



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 2024

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 - 0001649

4. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

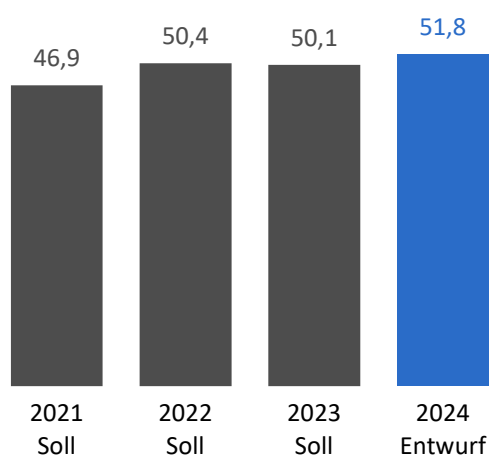
Haushaltsentwurf 2024

Einzelplan 14

Bundesministerium der Verteidigung

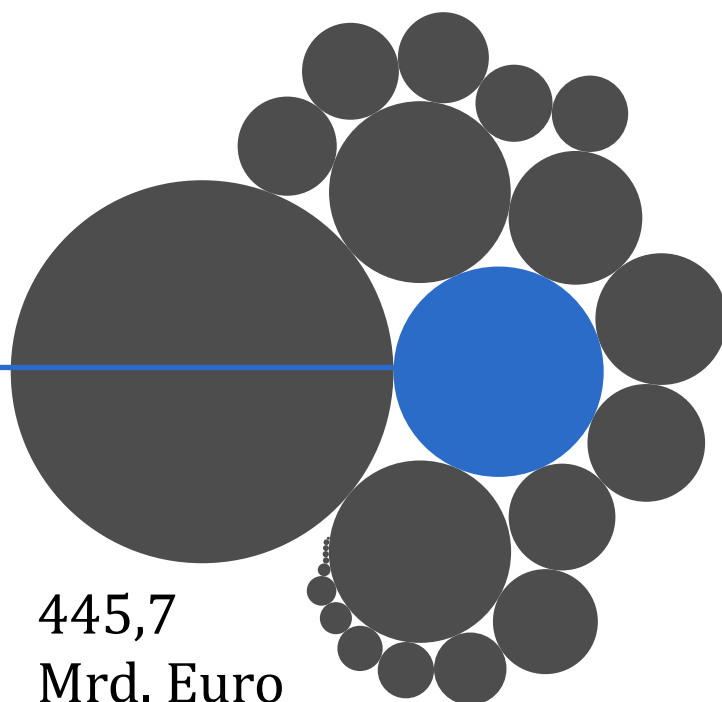
Ausgaben

51,8 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,7
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2024
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



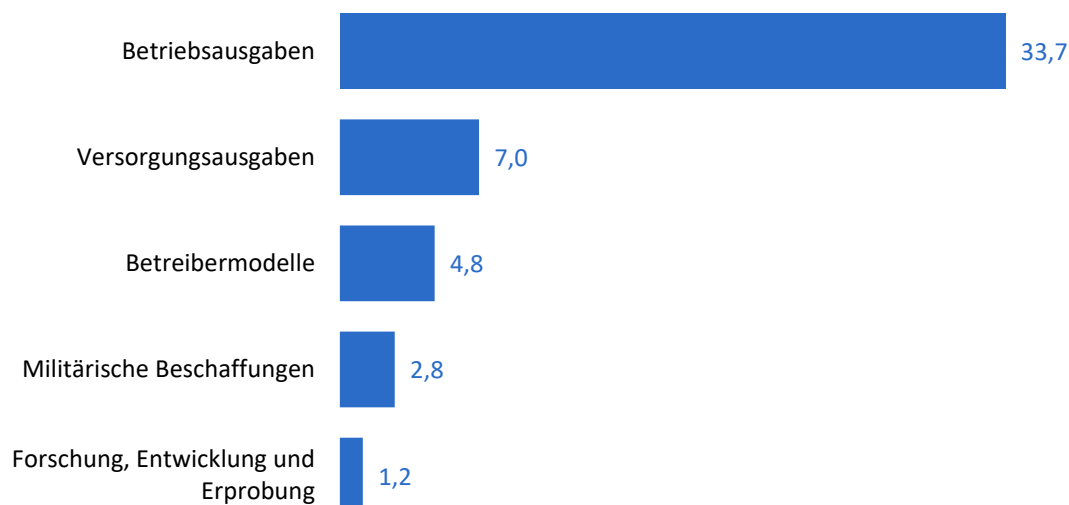
Planstellen und Stellen 259 123

Veränderung zum Vorjahr

± 0

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Struktur	6
2.2	Entwicklung der Verteidigungsausgaben	7
2.3	Wirtschaftsplan des Sondervermögens	8
3	Wesentliche Ausgaben	14
3.1	Betriebsausgaben	15
3.2	Betreibermodelle	17
3.3	Verteidigungsinvestive Ausgaben	18
3.4	Versorgungsausgaben	20
4	Wesentliche Einnahmen	21
5	Ausblick	21

1 Überblick

Der Haushaltsgesetzgeber stellt dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts Mittel zur Verfügung, um die Aufgaben der Bundeswehr, insbesondere die Landes- und Bündnisverteidigung, zu finanzieren. Seit dem Jahr 2022 kommen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ (Sondervermögen) hinzu. Für das Jahr 2024 sieht die Bundesregierung Ausgaben von 51,8 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 14 und Ausgaben von 19,2 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen vor.

Mit dem Entwurf eines den Haushalt 2024 ergänzenden Haushaltsfinanzierungsgesetzes will die Bundesregierung den Zweck des Sondervermögens ausweiten. Die Mittel des Sondervermögens sollen nicht mehr ausschließlich der Finanzierung **bedeutsamer** Ausrüstungsvorhaben dienen. Die vorgesehene Ausweitung läuft dem vom Verfassungsgesetzgeber mit dem Sondervermögen verfolgten Zweck zuwider (Nummer 2.3).

Die Bundesregierung plant mit dem Haushaltsentwurf 2024, die Trennung des Einzelplans 14 und des Sondervermögens aufzugeben. Beispielsweise will sie mehrere Ausrüstungsvorhaben, die bisher aus dem Einzelplan 14 finanziert wurden, in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens verschieben und aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren, sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind. Dieses Konzept der „Mischfinanzierung“ ist rechtlich unzulässig. Es läuft dem vom Verfassungsgesetzgeber verfolgten Zweck zuwider, nach dem mit dem Sondervermögen bedeutsame Ausrüstungsvorhaben **zusätzlich** zum Einzelplan 14 finanziert werden sollen. Die Bundesregierung sollte den Entwurf des Wirtschaftsplans und die damit zusammenhängende Veranschlagung im Einzelplan 14 grundlegend überarbeiten und die Mängel abstellen (Nummer 2.3).

Im Jahr 2022 gab das BMVg erneut nicht alle für militärische Beschaffungen bestimmten Mittel für den primär vorgesehenen Zweck aus. Der Anteil der im Jahr 2022 nicht oder nicht planmäßig für militärische Beschaffungen ausgegebenen Mittel erhöhte sich mit 2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr von 12 % auf 20 %. Diese negative Entwicklung ist ein Hinweis auf weiterhin bestehende Defizite in der Planung und im Beschaffungswesen (Nummer 3.3).

Die Bundesregierung veranschlagt die Einnahmen im Einzelplan 14 erneut 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 vollständig zu veranschlagen und damit dem Haushaltsrecht zu entsprechen (Nummer 4).

Steigende Betriebsausgaben der Bundeswehr engen den Spielraum für verteidigungsinvestive Ausgaben im Einzelplan 14 zunehmend ein. Es bedarf daher neuer Ansätze, um die Finanzierung der Betriebsausgaben – auch den Betrieb von neu beschafften Waffensystemen – langfristig sicherzustellen. Dafür ist es unerlässlich, Ausgabenpositionen im Einzelplan 14 und Aufgaben konsequent zu hinterfragen und zu priorisieren. Dies schließt die Bereitschaft ein, Einsparmöglichkeiten zu identifizieren und zu realisieren (Nummer 5).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 14

Bundesministerium der Verteidigung

	2022 Soll	2022 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2023 Soll	2024 Entwurf	Änderung zu 2023
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	50 404,8	50 561,5	156,7	50 117,4	51 800,0	3,4
• Betriebsausgaben	27 425,9	28 508,1	1 082,3	28 762,5	33 729,3	17,3
darunter:						
• Personalausgaben	13 667,9	14 005,3	337,4	14 155,4	15 425,6	9,0
• Materialerhaltung	5 043,6	5 342,5	299,0	5 324,3	6 880,0	29,2
• Sonstige Betriebsausgaben	8 714,4	9 160,3	445,9	9 282,7	11 423,7	23,1
• Betreibermodelle	3 511,4	3 341,6	-169,8	3 884,4	4 802,6	23,6
• Forschung, Entwicklung und Erprobung	2 280,7	1 931,1	-349,6	1 845,9	1 162,5	-37,0
• Militärische Beschaffungen	9 933,2	8 860,0	-1 073,3	7 801,6	2 780,6	-64,4
• Militärische Anlagen	1 364,6	1 245,6	-119,0	1 474,5	1 841,1	24,9
• Sonstige Investitionen	340,3	372,7	32,4	390,6	438,0	12,1
• Versorgungsausgaben	6 283,3	6 302,4	19,2	6 558,1	7 046,0	7,4
• Globale Minderausgaben	-734,6	0,0	-734,6	-600,0	0,0	-100,0
Einnahmen	710,8	1 385,2	674,4	31,0	231,0	645,2
darunter:						
• Veräußerungserlöse	102,4	45,8	-56,6	2,4	102,4	4166,7
• Heilbehandlung Dritter	29,5	257,7	228,2	0,0	50,0	
Verpflichtungsermächtigungen	30 243,4 ^c	8 241,8	-22 001,6	21 842,6	41 817,1	91,4
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	258 001	241 744 ^d	-16 258	259 123	259 123	0,0

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2022.

Quelle: Haushaltsrechnung 2022; Haushaltsplan 2023; Haushaltsentwurf 2024.

Tabelle 2

Übersicht über den Wirtschaftsplan des Sondervermögens

	2022 Soll	2022 Ist	Differenz Ist-Soll ^a	2023 Soll	2024 Entwurf	Änderung zu 2023
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	90,0	0,0	-90,0	8 409,0	19 173,6	128,0
• Betriebsausgaben (Zinsen) ^b	0,0	0,0	0,0	278,4	669,2	140,4
• Betreibermodelle ^c	0,0	0,0	0,0	745,0	836,4	12,3
• Forschung, Entwicklung und Erprobung ^d	5,0	0,0	-5,0	524,5	2 327,3	343,7
• Militärische Beschaffungen	85,0	0,0	-85,0	6 836,2	20 190,7	195,4
• Militärische Anlagen ^e	0,0	0,0	0,0	25,0	150,0	500,0
• Globale Minderausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-5 000,0	
Einnahmen	90,0	0,0	-90,0	8 409,0	19 173,6	128,0
Verpflichtungsermächtigungen	81 910,0	8 291,6	-73 618,4	64 939,3	19 292,9	-70,3

Erläuterung:

^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b 2023 und 2024: Titel 575 01.

^c 2023: Titel 554 24;

2024: Titel 553 19 und 553 69.

^d 2022: Titel 551 01;

2023: Titel 551 11, 551 61 und 554 47;

2024: Titel 551 02, 551 11, 551 16, 551 18, 551 21 und 551 61.

^e 2023 und 2024: Titel 558 61.

Quelle: Haushaltsrechnung 2022; Haushaltsplan 2023; Haushaltsentwurf 2024.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Struktur

Der Einzelplan 14 ist in acht sachbezogene und vier organisationsbezogene Kapitel gegliedert.

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),
- Bundeswehrverwaltung, Universitäten der Bundeswehr und Militärseelsorge usw. (1413) und
- Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (1414).

Die Kapitelstruktur des Einzelplans 14 entspricht nicht durchgängig den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen. Danach sind Einnahmen und Ausgaben der nachgeordneten Verwaltungsbehörden des 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 militärischen und den zivilen nachgeordneten Bereich (Kapitel 1403 und 1413) bislang nicht umgesetzt. Eine Ausnahme bildet das mit dem Haushalt 2023 neu eingeführte Kapitel für das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (Kapitel 1414). Das BMVg begründet die Kapitelstruktur regelmäßig mit einer überwiegend „zentralisierten Bearbeitung“ in seinem Geschäftsbereich. Dieser Ansatz sei wirtschaftlich.

Neben dem Kernhaushalt stehen dem BMVg seit dem Jahr 2022 zusätzliche Mittel aus dem Sondervermögen zur Verfügung. Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Dieser ist seit dem Haushalt 2023 eine Anlage zum Kapitel 1405.

2.2 Entwicklung der Verteidigungsausgaben

Der im Einzelplan 14 veranschlagte Teil der Verteidigungsausgaben¹ stieg von 32,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 50,4 Mrd. Euro im Jahr 2022. Im Jahr 2023 sanken die Ausgaben im Einzelplan 14 gegenüber dem Vorjahr um 1 %² auf 50,1 Mrd. Euro. Laut Haushaltsentwurf 2024 sollen die Ausgaben um 3 % auf 51,8 Mrd. Euro steigen. Außerdem soll der im Wirtschaftsplan des Sondervermögens veranschlagte Teil der Verteidigungsausgaben von 8,4 Mrd. Euro

¹ Zu den Verteidigungsausgaben zählt der Bundesrechnungshof hier die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 und die Ausgaben aus dem Sondervermögen. Dies entspricht nicht der Definition der „Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien“, zu denen die Bundesregierung Ausgaben aus anderen Einzelplänen hinzuzählt.

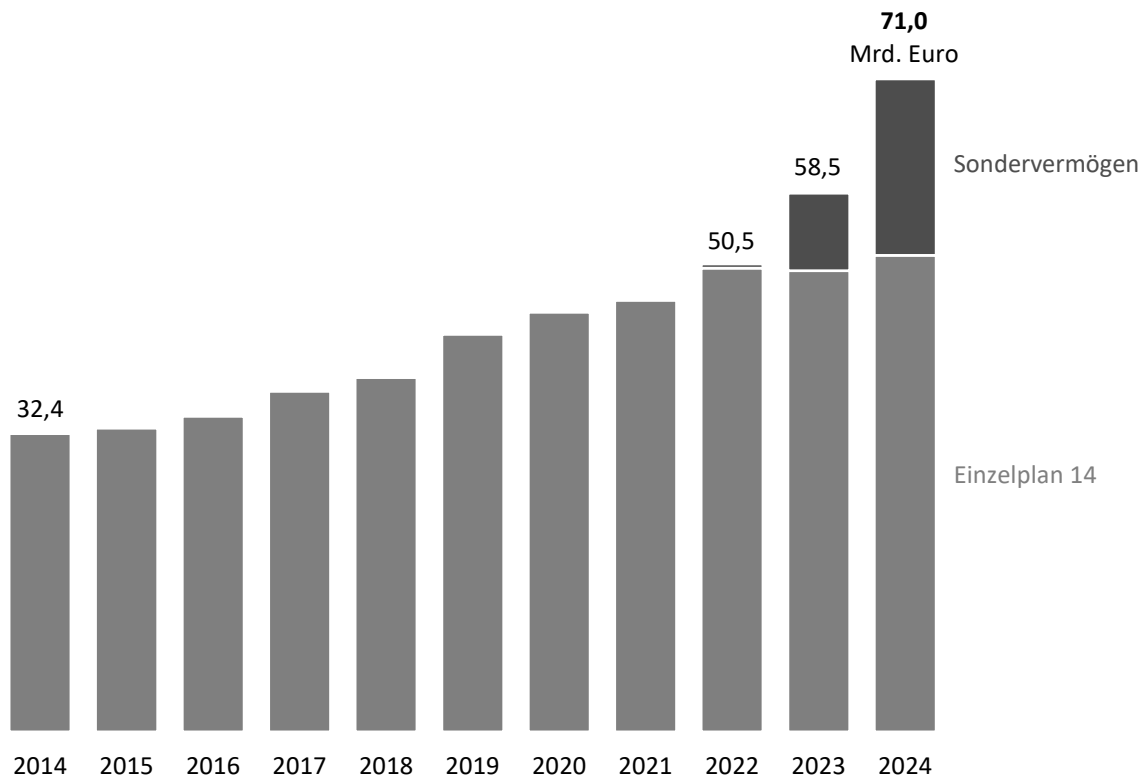
² Diese sowie alle weiteren in diesem Bericht verwendeten Prozentangaben und Veränderungen zum Vorjahr sind aus den Ursprungswerten berechnet. Rundungsdifferenzen sind daher möglich.

im Jahr 2023 auf 19,2 Mrd. Euro im Jahr 2024 steigen. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Verteidigungsausgaben seit dem Jahr 2014.

Abbildung 1

Verteidigungsausgaben steigen weiter an

Seit dem Jahr 2014 sind die veranschlagten Verteidigungsausgaben stetig gestiegen. Unter Berücksichtigung des Sondervermögens sollen sie im Jahr 2024 auf 71 Mrd. Euro steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne 2014 bis 2023, Haushaltsentwurf 2024.

2.3 Wirtschaftsplan des Sondervermögens

Der Bund errichtete im Jahr 2022 das Sondervermögen für die Bundeswehr. Im Juli 2022 traten dazu das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)“ und das „Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz“ (BwFinSVermG) in Kraft.³

Nach der Begründung der Grundgesetzänderung wollte der Gesetzgeber mit dem Sondervermögen die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit stärken und dazu festgelegte überjährige

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Bundesgesetzblatt 2022, Teil I, Seite 968 und Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“, Bundesgesetzblatt 2022, Teil I, Seite 1030 ff.

Großvorhaben zusätzlich zum Einzelplan 14 finanzieren.⁴ Nach dem Wortlaut des BwFinSVermG ging es ihm dabei um bedeutsame Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr. Dazu umfasst das Sondervermögen eine Kreditermächtigung von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro. Nach dem BwFinSVermG ist das Sondervermögen vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten zu trennen.

Vorgaben für den Wirtschaftsplan

Nach dem BwFinSVermG können die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die im Wirtschaftsplan für die im Einzelnen benannten Vorhaben zur Verfügung gestellt werden, nicht für andere Vorhaben verwendet werden. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen. Nach der Gesetzesbegründung soll die ausdrückliche Aufzählung der zu finanzierenden Vorhaben bei gleichzeitiger Übertragbarkeit der Mittel die vollständige Finanzierung der einzelnen Vorhaben sichern.⁵

Änderung des Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetzes

Die Bundesregierung leitete zunächst dem Bundesrat einen den Haushaltsentwurf 2024 ergänzenden Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes zu.⁶ Er sieht u. a. vor, das BwFinSVermG anzupassen. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Vorgaben für den Wirtschaftsplan des Sondervermögens zu ändern. Zugunsten eines „flexibleren Einsatzes der Mittel des Sondervermögens“ soll das Verbot der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Titel ebenso entfallen wie die Vorgabe, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu den bedeutsamen Ausrüstungsvorhaben jeweils in einzelnen Titeln zu veranschlagen.

Die bisherigen Vorgaben für den Wirtschaftsplan sollen die vollständige Finanzierung der festgelegten Vorhaben aus dem Sondervermögen sichern. Das Erreichen dieses Ziels wäre mit der Gesetzesänderung gefährdet. Wenn Vorhaben aus dem Sondervermögen nur „anfinanziert“ werden, steigt das Risiko zusätzlicher Belastungen für den Bundeshaushalt erheblich. Der Haushaltsgesetzgeber gäbe es mit der Änderung zudem aus der Hand, im Wirtschaftsplan festzulegen, welche konkreten Vorhaben er mit welchem finanziellen Volumen aus dem Sondervermögen finanzieren will. Bei einem Verzicht auf die Veranschlagung in einzelnen Titeln und bei einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Titeln würde er es grundsätzlich der Bundesregierung überlassen, während der Haushaltsführung über die Verwendung von Mitteln aus dem Sondervermögen zu entscheiden.

Außerdem will die Bundesregierung den Zweck des Sondervermögens ausweiten. Sie sieht vor, dass die Mittel aus dem Sondervermögen künftig nicht mehr nur der Finanzierung **bedeutsamer** Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, **insbesondere komplexer überjähriger**

⁴ Bundestagsdrucksachen 20/1410 und 20/2091.

⁵ Bundestagsdrucksachen 20/1409 und 20/2090.

⁶ Bundesratsdrucksache 366/23.

Maßnahmen, dienen sollen. Vielmehr beabsichtigt die Bundesregierung, mit den Mitteln des Sondervermögens künftig auch Vorhaben zu finanzieren, die mit Ausrüstungsvorhaben lediglich zusammenhängen, u. a. zur Logistik.

Der Verfassungsgesetzgeber hat den Zweck des Sondervermögens in der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) festgelegt.⁷ Demnach sollen die Mittel des Sondervermögens **ausschließlich** der Finanzierung **bedeutsamer** Ausrüstungsvorhaben zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit dienen. Es ging dem Verfassungsgesetzgeber dabei darum, **festgelegte überjährige Großvorhaben** zu finanzieren. Die von der Bundesregierung mit der Änderung des BwFinSVermG vorgesehene Ausweitung läuft dem vom Verfassungsgesetzgeber mit dem Sondervermögen verfolgten Zweck zuwider.

Kritik am Entwurf des Wirtschaftsplans 2023

Der Bundesrechnungshof hatte während der parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2023 beanstandet, dass die Gesamtausgaben aller zu diesem Zeitpunkt im Sondervermögen eingeplanten Vorhaben den Finanzrahmen von 100 Mrd. Euro überstiegen.⁸ In der Folge überarbeitete die Bundesregierung den Entwurf des Wirtschaftsplans 2023. Sie strich einzelne Vorhaben oder reduzierte die Stückzahl der zu beschaffenden Waffensysteme. Das BMVg erklärte, den Finanzrahmen einhalten zu wollen. Dem Wirtschaftsplan 2023 lag die Planung zugrunde, für Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben 93 Mrd. Euro auszugeben und für den Schuldendienst 7 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) daraufhin berichtet, dass die Bundesregierung mit dem vollständigen Verplanen des Finanzrahmens Risiken nicht ausreichend berücksichtigte. Insbesondere steigende Beschaffungs- und Entwicklungsausgaben sowie steigende Zinsen können zu einer unzulässigen Überplanung des Sondervermögens und damit zu zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt führen. Nach dem Willen des Gesetzgebers darf die Bundesregierung nur Vorhaben im Sondervermögen einplanen, die es aus diesem vollständig finanzieren kann.⁹

Veranschlagung im Wirtschaftsplan 2024 und im Einzelplan 14

Die Bundesregierung plant, den Wirtschaftsplan nach der umfassenden Überarbeitung im letzten Jahr erneut grundlegend anzupassen. Der Entwurf des Wirtschaftsplans sieht vor, mehrere Vorhaben, die bislang allein im Einzelplan 14 veranschlagt waren, auch im

⁷ Bundestagsdrucksachen 20/1410 und 20/2091.

⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 7. Oktober 2022 – IV 1 - 0000846 (veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de).

⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Entwurf des Wirtschaftsplans des „Sondervermögens Bundeswehr“ für das Jahr 2023 vom 3. November 2022 – IV 1 - 0000846 (veröffentlicht unter www.bundesrechnungshof.de).

Wirtschaftsplan zu veranschlagen. Gleichzeitig will die Bundesregierung fast alle Vorhaben, die bisher allein im Wirtschaftsplan veranschlagt waren, auch im Einzelplan 14 veranschlagen.

Auf Vorschlag der Bundesregierung hatte der Gesetzgeber mit dem Wirtschaftsplan 2022 einzelne bedeutsame Vorhaben, die zuvor im Einzelplan 14 veranschlagt waren, in den Wirtschaftsplan verschoben, um diese künftig vollständig aus dem Sondervermögen finanzieren zu können (z. B. die Beschaffung des Schützenpanzers Puma und des schweren Transporthubschraubers). Die Bundesregierung hatte dabei die bei diesen Vorhaben bereits im Einzelplan 14 eingegangenen Verpflichtungen sowie die im Finanzplanzeitraum vorgesehenen Ausgabenansätze verschoben. Der Finanzplan für den Einzelplan 14 hatte folglich für die Vorhaben keine Ausgaben mehr vorgesehen.

Mit der Veranschlagung weiterer Vorhaben aus dem Einzelplan 14 im Wirtschaftsplan plant die Bundesregierung weitere Verschiebungen. Sie betreffen mehrere langjährige Bestandsvorhaben wie die Beschaffung des NATO-Hubschraubers 90 (Titel 554 16) und des Kampfhubschraubers Tiger (Titel 554 15) sowie Vorhaben aus Sammeltiteln, wie denen für die Beschaffung von Fernmeldematerial (Titel 554 95) und Munition (Titel 554 08). Diese Vorhaben will die Bundesregierung allerdings anders als zuvor nicht vollständig in den Wirtschaftsplan verschieben. Sie will die Ansätze im Einzelplan 14 gegenüber dem Vorjahr lediglich für drei bis vier Jahre absenken, Verpflichtungen in dieser Zeit aus dem Sondervermögen decken und die Vorhaben anschließend wieder aus dem Einzelplan 14 finanzieren.

Die Bundesregierung will, dass dadurch Mittel frei werden, die bisher im Einzelplan 14 für militärische Beschaffungen und Entwicklung vorgesehen waren, um diese für Betriebsausgaben (u. a. für Personal und Materialerhaltung) einsetzen zu können. Ansonsten könne sie den Betrieb infolge inflationsbedingt steigender Ausgaben nicht sicherstellen. Außerdem verspricht sich die Bundesregierung von der weiteren Verschiebung, die Mittel aus dem Sondervermögen möglichst schon bis Ende des Jahres 2027 und damit deutlich schneller als bislang vorgesehen ausgeben zu können.

Die geplanten Gesamtausgaben aller im Entwurf des Wirtschaftsplans genannten Vorhaben überschreiten den Finanzrahmen des Sondervermögens von 100 Mrd. Euro. Nach derzeitiger Planung der Bundesregierung lassen sich lediglich drei Vorhaben vollständig aus dem Sondervermögen finanzieren.¹⁰ Alle anderen Vorhaben – wie die langfristige Beschaffung neuer Fregatten – lassen sich nur zum Teil aus dem Sondervermögen finanzieren.

Da der Finanzrahmen bereits mit dem Wirtschaftsplan 2023 vollständig verplant war, liegt eine Ursache für das Überschreiten des Finanzrahmens in Preissteigerungen. Diese sind bei mehreren im Wirtschaftsplan 2023 veranschlagten Vorhaben inzwischen eingetreten. Hauptgrund für das Überschreiten des Finanzrahmens ist jedoch die vorgesehene Verschiebung weiterer Vorhaben aus dem Einzelplan 14 in den Wirtschaftsplan. Allein für Vorhaben, die

¹⁰ Radpanzer mittlere Kräfte (Titel 554 57), bodengebundene Luftverteidigung IRIS-T SLM (Titel 554 59) und Waffensystem Arrow (Titel 554 83).

die Bundesregierung im Wirtschaftsplan neu einzeln veranschlagen will,¹¹ sowie für die Beschaffung von Munition sieht sie bisher nicht eingeplante Ausgaben von 4,9 Mrd. Euro im Jahr 2024 und Verpflichtungsermächtigungen von 2,9 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 bis 2027) vor.

Um alle im Entwurf des Wirtschaftsplans genannten Vorhaben finanzieren zu können, verfolgt die Bundesregierung nun das Konzept einer „Mischfinanzierung“. Dabei will sie die im Entwurf des Wirtschaftsplans genannten Vorhaben bis Ende des Jahres 2027 überwiegend aus dem Sondervermögen finanzieren. Sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind, will sie die Vorhaben aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren. Sie sieht dazu vor, Verpflichtungen, die der Bund zulasten des Sondervermögens eingegangen ist, später mit Ausgaben aus dem Einzelplan 14 zu erfüllen. Dies betrifft auch Vorhaben wie die Beschaffung des Kampfflugzeugs F-35 und des schweren Transporthubschraubers, die ursprünglich vollständig aus dem Sondervermögen finanziert werden sollten. Außerdem veranschlagt die Bundesregierung für mehrere Vorhaben Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowohl im Einzelplan 14 als auch im Wirtschaftsplan.¹²

Zur Vorbereitung der „Mischfinanzierung“ sieht die Bundesregierung für nahezu alle im Entwurf des Wirtschaftsplans genannten Vorhaben „Spiegeltitle“ im Wirtschaftsplan und im Einzelplan 14 vor. Diese sollen durch möglichst einheitliche Nummerierungen und Zweckbestimmungen die Transparenz erhöhen.

Die geplante Verschiebung weiterer Vorhaben aus dem Einzelplan 14 in den Wirtschaftsplan läuft dem vom Verfassungsgesetzgeber mit dem Sondervermögen verfolgten Zweck zuwider. Ihm ging es darum, bedeutsame Ausrüstungsvorhaben zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit **zusätzlich** zum Einzelplan 14 zu finanzieren. Wenn die Bundesregierung nun jedoch Mittel aus dem Sondervermögen verwendet, um vorübergehend Bestandsvorhaben und damit indirekt den Betrieb der Bundeswehr zu finanzieren, stehen diese Mittel nicht mehr für neue zusätzliche Vorhaben zur Verfügung.

Die absehbar länger andauernden Herausforderungen zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit erfordern eine nachhaltige Finanzierung der Betriebsausgaben der Bundeswehr aus dem Einzelplan 14. Dies sollte sich in der Priorisierung der Mittel widerspiegeln, die der Bundeswehr zur Verfügung stehen. Die vorgesehene Verschiebung wird den strukturellen Handlungsbedarf im Einzelplan 14 hingegen allenfalls kurzfristig mindern, nicht jedoch mittel- bis langfristig beseitigen. Der Bundesrechnungshof hält das geplante Vorgehen daher für den falschen Weg.

Hinzu kommt, dass die vorgesehene „Mischfinanzierung“ gegen das BwFinSVermG verstößt, wonach das Sondervermögen vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und

¹¹ Kampfhubschrauber Tiger (Titel 554 15), NATO-Hubschrauber 90 (Titel 554 16), Großraumtransportflugzeug A400M (Titel 554 18), Flottendienstboot Klasse 424 (Titel 554 30), Kampfflugzeug MRCA (Titel 551 16).

¹² U. a. Eurofighter (Titel 554 17 und Kapitel 1405 Titel 554 17 sowie Titel 551 18 und Kapitel 1404 Titel 551 18) und Fregatte Klasse 126 (Titel 554 52 und Kapitel 1405 Titel 554 21).

Verbindlichkeiten zu trennen ist. Die Vorhaben, die aus dem Sondervermögen finanziert werden sollen, sind vollständig aus diesem zu finanzieren. Eine „Mischfinanzierung“ ist unzulässig.

Das Sondervermögen war vom Gesetzgeber von vornherein angelegt, um damit zusätzliche bedeutsame Ausrüstungsvorhaben gesichert zu finanzieren. Um den Finanzrahmen des Sondervermögens einhalten zu können, sollte die Bundesregierung ihre Planung anpassen. Sie darf nur Vorhaben im Wirtschaftsplan veranschlagen, die sie aus dem Sondervermögen vollständig finanzieren kann. Auf die ansonsten entstehenden Risiken für den Bundeshaushalt hat der Bundesrechnungshof bereits anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2023 hingewiesen. Das Konzept der Bundesregierung zur „Mischfinanzierung“ ist erst recht mit unkalkulierbaren Risiken für den Bundeshaushalt verbunden. Es ist bereits darauf angelegt, dass der Bund Verpflichtungen, die er zulasten des Sondervermögens eingegangen ist und ggf. noch eingehen wird, später aus dem Einzelplan 14 deckt, wenn das Sondervermögen nicht ausreicht. Eine solche nachträgliche Verschiebung von Verpflichtungen in den Einzelplan 14 widerspricht dem Grundgedanken des Verfassungsgesetzgebers zum Sondervermögen. Die Kreditermächtigung über 100 Mrd. Euro für das Sondervermögen enthält keine Befugnis, Verpflichtungen zulasten des Einzelplans 14 einzugehen. Durch die geplante „Mischfinanzierung“ bindet das Sondervermögen den Einzelplan 14 in unzulässiger Weise und unkalkulierbarer Höhe.

Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof die von der Bundesregierung verfolgte „Mischfinanzierung“ trotz der „Spiegeltitle“ für intransparent. Wenn zu einem Vorhaben ein Teil der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Wirtschaftsplan veranschlagt ist und ein anderer Teil im Einzelplan 14, verringert dies die Übersichtlichkeit. Es ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, welche Mittel für welche Vorhaben bei welchen Titeln veranschlagt sind. Die Haushaltsführung und -rechnung sind beeinträchtigt, da den Vorhaben jeweils mehrere Buchungsstellen zugeordnet sind. Zudem wird dem Haushaltsausschuss und dem Gremium „Sondervermögen Bundeswehr“¹³ die Kontrolle erheblich erschwert.

Zusammenfassend hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, den Entwurf des Wirtschaftsplans und die damit zusammenhängende Veranschlagung im Einzelplan 14 grundlegend zu überarbeiten und dabei die dargestellten Mängel abzustellen.

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Berichts mitgeteilt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht teilt und es seine Empfehlung nicht aufgreift. Die gewählte Vorgehensweise stehe im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben und dem Willen des Gesetzgebers. Dieser habe das Sondervermögen als „Anschubfinanzierung“ und Ergänzung des Kernhaushalts vorgesehen. Eine vollständige Finanzierung der im Wirtschaftsplan festgelegten Vorhaben aus dem Sondervermögen sehe der Wortlaut des Gesetzes nicht vor.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMVg nicht. Das BMVg sah die vollständige Finanzierung der im Wirtschaftsplan festgelegten Vorhaben im Wirtschaftsplan 2023 sowie

¹³ Gremium nach § 5 Absatz 4 BwFinSVermG.

den dazugehörigen Geheimen Erläuterungsblättern bislang selbst vor. Dieses Vorgehen entspricht dem vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung geäußerten Willen. Die Möglichkeit einer bloßen „Anschubfinanzierung“ von Vorhaben lässt sich daraus nicht ableiten. Insofern überrascht es, wenn das BMVg mittlerweile mit gegenteiligen Grundannahmen argumentiert, um seine Vorgehensweise und das Konzept der „Mischfinanzierung“ zu rechtfertigen. Im Ergebnis bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Kritik.

3 Wesentliche Ausgaben

Ausgabenbereiche

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

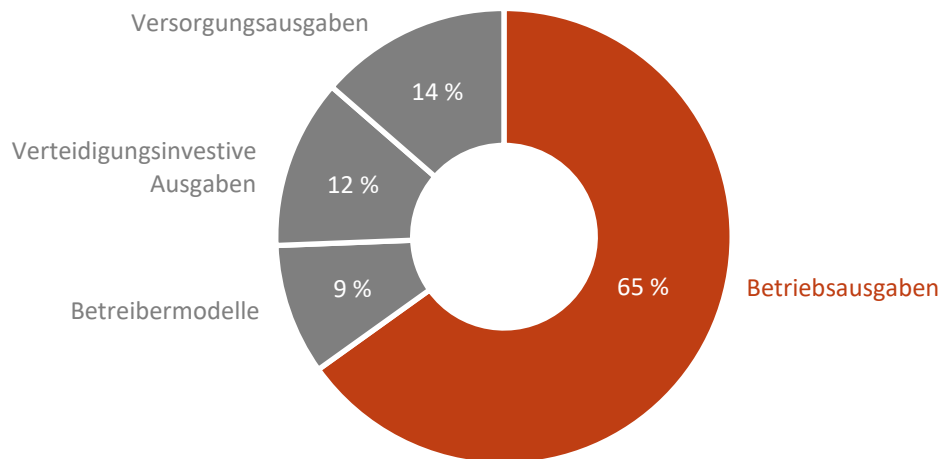
- Die **Betriebsausgaben** umfassen die Personalausgaben, die Ausgaben für Materialerhaltung sowie sonstige Betriebsausgaben (z. B. für Mieten, die Bewirtschaftung von Liegenschaften, Betriebsstoff und Geschäftsbedarf).
- Zu den Betreibermodellen zählt das BMVg u. a. die Ausgaben für die in seinem Geschäftsbereich 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 auch im Jahr 2024 bei den Betriebsausgaben. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben erhöht sich von 57 % im Jahr 2023 auf 65 %. Die in den Betriebsausgaben enthaltenen Personalausgaben binden zusammen mit den Versorgungsausgaben 43 % der Gesamtausgaben. Der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben an den Gesamtausgaben sinkt von 23 % im Jahr 2023 auf 12 %. Abbildung 2 veranschaulicht die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 14 auf die vier Ausgabenbereiche.

Abbildung 2

Betriebsausgaben binden nahezu zwei Drittel der Ausgaben

Im Einzelplan 14 ist der finanzielle Spielraum für verteidigungsinvestive Ausgaben gering.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2024.

3.1 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben steigen seit Jahren kontinuierlich an. Für das Jahr 2024 plant die Bundesregierung eine Erhöhung gegenüber dem Vorjahr um 5 Mrd. Euro auf 33,7 Mrd. Euro (+17 %). 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 2022 waren es 1,1 Mrd. Euro mehr.

Personalausgaben

Nach dem Haushaltsentwurf 2024 machen die Personalausgaben¹⁴ mit 15,4 Mrd. Euro – ohne Versorgungsausgaben – 30 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 aus. Gegenüber dem Jahr 2023 sollen die Personalausgaben um 9 % steigen. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Tarif- und Besoldungsrunde 2023 zurückzuführen. Der Umfang der Planstellen und Stellen soll sich gegenüber dem Vorjahr nicht ändern.

¹⁴ Titel der Hauptgruppe 4 ohne Kapitel 1403 Titelgruppe 58 und Kapitel 1411 Titelgruppe 57.

Materialerhaltung

Für die Materialerhaltung¹⁵ sieht der Haushaltsentwurf 2024 Ausgaben von 6,9 Mrd. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben damit um 29 % steigen. Im Jahr 2022 gab das BMVg 299 Mio. Euro mehr für die Materialerhaltung aus als ursprünglich veranschlagt. Es zog allein 249,9 Mio. Euro, die für militärische Beschaffungen bestimmt waren, auf Basis von Haushaltsvermerken heran, um Mehrausgaben bei Kapitel 1406 zu decken. Außerdem nutzte das BMVg Mehreinnahmen, um die Mittel für die Materialerhaltung zu verstärken.

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 unverändert die Materialerhaltung von Luftfahrzeugen (Kapitel 1406 Titel 553 11) dar. Gegenüber dem Vorjahr sollen diese Ausgaben um 659 Mio. Euro auf 3,4 Mrd. Euro steigen (+24 %). Darin enthalten ist u. a. die Instandhaltung des Waffensystems Eurofighter. Einen ebenfalls erheblichen Aufwuchs gegenüber dem Vorjahr weist die Materialerhaltung von Schiffen (Kapitel 1406 Titel 553 10) auf. Die Ausgaben dafür sollen um 469,3 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro steigen (+85 %). Insgesamt geht das BMVg davon aus, dass sich die Ausgaben für die Materialerhaltung infolge militärischer Beschaffungen in den kommenden Jahren stetig erhöhen werden.

Sonstige Betriebsausgaben

Die sonstigen Betriebsausgaben¹⁶ sind im Haushaltsentwurf 2024 mit 11,4 Mrd. Euro veranschlagt. Im Vergleich zum Jahr 2023 sollen sie um 2,1 Mrd. Euro steigen (+23 %). 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 2,9 Mrd. Euro die größte Ausgabenposition. Die größte Ausgabensteigerung ist für die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden, Räumen und baulichen Anlagen (Kapitel 1408 Titel 517 01) vorgesehen. Diese Ausgaben sollen um 761 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro steigen (+103 %). Das BMVg begründet dies vor allem mit gestiegenen Energie- und Rohstoffpreisen.

Außerdem sollen die Ausgaben für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich der administrativen Informationstechnik (Kapitel 1413 Titel 532 55) um 213 Mio. Euro auf 562 Mio. Euro steigen (+61 %). Das BMVg begründet den Anstieg mit Digitalisierungsprojekten, die es umsetzen will (u. a. im Programm Standard-Anwendungs-Software-Produkt-Familien, SASPF). Dafür sieht der Haushaltsentwurf 2024 zudem eine Verpflichtungsermächtigung von 588,4 Mio. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 bis 2028) vor.

¹⁵ Kapitel 1406, Kapitel 1401 Titel 553 21, 553 31, 553 41 und 553 81 sowie Kapitel 1403 Titel 553 01 und 553 31.

¹⁶ Insgesamt 129 Titel der Kapitel 1401, 1403, 1404, 1405, 1407, 1408, 1410, 1411, 1412, 1413 und 1414.

3.2 Betreibermodelle

Mit Betreibermodellen¹⁷ 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.

Im Einzelplan 14 veranschlagt die Bundesregierung die Ausgaben für Betreibermodelle mit 4,8 Mrd. Euro um 918,3 Mio. Euro höher als im Jahr 2023 (+24 %). Die größte Ausgabenposition bildet dabei mit 2 Mrd. Euro die Vergütung von IT-Leistungen der BWI GmbH im „HERKULES-Folgeprojekt“ (Kapitel 1413 Titel 532 01). Eine Verpflichtungsermächtigung von 7,7 Mrd. Euro will das BMVg im Wesentlichen dafür nutzen, Leistungen der BWI GmbH, die bisher bis Ende 2027 befristet sind, bis Ende 2030 zu verlängern. Die für die Verlängerung bis Ende 2029 im Haushalt 2023 vorgesehene Verpflichtungsermächtigung von 3,9 Mrd. Euro will das BMVg hingegen doch nicht nutzen. Es begründete dies mit Voraussetzungen, welche die BWI GmbH im Zusammenhang mit einem neuen Rechnungswesen noch schaffen müsse. Nach der Bundeshaushaltsordnung sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans nur die Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die notwendig sind, um die Aufgaben des Bundes zu erfüllen. Die Bundesregierung sollte daher mit Blick auf die ungenutzte Verpflichtungsermächtigung im Haushalt 2023 künftig sorgfältiger planen und nur Verpflichtungsermächtigungen veranschlagen, die im betreffenden Haushaltsjahr notwendig sind.

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) und den Betrieb der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (Kapitel 1407 Titel 553 49) zurück. Die Ausgaben dafür sollen auf 707,3 Mio. Euro bzw. 941,5 Mio. Euro steigen (+28 % bzw. +12 %). Der Haushaltsentwurf 2024 sieht zudem Verpflichtungsermächtigungen von 2 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 bis 2032) für den Betrieb des Bekleidungswesens und 12,5 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 bis 2034) für den Betrieb der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH vor. Hintergrund ist die Absicht des BMVg, die beiden Gesellschaften ab dem Jahr 2024 mit zusätzlichen Leistungen zu beauftragen. So soll die HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH das Projekt „HIL der Zukunft“ umsetzen. Dieses umfasst ein vom BMVg vorgegebenes erweitertes Instandhaltungsmodell, vor allem für Landsysteme der Bundeswehr. Mit den dazugehörigen Verträgen will das BMVg den Haushaltsausschuss Ende 2023 befassen.

Darüber hinaus weist die Bundesregierung im Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens Ausgaben für Betreibermodelle aus. Für den Betrieb des Bekleidungswesens durch die

¹⁷ 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.

Bw Bekleidungsmanagement GmbH veranschlagt sie unter der Zweckbestimmung „Sofortbeschaffung aufgabenorientierter Ausstattung der Bw bis 2025“ (Titel 554 24) 826,3 Mio. Euro. Dabei handelt es sich um die Fortsetzung der im Jahr 2022 begonnenen „Vollausstattung“ der Soldatinnen und Soldaten mit Gefechtshelmen, Schutzwesten, Kampfbekleidung und Rucksäcken. Außerdem sieht der Entwurf des Wirtschaftsplans 10,2 Mio. Euro für Betreibermodelle zu Hubschrauberleistungen vor (Titel 553 69).

3.3 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Die geplanten verteidigungsinvestiven Ausgaben stiegen von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 13,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 an (+115 %). Im Jahr 2023 sanken sie auf 11,5 Mrd. Euro. Hintergrund war, dass die Bundesregierung Vorhaben für militärische Beschaffungen und Entwicklung in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens verschob (siehe Nummer 2.3). Gegenüber dem Jahr 2023 sollen die verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14 aufgrund der geplanten weiteren Verschiebung von Vorhaben in den Wirtschaftsplan um 5,3 Mrd. Euro auf 6,2 Mrd. Euro erneut sinken (-46 %). Aus dem Sondervermögen sieht die Bundesregierung weitere verteidigungsinvestive Ausgaben von 22,7 Mrd. Euro abzüglich globaler Minderausgaben von 5 Mrd. Euro vor. In Summe sollen die verteidigungsinvestiven Ausgaben aus dem Einzelplan 14 und dem Sondervermögen von 18,9 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 23,9 Mrd. Euro im Jahr 2024 steigen (+26 %).

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

Forschung, Entwicklung und Erprobung

Für Forschung, Entwicklung und Erprobung¹⁸ plant die Bundesregierung im Einzelplan 14 Ausgaben von 1,2 Mrd. Euro. Gegenüber dem Jahr 2023 sollen die Ausgaben damit um 683,4 Mio. Euro sinken (-37 %). Aus dem Sondervermögen sollen 2,3 Mrd. Euro hinzukommen. Diese betreffen u. a. die Vorhaben Main Ground Combat System (MGCS, Titel 551 21) und Future Combat Air System (FCAS, Titel 551 61).

Die Bundesregierung plant, die Ausgaben für wehrtechnische Forschung und Technologie (Kapitel 1404 Titel 551 01) anzuheben, und zwar um 235 Mio. Euro auf 565 Mio. Euro (+71 %). Mit diesen Mitteln will sie neue Technologien für militärische Anwendungen identifizieren und vorantreiben sowie Kenntnisse und Fertigkeiten für Ausrüstungsentscheidungen gewinnen. Für den gleichen Zweck sollen 49,8 Mio. Euro aus dem Sondervermögen hinzukommen (Titel 551 02).

¹⁸ Kapitel 1404 ohne Titel 981 01 sowie Kapitel 1413 Titel 544 01.

Die Ausgaben für die wehrtechnische Entwicklung und Erprobung (Kapitel 1404 Titel 551 11) sollen gegenüber dem Vorjahr um 298,3 Mio. Euro auf 215,5 Mio. Euro sinken (-58 %). Laut BMVg resultiert die Absenkung aus der beabsichtigten Verschiebung von Entwicklungsvorhaben in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens. Dazu sieht der Entwurf des Wirtschaftsplans (Titel 551 11) Ausgaben von 667,5 Mio. Euro sowie eine Verpflichtungsermächtigung von 1,1 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 und 2026) vor. Ab dem Jahr 2027 will das BMVg sämtliche Entwicklungsvorhaben wieder aus Kapitel 1404 Titel 551 11 finanzieren.

Militärische Beschaffungen

Die Mittel für militärische Beschaffungen¹⁹ sollen dazu dienen, die Streitkräfte mit dem für ihren Auftrag notwendigen Material auszustatten. Für das Jahr 2024 plant die Bundesregierung im Einzelplan 14 dafür Ausgaben von 2,8 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben um 5 Mrd. Euro sinken (-64 %). Im Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens weist die Bundesregierung für militärische Beschaffungen weitere 20,2 Mrd. Euro aus. In Summe sollen die Ausgaben für militärische Beschaffungen aus dem Einzelplan 14 und dem Sondervermögen von 14,6 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 23 Mrd. Euro im Jahr 2024 steigen (+57 %). Infolge der globalen Minderausgaben von 5 Mrd. Euro, die im Wesentlichen auf die militärischen Beschaffungen entfallen werden, wird sich der tatsächliche Anstieg bei der Haushaltsführung jedoch verringern.

Die Beschaffung von Munition soll im Einzelplan 14 und auch im Wirtschaftsplan die jeweils größte Ausgabenposition bei den militärischen Beschaffungen bilden (Kapitel 1405 Titel 554 08 und Titel 554 08 im Wirtschaftsplan). Dafür sieht die Bundesregierung Ausgaben von 467,2 Mio. Euro bzw. 3,1 Mrd. Euro vor. Außerdem veranschlagt sie eine Verpflichtungsermächtigung von 4,8 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 bis 2034) bzw. 2,1 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 und 2026). Die Gesamtausgaben zur Beschaffung von Munition sollen sich damit gegenüber dem Vorjahr um 2,4 Mrd. Euro auf 3,5 Mrd. Euro erhöhen (+215 %).

Wie schon in Vorjahren gab das BMVg auch im Jahr 2022 die ihm für militärische Beschaffungen zur Verfügung stehenden Mittel nicht vollständig aus. Es verwendete von den im Haushalt 2022 bei den Kapiteln 1401 und 1405 für militärische Beschaffungen vorgesehenen 9,9 Mrd. Euro insgesamt 1,1 Mrd. Euro (11 %) für andere Zwecke (im Jahr 2021: 1 Mrd. Euro, 12 %). Allein 459,5 Mio. Euro zog es für globale Minderausgaben heran. Mit einem Teilbetrag deckte es Ausgaben für die Materialerhaltung. Zudem sparte es 77,7 Mio. Euro aus dem Titel zur Beschaffung von Schiffen (Kapitel 1405 Titel 554 12) für eine überplanmäßige Ausgabe ein. Diese hatte das BMVg für den Erwerb einer Werft geltend gemacht.

¹⁹ Kapitel 1401 Titel 554 81, 559 21, 559 31 und 559 41, Kapitel 1403 Titel 554 31 sowie Kapitel 1405 ohne Titel 871 01 und 981 01.

Bei den im Haushalt 2022 bei Kapitel 1405 einzeln veranschlagten Großvorhaben (Titel 554 15 bis 554 32) gab das BMVg nach der Haushaltsrechnung 2022 zwar die dafür vorgesehenen 5,3 Mrd. Euro aus. Allerdings buchte es davon 888,9 Mio. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten, darunter 154,1 Mio. Euro aus dem Titel zur Beschaffung von Korvetten (Titel 554 24) und 104,1 Mio. Euro aus dem Titel zur Beschaffung von Marinebetriebsstoffversorgern (Titel 554 32). Der Haushaltsgesetzgeber hatte es mit dem Haushalt 2022 ermöglicht, Mittel, die wegen Verzögerungen erst in den Folgejahren benötigt werden, zur Selbstbewirtschaftung²⁰ zuzuweisen. Im Gegenzug hatte er frühere Deckungsmöglichkeiten begrenzt und Haushaltsvermerke gestrichen.

Bezieht man die wegen Verzögerungen auf Selbstbewirtschaftungskonten gebuchten Mittel mit ein, hat sich der Anteil der im Jahr 2022 nicht bzw. nicht planmäßig für militärische Beschaffungen ausgegebenen Mittel mit 2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr von 12 % auf 20 % erhöht.

Diese negative Entwicklung ist ein Hinweis auf weiterhin bestehende Defizite bei der Planung und im Beschaffungswesen. Die internen und externen Gründe dafür, warum es dem BMVg oft nicht gelang, die Mittel wie vorgesehen zu verwenden, sind zwar vielschichtig. Wenn das BMVg seine Ziele allerdings erreichen und die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte erkennbar erhöhen will, muss es diese Gründe so weit wie möglich beseitigen und seine Planung und sein Beschaffungswesen endlich wirkungsvoll verbessern.

Maßnahmen wie interne Arbeitsgruppen zur Optimierung des Beschaffungswesens sowie das im Jahr 2022 zur Anpassung vergaberechtlicher Vorschriften beschlossene Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz) scheinen – gemessen an den Fakten der Haushaltsrechnung 2022 – noch nicht auszureichen. Am 26. April 2023 erklärte der Bundesminister der Verteidigung in einem Tagesbefehl, der Faktor Zeit habe nun oberste Priorität für das Beschaffungswesen, um die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte schnellstmöglich zu erhöhen.

3.4 Versorgungsausgaben

Die Bundesregierung veranschlagt für das Jahr 2024 Versorgungsausgaben²¹ von 7 Mrd. Euro im Einzelplan 14. Dies sind 487,9 Mio. Euro mehr als im Jahr 2023 (+7 %). Der Anstieg ist im Wesentlichen in der Tarif- und Besoldungsrunde 2023 begründet. Das BMVg geht für das Jahr 2024 davon aus, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nur marginal ändert.

²⁰ § 15 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung.

²¹ Kapitel 1403 Titelgruppe 58 und Kapitel 1411 Titelgruppe 57.

4 Wesentliche Einnahmen

Der Haushaltsentwurf 2024 sieht im Einzelplan 14 Einnahmen von 231 Mio. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Einnahmen damit um 200 Mio. Euro steigen (+645 %). Dabei veranschlagt die Bundesregierung die Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen (Kapitel 1407 Titel 132 01) mit 102,4 Mio. Euro um 100 Mio. Euro höher als im Jahr 2023. Dies entspricht der Veranschlagung im Haushalt 2022. Die Einnahmen aus der Heilbehandlung Dritter (Kapitel 1403 Titel 111 04), die das BMVg z. B. bei der Behandlung von zivilen Patientinnen und Patienten in Bundeswehrkrankenhäusern regelmäßig erzielt, veranschlagt die Bundesregierung mit 50 Mio. Euro. Im Jahr 2023 hatte sie dafür keine Einnahmen veranschlagt.

In den Vorjahren veranschlagte die Bundesregierung nur einen Teil der im Einzelplan 14 realistisch zu erwartenden Einnahmen. So erzielte das BMVg im Jahr 2022 Einnahmen von 1,4 Mrd. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass davon 500 Mio. Euro auf Entnahmen aus der damaligen „Rüstungsrücklage“²² entfielen. Lässt man diese einmalige Einnahme unberücksichtigt, erzielte das BMVg in den Jahren 2016 bis 2022 im Mittel Einnahmen von 683 Mio. Euro. Bei den im Haushaltsentwurf 2024 veranschlagten 231 Mio. Euro handelt es sich folglich erneut nur um einen geringen Teil der im Jahr 2024 realistisch zu erwartenden Einnahmen.

Die Bundesregierung missachtet wiederholt die Vorgabe der Bundeshaushaltsordnung, wonach die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind. Die Einnahmen für das Jahr 2024 sind trotz leichter Anhebung weiterhin unvollständig veranschlagt. In Verbindung mit Verstärkungsvermerken, nach denen Mehreinnahmen dazu dienen sollen, Mehrausgaben bei bestimmten Titeln zu leisten, verschafft dies dem BMVg zusätzliche – der Höhe nach im Haushalt nicht ersichtliche – Ausgabemöglichkeiten. Um dem Mangel abzuhelpen und dem Haushaltsrecht zu entsprechen, sind alle Einnahmen und Ausgaben vollständig und getrennt voneinander zu veranschlagen.

5 Ausblick

Die Bundesregierung sieht in ihrem Finanzplan für die Jahre 2024 bis 2027 Ausgaben von 51,8 Mrd. Euro (Jahr 2024), 52 Mrd. Euro (Jahre 2025 und 2026) sowie 51,9 Mrd. Euro (Jahr 2027) vor. Der bisherige Finanzplan für die Jahre 2023 bis 2026 hatte noch Ausgaben von jährlich 50,1 Mrd. Euro im Einzelplan 14 vorgesehen.

Zu den Verteidigungsausgaben aus dem Einzelplan 14 sollen bis zum Jahr 2027 Ausgaben aus dem Sondervermögen hinzukommen. Da für das Sondervermögen kein Finanzplan der Bundesregierung existiert, sind die genauen Jahresbeträge nicht weiter spezifiziert. Im Ergebnis

²² Entnahmen aus der Rücklage zur Gewährleistung überjähriger Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen (Kapitel 1405 Titel 359 01 im Haushalt 2022).

sieht die Bundesregierung in den Jahren 2024 bis 2027 mit den Verteidigungsausgaben aus dem Einzelplan 14 und dem Sondervermögen sowie Ausgaben aus anderen Einzelplänen jährlich 2 % des Bruttoinlandsprodukts als „Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien“ vor.

Als folgenreich zu bewerten ist in der Mittelfristperspektive der auch in den kommenden Jahren zu erwartende Anstieg bei den Betriebsausgaben der Bundeswehr. Wenn dieser Anteil am Einzelplan 14 unverändert steigt, verringert sich gleichzeitig der Spielraum für verteidigungsinvestive Ausgaben aus dem Einzelplan 14. Dies kann sich langfristig negativ auf die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte auswirken. Die von der Bundesregierung vorgesehene weitere Verschiebung von Vorhaben aus dem Einzelplan 14 in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens zugunsten der Betriebsausgaben ist keine tragfähige Lösung (siehe Nummer 2.3). Es bedarf vielmehr neuer Ansätze, um die Finanzierung der Betriebsausgaben – insbesondere für den Betrieb von neu beschafften Waffensystemen – langfristig aus dem Einzelplan 14 sicherzustellen. „Investitionsruinen“ zulasten der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte gilt es zu vermeiden. Diese würden zwangsläufig entstehen, wenn sich der Betrieb der Waffensysteme nicht finanzieren ließe.

Um dem erkennbaren Handlungsbedarf im Einzelplan 14 nachzukommen, reicht es nicht, regelmäßig für höhere Ausgaben im Einzelplan 14 zu werben. Unerlässlich ist es vielmehr, Ausgabenpositionen im Einzelplan 14 und Aufgaben im BMVg und seinem Geschäftsbereich konsequent zu hinterfragen und zu priorisieren. Dies schließt die Bereitschaft mit ein, Einsparmöglichkeiten zu identifizieren und zu realisieren.

Reinert

Dilger