



# Prüfung der Vorbereitungsarbeiten für den F-35A

armasuisse

---

EFK-25102

---

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

---

15.10.2025

---



# DOKUMENTINFORMATION

---

---

## **BESTELLADRESSE**

ADRESSE DE COMMANDE  
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE  
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)  
Monbijoustrasse 45  
3003 Bern  
Schweiz

---

## **BESTELLNUMMER**

NUMÉRO DE COMMANDE  
NUMERO DI ORDINAZIONE  
ORDERING NUMBER

540.25102

---

## **ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN**

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS  
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI  
ADDITIONAL INFORMATION

[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)  
[info@efk.admin.ch](mailto:info@efk.admin.ch)  
+ 41 58 463 11 11

---

## **ABDRUCK**

REPRODUCTION  
RIPRODUZIONE  
REPRINT

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

---

## **PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN**

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

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

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage.....	13
1.2 Prüfungsziel und-fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	14
1.5 Schlussbesprechung.....	14
<b>2 Erfüllung der Anforderungen</b> .....	<b>15</b>
2.1 Anforderungen sind in Projektierung und Ausschreibung eingeflossen.....	15
2.2 Vereinzelte Mängel in den Beschaffungsverfahren.....	15
<b>3 Umgang mit vertraulichen Daten</b> .....	<b>16</b>
<b>4 Erreichen der Projektziele</b> .....	<b>17</b>
4.1 Steuerungsinstrumente sind vorhanden.....	17
4.2 Drohende Kreditüberschreitung durch unausgereifte Kostenbasis.....	18
4.3 Widersprüchliche Teuerungsklausel.....	19
4.4 Weitere Projekte mit möglichem Zusammenhang.....	20
4.5 Das Erreichen der Terminziele ist kritisch.....	22
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	25
Anhang 2 – Abkürzungen.....	26
Anhang 3 – Glossar.....	27

# Prüfung der Vorbereitungsarbeiten für den F-35A

armasuisse

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die heutigen Kampfflugzeuge sollen durch die Beschaffung neuer Flugzeuge des Typs F-35A ersetzt werden. Für die Stationierung und den Einsatz dieser Flotte sind bauliche Massnahmen auf den Militärflugplätzen Payerne, Meiringen und Emmen notwendig. Die Eidg. Räte genehmigten dazu im Jahr 2022 einen Verpflichtungskredit über 120 Millionen Franken. Die Bauarbeiten begannen im Frühjahr 2025 in Payerne. Der Abschluss aller Arbeiten ist auf 2030 geplant. Die Abwicklung erfolgt im Teilprojekt Immobilien. Es ist eingebettet im Projekt Neues Kampfflugzeug NKF und dadurch ein Teil vom Programm Air2030.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der armasuisse und weiteren Projektbeteiligten geprüft, ob die Anforderungen an die Bauten und die Sicherheit umgesetzt sind und was der Projektstand ist. Die konsequente Umsetzung der Vorgaben betreffend die Qualität und die Sicherheit in der Projektplanung konnte durch die EFK nachvollzogen werden. Das VBS hat bereits Mehrkosten angekündigt und erarbeitet einen Zusatzkredit. Das Erreichen der Terminziele ist kritisch.

## Die Anforderungen an Qualität und Sicherheit sind in die Planung eingeflossen

In der Projektierung wurden die Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen der US-Partner und der Luftwaffe umgesetzt. Diese wurden in Audits geprüft und zur Realisierung freigegeben.

Auf Basis der Projektierungsergebnisse führt armasuisse die Beschaffungen durch. Die Anforderungen wurden bisher – so weit nachvollziehbar – in die Ausschreibungen übernommen. In den Beschaffungsunterlagen zeigten sich vereinzelte Mängel. Beispielsweise wurden festgelegte Zuschlagskriterien teilweise nicht bewertet. Dies gilt es künftig zu vermeiden.

Die Sicherheitsorganisation ist gut aufgebaut. Durch klare Zugangsregeln und Kontrollprozesse werden sensible Daten und Informationen geschützt. Der Sicherheitsverantwortliche plant weitere Verbesserungen zur Festigung der Strukturen.

## Es zeichnen sich hohe Mehrkosten ab

Das Kostendach von 120 Millionen Franken für die erforderlichen Immobilien wurde bereits 2018 festgelegt, die Flugzeugwahl jedoch erst 2021 getroffen. Zum Zeitpunkt des Kreditantrags (Armeebotschaft 2022) lagen die konkreten Bauanforderungen noch nicht vor, wodurch die Kostenschätzung unzureichend abgesichert war. Jeder folgende Phasenabschluss wies Mehrkosten gegenüber dem ursprünglichen Kostendach aus, die von den übergeordneten Stellen ohne objektive Grundlage zurückgewiesen wurden. Künftig sind Verpflichtungskredite auf belastbaren Grundlagen zu beantragen, und unvermeidbare Mehrkosten müssen frühzeitig berücksichtigt und beantragt werden.

Der überarbeitete Kostenvoranschlag des Bauprojekts vom März 2025 zeigt neu prognostizierte Kosten von 200 Millionen Franken (182 Millionen  $\pm$  10 % Kostenungenauigkeit). 14 Millionen Franken der Mehrkosten sind teuerungsbedingt. Bei der Berechnung der Teuerung bestehen jedoch noch Unsicherheiten, die zu klären sind. Das VBS hat im Juni Mehrkosten angekündigt. Der Antrag zum Zusatzkredit stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

Die EFK hat zusätzliche Projekte im Umfang von über 50 Millionen Franken identifiziert, die in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen. Ihre Abwicklung ist als separate Einzelprojekte vorgesehen und damit nicht in den 200 Millionen Franken enthalten. Nach Einschätzung von armasuisse kann der Zusammenrechnungspflicht insbesondere wegen der noch unausgereiften Projektstände derzeit nicht entsprochen werden. Die EFK fordert, dass weitere Kosten aus verbundenen Projekten den Entscheidungsträgern im Rahmen des Antrags für den Zusatzkredit transparent aufzuzeigen sind, damit Transparenz bezüglich der Gesamtkosten der Vorbereitungsarbeiten besteht.

## **Das Erreichen der Terminziele ist gefährdet**

Das Projekt hat sich verzögert. Der Baubeginn in Payerne konnte rund ein halbes Jahr verspätet erfolgen. Die eingeplanten Reserven sind dadurch bereits aufgebraucht. Bei den Militärflugplätzen Meiringen und Emmen beträgt der Verzug auf den ursprünglich geplanten Start mindestens ein Jahr.

Der Zeitbedarf für die Durchführung der Planverfahren (Sachplan Militär und militärisches Plangenehmigungsverfahren) haben die Projektverantwortlichen unterschätzt. Die Abstimmung zwischen den Stellen GS-VBS Raum und Umwelt und der armasuisse Immobilien war ungenügend. Die Baubewilligungen für Emmen und Meiringen werden nicht vor Mitte 2026 erwartet.

Bis ein Zusatzkredit zur Finanzierung der Mehrkosten vorliegt oder Verzichtsmassnahmen festgelegt sind, können die Verpflichtungen nicht vollumfänglich eingegangen werden. Dies führt ebenfalls zu einer Verzögerung der Bauarbeiten.

Eine nach den Vorgaben der Vertragspartner fertiggestellte Infrastruktur ist eine Voraussetzung für den Betrieb der F-35A. Falls die Infrastruktur bei Lieferung noch nicht vollumfänglich zur Verfügung stehen würde, ist nach Abklärung von armasuisse mit der zuständigen Stelle auch eine Zwischenstationierung in der Schweiz oder im Herstellerland möglich. Die Auswirkungen und Eintretenswahrscheinlichkeit dieses Szenarios sind aus Sicht der EFK noch zu bewerten.

## AUDIT

# Audit des travaux préparatoires pour le F-35A

armasuisse

## L'ESSENTIEL EN BREF

Les avions de combat actuels seront remplacés par de nouveaux appareils de type F-35A. Des mesures de construction sont nécessaires sur les aérodromes militaires de Payerne, Meiringen et Emmen pour le stationnement et l'exploitation de cette flotte. Dans cette optique, les Chambres fédérales ont adopté en 2022 un crédit d'engagement de 120 millions de francs. Les travaux ont commencé à Payerne au printemps 2025. Selon la planification, tous les travaux devraient être terminés d'ici 2030. Ces mesures relèvent du sous-projet Immobilier, qui s'inscrit dans le projet Nouvel avion de combat et fait donc partie du programme Air2030.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné auprès d'armasuisse et d'autres participants au projet si les exigences envers les constructions et la sécurité sont respectées, ainsi que l'avancement du projet. Il a pu constater la mise en œuvre systématique des exigences en matière de qualité et de sécurité dans le cadre de la planification du projet. Le DDPS a déjà annoncé des coûts supplémentaires et établit une demande de crédit supplémentaire. Le respect des délais s'avère critique.

### Exigences en matière de qualité et de sécurité intégrées dans la planification

La phase d'étude du projet reprenait les exigences en matière de qualité et de sécurité des partenaires américains et des Forces aériennes. Celles-ci ont fait l'objet d'audits, et leur réalisation a été validée.

armasuisse procède aux acquisitions sur la base des résultats de la phase d'étude du projet. Jusqu'à ce jour et autant que l'on puisse en juger, les exigences ont été reprises dans les appels d'offres. Les documents d'appels d'offres ont présenté certaines lacunes, par exemple, des critères d'adjudication définis n'ont pas été évalués. Il faut éviter que cela se reproduise à l'avenir.

L'organisation de la sécurité est bien structurée. Les données et informations sensibles sont protégées grâce à des règles d'accès et des processus de contrôle clairs. Le responsable de la sécurité prévoit d'autres améliorations pour renforcer les structures.

### Coûts supplémentaires élevés attendus

Le plafond des coûts à 120 millions de francs pour les bâtiments nécessaires était déjà défini en 2018, mais le modèle d'avion n'a été choisi qu'en 2021. Au moment de la demande de crédit (message sur l'armée 2022), les exigences concrètes en matière de construction n'étaient pas connues. L'estimation des coûts s'est avérée insuffisante. Chaque nouvelle phase du projet a entraîné des coûts supplémentaires par rapport au plafond initial, qui ont été rejetés par les services supérieurs en l'absence d'une base objective. À l'avenir, les demandes de crédits d'engagement devront reposer sur des bases solides, et les coûts supplémentaires inévitables devront être pris en compte et faire l'objet de demandes précoces.

Le budget remanié du projet de construction de mars 2025 prévoit désormais des coûts à hauteur de 200 millions de francs (182 millions  $\pm$  10 % de marge). Sur les coûts supplémentaires, 14 millions de francs sont soumis au renchérissement. Le calcul du renchérissement présente toutefois des incertitudes à éclaircir.

Le DDPS a annoncé des coûts supplémentaires en juin. Au moment de l'audit, la demande de crédit supplémentaire n'avait pas encore été établie.

Le CDF a identifié d'autres projets en lien avec le projet principal sur les plans thématique et temporel pour un montant supérieur à 50 millions de francs. Ceux-ci sont menés comme des projets distincts et ne sont donc pas couverts par les 200 millions de francs. D'après armasuisse, il n'est pas possible pour le moment de totaliser ces projets en raison de leur manque de maturité. Le CDF exige que les coûts des projets connexes figurent dans la demande du crédit supplémentaire à l'attention des décideurs, afin d'assurer la transparence au niveau des coûts totaux des préparatifs.

## **Respect des délais en péril**

Le projet a pris du retard. Les travaux à Payerne ont commencé avec six de mois de retard environ, et les réserves prévues sont déjà épuisées. Sur les aérodromes de Meiringen et d'Emmen, les travaux ont débuté au moins un an plus tard qu'initialement prévu.

Les responsables de projet ont sous-estimé le temps nécessaire pour la procédure du plan sectoriel (plan sectoriel militaire et procédure militaire d'approbation des plans). La coordination entre les services Territoire et environnement du SG-DDPS et armasuisse Immobilier n'était pas suffisante. Les permis de construire pour Emmen et Meiringen ne sont pas attendus avant la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2026.

Il n'est pas possible d'honorer tous les engagements en l'absence de crédit additionnel en vue du financement des coûts supplémentaires ou de mesures d'abandon, ce qui retarde également les travaux.

Une infrastructure terminée et répondant aux exigences des partenaires contractuels constitue une condition préalable à l'exploitation des F-35A. Si cette condition n'est pas remplie au moment de la livraison, il serait possible d'opter pour un stationnement intermédiaire en Suisse ou dans le pays du fabricant d'après les clarifications d'armasuisse auprès du service compétent. Le CDF estime que les conséquences et la probabilité d'occurrence d'un tel scénario devraient être évaluées.

## VERIFICA

# Verifica concernente i lavori di preparazione per gli F-35A

armasuisse

---

## L'ESSENZIALE IN BREVE

Gli aerei da combattimento attualmente in uso devono essere sostituiti con nuovi aerei del tipo F-35A. Lo stazionamento e l'impiego di questa flotta richiede misure edili presso gli aerodromi militari di Payerne, Meiringen ed Emmen. A tal fine, nel 2022 le Camere federali hanno approvato un credito d'impegno di oltre 120 milioni di franchi. I lavori di costruzione sono iniziati nella primavera del 2025 a Payerne. La conclusione di tutti i lavori è prevista per il 2030. Lo svolgimento è effettuato nel quadro del progetto parziale relativo agli immobili, integrato nel progetto Nuovo aereo da combattimento e dunque parte del programma Air2030.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato presso armasuisse e altri partecipanti al progetto se i requisiti definiti in materia di edifici e sicurezza sono stati applicati e a che stadio si trova il progetto. Il CDF ha potuto verificare l'attuazione coerente delle prescrizioni riguardanti la qualità e la sicurezza nella pianificazione del progetto. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha già annunciato costi supplementari e sta preparando un credito aggiuntivo. L'osservanza delle scadenze è fondamentale.

### I requisiti relativi a qualità e sicurezza sono stati integrati nella pianificazione

I requisiti definiti in materia di qualità e sicurezza formulati dai partner statunitensi e dalle Forze aeree sono stati integrati nella pianificazione del progetto, sono stati verificati tramite audit e ne è stata approvata l'applicazione.

armasuisse effettuerà gli acquisti sulla base dei risultati della pianificazione del progetto. Per quanto verificabile, i requisiti sono stati integrati nel bando di concorso. La documentazione del bando presentava alcune lacune. Ad esempio, alcuni criteri di aggiudicazione sono stati valutati solo in parte e questo, in futuro, deve essere evitato.

L'organizzazione della sicurezza è ben strutturata. I dati e le informazioni sensibili sono protetti grazie a regole per l'accesso e processi di controllo chiari. Il responsabile della sicurezza prevede ulteriori miglioramenti per consolidare le strutture.

### Si delineano elevati costi supplementari

Benché il tetto di 120 milioni di franchi per gli immobili richiesti sia già stato stabilito nel 2018, l'aereo è stato selezionato soltanto nel 2021. Quando è stata presentata la richiesta di credito (Messaggio sull'esercito 2022) i requisiti concreti definiti in materia di costruzioni non erano ancora disponibili, per cui la stima dei costi non era sufficientemente affidabile. Rispetto al tetto iniziale, ogni fase successiva si è conclusa con spese supplementari, che i servizi sovraordinati hanno respinto senza un fondamento oggettivo. In futuro le richieste di crediti d'impegno dovranno essere presentate su basi solide e le spese supplementari inevitabili dovranno essere individuate e richieste per tempo.

Nel preventivo del progetto di costruzione rielaborato nel marzo 2025 figurano ora costi di 200 milioni di franchi (182 mio.  $\pm$  10 % d'imprecisione). 14 milioni dei costi supplementari sono dovuti al rincaro, il cui calcolo ha generato dubbi ancora da chiarire.

Nel mese di giugno il DDPS ha annunciato costi supplementari. Al momento della verifica il credito aggiuntivo non era ancora stato richiesto.

Il CDF ha identificato altri progetti per oltre 50 milioni di franchi, che sono collegati al progetto in questione in termini di contenuto e di tempistica. Il loro svolgimento è previsto in singoli progetti separati e quindi non è incluso nei 200 milioni di franchi. Secondo le stime di armasuisse, l'obbligo di totalizzazione al momento non può essere rispettato, in particolare a causa dello stato poco avanzato del progetto. Il CDF chiede che gli ulteriori costi derivanti da progetti correlati siano illustrati in modo trasparente ai responsabili decisionali nel quadro della richiesta di un credito aggiuntivo, affinché vi sia chiarezza in merito al costo complessivo dei lavori di preparazione.

### **L'osservanza delle scadenze viene messa a rischio**

Il progetto ha subito ritardi. A Payerne i lavori hanno potuto essere iniziati con circa sei mesi di ritardo. Le riserve pianificate sono quindi già state utilizzate. Per gli aerodromi militari di Meiringen ed Emmen il ritardo sul termine previsto per l'inizio dei lavori è di almeno un anno.

I responsabili del progetto hanno sottovalutato il tempo necessario per effettuare la pianificazione (Piano settoriale militare e procedura di approvazione dei piani di costruzioni militari). Il coordinamento tra il settore Territorio e ambiente del DDPS e armasuisse Immobili è stato insufficiente. Le autorizzazioni edilizie per Emmen e Meiringen non sono previste prima di metà 2026.

Finché non sarà disponibile un credito aggiuntivo per finanziare le spese supplementari o non saranno definite misure di rinuncia, gli impegni non potranno essere pienamente rispettati. Anche questo provoca un ritardo nei lavori di costruzione.

L'esercizio degli F-35A presuppone un'infrastruttura creata secondo le disposizioni dei partner contrattuali. Se, al momento della consegna, l'infrastruttura non dovesse essere completamente a disposizione, è possibile anche procedere a uno stazionamento temporaneo in Svizzera o nel Paese di produzione, come concordato da armasuisse e dal servizio responsabile. Secondo il CDF le ripercussioni di questo scenario e la probabilità che esso si verifichi devono ancora essere valutate.

## AUDIT

# Audit of preparatory work for the F-35A

armasuisse

## KEY FACTS

Switzerland's current fighter aircraft are set to be replaced, with the procurement of new F-35A aircraft. Construction work is required at the Payerne, Meiringen and Emmen military airfields for the stationing and deployment of this fleet. The Federal Assembly approved a commitment appropriation of CHF 120 million for this purpose in 2022. Construction work began in Payerne in spring 2025, with all the work scheduled for completion by 2030. It is being implemented as part of the real estate sub-project, which is embedded in the New Fighter Aircraft (NFA) project and is therefore part of the Air2030 programme.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit at armasuisse and other project participants to determine whether the building and safety requirements had been implemented and to ascertain the project status. The SFAO was able to verify the consistent implementation of quality and safety requirements in the project planning. The Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) has already announced additional costs and is working on a supplementary credit. Meeting the deadlines is critical.

### Quality and safety requirements incorporated into planning

The quality and safety requirements set by the US partners and the Air Force have been implemented in the project planning. They have been verified in audits and approved for implementation.

armasuisse is conducting the procurements based on the project planning results. Up to now, the requirements have – as far as can be verified – been incorporated into the invitations to tender. The procurement documents revealed occasional deficiencies. For example, some of the specified award criteria were not evaluated. This must be avoided in future.

The security organisation is well structured. There are clear access rules and control processes in place to protect sensitive data and information. The security officer is planning further improvements to reinforce these structures.

### Substantial additional costs on the horizon

The cost ceiling of CHF 120 million for the required real estate was set in 2018, but selection of the aircraft did not take place until 2021. The specific construction requirements were not yet known at the time of the credit request (2022 Armed Forces dispatch), which meant that the cost estimate was not sufficiently reliable. Each subsequent phase completion revealed additional costs over and above the original cost ceiling. These were rejected by the higher authorities without any objective basis. In future, applications for commitment appropriations must be made on a sound basis and unavoidable additional costs must be factored in and requested early on.

The revised cost estimate for the construction project, compiled in March 2025, shows newly forecast costs of CHF 200 million (CHF 182 million  $\pm$  10% for cost uncertainty). CHF 14 million of the additional costs are due to inflation. However, there are still uncertainties surrounding the calculation of inflation that need to be clarified.

The DDPS announced additional costs in June. The supplementary credit application was still pending at the time of the audit.

The SFAO identified additional projects worth over CHF 50 million that are related to the project in terms of content and timing. They are intended to be implemented as separate stand-alone projects and are therefore not included in the CHF 200 million. According to armasuisse, the obligation to aggregate costs cannot currently be met, primarily because the projects are not yet at a mature stage. The SFAO is demanding that additional costs from related projects be transparently disclosed to decision-makers as part of the supplementary credit application, to ensure transparency regarding the total costs of the preparatory work.

### **Risk of deadlines not being met**

The project has run into delays. Construction work in Payerne started around six months later than planned, meaning that the earmarked reserves have already been used up. At the Meiringen and Emmen military airfields, there is at least one year's delay to the originally scheduled start date.

The project managers underestimated the time required to implement the planning procedures (Sectoral Plan for the Military and military planning approval procedure). There was inadequate coordination between GS-DDPS Spatial Planning and Environment and armasuisse Real Estate. The building permits for Emmen and Meiringen are not expected to be ready before mid-2026.

Until a supplementary credit is available to finance the additional costs or waiver measures are agreed, the obligations cannot be fully met. This will also mean a delay to construction work.

Infrastructure completed in accordance with the contracting partners' specifications is a requirement for operating the F-35A. If the infrastructure is not yet fully available at the time of delivery, there may be interim stationing in Switzerland or the country of manufacture following clarification by armasuisse with the responsible authority. In the SFAO's view, the impact and likelihood of this scenario still need to be assessed.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE**

---

armasuisse bedankt sich bei der EFK für die Überprüfung der Vorbereitungsarbeiten im Bereich Immobilien, die Zusammenarbeit bei der Durchführung der Überprüfung sowie der Möglichkeit zur Stellungnahme zum Abschlussbericht. Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bericht armasuisse im Bereich der Erfüllung der Schutz- und Sicherheitsanforderungen, dem zentralen Prüfziel der EFK, ein sehr gutes Zeugnis ausstellt.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DES GS-VBS**

---

Das Generalsekretariat VBS bedankt sich bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle für die konstruktive Zusammenarbeit während der Prüfung und die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Prüfbericht. Wir können die Empfehlungen so entgegennehmen und werden deren Umsetzung – wo nicht bereits geschehen – fristgerecht einleiten.

Ergänzend möchte das GS-VBS festhalten, dass bei der vorliegenden Prüfung die Problematik darin besteht, dass die baulichen Massnahmen zum Zeitpunkt des Typenentscheids noch nicht definiert werden konnten und der im Rahmen der Armeebotschaft 2022 beantragte Verpflichtungskredit (VK) auf den Stand der Vorprojekte abgestützt und auf dieser Basis beantragt worden ist. Bei künftigen, ähnlich gelagerten Projekten wird darauf geachtet, dass transparent dargelegt wird, dass der VK erst später auf Basis von Bauprojekten beantragt wird, oder dass der beantragte VK nicht abschliessend ist und weitere Projekte in späteren Immobilienbotschaften beantragt werden, sobald die Projektierung in ausreichender Reife vorliegt. Damit wird der unterschiedlichen zeitlichen Dringlichkeit einerseits und möglichen Synergien zwischen Substanzerhalt und funktionalen Anpassungen andererseits Rechnung getragen.

# 1 AUFTRAG UND VORGEHEN

---

## 1.1 Ausgangslage

Gemäss Armeebotschaft erreichen die heutigen Kampfflugzeuge der Luftwaffe ihr Nutzungsende. Zum Schutz ihrer Bevölkerung und ihrer Souveränität benötigt die Schweiz für die nächsten Jahrzehnte neue Kampfflugzeuge. Gestützt auf den Volksentscheid vom 27. September 2020 soll die bestehende Flotte (30 F/A-18 Hornet sowie 25 F-5 Tiger) durch 36 Kampfflugzeuge des Typs F-35A ersetzt werden.

Für die Stationierung und den Einsatz der F-35A-Flotte sind auf den Militärflugplätzen Payerne, Meiringen und Emmen bauliche Massnahmen notwendig.

In *Payerne* sollen Ausbildungsanlagen wie Flugsimulatoren oder Ausbildungsmittel für das Bodenpersonal im Neubau eines Trainingscenters zusammengefasst werden. Die für den F-35A notwendigen System- und Einsatzplanungsräume sind in einem zweiten Neubau vorgesehen. Zudem müssen verschiedene Flugzeugunterstände sowie die Installationen in den einzelnen Flugzeugboxen, in der Wartungshalle und im Werkstattgebäude angepasst werden.

In *Meiringen* müssen die technischen Installationen bei den Flugzeug-Standplätzen, die System- und Einsatzplanungsräume sowie die für Alarmstarts notwendigen Flugzeugunterstände angepasst werden.

In *Emmen* muss ein neues Gebäude mit Räumen für die System- und Einsatzplanung errichtet werden. Zudem sind bereits bestehende Hallen an die Anforderungen der neuen Flugzeuge anzupassen.

Mit ersten Bauarbeiten wurde im Frühjahr 2025 begonnen. Abhängig vom Liefertermin der F-35A müssen bestimmte Teile der Immobilienprojekte bis im 3. Quartal 2027 abgeschlossen sein.

Für diese Bauarbeiten hat die Bundesversammlung am 15. September 2022 basierend auf der Armeebotschaft 2022 einen Verpflichtungskredit von 120 Mio. Franken genehmigt. In der Medienmitteilung des VBS vom 25. Juni 2025 wurden zudem Mehrkosten von 60 Mio. Franken aufgrund der Bauteuerung, der Marktpreisentwicklung und erhöhten Sicherheitsanforderungen angekündigt. Mit der Kostenungenauigkeit von  $\pm 10\%$  belaufen sich die prognostizierten Kosten auf 200 Millionen Franken.

Verantwortlich für die Bauarbeiten ist der Bereich Immobilien des Bundesamts für Rüstung (armasuisse).

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es zu beurteilen, ob die vom Lieferanten gestellten Anforderungen zur Umsetzung in einem realistischen Plan aufgenommen sind und die Arbeiten fristgerecht gestartet wurden.

1. Sind die technischen Anforderungen an die Bauten in den Planungs- resp. Ausschreibungsunterlagen vollständig eingeflossen?
2. Ist die Vertraulichkeit der Informationen über den ganzen Bauprozess gewährleistet und besteht ein Prozess im Falle von ungerechtfertigtem Informationsabfluss?
3. Besteht ein verlässliches Projektcontrolling und ist das Projekt auf Kurs?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Zingg (Revisionsleiter), Warren Paulus und Silvan Wampfler vom 16. Juni bis 18. Juli 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Beurteilung der Beschaffung und damit verbundenen Lieferbedingungen der 36 neuen Kampfflugzeuge war nicht Gegenstand der Prüfung. Der Kaufvertrag für die neuen F-35A wurde im Rahmen dieser Prüfung dementsprechend nicht eingesehen.

Die EFK prüfte die Nachvollziehbarkeit der Umsetzung der technischen Anforderungen an die baulichen Massnahmen. Diese Prüfarbeiten sind jedoch nicht einem erneuten technischen Audit gleichzusetzen, wie diese im Rahmen der Design Reviews durch die US-Partner durchgeführt wurden.

#### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der armasuisse, dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS) sowie Vertretern der Luftwaffe und des Armeestabs umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen konnten durch das Prüftteam vor Ort, auf netzunabhängigen Notebooks der armasuisse eingesehen werden.

#### 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. September 2025 statt. Teilgenommen haben:

Armasuisse:     Leiter Portfolio- und Umweltmanagement, Projektleiter NKF

Armeestab:     Stv. Chef Kdo Operationen, Programmleiter Air2030

GS-VBS:        Chef Planung/Controlling/Digitalisierung & Sicherheit, Chef Raum & Umwelt

EFK:            Mandatsleiter, Federführender, Revisionsleiter

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 ERFÜLLUNG DER ANFORDERUNGEN

---

### 2.1 Anforderungen sind in Projektierung und Ausschreibung eingeflossen

Die Anforderungen an die Immobilieninfrastruktur basieren auf dem amerikanischen *Facility Requirements Document* (FRD), welche vom Vertragspartner zum Kauf der F-35A vorgegeben sind. Diese wurden über die *Anforderungen Immobilien Schweiz* (AIS) und *Produkte Immobilien Schweiz* (PIS) in die schweizerische Planung übertragen. Dies unter Einbezug der nationalen Normen und der Anforderungen der Schweizer Luftwaffe. Die Projektierung erfolgte in einem dreistufigen Qualitätssicherungsprozess (Design Review Process DR bei Projektierungsstand 35 %, 65 % und 95 %) unter Einbezug der US-Partner (Joint Program Office und Lockheed Martin). Für alle drei Standorte liegt eine, durch die Vertragspartner genehmigte Freigabe zur Realisierung (Authorization to Build ATB) vor, welche die korrekte Implementierung der Anforderungen bestätigt.

Ein besonderer Fokus galt den Bereichen, in denen klassifizierte Informationen verarbeitet werden. Die Ausführungsvarianten zur Erreichung der spezifischen Anforderungen wurden im Vorfeld durch Fachspezialisten getestet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse standen für die weitere Projektierung zum DR65 zur Verfügung. Während der Planung und Ausführung sind technische Abstimmungen und Zwischenkontrollen mit den US-Partnern geplant. Damit soll eine kontinuierliche Qualitätssicherung gewährleistet werden.

Die Ausschreibungen basieren auf den abgenommenen Projektierungsunterlagen aus der ATB. Die Anbieter hatten die Möglichkeit während der Angebotsfrist Fragen zu stellen. Diese wurden mit den zugehörigen Antworten allen Anbietenden aufgezeigt. Nach der Offerteingabe wurden die Angebote auf formelle Mängel geprüft und bereinigt. Zudem wurden gemäss dem Teilprojektleiter Immobilien auch Angebotspositionen entdeckt, welche in den Ausschreibungen von verschiedenen Arbeitsgattungen mehrfach enthalten waren.

### Q BEURTEILUNG

---

Die technischen Anforderungen sind in der Projektierung nachvollziehbar berücksichtigt worden. Die enge Abstimmung mit den US-Partnern im Design Review Process und bei den baubegleitenden Kontrollen gewährleistet die Qualitätssicherung. Auch sicherheitsrelevante Anforderungen wurden angemessen geprüft und in die Planung integriert. Zudem dienen die geplanten Kontrollen, bei konsequenter Umsetzung, dem Nachweis einer korrekten Realisierung der Anforderungen aus der Planung.

Die technischen Grundlagen wurden – soweit nachvollziehbar – in die Ausschreibungen übernommen. Ob die technischen Anforderungen von den Anbietern vollständig und korrekt verstanden wurden, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Aufgrund der Fragestellungen während der Angebotsfrist, welche keine Auffälligkeiten zeigten sowie den durchgeführten Bereinigungen, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die projektspezifischen Anforderungen von den Anbietern verstanden wurden.

### 2.2 Vereinzelt Mängel in den Beschaffungsverfahren

Die Evaluationen der Angebote zeigen Schwächen im Qualitätssicherungsprozess. In einigen Bewertungen fehlen nachvollziehbare Begründungen oder wurden festgelegte Zuschlagskriterien gar nicht einbezogen. Verspätet eingereichte Angebote wurden mitberücksichtigt.

Die Unterlagen weisen formelle Defizite auf, welche auf «copy-paste-Anwendung» beispielsweise von Bewertungen vorangegangener Projekte hinweisen. Der Einbezug und die Stellungnahmen der Fachplaner sind nicht in allen Fällen nachvollziehbar.

Die Frist zur Angebotseinreichung war mit dem Start Anfang Januar knapp bemessen. Obschon die potenziellen Anbieter im Vorfeld bezüglich des Einreichens eines Angebotes angefragt wurden, haben einige Unternehmungen auf ein Angebot verzichtet.

## Q BEURTEILUNG

---

Die Vergabeverfahren sind nicht durchgehend dokumentiert. In den geprüften Beschaffungen fehlen teilweise systematische und nachvollziehbare Nachweise zur Bewertung und Gewichtung der Offerten. Daraus resultieren verschiedene Risiken. Allfällige Beschwerden sind mit grossen Terminverzögerungen verbunden. Ungereimtheiten oder Verfahrensfehler bei Beschaffungen schaden der Reputation des Bundes. Mit dem weit fortgeschrittenen Stand der Beschaffungen sind diese Risiken aktuell gering, aber weiterhin vorhanden. Die aufgezeigten Abweichungen sind in den restlichen Beschaffungsverfahren resp. auch künftig zu vermeiden.

Die kurze Frist zur Angebotserstellung und allenfalls die erhöhten Sicherheitsanforderungen setzte die Anbieter unter erheblichen Zeitdruck. Dadurch wurde der Wettbewerb möglicherweise eingeschränkt. Vorliegend ist das gewählte Vorgehen aufgrund des sehr engen Gesamtterminplan nachvollziehbar. Jedoch sollte für Bauvorhaben mit solchen erhöhten Anforderungen eine ausreichende Angebotsfrist vorgesehen werden. Neben der Chance auf mehr Angebote, kann die Qualität der Angebote erhöht werden. Dies wirkt sich in der Realisierungsphase positiv aus.

## 3 UMGANG MIT VERTRAULICHEN DATEN

---

Das internationale F-35A Programm legt sehr grossen Wert auf den vertraulichen Umgang mit den technischen Details für die Bereiche der Planung und Auswertung von Einsätzen der Luftwaffe. In der Baurealisierung sollen die hohen Sicherheitsanforderungen mit der Überprüfung von Personal, Material und Inventar sowie der Überwachung der Bauprozesse erreicht werden.

### Aufbau der Sicherheitsorganisation weiter festigen

Zum Schutz von Informationen und zur physischen Sicherheit werden strenge Standards angewandt und zahlreiche Massnahmen umgesetzt. Die Anforderungen werden aufgrund des Informationsschutz nicht im Detail aufgeführt.

Der dokumentierte Prozess zur Meldung von Vorfällen lag einzig im Entwurf für den Standort Emmen vor. Die Baustellenüberwachung war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht gefordert, stand aber kurz bevor. Der Security-Bereich befand sich noch in der Aufbauphase. Der Country Security Manager geht davon aus, alle offenen Pendenzen bis zum gewünschten Termin im August 2025 zu erledigen.

## Q BEURTEILUNG

---

Das derzeitige Überwachungssystem basiert auf robusten Massnahmen. Damit wird das Risiko einer vorsätzlichen Weitergabe klassifizierter Informationen erheblich verringert.

Die klaren Zuständigkeiten bilden eine verlässliche Grundlage für die Reaktion auf Vorfälle. Dass der entsprechende Prozess rund einen Monat vor dessen praktischen Anwendung in Payerne noch nicht vorliegt, stellt bis zur effektiven Einführung noch ein Risiko dar. Im Falle eines Vorfalls wissen möglicherweise nicht alle Beteiligten, wie sie reagieren müssen. Die daraus drohenden Verzögerungen der Reaktionszeit sind in diesem Bereich von grosser Bedeutung und müssen verhindert werden. Die Prozesse zur Bewältigung erkannter Sicherheitsvorfälle sollten für alle drei Standorte verbindlich festgelegt werden.

In einem nächsten Schritt wäre es ebenfalls sinnvoll, praktische Übungen solcher Sicherheitsvorfälle vorzusehen, um die Wirksamkeit des Vorfallmanagementprozesses zu testen und zu festigen.



Die EFK empfiehlt der armasuisse die Prozesse zur Bewältigung erkannter Sicherheitsvorfälle verbindlich und für alle drei Standorte festzulegen und mit Übungen, deren Verlässlichkeit zu testen.

**STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Empfehlung ist bereits umgesetzt. Wie zum Zeitpunkt der Prüfung bereits geplant, lagen die erwähnten Dokumente zeitgerecht vor, ebenso hat zeitgerecht eine integrale Sicherheitsübung stattgefunden.

## 4 ERREICHEN DER PROJEKTZIELE

---

### 4.1 Steuerungsinstrumente sind vorhanden

Die Controlling- und Reportinginstrumente sind im Projektmanagementplan NKF festgelegt. Diese basieren auf den Vorgaben von HERMES VBS. Dazu zählen unter anderem Projektstatusberichte an den Auftraggeber, quartalsweise Programmausschusssitzungen, Risiko- und Programmführungssitzungen sowie monatliche Projektteamsitzungen.

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der relevanten Projektrollen sind dokumentiert. Zentrale Rollen wie der Programmauftraggeber, der Qualitäts- und Risikomanager oder der Leiter Immoboard Air2030, sind nicht im Projektmanagementplan NKF selbst, sondern im übergeordneten Programmmanagementplan Air2030 beschrieben.

Nachfolgende Beispiele zeigen gewisse Inkonsistenzen bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente:

- Der Teilprojektleiter hat mehrfach auf die Mehrkosten im Teilprojekt Immobilien hingewiesen. Die finanziellen Risiken wurden dennoch nie höher als mittel eingestuft.
- Terminrisiken für die Plangenehmigungsverfahren (MPV) wurden in Q1- bis Q2-2024 als hoch eingeschätzt, ab Q3-2024 wieder als mittel, obwohl sie weiterhin sehr kritisch sind.
- Die Risikobewertung im Projektstatusreport von Q2-2023 bis Q3-2024 lautet überwiegend auf hoch. Diese Einschätzung steht jedoch teilweise nicht im Einklang mit dem Risikomanagement im Teilprojekt (mittel).

**BEURTEILUNG**

---

Die Controllinginstrumente sind vorhanden und geeignet. Jedoch zeigen sich einzelne Inkonsistenzen im Risikomanagement auf Stufe Teilprojekt. Dadurch kann die Wirksamkeit der Steuerung und Überwachung eingeschränkt werden. Es gilt die Qualität der Inhalte und die Durchgängigkeit sicherzustellen. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung.

Das Qualitätsmanagement befindet sich ansonsten auf einem guten Stand. Die Anforderungen der US-Partner und der Luftwaffe sollten damit erreicht werden können (vgl. Ziff. 2.1).

## 4.2 Drohende Kreditüberschreitung durch unausgereifte Kostenbasis

Mit der Bedürfnisvoranmeldung wurden die Infrastruktur-Kosten im Jahr 2016 grob auf 200 Mio. Franken geschätzt. Das maximale Kostendach für diese baulichen Massnahmen wurde aber im Jahr 2018 durch den Departementschef des VBS deutlich tiefer auf 120 Mio. Franken (inkl. Kostenungenauigkeit der Berechnungsbasis) als maximales Kostendach festgelegt. Weder der Flugzeugtyp noch die damit verbundenen Anforderungen an die Infrastruktur waren zu diesem Zeitpunkt bekannt und eine verlässliche Kostenschätzung war daher zu diesem Zeitpunkt nicht möglich.

Die Kostenschätzungen in den folgenden Planungs- und Projektierungsphasen zeigten immer wieder deutlich höhere Kosten. Diese wurden von den übergeordneten Stellen (Programm Air2030, Immobilien V) mit dem Verweis auf den Grundsatzentscheid 2018 auf das Kostendach von 120 Mio. Franken gekürzt, ohne dass hierfür objektive Grundlagen vorlagen.

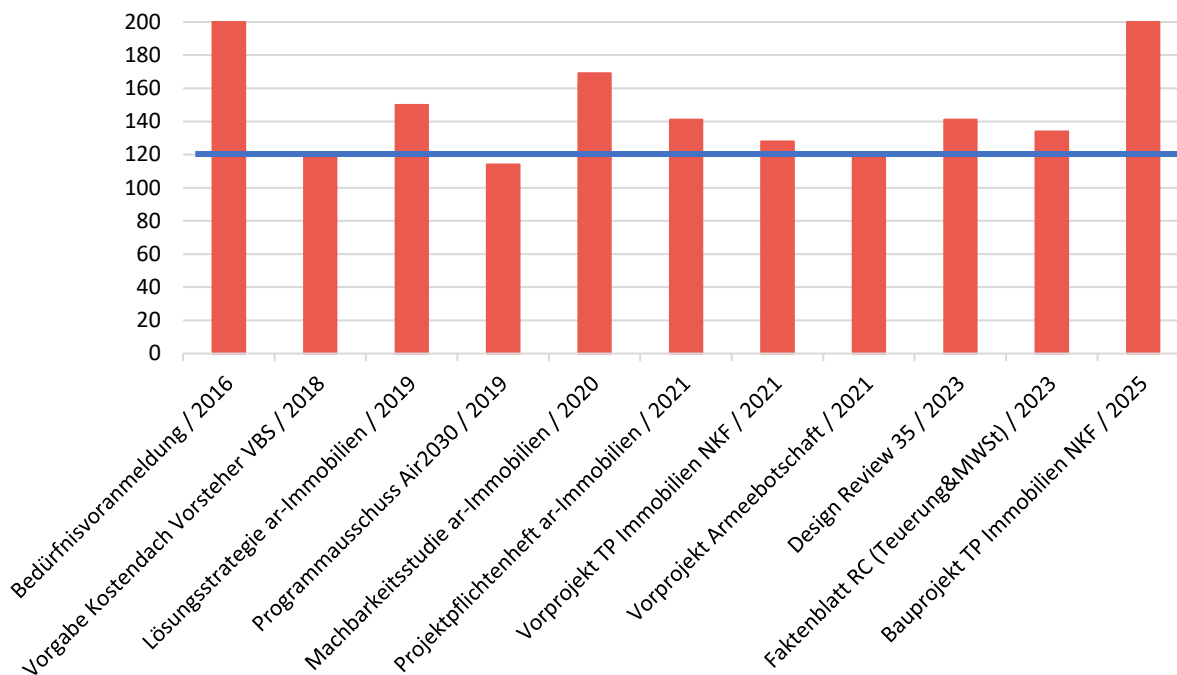


Abbildung 1: Kostenentwicklung 2016-2025 (Mio. inkl. jeweilige Kostenungenauigkeit) mit festgelegtem Kostendach (blau); Quelle: 'Financial-facts and figures' armasuisse Immobilien (Diagramm EFK)

Für die Armeebotschaft 2022 wurde auf den Stand der Vorprojekte abgestützt und auf dieser Basis der Verpflichtungskredit (VK) beantragt.

Mit der Kostenungenauigkeit von  $\pm 20\%$  ergab dies die Kreditsumme von 120 Mio. Franken. Diese wurde am 15. September 2022 durch die Bundesversammlung genehmigt. Durch die Projektleitung und Vertreter der Luftwaffe wurde darauf hingewiesen, dass das Vorprojekt aufgrund der ungenügenden Zeit zwischen Typenentscheid und Abgabe Vorprojekt nicht botschaftsreif sei. Die konkreten Anforderungen der US-Partner waren noch nicht bekannt. Zudem konnten die Anliegen der Luftwaffe noch nicht vollumfänglich einbezogen werden.

Im Jahr 2023 (Design Review 35 %) wurden die bis dahin aufgelaufenen Mehrkosten von rund 21 Mio. Franken mit einer Verzichtsplanning vermeintlich auf den bewilligten Kreditrahmen reduziert. Der vertiefte Einbezug der Anforderungen seitens USA und seitens Luftwaffe in die Projektierung ergab im Frühjahr 2025 eine Kostenprognose von rund 200 Mio. Franken (inkl.  $\pm 10\%$  Kostenungenauigkeit). Diese ist belegt mit konkreten Angeboten über rund 70 % des Beschaffungsvolumens. Von den Mehrkosten wird ein Anteil von rund 14 Mio. Franken der angefallenen Teuerung sowie der Erhöhung der Mehrwertsteuer zugeschrieben, wobei die Berechnung der Teuerung Mängel aufweist (vgl. Ziff. 4.3).

Gemäss Art. 22 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) sind die VK auf Grund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen zu bemessen. Weiter muss die Verwaltungseinheit zur Abklärung der Tragweite und der finanziellen Auswirkungen umfangreicher Vorhaben nötigenfalls Projektierungskredite verlangen.

## Q BEURTEILUNG

---

Die Basis zur Festlegung des maximalen Kostendachs im Jahr 2018 entspricht nicht den Vorgaben im FHG. Anstelle der geforderten sorgfältigen und fachmännischen Berechnungen, um eine verlässliche Schätzung der erwarteten Kosten zu erlauben, wurde ein Kredit von 120 Mio. ohne Kenntnis der konkreten Anforderungen beantragt. Ein design-to-cost kann eine geeignete Methode sein, um ein wirtschaftliches Ergebnis zu erreichen. Da die konkreten Sicherheitsanforderungen der US-Behörden (technische Details und Bauablauf mit Sicherheitsüberwachung) jedoch primär Kostensteigerungen ergaben, stellte sich diese Vorgabe der Kostensenkung als unrealistisch heraus. Es war bereits früh absehbar, dass die Kosten deutlich höher ausfallen werden.

Für ein solch umfangreiches Vorhaben wurde eine zu ungenaue Kostenschätzung für den Kreditantrag vorgelegt. Wie auch in der *Projektorganisation des Immobilienmanagements VBS* aufgeführt, hätte der VK erst nach der Erarbeitung des Bauprojekts beantragt werden sollen oder auf die grossen Kostenunsicherheiten hätte explizit hingewiesen werden müssen.

### 4.3 Widersprüchliche Teuerungsklausel

Die Armeebotschaft 2022 hält fest, dass der beantragte VK eine Position Kostengenauigkeit von 20 Mio. Franken enthält. Diese umfasst gemäss Botschaftstext die Teuerung und einen Risikozuschlag und entspricht damit den Bestimmungen im Handbuch Haushalt- und Rechnungsführung (HB HH&RF). Diese Bestimmungen im HB HH&RF sind jedoch in sich nicht eindeutig bezüglich Geltendmachung und Berechnungsbasis von allfälliger Teuerung. Auch die Nachfrage bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ergab keine eindeutige Klärung, wie die Teuerung bei vorliegendem Kredit zu berechnen ist.

Im Bundesbeschluss vom 15. September 2022 (Bewilligung VK) werden zum Teil der baulichen Massnahmen keine weiteren Angaben gemacht, wie mit der Teuerung umzugehen ist.

Für den Baubereich wurde jedoch die Differenz der ausgewiesenen Prognosewerte (Regelung einzig für den Teil Rüstungskredit und gemäss Landesindex für Konsumentenpreise) zu der effektiven Teuerung gemäss Baupreisindex berechnet. Diese Teuerungsberechnung weist in sich zudem kleine Mängel (falsche Kostenbasis und Prozentsatz) auf.

## Q BEURTEILUNG

---

Die Formulierung im Botschaftstext bzgl. Teuerung lässt viel Interpretationsspielraum bzgl. Höhe und Berechnungsart. Es kann zu weiteren Forderungen infolge Teuerung kommen, welche wiederum durch einen Zusatzkredit beantragt werden müssten.

Die fehlerhafte Berechnung der Teuerung hatte bisher noch keine Auswirkungen. Da die Grundlage zur Berechnung der Teuerung nicht eindeutig festgelegt ist, besteht diesbezüglich jedoch eine Unsicherheit.

Eine klare Festlegung im Rahmen des Kreditantrags ist zwingend, damit die Regeln zum Umgang mit der Teuerung von Beginn eindeutig bestimmt sind. Mit einer automatisierten Vorlage oder zumindest einer klaren Berechnungsanleitung könnte das Risiko solcher Abweichungen minimiert werden.

## 🔗 EMPFEHLUNG 2

## PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt der armasuisse die anzuwendenden Regeln für die Teuerungsberechtigung und -berechnung mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu klären sowie künftig bereits im Beschluss zum Verpflichtungskredit unmissverständlich festzulegen.



## STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

armasuisse wird die nötige Klärung mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung an die Hand nehmen und begrüsst diese.

### 4.4 Weitere Projekte mit möglichem Zusammenhang

Der in der Armeebotschaft 2022 beantragte VK für bauliche Massnahmen bezieht sich gemäss Aussage armasuisse Immobilien nur auf die für die Aufnahme des Betriebs des NKF dringend benötigten Investitionen. Darin erwähnt sind u.a. ein Neubau Trainingscenter in Payerne, Anpassungen an Unterständen und Hallen, verbesserte Schutzmassnahmen sowie Umweltmassnahmen (z.B. Photovoltaikanlagen) bei allen Standorten. Gemäss Botschaft sind Vorhaben in einem Durchführungszeitraum von 2024 bis 2029 berücksichtigt.

Gemäss der aktuellen Projektliste von armasuisse Immobilien sind auf den Militärflugplätzen weitere Projekte geplant, welche nicht Teil des Kreditantrages von 2022 waren. Dies u.a., weil die Vorhaben teils noch nicht bekannt waren, zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden sollen, eine ungenügende Projektreife aufweisen oder der direkte Zusammenhang zum NKF nicht gegeben sei. Nachfolgend aufgelistete Projekte waren zum Zeitpunkt des Kreditantrages bekannt.

Davon sind der EFK einige Projekte im Umfang von total über 50 Mio. Franken aufgefallen, bei welchen ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zu vorliegendem Vorhaben gemäss VK besteht (Aufzählung nicht abschliessend):

- *Sanierung und Anpassung der Unterstände U60 und U80 in Payerne*: je 10 Mio. Franken (Total 20 Mio.) im 2028 resp. 2029. Diese waren ursprünglich mit geschätzten Kosten von je 4.75 Mio. Franken Bestandteil des VK und wurden in der Projektierung – begründet mit der Abwicklung in einem Gesamtsanierungsprojekt der Unterstände – aus dem vorliegenden Projekt gestrichen. Diese Begründung hat sich jedoch nicht bestätigt, da die Planungen aktuell in zwei Einzelprojekten geführt werden.
- *Sanierung Infrastruktur Unterstand U10 in Payerne*: 8 Mio. Franken im 2029, d.h. wird ebenfalls nicht im Gesamtsanierungsprojekt der Unterstände (ar-Projekt DNA-A/4841) abgewickelt.
- *Erweiterung Labo 5 in Payerne*: 2 Mio. Franken (Betrag aus früherer Projektierungsphase). Die Erweiterung wurde im Verlaufe der Projektierung in das VK-Projekt aufgenommen (Bestandteil der MPV-Genehmigung) und danach wieder aus dem Projekt gestrichen. Aktuell ist der Anbau jedoch wieder in einem separaten Projekt geplant.
- *Neubau Triebwerk Prüfzellen F-35A*: 3 Projekte je über 8 Mio. Franken (Total 24 Mio.) im 2027. Diese Bauten werden für die Triebwerkprüfungen des F-35A (Testlauf der Triebwerke) benötigt. In einer früheren Phase wurde ein Sanierungsprojekt über 2,9 Mio. Franken für die Instandsetzung der bestehenden Prüfzellen in Payerne und Meiringen geführt. Es hat sich gezeigt, dass diese für die F-35A nicht nutzbar sind und dafür Ersatzbauten erstellt werden müssen.
- *Lärmsanierungsmassnahmen*: Grobschätzung ergibt zweistelligen Millionenbetrag für je rund 20-30 Gebäude in Payerne und Meiringen sowie rund 160-170 Gebäude in Emmen<sup>1</sup>. Die Massnahmen sind nicht ausschliesslich durch das neue Kampfflugzeug ausgelöst. Die Frist von 2020 für generelle Lärmschutzmassnahmen wurde in Emmen nicht vollständig eingehalten. Das VBS ist aber im Prozess, diesen Rückstand im Zusammenhang mit der F-35A-Einführung und weiteren Planungen aktiv aufzuarbeiten.

<sup>1</sup> Vorabschätzung der Ergebnisse aus Sachplan Militär von GS-VBS Raum & Umwelt: Bedarf Lärmsanierungsmassnahmen bei 200 bis 230 Gebäuden erwartet → Approximative Grobkostenschätzung EFK: 6 bis 20 Fenster pro Gebäude à 2 000 bis 5 000 Franken pro Fenster ergibt rund 5 – 20 Mio. Franken

Gemäss Handbuch HH&RF Bund sind bei der Bemessung eines VK absehbare und sachlich zusammenhängende Kosten zusammen in einem VK zu beantragen.

Die Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten legt fest, dass für Bauprojekte mit mehr als 10 Mio. Franken Gesamtausgaben ein VK bei der Bundesversammlung zu beantragen ist. Beträgt die Ausgabe nicht mehr als 10 Mio. Franken, so kann der VK ohne besondere Botschaft mit dem Voranschlag oder einem Nachtrag angefordert werden.

## **BEURTEILUNG**

Aus dem Handbuch HH&RF ergibt sich eine Zusammenrechnungspflicht der Vorhaben, welche in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen. Für die Summe der Vorhaben ist ein VK zu beantragen, damit die Entscheidungsträger den Kreditentscheid unter Gesamtkennntnis des Vorhabens fällen.

Die EFK kann grundsätzlich nachvollziehen, dass in der Botschaft 2022, unter den damals gegebenen Umständen, noch nicht alle baulichen Massnahmen in genügender Qualität bekannt waren und daher nicht mitberücksichtigt wurden resp. werden konnten. Gleiches gilt auch für Vorhaben, bei denen der zeitliche Zusammenhang fehlt. Für die oben aufgeführten Projekte aus der Projektliste trifft dies aus Sicht der EFK jedoch nur bedingt zu, da sie teilweise bereits in der Botschaft zum VK aufgeführt wurden. Weiter geht aus dem Botschaftstext kaum hervor, dass mit dem Kreditantrag nur die zwingend nötigen Baumassnahmen berücksichtigt wurden, um die neuen Kampfflugzeuge in Betrieb zu nehmen. Ein Hinweis auf mittel- und langfristig noch zusätzlich anfallende Kosten fehlt jedoch. Solche Annahmen und Abgrenzungen müssen künftig expliziter ausgeführt werden.

Dass einzelne Projekte (z.B. Unterstände U60 und U80 in Payerne) offenbar zuerst Teil des VK waren und im weiteren Projektverlauf rausgenommen wurden und über separate Kreditbegehren beantragt werden sollen, ist für die EFK nicht nachvollziehbar. Zudem weist der für 2027 geplante Neubau der Triebwerk Prüfzellen sowohl sachlich wie auch zeitlich (Botschaft erwähnt einen Zeitraum bis 2029 und das Teilprojekt war vor dem Kreditantrag bekannt) einen direkten Zusammenhang zum Projektgegenstand im VK auf.

Bei der aktuellen Projektliste fällt auf, dass diverse Projektsummen momentan jeweils knapp unter der Limite der Einzel-VK von 10 Mio. Franken pro Vorhaben liegen. Da die Kredite so innerhalb eines Rahmenkredites beantragt werden dürfen, besteht das Risiko, dass der Zusammenhang zu den F-35 Bauten im Kreditbegehren nicht mehr ersichtlich ist. Die EFK geht davon aus, dass diesem Aspekt auch bei künftigen Kreditanträgen gebührend Rechnung getragen wird.

Seit der Erstellung der Armeebotschaft 2022 sind mehrere Jahre vergangen. Die Typenwahl für die Flieger ist getroffen und die baulichen Anforderungen sind weitgehend geklärt. Das VBS hat im Juni 2025 daraus resultierende Mehrkosten öffentlich angekündigt. Es ist nun nötig in diesem Zusammenhang die aktuellen Erkenntnisse im Zusatzkredit zu integrieren resp. wo nötig, Abgrenzungen und Unschärfen transparent darzulegen, wenn beispielsweise die Projektreife noch nicht ausreichend vorliegt.

## **EMPFEHLUNG 3**

## **PRIORITÄT 1**

Die EFK empfiehlt der armasuisse im Zusatzkredit aufzuzeigen, welche Projekte nach aktuellem Stand in direktem Zusammenhang stehen und diese, wo sinnvoll, in den Kredit aufzunehmen. Allfällige begründete Abgrenzungen oder Unschärfen in der Kostenbasis sind transparent auszuweisen. Weiter sind qualitative und quantitative Änderungen zum ursprünglichen Verpflichtungskredit von 2022 explizit im Zusatzkredit zu erwähnen.



## STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die nötigen Angaben sind bereits in die Erarbeitung der Armeebotschaft 2026 eingeflossen.

### 4.5 Das Erreichen der Terminziele ist kritisch

Abgestimmt auf die Liefertermine der Kampfflugzeuge F-35A resp. den Einbau der Betriebseinrichtungen sind die Bauten (insbesondere die Bereiche der Planung und Auswertung von Einsätzen) bis Ende September 2027 fertigzustellen.

Für Payerne lag die Baubewilligung Mitte Oktober 2024 vor. Die Bauarbeiten wurden Ende April 2025 gestartet. Aufgrund der Erarbeitung und Freigabe des Bauprojekts sowie der Beschaffungsverfahren, ist der Baubeginn ein halbes Jahr später erfolgt als ursprünglich geplant. Der Terminplan zeigt aktuell keine Reserven mehr auf.

In Meiringen und Emmen liegen die Baubewilligungen noch nicht vor resp. die MPV-Dossiers konnten noch nicht publiziert werden. Der Baubeginn war im 3. resp. 4. Quartal 2025 geplant. Dieser wird insbesondere in Emmen im besten Fall aber erst Mitte 2026 erfolgen können. Damit ist die Erreichung des vorgesehenen Fertigstellungstermins in Emmen (Q1-2027) nicht mehr realistisch.

Auch in Meiringen ist der Terminplan (Fertigstellung Q2-2027) kritisch, obschon an diesem Standort die Hauptarbeiten nach Art. 128a MG keine Plangenehmigung erfordern. Dadurch kann ein Baubeginn vor der Festsetzung des Objektblatts im Sachplan Militär und der Genehmigung des MPV erfolgen. Neben der fehlenden Baubewilligungen wird der Baubeginn aktuell jedoch auch durch die unzureichende Finanzierung eingeschränkt.

Nach erfolgter Abklärung von ar bei der zuständigen Stelle, bestehen bei nicht fristgerechter Bereitstellung der geforderten Infrastruktur keine Restriktionen hinsichtlich der Auslieferung der ersten F-35A. Die Flugzeuge werden gemäss den erfolgten Abklärungen unabhängig vom Baufortschritt zum vereinbarten Termin geliefert werden. Grundvoraussetzung dafür ist der zwischen den USA und dem Hersteller unterzeichnete Vertrag (zum Prüfungszeitpunkt noch ausstehend).

Steht die geforderte Infrastruktur bei Lieferung der Flugzeuge nicht bereit, müssten jedoch Zwischenstationierungen bereitgestellt werden. Dies ist gemäss den Abklärungen von ar bei der zuständigen Stelle grundsätzlich in bestehenden Unterständen möglich. Die möglichen Standorte in der Schweiz oder im Herstellerland und die daraus resultierenden Kosten sind noch nicht erhoben worden. Das Risiko wird als gering eingeschätzt.

#### Der Zeitbedarf für die verschiedenen Planverfahren wurde unterschätzt

Der Einsatz der neuen Kampfflugzeuge bedingt eine Anpassung der raumplanerischen Grundlagen (Sachplan Militär, SPM). Gemäss Information von GS VBS Raum & Umwelt vom Juli 2020<sup>2</sup> hätte die erste Ämterkonsultation zu den angepassten Objektblättern der Militärflugplätze im Herbst 2020 erfolgen sollen. Im Projektpflichtenheft 2020 wurde hingewiesen, das MPV baldmöglichst einzuleiten und mit dem GS-VBS die Lärmbelastungen – basierend auf den F-35A-Lärmessungen im 2019 – zu prüfen.

Die angepassten Objektblätter des SPM sind durch den Bundesrat aktuell noch nicht genehmigt beziehungsweise sind noch nicht fertiggestellt. Der SPM bildet die Grundlage für die Plangenehmigung (Baubewilligung) an den drei Standorten.

---

<sup>2</sup> Information aus EFK-20418 zum Terminplan der SPM-Objektblattserien (Militärflugplätze in 3. Serie)

Im September 2023 wurde das MPV für die Bauten in Payerne beim GS-VBS eingereicht. Ohne den SPM vorab auf die neue Situation anzupassen, wurde das MPV-Dossier öffentlich aufgelegt. Entsprechend gingen verschiedene Einsprachen ein, welche Vorbehalte gegenüber der Lärmbelastung geltend machten. Erst dadurch wurde erkannt, dass die SPM-Themen erledigt werden müssen, damit die Einsprachen im MPV zurückgezogen werden. Im Rahmen eines Treffens zwischen der Vorsteherin VBS und den betroffenen Parteien im September 2024 konnte eine Einigung bezüglich der Lärmbelastung getroffen werden und anschliessend die Bewilligung für die baulichen Massnahmen im MPV erteilt werden. Dadurch blieben nur noch zwei hängige Einsprachen abzuweisen. Damit wurde das Beschwerderisiko reduziert.

Die Genehmigung erfolgte in Abweichung zu Art. 6 Militärische Plangenehmigungsverordnung wonach ein MPV grundsätzlich erst nach erfolgter Festsetzung im Sachplan gestartet werden soll. Gemäss Erläuterungsbericht zu der Verordnung von 1999 können die beiden Verfahren (SPM und MPV) *in Ausnahmefällen* parallel durchgeführt werden. Dieser Artikel hält in Abs. 5 auch fest, dass die Genehmigungsbehörde für die Koordination von Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren sorgt.

Für die Standorte Meiringen und Emmen sind die Verfahren von SPM und MPV parallel geplant. Die Erarbeitung der Objektblätter für den SPM sowie der MPV-Dossier sind aktuell erst in Erarbeitung. Eine Bereitstellung der Unterlagen für die Durchführung der Planverfahren wird nicht vor Oktober 2025 erwartet.

## **BEURTEILUNG**

In Anbetracht der aufwendigen Abläufe auf der Baustelle (Kontrollprozesse für Personal, Material und Inventar) und ohne jegliche Reserven besteht ein mittleres bis hohes Risiko, dass der Terminplan in Payerne und Meiringen nicht eingehalten werden kann. Das Erreichen des ursprünglichen Fertigstellungstermin in Emmen (Q1-2027) ist aufgrund der noch anstehenden Plangenehmigungsverfahren nicht mehr realistisch und bedarf einer Anpassung.

Bezüglich der Planverfahren wurden die Abhängigkeiten von SPM und den MPV für die baulichen Massnahmen scheinbar falsch eingeschätzt oder der Zeitbedarf stark unterschätzt. Einerseits besteht eine Koordinationspflicht, wonach das GS-VBS (Raum und Umwelt) die beiden Verfahren abstimmen müsste. Andererseits hat die Projektorganisation NKF klare Endtermine, nach welchen die vorangehenden Planungsschritte auszurichten sind.

Offensichtlich hat das Zusammenspiel der beiden Stellen innerhalb des VBS nicht wie gewünscht funktioniert und – mit dem engen Terminplan für Projektierung und Beschaffung – zu der vorliegenden kritischen Terminalsituation geführt. Mit der Erkenntnis aus dem MPV Payerne wären deutlichere Reaktionen zu erwarten gewesen.

Die EFK nimmt die durchgeführten Abklärungen von armasuisse bei der zuständigen Stelle betreffend einer verspäteten zur Verfügungstellung der Infrastruktur zur Kenntnis. In jedem Fall wäre aber eine verspätete Fertigstellung der nötigen Infrastruktur mit Kosten (für Lagerflächen und allfällige bauliche Anpassungen) für eine Zwischenstationierung der Flugzeuge verbunden. Die Kosten sind abhängig vom gewählten Standort. Dieses Risiko resp. dessen Auswirkung und Eintretenswahrscheinlichkeit gilt es zu bewerten und aktiv zu führen.

## **EMPFEHLUNG 4**

## **PRIORITÄT 1**

Die EFK empfiehlt der armasuisse in Zusammenarbeit mit dem GS-VBS die Massnahmen, welche zur Durchführung und Publikation der Planverfahren (SPM und MPV) noch nötig sind zu klären, umzusetzen und somit den Zeitverzug resp. dessen Folgen möglichst gering zu halten.



## **STELLUNGNAHME VON ARMASUISSE**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die nötigen Arbeiten laufen bereits. Die Terminplanung der Bauvorhaben ist nach wie vor mit dem Zeitplan zur Einführung der Flugzeuge abgestimmt.



## **EMPFEHLUNG 5**

**PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt der armasuisse die konkreten Auswirkungen (Lagerstandorte, Kosten usw.) für einen allfälligen Verzug der Fertigstellungstermine der Bauten zu klären und Massnahmen festzulegen, damit diese im Eintrittsfall sofort umgesetzt werden können.



## **STELLUNGNAHME DER ARMASUISSE**

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Bereits zum Zeitpunkt der Prüfung stand fest, dass genügend Einstellplätze zur Verfügung stehen, welche den entsprechenden Sicherheitsanforderungen genügen.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

# ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

---

## RECHTSTEXTE

---

SR 172.056.1	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019
SR 510.10	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (MG) vom 3. Februar 1995
SR 510.51	Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen (MPV) vom 13. Dezember 1999
SR 611.0	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) vom 7. Oktober 2005
SR 611.01	Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006
SR 614.0	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967

---

## BOTSCHAFTEN

---

22.005	Armeebotschaft 2022 vom 16. Februar 2022, BBl 2022 615
--------	--

---

## ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

---

Air2030	Beschaffungsprogramm zum Schutz und Verteidigung des Schweizer Luftraums
AIS	Anforderungen Immobilien Schweiz
ATB	Authorization to Build → Freigabe zur Realisierung / zum Bau
DRP	Design Review Process → Überprüfungsprozess der Projektierungsphasen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
F-35A	Typ des neuen Kampfflugzeugs
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FRD	Facility Requirement Documents → Anforderungen an die Gebäude
MPV	Militärisches Plangenehmigungsverfahren
NKF	Neues Kampfflugzeug
PIS	Produkte Immobilien Schweiz
SPM	Sachplan Militär
USA	Vereinigte Staaten von Amerika

## ANHANG 3 – GLOSSAR

---

---

HERMES VBS	<p>HERMES VBS basiert auf HERMES Bund und ist die Projektmanagementmethode für Projekte im Bereich Beschaffung Verteidigung und Ausserdienststellung. HERMES unterstützt die Steuerung, Führung und Ausführung von Projekten verschiedener Charakteristiken und Komplexität.</p> <p>Die Projektmanagementmethode ist von den Prozessen abzugrenzen, da sie keine Abläufe beschreibt. Die Methode richtet sich auf Projekte aus und stellt ihre spezifischen Ergebnisse, Rollen und Aufgaben in einer systematischen Vorgehensweise dar.</p>
TEMPEST	<p>Transient Electromagnetic Pulse Emanation Standard → Standard für die Abstrahlung transientser elektromagnetischer Impulse.</p> <p>Die TEMPEST Anforderungen beziehen sich auf Sicherheitsstandards, die entwickelt wurden, um zu verhindern, dass sensible oder klassifizierte Informationen durch Abhören von elektromagnetischen Emissionen abgefangen werden. Diese Standards, die von der NSA und der NATO festgelegt wurden, umfassen detaillierte Vorschriften für die Abschirmung, den Abstand und die Prüfung von Geräten, die mit sensiblen Daten arbeiten.</p>

---