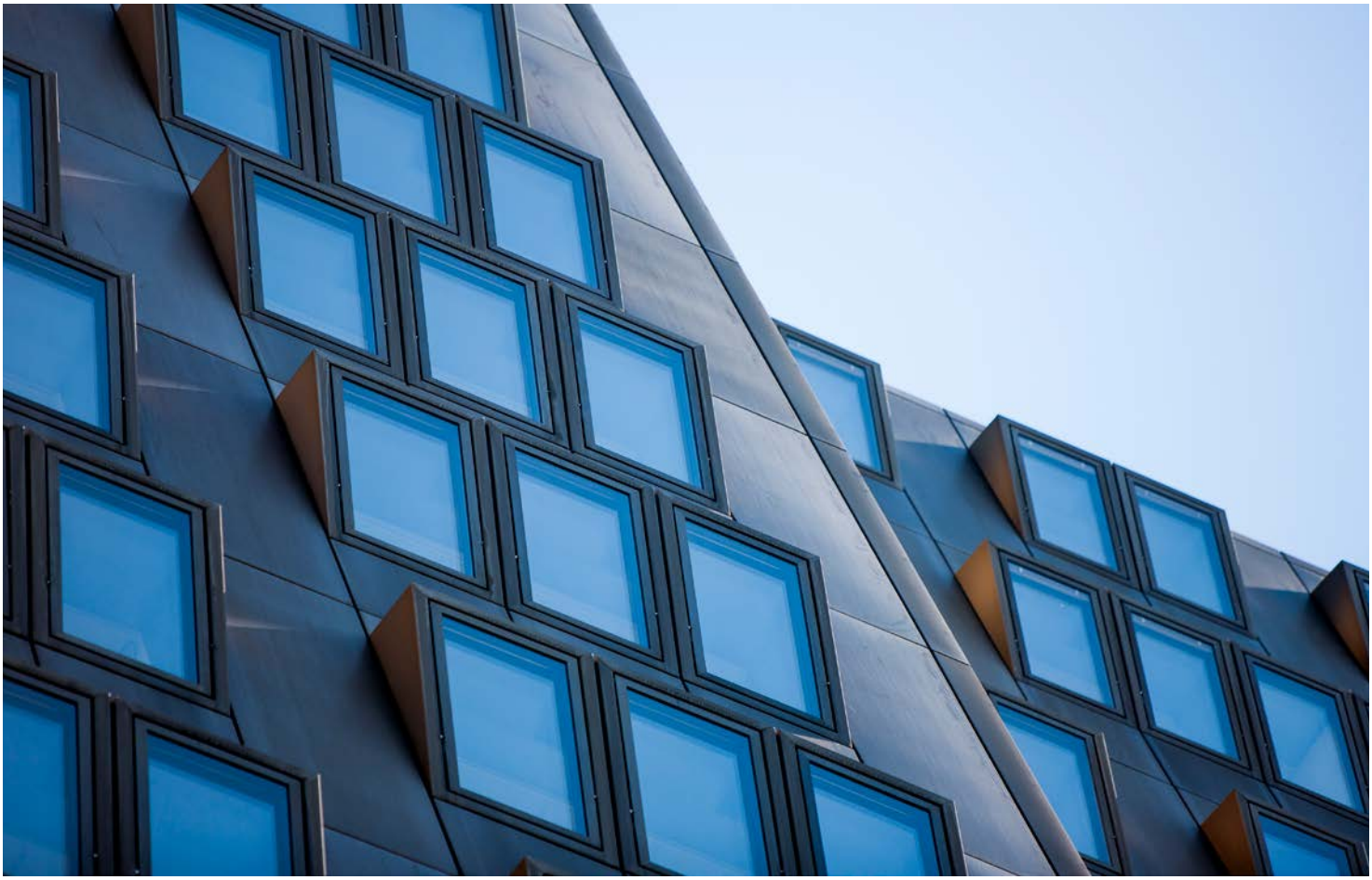
Rechnungshof Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Beschaffung und Einsatz von Drohnen im Bundesheer

Reihe BUND 2020/1

Bericht des Rechnungshofes



III–82 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP
Rechnungshof GZ 004.667/006–PR3/19

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Jänner 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 5

Prüfungsziel 7

Kurzfassung 7

Zentrale Empfehlungen 11

Zahlen und Fakten zur Prüfung 13

Prüfungsablauf und –gegenstand 15

Überblick 15
- Allgemeines 15
- Mini Drohnensystem Tracker 18

Rechtliche Rahmenbedingungen 19
- Allgemeines 19
- Drohnen im Bundesheer 19

Strategisches Konzept und Planungen 20
- Strategisches Konzept 20
- Implementierung in die Organisation 22
- Projektorganisation 24

Vergabeverfahren 25
- Wahl des Vergabeverfahrens 25
- Verhandlungsverfahren 26
- Bestimmungen für Subunternehmer 27
- Wechsel des Subunternehmers 29

Lieferauftrag und Vertragsabwicklung 31
- Erfüllung des Lieferauftrags 31
- Vertragsstrafe und Beschaffung eines Simulationssystems 34
- Korruptionsprävention und interne Kontrolle bei Vergabeverfahren 37

Anschaffungs– und Systemkosten 39

Abnahme und Logistik 41
Abnahme der vertraglichen Leistungen 41
Wartung 42
Logistik 43

Ausbildung Drohnenbedienpersonal 45
Grundlagen 45
Medizinische Tauglichkeit 45
Ausbildung 46

Verfahrenserprobung 48

Einsatz des Drohnensystems 50
Anforderungen an das Drohnensystem 50
Flugbetrieb 52
Datenschutz 53

Schlussempfehlungen 55

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Drohnen–Klassifizierung innerhalb der NATO 16

Tabelle 2: Personalausstattung Drohnenzug 23

Tabelle 3: Gesamtausgaben 40

Tabelle 4: Ausbildungsablauf Verfahrenserprobung 48

Tabelle 5: Geleistete Flugstunden je Drohne 49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gesamtübersicht zur Drohnenbeschaffung und zum Einsatz 17

Abbildung 2: Mini Drohne Tracker 18

Abbildung 3: Wechsel des Subunternehmers 30

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
bzw.	beziehungsweise
DSG	Datenschutzgesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
kg	Kilogramm
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde
LFG	Luftfahrtgesetz
lit.	litera (Buchstabe)
m	Meter
Mio.	Million(en)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt–Organisation)
rd.	rund
RH	Rechnungshof

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UrhG	Urheberrechtsgesetz
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Landesverteidigung

Beschaffung und Einsatz von Drohnen im Bundesheer

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2018 die Beschaffung und den Einsatz von Drohnen im Österreichischen Bundesheer. Ziel der Überprüfung war es, die Beschaffung des Drohnensystems Tracker, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Planungsgrundlagen, die Nutzung und den finanziellen Ressourceneinsatz zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2018. Über den Umgang der Behörden mit Drohnen im zivilen Bereich führte der RH eine eigene Gebarungsüberprüfung „Drohnen in der zivilen Luftfahrt“ durch.

Kurzfassung

Das Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Ministerium**) beschaffte für das Bundesheer zur Verfahrenserprobung sechs Drohnensysteme Tracker mit 18 Mini Drohnen eines französischen Herstellers um 2,98 Mio. EUR. Zusätzlich verfügte das Bundesheer zu Erprobungszwecken über sieben Micro Drohnen unterschiedlicher Hersteller. Laut Heerestruppenschule waren die Einsatzmöglichkeiten des Drohnensystems Tracker die Aufklärung von Gegnern und Konfliktparteien, von Räumen und Einzelobjekten, die Erkundung von Marschwegen sowie der sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsatz und der Katastropheneinsatz. (TZ 2, TZ 3)

Im September 2013 kam der Vertrag zur Beschaffung des Drohnensystems Tracker rechtsgültig zustande. Erst zwei Monate danach regte die Abteilung Militärluftfahrt des Ministeriums an, eine umfassende Beurteilung der im Umgang mit durch Drohnen gewonnenen Daten, also dem Bildmaterial, durchzuführen. Die Generalstabsabteilung weitete diese Anregung auf eine umfassende Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verwendung von Aufklärungsdrohnensystemen im Bundesheer aus. Dem Ministerium fehlten somit vor der Entscheidung zur Beschaffung der Drohnen grundlegende Informationen über diesbezügliche rechtliche Vorgaben. (TZ 5)

Das Ministerium verfügte seit 2006 über mehrere Konzepte für den Einsatz von Drohnen. Es erstellte jedoch kein strategisches Konzept über personelle, materielle und finanzielle Auswirkungen zur Implementierung von Drohnensystemen; dies weder vor Einleitung der Beschaffung noch für eine im Jahr 2018 geplant gewesene Übergabe der vorhandenen Drohnensysteme an die Nutzer. Das Ministerium traf bereits im Dezember 2016 – rund ein Jahr vor Ende der Verfahrenserprobung – eine grundsätzliche Entscheidung zum weiteren Ankauf von Drohnensystemen, ohne das Endergebnis der Verfahrenserprobung abzuwarten. Das Ministerium leitete mit Stand Dezember 2018 weder eine Folgebeschaffung ein, noch übergab es die sechs vorhandenen Drohnensysteme an die Nutzer. Die Drohnensysteme dienten nach Ende der Verfahrenserprobung vorwiegend der Aufrechterhaltung der Lizenzen des Personals, das die Drohnen bediente. (TZ 6)

An der EU–weiten Ausschreibung beteiligten sich elf Bieter. Das Ministerium verhandelte nur mit dem Bestbieter (Bieter 1), obwohl dessen Angebot mit dem Angebot eines weiteren Bieters sehr eng beieinander lag. Das kritisierte auch die Interne Revision des Ministeriums. (TZ 10)

Die Ausschreibungsunterlagen sahen vor, dass Firmen die Inanspruchnahme von etwaigen Subunternehmern bereits in der ersten Stufe des Verfahrens im Teilnahmeantrag nennen mussten. Damit sollte eine größtmögliche Transparenz im Verfahren und eine angemessene Verfahrensdauer sichergestellt werden. Das Ministerium hielt sich jedoch nicht an die eigenen Ausschreibungsunterlagen und stimmte einer weiteren Teilnahme von Bieter 1 an dem Vergabeverfahren zu, obwohl dessen neuer Subunternehmer nicht im Teilnahmeantrag genannt war. Bieter 1 erhielt dadurch eine zusätzliche Möglichkeit und längere Frist als andere Bieter, um an dem Verfahren weiterhin teilnehmen zu können. Das Ministerium verstieß so gegen grundlegende Vergabeprinzipien der Transparenz, Gleichbehandlung und Rechtssicherheit der Bieter. Der neue Subunternehmer des Bieters 1 war überdies ein Tochterunternehmen eines in der ersten Stufe des Verfahrens ausgeschiedenen Bieters. (TZ 12)

Das Ministerium vereinbarte im Zuge des Verhandlungsverfahrens mit dem nunmehrigen Auftragnehmer, dass die ersten zwei Drohnensysteme bis spätestens Dezember 2013 geliefert werden müssen. Tatsächlich erfolgte die Lieferung erst 13 Monate später im Jänner 2015. (TZ 13)

Im September 2014 ging das Ministerium davon aus, dass der Auftragnehmer aufgrund der Lieferverzögerungen eine Vertragsstrafe von 253.000 EUR zu zahlen hatte. Fast zeitgleich holte das Ministerium beim Auftragnehmer ein Angebot für ein Simulationssystem ein. Es hatte nämlich festgestellt, dass ein solches System für die Erprobung und für den Betrieb des Drohnensystems Tracker zweckmäßig und notwendig wäre. Diese Gründe waren bereits zur Zeit der Planung bekannt gewesen und hätten in der Ausschreibung berücksichtigt werden müssen. Das Ministerium

führte keine nachvollziehbare Prüfung der Preisangemessenheit für das angebotene Simulationssystem durch. Die Kosten betrugen schließlich genau die Höhe der Vertragsstrafe von 253.000 EUR. Die Finanzprokuratur hatte in einem Gutachten für das Ministerium Bedenken gegenüber einer derartigen gegenseitigen Aufrechnung bestehender Forderungen geäußert. (TZ 14)

Das Ministerium budgetierte für die Beschaffung des Drohnensystems Tracker 3,28 Mio. EUR. Für Folgeausgaben, wie etwa die Verfahrenserprobung oder den Kauf von Ersatz– und Umlaufteilen, traf das Ministerium keine Budgetvorsorgen. Die vom RH errechneten Gesamtausgaben lagen mit 4,42 Mio. EUR um 35 % höher als die geplanten Ausgaben. Bezogen auf die geleisteten 243 Flugstunden belief sich eine Drohnen–Flugstunde auf rd. 18.200 EUR. (TZ 16)

Die Abnahme der sechs Drohnensysteme dauerte von Jänner 2015 bis September 2016. Ein Grund für die lange Dauer war, dass der Auftragnehmer für die Behebung der Mängel mehr als ein Jahr brauchte. Für den Betrieb unwesentliche Mängel, die keine Nacharbeiten durch den Auftragnehmer erforderten, bewertete das Ministerium mit 150.000 EUR. Auch dafür gab es eine Gegenverrechnung mit Zusatzleistungen wie Workshops und Schulungen. (TZ 17)

Das Ministerium schloss keinen Wartungsvertrag ab, der eine Instandsetzung innerhalb von sechs Monaten umfasst hätte. Die tatsächlichen Bearbeitungszeiten zur Instandsetzung betrugen bis zu 13 Monate. Dadurch verfügten zwischen Juni 2016 und Februar 2018 bis zu vier der sechs Drohnensysteme über keine drei verwendungsfähigen Drohnen. Die Kosten für Ersatz– und Umlaufteile betrugen in den Jahren 2015 bis 2018 1,21 Mio. EUR, dreizehnmal mehr als intern im Militärischen Pflichtenheft berechnet. (TZ 18, TZ 19)

Laut einer Richtlinie des Ministeriums mussten Soldatinnen und Soldaten für die Zulassung zur Drohnenausbildung sowohl eine Auslandstauglichkeits– als auch eine flugmedizinische Untersuchung bestehen. Bei keinem anderen Waffensystem der Landstreitkräfte gab es eine vergleichbare Verpflichtung. (TZ 21)

Im Dezember 2013 begannen 17 Bedienstete mit der Drohnenausbildung. Im Jänner 2019 standen bei den vier Zielverbänden nur sechs ausgebildete Personen zur Verfügung. Da pro Drohnenflug zwei Personen notwendig waren, konnten nur drei der sechs Drohnensysteme gleichzeitig betrieben werden. (TZ 22)

Die sechs Drohnensysteme mit 18 Drohnen leisteten in den Jahren 2015 bis 2018 rd. 243 Flugstunden. Das entsprach in etwa der Hälfte der vorgesehenen Flugstundenleistung eines einzelnen Drohnensystems. Die Gesamtauslastung der sechs Drohnensysteme lag bei rd. 10 %. Das Ministerium stellte keine Überlegungen hinsichtlich anderer Beschaffungsoptionen, einer Erprobung unterschiedlicher Systeme oder einer geringeren Stückzahl an. Jedenfalls bestand während der Verfahrenserprobung kein Bedarf von sechs Drohnensystemen gleichzeitig. (TZ 23)

Das Militärische Pflichtenheft für die Drohnen sah eine sogenannte „Dual Use"–Fähigkeit vor. Die Drohnen sollten also nicht nur für militärische, sondern auch für zivile Zwecke wie Assistenz– und Katastropheneinsätze verwendet werden. In Dokumentationen zur Abnahme und Verfahrenserprobung wurde festgehalten, dass aufgrund der Erfahrungen beim sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz ein Einsatz im Katastrophenfall nicht zielführend war; auch für die Grenzraumüberwachung waren die Drohnen nur bedingt einsetzbar. Es waren nicht nur die Vorlaufzeiten viel zu langwierig. Die am System angebrachte Sensorik war nicht effizient, da bei Regen und Schneefall keine ausreichende Beobachtung möglich war. Bei Regen und Schneefall war auch der Start verboten. Bei großer Kälte bestand zudem die Gefahr von Vereisung. Das Drohnensystem entsprach in der beschafften Version u.a. vor allem aufgrund der Systemgröße und des Gewichts nicht den Anforderungen des Jagdkommandos, das die Drohnen ebenfalls einsetzen sollte. (TZ 24)

Trotzdem plante das Ministerium mit Stand Dezember 2018 einen Nachkauf von 14 Drohnensystemen, vorzugsweise vom bereits getesteten Drohnensystem Tracker. Als Hauptargument führte die Abteilung Strukturplanung die Vorteile der logistischen Gleichheit und Ausbildung an. (TZ 6)

Bei der Abnahme stellte das Ministerium auch Qualitätsmängel wie Kratzer auf den Frontscheiben der Sensorköpfe und Verschmutzungen im Inneren fest. Eine mangelhafte Ausführung der Steckverbindungen und die Reduktion der Funktionalität der Wärmebildkamera widersprachen jedoch nicht der vertraglich festgeschriebenen Leistungsbeschreibung. So konnten auch keine Gegenleistungen vereinbart werden. (TZ 24)

Das Bundesheer erprobte im Jahr 2016, im Rahmen des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes zur Grenzüberwachung, die Drohnen außerhalb des militärischen Geländes. Die Vorbereitung dieser beiden Einsätze war überaus aufwendig. Ressortintern waren 13 Stellen befasst. Die für derartige Einsätze notwendige Einrichtung von Flugbeschränkungsgebieten musste mit der Austro Control GmbH und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie abgestimmt werden und dauerte rund zehn Wochen. (TZ 25)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Landesverteidigung hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Vor einer Systemeinführung wäre ein strategisches Konzept hinsichtlich personeller, materieller und finanzieller Auswirkungen als Planungs– und Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten. (TZ 6)

- Die bereits angekauften Drohnensysteme wären in die Struktur der Organisation zu bringen, um einerseits einen Fähigkeitsaufbau zu ermöglichen und andererseits die bereits gekauften Drohnensysteme ihrem Zweck entsprechend zu nutzen. (TZ 16)

- Vor künftigen Beschaffungen für Erprobungszwecke wären andere Optionen der Verfahrenserprobung hinsichtlich der Zielerreichung und Kosten wie z.B. unterschiedliche Drohnensysteme, geringere Anzahl an Drohnen oder Anmietung statt Kauf zu prüfen und zu dokumentieren. (TZ 23)

- Im Falle einer Folgebeschaffung wären die Ergebnisse der Abnahme und Verfahrenserprobung in einer neuerlichen Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen. (TZ 24)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Beschaffung und Einsatz von Drohnen im Bundesheer					
Rechtsgrundlagen	Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 (BVergGVS 2012), BGBl. I 10/2012 i.d.g.F. Luftfahrtgesetz (LFG), BGBl. 253/1957 i.d.g.F. Militärluftfahrzeug– und Militärluftfahrtgerätverordnung 2008 (MLFGV 2008), BGBl. II 379/2008 i.d.g.F. Militärluftfahrt–Personalverordnung 2012 (MLPV 2012), BGBl. II 401/2012 i.d.g.F. Datenschutzgesetz (DSG), BGBl. I 165/1999 i.d.g.F. Urheberrechtsgesetz (UrhG), BGBl. 111/1936 i.d.g.F.				
Gegenstand der Beschaffung	Aufklärungsdrohnensystem kurzer Reichweite und geringer Flughöhe, bestehend aus sechs Systemen zu je drei Drohnen, Ersatz– und Umlaufteile, Publikationen und Ausbildungsfilm				
Kaufvertrag					
Datum des rechtsgültigen Zustandekommens des Lieferauftrags	19. September 2013				
Anzahl an Vertragsänderungen	drei Vertragsänderungen von Dezember 2014 bis Jänner 2016				
Kaufpreis (inkl. USt)	2,98 Mio. EUR				
Gesamtausgaben für Beschaffung, Ersatz– und Umlaufteile[1] sowie Personalaufwand (inkl. USt)	4,42 Mio. EUR				
terminliche Abweichungen					
	Soll		Ist		Abweichung in Monaten
Liefertermin	23. Dezember 2013[2]		22. Jänner 2015[3]		13
Erfüllungstermin	15. September 2014		31. Juli 2016		23
Verfahrenserprobung	4. Mai 2015 bis 29. April 2016		4. Mai 2015 bis 29. November 2017[4]		10
geleistete Flugstunden					
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**Jänner 2015 bis Dezember 2018**
	in Stunden und Minuten				
18 Drohnen	10:59	140:49	61:38	29:30	242:56

Rundungsdifferenzen möglich

[1] bis 31. Jänner 2019

[2] Lieferung der ersten beiden Drohnensysteme

[3] Lieferung aller sechs Drohnensysteme

[4] Die Verfahrenserprobung endete mit dem genehmigten Protokoll der Abschlussbesprechung am 29. November 2017. Unterbrechung der Verfahrenserprobung für rund neun Monate vom 19. Juni 2015 bis 15. März 2016.

Quelle: BMLV

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2018 beim Bundesministerium für Landesverteidigung die Beschaffung und den Einsatz von Drohnen im Österreichischen Bundesheer.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Beschaffung des Drohnensystems Tracker (in Folge kurz: **Drohnensystem**), der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Planungsgrundlagen, der Nutzung und des finanziellen Ressourceneinsatzes. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2018. Über den Umgang der Behörden mit Drohnen im zivilen Bereich führte der RH eine eigene Gebarungsüberprüfung durch.

Militärische Angelegenheiten waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport angesiedelt. Mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017[1] ressortieren diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Landesverteidigung (beide in der Folge: **Ministerium**). Der RH überprüfte daher im Wesentlichen das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Landesverteidigung.

(2) Zu dem im Juli 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Bundesministerium für Landesverteidigung im Oktober 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2020.

Überblick

Allgemeines

2 (1) Der Begriff Drohne fand sich weder in nationalen noch in EU–rechtlichen Regelungen. Das Luftfahrtgesetz[2] (**LFG**) verwendet für die Zivilluftfahrt die Begriffe unbemanntes Luftfahrzeug bzw. unbemanntes Gerät. Das Ministerium verwendete im militärischen Bereich die Begriffe unbemannte Militärluftfahrzeuge, Unmanned Aircraft Systems, Remotely Piloted Aircraft, Aufklärungsdrohnensysteme und Drohnen. Der RH verwendet in der Folge den Begriff Drohne bzw. Drohnensystem als Überbegriff.

[1] BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

[2] BGBl. 253/1957 i.d.g.F

(2) Das Einsatzspektrum von Drohnen umfasste laut Heerestruppenschule[3] vorwiegend die Überwachung sowie die Lage–, Ziel– und Wirkungsaufklärung. Die von den Drohnen gelieferten Daten dienten sowohl der Einsatzplanung als auch der Reaktion auf Veränderungen und waren – aus Sicht der Heerestruppenschule – aufgrund ihrer raschen Verfügbarkeit und der Möglichkeit der Echtzeitübertragung ein notwendiges Mittel zur Informationsgewinnung.

(3) Die North Atlantic Treaty Organization (**NATO**) teilte die Drohnen aufgrund des Gewichts, der Flughöhe, des Einsatzradius und der Führungsebene in unterschiedliche Klassen und Kategorien ein, welche in folgender verkürzten Tabelle dargestellt werden:

Tabelle 1: Drohnen–Klassifizierung innerhalb der NATO

Klasse	Kategorie	Einsatz-radius	zu unterstützende Führungsebene	Beispiele für Drohnen der jeweiligen Kategorie
Klasse III (> 600 kg)	Angriff/Kampf	unbegrenzt	Einsatzgebiet	Reaper
	große Höhe und lange Höchstflugdauer	unbegrenzt	Einsatzgebiet	Global Hawk
	mittlere Höhe und lange Höchstflugdauer	unbegrenzt	gemeinsames Streitkräftekommando	Heron
Klasse II (150 kg – 600 kg)	taktisch	200 km	Brigade	Hermes 450
Klasse I (< 150 kg)	klein (>15 kg)	50 km	Bataillon, Regiment	Scan Eagle
	mini (<15 kg)	bis zu 25 km	Kompanie, Zug, Gruppe	Skylark, Tracker
	micro (<66 Joule)	bis zu 5 km	Zug, Gruppe	Black Widow

Quelle: Heerestruppenschule; Darstellung: RH

Die für das Bundesheer zur Verfahrenserprobung beschafften sechs Drohnensysteme Tracker (18 Drohnen) waren gemäß NATO–Klassifizierung als Klasse 1 Mini Drohnen einzustufen. Zusätzlich verfügte das Bundesheer zu Erprobungszwecken über sieben Micro Drohnen. Die Gebarungsüberprüfung bezog sich aufgrund der Anschaffungskosten in Höhe von 2,98 Mio. EUR, des Beschaffungsumfangs und der strategischen sowie strukturellen Fragestellungen auf das Drohnensystem Tracker.

(4) Das Ministerium beschaffte im Herbst 2015 neben dem Drohnensystem drei Micro Drohnen[4] unterschiedlicher Hersteller für Erprobungszwecke. Ziel der von 2016 bis 2017 durchgeführten Erprobung war es, die Einsatzmöglichkeiten von

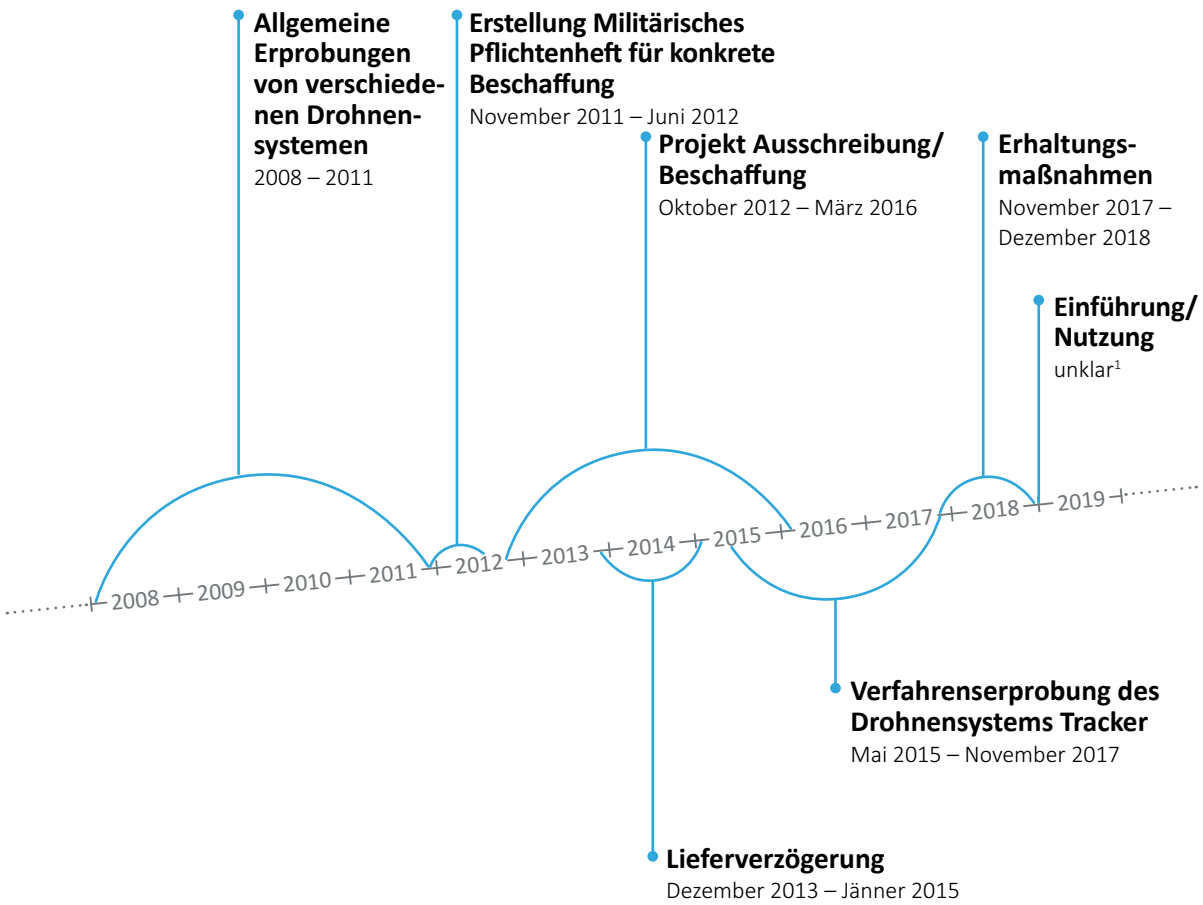
[3] Das Ministerium beauftragte im Februar 2015 die Heerestruppenschule mit der Verfahrenserprobung des Drohnensystems Tracker.

[4] mit einem Gewicht von 1,1 kg bis 2,3 kg

Micro Drohnensystemen – vor allem bei Sondereinsatzkräften und bei der Infanterie – in der derzeitigen Aufbau– und Ablauforganisation kennenzulernen. Nach Ende der Erprobung verblieben die Drohnen zur Aufrechterhaltung der Drohnenbedienerbefähigung bzw. zum weiteren Erfahrungsgewinn bei den Nutzern[5]. Das Ministerium verfügte mit Stand 2018 über insgesamt sieben Micro Drohnen. Deren Beschaffungskosten inkl. Schulungen durch die Herstellerfirmen betrugen rd. 226.000 EUR inkl. USt.

(5) Das Ministerium begann – wie in Abbildung 1 dargestellt – bereits in den Jahren 2008 bis 2011 mit ein– bis fünftägigen Erprobungen und Firmenpräsentationen von Drohnensystemen unterschiedlicher Hersteller.

Abbildung 1: Gesamtübersicht zur Drohnenbeschaffung und zum Einsatz



[1] zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht absehbar

Quelle: Heerestruppenschule; Darstellung: RH

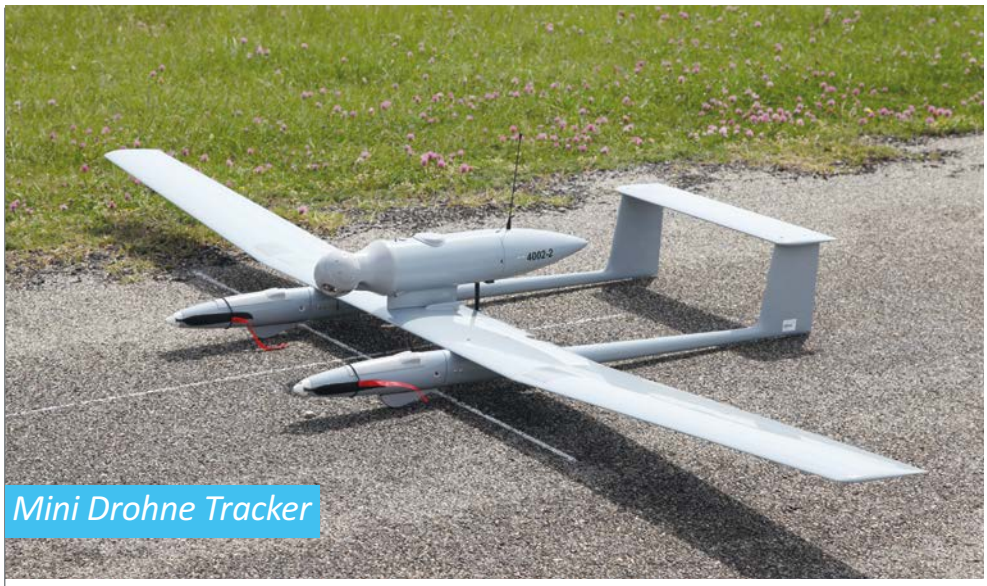
[5] Aufklärungs– und Artilleriebataillon 7

Die im Jahr 2013 – zum Zwecke der Verfahrenserprobung – beschafften und im Jahr 2015 gelieferten Drohnensysteme Tracker waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht in die Struktur des Österreichischen Bundesheeres eingeführt.

Mini Drohnensystem Tracker

3 Bei dem Drohnensystem Tracker handelt es sich um ein französisches Produkt, das in einer anderen Konfiguration in den französischen Streitkräften in Verwendung stand. Laut Heerestruppenschule waren die Einsatzmöglichkeiten des Drohnensystems Tracker u.a. die Aufklärung eines Gegners bzw. von Konfliktparteien, die Aufklärung von Räumen und Einzelobjekten, die Marschwegerkundung, der sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsatz und Assistenzeinsätze – Katastrophen.

Abbildung 2: Mini Drohne Tracker



Gewicht:	8,7 kg	Reichweite:	20 km
Einsatzdauer:	90 Minuten	Einsatzhöhe:	100 – 600 m Höhe über Grund
Spannweite:	3,3 m	Wind max.:	15 m/Sekunde
Länge:	1,6 m	Sensor:	Tagessicht– und Wärmebildkamera
Geschwindigkeit:	bis 90 km/h		

Quelle: BMLV

Das Drohnensystem Tracker bestand aus einer Bodenkontrollstation (inkl. Antenne), drei Flugkörpern, zwei Sensorköpfen und Zubehör. Der gesamte Kaufpreis für sechs Drohnensysteme betrug 2,98 Mio. EUR.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Allgemeines

4 Mit der Novellierung des Luftfahrtgesetzes[6] im Jänner 2014 gab es erstmals rechtliche Bestimmungen für den Betrieb von unbemannten Luftfahrzeugen. Das Luftfahrtgesetz definierte vier Klassen[7] und legte je nach Klassifizierung bestimmte Erfordernisse für den Betrieb fest. Laut Ministerium betrafen diese insbesondere Regelungen betreffend die Nutzung des Luftraums zur Vermeidung von wechselseitigen Gefährdungen durch andere Nutzer des Luftraums sowie den Schutz von Personen und Sachen auf dem Boden. Der Anwendungsbereich des Luftfahrtgesetzes bezog sich jedoch nicht auf die Drohnen des Bundesheeres, da es sich hierbei um Militärluftfahrzeuge handelt.

Die Zulassung der Drohnen als Militärluftfahrzeuge unterlag den Bestimmungen der Militärluftfahrzeug– und Militärluftfahrtgerätverordnung[8]. Zur Sicherstellung der Sicherheit der Luftfahrt erließ das Ministerium – in Entsprechung des Luftfahrtgesetzes – eine Richtlinie zur Feststellung und Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Drohnen. Darüber hinaus verfügte das Ministerium über ein Flugbetriebshandbuch für einen effizienten und sicheren militärischen Flugbetrieb im In– und Ausland sowie über ein Flughandbuch, welches insbesondere die luftfahrzeugspezifischen Betriebsverfahren für das Drohnensystem festlegte. Gemäß der Militärluftfahrt–Personalverordnung[9] benötigte das Drohnenbedienpersonal zur Inbetriebnahme der Drohnen Befähigungen, die für die Sicherheit der Militärluftfahrt von Bedeutung waren und flugtechnische oder flugbetriebliche Kenntnisse voraussetzten. Das Ministerium stellte bei Erreichen der Befähigungen Sonderausweise mit einer Gültigkeit von 24 Monaten aus. Entsprechende Verlängerungen waren unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (siehe TZ 20).

Drohnen im Bundesheer

5.1 Laut Ministerium stellten die rechtlichen Rahmenbedingungen eine wesentliche Grundlage und eine Grenze für jede Verwendung von Aufklärungsdrohnensystemen im Bundesheer und für die Ausbildung an solchen Systemen dar. Die für die Erstellung des Militärischen Pflichtenhefts zuständige Abteilung Strukturplanung des Ministeriums holte im Jahr 2011 eine ministeriumsinterne rechtliche Stellungnahme hinsichtlich des Flugbetriebs von Drohnen ein. Der Inhalt der Stellungnahme bezog sich vorwiegend auf die Einstufung der Drohnen und die Ausbildung des Drohnenbedienpersonals, nicht aber auf den Bereich des Datenschutzes (siehe TZ 26).

[6] BGBl. I 108/2013

[7] Flugmodelle, unbemanntes Gerät bis maximal 79 Joule Bewegungsenergie, unbemannte Luftfahrzeuge Klasse 1 und unbemannte Luftfahrzeuge Klasse 2

[8] BGBl. II 379/2008 i.d.g.F.

[9] BGBl. II 401/2012 i.d.g.F.

Im September 2013 kam der Vertrag zur Beschaffung des Drohnensystems rechtsgültig zustande. Mit November 2013 regte die Abteilung Militärluftfahrt an, eine umfassende Beurteilung im Umgang mit durch Drohnen gewonnenen Daten (Bildmaterial) durchzuführen. Die Generalstabsabteilung weitete diese Anregung auf eine umfassende Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verwendung von Aufklärungsdrohnensystemen im Bundesheer aus.[10]

5.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium erst nach Rechtskraft des Kaufvertrags eine umfassende Beurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verwendung von Drohnensystemen im Bundesheer durchführte. Dem Ministerium fehlten somit vor der Beschaffung grundlegende Informationen über rechtliche Vorgaben für die Entscheidung zur Beschaffung eines neuen Systems.

Der RH empfahl dem Ministerium, bereits vor der Beschaffung eines neuen Systems eine bedarfsgerechte rechtliche Beurteilung durchzuführen, um deren Ergebnisse in Entscheidungsfindungsprozesse einfließen lassen zu können.

5.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Laut seiner Stellungnahme sei es bemüht, vor der Beschaffung eines neuen Systems eine bedarfsgerechte rechtliche Beurteilung durchzuführen.

Strategisches Konzept und Planungen

Strategisches Konzept

6.1 (1) Das Ministerium verfügte seit 2006 über mehrere Konzepte, welche die Absicht zum grundsätzlichen Fähigkeitsaufbau – für den Einsatz von Drohnensystemen – abbildeten. Es erstellte jedoch kein strategisches Konzept – hinsichtlich personeller, materieller und finanzieller Auswirkungen – zur Implementierung von Drohnensystemen; dies weder vor Einleitung der Beschaffung noch für eine im Jahr 2018 geplante Übergabe der vorhandenen Drohnensysteme an die Zielverbände. Eine Richtlinie zur koordinierten Fähigkeitenentwicklung im Bereich von Drohnensystemen befand sich im Dezember 2018 noch im Konzeptstatus.

[10] Das Ersuchen zur rechtlichen Darstellung enthielt u.a. folgende Punkte: Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesheeres im In– und Ausland (Einsätze, unmittelbare Vorbereitung zu Einsätzen, Ausbildung und Dienstbetrieb); Verwendung im Ausland unter Darstellung der grundsätzlichen Auswirkungen der dafür typischen Rahmenbedingungen des internationalen Rechts; Umgang mit gewonnenen Daten (Bildmaterial).

(2) Das Ministerium schloss 2013 den Lieferauftrag über sechs Drohnensysteme ab; im Juni 2015 legte es fest, nach Ende der Verfahrenserprobung über den weiteren Ankauf von Drohnensystemen zu entscheiden. Im Dezember 2016 und somit rund ein Jahr vor Ende der Verfahrenserprobung (November 2017) entschied der Chef des Generalstabs bereits den Ankauf von weiteren zwölf Drohnensystemen. Das Ministerium führte nach Ende der Verfahrenserprobung weder eine Folgebeschaffung durch, noch überführte es die sechs bestehenden Drohnensysteme in die Struktur der Organisation. Laut Abteilung Strukturplanung war mit Stand Dezember 2018 ein Nachkauf von 14 Drohnensystemen, vorzugsweise vom bereits getesteten Drohnensystem, vorgesehen. Als Hauptargument führte die Abteilung Strukturplanung die Vorteile der logistischen Gleichheit und Ausbildung an. Darüber hinaus würde ein Systemwechsel die bereits geleistete Entwicklungsarbeit um bis zu zwei Jahre zurückwerfen. Das Ministerium erwartete sich eine hohe „Dual Use"–Fähigkeit des Drohnensystems (sicherheitspolizeilicher Assistenzeinsatz und Assistenzeinsätze in Katastrophenszenarien), welche laut dem Ministerium nur bedingt gegeben bzw. gar nicht erprobt worden war (siehe TZ 24 und TZ 25). Die bestehenden sechs Drohnensysteme dienten nach Ende der Verfahrenserprobung vorwiegend der Aufrechterhaltung der Lizenzen des Drohnenbedienpersonals.

6.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium fünf Jahre nach Beschaffung der Drohnen (September 2013) über kein strategisches Konzept zur Implementierung von Drohnensystemen im Österreichischen Bundesheer verfügte. Dadurch fehlte eine Planungs– und Entscheidungsgrundlage hinsichtlich personeller, materieller und finanzieller Auswirkungen.

Der RH empfahl dem Ministerium, vor einer Systemeinführung ein strategisches Konzept hinsichtlich personeller, materieller und finanzieller Auswirkungen als Planungs– und Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium bereits im Dezember 2016 – rund ein Jahr vor Ende der Verfahrenserprobung – eine grundsätzliche Entscheidung zum weiteren Ankauf von Drohnensystemen traf, ohne das Endergebnis der Verfahrenserprobung abzuwarten.

Weiters kritisierte der RH, dass die Abteilung Strukturplanung den Nachkauf von 14 Drohnensystemen, vorzugsweise vom getesteten Drohnensystem, vorsah, obwohl Mängel an der „Dual Use"–Fähigkeit vorlagen.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Erkenntnisse aus der Verfahrenserprobung und zum Erhalt der Lizenzen des Drohnenbedienpersonals bei der Entscheidung zur weiteren Beschaffung von Drohnensystemen zu berücksichtigen.

6.3 Das Ministerium nahm die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

Implementierung in die Organisation

7.1 (1) Die Grundlage zur Planung der Organisationsstruktur für Drohnenzüge im Österreichischen Bundesheer entstammte Grundsatzkonzepten des Ministeriums.[11] Diese beschrieben u.a. Herausforderungen und Bedrohungen und daraus abgeleitete Vorgaben für die Streitkräfteentwicklung sowie einen Gliederungsvorschlag der Einsatzstrukturen und Überlegungen zur Dislozierung. Das Ministerium musste jedoch die Planung den tatsächlich verfügbaren Geldmitteln anpassen. Somit beschaffte es die Ausstattung für einen Drohnenzug (sechs Systeme) mit einer Reichweite von 10 km (statt 50 km). Das Ministerium entschied sich damit bewusst für eine – gegenüber der Planung – reduzierte Leistungsfähigkeit.

(2) Das Ministerium verfügte im Bereich der Organisationsstruktur und des Personals zur Implementierung des Drohnensystems über mehrere Planungsdokumente und Entwürfe. So plante es im Jahr 2017, drei Aufklärungs– und Artilleriebataillone sowie das Jagdkommando mit 20 Drohnensystemen auszustatten. Der Drohnenbestand lag im Dezember 2018 bei sechs Drohnensystemen, womit aus Sicht des Ministeriums noch 14 weitere Drohnensysteme zu beschaffen gewesen wären. Für die drei Aufklärungs– und Artilleriebataillone waren jeweils ein Drohnenzug mit sechs und für das Jagdkommando zwei Drohnensysteme vorgesehen.

(3) Im September 2013 kam der Vertrag zur Beschaffung des Drohnensystems rechtsgültig zustande, im Juni 2018 erstellte die Abteilung Organisation des Ministeriums einen Organisationsplanentwurf für Drohnenzüge.[12] Ein Drohnenzug bestand aus folgenden Teilelementen: Drohnenzug Kommando, Zugtrupp und drei Drohnengruppen mit jeweils zwei Drohnentrupps.

[11] „Militärstrategisches Konzept 2015“, genehmigt im Juli 2015 durch den Chef des Generalstabs, und „Österreichisches Bundesheer 2025“, genehmigt im März 2014 durch den Leiter der Abteilung Strukturplanung

[12] Der Organisationsplan ist die Festlegung des strukturierten personellen und materiellen SOLLs einer Organisationseinheit, der durch die Zentralstelle verfügt wird.

Tabelle 2: Personalausstattung Drohnenzug

Personalausstattung Drohnenzug[1]		
	Anzahl in Köpfen	
Bezeichnung Organisationselement	Unteroffiziere	Chargen
Drohnenzug Kommando	2	3
Zugtrupp	1	2
1. Drohnengruppe	1	–
1. Drohnentrupp	3	1
2. Drohnentrupp	3	1
2. Drohnengruppe	1	–
1. Drohnentrupp	3	1
2. Drohnentrupp	3	1
3. Drohnengruppe	1	–
1. Drohnentrupp	3	1
2. Drohnentrupp	3	1
Summe	**24**	**11**

[1] Stand Dezember 2018

Quelle: BMLV

In Summe wären für die geplante Implementierung dieser drei Drohnenzüge 72 Unteroffiziers– und 33 Chargenarbeitsplätze erforderlich gewesen. Eine Kalkulation über die zu erwartenden Personal– und Geräteausstattungskosten gab es nicht. Eine näherungsweise Berechnung des RH – nur die Personalkosten betreffend – auf Grundlage der vom Bundesministerium für Finanzen für das Jahr 2017 festgelegten Kosten ergab einen Betrag von 5,18 Mio. EUR pro Jahr. Der Organisationsplan war mit Stand Jänner 2019 noch nicht verfügt. Im Organisationsplan des Jagdkommandos waren zwei Arbeitsplätze für Drohnenbediener verfügt, von denen nur einer besetzt war.

7.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium in den für die Implementierung der Drohnensysteme erstellten Planungsdokumenten keine Kostenschätzungen anführte. Somit fehlte ihm ein Überblick über die finanziellen Auswirkungen zu einer möglichen Systemeinführung.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Zuge der Erstellung von Planungsdokumenten zu beabsichtigten Systemeinführungen auch die damit zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf Basis von nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen sicherzustellen.

7.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Laut seiner Stellungnahme sei es bemüht, im Zuge der Erstellung von Planungsdokumenten zu beabsichtigten Systemeinführungen auch die damit zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zu dokumentieren.

Projektorganisation

8.1 (1) Der Leiter der Sektion III (Bereitstellung) beauftragte im Oktober 2012 ein Projekt zur Bereitstellung von Aufklärungsdrohnensystemen kurzer Reichweite. Ziele des Projekts waren die Zulassung der Drohnensysteme für die Erprobung, die Lizensierung des Personals für den Betrieb und/oder die Materialerhaltung sowie die Zuweisung der Drohnensysteme an die Erprobungsdienststellen. Die Luftzeugabteilung des Ministeriums stellte als projektverantwortliche Dienststelle den Projektleiter. Mit Übergabe aller Drohnensysteme in den Bestand der Heerestruppenschule endete im März 2016 die Tätigkeit der Projektorganisation.

(2) Mit Ende der Projektorganisation wäre gemäß der Abteilung Bereitstellungsprojekte und dem Projektmanagement–Handbuch vom Projektleiter und von der Abteilung Bereitstellungsprojekte jeweils ein Projektabschlussbericht über alle Phasen des Projekts zu erstellen gewesen, deren Genehmigungen zum Abschluss des Projekts führen würden. Im Dezember 2017 verfasste der Projektleiter den Projektabschlussbericht Teil 1, in dem dieser u.a. den Projektverlauf und die Projektdurchführungsphase beschrieb sowie Ableitungen zur Erfahrungssicherung traf. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war der Projektabschlussbericht Teil 2[13], den die Abteilung Bereitstellungsprojekte hätte erstellen müssen, infolge von Personalmangel ausständig. Somit war das Projekt mit Dezember 2018 noch nicht formal abgeschlossen.

(3) Die Sektion III des Ministeriums verfügte seit Juli 2012 über ein Projektmanagement–Handbuch, das als Leitfaden zur strukturierten Vorgangsweise bei der Initiierung, Planung, Durchführung und beim Abschluss von Projekten diente. Ziel des Projektmanagement–Handbuchs war u.a. die Sicherstellung einer effektiven und effizienten Projektabwicklung durch Festlegen von Verantwortlichkeiten, Zielen und Kompetenzen. Mit Stand Dezember 2018 verfügte das Ministerium jedoch über keine allgemein gültige Richtlinie für die Abwicklung von Projekten. Obwohl es bereits 2011 einer Empfehlung des RH[14] zustimmte, Richtlinien für die Projektabwicklung zu erlassen, und zusagte, ein genormtes Verfahren für die Initiierung, Planung, Durchführung und Abwicklung von Projekten für den gesamten Ressortbereich zu entwickeln.

[13] Beurteilung des Projekts aus Sicht der Abteilung Bereitstellungsprojekte

[14] RH–Bericht „Wissensmanagement im BMI und BMLVS“ (Reihe Bund 2011/8, TZ 14)

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass rund ein Jahr nach Erstellung des Projektabschlussberichts Teil 1 der Projektabschlussbericht Teil 2 noch nicht vorlag und daher das Projekt formal nicht abgeschlossen werden konnte. Dem Ministerium fehlten dadurch Erfahrungswerte und Verbesserungsmöglichkeiten für weitere Projekte.

Der RH empfahl dem Ministerium, Projektabschlussberichte zeitnah zu verfassen.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium noch immer über keine allgemein gültige Richtlinie für die Abwicklung von Projekten verfügte. Im gesamten Ressort kamen unterschiedliche Methoden des Projektmanagements zur Anwendung, wodurch weder eine einheitliche Projektorganisation noch eine einheitliche Dokumentation und ein einheitliches Controlling gegeben waren.

Der RH empfahl dem Ministerium, ehestmöglich eine allgemein gültige Richtlinie zur Abwicklung von Projekten zu erstellen.

8.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Laut seiner Stellungnahme sei der Projektabschlussbericht Teil 2 in Bearbeitung.

Vergabeverfahren

Wahl des Vergabeverfahrens

9 Für öffentliche Auftragsvergaben ist grundsätzlich das Bundesvergabegesetz in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Handelt es sich beim Leistungsgegenstand jedoch um die Beschaffung von Leistungen im Verteidigungs– und Sicherheitsbereich, ist für das Verfahren das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 (BVergGVS 2012)[15] maßgebend. Da es sich bei dem zu beschaffenden „Aufklärungsdrohnensystem kurzer Reichweite – Mini Drohnensystem“ um eine Beschaffung von Leistungen im Verteidigungs– und Sicherheitsbereich gemäß Militärgüterliste 1958 handelte, entschied das Ministerium, die Beschaffung in Form eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung gemäß Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012[16] im Oberschwellenbereich durchzuführen.[17] Die erste Stufe des Vergabeverfahrens sah die Prüfung der fristgerecht eingebrachten Teilnahmeanträge der Bewerber hinsichtlich der Erfüllung der Eignungs– und Auswahlkriterien durch das Ministerium vor. In der zweiten Stufe

[15] BGBl. I 10/2012 i.d.g.F.

[16] § 23 Abs. 3 Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012

[17] Anhang I, Teil A zum Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012, Militärgüterliste 1958, insbesondere Punkt 5c „Feuerleitungsmaterial für militärische Zwecke, elektronische, gyroskopische, optische und akustische Beobachtungsvorrichtungen“ und Punkt 10 „Luftfahrzeuge und ihre Ausrüstungen zu militärischen Zwecken“.

forderte das Ministerium jene Bewerber, welche die Eignungs– und Auswahlkriterien erfüllten, zur Angebotsabgabe auf.

Verhandlungsverfahren

10.1 (1) In den Ausschreibungsunterlagen legte die Kaufmännische Abteilung des Ministeriums fest, dass bei Abgabe vollständig ausgearbeiteter und vergleichbarer Angebote von mehreren Bietern Verhandlungen nur mit dem bestgereihten Bieter geführt werden. Mit den übrigen Bietern wären nur dann Verhandlungen zu führen, wenn die Verhandlungen mit dem Bieter des bestgereihten Angebots nicht erfolgreich abgeschlossen werden.[18]

Das Ministerium veröffentlichte die Ausschreibung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Insgesamt forderten 23 Unternehmen die Bestimmungen für die Teilnahme an diesem Vergabeverfahren an, elf reichten tatsächlich Teilnahmeanträge beim Ministerium ein.

Das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 überließ es dem Auftraggeber, beim Verhandlungsverfahren die Anzahl der Bieter, mit denen Verhandlungen geführt werden sollen (zumindest ein Bieter), festzulegen. Das Gesetz fordert nur, dass die vom Auftraggeber gewählte Vorgangsweise in der Aufforderung zur Angebotsabgabe oder in den Ausschreibungsunterlagen bekanntzugeben ist.[19]

(2) Im Verhandlungsverfahren war für den bestgereihten Bieter der bessere Kostenwert ausschlaggebend. Die Bewertung der abgegebenen Angebote durch Anwendung der Kosten–/Nutzwert–Analyse ergab, dass zwei Bieter sowohl hinsichtlich Nutzwert (Bieter 1 mit einem Nutzwert von 898,642 Punkten und Bieter 2 mit einem Nutzwert von 908,699 Punkten) als auch hinsichtlich Kostenwert (Bieter 1 mit einem Kostenwert von rd. 2.678.000 EUR und Bieter 2 mit einem Kostenwert von rd. 2.876.000 EUR) sehr eng beieinander lagen. Aufgrund der ursprünglich festgeschriebenen Bedingungen konnte das Ministerium jedoch nur mit dem „bestgereihten Bieter“ (Bieter 1) in Verhandlung treten, obwohl dieser einen zwar geringfügig besseren Kostenwert, jedoch einen schlechteren Nutzwert aufwies als Bieter 2.

(3) Die Interne Revision des Ministeriums kritisierte, dass die Kaufmännische Abteilung mit den übrigen Bietern keine Verhandlungen geführt hatte und eine nachvollziehbare Begründung für diese Festlegung nicht vorlag. Weiters wies die Interne Revision darauf hin, dass Bieter 2 im Zuge von Verhandlungen bei einem Preisnachlass von 10,1 % Bestbieter geworden wäre. Die Interne Revision empfahl daher, bei einem Verhandlungsverfahren zur Gewährleistung eines transparenten und für das Ressort besten Ergebnisses mit nahe aneinander gereihten Bietern Verhandlungen

[18] § 89 Abs. 5 Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012

[19] § 89 Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012

zu führen und nach Abschluss dieser Verhandlungen eine Bestbieterermittlung durchzuführen. Die Kaufmännische Abteilung des Ministeriums verwies auf das erzielte Verhandlungsergebnis mit Bieter 1 (Preisnachlass von insgesamt 6,9 % und Lieferzusage von zwei Drohnensystemen noch im Jahr 2013), wonach Bieter 2 zumindest einen – nach Ansicht der Kaufmännischen Abteilung nicht erzielbaren – Preisnachlass von 11,4 % gewähren hätte müssen, um Bestbieter zu werden. Weiters begründete die Kaufmännische Abteilung diese Vorgangsweise mit der Dringlichkeit der Beschaffung, zumal die Verhandlung mit nur einem Bieter weniger zeitintensiv sei, als wenn mit allen Bietern verhandelt werden müsste.

10.2 Der RH wies darauf hin, dass das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 ein Mindestmaß an Bietern vorgab, mit denen Verhandlungen zu führen waren. Um für das Ministerium das wirtschaftlich beste Ergebnis erzielen zu können, sollte der Wettbewerb aufrechterhalten werden.

Der RH empfahl dem Ministerium, zumindest mit den zwei bestgereihten Bietern Verhandlungen zu führen und dies entsprechend in der Aufforderung zur Angebotsabgabe oder in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen, um durchgängig während des gesamten Verfahrens den Wettbewerb aufrechtzuerhalten.

10.3 Das Ministerium teilte mit, dass es die gesetzlichen Vorgaben eingehalten habe.

10.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass auch die Interne Revision des Ministeriums das gewählte Vorgehen als nicht wirtschaftlich erachtet und betont hatte, zumindest mit den zwei bestgereihten Bietern Verhandlungen zu führen und dies entsprechend in der Aufforderung zur Angebotsabgabe festzulegen.

Bestimmungen für Subunternehmer

11.1 (1) Die Bestimmungen vom 12. Dezember 2012 für den Teilnahmeantrag sahen zum Punkt „Subunternehmer“ vor, dass Subunternehmer für ihren Leistungsteil entsprechende Befugnisse (finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit sowie berufliche Zuverlässigkeit) nachweisen mussten. Bereits in der ersten Stufe des Verfahrens – im Teilnahmeantrag – hatte der Bewerber allfällige Subunternehmer bekanntzugeben und ihre Befugnisse nachzuweisen.[20]

Ein Subunternehmerwechsel war – laut Bestimmungen für den Teilnahmeantrag – an die vorherige schriftliche Zustimmung des Ministeriums gebunden. Diese gewährte es grundsätzlich dann, wenn der Bewerber die Gleichwertigkeit der Subunternehmer nachweisen konnte. Eine nachträgliche Beiziehung von Subunter-

[20] Punkt 3 – Prüfung der Eignungskriterien; Punkt 11.1.2 – Nachweis der beruflichen Befugnis: „Wenn der Bewerber für die Erzeugung der gegenständlichen Lieferung einen Subunternehmer in Anspruch nimmt, muss für diesen Subunternehmer die einschlägige Befugnis für die Erzeugung der gegenständlichen Leistung nach den gesetzlichen Bestimmungen seines Herkunftslandes bereits mit dem Teilnahmeantrag nachgewiesen werden.“

nehmern war „grundsätzlich“ unzulässig. Interne Richtlinien oder Auslegungskriterien, in welchen Fällen Ausnahmen im Hinblick auf die „grundsätzliche“ Unzulässigkeit getroffen werden konnten, gab es nicht.

(2) In „Teil A“ der Ausschreibungsunterlagen vom 26. März 2013 hielt das Ministerium zum Punkt „Subunternehmer“ konkret fest, dass die nachträgliche Beiziehung von Subunternehmern, die nicht bereits im Teilnahmeantrag genannt und für die nicht die in den Bestimmungen für den Teilnahmeantrag am Vergabeverfahren geforderten Nachweise erbracht wurden, unzulässig war. Somit war diese nachträgliche Beiziehung von Subunternehmern tatsächlich unzulässig.

Hinsichtlich eines Subunternehmerwechsels bezogen sich die Ausschreibungsunterlagen nur noch auf den Fall „nach Auftragserteilung“, der ebenso an die vorherige schriftliche Zustimmung des Ministeriums gebunden war. Kriterien für die Zulässigkeit fehlten.

Weiters war nach „Teil A“ der Ausschreibungsunterlagen die Weitergabe des gesamten Auftrags unzulässig. Dies widersprach den Bestimmungen im Anhang „A1“ zu Teil A der Ausschreibungsunterlagen, wonach nunmehr die Weitergabe des gesamten Auftrags an Subunternehmer nicht mehr unzulässig war, sondern das Ministerium ohne seine Zustimmung zum Rücktritt vom Vertrag berechtigte.

11.2 Der RH kritisierte die unterschiedlichen Formulierungen der Subunternehmerbestimmungen des Ministeriums. Dadurch wurde ein Interpretationsspielraum geschaffen und Rechtsunsicherheit verursacht.

Der RH beanstandete, dass das Ministerium keine Kriterien für etwaige Ausnahmebestimmungen bzw. die Zulässigkeit eines Subunternehmerwechsels nach Auftragserteilung festgelegt hatte.

Weiters kritisierte der RH die widersprüchlichen Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen zur Weitergabe des gesamten Auftrags.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Sinne der Rechtssicherheit, Transparenz und Korruptionsprävention durchgängig einheitliche Bestimmungen und objektive Kriterien für etwaige Ausnahmebestimmungen bzw. die Zulässigkeit des nachträglichen Subunternehmerwechsels festzulegen und diese in jedem Einzelfall zu prüfen.

11.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden alle erforderlichen Maßnahmen getroffen, sodass im Rahmen eines Vergabeverfahrens unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Rechtssicherheit und Transparenz für die am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen und deren Subunternehmer gegeben sei. Das Ministerium halte sich hinsichtlich der Subunternehmer an die Bestimmungen des

Bundesvergabegesetzes Verteidigung und Sicherheit 2012. Darüber hinausgehende Festlegungen seien aus Sicht des Ministeriums nicht erforderlich.

11.4 Der RH entgegnete dem Ministerium unter Verweis auf TZ 12, dass durch die gewählten unterschiedlichen Formulierungen der Subunternehmerbestimmungen im Rahmen des Vergabeverfahrens konkrete Problemstellungen auftraten, die zu einer Ungleichbehandlung der Bieter (Bieter 1 erhielt eine zusätzliche Möglichkeit und längere Frist als andere Bieter in dem Verfahren) führten, weshalb aus Sicht des RH sehr wohl weitergehende Festlegungen bzw. einheitliche Bestimmungen erforderlich sind.

Wechsel des Subunternehmers

12.1 (1) In der ersten Verfahrensstufe reichten elf Unternehmen fristgerecht (bis spätestens 12. Februar 2013, 12:00 Uhr) Teilnahmeanträge beim Ministerium ein.[21] Nach Prüfung der Teilnahmeanträge durch das Ministerium schieden drei Unternehmen aus dem Verfahren wegen Nichterfüllung von Eignungs– und Auswahlkriterien aus; zwei weitere Unternehmen infolge Nichterfüllung von Eignungskriterien, darunter auch Bieter 3. Dieser hatte in seinem Teilnahmeantrag keinen Subunternehmer angeführt.

Sechs Unternehmen (darunter Bieter 1 und Bieter 2) erfüllten die Eignungs– und Auswahlkriterien, weshalb das Ministerium diesen am 26. März 2013 in der zweiten Stufe des Vergabeverfahrens die Ausschreibungsunterlagen übermittelte.

(2) Wie bereits angeführt, war nach den Ausschreibungsunterlagen die nachträgliche Beiziehung von Subunternehmern, die nicht bereits im Teilnahmeantrag genannt und für die nicht die in den Bestimmungen für den Teilnahmeantrag am Vergabeverfahren geforderten Nachweise erbracht wurden, unzulässig. Eine zusätzliche Regelung hinsichtlich eines Subunternehmerwechsels vor Auftragserteilung fand sich nicht in den Ausschreibungsunterlagen.

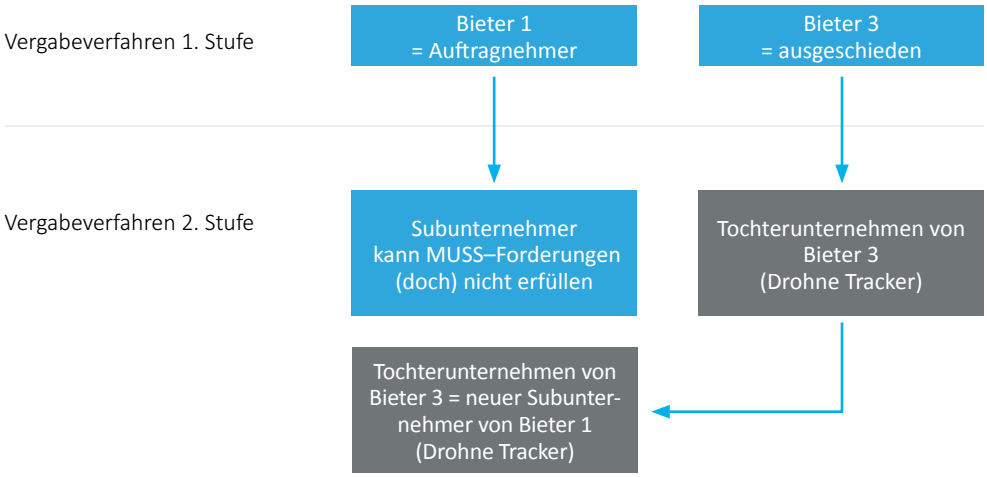
Bieter 1 hatte in seinem Teilnahmeantrag einen Subunternehmer angegeben, mit dem er zugesichert hatte, den Auftrag erfüllen zu können. Nach Zusendung der Ausschreibungsunterlagen teilte Bieter 1 am 7. Mai 2013 dem Ministerium mit, dass er mit seinem im Teilnahmeantrag angegebenen Subunternehmer nicht alle MUSS–Forderungen der Ausschreibung erfüllen könne. Im selben Schreiben teilte Bieter 1 mit, bereits einen „neuen“ Subunternehmer evaluiert zu haben, und ersuchte, mit diesem an der gegenständlichen Ausschreibung weiterhin teilnehmen zu dürfen.

[21] Insgesamt forderten 23 Unternehmen die Bestimmungen für die Teilnahme an dem Vergabeverfahren an.

(3) Am 13. Mai 2013 teilte die Kaufmännische Abteilung des Ministeriums mit, dass einem Wechsel des Subunternehmers grundsätzlich zugestimmt wird. Sie bezog sich auf die ursprünglichen Bestimmungen des Teilnahmeantrags betreffend Subunternehmer und ersuchte, die entsprechenden Nachweise für den neuen Subunternehmer bis zum 29. Mai 2013 nachzureichen.

Datiert mit 28. Mai 2013 übermittelte Bieter 1 die entsprechenden Unterlagen. Der „neue“ Subunternehmer von Bieter 1 war das Tochterunternehmen des in der ersten Stufe ausgeschiedenen Bieters 3. Bieter 1 bot nunmehr mit seinem neuen Subunternehmer jene Drohne an, die bereits Bieter 3 angeboten hatte, der im März 2013 mangels Erfüllung von Eignungskriterien aus dem Vergabeverfahren ausgeschieden war.

Abbildung 3: Wechsel des Subunternehmers



Quelle: RH

Auf Anfrage des RH, warum sich das Ministerium nicht an die eigenen Ausschreibungsbestimmungen hielt, teilte es mit, dass widersprüchliche Bestimmungen „grundsätzlich“ zugunsten des Bewerbers ausgelegt werden sollten. Darüber hinaus verwies das Ministerium auf den eingeschränkten Bewerberkreis bei militärischen Gütern, weshalb der Bewerberkreis zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs so groß wie möglich gehalten werde.

12.2 Die Ausschreibungsunterlagen zielten darauf ab, dass Bieterunternehmen die Inanspruchnahme von etwaigen Subunternehmern bereits in der ersten Stufe des Verfahrens im Teilnahmeantrag bekannt geben mussten, um eine größtmögliche Transparenz im Verfahren und eine angemessene Verfahrensdauer sicherzustellen.

Der RH kritisierte, dass sich das Ministerium jedoch nicht an die eigenen Ausschreibungsunterlagen hielt und einer weiteren Teilnahme von Bieter 1 an dem Vergabeverfahren zustimmte, obwohl der neue Subunternehmer nicht im Teilnahmeantrag genannt war. Bieter 1 erhielt nach Ansicht des RH dadurch eine zusätzliche Möglichkeit und längere Frist als andere Bieter, um an dem Verfahren weiterhin teilnehmen zu können.

Nach Ansicht des RH verstieß das Ministerium damit gegen grundlegende Vergabeprinzipien der Transparenz, Gleichbehandlung und Rechtssicherheit für die Bieter.

Der RH empfahl dem Ministerium, festgelegte Regelungen im Vergabeverfahren einzuhalten und alle Bieter im Sinne des fairen Wettbewerbs gleich zu behandeln.

12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es stets seine oberste Prämisse, alle Bieter im Sinne eines fairen Wettbewerbs gleich zu behandeln. Sollten jedoch trotz allem widersprüchliche Bestimmungen in den Unterlagen des Vergabeverfahrens enthalten sein, werde zugunsten des Unternehmens entschieden.

12.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass einerseits die Entscheidung des Ministeriums – nur mit dem bestgereihten Bieter Verhandlungen zu führen – den Wettbewerb und das Ziel, das wirtschaftlich beste Ergebnis zu erzielen, einschränkt und andererseits durch die Nichteinhaltung der eigenen Ausschreibungsunterlagen eine massive Bevorzugung eines Bieters erfolgt. Der RH verblieb somit bei seiner Empfehlung, festgelegte Regelungen im Vergabeverfahren einzuhalten und die Bieter im Sinne des fairen Wettbewerbs gleich zu behandeln.

Lieferauftrag und Vertragsabwicklung

Erfüllung des Lieferauftrags

13.1 (1) Der mit 25. September 2013 datierte Vertrag zwischen dem Ministerium und Bieter 1 (in der Folge: **Auftragnehmer**) kam am 19. September 2013 rechtsgültig zustande. Sowohl das vom nunmehrigen Auftragnehmer gelegte Angebot als auch das Ergebnis des Verhandlungsverfahrens waren Vertragsbestandteil. Das Ministerium vereinbarte im Zuge des Verhandlungsverfahrens mit dem nunmehrigen Auftragnehmer, dass die ersten zwei Drohnensysteme bis spätestens 23. Dezember 2013 geliefert werden müssen.

Auch in den Ausschreibungsunterlagen war festgelegt, dass die Lieferung des ersten Drohnensystems bereits im Jahr 2013 erfolgen soll. Alle Drohnensysteme mussten demnach bis spätestens zwölf Monate nach Auftragserteilung geliefert sein. Die

Nichterfüllung dieser Forderung führe zum Ausscheiden aus dem Vergabeverfahren.

(2) Die „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen“[22] des Ministeriums sahen vor, dass alle Ereignisse, die zu einer Veränderung des Liefertermins führen, unter Angabe des Grundes und des voraussichtlichen neuen Liefertermins dem Auftraggeber unverzüglich schriftlich mitzuteilen sind. Weiters werden in den „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen“ Alternativen aufgezeigt, wie bei Lieferverzögerungen vorgegangen werden kann (z.B. Rücktritt vom Vertrag unter Setzung einer angemessenen Nachfrist, Deckungskauf).

(3) Am 17. Dezember 2013 (sechs Tage vor dem vereinbarten Liefertermin) teilte der Auftragnehmer mit, dass es zu einer Verschiebung aller Liefertermine kommen werde. Einen neuen Lieferplan übermittelte der Auftragnehmer nicht.

Am 12. März 2014 teilte der Auftragnehmer mit, Grund für diese Verzögerung sei die verzögerte Ausfuhrbewilligung der amerikanischen Behörden für die in den Dual–Sensor zu integrierende Kamera. Ein neuer Lieferplan konnte auch zu diesem Zeitpunkt seitens des Auftragnehmers nicht übermittelt werden, da der Einbau der Kamera in die Dual–Sensorik bzw. die Messungen und Überprüfungen am ersten Drohnensystem noch nicht abgeschlossen waren.

Mit Schreiben vom 31. Juli 2014 teilte der Auftragnehmer mit, dass nun aufgrund von Zertifizierungsproblemen mit der französischen Behörde Lieferschwierigkeiten eingetreten waren. Mit einem Abschluss des Zertifizierungsprozesses werde zwischen Ende Oktober und Mitte November 2014 gerechnet.

Auf Anfrage des RH, ob bzw. wie das Ministerium unter Berücksichtigung der „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen“ auf die Lieferverzögerungen seitens des Auftragnehmers ohne Bekanntgabe eines neuen Liefertermins reagiert habe, verwies es auf die vorgelegene Leistungsbereitschaft des Unternehmens sowie auf die (zum damaligen Zeitpunkt) nicht abschätzbare Erledigungszeit seitens der – für die Lieferverzögerung verantwortlichen – Behörden. Aus diesem Grund sei nach Ansicht des Ministeriums die Bekanntgabe neuer Liefertermine seitens des Auftragnehmers nicht möglich gewesen, weshalb auch das Ministerium – abgesehen von der angefallenen Vertragsstrafe – keine weiteren Maßnahmen ergriffen habe. Ein Rücktrittsgrund vom Vertrag sei laut Ministerium aufgrund der aufrechten Leistungsbereitschaft des Auftragnehmers nicht vorgelegen. Am 2. September 2014 übermittelte der Auftragnehmer erstmalig einen neuen Ablaufplan. Die Lieferung der ersten vier Drohnensysteme sollte demnach mit 12. Dezember 2014 und die

[22] Allgemeine Leistungs(Lieferungs)bestimmungen des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Ausgabe 2002)

Lieferung des fünften und sechsten Drohnensystems mit 29. Dezember 2014 erfolgen.

(4) Im Zuge der ersten Vertragsänderung (29. Dezember 2014) vereinbarte das Ministerium einvernehmlich mit dem Auftragnehmer einen neuen Lieferplan. Die beiden Parteien legten fest, dass die sechs Drohnensysteme (inkl. Publikation, Ersatz– und Umlaufteilen und eines Ausbildungsfilms) mit spätestens 23. Jänner 2015 geliefert werden sollen. Die tatsächliche Lieferung erfolgte am 22. Jänner 2015. Die Lieferung aller sechs Drohnensysteme verschob sich um bis zu rd. 13 Monate.

Auch der ursprüngliche Erfüllungstermin (15. September 2014) verschob sich im Zuge von Vertragsänderungen mehrfach. Letztgültiger Erfüllungstermin (laut dritter Vertragsänderung vom 21. Jänner 2016) war der 31. Juli 2016.[23] Die Abnahme aller vertraglichen Leistungen erfolgte am 13. September 2016.

13.2 Der RH kritisierte, dass laut Ausschreibungsunterlagen die Lieferung des ersten Drohnensystems bereits im Jahr 2013 erfolgen sollte bzw. alle Drohnensysteme bis spätestens zwölf Monate nach Auftragserteilung geliefert sein mussten, jedoch zu diesem Zeitpunkt noch kein einziges Drohnensystem geliefert worden war. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass der Auftragnehmer – entgegen den „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen“ des Ministeriums – einen neuen Lieferplan nicht „unverzüglich“, sondern erst rund neun Monate später dem Ministerium übermittelte, ohne (abgesehen von der vorgesehenen Vertragsstrafe) jegliche Konsequenz seitens des Ministeriums. Dass ein Zertifizierungsprozess für militärische Güter zeitlich aufwendig sein kann, war sowohl dem Auftragnehmer als auch dem Ministerium bekannt und hätte nach Ansicht des RH bei Festlegung der Liefertermine einkalkuliert werden müssen.

Ebenso wies der RH kritisch darauf hin, dass die Abnahme aller vertraglichen Leistungen rund zwei Jahre nach dem ursprünglich vereinbarten Erfüllungstermin für den Lieferauftrag erfolgte und die Verfahrenserprobung erst rund vier Jahre nach Abschluss des Lieferauftrags abgeschlossen werden konnte (siehe TZ 23).

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig Vertragsabwicklungen im Hinblick auf die langfristige Bindung von Personalressourcen und Infrastruktur (Projektmanagement, Abnahme usw.) zügig durchzuführen und bei massiven Lieferverzögerungen auch Alternativen gemäß den „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen“ zu prüfen.

[23] Der Erfüllungstermin verschob sich anlässlich der 1. Vertragsänderung auf den 30. April 2015, anlässlich der 2. Vertragsänderung auf den 30. November 2015 und anlässlich der 3. Vertragsänderung auf den 31. Juli 2016.

13.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden bei massiven Lieferverzögerungen die bestehenden Alternativen geprüft. Es erfolge eine Abschätzung, ob die Anwendung von möglichen Alternativen, wie z.B. Deckungskauf, zum Vorteil – wie z.B. frühere Verfügbarkeit der Leistung etc. – des Ministeriums sei. Des Weiteren sei bei der Entscheidung der Vorgangsweise auch mit zu berücksichtigen, ob der Auftragnehmer nicht willens oder nicht in der Lage sei, die Leistung zu erfüllen, oder ob die massiven Lieferverzögerungen zum Großteil auf noch zu erteilende Bewilligungen/Zulassungen von ausländischen Behörden zurückzuführen seien, da in diesem Fall auch alternative Beschaffungen unter Berücksichtigung von gesetzlich zu setzenden angemessenen Nachfristen vor einem Vertragsrücktritt und einer Ersatzbeschaffung nicht schneller zum Ziel führen würden.

13.4 Der RH betonte gegenüber dem Ministerium nochmals, dass die zeitlichen Risiken hinsichtlich des Ablaufs von behördlichen Bewilligungs– bzw. Zertifizierungsverfahren beiden Vertragsparteien bekannt sein mussten, weshalb die eingetretene Lieferverzögerung unter Berufung auf diese Verfahren aus Sicht des RH nicht nachvollziehbar war. Inwieweit bestehende Alternativen durch das Ministerium geprüft wurden und zu welchen konkreten Ergebnissen diese Prüfung geführt hatte, konnte das Ministerium dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung nicht nachweisen. Insbesondere wurde die Behauptung des Ministeriums, eine alternative Beschaffung hätte nicht schneller zum Ziel geführt, nicht belegt und war somit für den RH nicht nachvollziehbar.

Vertragsstrafe und Beschaffung eines Simulationssystems

14.1 (1) Im September 2014 ging das Ministerium davon aus, dass aufgrund von Lieferverzögerungen durch den Auftragnehmer eine Vertragsstrafe in Höhe von 253.000 EUR (exkl. USt), das sind 10 % vom Wert der gesamten Leistung, anfällt.

Das Ministerium holte im Oktober 2014 ein Angebot hinsichtlich eines Simulationssystems beim Auftragnehmer ein, zumal es damals feststellte, dass für den Betrieb des Drohnensystems und insbesondere für die Verfahrenserprobung ein Simulationssystem zweckmäßig und notwendig wäre.

Das Ministerium begründete den Bedarf des Simulationssystems mit einer Verlängerung der Lebensdauer der Drohnen. Das Simulationssystem

- unterstütze bei der Grundlagenarbeit, zumal viele Flüge am Simulator durchgeführt werden könnten,
- erhöhe die Fähigkeiten des Bedienpersonals (z.B. Training von Notsituationen),
- diene der Aufrechterhaltung der Lizenzen des Drohnenbedienpersonals[24] und
- spare Realflugstunden ein.

Diese Vorteile eines Simulationssystems seien laut Auskunft des Ministeriums zwar auch schon vor der Beschaffung bekannt gewesen, seien jedoch im Militärischen Pflichtenheft nicht gefordert worden und waren somit nicht Teil der Beschaffung.

(2) Der Auftragnehmer legte mit 10. November 2014 ein Angebot für ein Simulationssystem in Höhe von 278.000 EUR (exkl. USt), welches aus vier Komponenten bestand (Simulator inkl. Bodenkontrollstation, Bedienungsanleitung, zweitägige Einschulung und eine Drohnen–Start–Trainings–Anlage).

Die Feststellung der Preisangemessenheit erfolgte durch die Luftzeugabteilung des Ministeriums und resultierte nach deren Angaben aus Erfahrungen in der Beschaffung von Luftfahrzeugen. Es hätte mündliche Nachfragen bei Anbietern anderer Drohnensysteme gegeben bzw. seien Internetrecherchen gemacht worden, welche die Preisangemessenheit bestätigt hätten. Eine nachvollziehbare – etwa schriftliche – Dokumentation der Prüfung der Preisangemessenheit gab es nicht.

(3) Das Ministerium ersuchte im April 2015 die Finanzprokuratur um ein rechtliches Gutachten, ob eine Aufrechnung mit wechselseitig bestehenden Forderungen möglich sei, insbesondere da beabsichtigt war, eine angefallene Vertragsstrafe mit dem Auftragnehmer gegenzurechnen. Die Finanzprokuratur ging davon aus, dass weder eine einseitige noch eine einvernehmliche Aufrechnung mit den neuen Auftragswerten aus der Beschaffung eines Simulators möglich war, zumal ein Vergabeverfahren gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes Verteidigung und Sicherheit 2012 notwendig wäre und (zu diesem Zeitpunkt) noch nicht klar war, ob der bisherige Auftragnehmer den Zuschlag erhalten und demzufolge eine Gegenforderung durch den Auftragnehmer überhaupt bestehen werde.

(4) Das Ministerium ging trotz des Gutachtens der Finanzprokuratur davon aus, dass die Beschaffung des Simulators aus technischen Gründen und Datenschutzgründen nur beim Auftragnehmer (Hersteller der Drohnen) erfolgen könne[25] und führte am 9. Juni 2015 mit diesem dazu Verhandlungen. Ergebnis war ein Preisnachlass von

[24] Gemäß Militärluftfahrt–Personalverordnung muss für die Aufrechterhaltung der fachlichen Befähigung eine Mindestzahl von Missionen absolviert werden.

[25] § 25 Z 5 Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012

25.000 EUR, somit eine Preisänderung für die Beschaffung des Simulationssystems von 278.000 EUR auf genau die Höhe der Vertragsstrafe von 253.000 EUR (exkl. USt).

14.2 Der RH kritisierte, dass die vom Ministerium angeführten Gründe für die Beschaffung eines Simulationssystems bereits zum Zeitpunkt der Planung der Ausschreibung bekannt gewesen waren und daher in der Ausschreibung Berücksichtigung finden hätten sollen.

Weiters kritisierte der RH, dass eine nachvollziehbare Prüfung der Preisangemessenheit fehlte.

Der RH empfahl dem Ministerium, Vertragsstrafen bei Lieferterminüberschreitungen durch Zusatzleistungen ausschließlich auf Basis eines nachvollziehbaren planerischen Bedarfs zu kompensieren und sicherzustellen, dass bei Vergaben die Preisangemessenheit der zu beschaffenden Leistung nachgewiesen wird.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium die Bedenken der Finanzprokuratur bezüglich der Aufrechnung mit wechselseitig bestehenden Forderungen keiner weiteren Prüfung unterzog.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig im Falle einer sich ergebenden Möglichkeit der Aufrechnung mit wechselseitig bestehenden Forderungen zwischen Ministerium und Auftragnehmer die rechtlichen Bedenken der Finanzprokuratur in die Entscheidung miteinzubeziehen.

14.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Einbindung der Finanzprokuratur durch das Bundesministerium für Finanzen erfolgt. Das Bundesministerium für Finanzen erteilte die Zustimmung zur Aufrechnung von wechselseitigen Forderungen. Eine Ausschreibung dieses Simulators sei nicht zielführend gewesen, da der Simulator die gekaufte Drohne widerspiegeln müsse und daher nur vom Hersteller der Drohne geliefert werden könne.

14.4 Der RH wies darauf hin, dass die Budgetabteilung des Ministeriums am 8. April 2015 die Finanzprokuratur um eine rechtliche Stellungnahme – zur wechselseitigen Aufrechnung bestehender Forderungen – ersuchte. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, dass künftig im Falle einer sich ergebenden Möglichkeit der Aufrechnung mit wechselseitig bestehenden Forderungen zwischen Ministerium und Auftragnehmer die rechtlichen Bedenken der Finanzprokuratur in die Entscheidung miteinzubeziehen sind.

Der Kritikpunkt des RH, dass die Gründe für die Beschaffung eines Simulationssystems bereits zum Zeitpunkt der Planung der Ausschreibung bekannt gewesen waren und daher in der Ausschreibung Berücksichtigung finden hätten müssen, blieben vom Ministerium unbeantwortet. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, Vertragsstrafen bei Lieferterminüberschreitungen durch Zusatzleistungen ausschließlich auf Basis eines nachvollziehbaren planerischen Bedarfs zu kompensieren und sicherzustellen, dass bei Vergaben die Preisangemessenheit der zu beschaffenden Leistung nachgewiesen wird.

Korruptionsprävention und interne Kontrolle bei Vergabeverfahren

15.1 (1) Zur Zeit der Vergabe des Drohnensystems verfügte das Ministerium über einen „Verhaltenskodex", der als Nachschlagewerk bzw. als Leitfaden für Verhaltensregeln im Alltag zur Verfügung stand und z.B. auch Regelungen über Geschenkannahmen umfasste. Weiters fand sich in den „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen" des Ministeriums eine Klausel zur Korruptionsprävention.[26]

In der Verordnung des Ministeriums über unzulässige Nebenbeschäftigungen[27] war festgelegt, dass Bedienstete des Ministeriums keine Nebenbeschäftigungen im Geschäftsbereich von Bewerbern, Bietern, Auftragnehmern und sonstigen Unternehmern ausüben durften, wenn die Geschäftsbeziehung im Einflussbereich des Bediensteten lag.

(2) Der damalige Bundesminister für Landesverteidigung und Sport[28] ersuchte anlässlich des Berichts der Task Force Eurofighter (Februar 2017) die Finanzprokuratur, Empfehlungen für eine nachhaltige Verbesserung der Beschaffung im Wirkungsbereich des Ministeriums zu erarbeiten.[29] Die von der Finanzprokuratur erarbeiteten Empfehlungen sollten bis spätestens 31. Dezember 2017 im Ministerium umgesetzt werden können.

[26] Punkt 13 lit. f. „Rücktritt vom Vertrag" der Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen; darin war der Rücktritt vom Vertrag festgehalten, wenn der Auftragnehmer einem Organ (oder einem Dritten) des Auftraggebers, das bzw. der mit dem Abschluss und/oder der Abwicklung des Vertrages befasst war, einen Vermögensvorteil in Aussicht stellte oder gewährte.

[27] BGBl. II 100/2011 i.d.g.F.

[28] Mag. Hans Peter Doskozil

[29] Bericht der Finanzprokuratur an den Herrn Bundesminister für Landesverteidigung und Sport: Empfehlungen zur nachhaltigen Verhinderung von unzulässigen Beeinflussungen bei Beschaffungen, vom 26. Mai 2017

Neben der „Änderung der Ablauforganisation im Beschaffungsprozess“, der „Abstandnahme von Gegengeschäften“ und der „Industriellen Kooperation im Einzelfall“ sollten laut Finanzprokuratur besondere Vertragsbestimmungen („terms of good conduct“) dem Vertragsabschluss zwingend zugrunde gelegt werden.[30] Weiters wäre zur Sicherstellung höchstmöglicher Transparenz eine (elektronisch geführte) „zentrale Dokumentationsstelle“ einzurichten, worin alle Bediensteten des Ministeriums zwingend Kontakte mit Anbietern oder beauftragten Personen dokumentieren sollten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war von den fünf von der Finanzprokuratur erarbeiteten Empfehlungen lediglich eine (Abstandnahme von Gegengeschäften) vom Ministerium umgesetzt. An den übrigen werde laut Ministerium gearbeitet bzw. sei Ende 2018 vom Generalsekretariat des Ministeriums ein etwa einseitiges Papier mit „Verhaltensregeln im Beschaffungsbereich“ herausgegeben worden. Darin waren insbesondere das Vier–Augen–Prinzip bei Kontakten mit ressortexternen Personen und eine Dokumentationspflicht vorgesehen.

(3) Im Ministerium waren für die Planung und Durchführung von Vergaben verschiedene Abteilungen der Sektion III (Bereitstellung) zuständig. Eine Übersicht über die Abläufe und Geschäftsstücke zur Beschaffung des Drohnensystems war in Form des elektronischen Akts vorhanden. Eine Rotation als Maßnahme der Korruptionsprävention des mit Vergaben befassten Personals war nicht vorgesehen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen[31] in den beiden Leitfäden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen und auf den Bericht betreffend Entwicklungszusammenarbeit im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres und in der Austrian Development Agency.

15.2 Der RH anerkannte die vom Ministerium bereits gesetzten Vorkehrungen zur Korruptionsprävention, wie z.B. Verhaltenskodex, Antikorruptionsklausel oder Verordnung über unzulässige Nebenbeschäftigungen. Der RH verwies auf die Empfehlungen der Finanzprokuratur, die bis zum 31. Dezember 2017 im Ministerium umzusetzen gewesen wären.

Der RH empfahl dem Ministerium, die noch ausständigen Empfehlungen der Finanzprokuratur für eine nachhaltige Verbesserung der Beschaffung im Wirkungsbereich des Ministeriums zeitnah umzusetzen.

[30] Zum Beispiel dürfe der Vertragspartner keine unlauteren Verhaltensweisen setzen bzw. unlauteren Einfluss auf die Vergabeentscheidung nehmen; widrigenfalls seien Vertragsstrafen oder (sogar) die Auflösung des Vertragsverhältnisses vorgesehen.

[31] siehe RH–Berichte „Leitfaden für die Prüfung von Korruptionspräventionssystemen“ (Positionen Reihe 2016/3), „Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen“ (Reihe Salzburg 2014/7) und „Entwicklungszusammenarbeit im BMEIA und in der Austrian Development Agency“ (Reihe Bund 2009/11, TZ 11)

Der RH hielt kritisch fest, dass das mit Vergaben befasste Personal des Ministeriums keiner Job–Rotation unterlag.

Der RH empfahl dem Ministerium, als Maßnahme der Korruptionsprävention für das mit Vergaben befasste Personal nach Möglichkeit regelmäßige Job–Rotationen vorzusehen.

15.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es bemüht, laufend sein Korruptionspräventionssystem durch organisatorische, methodische und personelle Maßnahmen zu verbessern. Die Schutzbestimmungen des Dienstrechts würden eine regelmäßige Job–Rotation erschweren.

Anschaffungs– und Systemkosten

16.1 Im September 2013 erfolgte im Ministerium für die Beschaffung des Drohnensystems eine Budgetmittelbindung in Höhe von 3,28 Mio. EUR, die im Zuge der Lieferverzögerungen an die Budgetjahre angepasst wurde (für 2015 in Höhe von 2,68 Mio. EUR und für 2016 in Höhe von rd. 600.000 EUR). Für Folgeausgaben, wie etwa die Verfahrenserprobung oder den Kauf von Ersatz– und Umlaufteilen, traf das Ministerium keine Budgetvorsorgen. Das Ministerium verfügte über keine Gesamtkostenaufstellung hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen zur Beschaffung, Verfahrenserprobung, Nutzung und Instandhaltung des Drohnensystems. Auch fehlte zur Erfassung und Nachvollziehbarkeit aller das Drohnensystem betreffenden Ausgaben eine Leistungszuordnung in der Haushaltsverrechnung. Der RH erhob bezüglich des Drohnensystems folgende Kosten:

Tabelle 3: Gesamtausgaben

Preisentwicklung	
	in EUR
Preis nach Vertragsabschluss	2.677.002,00
abzüglich Preisnachlass	-147.002,00
Gesamtfestpreis (exkl. USt)	2.530.000,00
„+20 % USt“	506.000,00
Gesamtfestpreis (inkl. USt)	**3.036.000,00**
„-Vertragsstrafe“	-253.000,00
„+Simulationssystem“	278.000,00
„-Preisnachlass Simulationssystem“	-25.000,00
Gesamtfestpreis (exkl. USt)	2.530.000,00
„+20 % USt“	506.000,00
Gesamtfestpreis (inkl. USt)	3.036.000,00
„-2 % Skonto“	-60.720,00
Neuer Gesamtfestpreis (inkl. USt)	**2.975.280,00**
Ersatz– und Umlaufteile	1.208.323,00
Personalaufwand für die Verfahrenserprobung	240.969,54
Summe Gesamtausgaben	**4.424.572,54**
Kosten in Bezug zu den Gesamtausgaben	
je Flugstunde	18.213,36
je Drohne	245.809,59

Quelle: BMLV

Die für die Beschaffung der sechs Drohnensysteme vom RH erhobenen Gesamtausgaben (4,42 Mio. EUR) waren um rd. 35 % höher als die geplanten Ausgaben (3,28 Mio. EUR). Gemessen an den Gesamtausgaben des Drohnensystems in Höhe von 4,42 Mio. EUR (inkl. Ausgaben für Folgebeschaffungen und zusätzlicher Personalaufwand) hätte das Ministerium eine Flugstunde (insgesamt rd. 243 Flugstunden) rd. 18.200 EUR gekostet (siehe TZ 23, Tabelle 5).

16.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium nur für die Beschaffung Budgetvorsorgen getroffen und die Ausgaben der Verfahrenserprobung (rd. 241.000 EUR) und den Kauf von Ersatz– und Umlaufteilen (1,21 Mio. EUR) nicht berücksichtigt hatte.

Der RH empfahl dem Ministerium, für alle mit der Beschaffung in Zusammenhang stehenden finanziellen Aufwendungen entsprechende budgetäre Vorsorgen sicherzustellen.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass dem Ministerium die Gesamtkosten für das Drohnensystem inkl. Personalaufwand aufgrund einer fehlenden Leistungszuordnung in der Haushaltsverrechnung nicht bekannt waren.

Der RH empfahl dem Ministerium, zur Erfassung der Gesamtkosten und erleichterten Kostenverfolgung bei Neuanschaffungen eine Leistungszuordnung in der Haushaltsverrechnung anzuordnen.

Der RH stellte kritisch fest, dass sich die Kosten einer Flugstunde – gemessen an den Gesamtausgaben – auf rd. 18.200 EUR beliefen.

Der RH empfahl dem Ministerium, die bereits angekauften Drohnensysteme in die Struktur der Organisation zu bringen, um einerseits einen Fähigkeitsaufbau zu ermöglichen und andererseits die bereits gekauften Drohnensysteme ihrem Zweck entsprechend zu nutzen.

16.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums erfolgte die strukturelle Zuordnung der vorhandenen Drohnensätze infolge organisatorischer Bearbeitungen vorerst zu den künftigen Bedarfsträgern im Bereich des Kommando Streitkräfte zur zweckmäßigen Nutzung und für den Fähigkeitserhalt bzw. –aufbau.

16.4 Der RH nahm die strukturelle Zuordnung der vorhandenen Drohnensätze im Bereich des Kommandos Streitkräfte zur Kenntnis, er verwies aber darauf, dass das Ministerium – im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen und die Nachvollziehbarkeit der Beschaffung – weder Budgetvorsorgen für die Ausgaben der Verfahrenserprobung getroffen hatte noch über eine Leistungszuordnung in der Haushaltsverrechnung verfügte. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen, für alle mit der Beschaffung in Zusammenhang stehenden finanziellen Aufwendungen entsprechende budgetäre Vorsorgen sicherzustellen sowie zur Erfassung der Gesamtkosten und erleichterten Kostenverfolgung bei Neuanschaffungen eine Leistungszuordnung in der Haushaltsverrechnung anzuordnen.

Abnahme und Logistik

Abnahme der vertraglichen Leistungen

17.1 Das Ministerium führte von Jänner 2015 bis September 2016 die Abnahme der sechs Drohnensysteme durch. Die Abnahme stellte die qualitative Überprüfung der Drohnensysteme wie auch die Überprüfung der vertraglich festgeschriebenen Leistungen dar. Grundlage für eine Abnahme war die Prüfung des Geräts insbesondere hinsichtlich der Erfüllung der vertraglichen Leistungen, welche die Abteilung Materialstab Luft mittels eines Güteprüfberichts (formale Bestätigung) dokumentierte. Im Zuge dieser Überprüfung stellte das Ministerium u.a. folgende Mängel fest:

- mangelnde Leistungsfähigkeit der Akkus,
- fehlende Definitionen zum Betrieb der Drohnen in den vorgesehenen Klimakategorien und
- mangelhafte Publikationen.

Die Behebung der Mängel durch den Auftragnehmer erforderte eine lange Bearbeitungszeit (von Juni 2015 bis September 2016), die auch durch Urgenzen des Ministeriums nicht verkürzt werden konnte. Für den Betrieb unwesentliche Mängel, die keine Nacharbeiten durch den Auftragnehmer erforderten, bewertete das Ministerium mit 150.000 EUR. Mit der dritten Vertragsänderung vereinbarten das Ministerium und der Auftragnehmer die Erbringung von Zusatzleistungen in selber Höhe (z.B. Ersatzteile, Workshop und Schulungen) (siehe TZ 24). Das Ministerium verfügte über keine nachvollziehbare monetäre Bewertung der einzelnen Mängel und der erbrachten Gegenleistungen durch den Auftragnehmer.

17.2 Der RH kritisierte das lange Abnahmeverfahren aufgrund der mehr als einjährigen Bearbeitungsdauer des Auftragnehmers bei der Behebung der aufgezeigten Mängel. Weiters bemängelte er die monetär nicht nachvollziehbare Gegenverrechnung (150.000 EUR) der mit der dritten Vertragsänderung abgegoltenen Liefermängel.

Der RH empfahl dem Ministerium, durch Auspreisung der einzelnen gegenverrechneten Leistungen eine nachvollziehbare Dokumentation bei der Aufrechnung von Forderungen sicherzustellen.

17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es bemüht, die Qualität der Dokumentation bei Beschaffungen zu steigern.

Wartung

18.1 (1) Unter der Leitung der Luftzeugabteilung erfolgte im Oktober 2013 eine Arbeitsbesprechung zur Vertragsabwicklung „Drohnen“. Dabei befasste sich das Arbeitspaket Materialerhaltung mit der Erstellung eines Materialerhaltungskonzepts und eines Wartungsvertrags, um die Voraussetzungen für die Organisation der Materialerhaltung der Drohnensysteme zu schaffen. Die Abteilung Materialstab Luft ordnete im September 2015 (rund zwei Jahre nach der ursprünglich vereinbarten Lieferung der ersten beiden Drohnensysteme) das erste Materialerhaltungskonzept an. Im Juli 2016 erfolgte eine Neuausgabe des Materialerhaltungskonzepts. Dieses diente der Zuordnung typenspezifischer durchzuführender Materialerhaltungstätigkeiten und bestimmte die für die Durchführung zuständige Organisationseinheit.

(2) Der Auftragnehmer musste dem Ministerium einen Entwurf über einen Wartungsvertrag inkl. der Kosten für eine Firmeninstandsetzung auf Basis eines Fünfjahresbetriebs vorlegen. Die vom Auftragnehmer angegebenen Kosten beliefen sich auf

rd. 79.000 EUR pro Jahr. Das Ministerium verzichtete mangels Bedarfsgrundlage (Übergabe in den Betrieb) auf einen Wartungsvertrag für Reparaturen durch den Auftragnehmer. Ein Wartungsvertrag hätte laut Fliegerwerft 1 – wenn vertraglich vereinbart – eine Bearbeitungszeit des Auftragnehmers von sechs Monaten umfasst.[32] Die tatsächlichen Bearbeitungszeiten zur Instandsetzung von Beanstandungen (z.B. Equipped Pod Cone und Directive Antenna) betrugen jedoch in den Jahren 2016 bis 2018 zwischen sieben und 13 Monaten. Zwischen Juni 2016 und Februar 2018 verfügten aufgrund von Firmeninstandsetzungen bis zu vier von sechs Drohnensystemen (zwei Drittel) über keine drei verwendungsfähigen Drohnen. Dieser Umstand führte zu einer eingeschränkten Nutzung während der Verfahrenserprobung.

18.2 Der RH kritisierte, dass das Materialerhaltungskonzept erst im September 2015 angeordnet wurde, wodurch erst ab diesem Zeitpunkt eine klare Zuordnung der durchzuführenden Materialerhaltungstätigkeiten gegeben war.

Der RH empfahl dem Ministerium, bei künftigen Beschaffungen bereits vor Zulauf der ersten Geräte ein Materialerhaltungskonzept anzuordnen, um die Aufgaben im Zusammenhang mit den durchzuführenden Materialerhaltungstätigkeiten klar zu regeln.

Weiters kritisierte der RH, dass dem Ministerium ohne Materialerhaltungskonzept in Zusammenhang mit dem Abschluss eines Wartungsvertrags die Voraussetzungen für die Organisation der Materialerhaltung fehlten. Dies führte zu langen Instandsetzungszeiten und einer eingeschränkten Nutzung der Drohnen.

Der RH empfahl dem Ministerium, zukünftig auch für Verfahrenserprobungen den Abschluss von Wartungsverträgen zu prüfen und das Ergebnis unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Konsequenzen zu dokumentieren.

18.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Laut seiner Stellungnahme sei es bemüht, bei künftigen Beschaffungen die Dokumentation zu verbessern und lange Instandsetzungszeiten zu vermeiden.

Logistik

19.1 (1) Im Bereich Logistik waren durch den Auftragnehmer u.a. die Lieferung von Ersatz– und Umlaufteilen, Zubehör sowie Verbrauchsmaterial und Verbrauchsstoffe für mindestens fünf Jahre nach Übernahme der letzten Drohne (30. November 2015) zu garantieren. Bis zur Gebarungsüberprüfung im Februar 2019 waren mehr als drei Jahre der fünfjährigen Versorgungszeit verstrichen.

[32] sechs Monate vom Zeitpunkt der Abgabe des beanstandeten Materials an den Auftragnehmer bis zum Erhalt des instandgesetzten Materials

Auf Basis von 220 kalkulierten Flugstunden pro Drohne und Jahr musste der Auftragnehmer die zu erwartende Anzahl und die Kosten für Ersatz– und Umlaufteile (für zwei Jahre) bekanntgeben. Diese beliefen sich auf rd. 16.000 EUR pro Drohne. In vier Jahren und für 18 Drohnen wären dies insgesamt rd. 600.000 EUR (exkl. USt) für Ersatz– und Umlaufteile gewesen. Laut Militärischem Pflichtenheft lag die Kostenschätzung für Folgekosten – für einen fünfjährigen Zeitraum – bei 3 % des Bruttoanschaffungspreises (rd. 3 Mio. EUR), sohin bei rd. 90.000 EUR. Tatsächlich musste das Ministerium in den Jahren 2015 bis 2018 für sechs Drohnensysteme 1,21 Mio. EUR für Ersatz– und Umlaufteile aufwenden (siehe TZ 16) – somit dreizehnmal mehr als im Militärischen Pflichtenheft berechnet.

(2) Laut Fliegerwerft 1 ordnete das Ministerium die Verfahrenserprobung unter Inkaufnahme des Fehlens eines Wartungsvertrags und von Ersatzteilen an. Die Beschaffung des Drohnensystems (September 2013) umfasste ein Ersatzteilpaket in Höhe von rd. 19.600 EUR[33], das im Juni 2016 verbraucht war. Zu dieser Zeit befand sich das Drohnensystem am Beginn der Verfahrenserprobung. Bis zur ersten Teillieferung[34] (Juni 2017) der im September 2016 beschafften Ersatz– und Umlaufteile in Höhe von 497.361,60 EUR erfolgte eine Umverteilung der Versorgungsgüter aus den nicht einsatzbereiten Drohnensystemen.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zwei Drittel der Zeit für die garantierte Versorgungszeit verstrichen war und die Drohnensysteme noch immer keiner Regelverwendung zugeführt worden waren.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 16, die bereits angekauften Drohnensysteme in die Struktur der Organisation zu bringen, um einerseits einen Fähigkeitsaufbau zu ermöglichen und andererseits die bereits gekauften Drohnensysteme ihrem Zweck entsprechend zu nutzen.

Weiters bemängelte der RH sowohl die geringe Ersatz– und Umlaufteilebeschaffung (Ersatzteilpaket) im September 2013 als auch die späte (September 2016) erste umfangreiche Ersatz– und Umlaufteilebeschaffung, was zu einer unzureichenden Ersatzteilversorgung und einer verminderten Einsatzbereitschaft der Drohnen während der Verfahrenserprobung führte.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Zuge der Planungen zur Einführung neuer Systeme ein konkret kalkuliertes Ersatz– und Umlaufteilepaket mitzubeschaffen, um Engpässe bei der Instandhaltung und Einschränkungen der Einsatzbereitschaft zu verhindern.

[33] Das Ersatzteilpaket bestand aus je einem Flügel links, rechts und der Mitte, einem Rumpfholm links und rechts, einem Heckruder, einem Rib und einer Propellereinheit.

[34] Die Lieferung des Ersatz– und Umlaufteilepakets erfolgte in fünf Tranchen (von Juni 2017 bis April 2018).

19.3 Das Ministerium wiederholte seine Stellungnahme zu TZ 16.

Das Ministerium sei darüber hinaus bemüht, konkret kalkulierte Ersatz– und Umlaufteilpakete im erforderlichen Ausmaß mit zu beschaffen, wie es auch bei diesem Beschaffungsprojekt nach bestem Wissen geschehen sei.

Ausbildung Drohnenbedienpersonal

Grundlagen

20 Laut Militärluftfahrt–Personalverordnung 2012 war für jede Tätigkeit in der Militärluftfahrt nach Vorliegen der erforderlichen Befähigung ein Militärluftfahrt–Personalausweis auszustellen. Das Drohnenbedienpersonal erhielt nach Abschluss der Ausbildung einen zwei Jahre gültigen Sonderausweis[35]. Zum Erhalt der Gültigkeit der Befähigung mussten innerhalb des zweijährigen Zeitraums zehn Flüge pro Jahr mit der Drohne, 15 Flüge am Simulator, die Absolvierung eines Sicherheitsseminars und die medizinische Tauglichkeit erbracht werden. Nach Ablauf der Gültigkeit ruhten diese Sonderausweise für acht Jahre. Während des Ruhens durfte die Tätigkeit als Drohnenbedienpersonal nicht ausgeführt werden.

Medizinische Tauglichkeit

21.1 Laut einer Richtlinie[36] des Ministeriums mussten Soldatinnen und Soldaten für die Zulassung zur Drohnenausbildung sowohl eine Auslandstauglichkeitsuntersuchung (Gesundheitscheck, psychologische Testung und Überprüfung der körperlichen Leistungsfähigkeit) als auch eine flugmedizinische Untersuchung (u.a. klinische Untersuchung sowie Ergometrie–, Augen– und Hals–Nasen–Ohrenuntersuchung) erfolgreich bestehen. Aus Sicht des Ministeriums stellte der Untersuchungsumfang der Auslandstauglichkeitsuntersuchung eine ideale Grundlage für die Tauglichkeit des Drohnenbedienpersonals dar. Laut Kommando Landstreitkräfte bestand jedoch bei keinem anderen Waffensystem der Landstreitkräfte eine vergleichbare Verpflichtung hinsichtlich der Auslandstauglichkeit.

21.2 Der RH hielt fest, dass die umfangreichen medizinischen Voraussetzungen zur Zulassung von Soldatinnen und Soldaten als Drohnenbedienpersonal bei keinem anderen Waffensystem der Landstreitkräfte eine vergleichbare Verpflichtung darstellten.

Der RH empfahl dem Ministerium, eine Evaluierung der medizinischen Anforderungsprofile für das Drohnenbedienpersonal durchzuführen.

[35] gemäß § 2 Abs. 3 Militärluftfahrt–Personalverordnung

[36] Richtlinie für die medizinischen Tauglichkeitskriterien für das Bedienpersonal, vom August 2013

21.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. In seiner Stellungnahme teilte es mit, dass das Drohnenbedienpersonal einer Auslandstauglichkeitsuntersuchung zugeführt werde, um das System Tracker auch im Ausland einsetzen zu können.

21.4 Der RH wies darauf hin, dass aus Sicht des Kommandos Streitkräfte die medizinische Tauglichkeitsuntersuchung zur Eignung für die fachliche Ausbildung zum Drohnenbedienpersonal hinreichend war. Die vorgesehene Verpflichtung zur Auslandseignung erschwert die Aufbringung des erforderlichen Fachpersonals und damit auch die Systemeinführung. Der RH blieb somit bei seiner Empfehlung, eine Evaluierung der medizinischen Anforderungsprofile für das Drohnenbedienpersonal durchzuführen.

Ausbildung

22.1 (1) Die Ausbildung des Drohnenbedienpersonals für die Verfahrenserprobung erfolgte in drei Abschnitten.

Der erste Ausbildungsabschnitt war die Absolvierung des fünftägigen Kurses „Luftfahrtspezifisches Grundlagenmodul“ im Dezember 2013 an der Flieger– und Fliegerabwehrtruppenschule. An diesem Kurs nahmen 17 Bedienstete des Bundesheeres teil.

Der zweite Ausbildungsabschnitt war die zweiwöchige Firmenschulung am Drohnensystem im November 2014 bei der Herstellerfirma in Frankreich. An dieser Firmenschulung nahmen drei Bedienstete der Heerestruppenschule teil, die für die Ausbildung des Drohnenbedienpersonals vorgesehen waren.

Im dritten einmonatigen Ausbildungsabschnitt im Februar und März 2015 fand neben der vertraglich vereinbarten Firmenschulung u.a. auch die Vermittlung der rechtlichen Grundlagen[37] statt. Insgesamt nahmen an diesem Ausbildungsabschnitt 16 Bedienstete des Bundesheeres teil.

Über jeden der drei Ausbildungsabschnitte hatten die Teilnehmer praktische wie auch schriftliche Prüfungen zu absolvieren. Mit Jänner 2019 verfügten noch neun – davon drei Angehörige der Heerestruppenschule, die grundsätzlich nur für die Aus–, Weiter– bzw. Fortbildung des Drohnenbedienpersonals zur Verfügung standen – über eine gültige Sonderbefähigung zur Bedienung von Drohnen. Bei den vier Zielverbänden standen somit insgesamt nur mehr sechs Drohnenbediener zur Verfügung.[38] Da der Einsatz der Drohne außerhalb des Sichtbereichs des Drohnenbedien-

[37] gemäß Militärluftfahrt–Personalverordnung, Luftfahrtgesetz sowie Militärluftfahrzeug– und Militärluftfahrtgeräteverordnung

[38] zwei Personen im Aufklärungs– und Artilleriebataillon 3, zwei Personen im Aufklärungs– und Artilleriebataillon 4, eine Person im Aufklärungs– und Artilleriebataillon 7 und eine Person im Jagdkommando

personals erfolgte, waren mindestens zwei Personen zur Drohnenbedienung im Flugbetrieb erforderlich, sodass bei einem Personalstand von sechs Drohnenbedienern drei der sechs Drohnensystemen gleichzeitig betrieben werden konnten.

(2) Die Abteilung Ausbildung A des Ministeriums erstellte bereits Ende 2013 – für den Zeitraum der Verfahrenserprobung – ein vorläufiges Curriculum für die Ausbildung des Drohnenbedienpersonals, in dem die Ausbildungsinhalte abgebildet waren. Das Ministerium verfügte dieses mit April 2015. Ein überarbeitetes Curriculum und die dazu notwendigen Durchführungsbestimmungen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht verbindlich angeordnet,[39] weil die dazu notwendigen Organisationspläne noch nicht verfügt waren. Darüber hinaus traf das Ministerium auch keine Entscheidung, ob die weitere Ausbildung des Drohnenbedienpersonals als Einzelkurse oder als Teil der Kaderanwärterausbildung stattfinden sollte. Die Abteilung Strukturplanung des Ministeriums plante im November 2017 eine Übergabe der instandgesetzten und überprüften Drohnensysteme an die Zielverbände mit Ende des 1. Quartals 2018 und den Beginn der Ausbildung am Drohnensystem an der Heerestruppenschule mit Anfang des 3. Quartals 2018. Eine Umsetzung erfolgte nicht.

22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass sich die Anzahl des ausgebildeten Drohnenbedienpersonals von 17 auf neun reduzierte. Dies führte zu einem Fähigkeits– und Wissensverlust. Bei einem Personalstand von sechs Drohnenbedienern bei den Zielverbänden konnten von den sechs bestehenden Drohnensystemen nur drei gleichzeitig geflogen werden. Weiters stellte der RH kritisch fest, dass ein verbindlicher Ausbildungsablauf hinsichtlich der Ausbildungsinhalte sowie deren Durchführungsbestimmungen fehlten, da die dazu notwendigen Organisationspläne nicht verfügt waren.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 16, die bereits angekauften Drohnensysteme in die Struktur der Organisation zu bringen, um einerseits einen Fähigkeitsaufbau zu ermöglichen und andererseits die bereits gekauften Drohnensysteme ihrem Zweck entsprechend zu nutzen.

22.3 Das Ministerium wiederholte seine Stellungnahme zu TZ 16.

[39] Mit Stand 20. Februar 2019 lag noch keine verbindliche Anordnung vor.

Verfahrenserprobung

23.1 (1) Das Ministerium beschaffte laut Abteilung Strukturplan sechs Drohnensysteme zur Verfahrenserprobung aufgrund der vorgesehenen Ausstattung eines Drohnenzuges (siehe TZ 7). Das Ministerium prüfte vor der Beschaffung keine anderen Optionen der Verfahrenserprobung hinsichtlich Zielerreichung und Kosten, wie z.B. unterschiedliche Drohnensysteme, eine geringere Anzahl an Drohnen oder Anmietung statt Kauf. Während der Verfahrenserprobung bestand nie ein Gleichzeitigkeitsbedarf an sechs Drohnensystemen (18 Drohnen).

(2) Der Auftrag zur Verfahrenserprobung über den Einsatz von Aufklärungsdrohnensystemen kurzer Reichweite erging am 12. Februar 2015 an die Heerestruppenschule. Zweck war die Erprobung verschiedener Einsatzmöglichkeiten von Aufklärungsdrohnensystemen kurzer Reichweite im Bundesheer, um etwaige Strukturänderungen bei Einführung dieser Systeme und die Voraussetzungen für die Erstellung eines Militärischen Pflichtenhefts zur Beschaffung von weiteren Aufklärungsdrohnensystemen beurteilen zu können. Der Erprobungszeitraum sollte laut Ministerium nach zwölf Monaten ab Zuweisung der Drohnen an die Heerestruppenschule abgeschlossen sein. Aufgrund der Lieferverzögerung und des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes verlängerte sich der Erprobungszeitraum von Mai 2015 bis November 2017 statt – wie ursprünglich geplant – bis April 2016.

(3) Die Verfahrenserprobung erfolgte unter der Leitung der Heerestruppenschule mit Beteiligung von 13 Bediensteten aus vier Erprobungsverbänden (Jagdkommando und Aufklärungs– und Artilleriebataillone 3, 4 und 7) und gliederte sich in folgende vier Phasen:

Tabelle 4: Ausbildungsablauf Verfahrenserprobung

Phasen	Zeitraum	Ausbildungsinhalte
Phase 1	4. Mai bis 19. Juni 2015	Auffrischung der Kenntnisse der Firmenschulung
Phase 2	15. März bis 29. Juni 2016	Flugdienst im Gebirge sowie erstmals Flüge mit mobiler Antenne
Phase 3	5. Juli bis 2. Dezember 2016	Flugbetrieb auf verschiedenen Militärflugplätzen Einsatz im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz
Phase 4	9. Jänner bis 23. Juni 2017	gefechtstechnische Erprobung

Quelle: BMLV

Während des Erprobungszeitraums (2016 bis 2017) führte die Heerestruppenschule insbesondere zur Verfahrenserprobung, zum sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz und zu Gefechtsvorführungen insgesamt 351 Flüge mit rd. 202 Flugstunden durch. Dies entsprach einer durchschnittlichen Flugdauer von rd. 35 Minuten. Nach Beendigung der Verfahrenserprobung erfolgten nur mehr vereinzelt Flugeinsätze im

Rahmen der Teilnahme an militärischen Übungen oder zur Aufrechterhaltung der Flugberechtigungen des Drohnenbedienpersonals.

(4) Das Militärische Pflichtenheft sah für den Ausbildungsbereich 100 Flugstunden je Drohnensystem (zu je drei Drohnen) und Jahr vor; in vier Jahren (2015 bis 2018) wären dies bei sechs Drohnensystemen insgesamt 2.400 Flugstunden gewesen.

Tabelle 5: Geleistete Flugstunden je Drohne

Drohnen–Kennzeichen	2015	2016	2017	2018	Summe
	in Stunden und Minuten				
1U–TE	0:29	0:34	0:00	0:00	1:03
1U–TB	0:41	0:43	0:00	0:00	1:24
1U–TC	0:31	1:39	0:00	0:00	2:10
1U–TG	0:29	0:44	0:00	1:08	2:21
1U–TI	0:27	2:36	0:00	0:00	3:03
1U–TH	0:31	2:25	0:00	2:52	5:48
1U–TN	0:25	1:50	0:00	6:09	8:24
1U–TA	1:17	0:13	7:45	0:00	9:15
1U–TD	1:49	8:01	0:00	0:00	9:50
1U–TM	0:28	2:49	0:00	7:34	10:51
1U–TO	0:32	0:00	0:00	10:34	11:06
1U–TR	0:18	11:01	0:19	0:00	11:38
1U–TP	0:25	5:09	6:26	1:13	13:13
1U–TJ	0:31	13:59	0:00	0:00	14:30
1U–TF	0:25	6:18	17:56	0:00	24:39
1U–TL	0:33	20:09	9:32	0:00	30:14
1U–TQ	0:33	34:39	3:18	0:00	38:30
1U–TK	0:35	28:00	16:22	0:00	44:57
Summe Flugstunden	**10:59**	**140:49**	**61:38**	**29:30**	**242:56**

Quelle: BMLV

Insgesamt leisteten die sechs Drohnensysteme in den Jahren 2015 bis 2018 rd. 243 Flugstunden. Dies entsprach etwas mehr als der Hälfte der vorgesehenen Flugstundenleistung eines einzelnen Drohnensystems. Die Gesamtauslastung der sechs Drohnensysteme lag bei rd. 10 %.

23.2 Der RH kritisierte, dass sich das Ministerium – zur Beschaffung von sechs Drohnensystemen zu Erprobungszwecken – ausschließlich auf die vorgesehene Ausstattung eines Drohnenzugs stützte. Das Ministerium stellte keine Überlegungen hinsichtlich anderer Beschaffungsoptionen bzw. einer Erprobung mit Drohnen unterschiedlicher Systeme und Hersteller oder einer geringeren Anzahl an; zumal während der

Verfahrenserprobung zu keiner Zeit ein Gleichzeitigkeitsbedarf von sechs Drohnensystemen bestand.

Der RH empfahl dem Ministerium, vor künftigen Beschaffungen für Erprobungszwecke andere Optionen der Verfahrenserprobung hinsichtlich der Zielerreichung und Kosten wie z.B. unterschiedliche Drohnensysteme, eine geringere Anzahl an Drohnen oder Anmietung statt Kauf zu prüfen und zu dokumentieren.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Drohnensysteme während und nach der Verfahrenserprobung kaum einer Nutzung zugeführt wurden. Dies führte dazu, dass die einzelnen Drohnen binnen vier Jahren eine Flugstundenleistung von rund einer Stunde bis maximal rd. 45 Stunden aufwiesen.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 16, die bereits angekauften Drohnensysteme in die Struktur der Organisation zu bringen, um einerseits einen Fähigkeitsaufbau zu ermöglichen und andererseits die bereits gekauften Drohnensysteme ihrem Zweck entsprechend zu nutzen.

23.3 Das Ministerium wiederholte seine Stellungnahme zu TZ 16.

Einsatz des Drohnensystems

Anforderungen an das Drohnensystem

24.1 (1) Im Juni 2012 genehmigte der Chef des Generalstabs das Militärische Pflichtenheft „Aufklärungsdrohnensysteme kurzer Reichweite und geringer Flughöhe – zur Verfahrenserprobung“ als Planungsgrundlage für die konkrete Beschaffung durch die zuständige Systemabteilung. Die Systemabteilung setzte in rund fünf Monaten (Juni 2012 bis November 2012) das Militärische Pflichtenheft in eine messbare, prüfbare, bewertbare, quantitativ und qualitativ festgelegte Leistungsbeschreibung um.

(2) Das Ministerium definierte im Militärischen Pflichtenheft und in der Leistungsbeschreibung u.a. folgende Anforderungen an das Drohnensystem:

- hohe „Dual Use“–Fähigkeit (sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze, Assistenzeinsätze im Rahmen nationaler und internationaler Katastrophenszenarien) sowie
- gestützt auf optische/optronische und thermische Sensoren entdecken, erkennen, identifizieren und verfolgen von Bodenzielen und Waffenwirkungen unter nahezu allen Witterungs– und Sichtbedingungen.

Laut den Dokumentationen zur Abnahme und Verfahrenserprobung bezüglich des Zustands der Drohnensysteme und deren Einsatzmöglichkeiten stellte das Ministerium u.a. Folgendes fest:

- Es erfolgten keine Assistenzeinsätze im Rahmen nationaler und internationaler Katastrophenszenarien. Der Einsatz des Drohnensystems war – aufgrund der im Rahmen des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes gemachten Erfahrungen – für einen Einsatz im Katastrophenfall nicht zielführend. Die Vorlaufzeiten waren – im Vergleich zum Einsatz von Hubschraubern – viel zu langwierig, um einen zeitgerechten und effizienten Einsatz gewährleisten zu können (siehe TZ 25). Weiters war die am System angebrachte Sensorik nicht effizient, da bei Schlechtwetter (Regen und Schneefall) keine ausreichende Beobachtung möglich war.
- Für die Grenzraumüberwachung war das Drohnensystem aufgrund der technischen Eigenschaften nur bedingt einsetzbar. Bei den zwei durchgeführten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen konnten keine illegalen Grenzübertritte beobachtet werden. Ein weiterer Einsatz zur Grenzraumüberwachung war nicht vorgesehen.[40]
- Das Bundesministerium für Inneres forderte das Drohnensystem noch zu keinen Assistenzleistungen an und es gab auch diesbezüglich keine Überlegungen und Planungen.
- Der Einsatz des Drohnensystems diente im Aufklärungsverbund zur Verdichtung des Lagebildes, war jedoch wetter– und witterungsabhängig. Bei großer Kälte bestand die Gefahr von Vereisung; bei Regen und Schneefall war der Start verboten und bei bereits in der Luft befindlichen Drohnen die Beobachtung extrem eingeschränkt bis unmöglich.
- Das Drohnensystem entsprach in der beschafften Version nicht den Anforderungen des Jagdkommandos. Selbst bei Abänderung der Systemzusammenstellung entspräche das Drohnensystem aufgrund der Systemgröße und des Gewichts nur bedingt den Anforderungen.
- Es lagen Abweichungen zur vertraglich festgeschriebenen Leistungsbeschreibung vor (z.B. maximale Starthöhe/Dienstgipfelhöhe, maximale Flugdauer und Reichweite, Mindestgeschwindigkeit, unkomprimierte Speicherung von Bildern und Filmen).
- Die Sensoren/Optiken der Drohnensysteme wiesen bei der Güteprüfung Qualitätsmängel auf, die jedoch nicht der vertraglich festgeschriebenen Leistungsbeschreibung widersprachen (u.a. mangelhafte Ausführung der Steckverbindungen und Reduktion der Funktionalität der Wärmebildkamera). Darüber hinaus wiesen die Sensorköpfe Kratzer auf den Frontscheiben und Verschmutzungen im Inneren auf.

[40] Folgende Gründe sprachen laut Kommando Landstreitkräfte gegen einen weiteren Einsatz im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz: der administrative Aufwand zur Erhöhung der Effizienz im Rahmen des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes war zu hoch; keine Personaleinsparung möglich und witterungsbedingte Einschränkungen im Einsatzraum.

Die im Zuge der Abnahme festgestellten Mängel und Einschränkungen, die keiner Nacharbeiten durch den Auftragnehmer bedurften, bewertete das Ministerium mit 150.000 EUR. Dies führte zur dritten Vertragsänderung, worin das Ministerium und der Auftragnehmer Gegenleistungen in selber Höhe als Ersatz vereinbarten (siehe TZ 17).

24.2 Der RH kritisierte, dass die vom Ministerium erwartete hohe „Dual Use"–Fähigkeit im Hinblick auf sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze nur bedingt gegeben und Assistenzeinsätze im Rahmen nationaler und internationaler Katastrophenszenarien gar nicht erprobt worden waren.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass im Zuge der Abnahme Qualitätsmängel festgestellt wurden, die jedoch nicht der vertraglich festgeschriebenen Leistungsbeschreibung widersprachen; somit konnten auch keine Gegenleistungen vereinbart werden.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Falle einer Folgebeschaffung die Ergebnisse der Abnahme und Verfahrenserprobung in einer neuerlichen Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen.

24.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Flugbetrieb

25.1 (1) Das Bundesheer setzte das Drohnensystem in militärisch bewirtschafteten Lufträumen ein, die für das Militär reservierte Bereiche darstellten. Darüber hinaus war der Einsatz auch außerhalb militärischer Übungsflächen und ohne militärische Luftraumbewirtschaftung möglich, solange dieser auf Sicht[41] und unter 150 m erfolgte. Für Flüge ohne Sichtverbindung, wie z.B. beim sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz, waren Flugbeschränkungsgebiete einzurichten.

(2) Das Ministerium setzte das Drohnensystem während der Verfahrenserprobung zweimal im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz zur Grenzraumüberwachung ein. Die Vorbereitung und Durchführung des Drohneneinsatzes erforderte einen hohen administrativen Aufwand; ressortintern waren rd. 13 Stellen involviert, obwohl es sich bei dem Drohnensystem laut NATO–Klassifizierung grundsätzlich um ein Aufklärungsdrohnensystem der unteren taktischen Führungsebene handelte (siehe TZ 2). Die für den sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz benötigten Flugbeschränkungsgebiete bedurften nicht nur einer ressortinternen Bearbeitung, sondern waren auch mit der Austro Control GmbH und mit dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie abzustimmen. Laut Ministerium war für die Errichtung von Flugbeschränkungsgebieten eine Vorlaufzeit von rund zehn Wochen erforderlich.

[41] eine direkte, ohne technische Hilfsmittel bestehende Sichtverbindung vom Drohnenbedienpersonal zur Drohne

(3) Die langen Bearbeitungszeiten zur Einrichtung der Flugbeschränkungsgebiete für den ersten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz führten dazu, dass keine rechtzeitige Erlassung und Kundmachung in luftfahrtüblicher Art und Weise sichergestellt werden konnte. Aufgrund des eingeschränkten Kenntnisstandes der Allgemeinen Luftfahrt über die Errichtung der Flugbeschränkungsgebiete war der Einsatz der Drohnen für die ersten beiden Tage auf den Sichtbereich des Drohnenbedienpersonals beschränkt. Die Abteilung Militärluftfahrt prüfte nach dem sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz u.a. Einsatzmöglichkeiten, Raumbedarf und Sicherheitsabstände des Drohnensystems; dies führte im Dezember 2017 (rd. 14 Monate nach dem letzten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz) zu einer Änderung der flugbetrieblichen Regelungen für den Betrieb von Drohnen. Laut Abteilung Militärluftfahrt trug dies zu einer Reduzierung des zeitlichen Bedarfs zur Beurteilung von Drohnen in Flugbeschränkungsgebieten bei. Das Kommando Landstreitkräfte setzte das Drohnensystem u.a. aufgrund des hohen administrativen Aufwands zu keinen weiteren sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen ein.

25.2 Der RH kritisierte, dass die Vorbereitung und der Einsatz der Drohnen im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz (2016) einen hohen administrativen und koordinierenden Aufwand darstellten, weswegen u.a. keine weiteren Einsätze durchgeführt wurden und die erwartete hohe „Dual Use"–Fähigkeit des Drohnensystems nicht gegeben war.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Abläufe zur Vorbereitung und zum Einsatz von Drohnen im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz mit den Nutzern hinsichtlich einer Vereinfachung und Standardisierung zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

25.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Abläufe zur Vorbereitung und zum Einsatz von Drohnen zwischenzeitlich vereinfacht worden. Für den Einsatz von Drohnen sei kein erhöhter administrativer bzw. Koordinationsaufwand mehr erforderlich, welcher über den Rahmen eines Übungsvorhabens und dergleichen im Bereich der erforderlichen Maßnahmen hinsichtlich Luftraum hinausgehe.

Datenschutz

26.1 (1) Das Drohnensystem verfügte über eine Tagessicht– und Wärmebildkamera, welche die Aufnahmen per Datenlink an die Bodenstation übermittelte und auf dieser für eine weitere Auswertung speicherte. Bei den angefertigten Filmaufnahmen bzw. Fotografien und deren (digitaler) Verwendung waren folglich auch personenbezogene Daten betroffen, weshalb das Datenschutzgesetz[42] und das Urheberrechtsgesetz[43] zu berücksichtigen waren. Im Oktober 2013 nahm die Rechtsabteilung des Ministeriums zum Thema Datenschutz Stellung. Insbesondere sei zum Schutz des Persönlichkeitsrechts – zu Beweissicherungszwecken – vor einer

[42] BGBl. I 165/1999 i.d.g.F.

[43] BGBl. 111/1936 i.d.g.F.

Abbildung von Personen deren Zustimmung vorzugsweise schriftlich einzuholen und der tatsächliche Einsatz von militärischen Drohnen auf militärische Übungsflächen zu beschränken.

(2) Laut Rechtsabteilung des Ministeriums handelte es sich bei dem – bei den zwei durchgeführten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsätzen – mittels Drohnen erstellten Bildmaterial um Daten des Bundesministeriums für Inneres. Für die Datenverarbeitung galten nun die für die Sicherheitsbehörden geltenden befugnisrechtlichen Bestimmungen (z.B. Sicherheitspolizeigesetz und Grenzkontrollgesetz). Das Bildmaterial war der assistenzanfordernden Behörde zu übergeben und durch das beistellende Kommando zu dokumentieren. Zwischen der Zentralstelle des Ministeriums und den nachgeordneten Dienststellen gab es unterschiedliche Rechtsansichten zur Datenhoheit und Übergabe der Daten an die assistenzanfordernde Behörde. Die nachgeordneten Dienststellen vereinbarten mit der Exekutive nur eine Einsicht in das Bildmaterial sowie eine von Fall zu Fall nachweisliche Datenübergabe.

(3) Die Ziele, die durch den Assistenzeinsatz erreicht werden sollten, mussten laut Rechtsabteilung des Ministeriums in der Befehlsgebung an die Assistenztruppen sowie in den sonst mit der Durchführung der Assistenz verbundenen Anordnungen ihren Niederschlag finden. Dazu zählten im Bedarfsfall auch der Umgang mit im Zuge des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes verarbeiteten personenbezogenen Daten. Weder in den Einsatzweisungen noch in den Einsatzbefehlen zum sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz gab es Anordnungen zum Umgang mit den durch Drohnen gewonnenen Daten.

26.2 Der RH kritisierte, dass es zwischen der Zentralstelle des Ministeriums und den nachgeordneten Dienststellen unterschiedliche Rechtsansichten bezüglich der Datenhoheit des mittels der Drohnen erstellten Bildmaterials gab. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass in den Einsatzweisungen und Einsatzbefehlen zum sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz Anordnungen zum Umgang mit den durch Drohnen gewonnenen Daten fehlten. Dies könnte zu Missverständnissen und Konflikten mit assistenzanfordernden Behörden führen.

Der RH empfahl dem Ministerium, beim Einsatz von Drohnen die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen durch konkrete Regelungen sicherzustellen.

26.3 Das Ministerium nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Landesverteidigung:

(1) Es wäre bereits vor der Beschaffung eines neuen Systems eine bedarfsgerechte rechtliche Beurteilung durchzuführen, um deren Ergebnisse in Entscheidungsfindungsprozesse einfließen lassen zu können. (TZ 5)

(2) Vor einer Systemeinführung wäre ein strategisches Konzept hinsichtlich personeller, materieller und finanzieller Auswirkungen als Planungs– und Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten. (TZ 6)

(3) Die Erkenntnisse aus der Verfahrenserprobung und zum Erhalt der Lizenzen des Drohnenbedienpersonals wären bei der Entscheidung zur weiteren Beschaffung von Drohnensystemen zu berücksichtigen. (TZ 6)

(4) Im Zuge der Erstellung von Planungsdokumenten zu beabsichtigten Systemeinführungen wären auch die damit zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf Basis von nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen sicherzustellen. (TZ 7)

(5) Projektabschlussberichte wären zeitnah zu verfassen. (TZ 8)

(6) Es wäre ehestmöglich eine allgemein gültige Richtlinie zur Abwicklung von Projekten zu erstellen. (TZ 8)

(7) Verhandlungen wären zumindest mit den zwei bestgereihten Bietern zu führen und dies entsprechend in der Aufforderung zur Angebotsabgabe oder in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen, um durchgängig während des gesamten Verfahrens den Wettbewerb aufrechtzuerhalten. (TZ 10)

(8) Im Sinne der Rechtssicherheit, Transparenz und Korruptionsprävention wären durchgängig einheitliche Bestimmungen und objektive Kriterien für etwaige Ausnahmebestimmungen bzw. die Zulässigkeit des nachträglichen Subunternehmerwechsels festzulegen und diese in jedem Einzelfall zu prüfen. (TZ 11)

(9) Festgelegte Regelungen im Vergabeverfahren wären einzuhalten und alle Bieter im Sinne des fairen Wettbewerbs gleich zu behandeln. (TZ 12)

(10) Künftig wären Vertragsabwicklungen im Hinblick auf die langfristige Bindung von Personalressourcen und Infrastruktur (Projektmanagement, Abnahme usw.) zügig durchzuführen und bei massiven Lieferverzögerungen auch Alternativen gemäß den „Allgemeinen Leistungs(Lieferungs)bestimmungen“ zu prüfen. (TZ 13)

(11) Vertragsstrafen bei Lieferterminüberschreitungen wären durch Zusatzleistungen ausschließlich auf Basis eines nachvollziehbaren planerischen Bedarfs zu kompensieren und sicherzustellen, dass bei Vergaben die Preisangemessenheit der zu beschaffenden Leistung nachgewiesen wird. (TZ 14)

(12) Im Falle einer sich ergebenden Möglichkeit der Aufrechnung mit wechselseitig bestehenden Forderungen zwischen Ministerium und Auftragnehmer wären künftig die rechtlichen Bedenken der Finanzprokuratur in die Entscheidung miteinzubeziehen. (TZ 14)

(13) Die noch ausständigen Empfehlungen der Finanzprokuratur für eine nachhaltige Verbesserung der Beschaffung im Wirkungsbereich des Ministeriums wären zeitnah umzusetzen. (TZ 15)

(14) Als Maßnahme der Korruptionsprävention wären für das mit Vergaben befasste Personal nach Möglichkeit regelmäßige Job–Rotationen vorzusehen. (TZ 15)

(15) Es wären für alle mit der Beschaffung in Zusammenhang stehenden finanziellen Aufwendungen entsprechende budgetäre Vorsorgen sicherzustellen. (TZ 16)

(16) Zur Erfassung der Gesamtkosten und erleichterten Kostenverfolgung bei Neuanschaffungen wäre eine Leistungszuordnung in der Haushaltsverrechnung anzuordnen. (TZ 16)

(17) Die bereits angekauften Drohnensysteme wären in die Struktur der Organisation zu bringen, um einerseits einen Fähigkeitsaufbau zu ermöglichen und andererseits die bereits gekauften Drohnensysteme ihrem Zweck entsprechend zu nutzen. (TZ 16, TZ 19, TZ 22, TZ 23)

(18) Es wäre durch Auspreisung der einzelnen gegenverrechneten Leistungen eine nachvollziehbare Dokumentation bei der Aufrechnung von Forderungen sicherzustellen. (TZ 17)

(19) Bei künftigen Beschaffungen wäre bereits vor Zulauf der ersten Geräte ein Materialerhaltungskonzept anzuordnen, um die Aufgaben im Zusammenhang mit den durchzuführenden Materialerhaltungstätigkeiten klar zu regeln. (TZ 18)

(20) Zukünftig wäre auch für Verfahrenserprobungen der Abschluss von Wartungsverträgen zu prüfen und das Ergebnis unter Berücksichtigung der daraus resultierenden Konsequenzen zu dokumentieren. (TZ 18)

(21) Im Zuge der Planungen zur Einführung neuer Systeme wäre ein konkret kalkuliertes Ersatz– und Umlaufteilepaket mitzubeschaffen, um Engpässe bei der Instandhaltung und Einschränkungen der Einsatzbereitschaft zu verhindern. (TZ 19)

(22) Eine Evaluierung der medizinischen Anforderungsprofile für das Drohnenbedienpersonal wäre durchzuführen. (TZ 21)

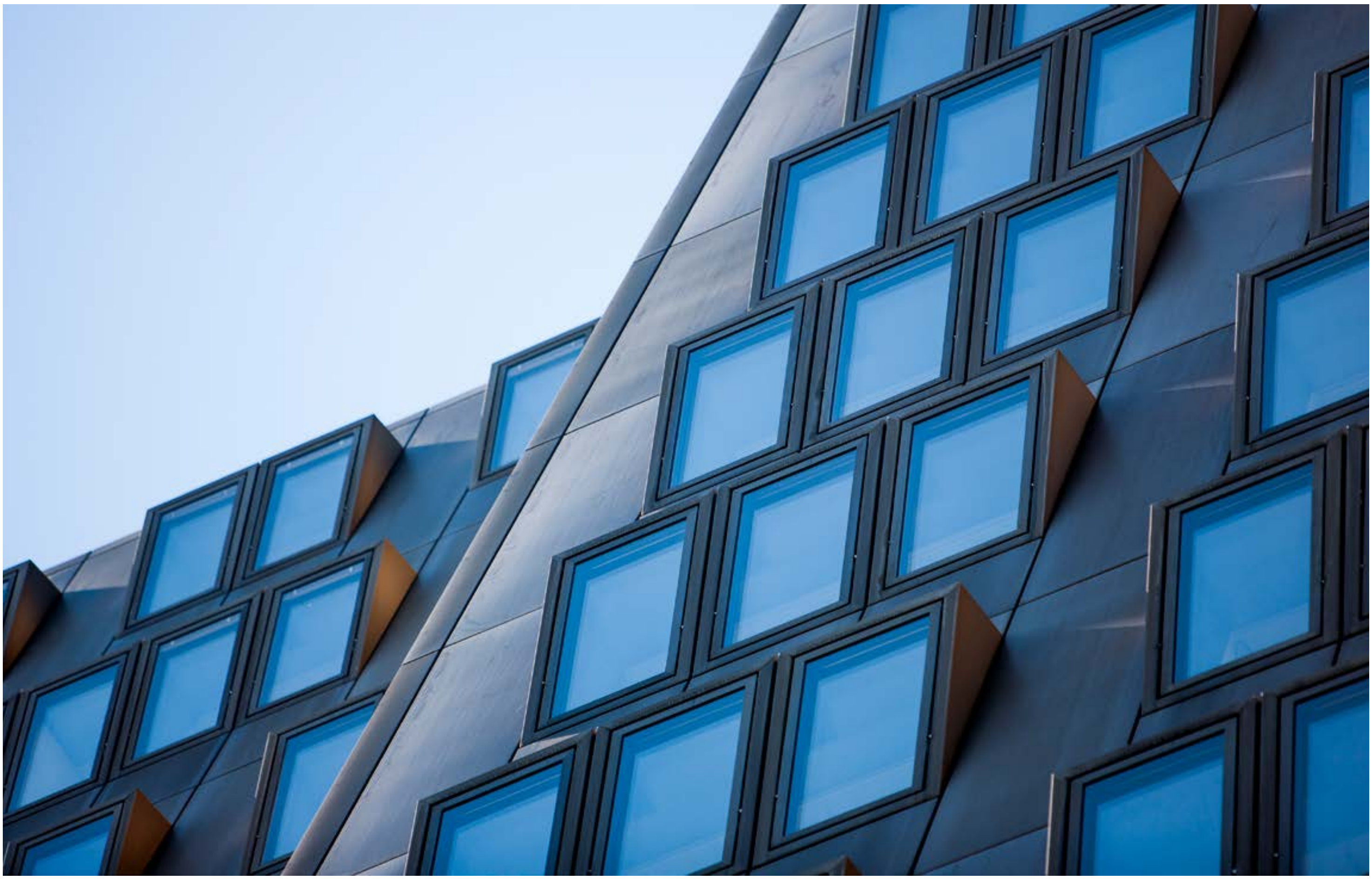
(23) Vor künftigen Beschaffungen für Erprobungszwecke wären andere Optionen der Verfahrenserprobung hinsichtlich der Zielerreichung und Kosten wie z.B. unterschiedliche Drohnensysteme, eine geringere Anzahl an Drohnen oder Anmietung statt Kauf zu prüfen und zu dokumentieren. (TZ 23)

(24) Im Falle einer Folgebeschaffung wären die Ergebnisse der Abnahme und Verfahrenserprobung in einer neuerlichen Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen. (TZ 24)

(25) Die Abläufe zur Vorbereitung und zum Einsatz von Drohnen im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz wären mit den Nutzern hinsichtlich einer Vereinfachung und Standardisierung zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 25)

(26) Beim Einsatz von Drohnen wäre die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen durch konkrete Regelungen sicherzustellen. (TZ 26)

Rechnungshof Österreich

Wien, im Jänner 2020
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker