



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IV 1 - 0000846

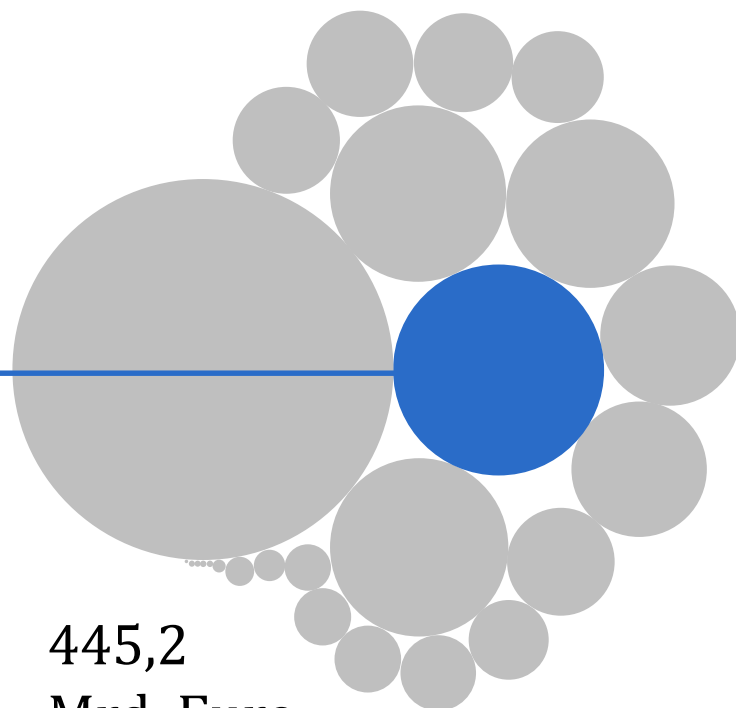
30. August 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesministerium der Verteidigung

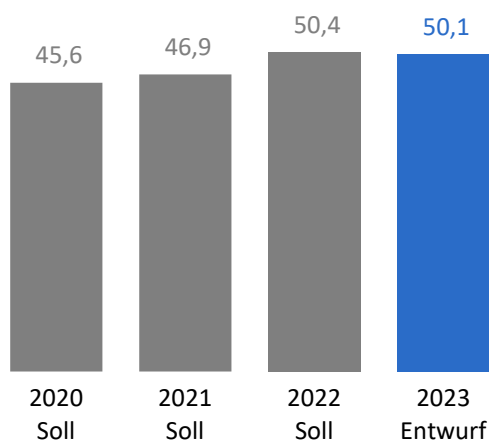
Ausgaben

50,1 Mrd. Euro



**445,2
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

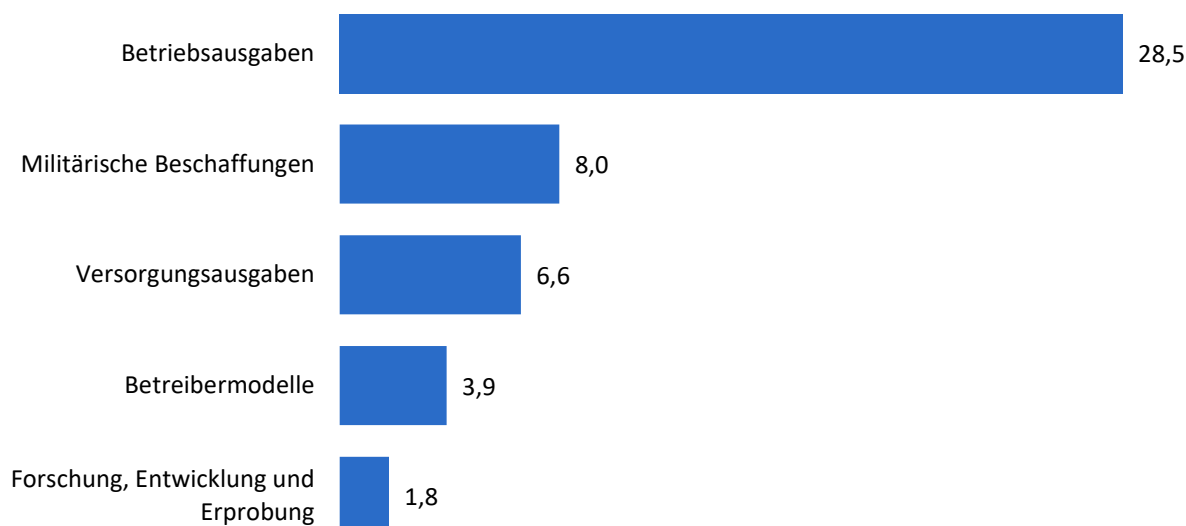


Soll-Entwicklung
Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen und Stellen 258 581
Veränderung zum Vorjahr + 580

Wesentliche Ausgaben in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Betriebsausgaben	10
3.2	Betreibermodelle	11
3.3	Verteidigungsinvestive Ausgaben	12
3.4	Versorgungsausgaben	17
4	Wesentliche Einnahmen	17
5	Ausblick	18

1 Überblick

Nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Die Bundeswehr umfasst im Wesentlichen die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung. Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Zu diesen Aufgaben zählen insbesondere die Landes- und Bündnisverteidigung sowie das internationale Krisenmanagement.

Der Haushaltsgesetzgeber stellt dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts (Verteidigungshaushalt) Mittel zur Verfügung, um diese Aufgaben zu finanzieren. Tabelle 1 enthält eine Übersicht über den Einzelplan 14. Seit dem Jahr 2022 kommen Ausgabeermächtigungen aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ hinzu. Der Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Bundeswehr“ ist ab dem Haushalt 2023 eine Anlage zum Haushaltsplan.

Der Haushaltsentwurf 2023 sieht vor, die Kapitelstruktur des Einzelplans 14 anzupassen. Es soll ein organisationsbezogenes Kapitel für die Ausgaben des Bundesamtes für den Militärischen Abschirmdienst hinzukommen. Dies entspricht den Beschlüssen des Vertrauensgremiums und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die organisationsbezogene Differenzierung von Ausgaben bietet dem Haushaltsgesetzgeber die Chance, die Verwendung der Ausgaben stärker zu steuern. Darüber hinaus führt dies zu mehr Transparenz (Nummer 2).

Die Bundesregierung veranschlagt die Einnahmen im Einzelplan 14 offensichtlich unvollständig. Sie will dem BMVg damit Mehreinnahmen verschaffen, die es aufgrund von Haushaltsvermerken für zusätzliche, nicht veranschlagte Ausgaben verwenden kann. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Einnahmen und Ausgaben dem Haushaltsrecht entsprechend vollständig zu veranschlagen (Nummer 4).

In der Vergangenheit gab das BMVg nicht alle für militärische Beschaffungen eingeplanten Mittel für den primär vorgesehenen Zweck aus. Auf Grundlage zahlreicher Deckungsmöglichkeiten setzte es einen Teil der Mittel u. a. für Materialerhalt und Kapitalerhöhungen bei bundeseigenen, privatrechtlich organisierten Gesellschaften ein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die umfangreichen Deckungsmöglichkeiten weiter einzuschränken (Nummer 3.3).

Die Ausgaben im Einzelplan 14 sollen zwar nach dem Haushaltsentwurf 2023 leicht von 50,4 Mrd. Euro auf 50,1 Mrd. Euro sinken. Die Verteidigungsausgaben sollen insgesamt aber infolge des „Sondervermögens Bundeswehr“ auf 58,6 Mrd. Euro steigen. Dabei sollen auch die Gesamtausgaben für militärische Beschaffungen steigen. Unklar ist jedoch, wie das „Sondervermögen Bundeswehr“ bei der Veranschlagung sowie bei den „Folgekosten“ der Beschaffungen aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ vom Einzelplan 14 abgegrenzt werden soll. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dies schnellstmöglich zu klären und im Finanzplan zu berücksichtigen, um nach Auslaufen des „Sondervermögens Bundeswehr“ eine geordnete Rückkehr zum Kernhaushalt zu ermöglichen (Nummer 5).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 14

Bundesministerium der Verteidigung

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	46 930,0	47 211,9	281,8	50 404,8	50 104,9	-0,6
• Betriebsausgaben	25 780,9	27 316,6	1 535,7	27 425,9	28 533,2	4,0
darunter:						
• Personalausgaben	13 227,2	13 691,5	464,2	13 667,9	14 155,4	3,6
• Materialerhaltung	4 530,4	5 100,6	570,2	5 043,6	5 364,0	6,4
• Sonstige Betriebsausgaben	8 023,3	8 524,6	501,3	8 714,4	9 013,8	3,4
• Betreibermodelle	3 402,2	2 878,5	-523,7	3 511,4	3 875,0	10,4
• Forschung, Entwicklung und Erprobung	1 656,0	1 639,4	-16,6	2 280,7	1 848,9	-18,9
• Militärische Beschaffungen	8 686,0	7 651,8	-1 034,2	9 933,2	8 037,8	-19,1
• Militärische Anlagen	1 332,9	1 231,2	-101,8	1 364,6	1 437,5	5,3
• Sonstige Investitionen	560,0	435,8	-124,2	340,3	414,4	21,8
• Versorgungsausgaben	6 143,9	6 058,6	-85,4	6 283,3	6 558,1	4,4
• Globale Minderausgaben	-632,0	0,0	632,0	-734,6	-600,0	-18,3
Einnahmen	260,8	597,8	337,0	710,8	31,0	-95,6
darunter:						
• Veräußerungserlöse	102,4	41,9	-60,5	102,4	2,4	-97,7
• Heilbehandlung Dritter	29,5	246,5	217,0	29,5	0,0	-100,0
Verpflichtungsermächtigungen	31 166,1 ^c	19 865,4	-11 300,8	30 137,2	21 267,0	-29,4
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	257 552	241 215 ^d	-16 337	258 001	258 581	0,2

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2021.

Quellen: Haushaltsrechnung 2021, Haushaltsplan 2022 und Haushaltsentwurf 2023.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Struktur

Der Einzelplan 14 hat seit dem Jahr 2016 acht sachbezogene und drei organisationsbezogene Kapitel.

Sachbezogene Kapitel:

- Verpflichtungen im Rahmen der Mitgliedschaft zur NATO und zu anderen internationalen Institutionen sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen (1401),
- Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung (1404),
- Militärische Beschaffungen (1405),
- Materialerhaltung der Bundeswehr (1406),
- Sonstiger Betrieb der Bundeswehr (1407),
- Unterbringung (1408),
- Sonstige Bewilligungen (1410) sowie
- Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben (1411).

Organisationsbezogene Kapitel:

- Kommandobehörden und Truppen, Sozialversicherungsbeiträge, Fürsorgemaßnahmen und Versorgung für Soldatinnen und Soldaten (1403),
- Bundesministerium (1412) und
- Bundeswehrverwaltung, Universitäten der Bundeswehr und Militärseelsorge usw. (1413).

Die Kapitelstruktur des Einzelplans 14 entspricht nicht durchgängig den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen. Danach sind Einnahmen und Ausgaben der nachgeordneten Verwaltungsbehörden des jeweiligen Geschäftsbereichs behördenbezogen – im Regelfall pro Bundesoberbehörde ein Kapitel – zu veranschlagen. Eine solche Differenzierung ist jedoch im Einzelplan 14 mit je einem organisationsbezogenen Kapitel für den gesamten militärischen und den gesamten zivilen nachgeordneten Bereich (Kapitel 1403 und 1413) bislang nicht umgesetzt. Das BMVg verweist dabei regelmäßig auf die für seinen Geschäftsbereich überwiegend „zentralisierte Bearbeitung“ im Einzelplan 14. Dieser Ansatz sei wirtschaftlich.

Nach dem Haushaltsentwurf 2023 soll zu den bisherigen Kapiteln ein organisationsbezogenes Kapitel für das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (1414) hinzukommen. Bisher gab es für Zwecke des Militärischen Abschirmdienstes einen eigenen Ausgabetitel im Kapitel 1412 (Bundesministerium). Dort waren jedoch nicht alle Ausgaben veranschlagt, sondern ein Teil war in anderen Kapiteln mitveranschlagt. So war z. B. nicht festgelegt, in welcher Höhe das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst Verwaltungsausgaben leisten durfte. Die angestrebte vollständige Veranschlagung aller Ausgaben des Bundesamtes für den Militärischen Abschirmdienst in einem gesonderten Kapitel entspricht den Beschlüssen des

Vertrauensgremiums und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Mit der organisationsbezogenen Differenzierung der Ausgaben kann der Haushaltsgesetzgeber steuern, welche Mittel dem Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst zur Verfügung stehen sollen. Darüber hinaus führt dies zu mehr Transparenz.

Entwicklung der Verteidigungsausgaben

Die im Einzelplan 14 veranschlagten Verteidigungsausgaben stiegen von 32,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 um 56 %¹ auf 50,4 Mrd. Euro im Jahr 2022. Laut Haushaltsentwurf 2023 sollen die Ausgaben um 0,6 % auf 50,1 Mrd. Euro sinken. Globale Minderausgaben von 600 Mio. Euro sind dabei berücksichtigt.

Neben dem Kernhaushalt stehen dem BMVg seit dem Jahr 2022 zusätzliche Mittel aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ zur Verfügung. Dieses umfasst Kreditermächtigungen von bis zu 100 Mrd. Euro, mit denen bedeutsame Ausrüstungsvorhaben, insbesondere komplexe überjährige militärische Beschaffungen, finanziert werden sollen. Die zusätzlichen Mittel sind in einem Wirtschaftsplan ausgewiesen. Ab dem Haushalt 2023 soll der Haushaltsgesetzgeber über den Wirtschaftsplan als Anlage zum Kapitel 1405 entscheiden. Die Verteidigungsausgaben aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ sollen von 90 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 8,5 Mrd. Euro im Jahr 2023 steigen.

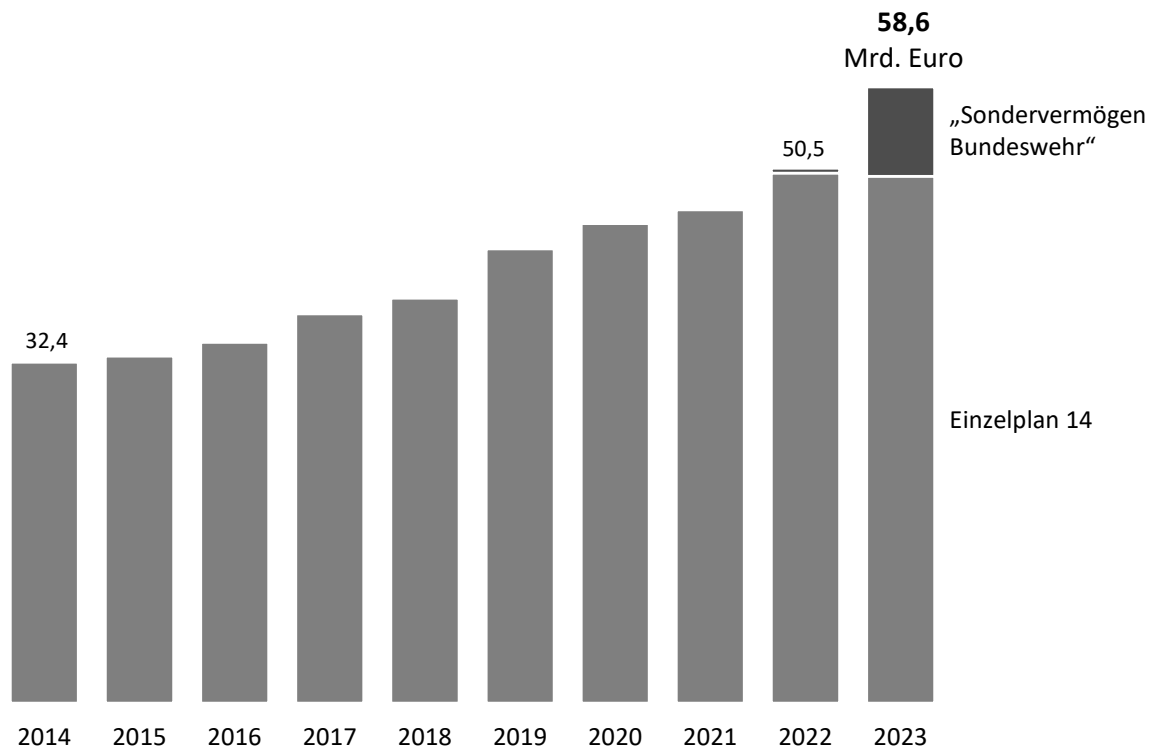
Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Verteidigungsausgaben seit dem Jahr 2014.

¹ Diese sowie alle weiteren in diesem Bericht verwendeten Prozentangaben und Veränderungen zum Vorjahr sind aus den Ursprungswerten berechnet. Rundungsdifferenzen sind daher möglich.

Abbildung 1

Verteidigungsausgaben steigen weiter an

Seit dem Jahr 2014 sind die veranschlagten Verteidigungsausgaben stetig gestiegen. Unter Berücksichtigung des „Sondervermögens Bundeswehr“ sollen sie im Jahr 2023 auf 58,6 Mrd. Euro steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltspläne 2014 bis 2022, Haushaltsentwurf 2023.

3 Wesentliche Ausgaben

Ausgabenbereiche

Das BMVg ordnet die Ausgaben im Einzelplan 14 vier Bereichen zu:

- Die **Betriebsausgaben** umfassen die Personalausgaben, die Ausgaben für Materialerhaltung sowie sonstige Betriebsausgaben (z. B. für Mieten, die Bewirtschaftung von Liegenschaften, Betriebsstoff und Geschäftsbedarf).
- Zu den **Betreibermodellen** zählt das BMVg u. a. die Ausgaben für die in seinem Geschäftsbereich tätigen, bundeseigenen, privatrechtlich organisierten Gesellschaften. Diese decken z. B. den Bedarf der Bundeswehr an Mobilität, Instandsetzung, Bekleidung sowie IT.

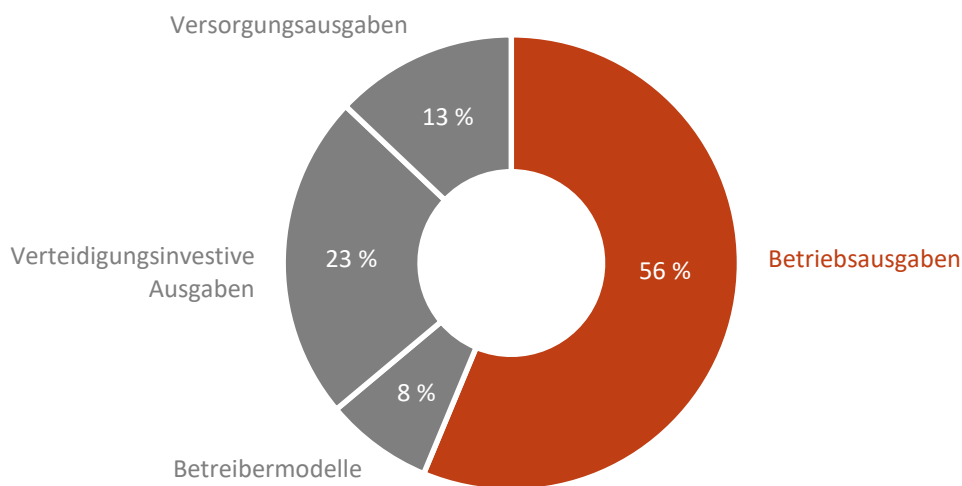
- Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Erprobung, militärische Beschaffungen, militärische Anlagen und sonstige Investitionen (z. B. Erwerb von Geräten und IT) fasst das BMVg unter „*investive Ausgaben*“. Nach der Bundeshaushaltsordnung gelten Ausgaben mit militärischem Bezug nicht als Investitionen, sondern als konsumtive Ausgaben. Der Bundesrechnungshof verwendet daher im Weiteren den Begriff **verteidigungsinvestive Ausgaben**.
- Bei den **Versorgungsausgaben** handelt es sich um Ausgaben des BMVg für ehemalige Soldatinnen und Soldaten sowie Beamtinnen und Beamte seines Geschäftsbereichs sowie deren Hinterbliebene.

Wie schon in den Vorjahren liegt der Schwerpunkt der Ausgaben im Jahr 2023 mit 56 % bei den Betriebsausgaben. Die darin enthaltenen Personalausgaben binden zusammen mit den Versorgungsausgaben 41 % der Gesamtausgaben. Abbildung 2 veranschaulicht die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 14 auf die vier Ausgabenbereiche.

Abbildung 2

Betriebsausgaben binden mehr als die Hälfte der Ausgaben im Einzelplan 14

Mit 11,7 Mrd. Euro stehen lediglich 23 % der Ausgaben für verteidigungsinvestive Ausgaben zur Verfügung, um insbesondere militärische Beschaffungen sowie Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu finanzieren.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsentwurf 2023.

Erläuterung: Bei der Berechnung sind globale Minderausgaben von 600 Mio. Euro nicht berücksichtigt.

3.1 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben steigen seit Jahren kontinuierlich an. Für das Jahr 2023 plant die Bundesregierung eine Erhöhung gegenüber dem Vorjahr um 4 % auf 28,5 Mrd. Euro. Die Ist-Ausgaben könnten aufgrund von Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten sogar noch höher sein. So gab das BMVg seit dem Jahr 2017 stets erheblich mehr für den Betrieb aus als ursprünglich veranschlagt, im Jahr 2021 waren es 1,5 Mrd. Euro mehr.

Personalausgaben

Nach dem Haushaltsentwurf 2023 machen die Personalausgaben² mit 14,2 Mrd. Euro – ohne Versorgungsausgaben – 28,3 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 aus. Gegenüber dem Jahr 2022 sollen die Personalausgaben um 3,6 % steigen. Ein Grund für die steigenden Personalausgaben ist, dass der Personalhaushalt gegenüber dem Vorjahr um 580 Planstellen anwachsen soll. So will die Bundesregierung 1 003 Planstellen für Soldatinnen und Soldaten und 597 Planstellen für Beamtinnen und Beamte neu ausbringen, während 1 020 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wegfallen sollen.

Materialerhaltung

Für die Materialerhaltung³ sieht der Haushaltsentwurf 2023 Ausgaben von 5,4 Mrd. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben damit um 6,4 % steigen. Im Jahr 2021 gab das BMVg erheblich mehr für die Materialerhaltung aus als ursprünglich veranschlagt. So zog es 605,7 Mio. Euro, die für militärische Beschaffungen bestimmt waren, auf Basis eines Deckungsvermerks für Mehrausgaben bei Kapitel 1406 heran.

Die Bundeswehr setzt mit den Mitteln für die Materialerhaltung ihre Geräte und Ausstattung instand, um deren Einsatzbereitschaft zu erhalten. Hierzu nutzt sie sowohl eigene Instandhaltungskräfte als auch Leistungen der Industrie. Die größte Ausgabenposition stellt die Materialerhaltung bei Flugzeugen dar (2,7 Mrd. Euro, Kapitel 1406 Titel 553 11). Darin enthalten ist u. a. die Instandhaltung der Waffensysteme Eurofighter und Tornado. Einen Aufwuchs von 23,9 % gegenüber dem Vorjahr weist die Materialerhaltung von Fernmeldematerial (Kapitel 1406 Titel 553 04) auf. Diese Ausgaben sollen um 77 Mio. Euro auf 399 Mio. Euro ansteigen.

² Titel der Hauptgruppe 4 ohne Kapitel 1403 Titelgruppe 58 und Kapitel 1411 Titelgruppe 57.

³ Kapitel 1406, Kapitel 1401 Titel 553 21, 553 31, 553 41 und 553 81 sowie Kapitel 1403 Titel 553 01.

Sonstige Betriebsausgaben

Die sonstigen Betriebsausgaben⁴ sind im Haushaltsentwurf 2023 mit 9 Mrd. Euro veranschlagt. Im Vergleich zum Jahr 2022 sollen sie um 3,4 % steigen. Der Großteil der Ausgaben steht dabei im Zusammenhang mit Infrastruktur der Bundeswehr. So sind die Mieten an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Kapitel 1408 Titel 518 02) mit 2,7 Mrd. Euro die größte Ausgabenposition. Für die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden, Räumen und baulichen Anlagen (Kapitel 1408 Titel 517 01) sind weitere 639 Mio. Euro veranschlagt.

Zudem sollen die Ausgaben für die Absicherung von Liegenschaften durch gewerbliche Unternehmen (Kapitel 1408 Titel 517 02) gegenüber dem Vorjahr von 475 Mio. Euro auf 588 Mio. Euro steigen (+23,8 %). Diesen Mehrbedarf begründet das BMVg u. a. mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns. Der Großteil des gewerblichen Wachpersonals sei dem Mindestlohnbereich zuzuordnen. Daneben steige die Zahl der abzusichernden Liegenschaften.

3.2 Betreibermodelle

Mit Betreibermodellen⁵ will das BMVg die Fähigkeiten der Wirtschaft nutzen, um bestimmte Aufgaben der Bundeswehr besser und wirtschaftlich zu erfüllen. Es bedient sich bundeseigener, privatrechtlich organisierter Gesellschaften, die in seinem Auftrag u. a. Dienstleistungen in den Bereichen IT (BWI GmbH), Bekleidung (Bw Bekleidungsmanagement GmbH), Instandsetzung (HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH) und Mobilität (BwFuhrparkservice GmbH) erbringen. Ebenfalls zu den Betreibermodellen zählt das BMVg die Ausgaben für sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, wie z. B. für den strategischen Luft-, See- und Landtransport.

Mit 3,9 Mrd. Euro veranschlagt die Bundesregierung die Ausgaben für Betreibermodelle im Jahr 2023 um 10,4 % höher als im Jahr 2022. Die größte Ausgabenposition bildet dabei mit 1,6 Mrd. Euro die Vergütung von IT-Leistungen der BWI GmbH im HERKULES-Folgeprojekt (Kapitel 1413 Titel 532 01). Eine Verpflichtungsermächtigung von 5,4 Mrd. Euro will das BMVg im Wesentlichen dafür nutzen, Leistungen der BWI GmbH, die bisher bis Ende 2027 befristet sind, bis Ende 2029 zu verlängern.

Ein Teil der geplanten Ausgabensteigerung bei den Betreibermodellen geht auf einen Mehrbedarf beim Betrieb des Bekleidungswesens durch die Bw Bekleidungsmanagement GmbH (Kapitel 1407 Titel 553 19) zurück. Dabei sollen die Ausgaben von 434,4 Mio. Euro im Jahr 2022 auf 552,8 Mio. Euro im Jahr 2023 steigen (+27,3 %).

⁴ Insgesamt 129 Titel der Kapitel 1401, 1403, 1404, 1405, 1407, 1408, 1410, 1411, 1412, 1413 und 1414.

⁵ Kapitel 1407 Titel 553 19, 553 29, 553 39, 553 49, 553 59, 553 69 und 553 79, Kapitel 1408 Titel 517 09 sowie Kapitel 1413 Titel 532 01.

Darüber hinaus weist die Bundesregierung im Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ unter der Zweckbestimmung *„Sofortbeschaffung aufgabenorientierter Ausstattung der Bw bis 2025“* (Titel 554 24) weitere 745 Mio. Euro aus. Dabei handelt es sich um die vom BMVg im Jahr 2022 *„vorgezogene Vollaussstattung der aktiven Truppe“* mit Gefechtshelmen, Schutzwesten, Kampfbekleidung und Rucksäcken. Eine solche Vollaussstattung hatte das BMVg ursprünglich bis zum Jahr 2031 vorgesehen. Wegen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklung aufgrund des Krieges in der Ukraine passte es seine Planung an. So will es eine Vollaussstattung bereits bis Ende 2025 realisieren. Während der vorläufigen Haushaltsführung im Jahr 2022 beauftragte es dazu unter Einbindung des Parlaments die Bw Bekleidungsmanagement GmbH.

3.3 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Die geplanten verteidigungsinvestiven Ausgaben stiegen von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf zuletzt 13,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 kontinuierlich an (+115,1 %). Nach dem Haushaltsentwurf 2023 sollen sie zwar auf 11,7 Mrd. Euro sinken (-15,7 %). Die Bundesregierung plant jedoch weitere verteidigungsinvestive Ausgaben von 8,2 Mrd. Euro⁶ aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“. Dabei beabsichtigt sie, bestimmte – bisher im Einzelplan 14 bei den Kapiteln 1404 und 1405 veranschlagte – Ausgaben in das „Sondervermögen Bundeswehr“ zu überführen. Die verteidigungsinvestiven Ausgaben sollen damit im Jahr 2023 auf insgesamt 19,9 Mrd. Euro steigen (+43 %).

Der Großteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben soll auf Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie auf militärische Beschaffungen entfallen.

Forschung, Entwicklung und Erprobung

Für Forschung, Entwicklung und Erprobung⁷ plant die Bundesregierung Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro. Gegenüber dem Jahr 2022 sollen die im Einzelplan 14 veranschlagten Ausgaben damit zwar um 431,8 Mio. Euro sinken (-18,9 %). Jedoch plant die Bundesregierung, bestimmte Ausgaben, die bisher bei Kapitel 1404 veranschlagt waren, künftig aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ zu finanzieren. Dies betrifft z. B. Ausgaben für ein *„Next Generation Weapon System (NGWS) in einem Future Combat Air System (FCAS)“*. Hierfür weist die Bundesregierung 478,5 Mio. Euro im Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ (Titel 554 62) aus. Im Einzelplan 14 veranschlagt sie dafür hingegen keine Ausgaben mehr.

⁶ Die übrigen 300 Mio. Euro sieht die Bundesregierung für den Schuldendienst (Zinsen für Kreditaufnahmen am Geld- und Kapitalmarkt) vor.

⁷ Kapitel 1404 sowie Kapitel 1413 Titel 544 01.

Die Ausgaben für die wehrtechnische Entwicklung und Erprobung (Kapitel 1404 Titel 551 11) sollen um 120,9 Mio. Euro auf 513,9 Mio. Euro deutlich steigen (+30,8 %). Ebenfalls steigen sollen die Ausgaben zur Entwicklung des Waffensystems Eurofighter (Kapitel 1404 Titel 551 18). Hierfür veranschlagt die Bundesregierung mit 456,8 Mio. Euro insgesamt 56,8 Mio. Euro mehr als im Vorjahr (+14,2 %). Die zusätzlichen Mittel sollen dazu dienen, das bereits in der Nutzung befindliche Waffensystem weiterzuentwickeln, damit die Bundeswehr dieses vielseitiger einsetzen kann.

Die Bundesregierung plant, die Ausgaben für wehrtechnische Forschung und Technologie (Kapitel 1404 Titel 551 01) erheblich zu senken, und zwar um 200,1 Mio. Euro auf 330 Mio. Euro im Jahr 2023 (-37,8 %).

Ebenfalls sinken sollen die Ausgaben für disruptive Innovationen in der Cybersicherheit und für Schlüsseltechnologien (Kapitel 1404 Titel 551 04). Dabei handelt es sich um den Anteil an einer vom BMVg und dem Bundesministerium des Innern und für Heimat vorgesehenen paritätischen Finanzierung der Agentur für Innovation in der Cybersicherheit GmbH (Cyberagentur). Mit den Ausgaben will das BMVg Forschungs- und Innovationsvorhaben finanzieren, an denen ein Interesse des Bundes besteht und die dem Verteidigungsauftrag der Bundeswehr dienen. Außerdem will es damit den Grundbetrieb der Cyberagentur anteilig finanzieren.

Von den in den Jahren 2020 und 2021 im Einzelplan 14 für die Cyberagentur jeweils vorgesehenen 40 Mio. Euro gab das BMVg lediglich 6,1 Mio. Euro bzw. 5,3 Mio. Euro aus. Es nutzte die hier nicht verausgabten Mittel fast vollständig dazu, um Mehrausgaben für wehrtechnische Forschung und Technologie (Kapitel 1404 Titel 551 01) zu leisten. Nachdem die Bundesregierung trotz der Probleme beim Mittelabfluss für das Jahr 2022 erneut 40 Mio. Euro veranschlagt hatte, senkte der Haushaltsgesetzgeber den Betrag unter Verweis auf den niedrigen Mittelabfluss auf 28,2 Mio. Euro ab. Für das Jahr 2023 veranschlagt die Bundesregierung für die Cyberagentur 25,7 Mio. Euro im Einzelplan 14.⁸

Da sich die Agentur weiterhin im Aufbau befindet und lediglich vereinzelte Forschungs- und Innovationsvorhaben finanziert, sieht es der Bundesrechnungshof als wahrscheinlich an, dass das BMVg auch die nun veranschlagten Mittel nicht vollständig ausgeben wird. Wenn es dem Haushaltsgesetzgeber wichtig ist, für die Cyberagentur und für von ihr finanzierte disruptive Innovationen Mittel bereitzustellen, sollten diese nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für sinnvoll, den Haushaltsvermerk Nummer 2 bei Kapitel 1404 Titel 551 04 zu streichen sowie den dazugehörigen Haushaltsvermerk Nummer 2 bei Kapitel 1404 Titel 551 01 anzupassen.

⁸ Weitere 40 Mio. Euro veranschlagt die Bundesregierung bei Kapitel 0602 Titel 544 02.

Militärische Beschaffungen

Die Mittel für militärische Beschaffungen⁹ sollen dazu dienen, die Streitkräfte mit dem für ihren Auftrag notwendigen Material auszustatten. Dies erfordert laut Bundesregierung regelmäßige Neubeschaffungen oder Anpassungen und Modernisierungen der bestehenden Ausstattung. So will sie die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte erhöhen.

Im Einzelplan 14 plant die Bundesregierung für das Jahr 2023 Ausgaben von 8 Mrd. Euro für militärische Beschaffungen. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben damit um 1,9 Mrd. Euro sinken (-19,1 %). Im Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ weist die Bundesregierung für militärische Beschaffungen weitere 8,2 Mrd. Euro aus. In Summe sollen die Ausgaben für militärische Beschaffungen damit von 9,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 auf 16,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 steigen (+63,2 %).

Das BMVg begründet die Absenkung der Ausgaben für militärische Beschaffungen im Einzelplan 14 mit den jährlich steigenden Betriebsausgaben (u. a. für Personal und Materialerhaltung). Die Betriebsausgaben seien in den vergangenen Jahren aufgrund der allgemeinen Preisentwicklung erheblich angewachsen, ohne dass sich dies in gleichermaßen steigenden Gesamtausgaben im Einzelplan 14 widerspiegele. Um wegen der unmittelbaren Folgen für die Truppe nicht bei den Betriebsausgaben kürzen zu müssen, bleibe dem BMVg lediglich die Möglichkeit, verteidigungsinvestive Ausgaben (insbesondere für militärische Beschaffungen) zu reduzieren. Dieser Effekt werde sich bei ungebremsster Preisentwicklung in den Folgejahren absehbar noch verschärfen.

Dass die Bundesregierung bestimmte Ausrüstungsvorhaben, für die Ausgaben bisher bei Kapitel 1405 veranschlagt waren, künftig aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ finanzieren will, sei laut BMVg Folge der vorgenannten „Zwänge bei der Ausplanung der Ausgaben“. Betroffen sind u. a. Ausgaben für neun bislang im Einzelplan 14 einzelveranschlagte Großvorhaben wie z. B. Schützenpanzer Puma, Fregatte 126 und Eurodrohne. Allein für diese neun Großvorhaben weist die Bundesregierung Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro im Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 aus. Bei den entsprechenden Titeln des Kapitels 1405 veranschlagt sie hingegen keine Ausgaben mehr.

Die größte Ausgabenposition bei den militärischen Beschaffungen im Einzelplan 14 ist das Waffensystem Eurofighter (Kapitel 1405 Titel 554 17). Mit 1,5 Mrd. Euro veranschlagt die Bundesregierung dafür 222,8 Mio. Euro mehr als im Vorjahr (+18,1 %). Eine weitere große Ausgabenposition ist die Beschaffung von Munition (Kapitel 1405 Titel 554 08). Die Ausgaben hierfür sollen um 237 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro steigen (+31,1 %).

In den vergangenen Jahren gab das BMVg die ihm für militärische Beschaffungen zur Verfügung stehenden Mittel oft nicht vollständig aus. So verwendete es von den im Jahr 2021 bei den Kapiteln 1401 und 1405 für militärische Beschaffungen vorgesehenen 8,7 Mrd. Euro insgesamt 1 Mrd. Euro (11,9 %) für andere Zwecke. Es deckte auf Basis von Haushaltsvermerken

⁹ Kapitel 1401 Titel 554 81, 559 21, 559 31 und 559 41 sowie Kapitel 1405 ohne Titel 871 01 und 981 01.

Mehrausgaben an anderer Stelle, z. B. 605,7 Mio. Euro für Materialerhaltung (Kapitel 1406). Weitere 245,7 Mio. Euro zog es aus dem Kapitel 1405 für globale Minderausgaben heran. In den Jahren 2018 und 2019 gab es von den für militärische Beschaffungen vorgesehenen Mitteln 95 Mio. Euro bzw. 169,8 Mio. Euro für Kapitalerhöhungen bei bundeseigenen, privatrechtlich organisierten Gesellschaften aus.

Mit dem Haushalt 2022 schränkte der Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeiten des BMVg ein, Einsparungen bei Kapitel 1405 zu verwenden, um insbesondere Mehrausgaben bei Kapitel 1406 zu decken. So begrenzte er die Deckungsmöglichkeiten auf bestimmte Titel des Kapitels 1405 sowie der Höhe nach auf 250 Mio. Euro. Mit dem Haushaltsentwurf 2023 plant die Bundesregierung, diese Deckungsmöglichkeiten auf 220 Mio. Euro zu begrenzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für richtig, die über viele Jahre im Einzelplan 14 eingeführten Haushaltsvermerke mit umfangreichen Deckungs-, Verstärkungs- und Übertragbarkeitsmöglichkeiten zurückzuführen. Es gilt, diesen Weg konsequent fortzusetzen. Um die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte zu verbessern, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass das BMVg die vom Haushaltsgesetzgeber für militärische Beschaffungen zur Verfügung gestellten Mittel der Zweckbestimmung entsprechend verwendet. Die Gründe dafür, warum dem BMVg dies oft nicht gelang, sind im Hinblick auf interne Prozesse (z. B. langwierige Abstimmungen) sowie seine industriellen Partner vielschichtig. Diese Gründe muss das BMVg bei seiner Planung berücksichtigen.

Wenn das BMVg seine Ziele erreichen und die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte erkennbar erhöhen will, muss es seine Planung verbessern, zumal die o. g. Herausforderungen aufgrund der zusätzlichen Mittel für militärische Beschaffungen aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ in den kommenden Jahren absehbar noch steigen werden. Es bleibt abzuwarten, inwiefern das zur Anpassung vergaberechtlicher Vorschriften beschlossene Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz) Wirkung erzielen wird.

Forderungscontrolling

Das BMVg steht seit jeher vor der Herausforderung, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zielgerichtet und effizient einzusetzen. Im Hinblick auf die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte kommt dabei den militärischen Beschaffungen besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass militärische Beschaffungsprojekte in Schieflage gerieten oder scheiterten, weil sich militärische Forderungen nicht im geplanten Zeit- und Kostenrahmen erfüllen ließen. Mehrfach empfahl er deshalb, ein Forderungscontrolling einzuführen, das militärische Forderungen hinterfragt sowie einen zielgerichteten und effizienten Mitteleinsatz fördert.

Bereits in der vergangenen 19. Legislaturperiode erkannte das BMVg den potenziellen Mehrwert eines Forderungscontrollings. Es entschied, ein solches zu konzipieren und einzuführen. Mit dem Forderungscontrolling will das BMVg künftig am Markt schnell verfügbare, vergleichsweise

kostengünstige „80 %-Lösungen“ gegenüber langwierigen, ressourcenaufwändigen „100 %-Lösungen“ bevorzugen. So will es den materiellen Bedarf der Streitkräfte möglichst risikoarm und zeitnah decken.

Der Bundesrechnungshof hat das Konzept des BMVg für ein Forderungscontrolling geprüft. Er hält ein Forderungscontrolling für sinnvoll, um Probleme bei der Umsetzung militärischer Forderungen in Produkte und Dienstleistungen zu verringern. Er hat jedoch kritisiert, dass das BMVg folgende Ursachen für Probleme, die ein Forderungscontrolling lösen soll, nur unzureichend untersucht und infolgedessen in seinem Konzept nur unvollständig berücksichtigt hatte:

- Forderungen miteinander verbundener Rüstungsprojekte werden nicht harmonisiert.
- Rüstungsprojekte oder projektbestimmende Eigenschaften werden durch (wirtschafts-)politische Einflüsse statt durch militärische Forderungen bestimmt.
- Fähigkeitsforderungen werden unpräzise beschrieben sowie erst in späteren Projektphasen oder gar nicht präzisiert.
- Neben der inhaltlichen Formulierung von Forderungen kann auch die vertragliche Umsetzung von Forderungen zum Kostentreiber werden.
- Die Erfüllbarkeit militärischer Forderungen durch die Industrie wird falsch eingeschätzt.
- Die Bundeswehr unterschätzt den Aufwand, marktverfügbare Produkte an nationale oder bundeswehrspezifische Vorgaben und Vorstellungen anzupassen.

Das BMVg hatte zudem nicht ausreichend untersucht, ob ein geplanter „Eskalationsmechanismus“ zu einer ungewollten Verschiebung von Verantwortung führt und ob das frühzeitige Hinterfragen und ggf. Streichen von Forderungen Handlungsoptionen des BMVg einschränkt. Außerdem hatte das BMVg unzureichend festgelegt, wie es den Erfolg seines Forderungscontrollings messen will. So hatte es Ziele nur ansatzweise formuliert und keinen Zeitplan für eine Evaluation aufgestellt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, sein Forderungscontrolling trotz identifizierter Defizite zeitnah einzuführen, sein Konzept nachträglich um die noch fehlenden Aspekte zu ergänzen und bis dahin Defizite durch geeignete Maßnahmen aufzufangen. Er hat außerdem empfohlen, das Konzept anhand geeigneter Ziele und daraus abgeleiteter messbarer Kriterien zu evaluieren und dabei die Auswirkungen des geplanten „Eskalationsmechanismus“ sowie eine ggf. einschränkende Wirkung des Forderungscontrollings auf Handlungsoptionen des BMVg zu bewerten.

Das BMVg hat sein Konzept im Mai 2021 in Kraft gesetzt. Es hat zugesagt, dieses an mehreren Stellen um fehlende Aspekte zu ergänzen oder diese anderweitig zu regeln. Inzwischen hat es dazu eine ergänzende Beschaffungsstrategie in Kraft gesetzt. Eine erste Evaluation seines Forderungscontrollings hat es eigenen Angaben zufolge zwischenzeitlich abgeschlossen. Die Wirksamkeit des Forderungscontrollings werde es anhand geeigneter Ziele und messbarer Kriterien in einem „kontinuierlichen Prozess im Sinne nachhaltiger Wirkungserfassung“ bewerten. Die dafür notwendigen „Maßnahmen“ seien angelaufen.

Der Bundesrechnungshof hält die angekündigten Ergänzungen im Konzept grundsätzlich für geeignet, um die Wirksamkeit des Forderungscontrollings zu erhöhen. Als ausbaufähig bewertet er jedoch weiterhin den Umfang der Erfolgskontrolle. Das BMVg bleibt aufgefordert, die Wirksamkeit seines Forderungscontrollings anhand geeigneter Ziele und messbarer Kriterien zu bewerten. Es ist offen, wann hierzu Ergebnisse vorliegen werden.

Zusammenfassend befürwortet der Bundesrechnungshof die Einführung eines Forderungscontrollings. Ob sich das Konzept in der Praxis bewährt und ob das BMVg seine damit verfolgten Ziele erreicht, bleibt jedoch abzuwarten. Schließlich bleiben die Herausforderungen für die Beschaffungsorganisation der Bundeswehr groß, nicht zuletzt aufgrund der mit dem „Sondervermögen Bundeswehr“ für militärische Beschaffungen zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel.

3.4 Versorgungsausgaben

Die Bundesregierung veranschlagt für das Jahr 2023 Versorgungsausgaben¹⁰ von 6,6 Mrd. Euro im Einzelplan 14. Dies sind 274,8 Mio. Euro mehr als im Jahr 2022 (+4,4 %). Das BMVg geht für das Jahr 2023 davon aus, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nur marginal ändert.

4 Wesentliche Einnahmen

Der Haushaltsentwurf 2023 sieht im Einzelplan 14 Einnahmen von 31 Mio. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Einnahmen damit um 679,8 Mio. Euro sinken (-95,6 %). Dabei veranschlagt die Bundesregierung die Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen (Kapitel 1407 Titel 132 01) mit 2,4 Mio. Euro um 100 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2022 (- 97,7 %). Einnahmen aus der Heilbehandlung Dritter (Kapitel 1403 Titel 111 04) veranschlagt sie gar nicht, obwohl das BMVg in den letzten Jahren z. B. bei der Behandlung von zivilen Patientinnen und Patienten in Bundeswehrkrankenhäusern im Mittel 244,5 Mio. Euro¹¹ einnahm.

Im Einzelplan 14 war bereits in den Vorjahren nur ein Teil der Einnahmen veranschlagt. So waren für das Jahr 2021 Einnahmen von 260,8 Mio. Euro vorgesehen. Das BMVg erzielte jedoch 597,8 Mio. Euro (+129,2 %).

Die Bundesregierung missachtet wiederholt den Haushaltsgrundsatz, alle Einnahmen vollständig zu veranschlagen (Gebot der Bruttoveranschlagung). Die Einnahmen für das Jahr 2023 sind offensichtlich unvollständig veranschlagt. In Verbindung mit Verstärkungsvermerken, wonach Mehreinnahmen dazu dienen sollen, Mehrausgaben bei bestimmten Titeln zu leisten,

¹⁰ Kapitel 1403 Titelgruppe 58 und Kapitel 1411 Titelgruppe 57.

¹¹ In den Jahren 2019 bis 2021.

verschafft dies dem BMVg zusätzliche – der Höhe nach im Haushalt nicht ersichtliche – Ausgabemöglichkeiten. So sollen z. B. nach dem Haushaltsvermerk Nummer 3 bei Kapitel 1407 Titel 132 01 Einnahmen aus der Veräußerung von Material der Bundeswehr¹² den Titel zur Beschaffung von Marinebetriebsstoffversorgern (Kapitel 1405 Titel 554 32) verstärken können.

Das BMVg begründet sein Vorgehen damit, dass die *„voraussichtlichen Einnahmen bereits bei der Haushaltsaufstellung zur Deckung von Ausgaben berücksichtigt“* würden. Würde dem Einzelplan 14 diese Möglichkeit *„entzogen“*, ohne die Gesamtausgaben anzuheben, müssten die Ausgabenansätze bei diversen Titeln, z. B. bei den Ausgaben für die zahnärztliche und ärztliche Behandlung (Kapitel 1403 Titelgruppe 01) erhöht werden. Dies führe *„insoweit zu einer Verdrängung von Ausgaben für dringend benötigte militärische Beschaffungen“*.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Nach der Bundeshaushaltsordnung sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, alle Einnahmen und Ausgaben dem Haushaltsrecht entsprechend vollständig zu veranschlagen. Dass dafür zwingend die Gesamtausgaben im Einzelplan 14 angehoben werden müssen, sieht der Bundesrechnungshof nicht. Vielmehr ließe sich durch Priorisierung und Absenkung der Ausgaben bei anderen Haushaltsstellen eine *„Verdrängung von Ausgaben für dringend benötigte militärische Beschaffungen“* ebenfalls verhindern.

5 Ausblick

Die Bundesregierung sieht in ihrem aktuellen Finanzplan für die Jahre 2023 bis 2026 Ausgaben von jährlich 50,1 Mrd. Euro im Einzelplan 14 des Kernhaushalts vor. Als Teil der Verteidigungsausgaben werden in den kommenden Jahren Mittel aus dem *„Sondervermögen Bundeswehr“* hinzukommen. Diese sind jedoch für die Jahre ab 2024 bislang nicht weiter spezifiziert.

Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die Verteidigungsausgaben – im Wesentlichen für militärische Beschaffungen – mit den zusätzlichen Mitteln aus dem *„Sondervermögen Bundeswehr“* weiter steigen. Neu beschaffte Waffensysteme werden dabei u. a. zu höheren Betriebsausgaben (z. B. für die Materialerhaltung und ggf. Personal) sowie zu zusätzlichen Ausgaben für Infrastruktur führen. Die Bundesregierung muss diese *„Folgekosten“* frühzeitig in ihrem Finanzplan berücksichtigen. Ansonsten könnte die Bundeswehr die neuen Waffensysteme ggf. nicht oder nur zulasten der Einsatzbereitschaft eingeführter Waffensysteme betreiben und die erhoffte Verbesserung der materiellen Einsatzbereitschaft der Streitkräfte bliebe aus. Der aktuelle Finanzplan spiegelt dies bislang jedoch nicht wider.

Auch lässt die Bundesregierung weiter offen, ob sie einen Teil dieser *„Folgekosten“* aus dem *„Sondervermögen Bundeswehr“* decken will und ggf. welchen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Veranschlagung im *„Sondervermögen Bundeswehr“* sowie im

¹² Die tatsächlichen Einnahmen betrugen in den Jahren 2019 bis 2021 im Mittel 28,7 Mio. Euro.

Einzelplan 14 klar voneinander abzugrenzen. Auch sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass die „Folgekosten“ die Möglichkeiten für weitere militärische Beschaffungen nach Auslaufen des „Sondervermögens Bundeswehr“ nicht übermäßig einschränken. Hier muss sie für Klarheit sorgen, um eine geordnete Rückkehr zum Kernhaushalt zu ermöglichen.

Generell gilt, dass mit dem Anstieg der Verteidigungsausgaben infolge des „Sondervermögens Bundeswehr“ die Herausforderungen wachsen, die Mittel wirksam und wirtschaftlich einzusetzen. Wie bisher werden auch künftig nicht für alle Vorhaben und Maßnahmen Mittel und Personal zur Verfügung stehen. Daher wird es entscheidend darauf ankommen, dass das BMVg Aufgaben in seinem Geschäftsbereich kritisch hinterfragt und konsequent priorisiert.

Waller

Dilger