



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 14
(Bundesministerium der Verteidigung) für die Bera-
tungen zum Bundeshaushalt 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Überblick	5
2	Ausgaben	9
2.1	Ausgabenstruktur	9
2.2	Betriebsausgaben	10
2.2.1	Personalausgaben	10
2.2.2	Materialerhaltung	11
2.3	Betreibermodelle	12
2.4	Verteidigungsinvestive Ausgaben	14
2.5	Versorgungsausgaben	17
2.6	Cyber- und Informationsraum	18
2.6.1	Aufstellung des militärischen Organisationsbereiches Cyber- und Informationsraum	18
2.6.2	Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bundeswehr zum Cyber- und Informationsraum	19
3	Ausblick	22

0 Zusammenfassung

0.1 Im Haushaltsjahr 2017 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 37 Mrd. Euro.

Die Ausgaben für internationale Verpflichtungen stiegen weiter an. Sie überschritten die veranschlagten Ausgaben um 279,7 Mio. Euro (21,1 %). Vor allem die einsatzbedingten Zusatzausgaben lagen deutlich über dem Ansatz. Eine der wesentlichen Ursachen war nach Angaben des BMVg die Bereitstellung des Systems HERON 1 in Mali bei der UN Mission MINUSMA (Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission in Mali).

Für militärische Beschaffungen gab das BMVg 895,1 Mio. Euro (18,9 %) weniger aus als geplant. Von den eingesparten Mitteln verwendete das BMVg 587 Mio. Euro für in anderen Kapiteln veranschlagte Ausgaben. So verwendete es 229,7 Mio. Euro für die Beteiligung an der Multinationalen MRTT-Flotte (Multi Role Transport Tanker), 47,5 Mio. Euro für die Erstattung von Verwaltungsausgaben an die Länder sowie 69,3 Mio. Euro für den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften (Nummer 1).

0.2 Für das Jahr 2019 sind Ausgaben von 42,9 Mrd. Euro vorgesehen. Dies ist eine Steigerung um 4,4 Mrd. Euro (11,4 %) gegenüber dem Vorjahresansatz. Maßgeblich für den Aufwuchs sind vor allem jeweils erheblich höhere Ansätze für militärische Beschaffungen und die Wehrforschung und Entwicklung. Diese Ausgaben stiegen um 447,9 Mio. Euro (44 %) auf 1,5 Mrd. Euro. Für militärische Beschaffungen sind 6,4 Mrd. Euro eingeplant. Dies sind 2,6 Mrd. Euro (66,6 %) mehr als die Ist-Ausgaben im Jahr 2017. In den Jahren 2013 bis 2017 flossen jährlich zwischen 464 Mio. Euro (10,1 %) und 1,6 Mrd. Euro (33,2 %) der veranschlagten Mittel nicht für militärische Beschaffungen ab.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der fortbestehenden Probleme im Beschaffungsverfahren und dem stockenden Mittelabfluss der letzten Jahre für sehr optimistisch, dass es dem BMVg möglich sein wird, die deutlich erhöhten Ansätze auszuschöpfen. Er geht davon aus, dass erhebliche Mittel für andere Zwecke verwendet oder in die Rücklage für Rüstungsinvestitionen fließen werden (Nummer 2.4).

- 0.3 Die Ausgaben für die Materialerhaltung stiegen kontinuierlich von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2012 auf 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 an. Für das Jahr 2019 sind 4 Mrd. Euro und damit nochmals 19,4 % mehr vorgesehen. Gegenüber den Ist-Ausgaben im Jahr 2017 ist dies ein Anstieg um 30,1 %. Mehr als die Hälfte der Gesamtmittel soll auf die Materialerhaltung von Luftfahrzeugen entfallen. Das BMVg begründet den Mehrbedarf im Wesentlichen mit komplexeren und aufwändigeren fliegenden Waffensystemen, deren Materialerhaltung durch die Industrie besonders kostenträchtig ist (Nummer 2.2.2).
- 0.4 Das BMVg stellte im April 2017 den militärischen Organisationsbereich „Cyber- und Informationsraum“ auf. Überwiegend bündelte es dort die schon vorher in der Bundeswehr an anderer Stelle vorhandenen Fähigkeiten. Das BMVg berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Aufbau der Fähigkeiten zum Cyber- und Informationsraum. Dabei stellte es überwiegend einen für die Zukunft angestrebten Zustand dar. Damit erweckte es den Eindruck, es könne auf die Dynamik und Komplexität im Cyber- und Informationsraum schnell und wirksam reagieren.
- Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr für ihre Aufgaben im Cyber- und Informationsraum bisher weder über nennenswert mehr Personal noch über zusätzliche Fähigkeiten verfügt (Nummer 2.6).

1 Überblick

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Hierzu zählen u. a. die Landesverteidigung in der Nordatlantischen Allianz (NATO), die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und die Unterstützung von Bündnispartnern. Hinzu kommen Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit.

Nachdem die Bundeswehr in den letzten gut 25 Jahren Personal abgebaut und die Ausgaben für Rüstungsprojekte reduziert hatte, kündigte das BMVg im Jahr 2016 eine „Trendwende Material“ und eine „Trendwende Personal“ an. Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr angesichts veränderter und neuer sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen zu steigern.

Im Jahr 2017 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 36,9 Mrd. Euro, das waren 11,2 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2018 waren Ausgaben von 38,5 Mrd. Euro vorgesehen, im Jahr 2019 soll der Verteidigungshaushalt auf 42,9 Mrd. Euro ansteigen (12 % des Gesamthaushalts). Maßgeblich für den geplanten Zuwachs von 11,4 % sind vor allem jeweils wesentlich höhere Ansätze für militärische Beschaffungen und für Wehrforschung und Entwicklung. Damit überschreitet der Regierungsentwurf den im Juni 2017 von der Bundesregierung beschlossenen 51. Finanzplan im Jahr 2019 um 3 Mrd. Euro.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

	2017 Soll	2017 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	Veränderung 2018/2019 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	37 004,8	36 926,8	-78,0	38 519,6	42 901,3	11,4
darunter:						
• Internationale Verpflichtungen	1 324,9	1 604,5	279,7	1 509,9	1 613,9	6,9
• Kommandobehörden ^c	8 916,4	9 047,7	131,3	9 108,1	9 666,0	6,1
• Wehrforschung u. Entwicklung	1 150,9	1 083,4	-67,5	1 018,7	1 466,60	44,0
• Militärische Beschaffungen ^d	4 742,9	3 847,7	-895,2	4 830,3	6 412,5	32,8
• Materialerhaltung	2 957,9	3 096,3	138,4	3 372,6	4 026,79	19,4
• Sonstiger Betrieb	2 256,9	2 130,7	-126,2	2 750,5	2 134,1	-22,4
• Unterbringung	4 960,1	5 219,2	259,1	5 227,6	5 316,9	1,7
• Bundesministerium	199,8	198,8	-0,9	214,0	238,8	11,6
• Bundeswehrverwaltung	4 442,8	4 602,1	159,3	4 406,9	5 600,7	27,1
• Versorgungsausgaben	5 755,3	5 795,8	-4,5	5 770,8	6 072,6	5,2
Einnahmen des Einzelplans	412,0	678,4	266,3	486,1	485,9	0,0
darunter:						
• Veräußerungserlöse	172,4	63,0	-109,4	102,4	102,4	0,0
• Heilbehandlung Dritter	29,5	212,9	183,4	179,5	179,5	0,0
• Erstattungen aus internationalen Einsätzen	50,0	77,5	27,5	50,0	50,0	0,0
Verpflichtungs-ermächtigungen ^e	25 043,4	9 841,6	-15 201,8	26 286,3	29 807,4	13,4
Personal ^f	258 324	239 871 ^g	-18 453	257 838 ^h	257 622	-0,1

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nr. 4.9).^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Ohne Versorgungsausgaben (Titelgruppe 58).^d Kapitel 1405, ohne militärische Beschaffungen im internationalen Bereich (Kapitel 1401).^e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^f Ohne freiwilligen Wehrdienst und Reservistendienst Leistende.^g Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.^h Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 240 391 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Der **Vergleich zwischen den Soll-Ansätzen und den Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2017 zeigt einige wesentliche Abweichungen:

- Die Ausgaben für internationale Verpflichtungen stiegen weiter an. Sie überschritten die für 2017 veranschlagten Ausgaben um 279,7 Mio. Euro (21 %) und lagen mit 1,6 Mrd. Euro um zwei Drittel höher als die Veranschlagung für das Jahr 2016. Ein erheblicher Anteil der Mehrausgaben fiel bei den einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Verwaltung (143,1 Mio. Euro) und die Erhaltung von Wehrmaterial (59,8 Mio. Euro) an. Ausgabeschwerpunkte waren die Einsätze Resolute Support (RS) in Afghanistan (317,5 Mio. Euro) sowie die von den Vereinten Nationen geführte Mission MINUSMA (Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission in Mali). Deutschland verstärkte seit Anfang 2016 sein Engagement für MINUSMA. So übernahm es im Dezember 2017 die Verantwortung für das Camp Castor in Gao von den Niederlanden.
- Für die Unterbringung im Inland gab das BMVg 259,1 Mio. Euro (5,2 %) mehr aus als geplant. Ein erheblicher Teil der Mehrausgaben fiel für Baumaßnahmen an. Im Rahmen ihrer Neuausrichtung will die Bundeswehr die baulichen Voraussetzungen insbesondere für attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen für ihre Beschäftigten und den Zulauf neuer Waffensysteme schaffen.
- Für die Kommandobehörden waren die Ausgaben 131,3 Mio. Euro höher als geplant. Dies betraf insbesondere die Personal- und Verwaltungsausgaben. Wie schon im Jahr 2016 waren die Ausgaben für die Behandlung der Soldatinnen und Soldaten bei zivilen Ärztinnen und Ärzten mit 139,9 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie veranschlagt (64 Mio. Euro). Die Ausgaben für Arzneien, Verbandmittel, Brillen und orthopädische Hilfsmittel lagen mit 138,3 Mio. Euro ebenfalls mehr als 50 % über der geplanten Summe (61 Mio. Euro). Ein Haushaltsvermerk eröffnet dem BMVg die Möglichkeit, diese Mehrausgaben mit Mehreinnahmen aus der Heilbehandlung Dritter zu decken. Diese Möglichkeit hat das BMVg in den vergangenen Jahren regelmäßig genutzt.
- Für militärische Beschaffungen gab das BMVg 895,2 Mio. Euro (18,9 %) weniger aus als geplant (4,7 Mrd. Euro). Die Ausgaben unterschritten mit 3,8 Mrd. Euro das Vorjahresniveau um 265 Mio. Euro. Wie in den Vorjah-

ren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Im Haushaltsvollzug setzte das BMVg 587,3 Mio. Euro für andere Zwecke in anderen Kapiteln ein. So verwendete es 229,7 Mio. Euro für die Beteiligung an der Multinationalen MRTT-Flotte (Multi Role Transport Tanker), 47,5 Mio. Euro für die Erstattung von Verwaltungsausgaben an die Länder sowie 69,3 Mio. Euro für den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften (Rückkauf der Geschäftsanteile an der BWI GmbH).

- Für den „Sonstigen Betrieb“ gab das BMVg rund 126,2 Mio. Euro weniger aus als geplant. Minderausgaben fielen mit 95,3 Mio. Euro beim Flottenmanagement und mit 24,2 Mio. Euro bei den Betreibermodellen und dem Vorhaltecharter für Flugzeuge, Flugkörper und flugtechnisches Gerät an. Die eingesparten Mittel verwendete das BMVg größtenteils für sächliche Verwaltungsausgaben (56,4 Mio. Euro) und Personalausgaben (66,4 Mio. Euro) der Kommandobehörden und Truppen, des BMVg sowie der Bundeswehrverwaltung. Von den Personalausgaben verwendete es rund ein Drittel (23,8 Mio. Euro) für die Versorgungsbezüge an Soldatinnen und Soldaten.
- Im Einzelplan 14 waren für das Haushaltsjahr 2017 Einnahmen von 412 Mio. Euro vorgesehen. Erzielt wurden 678,4 Mio. Euro. Davon stammten 212,9 Mio. Euro aus Einnahmen für die Heilbehandlung von Patientinnen und Patienten, die nicht der Bundeswehr angehören. Nur 29,5 Mio. Euro dieser Einnahmen (13,9 %) waren veranschlagt. Der Bundesrechnungshof kritisierte in den letzten Jahren wiederholt die Praxis des BMVg, die Einnahmen zu niedrig zu veranschlagen. Die Unterveranschlagung der Einnahmen widersprach im Jahr 2017 erneut dem Haushaltsgrundsatz, alle Ausgaben und Einnahmen vollständig zu veranschlagen. Trotz der stark angehobenen Veranschlagung der Einnahmen aus der Heilbehandlung Dritter unterschreiten die Ansätze aller Einnahmen die im Jahr 2017 erzielten Einnahmen in der Summe um fast 200 Mio. Euro.
- Von den für Verpflichtungsermächtigungen veranschlagten 25 Mrd. Euro nahm das BMVg 9,8 Mrd. Euro in Anspruch (39,3 %). Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, ging im Einzelplan 14 ge-

gegenüber dem Jahr 2016 (55,6 %) zurück. Mit 39,3 % lag er im Jahr 2017 deutlich unter dem Ausnutzungsgrad im Gesamthaushalt (57,4 %; vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2017, Abschnitte 1.7 und 4.6).

Der **Haushaltsskizzenentwurf für das Jahr 2019** zum Einzelplan 14 ist durch einen starken Ausgabenanstieg geprägt. Mit hohen zweistelligen Steigerungsraten gegenüber dem Haushalt für das Jahr 2018 stechen die Bereiche Wehrforschung u. Entwicklung, militärische Beschaffungen und Materialerhaltung hervor. Gegenüber dem Jahr 2018 sollen die Ausgaben für militärische Beschaffungen um 32,8 % auf 6,4 Mrd. Euro und die Ausgaben für Wehrforschung und Entwicklung um 44 % auf 1,5 Mrd. Euro am stärksten steigen. Der Ansatz für militärische Beschaffungen liegt mit 66,6 % und der Ansatz für die Wehrforschung und Entwicklung um 35,4 % über den Ist-Ausgaben des Jahres 2017.

Für Materialerhaltung sind 4 Mrd. Euro und damit 19,4 % mehr vorgesehen als im Jahr 2018. Mehr als die Hälfte der Gesamtsumme (2,3 Mrd. Euro) soll auf die Materialerhaltung von Flugzeugen entfallen (s. Nummer 2.2.2).

Der Anstieg der Ausgaben für die Bundeswehrverwaltung um 1,2 Mrd. Euro (27,1 %) beruht neben höheren Personalausgaben auf Ausgaben für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnik von knapp 1 Mrd. Euro. Diese waren im Vorjahr mit rund 0,7 Mrd. Euro im Kapitel 1407 veranschlagt und werden ab dem Haushalt 2019 in Kapitel 1413 etatisiert.

2 Ausgaben

2.1 Ausgabenstruktur

Das BMVg ordnet die Ausgaben des Verteidigungshaushalts vier Bereichen zu:

- Zu den Betriebsausgaben zählen u. a. Ausgaben für das zivile und militärische Personal, für die Materialerhaltung, für Betriebsstoffe, Mieten und die Bewirtschaftung der Liegenschaften.
- Mit Hilfe von Gesellschaften, an denen das BMVg beteiligt ist, und in Kooperationen mit der Wirtschaft deckt die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Mobilität (Betreibermodelle).
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben zählen u. a. Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen sowie für Forschung, Entwick-

lung und Erprobung. Nach der BHO sind Ausgaben mit militärischem Bezug keine Investitionen, sondern konsumtive Ausgaben. Die Bundeswehr bezeichnet sie dennoch als Investitionen, um der Kategorisierung der Verteidigungsausgaben auf NATO-Ebene zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof behält im Folgenden die früher vom BMVg verwendete Bezeichnung „verteidigungsinvestive Ausgaben“ bei.

- Die Versorgungsausgaben dienen der Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie ihrer Hinterbliebenen.

2.2 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben stiegen nach einer längeren stabilen Phase seit dem Jahr 2016 kontinuierlich an (s. Tabelle 2). Dies liegt vor allem an höheren Ausgaben für das Personal (s. Nummer 2.2.1) und die Materialerhaltung (s. Nummer 2.2.2).

Tabelle 2

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

Haushaltsjahr					
	2015 Soll	2016 Soll	2017 Soll	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	19 765,7	20 422,6	22 127,7	23 045,8	24 631,3
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,5	3,3	8,3	4,1	6,9

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

2.2.1 Personalausgaben

Für das Jahr 2018 waren Personalausgaben von 12,2 Mrd. Euro veranschlagt, für das Jahr 2019 sind 12,8 Mrd. Euro vorgesehen. Die Personalausgaben machen mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben und rund 30 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 aus.

Die Gesamtzahl der Planstellen und Stellen im Einzelplan 14 soll sich im Jahr 2019 mit einer Größenordnung von 258 000 in etwa auf dem Vorjahresniveau bewegen (s. Tabelle 1).

Seit dem Jahr 2017 prognostiziert ein „Leitungsboard Personal“ im BMVg jährlich den Personalbedarf der nächsten sieben Jahre. Es will damit u. a. die Haushaltsaufstellung unterstützen. Mit der „Trendwende Personal“ beabsichtigt das BMVg, die Streitkräfte bis zum Jahr 2024 auf 198 000 Soldatinnen und Soldaten vergrößern. Für das Jahr 2019 sieht der Haushalt 2019 rund 180 000 Planstellen für Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten vor. Diese seit dem Jahr 2016 gleichbleibende Planstellenausstattung berücksichtigt die Tatsache, dass im Jahr 2017 rund 14 000 militärische Planstellen unbesetzt waren (8,2 %). Die Planstellen und Stellen für das zivile Personal wollte das BMVg auf 56 000 reduzieren. Diese Zielgröße erhöhte es mit der „Trendwende Personal“ auf 61 400 im Jahr 2024. Für das Jahr 2019 sind noch rund 78 000 Planstellen und Stellen vorgesehen. Das BMVg will den Abbau des Zivilpersonals verlangsamen, um den zukünftigen Personalbedarf zu decken.

2.2.2 Materialerhaltung

Mit den Mitteln für die Materialerhaltung lässt die Bundeswehr ihre Geräte und ihre Ausstattung bei Industrieunternehmen instand setzen und technisch anpassen. Zudem kauft sie damit Ersatzteile und Beratungsleistungen. Die Ausgaben für die Materialerhaltung stiegen im Kapitel 1406 kontinuierlich von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 an. Im Jahr 2019 sollen die Haushaltsmittel um weitere 19,4 % auf 4 Mrd. Euro anwachsen. Gegenüber den Ist-Ausgaben im Jahr 2017 wäre dies ein Anstieg um 30,1 % und gegenüber den Ist-Ausgaben des Jahres 2016 um 45,1 %.

Das BMVg begründet den Mehrbedarf von rund 300 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2018 im Wesentlichen mit komplexeren und aufwändigeren fliegenden Waffensystemen (vor allem Eurofighter, aber auch NH90, UH Tiger, A400M sowie neue Luftfahrzeuge der Flugbereitschaft). Deren Materialerhaltung ist technisch anspruchsvoll. Sie wird nach den vertraglichen Vereinbarungen in speziellen Instandhaltungseinrichtungen der Industrie durchgeführt.

2.3 Betreibermodelle

Das BMVg bedient sich bei seiner Aufgabenerfüllung der bundeseigenen „In-house“-Gesellschaften BwFuhrparkService GmbH (BwFPS), HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL), Bw Bekleidungsmanagement GmbH und BWI GmbH. Hinzu kommen sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Luft- oder Seetransportkapazitäten. Grund für die Entwicklung der Betreibermodelle war die Absicht des BMVg, die Fähigkeiten der Wirtschaft zu nutzen, um Serviceaufgaben in der Bundeswehr besser und wirtschaftlich zu erfüllen. Die Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die Ausgaben für Betreibermodelle in den Jahren 2016 bis 2019.

Tabelle 3

**Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle
im Einzelplan 14**

Haushaltsjahr					
	2015 Soll	2016 Soll	2017 Soll	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 657,5	1 797,8	1 863,5	2 343,2	2 657,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,9	8,5	3,7	25,7	13,4

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Nach einem starken Anstieg von 25,7 % im Jahr 2018 liegt der Aufwuchs der Ausgaben für die Betreibermodelle im Jahr 2019 bei 13,4 %. Wesentliche Ursachen sind Ausgabensteigerungen für den Betrieb der BWI GmbH (29 %), der Bw Bekleidungsmanagement GmbH (26,6 %) und der HIL (10,1 %).

Das BMVg begründete den geplanten Ausgabeanstieg für die BWI GmbH mit dem beabsichtigten Abschluss von Änderungsverträgen zur Leistungserweiterung des Rahmenvertrages zum HERKULES Folgeprojekt. Der erneute Ausgabeanstieg für die Bw Bekleidungsmanagement GmbH soll insbesondere der

Behebung von Fähigkeitsdefiziten und der langfristigen Erhöhung der Bestände im Zuge der strategischen Neuausrichtung der Bundeswehr dienen. Der Schwerpunkt soll auf Neu- und Ergänzungsbeschaffungen von Kampf- und Schutzbekleidung liegen.

Die HIL garantiert der Bundeswehr, dass ausgewählte Waffensysteme, insbesondere gepanzerte Rad- und Kettenfahrzeuge, instand gesetzt werden. Hierzu vergibt die HIL Aufträge an die Industrie. Sie verfügt auch über eigene Instandsetzungseinrichtungen. Hierzu gehören drei große Werke in Darmstadt, St. Wendel und Doberlug-Kirchhain sowie fünf Niederlassungen und 54 über ganz Deutschland verteilte Stützpunkte. Die HIL beschäftigt dort zu einem großen Teil Bundeswehrpersonal.

Nach Angaben des BMVg ist absehbar, dass die drei HIL-Werke in Folge des Ausscheidens von Bundeswehrpersonal nur noch bis Mitte der 2020er Jahre wirtschaftlich betrieben werden können. Es entspricht nicht der Strategie des BMVg, ausscheidendes Bundeswehrpersonal durch neues oder HIL-eigenes Personal zu ersetzen. Das BMVg beabsichtigt deshalb, die drei Werke der HIL zu verkaufen. Mit den künftigen Betreibern will es Leistungsverträge mit einer Laufzeit von 20 Jahren und einem festen Auftragsvolumen schließen, das im Wesentlichen dem heutigen Auftragsvolumen in den Werken entspricht. Dadurch will es die Beschäftigung des verbleibenden Bundeswehrpersonals an den drei Standorten sichern und den Instandsetzungsbedarf der Bundeswehr wirtschaftlich decken.

Im laufenden Vergabeverfahren werden voraussichtlich im Oktober 2018 Angebote vorliegen. Auf dieser Grundlage wird das BMVg seine positive Wirtschaftlichkeitsprognose überprüfen müssen. Im Jahr 2015 (vgl. Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nummer 46) hat der Bundesrechnungshof aus seinen Prüfungserkenntnissen grundlegende Handlungsfelder und Empfehlungen für die weitere Entwicklung der Beteiligungsgesellschaften der Bundeswehr abgeleitet. Das BMVg sollte sie auch beim beabsichtigten Verkauf der HIL-Werke berücksichtigen. Insbesondere sollte es den mit der Verlagerung von Aufgaben auf Private meist einhergehenden Verlust eigener Kompetenzen bewerten. So könnte sich der Verkauf der Werke negativ auf die Ausbildung der Instandsetzungstruppe auswirken. Auch ihre Beurteilungskompetenz könnte beeinträchtigt werden, d. h. ihre Fähigkeit, Schäden zu beurteilen und zu entscheiden, wie und wo ein Schaden behoben werden sollte. Bei

einer Risikoanalyse sollte das BMVg diesen Umstand weiterhin berücksichtigen.

2.4 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Für verteidigungsinvestive Ausgaben sind im Jahr 2019 über 9,5 Mrd. Euro vorgesehen. Dies ist gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg von 29,6 % und gegenüber dem Jahr 2015 ein Anstieg um 57 %.

Tabelle 4

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2015 Soll	2016 Soll	2017 Soll	2018 Soll	2019 Haus- haltsent- wurf
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	6 075,6	6 470,2	7 258,3	7 359,8	9 539,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-8,6	6,5	12,2	1,4	29,6

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Die Ursache für den starken Anstieg der investiven Ausgaben liegt zum Großteil in geplanten Mehrausgaben in Höhe von 1,6 Mrd. Euro für militärische Beschaffungen aus Kapitel 1405.

Tabelle 5

**Übersicht über die Entwicklung der Soll-Ausgaben für militärische
Beschaffungen im Einzelplan 14**

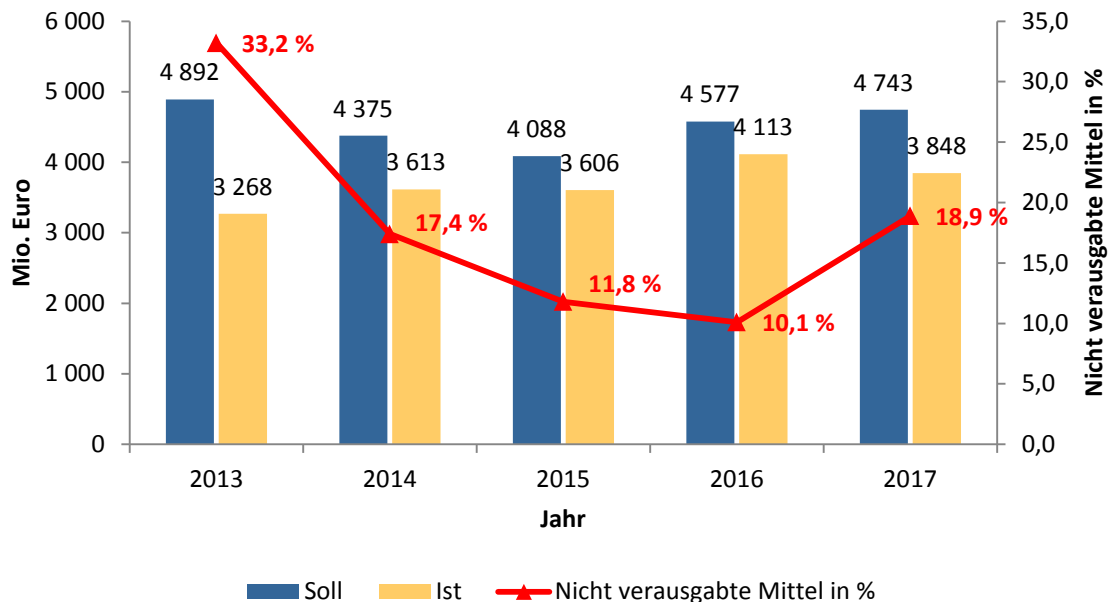
	Haushaltsjahr				
	2015 Soll	2016 Soll	2017 Soll	2018 Soll	2019 Haus- haltsent- wurf
Kapitel 1405: Militärische Be- schaffungen (in Mio. Euro)	4 087,8	4 576,5	4 742,9	4 830,3	6 412,5
Veränderung Soll zum Vorjahr (in %)	-6,6	12	3,6	1,8	32,8

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Für militärische Beschaffungen sind im Jahr 2019 6,4 Mrd. Euro eingeplant. Dies sind 2,6 Mrd. Euro (66,6 %) mehr als die Ist-Ausgaben im Jahr 2017. Die Haushaltsansätze schöpfte das BMVg in den letzten Jahren bei Weitem nicht aus.

Abbildung 1:

Vergleich der Soll-Ausgaben mit den Ist-Ausgaben für militärische Beschaffungen im Einzelplan 14



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes anhand der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2013 bis 2017.

In den Jahren 2013 bis 2017 lagen die Minderausgaben durchschnittlich bei 18,6 % der Veranschlagung.

Das BMVg bemisst den Haushaltsmittelbedarf an den bestehenden und voraussichtlich im Jahr 2019 einzugehenden rechtlichen Verpflichtungen. In der Vergangenheit seien vielfach Leistungsstörungen bei der Erfüllung von Lieferverpflichtungen der Industrie und Verzögerungen beim Abschluss neuer Verträge aufgetreten. Nach seiner Auffassung berechtigt dies nicht dazu, solche potenziell auch in Zukunft eintretenden Leistungsstörungen von vornherein bei der Veranschlagung zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt angesichts des stockenden Mittelabflusses der letzten Jahre, dass es dem BMVg möglich sein wird, im Jahr 2019 um ein Drittel ansteigende Ansätze auszuschöpfen. Der Personalmangel im BAAINBw, Probleme im Projektmanagement und Lieferprobleme der Industrie sind nicht kurzfristig abzustellen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass erneut erhebliche Mittel für andere Zwecke eingesetzt und/oder der Rücklage für Rüstungsinvestitionen zugeführt werden.

Wie bereits das Haushaltsgesetz 2018 soll es das Haushaltsgesetz 2019 dem BMVg ermöglichen, in Kapitel 1405 (Militärische Beschaffungen) eine Rücklage bis zur Höhe von 500 Mio. Euro für Rüstungsinvestitionen zu bilden. Damit kann es bei den militärischen Beschaffungstiteln im Kapitel 1405 nicht verausgabte Mittel jahres- und titelübergreifend einsetzen. Der Entwurf des Kapitels 1405 enthält zur Umsetzung folgende Titel ohne Titelanatz:

- Titel 919 01: Zuführung an Rücklage zur Gewährleistung überjähriger Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen und
- Titel 359 01: Entnahmen aus Rücklage zur Gewährleistung überjähriger Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen.

Das BMVg hat betont, dass es sich bei den aus der Rücklage zu finanzierenden Vorhaben nur um solche handele, die bereits zuvor vom Haushaltsgesetzgeber gebilligt worden seien. Die Einbindung des Haushaltsgesetzgebers bei der Entnahme und Verwendung von Mitteln aus der Rücklage werde durch verschiedene Maßnahmen gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der jahres- und titelübergreifenden Finanzierung von Rüstungsinvestitionen schon jetzt über die im Kapitel 1405 eingerichteten Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerke besteht. Mit der Rücklage kann das BMVg jedoch den Plafond des Einzelplans 14 erhöhen. Es ist außerdem nicht festgelegt, für welche Beschaffungsvorhaben die Mittel zu verwenden sind. Die Rücklage steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes daher nicht mit den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit, der sachlichen Spezialität und der zeitlichen Bindung des Haushalts im Einklang. Der Grundsatz der sachlichen Spezialität verlangt, Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung bei der Rücklage und die Einbindung des Haushaltsgesetzgebers bei der Mittelverwendung beobachten.

2.5 Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben werden nach den Planungen des BMVg im Jahr 2019 mit 6,1 Mrd. Euro in der Größenordnung der Vorjahre liegen. Das BMVg rechnet bis zum Jahr 2022 mit einer in etwa gleichbleibenden Anzahl von militärischen Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern. Diese Annahme unterstellt, dass Berufssoldatinnen und -soldaten aufgrund von freiwill-

ligen Dienstzeitverlängerungen tendenziell später in den Ruhestand treten. Die Ausgaben für Versorgungsbezüge werden nach Berechnungen des BMVg mittelfristig auf dem bisherigen Niveau bleiben.

2.6 Cyber- und Informationsraum

Die zunehmende Digitalisierung und Vernetzung der Gesellschaft erhöht das Risiko für Angriffe aus dem Cyber- und Informationsraum. Die Bundesregierung dokumentierte in ihrem „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, dass sich die Bundeswehr als Instrument der wirksamen Cyberverteidigung für den Umgang mit komplexen Angriffen aufstellen müsse. Dies erfordere hochwertige defensive und offensive Verteidigungsfähigkeiten, die kontinuierlich zu üben und weiterzuentwickeln seien. Das BMVg hat die Sicherheit und die Verteidigung im Cyber- und Informationsraum sowie die Digitalisierung seit dem Jahr 2016 als bedeutende Zukunftsthemen der Bundeswehr aufgegriffen.

2.6.1 Aufstellung des militärischen Organisationsbereiches Cyber- und Informationsraum

Das BMVg entschied, seine bereits vorhandenen Fähigkeiten im Bereich Cyber- und Informationsraum (im Folgenden: Fähigkeiten CIR) zu bündeln. Hierzu richtete es im Oktober 2016 im BMVg eine Abteilung „Cyber/IT“ ein. Im April 2017 begann es, unter Führung eines neu eingerichteten Kommandos Cyber- und Informationsraum (Kommando CIR) den militärischen Organisationsbereich Cyber- und Informationsraum (Organisationsbereich CIR) aufzustellen. Es wies ihm u. a. Aufgaben der Führungsunterstützung, des militärischen Nachrichtenwesens, des Geoinformationswesens sowie der operativen Kommunikation zu. Zuvor hatte diese Aufgaben im Wesentlichen die Streitkräftebasis wahrgenommen.

Das BMVg plante den Organisationsbereich CIR zunächst mit 13 500 Dienstposten aus. Mehr als 13 000 dieser Dienstposten gehörten vorher zu anderen Organisationsbereichen. Das BMVg unterstellte dem Organisationsbereich CIR u. a. das Kommando Strategische Aufklärung und das Führungskommando der Bundeswehr (heute: Kommando Informationstechnik der Bundeswehr) sowie das Zentrum für Geoinformationswesen der Bundeswehr. Die Aufgabe der Weiterentwicklung der Fähigkeiten CIR verblieb zunächst bei den überführten

Kommandos. Das BMVg beabsichtigt, die Dienstposten des Organisationsbereichs CIR bis zum Jahr 2023 auf 14 900 zu erhöhen.

Bisher verfügt die Bundeswehr im neuen Organisationsbereich CIR für ihre Aufgaben im Cyber- und Informationsraum weder über nennenswert mehr Personal noch über zusätzliche Fähigkeiten.

2.6.2 Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bundeswehr zum Cyber- und Informationsraum

Im April 2018 übernahm das Kommando CIR die Aufgabe der Weiterentwicklung der Fähigkeiten CIR selbst. Es führte diese Aufgabe dazu aus den ihm nachgeordneten Kommandos Strategische Aufklärung und Informationstechnik der Bundeswehr auf seiner Ebene zusammen. Es übernahm teilweise das entsprechende Personal. Die Aufgabe der Weiterentwicklung des Zentrums für Geoinformationswesen der Bundeswehr überführte es nicht.

Das BMVg verlagerte Teilaufgaben der Beschaffungen für den Cyber- und Informationsraum vom Planungsamt der Bundeswehr zum Kommando CIR. Das Kommando CIR soll Fähigkeitslücken identifizieren sowie die Bedarfsforderung für Beschaffungen (funktionale Forderungen) formulieren. Das bisher dafür eingesetzte Personal des Planungsamtes der Bundeswehr erhielt das Kommando CIR nicht zugewiesen.

Das BMVg hat in Kauf genommen, dass das Kommando CIR seine Aufgaben, die Fähigkeiten CIR weiterzuentwickeln und Beschaffungsvorhaben zu unterstützen, ohne das erfahrene Personal des Planungsamtes bis auf weiteres nur eingeschränkt wahrnehmen kann. Das Kommando CIR muss zunächst neues Personal gewinnen und für seine Aufgaben befähigen. Wann das Kommando CIR seine Aufgaben vollständig und wirkungsvoll wahrnehmen kann, ist derzeit offen. Dies kann wichtige Programme und Vorhaben im Bereich Cyber- und Informationsraum weiter beeinträchtigen. So wies das für die Digitalisierung landbasierter Operationen wesentliche Programm „Mobile Taktische Kommunikation“ (Programm MoTaKo) bereits vorher erhebliche zeitliche, technische und finanzielle Risiken auf.

Die Bundeswehr steht bei der Weiterentwicklung der Fähigkeiten CIR vor der Herausforderung, dass sich die Innovationsgeschwindigkeit erhöht. Das BMVg geht davon aus, dass zunehmend Start-Up-Unternehmen anstelle der Rüstungsindustrie Innovationen entwickeln. Es startete deswegen ein Pilotprojekt

„Cyber Innovation Hub der Bundeswehr“ und gründete das ressorteigene Forschungsinstitut „Cyber Defence“ an der Universität der Bundeswehr München. Ressortübergreifend beabsichtigt das BMVg eine „Agentur für Disruptive Innovationen in der Cybersicherheit und Schlüsseltechnologien“ einzurichten. Das BMVg verdeutlicht mit seinen Aktivitäten zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten CIR, dass es die Bedeutung der Bereiche Digitalisierung, Cyber und IT für die Bundeswehr erkannt hat.

Daneben fördert die Bundesregierung in verschiedenen Ressorts vielfältige Forschungsaktivitäten im Bereich Cyber und IT. So beabsichtigt z. B. das Bundesministerium für Bildung und Forschung ein Helmholtz-Zentrum für IT-Sicherheit zu gründen. Der Bundesrechnungshof sieht die Herausforderung, die existierenden und neu aufzubauenden Strukturen zur Innovationsförderung ressortintern und -übergreifend so aufeinander abzustimmen, dass keine Doppelstrukturen entstehen. Bei Angriffen aus dem Cyber- und Informationsraum verwischen die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Die Sicherheit im Cyber- und Informationsraum ist infolgedessen eine gesamtstaatliche Aufgabe, die eine ressortübergreifende Zusammenarbeit erfordert. Nur so kann die Bundesregierung ihre Ressourcen effektiv und effizient einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat Aktivitäten und Vorhaben der Bundeswehr zum Aufbau von Fähigkeiten CIR geprüft. Er stellte dabei u. a. Folgendes fest:

- Mobile Taktische Kommunikation

Mit dem Programm MoTaKo will die Bundeswehr die taktische Führung der mobilen Landstreitkräfte digitalisieren. Das Programm MoTaKo wird künftig im Programm „D-LBO“ (Digitalisierung landbasierter Operationen) aufgehen.

Das BMVg fasst unter das Programm MoTaKo u. a. das Vorhaben „Streitkräftegemeinsame Verbundfähige Funkgeräteausstattung“. Damit will es 50 Führungsfahrzeuge mit modernen Fahrzeugfunkgeräten ausstatten. Die Industrie soll die ersten Seriengeräte im Jahr 2020 an die Bundeswehr ausliefern. Diese sollen auch als Verschlusssache eingestufte Informationen übertragen können. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik kann das Evaluierungs- und Zulassungsverfahren der Geräte erst durchführen, wenn die ersten Seriengeräte zur Verfügung stehen. Solange

nicht alle Führungsfahrzeuge ausgestattet sind, müssen die Landstreitkräfte weiterhin unsichere Funkgeräte für ihre Kommunikation einsetzen. Derzeit stehen weder moderne (d. h. internetfähige und verschlüsselnde) tragbare Truppenfunkgeräte noch moderne Fahrzeugfunkgeräte zur Verfügung. Das BMVg plant zwar, entsprechende Vorhaben innerhalb des Programmes MoTaKo zu initiieren. Jedoch fehlt dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) hierfür derzeit das Personal.

Die Bundeswehr verfügt damit bis auf weiteres nicht über eine bedarfsgerechte Ausstattung an modernen Funkgeräten.

- „Gemeinsames Lagezentrum“ (GLZ) im Kommando CIR

Das GLZ soll Risiken bewerten, Angriffe wirksam bekämpfen und Erkenntnisse gewinnen, die über die technische Analyse im Netz hinausgehen. Das Kommando CIR begann im Jahr 2017, ein GLZ aufzubauen. Im März 2018 war es in der Lage, mit öffentlichen Daten Tests durchzuführen. Es kann bisher keine vertraulichen Daten, z. B. aus dem Militärischen Nachrichtendienst, verarbeiten. Das GLZ ist wegen noch ausstehender Baumaßnahmen nicht für die Verarbeitung von Verschlusssachen des Geheimhaltungsgrades „VS-VERTRAULICH“ oder höher freigegeben. Zudem fehlt dem Kommando CIR das Personal für die vorgesehenen Analysen im GLZ. Das BMVg beabsichtigt, einen Großteil der vakanten Dienstposten bis Oktober 2018 zu besetzen. Danach muss die Bundeswehr dieses Personal zunächst noch für anspruchsvolle Analytischen Aufgaben im GLZ ausbilden. Damit bleibt offen, wann das Kommando CIR das GLZ wie geplant nutzen kann.

Das BMVg berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (HHA) über den Aufbau der Fähigkeiten zum Cyber- und Informationsraum (HHA Ausschussdrucksache 19(8)0149). Dabei stellte es überwiegend einen für die Zukunft angestrebten Zustand dar. Damit erweckte es den Eindruck, es könne auf die Dynamik und Komplexität im Cyber- und Informationsraum schnell und wirksam reagieren. Es ging nicht detailliert auf die vorhabenbezogenen Risiken und den derzeitigen Sachstand bei den Beschaffungsvorhaben ein.

Das BMVg sollte in seinen Berichten zu den Vorhaben zum Cyber- und Informationsraum zukünftig darstellen,

- welche vorhabenbezogenen Risiken existieren,
- welche Fähigkeiten es mit seinen Vorhaben erhalten oder aufbauen will,
- wie der Stand der Zielerreichung ist und
- welche Gründe zu Zielabweichungen führen.

3 Ausblick

Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2022 einen Anstieg des Verteidigungshaushalts auf 43,9 Mrd. Euro vor, das sind 5,3 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2018 (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14

	Haushaltsjahr					
	2017 Soll	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	2020 Finanzplan	2021 Finanzplan	2022 Finanzplan
Einzel- plan 14 (in Mio. Euro)	37 004,8	38 519,6	42 901,3	42 930,3	43 878,1	43 859,1
Verände- rung zum Vorjahr (in %)	7,9	4,1	11,4	0,1	2,2	0

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2017 und 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2020 bis 2022: Finanzplan.

In ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode verständigten sich die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD darauf, bei der Haushaltsaufstellung die Ausgaben für Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit stärker aneinander zu koppeln. Auf der Grundlage des Finanzplans will die Koalition „zusätzlich entstehende Haushaltsspielräume prioritär dazu nutzen“, die Ausgaben für beide Bereiche „im Verhältnis von 1 : 1“ zu erhöhen. Außerdem sollen die europäische und internationale Zusammenarbeit in der Sicherheits- und

Verteidigungspolitik weiter gestärkt und die militärischen Fähigkeiten in Europa gemeinsam weiterentwickelt werden.

Damit die Bundeswehr ihren Auftrag erfüllen kann, sollen u. a. die Beschaffung von Rüstungsgütern verbessert und die Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen gewährleistet werden. Darüber hinaus setzt die Regierung auf eine konsequente Digitalisierung in der Bundeswehr und die weitere Verstärkung der Cybersicherheit.

Der Regierungsentwurf für den Einzelplan 14 sieht einen um 4,4 Mrd. Euro höheren Plafond als im Jahr 2018 vor. Einen wesentlichen Anteil hieran haben die um 1,6 Mrd. Euro steigenden Ausgaben für militärische Beschaffungen.

In den vergangenen Jahren blieben schon bei deutlich niedrigeren Ansätzen erhebliche Mittel für militärische Beschaffungen ungenutzt. Im Jahr 2017 waren dies 0,9 Mrd. Euro. Es bestehen daher Zweifel, dass die Mittel bei weit höheren Ansätzen abfließen. Die Möglichkeit der Zuführung nicht verbrauchter Mittel an die Rücklage verbessert nicht das Projektmanagement, beseitigt nicht den Personalmangel im BAAINBw und löst Lieferprobleme der Industrie nicht.

Waller

Dilger