



VERTRAULICH

Bern, Datum der digitalen Signatur

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Kampfflugzeugbeschaffung – Weiteres Vorgehen

1. Ausgangslage

Aufgrund der durch die USA angekündigten Mehrkosten hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 13. August 2025 die weiteren Schritte betreffend Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs F-35A festgelegt und das VBS beauftragt, bis Ende November 2025 verschiedene Optionen zu prüfen. Zunächst hat das VBS unter Einsetzung einer Expertengruppe untersucht, ob die heutigen Anforderungen an die Luftverteidigung noch den Grundlagen entsprechen, auf denen der Entscheid zum Beschaffungsumfang der Kampfflugzeuge und Systeme bodengestützter Luftverteidigung sowie die anschliessende Evaluation beruht. Darüber hinaus hat das VBS die verschiedenen Optionen bewertet. Mit dem vorliegenden Aussprachepapier unterbreitet das VBS dem Bundesrat das weitere Vorgehen.

2. Validierung der Grundlagen Bericht Luftverteidigung der Zukunft

Seit dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) ist die technologische Entwicklung rasch vorangeschritten und die geopolitische Lage hat sich deutlich verschärft. Die Überprüfung hat jedoch gezeigt, dass die Grundlagen und die dargestellten Optionen im Hinblick auf künftige Anforderungen ihre Gültigkeit weitestgehend behalten. Jedoch haben sich gewisse Aspekte stärker akzentuiert als damals angenommen und neue sind dazugekommen. Dazu gehören unter anderem

- der gestiegene Bedarf an Abwehrfähigkeiten gegen zunehmende Bedrohungen aus der Distanz (z. B. durch ballistische Lenkwaffen) sowie gegen Drohnen¹;
- die höhere Gewichtung der Luftverteidigungsfähigkeit gegenüber dem alltäglichen Luftpolizeidienst;
- die gestiegene Wirksamkeit von Kampfflugzeugen der 5. Generation wie dem F-35A durch die Integration verschiedener Fähigkeiten in einem System;
- die Notwendigkeit einer verstärkten Abhaltewirkung gegenüber einem potenziellen Gegner.

Die vom Parlament mit den Armeebotschaften 2022 und 2024 beschlossenen Beschaffungen des neuen Kampfflugzeugs F-35A und der Systeme zur bodengestützten Luftverteidigung mittlerer (IRIS-T SLM) und grösserer Reichweite (Patriot) ermöglichen es der Armee in begrenztem Umfang, die Schweiz mit modernen Systemen vor Bedrohungen aus der Luft zu schützen.

¹ Zur Bedrohung durch Drohnen siehe auch den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 23.3209 Dittli „Beschaffung von Drohnen für den militärischen Einsatz. Besteht Handlungsbedarf?“



VERTRAULICH

Aufgrund der neuen sicherheitspolitischen Situation und der veränderten Bedrohungslage ist bereits heute die normale Lage eine andere, sodass die Flugzeugflotte stärker beansprucht werden könnte. Die im Vergleich zu 2017 höhere Gewichtung der Luftverteidigungsfähigkeit gegenüber dem Luftpolizeidienst (bereits in der Phase erhöhter Spannungen) führt zu höheren Verfügbarkeitsanforderungen und einer intensiveren Nutzung der Kampfflugzeuge, sodass künftig eine grössere Anzahl an Flugzeugen benötigt wird. Damit wird sichergestellt, dass die benötigte Durchhaltefähigkeit über alle Lagen und eine hohe Anfangsleistung in der Verteidigung erreicht wird. Im Bereich der bodengestützten Luftverteidigung werden die erkannten Lücken mit der beschlossenen Beschaffung von Systemen der bodengestützten Luftverteidigung mittlerer Reichweite sowie der eingesteuerten Beschaffung von Systemen der bodengestützten Luftverteidigung kürzerer Reichweite geschlossen. Analog muss auch im Bereich der Kampfflugzeuge nachgebessert werden. Eine Aufstockung der luftgestützten Mittel in Anlehnung an die Option 1² aus dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) ermöglicht es, vermehrt auch Aktionen zugunsten der Bodentruppen und weiterer Domänen der Armee durchzuführen.

Zum Schutz des schweizerischen Luftraums ist daher an diesen Beschaffungen festzuhalten. Um den zunehmenden Bedrohungen aus der Distanz begegnen zu können, sollen weiter die Fähigkeiten zur *Wirkung in und aus der Luft* ausgebaut und das Mengengerüst der Option 1 aus dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) erreicht werden. Ergänzt werden diese Fähigkeiten mit Systemen bodengestützter Luftverteidigung mittlerer Reichweite und einer ausreichenden Bevorratung.

Ein weiterer Aspekt der Überprüfung war die Frage nach den Flugzeugtypen. Das VBS kommt zum Schluss, dass aktuell an einer Einflogenstrategie festzuhalten ist, da die Machbarkeit aus technischer und operationeller Sicht seitens Armee nicht gegeben ist, zu Beginn der Dreissigerjahre zwei unterschiedliche Kampfflugzeugflotten gleichzeitig einzuführen und zu betreiben. Zusätzlich zur parallelen Einführung eines Kampfflugzeugs und von zwei Systemen bodengestützter Luftverteidigung unterschiedlicher Reichweite (IRIS-T SLM und Patriot) müssten bei einer zweiten Kampfflugzeugflotte weitere Spezialisten, Piloten und Instandhaltungspersonal über Jahre hinweg nicht nur in der Schweiz, sondern auch im Ausland³ ausgebildet und finanziert werden. Dies ist mit den momentanen personellen Ressourcen nicht möglich. Hinzu kommt, dass die Ressourcen für den Betrieb und den Einsatz der zur Wahrung der Lufthoheit mit den heutigen Systemen (insbesondere F/A-18 C/D und 35-mm-Flugabwehrkanone) bereits knapp sind. Auch die Miliz müsste parallel auf mehreren Systemen ausgebildet werden, was die Komplexität noch weiter erhöhen würde. Außerdem kämen zusätzliche Infrastrukturkosten dazu. Aus diesen Gründen ist bei einem kurzfristigen Ausbau der Flotte an der momentanen Einflogenstrategie festzuhalten.

Zur Erlangung der Option 1 aus dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) könnte nach erfolgreicher Einführung der F-35A ein Wechsel auf eine

² Ersatz der bestehenden Kampfflugzeugflotte durch 55 bis 70 moderne Kampfflugzeuge und eine umfassende Erneuerung und Leistungssteigerung auf Seiten der bodengestützten Luftverteidigung. Letztere beinhaltet gemäss dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) Systeme zur bodengestützten Luftverteidigung kleinerer und grösserer Reichweite. Die Systeme kleinerer Reichweite sind in der Armeeplanung vorgesehen; dem Parlament wurde noch keine Beschaffung beantragt.

³ Ausbildungsblöcke auf den eigenen Systemen im Ausland – insbesondere bevor erste Systeme in der Schweiz ankommen – sind wichtig, damit die erfolgreiche Einführung überhaupt sichergestellt werden kann.



VERTRAULICH

Zweiflottenstrategie geprüft werden. Dabei sind technologische Entwicklungen (z. B. Kampfflugzeuge der 6. Generation), Betriebs- und Supportdauer sowie die Abhängigkeit von den Herstellern oder die Weiterentwicklung von Fähigkeiten zu berücksichtigen. Der Reifegrad neuer Technologien und Systeme einerseits und die Dringlichkeit der sicherheitspolitischen Lage andererseits sind wichtige Faktoren bei der Entscheidung, ob bestehende Systeme nachgerüstet oder neue Systeme beschafft werden sollen.

Das VBS hat unterschiedliche Alternativen zur Beschaffung der F-35A geprüft und verworfen. Die F-35A bietet als Kampfflugzeug der 5. Generation einen deutlichen technologischen Vorsprung gegenüber Kampfflugzeugen der 4. Generation wie beispielsweise dem Eurofighter oder der Rafale und kann über Jahrzehnte eine glaubwürdige Abhälterwirkung entfalten. Dieser technologische Vorsprung dürfte sich in den kommenden Jahren weiter akzentuieren.

Betreffend Abhängigkeiten von den USA ist festzuhalten, dass alle westlichen Kampfflugzeuge von den Vereinigten Staaten abhängig sind. Dies aufgrund der verbauten Technologien, bei denen die USA die Marktführerschaft innehat.

3. Geprüfte Optionen für das weitere Vorgehen

Das VBS hat die nachfolgenden fünf Handlungsoptionen geprüft:

- Zusatzfinanzierung: Antrag beim Parlament auf einen Zusatzkredit und auf zusätzliche Voranschlagskredite (Option A)
- Reduktion des Beschaffungsumfangs – etwa durch weniger Flugzeuge (Option B)
- Teilkompensation über Offset-Geschäfte unter Anpassung der Vereinbarung mit Lockheed Martin (Option C)
- Möglicher Vertragsrücktritt mit gravierenden sicherheitspolitischen und finanziellen Folgen (Option D)
- Verschiebung von Betriebskosten, die aktuell in der Beschaffung sind, in das reguläre Betriebsbudget (Option E)

Nachfolgend werden die Resultate dieser Prüfung dargestellt:

- Option A: Eine Zusatzfinanzierung ist notwendig, wenn am Beschaffungsumfang von 36 F-35A festgehalten werden soll. Entsprechend müsste dem Parlament – sobald der finanzielle Mehrbedarf bekannt ist – mit einer Botschaft ein Zusatzkredit vorgelegt werden. Aufgrund der öffentlichen und politischen Diskussion ist diese Option möglich, aber aufgrund der aktuellen Sparmassnahmen des Bundes finanziell und politisch herausfordernd. Dennoch ist das in der *Armeebotschaft 2022* beschriebene Mengengerüst anzustreben, da mit einer leicht reduzierten Anzahl F-35A in der normalen Lage die Anforderungen an das neue Kampfflugzeug zwar noch erfüllt werden könnten. Jedoch muss mit einer höheren Abnutzung der Kampfflugzeuge gerechnet werden, da bei gleichbleibender Leistungserbringung die vorgesehenen Flugstunden der gesamten F-35A Flotte auf weniger Kampfflugzeuge verteilt werden müssten. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Durchhaltefähigkeit und damit auch auf die Fähigkeit zum glaubwürdigen Schutz der Schweizer Bevölkerung vor Bedrohungen aus der Luft.



VERTRAULICH

- Option B: Mit einer Reduktion des Beschaffungsumfangs – konkret mit einer geringeren Anzahl an F-35A – soll der vom Parlament mit dem *Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A* vom 15. September 2022 genehmigte Verpflichtungskredit von 6.035 Milliarden Franken eingehalten werden, wobei eine Aufrechnung der Teuerung in der Schweiz möglich ist. Ebenfalls wird mit dieser Option der Planungsbeschluss eingehalten, höchstens 6 Milliarden Franken (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018) für die Beschaffung aufzuwenden. Dies entspricht dem im Rahmen der Abstimmung vom 27. September 2020 vom Volk geäußerten Willen. Es gilt zu berücksichtigen, dass der Umfang an benötigten Immobilien und Infrastrukturen bei einer reduzierten Anzahl an F-35A unverändert bleibt.

Die genaue Anzahl an F-35A, die mit dem gegebenen Finanzrahmen beschafft werden können, lässt sich heute nicht berechnen, zumal die Höhe der Zusatzkosten noch nicht klar ist. Der Grund dafür besteht darin, dass sich die für die Schweiz vorgesehenen Kampfflugzeuge in unterschiedlichen Produktionslosen befinden und die US-Regierung die Preise mit der Herstellerin noch nicht für alle Lose verhandelt hat. Um eine minimale Durchhalte- und Einsatzfähigkeit für den Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor Bedrohungen aus der Luft zu gewährleisten, erachtet das VBS ein Mengengerüst gemäss Option 3 aus dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) als absolutes Minimum, das höchstens als Übergangslösung dienen kann.

- Option C: Die Teilendmontage und das Testen von vier F-35A in der Schweiz trägt dazu bei, Know-how in Zusammenhang mit dem Kampfflugzeug der 5. Generation in der Schweiz aufzubauen und die Unabhängigkeit in der Instandhaltung zu stärken. Aus diesem Grund wurde das Offset-Projekt RIGI der RUAG MRO Holding AG am 9. Oktober 2025 bestätigt. Damit wird der finanziell wesentliche Teil der Offset-Verpflichtung der Herstellerin vertraglich vereinbart, sodass aufgrund des fehlenden weiteren finanziellen Spielraums diese Option ausgeschlossen werden muss.
- Option D: Die Validierung des Berichts *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) zeigt auf, dass die Bedrohungen in und aus der Luft in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen haben. Die F-35A als Kampfflugzeug der 5. Generation ist dabei ein wichtiger Eckpfeiler, um Land und Bevölkerung gemeinsam mit Systemen der bodengestützten Luftverteidigung effektiv vor Bedrohungen in und aus der Luft zu schützen. Beispielsweise können die Sensoren der F-35A Drohnen oder ballistische Lenkwaffen frühzeitig erkennen, damit diese von den Kampfflugzeugen selber oder von anderen Systemen rechtzeitig abgewehrt werden können. Ein Vertragsrücktritt wäre aufgrund der geopolitischen Lage nicht verantwortbar. Hinzu kommt, dass die Evaluation und Beschaffung eines anderen Flugzeugtyps erfahrungsgemäss erneut 10-12 Jahre in Anspruch nehmen würde. Damit wäre die Schweiz gegenüber Bedrohungen aus der Luft über viele Jahre schutzlos.
- Option E: Eine Verschiebung von Betriebskosten von Systemen, die aktuell in der Beschaffung sind, in das reguläre Betriebsbudget würde die finanziellen Herausforderungen nicht lösen und könnte künftig negative Auswirkungen auf die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit haben. Zudem würde die Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit der Schweiz negativ beeinflusst.



VERTRAULICH

4. Weiteres Vorgehen

Aus sicherheitspolitischen Überlegungen und für einen adäquaten Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor Bedrohungen in und aus der Luft sind die Optionen A und B umsetzbar, die Optionen C, D und E hingegen nicht.

Das VBS beantragt deshalb zunächst die Option B (Reduktion des Beschaffungs-umfangs der F-35A) umzusetzen. Dabei soll innerhalb der finanziellen Rahmenbedingungen des *Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A* vom 15. September 2022 die maximal mögliche Anzahl an Flugzeugen F-35A beschafft werden. Mit diesem Vorgehen wird der Planungsbeschluss eingehalten.

Parallel dazu soll das VBS dem Bundesrat zeitnah eine Botschaft für einen Zusatzkredit vorlegen, damit total 36 Kampfflugzeuge des Typs F-35A beschafft werden können. So kann kurzfristig Option A erreicht werden.

Aufgrund der sich verschlechterten geopolitischen Lage und zur konsequenten Ausrichtung auf die veränderte Bedrohungslage wird das VBS zudem beauftragt, dem Bundesrat einen Vorschlag zur Ergänzung der Mittel zur Luftverteidigung in Anlehnung an die Option 1 aus dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) vorlegen.

Die Beschaffung und Bevorratung von Munition bzw. zusätzlicher Bewaffnung ist nicht Bestandteil dieses Aussprachepapiers und wird dem Bundesrat bzw. dem Parlament gesondert vorgelegt. Ebenfalls nicht Bestandteil des vorliegenden Aussprachepapiers sind zusätzliche Systeme zur Luftabwehr, Drohnen sowie weitere Mittel zur Erkennung und Bekämpfung von Bedrohung aus der Luft.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Umsetzung der Option B ergeben sich zum *Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A* vom 15. September 2022 keine zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen für die weiteren Schritte werden dem Bundesrat und Parlament gesondert vorgelegt. Nach aktuellem Kenntnisstand ist von einem Zusatzkredit in der Höhe von maximal 1,3 Mrd. Franken auszugehen.

6. Ämterkonsultation

In der Ämterkonsultation wurden die Generalsekretariate der Departemente und die BK sowie das BJ, die EFV und das EPA konsultiert. Es verbleiben ...

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussdispositiv zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Martin Pfister



VERTRAULICH

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Bericht «Luftverteidigung der Zukunft – Validierung des Expertenberichts und der dazugehörigen Empfehlungen der Begleitgruppe von 2017»
- Bericht «Luftverteidigung der Zukunft – Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung» (Bericht aus dem Jahr 2017)
- Entwurf der Medienmitteilung

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK