



STRATEG Brief Nr. 21

## Schweiz: Beschaffung neuer Kampfflugzeuge

gekürzter Nachdruck aus der ÖMZ 5/2019 mit Genehmigung des Chefredakteurs MMag. Wolfgang PEISCHEL, PhD sowie des Autors Mag. Arthur Friedrich MAIWALD, ehemals LVAK

---

Am 23.5.2018 hatte der Bundesrat dem Parlament den Entwurf eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Planungsbeschlusses<sup>1)</sup> mit folgendem Inhalt unterbreitet:

„Der Luftraum der Schweiz wird mit Kampfflugzeugen und mit Systemen zur bodengestützten Luftverteidigung geschützt. Der Bundesrat wird beauftragt, die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraumes durch Beschaffungen neuer Kampfflugzeuge und eines Systems zur bodengestützten Luftverteidigung größerer Reichweite so zu planen, dass die Erneuerung bis Ende 2030 abgeschlossen ist. Bei der Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraumes sind folgende Eckwerte einzuhalten:

- Es wird ein Finanzvolumen von maximal 8 Mrd. Franken (6,85 Mrd. EUR) festgelegt.
- Ausländische Unternehmen, die für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums Aufträge erhalten, müssen 100% des Vertragswertes durch die Vergabe von Aufträgen in der Schweiz (Offsets) kompensieren.
- Die Beschaffungen werden den Räten in einem oder mehreren Rüstungsprogrammen beantragt.“<sup>2)</sup>

Diesem Planungsbeschluss, dessen Vernehmlassung am 22.9.2018 geendet hatte, war am 15.5.2019 die Entscheidung des Bundesrates gefolgt, das Parlament möge durch einen weiteren Planungsbeschluss ein fakultatives Referendum über die grundsätzliche Frage ermöglichen, ob die Schweiz neue Kampfflugzeuge beschaffen soll. Das Thema der Erneuerung des Bodluf-Systems sollte hingegen nicht Gegenstand dieser Vorlage sein. Nachdem der Bundesrat auch bereits die Eckpunkte dieses Planungsbeschlusses festgelegt und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) beauftragt hatte, zeitnah eine Botschaft hierzu vorzulegen, verabschiedete der Bundesrat am 26.6.2019 diese Botschaft<sup>3)</sup> sowie den Entwurf des Planungsbeschlusses<sup>4)</sup> zuhanden des Parlamentes. Der Planungsbeschluss enthält folgende, zum Teil vom erwähnten Beschluss des Jahres 2018 abweichende Elemente:

- Auftrag an den Bundesrat, die Mittel für den Schutz des Luftraumes durch die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zu erneuern, deren Einführung bis Ende 2030 abgeschlossen sein soll.

- Das Finanzvolumen für diese Beschaffung beträgt höchstens 6 Mrd. Franken (5,4 Mrd. EUR).
- Ausländische Unternehmen, die im Rahmen der Beschaffung Aufträge erhalten, müssen 60% des Vertragswertes durch die Vergabe von Aufträgen in der Schweiz (Offsets) kompensieren, und zwar 20% durch direkte Offsets und 40% durch indirekte Offsets im Bereich der sicherheitsrelevanten Industrie.
- Die Beschaffung wird der Bundesversammlung im Rahmen eines Rüstungsprogramms zur Beschlussfassung vorgelegt.
- Die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge wird mit der parallel dazu erfolgenden Beschaffung eines Bodluf-Systems größerer Reichweite zeitlich und technisch koordiniert.
- Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

### **Begründung des Bedarfes der Luftverteidigung**

Die Basis für diese Entscheidung des Bundesrates bildet der in der Bundesverfassung definierte und im Militärgesetz präzierte Auftrag der Schweizer Armee, aus dem sich die Aufgaben ableiten lassen, welche die Luftwaffe mittels Kampfflugzeuge und Bodluf zu erfüllen hat. Diese umfassen in normalen Lagen die Wahrung der Lufthoheit und insbesondere den Luftpolizeidienst. Seit 1.1.2019 ist die Luftwaffe täglich von 6 bis 22 Uhr in der Lage, bei Bedarf mit zwei bewaffneten Kampfflugzeugen einzugreifen, die innerhalb von 15 Minuten nach Alarmauslösung starten können. Ab 1.1.2021 wird dies rund um die Uhr der Fall sein. In Zeiten erhöhter Spannungen muss die Luftwaffe fähig sein, die Lufthoheit über einen längeren Zeitraum hinweg zu bewahren, um die unbefugte Benützung des Luftraumes der Schweiz zu verhindern und somit auch neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Im Falle eines bewaffneten Angriffes schützt und verteidigt die Luftwaffe mit Kampfflugzeugen und Bodluf die Bevölkerung und die für das Funktionieren des Landes wichtigen Infrastrukturen und gewährleistet dadurch, dass ein Gegner die eigenen militärischen Verbände aus der Luft nicht nachhaltig gefährden kann. Dies ermöglicht den Einsatz eigener Truppen am Boden, die seitens der Luftwaffe durch Aufklärung aus der Luft und Einsätze gegen Bodenziele unterstützt werden. Eine gut ausgebildete und modern ausgerüstete Luftwaffe stellt eine Voraussetzung dafür dar, dass die Armee die von ihr geforderten Leistungen im Interesse der Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung erbringen kann.

Die heute in Verwendung stehenden Kampfflugzeuge werden ebenso wie die Mittel der Bodluf innerhalb der nächsten zehn Jahre das Ende ihrer Nutzungsphase erreichen. Die mit dem Rüstungsprogramm 2017<sup>5)</sup> beschlossene Verlängerung der Nutzungsdauer der dreißig Kampfflugzeuge des Typs F/A-18C/D von 5.000 auf 6.000 Flugstunden erlaubt deren Einsatz noch bis etwa 2030. Eine weitergehende Streckung der Nutzungsphase wird sowohl unter technischen als auch unter finanziellen Gesichtspunkten als zu aufwendig und zu risikoreich beurteilt. Zudem planen auch die meisten anderen Betreiber der F/A-18C/D die Außerdienststellung dieser Maschinen bis 2030, was es für die Schweiz in Bezug auf Unterhalt und Ersatzteilbewirtschaftung kostspielig machen würde, diesen Flugzeugtyp als einziges Land über diesen Zeitpunkt hinaus zu betreiben. Die Jagdbomber des Typs F-5 Tiger sind bereits heute nur noch bedingt einsatztauglich und eignen sich nur bei Tag und guter Sicht für den Luftpolizeidienst. Mit der Armeebotschaft 2018<sup>6)</sup> hatte der Bundesrat daher bereits die Ausscheidung eines Teiles der Tiger-Flotte beantragt.

Wie bereits im Planungsbeschluss des Vorjahres begründet der Bundesrat die Notwendigkeit einer Erneuerung der Luftverteidigung der Schweiz mit der sicherheitspolitischen Lage in Europa und jenseits der Grenzen des Kontinentes, die infolge des belasteten Verhältnisses zwischen dem Westen und der Russischen Föderation zur Zeit angespannt sei. Die Modernisierung der Mittel für den Schutz des Luftraumes, die im Einklang mit vergleichbaren Vorhaben anderer westeuropäischer Staaten stehe, habe nach Ansicht des Bundesrates auch die Ungewissheit der weiteren sicherheitspolitischen Entwicklung zu berücksichtigen. Bei unverzüglicher Inangriffnahme eines Programms für die Modernisierung der Luftverteidigung wären die neuen Systeme ab etwa 2030 vollumfänglich ausgeliefert und einsatzverfügbar. Unter der Annahme einer Nutzungsdauer von drei bis vier Jahrzehnten werden diese bis mindestens 2060 und somit in einem Zeitraum im Einsatz stehen, für den sich die Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfeldes der Schweiz nicht zuverlässig vorhersagen lasse. Aufgrund dieser Beurteilung hält der Bundesrat die Einleitung des Ersatzes der gegenwärtig rund vierzig Jahre alten F-5 sowie der mehr als 20 Jahre alten F/A-18 für ebenso unverzichtbar wie die Installierung eines modernen, die neuen Kampfflugzeuge ergänzenden Bodluf-Systems mit größerer Reichweite und verstärkter Abhaltewirkung.

Die mit dem im jüngsten Planungsbeschluss vorgesehenen, gegenüber dem Vorjahresbeschluss um die Kosten für das Bodluf-Systems von 2 Mrd. Franken (1,8 Mrd. EUR) verringerten Finanzierungsrahmen beschaffbaren Kapazitäten entsprechen gemäß der Beurteilung des Bundesrates nicht einer substanziellen Aufrüstung, sondern vielmehr einem angemessenen Schritthalten mit der Entwicklung im Umfeld der Schweiz. Internationale Kooperation sei innerhalb der von der Neutralität gesetzten Grenzen zwar erstrebenswert, stelle allein aber keine ausreichende Alternative zu einer eigenständigen nationalen Luftverteidigung dar. Auch die markante Zunahme anderer Bedrohungsformen wie Terrorismus und Cyberangriffe bilde nach Einschätzung des Bundesrates kein Argument gegen die Erneuerung der Mittel für den Schutz des Luftraumes, zumal die herkömmlichen Bedrohungen weiterhin bestünden und Kampfflugzeuge auch zum Schutz vor terroristischen Angriffen in und aus der Luft beitragen. Daher handle es sich bei Maßnahmen zum Schutz des Luftraumes und des Cyberraumes nicht um Alternativen, sondern um einander ergänzende Konzepte.

### **Politische, wirtschaftliche und rechtliche Aspekte der Flugzeugbeschaffung**

Der Bundesrat bekräftigt in seiner Botschaft die bereits vor einem Jahr geäußerte Einschätzung, wonach der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge eine sicherheitspolitische Signalwirkung zukomme, weil die Schweiz mit diesem Schritt ihre Entschlossenheit unter Beweis stelle, in Spannungs- und Konfliktsituationen den beteiligten Parteien die Benützung ihres Luftraumes zu verwehren. Dies unterstreiche einerseits die Glaubwürdigkeit der Neutralität und reduziere andererseits das Risiko, dass eine Konfliktpartei durch Verletzung des schweizerischen Luftraumes versuche, militärische Vorteile zu erlangen. Zudem setze die Schweiz mit dem vorliegenden Planungsbeschluss in einem von zunehmenden Spannungen geprägten Umfeld ein Zeichen, dass Sicherheit für sie einen hohen Stellenwert besitze und das Land daher auch zur Investition der erforderlichen Mittel bereit sei. In Bezug auf die außenpolitische Komponente der Flugzeugbeschaffung betont der Bundesrat, dass die Schweiz in der Wahl der Anbieter grundsätzlich frei sei. Insbesondere bestehe für

einen neutralen Staat keine Verpflichtung, bei der Beschaffungsentscheidung Rücksicht auf Allianzen oder politische Lager zu nehmen.

Gemäß schweizerischem Recht handelt es sich bei Planungsbeschlüssen um Weichenstellungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Maßnahmen zu planen seien. In diesem Sinne stellt der vorliegende Planungsbeschluss im Falle seiner Annahme eine grundsätzlich verbindliche Vorentscheidung über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge dar, wobei jedoch die Kompetenz des Parlamentes, über die konkreten, im Rahmen von Rüstungsprogrammen noch zu unterbreitenden Beschaffungsanträge zu befinden, nicht beeinträchtigt wird. Sollte der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt von diesem Planungsbeschluss abweichen wollen, so hätte er dies zu begründen. Da der Beschluss ein sich über mehr als ein Jahrzehnt erstreckendes, erhebliche Ressourcen erforderndes Beschaffungsvorhaben zum Gegenstand hat, das der Planungssicherheit bedarf, resultiert die vom Bundesrat explizit erwähnte große Tragweite. Daher wird der Planungsbeschluss nicht nur dem Parlament, sondern, im Falle des Zustandekommens eines Referendums, auch dem Wähler zur Entscheidung vorgelegt, bevor auf der Basis der Evaluierung, der Typenwahl und der Verhandlungen mit den Herstellern die Ausarbeitung eines konkreten Beschaffungspaketes erfolgt.

#### ANMERKUNGEN:

---

1) Siehe hierzu: ÖMZ 5/2018, S.653-657.

2) Bundesbeschluss über die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraumes (Entwurf). Bern 2018.

3) Botschaft zu einem Planungsbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge. Bern 2019.

4) Bundesbeschluss (Entwurf) über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge. Bern 2019.

5) Siehe hierzu: ÖMZ 3/2017, S.376-379.

6) Siehe hierzu: ÖMZ 3/2018, S.368-372.

---

**Zum Autor:** Mag. Arthur Friedrich MAIWALD, geb. 1958, bis 1989 Angehöriger der Landesverteidigungsakademie, Abteilung Zentraldokumentation, heute tätig in leitender Funktion bei einem führenden schweizerischen Bankinstitut, weiterhin Mitarbeiter der ÖMZ.