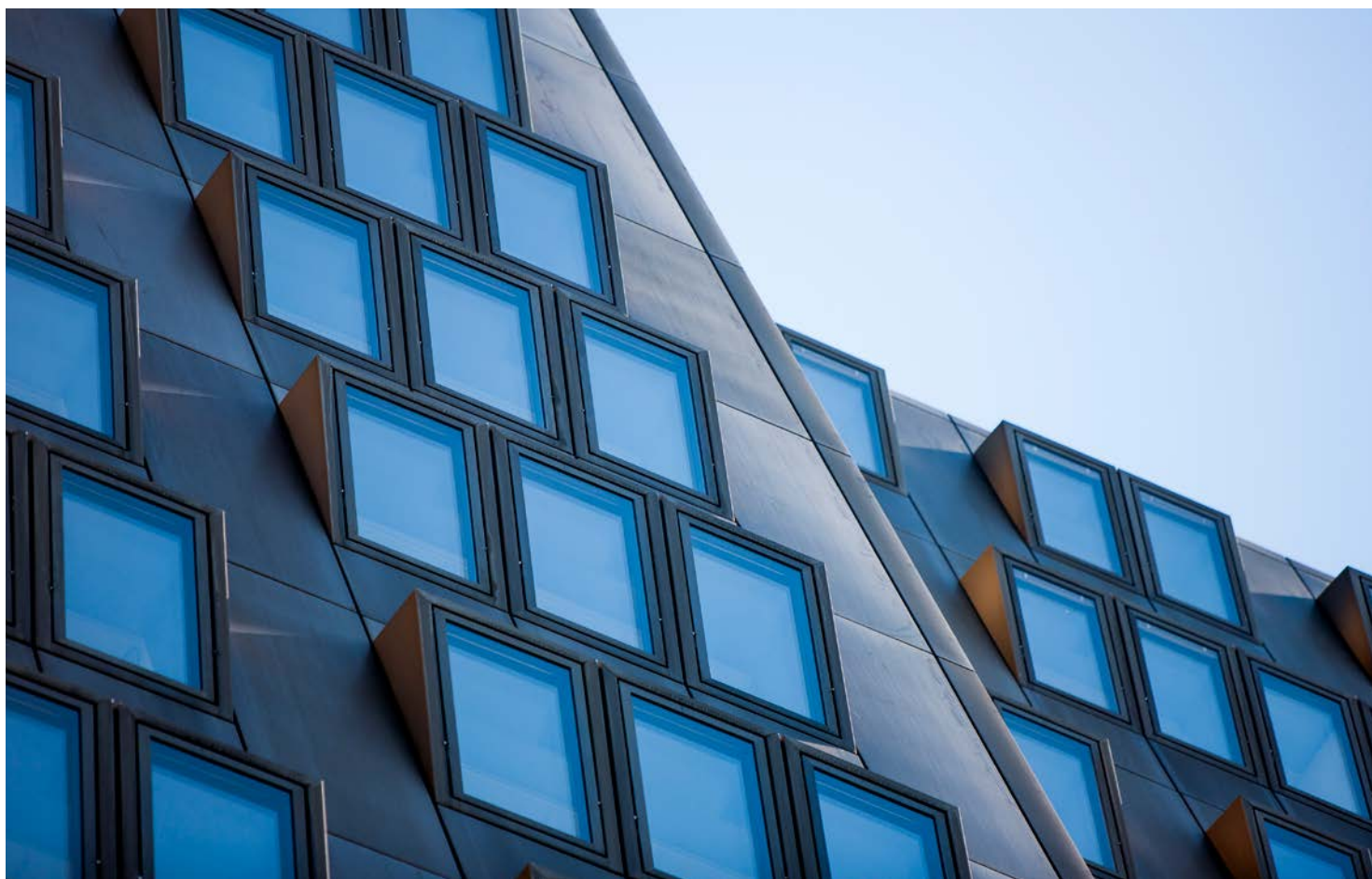




Beschaffungsplanung des Österreichischen Bundesheeres

Reihe BUND 2022/32

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise 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

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im November 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSpreeher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Politische und strategische Umfeldentwicklung	18
Aufgaben und Strategie als Maßgabe für die Beschaffungsplanung	20
Rechtliche Grundlagen	20
Strategische Grundlagen	21
Umsetzungsplanungen	29
Übersicht	29
Bundesheerplan mit Realisierungszielen	30
Bedarfsprogramm	32
Realisierungsprogramm	34
Budgetäre Betrachtung aus ressortinterner und haushaltsrechtlicher Sicht	38
Investitionsobjekte	38
Sonderpakete für Investitionen, Personal und Betrieb	42
Entwicklung der Auszahlungen für Betrieb, Investitionen und Personal	46
Beschaffungsplanung – ausgewählte Beschaffungen	49
Auswahl Beschaffungen	49
Leichte Fliegerabwehrlenkwaffe MISTRAL	49
Schweres Scharfschützengewehr	51
Bergepanzer	52
Unaufschiebbare Bauvorhaben	54
Zusammenfassende Betrachtung	56
Schlussempfehlungen	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Hierarchie sicherheitspolitischer Dokumente _____	21
Tabelle 2:	Festlegungen zur Umsetzungsplanung _____	29
Tabelle 3:	Budgetär verfügbares Beschaffungsvolumen und errechneter Bedarf: Teilprogramme Ausrüstung und Infrastruktur _____	39
Tabelle 4:	Budgetaufwand und Budgetbedarf für den Fähigkeitenerhalt ____	40
Tabelle 5:	Voranschläge und Sonderpakete der Jahre 2016 bis 2020 _____	43
Tabelle 6:	Sonderpakete 2016 bis 2028 _____	44
Tabelle 7:	Auszahlungen des Ministeriums nach Betrieb, Investitionen und Personal _____	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Politisch–strategische Umfeldentwicklung _____	19
Abbildung 2:	Von der Strategie zur Umsetzung _____	22
Abbildung 3:	Entwicklung des Voranschlags mit und ohne Sonderpakete (Basis 2013) _____	42
Abbildung 4:	Veränderung der Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investition _____	47

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
COVID	corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f(f).	folgend(e)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
m	Meter
Mio.	Million(en)
mm	Millimeter
Mrd.	Milliarde(n)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt)
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
rd.	rund
RH	Rechnungshof

S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Landesverteidigung

Beschaffungsplanung des Österreichischen Bundesheeres

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis Juli 2021 im Bundesministerium für Landesverteidigung die Auswirkungen der Beschaffungsplanung auf die Einsatzbereitschaft des Österreichischen Bundesheeres. Prüfungsziel war insbesondere die Darstellung der strategischen Zielsetzungen zu Planung und Beschaffung und deren Umsetzung, die Beurteilung der Eignung von Beschaffungsprozessen für die Einsatzbereitschaft, die Beurteilung von Investitionsentscheidungen unter der Rahmenbedingung knapper Finanzmittel sowie eine Analyse der prozessweiten Auswirkungen der Investitionsentscheidungen auf die Einsatzbereitschaft einzelner Teilbereiche des Bundesheeres. Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2013 bis 2020. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere sowie aktuellere Ereignisse Bezug.

Kurzfassung

Militärische strategische Grundlagen und Umsetzungsplanungen

Die Österreichische Sicherheitsstrategie ist das nationale sicherheitspolitische Grundlagendokument und stammt aus dem Jahr 2013. Sie wurde von der Bundesregierung erstellt und vom Nationalrat angenommen. Im Jahr darauf erarbeitete das Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Ministerium**) die Teilstrategie Verteidigungspolitik und konkretisierte so die Sicherheitsstrategie im militärischen Bereich. Die verteidigungspolitisch relevanten Teile der Sicherheitsstrategie evaluierte das Ministerium laufend und publizierte Ergebnisse 2017 und 2020. Die Sicherheitsstrategie bestand jedoch weiterhin unverändert. Keine Evaluierung gab es für die Teilstrategie Verteidigungspolitik, obwohl das Ministerium in seinen Richtlinien eine Evaluierung alle fünf Jahre vorsah. Die strategischen Grundprinzipien haben Einfluss auf die Beschaffungsplanung. Die Beschaffungsplanung des Österreichischen Bundesheeres war jedoch mangelhaft. ([TZ 4](#), [TZ 5](#), [TZ 6](#), [TZ 8](#))

Weitere sicherheitspolitische Dokumente waren das Streitkräfteprofil, das Militärstrategische Konzept und die aus dem Militärstrategischen Konzept abgeleiteten fünf Planungsziele, in denen Fähigkeitenanforderungen für Schutz-, Abwehr- und Evakuierungsoperationen, Luftraumsicherung sowie Auslandseinsätze zusammengefasst waren. Das Ministerium erließ diese Planungsziele als das langfristig zu erreichende Ziel der Streitkräfteentwicklung des Bundesheeres. Darauf aufbauend waren im jährlich zu erstellenden Bundesheerplan Realisierungsziele festzulegen. Somit hatte der Bundesheerplan die wesentlichen Vorgaben für die Realisierung der Planungsziele sowie für die Streitkräfteplanung und –entwicklung der folgenden vier Jahre in Übereinstimmung mit den langfristigen Zielsetzungen zu enthalten. (TZ 4, TZ 6)

Die jüngsten auf der Sicherheitsstrategie fußenden militärischen Planungsdokumente, z.B. das Streitkräfteprofil 2021 und das Militärstrategische Konzept 2017, setzten ihre Ziele verstärkt in Richtung Inlandsaufgaben und berücksichtigten neue Risiken und Bedrohungslagen. Im Streitkräfteprofil 2021 legte das Ministerium den Schwerpunkt auf die militärische Landesverteidigung zur Abwehr überwiegend hybrider Bedrohungen, auf eine reaktive Umfeldstabilisierung und auf das eigene Territorium unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer Beteiligung an Auslandseinsätzen. Dies bedeutet für die Beschaffungsplanung, dass Gleichzeitigkeitsbedarfe zu berücksichtigen waren: Ausrüstungen wären gegebenenfalls so zu beschaffen, dass diese an verschiedenen Einsatzorten oder für verschiedene Aufgaben gleichzeitig eingesetzt werden können. (TZ 6)

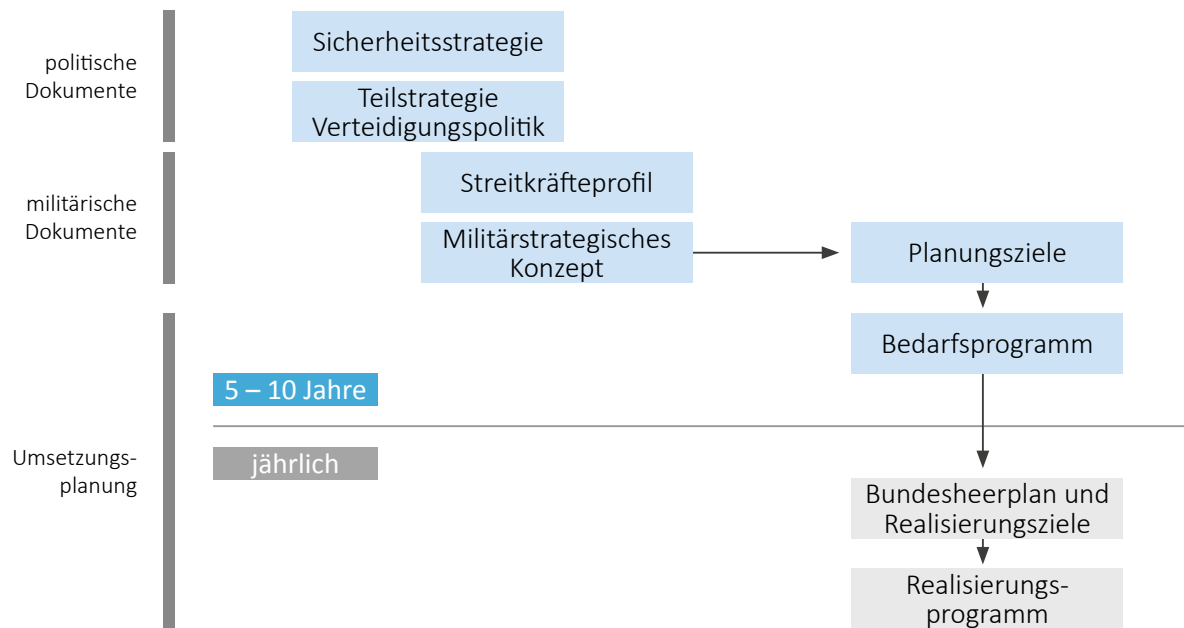
Den Militärstrategischen Planungen lagen keine konkreten budgetären Vorgaben zugrunde. Die Planungen des Militärstrategischen Konzepts waren – auch nach Ansicht des Ministeriums selbst – mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht erreichbar. (TZ 6)

Es war nicht nachvollziehbar, ob die im Bundesheerplan formulierten Realisierungsziele in ihrer Gesamtheit ausreichend budgetär abgesichert waren. Dadurch war nicht sichergestellt, dass die Realisierungsziele den budgetär machbaren Umsetzungsschritten entsprachen und damit zur Erreichung der Planungsziele beitragen konnten. (TZ 8)

Das Bedarfsprogramm sollte eine Zusammenschau über zukünftig erwartete Aufwendungen zur Änderung bestehender oder Erlangung neuer militärischer Fähigkeiten und Vorhaben bieten. Aufgrund der bislang vorliegenden Bedarfsprogramme mit einem Planungshorizont von zehn Jahren war kein aktueller und vollständiger Überblick über den zum Fähigkeiterhalt und zur Fähigkeitenentwicklung notwendigen Investitionsbedarf gegeben. Nur ein mit konkreten Zahlen unterlegtes Bedarfsprogramm kann jedoch Grundlage für eine Investitionsplanung und die Sicherstellung langfristiger Finanzierungen sein. (TZ 9)

Nachstehende Abbildung fasst die Zusammenhänge zwischen langfristigen Planungselementen und kurzfristiger Umsetzung vereinfacht zusammen (TZ 4):

Abbildung: Von der Strategie zur Umsetzung



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Beschaffungsplanung: Controlling und Monitoring

Das Ministerium bezifferte zuletzt im Jahr 2019 den für die Erhaltung und Entwicklung der Fähigkeiten des Bundesheeres erforderlichen Investitionsbedarf mit 16,2 Mrd. EUR bis 2030. Das Ministerium sah jedoch kein Monitoring und keine systematische Überprüfung geplanter Beschaffungen vor. Das angewandte Controlling ließ keine Rückschlüsse darauf zu, welche geplanten Investitionen in der Vergangenheit tatsächlich umgesetzt wurden. Eine Steuerung dahingehend, in welchen Bereichen besonderer Handlungsbedarf bestand, war daher nicht möglich. Ebenso war auch eine gesamthafte Aussage über die Auswirkungen der durchgeführten Beschaffungen auf die Einsatzbereitschaft des Bundesheeres nicht möglich. (TZ 9, TZ 10)

Das Realisierungsprogramm sollte vorwiegend „zwingend notwendige“ Vorhaben, sogenannte Kategorie 1–Vorhaben, abbilden, Vorhaben der weiteren Kategorien je nach verfügbarem Budget. Das vorhandene Budget reichte jedoch nicht dafür aus, alle Kategorie 1–Vorhaben im Realisierungsprogramm aufzunehmen. (TZ 11)

Investitionen (Ausrüstung und Infrastruktur)

Die für Beschaffungen bedeutendsten Bereiche waren im Bundesheer Ausrüstung und Infrastruktur, insbesondere Kasernen. Den jährlichen Budgetbedarf für den Erhalt des aktuellen Zustands der Ausrüstung sowie zur Modernisierung veralteter Geräte wie schwerer Waffensysteme bezifferte das Ministerium mit insgesamt 400 Mio. EUR, jenen für die laufende Erhaltung der Infrastruktur mit 150 Mio. EUR, insgesamt also mit 550 Mio. EUR jährlich.

Die Investitionen in den Erhalt der militärischen Fähigkeiten (tatsächlich aufgewendetes Budget) lagen im Zeitraum 2013 bis 2020 um 1,3 Mrd. EUR unter dem vom Ministerium als erforderlich erhobenen Budgetbedarf (= Investitionslücke). Damit bestand das Risiko, dass sich die unterbliebenen Investitionen in militärische Ausrüstung und Infrastruktur negativ auf die Fähigkeiten auswirken. (TZ 12)

Sonderpakete

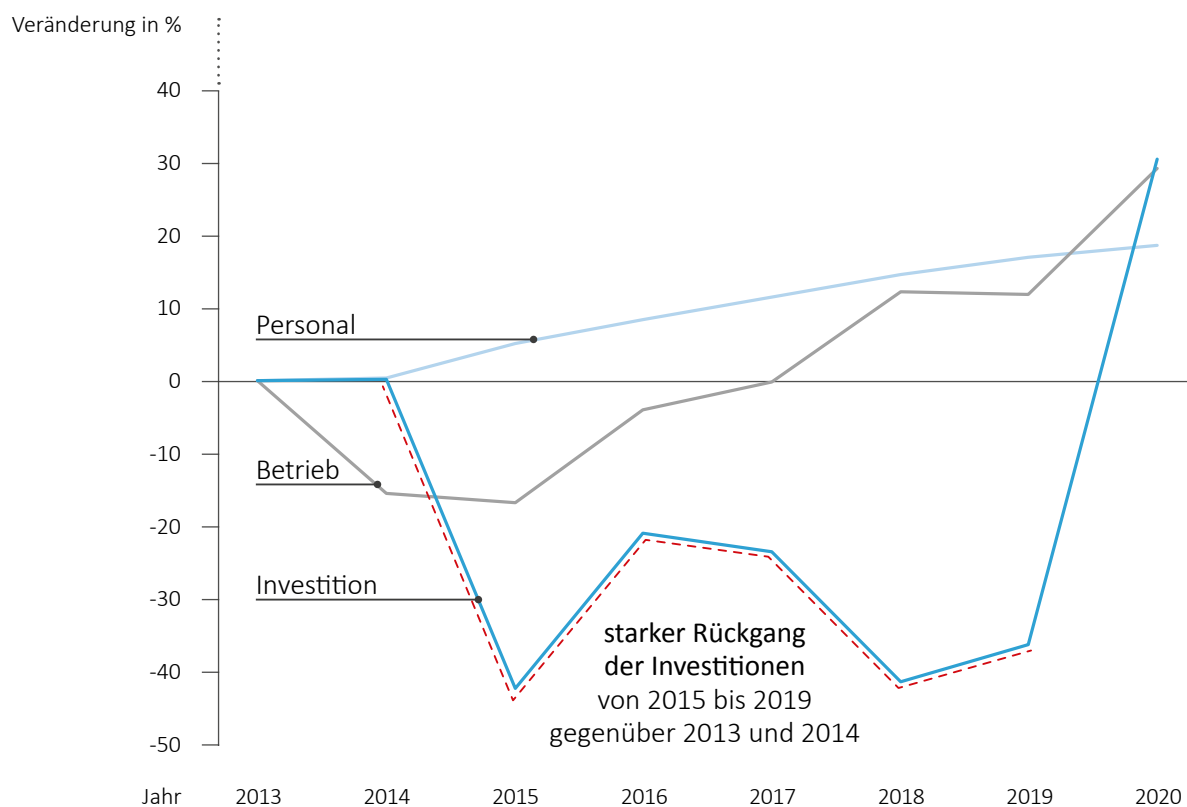
In den Budgetverhandlungen vereinbarte das Ministerium ab 2016 Sonderpakete, die für Personal und Betrieb, aber auch für Investitionen genutzt werden sollten. Das Ministerium erhielt in den Jahren 2016 bis 2021 fünf Sonderpakete in Höhe von insgesamt 3,6 Mrd. EUR – mit einem Umsetzungszeithorizont bis 2028. Die Voranschlagsbudgets des Ministeriums mit Sonderpaketen machten zwischen 0,54 % (2016) und 0,67 % (2020) des Bruttoinlandsprodukts aus, ohne Sonderpakete zwischen 0,45 % (2016) und 0,55 % (2020). (TZ 13)

Diese Sonderpakete hätten ein Controlling und Monitoring hinsichtlich des Mittelseinsatzes erfordert, um einen widmungsgemäßen Verbrauch der Budgets belegen zu können. Das Ministerium konnte jedoch für die Jahre 2016 bis 2020 nicht transparent und nachvollziehbar darlegen, welche Beschaffungsvorhaben es aus den jeweiligen Sonderpaketen umsetzte. Aufgrund langjähriger Unterdotierung des Budgets konnte der aus Sicht des Ministeriums bestehende Investitionsrückstau nur punktuell abgebaut werden. Darüber hinaus verfielen dem Ministerium in den Jahren 2016 und 2017 aus den Sonderpaketen 110 Mio. EUR an Budgetmitteln. (TZ 13)

Entwicklung der Investitionen im Vergleich zu Personal und Betrieb

Laut Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen 2013 bis 2021 plante das Ministerium, den Personalaufwand zu reduzieren und ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand herzustellen. Das mittelfristige Ziel des Ministeriums für den militärischen Bereich, bei den Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investitionen ein Verhältnis von 50 : 30 : 20 zu erreichen, verfehlte das Ministerium im überprüften Zeitraum mit 63 : 25 : 12 deutlich. Dies lag daran, dass die Investitionen (Ausrüstung und Infrastruktur) in den Jahren 2015 bis 2019 zum Teil um über 40 % geringer (zwischen 188 Mio. EUR und 258 Mio. EUR) als noch 2013 und 2014 (jeweils rd. 325 Mio. EUR) waren. Die Auszahlungen beim Personal stiegen hingegen im gleichen Zeitraum kontinuierlich an, wie die nachstehende Abbildung zeigt: (TZ 14)

Abbildung: Veränderung der Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investition



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Ausgewählte Beschaffungen

So war auch eine Umsetzung der als „zwingend notwendig“ eingestuften Beschaffungsvorhaben nicht sichergestellt. Dies zeigte etwa das Beispiel der Bergepanzer, die bereits 2013 am Ende ihrer Lebenszeit angelangt waren, bis 2021 aber nicht nachbeschafft wurden; dies trotz der Beschaffungs-Kategorisierung als „zwingend notwendig“. Das Beispiel Schweres Scharfschützengewehr zeigte, dass selbst bei durchgeführten Beschaffungen das Gerät mitunter nicht an die Truppe weitergeleitet wurde. Von 116 im November 2018 beschafften schweren Scharfschützengewehren lagen 99 im Heereslogistikzentrum in Wien auf Lager. Darüber hinaus verschoben sich infolge eines Widerrufs der Beschaffung die Munitionslieferungen; daher konnte die Ausbildung an diesem Gerät nicht begonnen und damit die Einsatzbereitschaft nicht hergestellt werden. (TZ 11, TZ 18, TZ 17)

Die Fähigkeit der bodengebundenen Luftabwehr durch die leichte Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ konnte das Ministerium nur durch einen Tausch der Gefechtsköpfe erhalten und den aus budgetären Gründen nicht durchgeführten Ersatz im Realisierungsprogramm 2017–2020 damit kompensieren. Die Ersatzbeschaffung fand Eingang in das Realisierungsprogramm 2021–2024. (TZ 16)

Auch bei Bauvorhaben konnte das Ministerium den Behördenaufträgen nicht zeitnah nachkommen. So wurden „Gefahr in Verzug“-Maßnahmen und Maßnahmen infolge einer Behördenauflage, die zwar in die Realisierungsprogramme aufgenommen wurden, erst Jahre später umgesetzt. (TZ 19)

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

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Im Rahmen der laufenden Tätigkeiten wäre der Evaluierungsbedarf jener Inhalte der Österreichischen Sicherheitsstrategie zu prüfen, die die militärische Landesverteidigung betreffen; angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Lage wären mit dem Bundeskanzleramt als der für die Evaluierung der Österreichischen Sicherheitsstrategie zuständigen Stelle notwendige Anpassungen auf gesamtstaatlicher Ebene zu thematisieren. (TZ 5)
- Es wären frühzeitig, das heißt bereits im Rahmen der Definition des Streitkräfteprofils, langfristige budgetäre Notwendigkeiten zu identifizieren, um nachfolgend zur kurzfristigen Umsetzung ausreichend budgetäre Ressourcen bereitstellen zu können. (TZ 6)
- Unter Berücksichtigung der Neustrukturierung der Zentralstelle und unter Einbindung aller relevanten Stellen wären Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie zur Weiterentwicklung des Bundesheerplans zu erarbeiten, die eine vollständige Umsetzung des Bundesheerplans und seiner Realisierungsziele gewährleisten. (TZ 8)
- Basierend auf dem jeweils geltenden Streitkräfteprofil wäre eine alle Entwicklungslinien bzw. Teilprogramme umfassende Bedarfsprogrammbearbeitung mit konkreter Berechnung des zugrunde liegenden Investitionsbedarfs durchzuführen. (TZ 9)
- Ein Planungs- und Monitoringprozess wäre sicherzustellen, woraus nachvollziehbar eine Ableitung der durchgeführten Beschaffungen aus den Realisierungs- und Planungszielen über alle Entwicklungslinien möglich ist. (TZ 10)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Beschaffungsplanung im Bundesministerium für Landesverteidigung										
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 i.d.g.F. Wehrgesetz 2001, BGBl. I 146/2001 i.d.g.F.									
Gebahrung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ver- änderung 2013 bis 2021
	in Mio. EUR									in %
Voranschlag ¹	2.005,34	2.019,30	1.843,49	1.938,93	2.185,29	2.258,00	2.288,00	2.545,69	2.672,77	33
in % des BIP	0,619	0,606	0,535	0,542	0,592	0,586	0,575	0,671	0,663	–
Erfolg ¹	2.158,96	2.055,80	1.959,59	2.156,81	2.211,10	2.275,89	2.316,17	2.676,92	2.836,53	31
davon										
Betrieb	709,50	600,18	590,83	680,78	708,24	797,05	793,98	917,70	994,74	40
Investitionen	326,52	327,54	188,03	258,08	249,58	191,06	207,92	426,69	453,03	39
Personal	1.122,93	1.128,08	1.180,73	1.217,95	1.253,28	1.287,78	1.314,28	1.332,52	1.388,77	24

Sonderpakete (Sonderinvestitionsprogramme)						
	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					
Sonderpakete	342	358	268	304	458	1.730
Voranschlag ohne Sonderpaket	1.596,93	1.827,29	1.990,00	1.984,00	2.087,69	
in % des BIP	0,447	0,495	0,516	0,499	0,559	

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMLV

BIP = Bruttoinlandsprodukt

¹ exklusive Sport

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März 2021 bis Juli 2021 im Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Ministerium**¹) die Auswirkungen der Beschaffungsplanung auf die Einsatzbereitschaft des Österreichischen Bundesheeres (in der Folge: **Bundesheer**). Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2013 bis 2020. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere sowie aktuellere Ereignisse Bezug.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere

- die Darstellung der strategischen Zielsetzungen des Ministeriums zu Planung und Beschaffung sowie deren Umsetzung,
- die Beurteilung der Eignung von Beschaffungsprozessen für die Einsatzbereitschaft,
- die Beurteilung von Investitionsentscheidungen unter der Rahmenbedingung knapper Finanzmittel sowie
- eine Analyse der prozessweiten Auswirkungen der Investitionsentscheidungen auf die Einsatzbereitschaft einzelner Teilbereiche des Bundesheeres.

Nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war die Überprüfung der Vergabeverfahren einzelner Beschaffungen sowie der im Ministerium im Jahr 2021 eingeleiteten Reformprojekte. Auch die Koordinierung in Angelegenheiten der umfassenden Landesverteidigung war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Diese lag in der Zuständigkeit des Bundeskanzleramts.²

(3) Der RH fokussierte seine Gebarungsüberprüfung auf die Beschaffungsplanung in den – hinsichtlich des Beschaffungsvolumens – bedeutendsten Bereichen Ausrüstung und Infrastruktur:

- Die zur Aufgabenerfüllung notwendige Ausrüstung der Soldatinnen und Soldaten reichte von Pistolen über Transportfahrzeuge und Panzer bis zur Fliegerabwehrwaffe, Flugzeugen und Hubschraubern. Den Wert der Ausrüstung bezifferte das Ministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit rd. 6 Mrd. EUR – bei einer durchschnittlichen Lebensdauer der Systeme von 24³ Jahren.
- Die Einrichtungen des Bundesheeres und seiner Verbände waren im gesamten Bundesgebiet auf über 280 Liegenschaften des Ministeriums verteilt. Darunter fielen Kasernen, Fliegerhorste, Übungsplätze, aber auch Amtsgebäude und Fernmeldeanlagen sowie Lager, Betriebs- und Werkstätten.

¹ Der RH verwendet die Bezeichnung Ministerium auch für das bis zum 7. Jänner 2018 (Bundesministerien-gesetz–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017) für militärische Angelegenheiten zuständige Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

² Teil 2 Punkt A der Anlage zu § 2 Bundesministerien-gesetz 1986, BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

³ Durchschnitt über alle Systeme von 1 bis 50 Jahren

(4) Zu dem im Juni 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im September 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2022.

Politische und strategische Umfeldentwicklung

- 2 (1) Die Neugestaltung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik begann 2011 mit einem von der Bundesregierung an das Parlament zur weiteren Debatte zugeleiteten Bericht zur neuen Österreichischen Sicherheitsstrategie. Dieser Bericht und die Entschließung des Nationalrats aus dem Jahr 2013 bildeten gemeinsam die Österreichische Sicherheitsstrategie (in der Folge: **Sicherheitsstrategie**).

(2) Auf Basis des Berichtsteils der Sicherheitsstrategie erließ der damalige Bundesminister⁴ im Jahr 2012 zur langfristigen Neuausrichtung des Bundesheeres das Streitkräfteprofil 2012. Im Jahr 2015 folgte – abgeleitet aus der Sicherheitsstrategie und der Teilstrategie Verteidigungspolitik – das Streitkräfteprofil 2015⁵.

Der Nationale Sicherheitsrat beschloss im Juni 2020, dass das Bundesheer einer Neuausrichtung bedürfe und an die neuen Herausforderungen und Bedrohungen angepasst werden müsse (**TZ 6**). Auf dem darauffolgenden Risikobild 2030 basierte die Entscheidung der Bundesministerin⁶ vom März 2021 zur Umsetzung des Streitkräfteprofils 2021.

(3) Beginnend mit 2014 veröffentlichte das Ministerium jährlich Publikationen, Trendszenarien und Risikobilder für das jeweilige Folgejahr, die auf Basis von Expertenmeinungen zusammengestellt waren. Die Betrachtungen reichten von der globalen Ebene über europäische Themenstellungen bis hin zur Sicherheitslage in Österreich. Diese Szenarien bewerteten Umfeldfaktoren, wie z.B. die Rohstoffversorgung, die Rolle der NATO, die Stabilität europäischer Nachbarregionen, die Rolle Russlands in Europa oder die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa. Die Bewertungen waren im Zeitverlauf von einem Anstieg an bewaffneten Konflikten geprägt, z.B. Syrien, Jemen, Südsudan, Mali und Berg-Karabach sowie durch die Lage in der Ukraine.

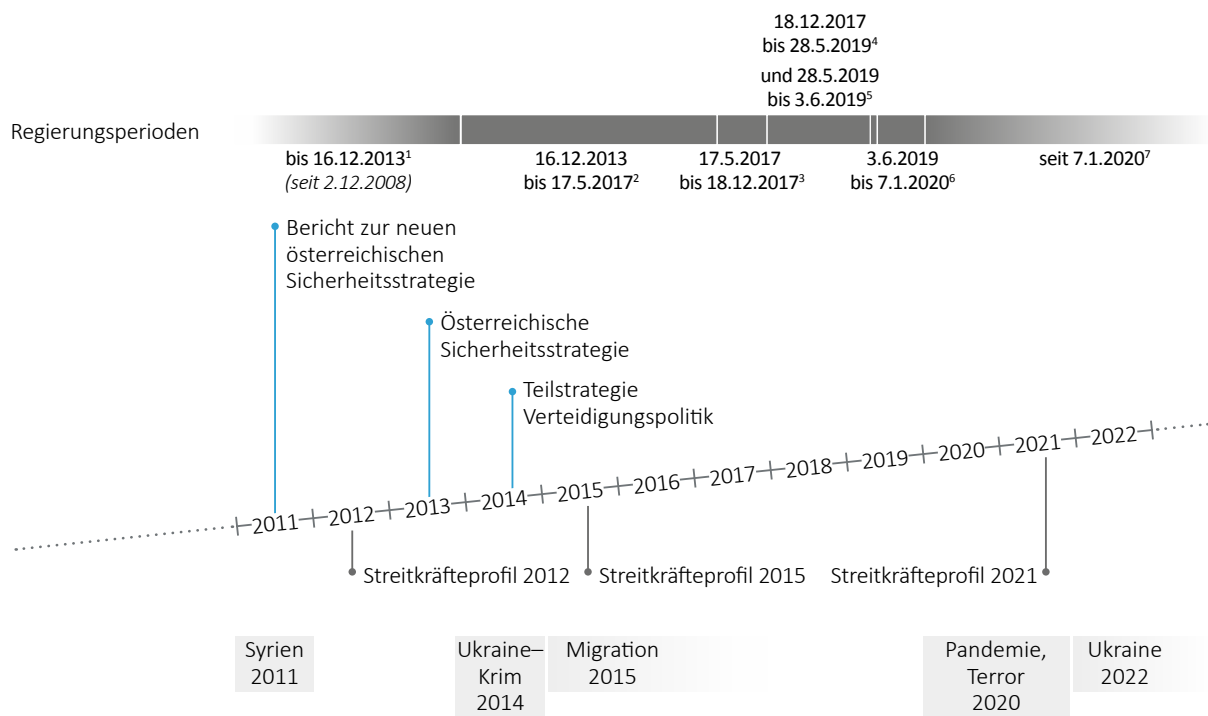
⁴ Mag. Norbert Darabos

⁵ erlassen vom damaligen Bundesminister Mag. Gerald Klug

⁶ Mag.^a Klaudia Tanner

Nachstehende Abbildung fasst die politisch–strategischen Umfeldentwicklungen im Überblick zusammen:

Abbildung 1: Politisch–strategische Umfeldentwicklung



- ¹ Bundesminister Mag. Norbert Darabos
- ² Bundesminister Mag. Gerald Klug
- ³ Bundesminister Mag. Hans–Peter Dorkozil
- ⁴ Bundesminister Mario Kunasek, Bundesminister Mag. Johann Luif
- ⁵ Bundesminister Mag. Johann Luif
- ⁶ Bundesminister Mag. Thomas Starlinger
- ⁷ Bundesministerin Mag.^a Klaudia Tanner

Quelle: BMLV; Darstellung: RH

(4) Im Oktober 2022 präsentierte die Bundesregierung (Budgetrede des Bundesministers für Finanzen am 12. Oktober 2022) den Bundesvoranschlagsentwurf 2023 und den Entwurf für das Bundesfinanzrahmengesetz 2023–2026. Diese sehen auch als Folge des Krieges in der Ukraine eine Erhöhung des Budgets für Militärische Angelegenheiten ab dem Jahr 2023 vor (Erhöhung um 5,261 Mrd. EUR⁷ gegenüber 2022 verteilt bis 2026). Die Beschlussfassung des Bundesfinanzgesetzes 2023 und des Bundesfinanzrahmengesetzes 2023–2026 war für Mitte November 2022 geplant und daher im Zuge der Berichtslegung offen.

⁷ 5,250 Mrd. EUR laut Regierungsvorlage zum Landesverteidigungs–Finanzierungsgesetz

Aufgaben und Strategie als Maßgabe für die Beschaffungsplanung

Rechtliche Grundlagen

- 3 (1) Die Beschaffungsplanung des Bundesheeres war u.a. davon bestimmt, welche Aufgaben ihm von Rechts wegen und in darüber hinausgehenden Festlegungen übertragen waren.

In der österreichischen Rechtsordnung sind – auf der Grundlage des Neutralitätsgesetzes 1955⁸ – die Aufgaben des Bundesheeres vollständig und abschließend auf verfassungsgesetzlicher Ebene mit den zentralen Bestimmungen in Art. 79 Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**)⁹ verankert. Als primäre und originäre Kernaufgabe des Bundesheeres nennt Art. 79 Abs. 1 B-VG die militärische Landesverteidigung. In Abs. 2 leg. cit. sind darüber hinaus zwei Assistenzaufgaben als subsidiäre Aufgaben normiert: die sicherheitspolizeiliche Assistenz und die Assistenz in Katastrophenfällen. Die Leistung von Beiträgen zum internationalen Krisenmanagement ist ein weiteres Handlungsfeld des Bundesheeres (§ 1 und § 4 Abs. 1 Z 1 Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland¹⁰).

(2) Gemäß der Staatszielbestimmung in Art. 9a B-VG bekennt sich Österreich zur umfassenden Landesverteidigung.¹¹ Neben der militärischen Landesverteidigung gehören dazu auch die geistige, zivile und wirtschaftliche Landesverteidigung.

⁸ BGBl. 211/1955

⁹ BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

¹⁰ BGBl. I 38/1997 i.d.g.F.

¹¹ Gemäß Art. 9a B-VG ist es Aufgabe der umfassenden Landesverteidigung, die Unabhängigkeit nach außen sowie die Unverletzlichkeit und Einheit des Bundesgebiets zu bewahren, insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität. Hierbei sind auch die verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihre Handlungsfähigkeit sowie die demokratischen Freiheiten der Einwohnerinnen und Einwohner vor gewaltsamen Angriffen von außen zu schützen und zu verteidigen.

Strategische Grundlagen

Übersicht

- 4 Die verfassungsgesetzlich festgelegten Aufgaben des Bundesheeres wurden in strategischen Dokumenten weiter detailliert und konkretisiert. Die folgende Tabelle zeigt die Hierarchie dieser politischen und militärischen Dokumente:

Tabelle 1: Hierarchie sicherheitspolitischer Dokumente

	Bezeichnung	aktuelle Fassung	Verantwortung für das Dokument	Inhalt
politische Dokumente	Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) (TZ 5)	2013	von der Bundesregierung als Bericht verfasst, im Nationalrat als Entschließung angenommen	Die Österreichische Sicherheitsstrategie ist das zentrale nationale sicherheitspolitische Grundlagendokument. Neben einer Umfeldanalyse definiert sie auch die sicherheitspolitischen Werte, Interessen und Ziele. Darüber hinaus legt sie dar, wie die österreichische Sicherheitspolitik auf nationaler Ebene sowie im europäischen und im internationalen Rahmen gestaltet werden soll.
	Teilstrategie Verteidigungspolitik (TZ 5)	2014	vom Ministerium verfasst, vom Nationalen Sicherheitsrat mit Beschluss zur Kenntnis genommen	Die Teilstrategie konkretisiert die Österreichische Sicherheitsstrategie für den militärischen Bereich und formuliert die militärische Sicherheits- und Risikolage, die verteidigungspolitischen Zielsetzungen, den verteidigungspolitischen Auftrag, die grundsätzlichen Aufgaben sowie das Leistungsprofil des Bundesheeres.
militärische Dokumente	Streitkräfteprofil (TZ 6)	2021	Ministerium	Das Streitkräfteprofil leitet sich aus den politischen Dokumenten ab und beschreibt die wesentlichen Leistungen des Bundesheeres in Art und Umfang.
	Militärstrategisches Konzept (MSK) (TZ 6)	2017	Ministerium	Das Militärstrategische Konzept beinhaltet einen Überblick über die sicherheits- und verteidigungspolitischen Rahmenbedingungen und die daraus abgeleiteten militärstrategischen Zielsetzungen, Aufgaben, Verfahren, Aufgabenträger, Prinzipien und Grundsätze sowie Vorgaben für die Streitkräfteentwicklung.
	Planungsziele (TZ 6)	2021	Ministerium	Die aus dem Militärstrategischen Konzept abgeleiteten Planungsziele sind langfristige Ziele der Streitkräfteentwicklung, aus denen nach Priorisierung und Ressourcenverfügbarkeit Realisierungsziele abzuleiten sind.

Ministerium = Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (bis 7. Jänner 2018) bzw. Bundesministerium für Landesverteidigung (seit 8. Jänner 2018)

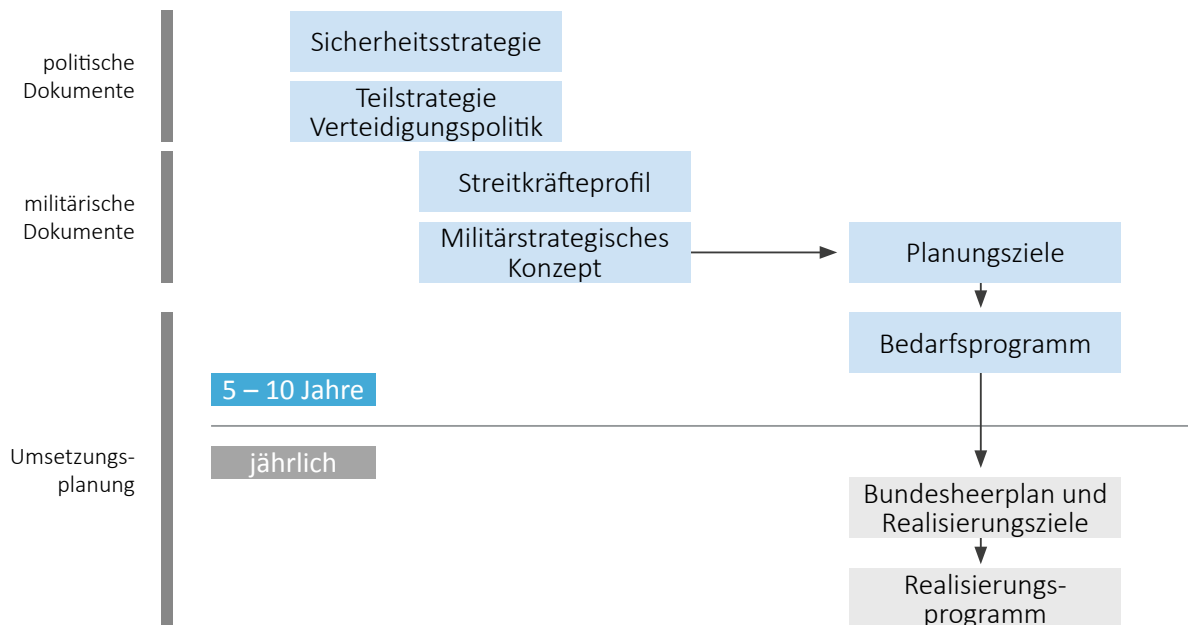
Quellen: bezug habende Dokumente; Zusammenstellung: RH

Während die Sicherheitsstrategie die Sicherheitspolitik auf das Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche ausrichtete, fokussierte die Teilstrategie Verteidigungspolitik auf den militärischen Bereich. Ausgehend von den in diesen politischen Dokumenten festgelegten Aufgaben des Bundesheeres beschrieb das Streitkräfte-

profil die wesentlichen Leistungen des Bundesheeres in Art und Umfang (z.B. Auslandseinsätze oder die Luftraumüberwachung), das Militärstrategische Konzept den militärischen Bedarf an Fähigkeiten.¹² Mit welchen konkreten Fähigkeitanforderungen die Streitkräfte in den nächsten zehn Jahren zu entwickeln waren, legten schließlich die Planungsziele fest.

Nachstehende Abbildung fasst die Zusammenhänge zwischen langfristigen Planungselementen und kurzfristiger Umsetzung (siehe TZ 7) vereinfacht zusammen:

Abbildung 2: Von der Strategie zur Umsetzung



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Sicherheitsstrategie und Teilstrategie Verteidigungspolitik

- 5.1 (1) Am 3. Juli 2013 fasste der Nationalrat die bislang letzte EntschlieÙung zu einer Österreichischen Sicherheitsstrategie, dem zentralen nationalen sicherheitspolitischen Grundlagendokument; sie enthielt Ausführungen u.a. zu Sicherheitslage, Risikobild, Leitlinien, Interessen und Zielen.

Die Sicherheitsstrategie verstand moderne Sicherheitspolitik als Querschnittsthema, bei dem nahezu alle Lebens- und Politikbereiche mitzudenken sind. Österreich verwirklichte seine Sicherheitspolitik im Rahmen des Konzepts der umfassenden

¹² Die Vorgaben waren daher nicht ressourcenorientiert, sondern leiteten sich aus der militärstrategischen Beurteilung der sicherheitspolitischen Lageentwicklung ab.

Sicherheitsvorsorge¹³, das auf ein koordiniertes Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche abzielte. Die Sicherheitsstrategie sah vor allem das Zusammenwirken der Bereiche Verteidigungspolitik sowie Außen- und Innenpolitik und die konsequente Ausrichtung des Bundesheeres auf folgende Aufgaben vor:

1. Gewährleistung der vollen staatlichen Souveränität und Integrität,
2. Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der kritischen Infrastruktur,
3. Schutz der Bevölkerung, auch im Bereich der Katastrophenhilfe,
4. Unterstützung der staatlichen Handlungsfähigkeit in Krisensituationen strategischen Ausmaßes,
5. solidarische Leistung von Krisenmanagementbeiträgen und
6. militärischer Solidarbeitrag zum sicherheitspolitischen Handeln der EU.

(2) Mit Beschluss des Nationalen Sicherheitsrats¹⁴ vom 4. November 2014 nahm dieser die Teilstrategie Verteidigungspolitik des Ministeriums zur Kenntnis. Das Ministerium konkretisierte darin die Sicherheitsstrategie für den militärischen Bereich und formulierte folgenden verteidigungspolitischen Auftrag: *„Das Österreichische Bundesheer garantiert als bewaffnete Macht der Republik die militärische Sicherheit Österreichs und trägt zum Schutz und zur Verteidigung Europas bei.“* Zur Erfüllung dieses Auftrags war die Wahrnehmung verteidigungspolitischer Aufgaben in folgenden vier funktionalen Bereichen erforderlich:

- Antizipation und Krisenfrüherkennung,
- Landesverteidigung und Assistenz,
- Internationales Krisenmanagement und
- militärische Sicherheitskooperation.

(3) Die Inhalte der Sicherheitsstrategie, die die Verteidigungspolitik betrafen, evaluierte das Ministerium im Rahmen der laufenden Tätigkeiten. Informationen über allenfalls festgestellte Anpassungsbedarfe leiteten die zuständigen Abteilungen an die Ressortleitung allerdings nur bei Vorliegen eines entsprechenden Auftrags der Ressortleitung weiter. Im Dezember 2017 und November 2020 hielt das Ministerium den Bedarf einer Evaluierung bzw. einer Neuausrichtung der Sicherheitsstrate-

¹³ Innerhalb der umfassenden Landesverteidigung gemäß Art. 9a B-VG wurde auf politischer Ebene das Konzept der umfassenden Sicherheitsvorsorge interpretativ weiterentwickelt. Bereits die (durch die Sicherheitsstrategie abgelöste) Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus dem Jahr 2001 hatte die Weiterentwicklung der umfassenden Landesverteidigung zu einem System der umfassenden Sicherheitsvorsorge vorgesehen. Zuletzt beabsichtigte die Bundesregierung im Jahr 2016 die verfassungsgesetzliche Verankerung der umfassenden Sicherheitsvorsorge, die auch die umfassende innere und äußere Sicherheit beinhalten sollte, als Staatszielbestimmung. Ein Konsens über die (verfassungs-)gesetzliche Implementierung der umfassenden Sicherheitsvorsorge wurde im Nationalrat bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber nicht erzielt.

¹⁴ Der Nationale Sicherheitsrat wurde mit BGBl. I 122/2001 errichtet und beim Bundeskanzleramt angesiedelt. Er ist das zentrale Beratungsgremium der Bundesregierung oder einzelner Bundesministerinnen bzw. Bundesminister in Angelegenheiten der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und kann im Rahmen dieser Aufgabe Empfehlungen aussprechen.

gie in zwei Publikationen¹⁵ fest. Ein gesondertes Evaluierungsverfahren – wie in der Richtlinie „Zentrale Prozesse der Landesverteidigung“ (TZ 7) vorgesehen – unterblieb. Die Sicherheitsstrategie blieb seit 2014 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unverändert.

Die Teilstrategie Verteidigungspolitik sollte – gemäß Sicherheitsstrategie – regelmäßig evaluiert bzw. – gemäß Teilstrategie – im Intervall von fünf Jahren bzw. mit Beginn einer neuen Legislaturperiode überarbeitet werden. Dieses Intervall legte das Ministerium auch in der Richtlinie „Zentrale Prozesse der Landesverteidigung“ fest. Das Ministerium evaluierte die Teilstrategie Verteidigungspolitik nicht.

- 5.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die strategischen Grundprinzipien Einfluss auf die Beschaffungsplanung hatten. Zur Erfüllung der Ziele und Aufgaben hatte das Ministerium das Bundesheer konsequent auf diese Aufgaben auszurichten und daher entsprechende militärische Fähigkeiten, Ausrüstung und Infrastruktur vorzuhalten. Zur Bewältigung von neu auftretenden und unerwarteten Bedrohungen waren auch neue militärische Fähigkeiten, Ausrüstung und Infrastruktur erforderlich.

Hinsichtlich der sicherheits- und verteidigungspolitischen Umstände, die das Ministerium im Rahmen der laufenden Tätigkeiten erkannte, vermisste der RH – mit Blickrichtung auf einen erforderlichen Anpassungsbedarf von Grundlagendokumenten – eine ressortinterne Betrachtung. Er wies darüber hinaus darauf hin, dass eine erhöhte Komplexität von (erkannten) Bedrohungsszenarien auch Lösungsstrategien auf gesamtstaatlicher Ebene erforderlich machen konnte.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Rahmen der laufenden Tätigkeiten den Evaluierungsbedarf jener Inhalte der Sicherheitsstrategie zu prüfen, die die militärische Landesverteidigung betreffen; angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Lage wären mit dem Bundeskanzleramt als der für die Evaluierung der Sicherheitsstrategie zuständigen Stelle notwendige Anpassungen auf gesamtstaatlicher Ebene zu thematisieren.

- (2) Der RH hielt fest, dass das Ministerium – entgegen seinen eigenen Richtlinien – die Teilstrategie Verteidigungspolitik abseits der laufenden Tätigkeiten nicht gesondert evaluierte.

Er empfahl dem Ministerium, die selbst gesetzten Vorgaben, in welchen Intervallen eine Evaluierung durchzuführen ist, einzuhalten. Potenzielle Auswirkungen von Entwicklungen der Sicherheits- und Bedrohungsszenarien auf die Sicherheitsstrate-

¹⁵ Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2018 (Dezember 2017); Verteidigungspolitische Konklusionen zum Risikobild 2030 (November 2020)

gie und die Teilstrategie Verteidigungspolitik wären im Zusammenhang mit Reformprozessen regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls Veränderungsprozesse anzustoßen.

- 5.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen des Kernprozesses „Verteidigungspolitisches Management“ im Teilprozess 1 jährlich die Erstellung eines Risikobildes sowie verteidigungspolitischer Konklusionen zu diesem vorgesehen sei. Dies diene dem Erkennen des konkreten verteidigungspolitischen Handlungsbedarfs und erforderlicher Rahmenbedingungen. Unter anderem sei in entsprechenden Publikationen bzw. Dokumenten (z.B. Sicherheitspolitische Jahresvorschau bzw. Verteidigungspolitische Konklusionen zum Risikobild 2030) diesbezüglich auch auf bestehenden Änderungs– bzw. Konkretisierungsbedarf hingewiesen worden.
- 5.4 Der RH erinnerte daran, dass er den vom Ministerium publizierten Änderungs– bzw. Konkretisierungsbedarf bereits im Sachverhalt festgestellt hatte. Auf diesem seit 2017 vom Ministerium geäußerten Bedarf basiert die Empfehlung des RH, mit dem Bundeskanzleramt als der für die Evaluierung der Sicherheitsstrategie zuständigen Stelle notwendige Anpassungen auf gesamtstaatlicher Ebene zu thematisieren.

Streitkräfteprofil, Militärstrategisches Konzept, Planungsziele

- 6.1 (1) Der Beschluss der Sicherheitsstrategie und der Teilstrategie Verteidigungspolitik führten im überprüften Zeitraum zu Änderungen des Streitkräfteprofils und des Militärstrategischen Konzepts:

(a) Nach den Streitkräfteprofilen 2012 („Gesteigerte Kooperationen“) und 2015 („ÖBH der Zukunft“) erfolgte im Streitkräfteprofil 2021 („Unser Heer“) eine Hinwendung zum militärischen Schutz mit Fokus auf das eigene Territorium.

Mit Beschluss vom 30. Juni 2020 hielt der Nationale Sicherheitsrat fest, dass es im Bundesheer neben der „klassischen Landesverteidigung“ zu einer Neuausrichtung an den neuen Herausforderungen und Bedrohungen (Katastrophenhilfe, sicherheitspolitischer Assistenzeinsatz, Auslandseinsätze sowie Einsätze bei klimawandelbedingten Naturkatastrophen, Cyber–Angriffe, Pandemie, Blackout und Terrorangriffe) kommen müsse. Er empfahl der Bundesregierung, ein Risikobild und eine Vorschau für die nächsten fünf bis zehn Jahre zu erstellen sowie entsprechende Strukturmaßnahmen vorzubereiten.

Aus dem im November 2020 erstellten Risikobild 2030 leitete das Ministerium u.a. ab, dass der Schwerpunkt der umfassenden Landesverteidigung auf hybride Bedrohungen auszurichten sei und Kooperationen als Grundprinzip der Verteidigungspolitik zu intensivieren seien. Das Ministerium sah die Entwicklung neuer Streitkräfteprofilvarianten¹⁶ vor. Im März 2021 entschied sich die Bundesministerin für Landesverteidigung¹⁷ für das Streitkräfteprofil „Unser Heer“ und legte damit den Schwerpunkt auf die militärische Landesverteidigung zur Abwehr überwiegend hybrid agierender Gegner, auf eine reaktive Umfeldstabilisierung und auf das eigene Territorium unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer Beteiligung an Auslandseinsätzen.

Die Aufrechterhaltung der Aufgabe Beteiligung an Auslandseinsätzen und der gleichzeitige Fokus auf Inlandseinsätze bedeutet für die Beschaffungsplanung, dass sogenannte Gleichzeitigkeitsbedarfe zu berücksichtigen sind, wonach z.B. ein Ausrüstungsgut gleichzeitig an verschiedenen Einsatzorten oder für verschiedene Aufgaben gebraucht wird.

(b) Im Militärstrategischen Konzept beurteilte das Ministerium auf Grundlage der politischen und strategischen Dokumente den militärischen Bedarf an Fähigkeiten.¹⁸ Das Militärstrategische Konzept war langfristig¹⁹ ausgelegt.

Gemäß dem Militärstrategischen Konzept 2006 war das Bundesheer prioritär auf Auslandseinsätze ausgerichtet. Die Militärstrategischen Konzepte 2015 und 2017²⁰ sahen eine politische Aufwertung der Inlandsaufgaben des Bundesheeres vor und trugen verstärkt der nicht-konventionellen Landesverteidigung (auch im Cyber-Raum) Rechnung.

(2) Aus Sicht des Ministeriums waren sowohl der zur Streitkräfteentwicklung beschaffungsrelevante Investitionsbedarf gemäß dem Militärstrategischen Konzept 2015 als auch die fähigkeitenorientierte Planung des Militärstrategischen Konzepts 2017 mit den erwartbaren finanziellen Ressourcen nicht erreichbar. Konkrete budgetäre Vorgaben zur Erstellung des Militärstrategischen Konzepts gab es nicht.

¹⁶ Streitkräfteprofilvarianten waren alternative strategische Stoßrichtungen für die verteidigungspolitische Ausrichtung, die sich aufgrund alternativer Wahrnehmungsmöglichkeiten des strategischen Aufgabenportfolios ergaben.

¹⁷ Mag.^a Klaudia Tanner

¹⁸ Die Vorgaben waren daher nicht ressourcenorientiert, sondern leiteten sich aus der militärstrategischen Beurteilung der sicherheitspolitischen Lageentwicklung ab.

¹⁹ Planungshorizont über zehn Jahre

²⁰ Die frühzeitige Erstellung des Militärstrategischen Konzepts 2017 wurde notwendig, weil sich die verteidigungspolitischen Rahmenbedingungen seit der Migrationsbewegung 2016 so wesentlich verändert hatten, dass eine Aktualisierung des Militärstrategischen Konzepts 2015 nicht ausreichte.

(3) Einen formalisierten Evaluierungsprozess für das Militärstrategische Konzept gab das Ministerium nicht vor, die zuständige Abteilung evaluierte das Militärstrategische Konzept im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung laufend und gegebenenfalls anlassbezogen. Dabei berücksichtigte das Ministerium externe Faktoren (z.B. Regierungsprogramme) und interne Faktoren (z.B. Vorgaben durch die Ressortleitung).

(4) Im Jahr 2018 leitete das Ministerium erstmalig aus dem Militärstrategischen Konzept langfristige²¹ Planungsziele für die Streitkräfteentwicklung des Bundesheeres ab. Es fasste in den fünf Planungszielen²² konkrete Fähigkeitanforderungen zusammen.

Die einzelnen Fähigkeitanforderungen in den Planungszielen waren mit einem Referenzcode („ID-Merkmal“) versehen, durch dessen Zuordnung zu den auf den Planungszielen aufbauenden Bearbeitungsschritten (Fähigkeitenplanung, Bedarfsprogramm (TZ 9), Bundesheerplan) das Ministerium die Nachvollziehbarkeit herstellte (vom Militärstrategischen Konzept über die Planungsziele bis zum Bundesheerplan).

Die Planungsziele waren die verbindliche Grundlage für die Realisierungsziele²³ im jährlich zu erstellenden Bundesheerplan. Für die an den Bundesheerplan anschließenden Umsetzungsschritte (Vorhaben in den Realisierungsprogrammen) war die Nachvollziehbarkeit – im Unterschied zu den Planungsschritten bis zum Bundesheerplan – nicht mehr gegeben (siehe dazu TZ 10).

6.2 (1) Der RH hielt fest, dass die verstärkte Zielsetzung in Richtung Inlandsaufgaben sowie die Berücksichtigung neuer Risiken und Bedrohungslagen (Risikobild 2030) Auswirkungen auf die Beschaffungsplanung hatten; so stieg beispielsweise der Gleichzeitigkeitsbedarf, also der Bedarf an verfügbarer Ausrüstung gleichzeitig für mehrere Schwerpunktaufgaben und an mehreren Orten.

(2) Der RH wies darauf hin, dass den Militärstrategischen Planungen keine konkreten budgetären Vorgaben zugrunde lagen. Dies war insofern zweckmäßig, als langfristige Planungsannahmen restriktionsfrei erfolgen konnten. Der RH betonte jedoch die Notwendigkeit, budgetäre Rahmenbedingungen bei konkreten und kurzfristigen Umsetzungszeiträumen zu berücksichtigen. Er verwies diesbezüglich auf die im Bundesheerplan definierten Realisierungsziele, die budgetär machbare Umsetzungsschritte zur Erreichung der Planungsziele darstellen sollten (TZ 8), hob jedoch

²¹ mit einer Perspektive von zehn Jahren und darüber hinaus

²² Planungsziel 1: Schutzoperation, Planungsziel 2: Abwehroperation (Kompetenzerhalt), Planungsziel 3: Luft-
raumsicherungsoperation, Planungsziel 4: Evakuierungsoperation, Planungsziel 5: Einsatzaufgaben im Ausland

²³ Realisierungsziele waren Ziele des Managementprozesses „Das Regeljahr der Landesverteidigung“, die auf Basis der Prioritäten und Ressourcenbedeckung innerhalb des jeweils vierjährigen Bundesheerplan-Zyklus zu erreichen waren. Die Realisierungsziele waren im Bundesheerplan zu definieren und stellten die budgetär machbaren Umsetzungsschritte dar.

hervor, dass die fähigkeitenorientierte Planung des Militärstrategischen Konzepts 2017 nach Ansicht des Ministeriums ressourcenmäßig nicht erreichbar war.

Er empfahl dem Ministerium, frühzeitig, das heißt bereits im Rahmen der Definition des Streitkräfteprofils, langfristige budgetäre Notwendigkeiten zu identifizieren, um nachfolgend zur kurzfristigen Umsetzung ausreichend budgetäre Ressourcen bereitstellen zu können.

(3) Der RH wies auch darauf hin, dass im Ministerium kein formalisierter Evaluierungsprozess für das Militärstrategische Konzept vorgegeben war, die zuständige Abteilung aber die Auswirkungen interner und externer Faktoren auf das Militärstrategische Konzept beurteilte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Kritik am fehlenden Monitoring der Realisierungsprogramme (TZ 10), wodurch Auswirkungen der Zielabweichungen in der kurzfristigen Umsetzung auf die langfristigen Planungsziele nicht erkennbar waren.

Er empfahl dem Ministerium, eine Methodik zu entwickeln, die ein kontinuierliches Monitoring zur Erreichung der Planungsziele ermöglicht (beispielsweise unter Heranziehung der Referenzcodes der Fähigkeitsanforderungen), um damit – basierend auf den Ergebnissen der kurzfristigen Umsetzungen – zeitnah auf Abweichungen reagieren und steuernd einwirken zu können.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums trete es der Empfehlung vollinhaltlich bei, einerseits langfristige budgetäre Notwendigkeiten zu identifizieren und andererseits jenen Teil der Langfristplanung, der mittel– bis kurzfristig realisiert werden soll, auch mit ausreichenden Budgetmitteln zu unterlegen. Dies werde, soweit die Geschäftsgrundlagen ausreichend Kontinuität aufwiesen, auch gemacht.

Ebenso trete das Ministerium der Empfehlung bei, die Methodik weiter zu verbessern, um die Auswirkungen der tatsächlich realisierten Planungsziele in die langfristigen militärstrategischen Planungen rückfließen zu lassen. Tatsächlich erfolge bereits ein kontinuierliches Monitoring der Planungsziele unter Heranziehung eines Referenzcodes, um Kurz–, Mittel– und Langfristplanung zu verknüpfen. Nun würden organisatorisch–technische Verbesserungsmöglichkeiten in dieser komplexen Materie gesucht.

Umsetzungsplanungen

Übersicht

- 7 Die Umsetzung der in den strategischen Vorgaben definierten Ziele erfolgte im Ministerium auf mehreren Planungsebenen; die Umsetzung basierte dabei auf der Richtlinie „Zentrale Prozesse der Landesverteidigung“, die das sektionsübergreifende Zusammenwirken der beteiligten Organisationseinheiten regelte:

Tabelle 2: Festlegungen zur Umsetzungsplanung

	Bezeichnung	aktuelle Fassung	Verantwortung für das Dokument	Inhalt
Umsetzungsvorgaben	Richtlinie „Zentrale Prozesse der Landesverteidigung“	2017	Ministerium	Die Richtlinie regelt die sektionsübergreifenden zentralen Prozesse im Aufgabenbereich der militärischen Landesverteidigung und schafft die Grundlage für das koordinierte Zusammenwirken der beteiligten Organisationseinheiten.
	auf der Richtlinie basierend:			
	• Bundesheerplan (TZ 8)	2021	Ministerium	Der Bundesheerplan ist die Umsetzung der Strategischen Weisung für das Ministerium, gibt Realisierungsziele vor und ordnet Ressourcen zu.
	• Bedarfsprogramm (TZ 9)	2019	Ministerium	Das Bedarfsprogramm ist die Summierung der beurteilten Fähigkeiten bzw. Vorhaben und Basisleistungserfordernisse in zeitlicher (bis zu zehn Jahren) und finanzieller Hinsicht.
	• Realisierungsprogramm (TZ 10)	2021	Ministerium	Die Realisierungsprogramme Ausrüstung und Infrastruktur setzen sich aus Basisleistung und priorisierten Vorhaben der nächsten vier Jahre zusammen.

Ministerium = Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (bis 7. Jänner 2018) bzw. Bundesministerium für Landesverteidigung (seit 8. Jänner 2018)

Quellen: bezug habende Dokumente; Zusammenstellung: RH

Elemente der Umsetzungsplanung waren der Bundesheerplan mit den verbindlich auf den Planungszielen beruhenden Realisierungszielen und das Realisierungsprogramm, das die Realisierungsziele durch konkrete Vorhaben²⁴ umsetzte und damit die unmittelbare Grundlage für Beschaffungen für die nächsten vier Jahre enthielt. Das Bedarfsprogramm wies flankierend das Ist und das Soll der Fähigkeiten aus.

²⁴ Unter „Vorhaben“ war die Summe aller Maßnahmen (Fähigkeitsaufbau, –erhalt, –reduktion) zum Erreichen bzw. Erhalt einer bestimmten Entwicklungsstufe einer Fähigkeit mit definiertem Beginn– und Endzeitpunkt zu verstehen. Umfasst waren sowohl die technische Überholung eines eingeführten Systems als auch ein (neuer) Fähigkeitsaufbau mit den personellen, materiellen und infrastrukturellen Einzelmaßnahmen in sämtlichen Entwicklungslinien.

Bundesheerplan mit Realisierungszielen

- 8.1 (1) Ziel des Bundesheerplans war, die wesentlichen Vorgaben aus der übergeordneten Planung für die Umsetzung sowie die wesentlichen Vorgaben für die Streitkräfteplanung bzw. –entwicklung für die folgenden vier Jahre in Übereinstimmung mit den langfristigen Zielen festzulegen. Dabei waren die Strategische Weisung der Ressortleitung, die vorhandenen Ressourcen und die Prioritäten des Chefs des Generalstabs zu berücksichtigen. Auf Basis des Ressourcenrahmens waren die Prioritäten der Fähigkeitenentwicklung, die Realisierungsziele (als budgetär machbare Umsetzungsschritte) sowie die Ressourcenzuordnung jährlich als (fortgeschriebener) Bundesheerplan zu erlassen.

Die Realisierungsziele waren als „budgetär machbare Umsetzungsschritte“ im Bundesheerplan zu definieren, ohne dass sie jedoch budgetär hinterlegt waren. Lediglich für den Personal- und Sachaufwand enthielt der Bundesheerplan die budgetären Rahmenvorgaben. Die darüber hinaus verbleibenden budgetären Mittel ordnete der Bundesheerplan gesamthaft der Investitionstätigkeit zu. Der Bundesheerplan 2021–2024 enthielt zudem budgetäre Rahmenvorgaben z.B. für die Beschaffung von Mehrzweckhubschraubern und für die im Sonderpaket laut Bundesfinanzrahmengesetz 2021–2024 vorgesehenen Mittel.

Eine Priorisierung der einzelnen Realisierungsziele blieb offen.

- (2) Das Ministerium erließ die Bundesheerpläne der Jahre 2019 und 2021 um bis zu zwölf Monate später als in der Richtlinie „Zentrale Prozesse der Landesverteidigung“ vorgesehen.

- (3) Ministeriumsintern gab es Bestrebungen, nach Fertigstellung des Bundesheerplans 2021–2024 diesen unter Einbindung aller relevanten Stellen zu evaluieren und Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie Weiterentwicklung zu erarbeiten. So wurde Adaptierungsbedarf darin erkannt, dass vom Beginn der Beschaffung bis zur tatsächlichen Verwendbarkeit des beschafften Gutes – je nach Komplexität des anzuwendenden Vergabeverfahrens – mehrere Jahre liegen konnten, aber erst mit der Verwendbarkeit die Voraussetzung für das Erreichen von Fähigkeiten gegeben war. Als zweckmäßig erachtete das Ministerium dazu eine Klarstellung in den Realisierungszielen, ab wann welche Fähigkeit gefordert war, um die Personal- und Budgetressourcen priorisieren zu können.

Auf Ebene des Ministeriums wurde die Entwicklung einer mittel- bis langfristigen Planungsperspektive angeregt, die sich vom Militärstrategischen Konzept und der mittel- bis langfristigen sicherheitspolitischen Zielsetzung (sogenannte Ambition) ableiten sollte. Dem lag zugrunde, dass einige Beschaffungen bzw. Maßnahmen

über den Realisierungszeitraum hinaus reichten und eine Ressourcenplanung für einen entsprechend längeren Zeitraum erforderten.

- 8.2 Der RH bemängelte, dass die Bundesheerpläne 2019 und 2021 verspätet erlassen wurden. Dies verkürzte den Planungshorizont.

Er wies darauf hin, dass der rollierend erstellte Bundesheerplan jene Realisierungsziele enthielt, die mit dem daraus abgeleiteten (ebenso rollierenden) Realisierungsprogramm mit den zur Verfügung stehenden budgetären Mitteln umgesetzt werden sollten. Mangels budgetärer Hinterlegung war nicht nachvollziehbar, ob die im Bundesheerplan formulierten Realisierungsziele in ihrer Gesamtheit ausreichend budgetär bedeckbar waren. Insbesondere war für den RH dadurch nicht sichergestellt, dass die Realisierungsziele den budgetär machbaren Umsetzungsschritten entsprachen und damit zur Erreichung der (langfristigen) Planungsziele beitragen konnten.

Er empfahl dem Ministerium, unter Berücksichtigung der Neustrukturierung der Zentralstelle und unter Einbindung aller relevanten Stellen Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie zur Weiterentwicklung des Bundesheerplans zu erarbeiten, die eine vollständige Umsetzung des Bundesheerplans und seiner Realisierungsziele gewährleisten.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums spiegle die vom RH bemängelte verspätete Erlassung der Bundesheerpläne 2019 und 2021 die Tatsache wider, dass zwischen 2017 und 2020 zwei Nationalratswahlen und mehrere Regierungsbildungen stattgefunden hatten und Anfang 2020 ein gesetzliches Budgetprovisorium zur Anwendung gekommen war. Die in Erarbeitung befindlichen Bundesheerpläne seien jeweils an neue Regierungsprogramme sowie an Bundesfinanz- und Bundesfinanzrahmengesetze anzupassen gewesen.

Die Empfehlung zur qualitativen Weiterentwicklung des Bundesheerplans werde aufgegriffen; das Nachfolgedokument „Weisung zur Priorisierung & Realisierung“ sei festgelegt worden.

Bedarfsprogramm

9.1 (1) Das Bedarfsprogramm, das einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren umfasste, sollte eine Zusammenschau über zukünftig erwartete Aufwendungen (inklusive Basisleistung²⁵) zur Änderung bestehender oder Erlangung neuer militärischer Fähigkeiten und Vorhaben bieten. Es sollte bezogen auf die Fähigkeiten folgende inhaltlichen Aspekte abbilden:

- das Soll der Fähigkeiten des Bundesheeres basierend auf einer Vollausstattung in der Endausbaustufe,
- die Rückstände aus den Realisierungsprogrammen; das war die Differenz zwischen dem Ist-Stand und dem geplanten Soll-Stand,
- die notwendigen Mittel für neue Fähigkeiten.

Das Bedarfsprogramm sah drei zeitliche Planungshorizonte vor:

- Die Fähigkeitenproduktion war auf vier Jahre ausgerichtet; sie betraf die Ergänzung des Ist-Standes auf den Soll-Stand sowie Überhänge (d.h. nicht realisierte Vorhaben) aus dem jeweiligen Realisierungsprogramm.
- Der Fähigkeitenerhalt umfasste einen Zeitraum von zehn Jahren und sollte den Investitionsbedarf abbilden, der sich aus den Lebenszyklen von Systemen und der Basisleistung ergab.
- Die Fähigkeitenentwicklung sollte in einer langfristigen Perspektive den Investitionsbedarf zur Erreichung eines definierten strukturellen Zustands in Vollausstattung umfassen.

Neben den Fähigkeiten sollten im Bedarfsprogramm die Vorhabensabsichten (bzw. Vorhaben) in den Entwicklungslinien²⁶ weiter detailliert und um einen Zeitplan zur Umsetzung ergänzt werden.

(2) Das erste derartig aufgebaute Bedarfsprogramm stammte vom Mai 2018 und basierte auf dem Bundesheerplan 2017–2020 (inklusive seiner Ergänzungen) und dem Militärstrategischen Konzept 2015. Es war auf die Entwicklungslinien Ausrüstung (z.B. Transportfahrzeuge, Mehrzweckhubschrauber) und Infrastruktur (z.B. Kasernen, Amtsgebäude) beschränkt. Die Gesamtsumme des Bedarfsprogramms belief sich auf 7 Mrd. EUR, davon 5 Mrd. EUR für Ausrüstung und 2 Mrd. EUR für Infrastruktur.

²⁵ Basisleistung ist die Summe aller laufenden und wiederkehrenden Maßnahmen zur Gewährleistung des Grundbedarfs; siehe näher [TZ 12](#).

²⁶ Entwicklungslinien bestehen aus der Darstellung des Entwicklungsprozesses in zeitlicher und ressourcenmäßiger Hinsicht. Insgesamt sah die Richtlinie „Zentrale Prozesse der Landesverteidigung“ sechs Entwicklungslinien vor: Personal, Organisation, Ausrüstung, Infrastruktur, Vorschriften und Ausbildung.

Aufgrund der auf dem Militärstrategischen Konzept 2017 basierenden Planungen, die einen zusätzlichen Bedarf generierten, sowie aufgrund von Zielsetzungen (Ambitionen), die in Teilbereichen (insbesondere geschützte Mobilität²⁷) ebenfalls höhere Investitionen erforderten, ging das Ministerium 2018 von einem Anstieg des Volumens des Bedarfsprogramms aus.

Der Bericht „Unser Heer 2030“²⁸ vom September 2019, der eine zusammengefasste Budgetplanung enthielt, bezifferte den finanziellen Bedarf für Investitionen in Ausrüstung und Infrastruktur, um das Planungsziel „Schutzoperation“ zu erreichen, bis zum Jahr 2030 mit 16,2 Mrd. EUR (Stand 2019).

(3) Das Ziel der Bedarfsprogramme (Herstellung einer Übersicht über Fähigkeiten und Vorhaben) konnte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht werden. Das Ministerium konnte nur den Bedarf innerhalb der einzelnen Entwicklungslinien darstellen, dies anhand von Datenbanken oder Übersichten eines Tabellenkalkulationsprogramms. Eine softwareunterstützte Verknüpfung der einzelnen Vorhaben innerhalb und zwischen den Entwicklungslinien gab es nicht und konnte nach Organisationsänderungen aus Ressourcengründen nicht manuell erstellt werden.

- 9.2 Der RH hob hervor, dass die Konzeption des Bedarfsprogramms mit der Kombination aus zeitlicher und fähigkeitenorientierter Planung grundsätzlich zweckmäßig war. Eine abteilungsübergreifende Koordinierung und Synchronisation der Entwicklungslinien, u.a. durch softwareunterstützte Verknüpfung, im Rahmen der Umsetzung konkreter Vorhaben aus dem Bedarfsprogramm fehlten jedoch.

Der RH hielt kritisch fest, dass das mit der Einführung der Bedarfsprogramme verbundene Ziel bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht werden konnte, da die dazu erforderlichen organisatorischen und technischen Maßnahmen im Ministerium unterblieben. Eine kombinierte Darstellung von Fähigkeiten und Vorhaben unter Berücksichtigung von Querverbindungen der Entwicklungslinien war nicht möglich.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Zuge der Neustrukturierung der Zentralstelle entsprechende organisatorische, strukturelle und technische Maßnahmen vorzusehen, um eine zielgerichtete und nachvollziehbare Bedarfsplanung zu ermöglichen. Dafür notwendige technische bzw. softwarespezifische Erfordernisse wären zu erheben sowie deren Umsetzung voranzutreiben.

²⁷ gepanzerte Fahrzeuge

²⁸ S. 52 f.

Der RH kritisierte weiters, dass im Ministerium kein aktueller und vollständiger Überblick über den für Fähigkeitenerhalt und –entwicklung notwendigen Investitionsbedarf gegeben war. Aus Sicht des RH konnte nur ein mit konkreten Zahlen unterlegtes Bedarfsprogramm die Grundlage für eine Investitionsplanung und für die Sicherstellung langfristiger Finanzierungen sein.

Er empfahl dem Ministerium, basierend auf dem jeweils geltenden Streitkräfteprofil eine alle Entwicklungslinien bzw. Teilprogramme umfassende Bedarfsprogrammbe-arbeitung mit konkreter Berechnung des zugrunde liegenden Investitionsbedarfs durchzuführen.

- 9.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden die vom RH aufgezeigten Schwachstellen im Bedarfsprogramm–Management aufgegriffen und Lösungen gesucht. Konkrete Vorarbeiten zur Einführung einer IT–gestützten Planungsapplikation seien bereits im Gange. Im Zuge der laufenden Reorganisation seien auch organisatorisch–strukturelle Maßnahmen gesetzt worden. Eine Herausforderung werde sicher bleiben, in den nächsten zehn Jahren ausreichend qualifiziertes Personal für militärische Planungsaufgaben verfügbar zu haben.

Realisierungsprogramm

- 10.1 (1) Das jährlich rollierend erstellte und auf vier Jahre ausgelegte Realisierungsprogramm war die unmittelbare Grundlage für die Beschaffungen. Die im Realisierungsprogramm genannten Vorhaben leiteten sich letztlich aus den im Bundesheerplan enthaltenen Realisierungszielen ab, die wiederum auf den – aus dem Militärstrategischen Konzept abgeleiteten – Planungszielen beruhten.

Den Vorhaben im Realisierungsprogramm waren die dafür vorgesehenen Budgetmittel des Ministeriums zugeordnet. Das Realisierungsprogramm enthielt jedoch keine Informationen darüber, welche Fähigkeiten mit den Vorhaben bzw. Beschaffungen erreicht werden sollten. Laut Ministerium ergaben sich der Zweck einer Beschaffung und die zeitliche Festlegung aus den Bedarfsprogrammen. In einem ressortinternen Abstimmungsprozess würden Vorhaben aus den Bedarfsprogrammen priorisiert und gemäß der Finanzplanungsprognose im Realisierungsprogramm für die jeweils nächstfolgenden vier Jahre mit Budgetmitteln hinterlegt.

Das Realisierungsprogramm bestand aus je einem Teilprogramm der sechs Entwicklungslinien (Personal, Organisation, Ausrüstung, Infrastruktur, Vorschriften und Ausbildung). Die Teilprogramme gliederten sich bei Ausrüstung und Infrastruktur in bis zu über 100 Einzelvorhaben pro Jahr. Die den Vorhaben zugeordneten Budgetmittel waren zum Teil erwartete oder geplante Zahlungsflüsse, zum Teil Schätzwerte.

(2) Für das Controlling oder Monitoring zur Abarbeitung des Realisierungsprogramms zog das Ministerium den monatlichen Budgetverbrauch heran. Inhaltliche Aussagen zur Umsetzung einzelner Beschaffungsvorhaben waren dadurch nicht möglich.

Für einen Soll–Ist–Vergleich (in zeitlicher und budgetärer Hinsicht) der in den Realisierungsprogrammen geplanten Beschaffungen der Jahre 2013 bis 2020 (eingeschränkt auf bestimmte Bereiche und Wertgrenzen)²⁹ ersuchte der RH das Ministerium um Auswertungen. Die zuständige Fachabteilung gab an, aus Mangel an Personalkapazitäten diesem Ersuchen nicht nachkommen zu können.

Auch die Fachabteilung für den Infrastrukturbereich gab an, dass sie mangels eines Controllings bzw. Monitorings und mangels Evaluierungen nicht beurteilen könne, inwieweit das Realisierungsprogramm umgesetzt wurde.

Zur Umsetzung von Vorhaben aus den Realisierungsprogrammen verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 16 (leichte Fliegerabwehrlenkwaffe MISTRAL) und in TZ 18 (Bergepanzer).

- 10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Realisierungsprogramme trotz rollierender Fortschreibung keine Rückschlüsse auf die durchgeführten Beschaffungen zuließen und zur mehrjährigen Steuerung nicht geeignet waren. Das vom Ministerium angewandte Controlling (in Form des monatlichen Budgetverbrauchs) erlaubte zwar die Überwachung der Budgeteinhaltung, ließ aber keine Rückschlüsse auf die inhaltliche Abwicklung der Realisierungsprogramme zu. Damit waren einerseits eine Überprüfung der Umsetzung von geplanten Vorhaben und andererseits ein Abgleich der geplanten Beschaffungen aus den Realisierungsprogrammen mit den Realisierungszielen nicht vorgesehen. Das Ministerium konnte eine Auswertung zur Umsetzung der geplanten Vorhaben auch nicht binnen angemessener Frist erstellen. Dadurch war auch eine gesamthafte Aussage über die Auswirkungen der durchgeführten Beschaffungen auf die Einsatzbereitschaft des Bundesheeres nicht möglich.

Der RH empfahl dem Ministerium, das jährliche Realisierungsprogramm so weiterzuentwickeln, dass ein Monitoringprozess eingerichtet wird, um eine gesamtheitliche Überprüfung zwischen den geplanten Beschaffungsvorhaben und der tatsächlichen Umsetzung gewährleisten zu können.

Weiters empfahl er dem Ministerium, einen Planungs- und Monitoringprozess sicherzustellen, woraus nachvollziehbar eine Ableitung der durchgeführten Beschaffungen aus den Realisierungs- und Planungszielen über alle Entwicklungslinien möglich ist.

²⁹ Beschaffungen über 1 Mio. EUR für die Jahre 2013 bis 2020, beschränkt auf den Bereich Rüstung und den Bereich Infrastruktur

- 10.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH aufzugreifen. Um die Umsetzung der Ziele des Realisierungsprogramms besser zu steuern, werde es ein Beschaffungs- und Bereitstellungscontrolling etablieren.
- 11.1 (1) Das Ministerium priorisierte im Realisierungsprogramm notwendige Vorhaben zum Fähigkeitenerhalt und –aufbau und teilte sie in drei Kategorien ein:
- Vorhaben der Kategorie 1³⁰ waren „zwingend notwendig“ und hatten die höchste Priorität. Um in diese Kategorie aufgenommen zu werden, war vorab für jedes Vorhaben die „Beschaffungsreife“³¹ herzustellen.
 - Vorhaben der Kategorie 2³² bezogen sich auf den notwendigen Ersatz von Ausrüstung.
 - Der Kategorie 3³³ waren neue Vorhaben bzw. ein Fähigkeitenerwerb zugeordnet.

Das Realisierungsprogramm sollte vorwiegend Kategorie 1–Vorhaben abbilden, Vorhaben der weiteren Kategorien je nach verfügbarem Budget. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung reichte das vorhandene Budget nicht dafür aus, alle Kategorie 1–Vorhaben im Realisierungsprogramm aufzunehmen.

(2) Das Realisierungsprogramm gewährleistete laut Ministerium, dass die in ihm enthaltenen Vorhaben budgetär bedeckt waren (Budgetrealisierbarkeit). Das Realisierungsprogramm 2016–2019 wich in zweifacher Hinsicht davon ab:

(a) Es waren nicht alle Vorhaben budgetär unterlegt, sondern sie wurden anteilig unterjährig bedeckt. Die verantwortlichen Stellen der Detailbudgets hatten daher nur Vorhaben mit höchster Dringlichkeit und Wichtigkeit prioritär umzusetzen und mussten unterjährig Veränderungen bei weniger prioritären Vorhaben berücksichtigen.

³⁰ In Kategorie 1 fielen folgende Vorhaben: bereits „bestellte“ Vorhaben, Vorhaben, bei denen das Vergabeverfahren begonnen oder bereits „eingeleitet“ war (Übergabe an die Kaufmännische Abteilung zur Durchführung der Vergabe), Vorhaben, für die eine „gesetzliche Verpflichtung“ bestand, bei „zwingendem Ersatz“ des Systems (durch kein anderes System substituierbar) oder bei „Komplementierung“ eines Systems (wenn dies zur Sicherstellung der gesamtheitlichen Funktionalität des Systems benötigt wurde).

³¹ Die Beschaffungsreife liegt vor, wenn alle für die Einleitung zur Beschaffung erforderlichen Informationen verbindlich vorhanden sind. Diese Informationen umfassen neben der Leistungsbeschreibung insbesondere Gesamtbedarfsermittlung, Bedarfsbegründung, Klassifizierung des Materials, Festlegung der Abnahmebestimmungen, militärische Sicherheitserfordernisse, Plankosten auf Vollkostenbasis und Bedeckung.

³² Ein Vorhaben zum Ersatz eines Ausrüstungsguts fiel z.B. dann in die Kategorie 2, wenn der Ersatz aufgrund des Endes des Lebenszeitzyklus „notwendig“ geworden war, jedoch der Weiterbetrieb des Systems auch unter Inkaufnahme einer erhöhten Basisleistung möglich oder das System durch ein anderes System substituierbar war. Auch „Notwendige Komplementierungen“ (Ergänzung eines Systems mit einem anderen System zur Erreichung einer zweckmäßigen und effektiven Funktionalität) waren Kategorie 2–Vorhaben.

³³ Kategorie 3 umfasste „neue Vorhaben“, die nicht der Kategorie 1 oder Kategorie 2 zuordenbar waren. Sie dienten der Kampfwertsteigerung oder Verwendungsänderungen.

(b) Darüber hinaus waren die Vorhaben der Teilprogramme Ausrüstung und Infrastruktur im Rahmen einer Überplanung³⁴ abgebildet. Dies bedingte laut Ministerium ein hohes Umsetzungsrisiko, weil die budgetäre Bedeckung nur durch zusätzliche, über den Erwartungen liegende Einnahmen und Erlöse (z.B. aus Liegenschaftsverkäufen) oder durch Umschichtungen erfolgen konnte. Im Bereich Infrastruktur bewegten sich die Überplanungen zwischen 5 Mio. EUR (2016) und 10 Mio. EUR (2019), im Bereich Ausrüstung zwischen 16,8 Mio. EUR (2018) und 23,9 Mio. EUR (2016).

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass die jährlich erarbeiteten Realisierungsprogramme die konkreten Vorhaben bzw. Beschaffungen darstellen und die budgetäre Bedeckung gewährleisten sollten.

Er kritisierte, dass – obwohl das Realisierungsprogramm den Vorhaben Budgetmittel zuordnete – eine tatsächliche Umsetzung der „zwingend notwendigen“ Vorhaben (Kategorie 1) nicht sichergestellt war.

Zur Weiterentwicklung des Realisierungsprogramms verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 10.

- 11.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 10. Es werde demnach die Empfehlung des RH aufgreifen und, um die Umsetzung der Ziele des Realisierungsprogramms zu verbessern, ein Beschaffungs- und Bereitstellungscontrolling erarbeiten.

³⁴ Eine Überplanung bei den Vorhaben in den Bereichen Infrastruktur und Ausrüstung fand sich auch im Realisierungsprogramm 2013–2018.

Budgetäre Betrachtung aus ressortinterner und haushaltsrechtlicher Sicht

Investitionsobjekte

- 12.1 (1) Das in den Realisierungsprogrammen geplante Beschaffungsvolumen war von den Budgetvorgaben bestimmt. Im Folgenden setzt der RH dieses geplante Volumen zu jenem Beschaffungsvolumen in Bezug, das das Ministerium für den Fähigkeitenerhalt als notwendig erhob, und zum tatsächlich aufgewendeten Budget.

(2) Im Rahmen der jährlichen Beschaffungsplanungsbesprechungen erhob das Ministerium das notwendige Budget für den Fähigkeitenerhalt (Erhalt des Zustands) und die Basisleistung³⁵. Mit dem Budget für den Fähigkeitenerhalt war die Bereitstellung von Ausrüstung und Infrastruktur zu finanzieren, um den „Letztstand“ bzw. die Funktionsfähigkeit zu erhalten. Die Basisleistung enthielt Aufwendungen für den organisationsbedingten Grundbetrieb, die Systemnutzung und die Ausstattung der Systeme.

Der Budgetbedarf für den Erhalt des Zustands der Ausrüstung belief sich laut Ministerium auf ca. 250 Mio. EUR jährlich. Dieser Betrag enthielt allerdings keine Maßnahmen zur Modernisierung (z.B. „mid-life updates“) für Güter mit langer Nutzungsdauer wie Panzer, Hubschrauber, Flugzeuge oder schwere Waffensysteme. Dafür wären laut Ministerium jährlich weitere rd. 150 Mio. EUR erforderlich. Der Ermittlung dieser Budgetbedarfswerte lag keine detaillierte Berechnung basierend auf einem Life-Cycle-Management zugrunde.

Den Bedarf für die laufende Erhaltung der Infrastruktur setzte das Ministerium rechnerisch mit jährlich 2 % bis 3 %³⁶ des Neubauwerts bestehender Liegenschaften an; aufgrund des vom Ministerium ermittelten Neubauwerts von rd. 7,5 Mrd. EUR waren das rd. 150 Mio. EUR jährlich.

³⁵ Basisleistung ist die Summe aller laufenden und wiederkehrenden Maßnahmen zur Gewährleistung des Grundbedarfs.

³⁶ bei einem Erneuerungszyklus von 33 Jahren: 3 %, bei einem Erneuerungszyklus von 50 Jahren: 2 %

(3) Nachstehende Tabelle stellt dar, inwieweit das im jeweiligen Realisierungsprogramm budgetär verfügbare Beschaffungsvolumen der Teilprogramme Ausrüstung und Infrastruktur im Zeitraum 2013 bis 2020 von dem vom Ministerium berechneten Bedarf zum Erhalt des Zustands abwich – einmal mit (550 Mio. EUR) und einmal ohne Modernisierungsmaßnahmen (400 Mio. EUR):

Tabelle 3: Budgetär verfügbares Beschaffungsvolumen und errechneter Bedarf: Teilprogramme Ausrüstung und Infrastruktur

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2013 bis 2020
	in Mio. EUR								
budgetär verfügbares Beschaffungsvolumen:									
• Ausrüstung	146,18 ¹	72,19 ¹	168,67 ²	299,02	442,14	212,31	221,98	315,18	1.877,67
• Infrastruktur	90,76	63,53	75,55	104,06	118,61	114,45	110,83	121,54	799,33
Summe	236,94	135,72	244,22	403,08	560,75	326,76	332,81	436,72	2.677,00
jährlicher Bedarf zum Erhalt – mit Modernisierung	550	550	550	550	550	550	550	550	4.400,00
Abweichung	-313,06	-414,28	-305,78	-146,92	10,75	-223,24	-217,19	-113,28	-1.723,00
jährlicher Bedarf zum Erhalt – ohne Modernisierung	400	400	400	400	400	400	400	400	3.200,00
Abweichung	-163,06	-264,28	-155,78	3,08	160,75	-73,24	-67,19	36,72	-523,00

¹ ohne Eurofighter

² inklusive Ergänzung 2015 in Höhe von 70,62 Mio. EUR

Quelle: BMLV

Bei Berücksichtigung der Modernisierungsmaßnahmen (150 Mio. EUR jährlich) lag das für die Realisierungsprogramme budgetär verfügbare Beschaffungsvolumen zwischen 414,28 Mio. EUR unter (2014) und 10,75 Mio. EUR über (2017) dem vom Ministerium errechneten Bedarf. Insgesamt ergab sich im überprüften Zeitraum eine Investitionslücke von 1,723 Mrd. EUR. Ohne Berücksichtigung von Modernisierungsmaßnahmen betrug die Investitionslücke 523 Mio. EUR.

(4) Die nachstehende Tabelle stellt die tatsächlich aufgewendeten Budgets jener Summe gegenüber, die laut Ministerium für den Fähigkeitenerhalt und die Basisleistung erforderlich war. Das Ministerium erhob den Bedarf für die Basisleistung mit jährlich durchschnittlich rd. 400 Mio. EUR bis rd. 450 Mio. EUR:

Tabelle 4: Budgetaufwand und Budgetbedarf für den Fähigkeitenerhalt

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2013 bis 2020
	in Mio. EUR								
jährlich erhobener Budgetbedarf (ohne Modernisierungsmaßnahmen)	800	800	800	850	850	850	850	850	6.650
tatsächlich aufgewendetes Budget (Stand jeweils 31. Dezember)	762	477	533	662	639	649	668	944	5.334
davon									
Sonderpakete	–	–	–	166	165	168	241,5	393	1.133,5
Differenz zwischen erhobenem Budgetbedarf und tatsächlich aufgewendetem Budget	-38	-323	-267	-188	-211	-201	-182	94	-1.316

Quelle: BMLV

Das tatsächlich aufgewendete Budget für den Fähigkeitenerhalt und die Basisleistung lag zwischen 477 Mio. EUR (2014) und 944 Mio. EUR (2020), wobei zwischen 165 Mio. EUR (2017) und 393 Mio. EUR (2020) infolge von Sonderpaketen³⁷ in das Budget eingeflossen waren. Der Fehlbetrag zwischen dem vom Ministerium erhobenen Budgetbedarf (ohne Modernisierungsmaßnahmen) und dem tatsächlich aufgewendeten Budget lag zwischen 38 Mio. EUR (2013) und 323 Mio. EUR (2014). Diese jährlichen Differenzen und die in der Folge nicht budgetär bedeckbaren Projekte mussten jeweils im nächsten Jahr berücksichtigt werden.

Die tatsächlichen Investitionen in den Fähigkeitenerhalt (ohne Modernisierungsmaßnahmen) zwischen 2013 und 2020 lagen um 1,316 Mrd. EUR unter dem vom Ministerium als erforderlich erhobenen Budgetbedarf.

³⁷ In den Jahren 2013 bis 2015 gab es keine Sonderpakete.

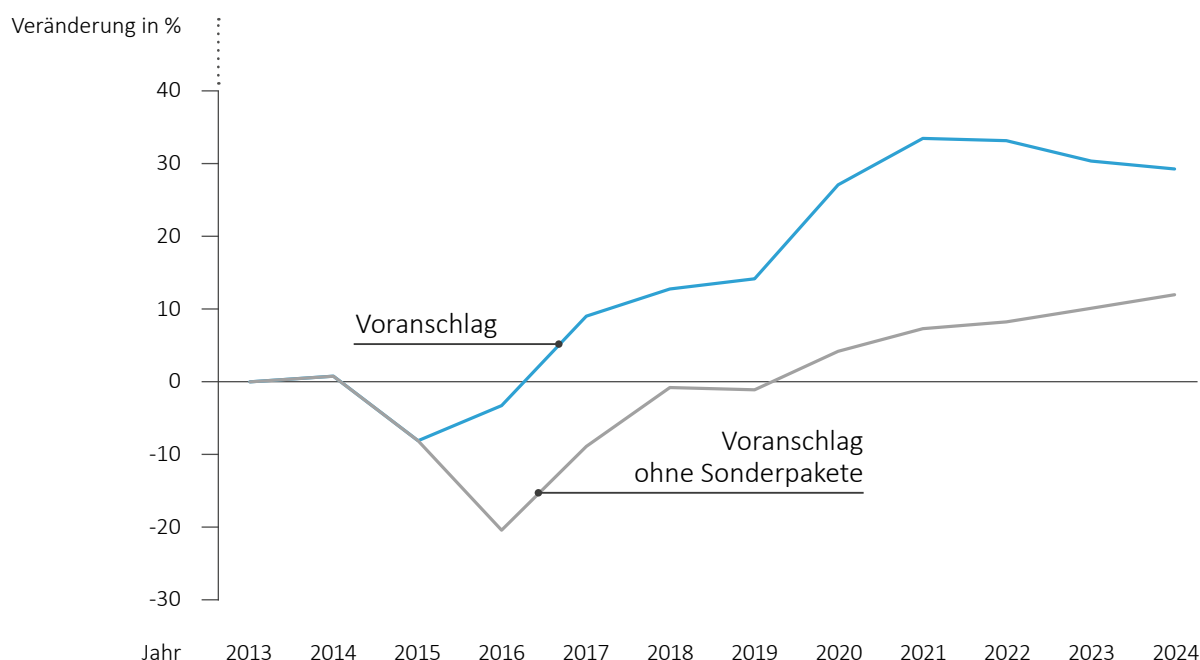
- 12.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Zahlen des Ministeriums zum jährlichen Budgetbedarf für Beschaffungen für den Fähigkeitenerhalt und die Basisleistung nicht auf detaillierter Basis im Sinne eines Life–Cycle–Managements berechnet waren.
- (2) Der RH hob hervor, dass sowohl die in den Realisierungsprogrammen geplanten als auch die tatsächlich eingesetzten Mittel die Höhe der vom Ministerium als notwendig erhobenen Mittel (mit und ohne Modernisierung) überwiegend – in allen Jahren 2013 bis 2019 – nicht erreichten. Auch mit den bereitgestellten Sonderpaketen lag das eingesetzte Budget für den Fähigkeitenerhalt (mit Ausnahme des Jahres 2020) unter dem vom Ministerium als notwendig erhobenen Betrag.
- (3) Der RH wies auf das im überprüften Zeitraum bestehende Risiko hin, dass sich die unterbliebenen Investitionen in militärische Ausrüstung und Infrastruktur negativ auf die Fähigkeiten auswirken. Aufgrund des fehlenden inhaltlichen Monitorings zur Abarbeitung der Realisierungsprogramme (**TZ 10**) konnten keine darüber hinausgehenden Schlüsse gezogen werden, z.B. dazu, in welchen Bereichen besonderer Handlungsbedarf bestand. Das Ministerium erreichte nur im Jahr 2020 eine Investitionssumme, die über jenem Wert lag, den es für den Fähigkeitenerhalt als notwendig bezifferte. Der RH merkte weiters an, dass aufgrund knapper Mittel der Fähigkeitenerhalt und der Fähigkeitenerwerb in Konkurrenz zueinander standen.
- 12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Kritik des RH zur Kenntnis, wonach geringe budgetäre Mittel für das Bundesheer bis 2019 zu Einschränkungen im Fähigkeitenerhalt geführt hätten. Die Trendwende, die ab 2020 eingeleitet worden sei, zeige erste Erfolge und lasse zu, die Ziele zum Fähigkeitenerhalt und zum Fähigkeitenerwerb neu auszubalancieren.

Sonderpakete für Investitionen, Personal und Betrieb

- 13.1 (1) Im Rahmen der Budgetverhandlungen vereinbarte das Ministerium, beginnend mit 2016, sogenannte Sonderpakete, die u.a. für Investitionen (neben Personal und Betrieb) genutzt werden sollten. Das Ministerium erhielt in den Jahren 2016 bis 2021 fünf Sonderpakete in Höhe von insgesamt 3,613 Mrd. EUR.

Nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Voranschlags mit und ohne den Effekt der Sonderpakete (der Wert des Jahres 2013 stellt dabei den Ausgangswert dar):

Abbildung 3: Entwicklung des Voranschlags mit und ohne Sonderpakete (Basis 2013)



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Gegenüber 2013 stiegen die um die Sonderpakete erhöhten Voranschlagswerte bis 2020 um 27 % bzw. bis zum Ende der Finanzrahmenperiode 2024 um 29 %. Ohne die Sonderpakete betrug die Steigerung im Jahr 2020 4 % bzw. im Jahr 2024 12 %.

Den Anteil der Sonderpakete an den jeweiligen Voranschlägen zeigt die nachstehende Tabelle:

Tabelle 5: Voranschläge und Sonderpakete der Jahre 2016 bis 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mio. EUR				
Voranschlag	1.938,93	2.185,29	2.258,00	2.288,00	2.545,69
davon					
Sonderpakete gesamt	342	358	268	304	458
paketbereinigter Voranschlag	1.596,93	1.827,29	1.990,00	1.984,00	2.087,69
	in %				
Voranschlag in % des BIP	0,542	0,592	0,586	0,575	0,671
paketbereinigter Voranschlag in % des BIP	0,447	0,495	0,516	0,499	0,550

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quelle: BMLV

In den Jahren 2016 bis 2020 lag der Anteil der Sonderpakete an den Voranschlägen zwischen 12 % (2018) und 18 % (2016 und 2020). Die Voranschlagsbudgets des Ministeriums mit Sonderpaketen machten zwischen 0,54 % (2016) und 0,67 % (2020) des Bruttoinlandsprodukts aus, ohne Sonderpakete zwischen 0,45 % (2016) und 0,55 % (2020). Laut Ministerium müsste das Bundesheer über ein Regelbudget im Ausmaß von 1 % des Bruttoinlandsprodukts verfügen, um eine effektive und zeitgemäße militärische Landesverteidigung sicherstellen zu können.

(2) Nach Angaben des Ministeriums musste es aufgrund der langjährigen Unterdotierung des Budgets notwendige Beschaffungen, Aufwertungen und lebensverlängernde Maßnahmen bestehender Systeme aufschieben, wodurch sich ein Investitionsrückstau von 10 Mrd. EUR gebildet habe. Die notwendigsten Investitionen – laut Ministerium die Lösung von besonders wichtigen, aber in der Regel punktuellen Einzelproblemen – deckte das Ministerium seit 2016 durch die Sonderpakete ab.

Die Sonderpakete waren für Investitionen in den Jahren 2016 bis 2028 vorgesehen und teilten sich auf folgende Teilpakete auf:

Tabelle 6: Sonderpakete 2016 bis 2028

Sonderpaket 2016 bis 2019		Sonderpaket 2020 bis 2025		Sonderpaket 2016 bis 2020		Sonderpaket 2019 bis 2020		Sonderpaket 2020 bis 2028	
Gesamtumfang (in Mio. EUR)									
350		266		1.192		57,5		1.748,1	
Umfang der Teilpakete (in Mio. EUR)									
Teilpakete		Teilpakete		Teilpakete		Teilpakete		Teilpakete	
Reform Wehrdienst	120	Reform Wehrdienst	4	Personal	288	Mobilität	30	Mehrzweck-hubschrauber	341
Luft	155	Luft	22	Betrieb	75	Miliz	27,5	Black-Hawk	62,5
Schutz	32	Miliz	48	Investition	533			Fortschreibung Sonderinvestition	704,6
Mobilität	3	Mobilität	25	Assistenzeinsatz	114			Zusatzmittel Miliz	200
Führungsfähigkeit	11	Restraten (2016 bis 2019)	167	Unterstützungsleistungen	52			Cyber	40
Miliz	29			ohne Zuordnung	130			ABC-Abwehr ¹ , Sanitätsdienst, Terror, Katastrophenhilfe	400

¹ atomare, biologische und chemische Kampfstoffe

Quelle: BMLV

(3) Für Sonderpakete bestanden zum Teil Budgetbindungen³⁸. War keine Budgetbindung vorgesehen, standen die Mittel weitgehend uneingeschränkt für einen flexiblen, am Bedarf und an den Möglichkeiten orientierten Mitteleinsatz zur Verfügung.

Dem Ministerium verfielen

- im Jahr 2016 41 % der budgetgebundenen Sonderpaket-Mittel (80 Mio. EUR von 196 Mio. EUR),
- im Jahr 2017 13 % (30 Mio. EUR von 223 Mio. EUR),

weil das Bundesministerium für Finanzen Mittel im Rahmen der Überschreitungs-ermächtigung nicht freigab bzw. Leistungen des Ministeriums unterblieben (z.B. geplante, aber nicht durchgeführte Unterstützungsleistungen).

³⁸ Im Jahr 2016 kam anstelle einer Budgetbindung das Instrument der Überschreitungsermächtigung zum Tragen (Verfall von Budgetmitteln bei unvollständig ausgeschöpften Überschreitungsermächtigungen), 2017 kam eine Budgetbindung zum Einsatz.

(4) Laut Ministerium war eine vollständige Umsetzung des im Jahr 2015 politisch verhandelten und detailliert festgelegten Sonderpakets nicht möglich³⁹, weshalb in der Folge ein detailliertes Programmcontrolling – auch unter Inkaufnahme eines zusätzlichen administrativen Mehraufwands – durchzuführen war. Das Programmcontrolling sollte darlegen, wie das Ministerium das Sonderpaket in inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht umsetzte, und als Grundlage zur Programmsteuerung dienen. Dem Ministerium fehlte hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit – aufgrund unterschiedlich gestalteter Controllingberichte und weil die Sonderpakete nicht separat veranschlagt wurden – eine durchgehend eindeutige Kennzeichnung der einzelnen Vorhaben der Sonderpakete der Jahre 2016 bis 2020.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass Sonderpakete in Höhe von insgesamt 3,613 Mrd. EUR ein Controlling und Monitoring des Mitteleinsatzes erforderten, um einen widmungsgemäßen Verbrauch der Budgets darlegen zu können. Er kritisierte, dass das Ministerium für die Jahre 2016 bis 2020 nicht transparent und nachvollziehbar darlegen konnte, welche Beschaffungsvorhaben es aus den jeweiligen Sonderpaketen umsetzte. Kritisch beurteilte der RH auch, dass der aus Sicht des Ministeriums bestehende und langjährig aufgebaute Investitionsrückstau nur punktuell abgebaut werden konnte.

Darüber hinaus verfielen dem Ministerium in den Jahren 2016 und 2017 aus diesen Sonderpaketen 110 Mio. EUR an Budgetmitteln.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Falle der Zuweisung eines Sonderpakets die in den Realisierungsprogrammen festgelegten Vorhaben mit eindeutigen Kennzeichnungen zu versehen, um deren Umsetzung transparent und nachvollziehbar darstellen zu können.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde es die Empfehlung des RH aufgreifen und – wie schon zu **TZ 10** dargelegt – ein Beschaffungs- und Bereitstellungscontrolling etablieren, das den Realisierungsfortschritt von Regel- und Sonderbudgets im Rüstungsbereich besser messbar machen werde.

³⁹ z.B. wegen fehlender Angebotslegungen im Rahmen von Ausschreibungen

Entwicklung der Auszahlungen für Betrieb, Investitionen und Personal

14.1 (1) Gemäß den Strategieberichten zu den Bundesfinanzrahmengesetzen im Zeitraum 2013 bis 2021 waren Maßnahmen zur Reduktion des Personalaufwands zu treffen sowie ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand herzustellen. Das Ministerium definierte dieses Verhältnis mit 50 % für Personal, 30 % für Betrieb und 20 % für Investitionen.

(2) Der Budgetvoranschlag und die tatsächlichen Auszahlungen (Erfolg) des Ministeriums (jeweils exklusive des Bereichs Sport) entwickelten sich in den Kategorien Betrieb, Investitionen und Personal (exklusive Pensionen) im Zeitraum 2013 bis 2020 wie folgt (gemäß der haushaltsrechtlichen Betrachtungsweise sind dabei die Auszahlungen für Grundwehrdiener und Miliz – je Jahr durchschnittlich 8 % der Betriebsauszahlungen – den Betriebsauszahlungen zugeordnet):

Tabelle 7: Auszahlungen des Ministeriums nach Betrieb, Investitionen und Personal

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ver- änderung 2013 bis 2021
	in Mio. EUR									in %
Voranschlag ¹	2.005,34	2.019,30	1.843,49	1.938,93	2.185,29	2.258,00	2.288,00	2.545,69	2.672,77	33
Erfolg ¹	2.158,96	2.055,80	1.959,59	2.156,81	2.211,10	2.275,89	2.316,17	2.676,92	2.836,53	31
davon										
Betrieb	709,50	600,18	590,83	680,78	708,24	797,05	793,98	917,70	994,74	40
Investitionen	326,52	327,54	188,03	258,08	249,58	191,06	207,92	426,69	453,03	39
Personal	1.122,93	1.128,08	1.180,73	1.217,95	1.253,28	1.287,78	1.314,28	1.332,52	1.388,77	24

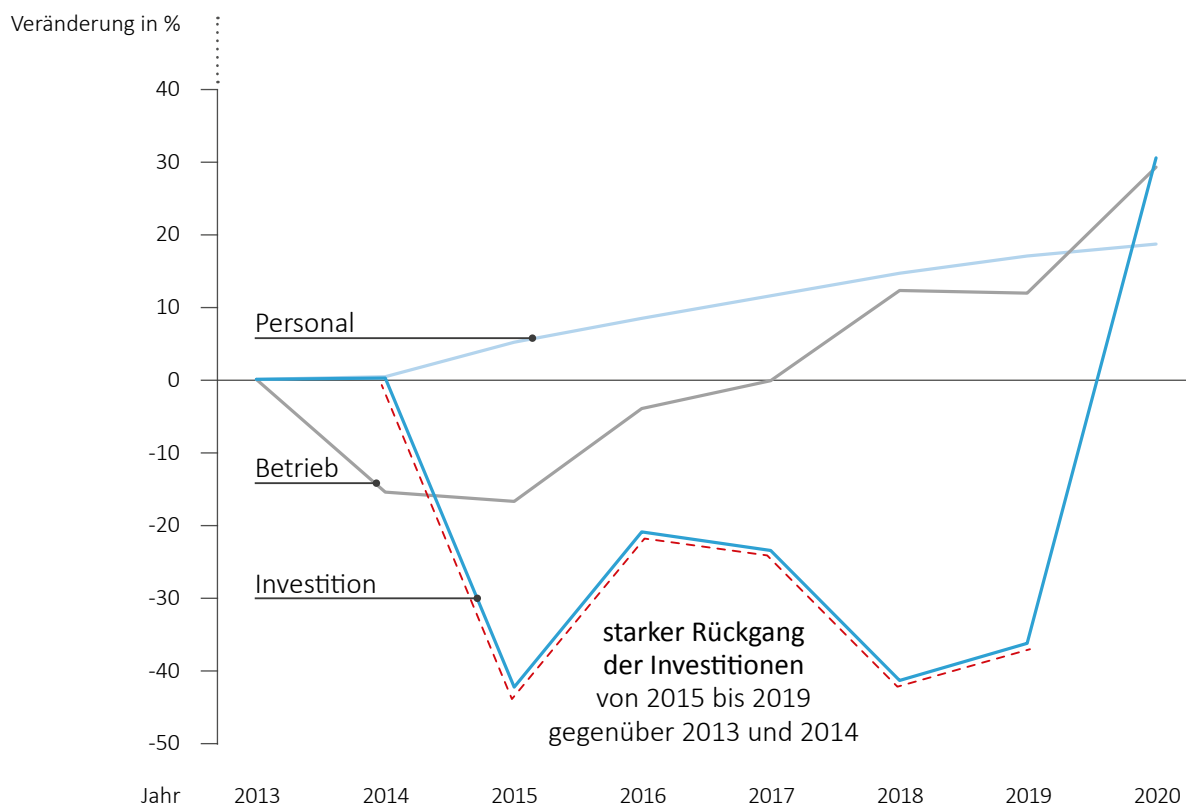
¹ exklusive Sport

Quelle: BMLV

Während die Investitionen in den Jahren 2015 und 2018 um über 40 % gegenüber 2013 zurückgingen, lagen sie 2020 um 31 % über dem Wert von 2013. Auch die Auszahlungen für den Betrieb waren bis 2017 geringer als 2013 und stiegen bis 2020 um 29 % gegenüber 2013. Die Auszahlungen für Personal stiegen kontinuierlich und lagen 2020 um 19 % über dem Wert von 2013.

Nachstehende Abbildung zeigt die Veränderungen der Auszahlungen gegenüber 2013 und veranschaulicht, dass im Jahr 2020 erstmals seit 2013 die Steigerung der Auszahlungen für Betrieb und Investitionen jene der Personalauszahlungen übertraf:

Abbildung 4: Veränderung der Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investition



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

(3) Die Auszahlungen des Ministeriums (exklusive Sport) entfielen – wiederum nach haushaltsrechtlicher Betrachtungsweise – in den Jahren 2013 bis 2020 mit durchschnittlich rd. 55 % auf Personal, rd. 32 % auf Betrieb und rd. 12 % auf Investitionen.

Das Ministerium wies in seinen Controlling- und Situationsberichten die Auszahlungen (exklusive Sport) nach den Kategorien Personal (exklusive Pensionen), Betrieb und Investitionen aus. Es folgte dabei der Zuordnungslogik vor der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 und bildete alle personalbezogenen Auszahlungen – auch jene für Grundwehrdiener und Miliz – beim Personal ab. Die Auszahlungen des Ministeriums 2013 bis 2020 (exklusive Sport) entfielen nach dieser Darstellung mit durchschnittlich 63 % auf Personal, 25 % auf Betrieb und 12 % auf Investitionen.

Unter Zugrundelegung des Verhältnisses 50 % für Personal, 30 % für Betrieb und 20 % für Investitionen wäre – auf Basis der tatsächlichen Auszahlungen (des Erfolgs) 2013 bis 2020 – das Investitionsvolumen um 1,4 Mrd. EUR höher ausgefallen.

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Bericht „Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS“ (Reihe Bund 2016/8) Einsparungen – insbesondere im Personalbereich – empfohlen, um den finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen und ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal–, Betriebs– und Investitionsaufwand zu erreichen.

Zuletzt hielt das Ministerium im Streitkräfteprofil „Unser Heer“ fest, dass als langfristiges Ziel ein ausgewogenes Verhältnis von Personal–, Betriebs– und Investitionsauszahlungen zu verfolgen sei.

- 14.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass im Ministerium die Auszahlungen für Personal seit 2013 jährlich stiegen, die Investitionen (Ausrüstung und Infrastruktur) in den Jahren 2015 bis 2019 (zwischen 188 Mio. EUR und 258 Mio. EUR) hingegen weitaus geringer als noch 2013 und 2014 (jeweils rd. 325 Mio. EUR) waren. Nur durch die Reduktionen der Auszahlungen für Investitionen (zum Teil um über 40 % gegenüber 2013) und für Betrieb konnte die kontinuierliche Steigerung im Personalbereich ausgeglichen werden.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Auszahlungen des Ministeriums in den Jahren 2013 bis 2020 nach der Zuordnungslogik des Ministeriums durchschnittlich bei 63 % für Personal, 25 % für Betrieb und 12 % für Investitionen lagen, nach haushaltsrechtlicher Darstellung bei rd. 55 % für Personal, rd. 32 % für Betrieb und rd. 12 % für Investitionen. Das in den Strategieberichten definierte mittelfristige finanzielle Ziel eines international vergleichbaren Verhältnisses zwischen Personal–, Betriebs– und Investitionsaufwand, das das Ministerium mit 50 : 30 : 20 definierte, erreichte das Ministerium nicht. Während die Personalauszahlungen den Zielwert überstiegen, erreichten die Auszahlungen für Investitionen mit 12 % den angestrebten Anteil von 20 % nicht. Der RH wies jedoch darauf hin, dass eine Reduktion des Personal– und Betriebsanteils nur unter Beibehaltung der Höhe des verfügbaren Budgets zur Verbesserung des Investitionsvolumens führen kann.

Der RH empfahl dem Ministerium, Maßnahmen – insbesondere unter Berücksichtigung von Fähigkeiten und Aufgaben – zu setzen, um ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal–, Betriebs– und Investitionsaufwand zu erreichen und um den Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen.

- 14.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, die Empfehlung des RH zur Kenntnis zu nehmen.

Beschaffungsplanung – ausgewählte Beschaffungen

Auswahl Beschaffungen

- 15 Mangels eines standardisierten Controllings oder Monitorings, wodurch eine gesamthafte Aussage über die Auswirkungen der durchgeführten Beschaffungen auf die Einsatzbereitschaft des Bundesheeres nicht möglich war (TZ 10), überprüfte der RH ausgewählte Beschaffungen. Die Auswahl erfolgte auf Basis einer Analyse der Realisierungsprogramme sowie von Auswertungen aus dem Logistischen Informationssystem⁴⁰ des Ministeriums.

Leichte Fliegerabwehrlenkwaffe MISTRAL

- 16.1 (1) In den Planungs- und Strategiepapieren des Ministeriums (Militärstrategisches Konzept, Bundesheerplan) war das Erfordernis einer modernen Fliegerabwehrtruppe festgehalten. Dazu zählte u.a. auch die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fehlende Möglichkeit der bodengebundenen Luftabwehr, um bemannte und unbemannte Bedrohungsformen aus der Luft, wie z.B. Kleinflugzeuge und Drohnen, abzuwehren. Die bodengebundene Luftabwehr war Aufgabe des Fliegerabwehrbataillons 2 in Zeltweg. Dieses war mit der leichten Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ und der 35 mm Zwillingsfliegerabwehrkanone 85 ausgerüstet. Das Ministerium plante gemäß Realisierungsprogramm 2017–2020 den Ersatz der im Jahr 1994 beschafften leichten Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“. Aus budgetären Gründen setzte es diese Beschaffung im überprüften Zeitraum nicht um.

(2) Das Ministerium stellte im Jahr 2019 in einem Zustandsbericht⁴¹ – zu den Waffensystemen des Fliegerabwehrbataillons 2 – fest, dass die Verwendung der Lenkflugkörper nur mehr bis Februar 2021 uneingeschränkt sichergestellt war. Infolge einer Variantenplanung entschied es sich für einen Tausch der Gefechtsköpfe anstelle einer Ersatzbeschaffung. Dies bot die Möglichkeit, das Waffensystem weiter in Betrieb zu halten⁴² und die Entscheidung über das Waffensystem (und die Bereitstellung von ausreichenden Finanzmitteln) in die Zukunft zu verschieben. Dabei waren

⁴⁰ Datenbank u.a. für Ausrüstungsgegenstände des Bundesheeres

⁴¹ Der Zustandsbericht beschrieb den Systemzustand der Waffensysteme des Fliegerabwehrbataillons 2 (der leichten Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ und der 35 mm Zwillingsfliegerabwehrkanone 85) sowie sich daraus ergebende Varianten (Modifizierungen, Ersatzbeschaffungen bzw. Verzicht auf die Fähigkeiten) und deren budgetäre Auswirkungen.

⁴² Eine weitere Verwendung der leichten Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ war nur nach Austausch der Gefechtsköpfe und dann nur bis 2028 (Schießausbildung), ab 2025 unter sinkender operationeller Funktionalität, möglich.

auch die Lieferzeiten für den Tausch (ca. zehn Monate) bzw. für die Ersatzbeschaffung (zwischen 36 und 42 Monaten) zu berücksichtigen.

(3) Das Ministerium nahm das Vorhaben zum Tausch der Gefechtsköpfe in das Realisierungsprogramm 2020–2023 auf. Im Februar 2020 beauftragte es den Wechsel der Gefechtsköpfe (60 Stück) mit Kosten von rd. 1 Mio. EUR. Im April 2021 erfolgte die Lieferung, von April bis Juni der Tausch der Gefechtsköpfe.

Laut Zustandsbericht von 2019 waren die verbleibenden 86⁴³ Lenkflugkörper (Stand 2019) vor Februar 2021 im scharfen Schuss zu verbrauchen (Schießausbildung) oder bis August 2021 zu vernichten. Um eine Vernichtung der Lenkflugkörper zu verhindern, führte das Ministerium im Juni 2020 Sonderschießen durch. Dabei wurden die Lenkflugkörper auf stationäre Ziele (Boden–Boden–Schießen am Truppenübungsplatz Allentsteig) verschossen.

(4) Mit April 2021 verfügte das Ministerium das Realisierungsprogramm 2021–2024, in das es die Ersatzbeschaffung für die leichte Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ aufnahm. Das Ministerium budgetierte das Vorhaben in den Finanzjahren 2021 und 2023 mit insgesamt 50 Mio. EUR. Die geschätzten Gesamtkosten der geplanten Ersatzbeschaffung betrugen rd. 120 Mio. EUR (inkl. USt).

- 16.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ersatzbeschaffung der leichten Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ im Realisierungsprogramm 2017–2020 geplant war und sich aus den Planungs- und Strategiepapieren ableitete, die die Fähigkeit der bodengebundenen Luftabwehr forderte.

Er stellte kritisch fest, dass das Ministerium diese Ersatzbeschaffung aus budgetären Gründen nicht umsetzte.

Aufgrund der dem Ministerium bekannten Tatsache, dass mit Februar 2021 die Verwendbarkeit der Lenkflugkörper auslief, und um einen damit verbundenen Fähigkeitenverlust zu verhindern, war als Zwischenschritt (infolge mehrjähriger Lieferzeiten) ein Tausch der Gefechtsköpfe um rd. 1 Mio. EUR erforderlich. Dadurch schuf das Ministerium zeitlichen und budgetären Spielraum für die Aufnahme der Ersatzbeschaffung in das Realisierungsprogramm 2021–2024.

Der RH empfahl dem Ministerium, die aktuell und zukünftig geforderten Fähigkeiten der bodengebundenen Luftabwehr festzulegen und auf dieser Basis die für die Umsetzung notwendigen Ressourcen sicherzustellen.

⁴³ Ein Lenkflugkörper wies bei der Ausgangskontrolle nicht optimale Werte auf und wurde nachträglich den Kampfmittelbeseitigern zugeordnet.

Weiters empfahl der RH dem Ministerium, darauf zu achten, Systeme einer Lebenszyklus–Kostenrechnung zuzuführen, um Ersatzbeschaffungen rechtzeitig einleiten und mögliche Mehrkosten vermeiden zu können.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Sehr knappe Budgetmittel würden zwangsläufig dazu führen, dass mangels Alternative veraltete Rüstungssysteme weiterbetrieben würden.

Schweres Scharfschützengewehr

- 17.1 (1) Schwere Scharfschützengewehre dienen u.a. zur präzisen, schnellen und wirkungsvollen Bekämpfung von ungepanzerten Zielen und Materialzielen bei Tag bis zu einer Entfernung von 2.000 m.

Eine Auswertung aus dem Logistischen Informationssystem des Ministeriums zeigte, dass mit Stand August 2021 99 der 116 schweren Scharfschützengewehre im Heereslogistikzentrum Wien gelagert und nicht an die Truppe ausgegeben waren, davon 86 Stück bereits seit Mai 2018. Das Ministerium begründete dies u.a. mit fehlenden, für die Handhabung der Waffe erforderlichen Vorschriften, mit herstellenseitigen Qualitätsmängeln bei den Filtern der Zielfernrohre und mit COVID–19–bedingten Lieferengpässen. Die für die Handhabung der Waffe erforderlichen Vorschriften waren vom Ministerium zu erstellen.

(2) Im Jahr 2016 stand einem Soll von 116 Stück schweren Scharfschützengewehren ein Ist von 14 Stück gegenüber. Um den Fehlbestand von 102 Stück zu beheben, erfolgte noch 2016 eine Nachbeschaffung von 102 Stück bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika im Wege eines „Foreign Military Sale“ über die US–Army. Darüber hinaus beschaffte das Ministerium auch Zielfernrohre, wodurch die Gesamtkosten der 102 Scharfschützengewehre 1,89 Mio. EUR (inklusive Abgaben)⁴⁴ betrugen.

(3) Das Ministerium leitete im April 2017 die Beschaffung der für das schwere Scharfschützengewehr notwendigen Munition ein. Ziel war die Lieferung in zwei Tranchen in den Jahren 2018 und 2019. Das Ministerium musste nach Einwänden der Internen Revision das Verhandlungsverfahren aus sachlichen Gründen (Probleme mit der Verpackung) widerrufen. Nach einer neuerlichen Angebotseinholung im April 2018 erteilte das Ministerium im November 2018 den Zuschlag, der Auftragswert belief sich auf 1,83 Mio. EUR.

⁴⁴ Für die schweren Scharfschützengewehre fiel die Einfuhrumsatzsteuer, für die Zielfernrohre die Umsatzsteuer an.

Infolge des Widerrufs verschoben sich die Munitionslieferungen auf die Jahre 2019 und 2020. Somit konnte laut Ministerium die Ausbildung vor 2019 nicht begonnen und die Einsatzbereitschaft des Waffensystems „schweres Scharfschützengewehr“ nicht hergestellt werden.

- 17.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Ministerium – nachdem es Beschaffungen in Höhe von 1,89 Mio. EUR durchgeführt hatte, um den Bedarf an 116 schweren Scharfschützengewehren decken zu können – diese großteils nicht an die Bedarfsträger (Truppe) übergab: Von insgesamt 116 Stück lagen 99 Stück im Heereslogistikzentrum Wien auf Lager, davon 86 Stück bereits seit Mai 2018. Der Truppe war es somit nicht möglich, die für die Handhabung vorgesehenen Soldatinnen und Soldaten an der Waffe auszubilden.

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass das Ministerium ein Verhandlungsverfahren zur Beschaffung der Munition für die schweren Scharfschützengewehre widerrufen musste, was u.a. dazu führte, dass die Einsatzbereitschaft der bereits gelieferten Scharfschützengewehre nicht hergestellt werden konnte.

Der RH empfahl dem Ministerium, Lagerzeiten von Ausrüstungsgütern zu verkürzen, um Beschaffungen zeitnah an die gemäß Organisationsplan eingeteilten Bedarfsträger zur Ausbildung und Nutzung zu übergeben.

- 17.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu TZ 10. Das zu etablierende Beschaffungs- und Bereitstellungscontrolling, das die Nutzung der Rüstungsgüter durch die Truppe zum Ziel habe, solle Nachsteuerungsbedarf infolge von Verzögerungen frühzeitig erkennen lassen.

Bergepanzer

- 18.1 (1) Im Jahr 2013 lag das Alter der Bergepanzer⁴⁵ des Ministeriums zwischen 26 Jahren (bei den Pionierpanzern) und 50 Jahren (bei den Bergepanzern M88). Zu diesem Zeitpunkt hatten die Geräte ihr technisches Lebensende erreicht bzw. überschritten. Im Zeitraum 2000 bis 2010 wären die Bergepanzer laut zuständiger Fachabteilung des Ministeriums auszusondern oder entsprechende lebenszeitverlängernde Maßnahmen zu setzen gewesen. Weder einem Ersatz noch lebenszeitverlängernden Maßnahmen sei Priorität zuerkannt worden. Der militärische Einsatzwert dieser Panzer war laut Ministerium – sowohl wegen des Alters als auch der Beschaffenheit – sehr gering; sie dienten daher vorwiegend zu Ausbildungszwecken.

⁴⁵ M88 (Anschaffung 1963), GREIF (Anschaffung 1974) und Pionierpanzer (Anschaffung 1987)

(2) Vor Aufnahme in das Realisierungsprogramm war laut Ministerium für alle Vorhaben die sogenannte „Beschaffungsreife“ herzustellen. Das heißt, es mussten alle für die Einleitung zur Beschaffung erforderlichen Informationen verbindlich vorliegen, u.a. Gesamtbedarfsermittlung, Bedarfsbegründung, Abnahmebestimmungen, Klassifizierung des Materials und der Materialstruktur, Plankosten auf Vollkostenbasis, Bedeckung.

(3) Das Ministerium sah für die Jahre 2014 und 2015 im Realisierungsprogramm eine Grundüberholung der zehn bestehenden Bergepanzer (M88) mit einem erwarteten Budgetbedarf von 2 Mio. EUR und im Realisierungsprogramm 2013–2018 den Ankauf von elf Bergepanzern ab 2017 unter der Kategorie 1 (höchste Priorität „zwingender Ersatz“) um 32 Mio. EUR vor. Diese Vorhaben waren auch im Realisierungsprogramm 2014–2019 enthalten. Für die 18 Pionierpanzer sah das Ministerium von 2015 bis 2017 im Realisierungsprogramm eine Grundüberholung um 3,2 Mio. EUR vor. Infolge von Budgetkürzungen im Jahr 2014 reduzierte das Ministerium das Realisierungsprogramm, davon betroffen waren auch die Bergepanzer. Das Vorhaben Bergepanzer (M88) erhielt in den folgenden Beschaffungsplanungen keine Priorität und schien weder zur Neubeschaffung noch zur Grundüberholung in den nachfolgenden Realisierungsprogrammen ab 2015 auf.

(4) Laut Ministerium erhielt das Vorhaben „Bergepanzer“ im Jahr 2021, aufgrund verfügbarer budgetärer Mittel und der Strategischen Weisung (siehe TZ 8) der Ressortleitung, wieder Priorität und wurde als Kategorie 1 in das Realisierungsprogramm 2021–2024 aufgenommen. Die Beschaffungsreife des Vorhabens lag zum Zeitpunkt der Aufnahme in das Realisierungsprogramm nicht vor.

- 18.2 Der RH hob hervor, dass sich die Budgetkürzungen der Jahre 2014 und 2015 – wie in TZ 14 dargestellt – zulasten der für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel auswirkten. Dies zeigte sich am Beispiel der Bergepanzer, die bereits 2013 am Ende ihrer erwarteten Lebenszeit waren bzw. für die lebenszeitverlängernde Maßnahmen notwendig gewesen wären.

Der RH wies darauf hin, dass die Erzielung von kurzfristigen Budgeteffekten zulasten der Investitionstätigkeit – ohne die gleichzeitige Möglichkeit, ein System bzw. eine Fähigkeit des Bundesheeres ersatzlos aufzugeben – zu keinen nachhaltigen Einsparungseffekten führen konnte. Weiters hob der RH kritisch hervor, dass als Folge daraus budgetäre Notwendigkeiten in nachfolgenden Jahren entstanden.

- 18.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH zur Kenntnis zu nehmen. Die genannten Einschränkungen beim Fähigkeitenerhalt sowie im Fähigkeitenerwerb seien die Folgen knapper Budgetmittel gewesen.

Unaufschiebbare Bauvorhaben

- 19.1 (1) Bei der Erstellung der Realisierungsprogramme inklusive Priorisierung der Maßnahmen und der Planung der Umsetzung von Bauvorhaben war insbesondere die Dringlichkeit einer Baumaßnahme zu berücksichtigen. Dabei unterschied das Ministerium u.a. zwischen „Gefahr in Verzug“-Maßnahmen, Maßnahmen bzw. Bauvorhaben infolge von „unaufschiebbaren Behördenauflagen“, Maßnahmen zum „dringenden Substanzerhalt“ und „Energiesparmaßnahmen“.

Gefahr in Verzug liegt vor, wenn eine Leistung zur Hintanhaltung eines erheblichen Schadens für die Republik oder zur Abwehr einer Gefahr für Leben und Gesundheit erforderlich ist. Derartige Vorhaben müssen ohne unnötigen Aufschub realisiert werden. Behördenauflagen müssen entweder unverzüglich oder, wenn die Behörde eine Frist vorsieht, binnen dieser umgesetzt werden.

Laut Ministerium seien „Gefahr in Verzug“-Maßnahmen „sofort“ und Maßnahmen infolge von „Behördenauflagen“ immer zeitgerecht umgesetzt worden.

- (2) Im Folgenden stellt der RH Beispiele zu in den Realisierungsprogrammen abgebildeten Bauvorhaben dar, bei deren Umsetzung es trotz Dringlichkeit zu Verzögerungen kam:

(a) Im Oktober 2006 fand eine Begehung durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Abteilung Lebensmittelkontrolle) in der Truppenküche in Allentsteig statt. Die Behörde stellte mehrere Mängel fest und schrieb die Mängelbehebung⁴⁶ bis März 2007 vor. Ende März 2007 teilte das Ministerium dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung mit, dass keine Budgetfreigabe für die Sanierung der Mängel erfolgt sei. Im Jahr 2008 beantragte die damalige Heeresbauverwaltung eine Generalsanierung der Küche inklusive der von der Behörde vorgeschriebenen Maßnahmen. Das Vorhaben fand sich seit 2007 im Bauprogramm und fortgesetzt in den Realisierungsprogrammen ab 2013. Die Sanierung begann 2013, die Fertigstellungsanzeige erging 2015.

(b) Das Realisierungsprogramm 2014–2019 enthielt eine „Gefahr in Verzug“-Maßnahme (Instandsetzung Fassade Innenhof, Rossau), die Notwendigkeit dieser Maßnahme war bereits seit 2012 bekannt. Laut Realisierungsprogramm hätte diese Maßnahme bereits 2012 umgesetzt werden sollen. Da die budgetäre Bedeckung jedoch bis 2014 nicht vorgesehen war, wurde sie im Jahr 2014 realisiert.

⁴⁶ Demontage der Hauben, der Deckenpaneele, Einbau einer neuen Lüfterdecke

(c) Im Zuge einer Routineüberprüfung im Jahr 2012 stellte die damalige Berghauptmannschaft Salzburg fest, dass die Notfahreinrichtung aufgrund einer defekten Steuerplatine ausgefallen war und schrieb dem Ministerium die Wiederinbetriebnahme bis spätestens zum Ende des ersten Quartals 2013 vor. Im August 2013 leitete das Militärische Immobilien Managementzentrum die Instandsetzung der Notfahreinrichtung wegen „dringenden Handlungsbedarfs“ (Kosten rd. 200.000 EUR) mit der Begründung ein, dass sich durch den Ausfall des Notaufzugs als Flucht- und Rettungsvariante die Rettungsmöglichkeit von Verletzten massiv reduzieren würde und die Einsatzkräfte vor unüberwindbare Hindernisse gestellt wären. Laut Realisierungsprogramm 2014–2019 war der Baubeginn 2013 geplant, das Bauende 2014. Das Ministerium stimmte einer Instandsetzung im Jahr 2013 aufgrund der Budgetsituation nicht zu. Mit den Instandsetzungsarbeiten wurde laut Ministerium Ende 2015 begonnen, sie dauerten rund zehn Tage.

(d) Am Fliegerhorst Hinterstoisser wäre laut Ministerium dringend – aufgrund einer Behördenauflage – die Flugfeldtankanlage zu erneuern. Das Vorhaben war seit 2016 im Realisierungsprogramm abgebildet, einen Einleitungsakt gebe es laut Ministerium bis 2021 nicht. Das Vorhaben sei nach wie vor im Realisierungsprogramm abgebildet und zur Umsetzung ab 2021 bis 2023 vorgesehen. Als Konsequenz der fehlenden Realisierung drohe die behördliche Schließung der Tankanlage.

- 19.2 Der RH hob hervor, dass insbesondere eine mangelnde oder verspätete Umsetzung von behördlichen Auflagen die Nutzung von Infrastruktur beeinträchtigen konnte und damit negative Auswirkungen auf die Einsatzbereitschaft hatte.

Er kritisierte, dass „Gefahr in Verzug“-Maßnahmen und Maßnahmen infolge einer Behördenauflage, die in die Realisierungsprogramme aufgenommen wurden, erst Jahre später umgesetzt wurden.

Der RH empfahl dem Ministerium, Maßnahmen mit Dringlichkeit (bei Gefahr in Verzug oder Behördenauflagen) bei Infrastrukturobjekten unverzüglich zu setzen.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es verwies neuerlich auf die Folgen zu knapper Budgetmittel.

Zusammenfassende Betrachtung

20.1 (1) Auf der Grundlage des Neutralitätsgesetzes 1955 ist die umfassende militärische Landesverteidigung gemäß B–VG Aufgabe des Bundesheeres.

(2) In der Teilstrategie Verteidigung formulierte das Ministerium den Verteidigungspolitischen Auftrag, wonach das Bundesheer die militärische Sicherheit garantiert und zum Schutz und zur Verteidigung Europas beiträgt. Zur Erfüllung dieses Auftrags ist die Wahrnehmung von verteidigungspolitischen Aufgaben in vier Bereichen nötig:

- Antizipation und Krisenfrüherkennung,
- Landesverteidigung und Assistenz,
- Internationales Krisenmanagement und
- militärische Sicherheitskooperation.

(3) Das Streitkräfteprofil „Unser Heer“ (vom März 2021) legte den Schwerpunkt auf

- militärische Landesverteidigung zur Abwehr überwiegend hybrid agierender Gegner,
- reaktive Umfeldstabilisierung und
- das eigene Territorium unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer Beteiligung an Auslandseinsätzen.

Für die Beschaffungsplanung folgten daraus Bedarfe an Ausrüstung für Einsätze im Inland und gleichzeitig für Einsätze im Ausland.

(4) Für den Fähigkeitenerhalt und die Fähigkeitenentwicklung bis 2030 notwendige Investitionen bezifferte das Ministerium zuletzt (2019) mit rd. 16 Mrd. EUR.

(5) Einen aktuellen und vollständigen Überblick über den für Fähigkeitenerhalt und Fähigkeitenentwicklung notwendigen Investitionsbedarf hatte das Ministerium nicht.

Die Realisierungsprogramme waren zur mehrjährigen Steuerung nicht geeignet. Das Ministerium sah kein Monitoring und keine systematische Überprüfung der Umsetzung geplanter Beschaffungen vor und konnte entsprechende Auswertungen für den RH auch nicht binnen angemessener Frist erstellen. Das angewandte Controlling war zwar zur Überwachung der Budgeteinhaltung geeignet, ließ aber keine Rückschlüsse auf die inhaltliche Umsetzung der Realisierungsprogramme zu. Damit war eine Überprüfung der Umsetzung geplanter Beschaffungen aus den Realisierungsprogrammen nicht vorgesehen. Eine gesamthafte Aussage über die Auswirkungen der im überprüften Zeitraum durchgeführten Beschaffungen auf die Einsatzbereitschaft konnte der RH daher nicht treffen.

(6) Eine Umsetzung der priorisierten und als „zwingend notwendig“ eingestuften Beschaffungsvorhaben (Kategorie 1) war nicht sichergestellt.

(7) Für die Jahre 2016 bis 2020 konnte das Ministerium nicht transparent und nachvollziehbar darlegen, welche Beschaffungsvorhaben es aus den jeweiligen Sonderpaketen umsetzte.

(8) Die Angaben des Ministeriums zum jährlichen Budgetbedarf für Beschaffungen zum Fähigkeiterhalt und für die Basisleistung beruhten nicht auf detaillierten und berechneten Angaben.

(9) Die Budgetkürzungen 2014 und 2015 wirkten sich zulasten der für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel aus. Dies zeigte sich z.B. bei der Beschaffung von Bergepanzern, die bereits 2013 für lebenszeitverlängernde Maßnahmen anstanden oder am Ende ihrer Lebenszeit waren. Ebenso setzte das Ministerium die im Realisierungsprogramm 2017–2020 vorgesehene Ersatzbeschaffung der aus 1994 stammenden leichten Fliegerabwehrlenkwaffe „MISTRAL“ aus budgetären Gründen nicht um.

(10) Die Erzielung von kurzfristigen Budgeteffekten zulasten der Investitionstätigkeit – ohne die Möglichkeit, ein System und Fähigkeiten aufzugeben – konnte zu keinen nachhaltigen Einsparungseffekten führen.

(11) Das mittelfristige Ziel des Ministeriums für den militärischen Bereich, bei den Auszahlungen für Personal, Betrieb und Investitionen ein Verhältnis von 50 : 30 : 20 zu erreichen, verfehlte das Ministerium im überprüften Zeitraum mit 63 : 25 : 12 deutlich.

20.2 Angesichts knapper Budgetmittel und gleichzeitig vom Ministerium umfassend formulierter militärischer Aufgaben empfahl der RH dem Ministerium daher,

- die Schwerpunktsetzung zu priorisieren,
- festzulegen, welche Fähigkeiten im Bundesheer erforderlich sind, und
- das System zur Bereitstellung von Fähigkeiten so auszugestalten, dass transparent und nachvollziehbar ist, welche Beschaffungen erfolgt sind, und dass die Umsetzung der Realisierungsprogramme inhaltlich nachvollziehbar ist.

Schlussempfehlungen

- 21 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Landesverteidigung:
- (1) Im Rahmen der laufenden Tätigkeiten wäre der Evaluierungsbedarf jener Inhalte der Österreichischen Sicherheitsstrategie zu prüfen, die die militärische Landesverteidigung betreffen; angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Lage wären mit dem Bundeskanzleramt als der für die Evaluierung der Österreichischen Sicherheitsstrategie zuständigen Stelle notwendige Anpassungen auf gesamtstaatlicher Ebene zu thematisieren. (TZ 5)
 - (2) Die selbst gesetzten Vorgaben, in welchen Intervallen eine Evaluierung durchzuführen ist, wären einzuhalten. Potenzielle Auswirkungen von Entwicklungen der Sicherheits- und Bedrohungsszenarien auf die Österreichische Sicherheitsstrategie und die Teilstrategie Verteidigungspolitik wären im Zusammenhang mit Reformprozessen regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls Veränderungsprozesse anzustoßen. (TZ 5)
 - (3) Es wären frühzeitig, das heißt bereits im Rahmen der Definition des Streitkräfteprofils, langfristige budgetäre Notwendigkeiten zu identifizieren, um nachfolgend zur kurzfristigen Umsetzung ausreichend budgetäre Ressourcen bereitstellen zu können. (TZ 6)
 - (4) Eine Methodik wäre zu entwickeln, die dem Ministerium ein kontinuierliches Monitoring zur Erreichung der Planungsziele (beispielsweise unter Heranziehung der Referenzcodes der Fähigkeitsanforderungen) ermöglicht, um damit – basierend auf den Ergebnissen der kurzfristigen Umsetzungen – zeitnah auf Abweichungen reagieren und steuernd einwirken zu können. (TZ 6)
 - (5) Unter Berücksichtigung der Neustrukturierung der Zentralstelle und unter Einbindung aller relevanten Stellen wären Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie zur Weiterentwicklung des Bundesheerplans zu erarbeiten, die eine vollständige Umsetzung des Bundesheerplans und seiner Realisierungsziele gewährleisten. (TZ 8)
 - (6) Im Zuge der Neustrukturierung der Zentralstelle wären entsprechende organisatorische, strukturelle und technische Maßnahmen vorzusehen, um eine zielgerichtete und nachvollziehbare Bedarfsplanung zu ermöglichen. Dafür notwendige technische bzw. softwarespezifische Erfordernisse wären zu erheben sowie deren Umsetzung voranzutreiben. (TZ 9)

- (7) Basierend auf dem jeweils geltenden Streitkräfteprofil wäre eine alle Entwicklungslinien bzw. Teilprogramme umfassende Bedarfsprogrammbearbeitung mit konkreter Berechnung des zugrunde liegenden Investitionsbedarfs durchzuführen. (TZ 9)
- (8) Das jährliche Realisierungsprogramm wäre so weiterzuentwickeln, dass ein Monitoringprozess eingerichtet wird, um eine gesamtheitliche Überprüfung zwischen den geplanten Beschaffungsvorhaben und der tatsächlichen Umsetzung gewährleisten zu können. (TZ 10)
- (9) Ein Planungs- und Monitoringprozess wäre sicherzustellen, woraus nachvollziehbar eine Ableitung der durchgeführten Beschaffungen aus den Realisierungs- und Planungszielen über alle Entwicklungslinien möglich ist. (TZ 10)
- (10) Im Falle der Zuweisung eines Sonderpakets wären die in den Realisierungsprogrammen festgelegten Vorhaben mit eindeutigen Kennzeichnungen zu versehen, um deren Umsetzung transparent und nachvollziehbar darstellen zu können. (TZ 13)
- (11) Maßnahmen – insbesondere unter Berücksichtigung von Fähigkeiten und Aufgaben – wären zu setzen, um ein international vergleichbares Verhältnis zwischen Personal-, Betriebs- und Investitionsaufwand zu erreichen und um den Spielraum für notwendige Investitionen zur Aufgabenerfüllung des Bundesheeres zu erhöhen. (TZ 14)
- (12) Die aktuell und zukünftig geforderten Fähigkeiten der bodengebundenen Luftabwehr wären festzulegen und auf dieser Basis die für die Umsetzung notwendigen Ressourcen sicherzustellen. (TZ 16)
- (13) Es wäre darauf zu achten, Systeme einer Lebenszyklus-Kostenrechnung zuzuführen, um Ersatzbeschaffungen rechtzeitig einleiten und mögliche Mehrkosten vermeiden zu können. (TZ 16)
- (14) Lagerzeiten von Ausrüstungsgütern wären zu verkürzen, um Beschaffungen zeitnah an die gemäß Organisationsplan eingeteilten Bedarfsträger zur Ausbildung und Nutzung zu übergeben. (TZ 17)
- (15) Maßnahmen mit Dringlichkeit (Gefahr in Verzug oder Behördenauflagen) wären bei Infrastrukturobjekten unverzüglich zu setzen. (TZ 19)

(16) Angesichts knapper Budgetmittel und gleichzeitig vom Ministerium umfassend formulierter militärischer Aufgaben wäre

- die Schwerpunktsetzung zu priorisieren,
- festzulegen, welche Fähigkeiten im Bundesheer erforderlich sind, und
- das System zur Bereitstellung von Fähigkeiten so auszugestalten, dass transparent und nachvollziehbar ist, welche Beschaffungen erfolgt sind, und dass die Umsetzung der Realisierungsprogramme inhaltlich nachvollziehbar ist. (TZ 20)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

