



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 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

7. Oktober 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	4
2	Struktur des Wirtschaftsplans	4
3	Finanzplanung	8
4	Verpflichtungsermächtigungen	10
5	Haushaltsvermerk	12

0 Zusammenfassung

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023 enthält als Anlage zum Einzelplan 14 den Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“. Mit diesem Bericht weist der Bundesrechnungshof u. a. auf folgende Mängel des Entwurfs des Wirtschaftsplans und finanzielle Risiken hin:

- 0.1 Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass beim „Sondervermögen Bundeswehr“ Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die der Wirtschaftsplan für die einzelnen Vorhaben zur Verfügung stellt, nicht für andere Vorhaben verwendet werden können. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den Vorhaben sind jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen. Mit diesen Regelungen wollte der Gesetzgeber die vollständige Finanzierung der Vorhaben sicherstellen.

Im Entwurf des Wirtschaftsplans sind die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für zahlreiche Vorhaben, wie die Beschaffung des Kampfflugzeugs F-35 oder des schweren Transporthubschraubers, nicht in einzelnen Titeln veranschlagt, sondern bei Sammel Titeln zusammengefasst.

Die Struktur des Entwurfs des Wirtschaftsplans entspricht damit nicht der gesetzlichen Vorgabe. Mit der Veranschlagung bei Sammel Titeln legt der Wirtschaftsplan nicht verbindlich fest, welche Vorhaben in welcher Höhe aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ finanziert werden sollen. Damit könnte das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die für ein Vorhaben vorgesehen sind, für andere Vorhaben verwenden. Dies würde die vollständige Finanzierung des Vorhabens, für das die Mittel vorgesehen waren, gefährden.

Die Sammel titel sollten deshalb aufgelöst und die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen aller Vorhaben – wie gesetzlich vorgesehen – in Einzeltiteln veranschlagt werden (Nummer 2).

- 0.2 Das „Sondervermögen Bundeswehr“ weist ein Finanzvolumen von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro auf. Die vorgesehenen Gesamtausgaben aller im Entwurf des Wirtschaftsplans eingeplanten Vorhaben überschreiten diesen Finanzrahmen.

Der Bundesrechnungshof hält eine Überschreitung des gesetzlich vorgegebenen Finanzrahmens für unzulässig. Die Überplanung würde es dem BMVg ermöglichen, Verpflichtungen einzugehen, die es aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ später nicht bedienen kann. Zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt wären die Folge. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass das BMVg den Finanzrahmen von bis zu 100 Mrd. Euro einhält (Nummer 3).

1 Vorbemerkung

Der Bund errichtete im Jahr 2022 auf Grundlage von Artikel 87a Absatz 1a Grundgesetz ein „Sondervermögen Bundeswehr“. Im Juli 2022 trat dazu das „Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz¹“ (BwFinSVermG) in Kraft.

Das „Sondervermögen Bundeswehr“ hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Mittel des „Sondervermögens Bundeswehr“ sollen der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, insbesondere komplexer überjähriger Vorhaben, dienen. Dazu umfasst das „Sondervermögen Bundeswehr“ eine Kreditermächtigung von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro. Es ist vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten zu trennen.

Alle Einnahmen und Ausgaben des „Sondervermögens Bundeswehr“ werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Dieser ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Der Wirtschaftsplan 2022 ergibt sich aus der Anlage zum BwFinSVermG. Ab dem Jahr 2023 soll der Wirtschaftsplan dem Haushaltsgesetz als Anlage beigefügt und zusammen mit dem Haushaltsgesetz festgestellt werden.

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023² enthält den Entwurf des Wirtschaftsplans als Anlage 1 zu Kapitel 1405. Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Aspekte des Entwurfs des Wirtschaftsplans analysiert. Er ergänzt seinen Bericht vom 30. August 2022³ und legt im Folgenden weitere Erkenntnisse und Empfehlungen für die laufenden parlamentarischen Haushaltsberatungen dar. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme des BMVg zum Entwurf dieses Berichts berücksichtigt.

2 Struktur des Wirtschaftsplans

Nach § 5 Absatz 2 BwFinSVermG können die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die im Wirtschaftsplan für die im Einzelnen benannten Vorhaben zur Verfügung gestellt werden, nicht für andere dort benannte Vorhaben verwendet werden. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den Vorhaben sind jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen. Die Ausgaben sind übertragbar und bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar. Nach der Gesetzesbegründung soll die ausdrückliche Aufzählung der zu finanzierenden Vorhaben bei gleichzeitiger Übertragbarkeit der Mittel (Überjährigkeit) die vollständige Finanzierung der einzelnen Vorhaben sichern.⁴

¹ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“, Bundesgesetzblatt 2022, Teil I, Seite 1030 ff.

² Bundestagsdrucksache 20/3100.

³ Bericht des Bundesrechnungshofes 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 vom 30. August 2022 – IV 1 - 0000846.

⁴ Bundestagsdrucksache 20/1409.

Der Entwurf des Wirtschaftsplans sieht einen Ausgabetitel für den Schuldendienst vor, also für Zinsen für Kreditaufnahmen am Geld- und Kapitalmarkt. Die anderen Ausgabetitel sind auf sechs Titelgruppen (z. B. Dimension Land und Dimension Luft) verteilt.

Abbildung 1

Bei Sammeltiteln sind mehrere Vorhaben zusammengefasst.

Titelgruppe 06	
Tgr. 06 Dimension Luft	(4 958 231)
554 61 Beschaffung Dimension Luft -032	3 411 133
Verpflichtungsermächtigung	
in künftigen Haushaltsjahren bis zu..... 23 729 247 T€	
Haushaltsvermerk:	
Die Verpflichtungsermächtigung ist gesperrt.	
Erläuterungen:	
Vorgesehen sind die Vorhaben:	
a) Entwicklung und Kauf EUROFIGHTER ECR	
b) Nachfolge TORNADO, Anteil Beschaffung F-35 inkl. Bewaffnung	
c) Beschaffung Schwerer Transporthubschrauber (STH)	
d) Leichter Unterstützungshubschrauber (LUH)	
e) Weltraumbasiertes Frühwarnsystem (TWISTER)	
f) Beschaffung Seefernaufklärer	
g) Bewaffnung HERON TP	
h) Luftlageführungssysteme, diverse Radare	
i) System Weltraumüberwachung und Lagezentrum mit Ausbaustufe 2	

Quelle: Entwurf des Wirtschaftsplans, Bundestagsdrucksache 20/3100, Anlage 1 zu Kapitel 1405.

Die Titelgruppen 02 bis 06 umfassen je einen Sammeltitel (z. B. Beschaffung Dimension Luft, siehe Abbildung 1) und mehrere Einzeltitel (z. B. Eurodrohne). Bei den Sammeltiteln sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für mehrere Vorhaben zusammengefasst (z. B. beim Titel 554 61 u. a. die Beschaffung des Kampfflugzeugs F-35 sowie des schweren Transporthubschraubers).⁵ Dies betrifft mit 4 Mrd. Euro nahezu die Hälfte der für das Jahr 2023 veranschlagten Ausgaben. Die einzelnen Vorhaben sind bei den Sammeltiteln genannt. Welche Ausgaben in welchem Jahr jeweils auf die einzelnen Vorhaben entfallen sollen, ergibt sich lediglich aus dem Entwurf der unverbindlichen Geheimen Erläuterungsblätter. Bei den Einzeltiteln sind die Ausgaben zu dem jeweiligen Vorhaben einzeln veranschlagt.

⁵ Ein Teil dieser bei Sammeltiteln aufgezählten Vorhaben war bis zum Haushalt 2022 im Einzelplan 14 einzeln veranschlagt (z. B. die Beschaffung des schweren Transporthubschraubers bei Kapitel 1405 Titel 554 22).

Der Entwurf des Wirtschaftsplans sieht Ausgaben für mehrere gleich oder ähnlich lautende Vorhaben bei mehreren Titeln vor. So findet sich z. B. in der Titelgruppe 03 (Dimension Führungsfähigkeit/Digitalisierung) der Begriff „D-LBO“ (Digitalisierung landbasierter Operationen) sowohl bei zwei Vorhaben des Sammeltitels als auch bei zwei Einzeltiteln wieder. Die angegebenen Zweckbestimmungen grenzen die Vorhaben nicht eindeutig voneinander ab.⁶

Neben Beschaffungen enthält der Entwurf des Wirtschaftsplans mehrere Entwicklungsvorhaben. Lediglich die Ausgaben der Titelgruppe 01 (Forschung, Entwicklung und Künstliche Intelligenz) sind bei Titeln der Gruppe 551 (Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung) veranschlagt. Andere Entwicklungsvorhaben (z. B. Titel 554 62, Future Combat Air System (FCAS)) sind bei Titeln der Gruppe 554 eingeplant, die der Gruppierungsplan für militärische Beschaffungen vorschreibt.⁷

Würdigung

Die Struktur des Entwurfs des Wirtschaftsplans entspricht mit den Sammeltiteln nicht der Vorgabe des BwFinSVerMG, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den Vorhaben in jeweils einzelnen Titeln zu veranschlagen. Zwar sind die Vorhaben bei den Sammeltiteln im Einzelnen benannt. Jedoch sind diesen Vorhaben die jeweiligen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen mangels Einzelveranschlagung nicht verbindlich zugeordnet. Dies entspricht nicht der gesetzlichen Vorgabe und ist nicht transparent. Es kann außerdem zu Verdrängungseffekten innerhalb der Sammeltitel führen. Entsteht beispielsweise bei einem Vorhaben zusätzlicher Finanzbedarf, kann das BMVg diesen zu Lasten anderer Vorhaben aus dem Sammeltitel decken. Verdrängungseffekte wollte der Gesetzgeber jedoch gerade mit der Vorgabe der Einzelveranschlagung verhindern. Um dem Ziel einer vollständigen und gesicherten Finanzierung der Vorhaben gerecht zu werden, sollten die Sammeltitel aufgelöst werden. Mit einer Einzelveranschlagung würde der Haushaltsgesetzgeber festlegen, welche der Vorhaben wann und in welchem Umfang finanziert werden sollen. Die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Verwendung der Mittel aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ ließen sich dadurch deutlich erhöhen.

Die im Entwurf des Wirtschaftsplans enthaltenen gleich oder ähnlich lautenden Vorhaben führen zu Unklarheiten und zu Intransparenz. Wenn es sich nicht um inhaltlich eng verknüpfte Vorhaben handelt, die in einem Einzeltitel veranschlagt werden können, sollte die Zweckbestimmung präzisiert werden. Damit ließen sich betroffene Vorhaben voneinander unterscheiden.

⁶ Beim Sammeltitel 554 31 sind die Vorhaben „Digitalisierung landbasierter Operationen (DLBO) – Basic“ und „DLBO (Battle Management System, Gefechtsstände, Funkgeräte)“ genannt. Darüber hinaus sind die Einzeltitel „D-LBO“ (Titel 554 32) und „Diverse Anteile D-LBO/Krypto“ (Titel 554 34) vorgesehen.

⁷ Im Einzelplan 14 sind Vorhaben der Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung (Kapitel 1404) von militärischen Beschaffungen (Kapitel 1405) gesondert veranschlagt.

Anders als im Einzelplan 14 sind im Entwurf des Wirtschaftsplans mehrere Entwicklungsvorhaben nicht als solche erkennbar. Zur Wahrung der Haushaltswahrheit und aus Transparenzgründen sollten Entwicklungsvorhaben nicht bei einem für militärische Beschaffungen vorgesehenen Titel der Gruppe 554 eingeplant werden. Den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechend sollten sie bei einem Titel der Gruppe 551 veranschlagt werden, die u. a. für Ausgaben für militärische Entwicklung vorgesehen ist.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Struktur des Wirtschaftsplans 2023 gesetzeskonform zu gestalten. Eine Änderung der Struktur des Wirtschaftsplans erst zu einem späteren Zeitpunkt würde die Steuerung der Ausgaben und ihre Vergleichbarkeit über Jahre hinweg beeinträchtigen. Dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und dem Gremium „Sondervermögen Bundeswehr“⁸ würde die Kontrolle erheblich erschwert.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg hat erklärt, das „Sondervermögen Bundeswehr“ bestehe *„ohne Berücksichtigung der Vorhaben der jeweils ausgewiesenen Sammelpositionen“* aus rund 150 Vorhaben. Es könne nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein, jedes *„sinnvoll unterteilte (Teil-)Vorhaben“* einzeln zu veranschlagen. Diese Vorgehensweise würde den Wirtschaftsplan unübersichtlich machen. Das BMVg wolle daher die Struktur des Wirtschaftsplans mit Sammel- und Einzeltiteln beibehalten.

Gleichwohl überarbeite es derzeit mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Entwurf des Wirtschaftsplans mit Blick auf die Bereinigungssitzung. Dabei wolle es die Kritik zu gleich oder ähnlich lautenden Vorhaben aufgreifen. Entwicklungsvorhaben könnten dabei solche kenntlich gemacht werden.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Argumentation des BMVg, warum es die Struktur mit Sammel- und Einzeltiteln beibehalten will, überzeugt nicht. Die Vorgabe im BwFinSVermG, die Vorhaben in jeweils einzelnen Titeln zu veranschlagen, ist eindeutig. Bei mehr als 150 Vorhaben ist im Übrigen fraglich, ob es sich durchgängig um bedeutsame Vorhaben handelt, für die der Gesetzgeber das „Sondervermögen Bundeswehr“ eingerichtet hat. Würde sich das BMVg auf solche beschränken, könnte es die Übersichtlichkeit des Wirtschaftsplans besser wahren. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung.

Die Ausführungen des BMVg zur übrigen Kritik an der Struktur des Wirtschaftsplans bleiben vage. Ob es die Mängel in einem überarbeiteten Entwurf des Wirtschaftsplans abstellen wird, bleibt abzuwarten.

⁸ Gremium nach § 5 Absatz 4 BwFinSVermG.

Zusammenfassend hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, im Entwurf des Wirtschaftsplans

- die Sammeltitel aufzulösen und die Vorhaben in einzelnen Titeln zu veranschlagen,
- gleich oder ähnlich lautende Vorhaben in Einzeltiteln zusammenzuführen oder die Zweckbestimmung der Titel zu präzisieren sowie
- Entwicklungsvorhaben bei Titeln zu veranschlagen, die für militärische Entwicklung vorgesehen sind.

3 Finanzplanung

Das „Sondervermögen Bundeswehr“ ist im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2022 bis 2026 zwar mit seinem Finanzvolumen von bis zu 100 Mrd. Euro genannt. Dieser Finanzrahmen ist jedoch über den Finanzplanzeitraum nicht ausdifferenziert.⁹

Einen Eindruck von der Finanzplanung für das „Sondervermögen Bundeswehr“ erhält nur, wer den Entwurf der unverbindlichen Geheimen Erläuterungsblätter zum Entwurf des Wirtschaftsplans auswertet. Mit Ausnahme des Ausgabetitels zum Schuldendienst (Titel 575 01) enthält der Entwurf der Geheimen Erläuterungsblätter zu allen anderen Ausgabetiteln eine Übersicht über die in den Jahren 2023 bis 2027 ff. geplanten Ausgaben.

Das BMVg erklärte beim Großen Berichterstattegespräch zum Einzelplan 14 am 19. September 2022, dass es 60 Vorhaben identifiziert habe, die es aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ finanzieren wolle. Davon seien 40 Vorhaben bereits eingeplant. Es räumte ein, dass schon die Gesamtausgaben aller bislang eingeplanten Vorhaben den Finanzrahmen von 100 Mrd. Euro überschreiten.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für unzulässig, den gesetzlich vorgegebenen Finanzrahmen des „Sondervermögens Bundeswehr“ zu überschreiten. Erschwerend kommt hinzu, dass das BMVg bei seiner Planung Ausgaben für den Schuldendienst ab dem Jahr 2024 noch nicht berücksichtigt hat. Ein „Puffer“ für steigende Zinsen und für inflationsbedingt steigende Beschaffungs- und Entwicklungsausgaben ist ebenfalls nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg vorsichtiger plant und die vorgenannten Risiken berücksichtigt. Es darf nur Vorhaben im „Sondervermögen Bundeswehr“ einplanen, die es – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – vollständig aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ finanzieren kann. Durch die Überplanung besteht die Gefahr, dass das BMVg Verpflichtungen eingeht, die es aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ später nicht bedienen

⁹ Bundestagsdrucksache 20/3101.

kann. Zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt wären nach Auflösung des „Sondervermögens Bundeswehr“ die Folge. Wie das BMVg vor diesem Hintergrund weitere, bislang nicht eingeplante Vorhaben aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ finanzieren will, ist nicht nachvollziehbar.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg hat erklärt, die Begrenzung der Kreditermächtigung entspreche nicht zugleich einer „*absoluten Höchstgrenze des zulässigen Projektvolumens im jeweiligen Wirtschaftsplan zum Sondervermögen Bundeswehr*“. Aus § 1 Absatz 2 und 3 BwFinSVermG¹⁰ ergebe sich ein eindeutiges Bekenntnis des Haushaltsgesetzgebers, selbst nach „*kassenwirksamer Umsetzung der Kreditobergrenze*“ weiterhin die finanziellen Mittel bereitzustellen, „*um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten*“.

Dem Wortlaut des Gesetzes lasse sich nicht entnehmen, dass die veranschlagten Vorhaben des „Sondervermögens Bundeswehr“ vollumfänglich durch dieses zu finanzieren seien. Die Absicht des Gesetzgebers sei vielmehr, gerade „*für solche Umstände eine Weiterfinanzierung der Projekte zu Lasten des Einzelplans 14*“ sicherzustellen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Es ist unzulässig, den gesetzlich vorgegebenen Finanzrahmen des „Sondervermögens Bundeswehr“ zu überschreiten. Der Wirtschaftsplan muss sich an die Kreditermächtigung von bis zu 100 Mrd. Euro halten. Da das „Sondervermögen Bundeswehr“ vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt ist, darf es keine darüber hinausgehenden Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Verpflichtungen zu Lasten des Einzelplans 14 dürfen nur mit Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 14 begründet werden, nicht aber mit dem Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Bundeswehr“. Die im BwFinSVermG artikulierte Absicht zur weiteren Finanzierung der Bundeswehr nach Verausgabung des „Sondervermögens Bundeswehr“ setzt das Haushaltsrecht nicht außer Kraft. Die Jährlichkeit des Haushalts und die damit verbundene jährliche Entscheidungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers werden dadurch nicht durchbrochen. Das BMVg darf mit dem „Sondervermögen Bundeswehr“ daher nur Verpflichtungen eingehen, die es aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ bedienen kann. Dies muss es bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans berücksichtigen.

¹⁰ § 1 Absatz 2 BwFinSVermG: „*Mit Hilfe des Sondervermögens werden im mehrjährigen Durchschnitt von maximal fünf Jahren 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Basis der aktuellen Regierungsprognose für Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien bereitgestellt.*“

§ 1 Absatz 3 BwFinSVermG: „*Nach Verausgabung des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt weiterhin die finanziellen Mittel bereitgestellt, um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten.*“

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass die Vorhaben aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ vollständig finanziert werden sollen. Zudem sind die gesetzlichen Vorgaben zur Einzelveranschlagung der Vorhaben und der gleichzeitigen Übertragbarkeit der Mittel erkennbar auf eine vollständige Finanzierung der Vorhaben ausgerichtet.

Auf die Risiken steigender Zinsen und inflationsbedingt steigender Beschaffungs- und Entwicklungsausgaben ist das BMVg in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Damit bleibt offen, wie das BMVg mit diesen Risiken umgehen will.

Der Bundesrechnungshof hält es zusammenfassend für erforderlich, den Entwurf des Wirtschaftsplans zu überarbeiten, sodass

- alle dann eingeplanten Vorhaben mit dem „Sondervermögen Bundeswehr“ ausfinanziert sind und
- zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt infolge einer Überplanung vermieden werden.

4 Verpflichtungsermächtigungen

Der Entwurf des Wirtschaftsplans sieht bei den Sammeltiteln Verpflichtungsermächtigungen¹¹ von insgesamt 67,3 Mrd. Euro vor. Die Verpflichtungsermächtigungen sind dabei nicht nach Jahren differenziert, sondern als Gesamtsumme für künftige Jahre angegeben (siehe Abbildung 1).

Nach der BHO sollen die Jahresbeträge einzeln angegeben werden.

Der Entwurf des Wirtschaftsplans sieht bei den einzeln veranschlagten Vorhaben keine Verpflichtungsermächtigungen vor. Das BMVg erklärte am 19. September 2022, dass es die bei den Sammeltiteln einer Titelgruppe veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen auch für einzeln veranschlagte Vorhaben dieser Titelgruppe verwenden wolle.

Würdigung

Es entspricht nicht den Vorgaben der BHO und ist intransparent, dass die Verpflichtungsermächtigungen nicht nach Jahren differenziert, sondern lediglich als Gesamtsumme angegeben sind. Das BMVg war in der Lage, im Entwurf der Geheimen Erläuterungsblätter Übersichten über die geplanten Ausgaben aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ zu fertigen (siehe Nummer 3). Wenn Vorhaben haushaltsreif sind und das BMVg beabsichtigt, durch

¹¹ Nach § 6 BHO handelt es sich bei Verpflichtungsermächtigungen um Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren.

Vertragsschluss im Jahr 2023 Verpflichtungen für künftige Jahre einzugehen, sollte es die dafür erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen nach Jahren differenzieren können.

Das vom BMVg beabsichtigte Vorgehen, bei Sammeltiteln veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen für einzeln veranschlagte Vorhaben zu verwenden, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Es widerspricht auch den Vorgaben des § 5 Absatz 2 Satz 1 BwFinSVerMG. Dort ist ausdrücklich untersagt, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für andere als das geplante Vorhaben zu verwenden. Verpflichtungsermächtigungen müssen deshalb bei den Titeln ausgebracht werden, bei denen das BMVg sie benötigt. Der Entwurf des Wirtschaftsplans spiegelt dies jedoch nicht wider. Ohne Verpflichtungsermächtigungen dürfte das BMVg im Jahr 2023 zu keinem der einzeln veranschlagten Vorhaben Verträge abschließen, die in den Jahren 2024 ff. zu Zahlungsverpflichtungen führen.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg hat erklärt, dass es bei der Überarbeitung des Entwurfs des Wirtschaftsplans *„Einvernehmen mit dem BMF“* über die Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen herstelle. Eine *„starre und titelscharfe“* Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen ohne gegenseitige Deckungsmöglichkeiten führe jedoch zu *„etwaigen Projektverzögerungen“*. Nach der BHO müsse für jeden Mehrbedarf ein Antrag auf Erteilung einer überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung an das BMF gestellt werden. Dies sei mit zeitlichem und bürokratischem Mehraufwand verbunden. Daher sei eine *„Flexibilität in Hinblick auf die Bewirtschaftung von Verpflichtungsermächtigungen“* erforderlich.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Argumentation des BMVg überzeugt nicht. Der Gesetzgeber hat es ausdrücklich untersagt, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für andere als das geplante Vorhaben zu verwenden. Die BHO sieht das Instrument überplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen vor. Damit verbundener Aufwand kann folglich kein Grund sein, die BHO und die Vorgaben des BwFinSVerMG zu umgehen. Die vom BMVg angedachte Flexibilität und ein Verzicht auf eine *„starre und titelscharfe Veranschlagung“* sind damit gesetzlich ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen im Entwurf des Wirtschaftsplans zu überarbeiten und dabei die aufgezeigten Mängel abzustellen.

5 Haushaltsvermerk

Der Entwurf des Wirtschaftsplans enthält u. a. folgenden Haushaltsvermerk zu den Ausgaben: *„Für Beschaffungsvorhaben, die nicht bei den jeweiligen Titeln vorgesehen sind, dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in Anspruch genommen werden.“*

Würdigung

Der Haushaltsgesetzgeber stellt Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die im Wirtschaftsplan im Einzelnen benannten Vorhaben zur Verfügung. Die Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben ist auf die vom Haushaltsgesetzgeber als bedeutsam befundenen Vorhaben beschränkt. Ein Haushaltsvermerk, der die unterjährige Erweiterung der zu finanzierenden Vorhaben ermöglicht, ist damit nicht notwendig. Die Anwendung eines solchen Haushaltsvermerks kann zu Verdrängungseffekten führen, da der Finanzrahmen des „Sondervermögens Bundeswehr“ begrenzt ist. Die mit dem „Sondervermögen Bundeswehr“ beabsichtigte vollständige Finanzierung bereits eingeplanter Vorhaben würde gefährdet. Der Haushaltsvermerk sollte deshalb entfallen.

Stellungnahme des BMVg

Das BMVg hat darauf verwiesen, dass der Haushaltsgesetzgeber einen gleichlautenden Haushaltsvermerk im Wirtschaftsplan 2022 nicht beanstandet habe. Sinn und Zweck des Haushaltsvermerks sei es, z. B. zügig auf eine politische oder auch militärische Lageänderung reagieren und so Vorhaben austauschen zu können.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Würdigung. Zweck des „Sondervermögens Bundeswehr“ ist es, bedeutsame und im Wirtschaftsplan im Einzelnen benannte Vorhaben zu finanzieren. Ein unterjähriger Austausch dieser Vorhaben kommt aufgrund der Zweckbestimmung der Haushaltstitel (z. B. Beschaffung eines bestimmten Schiffes) nicht in Betracht. Denkbar wäre lediglich ein Austausch von Vorhaben, die bislang bei Sammeltiteln veranschlagt sind. Diese Möglichkeit scheidet jedoch aus, da die Veranschlagung bei Sammeltiteln unzulässig ist (siehe Nummer 2).

Der Haushaltsvermerk sollte daher gestrichen werden.