



Fixpreis F-35A

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Bericht vom 8. September 2026

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) beschloss am 27. Juni 2025, eine Inspektion zum mutmasslichen Fixpreis des F-35A durchzuführen, nachdem sich Mehrkosten bei der Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge abzeichneten. Im Zentrum der Abklärungen stand die Geschäftsführung der Behörden im Rahmen der Preisvereinbarung mit den USA sowie deren Kommunikation zum vertraglich vereinbarten Preis gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Zudem wurde auch die Frage vertieft, ob die Vergabe und die Begleitung der Rechtsgutachten durch armasuisse im 2023 und 2024 und der Umgang mit den Hinweisen zu den Mehrkosten zweckmässig waren.

Organisationsstruktur der Verhandlungen nicht zweckmässig

Im Rahmen ihrer Arbeiten hat die GPK-N festgestellt, dass die Verhandlungen zum Beschaffungsvertrag für den F-35A nicht den üblichen Abläufen folgten. So wurde der Rechtsdienst von armasuisse nicht in die Verhandlungen miteinbezogen. Stattdessen beauftragte das GS-VBS eine externe Anwaltskanzlei, welche die Verhandlungen bzgl. der Preisvereinbarung begleitete. Die GPK-N erwartet vom Bundesrat, dass der Rechtsdienst von armasuisse als juristisches Kompetenzzentrum etabliert ist und künftig bei allen Rüstungsgeschäften entsprechend einbezogen wird (Empfehlung 4). Weiter stellte die Kommission fest, dass das Departement seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion nur ungenügend wahrnahm. So fehlte bspw. für die Vertragsaushandlung ein klares Verhandlungsmandat. Gleichzeitig informierte armasuisse das Departement zu wenig regelmässig über Zwischenergebnisse. Dies wurde von Seiten Departement jedoch auch nicht eingefordert. Für künftige Rüstungsbeschaffungen von hoher Relevanz soll vorgängig ein Verhandlungsmandat formuliert werden (Empfehlung 6). Zudem müssen die Geschäfte vom Departement enger begleitet werden und juristisch nochmals überprüft werden, auch unter Berücksichtigung des jeweiligen Landesrechts des Partnerstaates.

Weiter stellte die GPK-N fest, dass der kleine Kreis der effektiv involvierten und laufend informierten Personen seitens armasuisse aber auch des Departements für eine derart bedeutende Beschaffung nicht angemessen war. Zudem übernahmen alle beteiligten Personen im VBS die Einschätzung von armasuisse, dass ein pauschaler Fixpreis vereinbart werden konnte, obwohl nur wenige Personen den Vertrag vertieft konsultiert hatten.

Kein pauschaler Fixpreis vereinbart

Die GPK-N kommt aufgrund ihrer Abklärungen zum Schluss, dass die Schweiz zwar eine Fixpreisklausel ausgehandelt hatte, diese aber nicht dem kommunizierten pauschalen Fixpreis entsprach. Die Kommission stützt ihre Einschätzung auf Widersprüche innerhalb des Vertrags, auf den Bericht der EFK, auf eine Stellungnahme der amerikanischen Behörden im Rahmen der Verhandlungen sowie der Rechtslage in den USA, die vorsieht, dass für die USA im Rahmen von Foreign Military Sales (FMS)-Geschäften weder Gewinne noch Verluste erzielt werden dürfen. Die GPK-N anerkennt allerdings auch, dass die amerikanischen Behörden teilweise z.B. durch die Medienmitteilung ihrer Botschaft in der Schweiz auch gegenteilige Zeichen setzten.

Zudem zeigte sich, dass der Fixpreis gerichtlich nicht angefochten werden kann und sich auch auf diplomatischen Weg nicht durchsetzen liess.

Auch die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) geäusserten Zweifel am pauschalen Fixpreisverständnis im Jahr 2022 führten nicht dazu, dass die vertraglichen Bestimmungen zum Preis überprüft bzw. Nachverhandlungen mit den USA geprüft wurden, um Klarheit in dieser Frage zu schaffen.

Mit der Aufnahme der Kostenfrage ins Risikomanagement, so wie das die EFK 2022 empfohlen hatte, hätten frühzeitig Massnahmen eingeleitet und das Parlament vorzeitig informiert werden können.

Kommunikation

Die GPK-N kann aus heutiger Sicht nicht nachvollziehen, warum das Eidgenössische Departement für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) den pauschalen Fixpreis gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber der EFK so absolut vertreten hat.

Nach seinem Amtsantritt wurde das Departement vom neuen Rüstungschef im August 2024 frühzeitig über die Herausforderungen bzgl. Fixpreis informiert. Die Kommission stellte hingegen fest, dass die damalige Vorsteherin des VBS den Bundesrat zu spät über die Herausforderungen bzgl. allfälliger Mehrkosten informierte. Zudem wurde auch das Parlament erst spät über die möglichen Mehrkosten orientiert.

Rechtsgutachten im Auftrag von armasuisse

Die GPK-N begrüsst, dass der aktuelle Rüstungschef zu Beginn seiner Amtszeit aktiv wurde und zwei Rechtsgutachten in Auftrag gab, um die Risiken von Mehrkosten bei der Flugzeugbeschaffung und damit indirekt die Frage des Fixpreises aufgrund seiner Zweifel zu klären. Die Kommission erachtet es jedoch nicht als zweckmässig, dass diejenige Kanzlei beauftragt wurde, welche das VBS bereits bei der Aushandlung des Vertrags, resp. diverser Nebenaspekte unterstützt hatte. Um jeglichen Anschein von Befangenheit zu vermeiden und in diesem komplexen Themengebiet auch eine Zweitmeinung zu erhalten, wäre aus Sicht der GPK-N eine bisher nicht involvierte Kanzlei zu beauftragen gewesen.

Erfolglose Durchsetzung eines pauschalen Fixpreises und fehlendes Risikomanagement

Die GPK-N anerkennt, dass armasuisse und das VBS bemüht waren, einen pauschalen Fixpreis gegenüber den USA durchzusetzen und das für die Schweiz beste Ergebnis zu erhalten. Allerdings war die vertragliche Vereinbarung nicht geeignet, um dieses Ziel zu erreichen.

Ungenügende Dokumentation

Die GPK-N stellte fest, dass entgegen den geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht alle geschäftsrelevanten Dokumente abgelegt wurden. Dies erschwerte die Untersuchung erheblich. Die GPK-N hat in der Folge entsprechende Empfehlungen formuliert (Empfehlungen 1, 2 und 3).

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2
1 Einleitung	7
1.1 Hintergrund der Abklärung	7
1.2 Gegenstand der Untersuchung	8
1.2.1 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	8
1.2.2 Hauptfragen	10
1.2.3 Inspektion der GPK-N vom 9. September 2022	11
1.2.3.1 Gegenstand und Erkenntnisse der ersten Inspektion	11
1.2.3.2 Abgrenzung der aktuellen Inspektion	12
1.3 Vorgehen der GPK-N bei der Untersuchung	12
2 Die Beschaffung des F-35A durch die Schweiz	13
2.1 Allgemeiner Ablauf von Rüstungsbeschaffungen und Verantwortlichkeiten	13
2.1.1 Der Beschaffungsprozess von armasuisse	13
2.1.2 Foreign-military-sales (FMS)	15
2.2 Politische Rahmenbedingungen	18
2.2.1 Entscheidende Entwicklungen bis zum Bundesbeschluss vom 20. Dezember 2019	18
2.2.2 Volksabstimmung zur Beschaffung	19
2.2.3 Zusammenfassung	20
2.3 Die Beschaffung des F-35A	20
2.3.1 Neue Evaluationsmethode AHP	20
2.3.2 Akteurinnen und Akteure der Beschaffung	21
2.3.3 Meilensteine des Fixpreises	23
3 Feststellungen der GPK	27
3.1 Phase 1: Ausschreibungsphase bis Zuschlag	27
3.1.1 Der Fixpreis im Einladungsverfahren	27
3.1.2 Preisgrundlage des Evaluationsverfahrens und der Typenwahl	28
3.1.3 Kommunikation des Preisaspektes	29
3.1.4 Bewertung der GPK-N	29
3.2 Phase 2: Vertragsverhandlung bis zur Unterzeichnung des LOA durch die Schweiz	30
3.2.1 Phase 2a: Vertragsverhandlung – vom Typenentscheid bis zum EFK-Bericht	30
3.2.1.1 VBS-interne Organisation in der Phase der Vertragsverhandlung – Einbezug der Anwaltskanzlei Homburger	30
3.2.1.2 Aushandlung Vertrag / Note 55 durch armasuisse	32

3.2.1.3	Kreis der über die Verhandlungen informierten Personen	35
3.2.1.4	Abschluss der Vertragsverhandlungen	36
3.2.1.5	Informationsfluss zwischen armasuisse und dem Departement/BR	37
3.2.1.6	Kommunikation zum Preisaspekt	38
3.2.2	Phase 2b: Vertragsabschluss – von der EFK-Besprechung bis zur Unterzeichnung des LOA durch die Schweiz	40
3.2.2.1	Armeebotschaft 2022	40
3.2.2.2	Erstrat – Ständerat	40
3.2.2.3	Prüfung der EFK	42
3.2.2.4	Zweitrat – Nationalrat	44
3.2.2.5	Unterzeichnung des Vertrags durch die Schweiz	45
3.2.2.6	Kommunikation	45
3.2.3	Bewertung der GPK-N zur Phase 2	46
3.2.3.1	Behördenorganisation und Abläufe	46
3.2.3.2	Das Verhandlungsergebnis: ein Fixpreis?	54
3.2.3.3	Die interne und externe Kommunikation des Fixpreises	59
3.3	Phase 3: Vertragsabschluss bis zur Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über Mehrkosten	62
3.3.1	Phase ohne externe Problemhinweise bis August 2024	62
3.3.1.1	Die Rechtsgutachten im Auftrag des neuen Rüstungschef	62
3.3.1.2	Der Wechsel im Generalsekretariat	65
3.3.2	Erste Anzeichen für Mehrkosten – August 2024 bis zur formellen Bestätigung Mehrkosten	65
3.3.2.1	Positionspapier von Homburger vom 11. September 2024	66
3.3.2.2	Korrespondenz mit den USA zu den Mehrkosten zwischen Oktober 2024 und Februar 2025	67
3.3.2.3	Information des Bundesrats über die Mehrkosten – im Kontext des Wechsels an der Departementsspitze und der Entwicklungen mit den USA	68
3.3.2.4	Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über die Mehrkosten Ende Juni 2025	69
3.3.3	Bewertung der GPK-N	70
3.3.3.1	Rechtsgutachten	70
3.3.3.2	Informationsfluss innerhalb und ausserhalb des VBS	70
3.3.3.3	Getroffene Massnahmen der armasuisse und des VBS ab Sommer 2023	71

3.3.3.4	Information des Parlaments und der Öffentlichkeit	72
4	Schlussbemerkungen	73
	Abkürzungsverzeichnis	77
	Anhang 1: Liste der angehörten Personen	79
	Anhang 2: Chronologie	80
	Anhang 3: Aufträge an Homburger	94

Bericht

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Abklärung

Mit dem Ende der Nutzungsdauer der F/A-18 Kampffjets Ende der 2020er Jahre und der Ablehnung des Tiger-Teilersatzes in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014¹ wurde die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs für die Verteidigung des Schweizer Luftraums erforderlich. Aus diesem Grund verfasste im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) 2017 eine Expertengruppe den Bericht «Luftverteidigung der Zukunft»². Dieser bildete die Grundlage für den Entscheid zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge.

Im Bericht werden vier verschiedene Szenarien in Bezug auf die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge beschrieben sowie ein möglicher Zeitplan skizziert. Auf dieser Grundlage wurde nach einem Grundsatzentscheid des Bundesrates die Anforderungen des VBS vom 23. März 2018 formuliert.³ Dieser Vorschlag wurde über einen Planungsbeschluss und im Rahmen des ergriffenen fakultativen Referendums auch dem Stimmvolk unterbreitet. In der Volksabstimmung vom 27. September 2020 stimmte das Schweizer Stimmvolk der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zu. Gegenstand der Abstimmung war u.a. ein Maximalbetrag von sechs Milliarden Schweizerfranken (Stand Landesindex vom Januar 2018). Ausserdem soll die Einführung bis Ende 2030 abgeschlossen sein.⁴

Ein Typenentscheid wurde erst im Nachgang an die Volksabstimmung gefällt. Allerdings erfolgte die erste Offerteinladung an die fünf potentiellen Hersteller⁵ bereits 2018. Eine zweite Offerteinladung erfolgte 2020. Der Entscheid für den Kauf von 36 Kampfflugzeugen des Typs F-35A des US-amerikanischen Herstellers Lockheed Martin erfolgte am 30. Juni 2021 (Typenentscheid) gestützt auf die Resultate des durch das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) durchgeführten Evaluationsverfahrens. Dieses wurde von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) 2022 teilweise untersucht (siehe Kap. 1.2).⁶

Der Vertrag für die Beschaffung von 36 F-35A wurde von der zuständigen US-Behörde am 28. Oktober 2021 unterzeichnet. Die Schweiz ihrerseits unterzeichnete

¹ Ablehnung des Gripen-Fonds-Gesetzes (BBl 2014 6349)

² Luftverteidigung der Zukunft – Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweizer und ihrer Bevölkerung, Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug (Nachfolgend: Bericht Luftverteidigung der Zukunft)

³ Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodlufv) vom 23. März 2018.

⁴ Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (BBl 2019 8725)

⁵ Die in Frage kommenden Kandidaten waren: F-35A von Lockheed Martin (USA), Boeing F/A-18 Super Hornet (USA), Dassault Rafale (FRA), Airbus Eurofighter (DEU) und Saab Gripen-E (SWE). Saab nahm sich im Verlauf des Evaluationsverfahrens selbst aus dem Rennen.

⁶ Zwar erachtete die GPK-N die technische Evaluation als zweckmässig, doch unterblieb eine Prüfung der methodischen Wahl selbst.

den Beschaffungsvertrag am 19. September 2022, nachdem das Parlament den entsprechenden Verpflichtungskredit verabschiedet hatte.

In der Armeebotschaft 2022 vom 16. Februar 2022 führte das VBS aus, dass mit den USA für den Kauf der F-35A verbindliche Preise vereinbart wurden. Bei der Vorberatung zur Armeebotschaft befasste sich die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) insbesondere mit dem sogenannten «Fixpreis». Sie führte hierzu Abklärungen, namentlich bei der US-Botschaft durch. In der Folge bestätigte die amerikanische Botschaft den Fixpreis gegenüber der SiK-N und am 2. Juni 2022 auch öffentlich.⁷ In diesem Zeitraum führte die GPK-N ebenfalls eine Untersuchung durch, wobei sich die GPK-N auf das Evaluationsverfahren fokussierte. Bei ihrer Inspektion stellte die GPK-N fest, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen ihrer Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030 die Frage des Preises untersucht hatte und zum Schluss kam, dass die finanziellen Aspekte der Beschaffung in die Zuständigkeit der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, namentlich der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel), fällt. Die EFK stellte in ihrem Bericht vom 18. Mai 2022 ebenfalls rechtliche Unsicherheiten beim Fixpreis bzw. beim Verständnis des Begriffs fest. Von Seiten des VBS und des Bundesrates wurde jedoch stets bestätigt, dass die Beschaffung der 36 F-35A Kampfflugzeuge zu einem Fixpreis erfolgt.

Nachdem der Rüstungschef im August 2024 anlässlich eines Treffens in den USA mit dem Joint Program Office (JPO) erste informelle Hinweise erhielt, dass die USA das Fixpreisverständnis der Schweiz nicht teilten, erfolgte am 24. Februar 2025 die offizielle Information vom US-Verteidigungsministerium, dass der Fixpreis aus Sicht der USA nicht galt. Infolgedessen gab der Vorsteher des VBS am 25. Juni 2025 öffentlich bekannt, dass die amerikanische Seite offiziell von einem Missverständnis bzgl. Fixpreis spricht und der Bundesrat nun beabsichtigt, den Fixpreis über diplomatische Beziehungen zu erreichen. Diese Bemühungen sind am 13. August 2025 für gescheitert erklärt worden. Im Juni war davon auszugehen, dass der Schweiz damit Mehrkosten zwischen 650 Millionen. bis 1.3 Milliarden Franken drohen.

Aufgrund dieser Informationen beschloss die GPK-N am 27. Juni 2025, eine Inspektion zum Fixpreis des F-35A durchzuführen.⁸ Ziel der Untersuchung sollte sein, die Geschäftsführung der Behörden zur Frage des Fixpreises bei der Beschaffung des F-35A zu untersuchen.

1.2 Gegenstand der Untersuchung

1.2.1 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die GPK-N fokussierte sich bei ihrer Untersuchung auf die Frage des Fixpreises für den Kauf der 36 Kampffjets des Typs F-35A. Die Bewaffnung der Kampffjets wie auch die Instandhaltung («Operations and Support») der F-35A sind in eigenen Verträgen

⁷ Originaler Wortlaut: «As Switzerland continues its F-35 procurement, which includes fixed price contracts, the United States remains committed to the transparency we have demonstrated throughout this process.»

⁸ Fixpreis F-35: GPK-N beschliesst Inspektion, Medienmitteilung der GPK-N vom 1.7.2025

geregelt. Diese enthalten keine Fixpreisbestimmung und waren deshalb nicht Teil der Untersuchung.

Diese Beschaffung des F35-A wird im Rahmen des Programms Air2030 getätigt. Im Rahmen des Programms Air2030 werden nebst dem neuen Kampfflugzeug auch ein System für die Bodluf GR⁹ sowie ein System zur Luftraumüberwachung (RLE@NDP) beschafft und Radare modernisiert. Diese weiteren Beschaffungen sehen keine Fixpreise vor und waren nicht Teil der Untersuchung.

Die Untersuchung beschränkt sich dementsprechend ausschliesslich auf den Kauf der F-35A durch die Schweiz bzw. dem Kauf zugrundeliegenden Vertrag.

Im Zentrum der Untersuchung stand die Frage nach dem Zustandekommen des Fixpreises und die diesbezügliche Geschäftsführung der Behörden. Weiter war die Frage nach dem Umgang des VBS mit dem Prüfbericht der EFK und den Gutachten (Homburger, Arnold&Porter) und der Information des Bundesrates, des Parlaments und der Öffentlichkeit bzgl. Fixpreis Gegenstand der Untersuchung.

Die Untersuchung der GPK-N bewertete hingegen nicht die nächsten Schritte dieser Beschaffung und den Umgang des VBS und des Bundesrates mit den Mehrkosten. Diese Fragen sind von den zuständigen Kommissionen (SiK, FK, FinDel) und den eidgenössischen Räten zu beraten.

Exkurs Fixpreis

Grundsätzlich gilt es bei dieser Beschaffung zwei unterschiedliche Vertragsverhältnisse auseinanderzuhalten: Einerseits hat die Schweiz mit den USA einen Beschaffungsvertrag für die Kampfflugzeuge abgeschlossen, den sogenannten Letter of Offer and Acceptance (LOA). Darin wird zwischen der Schweiz und den USA vereinbart, dass die Schweiz 36 F-35A zu bestimmten Konditionen (insbesondere die Preiskonditionen) von den zuständigen Stellen des amerikanischen Verteidigungsministeriums kauft bzw. die USA die Kampfflieger an die Schweiz weiterverkauft. Andererseits muss die USA ihrerseits, um diesen Verpflichtungen nachzukommen, die F-35A beim Hersteller Lockheed Martin beschaffen. Dazu verhandelt die zuständige Stelle des US-Verteidigungsministeriums nach Abschluss des LOA mit dem Hersteller – u.a. auch über den Preis der Flugzeuge – und schliesst schliesslich eigene Verträge pro Produktionslos mit ihm ab.

Im LOA wird festgehalten, dass die USA die F-35A für die Schweiz auf der Basis eines Fixpreisvertrags mit dem Hersteller beschaffen werden. Um welche Art von Fixpreisvertrag es sich handelt, wird im LOA nicht präzisiert. Gemäss den geltenden Vorschriften der Federal Acquisition Regulation (FAR, Kapitel 16.2) kommen grundsätzlich sechs mögliche Vertragstypen auf einer Fixpreis-Basis in Frage (siehe hierzu auch Kap. 3.2.1.1).

Im LOA wurde aus Sicht des Bundesrates in einer speziellen Vertragsklausel der Fixpreis für die F-35A an den von den USA der Schweiz offerierten Preis gebunden.

⁹ Hierbei handelt es sich um die Beschaffung des Patriot-Systems aus den USA.

Wie im Bericht noch ausgeführt wird, liessen die Ausführungen von VBS und Bundesrat zum Fixpreis nach Abschluss der Vertragsverhandlungen mit den USA darauf schliessen, dass ein Fixpreis im Sinne einer fixen Kostenpauschale vereinbart wurde, in welcher die Inflation bereits eingerechnet ist. Im vorliegenden Bericht wird der Begriff «pauschaler Fixpreis», falls nicht anders vermerkt, im Sinne dieser Kostenpauschale verwendet.

1.2.2 Hauptfragen

Die Kommission unterschied bei ihrer Untersuchung drei Phasen und zwei Unterphasen.

Phase 1: Ausschreibung und Evaluation

Die erste Phase dauert vom Einholen der Offertanfragen ab 2018 bis zum Typenentscheid des Bundesrates am 30. Juni 2021. In dieser Phase fand auch die Volksabstimmung zur Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge statt.

Für diese Phase ging die Kommission der Frage nach, wie das Fixpreisverständnis entstand und welche Akteure und Akteurinnen involviert waren.

Phase 2: Typenentscheid bis Vertragsabschluss

Die zweite Phase umfasst den Zeitraum ab dem Typenentscheid bis zum Vertragsabschluss für die Beschaffung des F-35A am 19. September 2022 und wird in zwei Unterphasen unterteilt.

In die erste Unterphase fällt die Verhandlung der vermeintlichen Fixpreisklausel sowie die Unterzeichnung des Vertrags durch die US-Behörden am 28. Oktober 2021. In dieser Phase führte zudem die EFK eine Untersuchung zum Risikomanagement des Programms Air2030¹⁰ durch. Die EFK kommt zum Schluss, dass es keine Rechtssicherheit eines Festpreises im Sinne eines Pauschalpreises nach schweizerischem Recht gibt, und empfahl das Risiko von Mehrkosten in das Risikomanagement zu integrieren. Die Empfehlung wurde von armasuisse entschieden abgelehnt. Die Schlussbesprechung zwischen der EFK, dem Generalsekretariat des VBS (GS-VBS), der armasuisse und der Luftwaffe fand am 27. April 2022 statt.

Die zweite Unterphase setzt nach der Schlussbesprechung mit der EFK ein und dauert bis zur Unterzeichnung des Vertrags durch die Schweiz am 19. September 2022. Diesbezüglich ging die GPK-N der Frage nach, ob die Vorgehensweise bzgl. Preisvereinbarung zweckmässig war, ob es Mängel in der Geschäftsführung gab und wie der Fixpreis abgesichert wurde. Weiter wurde auch vertieft, wie die Verantwortlichen mit den verschiedenen Rechtsmeinungen umgingen, weshalb armasuisse darauf verzichtete, das Risiko von allfälligen Mehrkosten in das Risikomanagement zu integrieren, und ob armasuisse versucht hat, den Vertragsentwurf zu verbessern.

¹⁰ Risikomanagement des Programms Air2030, Bericht der EFK vom 18. Mai 2022

Phase 3: Vertragsabschluss bis 25. Juni 2025

Die dritte Phase dauert schliesslich vom Vertragsabschluss bis zur Information über allfällige Mehrkosten am 25. Juni 2025. Zu dieser Phase konzentrierte sich die Kommission in allgemeiner Form auf die Geschäftsführung des VBS in dieser Phase und insbesondere auf die Frage, ob die Vergabe und die Begleitung der Rechtsgutachten zweckmässig waren. Weiter stellte sie sich auch die Frage, ob das Vorgehen des VBS nach den ersten konkreten Hinweisen im August 2024, dass es zu Mehrkosten kommen könnte, zweckmässig war.

Phasenübergreifende Fragestellung

In allen drei Phasen wurde zudem soweit angezeigt untersucht, ob die Kommunikation innerhalb des VBS, gegenüber dem Bundesrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit bzgl. pauschalem Fixpreis angemessen war.

1.2.3 Inspektion der GPK-N vom 9. September 2022

1.2.3.1 Gegenstand und Erkenntnisse der ersten Inspektion

Im Rahmen der Beschaffung des neuen Kampffliegers für die schweizerische Luftwaffe führte die GPK-N in den Jahren 2021/2022 bereits eine Inspektion zur Evaluation der zur Auswahl stehenden Flugzeugtypen durch. Der Typenentscheid des Bundesrates zugunsten des F-35A hatte öffentlich Fragen zum Evaluationsverfahren wie auch zur Berücksichtigung politischer Aspekte aufgeworfen. Die Kommission untersuchte in der Folge ausgewählte Aspekte des Evaluationsverfahrens auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin. Dabei wurde unter anderem untersucht, weshalb die gewählte Methodik zur Anwendung kam und ob sie rechtlich korrekt und zweckmässig angewendet wurde. Die Stärken und Schwächen der Methode an sich waren nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die GPK-N stellte aufgrund ihrer Inspektion fest, dass sich der Bundesrat im Verfahren an die rechtlichen und von ihm selber definierten politischen Vorgaben gehalten hatte. Allerdings kritisierte die Kommission, dass er sich frühzeitig und unnötig seinen Handlungsspielraum bezüglich der Berücksichtigung übergeordneter politischen Überlegungen eingeschränkt hatte. Beim Typenentscheid konnten dementsprechend aussenpolitische Überlegungen durch den Bundesrat nicht mehr berücksichtigt werden.

Im Weiteren hielt die GPK-N fest, dass die technische Evaluation rechtlich korrekt ablief und armasuisse die nötigen Massnahmen traf, um die Gleichbehandlung der Anbieter und ein objektiviertes, nachvollziehbares Verfahren sicherzustellen. Auch die gewählte, neue Bewertungsmethodik (AHP-Methode) war rechtmässig. Allerdings barg die erstmalige Anwendung dieser Methode bei einem so bedeutenden Rüstungsgeschäft gewisse Risiken. Zudem war für die Kommission nur teilweise nachvollziehbar, weshalb armasuisse darauf verzichtete, soweit möglich auch die Erfahrungen von Ländern einzubeziehen, welche die evaluierten Kampfflugzeuge schon betrieben.

Als nicht zweckmässig erachtete die GPK-N den Umgang des VBS mit den Ergebnissen der technischen Evaluation. Obwohl der Vorsteherin VBS das Ergebnis der

Evaluation seit Mitte März 2021 bekannt war, informierte sie die anderen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher erst Mitte Mai den Sicherheitsausschuss des Bundesrates (Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [EJPD] und Vorsteher Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA]) bzw. in der ersten Junihälfte 2021 (übrige Mitglieder des Bundesrates) darüber. Die späte Information und die oben erwähnten Unklarheiten über den Handlungsspielraum des Bundesrates führten dazu, dass verschiedene Departemente bis kurz vor dem Typenentscheid vom 30. Juni 2021 mit Herstellerländern über Lösungen in anderen Dossiers verhandelten, welche mit dem Typenentscheid verknüpft waren. Dadurch wurden politische Verstimmungen auf zwischenstaatlicher Ebene in Kauf genommen.

Die Kommission richtete in diesem Zusammenhang fünf Empfehlungen an den Bundesrat. Sie forderte insbesondere, dass er bei künftigen Rüstungsbeschaffungen frühzeitig klärt, inwiefern er auch übergeordnete politische Überlegungen einbeziehen will, und dafür sorgt, dass sein Handlungsspielraum erhalten bleibt.

1.2.3.2 Abgrenzung der aktuellen Inspektion

Die GPK-N legte ihren Fokus bei der aktuellen Inspektion auf den Fixpreisaspekt der F-35A-Beschaffung. In der ersten Inspektion hatte die Kommission hierzu zwar verschiedene Informationen erhalten und in ihrem Inspektionsbericht wiedergegeben. Sie vertiefte die Frage jedoch nicht weiter, da dieser Gegenstand der Untersuchung der EFK zum Risikomanagement des Programms Air2030 gewesen waren. Die Resultate dieser Untersuchung und die finanziellen Aspekte der Beschaffung fielen gemäss der GPK-N in den Verantwortungsbereich der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. In ihrem Inspektionsbericht hielt sie daher fest, dass diese Fragen von der FinDel und den FK geklärt werden (siehe hierzu Ziffer 3.2.2).

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass in der ersten Inspektion der GPK-N namentlich die beschaffungsrechtlichen Aspekte des Beschaffungsverfahrens zum F-35A sowie die Beschaffungsmethode vertieft wurden. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die aktuelle zweite Inspektion ausschliesslich auf die Fixpreisproblematik, welche zwar schon im 2022 aufkam, aber durch die erste Inspektion nicht vertieft wurde.

1.3 Vorgehen der GPK-N bei der Untersuchung

In einem ersten Schritt erstellte die GPK-N ein Untersuchungskonzept, in welchem sie zentrale Fragen abbildete und den Untersuchungsgegenstand in Phasen einteilte (sh. Kap. 1.2.2). Um die in ihrem Untersuchungskonzept gestellten Fragen beantworten zu können, führte die Kommission 19 Anhörungen mit insgesamt 21 verschiedenen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträgern durch. Die GPK-N führte Anhörungen mit allen für die Geschäftsführung relevanten Personen durch. Dazu gehörten nebst der ehemaligen Vorsteherin VBS, auch die ehemals verantwortlichen Personen im GS-VBS, der Gruppe Verteidigung und armasuisse.¹¹

¹¹ Eine Liste der angehörten Personen findet sich im Anhang 1

Die GPK-N nahm zudem Einsicht in den Vertrag zwischen der Schweiz und den USA für die Beschaffung des F-35A wie auch in den Evaluationsbericht. Weiter wertete sie den Mailverkehr bzgl. der Verhandlungen des Fixpreises zwischen der Schweiz und den USA aus. Ausserdem analysierte die GPK-N die Unterlagen zu den Bundesratsgeschäften, welche in Zusammenhang mit der Beschaffung und dem Fixpreis der F-35A stehen, sowie die Protokolle des SiA-spezial Air2030¹². Das VBS, die Bundeskanzlei (BK), die Kanzlei Homburger und die EFK stellten der GPK-N insgesamt über 700 Dokument zur Verfügung.¹³ Die umfassende Dokumentation und die Anhörungen erlaubten es der GPK-N, die Vorgänge hinsichtlich Fixpreis grossmehrheitlich zu rekonstruieren.

2 Die Beschaffung des F-35A durch die Schweiz

2.1 Allgemeiner Ablauf von Rüstungsbeschaffungen und Verantwortlichkeiten

2.1.1 Der Beschaffungsprozess von armasuisse

Die Rüstungsbeschaffungen der Schweiz folgen einem klar festgelegten Ablauf. Armasuisse unterscheidet verschiedene Phasen.¹⁴ Je nach Phase liegt die Verantwortung bei einer anderen Behörde.

Damit das Vorgehen bei der Beschaffung des F-35A in den nachfolgenden Kapiteln eingebettet bzw. am Standardvorgehen gespiegelt werden kann, wird der allgemeine Ablauf bei Rüstungsbeschaffungen kurz dargelegt.

Armasuisse unterscheidet sechs Phasen, wovon die ersten vier nachfolgend erläutert werden. Die beiden letzten Phasen – Nutzung und Ausserdienststellung – sind für den durch die GPK-N untersuchten Sachverhalt nicht relevant.

Phase	Tätigkeit	Zuständige Behörde	Rechtsgrundlage
1	Die Vorhabensplanung: Gestützt auf den Masterplan des Armeestabs werden Investitionsschwer-	Armeestab / Departement	Art. 11 Bst. a OV-VBS

¹² Für den Typenentscheid wurde aufgrund der Geheimhaltung der SiA-spezial Air2030 eingeführt. Dieser bestand aus den Vorsteherinnen VBS und EJPD, sowie dem Vorsteher EDA. Sowie den Generalsekretären, dem Bundeskanzler und des Vizekanzlers. Der SiA-spezial wurde nach dem Typenentscheid aufgelöst.

¹³ Das zuständige GS-VBS konnte nicht alle geschäftsrelevanten Dokumente finden. Zudem waren teilweise Mails und Unterlagen verschlüsselt im Geschäftsverwaltungssystem (GEVER) abgelegt, was die Arbeiten erschwerte. Das VBS hat gegenüber der GPK-N angegeben, dass es inzwischen technisch nicht mehr möglich ist, verschlüsselte Mails im GEVER abzulegen und diese entsprechend im PDF-Format abgelegt werden müssen.

¹⁴ Siehe z.B. Flyer Rüstungsablauf, armasuisse (www.ar.admin.ch > Beschaffung > Rüstungsablauf)

	punkte definiert, welche vom Departementsvorsteher / von der Departementsvorsteherin genehmigt werden. Im Masterplan sind die für die Auftrags Erfüllung notwendigen Fähigkeiten der Armee festgelegt. Der Armeestab legt in dieser Phase auch die militärischen Anforderungen fest. Armasuisse bringt in dieser Phase erste Kosten-/Nutzenüberlegungen ein. Die Phase wird mit dem Projektauftrag des Armeestabs an armasuisse abgeschlossen.	mentsvorsteher armasuisse	Art. 12 Abs. 2 Bst. a OV-VBS
2	Die Evaluation: Zu Beginn dieser Phase setzt armasuisse die vom Armeestab festgelegten militärischen Anforderungen in technische Spezifikationen um. Diese bilden die Grundlage für die Ausschreibung des zu beschaffenden Systems. Die Beschaffung erfolgt nach den Regeln des Beschaffungsrechts. Die offerierten Systeme werden in der Folge nach verschiedenen Kriterien evaluiert (u.a. auch kommerzielle Kriterien). Der Rüstungschef entscheidet im nächsten Schritt gestützt auf die Evaluationsresultate und in Absprache mit dem Chef der Armee (CdA) über die Typenwahl. Es folgen die Vertragsverhandlungen und der Vertragsabschluss mit dem Anbieter des Systems. Die SiK und die FK sind jeweils im Evaluationsverfahren einbezogen.	armasuisse armasuisse unter Beizug CdA¹⁵ armasuisse	Art. 12 Abs. 2 Bst. b OV-VBS Ziffer 1.6 des Anhangs der Materialverordnung VBS
3	Beratung durch das Parlament: Basierend auf den Grundlagen des Armeestabs und von armasuisse wird die Armeebotschaft erstellt. Diese enthält unter anderem das jährliche Rüstungsprogramm und wird nach deren Verabschiedung durch den Bundesrat dem Parlament vorgelegt. Die Vorberatung der Botschaft er-	Armesstab, armasuisse, VBS, Bundesrat (BR), SiK, Bundesversammlung	FHG, ParlG

¹⁵ Siehe Flyer Rüstungsablauf, armasuisse (www.ar.admin.ch > Beschaffung > Rüstungsablauf)

	folgt durch die SiK. Mit der Verabschiedung in beiden Räten sind die Beschaffungen bewilligt und der Bundesrat kann die Projekte zur Beschaffung freigeben.		
4	Beschaffung und Einführung: Der Vertrag mit dem Anbieter kann durch armasuisse unterzeichnet werden. Es folgt die Produktion der bestellten Systeme, die Lieferung, die Qualitätsabnahme und die Übergabe an die Armee durch armasuisse.	armasuisse	Art. 12 Abs. 2 Bst. b OV-VBS

Im Kontext der Fixpreisproblematik des F-35A stehen die Phasen 2 (Evaluation), 3 (Beratung durch das Parlament) und der erste Teil der Phase 4 (Beschaffung und Einführung) im Fokus.

2.1.2 Foreign-military-sales (FMS)

Der Zuschlag für den F-35A aus amerikanischer bedeutete automatisch die Beschaffung der Flugzeuge über das FMS-Programm der US-Regierung. Eine andere Möglichkeit einer direkten Beschaffung des F-35A zum Beispiel beim Hersteller Lockheed Martin besteht nicht.

Dieses Programm der US-Regierung bezweckt insbesondere den Verkauf von Verteidigungsgütern an internationale Partnerstaaten der USA. Im Rahmen des FMS nutzt die US-Regierung das Beschaffungssystem des amerikanischen Verteidigungsdepartements, um Verteidigungsgüter und -dienstleistungen im Namen ihrer Partnerstaaten zu beschaffen. Die Rüstungsgüter werden nach dem gleichen Verfahren beschafft, das auch für die amerikanischen Beschaffungen verwendet wird. Bei FMS-Geschäften handelt es sich immer um Systeme, die nur über dieses Programm beschafft werden können und nicht via Direktkauf bei der Industrie.

Die Partnerstaaten profitieren vom technischen und operativen Know-how, der Beschaffungsinfrastruktur und den Einkaufspraktiken des US-Verteidigungsministeriums. Sie profitieren auch von Skaleneffekten, da das US-Verteidigungsministerium den Kauf mit seinen eigenen Käufen kombinieren kann und deshalb niedrigere Stückkosten resultieren können. Die Beschaffung über das FMS-Programm erfolgt immer auf der Grundlage, dass für die U.S.-Regierung weder ein Gewinn noch ein Verlust resultiert. Der pauschale Fixpreis steht systemisch im Widerspruch zum FMS-Mechanismus, der für die Käuferstaaten «nur» den gleichen Preis beinhaltet, der auch für eine Beschaffung desselben Rüstungsgut durch die USA zu diesem Zeitpunkt gelten würde: Die USA können gegenüber einem Käuferstaat keinen Preis garantieren, den sie gegenüber dem Hersteller selbst nicht abschliessend kontrollieren.

Folgende Vorgaben bilden den rechtlichen Rahmen für das FMS-Programm bzw. die darin abgeschlossenen Verträge:

1. Arms Export Control Act (AECA; hier ist insbesondere der Grundsatz der Kostenneutralität – “no profit, no loss” – festgehalten)¹⁶
2. Foreign Assistance Act (FAA)¹⁷ (Grundlage für Sicherheitskooperation und Finanzierungsprogramme)
3. weitere US-Gesetze und Exportkontrollregelungen (z. B. National Defense Authorization Acts, International Traffic in Arms Regulations)

Das Security Assistance Management Manual (SAMM)¹⁸ operationalisiert die gesetzlichen Bestimmungen, beschreibt den gesamten Prozess (Letter of Request (LOR), LOA, Case Management), legt die Gebühren, Verfahrensregeln und Standardklauseln fest.

Der Letter of Offer and Acceptance (LOA) ist das zentrale Vertragsdokument im FMS-System. Er stellt im Entwurf das formelle Angebot der US-Regierung an den Käufer dar und wird mit der Unterzeichnung durch den Käufer zum verbindlichen zwischenstaatlichen Abkommen über die Lieferung von Rüstungsgütern und Dienstleistungen.

Der LOA setzt sich typischerweise aus mehreren standardisierten Bestandteilen zusammen:

1. Basic-case-Information (Käuferstaat, zuständige amerikanische Behörde, Angebotsdatum, geschätzte Kosten usw.),
2. den Standardbedingungen (general terms and conditions),
3. der case description (Ziel und Zweck des Vertrags, Überblick über die zu liefernden Systeme usw.),
4. die case lines (genaue Beschreibung der zu liefernden Systeme, Menge, Lieferkonditionen usw.),
5. die notes (Präzisierungen, bspw. zu speziellen Lieferbedingungen oder Technologie- oder Sicherheitsauflagen) und
6. die Kosten- und Zahlungsübersicht (geschätzte Kosten, Zuschläge Zahlungsplan usw.).

Für die weiteren Ausführungen ist wichtig festzuhalten, dass aufgrund der formellen Offerte (Entwurf LOA) der US-Regierung die endgültige Fassung des LOA noch durch die Vertragsparteien auszuhandeln ist. Verhandlungsspielraum besteht vor allem bei den zu liefernden Systemen und weiteren Bedingungen (notes). Die Standardbedingungen beruhen weitgehend auf der US-Gesetzgebung und der FMS-Policy und bieten deshalb nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum für Anpassungen.

¹⁶ Arms Export Control Act (AECA), 22 U.S.C. §§ 2751 ff.

¹⁷ Foreign Assistance Act (FAA), 22 U.S.C. §§ 2151 ff.

¹⁸ Security Assistance Management Manual (SAMM), <https://sammdsca.mil/listing/esamm>

Mit dem Abschluss des LOA ist das Beschaffungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Es besteht nämlich erst ein zwischenstaatlicher Vertrag. Die zuständige amerikanische Behörde muss nun in einem nächsten Schritt einen Vertrag mit dem amerikanischen Hersteller des Rüstungsguts abschliessen. Die möglichen Vertragstypen für diese Beschaffungsverträge sind durch die Federal Acquisition Regulation (FAR) geregelt. Dazu gehören verschiedene Arten von Fixpreis-Verträgen (siehe Kasten).¹⁹

Bei Rüstungsgütern mit grosser Nachfrage erfolgt die Produktion in Tranchen, sogenannte Produktionslose.²⁰ Dementsprechend verhandelt die zuständige amerikanische Behörde jeweils pro Produktionslos einen Vertrag und einen Preis pro Flugzeug. Aufgrund der Nachfrage, der Prioritätensetzung der US-Regierung bzw. von Produktionsengpässen kann zwischen dem Abschluss des LOA und dem Beschaffungsvertrag einige Zeit verstreichen.

Aufgrund No-Profit-No-Loss haben alle Flugzeuge eines Loses denselben Preis. Ein pauschaler Fixpreis, wie die Beteiligtenangaben verhandelt zu haben – erscheint mit dem Verkauf über Produktionslose nicht kombinierbar, weil entsprechend alle Flugzeuge, auch jene an andere Vertragspartner, zum gleichen Preis verkauft werden müssten.

Exkurs: Die sechs verschiedenen Fixpreis-Vertragstypen der FAR

Firm-fixed-price contracts: Diese Vertragsart sieht einen Preis vor, der keiner Anpassung aufgrund der tatsächlichen Kosten des Auftragnehmers bei der Vertragserfüllung unterliegt.²¹

Fixed-price contracts with economic price adjustment: Diese Vertragsart sieht vor, dass der festgelegte Vertragspreis bei Eintritt bestimmter Ereignisse nach oben oder unten angepasst wird.²²

Fixed-price incentive contracts: Bei dieser Vertragsart wird der Gewinn angepasst und der endgültige Vertragspreis anhand einer Formel ermittelt, welche die endgültigen ausgehandelten Gesamtkosten zu den ursprünglich angestrebten Gesamtkosten ins Verhältnis setzt.²³

Fixed-price contracts with prospective price redetermination: Diese Vertragsart sieht Folgendes vor: (a) einen festen Preis für einen ersten Zeitraum der Vertragserfüllung

¹⁹ Teil 16 der FAR (<https://www.acquisition.gov/far/part-16>)

²⁰ In Englisch werden diese Produktionslose «Lots» genannt. Die Schweiz erhält ihre Flugzeuge in den Produktionslosen 19-22.

²¹ A firm-fixed-price contract provides for a price that is not subject to any adjustment on the basis of the contractor's cost experience in performing the contract.

²² A fixed-price contract with economic price adjustment provides for upward and downward revision of the stated contract price upon the occurrence of specified contingencies.

²³ A fixed-price incentive contract is a fixed-price contract that provides for adjusting profit and establishing the final contract price by a formula based on the relationship of final negotiated total cost to total target cost.

und (b) eine prospektive Neufestsetzung des Preises für die nachfolgenden Leistungszeiträume zu einem oder mehreren festgelegten Zeitpunkten während der Vertragslaufzeit.²⁴

Fixed-ceiling-price contracts with retroactive price redetermination: Diese Vertragsart fokussiert auf (a) einen festen Höchstpreis und (b) eine rückwirkende Preisneufestsetzung innerhalb des Preisrahmens nach Vertragsablauf.²⁵

Firm-fixed-price, level-of-effort term contracts: Hier wird festgelegt, dass (a) der Hersteller über einen festgelegten Zeitraum hinweg einen bestimmten Aufwand für die Vertragserfüllung erbringt, soweit die zur Vertragserfüllung notwendigen Aufwendungen nur allgemein beschrieben werden können, und dass (b) die Regierung dem Auftragnehmer einen festen Geldbetrag zahlt.²⁶

2.2 Politische Rahmenbedingungen

Bei einer grossen Beschaffung wie einem neuen Kampfflugzeug sind nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern immer auch politische Einflussfaktoren entscheidend. Das Beschaffungsprojekt, im Rahmen dessen der F-35A beschafft wird, stellt diesbezüglich keine Ausnahme dar. Deshalb werden nachfolgend die politischen Umstände der Beschaffung dargestellt.

2.2.1 Entscheidende Entwicklungen bis zum Bundesbeschluss vom 20. Dezember 2019

Die Schweiz verfügt derzeit über zwei verschiedene Typen von Kampffjets: über den F-5 Tiger und über den F/A-18C/D. Im Rahmen von zwei Rüstungsprogrammen (1975 und 1981) wurden insgesamt 110 Exemplare des F-5 Tiger beschafft. Die Nutzung der heute noch verbleibenden 25 F-5 Tiger²⁷ wird per Ende 2027 eingestellt. Dies hat das Parlament mit der Armeebotschaft 2025 beschlossen.

Zudem verfügt die Schweizer Luftwaffe über den F/A-18C/D. Die ursprünglich 34 Maschinen wurden ab 1996 ausgeliefert. Das Ende ihrer technischen Nutzungsdauer wäre spätestens Ende 2025 erreicht worden. Die Nutzungsdauer wurde in der Folge für 440 Millionen Franken bis in die frühen 2030er Jahre verlängert. Die entsprechenden Massnahmen wurden im Sommer 2026 abgeschlossen. Mit dem Ende der bereits

²⁴ A fixed-price contract with prospective price redetermination provides for (a) A firm fixed price for an initial period of contract deliveries or performance; and (b) Prospective redetermination, at a stated time or times during performance, of the price for subsequent periods of performance.

²⁵ A fixed-ceiling-price contract with retroactive price redetermination provides for (a) A fixed ceiling price; and (b) Retroactive price redetermination within the ceiling after completion of the contract.

²⁶ A firm-fixed-price, level-of-effort term contract requires (a) The contractor to provide a specified level of effort, over a stated period of time, on work that can be stated only in general terms; and (b) The Government to pay the contractor a fixed dollar amount.

²⁷ 7 dieser Flugzeuge wurden bereits stillgelegt.

verlängerten Nutzungsdauer der F/A-18 braucht die Schweiz spätestens 2030 neue Kampffjets, um weiterhin die Verteidigung des Luftraums sicherstellen zu können.

Mit Blick auf das nahende Ende der Nutzungsdauer der beiden Flugzeugtypen verabschiedete der Bundesrat am 14. November 2012 die Botschaft für den Kauf von 22 Gripen-E als Teilersatz für die F-5 Tiger Flotte. Mit diesem neuen Flugzeug sollte die Luftwaffe nicht nur den Schutz des Luftraums sicherstellen, sondern auch wieder befähigt werden, Luftaufklärung und Bodenbekämpfung zu betreiben. Diese Fähigkeiten waren von der Armee zwischenzeitlich aufgegeben worden.

Mit dem Entscheid für ein Fondsgesetz nach Artikel 52 Finanzhaushaltsgesetz (FHG)²⁸ sollte die Finanzierung des Gripen-E gesichert werden. Das Fondsgesetz unterstand dem fakultativen Referendum, welches ergriffen wurde: Am 18. Mai 2014 lehnte die Schweizer Stimmbevölkerung die Beschaffung des Gripen-E als Teilersatz für die F-5 Tiger ab. Es wurde u.a. kritisiert, dass der Gripen noch nicht fertig entwickelt sei und die Schweiz damit ein finanzielles, technisches und zeitliches Risiko eingehe. Beim Beschaffungsverfahren kritisierte die SiK-N u.a. die Evaluationsmethode.

Nach der Ablehnung der Gripen-Beschaffung wurde 2017 im Auftrag des VBS ein Expertenbericht zur Luftverteidigung der Zukunft²⁹ erstellt, um die Szenarien für die künftige Luftverteidigung aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage wurden nach einem Grundsatzentscheid des Bundesrates die Anforderungen des VBS vom 23. März 2018 formuliert.

2.2.2 Volksabstimmung zur Beschaffung

Rüstungsbeschaffungen unterstehen in der Regel nicht dem Referendum, da auf Bundesebene kein Finanzreferendum besteht und diese Beschaffungen durch Verpflichtungskredite finanziert werden, die vom Parlament genehmigt werden. Bei der Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs haben die eidgenössischen Räte jedoch eine Motion der Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)-Fraktion³⁰ überwiesen, welche einen Grundsatzentscheid des Stimmvolkes forderte. In der Folge arbeitete das VBS aufgrund der Tragweite der Beschaffung einen Planungsbeschluss gemäss Artikel 28 Absätze 2 und 3 Parlamentsgesetz (ParlG)³¹ aus, der anschliessend durch die eidgenössischen Räte verabschiedet wurde. Planungsbeschlüsse grosser Tragweite können in der Form des Bundesbeschlusses verabschiedet werden und unterstehen damit dem fakultativen Referendum.

Das Parlament stimmte am 20. Dezember 2019 dem Kauf von Neuen Kampfflugzeugen für höchstens sechs Milliarden Franken (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018) zu. Gegen diesen Beschluss wurde erfolgreich das Referendum ergriffen, so dass es am 27. September 2020 zu einer Volksabstimmung kam. In dieser

²⁸ Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0)

²⁹ Bericht Luftverteidigung der Zukunft

³⁰ Mo. Fraktion BD «Luftwaffe. Grundsatzentscheid vor das Volk!» vom 16.6.2017 (17.3604)

³¹ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10)

Abstimmung stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung mit 50.1 Prozent dem Kauf eines neuen Kampfflugzeuges für sechs Milliarden Franken zu.

Der Typenentscheid wie auch die konkrete Anzahl der zu beschaffende Flugzeuge war nicht Teil des Planungsbeschlusses und wurde somit dem Bundesrat überlassen. Zum Zeitpunkt der Volksabstimmung war das Evaluationsverfahren noch nicht abgeschlossen und somit auch noch kein Typenentscheid gefällt. Mit dem knappen Ja an der Urne wurde aus politischer Sicht ein klares Kostendach von sechs Milliarden Franken (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018) für die Beschaffung festgelegt, auch wenn dieses Kostendach rechtlich nicht bindend ist.

2.2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge einerseits wegen dem drohenden Verlust der militärischen Sicherung des Luftraums unter zeitlichem Druck stand. Andererseits bestand nach der Ablehnung des Gripen und der äusserst knappen Zustimmung zum neuen Kampfflugzeug durch die Stimmbevölkerung auch ein politischer Druck in Bezug auf das Kostendach. Vor diesem Hintergrund bestand beim Bundesrat, dem VBS und vor allem auch armasuisse die Absicht, die Beschaffung bereits im ersten Anlauf und ohne Kostenüberschreitung durchzubringen.

2.3 Die Beschaffung des F-35A

2.3.1 Neue Evaluationsmethode AHP

Nach der knappen Volksabstimmung und dem Typenentscheid rückte die von armasuisse gewählte Evaluationsmethode in den Fokus. Armasuisse setzte bei der Evaluation auf eine neue Methode, da bei der geplanten Beschaffung des Gripen u.a. von der SiK die damalige Evaluationsmethode kritisiert worden war. Armasuisse beschloss in der Folge, die neue Evaluation mit der AHP-Methode durchzuführen. Bei der AHP-Methode (Analytic Hierarchy Process [hierarchischer Analyseprozess]) handelt es sich um eine Nutzwertanalyse mit gewichteten Kriterien.

Das methodische Vorgehen bei der Evaluation des Neuen Kampfflugzeuges³² wurde von der GPK-N bereits in den Jahren 2021/2022 vertieft untersucht und in ihrem Bericht vom 9. September 2022 detailliert dargelegt, weshalb hier auf eine Wiedergabe verzichtet wird.³³

Die Schweiz war nicht das erste Land, welches diese Methode für die Evaluation von Kampfflugzeugen verwendete. So setzte beispielsweise auch Belgien auf diese Methode. Belgien beschaffte anschliessend ebenfalls den F-35A.³⁴

³² Die Stärken und Schwächen der AHP-Methode wurde von der GPK-N nicht untersucht. Gegenstand war die konkrete Durchführung der Evaluation.

³³ Evaluationsverfahren Neues Kampfflugzeug. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. September 2022 (BBl 2022 2484), insbesondere Kap. 4.1

³⁴ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 17. Februar 2022

Die Evaluation berücksichtigte nicht nur die militärischen Anforderungen, sondern auch die kommerziellen Aspekte wie die Betriebskosten und natürlich die offerierten Preise für die verschiedenen Kampfflugzeugtypen. Darauf wird im Kapitel 3.1.1 näher eingegangen.

2.3.2 Akteurinnen und Akteure der Beschaffung

Wie in Kap. 2.1 dargelegt, ist für die Beschaffung von Rüstungsgütern armasuisse zuständig. Dies gilt auch für die Beschaffung des F-35A. Allerdings gab es bei dieser Beschaffung einige Besonderheiten, welche nachfolgend erläutert werden.

Departement (VBS)

Die ersten Weichenstellungen zur Beschaffung erfolgten auf der politischen Ebene. Der Bundesrat fällt am 8. November 2017³⁵ die Grundsatzentscheide zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums. Im federführenden Departement, dem VBS, lag die Verantwortung beim damaligen Departementsvorsteher, Bundesrat Guy Parmelin. Unter seiner Verantwortung wurden 2018 auch die ersten Offerten eingeholt.

2019 löste Bundesrätin Viola Amherd Bundesrat Guy Parmelin als Vorsteherin VBS ab. Damit fielen die nächsten Meilensteine der Beschaffung in ihre Amtszeit als Vorsteherin VBS: Die Volksabstimmung vom 27. September 2020 über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, das Evaluationsverfahren für das neue Kampfflugzeug sowie schliesslich der Typenentscheid des Bundesrates vom 30. Juni 2021.³⁶ Auch verantwortete Bundesrätin Amherd die Aushandlung des Beschaffungsvertrages.

Generalsekretariat VBS

Im GS-VBS waren verschiedene Funktionsträgerinnen und Funktionsträger direkt oder indirekt in die Beschaffung des F-35A involviert. Nachfolgend werden die wichtigsten Funktionsträgerinnen und Funktionsträger aufgeführt. Zum einen war dies der damalige Generalsekretär, der die Vorsteherin VBS politisch berät. Eine tragende Rolle hatte auch der damalige Stabschef im Generalsekretariat inne. Er war in diverse Aspekte der Beschaffung involviert.

Weiter fungierte die Referentin Air2030 als Bindeglied zwischen dem GS-VBS und armasuisse. Mit der Aushandlung des Vertrags hatte sie jedoch keine Berührungspunkte. Eine Funktion kam schliesslich auch der damaligen Chefin Sicherheitspolitik im GS-VBS zu: sie moderierte die Gespräche zwischen den USA und den schweizerischen Behörden über das gemeinsame Verständnis des Fixpreises qua ihres Botschaftertitels. Mit der Beschaffung des F-35A im engeren Sinne war sie jedoch nicht befasst.

Armasuisse

Verantwortlich für die Beschaffung auf operativer Ebene war der damalige Rüstungschef und Direktor von armasuisse. Armasuisse führte das Evaluationsverfahren für

³⁵ Medienmitteilung vom 8. November 2018 «Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums: Bundesrat fällt Grundsatzentscheide»

³⁶ Medienmitteilung vom 30. Juni 2021 «Air2030: Bundesrat beschliesst Beschaffung von 36 Kampfflugzeugen des Typs F-35A»

das neue Kampfflugzeug durch. Als zuständiges Amt für Rüstungsbeschaffungen handelte armasuisse mit Unterstützung der Anwaltskanzlei Homburger auch den Vertrag mit den USA aus.

Die Beschaffung des Neuen Kampfflugzeug (NKF) ist, wie bereits ausgeführt, Teil des Programms Air2030. Der Leiter des Programms Air2030 war nach dem Typenentscheid nicht mehr in die Beschaffung des F-35A involviert. Allerdings unterschrieb der Programmleiter eine gemeinsame Vereinbarung zwischen der Schweiz und den USA zu Kommunikationspunkten bzgl. des Fixpreises.

Dem Programmleiter Air2030 direkt unterstellt war der Projektleiter NKF. Dieser führte die Verhandlungen mit den USA bzgl. Fixpreis. Der Vertrag wurde denn auch am 19. September 2022 vom Rüstungschef gemeinsam mit dem Projektleiter NKF unterzeichnet. Der Projektleiter NKF wurde ab Januar 2024 Leiter des Programms Air2030. Projektleiter NKF wurde sein damaliger Stellvertreter.

Nicht direkt in die Vertragsverhandlungen involviert war gemäss eigenen Angaben der Rechtsdienst von armasuisse.³⁷

Armee

Wie im Kap. 2.1 dargestellt, gibt es in der ersten Phase einer neuen Beschaffung eine Bedarfsplanung des Armeestabs. Der Abschluss der ersten Phase folgt mit dem Projekt- resp. in diesem Falle dem Programmauftrag des Armeestabs an armasuisse. Als Programmauftraggeber fungierte zunächst der damalige Kommandant der Luftwaffe. In der Überprüfung der Führung des Programms Air2030 durch die Firma PWC vom 26. April 2023 wurde empfohlen, die höchste Hierarchiestufe als Programmauftraggeber einzusetzen. Deshalb übernahm anschliessend der CdA diese Rolle. Mit der Vertragsaushandlung hatte die Armeeführung hingegen keine Berührungspunkte. Diese Aufgabenteilung ist aus historischen Gründen entstanden und bezweckt, dass die Armee keine Beschaffungen selbst tätigt.

Koordination Air2030

Um die Koordination zwischen den verschiedenen Personen sicherzustellen, führte die VBS-Vorsteherin regelmässig Informationssitzungen mit den im Programm Air2030 involvierten Mitarbeitenden des GS-VBS, armasuisse und des Armeestabs durch. Dieses Informationsgefäss hatte die VBS-Vorsteherin von ihrem Vorgänger übernommen.

Anwaltskanzlei Homburger

Aufgrund der Tragweite und der Höhe der Beschaffung entschied das VBS, externe rechtliche Unterstützung anzufordern. Mit dieser Unterstützung wurde die Firma Homburger AG aus Zürich betraut. Sie hatte den Auftrag, das VBS sowohl bei juristischen Fragen in den Vertragsverhandlungen mit den USA wie auch hinsichtlich Fragen der Medien und der Öffentlichkeit zu beraten. Weiter war vorgesehen, dass die Kanzlei Homburger auch «zur Verfügung stand, um weitere Korrespondenz mit den Anbietern oder Nachverhandlungen im Auftrag der Auftraggeberin mit der Leistungs-

³⁷ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 5. Dezember 2025

erbringerin [...] zu führen, zu begleiten oder beratend zu unterstützen», wobei hierfür ein separates Kostendach zu vereinbaren gewesen wäre.³⁸ Dieser Auftrag wurde indessen nie erteilt.³⁹ Im Zeitraum der Beschaffung hatte die Kanzlei Homburger vom GS-VBS und armasuisse Aufträge im Gesamtrahmen von rund CHF 1,9 Mio. Hierbei wurden viele Leistungen erbracht, die in Zusammenhang mit der Beschaffung des F-35A stehen, nicht nur die Aushandlung des Vertrags mit den USA.

US-amerikanische Akteure

Defense Security Cooperation Agency (DSCA)

Die DSCA ist dem amerikanischen Verteidigungsministerium unterstellt. Sie ist die zuständige Behörde für das FMS-Programm, über welches die Schweiz den F-35A bezieht. Sie fungiert als Vertragspartner der Schweiz bei der Beschaffung der F-35A. Da es sich bei den F-35 um eine neue Technologie von Kampfflugzeugen handelt, welche nur in den USA verfügbar ist, ist es nicht möglich die Kampfflugzeuge direkt beim Hersteller zu bestellen. Die USA kontrollieren somit den Export und entscheiden, welchen Ländern die Technologie zur Verfügung gestellt wird.

Joint Program Office (JPO)

Das JPO ist die zuständige Agentur der amerikanischen Regierung für die F-35 Produktion. Das JPO verhandelt den Preis der einzelnen Produktionslose mit dem Hersteller.

Lockheed Martin

Lockheed Martin ist ein amerikanischer Rüstungskonzern, welcher die F-35 herstellt. Die Schweiz hat zu Lockheed Martin bzgl. Preis der Flugzeuge keine Kontakte. Diese laufen über das JPO resp. die DSCA.

2.3.3 Meilensteine des Fixpreises

Die Kommission ging der Frage nach, wann und wie der Fixpreisaspekt Eingang in das Beschaffungsverfahren zum neuen Kampfflugzeug fand und sich zum Fixpreisverständnis der schweizerischen Behörden verfestigte. Anbei wird daher diese Entwicklung im Sinne eines einleitenden Überblicks kurz und in groben Zügen umrissen. Eine detaillierte Analyse erfolgt anschliessend im Kapitel 3 des vorliegenden Berichts. Einleitend ist zu bemerken, dass pauschale Fixpreise bei grossen Rüstungsbeschaffungen nicht üblich sind.

Ausschreibung

³⁸ Dies geht aus den jeweiligen Aufträgen des GS-VBS an die Kanzlei Homburger vom 19. August 2021 hervor.

³⁹ Die Kanzlei Homburger gab im Rahmen ihrer Konsultation an, sie sei deshalb in der Folge vom Projektleiter NKF nur vereinzelt bei Fragen im Zusammenhang mit den Verhandlungen angefragt worden. Der damalige Projektleiter NKF bestritt diese Aussage in der Anhörung dezidiert und führte aus, dass ein ständiger Austausch bestand, was auch von weiteren Personen bei der Anhörung bestätigt wurde.

Ein Fixpreis wurde von den Herstellern bereits in der ersten Ausschreibung verlangt. Allerdings hatten die Offersteller auch die Möglichkeit eine Alternative (Festpreis mit Preisgleitklausel⁴⁰, «Incentive price»⁴¹, weitere Vorschläge⁴²) zu offerieren. Sämtliche Offersteller machten von dieser Möglichkeit Gebrauch und offerierten keinen pauschalen Fixpreis. Da es zwei Offertrunden gab, wurde für die zweite ein «Best and Final Offer» verlangt. Auf dieser Offerte basierte die Evaluation und der Typenentscheid.

Typenentscheid

An der Pressekonferenz vom 30. Juni 2021 zum Typenentscheid sprachen die Vertreterinnen und Vertreter des VBS von «verbindlichen Offerten».⁴³ Dabei bezogen sie sich auf die «Best and Final Offer» der Hersteller. Weder die damalige Vorsteherin des VBS noch die weiteren Vertreter der armasuisse erwähnten an dieser Pressekonferenz Fixpreise, Festpreise oder Ähnliches. Sie betonten hingegen die Verbindlichkeit der Offerten. Die damalige Vorsteherin des VBS erwähnte zudem auf eine Frage eines Journalisten hin, wie fix der Preis sei, dass es sich um Prognosen handelt und die Teuerung nicht vorhergesagt werden könne.⁴⁴

Vertragsverhandlungen mit den USA

Nach dem Typenentscheid wurde der Kaufvertrag mit den USA ausgehandelt. Im Laufe der Vertragsverhandlungen konnte armasuisse mit den Vertretern der USA eine Klausel aushandeln, welche den offerierten Preis an den Fixpreis der USA mit dem Hersteller band. Allerdings sind die FMS-Standardbestimmungen nach wie vor Teil des Vertrages. Diese sprechen mehrfach von geschätzten Kosten und Lieferzeiten, sowie davon, dass die US-Regierung grösstmögliche Anstrengung unternimmt, um die Kostenschätzungen einzuhalten. Armasuisse wurde dabei durch eine schweizerische Anwaltskanzlei (Homburger) unterstützt.

Abschluss der Vertragsverhandlungen

Am 28. Oktober 2021 unterschrieben die USA den Vertrag, welcher die bereits erwähnte Klausel beinhaltet. Dies markiert das Ende der Vertragsverhandlungen.

Am 27. November 2021 führte das VBS ein Medien-Fachgespräch⁴⁵ zu den Kosten der Beschaffung durch. An diesem Medientermin gab der Projektleiter NKF bekannt, dass die Schweiz von einem Festpreis, sprich einem pauschalen Fixpreis profitieren würde. Ab diesem Zeitpunkt sprach das VBS konsequent davon, dass die Beschaffung

⁴⁰ Der Preis kann aufgrund der langen Beschaffungszeit resp. Lieferdauer vom Hersteller angepasst werden. Eine Inflation ist nicht eingerechnet und muss entsprechend noch hinzuge-rechnet werden.

⁴¹ Kann frei mit «Anreizpreis» oder «Sonderpreis» übersetzt werden. Hierbei wird ein Anreiz gesetzt, damit ein Käufer sich für das angebotenen Produkt entscheidet. Diese Option hat keiner der Anbieter gewählt.

⁴² Hierzu werden von armasuisse keine Angaben gemacht, welche Möglichkeiten offenstehen. In diese Kategorie fallen die FMS-Konditionen der beiden amerikanischen Anbieter.

⁴³ Medienkonferenz vom 30. Juni 2021 «Air 2030: Entscheid des Bundesrates zu den Typen»

⁴⁴ Im Originalwortlaut sprach die Vorsteherin VBS von «Kaffeersatz lesen».

⁴⁵ Fachgespräch zu den Kosten der Beschaffung F-35A vom 26. November 2021

der 36 F-35A zu einem pauschalen Fixpreis erfolgen würde. Dies wurde auch in der Armeebotschaft 2022 so ausgewiesen.

Die Schweiz und die USA verhandelten im Anschluss gemeinsame Kommunikationspunkte bzgl. Fixpreis. Diese Vereinbarung wurde von der armasuisse und der DSCA am 7. Dezember 2021 zur Kenntnis genommen, ohne aber damit die rechtliche Verbindlichkeit zu bestätigen. Der Unterzeichnende auf Schweizer Seite verzichtete gemäss eigenen Aussagen auf eine Einsicht in den Vertrag.⁴⁶

Analyse der EFK / Stellungnahme von armasuisse

Die EFK führte 2021/2022 eine Prüfung zum Risikomanagement des Programms Air2030 durch. Dabei kam die EFK u.a. zum Schluss, dass keine absolute Rechtssicherheit bezüglich eines Festpreises im Sinne eines Pauschalpreises nach schweizerischem Recht besteht. Armasuisse teilte die Beurteilung der EFK nicht und lehnte die entsprechende Empfehlung⁴⁷ kategorisch ab.

Die von der EFK vorgebrachten rechtlichen Unsicherheiten beim pauschalen Fixpreis und die fehlende Gerichtsbarkeit beschäftigten nachfolgend auch die FK und schliesslich die SiK. Die Kritik der EFK führte bei den genannten Kommissionen nicht zu weiteren rechtlichen Abklärungen. Hingegen schrieb die SiK-N einen Brief an die amerikanische Botschaft in der Schweiz. Die amerikanische Botschaft in der Schweiz bestätigte in der Folge den Fixpreis-Vertrag. Die SiK-N sah den pauschalen Fixpreis damit als bestätigt an. Bis zur Unterschrift der Schweiz am 19. September 2022 gab es keine Änderungen am Vertrag. Die erwähnte Medienmitteilung der amerikanischen Botschaft in der Schweiz wurde inzwischen von Botschafts-Homepage entfernt.

Der neue Rüstungschef

Ab August 2023 hatte die Schweiz einen neuen Rüstungschef. Urs Loher war vor seiner neuen Funktion CEO von Thales Schweiz. In dieser Funktion war er an der Offerte des Rafale beteiligt. Aufgrund seiner Erfahrung wusste er, dass pauschale Fixpreise im Rahmen von FMS-Beschaffungen nicht üblich waren. Daher beauftragte er den Leiter Rechtsdienst von armasuisse mit einem Rechtsgutachten, um das Risiko von allfälligen Mehrkosten und auch mögliche Handlungsoptionen frühzeitig abschätzen zu können.

Ein erstes Rechtsgutachten wurde von der schweizerischen Anwaltskanzlei Homburger durchgeführt. Homburger kam in ihrem Gutachten von 30. November 2023 zum Schluss, dass es sich nach Schweizer Recht um einen pauschalen Fixpreis handeln würde. Da der Vertrag jedoch unter amerikanischem Recht steht, wollte der Rüstungschef auch ein Rechtsgutachten nach amerikanischem Recht. Ein solches wurde von

⁴⁶ Der damalige Programmleiter Air2030 gab an, dass er nicht in die Verhandlungen involviert war und deswegen auf die Einsicht verzichtete (Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 23. Oktober 2025).

⁴⁷ «Die EFK empfiehlt armasuisse, die finanziellen Risiken in die Risikodatenbank des Projekts aufzunehmen und Massnahmen zu ihrer Beherrschung festzulegen. Es handelt sich dabei insbesondere um das Risiko im Zusammenhang mit der Rechtsunsicherheit beim Begriff des Festpreises und den Risiken im Zusammenhang mit der Schätzung der Betriebskosten.», Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030, EFK vom 18. Mai 2022, S. 30.

der Firma Arnold&Porter Anfang 2024 unter dem leitenden Anwalt Charles Blanchard, der als früherer General Counsel der US Air Force und -Army einschlägige Kompetenzen in diesem Rechtsbereich einbrachte, durchgeführt.⁴⁸ Dieses kam namentlich zum Schluss, dass die Fixpreisbestimmungen des LOA bindend seien, diese im Streitfall wohl aber schwierig durchsetzbar wären. Arnold&Porter schätzten aber das Risiko von Mehrkosten als sehr gering ein. Aufgrund dieser Beurteilung sprach das VBS weiterhin von Fixpreisen.

«Das Missverständnis»

Im August 2024 erhielt armasuisse die ersten Hinweise von amerikanischer Seite, dass es bei der Beschaffung des F-35A zu Mehrkosten kommen könnte. Allerdings lagen noch keine konkreten Zahlen vor. Am 24. Februar 2025 informierte die USA die armasuisse erstmals schriftlich, dass es sich beim Fixpreis um ein Missverständnis handle. Dies nachdem das VBS am 20. Dezember 2024 ein Non-Paper mit einer ähnlichen Mitteilung erhalten hatte. Die damalige Vorsteherin VBS orientierte den Bundesrat am 7. März 2025 mündlich darüber, dass die USA bzgl. Fixpreis von einem Missverständnis sprechen und angeben, dass die Schweiz allfällige Mehrkosten mittragen müsste. Nach dem Wechsel an der Departementsspitze informierte der neue Vorsteher VBS den Bundesrat am 16. April 2025 schriftlich darüber, dass der Fixpreis allenfalls nicht durchsetzbar sei.

Am 25. Juni 2025 informierte der Bundesrat das Parlament und die Öffentlichkeit darüber, dass die USA bezüglich des Fixpreises des F-35A von einem Missverständnis sprechen und die Schweiz allenfalls mit Mehrkosten für deren Beschaffung rechnen müsse. Der Bundesrat beharrte jedoch darauf, dass die Schweiz einen pauschalen Fixpreis vereinbart habe.⁴⁹

Am 13. August 2025 informierte der Bundesrat darüber, dass der Fixpreis trotz diplomatischer Bemühungen nicht durchgesetzt werden kann und die Gesamtkosten somit noch unklar sind. Das VBS wurde beauftragt, die weiteren Optionen zu prüfen.⁵⁰

Am 12. Dezember 2025 entschied der Bundesrat, dass die maximal möglich Anzahl Flugzeuge innerhalb des Finanzrahmens von sechs Milliarden Franken zu beschaffen sei.⁵¹

⁴⁸ Das Gutachten untersuchte in einem ersten Schritt die Möglichkeit für den Hersteller, Mehrkosten gegenüber den USA geltend zu machen. In einem zweiten Schritt wurde die Klausel der Schweiz untersucht.

⁴⁹ Medienmitteilung vom 25. Juni 2025 «Air2030: Aktuelle Herausforderungen und weiteres Vorgehen»

⁵⁰ Medienmitteilung vom 13. August 2025 «Bundesrat bestimmt die weiteren Schritte der Kampfflugzeugbeschaffung»

⁵¹ Medienmitteilung vom 12. Dezember 2025 «Air2030: Schweiz beschafft maximal mögliche Anzahl Kampfflugzeuge F-35A»

3 Feststellungen der GPK

3.1 Phase 1: Ausschreibungsphase bis Zuschlag

3.1.1 Der Fixpreis im Einladungsverfahren

In der Untersuchung der GPK-N zeigte sich, dass bereits für die erste Offerteinladung von den Herstellern ein Fixpreis verlangt wurde. Dabei war armasuisse durchaus bewusst, dass ein Fixpreis kein übliches Vorgehen ist, insbesondere da der Zeithorizont der Beschaffung sehr gross ist und die Inflation nicht über ein Jahrzehnt zuverlässig abgeschätzt werden kann. Den Herstellern wurde daher auch die Möglichkeit offen gelassen, anstelle eines Fixpreises eine möglichst hohe Preissicherheit zu offerieren.

Die erste Offerteinladung durch armasuisse erfolgte 2018. Damals war ein Krieg in Europa ein wenig wahrscheinliches Szenario und auch eine grössere Inflation, wie sie u.a. durch die Covid-19 Pandemie ausgelöst wurde, nicht absehbar.⁵² Zu diesem Zeitpunkt gab es auch keine grösseren weltweiten Lieferkettenprobleme.

Im Januar 2020 richtete die armasuisse eine zweite Offertanfrage an die Regierungsstellen der Herstellerfirmen. Die Anfrage basierte auf der Analyse der ersten Offerte, den Erkenntnissen aus Flug-, Simulator- und Bodenerprobungen sowie den Audits bei den Betreibern der evaluierten Kampfflugzeuge. Die Hersteller wurden aufgefordert, die für die Schweiz vorteilhafteste Offerte zu unterbreiten.⁵³ Die Offerten wurden am 1. November 2020 eingereicht. Zu dieser Zeit waren das Ende der Pandemie und deren Auswirkung auf die Preise nicht absehbar. Dies ist insofern relevant, als dass die tatsächliche Teuerung noch nicht hatte prognostiziert werden können.

In den beiden Offertrunden offerierte keiner der fünf Anbieter einen Fixpreis.⁵⁴ Sämtliche europäischen Anbieter boten eine Preisgleitklausel an. In dieser Klausel wurde eine Annahme über eine Teuerung getroffen und der Preis entsprechend hochgerechnet.

Die Offerten der beiden amerikanischen Flugzeuge beinhalteten die generellen FMS-Konditionen (siehe Kap. 3.2.1.1). Diese sahen ebenfalls keine Fixpreise vor. Da die Kosten für die jeweiligen Produktionslose noch nicht verhandelt waren, war es den amerikanischen Herstellern gar nicht möglich, einen Fixpreis zu offerieren. Ein Hersteller offerierte in der zweiten Offerte die Luft-Luft-Bewaffnung und die Regierungsleistungen als Fixpreis, jedoch nicht die Flugzeuge und die Luft-Boden-Bewaffnung. Ein anderer Hersteller stellte in Aussicht, dass nach der Vertragsverhandlung allenfalls über einen Fixpreis verhandelt werden könnte. Somit war auch das keine Offerte für einen Fixpreis.

⁵² Die kumulierte Inflationsrate in den USA im Zeitraum von 2018 bis 2025 betrug fast 31% (US Bureau of Labor Statistic).

⁵³ Armeebotschaft 2022 vom 16. Februar 2022 (BBl 2022 615)

⁵⁴ Die Subkommission hatte Zugang zum kommerziellen Teil der zweiten Offerten.

3.1.2 Preisgrundlage des Evaluationsverfahrens und der Typenwahl

Armasuisse führte die Evaluation der verschiedenen Flugzeugtypen gestützt auf die Offerten der 2. Runde bzw. auf die *best and final offer* durch. Mit anderen Worten erfolgte die Evaluation der Flugzeugtypen bei keinem der zur Auswahl stehenden Modelle gestützt auf eine Fixpreis-Offerte.

Die Flugzeuge wurden in der Evaluation auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse miteinander verglichen.⁵⁵ Dabei setzten sich die berücksichtigten Kosten aus den Beschaffungskosten der Systeme sowie den Betriebskosten für den Zeitraum von 30 Jahren zusammen.

Armasuisse nahm in die Kostenberechnung auch einen Risikozuschlag auf. Dieser widerspiegelte die Einschätzung der Beschaffungsrisiken durch das Amt. Er steht für die möglichen Auswirkungen des Eintritts eines Risikos und für dessen Eintrittswahrscheinlichkeit. Armasuisse erachtete die Beschaffungsrisiken für alle Flugzeuge als relativ gering und legte deshalb bei allen den Risikozuschlag auf 1.5% fest.⁵⁶

Aufgrund der zu Beginn festgelegten Evaluationskriterien ging der F-35A als der Flugzeugtyp mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis hervor, weshalb am 30. Juni 2021 der F-35A den Zuschlag erhielt.⁵⁷

Zwischen Abschluss der Evaluation und dem Zuschlagsentscheid wurden zwar mit gewissen Herstellerländern noch Verhandlungen zu allfälligen politischen Gegengeschäften geführt, diese betrafen jedoch nicht einen allfälligen Fixpreis.⁵⁸ Dieser kam erst im Rahmen der Vertragsaushandlung mit den USA ab Herbst 2021 auf (vgl. Kap. 3.2.1.1). Zu allfälligen politischen Gegengeschäften legte die GPK-N in ihrer ersten Inspektion dar, dass diese aufgrund der Vorgaben beim Zuschlagsentscheid ohnehin nicht hätten berücksichtigt werden können. Der Zuschlag zugunsten des F-35A erfolgte somit ausschliesslich auf dem Evaluationsresultat und damit auf der Preisofferte gemäss der *best and final offer* nach FMS-Konditionen.

Exkurs: Flottengrösse

Für die Gesamtkosten der Flugzeugbeschaffung ist auch relevant, dass die notwendige Flottengrösse aufgrund der Evaluation festgelegt wurde: Die Anforderungen an das neue Kampfflugzeug führten bei armasuisse zur Erkenntnis, dass bei allen evaluierten Flugzeugtypen 36 Flugzeuge erforderlich seien. Bis zu diesem Zeitpunkt galt der Grundsatzentscheid des Bundesrates, eine Flottengrösse von ca. 30 Kampffliegern anzustreben. Dies entsprach der Option 3 des Expertenberichts «Luftverteidigung der Zukunft» (siehe Kap. 1.1 des vorliegenden Berichts).

⁵⁵ Armeebotschaft 2022 (BBl 2022 615 f.)

⁵⁶ Der Risikozuschlag wird in Kap. 3.2.2.1 des vorliegenden Berichts vertieft erläutert.

⁵⁷ Armeebotschaft 2022 (BBl 2022 615 f.); sh. dazu auch Evaluationsverfahren Neues Kampfflugzeug, Bericht GPK-N vom 9.9.2022.

⁵⁸ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 26. Januar 2026

3.1.3 Kommunikation des Preisaspektes

Am 30. Juni 2021 informierte der Bundesrat zum Typenentscheid.⁵⁹ In der anschliessenden Medienkonferenz⁶⁰ gab die damalige Vorsteherin VBS auf die Frage eines Journalisten, wie fix der Preis sei, an, dass es sich um Prognosen handelt und man noch nicht wissen könne, wie sich die Teuerung entwickeln würde.

An dieser Pressekonferenz führten die Vertreterinnen und Vertreter des VBS auch aus, dass sowohl das im Planungsbeschluss festgehaltene Finanzvolumen für die Beschaffung der F-35A wie auch die Angebote indexiert seien. Das VBS erstellte Prognosen und nahm eine Teuerung an, allerdings betonte das VBS ebenfalls, dass bei einem derart grossen Horizont nicht abschliessend zu eruieren sei, wie hoch die Teuerung am Ende einer Beschaffung tatsächlich sein würde. Die damalige Vorsteherin VBS und weitere Vertreter des VBS verwiesen allerdings auch auf die Verbindlichkeit der Offerten. Gemäss ihren Darlegungen war der Preis der Offerte bindend und hatte als Grundlage für die Evaluation gedient, wobei das VBS allerdings eine Teuerung dazu gerechnet hatte. Mit der angenommenen Teuerung hätte sich das VBS gemäss seinen Prognosen immer noch innerhalb des Planungsbeschlusses bewegt.

Gemäss Aussage des ehemaligen Stabschefs des GS-VBS war für die damalige Vorsteherin VBS wichtig, dass die Beschaffung nicht mehr kostete, als die vom Volk bewilligten sechs Milliarden.⁶¹ Die Stossrichtung, den Volksentscheid vollständig umzusetzen und die sechs Milliarden Franken nicht zu überschreiten, beruhte nicht auf externem Druck. Gemäss Aussage des ehemaligen Generalsekretärs verfolgte das Departement diese Stossrichtung aus eigenem Antrieb. Für das VBS war in dieser Phase klar, dass die Teuerung hinzuzurechnen ist.⁶² In dieser Phase anerkannte das VBS zumindest teilweise, dass eine Teuerung dazu gerechnet werden musste und dass zu Beginn noch nicht klar war, wie viel die Beschaffung beim Abschluss kosten würde.

Die Aussage der damaligen Vorsteherin VBS an der Pressekonferenz zum Typenentscheid ist aus Sicht der GPK-N so zu interpretieren, dass zu diesem Zeitpunkt noch nicht von einem Fixpreis ausgegangen wurde.

3.1.4 Bewertung der GPK-N

Die GPK-N stellte fest, dass der Fixpreis zwar Teil des Ausschreibungsverfahrens war, der Schweiz allerdings kein Fixpreis offeriert wurde. Das Fixpreisverständnis, das die späteren Diskussionen über Mehrkosten ausgelöst und Ausgangspunkt für diese Untersuchung ist, kam zu einem späteren Zeitpunkt auf. Die erste Phase zeigt jedoch auf, dass die Idee eines Fixpreises nicht neu war und zumindest ein Hersteller einen solchen nicht von Anfang an ausschloss.

⁵⁹ Medienmitteilung «Air2030: Bundesrat beschliesst Beschaffung von 36 Kampfflugzeugen des Typs F-35A»

⁶⁰ Medienkonferenz vom 30.06.2021 – BR Amherd zu: Air 2030: Entschied des Bundesrates zu den Typen. Frage und Antwort ab Minute 53:58.

⁶¹ Mail vom 16. Mai 2026

⁶² Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 5. Dezember 2025

Die Idee, bereits in der ersten Offerteinladung einen Fixpreis zu verlangen, wurde von armasuisse eingebracht. Ein Grund hierfür war sicherlich die verlorene Gripen-Abstimmung. Die GPK-N stellte jedoch fest, dass armasuisse bewusst war, dass Fixpreise in diesem Umfeld kein übliches Vorgehen sind. Dies zeigt sich daran, dass armasuisse im Rahmen der Offerten den Herstellern die Möglichkeit boten, alternative Modelle für die Kostenentwicklung anzubieten. Die europäischen Hersteller haben von diesem Angebot Gebrauch gemacht. Die beiden amerikanischen Hersteller haben nach den FMS-Konditionen angeboten und konnten somit auch keine Fixpreise offerieren, weil die genauen Preise der Produktionslose bei der Offerteingabe noch nicht bekannt sein konnten.

Die GPK-N anerkennt, dass das VBS und armasuisse darum bemüht waren, für die Schweiz möglichst die besten Konditionen zu erhalten, um auch die Einhaltung des Finanzrahmens des Planungsbeschlusses sicherzustellen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass es sich um die bisher grösste Rüstungsbeschaffung handelte und die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge in der Bevölkerung umstritten war, wie die Abstimmung über den Gripen bereits gezeigt hatte.

Mit dem knappen Ja der Stimmbevölkerung zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (Planungsbeschluss) war der politische Rahmen abgesteckt. Zudem formierte sich bereits vor dem Typenentscheid politischer Widerstand gegen den Kauf des F-35A.

Die Kommission hält fest, dass das VBS von der Verbindlichkeit der in den Offerten genannten Preisen ausging, doch war sich das Departement bewusst, dass die zu berücksichtigende Teuerung erst auf Prognosen basierte und sich allenfalls noch verändern würde. Die Kommission stellt somit fest, dass armasuisse und letztlich auch das VBS in dieser Phase anstrebten, Fixpreise offeriert zu bekommen, dieses Ziel im Rahmen der Offerten jedoch nicht erreicht wurde. Den betroffenen Behörden war diese Sachlage am Ende der Evaluation und zum Zeitpunkt des Typenentscheids bewusst und sie kommunizierten auch entsprechend.

- 3.2 Phase 2: Vertragsverhandlung bis zur Unterzeichnung des LOA durch die Schweiz**
- 3.2.1 Phase 2a: Vertragsverhandlung – vom Typenentscheid bis zum EFK-Bericht**
- 3.2.1.1 VBS-interne Organisation in der Phase der Vertragsverhandlung – Einbezug der Anwaltskanzlei Homburger**

Nachdem der Bundesrat am 30. Juni 2021 den Typenentscheid zugunsten des F-35A gefällt hatte, musste als nächster Schritt der Vertrag mit den USA im Rahmen des FMS-Programms ausgehandelt werden. Bei der Vertragsverhandlung mit den USA setzte das GS-VBS auf eine neue Vorgehensweise. Statt die Beschaffung, wie grundsätzlich vorgesehen und üblich, armasuisse vollständig zu überlassen, entschied das

GS-VBS, eine externe Rechtsberatung zugunsten von armasuisse beizuziehen.⁶³ Dieser Entscheid ging auf die Departementschefin zurück, welche eine externe Unterstützung wünschte. Für diese Unterstützung engagierte das GS-VBS ohne Ausschreibung nach Artikel 18 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)⁶⁴ die Kanzlei Homburger AG aus Zürich. Gemäss Aussage des damaligen Generalsekretärs fiel die Wahl auf die Kanzlei Homburger, weil einerseits eine Kanzlei mit Erfahrung im internationalen Vertragsrecht gesucht wurde und andererseits andere grossen Kanzleien bereits mit anderen Aufträgen des VBS beschäftigt waren.⁶⁵ Die gewählte Kanzlei war bereits bei der Plausibilisierung der Evaluationsresultate im Auftrag des VBS tätig geworden.⁶⁶ Als das GS-VBS die Kanzlei für die Begleitung anfragte, empfahl diese, auch eine amerikanische Anwaltskanzlei zu involvieren, da sie nicht beurteilen können, ob das amerikanische Recht dem LOA vorgeht.⁶⁷ Das VBS folgte dieser Empfehlung nicht.

Das GS-VBS formulierte einerseits den Auftrag an die Kanzlei Homburger und war auch für die Abwicklung der Rechnungen der Anwaltskanzlei zuständig. Es war also der Auftraggeber und nicht die armasuisse. Der Rechtsdienst von armasuisse war hingegen nicht in die Vertragsverhandlung involviert, wie das bei FMS-Geschäften üblich ist. Grund dafür ist, dass es in der Regel bei diesen Geschäften nur um die Aushandlung des Leistungsumfanges, nicht aber um weitere Konditionen, wie beispielsweise die Aushandlung des Preises geht. In FMS-Geschäften kann der Rechtsdienst jeweils für die Prüfung von nachgelagerten oder untergeordneten Dokumenten jedoch beigezogen werden.⁶⁸ Gemäss Informationen von Vertretern des VBS entschied die Departementsspitze den Rechtsdienst in dieser Frage nicht zu involvieren. Begründet wurde das Vorgehen damit, dass der Rechtsdienst nach Auffassung der Departementsspitze nicht über die notwendigen Fähigkeiten für ein Geschäft dieser Komplexität verfüge.⁶⁹

Gemäss Aussage des ehemaligen Leiters Rechtsdienst bei armasuisse ist eine externe Rechtsberatung bei Rüstungsgeschäften nicht unüblich, allerdings ist dann der Rechtsdienst von armasuisse für die Mandatierung der externen Berater zuständig.⁷⁰

Im vorliegenden Fall entschied das VBS – im Unterschied zu den üblichen FMS-Verhandlungen – auch Verhandlungen hinsichtlich des Preises anzustossen. Diese wurden durch den Projektleiter NKF von armasuisse geführt und extern durch die Kanzlei Homburger begleitet. Die Tatsache, dass trotz der Beschaffung im FMS-Programm Verhandlungen geführt wurden, zog dennoch keinen Einbezug des Rechts-

⁶³ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 5. Dezember 2025

⁶⁴ Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

⁶⁵ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 5. Dezember 2025

⁶⁶ Siehe hierzu: Evaluationsverfahren Neues Kampfflugzeug, Bericht der GPK-N vom 9. September 2022

⁶⁷ Mail der Kanzlei Homburger an den damaligen Projektleiter vom 4. Oktober 2021

⁶⁸ Aktennotiz armasuisse vom 6. März 2026 für die Subkommission EDA/VBS der GPK-N

⁶⁹ Mail des ehemaligen Stabschefs des GS-VBS vom 17. April 2026

⁷⁰ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 1. Mai 2026. Dies wurde auch durch die Aktennotiz vom 6. März 2026 bestätigt.

dienstes von armasuisse nach sich. Dieser hatte denn auch keinen Zugang zum Vertrag.⁷¹

In diversen Anhörungen bestätigten sowohl Vertreter des GS-VBS wie auch von armasuisse, dass bei armasuisse die Involvierung der Kanzlei Homburger im Zusammenhang mit dem LOA zuerst auf Widerstand gestossen war. Dennoch wurde in den Anhörungen die folgende Zusammenarbeit zwischen der Kanzlei und den Verantwortlichen bei armasuisse als eng bezeichnet. Gemäss eigenen Aussagen der Kanzlei Homburger handelte es sich um eine «punktuelle Involvierung» (siehe unten).⁷²

3.2.1.2 Aushandlung Vertrag / Note 55 durch armasuisse

Der für die Verhandlungen zuständige Projektleiter NKF spiegelte gemäss seinen Aussagen den jeweiligen Verhandlungsstand regelmässig mit der beauftragten Kanzlei, welche ihrerseits ihre rechtlichen Einschätzungen abgab und Korrekturen anregte.⁷³ Der Auftrag der Kanzlei Homburger umfasste dementsprechend die Klärung von rechtlichen Fragen und die Beratung des GS-VBS.⁷⁴

Die Rolle der Kanzlei Homburger wurde von den Vertretungen des VBS und von der Kanzlei unterschiedlich dargestellt. Während die Kanzlei Homburger von einer «punktuellen Involvierung»⁷⁵ sprach, führten diverse angehörte Personen des VBS aus, dass die Kanzlei Homburger eine sehr wichtige Rolle hatte und der damalige Projektleiter NKF eng mit der Anwaltskanzlei zusammenarbeitete.

Wie unter Kap. 3.2.1.1 ausgeführt, werden FMS-Geschäfte über einen Standardvertrag abgewickelt. Im LOA steht, dass die angegebenen Kosten auf Schätzungen beruhen und die USA sich verpflichten, ihr Bestmöglichstes zu unternehmen, um die Kosten einzuhalten.⁷⁶ Da die USA gleich viel bezahlen wie ihre Partnerstaaten, haben die USA ein Interesse, mit dem Hersteller keine überhöhten Preise zu verhandeln. Das VBS wollte sich jedoch zusätzlich absichern. Daher verhandelte armasuisse mit den

⁷¹ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 5. Dezember 2025

⁷² Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 1. Mai 2026

⁷³ Die genauen Vorgänge bei den Vertragsverhandlungen werden untenstehend erläutert.

⁷⁴ Die Kanzlei Homburger nahm in der Konsultation wie folgt Stellung: «Letztlich beschränkte sich dies aber auf einen dreimaligen E-Mail-Austausch des Projektleiters mit Homburger betreffend Note 55, nämlich am 1./4. Oktober 2021, 20./21. Oktober 2021 und am 22. Oktober 2021. In der Verhandlungsphase zwischen dem 4. Oktober 2021 und dem 20. Oktober 2021 wurde Homburger überhaupt nicht involviert. Nach Unterzeichnung des LOA durch die US-Regierung hat Homburger auf Anfrage von armasuisse diverse Anpassungsvorschläge zum LOA gemacht, die nicht mehr berücksichtigt wurden.»

Aus der Rechnung der Kanzlei Homburger geht folgendes hervor: 5.10.21 Durchsicht Bemerkungen USG; 5.10.21 Abklärung betr. Beschaffungsrecht; 6.10.21 Durchsicht Antwort USG. Aktenstudium betr. nächste Schritte.; 7.10.21 Durchsicht Textbaustein.; 10.10.21 Vorschlag für Antwort auf USG Punkte. Korrespondenz diesbezüglich. Weiter werden auch diverse Arbeiten zu den Kommunikationspunkten und zum Einsichtsrecht verrechnet. Diese Punkte sind nicht Teil des LOA, allerdings dienen sowohl der Insight Letter wie auch die Kommunikationspunkte der Absicherung des Fixpreises.

⁷⁵ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 15. Oktober 2025

⁷⁶ Die Standard-Konditionen für diese LOA sind öffentlich einsehbar.

USA eine Spezialbestimmung aus, die sogenannte «Note 55». In dieser Note 55 ist der vermeintliche Fixpreis geregelt.

Die Verhandlungen zwischen dem damaligen Projektleiter NKF und der zuständigen Stelle auf der amerikanischen Seite, der DSCA, wurden grossmehrheitlich per Mail geführt. Allerdings sind in diesen Mails auch Hinweise auf telefonische Austausche zu finden. Die Verhandlungen zur Finalisierung des LOA fanden zwischen dem 8. und dem 22. Oktober 2021 statt. Die wichtigste Phase dieser Verhandlungen war die Zeitspanne zwischen dem 18. und dem 22. Oktober 2021. In diese Zeitspanne fällt die Aushandlung der Note 55, welche die Grundlage für das spätere Fixpreisverständnis der Schweiz im Sinne einer Pauschale schuf. Da es sich um eine zentrale Phase handelt, wird der Teil der Vertragsverhandlung zur Note 55 nachfolgend detailliert wiedergegeben.

Am 8. Oktober 2021 erfolgte eine erste schriftliche Anfrage des Projektleiters NKF an die DSCA mit der Bitte, eine zusätzliche Klausel in den LOA einzufügen. Der Projektleiter liess der DSCA auch einen entsprechenden Vorschlag zu kommen. Hierbei handelt es sich um eine Fixpreisformulierung. Die Begründung des Projektleiters hierfür war, dass diese den politischen Prozess in der Schweiz signifikant erleichtern würde. Am 18. Oktober 2021 antwortete die DSCA, dass die vorgeschlagene Formulierung US-Recht widerspreche und aus diesem Grund so nicht eingefügt werden könne. Die DSCA führte jedoch auch aus, dass die US-Regierung nicht von einer Überschreitung des offerierten Preises ausgehe. Daher gab es einen Gegenvorschlag der DSCA, welcher insbesondere darauf beruhte, dass die USA ihr Bestmögliches («best efforts») geben, um die Kosten im Rahmen des LOA einzuhalten. Der Projektleiter NKF antwortete darauf hin, dass diese «best efforts» nicht ideal seien und schlug wiederum eine alternative Formulierung vor. Diese beinhaltete eine klare Regelung des Fixpreises, welche der Offerte entsprach und unabhängig war von potentiellen Inflationseinflüssen.

Am 20. Oktober 2021 antwortete die DSCA unmissverständlich, dass die Schweiz nicht einen garantierten Preis und keine besseren Konditionen erhalten könne als die anderen Partnerstaaten. Die DSCA drückte dabei klar aus, dass sie gegenüber allen anderen Partnern fair sein müsse und dass die rechtlichen Grundlagen der USA keinen garantierten Preis zulassen würden.⁷⁷ Die DSCA erklärte sich allerdings bereit, die Inflation im Preis abzudecken, solange auch die «best efforts» Teil des Vertrags sind, um innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu bleiben. Daraufhin verlangte der Projektleiter NKF eine entsprechende Formulierung der DSCA. Diese enthielt die grundsätzlichen Forderungen der Schweiz nach einem Fixpreis, der die Inflation beinhaltet. Allerdings verblieb dabei die Einschränkung, dass es sich seitens der USA um «best efforts» handle.

Anschliessend weist der E-Mailverlauf darauf hin, dass es zusätzlich einen telefonischen Austausch zwischen dem Projektleiter NKF und der DSCA gab. Zu diesem Telefonat existieren weder eine Aktennotiz noch andere Unterlagen, welche den Inhalt dieses Gesprächs dokumentieren würden. Somit war für die GPK-N nicht nachvoll-

⁷⁷ Die E-Mailverläufe liegen der Kommission vor.

ziehbar, welche Informationen hierbei ausgetauscht wurden. Am 22. Oktober 2021 bestätigte die DSCA, dass ihr Rechtsdienst zugestimmt habe, den Fixpreis in der Note 55 mit der Offerte zu verknüpfen. Der Begriff der «best efforts» kam in dieser neuen Fassung nicht mehr vor. Allerdings fügte die DSCA in der Note 55 auch einen expliziten Verweis auf die Standardkonditionen des LOA ein. Das Ergebnis der Verhandlungen ist die Note 55, wie sie vorliegt und nachfolgend wiedergegeben wird.⁷⁸ Nicht geregelt wurde die Stellung dieser Note 55 in Bezug auf die anderen Bestimmungen des LOA. In diesen Bestimmungen ist weiterhin an mind. 15 Stellen von geschätzten Kosten und Lieferzeiten die Rede.

Note 55. F-35A PROCUREMENT FOR SWITZERLAND.

This Letter of Offer and Acceptance (LOA) constitutes an agreement by the United States of America (USA), acting through the Secretary of the Air Force for International Affairs (SAF/IA) and the Swiss Confederation, acting through the Federal Office for Defence Procurement (armasuisse). On behalf of the USA, SAF/IA hereby confirms that the United States Government (USG) purchases F-35A Lightning II aircraft systems on fix-priced contracts, which already accounts for inflation. The USA further confirms to the Swiss Confederation those 36 F-35A Lightning II aircraft systems to be procured by the Swiss Confederation will be procured by the USA on the same contracts at the same fix-price, which is the same fix-price as the USA offered to armasuisse. The USG will sell these F-35A Lightning II aircraft systems under the LOA for the same fix-price, which also already includes, and will not be increased for, inflation and includes US government charges, US taxes, delivery costs and non-Swiss custom duties, to the Swiss Confederation. Any adjustments to the LOA scope will be agreed to by both the USA and Swiss Confederation. This note is in line with the standard terms and conditions within the LOA. This note will lapse (i) six months after both receipt of final payment has been confirmed by the SAF/IA and delivery of all the aircraft and performance of all services in accordance with the LOA has been confirmed by the Swiss Confederation, or (ii) if the LOA has not been countersigned by the Swiss Confederation, acting through armasuisse, by the LOA expiration date.

Über diese Informationen verfügte auch die Kanzlei Homburger, da der Projektleiter NKF den gesamten Mailverlauf mit der DSCA am 20. Oktober 2021 und die definitive Fassung der Note 55 am 22. Oktober 2021 zur Kenntnisnahme an sie weiterleitete. Die jeweiligen Feedbacks der Kanzlei wurden entgegen der Geschäftsverwaltung (GEVER)- und Archivierungs-Vorschriften nicht in der Geschäftsverwaltung von armasuisse abgelegt (sh. nachfolgender Kasten).⁷⁹

⁷⁸ Diese Zusatznote existiert nur im Vertrag für den Kauf von 36 F-35A, jedoch nicht im Vertrag über die Betriebskosten oder dem Vertrag für die Bewaffnung der Flugzeuge.

⁷⁹ Siehe zu den einschlägigen Vorschriften: Archivierung und Ablage von Dokumenten sowie Verfahren bei Zugangsgesuchen nach Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ): allgemeine Abklärungen zu den Vorgaben und im Kontext des Vorwurfes von nicht auffindbaren E-Mails im GS-EDI, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. Oktober 2023 (BBl 2023 2703)

Exkurs: Austausch über eine Kommunikationsplattform der Kanzlei (Hub)

Der Austausch zwischen der Kanzlei Homburger und dem Projektleiter NKF lief sowohl über E-Mail wie auch über eine Kommunikationsplattform der Kanzlei. Über diese Plattform erfolgten auch die Rückmeldungen der Kanzlei zu den Vertragsentwürfen und Änderungsvorschlägen. Die Plattform wurde in der Folge aufgelöst. Die darin enthaltenen geschäftsrelevanten Dokumente wurden teilweise nicht, oder die per Juli 2025 vorhandenen Dokumente erst über drei Jahre später in der Geschäftsverwaltung von armasuisse gespeichert. Dies wäre jedoch gemäss Artikel 6 Absatz 2 der GEVER-Verordnung⁸⁰ und Artikel 22 der RVOV⁸¹ vorgeschrieben. Die vereinbarte Kommunikation über den Hub der Kanzlei entbindet die involvierten Verwaltungsstellen nicht von diesen Vorschriften.

Die fehlende Ablage erschwert die Nachvollziehbarkeit zusätzlich. In den Mailverläufen finden sich lediglich Hinweise darauf, dass die Kanzlei Homburger jeweils ein Feedback gegeben hatte.

Allerdings gibt es gemäss Obligationenrecht Art. 398ff.⁸² auch eine Aufbewahrungspflicht für die Kanzlei, selbst wenn dies im Vertrag zwischen dem GS-VBS und der Kanzlei nicht explizit geregelt wurde. Für die GPK-N stellt sich die Frage, ob dieser Aspekt in zukünftigen Verträgen dieser Art explizit geregelt werden müsste.

Dass die Dokumente teilweise nicht mehr vorhanden sind, erschwerte nicht nur die Arbeit der GPK-N, sondern stellt auch für allfällige weitere Untersuchungen von anderen Stellen ein Problem dar.

3.2.1.3 Kreis der über die Verhandlungen informierten Personen

Die GPK-N stellte sich im Rahmen der Inspektion die Frage, wer alles über den Verlauf der Vertragsverhandlungen seitens armasuisse und VBS informiert war. Die GPK-N konnte nicht detailliert nachzeichnen, welche Informationen vom Projektleiter NKF weiterflossen und welche nicht. In den E-Mailverläufen finden sich keine Hinweise, dass der Informationsfluss an die vorgesetzte Stelle oder an das Departement ging. Die GPK-N fand beispielsweise keinen Hinweis, dass die Aussage der DSCA, dass die Schweiz keine besseren Konditionen erhalte als andere Länder, vom Projektleiter NKF intern weitergeleitet wurde. Weiter konnten das VBS und armasuisse auch nicht rekonstruieren, ob die Empfehlung der Kanzlei Homburger, eine amerikanische Kanzlei einzubeziehen, vom Projektleiter NKF an seine vorgesetzte Stelle oder allenfalls sogar an das Departement weitergeleitet wurde. Es kann festge-

⁸⁰ Verordnung vom 3. April 2019 über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung, SR 172.010.441)

⁸¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1)

⁸² Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)

halten werden, dass in dieser Phase keine amerikanische Kanzlei beigezogen wurde. Der ehemalige Generalsekretär VBS konnte sich zwar im Einzelnen nicht mehr erinnern, führte jedoch gegenüber der Kommission aus, dass ein solcher Beizug, wäre diese E-Mail bei ihm eingegangen, kaum abgelehnt worden wäre.⁸³

Festgestellt hat die GPK-N auch, dass der damalige Leiter des Programms Air2030 bei der Beschaffung des F-35A nicht involviert wurde. Er war zwar der Linienvorgesetzte des Projektleiters NKF, hatte jedoch mit der Beschaffung des F-35A nach dem Typenentscheid formell keine Rolle mehr. Er nahm auch nicht mehr an Kommissionssitzungen der eidgenössischen Räte zum Thema F-35A teil.⁸⁴ Aus diesem Grund rapportierte der Projektleiter NKF direkt an den Rüstungschef und der Programmleiter war nicht im Informationsfluss. Zu dieser Zeit bestand gemäss Aussagen von diversen angehörten Personen eine Spannung zwischen dem Programmauftraggeber und dem Programmleiter Air2030.

Gemäss der Anhörung mit dem damaligen Rüstungschef war er im Informationsfluss zu den Verhandlungen. Er führte im Rahmen seiner Anhörung vor der GPK-N aus, dass der Austausch innerhalb von armasuisse intensiv gewesen sei. Allerdings sei es kein täglicher Austausch, sondern eher ein wöchentlicher gewesen. Man habe ständig über das Projekt gesprochen und er hätte alle notwendigen Informationen gehabt. Auch sei er über die Verhandlungen zur Note 55 informiert gewesen. Die Vorversionen kannte er jedoch nicht im Detail. Allerdings war ihm nicht bekannt, dass Homburger empfohlen hatte, eine amerikanische Kanzlei beizuziehen.⁸⁵

Abgesehen von der erwähnten regelmässigen Information des Rüstungschefs konnte die GPK-N keine Hinweise dafür finden, dass noch andere Verantwortungsträger in der armasuisse, im GS-VBS oder der Gruppe Verteidigung vom Verlauf, dem Inhalt und den Herausforderungen der Vertragsverhandlungen Kenntnis hatten. Die Begleitung des Programms Air2030 im GS-VBS war funktional auf mehrere Funktionsträgerinnen und Funktionsträger verteilt.⁸⁶

3.2.1.4 Abschluss der Vertragsverhandlungen

Am 28. Oktober 2021 unterschrieben die Vertreter der USA den Vertrag. Somit waren die Vertragsverhandlungen faktisch abgeschlossen. Nach der Unterzeichnung durch die USA wurde der Vertrag noch einmal der Kanzlei Homburger zur Konsultation vorgelegt. Die Kanzlei regte an, gewisse Formulierungen aus dem LOA zu streichen.⁸⁷ Es ging dabei um diejenigen Formulierungen, welche einen Zweifel am pauschalen Fixpreis hätten erkennen lassen können (ca. 20 Streichungsempfehlungen). Dazu gehörten sämtliche Formulierungen, welche von geschätzten Kosten sprechen oder auch Formulierungen, welche das Lieferdatum als nicht endgültig beschreiben.

⁸³ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 5. Dezember 2025

⁸⁴ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 23. Oktober 2025

⁸⁵ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 17. November 2025

⁸⁶ Der frühere Rüstungschef gab in seiner Stellungnahme im Rahmen der Verwaltungskonsultation hingegen an, dass seines Wissens mindestens die Auftraggeber im GS VBS regelmässige Rückmeldungen der Kanzlei erhielten.

⁸⁷ Von Homburger kommentierter LOA vom 3. November 2021

Diese Änderungsvorschläge datieren vom 3. November 2021. Das VBS und armasuisse konnten der GPK-N nicht aufzeigen, wie armasuisse mit dieser Rückmeldung der Kanzlei Homburger umging und namentlich, ob armasuisse nochmals auf die USA zugeht. Jedenfalls gibt es keine schriftlichen Informationen hierzu (bspw. kein dokumentierter Mailwechsel). Gemäss Aussage des damaligen Projektleiters NKF war es nicht möglich, diese Streichungsvorschläge umzusetzen.⁸⁸ Ob der Versuch unternommen wurde, konnte durch armasuisse nicht nachgewiesen werden. Die Kommission stellt fest, dass die Änderungsvorschläge keinen Eingang mehr in den Vertrag fanden.

Insight Letter

Nach der Vertragsunterzeichnung durch die USA erhielt der damalige Programmleiter Air2030 am 9. November 2021 einen Brief des JPO. Hiermit wurde armasuisse das Recht gewährt, Einsicht in die Verträge zwischen den USA und dem Hersteller⁸⁹ zu nehmen und diese vor deren Abschluss zu kommentieren. Das JPO hielt darin fest, dass mit dieser Einsicht sichergestellt werden sollte, dass die Verträge mit dem Hersteller die Preise und Spezifikationen der US-Offerte zu Händen von armasuisse auch wirklich abbilden. Darin ist festgehalten, dass die US-Regierung die Schweizer Flugzeuge unter Festpreisverträgen mit dem Hersteller beschafft und diese der Schweiz zum gleichen Preis weiterverkauft, den die US-Regierung erhält. Zudem verpflichtet sich das JPO auch dazu, sicherzustellen, dass die Herstellerverträge, Preise und Spezifikationen die Offerte der US-Regierung an armasuisse reflektieren.⁹⁰

Die Kommission hat festgestellt, dass dieses Einsichtsrecht speziell ausgehandelt wurde und nicht einem Standardvorgehen entspricht. Die Idee hierfür (Einsichts- und Kommentierungsrecht) wurde gemäss Aussagen von diversen Vertretern von armasuisse von der Kanzlei Homburger eingebracht. Damit sollte gemäss Aussage der befragten Personen gewährleistet werden, dass der pauschale Fixpreis durchgesetzt werden kann.

3.2.1.5 Informationsfluss zwischen armasuisse und dem Departement/BR

Da sich das Departement stark in die Beschaffung einbrachte und es auch eine Aufsichtsfunktion hat, ist es wichtig, auch den Informationsfluss innerhalb des Departements näher zu betrachten. Wie bereits ausgeführt, lief der Auftrag sowie die Rechnungsstellung der Kanzlei Homburger über das GS-VBS.

Da der Vertrag mit den USA vertraulich klassifiziert ist, erhielten nur wenige Personen Zugang zum Vertrag, wobei das VBS der Kommission nicht aufzeigen konnte,

⁸⁸ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 1. Mai 2026

⁸⁹ Die erwähnte Einsicht erfolgt gestützt auf US-Recht.

⁹⁰ Switzerland Insight into F-35 Contracting, Brief des JPO an armasuisse vom 9. November 2021

wer alles Zugang erhielt.⁹¹ Für diejenigen Personen, welche angaben, Zugang zum Vertrag gehabt zu haben, versuchte die GPK-N über ihre Anhörungen zu klären, wer den LOA tatsächlich gelesen hatte. Gemäss eigenen Aussagen hat der Stabschef des GS-VBS den Vertrag nicht gelesen.⁹² Der ehemalige Generalsekretär gab an, den Vertrag nicht vollständig gelesen zu haben.⁹³ Weitere Personen, wie die Departementsvorsteherin und die Referentin Air2030 haben lediglich Teile des Vertrags selber zur Kenntnis genommen.

Um die damalige Vorsteherin VBS über die laufenden Entwicklungen zu orientieren und allfällige Entscheide abzuholen, gab es Informationsmeetings zu Air2030. Diese beinhalteten somit nicht nur Informationen zum F-35A, sondern auch zu den weiteren Projekten des Programms. Anwesend waren dabei verschiedene Vertreterinnen und Vertreter des GS-VBS, armasuisse, der Armeeführung und der Luftwaffe (siehe Kap. 2.3.2). In diesen sogenannten «Elefantenrunden» wurden sehr unterschiedliche Punkte besprochen, so etwa die Volksinitiative gegen den F-35A oder auch der Fahrplan für die Armeebotschaft 2022. Bei einem dieser Informationsmeetings betonte die Chefin VBS die Verbindlichkeit der Angebote. Dies sei ein wichtiger Punkt im allfälligen Abstimmungskampf zur Volksinitiative «Stopp F-35».⁹⁴ Die Auswertung der Protokolle ergab, dass in diesem Gefäss nie über den Fixpreis diskutiert resp. darüber informiert wurde, dass es gelungen war, einen Fixpreis auszuhandeln. In der entscheidenden Phase gab es kein Informationsmeeting.⁹⁵

3.2.1.6 Kommunikation zum Preisaspekt

Am 26. November 2021 führten Vertreter des GS-VBS und armasuisse ein Fachgespräch mit Medienschaffenden zu den Kosten der Beschaffung des F-35A durch.⁹⁶ An diesem Fachgespräch gab der Projektleiter NKF bekannt, dass die Schweiz bei der Beschaffung der F-35A von Festpreisen profitieren würde. In diesen Festpreisen sei auch die Inflation eingerechnet. Auf die Nachfrage einer Journalistin, dass die Preise zwischen der US-Regierung und Lockheed Martin noch nicht ausgehandelt seien, war die Antwort von armasuisse, dass dies nicht massgeblich sei, sondern die Offerte gelte. Weiter verwies die Journalistin auch auf die Konditionen im FMS, wonach Fixpreise nicht möglich sind. Hierbei war die Antwort des Projektleiters, dass nur die Standardkonditionen von FMS öffentlich seien, jedoch nicht die Spezifika, welche im Beschaffungsvertrag ausgehandelt wurden. Gemeint war hier wohl die Note 55.

Wie oben ausgeführt, hatten den Vertrag nur wenige Personen gelesen, allerdings übernahmen alle beteiligten Personen im VBS die Einschätzung von armasuisse (also

⁹¹ Der damalige Rüstungschef konnte der Kommission diese Frage rückblickend nicht beantworten.

⁹² Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 12. September 2025

⁹³ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N 5. Dezember 2025 (ergänzte Fassung mit Stellungnahme der angehörten Person)

⁹⁴ Protokoll Air2030 Information C VBS vom 25. August 2021

⁹⁵ Die Sitzung vor den Verhandlungen fand am 25. August 2021 statt und diejenige Sitzung nach dem Abschluss der Verhandlungen am 27. Oktober 2021.

⁹⁶ Fachgespräch zu den Kosten der Beschaffung des F-35A vom 26. November 2021 (Minute 35:50)

diejenige des damaligen Rüstungschefs und des damaligen Projektleiters NKF), dass ein pauschaler Fixpreis vereinbart werden konnte. Da es sowohl im Parlament wie auch in der Öffentlichkeit von Beginn weg gewisse Zweifel am pauschalen Fixpreis bestanden, handelte das VBS im Dezember 2021 mit der zuständigen Stelle in den USA eine gemeinsame Kommunikation bzgl. Fixpreis aus.

An der Ausarbeitung zu diesen Kommunikationspunkten war nebst den Vertretungen von armasuisse auch die Kanzlei Homburger beteiligt. Die GPK-N stellte dabei fest, dass die Kanzlei Homburger mit den US-Behörden bereits im Vorfeld zu den Gesprächen zwischen den Schweizer und den US-amerikanischen Stellen in Mail-Kontakt stand. Dabei ging es um die Aushandlung der gemeinsamen Kommunikationspunkte. Auffällig ist, dass beim Mailverkehr zwischen Homburger und der DSCA keine weiteren Schweizer Akteure im Adressatenkreis waren resp. einkopiert wurden. Es ist unbekannt, wer von armasuisse/dem VBS von diesen Kontakten wusste und wie armasuisse/das VBS hier fachlich eingebunden waren.

Moderiert wurden die anschliessenden Online-Konferenzen mit der amerikanischen Seite von der damaligen Chefin Sicherheitspolitik des GS-VBS, welche den Vertragstext ebenfalls nicht kannte.⁹⁷ Sie sei mit diesem Prozess aufgrund ihres Titels als Botschafterin und ihrer einschlägigen Erfahrungen (Verhandlungs- und Sprachkompetenzen) betraut worden.

Das gemeinsame Dokument beinhaltete 6 Punkte. Wichtig sind die Aussagen, dass es sich um eine verbindliche Offerte handelt, dass die USA und die Schweiz an den LOA gebunden sind und dass es sich um einen Fixpreis-Vertrag handle, welcher die Inflation beinhalte. Weiter wurde das Einsichtsrecht der Schweiz in die Verträge zwischen den USA und dem Hersteller festgehalten. Zudem wurde bestätigt, dass die Schweiz das Flugzeug zum gleichen Fixpreis kaufen wird wie die USA.

Dieses Dokument wurde am 7. Dezember 2021 sowohl von der DSCA wie auch von armasuisse zur Kenntnis genommen.⁹⁸ Vonseiten armasuisse unterschrieb dieses Dokument der damalige Programmleiter Air2030, welcher den Vertrag gemäss eigenen Angaben ebenfalls nicht gelesen hatte, da er nicht an der Aushandlung beteiligt gewesen war.⁹⁹ Der Programmleiter begründete seine Unterschrift damit, dass vonseiten DSCA eine Vertretung derselben Hierarchiestufe unterschrieb.¹⁰⁰

⁹⁷ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 3. Februar 2026

⁹⁸ Procurement of F-35A Lightning II aircraft systems vom 7. Dezember 2021

⁹⁹ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 23. Oktober 2025

¹⁰⁰ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 23. Oktober 2025

3.2.2 Phase 2b: Vertragsabschluss – von der EFK-Besprechung bis zur Unterzeichnung des LOA durch die Schweiz

3.2.2.1 Armeebotschaft 2022

Am 16. Februar 2022 verabschiedete der Bundesrat die Armeebotschaft 2022¹⁰¹ zu Händen des Parlaments. Er beantragte für die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A einen Verpflichtungskredit von 6,035 Milliarden Franken. Gemäss der Armeebotschaft 2022 enthielten die beantragten Verpflichtungskredite ausdrücklich «die Teuerung bis zur Auslieferung und die Mehrwertsteuer».¹⁰²

Der Verpflichtungskredit umfasste neben den 36 Flugzeugen (3,828 Milliarden Franken) auch Ausbildungssysteme und Systeme für die Einsatzplanung, Kurzstrecken-Lenk Waffen und Präzisionsmunition, ein umfassendes Logistikpaket (inkl. Boden- und Ersatzmaterial, Dokumentation, Ausbildungen und technischer Unterstützung während der Einführung), einen Risikozuschlag von 1.5 Prozent sowie die Teuerung des Lieferumfangs aus der Schweiz.

Die Beschaffung aller erwähnten Güter erfolge über das FMS-Programm der US-Regierung. Zu den Preisen hiess es in der Botschaft: «[...] die Preise und die Vertragskonditionen sind [...] verbindlich festgelegt und werden auch mit einer strengen Aufsicht eingefordert». Die vereinbarten Preise entsprächen den Offerten.¹⁰³ Die Schweiz erhalte Einsicht in die Verträge zwischen der US-Regierung und dem Hersteller. Zudem hielt die Botschaft fest, dass bereits der F/A-18 Hornet und der F-5 Tiger so beschafft worden seien und es in über 40 Jahren nie Kostenüberschreitungen bei FMS-Geschäften gegeben habe.¹⁰⁴

Bezüglich Teuerung wurde ausgeführt, dass der Schweiz Angebote der US-Regierung in US-Dollar vorliegen und der «Anteil der ausländischen Teuerung [...] darin enthalten» ist. In der Botschaft wurde zudem auf den vom Stimmvolk bewilligten Planungsbeschluss verwiesen, dessen Finanzvolumen höchstens 6 Milliarden Franken (Preisstand Landesindex Januar 2018) betrug. Mit Verweis darauf hiess es, dass nach Berücksichtigung der damals aktuellen Prognosen das «maximale Finanzvolumen 6,339 Milliarden Franken» beträfe.

3.2.2.2 Erstrat – Ständerat

Der Ständerat beriet als Erstrat die Armeebotschaft 2022 in der Sommersession 2022. Zu dieser Zeit stand der Bericht der EFK zum Risikomanagement Air2030 den beratenden Kommissionen des Erstrats wie später auch dem Ständerat noch nicht zur Verfügung. Allerdings war bekannt, dass die EFK zu diesem Zeitpunkt eine Untersuchung zum Risikomanagement des Programms Air2030 durchführte. Dies war der Grund, weshalb ein Mitglied des Ständerats einen Rückweisungsantrag einreichte, um

¹⁰¹ Armeebotschaft 2022 (BBl 2022 615)

¹⁰² Armeebotschaft 2022 (BBl 2022 615)

¹⁰³ Armeebotschaft 2022 (BBl 2022 615)

¹⁰⁴ Armeebotschaft 2022 (BBl 2022 615)

insbesondere die Resultate der laufenden EFK-Untersuchung wie auch der damals noch laufenden Inspektion der GPK-N zum Evaluationsverfahren abzuwarten.¹⁰⁵ Gegenstimmen zu diesem Antrag machten u.a. geltend, dass diese Untersuchungsergebnisse dann in der (Vor-)Beratung des Zweitrates berücksichtigt werden können.¹⁰⁶

Die Vorsteherin VBS führte ihrerseits aus, dass die Schweiz die F-35A zu einem pauschalen Fixpreis kauft, was von den USA bzw. vom amerikanischen Botschafter öffentlich bestätigt worden sei.¹⁰⁷ Der Ständerat entschied, mit 35 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung auf die Vorlage einzutreten und lehnte den Rückweisungsantrag mit 32 zu 9 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.¹⁰⁸ Die Mehrheit im Ständerat war der Ansicht, dass der Ständerat in der Differenzbereinigung dann immer noch die Möglichkeit gehabt hätte, zu reagieren, falls die Resultate der EFK dies erfordern würden.¹⁰⁹

Der Ständerat ergänzte den Bundesbeschluss¹¹⁰ für die Beschaffung des F-35A um Artikel 4a¹¹¹, welcher besagt, dass die Beschaffungsverträge spätestens bis zum 31. März 2023 unterzeichnet werden müssten. An diesem Tag lief die Gültigkeit der Offerte aus. Am 2. Juni 2022 verabschiedete der Ständerat den Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A.

Exkurs: Risikozuschlag

Die GPK-N vertiefte im Laufe der Untersuchungen auch den Aspekt des Risikozuschlags. Im Verpflichtungskredit war ein Risikozuschlag von 82 Millionen (1,5 %) vorgesehen. Die Höhe von 1,5 Prozent wurde mit geringen kommerziellen und technischen Risiken begründet.¹¹² Die Einschätzung der kommerziellen Risiken wurde in der Botschaft dahingehend erläutert, dass die Beschaffung der Kampfflugzeuge via FMS-Programm erfolgt, die vereinbarten Preise den Offerten entsprechen, und die Verträge mit den USA verbindliche Preise enthalten. Zudem wurden die militärischen Risiken als gering erachtet, weil die Schweiz die F-35A gemäss der Standardauslieferung beschaffen soll und keine landesspezifischen Anpassungen vorsieht. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Risikozuschlag «keine teuerungs- und währungsbedingten Risiken» umfasst.

Der Risikozuschlag wurde in der Evaluation für alle Flugzeugtypen gleich berechnet. Im Vergleich zur damaligen Beschaffung des F/A-18 ist der Risikozuschlag kleiner. Begründet wurde dies vonseiten VBS u.a. damit, dass es beim F/A-18 Modifikationen speziell für die Schweiz gegeben hatte. Gemäss derzeitiger Praxis wäre die nächsthöhere Kategorie für die Berechnung des Risikozuschlags vier bis acht Prozent. Dies entspricht ca. CHF 218 bis 437 Mio.

¹⁰⁵ Beratungen zur Armeebotschaft 2022 im Ständerat vom 2. Juni 2022 (*AB 2022 S. 366*)

¹⁰⁶ Beratungen zur Armeebotschaft 2022 im Ständerat vom 2. Juni 2022 (*AB 2022 S. 367 ff.*)

¹⁰⁷ Beratungen zur Armeebotschaft 2022 im Ständerat vom 2. Juni 2022 (*AB 2022 S. 370*)

¹⁰⁸ Beratungen zur Armeebotschaft 2022 im Ständerat vom 2. Juni 2022 (*AB 2022 S. 371*)

¹⁰⁹ Beratungen zur Armeebotschaft 2022 im Ständerat vom 2. Juni 2022 (*AB 2022 S. 368*)

¹¹⁰ Bundesbeschluss vom 15. September 2022 über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A (*BBl 2022 2459*)

¹¹¹ Beratungen zur Armeebotschaft 2022 im Ständerat vom 2. Juni 2022 (*AB 2022 S. 372-374*)

¹¹² Armeebotschaft 2022 (*BBl 2022 615*)

Die EFK gab gegenüber der GPK-N an, dass der Risikozuschlag höher sein müsste, falls nicht von einem pauschalen Fixpreis ausgegangen werden kann, da in diesem Fall das Risiko von Mehrkosten auszuweisen sei.¹¹³ Das VBS hat den Risikozuschlag nach der Verabschiedung der Armeebotschaft nicht mehr angepasst.

3.2.2.3 Prüfung der EFK

Die EFK prüfte ab dem 25. Oktober 2021 das Risikomanagement des Programms Air2030 und hielt im Mai 2022 das Prüfergebnis in einem Bericht fest.¹¹⁴ Ziel der Prüfung war es, das Risikomanagement des Programms Air2030 und seiner vier Projekte zu überprüfen.

Die Prüfung der EFK untersuchte, ob Risiken – insbesondere finanzielle und rechtliche Risiken – systematisch identifiziert, bewertet und gesteuert werden. Insgesamt kam die EFK zum Schluss, dass das Risikomanagement vorhanden ist, es aber auf verschiedenen Ebenen verbessert werden kann, namentlich im Bereich der finanziellen Risiken, die mit der Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs verbunden sind.

Rechtliche Unsicherheit beim Begriff des Festpreises

Ein zentrales Ergebnis der Prüfung betraf die Frage, ob die Schweiz tatsächlich einen rechtlich verbindlichen pauschalen Fixpreis für die Beschaffung des F-35A aushandeln konnte.

Auf der Grundlage des einseitig unterzeichneten LOA stellte die EFK fest, dass zwar mehrfach von einem «fixed price» gesprochen wird, dieser Begriff jedoch nicht eindeutig definiert sei. Nach Auffassung der EFK war unklar, ob damit ein Pauschalpreis im Sinne der schweizerischen Rechtsprechung gemeint ist, der das Risiko von Mehrkosten grösstenteils ausschliesst.

Die EFK wies diesbezüglich auf mehrere Punkte hin: An mehreren Stellen des LOA ist von «geschätzten Kosten» die Rede. Im Weiteren sei in den Standard Terms and Conditions des LOA festgehalten, dass die Schweiz letztlich die effektiv entstehenden Kosten der US-Regierung zu tragen hat – selbst wenn diese höher ausfallen als ursprünglich veranschlagt. Zudem sei die Rangfolge der verschiedenen Vertragsdokumente bzw. der Bestimmungen nicht klar geregelt.

Im Weiteren bemängelte die EFK in ihrem Bericht, dass es im Falle von Differenzen keine Gerichtsbarkeit gibt. Gemäss Vertrag müssen die USA und die Schweiz allfällige Differenzen auf dem diplomatischen Weg lösen.

Die EFK gelangte zum Schluss, dass keine absolute Rechtssicherheit besteht, dass die Schweiz den F-35A zu einem echten Festpreis im Sinne eines Pauschalpreises nach schweizerischem Rechtsverständnis kaufen kann und darauf hingewiesen hat, dass

¹¹³ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 3. Februar 2026

¹¹⁴ Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030 vom 18. Mai 2022 (EFK-21410)

auch andere Interpretationen möglich sind.¹¹⁵ Diese Unsicherheit sei erheblich genug, um sie als finanzielles Risiko im Risikomanagement von Air2030 ausdrücklich zu erfassen und aktiv zu bewirtschaften.

Entsprechend empfahl die EFK, dieses Risiko transparent auszuweisen und geeignete Massnahmen festzulegen (Empfehlung 4):

«Die EFK empfiehlt armasuisse, die finanziellen Risiken in die Risikodatenbank des Projekts aufzunehmen und Massnahmen zu ihrer Beherrschung festzulegen. Es handelt sich dabei insbesondere um das Risiko im Zusammenhang mit der Rechtsunsicherheit beim Begriff des Festpreises und den Risiken im Zusammenhang mit der Schätzung der Betriebskosten.»¹¹⁶

Stellungnahme von armasuisse

Armasuisse lehnte die Empfehlung 4 entschieden ab. Die Kernaussagen der Stellungnahme zum Aspekt des pauschalen Fixpreises lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kein Festpreisrisiko aus Sicht von armasuisse: armasuisse betonte, dass mit den USA klar und ausdrücklich vereinbarte Festpreisregelungen bestehen. Die US-Regierung kaufe die F-35A beim Hersteller mittels Festpreisverträgen und verkaufe diese zum gleichen, bereits inflationsbereinigten Festpreis an die Schweiz weiter. Die von der EFK geäusserten Zweifel stellten diese vertraglichen Abmachungen aus armasuisse-Sicht zu Unrecht infrage.
- Standardklauseln werden falsch interpretiert: Die Hinweise der EFK auf Begriffe wie „estimated cost“, „best effort“ oder „best estimate“ seien irreführend, da es sich um standardisierte LOA-Formulierungen handle, die dem spezifisch ausgehandelten Festpreiskarakter nicht entgegenstünden.
- Keine rechtliche Problematik nach Schweizer Recht: armasuisse wies zurück, dass sich aus der schweizerischen Rechtsprechung Zweifel am Festpreis ergäben. Auch nach schweizerischem Recht seien Festpreise keine „absoluten Garantien“, sondern feste Preise für definierte Leistungen.
- Gefährdung der Interessen der Schweiz: armasuisse hielt fest, dass die öffentliche Infragestellung der vertraglichen Festpreisabreden durch die EFK geeignet sei, die Interessen der Eidgenossenschaft zu gefährden, indem sie Zweifel an der Verbindlichkeit der Vereinbarungen mit den USA säe.

Ein Vertreter des VBS führte seinerseits gegenüber der GPK-N aus, dass die Zusammenarbeit mit der EFK zu dieser Zeit schwierig gewesen sei.¹¹⁷

Reaktion der EFK

Am 27. April 2022 fand die Schlussbesprechung zwischen der EFK und den Vertretungen des VBS statt. An dieser Schlussbesprechung wurden die Erkenntnisse der

¹¹⁵ Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030 vom 18. Mai 2022 (EFK-21410), S. 28

¹¹⁶ Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030 vom 18. Mai 2022 (EFK-21410), S. 30

¹¹⁷ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 12. September 2025

EFK diskutiert. Da der Widerstand des VBS bzgl. des Festpreises bereits im Vorfeld kategorisch ausgefallen war, nahm auch ein Mitglied der Direktion teil. Dies ist nicht Standard bei Schlussbesprechungen von EFK-Prüfungen.¹¹⁸

Die Vertreter des VBS¹¹⁹ stellten sich in der Schlussbesprechung geschlossen hinter die Fixpreisklausel. Betont wurde deren Gültigkeit. Argumentiert wurde unter anderem mit den bisher guten Erfahrungen in FMS-Geschäften und den weiteren Korrespondenzen mit den USA. Gäbe es Zweifel am pauschalen Fixpreis, hätte das VBS keinen pauschalen Fixpreis in der Armeebotschaft ausgewiesen.

Die EFK nahm die Ablehnung der Empfehlung 4 zur Kenntnis. Gemäss Artikel 12 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes (FKG)¹²⁰ könnte die EFK bei einer abgelehnten Empfehlung einen Antrag an das vorgesetzte Departement stellen. Die EFK hat darauf verzichtet. Begründet hat die stv. Direktorin der EFK diesen Schritt gegenüber der GPK-N insbesondere mit dem Zeitplan, so lief die parlamentarische Debatte für die Armeebotschaft 2022 bereits. Der Bericht musste entsprechend für die Vorberatung in den Kommissionen vorliegen und die mit der Eskalation an die Departementsleitung einhergehende, im Bericht abzubildende Stellungnahme hätte zu Verzögerungen geführt. Weiter gab die EFK an, dass der Widerstand von armasuisse bis hoch auf Stufe VBS sehr gross war. Zudem sei offensichtlich gewesen, wie die Stellungnahme ausgefallen wäre, nachdem auch das Generalsekretariat die vehemente Kritik bestätigt hatte. Daher wollte die EFK zeitnah an das Parlament gelangen, namentlich um die Möglichkeit für Vertragsanpassungen offen zu halten.

3.2.2.4 **Zweitrat – Nationalrat**

Die EFK stellte den Bericht am 20. Juni 2022 der zuständigen Subkommission der GPK-N vor, dies im Rahmen der bereits erwähnten Untersuchung zum Evaluationsverfahren des neuen Kampfflugzeugs. Weiter erhielt auch die Finanzkommission des Nationalrats (FK-N) den Bericht der EFK für die Vorberatung der Armeebotschaft 2022 vor der Kenntnisnahme durch die FinDel am 7./8. Juli 2022. Die FK-N beantragte der SiK-N in ihrem Mitbericht die Zustimmung zum Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A. Die FinDel wandte sich anschliessend an ihre Befassung mit dem Bericht der EFK in einem Brief an die beiden SiK und bat darum, die offenen Fragen bzgl. finanzieller Risiken zu prüfen.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) liess sich den Bericht am 18. August 2022 von einer Vertretung der EFK präsentieren und befasste sich mit der Note 55 des F-35A-Beschaffungsvertrags. Sie stützte schliesslich die Position der armasuisse bzgl. pauschalem Fixpreis.¹²¹ Die SiK-N führte noch weitere Abklärungen bei der US-Botschaft in der Schweiz durch. Diese veröffentlichte am 2. Juni 2022 auch die bereits erwähnte Medienmitteilung zum Fixpreis-Vertrag. Auch die SiK-N

¹¹⁸ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 3. Februar 2026

¹¹⁹ Teilnehmer von Seiten VBS (relevant für Untersuchung GPK-N): Stabschef GS-VBS, Programmleiter Air2030, Projektleiter NKF, Kommandant Luftwaffe

¹²⁰ Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0)

¹²¹ Medienmitteilung der SiK-S vom 19. August 2022.

kam nach der Befassung mit der Thematik und nach Einsicht in Teile des Vertrags am 29./30. August 2022 zum Schluss, dass es sich um einen Festpreis handelt und stützte die Position des VBS.¹²²

Anlässlich der Behandlung der Armeebotschaft 2022 folgte der Nationalrat bzgl. der Beschaffung des F-35A dem Entscheid des Ständerats.¹²³ Das Parlament stimmte am 15. September 2022 der Beschaffung des F-35A zu.¹²⁴

Mit dem Bundesbeschluss wurde auch der Wechselkurs abgesichert, da der Vertrag, wie bei FMS-Geschäften üblich, in US-Dollar abgeschlossen wurde. Die Absicherung des Wechselkurses erfolgte auf der Grundlage von Artikel 70a FHV¹²⁵, da bei der Beschaffung der Gegenwert von 50 Millionen Franken überschritten wird. Diese Bestimmung hält insbesondere fest, dass bei Verpflichtungskrediten, die Zahlungen in fremder Währung beinhalten, die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) «in der Regel» das Währungsrisiko absichert, falls die Zahlungen insgesamt den Gegenwert von 50 Millionen Franken überschreiten bzw. mindestens ein Teil der Zahlungen auf die dem Kreditbeschluss folgenden Jahre fällt.

Diese Absicherung wird in der Regel unmittelbar nach der Bewilligung des Verpflichtungskredits durch das Parlament vorgenommen. So wurde der Wechselkurs 2022 bei 0.96365 Franken pro Dollar abgesichert.

3.2.2.5 Unterzeichnung des Vertrags durch die Schweiz

Nachdem der Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A vom Parlament am 15. September 2022 in der Schlussabstimmung verabschiedet wurde, unterzeichnete armasuisse den Vertrag mit den USA am 19. September 2022. Unterschrieben wurde der Vertrag vom damaligen Rüstungschef, gemeinsam mit dem damaligen Projektleiter NKF. Damit war die Beschaffung von 36 F-35A Kampfflugzeugen besiegelt.

3.2.2.6 Kommunikation

Das VBS betonte in dieser Phase stets die Gültigkeit des pauschalen Fixpreises. Sowohl in den Ratsdebatten wie auch in den Parlamentskommissionen führten die Vertretungen des VBS jeweils ihre Sichtweise zum pauschalen Fixpreis aus. Dabei wurde stets betont, dass die Schweiz über eine Festpreisvereinbarung verfüge.

Das VBS vertrat den pauschalen Fixpreis nicht nur gegenüber dem Parlament, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit. So publizierte das VBS am 22. Mai 2022 eine Richtigstellung auf einen Artikel der Sonntagszeitung. In dieser Richtigstellung betonte das VBS die hohe Kostensicherheit bei der Beschaffung des F-35A. «Fakt ist, dass die armasuisse mit der US-Regierung einen Vertragsartikel verhandelt hat, wo-

¹²² Medienmitteilung der SiK-N vom 30. August 2022

¹²³ Beratung zur Armeebotschaft 2022 im Nationalrat vom 15. September 2022 (AB 22.005)

¹²⁴ Bundesbeschluss über die Beschaffung der Kampfflugzeuge F-35A (BBl 2022 2459)

¹²⁵ Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01)

nach die US-Regierung die F-35A beim Hersteller mittels eines Festpreisvertrages kauft, welcher auch die Inflation einpreist, und diese der Schweiz zum selben Festpreis weiterverkauft.»¹²⁶ In dieser Richtigstellung wird jedoch nicht darauf verwiesen, dass der verhandelte Preis zwischen dem US-Hersteller und den USA der Offerte entspricht.

Nach der Veröffentlichung des EFK-Berichts am 8. Juli 2022 publizierte das VBS eine Medienmitteilung. Darin bestätigte das VBS, dass die Offerte für die neuen Kampfflugzeuge verbindlich sei. Weiter informierte das VBS darüber, dass es die Beurteilung der EFK zum Fixpreis nicht teilt. Als Argumente führte das VBS u.a. die Medienmitteilung der US-Botschaft vom 2. Juni 2022, die Fixpreisklausel (Note 55) plus deren Vorrang über die allgemeinen Bestimmungen des LOA und die guten Erfahrungen mit FMS-Geschäften ins Feld.¹²⁷

3.2.3 Bewertung der GPK-N zur Phase 2

3.2.3.1 Behördenorganisation und Abläufe

Im Folgenden stellt die Kommission ihre Beurteilung zur Behördenorganisation während den Vertragsverhandlungen und nach deren Abschluss dar. Zuerst zeigt sie auf, wie aus ihrer Sicht die Geschäftsführung innerhalb von armasuisse zu beurteilen ist. Einen speziellen Fokus legt sie dabei auf den fehlenden Einbezug des Rechtsdienstes von armasuisse. In einem zweiten Schritt bewertet sie, wie das Departement seine Aufsichtsfunktion wahrgenommen hat.

Organisation und Informationsfluss innerhalb von armasuisse

Die GPK-N stellte fest, dass bei armasuisse bei den Verhandlungen für die Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge in der Höhe von sechs Milliarden Franken nur sehr wenige Personen beteiligt waren. Die Federführung für die Verhandlungen mit den USA lag beim Projektleiter NKF. Sein direkter Linienvorgesetzter, der Programmleiter Air2030, hatte keine Rolle bei den Verhandlungen und war auch nicht in den Informationsfluss eingebunden, da der Projektleiter NKF über die Vertragsverhandlungen direkt dem Rüstungschef rapportierte. Der Rüstungschef bestätigte der Kommission, dass er in regelmässigem Austausch mit dem Projektleiter NKF stand. Aufgrund seiner Funktion und seiner anderen Aufgaben als Amtsdirektor hätte er allerdings nur einen beschränkten Teil seiner Zeit auf die Begleitung der Verhandlung des F-35A-LOA verwenden können (zum fehlenden Einbezug des Rechtsdienstes siehe unten).

Auffallend war für die GPK-N insbesondere der Adressatenkreis des Mailverlaufs zwischen den USA und dem Projektleiter NKF. Auf US-Seite erhielten mehrere Personen den Mailverlauf in Kopie zur Information, während auf Schweizer Seite nur der

¹²⁶ Sonntagszeitung: Schweiz droht kein Preisaufschlag bei F-35, Richtigstellung vom 22. Mai 2022

¹²⁷ Air2030: Risikomanagement funktioniert gut, Medienmitteilung des VBS vom 8. Juli 2022

Projektleiter die Mails erhielt. Es war also niemand von armasuisse oder dem GS-VBS in Echtzeit und im Originalton über den Verhandlungsablauf informiert. Die Vertreter des VBS konnten der Kommission die Gründe für dieses Vorgehen nicht nennen.

Für die Kommission ist diese Vorgehensweise nicht nachvollziehbar. Sie ist der Ansicht, dass bei derart wichtigen Verhandlungen zumindest die vorgesetzte Stelle in den Adressatenkreis aufgenommen werden muss, dies im Übrigen auch, um die Kontinuität sicherzustellen im Falle eines unvorhergesehenen Ausfalls des Projektleiters. Gleiches gilt für den Mailverlauf zwischen dem Projektleiter und der Kanzlei Homburger. Auch dort war seitens der armasuisse nur der Projektleiter Teil des Adressatenkreises.

Die Kommission hat auch keine Hinweise dahingehend gefunden, als dass armasuisse intern das Verhandlungsergebnis effektiv kritisch überprüft hätte. Dies erstaunt insofern, als dass den Verantwortlichen bewusst war, dass in FMS-Geschäften in der Regel keine Fixpreiszusagen erfolgen.

Zusammenfassend hält die Kommission fest, dass nur zwei Akteure bei armasuisse involviert waren, wobei dem Rüstungschef eine übergeordnete Rolle bei den Verhandlungen zukam. Dies kommt auch im Adressatenkreis der Verhandlungsmails zum Ausdruck. Die Kommission kann in keiner Weise nachvollziehen, dass das in der Bundesverwaltung zur Anwendung gelangende Mehraugenprinzip bei Mailaustausch mit den amerikanischen Behörden zur Aushandlung der Note 55 nicht zur Anwendung gelangte. Damit wurde eine kritische Auseinandersetzung mit dem Verhandlungsablauf und -resultat innerhalb von armasuisse praktisch verunmöglicht (siehe Empfehlung 6).

Die GPK-N kritisiert scharf, dass nicht alle geschäftsrelevanten Unterlagen in der GEVER abgelegt wurden. Damit versties armasuisse gegen die geltenden GEVER-Vorschriften. Zur fehlenden Dokumentation gehören nebst nicht vorhandenen Telefonnotizen auch teilweise Dokumente, welche mit der Kanzlei Homburger über deren Hub ausgetauscht wurde.

Empfehlung 1: Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob eine Verletzung der Ablagepflicht durch die Bundesangestellten auch nach dem Ausscheiden aus dem Bundesdienst sanktioniert werden soll.

Empfehlung 2: Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die Ablagepflicht der involvierten Verwaltungsstellen auch bei einer Zusammenarbeit mit externen Personen und Firmen systematisch einhalten wird.

Im Laufe der Untersuchung stellte die GPK-N zudem fest, dass einige involvierte Akteure auch über Threema kommuniziert hatten. Die Chatverläufe sind jedoch nicht

mehr vorhanden. Die GPK-N konnte deswegen die Relevanz der Chatverläufe nicht beurteilen.

Unter die Ablagepflicht fallen ebenfalls geschäftsrelevante Chatverläufe, welche über Messagingdienste wie Threema ausgetauscht werden.¹²⁸ Die nachfolgende Empfehlung ist als Ergänzung zu den Empfehlungen der GPK-S¹²⁹ aus dem Jahr 2023 zu verstehen.

Empfehlung 3: Der Bundesrat wird eingeladen, Massnahmen zu prüfen, um die Bundesangestellten auf die GEVER-Ablagepflicht bei geschäftsrelevanten Threema-Chatverläufen hinzuweisen und diese durchzusetzen.

Zentraler Aspekt: Kein Einbezug des Rechtsdienstes der armasuisse und dessen FMS-Kenntnissen

Dem Rechtsdienst der armasuisse, welche eine zentrale Beschaffungsstelle des Bundes ist, kommt bei den Beschaffungen im Allgemeinen eine zentrale Rolle zu. Im Beschaffungsprozess obliegt ihm insbesondere die Vorbereitung und die Teilnahme an Verhandlungen, die Erstellung von Verträgen, die Redaktion spezifischer Vertragsklauseln sowie die Prüfung von Verfahrensentscheiden und Verträgen. Im Rahmen von rechtlichen Abklärungen bestimmt und instruiert der Rechtsdienst der armasuisse externe Rechtsbegleitungen.¹³⁰

Der Rechtsdienst von armasuisse wurde bei der Vertragsverhandlung zur Beschaffung des F-35A nicht involviert (sh. Kapitel 3.2.1). Er hatte somit auch keinen Zugang zum Text des LOA. Der finale Entwurf des LOA wurde ihm nicht unterbreitet.¹³¹

Solange es bei einer FMS-Beschaffung im LOA nur um die Festlegung des Leistungsumfangs geht, kann die Kommission nachvollziehen, dass dem Rechtsdienst eine untergeordnete Rolle zukommt. Im konkreten Fall der F-35A gingen die Vertragsverhandlungen zum LOA aber über die Festlegung des Leistungsumfangs hinaus, da armasuisse versuchte, vertraglich einen pauschalen Fixpreis zu vereinbaren. Dementsprechend ist die GPK-N der Auffassung, dass der Rechtsdienst hätte beigezogen werden müssen. Ihm hätte auch die Federführung der rechtlichen Begleitung und damit die Instruktion der externen Anwaltskanzlei obliegen müssen. Mit der Nicht-Invol-

¹²⁸ In der Bundesverwaltung ist für die Verschlüsselte Sprachkommunikation die Anwendung «Threema» im Einsatz (vgl. auch die IT-Vorgabe «E027 - Einsatzrichtlinie Verschlüsselte Sprachkommunikation (VSK)»).

¹²⁹ Archivierung und Ablage von Dokumenten sowie Verfahren bei Zugangsgesuchen nach BGÖ: allgemeine Abklärungen zu den Vorgaben und im Kontext des Vorwurfes von nicht auffindbaren E-Mails im GS-EDI, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. Oktober 2023 (BBl 2023 2703), S. 18f. Empfehlung 2

¹³⁰ Aktennotiz armasuisse vom 6. März 2026

¹³¹ Der ehemalige Projektleiter NKF sagte gegenüber der GPK-N aus, dass der Rechtsdienst den Vertrag gesehen hätte (Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 15. Oktober 2025). Die GPK-N konnte jedoch diese Aussage aufgrund der Dokumentanalyse und der weiteren Anhörungen nicht bestätigen.

vierung des Rechtsdienstes ist davon auszugehen, dass seine FMS-spezifischen juristischen Fachkenntnisse bei der Aushandlung des LOA nicht eingeflossen sind.

Auf die Frage hin, weshalb der Rechtsdienst hier seine übliche Rolle nicht wahrnehmen konnte, antwortete der damalige Rüstungschef, dass das GS-VBS ab dem Typenentscheid die rechtliche Begleitung des Projekts nicht mehr beim Rechtsdienst der armasuisse belassen wollte und sich für den Beizug einer externen Anwaltskanzlei entschieden hatte.¹³² Ein Vertreter des GS-VBS begründete den Nichteinbezug des Rechtsdienstes damit, dass dieser nicht über die notwendigen Fähigkeiten verfügte und in erster Linie verwaltungstechnische Rechtsberatung innerhalb von armasuisse erbrachte. Für die Kommission sind diese Erwägungen wenig schlüssig.

Aus Sicht der Kommission steht der Nichteinbezug des Rechtsdiensts der armasuisse bei der Beschaffung des F-35A in einem direkten Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der armasuisse als zentrale und im Rüstungsbereich spezialisierte Beschaffungsstelle des Bundes. Es ist unabdingbar, dass armasuisse insbesondere im Bereich der Rüstungsbeschaffungen – sofern Verhandlungen geführt werden – auch bezüglich der rechtlichen Aspekte das federführende Kompetenzzentrum sein muss und dementsprechend ihrem Rechtsdienst eine Schlüsselfunktion bei der Aushandlung der Verträge zukommen muss. Das VBS darf entsprechend den Rechtsdienst bei einem solchen Geschäft nicht aussen vor lassen.

Zweckmässigkeit des Einbezugs der Kanzlei Homburger bei der Vertragsaushandlung

Die GPK-N kann nachvollziehen, dass angesichts der politischen Rahmenbedingungen der Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges (insbesondere knapper Volksentscheid zum Planungsbeschluss, Volksinitiative «Stopp F-35» und Armeebotschaft 2022) das VBS den Beschaffungspreis von sechs Milliarden Franken vertraglich absichern wollte. Um dafür möglichst gute Voraussetzungen zu schaffen, mandatierte das GS-VBS ohne Ausschreibug nach Artikel 18 BöB die Kanzlei Homburger, um die armasuisse im Rahmen der Vertragsverhandlungen rechtlich zu beraten.¹³³ Die Wahl fiel auf diese Kanzlei, weil sie Erfahrungen im internationalen Vertragsrecht aufwies.¹³⁴ In der Folge wurde die Kanzlei Homburger im Rahmen der Vertragsverhandlungen (siehe Kap. 3.2.1.1) von armasuisse nach ihrer Einschätzung zu Formulierungen von Note 55 gefragt und hat das VBS bei der Aushandlung der gemeinsamen Kommunikationspunkten zwischen der Schweiz und den USA unterstützt. Unter einem weiteren gesonderten Auftrag wurde sie zudem für die Bearbeitung von BGÖ-Gesuchen ohne Ausschreibung Artikel 18 BöB beigezogen.

Für die GPK-N ist nicht nachvollziehbar, dass die genannten Tätigkeiten der Kanzlei nicht durch die entsprechenden Fachstelle (Rechtsdienst) der zuständigen Verwaltungseinheit sichergestellt wurden. Dies umso mehr als die Kompetenzen und Erfah-

¹³² Brief des damaligen Rüstungschefs vom 26. 03.2026

¹³³ Die Kanzlei hatte schon zuvor einen Auftrag zur Plausibilisierung der Evaluationsresultate erhalten Bericht der GPK-N vom 9. September 2022.

¹³⁴ Aussage des ehemaligen Generalsekretärs des GS-VBS, Protokoll der Subkommission EDA/VBS vom 5.12.2025

rungen der Kanzlei zwar internationale Rüstungsgeschäfte und Geschäfte von grosser Tragweite, nicht aber die amerikanische Rechtsordnung und die damit verbundenen Eigenheiten von FMS-Geschäften umfassten. Letzteres veranlasste die Kanzlei denn auch dazu, zu Beginn der Vertragsverhandlungen zwischen den schweizerischen und den US-amerikanischen Stellen in einer E-Mail an den Projektleiter NKF zu empfehlen, eine amerikanische Anwaltskanzlei beizuziehen. Das VBS konnte der Kommission nicht erklären, welche weiteren Personen im VBS über diese Empfehlung informiert waren und welche nicht. Im Rahmen seiner Anhörung durch die GPK-N führte der damalige Rüstungschef aus, dass er zum ersten Mal von dieser Empfehlung erfahre.¹³⁵ Die Empfehlung wurde in der Folge nicht umgesetzt. Das VBS konnte die Gründe dafür nicht erklären. Der Verzicht auf einen Beizug einer amerikanischen Anwaltskanzlei, obwohl dieser durch die Kanzlei Homburger empfohlen wurde, stellt in der Beurteilung der Kommission ebenfalls einen wesentlichen Mangel im Vorgehen dar.

Als Zwischenergebnis der Geschäftsführung von VBS und armasuisse kann somit festgehalten werden,

- dass bei der Vertragsaushandlung zwei wichtige Rechtsbereiche – das Fachwissen des Rechtsdienstes im Rüstungsbereich und Kenntnisse des amerikanischen Rechts in diesem Bereich – durch die involvierten Akteurinnen und Akteure nicht abgedeckt waren und
- dass mit dem Einbezug der Kanzlei Homburger diese faktisch gemäss ihrem Auftrag die Tätigkeiten wahrnahm, welche ansonsten vom Rechtsdienst armasuisse insbesondere im Rahmen der Vertragsaushandlung sichergestellt würden.¹³⁶

Exkurs: Umfang der Beratung durch die Kanzlei Homburger im Rahmen der Vertragsaushandlung

Die Rolle der Kanzlei Homburger wurde im Rahmen der Untersuchung von den involvierten Personen unterschiedlich qualifiziert. Der damalige Projektleiter NKF gab an, dass er sehr eng mit den Anwälten zusammengearbeitet hatte. Dies wurde von weiteren angehörten Personen des VBS in den Anhörungen bestätigt. Aus E-Mailverläufen geht hervor, dass die Kanzlei Homburger mehrfach über die Verhandlungsschritte informiert wurde. Ausserdem ergeben sich aus der Rechnung vom 1. April 2022 diverse Tätigkeiten der Kanzlei Homburger im Oktober 2021. Diese betreffen nebst den Arbeiten zum LOA auch Arbeiten zum Insight Letter und den Kommunikationspunkten. Aus Sicht der GPK-N kann hiermit nicht von einer punktuellen Involvierung die Rede sein.

¹³⁵ Protokoll der Subkommission EDA/VBS vom 17. November 2025

¹³⁶ Die Kanzlei wies im Rahmen ihrer Konsultation daraufhin, dass sie ausschliesslich im Rahmen ihres Auftrags handelte, der nicht zum Gegenstand hatte, die Funktionen des Rechtsdienstes sicherzustellen.

Empfehlung 4: Der Bundesrat wird aufgefordert sicherzustellen, dass der Rechtsdienst von armasuisse als Kompetenzzentrum für alle juristischen Aspekte von Rüstungsbeschaffungen etabliert ist und bei der rechtlichen Beurteilung der Resultate der Vertragsverhandlungen jederzeit die Federführung innehat. Eine externe Beratung soll nur in Ausnahmefällen beigezogen werden, wenn fachliche Gründe dies rechtfertigen. Die Auftragsvergabe hat über armasuisse zu erfolgen, allenfalls in Absprache mit dem Departement.

Da sich die Aussagen zum Ausmass der Einbindung der Kanzlei teilweise widersprechen, ging die Kommission der Frage nach, ob die Rechnungen der Kanzlei allenfalls zur Klärung beitragen würden. Im Zeitraum der Untersuchung stellte die Kanzlei Homburger aufgrund verschiedener Aufträge Rechnungen an armasuisse und an das GS-VBS aus. Die Rechnungen an das GS-VBS beschreiben sehr detailliert, inkl. Datum, welche Leistungen verrechnet wurden. Nicht aufgeführt ist jedoch der jeweilige Zeitaufwand pro erbrachte Leistung.

In den entsprechenden Verträgen mit dem GS-VBS wird nur allgemein festgehalten, dass «branchenübliche» Stundenansätze zu verrechnen sind. Die Stundeansätze werden somit in den Verträgen nicht nach Senioritätsstufe der Kanzleimitarbeitenden (PartnerIn, MitarbeiterIn, SubstitutIn) festgehalten. In den jeweiligen Rechnungen an das GS-VBS weist die Kanzlei dementsprechend den Zeitaufwand nicht nach Senioritätsstufe aus. Allerdings wird der Zeitaufwand in diesen Rechnungen nicht beziffert resp. nicht aufgewiesen, sodass nicht überprüft werden kann, ob die Stundenansätze branchenüblich sind.

In den Verträgen mit armasuisse wurden die Stundenansätze hingegen nach Seniorität geregelt. Entsprechend wurden die Stunden pro Senioritätsstufe (pro Mitarbeiter) in den Rechnungen ausgewiesen.¹³⁷ Ausserdem enthalten die Rechnungen auch eine Aufzählung der erbrachten Leistungen. Es geht jedoch nicht hervor, welche Personen an welchen Aufgaben beteiligt waren.

Vor diesem Hintergrund stellt die Kommission infrage, ob insbesondere in Fällen wie bei den Aufträgen des GS-VBS und den dazugehörigen Rechnungen überhaupt eine wirksame Rechnungskontrolle möglich ist.

Empfehlung 5: Der Bundesrat wird eingeladen, anhand des konkreten Falls die Rechnungsstellungen und die Angemessenheit der Rechnungskontrolle prüfen zu lassen und gegebenenfalls allgemeine Schlussfolgerungen für das Rechnungsmangement des Bundes bei externen Aufträgen zu ziehen.

¹³⁷ Soweit Stundenansätze auf den Rechnungen ausgewiesen wurden, betragen diese zwischen CHF 490 und CHF 890. In gewissen Verträgen wurde der Stundenansatz für Partner «ab CHF 640.-» festgelegt. Damit wären auch deutlich höhere Stundenansätze noch vertragskonform gewesen.

Angemessenheit des Ablaufs und der Behördenorganisation – Aufsicht durch das Departement

Von Seiten Departement wurden die Verhandlungen nicht direkt begleitet. Wie oben beschrieben, stellte das GS-VBS armasuisse insbesondere die Kanzlei Homburger zur Seite. Die GPK-N stellt fest, dass jedoch keine zeitnahe Berichterstattung an das GS VBS oder an die Departementschefin erfolgte. Informationen zur Beschaffung wurden an den regelmässig stattfindenden Informationssitzungen, an denen die Departementsvorsteherin, das GS-VBS, armasuisse sowie weitere Stellen teilnahmen, ausgetauscht. Allerdings war der Fixpreis weder vor noch nach den Verhandlungen Thema an diesen Sitzungen und damit auch nicht der LOA bzw. die Note 55.¹³⁸ Aus Sicht der GPK-N hat das Departement somit die Verhandlungen nicht angemessen begleitet.

Darüber hinaus kommt die GPK-N zum Schluss, dass das Departement auch bei der Beurteilung des Verhandlungsergebnisses seine Aufsichts- und Steuerungsverantwortung nicht genügend wahrgenommen hat: Seitens der USA wurde die Schlussfassung durch den Rechtsdienst der DSCA (*«legal team»*) überprüft, bevor die USA gegenüber armasuisse ihr Einverständnis zur Note 55 erklärten. Seitens der Schweiz gab es einzig einen Austausch zwischen dem Projektleiter von armasuisse und der Kanzlei Homburger zur Schlussfassung der Note 55 – eine Konsultation des Departements bzw. eine weitere Überprüfung des Entwurfs durch dasselbe war nicht vorgesehen bzw. war durch das Departement nicht verlangt worden.

So wurde der ausgehandelte LOA-Entwurf vor der Unterschrift durch die USA nicht dem Departement zur Überprüfung bzw. für eine erste Freigabe übermittelt. Auch forderte das Departement ihn zu diesem Zeitpunkt nicht ein. Nachdem die Note 55 am 22. Oktober 2021 ausgehandelt und damit der Verhandlungsprozess faktisch abgeschlossen war, vergingen 6 Tage bis zur Unterschrift durch die USA. Es wäre also Zeit zur Verfügung gestanden.

Die von den USA unterschriebene Fassung wurde anschliessend an diverse Personen im GS-VBS und die Departementsvorsteherin weitergeleitet. Es erfolgte jedoch bis zur EFK-Prüfung im Mai 2022 keine Überprüfung der ausgehandelten Note 55 bzw. des LOA. Diejenigen Personen des VBS, welche den LOA erhielten, vertrauten auf die Einschätzung von armasuisse, also des damaligen Projektleiters NKF und des Rüstungschefs, und der Kanzlei Homburger bezüglich des Fixpreischarakters.

Bei der Aushandlung der gemeinsamen Kommunikationspunkte zwischen der Schweiz und den USA hat die Kanzlei Homburger im Vorfeld zu den Gesprächen zwischen der Schweiz und den USA bereits mit dem *Legal Team* der DSCA verschiedene Aspekte verhandelt. Somit hat ein privater Akteur im Namen der Schweiz mit einer ausländischen Behörde Korrespondenz zu einer Behördenvereinbarung geführt, ohne dass die Schweizer Auftraggeber in Kopie waren.

Aus Sicht der Kommission ist es erstens überraschend, dass die schriftlichen Verhandlungen zu den Kommunikationsrichtlinien in Vorbereitung des abschliessenden Ge-

¹³⁸ Protokolle der Informationssitzungen Air2030 vom 30.08.2021, 27.10.2021, 14.12.2021, 1.2.2022, 17.5.2022, 13.06.2023, 17.10.2023

sprächs von Schweizer Seite nicht durch die verantwortlichen Behörden sondern durch eine beauftragte Anwaltskanzlei geführt wurden. Zweitens ist für die Kommission nicht nachvollziehbar, dass keine Personen der des VBS im Adressatenkreis des Mailverkehrs zwischen der Kanzlei und den amerikanischen Stellen waren. Sie ist klar der Auffassung, dass die in der Verwaltung verantwortlichen Personen in Echtzeit über einen derartigen Austausch informiert hätten sein müssen, damit sie auch ihre Steuerungs- und Aufsichtspflicht hätten wahrnehmen können. Konkret hätte die Kommission erwartet, dass das GS-VBS, welches als Auftraggeberin der Kanzlei Homburger fungierte, oder alternativ auch armasuisse die Verhandlungen in Echtzeit steuert bzw. beaufsichtigen.

Insgesamt kommt die Kommission zum Schluss, dass bei Beschaffungen einer derart grossen Tragweite die Amtsleitung, das Departement und deren Vorsteherin stärker hätten führen müssen und Verhandlungen nicht weitestgehend von einem Projektleiter, einer Projektleiterin getragen werden können (und teilweise sogar von einer externen Kanzlei). Eine externe Beratungsfirma kann zur Unterstützung beigezogen werden. Dies entbindet ein Departement jedoch nicht von seiner Verantwortung für die Verhandlungen in der gesamten Breite und seinen Aufsichtspflichten.

Angesichts der Vertragssumme von 6 Milliarden Franken ist dieses Vorgehen, resp. die ungenügende Führung der damaligen Departementsvorsteherin für die Kommission nicht nachvollziehbar. Die Vertragssumme und dann die gewählte Lösung, konkret die unübliche Ergänzung des LOA mit der Note 55, hätten aus Sicht der GPK-N bedingt, dass bereits vor der Vertragsverhandlung ein klar definiertes Verhandlungsmandat durch das VBS zu formulieren gewesen wäre. Ein konkretes Verhandlungsmandat für armasuisse wäre in der Beurteilung der GPK-N auch die notwendige Grundlage für den Auftrag an die Kanzlei Homburger gewesen, sofern bei einem Einbezug des Rechtsdienstes der armasuisse noch eine externe Begleitung sinnvoll gewesen wäre. Die Departementsspitze hätte zudem während den Verhandlungen stärker über die Entwicklungen informiert werden müssen. So hätte bspw. das Departement im Bild sein müssen, dass die DSCA klar zum Ausdruck gebracht hatte, dass die Schweiz nicht bessere Konditionen erhalte als andere Staaten. Die GPK-N kritisiert hierbei sowohl die departementale Führung, welche sich stärker hätte einbringen müssen als auch armasuisse, welche aus Sicht der Kommission proaktiver hätte kommunizieren müssen. Die Involvierung der Kanzlei Homburger hatte dazu geführt, dass die Projektleitung vor allem die vom GS-VBS beauftragte Kanzlei über den Verlauf der Verhandlungen informierte. Die involvierten Vertreter von armasuisse, das GS-VBS und die Vorsteherin VBS stützten sich zu stark darauf ab, dass alle Rechtsfragen durch den Beizug der Kanzlei Homburger geklärt worden wären.

Im Weiteren wäre im Vorfeld gestützt auf Artikel 8 Absatz 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹³⁹ auch klar zu definieren gewesen, wie das Verhandlungsergebnis seitens der Schweiz zu überprüfen gewesen wäre und wann die Departementsspitze hätte einbezogen werden müssen. Der von der Kommission eruierte Sachverhalt zeigt, dass im Ablauf ausser der Rechtsberatung durch die Kanzlei Homburger keine Checks and Balances vorgesehen waren bzw. stattfanden.

¹³⁹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010)

Empfehlung 6: Der Bundesrat wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass bei Rüstungsgeschäften mit hoher Vertragssumme und mit Spielraum für Vertragsverhandlungen ein klarer Ablauf festgelegt wird. Dieser muss sicherstellen, dass zu Beginn ein klares Verhandlungsmandat festgelegt wird, innerhalb von armasuisse die Verhandlungen angemessen begleitet/abgestützt werden und die Departementsspitze bei den Meilensteinen des Verhandlungsprozesses gebührend einbezogen wird. Das Verhandlungsergebnis ist juristisch nochmals – auch vor dem Hintergrund des jeweiligen Landesrechts des Partnerstaates – zu überprüfen.

Exkurs: Umgang der Bundesbehörden mit dem Prüfbericht der EFK zum Risikomanagement des Programms Air2030

Die GPK-N teilt die Ansicht der EFK, dass bezüglich des Fixpreises der F-35A das Risiko von Preiserhöhungen mit der Note 55 nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Kommission beurteilt die Reaktion von armasuisse als nicht angemessen. Der Vorwurf in der Stellungnahme von armasuisse, die EFK schade den Interessen des Landes, ist sehr weitgehend. Letztlich wurde eine Chance verpasst, das Verhandlungsergebnis seitens von armasuisse und der vorgesetzten Stellen im VBS kritisch zu hinterfragen. Eine Nachverhandlung des Vertrags wäre zu diesem Zeitpunkt zwar kaum realistisch gewesen, aber das VBS und armasuisse hätten entsprechende Vorkehrungen treffen können und die Möglichkeit für Nachverhandlungen zumindest prüfen müssen. Zudem hätten die Erkenntnisse dazu führen müssen, dass ein angepasster Risikozuschlag von vier bis acht Prozent oder eine Teuerung bei der parlamentarischen Beratung des Verpflichtungskredits resp. der Armeebotschaft hätte eingebracht und berücksichtigt werden müssen.

Im Kontext der EFK-Prüfung ist für die Kommission ebenfalls nicht nachvollziehbar, dass es der EFK nicht gestattet wurde, mit der Kanzlei Homburger in den Austausch zum Fixpreis zu treten.¹⁴⁰ Da die Kanzlei Homburger massgeblich an der Erarbeitung der Fixpreisklausel beteiligt war, hätte ein Austausch zwischen der EFK und der Kanzlei Homburger allenfalls zu einer Klärung beigetragen.

Da auch die Kanzlei Homburger stets von einem pauschalen Fixpreis sprach und die Reihen im VBS diesbezüglich geschlossen waren, kam die EFK zum Schluss, dass eine Eskalation an das Departement nur zu Verzögerungen geführt hätte, und die rasche politische Beratung wohl verunmöglicht worden wäre. Der Verzicht auf eine solche Eskalation aufgrund des Zeitplans der Armeebotschaft 2022 und den Befassungen der vorberatenden Kommissionen kann die GPK-N nachvollziehen.

3.2.3.2 Das Verhandlungsergebnis: ein Fixpreis?

Für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates, des VBS und der armasuisse stand für die GPK-N nicht die Frage im Vordergrund, ob die Schweiz aus

¹⁴⁰ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 3. Februar 2026

juristischer Sicht tatsächlich einen Fixpreis mit den USA vereinbart hatte. Die involvierten Bundesstellen bis hin zum Bundesrat sowie auch das Kurzugutachten der Kanzlei Homburger vom 30. November 2023 und grundsätzlich auch das Gutachten der Kanzlei Arnold&Porter vom 1. März 2024 vertreten nach wie vor diese Rechtsauffassung, auch wenn sie gegenüber den USA nicht durchsetzbar ist (siehe Kap. 3.3.1.1). Vielmehr gilt es für die GPK-N zu beurteilen, ob es angemessen war, dass die involvierten Bundesstellen gegenüber Parlament und Bevölkerung damals den pauschalen Fixpreis so kommunizierten, obwohl es gegenteilige Warnungen gab.

Zugunsten eines Fixpreisverständnisses spricht aus Sicht der GPK-N, dass die USA

1. überhaupt bereit waren, über eine Note zum Preis der F-35A zu verhandeln. Die DSCA wies nicht von Anfang an, sondern erst im Verlaufe der Verhandlungen einmal schriftlich darauf hin, dass der letztlich zu bezahlende Preis nicht verhandelbar sei;
2. sich bereit erklärten, die Note 55 in den LOA aufzunehmen und in dieser Note den Preis an den offerierten Preis zu binden;
3. auch nach ihrer Unterzeichnung Hand boten, um einen nicht näher definierter Fixpreis nach aussen zu bestätigen («*communication points*», «*insight letter*», Medienmitteilung der US-Botschaft in der Schweiz) und
4. der Schweiz mit dem «*insight letter*» ein sonst nicht übliches Einsichtsrecht in die Beschaffungsverträge der USA mit dem Hersteller gewährten, um den vereinbarten Preis überprüfen zu können.

Im Rahmen der Anhörungen zur Untersuchung der GPK-N wurde seitens der Bundesstellen auch folgende weitere Argumente vorgebracht:

1. Die Bundesbehörden erachteten einen Fixpreis aufgrund der Skaleneffekte – je mehr Flugzeuge produziert werden, desto günstiger wird der F-35A – als realistisch. Diese ökonomische Betrachtungsweise kann die GPK-N grundsätzlich nachvollziehen, begründet aber keinen pauschalen Fixpreis.
2. Die USA hätten sich zu einem Fixpreis bewegen lassen, weil das Evaluationsverfahren der Schweiz einen guten Ruf habe und dementsprechend der Zuschlag der Schweiz zugunsten des F-35A für andere potentielle Käuferstaaten eine Signalwirkung haben könne. Inwieweit dieses Argument in der Zeit rund um den Vertragsabschluss tatsächlich bedeutsam war, konnte die Kommission nicht klären. Es ist für die Kommission jedoch wenig nachvollziehbar.
3. Die bisherigen Erfahrungen der Schweiz bei Beschaffungen über das FMS-Programm waren sehr gut und es war bis dahin nicht zu Kostenüberschreitungen gekommen. Dieses Argument kann aus Sicht der Kommission in beide Richtungen vorgebracht werden: Einerseits, dass eine Fixpreisvereinbarung für die US-Regierung mit wenig Risiken verbunden ist. Andererseits relativiert dieses Argument auch die Notwendigkeit, eine explizite Fixpreisvereinbarung in den LOA aufzunehmen.

Die Kanzlei Arnold&Porter kam denn auch in ihrem Gutachten vom 1. März 2024 zum Schluss, dass der Wille beider Vertragsparteien, also der USA und der Schweiz,

im LOA klar sei, nämlich die Beschaffung zu einem Fixpreis zu vollziehen.¹⁴¹ Das Gutachten stellte im Weiteren nicht fest, dass eine Fixpreisvereinbarung bzw. die Bindung des Preises an den offerierten Preis im LOA gegen amerikanisches Recht verstosse.

Die Kanzlei Homburger hielt ihrerseits in ihrem Kurzgutachten vom 30. November 2023 fest, dass in ihrer Rechtseinschätzung der LOA in Note 55 eine spezielle und individuell verhandelte Festpreisvereinbarung enthält, die vom Standard-LOA abweicht und ihres Erachtens nach allgemeinen Vertragsgrundsätzen anderslautenden Bestimmungen des LOA (*«terms and conditions»*) vorgeht.¹⁴²

Die beiden genannten Gutachten lagen zum Zeitpunkt der Vorbereitung und Behandlung der Armeebotschaft 2022 des Aufkommens des pauschalen Fixpreisverständnisses noch nicht vor und konnten somit den involvierten Bundesstellen damals nicht als Beurteilungsgrundlage dienen. Sie bestätigen jedoch nachträglich, dass die aufgeführten Argumente zugunsten des Fixpreisverständnisses nicht jeglicher Grundlage entbehren.

Die GPK-N ist jedoch der Meinung, dass die Informationen in ihrer Gänze zu jeder Zeit gegen ein pauschales Fixpreisverständnis, also im Sinne einer fixen Kostenpauschale, welche die Inflation bereits eingerechnet hat (siehe Definition S. 9f.), sprachen:

1. Pauschale Fixpreise sind bei FMS-Rüstungsgeschäften nicht üblich und gerichtlich nicht durchsetzbar. Dementsprechend wurden im Rahmen der Offertstellungen von keinem Anbieter Fixpreisangebote für die jeweiligen Kampfflugzeuge angeboten. Auch die USA verwiesen in ihren Angeboten auf die Regeln des FMS-Programms.
2. Im Rahmen der Vertragsaushandlung erhielt der Projektleiter die Rückmeldung, dass die Schweiz bezüglich des Preises der F-35A nicht anders behandelt werden könnte als die anderen Käuferstaaten.¹⁴³ Aus Sicht der Beteiligten wurde diese Äusserung als Teil eines laufenden Verhandlungsprozesses beurteilt. Die Beteiligten konnten allerdings keine Dokumente, wie Korrespondenz oder Gesprächsnotizen vorlegen, welche diese Entwicklung belegen würde. So bleibt einzig die klare Absage an eine Ausnahme für die Schweiz, welche im Rahmen der Ausarbeitung dokumentiert wurde. Die Kommission sieht deshalb keinen genügenden Hinweis, welche die Schweizer Seite in der Annahme bestärken konnte, dass die US-Vertreter auf die Schweizer Interpretation, dass die Note 55 den Fixpreis absichern würde, eingestiegen sind.
3. Der gesetzlich verankerte Grundsatz, dass die USA weder Gewinn erzielen noch Verlust aus solchen Beschaffungen für andere Staaten erleiden dürfen, galt bereits als die Vertragsverhandlungen geführt wurden. Dies musste den beteiligten Akteuren und Akteurinnen in der Schweiz bekannt gewesen

¹⁴¹ «While the LOA language is clear that the intent of the parties is for the transaction is to be fixed priced...» (Gutachten der Kanzlei Arnold&Porter vom 1. März 2024, S. 12).

¹⁴² Kurzgutachten der Kanzlei Homburger vom 30. November 2023, S. 2.

¹⁴³ Mail der DSCA an den Projektleiter NKF vom 20. Oktober 2022

- sein. So wies das DSCA in seiner Mail vom 18. Oktober 2021 an den Projektleiter armasuisse auf diese gesetzliche Vorgabe hin.
4. Es war bei der Vertragsaushandlung ebenfalls bekannt, dass die F-35A erst in mehreren Jahren an die Schweiz geliefert werden können. Eine Einschätzung der Kostenentwicklung für die Produktion der F-35A über eine so lange Zeitdauer ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Insbesondere kann die Inflation über eine solche Zeitdauer nur schwer prognostiziert werden. Ein pauschaler Fixpreis bedeutete, dass die USA dieses Kostenrisiko tragen müssten, wenn sie es nicht auf den Hersteller abwälzen können.
 5. Der Wortlaut der Note 55 hält einerseits einen Fixpreis fest, der an den offerierten Preis gebunden ist. Andererseits wird in dieser Note auch explizit auf die allgemeinen Bestimmungen des LOA verwiesen. Dort ist klar festgehalten, dass die Schweiz den gleichen Betrag bezahlen muss, wie die USA gegenüber dem Hersteller. Dies weckt Zweifel am klaren Vertragswillen beider Parteien. Dass hier eine gewisse Unschärfe in Sachen Fixpreis besteht, wird auch durch das damalige Feedback der Kanzlei Homburger vom 3. November 2021 zum bereits durch die USA unterschriebenen LOA bestätigt. Die Kanzlei regte dort gegenüber armasuisse an, darauf hinzuwirken, dass im LOA Bestimmungen zu «*best efforts*» und «geschätzten Kosten» gestrichen werden. Der Ausdruck «geschätzte Kosten» ist im Vertrag sieben Mal aufgeführt. Diese Streichungsvorschläge fanden keinen Eingang in die Verträge, resp. mit diesen Vorschlägen ist armasuisse nicht an die DSCA herangetreten.
 6. Die gemeinsame Einigung mit den USA über die Kommunikationspunkte enthält hingegen keinen solchen Verweis auf die Allgemeinen Bestimmungen des LOA. Sie enthält aus Sicht der GPK-N jedoch die gleichen potenziellen Widersprüche, welche auch in der Note 55 zu finden sind. Gleich verhält es sich auch mit der Medienmitteilung der US-Botschaft in der Schweiz. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Kommission auch der Mehrwert des Einsichtsrechts der Schweiz in die Beschaffungsverträge der USA mit dem Hersteller stark zu relativieren.
 7. Die EFK überprüfte im Rahmen ihrer Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2023 die Rechtseinschätzung zum Fixpreis und kam in ihrem Schlussbericht vom 18. Mai 2022 zum Schluss, dass die Rechtslage diesbezüglich nicht eindeutig sei und von einem Restrisiko bezüglich des Preises ausgegangen werden müsse. Zudem ist es nicht möglich, bei diesem Staatsvertrag den Preis gerichtlich durchzusetzen, da es keine entsprechende Gerichtsbarkeit gibt.

Zusammenfassend kommt die GPK-N zum Schluss, dass im LOA durchaus Hinweise auf eine unbestimmte Art eines Fixpreises bestehen. Der kommunizierten Form des Fixpreises standen und stehen bis heute jedoch bedeutsame Sachverhalte entgegen. Diese Sachverhalte wurden im Rahmen der Vertragsaushandlung und auch danach, insbesondere in der Zeit bis zur Unterzeichnung des LOA durch die Schweiz bzw. von den schweizerischen Behörden nicht genügend beachtet. Dies erklärt sich die Kommission mit der dezidierten Bestrebung von armasuisse, einen pauschalen Fixpreis vereinba-

ren zu wollen, was die tiefe Einstufung des finanziellen Risikos rechtfertigte, und die Zustimmungswahrscheinlichkeit des Parlaments erhöhte. Andererseits dürften die bereits beschriebenen Mängel in der Behördenorganisation dazu beigetragen haben. Die GPK-N ist eindeutig der Ansicht, dass die dem pauschalen Fixpreis entgegenstehenden Sachverhalte vertieft abgeklärt hätten werden müssen, um eine klare Definition des Fixpreises zu kommunizieren, bevor das Parlament die Armeebotschaft 2022 betriet und die Schweiz in der Folge den LOA unterzeichnete.

Im Vertrag zwischen der Schweiz und der US-Regierung wurde nach Auffassung der GPK-N keiner der in Kap. 2.1.2 (S. 17f.) dargelegten Fixpreise verhandelt. De facto wurde nur festgehalten, dass die Schweiz dereinst denselben Preis bezahlen würde, wie die USA dem Hersteller bezahlt.¹⁴⁴ Diese Abmachung wurde in der Folge im Kontext der Note 55 mit dem Begriff Fixpreis präsentiert und damit ein Kostendach suggeriert, das die GPK-N nach Einsicht in den Vertrag so nicht bestätigen kann. Die Kommission kommt zum Schluss, dass pauschale Fixpreise in FMS-Geschäften nicht möglich sind und selbst wenn ein solcher zustande gekommen wäre, dieser nicht gerichtlich durchsetzbar wäre. Die fehlende Gerichtsbarkeit entspricht jedoch einem Standard in FMS-Geschäften, da es sich um Standardverträge handelt, welche üblicherweise keine Fixpreis-Klauseln enthalten.

Dass die USA mit einem mit der Schweiz vertraglich geregelten, einzigartigen pauschalen Fixpreis gegen die eigenen Gesetze verstossen würde, ist schlicht nicht plausibel und der GPK ist es unverständlich, wie die Verantwortlichen auf einen anderen Schluss haben kommen können. Je enger die Personen involviert waren, desto mehr stellt sich die Frage, inwiefern die Zweideutigkeit nicht regelrecht in Kauf genommen wurde.

Dabei muss festgehalten werden, dass mit der Note 55 sowie der gemeinsamen Kommunikation und der Einsicht in die Verträge die USA das von den Verantwortlichen kommunizierte pauschale Fixpreisverständnis erleichtert haben. Dass die US-Botschaft in der Schweiz am 2. Juli 2022 noch eine Medienmitteilung zum Thema veröffentlichte, trug nicht zur Klärung bei.

Das festgelegte Vorgehen bzgl. Einsichtsrecht liefert einen deutlichen Hinweis, dass das Fixpreis-Verständnis wie es durch die Schweizer Behörden kommuniziert wurde, falsch war. Wenn der sogenannte Fixpreis erst mit dem Abschluss des Vertrages zwischen Hersteller und US-Regierung entsteht, dann kann er nicht gleichzeitig bereits im Vertrag zwischen der Schweiz und der US-Regierung festgehalten worden sein.

Die GPK-N kommt zum Schluss, dass die involvierten Personen der armasuisse, die armasuisse als Bundesamt für Rüstung und ihre vorgesetzten Stellen die Verlässlichkeit des Verhandlungsergebnisses überschätzten, bzw. als verlässlicher kommunizierten, als es effektiv war. Allenfalls haben auch die bisher sehr guten Erfahrungen

¹⁴⁴ In ihrer Konsultation nahm die Kanzlei Homburger wie folgt Stellung: Es sei auch vertraglich fixiert worden, dass die USA den der Schweiz im Beschaffungsverfahren offerierten Preis, der die US-Inflation bereits enthält, auch mit dem Hersteller vereinbaren.

der Schweiz mit den USA bzw. deren Verlässlichkeit als Handelspartner der Schweiz im Rahmen des FMS-Programms zur Überschätzung des Verhandlungsergebnisses beigetragen.

Empfehlung 7: Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, bei künftigen grossen und komplexen Rüstungsbeschaffungen den Fokus hinsichtlich der finanziellen Elemente auf möglichst genaue Prognosen¹⁴⁵ und auf die Transparenz bei den Risiken zu legen. Bei der Inflationsentwicklung sind mehrere Szenarien zu berücksichtigen und auszuweisen. Bei der Berechnung der Risikozuschläge sind diese Szenarien ebenfalls zu berücksichtigen. Zudem müssen die Grenzen des Verhandlungsspielraums vorgängig fundiert abgeklärt werden.

3.2.3.3 Die interne und externe Kommunikation des Fixpreises

Nachfolgend geht die Kommission der Frage nach, inwiefern die departementsinterne und -externe Kommunikation angemessen und zweckmässig war.

In der *departementsinternen* Kommunikation ist gemäss den Erkenntnissen der GPK-N klar, dass der pauschale Fixpreis nicht hinterfragt werden durfte. Obwohl gewisse Mitarbeitende des Departements nach Vertragsabschluss nicht restlos überzeugt waren, dass ein pauschaler Fixpreis vereinbart werden konnte, verteidigten sie die offizielle Haltung des Departements.¹⁴⁶ Aufgrund der Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber und damit den vorgesetzten Stellen ist es institutionell folgerichtig, dass die Haltung des Bundesrates resp. einer Departementsvorsteherin gegen aussen von allen beteiligten Personen gleichermassen vertreten werden musste. Aus Sicht der Kommission ist es jedoch wichtig, dass kritische Stimmen intern gehört und ernst genommen werden. Je nach Beurteilung der vorgebrachten Argumente, können diese ein wichtiger Ausgangspunkt für eine Überprüfung der Gegebenheiten durch die zuständigen Stellen sein. Im vorliegenden Fall wurde diese Möglichkeit nicht genutzt.

Zur Beurteilung der *Aussenkommunikation* der Vertreterinnen und Vertreter des VBS ist deren jeweilige Informationsgrundlage zu berücksichtigen. Letztlich geht es um die Frage, ob die Stellen, welche nach aussen kommuniziert haben, dies auf einer genügend abgestützten Informationsgrundlage taten und gegebenenfalls, ob sie hätten erkennen müssen, dass die Informationsgrundlage den Sachverhalt nicht umfassend abdeckte.

Die Kommunikation des Departements und des Bundesrates nach aussen war gemäss Auffassung der GPK-N über den Preisaspekt der F-35A-Beschaffung bis vor dem Fachgespräch vom 26. November 2021 angemessen.

¹⁴⁵ Siehe hierzu auch Bericht der EFK «Evaluation der Prognosequalität in Entscheidungsgrundlagen an Parlament und Stimmbewölkerung» vom 02.04.2026.

¹⁴⁶ So gab eine der angehörten Personen an, sie habe nicht an den Fixpreis geglaubt, ihn jedoch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit verteidigt.

Anders verhält es sich mit der Informationsvermittlung ab dem genannten Gespräch mit Medienschaffenden, an welchem neben dem Projektleiter von armasuisse auch der stv. Generalsekretär sowie eine Vertretung der EFV teilgenommen hatten. An diesem Anlass trug der Projektleiter das pauschale Fixpreisverständnis zum ersten Mal nach aussen. Der Projektleiter NKF stützte sich dabei auf die Note 55.

Diese Position wurde fortan durch armasuisse, das VBS und den Bundesrat übernommen. Gemäss der vorliegenden Analyse war die Informationsgrundlage zum pauschalen Fixpreis zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht genügend überprüft worden, weshalb die öffentliche Kommunikation des pauschalen Fixpreises rückblickend zu optimistisch war und letztlich die Weichen für die spätere Kommunikation zum pauschalen Fixpreis stellte, ohne dass potentielle Restrisiken ausgewiesen wurden. Die Kommission betrachtet die Kommunikation als zentralen Aspekt der Geschäftsführung zu diesem bedeutsamen Beschaffungsprozess, weshalb sie der Ansicht ist, dass die Kommunikation zu wichtigen Elementen der Beschaffung mit dem Departement hätte geplant und abgesprochen werden müssen.¹⁴⁷

Für die Übernahme des pauschalen Fixpreisverständnisses von armasuisse in der Ausenkkommunikation durch das VBS und den Bundesrat ist die Frage relevant, inwieweit die Vorsteherin VBS und ihr Generalsekretariat über die Elemente informiert waren, die allenfalls den pauschalen Fixpreis hätten in Frage stellen können. Dies ist insbesondere relevant vor dem Hintergrund, dass die DSCA am 20. Oktober 2021 gegenüber dem Projektleiter NKF ausführte, dass die Schweiz nicht bessere Konditionen erhalten habe als andere Staaten.¹⁴⁸

Gemäss Erkenntnissen der GPK-N war das Departement – bis der Prüfbericht der EFK vorlag – nur sehr beschränkt über die kritischen Elemente informiert (sh. vorangehender Abschnitt). Die Kommunikation des VBS war deshalb, nachdem armasuisse und das Departement aufgrund des ausgehandelten LOA von einem pauschalen Fixpreis ausgingen, insofern konsequent, als dass sie stets auf den pauschalen Fixpreis verwiesen und dieser bestätigt wurde. Einwände, welche auf die rechtlichen Unsicherheiten hinwiesen, wurden mit der Begründung abgelehnt, dass die spezifische Note 55 den allgemeinen Bestimmungen des LOA vorgehe.

Spätestens mit der Schlussbesprechung des EFK-Berichts am 27. April 2022 wurde ein Grossteil dieser rechtlichen Unsicherheiten jedoch auch dem GS-VBS zur Kenntnis gebracht. Wie bereits dargelegt, erfolgte dadurch seitens des Departements kein

¹⁴⁷ Der damalige Projektleiter gab an, dass eine solche Absprache stattgefunden habe. Die Kommission erhielt hierfür jedoch keine weiteren Belege. Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 1. Mai 2026

¹⁴⁸ Im Rahmen seiner Konsultation nahm der damalige Projektleiter NKF wie folgt Stellung: Es sei dabei zu berücksichtigen, dass armasuisse und das Departement den Fixpreisaspekt gestützt auf das ausgehandelte Verhandlungsergebnis beziehungsweise den unterzeichneten LOA beurteilten. Die Rückmeldung der DSCA vom 20. Oktober 2021 wurde im Kontext eines laufenden Verhandlungsprozesses eingeordnet und nicht als abschliessende Beurteilung des erst später erzielten Verhandlungsergebnisses verstanden. Es gab allerdings keine anderen in den vorhandenen Dokumenten abgebildeten Äusserungen in der Qualität dieses E-Mails, welche eine Abkehr der DSCA von dieser Position dokumentieren würde.

Umdenken bezüglich der Kommunikation zum pauschalen Fixpreis bzw. zu potentiellen Preisrisiken. Zu diesem Zeitpunkt war die Armeebotschaft 2022, welche den pauschalen Fixpreis wiedergab, ohne auf allfällige Risiken hinzuweisen, bereits durch den Bundesrat verabschiedet worden.

Wie beurteilt nun die GPK-N die Kommunikation an das Parlament? Wie oben ausgeführt, waren die potentiellen Risiken bezüglich des pauschalen Fixpreises in der Armeebotschaft 2022 nicht aufgeführt. Das VBS wies diese Risiken aber auch nach der Schlussbesprechung des EFK-Berichts im Rahmen des parlamentarischen Prozesses gegenüber dem Erstrat, also dem Ständerat und seinen vorberatenden Kommissionen, nicht aus.

Die verschiedenen Kommissionen erhielten gleichwohl frühzeitig Kenntnis von der Analyse der EFK. So nahm die FinDel den am 18. Mai 2022 fertiggestellten Bericht der EFK am 7./8. Juli 2022 zur Kenntnis. Ihr Präsident hatte ebenfalls veranlasst, dass die FK-N den Bericht vorgängig erhalten hatte, um gegebenenfalls einen Mitbericht an die vorberatende Kommission des Zweitrates, die SiK-N, verfassen zu können. Die EFK präsentierte ihrerseits der Subkommission EDA/VBS der GPK-N ihren Bericht am 20. Juni 2022.

Die FinDel erkannte Handlungsbedarf. Einerseits vertrat sie den Standpunkt, dass es angesichts des grossen Projektvolumens und Unsicherheiten angezeigt sei, Air2030 ins Risikomanagement des Bundes aufzunehmen. Andererseits war sie der Ansicht, dass Abklärungen zu den finanziellen Risiken im Zusammenhang mit dem Fixpreis nur in Verbindung mit einer umfassenden sicherheitspolitischen Risikobeurteilung durch die dafür zuständige SiK erfolgen können. Die FinDel wandte sich deshalb am 12. Juli 2022 direkt an die SiK-N/S, um auf die offenen Fragen und unterschiedlichen Auffassungen hinzuweisen.¹⁴⁹

Der EFK-Bericht wurde am 11. Juli 2022 veröffentlicht. Die SiK-S liess sich den Bericht am 18. August 2022 von der EFK präsentieren und befasste sich mit der Note 55 des F-35A-LOA zum Fixpreis. Sie kam dabei zum Schluss, dass diese Bestimmung die Position der Bundesbehörden stütze.¹⁵⁰ An ihrer Sitzung vom 29./30. August 2022 zog die SiK-N die gleichen Schlussfolgerungen wie ihre Schwesterkommission.¹⁵¹ Es kann also festgehalten werden, dass die eidgenössischen Räte und ihre zuständigen Organe über die von der EFK identifizierten Risiken informiert waren, bevor sie den entsprechenden Verpflichtungskredit verabschiedeten.

Mit der Note 55 und der Erklärung der US-Botschaft, verfügte die SiK-N über Dokumente, welche den Eindruck erleichterten, es handle sich um einen Fixpreis. Zudem vertraten die Vorsteherin VBS, wie auch die weiteren involvierten Personen des VBS den Fixpreis vehement und kritisierten die abweichende Beurteilung der EFK. Eine Einsicht in den Vertrag hätte aus rückblickender Sicht der Kommission der SiK-N allenfalls ermöglicht, die Faktenlage umfassender zu klären. Dies gilt auch für die weiteren involvierten parlamentarischen Organe (FK, FinDel).

¹⁴⁹ Brief der FinDel an die GPK-N vom 5. Dezember 2025

¹⁵⁰ Medienmitteilung vom 19. August 2022

¹⁵¹ Medienmitteilung vom 30. August 2022

Exkurs Risikozuschlag:

Die GPK-N stellte sich auch die Frage, ob der Risikozuschlag von 1.5%, der in der Armeebotschaft und dem beantragten Verpflichtungskredit enthalten ist, nicht hätte aktualisiert werden müssen. Einerseits befremdet die Kommission, dass der Risikozuschlag von 1.5%, welcher bereits in der Evaluation der Flugzeugtypen zur Anwendung kam, nicht nach unten korrigiert wurde, obwohl gemäss Bundesrat, VBS und armasuisse ein pauschaler Fixpreis für den F-35A vereinbart wurde. Andererseits stieg die Inflation in den USA zwischen dem Zeitpunkt der letzten Offerte der USA für den F-35A und der Verabschiedung der Armeebotschaft wesentlich an. Auch die weltweite Nachfrage nach Rüstungsgütern zog in diesem Zeitraum an, u.a. aufgrund der Akzentuierung des Ukraine-Konflikts. Diese Entwicklungen hätten für eine Anpassung des Risikozuschlags nach oben gesprochen.

Insgesamt ist die Berechnung des Risikozuschlags in der Armeebotschaft für die Kommission wenig nachvollziehbar. Gemäss Auskünften von armasuisse ist eine Anpassung dieser Berechnungen im Gange.¹⁵² Die GPK-N begrüsst diese Anpassung der Prozesse und wird Einsicht in diese verlangen.

3.3 Phase 3: Vertragsabschluss bis zur Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über Mehrkosten

3.3.1 Phase ohne externe Problemhinweise bis August 2024

3.3.1.1 Die Rechtsgutachten im Auftrag des neuen Rüstungschef

Zwischen dem Vertragsabschluss im Jahr 2022 und August 2023 ergaben sich keine neuen Entwicklungen. Im Sommer gab es bei armasuisse einen Wechsel an der Spitze. Der damalige Rüstungschef, Martin Sonderegger, ging in Pension. Auf ihn folgte Urs Loher als neuer Direktor von armasuisse und damit neuer Rüstungschef. Vor seiner Zeit bei armasuisse war Urs Loher CEO des Rüstungsunternehmens Thales Schweiz. In dieser Funktion war er in die Offerte von Dassault für das neue Kampfflugzeug, sprich des Rafale, involviert gewesen.

Aufgrund seiner langjährigen Erfahrung in der Rüstungsindustrie war der neue Rüstungschef skeptisch gegenüber dem vereinbarten Fixpreis für den F-35A, da pauschale Fixpreise in FMS-Geschäften unüblich sind und ihm kein vergleichbares Geschäft bekannt war. Aus diesem Grund beauftragte der Rüstungschef den damaligen Leiter des Rechtsdienstes damit, ihm sämtliche relevanten Unterlagen zusammenzustellen und die Frage zu klären, unter welchen Umständen Mehrkosten möglich seien und welche allfälligen Gegenmassnahmen getroffen werden könnten.

Allerdings überzeugte die Antwort des Rechtsdienstes den neuen Rüstungschef nicht vollumfänglich. Dieser beauftragte deshalb den Rechtsdienst von armasuisse, die

¹⁵² Aktennotiz armasuisse z. Hd. Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 28. Januar 2026

Sachlage auch noch extern abklären zu lassen.¹⁵³ Mit diesem ersten Gutachten wurde die Kanzlei Homburger Anfang November 2023 beauftragt. Ein zweites Gutachten wurde vom Rüstungschef im Dezember 2023, nachdem das Gutachten der Kanzlei Homburger vorlag, in Auftrag¹⁵⁴ gegeben und sollte die Fragen aus Sicht des amerikanischen Rechts beantworten. Dieses wurde über die Kanzlei Homburger bei der amerikanischen Anwaltskanzlei Arnold&Porter in Auftrag gegeben.

Das Kurzgutachten von Homburger

Da die Kanzlei Homburger bereits bei der Erarbeitung der Note 55 beteiligt war, kannte sie die Ausgangslage sehr gut. Sie wies zunächst darauf hin, dass der LOA betreffend Flugzeuge dem US-amerikanischen Recht unterliegt. Dennoch wünschte der Rüstungschef eine Einschätzung nach schweizerischem Rechtsverständnis, weil die EFK in ihrem Prüfbericht ausdrücklich auf das schweizerische Rechtsverständnis Bezug genommen hatte. Die Kanzlei Homburger kam im Gutachten zum Schluss, dass es sich nach Schweizer Recht um eine speziell und individuell verhandelte Festpreisvereinbarung handelt. Sie begründete ihr Fazit in erster Linie damit, dass Spezialbestimmungen den allgemeinen Bestimmungen vorgehen (Lex-specialis-Grundsatz). Ebenfalls gewichtete die Kanzlei das Einsichtsrecht in die Verträge zwischen den USA und dem Hersteller sowie die Vereinbarung der Parteien über die Kommunikation des Inhalts von Note 55 des LOA. Gleichzeitig wies die Kanzlei Homburger auch darauf hin, dass die US-Regierung neutral zwischen Hersteller und Besteller stehe und Kosten, Gewinne und Verluste überwälze. Deshalb sei es wesentlich, dass die Verträge zwischen US-Regierung und Hersteller die Preisfixierungen auch tatsächlich enthalten würden. Die Kanzlei Homburger betonte jedoch auch, dass dies eine Auslegung nach Schweizer Recht ist und nicht nach amerikanischem Recht. Gemäss Vertragstext untersteht dieser amerikanischem Recht: er sieht keinen Gerichtsstand und keinen Rechtsweg vor, Unstimmigkeiten müssen gemäss Vertrag über den diplomatischen Weg geklärt werden.

Die Frage des Rüstungschefs, ob es bei der Beschaffung des F-35A zu Mehrkosten kommen könne, wird im Gutachten der Kanzlei Homburger vom 30. November 2023 grundsätzlich verneint. Preisänderungen wären gemäss den Aussagen der Kanzlei Homburger möglich, wenn sich die Umstände ändern oder die Schweiz beispielsweise neue Schweiz-spezifische Anforderungen an den F-35A einbringen würde. Zudem wies die Kanzlei darauf hin, dass die US-Regierung versucht sein könnte, Preisänderungen auf die Schweiz zu überwälzen, sollte der Herstellervertrag solche vorsehen oder ermöglichen. Die Kanzlei Homburger kam auch zum Schluss, dass – aufgrund der in Note 55 getroffenen Vereinbarungen – Preisänderungen einer Änderung des LOA (amendment) bedürften. Dieses wiederum bedinge die Zustimmung der Schweiz. Eine weitere Möglichkeit, um Mehrkosten geltend machen zu können, wären gemäss Gutachten nicht voraussehbare und extreme Veränderungen der Umstände (clausula rebus sic stantibus). Diese allgemeinen Korrekturmechanismen würden sowohl das Völkerrecht wie auch das US- und das schweizerische Recht kennen. Die

¹⁵³ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 12. September 2025

¹⁵⁴ Die Meldung, dass Homburger das passende Büro gefunden hatte, erhielt armasuisse am 5. Februar 2024.

Kanzlei Homburger hatte schon im Memorandum vom 30. Mai 2022 und damit noch vor Vertragsunterzeichnung durch die Schweiz darauf hingewiesen, dass der Hersteller aufgrund der anziehenden Teuerung möglicherweise nicht mehr bereit sei, zu diesem Preis zu unterzeichnen. Betonte jedoch auch, dass dies den vertraglichen Abmachungen zwischen der Schweiz und der USA entgegen stehen würde.¹⁵⁵

Das Gutachten von Arnold&Porter

Zusätzlich zum Gutachten nach Schweizer Recht wurde von armasuisse auch ein Rechtsgutachten nach amerikanischem Recht in Auftrag gegeben. Die Beauftragung von Arnold&Porter lief über die Kanzlei Homburger.

Der leitende Anwalt bei Arnold&Porter für diese Rechtsabklärungen war Charles Blanchard, ehemaliger General Counsel der US Air Force und -Army. Das amerikanische Gutachten wurde somit von jemanden geführt, der gemäss der Kanzlei Homburger eine grosse Erfahrung mit Rüstungsbeschaffungen hat.

Die Kanzlei Arnold&Porter ging der Frage nach, ob die US-Regierung eine Preiserhöhung für den F-35A, die Betriebs- und Unterhaltskosten sowie die dazugehörigen Waffen gemäß den geltenden amerikanischen Gesetzen verlangen könnte. Sie kam zusammenfassend zu folgenden Schlüssen:

Die regulären Regeln des FMS-Programms sehen vor, dass die US-Regierung ihr Möglichstes unternimmt («best efforts»), um dem Käuferstaat die Rüstungsgüter und Dienstleistungen zu dem im Vertrag geschätzten Preis zu liefern. Allerdings müssten allfällige Mehrkosten durch die US-Regierung an den Käuferstaat weitergegeben werden, da für die US-Regierung weder ein Gewinn noch ein Verlust resultieren darf. Gemäss der Kanzlei Arnold&Porter sind diese Regeln auf die Verträge der Schweiz für den Betrieb und Unterhalt sowie die Bewaffnung der F-35A anwendbar.

Bezüglich des LOA zu den F-35A wurde im Gutachten jedoch festgehalten, dass dessen Spezialklausel (Note 55) vorsehe, die Flugzeuge zu einem Fixpreis («firm fixed price») zu liefern. Aus Sicht der Kanzlei – unter Einbezug aller relevanten Dokumente (LOA, Insight letter usw.) und der gesetzlichen Vorgaben der USA zu den Fixpreisverträgen – sei die Absicht der beiden Vertragsparteien der USA und der Schweiz im LOA klar, nämlich den Preis für die F-35A gemäss dem im Vertrag festgehaltenen Betrag zu fixieren.

Die Kanzlei Arnold&Porter vertiefte im Gutachten zudem, unter welchen Bedingungen Hersteller Mehrkosten gegenüber der US-Regierung geltend machen könnten. So müsste bspw. der Auftraggeber Anpassungen verlangen, welche zu Mehrkosten führen würden. Diese Preise sind also grundsätzlich fix, wobei der Hersteller unter sehr restriktiven Bedingungen Mehrkosten geltend machen kann.

Diese Ausführungen beziehen sich auf Mehrkosten, welche entstehen, nachdem die US-Regierung mit dem Hersteller einen Beschaffungsvertrag abgeschlossen und da-

¹⁵⁵ NKF: Kurzeinschätzung betreffend Wechselkurs und Teuerung, Homburger AG vom 30. Mai 2022

mit den Preis mit dem Hersteller vereinbart hat. Dies ergibt sich aus dem Kontext des Gutachtens. Referenzpunkt der Mehrkosten ist also der im Vertrag zwischen der US-Regierung und dem Hersteller fixierte Preis.

Sollte ein Hersteller die Bedingungen für die Geltendmachung der Mehrkosten erfüllen können, würde sich die Frage stellen, ob die US-Regierung diese Mehrkosten auf die Schweiz überwälzen könne. Diese Frage konnte aus Sicht der Kanzlei nicht schlüssig beantwortet werden. Einerseits sei die Note 55 klar formuliert, andererseits enthalten die anderen Teile des LOA Bestimmungen (insbesondere der Verweis auf die «standard terms and conditions» und die geschätzten Kosten), welche die US-Regierung für die Weitergabe von Mehrkosten an die Schweiz anrufen könnte. Das Gutachten sprach von mehrdeutigen Bestimmungen des LOA («ambiguities»). Die Kanzlei ging deshalb davon aus, dass die Frage der Überwälzung von Mehrkosten auf dem diplomatischen Weg zu klären wäre. Beide Seiten hätten in solch einem Fall gute Argumente für ihre Positionen. Allerdings erachtete die Kanzlei die Wahrscheinlichkeit, dass es zu solchen Mehrkosten kommt und somit der diplomatische Weg begangen werden müsste, als gering.

Für den Rüstungschef waren diese Gutachten beruhigend, nachdem insbesondere auch die amerikanische Kanzlei das Risiko von Mehrkosten als sehr gering einschätzte.¹⁵⁶

3.3.1.2 Der Wechsel im Generalsekretariat

Am 1. Januar 2024 übernahm Daniel Büchel die Funktion des Generalsekretärs des VBS von Toni Eder. Die GPK-N ging der Frage nach, inwiefern der Fixpreis ein Thema bei der Übergabe gewesen war.

Das Thema Fixpreis zeigte sich zu Beginn des Jahres 2024 als kein drängendes Problem, nachdem die entsprechenden Abklärungen durch den Rüstungschef die Risiken für Mehrkosten als sehr gering eingeschätzt hatten. Ausserdem standen zu dieser Zeit im VBS andere Fragen im Vordergrund. Hierzu gehörte beispielsweise die Luftraumüberwachung, welche ebenfalls Teil des Programms Air2030 ist. Gemäss Aussage des Generalsekretärs war der Fixpreis bei seinem Amtsantritt entsprechend kein akutes Thema. Diese Frage gewann im GS-VBS erst ab Sommer 2024 an Aktualität.

3.3.2 Erste Anzeichen für Mehrkosten – August 2024 bis zur formellen Bestätigung Mehrkosten

Erste Hinweise auf Mehrkosten traten gemäss Angaben des aktuellen Projektleiters NKF ab Frühling 2024 auf. Im Austausch zwischen dem aktuellen Projektleiter NKF und dem JPO zeigte sich im Frühling 2024, dass die Flugzeuge für die ersten Produktionstranchen (Lots 18 und 19) teurer würden als die vorherigen.¹⁵⁷ Aus diesem Grund strebte armasuisse ein Meeting zwischen dem Rüstungschef und dem JPO an.

¹⁵⁶ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 12. September 2025

¹⁵⁷ Die Schweiz bezieht Flugzeuge aus den Lots 19, 20, 21 und 22.

Armasuisse erhielt jedoch erst im August 2024 einen Termin beim JPO.¹⁵⁸ Bei diesem Austausch, an welchem auf Schweizer Seite der Rüstungschef teilnahm, teilte die US-amerikanische Seite mit, dass die USA für den F-35A mehr würden bezahlen müssen als bisher.¹⁵⁹ Diese Mehrkosten würden auf die Schweiz übertragen. Anlässlich dieses Treffens informierte das JPO armasuisse ebenfalls darüber, dass die Verträge der Schweiz aus Sicht der USA keine Festpreisverträge nach Schweizer Verständnis seien. Diese Informationen hielt der Rüstungschef in einer Aktennotiz zu Händen der damaligen Vorsteherin VBS fest. Somit war das Departement darüber informiert, dass bei der Beschaffung des F-35A durch die US-Regierung mit Mehrkosten zu rechnen war das Departement ist jedoch davon ausgegangen, dass ein Fixpreis ausgehandelt wurde und daher für die Schweiz keine Mehrkosten entstehen.

Das VBS und armasuisse stellten sich auch nach dem Treffen im August 2024 weiterhin auf den Standpunkt, dass die Schweiz einen pauschalen Fixpreis ausgehandelt habe und somit nicht von allfälligen Mehrkosten betroffen sei. Als weitere Begründung nannte armasuisse, dass sie diese Information vom JPO erhalten hatte. Der Vertragspartner der Schweiz ist jedoch die DSCA.

3.3.2.1 Positionspapier von Homburger vom 11. September 2024

Aufgrund des Standpunktes des JPO zu diesem Treffen und im Hinblick auf anstehende Gespräche des Rüstungschefs mit dem Direktor der DSCA in Washington wurde der Kanzlei Homburger ein weiteres Mal ohne Ausschreibung gemäss Artikel 18 BöB ein Auftrag gegeben, ein Positionspapier zu erstellen, das für die Verhandlungen mit den USA Argumente zugunsten der Position der Schweiz prägnant darstellt. Das Positionspapier vom 11. September 2024 enthielt auch Talking Points in englischer Sprache, die dem Rüstungschef in den Gesprächen mit der DSCA als Gedankenstütze dienen sollten. Es handelt sich beim Positionspapier daher nicht um ein Rechtsgutachten oder eine objektive rechtliche Beurteilung der Vereinbarung betreffend Preisfestlegung. In diesem neuen Positionspapier¹⁶⁰ wurden die Argumente dafür dargelegt, dass die Schweiz und die US-Regierung verbindliche Preise vereinbart hätten. Die Note 55 des LOA betreffend Flugzeuge sei spezifisch und individuell mit der Schweiz ausgehandelt worden und gehe allfälligen anderslautenden Bestimmungen vor. Die weiteren Argumente der Kanzlei bezogen sich auf die Nebenvereinbarung über die Kommunikationspunkte sowie auf den Insight Letter und die Medienmitteilung der US-Botschaft in der Schweiz.

¹⁵⁸ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK vom 3. Februar 2026

¹⁵⁹ Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen der USA kann die Inflation auf den ursprünglichen Betrag aufgeschlagen werden. Die bisher von den USA kommunizierten Preissteigerungen machen 11 bis 20 Prozent des ursprünglich vereinbarten Preises aus. Im Zeitraum zwischen Vertragsabschluss und der Untersuchung der Kommission belief sich die Inflation in den USA auf ca. 21 Prozent.

¹⁶⁰ Festpreisvereinbarung für F-35A, Homburger AG vom 11. September 2024

Als letzten Punkt führte die Kanzlei Homburger die Offerteinladung auf. In dieser sei ein Fixpreis verlangt worden, welcher die Inflation und jedes andere Preiselement, welches der Schweiz in Rechnung gestellt werde, beinhalte. Mit der Offertstellung habe die USA diese «Vorgabe gemäss Ausschreibungsunterlagen vorbehaltlos akzeptiert».¹⁶¹ Da es sich um ein parteibezogenes Argumentarium für Verhandlungen mit den USA handelt, äussert sich das Positionspapier nicht zum Umstand, dass im Rahmen der Offertstellung eine Alternative zum Fixpreis hatte offeriert werden können. Die USA hatten denn auch keinen Fixpreis für den F-35A offeriert (siehe Kap. 3.1.1).

Im für die Verhandlungen erstellten Positionspapier führte Homburger nochmals die Argumente auf, die für den Festpreis sprachen und erläuterte, weshalb das Risiko von Kostensteigerungen, inkl. Teuerung grundsätzlich beim Hersteller liege: Die allgemeinen Vertragsbedingungen würden gegenüber der besonderen Regelung der Note 55 zurücktreten.¹⁶²

Auf diese Argumentation der Kanzlei Homburger stützen sich anschliessend auch armasuisse und das VBS.

3.3.2.2 Korrespondenz mit den USA zu den Mehrkosten zwischen Oktober 2024 und Februar 2025

Da die Aussagen über Mehrkosten und die Nicht-Anerkennung des Fixpreises vom JPO kamen, war das VBS bestrebt, die Haltung der DSCA, also die Vertragspartnerin von armasuisse, in Erfahrung zu bringen. Im Oktober 2024 fand hierzu ein Treffen zwischen dem Rüstungschef und seinen Pendanten beim JPO sowie der DSCA statt. An diesem Treffen wurde von US-Seite bestätigt, dass Mehrkosten auf die Schweiz übertragen würden. An diesem Treffen bat armasuisse die DSCA dann um eine schriftliche Stellungnahme zur Note 55 und dem Fixpreis.

Hierauf erhielt der Rüstungschef am 22. November 2024 ein Schreiben, in welchem die DSCA ihren Standpunkt darlegte. Sie bestätigte hierbei, dass die Spezialvereinbarung keine Preisgarantie darstelle.¹⁶³ Weiter wurden auch die FMS-Bestimmungen noch einmal ausgeführt und dargelegt, dass aufgrund des amerikanischen Rechts der amerikanische Staat bei FMS-Geschäften weder Gewinne noch Verluste erzielen darf.

Am 6. Dezember 2024 verfasste armasuisse ein Antwortschreiben an die DSCA, in welchem der Standpunkt der Schweiz noch einmal dargelegt wurde. Die Ausführungen erfolgten auf Basis der bis dahin verfolgten Argumentation, sprich die Schweiz habe mit der Note 55 eine Fixpreis-Klausel, welche den anderen Bestimmungen im LOA vorgehe. Weiter wurde auch auf das der Schweiz gewährte Einsichtsrecht verwiesen. Die armasuisse hielt fest, dass sie dieses Recht in Anspruch nehmen wolle. Armasuisse legte das Schreiben auch der Kanzlei Homburger zu Konsultation vor.

¹⁶¹ Festpreisvereinbarung für F-35A, Homburger AG vom 11. September 2024, S.4

¹⁶² Ebd., S. 4f.

¹⁶³ «The special LOA note does not constitute a LOA price guarantee.», Brief der DSCA an armasuisse vom 22. November 2024

Am 20./21. Dezember 2024 erhielt das VBS via SEPOS vom amerikanischen Verteidigungsattaché ein undatiertes Non-Paper ohne Absender. In diesem Non-Paper war ebenfalls festgehalten, dass es allenfalls zu Mehrkosten kommen könnte. Dargelegt wurde in diesem Non-Paper auch der Grundsatz von «no profit, no loss» und die Tatsache, dass auch die US-Regierung mehr für die Beschaffung der F-35A bezahlen muss. Gemäss Aussagen des Generalsekretärs VBS gegenüber der Kommission sind Non-Paper im diplomatischen Kontext Mittel, um Reaktionen oder Stimmungen zu testen.¹⁶⁴ Das VBS interpretierte dieses Non-Paper denn auch als Teil der Verhandlung und nicht als abschliessender Positionsbezug der amerikanischen Seite bzgl. Mehrkosten.

Am 24. Februar 2025 erhielt armasuisse eine Antwort auf den Brief vom 6. Dezember 2024. In diesem schrieb der Direktor der DSCA, dass es sich bei der Auslegung der Spezialbestimmung um ein Missverständnis handle. Die DSCA erklärte, dass sie aufgrund des US-Rechts bei FMS-Geschäften eingeschränkt ist. Sie zeigte jedoch auch auf, dass beispielsweise der Umfang der Bestellung reduziert werden könne, um die Kosten zu senken. Auch wäre gemäss DSCA ein Abbruch der Beschaffung möglich gewesen. Bei dieser Option würden jedoch Kosten für die bereits getätigten Arbeiten anfallen.

Armasuisse antwortete der DSCA am 10. April 2025 und legte noch einmal dar, dass es aus Sicht der Schweiz kein Missverständnis gibt und der LOA klar formuliert sei. In der Antwort appellierte armasuisse an das demokratische Verständnis der USA¹⁶⁵ und führte aus, dass die Note 55 vor dem Hintergrund der Volksabstimmung zum NKF und dem damit verbundenen Planungsbeschluss zustande gekommen sei. Armasuisse erklärte sich jedoch auch bereit, auf diplomatischer Ebene nach Lösungen zu suchen und allenfalls den Lieferumfang anzupassen.

In der Folge setzte sich der aktuelle Projektleiter NKF dafür ein, nicht weiter auf dem Fixpreis zu beharren. Stattdessen sollte das VBS transparent über die Haltung der USA informieren und mit ihnen eine geeignete Lösung finden, um möglichst viele Flugzeuge zu beschaffen.¹⁶⁶

3.3.2.3 Information des Bundesrats über die Mehrkosten – im Kontext des Wechsels an der Departementsspitze und der Entwicklungen mit den USA

Die Departementschefin entschied, dass der Bundesrat und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen über allfällige Mehrkosten erst informiert werden, wenn konkrete schriftliche Informationen vorliegen. Dieser Entscheid erfolgte vor dem Hintergrund der vermehrten Indiskretionen.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 12. September 2025

¹⁶⁵ Originalwortlaut: «Also being a democracy accountable to the public, we trust that the USG will understand the importance and sensitivity of popular votes, which is at the origin of the special agreement in note 55 of the LOA», Brief des Rüstungschefs an den Direktor der DSCA vom 10. April 2025

¹⁶⁶ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 3. Februar 2026

¹⁶⁷ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 12. September 2025

Nachdem die schriftlichen Informationen am 24. Februar 2025 vorlagen (sh. oben), orientierte die damalige Vorsteherin VBS den Bundesrat an der Sitzung vom 7. März 2025 mündlich über die vertragliche Situation mit den USA. Hierbei erfuhr der Gesamtbundesrat zum ersten Mal, dass die USA den pauschalen Fixpreis des F-35A bestritten und es bei der Beschaffung zu Mehrkosten kommen könnte.

Am 1. April 2025 gab es einen Wechsel an der Spitze des VBS. Bundesrätin Viola Amherd trat zurück. Auf sie folgte Bundesrat Martin Pfister als neuer Vorsteher VBS. Bei der Amtsübergabe war die Frage des Fixpreises kein Kernthema. Gemäss Aussage des Vorstehers VBS war dies ein bewusster Entscheid seinerseits, da er sich hierzu durch den Generalsekretär informieren lassen wollte. Ein wichtiges Thema war der Fixpreis daher bei der Amtseinführung des neuen Departementsvorstehers durch den Generalsekretär.¹⁶⁸ Der Generalsekretär VBS und der Stabschef GS-VBS erstellten dem neuen Vorsteher VBS am ersten Arbeitstag eine Übersicht über sämtliche Risiken im Programm Air2030.

Der neue Vorsteher VBS informierte den Gesamtbundesrat bereits an seiner ersten Bundesratssitzung, am 2. April 2025, mündlich über die bevorstehenden Herausforderungen. Zwei Wochen später, am 16. April 2025, war der Fixpreis erneut Thema im Bundesrat. In einem Aussprachepapier legte das VBS einerseits dar, dass die USA den pauschalen Fixpreis anzweifeln und es daher zu Mehrkosten kommen könnte. Zudem enthielt das Aussprachepapier eine Regelung (Entscheidbaum), wer wann informiert würde, sobald konkrete Forderungen vorliegen. Der Bundesrat verabschiedete dieses Aussprachepapier entsprechend dem Antrag des Vorstehers VBS.

Am 6. Juni 2025 orientierte der Vorsteher VBS den Bundesrat umfassender über die einzelnen Herausforderungen im Programm Air2030, also nicht nur bzgl. der Beschaffung des F-35A, sondern auch bzgl. Konsequenzen bei den Immobilien usw.

Im Anschluss daran reiste der Rüstungschef noch einmal in die USA. Am 12. Juni 2025 kehrte er mit einer konkreten Forderung seitens der US-Regierung, die erstmals konkrete Zahlen nannte, zurück. Auf dieser Reise zeigten die USA auch auf, wie sie ihre höheren Forderungen begründeten. Den Bundesrat informierte der Vorsteher VBS an der Sitzung vom 25. Juni 2025 darüber.

3.3.2.4 Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über die Mehrkosten Ende Juni 2025

Am 6. Juni 2025 informierte das VBS auch die FinDel über die Sachlage und die anstehenden Herausforderungen. Das Parlament und die Öffentlichkeit wurden erst am 25. Juni 2025 über Mehrkosten informiert. Die Kommunikation des VBS war im Vorfeld gegenüber den USA und gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament in der Schweiz stets gleichbleibend. Der Bundesrat vertrat konsequent die Auffassung, dass die Schweiz einen pauschalen Fixpreis vereinbart hatte. So antwortete beispielsweise der Vorsteher VBS in der Fragestunde des Nationalrates vom 16. Juni 2025 auf

¹⁶⁸ Protokoll der Subkommission EDA/VBS der GPK-N vom 17. November 2025

eine Frage nach dem Fixpreis mit den Worten: «Wir sind der Meinung, dass es ein Fixpreis ist. Sollte sich die Situation verändern, würden wir darüber informieren.»¹⁶⁹

An der Medienkonferenz vom 25. Juni 2025 kommunizierte der Vorsteher VBS, dass die Schweiz mit Mehrkosten zwischen 650 Mio. und 1,3 Mia. Franken rechnen müsste. Der Vorsteher VBS erklärte jedoch auch, dass der Bundesrat am pauschalen Fixpreis festhalte und diplomatische Schritte in die Wege leite. Zudem wurde das VBS vom Bundesrat beauftragt, ihm einen konkreten Vorschlag für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.¹⁷⁰ Am Kauf des F-35A hielt der Bundesrat fest.¹⁷¹

Am 13. August 2025 gab der Bundesrat bekannt, dass mit den USA keine Lösung auf dem diplomatischen Weg gefunden werden konnte und die Schweiz den Fixpreis nicht durchsetzen kann.¹⁷²

3.3.3 Bewertung der GPK-N

3.3.3.1 Rechtsgutachten

Die GPK-N konnte den Hintergrund der Rechtsgutachten der Kanzleien Homburger und Arnold&Porter klären. Die GPK-N beurteilt es positiv, dass der neue Rüstungschef bei seinem Amtsantritt die Frage des Fixpreises an die Hand nahm und versuchte, das Risiko von Mehrkosten zu klären. Die GPK-N ist jedoch der Ansicht, dass es weder zweckmässig noch nachvollziehbar war, wiederum die Kanzlei Homburger mit einem Rechtsgutachten in derselben Thematik zu beauftragen. Um jeglichen Anschein von Befangenheit zu vermeiden und in diesem komplexen Themengebiet auch eine Zweitmeinung zu erhalten, wäre aus Sicht der GPK-N in dieser Konstellation eine bisher nicht involvierte Kanzlei zu beauftragen gewesen.

Dass armasuisse den Fixpreis anschliessend auch gemäss amerikanischem Recht überprüfen liess, ist für die GPK-N begrüssenswert. Damit wurde ein wichtiger Schritt nachgeholt. Aus Sicht der GPK-N wäre es jedoch zwingend gewesen, den Auftrag nicht über die Kanzlei Homburger abzuwickeln, sondern direkt eine amerikanische Kanzlei mit den Abklärungen zu betrauen. Damit hätte armasuisse die Federführung zu den Abklärungen behalten.

3.3.3.2 Informationsfluss innerhalb und ausserhalb des VBS

Die GPK-N hat in ihrer Untersuchung auch den Informationsfluss analysiert. Für die Phase 3 stellt sie fest, dass dieser innerhalb des Departements grundsätzlich zweckmässig war. Die GPK-N begrüsst, dass die Frage allfälliger Mehrkosten und damit des Fixpreises vom Rüstungschef prioritär behandelt wurde. Zudem informierte der

¹⁶⁹ Fragestunde vom 16. Juni 2025. Frage Molina Fabian. Kosten des F-35, (AB 25.7519)

¹⁷⁰ BR Pfister zu Air2030: Aktuelle Herausforderungen und weiteres Vorgehen (Medienkonferenz vom 25. Juni 2025)

¹⁷¹ Air2030: Aktuelle Herausforderungen und weiteres Vorgehen (Medienmitteilung vom 25. Juni 2025)

¹⁷² Bundesrat bestimmt die weiteren Schritte der Kampfflugzeugbeschaffung (Medienmitteilung vom 13. August 2025)

Rüstungschef das Departement regelmässig über die Treffen mit den amerikanischen Behörden und die sich zeigenden Herausforderungen.

Aus Sicht der Kommission ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb die ehemalige VBS-Vorsteherin den Bundesrat erst nach der schriftlichen Bestätigung der USA informierte, wonach sie den Fixpreis bestreitet. Seit August 2024 waren die Probleme offiziell bekannt. Die ehemalige Vorsteherin VBS hat den Bundesrat erst acht Monate später mündlich informiert zwei Monate nachdem das VBS das Non-Paper erhalten hatte. Vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser Beschaffung ist die GPK-N der Ansicht, dass es angezeigt gewesen wäre, den Bundesrat frühzeitiger darüber zu informieren, dass es Unstimmigkeiten zwischen den USA und der Schweiz im Fixpreisverständnis geben könnte. Dies auch vor dem Hintergrund des Präsidentenwechsels in den USA auf den 1. Januar 2025 und der damit verbundenen diplomatischen Tätigkeiten der Schweiz in verschiedenen Dossiers, welche möglichst konzentriert zu erfolgen hatten. Die Begründung des VBS, dass aufgrund von möglichen Leaks auf eine frühzeitige Information verzichtet wurde, ist für die GPK-N nicht akzeptierbar.

Die GPK-N teilt die Meinung verschiedener angehörter Mitglieder des Bundesrates, dass eine frühzeitige Information des Gesamtgremiums insbesondere bei Geschäften von grosser politischer und finanzieller Tragweite zentral ist. Eine frühzeitige Information ist aus Sicht der GPK-N insbesondere wichtig, damit der Bundesrat seine Verantwortung als Kollegialbehörde gebührend wahrnehmen kann. Vorliegend betont die GPK-N die Wichtigkeit der jüngsten Empfehlungen, der Oberaufsichtskommissionen (GPK und PUK) an den Bundesrat.¹⁷³ Die GPK-N begrüsst, dass sich die Orientierung des Bundesrates ab April 2025 merklich verbesserte. Sie bedauert jedoch, dass die zuständigen Kommissionen erst am 25. Juni über die Herausforderungen bzgl. Fixpreis informiert wurden.¹⁷⁴ Auch stellt sie positiv fest, dass das GS-VBS den neuen Bundesrat prioritär in die Fixpreisthematik einführte.

3.3.3.3 Betroffene Massnahmen der armasuisse und des VBS ab Sommer 2023

Die Kommission anerkennt, dass der Rüstungschef bei seinem Amtsantritt die Fragen nach allfälligen Mehrkosten aufnahm, indem er die juristischen Abklärungen veranlasste. Allerdings hätte er wie vorne beschrieben, den Auftrag nicht an die Kanzlei Homburger vergeben sollen. Durch ihre frühere Beratung war die Kanzlei potenziell befangen.

¹⁷³ Die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise. Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (BBl 2025 515) S. 555, Empfehlung 13

¹⁷⁴ Der neue VBS-Vorsteher informierte die GPK-N am 12./13. Mai 2025 wie folgt: „(...) Bisher verliefen die Beschaffungsprojekte mit den USA durchwegs positiv. Ich gehe davon aus, dass sich die USA auch bei der Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge F-35A an ihre rechtlichen Verpflichtungen gegenüber der Schweiz halten werden. Stand heute schreitet die Beschaffung planmässig voran.“ Bei der Beurteilung der Top-Projekte VBS war das neue Kampfflugzeug in der Gesamtbeurteilung mit „grün“ bewertet. Auch die Ziele, Finanzen, Personal und Zeit waren „grün“ bewertet.

Sobald ab Frühling 2024 konkrete Hinweise aufkamen, welche erkennen liessen, dass die USA den pauschalen Fixpreis in Frage stellen könnten, bemühte sich armasuisse um Klärung der Sachlage. Dabei hat armasuisse beispielsweise auf die Wahrnehmung des Einsichtsrechts in die Verträge zwischen den USA und dem Hersteller beharrt. Am 24. Juni 2025 behandelte die zuständige Subkommission die damals aktuelle Statusübersicht der Top-Projekte des VBS.¹⁷⁵ In dieser Übersicht war die Gesamtbeurteilung für die Beschaffung des neuen Kampfflugzeugs auf «grün», sprich keine grösseren Herausforderungen erkennbar. Dies galt auch für Ziele, Finanzen, Personal und Zeit.

Für die GPK-N stellt sich allerdings die Frage, ob es zweckmässig war, die Kanzlei Homburger bei der Korrespondenz mit den USA zu Rate zu ziehen (vgl. Kap. 3.3.2). Da es sich hier um diplomatische Aufgaben handelt, sollten diese auch von den zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung wahrgenommen werden. Der Mehrwert der juristischen Beratung durch die Kanzlei Homburger in diesem Bereich erschliesst sich der Kommission nicht. Bei juristischen Unstimmigkeiten ist aus Sicht der GPK-N der Rechtsdienst von armasuisse beizuziehen. Dieser sollte über die entsprechenden Kompetenzen und das notwendige Knowhow verfügen (vgl. Kap. 3.2.2.2, Empfehlung 4).

In diesem Kontext ist auch das Positionspapier der Kanzlei Homburger vom 11. September 2024 zu sehen. Dieses wurde zuhanden von armasuisse erstellt, um die bereits genannten Argumente noch einmal zu unterstreichen. Einen eigentlichen Mehrwert erkennt die GPK-N in diesem Papier weder für armasuisse noch für das VBS, ausser dass die Punkte in Englisch zusammengefasst werden.

Dass das VBS und der Bundesrat im August 2025 bekannt geben mussten, dass der pauschale Fixpreis nicht durchsetzbar ist, ist für die GPK-N wenig erstaunlich. Die GPK-N anerkennt die Bemühungen von Seiten VBS und armasuisse eine Lösung mit den USA zu finden – aufgrund der Ausgangslage waren diesen Bestrebungen jedoch enge Grenzen gesetzt. Zudem hätten die Lösungen vor der Vertragsunterzeichnung durch die Schweiz am 19. September 2022 gefunden werden müssen.

3.3.3.4 Information des Parlaments und der Öffentlichkeit

Die GPK-N ist der Ansicht, dass die Information des Parlaments über mögliche Mehrkosten zu spät erfolgte. Die GPK-N kann jedoch nachvollziehen, dass das VBS die schweizerische Verhandlungsposition nicht schwächen wollte, solange die USA Mehrkosten nicht abschliessend bestätigt hatten. Hätte das VBS die Empfehlung der EFK umgesetzt und das Risiko von Mehrkosten in das Risikomanagement des Bundes beim Erscheinen des EFK-Berichts bzw. im August 2024 aufgenommen, wären der Bundesrat und die zuständigen Oberaufsichtsorgane (GPK und FinDel) frühzeitig über die neue Sachlage informiert worden. Am 25. Juni 2025 informierte der Vorsteher VBS im Anschluss an den Bundesrat auch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen und schlussendlich die Öffentlichkeit transparent über die aktuellen

¹⁷⁵ Beurteilung der Top-Projekte VBS, Datenstand: 31.12.2024

Herausforderungen bzgl. des Fixpreises. Dass die parlamentarischen Kommissionen vor der Öffentlichkeit informiert wurde, erachtet die Kommission als zweckmässig. Auch ist es folgerichtig, dass zuerst der Bundesrat informiert wurde. Die GPK-N anerkennt auch, dass mit der Information an die FinDel das für den Finanzhaushalt zuständige parlamentarische Oberaufsichtsorgan als erstes informiert wurde.

4 **Schlussbemerkungen**

Die vorliegende Untersuchung der GPK-N prüfte die aus ihrer Sicht wesentlichen Aspekte im Zusammenhang mit dem Fixpreis des F-35A. Insbesondere wollte die GPK-N klären, ob bei der Aushandlung der Verträge Mängel in der Geschäftsführung des Bundesrates und der involvierten Bundesverwaltung festgestellt werden können und wie das Parlament und die Öffentlichkeit informiert wurden, um daraus Lehren für die Zukunft ziehen zu können. Nachfolgend geht die Kommission auf ausgewählte zentrale Aspekte ihrer Untersuchungsergebnisse im Sinne von Schlussbemerkungen ein.

Geschäftsführung bei den Verhandlungen nicht zweckmässig organisiert

Das VBS und der Bundesrat massen der Erneuerung der Kampffliegerflotte der Schweiz nach dem Scheitern des Tiger-Teilersatzes in einer ersten Phase eine grosse politische Bedeutung zu und handelten dementsprechend, indem ein referendumsfähiger Planungsbeschluss beschlossen und danach ein komplexes Evaluationsverfahren durchgeführt wurde. Umso mehr erstaunt in der Beurteilung der Kommission die Steuerung und Aufsicht der Beschaffung durch den Bundesrat, das VBS und armasuisse nach dem Typenentscheid des Bundesrates.

Die GPK-N anerkennt zwar, dass das GS-VBS und armasuisse für die Beschaffung des Neuen Kampfflugzeugs die bestmöglichen Bedingungen für die Schweiz aushandeln wollten. Die Umsetzung war aus Sicht der GPK-N jedoch nicht zweckmässig organisiert.

Die GPK-N war negativ überrascht, dass das VBS im Vorfeld zu den Preisverhandlungen kein Verhandlungsmandat festgelegt hatte und die Verhandlung von einem ausgesprochen kleinen Personenkreis begleitet wurde. Bei gewissen Aspekten resp. in einzelnen Phasen fehlte sogar die elementarste Form der Aufsicht, konkret ein einfaches Vieraugenprinzip. Aus Sicht der Kommission hätten sich im Prozess der Vertragsaushandlung zur Note 55 sowohl die armasuisse-Verantwortlichen wie auch das Department stärker einbringen müssen.

In der Wahrnehmung der Kommission wurde die Vorgehensweise von armasuisse und des VBS bei der Aushandlung des Vertrags zur Beschaffung der F-35A dessen Bedeutung in politischer, finanzieller und auch militärischer Hinsicht nicht gerecht. Selbst bei einer Beschaffung von deutlich geringerer Tragweite würde die Kommission weitergehende Steuerungs- und Aufsichtsmechanismen erwarten. Auch der Beizug einer externen Beratungsfirma für die juristischen Aspekte entbindet weder das Departement noch die Amtsleitung von der jeweiligen Aufsichtspflicht und Führungs-

verantwortung. Bei einem Beschaffungsvolumen von über sechs Milliarden Franken ist dieses Vorgehen für die GPK-N absolut unverständlich.

Fixpreisverständnis breit getragen / nicht zweckmässige Information des Parlaments

Während ihrer Untersuchung stellte die Kommission fest, dass das pauschale Fixpreisverständnis nicht nur im VBS getragen wurde. So gaben nach der Kritik und Warnung der EFK beide SiK an, dass sie vom pauschalen Fixpreis überzeugt seien – dies nachdem die SiK-N unter anderem eine entsprechende Bestätigung der US-amerikanischen Botschaft eingeholt hatte. Die kritischen Feststellungen der EFK hatten keine Konsequenzen für die Beratungen im Parlament. Die USA unterstützten das VBS zudem bei der Kommunikation mit einer Medienmitteilung zur Thematik und stützten damit das Fixpreisverständnis des Bundesrates und des VBS im Sinne einer Pauschale. Dass die Skepsis zum Fixpreisverständnis anschliessend nicht grösser wurde, ist für die Kommission eine logische, aber problematische Konsequenz.

Wie die Entwicklungen ab 2024 zeigen, hatte armasuisse und damit auch die vorgeetzten Stellen die Verlässlichkeit des Verhandlungsergebnisses überschätzt, resp. falsch dargestellt. Es bleibt unbestritten, dass armasuisse zu einzelnen Punkten im Vergleich zu den FMS-Standardverträgen bessere Konditionen erwirken konnte, insbesondere Einsichtsrecht in die Verträge zwischen der US-Regierung und dem Hersteller, aber der Passus zum Preis war rechtlich realitätsfremd bzw. nicht durchsetzbar.

Es ist aus Sicht der Kommission erstaunlich, dass die Experten im VBS und armasuisse das Verhandlungsergebnis nicht kritischer einschätzten. Dies gilt umso mehr, als a) Fixpreise in FMS-Programmen in der Form der Note 55 grundsätzlich nicht vorkommen und b) bereits die Reaktion der USA in den Verhandlungen darauf hindeutete, dass ein Fixpreis im Sinne eines garantierten Preises der Schweiz aus Gründen der Gleichbehandlung so nicht gewährt werden könnte. Die Kommission geht davon aus, dass innerhalb von armasuisse einschlägige FMS-Expertise vorhanden war und dieses in die Verhandlungen und vor allem in der Auswertung der Verhandlungsergebnis hätte einfließen müssen.

Die Kommission kann nicht nachvollziehen, welche Massnahmen von der Vorsteherin VBS oder weiteren an den Vertragsverhandlungen beteiligten Personen getroffen wurden, um den Fixpreis sicherzustellen und Missverständnisse bzgl. der Fixpreisthematik auszuschliessen.

Dass das VBS gegen aussen den pauschalen Fixpreis, und vor allem gegenüber der US-amerikanischen Seite, aus verhandlungstaktischen Gründen nicht in Zweifel ziehen wollte ist im Grundsatz zwar nachvollziehbar. Trotz dieses Umstandes hätte das VBS, nach Auffassung der Kommission spätestens infolge der EFK-Empfehlung zweckmässige Massnahmen treffen müssen, insbesondere mit einer Aufnahme der finanziellen Restrisiken ins Risikomanagement und einer entsprechenden Kommunikation an die Oberaufsicht des Parlaments.

Bemühungen des neuen Rüstungschefs begrüssenswert, aber teilweise nicht zweckmässig

Die GPK-N anerkennt, dass der neue Rüstungschef bei seinem Amtsantritt im August 2023 aufgrund seiner bisherigen beruflichen Erfahrung Zweifel an der Verlässlichkeit des ausgehandelten Festpreises hatte und die Risiken von Preiserhöhungen rechtlich abschliessend klären wollte. Die Kommission kann auch nachvollziehen, dass der Rüstungschef schliesslich auf zwei externe Gutachten setzte, nachdem er von den internen Analysen des Rechtsdienstes nicht restlos überzeugt war. Die Kommission kam jedoch zum Schluss, dass das Vorgehen nicht zweckmässig organisiert war. Hierbei hätte aus Sicht der GPK-N nicht noch einmal dieselbe Kanzlei involviert werden dürfen, sondern eine bisher nicht beteiligte Anwaltskanzlei, um eine neue Aussensicht zu erhalten, zumal das Resultat der erneuten Überprüfung durch die Kanzlei Homburger voraussehbar war. Wäre eine bisher in die Vertragsaushandlungen nicht involvierte Kanzlei zu einer anderen Einschätzung gelangt, hätten von Seiten armasuisse auch früher Massnahmen wie eine frühzeitige Kommunikation gegenüber den zuständigen parlamentarischen Kommissionen oder die Aufnahme des Risikos in das Risikomanagement ergriffen werden können.

Empfehlungen der GPK-N aus dem Jahre 2022 behalten ihre Gültigkeit

Am Ende ihrer aktuellen Inspektion zur F-35A-Beschaffung kommt die Kommission nicht umhin, auf ihren Inspektionsbericht zum Evaluationsverfahren vom September 2022 hinzuweisen. Bereits im damaligen Bericht hatte die GPK-N dem Bundesrat empfohlen, bei bedeutenden Rüstungsgeschäften zu regeln, wie die Verhandlungen mit den Vertretungen der beteiligten Länder erfolgen sollte. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2022 die Empfehlung als erfüllt erachtet. Die GPK-N war und ist hier anderer Meinung. Auch wenn bei dieser Empfehlung 4 aus der ersten GPK-Inspektion der Fokus auf Verhandlungen mit potentiellen Herstellerländern im Vorfeld bzw. während der Evaluationsphase lag, gilt diese Empfehlung aufgrund der neueren Erkenntnisse der Kommission auch für die Phase der konkreten Aushandlung des Beschaffungsvertrags. Bei bedeutenden Rüstungsgeschäften muss aus Sicht der Kommission insbesondere ein klares Verhandlungsmandat für die Verhandlung des konkreten Beschaffungsvertrages vorliegen.

Auch hatte die Kommission festgestellt, dass sich der Bundesrat seinen eigenen Handlungsspielraum zu fest eingeengt hatte und nach Vorliegen des Evaluationsresultates aussenpolitische Beweggründe nicht mehr einbeziehen konnte. Der Bundesrat hatte die diesbezügliche Empfehlung 1 abgelehnt. Mit Blick auf die aktuellen geopolitischen Entwicklungen und den Erfahrungen im Kontext der Fixpreisthematik fordert die GPK-N den Bundesrat erneut auf, auch dieser Empfehlung in Zukunft Rechnung zu tragen.¹⁷⁶ Wie das vorliegende und andere Beschaffungsbeispiele der jüngeren Zeit zeigen, ist die Verlässlichkeit der Verhandlungspartner und der Beschaffungspartner entscheidend.

¹⁷⁶ Hier besteht auch ein inhaltlicher Bezug zur aktuellen Rüstungsstrategie des Bundesrates bzgl. der Priorisierung von Beschaffungen in Nachbarländern. Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates vom 20. Juni 2025 (BBI 2025 2151)

Weiteres Vorgehen nicht in der Kompetenz der GPK

Die Kommission wird das weitere Vorgehen des Bundesrates und des VBS bei dieser Beschaffung verfolgen. Die Zuständigkeit für die weiteren Schritte der Beschaffung liegt auf Seiten des Parlaments allerdings bei den zuständigen Sachbereichskommissionen. Die GPK-N wird hingegen die Umsetzung ihrer Empfehlungen im Rahmen ihrer zukünftigen Nachkontrolle überprüfen.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts bis 11. Dezember 2026 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

8. September 2026

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Die Präsidentin: Priska Wismer-Felder

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission

EDA/VBS: David Roth

Der stellvertretende Sekretär der GPK: Christoph Albrecht

Die Sekretärin der Subkommission

EDA/VBS: Stephanie Vögeli

Abkürzungsverzeichnis

AECA	Arms Export Control Act
AHP	Analytic Hierarchy Methode
armasuisse	Bundesamt für Rüstung
BAFO	Best and Final Offer
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2024 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3)
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (SR 172.056.1)
Bodlufv GR	Bodengestütztes Luftverteidigungssystem grösserer Reichweite
BR	Bundesrat
CdA	Chef der Armee
DoD	Department of Defense
DSCA	Defense Security Cooperation Agency
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FAA	Foreign Assistance Act
FAR	Federal Acquisition Regulation
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FK	Finanzpolitische Kommissionen
FK-N	Finanzpolitische Kommission des Nationalrates
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0)
FMS	Foreign Military Sales Program
GEVER	Geschäftsverwaltung
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GS-VBS	Generalsekretariat des eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
IA	Implementing Agency
JPO	Joint Program Office
LOA	Letter of Offer and Acceptance
LOR	Letter of Request
NKF	Neues Kampfflugzeug

OV-VBS	Organisationsverordnung vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (SR 172.214.1)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (SR 171.10)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 19981 (SR 172.010)
SAMM	Security Assistance Management Manual
SiK	Sicherheitspolitische Kommissionen
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SiK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
USG	United States Government
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

*Anhang 1***Liste der angehörten Personen**

Amherd, Viola	Ehemalige Vorsteherin VBS
Anliker, Patrick	Legal Counsel, armasuisse
Berset, Bernhard	Projektleiter NKF, armasuisse
Büchel, Daniel	Generalsekretär VBS
Cassis, Ignazio	Vorsteher EDA
Christ, Brigitte	Stv. Direktorin EFK
Dietrich, Marcel	Partner Homburger
Eder, Toni	Ehemaliger Generalsekretär VBS
Gericke, Dieter	Partner Homburger
Hübscher-Schmucki, Barbara	Generalsekretärin EFD
Keller-Sutter, Karin	Vorsteherin EFD
Loher, Urs	Rüstungschef
Ludin, Martin	Jurist EFK
Maurer, Ueli	Ehemaliger Vorsteher EFD
Merz, Peter	Ehemaliger Kommandant Luftwaffe
Perina-Werz, Alexandra	Ehemalige Referentin Air2030, VBS
Pfister, Martin	Vorsteher VBS
Pulli, Pálvi	Ehemalige Chefin Sicherheitspolitik, GS-VBS
Savic, Darko	Ehemaliger Programmleiter Air2030
Seiler, Markus	Generalsekretär EDA
Serrago, Davide	Ehemaliger Stabschef, GS-VBS
Sonderegger, Martin	Ehemaliger Rüstungschef
Süssli, Thomas	Ehemaliger Chef der Armee
Winter, Peter	Ehemaliger Programmleiter Air2030

Chronologie

Wann	Was	Inhalt
10. Januar 2020	Einholen der zweiten Offerten	- Voraussetzungen bzgl. Preisgestaltung
27. September 2020	Volksabstimmung über die Beschaffung Neuer Kampfflugzeuge	- Zustimmung zur Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen und Genehmigung eines Kredits von maximal CHF 6 Mia. (Stand Landesindex der Konsumentenpreise Januar 2018). - Mindestanzahl 30 Flugzeuge¹⁷⁷ - Einführung der neuen Kampfflugzeuge soll bis Ende 2030 abgeschlossen sein - 60% Offset-Geschäfte (20% direkt, 40% indirekt) - Typenwahl war nicht Teil der Vorlage - Die Vorlage sah allerdings vor, dass die Beschaffung der bodengestützten Luftverteidigung Bodluf GR zeitlich und technisch koordiniert wird.
18. November 2020	Erhalt der zweiten Offerte	
16. März 2021	Mündliche Information der Vorsteherin VBS über die Evaluationsergebnisse	

¹⁷⁷ «Bei einer realistischen Annahme von bis zu 200 Millionen Franken Systempreis pro Flugzeug ist ein Finanzvolumen von bis zu 6 Milliarden erforderlich.» (Botschaft vom 26. Juni 2019 zu einem Planungsbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, BBl 2019 5081)

Wann	Was	Inhalt
27. April 2021	Mündliche Auftragserteilung an die Anwaltskanzlei Homburger zwecks Plausibilisierung der Methodik der Bewertung, der Zuschlagskriterien, sowie der finanziellen Beurteilung Angebote	
7. Juni 2021	Definitiver Evaluationsbericht	Im Evaluationsbericht wird festgehalten, dass aufgrund der Analyse typenunabhängig mind. 36 Flugzeuge zu beschaffen sind.
16. Juni 2021	Plausibilitätsbestätigung Homburger	Homburger bestätigt die Korrektheit des Evaluationsverfahrens zum NKF
30. Juni 2021	Typenentscheid BR	Auftrag an Homburger (200'000 CHF) zur Unterstützung des VBS bei der Vertragsaushandlung wichtige Punkte, wie Definition des Begriffs «Fixpreis». ¹⁷⁸
30. Juni 2021	Information der Öffentlichkeit über den Typenentscheid	Beschaffungskosten zum Zeitpunkt der Angebote: CHF 5,068 Mia., somit innerhalb Planungsbeschluss inkl. Teuerung

¹⁷⁸ Bericht der GPK-N vom 9.9.2022, S. 49.

Wann	Was	Inhalt
11. Juli 2021	Richtigstellung MM armasuisse Verbindlichkeit der Offerte	«In diesen Verträgen sind die Preise und die Vertragskonditionen verbindlich festgelegt und werden auch mittels einer strengen Aufsicht eingefordert [...]»
17. August 2021	Beauftragung Homburger durch GS-VBS	Unterstützung bei der Vertragsaushandlung
31. August 2021	Lancierung der Eidge-nössische Volksinitiative «Gegen den F-35 (Stopp F-35)»	
1. Oktober 2021	Kommentierung der LOA-Entwürfe durch Homburger	
20.-22. Oktober 2021	Verhandlung Note 55	Vermeintliche Fixpreisvereinbarung zwischen der Schweiz und den USA für den Kauf von 36 F-35A Kampfflugzeuge
28. Oktober 2021	Unterzeichnung des Beschaffungsvertrags durch die USA	Die amerikanische Seite hat den Vertrag unterzeichnet, die Schweiz hat dies am 19. September 2022 getan.
3. November 2021	Kommentierung des bereits einseitig unterschriebenen LOA	Homburger empfahl dem VBS alles, was darauf hindeutet, dass es sich nicht um einen Fixpreis handelt (<i>estimated costs</i> etc.), aus dem LOA zu streichen

Wann	Was	Inhalt
		Dies ist jedoch nicht geschehen, der LOA ist immer noch so wie ihn die USA unterzeichnet hatten.
9. November 2021	Unterzeichnung <i>Inside Undertaking</i>	Bestätigung des JPO an armasuisse, dass armasuisse möglichst viele Informationen über die Verträge zwischen der US-Regierung und Lockheed Martin gegeben wird, solange es mit dem US-Recht vereinbar ist. Dazu gehört: Sicherstellung, dass Unternehmensverträge, Preise und Spezifikationen die Offerte der US-Regierung an armasuisse widerspiegeln.
26. November 2021	Öffentliches Fachgespräch zu den Kosten des F-35A	Auf die Frage eines Journalisten bzgl. Inflation und Preissteigerungen in den USA sagt damaligen Projektleiters NKF: «Wir profitieren bei der Beschaffung von Festpreisen».
7. Dezember 2021	Zusatzvereinbarung armasuisse-DSCA	Kommunikationsvereinbarung: <i>Best and Final Offer</i> ist ein Fixpreis, in welchem die Inflation inkludiert ist (Kap. 3). Allerdings steht in diesem Dokument auch, dass die Schweiz die Flugzeuge zum gleichen Preis erhalten wird wie die USA (Kap. 6)
16. Februar 2022	Armeebotschaft 2022	Das VBS schreibt: «Die Preise und die Vertragskonditionen sind in diesen Verträgen verbindlich festgelegt

Wann	Was	Inhalt
		und werden auch mit einer strengen Aufsicht eingefordert. Die Schweiz erhält Einsicht in diese Verträge. Auch die Beschaffungen der heutigen Flotte (F-5 Tiger und F/A-18 Hornet) sowie weitere Beschaffungen wurden auf diese Weise abgewickelt. Die ar-masuisse hat über 40 Jahre Erfahrung bei der Abwicklung von FMS-Geschäften. Zu Kostenüberschreitungen kam es nie».
21. Februar 2022	Medienmitteilung	Martin Sonderegger wird per Ende August 2023 ordentlich pensioniert.
13. April 2022	Eingang des Berichts der EFK bei ar-masuisse	
27. April 2022	Schlussbesprechung des Berichts der EFK	Anwesend an der Schlussbesprechung waren u.a. die stv. Direktorin und der für die Prüfung zuständige Jurist der EFK, der damalige Programmleiter Air2030, der damalige Projektleiter NKF, der damalige stv. Projektleiter NKF, der damalige Kommandant Luftwaffe, der damalige Stabschef des GS-VBS, die damalige Referentin Air2030
12. Mai 2022	Treffen Rüstungschef mit Deputy Director DCSA	Bestätigung Fixpreis
13. Mai 2022	Treffen Vorsteherin VBS mit stv. Verteidigungsministerin	Diskussion über Festpreis (offenbar bestätigt) Anwesend war auch die damalige Referentin Air2030

Wann	Was	Inhalt
18. Mai 2022	Prüfung EFK : Risikomanagement des Programms Air2030	EFK stellt fest, dass es keine absolute Rechtssicherheit eines Festpreises im Sinne eines Pauschalpreises nach schweizerischem Recht gibt. Empfehlung der EFK, die finanziellen Risiken in die Risikodatenbank des Projekts aufzunehmen und Massnahmen zu ihrer Beherrschung festzulegen.
30. Mai 2022	Kurzeinschätzung Homburger betreffend Wechselkurs und Teuerung	Einschätzung der Kanzlei Homburger bzgl. Teuerung und Wechselkursrisiken ¹⁷⁹
2. Juni 2022	MM US-Botschaft	Bestätigt den Fixpreis öffentlich
2. Juni 2022	Beschluss des SR zur Beschaffung der F-35A	Der Antrag von SR Sommaruga, die Resultate der Abklärungen der GPK-N und der EFK abzuwarten, wird abgelehnt. In der Debatte wird darauf verwiesen, dass die Resultate vorliegen werden, bevor der NR die Armeebotschaft beraten wird.
22. Juni 2022	Veröffentlichung des EFK-Berichts	
16. August 2022	Zustandekommen der Eidgenössische Volksinitiative «Gegen den F-35 (Stopp F-35)»	

¹⁷⁹ Gemäss Art. 70a Abs. 3 FHV müssen Fremdwährungen unmittelbar nach der Bewilligung des Verpflichtungskredits durch die Bundesversammlung abgesichert werden.

Wann	Was	Inhalt
9. September 2022	GPk-N Bericht zu Evaluationsverfahren NKF	Die Untersuchung der GPk-N fokussierte auf das Evaluationsverfahren bei der Typenwahl. Das VBS betonte gegenüber der GPk-N, dass es sich um einen Fixpreis handelt. Die GPk-N prüfte diesen Aspekt nicht weiter, da die EFk dies in ihrer Prüfung zum Programm Air2030 aufgenommen hatte. Die GPk-N stellte zudem fest, dass die finanziellen Aspekte in die Zuständigkeit der FK und der FinDel fallen.
15. September 2022	Beschluss des NR zur Beschaffung der F-35A	Die Resultate der EFk werden in der Debatte erwähnt. Der NR stimmt dem Bundesbeschluss mit 124 zu 66 Stimmen zu.
19. September 2022	Unterzeichnung des Beschaffungsvertrags durch den damaligen Rüstungschef und den damaligen Projektleiter NKF, armasuisse	Unterzeichnung des Vertrags zur Beschaffung des F-35A. Die US-Regierung hatte den Vertrag bereits im Oktober 2021 unterzeichnet. In der Medienmitteilung schreibt das VBS, dass die Schweiz eine spezifische Klausel und ausgehandelt und eine separate Erklärung unterschrieben hat, welche den Festpreiskarakter festhalten.
26. Oktober 2022	Rückzug der Eidgenössische Volksinitiative «Gegen den F-35 (Stopp F-35)»	

Wann	Was	Inhalt
9. Dezember 2022	Stellungnahme BR zum Bericht der GPK-N (Evaluationsverfahren NKF)	BR lehnt Mehrheit der Empfehlungen ab und zieht auch Sachverhaltsdarstellung in Zweifel. Äussert Leakvorwürfe an GPK-N. Der Bundesrat geht in seiner Stellungnahme nicht auf die Fixpreisthematik ein. Es folgt ein Schriftwechsel zwischen GPK-N und BR, BR rückt nicht von Position ab, GPK-N reicht am 20. Oktober 2023 ein Postulat ein. Dieses wird am 12. Dezember 2023 abgelehnt.
Ende August 2023	Martin Sonderegger geht in Pension	
3. November 2023	Auftrag des neuen Rüstungschefs an den Chef Rechtsdienst armasuisse	Auftrag: Abklärung bzgl. Preiserhöhungen F-35A und Patriot
5. November 2023	Auftrag des Rüstungschefs: vertiefere Abklärungen durchzuführen	Der Rüstungschef war mit der Antwort des Leiters Rechtsdienst nicht zufrieden und verlangte vertiefere Abklärungen
3. Dezember 2023	Gutachten von Homburger vom 30. November 2023 trifft bei armasuisse ein	Verträge unterstehen amerikanischen und zwischen-staatlichem Recht, Kanzlei hat hier gemäss eigenen Angaben keine Expertise

Wann	Was	Inhalt
16. Dezember 2023	Schriftliche Beauftragung Chef Rechtsdienst armasuisse: Analyse nach US-Recht	Auftrag an die amerikanische Anwaltskanzlei Arnold&Porter
5. März 2024	Armasuisse erhält Rechtsgutachten von Arnold&Porter vom 1. März 2024	Einschätzung von Arnold&Porter, dass Preiserhöhungen kaum wahrscheinlich sind. Empfehlung: vom Einsichtsrecht in die Verträge zwischen der US-Regierung und Lockheed Martin Gebrauch zu machen Mandatsführender Anwalt: Charles A. Blanchard, ehemaliger General Counsel der US Air Force und Army
August 2024	Besuch Rüstungschef in den USA beim JPO Zeitpunkt Verhandlung US-Regierung mit Lockheed Martin über Lots und Preise, in welchen auch Flugzeuge für CH produziert werden	Armasuisse wird mündlich informiert, dass es für die Produktionslose 18 und 19 ¹⁸⁰ zu Mehrkosten kommen könnte, es wurden jedoch keine konkreten Beträge oder Forderungen genannt. Für die Lose 20-22 wird mit einer Stabilisierung gerechnet.
16. August 2024	Information an Vorsterin VBS	Reisebericht des Rüstungschefs: Information über die aktuelle Lage bzgl. allfälliger Preiserhöhungen

¹⁸⁰ Die Flugzeuge für die Schweiz werden in den Losen 19 bis 22 produziert.

Wann	Was	Inhalt
11. September 2024	Positionspapier von Homburger im Auftrag von armasuisse	Stützt das Verständnis von armasuisse bzgl. Fixpreis. Spricht von einer separaten Erklärung mit Kommunikationspunkten mit der DSCA
24. Oktober 2024	Gespräch Rüstungschef mit amerikanischem Amtskollegen (direkt dem Verteidigungsminister unterstellt)	Keine Klärung
22. November 2024	Defense Security Cooperation Agency (DSCA) hat in einem Schreiben erneut auf das amerikanische Recht verwiesen und erklärt, dass es ein Missverständnis bzgl. Fixpreis gibt.	Die Verhandlungen zum Lot 19, in welchem die ersten Schweizer Flugzeuge produziert werden, waren damals noch nicht abgeschlossen. Keine Angaben zu Preisen
6. Dezember 2024	Schreiben von armasuisse an US-Regierung	Einforderung der zugesicherten Einsicht in die Verträge zwischen der US-Regierung und Lockheed Martin Beharren auf dem Fixpreis aufgrund von Note 55 und der Zusatzvereinbarung

Wann	Was	Inhalt
20. Dezember 2024	Eintreffen eines Non-Papers ¹⁸¹ aus den USA bzgl. möglicher Mehrkosten	Kam über den Verteidigungsattaché zum VBS Das Dokument ist undatiert und besagt, dass bei der Beschaffung der F-35A zu Mehrkosten kommen könnte.
8. Januar 2025	Kündigung des damaligen Programmleiters Air2030	Der damalige Programmleiter und ehemalige Projektleiter NKF wechselte von der Bundesverwaltung in die Privatwirtschaft
15. Januar 2025	Ankündigung Rücktritt von Viola Amherd	Viola Amherd kündigt ihren Rücktritt aus dem Bundesrat per 31. März 2025 an.
20. Februar 2025	Brief der EFK an den CdA	Fragen der EFK an den CdA, ob Hinweise bzgl. Mehrkosten, Lieferverzögerungen oder Leistungseinbussen vorhanden sind?
21. Februar 2025	Kündigung Kommandant Luftwaffe	Ankündigung, dass der damalige Kommandant Luftwaffe per Ende September zurücktritt.
24. Februar 2025	Schreiben der US-Regierung an armasuisse	Schriftliche Information der US-Regierung an VBS, dass es sich um ein «Missverständnis» handelt.
26. Februar 2025	Ankündigung Rücktritt des damaligen Armeechefs	Thomas Süssli kündigt seinen Rücktritt als CdA per Ende Dezember 2025 an.

¹⁸¹ Gemäss Aussagen des GS VBS handelt es sich bei einem Non-Paper, um ein diplomatisches Mittel, um die Reaktion der Gegenseite zu testen. Das VBS ging zu diesem Zeitpunkt von einem Probing der US-Seite aus.

Wann	Was	Inhalt
27. Februar 2025	Austausch GS-VBS mit Homburger	Homburger riet davon ab, die parlamentarischen Kommissionen über die Umstände zu den Mehrkosten zu informieren
7. März 2025	Mündliche Information damalige Vorsteherin VBS an BR-Sitzung	Information, dass die USA nicht von einem Fixpreis ausgehen.
14. März 2025	Antwort des CdA an die EFK	Bestätigung gegenüber der EFK, dass USA bzgl. Fixpreis von einem Missverständnis sprechen. Keine Hinweise auf Lieferverzögerungen oder Leistungseinbussen
14. März 2025	Departementsverteilung	Erste Information des GS VBS an den neuen Departementsvorsteher bzgl. Herausforderungen im Departement, inkl. Fixpreis-Thematik
31. März 2025	Viola Amherd tritt aus dem Bundesrat aus	
2. April 2025	Mündliche Information an der BR-Sitzung	
3. April 2025	Information FinDel	Erste schriftliche Information an FinDel bzgl. allfälliger Mehrkosten
16. April 2025	Schriftliche Information Vorsteher VBS an BR	Weitere Information, dass bei der Beschaffung Mehrkosten entstehen könnten.
Anfang Juni 2025	USA beziffern erstmals die Mehrkosten	Mehrkosten im Umfang von 0,6 bis 1,3 Mia.

Wann	Was	Inhalt
6. Juni 2025	Information Vorsteher VBS an Gesamtbundesrat	
10. Juni 2025	Information der FinDel durch VBS-Vorsteher	
11. Juni 2025	Treffen armasuisse mit der US-Regierung in Washington DC	Missverständnis von US-Seite klar bekräftigt. 1. Keine Preisgarantie im FMS-System 2. Festpreis bezieht sich nur auf Industriepreise – Preise, welche zwischen der Herstellerin und der US-Regierung vereinbart werden – nicht auf die Offerte an die Schweiz. Daraus resultieren potentielle Mehrkosten von CHF 650 Mio. bis 1,3 Mia.
13. Juni 2025	Mündliche Information des BR über die Entwicklungen	Inhalt der Information: USA spricht erneut von Missverständnis
16. Juni 2025	Fragestunde NR	Frage Molina . BR Pfister sagt: «Wir sind der Meinung, dass es ein Fixpreis ist. Sollte sich die Situation verändern, würden wir darüber informieren.»
20. Juni 2025	Medienberichterstattung über höhere Kosten	Recherchen von SRF sprechen von höheren Kosten bei der Beschaffung des F-35A

Wann	Was	Inhalt
25. Juni 2025	Beschluss BR weiteres Vorgehen bzgl. Fixpreis F-35A	Im Anschluss wurden die Kommissionen (GPK, SiK, FK) und die Öffentlichkeit informiert. Schweiz hält an Fixpreis fest. Diplomatische Verhandlungen Am Kauf wird festgehalten
27. Juni 2025	Entscheid GPK-N Inspektion zum Fixpreis des F-35A	
13. August 2025	Information an den Bundesrat	Abschluss diplomatische Gespräche: keine Einigung
13. August 2025	Veröffentlichung der Gutachten bzgl. Fixpreis	- Gutachten von Homburger vom 30. November 2023 - Positionspapier von Homburger vom 11. September 2024 - Gutachten von Arnold&Porter vom 1. März 2024

Anhang 3

Aufträge des VBS an die Kanzlei Homburger im untersuchten Zeitraum

Auftragsdatum	Auftrag¹⁸²	Kostendach	Rechnung
Auftrag vom 13.04.2021	Rechtliche Überprüfung der Verfahrensort und des -ablaufs im Programm Air 2030	CHF 50'000	CHF 290'415.77
Auftrag vom 15.06.2021	Überprüfung Evaluationsergebnis NKF (Plausibilitätsprüfung)	CHF 550'000	CHF 550'000
Auftrag vom 19.08.2021	Abklärung rechtliche Fragen und Beratung in rechtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Vertragsverhandlungen im Programm Air2030 mit den USA bzw. den Anbietern	CHF 200'000	CHF 156'939.82
Auftrag vom 19.08.2021, inkl. Nachtrag vom 5.7.2022	Klärung rechtliche Fragen im Programm Air2030 im Nachgang zum Entscheid des Bundesrates vom 30.06.2021	CHF 200'000	CHF 195'918.09
Auftrag vom 21.09.2021, inkl. Nachtrag vom 05.07.2022	Rechtsberatung im Zusammenhang mit einem Gesuch nach BGÖ	CHF 250'000	CHF 223'117.74
Auftrag vom 07.06.2023	BGÖ-Gesuche: Redigieren von Rechtsschriften und weiteren Korrespondenzen. Vorbereitung von Eingaben vor Gericht, Beratung in zwei Bundesgerichtsverfahren	CHF 80'000	CHF 62'875.78 (nur BGÖ) Total: CHF 643'66.69
Auftrag vom 27.09.2023, inkl. Nachtrag vom 20.11.2024	Beratung diversen rechtlichen Fragen, Unterstützung von in Verhandlungen, Vertretung von Verfahren vor Gericht, Erstellung von Gutachten (betrifft teilweise Air2030)	CHF 950'000	CHF 103'309.31 (nur NKF) Total: 997'458.65

¹⁸² Die effektive Aufgabenerledigung geht teilweise über den schriftlich erteilten Auftrag hinaus. So wurden bspw. auch Telefonate mit der US-Vertretung geführt, Überarbeitung von Antworten für politische Vorstösse, Durchsicht und Kommentierung Bericht der GPK-N, verschiedene Sprachenotizen, Durchsicht und Entwurf Medienmitteilung betreffend EFK Untersuchung übernommen.

Total		CHF 2'280'000	CHF 2'478'216.76
-------	--	---------------	---------------------