispaket. Die Armee hat ihrerseits für die Einhaltung des Zuschlagswerts beispielsweise die Lösung vereinfacht und die Anzahl der Systemkomponenten reduziert. Neu soll auch das Umsetzungsvorgehen auf das agile Vorgehen des Kommandos Cyber ausgerichtet werden. Mit diesem Vorgehen realisiert RUAG MRO die Entwicklungsleistung in kurz getakteten Teilschritten in enger Zusammenarbeit mit dem Kommando Cyber. Damit sollen Teilleistungen früher realisiert und der Armee zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig will das Kommando Cyber damit das Risiko einer nicht passenden Lösung reduzieren. armasuisse muss das agile Vorgehen in den Vertragsstrukturen entsprechend abbilden. Der bestehende Rahmenvertrag für den Aufbau der Neuen Digitalisierungsplattform (NDP) dient als Vorlage für die Elemente der agilen Zusammenarbeit. In diesem Prozess der Vertragserstellung sind jedoch weitere Verzögerungen und Risiken für einen raschen Abschluss entstanden. Um den rechtzeitigen Aufbau zugunsten anderer neuer militärischer Systeme nicht zu gefährden, müssen die Leistungen im Projekt Ersä IMFS ohne weiteren Verzug vertraglich vereinbart und gestartet werden.

Das Vorgehen für die Vertragserarbeitung und die künftige Zusammenarbeit mit der RUAG MRO berücksichtigt die partnerschaftliche Ausrichtung noch zu wenig. Das spiegelt sich nicht nur in der schleppenden Erstellung des Beschaffungsvertrags wider. Hierfür fehlen beispielsweise für die längerfristige Zusammenarbeit die Anforderungen an den betrieblichen Beitrag über alle Lagen oder den gesicherten Zugang zu Know-how und Personalressourcen. Das Kommando Cyber muss diese für RUAG MRO im Bereich der neuen Ersä IMFS Systeme erst noch definieren und zusammen mit armasuisse vertraglich regeln.

## AUDIT

# Audit du projet clé Télécommunication de l'armée

Groupement Défense

---

## L'ESSENTIEL EN BREF

Le projet clé Télécommunication de l'armée (TC A) vise à moderniser l'infrastructure de communication de l'armée suisse. Il s'agit de remplacer d'ici 2035 les équipements de télécommunication du réseau de systèmes de l'armée. Les six phases d'acquisition prévues pour le projet représentent des investissements et des charges de personnel d'un montant total d'environ 1920 millions de francs. Les coûts totaux générés se montaient au 30 juin 2025 à 543,8 millions de francs.

Le projet TC A comprend notamment aujourd'hui les projets partiels « Remplacement de la communication mobile » et « Remplacement du réseau intégré de télécommunications militaires (RITM) ». En raison de problèmes de qualité et de difficultés de livraison, le projet de remplacement de la communication mobile fait l'objet d'une nouvelle planification et coûtera potentiellement plus cher, en cas de maintien des quantités initialement prévues. Quant au projet de remplacement du RITM, la mise au point du contrat d'acquisition a pris du retard. Ces retards et les coûts supplémentaires qui s'ensuivent ont conduit le Contrôle fédéral des finances (CDF) à examiner si les contrats et les instruments de pilotage correspondants avaient été judicieusement conçus. Le volume du contrat avec le fournisseur Elbit atteint 377 millions de francs, TVA comprise. L'adjudication en faveur de RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) pour le projet de remplacement du RITM portait sur 81,1 millions de francs, et le contrat-cadre défini prévoit un plafond de dépenses de 78,5 millions de francs.

Il ressort de l'audit que les instruments de pilotage des contrats ont été améliorés dans le projet de remplacement de la communication mobile. Les défis non résolus avec le fournisseur engendrent toutefois des incertitudes fondamentales quant à la performance, au respect des délais et aux coûts. Les tests de réception à venir devraient permettre de faire le point et serviront de base à la suite de ce projet. Quant au remplacement du RITM, armasuisse et le commandement Cyber continuent d'œuvrer à la conclusion du contrat d'acquisition. Il est urgent de régler avec RUAG MRO les questions ouvertes liées au passage à une approche agile et aux modalités de collaboration. À moins d'une stabilisation durable des relations en place, d'autres retards et des coûts supplémentaires ne peuvent être exclus.

### Besoin urgent de stabilité dans la situation contractuelle avec Elbit

Des problèmes dus à la qualité des produits du fournisseur Elbit et à sa logistique de livraison ont fait prendre du retard au projet de remplacement de la communication mobile. La situation s'était certes légèrement améliorée au moment de l'audit, mais Elbit devra encore prouver que ses produits possèdent bien la qualité requise lors des tests de réception prévus entre octobre 2025 et février 2026. Tant que cet obstacle n'aura pas été levé, on n'en saura pas davantage sur la réalisation du projet, sur son calendrier et ses coûts. Dans l'intervalle, l'armée a réexaminé ses besoins de nouveaux équipements radio à la lumière de nouvelles connaissances. Elle entend ainsi axer le remplacement de la communication mobile sur le réseau intégré de capteurs, de renseignement, de conduite et d'action (CRCA). Sur la base des résultats des tests de réception, armasuisse révisera la planification avec Elbit dans le cadre d'un avenant au contrat d'acquisition.

### Nécessité de conclure rapidement le contrat avec RUAG MRO, pour ne pas retarder la mise en place des autres systèmes militaires

Bien que le marché lié au projet de remplacement du RITM ait été attribué à RUAG MRO en juin 2021 déjà, un contrat prêt à être signé se fait toujours attendre pour cet achat. armasuisse a ainsi dû reporter à plusieurs reprises la date prévue pour la conclusion du contrat, en raison de divergences fondamentales avec RUAG MRO à propos du volume du projet et des coûts de licence. Le délai prévu pour la conclusion du contrat, soit fin

2024, n'ayant pas été respecté, les coûts du projet ont augmenté d'environ 2,6 millions de francs par rapport au montant de l'adjudication. Ce n'est qu'en mars 2025 que conjointement avec le Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS) en sa qualité de représentant du propriétaire, armasuisse et le commandement Cyber sont parvenus à régler leurs divergences commerciales avec RUAG MRO. Ce groupe fournira les systèmes de remplacement du RITM en exclusivité à l'armée suisse, soulignant par là son rôle de partenaire stratégique. De même, RUAG MRO renonce à percevoir des frais de licence ainsi que sa marge bénéficiaire sur le paquet de base. De son côté, l'armée a simplifié sa solution et réduit le nombre de composants du système, de façon à respecter la valeur de l'adjudication. Les activités de mise en œuvre reprendront l'approche agile du commandement Cyber. Selon cette approche, RUAG MRO doit réaliser ses prestations de développement par étapes rapprochées, en étroite collaboration avec le commandement Cyber. Il s'agit de mettre au point et de fournir plus rapidement des prestations partielles à l'armée. Le commandement Cyber réduira de cette manière le risque d'obtenir une solution inadaptée. armasuisse doit dès lors prendre en compte l'approche agile dans ses structures contractuelles. Le contrat-cadre régissant la mise en place de la nouvelle plateforme de digitalisation (NPD) sert de modèle pour les éléments de collaboration agile. Ce processus d'établissement des contrats est toutefois à l'origine de nouveaux retards et constitue ainsi un facteur de risque pour la conclusion rapide du contrat en souffrance. Pour ne pas retarder la mise en place d'autres nouveaux systèmes militaires, les prestations du projet de remplacement du RITM doivent par conséquent être convenues contractuellement et lancées sans plus tarder.

La procédure d'élaboration du contrat ainsi que la collaboration prévue avec RUAG MRO tiennent encore trop peu compte de cette approche partenariale. C'est ce qu'il ressort non seulement de la lenteur d'élaboration du contrat d'acquisition, mais aussi de l'absence notamment d'exigences en matière de contribution opérationnelle dans toutes les situations ou de garantie d'accès au savoir-faire et aux ressources humaines, dans l'optique d'une collaboration à long terme. Il incombe au commandement Cyber de définir en priorité ces points pour RUAG MRO à propos des nouveaux systèmes appelés à remplacer le RITM, puis de les régler contractuellement avec armasuisse.

## VERIFICA

# Verifica del progetto chiave «Telecomunicazione dell'esercito»

Aggruppamento Difesa

## L'ESSENZIALE IN BREVE

Il progetto chiave TIC «Telecomunicazione dell'esercito» (TC Es) mira a modernizzare l'infrastruttura impiegata dall'esercito svizzero per la comunicazione, prevedendo la sostituzione dei pertinenti dispositivi nella sua rete di sistemi entro il 2035. Nell'ambito del progetto TC Es sono previsti investimenti e spese per il personale per un importo pari a circa 1920 milioni di franchi, ripartendo gli appalti nell'arco di sei fasi. Fino al 30 giugno 2025 sono stati sostenuti costi complessivi pari a circa 543,8 milioni di franchi.

Il progetto chiave comprende anche i progetti parziali attivi «Sostituzione della comunicazione mobile» (EmK), e «Sostituzione della rete integrata delle telecomunicazioni militari» (RITM). Nel quadro del primo progetto parziale menzionato, a causa di problemi legati alla qualità e alle consegne sono previsti una nuova pianificazione e - se verranno mantenuti i quantitativi attuali - costi potenzialmente più elevati. Nel contempo, l'elaborazione del contratto d'appalto per la realizzazione del progetto RITM registra un ritardo. I ritardi e i costi aggiuntivi hanno spinto il Controllo federale delle finanze a controllare se i contratti e i relativi strumenti di gestione siano stati concepiti in maniera appropriata. Il volume dei contratti stipulati con il fornitore Elbit ammonta, IVA inclusa, a 377 milioni di franchi, la somma della commessa aggiudicata a RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) per RITM a circa 81,1 milioni di franchi; il contratto quadro per RITM è stato infine concluso con la definizione di un limite di spesa di 78,5 milioni di franchi.

Dalla verifica emerge che nel progetto EmK gli strumenti di gestione per i contratti sono stati migliorati. Tuttavia rimangono delle sfide legate al rapporto con i fornitori, che causano incertezze fondamentali riguardo alla prestazione, alle scadenze e ai costi. Gli imminenti collaudi dovrebbero fare chiarezza a questo proposito e costituire una base per definire l'ulteriore modo di procedere. Nel quadro del progetto RITM, armasuisse e il Comando Ciber stanno ancora lavorando alla conclusione del contratto d'appalto. Le questioni aperte relative al passaggio a un metodo agile e alla collaborazione devono essere chiarite senza indugio con RUAG MRO. Se non è possibile stabilizzare durevolmente le relazioni, non si possono escludere ulteriori ritardi e costi supplementari.

### La situazione contrattuale con Elbit deve essere stabilizzata senza indugio

I problemi legati alla qualità del prodotto e alla logistica della consegna da parte del fornitore Elbit hanno causato ritardi nel progetto EmK. Sebbene prima della verifica questa situazione sia leggermente migliorata, nei collaudi previsti tra ottobre 2025 e febbraio 2026 Elbit deve ancora dimostrare la qualità del prodotto richiesta. Finché questo ostacolo permane, le ripercussioni sul successo del progetto, sulle scadenze e sui costi rimangono incerte. Nel frattempo, sulla base di nuove conoscenze l'esercito ha esaminato il proprio fabbisogno in termini di apparecchiature di radiocomunicazione. L'obiettivo è di concentrare il progetto EmK sulla rete integrata di sensori, informazioni, condotta ed efficacia (SICE). armasuisse riformulerà la pianificazione con Elbit sulla base delle conoscenze ottenute con i collaudi, tramite un'aggiunta al contratto di appalto.

### Il contratto di appalto con RUAG MRO deve essere concluso rapidamente per non compromettere la realizzazione tempestiva degli altri sistemi militari

Dopo che RUAG MRO ha ottenuto l'aggiudicazione nel giugno del 2021, per l'acquisto previsto nel quadro del progetto RITM ancora non è disponibile alcuna bozza del contratto che sia pronta per la firma. armasuisse ha dovuto rinviare più volte la data di completamento del contratto a causa di differenze di fondo con RUAG MRO

relative al volume del progetto e ai costi delle licenze. Non è stato possibile rispettare la scadenza di fine 2024 prevista per la conclusione del contratto, con conseguenti costi aggiuntivi di circa 2,6 milioni di franchi rispetto alla somma di aggiudicazione. armasuisse e il Comando Ciber sono riusciti soltanto nel mese di marzo del 2025 a chiarire le differenze di natura commerciale con RUAG MRO insieme alla Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport in veste di rappresentante del proprietario. RUAG MRO metterà i sistemi RITM a disposizione esclusivamente dell'esercito svizzero, sottolineando in tal modo il suo ruolo di partner strategico. RUAG MRO rinuncia inoltre alla fatturazione dei costi delle licenze e al margine di guadagno sul pacchetto di base. Dal canto suo, per rispettare il valore di aggiudicazione l'esercito ha ad esempio semplificato la soluzione e ridotto il numero dei componenti di sistemi. Ora anche la procedura di attuazione deve essere orientata al metodo agile applicato dal Comando Ciber. Con questo approccio, RUAG MRO realizza la prestazione di sviluppo in fasi brevi in stretta collaborazione con il Comando Ciber. Così le prestazioni parziali possono essere realizzate e messe a disposizione dell'esercito più rapidamente. In tal modo il Comando Ciber intende nel contempo ridurre il rischio di una soluzione non adeguata. armasuisse deve di conseguenza introdurre il metodo agile nella documentazione contrattuale. Il contratto quadro esistente per la creazione della nuova piattaforma di digitalizzazione (NDP) serve da modello per gli elementi della cooperazione agile. Durante questo processo della redazione del contratto si sono tuttavia verificati ulteriori ritardi e rischi che ne ostacolano una conclusione rapida. Per non compromettere la creazione tempestiva di altri sistemi militari, le prestazioni previste nel progetto RITM devono essere convenute contrattualmente e fornite senza ulteriori differimenti.

La procedura per l'elaborazione del contratto e la cooperazione futura con RUAG MRO tengono ancora troppo poco conto dell'orientamento partenariale. Ciò non si riflette soltanto nella lentezza con cui avviene la preparazione del contratto di appalto. Ad esempio, per la cooperazione a lungo termine mancano dei requisiti in termini di contributi operativi in tutte le situazioni o l'accesso sicuro alle conoscenze e alle risorse umane. Il Comando Ciber deve ancora definire tali requisiti per RUAG MRO nell'ambito dei nuovi sistemi RITM e disciplinarli contrattualmente insieme ad armasuisse.

## AUDIT

# Audit of the Armed Forces telecommunications key project

Defence Group

---

## KEY FACTS

The Armed Forces telecommunications (TC A) key project aims to modernise the Swiss Armed Forces' communications infrastructure. By 2035, it is intended to replace the telecommunications equipment in the Armed Forces' system network. Six procurement phases are planned for TC A, with a total investment and personnel expenditure of around CHF 1,920 million. As of 30 June 2025, total costs of around CHF 543.8 million had been incurred.

TC A includes, among other things, the active sub-projects "Mobile Communications Replacement" (EmK) and "Integrated Military Telecommunications System Replacement" (Ersa IMFS). In the EmK project, quality problems and delivery difficulties have led to new planning and potentially higher costs, provided that the current quantity structure is maintained. At the same time, the drafting of the procurement contract for the Ersa IMFS project has been delayed. Due to the delays and additional costs, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the contracts and the associated steering instruments were appropriately designed. The contract volume with the supplier Elbit amounts to CHF 377 million including VAT, while the awarded contract sum with RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO) for Ersa IMFS amounts to around CHF 81.1 million; the framework agreement for Ersa IMFS was ultimately concluded with a defined cost ceiling of CHF 78.5 million.

The audit showed that the steering instruments for the contracts in the PMC project have been improved. However, challenges with the supplier remain, resulting in fundamental uncertainties regarding performance, deadlines and costs. The upcoming acceptance tests should provide clarity in this regard and form the basis for the next steps. In the Ersa IMFS project, armasuisse and the Cyber Command are continuing to work on finalising the procurement contract. The outstanding issues relating to the transition to an agile approach and collaboration with RUAG MRO need to be clarified as a matter of urgency. If it is not possible to stabilise relations in the long term, further delays and additional costs cannot be ruled out.

### **The contractual situation with Elbit must be stabilised urgently**

Problems with product quality and delivery logistics caused by the supplier Elbit led to delays in the EmK project. Although the situation had improved slightly by the time of the audit, Elbit still needed to demonstrate the required product quality in the planned acceptance tests scheduled for October 2025 to February 2026. As long as this hurdle remains, the impact on the success of the project, the deadlines and the costs remains unclear. In the meantime, the Armed Forces have reviewed their requirements for new radio equipment based on new findings. The Armed Forces intends to align the EmK project with the sensor, communications, command and control (SNFW) network. armasuisse will revise the planning with Elbit based on the findings from the acceptance tests with an addendum to the procurement contract.

### **The procurement contract with RUAG MRO must be concluded quickly so as not to jeopardise the timely development of the other military systems**

Following the award of the contract to RUAG MRO in June 2021, no draft procurement contract is yet ready for signing for the Ersa IMFS project. Armasuisse had to postpone the deadline for finalising the contract several times due to fundamental differences between itself and RUAG MRO regarding the project volume and licence fees. The planned deadline for concluding the contract at the end of 2024 could not be met, resulting in additional costs of around CHF 2.6 million compared to the awarded contract sum. armasuisse and the Cyber Command were only able to resolve the commercial differences with RUAG MRO in March 2025 with the help of the General Secretariat of the Department of Defence, Civil Protection and Sport (GS-DDPS) in its role as owner

representative. RUAG MRO will provide the Ersä IMFS systems exclusively for the Swiss Armed Forces, thus underlining its role as a strategic partner. RUAG MRO is also waiving licence fees and profit margins for the basic package. For its part, the Armed Forces have simplified the solution and reduced the number of system components in order to comply with the awarded contract value. The implementation process will now also be aligned with the Cyber Command's agile approach. With this approach, RUAG MRO is implementing the development work in closely spaced stages in close collaboration with the Cyber Command. The aim is to deliver partial services earlier and make them available to the Armed Forces. At the same time, the Cyber Command wants to reduce the risk of having a solution that is not suitable and armasuisse must reflect the agile approach in the contract structures accordingly. The existing framework agreement for the development of the New Digitalisation Platform (NDP) serves as a template for the elements of agile collaboration. However, further delays and risks to a swift completion have arisen in this contract drafting process. In order not to jeopardise the timely development of other new military systems, the services in the Ersä IMFS project must be contractually agreed and launched without further delay.

The approach to contract drafting and future collaboration with RUAG MRO does not yet sufficiently reflect the spirit of partnership. This is not only reflected in the sluggish progress in drawing up the procurement contract: there is also a lack of requirements for long-term collaboration, for example with regard to operational contributions in all situations or guaranteed access to expertise and human resources. The Cyber Command must first define these for RUAG MRO with regard to the new Ersä IMFS systems and regulate them contractually together with armasuisse.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DES GENERALSEKRETIARATES VBS**

---

Keine

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DES ARMEESTABES**

---

Der Armeestab dankt der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für die konstruktive Zusammenarbeit sowie für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Das Schlüsselprojekt TK A leistet einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der Kommunikationsfähigkeit der Schweizer Armee und weist insgesamt eine klare positive Entwicklung auf. Die Prüfung der EFK zeigt, dass insbesondere im Projekt EmK bereits substanzielle Verbesserungen in der Vertragssteuerung umgesetzt wurden. Die vorgesehenen Abnahmetests schaffen eine belastbare Grundlage für Transparenz, Qualitätssicherung und gezielte weitere Optimierungen.

Im Projekt Ersä IMFS ist zudem positiv hervorzuheben, dass die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit RUAG MRO gestärkt und wirtschaftliche Entlastungen erzielt werden konnten; der Vertrag konnte zwischenzeitlich unterzeichnet werden. Auch die Ausrichtung auf ein agiles Vorgehen unterstreicht die Innovationsbereitschaft und die zukunftsorientierte Systementwicklung. Das Engagement von armasuisse und des Kommando Cyber verdeutlicht den gemeinsamen Willen, die bestehenden Herausforderungen aktiv und koordiniert anzugehen.

Vor diesem Hintergrund begrüsst der Armeestab, dass die EFK im Rahmen ihrer Prüfung deutliche Fortschritte feststellt. Die von der EFK empfohlene Massnahme 1, welche neben dem Kommando Cyber und armasuisse auch den Armeestab als Bedarfsträger betrifft, wird bereits umgesetzt, indem die Anforderungen der Armee an die Systeme von Ersä IMFS klar definiert und formell vereinbart werden.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DES KOMMANDO CYBER**

---

Das Kommando Cyber bedankt sich bei der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit, den Bericht und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die von der EFK eingebrachte Empfehlung an das Kommando Cyber und die armasuisse wird vom Kommando Cyber unterstützt und wird bereits umgesetzt.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DES ARMASUISSE**

---

armasuisse dankt der EFK für die sorgfältige Prüfung des Projektes Telekommunikation der Armee.

Ein Fokus der vorliegenden EFK-Prüfung lag auf dem Teilprojekt zum Ersatz des integrierten militärischen Fernmeldesystems (Ersä IMFS). Per 2. Dezember 2025 konnte der entsprechende Rahmenvertrag zur Beschaffung von Ersä IMFS zwischen armasuisse und RUAG inzwischen gegenseitig unterzeichnet werden. Dieser Vertrag wurde als Werkvertrag mit agilem Vorgehen ausgestaltet und weist, dank den im Prüfbericht erwähnten Verhandlungen, ein um einen mittleren zweistelligen Mio Betrag tieferes Kostendach als zum Start der Verhandlungen auf. Die im Bericht erwähnten Mehrkosten entstanden, insbesondere weil sich die Vertragsverhandlungen zwischen armasuisse und RUAG nach dem (politisch vorgegebenen) Zuschlag an RUAG in die Länge zogen und in dieser Zeit zwingend erforderliche Arbeiten ausgeführt werden mussten.

# 1 AUFTRAG UND VORGEHEN

---

## 1.1 Ausgangslage

Das Projekt Telekommunikation der Armee (TK A) löst die bestehenden (teil-)mobilen Datentransport- und die Sprachkommunikationsausrüstungen der Armee ab. Die Systeme von TK A stellen sicher, dass die relevanten Informationen rasch zwischen den verschiedenen militärischen Systemen ausgetauscht werden können. Diese Systeme müssen einen robusten, resilienten Sensoren-, Nachrichten-, Führungs- und Wirkungs- (SNFW-)Verbund ermöglichen. Das Vorhaben startete 2008 und soll 2035 abgeschlossen werden. Die Komplexität ist durch die Vielzahl der Abhängigkeiten innerhalb der Armee hoch. Praktisch die ganze Armee (bspw. Personal, Fahrzeuge, Immobilien) muss mit den neuen Kommunikationssystemen aus- bzw. umgerüstet werden. Für TK A ist ein Gesamtumfang für Investitionen und Personalaufwand von 1 920 Millionen Franken geplant, aufgeteilt auf sechs Beschaffungsschritte (BS). Per 30. Juni 2025 sind Gesamtkosten von rund 543,8 Millionen Franken aufgelaufen, davon 431,4 Millionen für Investitionen und 112,4 Millionen für Personalaufwände. Zwei System-Beschaffungen konnte armasuisse bereits abschliessen, BS 1 (RISTL EF) per 31. Dezember 2019 und BS 4 (Mitnutzung zellularer Datenfunknetze, MzD) per 31. Dezember 2021.

Im Projekt «Ersatz mobile Kommunikation» (EmK) beschafft armasuisse im BS 2 Funkgeräte, Bordverständigungsanlagen und Sprechgarnituren für die Ausrüstung von 1 800 militärischen Fahrzeugen. Der Zuschlag ging an Elbit Systems Ltd. (Elbit) aus Israel, mit einem Beschaffungsvolumen von 377 Millionen Franken inkl. Mehrwertsteuer. Aufgrund der ungenügenden Liefer- und Produktqualität fehlt die Basis für die Beschaffung der Seriensysteme und eine termingerechte Umsetzung ist nicht mehr möglich. Darum beurteilt das VBS das Projekt TK A insgesamt sowie das Projekt EmK seit 30. Juni 2024 mit dem Status ROT.

Im BS 3 ersetzt die Armee mit dem Projekt «Ersatz Integriertes militärisches Fernmeldesystem» (Ersa IMFS) das ab 1990 eingeführte IMFS. Die Beschaffung von Ersa IMFS hat armasuisse in einem selektiven Verfahren als funktionale Ausschreibung (ohne Beschwerdemöglichkeit) durchgeführt. Der Zuschlag ging 2021 an die Firma RUAG Schweiz AG, heute RUAG MRO Holding AG (RUAG MRO). Diesen Entscheid hat das GS-VBS getroffen, begründet mit nicht näher beschriebenen «übergeordneten Interessen»<sup>1</sup>. Die Zuschlagssumme beträgt rund 81,1 Millionen Franken. Nach dem Zuschlag startete armasuisse mit RUAG MRO die Phase der Beschaffungsvorbereitung. In dieser Zeit hat RUAG MRO die angebotene Lösung als Basis für den noch abzuschliessenden Beschaffungsvertrag spezifiziert und entsprechende Prototypen zur Demonstration erstellt. Den Beschaffungsvertrag konnte armasuisse mit RUAG MRO jedoch aufgrund von kommerziellen Differenzen zu Leistungsumfang, Kosten und Lizenzen noch nicht abschliessen. Das Projekt Ersa IMFS beurteilt das VBS deshalb seit 31. Dezember 2024 mit GELB.

Die EFK hat das Projekt TK A zum fünften Mal geprüft<sup>2</sup>.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die grossen Risiken bestehen zum Prüfungszeitpunkt bei Lieferschwierigkeiten im BS 2 Projekt «Ersatz mobile Kommunikation» (EmK). Gleichzeitig steht im BS 3 die Vertragserstellung für den «Ersatz Integriertes militärisches Fernmeldesystem» (Ersa IMFS) im Fokus der Projektarbeiten.

---

<sup>1</sup> Prüfung des «DTI-Schlüsselprojekt Telekommunikation der Armee» (PA 22121), abrufbar auf der Website der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

<sup>2</sup> Prüfung des «IKT-Schlüsselprojektes FITANIA – Führungsinfrastruktur, Informationstechnologie und Anbindung an die Netzinfrastruktur der Armee» (PA 16613), Prüfung des «IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee» (PA 19258), Nachprüfung des «IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee» (PA 17619), Prüfung des «DTI-Schlüsselprojekt Telekommunikation der Armee» (PA 22121), abrufbar auf der Website der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

Mit der vorliegenden Prüfung beurteilt die EFK das Projekt und dessen Risiken hinsichtlich der Zielerreichung. Sie hat dafür die folgenden Fragen bezüglich dieser beiden Beschaffungen mit den Lieferanten Elbit und RUAG MRO festgelegt:

1. Sind die Verträge sinnvoll auf die Art der Leistungen ausgerichtet?
2. Sind die Vertragsführungsinstrumente auf die Art der Verträge ausgerichtet?
3. Werden Instrumente für die Steuerung von strategischen Partnerschaften entwickelt?

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleiter) und Daniel Hasler vom 18. August bis 17. September 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

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

### **1.5 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 3. November 2025 statt. Teilgenommen haben von Seite Kommando Cyber der Chef Kommando Cyber, der Chef Langfristige Entwicklung und der Co-Projektleiter TK A. Von Seite armasuisse der Leiter Fachbereich Führung und der Co-Projektleiter TK A; vom Generalsekretariat VBS der Chef Eignerpolitik. Teilgenommen von der EFK haben der Mandatsleiter, der Federführende und der Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 BESCHAFFUNGSVERTRAG MIT ELBIT

---

### 2.1 Die Qualitätsprobleme mit Elbit sind noch nicht behoben und führen zu Verzögerungen

Im Projekt «Ersatz mobile Kommunikation» (EmK) beschafft armasuisse neue taktische Funkgeräte, Bordverständigungsanlagen und Sprechgarnituren. Aufgrund von Problemen in der Liefer- und Produktqualität von Elbit konnte armasuisse die Serienreife für die neuen Funksysteme noch nicht bestätigen. Auch die Behebung von Vorbehalten aus der Truppentauglichkeitserklärung ist noch nicht abgeschlossen (siehe PA 19258<sup>3</sup>).

armasuisse hatte deshalb zwischenzeitlich Zahlungen an Elbit zurückbehalten, welche sie an die Behebung der Mängel geknüpft hatte. Bis zum Zeitpunkt dieser EFK-Prüfung hat sich die Situation in der Lieferlogistik und damit in der Zusammenarbeit von Elbit und armasuisse leicht verbessert. Die geforderte Systemqualität muss Elbit aber erst noch nachweisen, das betrifft vor allem die offenen Software-Funktionalitäten und die Systemintegration. Im weiteren Projektverlauf ist dafür die Phase der Abnahmetests entscheidend, welche von Oktober 2025 bis Ende Februar 2026 geplant sind.



### Q BEURTEILUNG

---

Über ihre Vertragsführungsinstrumente konnte armasuisse die Risiken für weitere Verzögerungen in der Zusammenarbeit mit Elbit zwar reduzieren, allerdings nicht beseitigen. Die Qualitätsprobleme durch den Lieferanten Elbit sind noch immer nicht behoben. Die entstandenen Verzögerungen haben dazu geführt, dass es nach dem Zuschlag 2019 noch immer kein serienreifes System gibt.

Für eine erfolgreiche Weiterführung der Arbeiten mit Elbit sind die bevorstehenden Abnahmetests eine Voraussetzung. Sollten diese nicht erfolgreich sein, müssen armasuisse und die Gruppe Verteidigung weitergehende Massnahmen treffen, um die Funkkommunikation der Armee aufrecht zu erhalten. Da armasuisse bereits verschiedene Optionen prüft, beispielsweise die Rolle des Generalunternehmers einer anderen Firma zu übergeben oder den Systemlieferanten komplett zu wechseln, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

### 2.2 Neuplanung der Systemeinführung steht bevor, Kostenauswirkungen derzeit ungewiss

Die Probleme in der Liefer- und Produktqualität von Elbit führen zu Verzögerungen in der Abnahme für die Serienreife im Projekt EmK. Das Projekt EmK befindet sich deshalb seit Mitte 2024 in einer Neuplanung für die Systemeinführung in den militärischen Fahrzeugen. Gestützt auf den Resultaten der ersten

---

<sup>3</sup> Prüfung des «IKT-Schlüsselprojektes Telekommunikation der Armee» (PA 19258), abrufbar auf der Website der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch))

Abnahmeschritte der bevorstehenden Abnahmetests (siehe Kapitel 2.1) hofft armasuisse, die Projekt-Neuplanung der nachfolgenden Systemeinführung mit Elbit im ersten Quartal 2026 abschliessen zu können. Anschliessend an die Abnahmetests soll ein Nachtrag zum bestehenden Werkvertrag die neue verbindliche Basis für die Zusammenarbeit mit Elbit schaffen. Diese Verzögerungen werden voraussichtlich zu Mehraufwänden mit entsprechenden Kosten führen.

Aufgrund einer ausserordentlichen Teuerung stehen zusätzlich von Elbit geltend gemachte Mehrkosten von rund 50 Millionen Franken im Raum. armasuisse hat diese Forderung von Elbit zur Kenntnis genommen. Sie wird aber erst mit dem neuen Nachtrag zum Beschaffungsvertrag beurteilen, welche Forderungen berechtigt sind und sie nachkommen muss.

Gleichzeitig hat die Armee ihren Bedarf an Funkausrüstungen für Fahrzeuge überprüft, da die Kommunikation über Lichtwellenleiter sicherer, weniger störanfällig und nicht ortbar ist. Die möglichen Änderungen gegenüber der genehmigten Botschaft sind dem Parlament noch nicht kommuniziert. Mit der Neuplanung will das Kommando Cyber auch das genehmigte Rollout-Vorgehen anpassen. Damit richtet das Kommando Cyber die Fahrzeugumbauplanung konsequent auf die Realisierung der Neuen Digitalisierungsplattform (NDP) und den Aufbau des SNFW-Verbunds aus. Ab 2028 bis 2034 will es den Umbau der Fahrzeuge bei rund 54 Truppenkörpern abschliessen. Dabei soll der Umbau neu gestaffelt in die verschiedenen Truppengattungen (bspw. Infanterie, Panzertruppen, Artillerie, Luftwaffe) erfolgen. Dieses Vorgehen muss die Armeeführung noch freigeben und so auch die Abstimmung innerhalb ihrer Organisation absichern.

Insgesamt kann armasuisse die Kostenauswirkungen inklusive der Teuerung und dem veränderten Mengengerüst erst mit dem Nachtrag zum Werkvertrag beziffern. Sie wird die Ansprüche der Elbit gemäss ihrem Standardraster sorgfältig prüfen, damit nur gerechtfertigte und nachvollziehbare Forderungen in den neuen Vertrag aufgenommen werden. Aussagen zu möglichen Kreditüberschreitungen kann sie in der Folge auch erst im Anschluss machen. armasuisse und die Gruppe Verteidigung wollen sich aber grundsätzlich mit dem Projektumfang am Kostendach des Beschaffungsvertrags orientieren (Design-to-Cost). Sie hat daher vorerst auf einen zusätzlichen Kredit im Rüstungsprogramm verzichtet.

## **BEURTEILUNG**

---

Infolge des schleppenden Vorgehens (siehe Kapitel 2.1) braucht es dringendst belastbare Aussagen, um die Konsequenzen auf andere Projekte abschätzen zu können. Dafür muss armasuisse schnell die eingeleitete Neuplanung zusammen mit Elbit mit dem Nachtrag zum bestehenden Werkvertrag abschliessen und insbesondere die Kostenfolge abschätzen. Sollten die geplanten Systemabnahmen nicht zu verlässlichen und realistischen Planungsgrundlagen führen, muss armasuisse zwingend die Umsetzung der angedachten Handlungsoptionen prüfen.

Sollten die Abnahmetests erfolgreich sein, muss armasuisse die Weiterführung der Arbeiten mit Elbit möglichst schnell wieder auf eine verbindliche Vertragsbasis stellen. Ein Werkvertrag mit den etablierten Führungsinstrumenten ist in diesem Fall zielführend.

Die Auswirkungen der geänderten Planungseckwerte müssen Kommando Cyber und armasuisse schnellstmöglich analysieren und bei Abweichungen (zum Beispiel zur Rüstungsbotschaft) entsprechend transparent kommunizieren und falls erforderlich von zuständiger Stelle freigeben lassen. Neben den möglicherweise angepassten Mengengerüsten und dem Rolloutvorgehen der umzurüstenden Fahrzeuge, betrifft das auch die Kosten. Dabei sind auch die teuerungsbezogenen Mehrkosten nachvollziehbar auszuweisen. Dieser Schritt ist von Kommando Cyber bereits vorgesehen, die EFK verzichtet darum auf eine Empfehlung.

### 3 BESCHAFFUNGSVERTRAG MIT RUAG MRO

---

Aufgrund von Differenzen zum Leistungsumfang und offerierten Lizenzkosten, verzögerte sich nach dem Zuschlag im Jahr 2021 der geplante Vertragsabschluss per Ende 2024. Um die übergeordneten Termine von TK A halten zu können, führte armasuisse mit RUAG MRO eine zweite Phase der Beschaffungsvorbereitung durch. Unabhängig von der Bereinigung der kommerziellen Fragen, konnte RUAG MRO ihre angebotene Lösung dabei technisch weiter detaillieren. Diese zusätzliche Beschaffungsvorbereitung führte im Vergleich zur publizierten Zuschlagssumme vom 29. Juni 2021 von 81,1 Millionen Franken (exkl. MwSt.) zu Mehrkosten von rund 2,6 Millionen Franken (exkl. MwSt.). Der Rahmenvertrag zu Ersä IMFS wurde mit einem definierten Kostendach von 78,5 Millionen Franken (exkl. MwSt.) abgeschlossen.

Die kommerziellen Differenzen konnten die Gruppe Verteidigung (Bedarfsträgerin), die armasuisse (Beschaffungsstelle), das Generalsekretariat VBS (Eignervertreterin) und RUAG MRO (Leistungserbringerin) klären. Gemeinsam haben sie am 9. Dezember 2024 dafür verschiedene Grundsatzentscheide gefällt und am 25. März 2025 das Vorgehen abschliessend festgelegt. So verzichtet die RUAG MRO beim Basispaket Ersä IMFS auf Lizenzkosten sowie auf Gewinnmargen, im Gegenzug verzichtete die Armee hier auf Leistungen. Sie hat gemäss entsprechenden Protokollunterlagen die Lösung vereinfacht, beispielsweise durch konsequente Ausrichtung auf zivile Standardprodukte (Commercial Off The Shelf) und Standardisierung. Ebenfalls hat sie die Anzahl der Systemkomponenten reduziert und will neue Leistungen für querschnittliche Dienste über andere Vorhaben im Rahmen der NDP finanzieren. Die Systeme Ersä IMFS werden ausschliesslich für die Schweizer Armee realisiert. Damit sind gemäss armasuisse die Voraussetzungen vorhanden, um den Beschaffungsvertrag bis Ende 2025 abzuschliessen.

Ebenso wurde gemeinsam entschieden, das Projekt neu über agile Methoden zu entwickeln. Dieses Vorgehen ist inhaltlich im Beschaffungsvertrag noch abzubilden. Dabei muss das Kommando Cyber als verantwortlicher Systembetreiber der neuen Systeme von Ersä IMFS eine Schlüsselrolle übernehmen. Es muss die methodische Führung sicherstellen und der RUAG MRO beispielsweise notwendige Vorlagen für Lieferergebnisse zur Verfügung stellen. Das Kommando Cyber hat bezüglich der Integration in den SNFW-Verbund die Gesamtverantwortung, ebenso für die übergeordnete Zeitplanung sowie die Gesamtarchitektur.

#### 3.1 Die Neuausrichtung auf agiles Vorgehen birgt Risiken für weitere Verzögerungen in der Vertragserstellung

Durch die neue Ausrichtung auf ein agiles Vorgehen werden die Leistungsbeschreibungen in Form von Epics definiert. Diese erbringen in sich geschlossen einen Mehrwert für den Nutzer und werden einzeln bestellt, umgesetzt und abgenommen. Die Umsetzung der Epics ist über vier Releases geplant und sollen auch im übergeordneten TK A System und SNFW-Verbund überprüft werden. Mit diesem Vorgehen will das Kommando Cyber bereits früh die Integration in den Systemverbund verifizieren. Ebenso will es damit Risiken reduzieren und dem Nutzer erste Leistungen bereits Jahre vor der vorgesehenen Einführung operativ bereitstellen.

Die agile Umsetzung findet in den Strukturen der NDP von Kommando Cyber und armasuisse statt. Es finden alle 10 Wochen ein Planungsintervall mit allen beteiligten Teams für die Steuerung des Projekts Ersä IMFS statt. Die Resultate werden mit einer Systemdemonstration validiert und damit ebenfalls mit den anderen TK A Teilprojekten und dem Portfolio der NDP synchronisiert.

Dieses Vorgehen, inklusive den Beistellungen von Seite Verteidigung, muss armasuisse im Beschaffungsvertrag für Ersä IMFS noch abbilden. Der bestehende Rahmenvertrag für den Aufbau der NDP soll als Vorlage für die Elemente der agilen Zusammenarbeit dienen. Seit dem gemeinsamen Entscheid vom 25. März 2025 das Projekt agil aufzusetzen, liegt kein überarbeiteter Vertrag vor. Dafür sind weder die Arbeitspakete noch das agile Vorgehen gemäss der NDP beschrieben oder die damit verbundenen kommerziellen Aspekte geregelt.

Es ist zu bedauern, dass aufgrund der hohen Bedeutung des Systems die fundamentalen Differenzen nach dem Zuschlag nicht früher mit dem GS-VBS als Eignervertreter der RUAG MRO geklärt wurden. Damit hätte der Beschaffungsvertrag allenfalls früher unterzeichnet und die nachfolgenden Arbeiten ohne Mehrkosten umgesetzt werden können.

Mit der Umstellung auf die agilen Methoden müssen armasuisse, Kommando Cyber und die RUAG MRO auch die bisher verhandelten Vertragsstrukturen neu ausrichten. Das kann zu weiteren Verzögerungen für den Vertragsabschluss führen, zusätzlich zum bereits eingetretenen Verzug von mindestens einem Jahr. Die Wissensträger im Kommando Cyber und RUAG MRO müssen die Vertragsinhalte für die agile Zusammenarbeit nun dringend direkt gemeinsam erarbeiten. Die EFK geht davon aus, dass armasuisse die im Kapitel 3 einleitend aufgeführten Entscheide des Eignervertreters vom Dezember 2024 ebenfalls im Beschaffungsvertrag mit der RUAG MRO abbilden wird.

Aufgrund der Dringlichkeit hat die EFK diesen Punkt am 17. September 2025 bereits in der mündlichen Rückmeldung kommuniziert. Da unter den Beteiligten Einigkeit bestand, sowohl zum Inhalt wie auch zur Dringlichkeit einer Klärung, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

### 3.2 Die strategische Partnerschaft mit RUAG MRO im Bereich Ersä IMFS ist noch nicht definiert

Über strategische Partnerschaften will die Armee im angestrebten SNFW-Verbund sowohl ihre Leistungsfähigkeit wie auch die Resilienz massgeblich erhöhen. Das Kommando Cyber arbeitet zum Prüfungszeitpunkt an der Ausgestaltung ihrer Partnerschaften mit der Industrie. Dafür hat das Kommando Cyber bereits konzeptionelle Grundlagen und erste Partnerschaften mit anderen Industriepartnern aufgebaut. Als Grundlage hat es in seiner Strategie «Partnerschaft für einsatzkritische IKT-Leistungen» die Erwartungen an strategische Industriepartner festgelegt:

- Gesicherter, nachhaltiger Zugang zu Know-how und Ressourcen;
- Durchgängigkeit ziviler und militärischer Infrastrukturen und Services für die Armee im Einsatz;
- Beitrag zur Sicherstellung der Betriebssicherheit und Resilienz über alle Lagen;
- Gewährleistung der Rechtssicherheit und Marktkonformität;
- Leistungen im Sicherheitsverbund Schweiz.

Die Armee ist für die neuen Systeme von Ersä IMFS auf eine langfristige, kontinuierliche Weiterentwicklung angewiesen. Sie strebt deshalb auch im Bereich IMFS eine strategische Partnerschaft mit RUAG MRO an. Ein entsprechender Rahmenvertrag war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorliegend. Auch hat das Kommando Cyber der RUAG MRO noch kein langfristiges Geschäftsmodell bezüglich der neuen Systeme von Ersä IMFS aufgezeigt. Ebenso wenig sind die konkreten Anforderungen und eine entsprechende Umsetzungssteuerung geklärt. Folglich hat sich RUAG MRO im Bereich Ersä IMFS mit ihren internen Strukturen und Prozessen noch nicht über alle Unternehmensbereiche auf eine strategische Partnerschaft ausgerichtet.

## **BEURTEILUNG**

Zum Prüfungszeitpunkt haben sich die Armee und die RUAG MRO bezüglich der Ausgestaltung einer langfristigen, partnerschaftlichen Zusammenarbeit noch nicht gefunden. Das mag damit zusammenhängen, dass die Beziehung zur RUAG MRO derzeit noch sehr stark von einer klassischen Lieferantenbeziehung geprägt ist.

Diese Situation ist insofern kritisch, dass dadurch im Bereich der neuen Systeme von Ersä IMFS mittelfristig die nahtlose, agile Weiterentwicklung und der Betrieb erschwert wird. Das Kommando Cyber sollte die Erwartungen an eine strategische Partnerschaft mit der RUAG MRO möglichst schnell definieren. Die Umsetzung sollte parallel zu den Beschaffungsaktivitäten im Projekt Ersä IMFS erfolgen.

## **EMPFEHLUNG 1**

## **PRIORITÄT 1**

Die EFK empfiehlt dem Kommando Cyber (inhaltlich) und armasuisse (kommerziell) zusammen mit dem Armeestab und dem GS-VBS als Eignervertreter, im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Umsetzung der Strategie «Partnerschaft für einsatzkritische IKT-Leistungen» (bezogen auf die RUAG MRO) sicherzustellen, dass die Anforderungen der Armee an die neuen Systeme von Ersä IMFS klar definiert und formell vereinbart werden.

## **STELLUNGNAHME DES KOMMANDO CYBER**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das Kommando begrüsst die Empfehlung 1 und nimmt sie an. Mittlerweile konnte der Rahmenvertrag zwischen armasuisse und RUAG gegenseitig unterzeichnet werden. Damit ist die Voraussetzung für die agile Umsetzung der Empfehlung mit den beteiligten Partnern gegeben.

# ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

---

## RECHTSTEXTE

---

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

---

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019 (Stand am 1. April 2025), SR 172.056.1

---

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020 (Stand am 1. September 2023), SR 172.056.11

---

## BOTSCHAFTEN

---

15.017            Botschaft über die zusätzliche Beschaffung von Rüstungsmaterial 2015 (Zusätzliches Rüstungsprogramm 2015), BBl 2015 6789

---

20.031            Armeebotschaft 2020, BBl 2020 2253

---

## ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

---

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EmK	Ersatz mobile Kommunikation
Ersa IMFS	Projekt «Ersatz Integriertes militärisches Fernmeldesystem»
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMFS	Integriertes militärisches Fernmeldesystem
IPLIS	Integriertes Planungs- und Lageinformationssystem
NDP	Neue Digitalisierungsplattform
RUAG MRO	RUAG MRO Holding AG
TK A	Telekommunikation der Armee
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

## ANHANG 3 – GLOSSAR

---

Epic	<p>Epics sind bedeutende Initiativen, die darauf abzielen, Veränderungen voranzutreiben und Innovationen zu fördern. Sie sind nicht mit Projekten gleichzusetzen, da sich ihre Überwachung, Durchführung und Erfolgsmessung erheblich unterscheiden. Angesichts ihrer Bedeutung erfordern Epics, dass die Stakeholder die erwarteten Ergebnisse und geschäftlichen Vorteile klar definieren. Sie werden mithilfe eines Portfolio-Kanban-Systems verwaltet, um ihre Sichtbarkeit und Nachverfolgbarkeit zu verbessern. Aufgrund ihres breiten Anwendungsbereichs und ihrer potenziellen Auswirkungen erfordern Epics die Definition eines minimal funktionsfähigen Produkts (MVP) und müssen von der Portfolio-Führung genehmigt werden.</p> <p>(© Scaled Agile Inc., Stand 10.09.2025)</p>
SNFW-Verbund	<p>Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungs-Verbund (SNFW-Verbund): Vernetztes System der Schweizer Armee, das Sensoren, Nachrichtensysteme, Führungsstellen und Wirkungsmittel miteinander verbindet, um Informationen schnell auszutauschen, Lagebilder zu erstellen und Einsätze koordiniert zu steuern. Grundlage dafür bildet die Kommunikationsinfrastruktur TK A, über die Daten sicher und in Echtzeit übertragen werden.</p>
Serienreife	<p>Der Entscheid Serienreife schafft die Voraussetzung für die Produktion der Serie durch den Entwickler/Lieferanten. Das Resultat des Entscheids wird dokumentiert. Es wird ein Dokument für die ganze Dauer eines Projekts verwendet.</p> <p>(Quelle: HERMES VBS online, <a href="https://hermes-vbs.admin.ch/">https://hermes-vbs.admin.ch/</a>)</p>
Truppentauglichkeitserklärung	<p>Die Truppentauglichkeitserklärung bestätigt dem Auftraggeber Vorhaben, inwieweit Material/System und IT den Anforderungen genügen und bildet eine Grundlage für den Entscheid zur Typenwahl.</p> <p>(Quelle: HERMES VBS online, <a href="https://hermes-vbs.admin.ch/">https://hermes-vbs.admin.ch/</a>)</p>