

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 2025



7. Juli 2025

Geschäftszeichen: IV 1 - 0003292

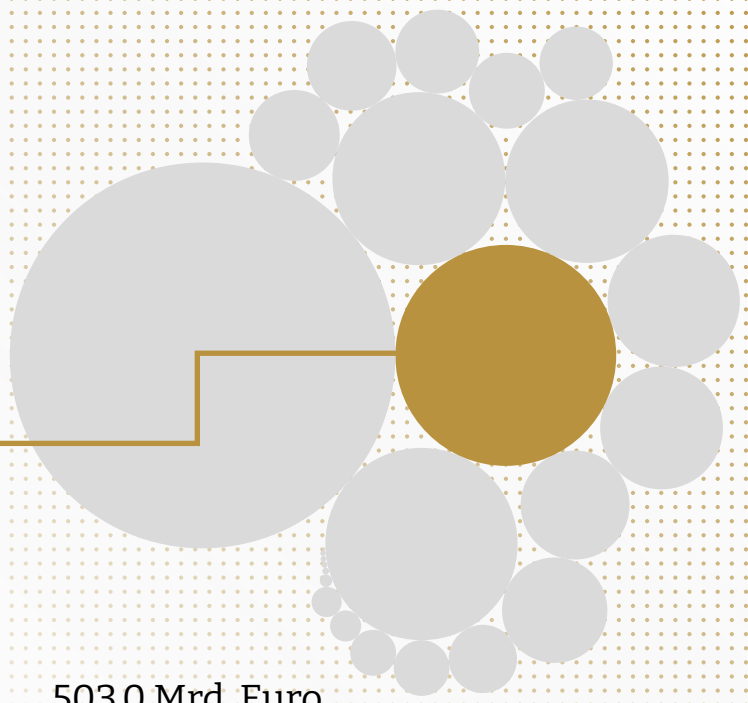
Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesministerium der Verteidigung

Ausgaben

62,4 Mrd. Euro



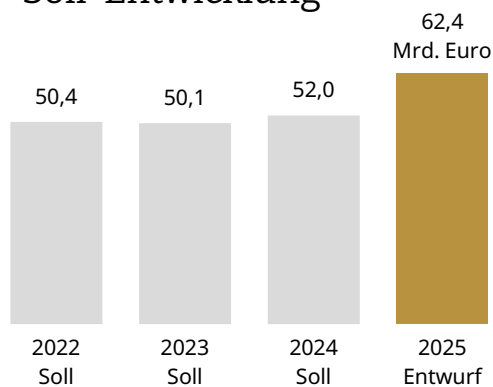
503,0 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025

Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

Soll-Entwicklung

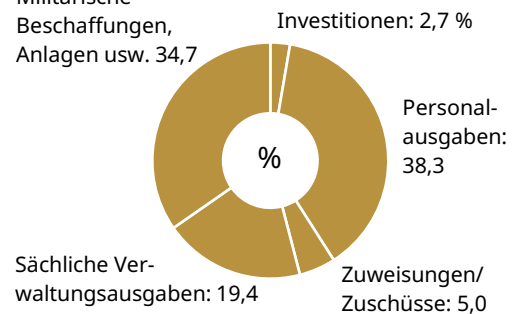


**Planstellen
& Stellen**
268 404

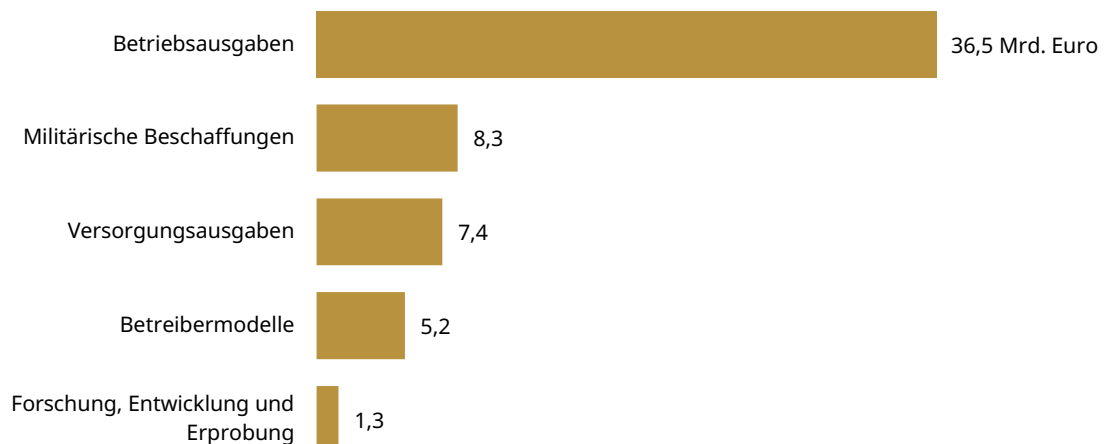
Veränderung
zum Vorjahr
+11 135

Ausgabenstruktur

Militärische
Beschaffungen,
Anlagen usw. 34,7



Wesentliche Ausgaben



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick.....	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Struktur.....	8
2.2	Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“.....	9
2.3	Entwicklung der Verteidigungsausgaben.....	11
2.4	Stand des Sondervermögens	12
3	Wesentliche Ausgaben	14
3.1	Betriebsausgaben	15
3.2	Betreibermodelle.....	18
3.3	Verteidigungsinvestive Ausgaben	19
3.4	Versorgungsausgaben	22
4	Wesentliche Einnahmen.....	22
5	Personalhaushalt.....	23
6	Ausblick.....	25

1 Überblick

Der Haushaltsgesetzgeber stellt dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts Mittel zur Verfügung, um die Aufgaben der Bundeswehr zu finanzieren. Seit dem Jahr 2022 kommen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“ (Sondervermögen) hinzu. Im Haushaltsentwurf 2025¹ sieht die Bundesregierung Ausgaben aus dem Einzelplan 14 von 62,4 Mrd. Euro² und Ausgaben aus dem Sondervermögen von 24,1 Mrd. Euro vor.

Die Bundesregierung will Ausgaben von 1,2 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 1,5 Mrd. Euro für Verkehrsinfrastruktur aus dem Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr) in den Einzelplan 14 verschieben. Diese sollen unter die Bereichsausnahme der Schuldenregel des Grundgesetzes für „Verteidigungsausgaben“ fallen können. Die Bundesregierung hat jedoch bislang versäumt, nachvollziehbar darzulegen, dass die zu verschiebenden Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Höhe nach „verteidigungsrelevant“ sind. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, sich hierzu vom BMVg bis zur Bereinigungssitzung berichten zu lassen. (Nummer 2.2)

Bis Ende 2024 gab das BMVg 23 Mrd. Euro der 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen aus. Berücksichtigt man die für Folgejahre bestehenden Verpflichtungen, nutzte es bis Ende 2024 insgesamt 74 % des Sondervermögens. Wenn das BMVg die für das Jahr 2025 vorgesehenen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen bis Ende 2025 vollständig in Anspruch nimmt, hat es das Sondervermögen zu 100 % genutzt. Ein Vorhalt für die Zinsausgaben in den Jahren 2026 und 2027 ist dabei allerdings noch nicht berücksichtigt, obwohl das Sondervermögen nach der Planung der Bundesregierung noch bis Ende 2027 weiterlaufen soll. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Zinsausgaben vom Sondervermögen zu tragen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, die Planung des Sondervermögens anzupassen und für die Zinsausgaben in den Jahren 2026 und 2027 vorzusorgen. (Nummer 2.4)

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass sich aus dem Personalhaushalt weiterhin nicht verbindlich ergibt, welche Planstellen für Soldatinnen und Soldaten das BMVg für Aufgaben der Bundeswehrverwaltung nutzen darf. So entscheidet darüber nicht wie vorgesehen der Haushaltsgesetzgeber, sondern allein das BMVg. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Planstellen für Soldatinnen und Soldaten, die das BMVg für Aufgaben in der Bundeswehrverwaltung nutzen darf, im Personalhaushalt transparent zu machen. (Nummer 5)

¹ Bundestagsdrucksache 21/500.

² Alle in diesem Bericht angegebenen Zahlen und Berechnungen (Prozentwerte, Veränderungen zu Vorjahren, sonstige Berechnungen) basieren auf den Ursprungswerten. Rundungsdifferenzen sind daher möglich.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 14 Bundesministerium der Verteidigung

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	50 117,4	51 132,6	1 015,2	51 951,9	62 431,6	20,2
Betriebsausgaben	28 762,5	30 916,1	2 153,6	33 914,0	36 548,0	7,8
darunter:						
→ Personalausgaben	14 155,4	14 752,9	597,5	15 510,6	16 539,1	6,6
→ Materialerhaltung	5 324,3	5 755,4	431,1	6 878,0	7 255,0	5,5
→ Sonstige Betriebsausgaben	9 282,7	10 407,7	1 125,0	11 525,4	12 753,9	10,7
Betreibermodelle	3 884,4	3 750,4	-133,9	4 697,5	5 203,6	10,8
Forschung, Entwicklung und Erprobung	1 845,9	1 555,4	-290,5	1 202,5	1 288,1	7,1
Militärische Beschaffungen	7 801,6	6 367,5	-1 434,1	2 805,8	8 299,2	195,8
Militärische Anlagen	1 474,5	1 486,5	12,0	1 841,3	1 998,9	8,6
Sonstige Investitionen	390,6	370,6	-20,0	445,0	1 649,5	270,7
Versorgungsausgaben	6 558,1	6 686,2	128,1	7 046,0	7 444,3	5,7
Globale Minderausgabe	-600,0	0,0	600,0			
Einnahmen	31,0	1 458,5	1 427,5	382,9	1 600,0	317,8
darunter:						
→ Veräußerungserlöse	2,4	75,1	72,7	102,4	102,4	0,0
→ Heilbehandlung Dritter	0,0	260,0	260,0	201,9	268,0	32,7
→ Vermischte Einnahmen	6,4	881,5	875,1	6,0	1 044,3	17 359,5
Verpflichtungsermächtigungen	23 231,3 ^c	7 824,3	-15 406,9	49 038,0	65 431,1	33,4
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	259 123	238 318 ^d	20 805	257 269	268 404	4,3

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 2023.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025.

Tabelle 2

Übersicht über den Wirtschaftsplan des Sondervermögens

	2023 Soll	2023 Ist	Differenz Ist-Soll ^a	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	8 409,0	5 807,6	-2 601,4	19 799,8	24 059,7	21,5
Betriebsausgaben (Zinsen) ^b	278,4	174,2	-104,1	775,4	666,3	-14,1
Betreibermodelle ^c	745,0	723,9	-21,1	836,4	759,1	-9,2
Forschung, Entwicklung und Erprobung ^d	524,5	72,4	-452,1	2 327,3	2 987,5	28,4
Militärische Beschaffungen	6 836,2	4 826,9	-2 009,3	20 710,7	23 016,7	11,1
Militärische Anlagen ^e	25,0	10,3	-14,7	150,0	773,5	415,7
Globale Minderausgabe	0,0			-5 000,0	-4 143,5	-17,1
Einnahmen	8 409,0	5 807,6	-2 601,4	19 799,8	24 059,7	21,5
Verpflichtungsermächtigungen	65 610,5 ^f	18 464,9	-47 145,7	30 327,0	19 751,4	-34,9

Erläuterung:

^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b 2023, 2024 und 2025: Titel 575 01.

^c 2023: Titel 554 24; 2024 und 2025: Titel 554 24 und 553 69.

^d 2023: Titel 551 11, 551 61 und 554 47; 2024 und 2025: Titel 551 02, 551 11, 551 16, 551 18, 551 21 und 551 61.

^e 2023 und 2024: Titel 558 61; 2025: Titel 558 61 und 558 62.

^f Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025.

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)
- 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)
- 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 im Einzelplan 14 mit je einem organisationsbezogenen Kapitel für den militärischen und den zivilen nachgeordneten Bereich (Kapitel 1403 und 1413) 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 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 Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“

Im März 2025 änderte der Gesetzgeber die Schuldenregel des Grundgesetzes.³ Er erweiterte damit die Verschuldungsmöglichkeiten erheblich. Zusätzlich zu der bisher schon zulässigen Kreditaufnahme sieht die neue Fassung der Schuldenregel nun eine Bereichsausnahme vor, die insbesondere auf Verteidigungsausgaben abstellt. Der Gesetzgeber legte fest, dass die Bereichsausnahme erst wirksam wird, wenn die Summe aller hiervon erfassten Ausgaben 1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) übersteigt. Darüber hinausgehende Ausgaben für die genannten Zwecke – so auch im Einzelplan 14 – erlauben eine zusätzliche Kreditaufnahme in entsprechender Höhe. Im Ergebnis verschafft die geänderte Schuldenregel dem Haushaltsgesetzgeber dauerhaft einen zusätzlichen und unbegrenzten, schuldenbasierten Spielraum zur Finanzierung der Bundeswehr.

Die Bundesregierung sieht im Haushaltsentwurf 2025 vor, dass nahezu alle Ausgabetitel des Einzelplans 14 unter die Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ fallen.⁴ Die betroffenen Titel sind mit einem „B“ vor der Titelnummer gekennzeichnet.

Verschiebung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Verkehrsinfrastruktur in den Einzelplan 14

Unter die Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ fasst die Bundesregierung auch Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für „verteidigungsrelevante Verkehrsinfrastruktur“. Diese will die Bundesregierung aus dem Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr) in den Einzelplan 14 verschieben, damit diese unter die Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ fallen können. Dazu sieht die Bundesregierung bei Kapitel 1408 eine neue Titelgruppe 05 vor, bei der sie Ausgaben von 1,2 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 1,5 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2032) veranschlagt. Diese sollen der Realisierung von Vorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen durch „Die Autobahn GmbH des Bundes“ sowie der Realisierung von Vorhaben

³ Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), BGBl. 2025, Teil I, Nummer 94.

⁴ Ausgenommen sind Kapitel 1404 Titel 981 01, Kapitel 1405 Titel 981 01, Kapitel 1406 Titelgruppe 01, Kapitel 1413 Titel 982 01 sowie Kapitel 1413 Titelgruppe 08. Diese Ausgabetitel stehen überwiegend im Zusammenhang mit der Durchführung von Aufträgen anderer Bundesbehörden.

im Bereich der Schieneninfrastruktur dienen.⁵ Die Bewirtschaftung der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen soll das Bundesministerium für Verkehr übernehmen.

Daneben soll per Haushaltsvermerk zugelassen werden, dass Verpflichtungen, die durch das Bundesministerium für Verkehr bis zum 31. Dezember 2024 aufgrund einer bei Kapitel 1201 Titel 891 11 oder Kapitel 1202 Titel 891 01 veranschlagten Verpflichtungsermächtigung eingegangen wurden, in den korrespondierenden Titel der Titelgruppe 05 bei Kapitel 1408 übertragen werden.⁶ Nach den Haushaltsvermerken zu Kapitel 1408 Titel 891 51 und Kapitel 1408 Titel 891 52 sollen dabei Verpflichtungen von insgesamt 3 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2029) übertragen werden.

Hinsichtlich der Bundesfernstraßen führt die Bundesregierung an, dass sich mindestens 16 % der Ausgaben für Erhaltung und Ausbau des „Militärstraßengrundnetzes“⁷ sowie der zugehörigen Ausgaben für Betrieb und Verkehr militärisch begründen ließen. Wie sie den Anteil von 16 % bestimmt hat, legte sie bislang ebenso wenig offen wie die Berechnung der zu verschiebenden Mittel für die Schieneninfrastruktur.

Der Bundesrechnungshof kritisiert die Absicht der Bundesregierung,

- den Einzelplan 14 ohne ausreichenden Nachweis um Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen aus dem Einzelplan 12 zu erweitern und
- zulasten des Einzelplans 12 eingegangene Verpflichtungen in den Einzelplan 14 zu übertragen.

Es handelt sich dabei um Mittel, die ggf. nur einen mittelbaren Bezug zur Verteidigungsfähigkeit haben. So liegt z. B. der Hauptzweck einer Autobahnbrücke, auch wenn über sie Militärtransporte rollen können, nicht in der Verteidigungsfähigkeit.⁸ Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass ein Teil der Mittel für die Verkehrsinfrastruktur militärisch begründet und für die Verteidigung relevant sein können. Allenfalls solche Mittel könnten von der Bereichsausnahme „Verteidigungsausgaben“ erfasst sein.

Die Bundesregierung hat versäumt, nachvollziehbar darzulegen, dass die zu verschiebenden Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie die zu übertragenden Verpflichtungen der Höhe nach „verteidigungsrelevant“ sind. So entsteht der Eindruck, dass die Hauptmotivation der Bundesregierung darin liegt, Ausgaben ohne nachgewiesene Verteidigungsrelevanz in die Finanzierungsmöglichkeiten der Bereichsausnahme umzuleiten. Im Ergebnis könnte sie so weitere Kredite aufnehmen, um Ausgaben im Bundeshaushalt zu finanzieren.

⁵ Die Bundesregierung veranschlagt bei Kapitel 1201 Titel 682 12 und 891 11 sowie Kapitel 1202 Titel 891 01 zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.

⁶ Haushaltsvermerk Nummer 10 zu den Ausgaben im Einzelplan 14.

⁷ Das „Militärstraßengrundnetz“ besteht größtenteils aus Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

⁸ Zur Kritik an diesem Vorgehen siehe Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal vom 27. Mai 2025.

Es läuft dem Zweck der Schuldenregel und der eng gefassten Bereichsausnahme zuwider, Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen in den Einzelplan 14 zu verschieben und bestehende Verpflichtungen in diesen zu übertragen, ohne deren Höhe nachvollziehbar zu erläutern.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) sollte der Bundesregierung auferlegen, spätestens bis zur Bereinigungssitzung die Höhe der infolge einer „Verteidigungsrelevanz“ zu verschiebenden und zu übertragenden Mittel für die Verkehrsinfrastruktur nachvollziehbar darzulegen. Andernfalls empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Bundesfernstraßen und die Schieneninfrastruktur im Einzelplan 14 qualifiziert zu sperren und die Aufhebung der Sperre von der Einwilligung des Haushaltsausschusses abhängig zu machen. Solange die Bundesregierung die Höhe der zu übertragenden Verpflichtungen nicht nachvollziehbar dargelegt hat, sollten diese nicht in den Einzelplan 14 übertragen werden.

2.3 Entwicklung der Verteidigungsausgaben

Der im Einzelplan 14 veranschlagte Teil der Verteidigungsausgaben⁹ stieg von 32,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 52 Mrd. Euro im Jahr 2024. Laut Haushaltsentwurf 2025 sollen die Ausgaben um 20 % auf 62,4 Mrd. Euro steigen. Dies sind 9,2 Mrd. Euro mehr als im ersten Regierungsentwurf zum Haushalt 2025 (1. Regierungsentwurf)¹⁰ vorgesehen (+17 %).

Außerdem soll der im Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens für das Jahr 2025 (Entwurf des Wirtschaftsplans) veranschlagte Teil der Verteidigungsausgaben von 19,8 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf 24,1 Mrd. Euro steigen (+22 %). Gegenüber dem 1. Regierungsentwurf sind dies 2,1 Mrd. Euro mehr (+10 %).

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

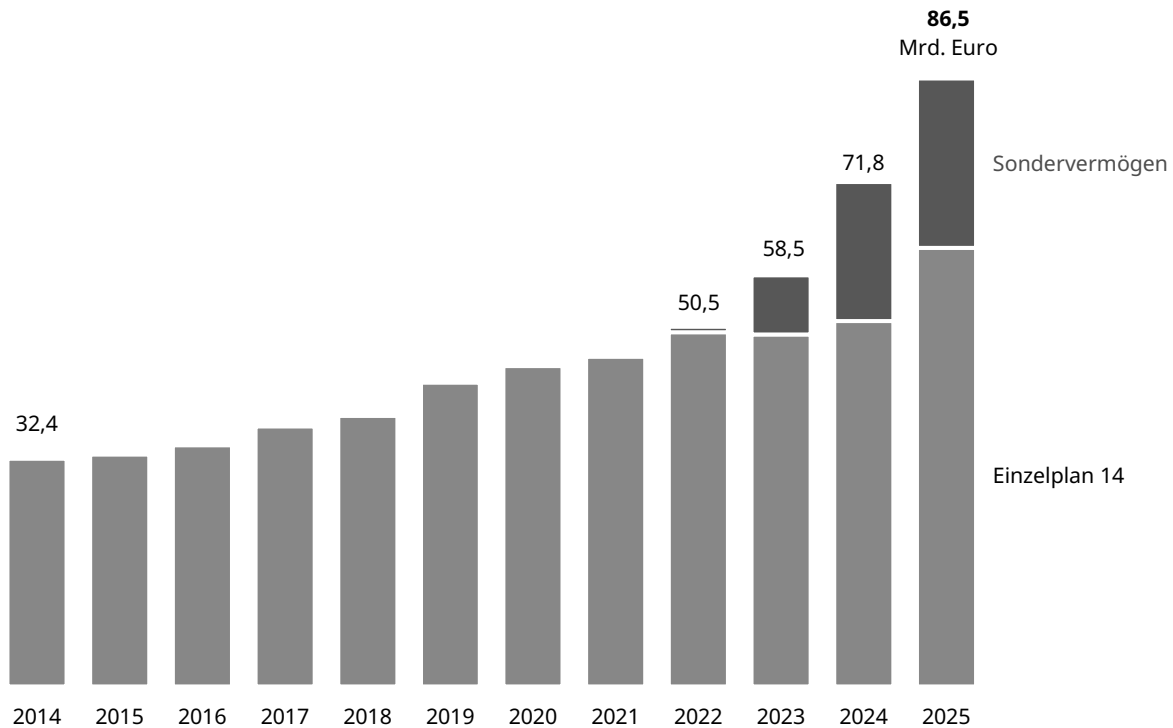
⁹ Zu den Verteidigungsausgaben zählt der Bundesrechnungshof hier die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 und die Ausgaben aus dem Sondervermögen. Dies entspricht nicht der Definition der „Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien“. Bei diesen rechnet die Bundesregierung bestimmte Ausgaben aus anderen Einzelplänen noch hinzu.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 20/12400.

Abbildung 1

Verteidigungsausgaben steigen weiter an

Seit dem Jahr 2014 sind die veranschlagten Verteidigungsausgaben stetig gestiegen. Unter Berücksichtigung des Sondervermögens sollen sie im Jahr 2025 auf 86,5 Mrd. Euro steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne 2014 bis 2024; Haushaltsentwurf 2025.

2.4 Stand des Sondervermögens

Im Jahr 2022 errichtete der Bund das Sondervermögen für die Bundeswehr.¹¹ Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit umfasst das Sondervermögen eine eigene Kreditermächtigung von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro. Die Mittel des Sondervermögens sollen der Finanzierung von Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr dienen. Während der Gesetzgeber mit dem Sondervermögen ursprünglich die vollständige Finanzierung der Vorhaben sichern wollte, ist die Bundesregierung abweichend davon seit dem Jahr 2024 in eine „Mischfinanzierung“ übergegangen.¹² Damit will sie die im Wirtschaftsplan genannten Vorhaben höchstens bis Ende des Jahres 2027 aus dem

¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), BGBl. 2022, Teil I, Nummer 22, S. 968 und Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz), BGBl. 2022, Teil I, Nummer 23, S. 1030 ff.

¹² Zur Kritik an der „Mischfinanzierung“ siehe [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 2024 vom 4. September 2023, Gz.: IV 1 – 0001649.

Sondervermögen finanzieren. Sobald die Mittel aus dem Sondervermögen ausgegeben sind, will sie die Vorhaben aus dem Einzelplan 14 weiterfinanzieren. Der Haushaltsgesetzgeber willigte mit dem Haushalt 2024 in das Vorgehen ein. Er ließ per Haushaltsvermerk zu, dass bis 31. Dezember 2023 zulasten des Sondervermögens eingegangene Verpflichtungen in den Einzelplan 14 übertragen werden dürfen.¹³

Gemäß den Haushaltsrechnungen 2022, 2023 und 2024 gab das BMVg bis zum 31. Dezember 2024 aus dem Sondervermögen 23 Mrd. Euro¹⁴ aus. Zu diesem Stichtag bestanden zudem Verpflichtungen von 50,7 Mrd. Euro für die Jahre 2025 bis 2030.¹⁵ Zum Stichtag 31. Dezember 2024 nutzte das BMVg damit 74 % des Sondervermögens.

Das BMVg erklärte, es habe den o. g. Haushaltsvermerk bereits angewendet. Die bis 31. Dezember 2023 zulasten des Sondervermögens für die Jahre 2028 ff. bestehenden Verpflichtungen von 16,5 Mrd. Euro habe es vollständig in den Einzelplan 14 übertragen. Aufgrund eines Büroversehens seien in der Haushaltsrechnung 2024 fälschlicherweise noch Verpflichtungen für die Jahre 2028 ff. ausgewiesen.

Wenn das BMVg bis zum 31. Dezember 2025 die im Entwurf des Wirtschaftsplans vorgesehenen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen vollständig in Anspruch nimmt, hat es das Sondervermögen durch Ausgaben und eingegangene Verpflichtungen zu 100 % genutzt.¹⁶ Ein Vorhalt für die Kosten der Kreditaufnahme (Zinsausgaben) in den Jahren 2026 und 2027 ist dabei allerdings noch nicht berücksichtigt.

Das Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz (BwFinSVermG) sieht vor, dass das Sondervermögen die Zinsausgaben selbst zu tragen hat.¹⁷ Es gilt am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen von 100 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft wurde. Verbleibende Schulden werden in die allgemeine Bundesschuld integriert.¹⁸

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die im Entwurf des Wirtschaftsplans vorgesehenen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen betragsmäßig so abzusenken, dass die anfallenden Zinsausgaben in den Jahren 2026 und 2027 – wie vom BwFinSVermG vorgesehen – aus dem Sondervermögen gedeckt werden können.

¹³ Haushaltsvermerk Nummer 12 zu den Ausgaben im Einzelplan 14 des Haushalts 2024.

¹⁴ Einschließlich Ausgaben von 441,6 Mio. Euro für den Schuldendienst (Zinsen).

¹⁵ Von den zum 31. Dezember 2024 bestehenden Verpflichtungen entfielen 50,6 Mrd. Euro auf die Jahre 2025 bis 2027 und 51,2 Mio. Euro auf die Jahre 2028 bis 2030.

¹⁶ Berücksichtigt sind hierbei die Ausgaben bis 31. Dezember 2024 (23 Mrd. Euro), die Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen für das Jahr 2025 (24,1 bzw. 19,8 Mrd. Euro) sowie der Verpflichtungsstand zum 31. Dezember 2024 für die Jahre 2026 bis 2027 (17,4 bzw. 15,4 Mrd. Euro). Dies entspricht einer Nutzung von rund 100 %. Je höher die Kreditaufnahme tatsächlich ist, desto höher sind die Zinsausgaben. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Zinsausgaben in den Jahren 2026 und 2027 jeweils deutlich oberhalb der für das Jahr 2025 veranschlagten 666,3 Mio. Euro liegen werden.

¹⁷ § 4 Absatz 1 Satz 2 BwFinSVermG.

¹⁸ § 8 Absatz 1 Satz 1 und Satz 3 BwFinSVermG.

Das BMVg hat den Sachverhalt in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts zwar nicht bestritten. Es hat jedoch mitgeteilt, dass es der Empfehlung nicht folgen werde. Seit Errichtung des Sondervermögens Sorge es zusammen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) hinreichend für die zu leistenden Zinsausgaben vor. Der Einhaltung des Kreditrahmens von 100 Mrd. Euro einschließlich zu leistender Zinsausgaben trage es jederzeit Rechnung.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMVg nicht. Seine Selbstverpflichtung, den Kreditrahmen jederzeit einzuhalten, reicht nicht. Vielmehr muss der Wirtschaftsplan von vornherein so aufgestellt sein, dass bei vollständiger Inanspruchnahme der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen ausreichend für die Zinsausgaben in den Jahren 2026 und 2027 vorgesorgt ist. Bis zur Bereinigungssitzung bleibt noch ausreichend Zeit, um den Wirtschaftsplan anzupassen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung.

3 Wesentliche Ausgaben

Ausgabenbereiche

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

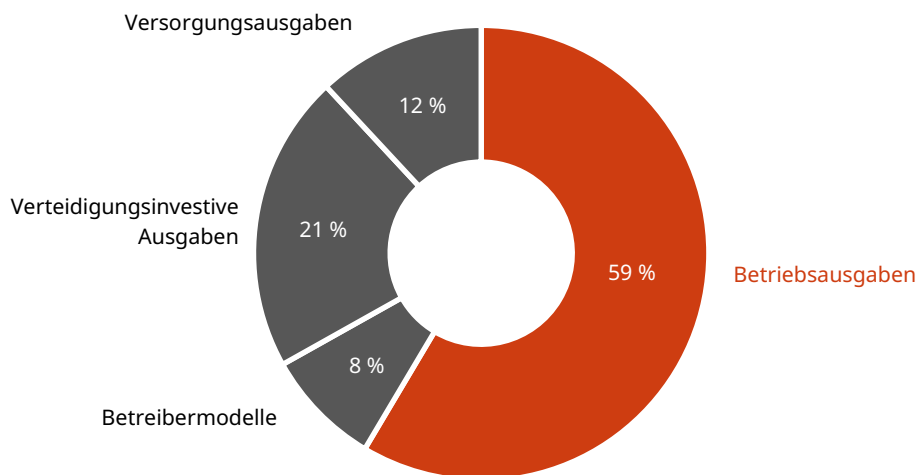
- Die **Betriebsausgaben** umfassen die Personalausgaben für aktive Beschäftigte, die Ausgaben für Materialerhaltung sowie sonstige Betriebsausgaben (z. B. für Mieten, die Bewirtschaftung von Liegenschaften, Betriebsstoff und Geschäftsbedarf).
- Zu den **Betreibermodellen** zählt das BMVg u. a. die Ausgaben 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.

Die Betriebsausgaben werden auch im Jahr 2025 den Schwerpunkt der Ausgaben bilden. Ihr Anteil war seit dem Jahr 2022 von 54 % auf 65 % im Jahr 2024 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2025 soll der Anteil auf 59 % sinken. Die in den Betriebsausgaben enthaltenen Personalausgaben binden zusammen mit den Versorgungsausgaben 38 % der Ausgaben. Der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben soll von 12 % im Jahr 2024 auf 21 % im Jahr 2025 steigen. Im Jahr 2022 hatte dieser Anteil noch bei 27 % gelegen.¹⁹ Abbildung 2 veranschaulicht die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 14 auf die vier Ausgabenbereiche.

Abbildung 2

Betriebsausgaben binden Großteil der Ausgaben

Im Einzelplan 14 liegt der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben bei 21 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2025.

3.1 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben steigen seit Jahren kontinuierlich an. Für das Jahr 2025 plant die Bundesregierung eine weitere Erhöhung gegenüber dem Vorjahr um 2,6 Mrd. Euro auf 36,5 Mrd. Euro (+8 %). Über Jahre hinweg hatte das BMVg infolge der Nutzung von Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten immer wieder erheblich mehr für den Betrieb

¹⁹ Die Berechnung für das Jahr 2022 basiert auf den veranschlagten Ausgaben. Dabei handelt es sich um eine Bruttoangabe. Die globale Minderausgabe, die im Jahr 2022 im Haushaltsvollzug zu erwirtschaften war, ist nicht berücksichtigt. Grund ist, dass sich die globale Minderausgabe nicht von vornherein einzelnen Ausgabenbereichen zuordnen lässt.

ausgegeben als ursprünglich veranschlagt. Im Jahr 2023 waren es 2,2 Mrd. Euro mehr. Der Haushalt 2024 sah einen überdurchschnittlichen Anstieg bei den Betriebsausgaben um 5,5 Mrd. Euro (+18 %) gegenüber dem Vorjahr vor. Im Jahr 2024 gab das BMVg daraufhin 1,2 Mrd. Euro weniger für den Betrieb aus als veranschlagt.

Personalausgaben

Nach dem Haushaltsentwurf 2025 sollen die Personalausgaben²⁰ 16,5 Mrd. Euro betragen (26 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 14). Gegenüber dem Jahr 2024 sollen sie um 1 Mrd. Euro steigen (+7 %).

Mit 9,3 Mrd. Euro entfällt der Großteil der Personalausgaben auf die Bezüge und Nebenleistungen der Soldatinnen und Soldaten (Kapitel 1403 Titel 423 01 und Kapitel 1412 Titel 423 01). Diese Ausgaben sollen um 542 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr steigen (+6 %). Das BMVg begründet den Mehrbedarf u. a. mit der Tarif- und Besoldungsrunde 2023/2024, der Vorsorge für die Tarif- und Besoldungsrunde 2025 sowie Auslandsdienstbezügen im Zusammenhang mit der Stationierung einer Brigade in Litauen.

Neu sieht die Bundesregierung zudem 160,9 Mio. Euro für vermischte Personalausgaben vor (Kapitel 1403 Titel 459 09). Mit dieser Vorsorge will das BMVg die „Zeitenwende der Bundeswehr“ unterstützen und „Attraktivitätsmaßnahmen“ im Zusammenhang mit der Stationierung einer Brigade in Litauen finanzieren.

Materialerhaltung

Für die Materialerhaltung²¹ sieht der Haushaltsentwurf 2025 Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben damit um 6 % steigen. 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 79,9 Mio. Euro auf 3,4 Mrd. Euro steigen (+2 %). Darin enthalten ist u. a. die Instandhaltung des Waffensystems Eurofighter. Die Materialerhaltung von Schiffen (Kapitel 1406 Titel 553 10) bildet die zweitgrößte Ausgabenposition. Die Ausgaben dafür sollen gegenüber dem Jahr 2024 um 76,9 Mio. Euro auf 945,9 Mrd. Euro sinken (-8 %).

²⁰ Titel der Hauptgruppe 4 ohne Kapitel 1403 Titelgruppe 58 und Kapitel 1411 Titelgruppe 57.

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

Sonstige Betriebsausgaben

Die sonstigen Betriebsausgaben²² sind im Haushaltsentwurf 2025 mit 12,8 Mrd. Euro veranschlagt. Im Vergleich zum Jahr 2024 sollen sie um 1,2 Mrd. Euro steigen (+11 %). Allein 5,5 Mrd. Euro stehen dabei im Zusammenhang mit der Unterbringung der Bundeswehr. Die Mieten an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Kapitel 1408 Titel 518 02) sind dabei mit 3,6 Mrd. Euro die größte Ausgabenposition. Sie sollen gegenüber dem Jahr 2024 deutlich steigen (+22 %). Das BMVg begründet dies u. a. mit einem erhöhten Bedarf an Anmietungen und einer steigenden Zahl der zu betreibenden Liegenschaften. Für die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden, Räumen und baulichen Anlagen (Kapitel 1408 Titel 517 01) sind 1,2 Mrd. Euro vorgesehen, für die Absicherung von Liegenschaften (Kapitel 1408 Titel 517 02) weitere 800 Mio. Euro.

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnik (Kapitel 1403 Titel 532 01) sonstige Betriebsausgaben von 44,6 Mio. Euro vor. Im Vergleich zum Jahr 2024 sollen die Ausgaben damit um 5,3 Mio. Euro steigen (+13 %). Hintergrund ist, dass das BMVg aus diesem Titel u. a. weitere Unterstützungsleistungen der BWI GmbH im Zuge einer „Strategischen Partnerschaft“ finanzieren will. Die BWI GmbH soll dabei Aufgaben des Zentrums Digitalisierung der Bundeswehr und Fähigkeitsentwicklung Cyber- und Informationsraum übernehmen, die dieses laut BMVg mangels Personals nicht selbst erbringen kann. Im Jahr 2025 will das BMVg dazu einen Vertrag schließen. Der Haushaltsentwurf 2025 sieht dazu eine Verpflichtungsermächtigung von 76,1 Mio. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2030) vor.

Unter die sonstigen Betriebsausgaben fallen zudem die Ausgaben für den Betrieb und die Unterhaltung der Schieß- und Übungsplätze (Kapitel 1403 Titel 521 21). Diese sollen gegenüber dem Vorjahr um 13 Mio. Euro auf 62,3 Mio. Euro steigen (+26 %). Das BMVg begründet den Mehrbedarf mit einer zunehmenden Übungstätigkeit der Bundeswehr.

Außerdem ist bei diesem Titel eine gesperrte²³ Verpflichtungsermächtigung von 261,5 Mio. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2033) vorgesehen. Das BMVg erklärt diese mit einer finanziellen Vorsorge für den künftigen Betrieb des Gefechtsübungszentrums des Heeres (GÜZ). Bisher betreibt ein Industrieunternehmen das GÜZ in einem Kooperationsmodell. Der Vertrag läuft nach derzeitigem Stand im Jahr 2026 aus. Das BMVg beabsichtigt jedoch, den Vertrag noch einmal bis ins Jahr 2027 hinein zu verlängern. Die Höhe der im Haushaltsentwurf 2025 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigung basiert auf der Annahme, das GÜZ auch künftig in einem Kooperationsmodell zu betreiben. Mittlerweile plant das BMVg aber auch eine „Inhouse-Lösung“, bei der die HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH den Betrieb des GÜZ übernehmen soll. Die finanziellen Details für den künftigen Betrieb des GÜZ, sei es als Kooperationsmodell

²² Insgesamt 133 Titel der Kapitel 1401, 1403, 1404, 1405, 1407, 1408, 1410, 1411, 1412, 1413 und 1414.

²³ Nach § 36 Satz 1 BHO ist die Aufhebung einer solchen Sperre von der Einwilligung des BMF abhängig.

oder als „Inhouse-Lösung“, stehen aus. Die Höhe der im Haushaltsentwurf 2025 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigung ist daher nicht belastbar. Der Bedarf an einer Verpflichtungsermächtigung muss der Höhe nach notwendig und begründet sein.

Der Haushaltsausschuss sollte der Bundesregierung auferlegen, bis zur Bereinigungssitzung den Bedarf an einer Verpflichtungsermächtigung für den künftigen Betrieb des GÜZ nachvollziehbar zu begründen.

3.2 Betreibermodelle

Mit Betreibermodellen²⁴ 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 sollen. 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 5,2 Mrd. Euro um 506,2 Mio. Euro höher als im Jahr 2024 (+11 %). Die größte Ausgabenposition bildet dabei mit 2,1 Mrd. Euro wie in den Vorjahren die Vergütung von IT-Leistungen der BWI GmbH im „HERKULES-Folgeprojekt“ (Kapitel 1413 Titel 532 01). Eine Verpflichtungsermächtigung von 1,4 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2030) will das BMVg nutzen, um die BWI GmbH auch im Jahr 2025 wieder mit zusätzlichen Leistungen zu beauftragen, darunter auch Leistungen im Zusammenhang mit der Stationierung einer Brigade in Litauen. Einen Teil der Verpflichtungsermächtigung hat das BMVg während der vorläufigen Haushaltsführung im Jahr 2025 bereits auf Basis eines Antrags auf Erteilung einer überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung mit Zustimmung des BMF in Anspruch genommen. Der Haushaltsausschuss hatte dieses Vorgehen vorab zur Kenntnis genommen.

Bei den Betreibermodellen sieht die Bundesregierung zudem Ausgaben von 3 Mio. Euro bei einem neuen Titel für komplexe Dienstleistungen für den IT-Betrieb, Digitalisierung und sonstige Bedarfe des Cyber- und Informationsraums (Kapitel 1407 Titel 553 89) vor. Das BMVg begründet diesen neuen Titel mit dem perspektivisch aufwachsenden Bedarf an komplexen Dienstleistungen in der Dimension Cyber- und Informationsraum, worunter insbesondere der IT-Betrieb, die Digitalisierung und Anwendungen von Künstlicher Intelligenz gehörten. Es gehe darum, die Ausgaben mit

²⁴ Kapitel 1407 Titel 553 19, 553 29, 553 39, 553 49, 553 59, 553 69, 553 79 und 553 89, Kapitel 1408 Titel 517 09 sowie Kapitel 1413 Titel 532 01.

militärischer Zwecksetzung außerhalb des o. g. „HERKULES-Folgeprojekts“ und der Beschaffungstitel bei Kapitel 1405 zentral für den Einzelplan 14 zu veranschlagen. Der Begriff der komplexen Dienstleistung umfasse dabei neben Betreiber- und Kooperationsverträgen auch Vorhalteverträge sowie vergleichbare Vertragsmodelle, welche eine bedarfsgerechte Verfügbarkeit der Leistungen sichern sollen.

Ein Teil der geplanten Ausgabensteigerung bei den Betreibermodellen geht auf einen erneuten Mehrbedarf beim Betrieb des Bekleidungswesens durch die Bw Bekleidungsmanagement GmbH (Kapitel 1407 Titel 553 19) zurück. Die Ausgaben dafür sollen gegenüber dem Jahr 2024 um 296,6 Mio. Euro auf 1 Mrd. Euro im Jahr 2025 steigen (+41 %). Hintergrund sind insbesondere zusätzliche Leistungen, die die Bw Bekleidungsmanagement GmbH seit dem Jahr 2024 erbringen soll. Das BMVg hatte dazu Anfang 2024 einen Änderungsvertrag zur „Folgelösung Bekleidungsmanagement“ geschlossen. Es war dabei Verpflichtungen von 2,1 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2025 bis 2032) eingegangen. Der Haushaltsentwurf 2025 sieht nun eine weitere Verpflichtungsermächtigung von 1,7 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2032) vor. Das BMVg plant, die Bw Bekleidungsmanagement GmbH auf dieser Grundlage erneut mit zusätzlichen Leistungen zu beauftragen.

Im Entwurf des Wirtschaftsplans weist die Bundesregierung weitere Ausgaben von 739,6 Mio. Euro für die Bw Bekleidungsmanagement GmbH aus, die unter der Zweckbestimmung „Sofortbeschaffung aufgabenorientierter Ausstattung der Bw bis 2025“ (Titel 554 24²⁵) veranschlagt sind. Es geht dabei um die Fortsetzung der im Jahr 2022 begonnenen „Vollausstattung“ der Soldatinnen und Soldaten mit Gefechtshelmen, Schutzwesten, Kampfbekleidung und Rucksäcken.

3.3 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Für das Jahr 2022 sah der Einzelplan 14 verteidigungsinvestive Ausgaben von 13,9 Mrd. Euro vor. Danach sanken die geplanten verteidigungsinvestiven Ausgaben auf 11,5 Mrd. Euro im Jahr 2023 und 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2024 (-55 % gegenüber dem Jahr 2022). Hintergrund war, dass die Bundesregierung in den Jahren 2023 und 2024 Vorhaben für militärische Beschaffungen und Entwicklung aus dem Einzelplan 14 in den Wirtschaftsplan des Sondervermögens verschoben hatte. Nach dem Haushaltsentwurf 2025 sollen die verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14 gegenüber dem Vorjahr nun auf 13,2 Mrd. Euro steigen (+110 %).²⁶ Dies sind 7,1 Mrd. Euro mehr als im 1. Regierungsentwurf vorgesehen. Im Entwurf des Wirtschaftsplans veranschlagt

²⁵ Das im Entwurf des Wirtschaftsplans bei einem Titel der Gruppe 554 (militärische Beschaffungen) veranschlagte Vorhaben „Sofortbeschaffung aufgabenorientierter Ausstattung der Bw bis 2025“ (Titel 554 24) bewertet der Bundesrechnungshof nicht als militärische Beschaffung, sondern als Teil des Betreibermodells zum Betrieb des Bekleidungswesens durch die Bw Bekleidungsmanagement GmbH.

²⁶ Hierin enthalten sind die bei Kapitel 1408 Titel 891 51 und 891 52 für Verkehrsinfrastruktur veranschlagten investiven Ausgaben von 1 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 1,5 Mrd. Euro, die nach dem Haushaltsentwurf 2025 aus dem Einzelplan 12 in den Einzelplan 14 verschoben werden sollen (siehe Nummer 2.2).

die Bundesregierung weitere verteidigungsinvestive Ausgaben von 26,8 Mrd. Euro. Allerdings ist dort eine globale Minderausgabe von 4,1 Mrd. Euro veranschlagt (im Jahr 2024: 5 Mrd. Euro), die im Haushaltsvollzug zu erwirtschaften ist. In Summe sollen die verteidigungsinvestiven Ausgaben aus dem Einzelplan 14 und dem Sondervermögen von planmäßig 24,5 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf 35,9 Mrd. Euro im Jahr 2025 steigen (+47 %).²⁷

Forschung, Entwicklung und Erprobung

Für Forschung, Entwicklung und Erprobung²⁸ plant die Bundesregierung im Jahr 2025 im Einzelplan 14 Ausgaben von 1,3 Mrd. Euro. Gegenüber dem Jahr 2024 sollen die Ausgaben damit um 85,6 Mio. Euro steigen (+7 %). Aus dem Sondervermögen sollen 3 Mrd. Euro hinzukommen, davon allein 1,1 Mrd. Euro für die Weiterentwicklung des Waffensystems Eurofighter (Titel 551 18) und 611,5 Mio. Euro für die Entwicklung eines Future Combat Air Systems (FCAS, Titel 551 61). Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben aus dem Sondervermögen damit um 660,2 Mio. Euro steigen (+28 %).

In Summe sollen sich die Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Erprobung aus dem Einzelplan 14 und dem Sondervermögen gegenüber dem Jahr 2024 um 745,8 Mio. Euro auf 4,3 Mrd. Euro im Jahr 2025 erhöhen (+21 %).

Militärische Beschaffungen

Die Mittel für militärische Beschaffungen²⁹ sollen dazu dienen, die Streitkräfte mit dem für ihren Auftrag notwendigen Material auszustatten. Für das Jahr 2025 plant die Bundesregierung dafür im Einzelplan 14 Ausgaben von 8,3 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben um 5,5 Mrd. Euro steigen (+196 %). Dies sind 5,8 Mrd. Euro mehr als im 1. Regierungsentwurf vorgesehen. Im Entwurf des Wirtschaftsplans weist die Bundesregierung weitere 23 Mrd. Euro aus. In Summe sollen die veranschlagten Ausgaben für militärische Beschaffungen aus dem Einzelplan 14 und dem Sondervermögen von 23,5 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf 31,3 Mrd. Euro im Jahr 2025 steigen (+33 %).

²⁷ Für das Jahr 2024 ist hierbei berücksichtigt, dass das BMVg die globale Minderausgabe im Wirtschaftsplan 2024 vollständig zulasten der verteidigungsinvestiven Ausgaben erwirtschaftet hat. Außerdem ist angenommen, dass es die globale Minderausgabe im Entwurf des Wirtschaftsplans ebenfalls vollständig zulasten der dort geplanten verteidigungsinvestiven Ausgaben erwirtschaften wird.

²⁸ Kapitel 1404 ohne Titel 981 01 sowie Kapitel 1413 Titel 544 01.

²⁹ Kapitel 1401 Titel 554 81, 559 21, 559 31, 559 32 und 559 41, Kapitel 1403 Titel 554 31 sowie Kapitel 1405 ohne Titel 871 01 und 981 01.

Um im Jahr 2025 neue Verträge über militärische Beschaffungen schließen zu können, sieht der Einzelplan 14 Verpflichtungsermächtigungen von 52,3 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2037) vor. Der Entwurf des Wirtschaftsplans sieht weitere Verpflichtungsermächtigungen für militärische Beschaffungen von 17,1 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 und 2027) vor.

Seit dem Jahr 2024 praktiziert die Bundesregierung eine „Mischfinanzierung“ von Vorhaben des Sondervermögens, d. h. sie finanziert diese zunächst anteilig aus dem Sondervermögen und anschließend aus dem Einzelplan 14 (siehe Nummer 2.4). Dies bedeutet, dass für viele Vorhaben des Sondervermögens Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2026 und 2027 im Entwurf des Wirtschaftsplans und für die Jahre 2028 ff. im Einzelplan 14 veranschlagt sind. So sind z. B. für die Beschaffung der Nachfolge für den Transportpanzer Fuchs (Kapitel 1405 Titel 554 58 und Titel 554 58 im Entwurf des Wirtschaftsplans) Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 1,3 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2030) vorgesehen.

Die Beschaffung von Munition will die Bundesregierung ebenfalls sowohl aus dem Einzelplan 14 als auch aus dem Sondervermögen finanzieren (Kapitel 1405 Titel 554 08 und Titel 554 08 im Entwurf des Wirtschaftsplans). Dafür sieht sie Ausgaben von 3 Mrd. Euro bzw. 1,7 Mrd. Euro vor. Die Gesamtausgaben zur Beschaffung von Munition sollen sich damit gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Mrd. Euro auf 4,7 Mrd. Euro erhöhen (+33 %). Dies sind 3,1 Mrd. Euro mehr als nach dem 1. Regierungsentwurf vorgesehen. Zum Abschluss überjähriger Verträge veranschlagt die Bundesregierung im Einzelplan 14 und im Entwurf des Wirtschaftsplans Verpflichtungsermächtigungen von 17,3 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2037) bzw. von 1,4 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 und 2027).

Militärische Anlagen

Für das Jahr 2025 plant die Bundesregierung mit Ausgaben für militärische Anlagen (einschließlich NATO-Infrastruktur)³⁰ von 2 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben damit um 157,6 Mio. Euro steigen (+9 %). Die größte Ausgabenposition bilden dabei mit 970 Mio. Euro die großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (Kapitel 1408 Titel 558 11).

Aus dem Sondervermögen sollen 773,5 Mio. Euro für Baumaßnahmen zur Stationierung des Kampfflugzeugs F-35 hinzukommen (Titel 558 61 im Entwurf des Wirtschaftsplans). Dies sind 392,7 Mio. Euro mehr als im 1. Regierungsentwurf vorgesehen.

³⁰ Kapitel 1401 Titel 558 81, 559 11 und 559 12, Kapitel 1403 Titel 558 31 und Kapitel 1408 Titel 558 11, 558 12, 558 13 und 558 70.

3.4 Versorgungsausgaben

Die Bundesregierung veranschlagt im Einzelplan 14 für das Jahr 2025 Versorgungsausgaben³¹ von 7,4 Mrd. Euro. Dies sind 398,4 Mio. Euro mehr als im Jahr 2024 (+6 %). Mit 3,8 Mrd. Euro sind davon die meisten Ausgaben für die Versorgungsbezüge von ehemaligen Soldatinnen und Soldaten sowie deren Hinterbliebene (Kapitel 1403 Titel 433 53) eingeplant.

Das BMVg geht für das Jahr 2025 davon aus, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger nur marginal ändert. Den Anstieg der Versorgungsausgaben begründet es im Wesentlichen mit den Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde 2023/2024 sowie einer Vorsorge für die Tarif- und Besoldungsrunde 2025.

4 Wesentliche Einnahmen

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht im Einzelplan 14 Einnahmen von 1,6 Mrd. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Einnahmen damit um 1,2 Mrd. Euro steigen (+318 %). Das sind 1,3 Mrd. Euro mehr als im 1. Regierungsentwurf vorgesehen. Vermischte Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2025 mit 1 Mrd. Euro veranschlagt. Darunter fällt eine einmalige Rückzahlung der Bw Bekleidungsmanagement GmbH von 800 Mio. Euro (Kapitel 1407 Titel 119 99). Nach den Erläuterungen ist die Rückzahlung durch eine „Umschichtung des Zahlungsplans für Bekleidungsgesellschaften“ begründet. 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, bilden mit 268 Mio. Euro den zweitgrößten Einnahmeposten. Die veranschlagten Einnahmen orientieren sich der Höhe nach an den im Jahr 2024 erzielten Einnahmen zuzüglich der einmaligen Rückzahlung der Bw Bekleidungsmanagement GmbH.

Der Bundesrechnungshof hatte die ordnungsgemäße Veranschlagung der Einnahmen im Einzelplan 14 mehrfach eingefordert.³² In den Vorjahren und auch beim 1. Regierungsentwurf hatte die Bundesregierung jedoch wiederholt nur einen Bruchteil der im Einzelplan 14 realistisch zu erwartenden Einnahmen veranschlagt. Sie hatte damit

³¹ Kapitel 1403 Titelgruppe 58 und Kapitel 1411 Titelgruppe 57.

³² 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 2024 vom 4. September 2023, Gz.: IV 1 – 0001649; 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, Gz.: IV 1 – 0000846.

systematisch gegen die Vorgabe der Bundeshaushaltsordnung verstoßen, wonach die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind. So hatte das BMVg im Jahr 2023 Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro erzielt, obwohl nur 31 Mio. Euro veranschlagt waren. Im Jahr 2024 waren 383 Mio. Euro veranschlagt und das BMVg hatte Einnahmen von 875,9 Mio. Euro erzielt.

In Verbindung mit Verstärkungsvermerken, nach denen Mehreinnahmen dazu dienen sollten, Mehrausgaben bei bestimmten Titeln zu leisten, hatte dies dem BMVg zusätzliche – der Höhe nach im Haushalt nicht ersichtliche – Ausgabemöglichkeiten verschafft (im Jahr 2023: 1,2 Mrd. Euro; im Jahr 2024: 381,1 Mio. Euro). Solche Verstärkungsvermerke sieht die Bundesregierung im Haushaltsentwurf 2025 nur noch in Ausnahmefällen vor.

5 Personalhaushalt

Der Haushaltsentwurf 2025 sieht im Personalhaushalt für die militärischen und zivilen Beschäftigten des BMVg und der Bundeswehr insgesamt 268 404 Planstellen und Stellen vor. Dies sind 11 135 mehr als im Vorjahr (+4 %) und 11 160 mehr als im 1. Regierungsentwurf vorgesehen.

Der Umfang der Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten sowie Soldatinnen und Soldaten auf Zeit soll um 9 811 anwachsen, der Umfang der Planstellen und Stellen für zivile Beschäftigte um 1 324. Außerdem sieht die Bundesregierung „qualitative Veränderungen bei der Dotierung der Planstellen“ vor.

Im April 2025 waren allein rund 5 000 Soldatinnen und Soldaten in Dienststellen der Bundeswehrverwaltung³³ tätig.³⁴ Hinzu kommen u. a. die derzeit rund 1 000 Soldatinnen und Soldaten, die im BMVg eingesetzt sind.

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach kritisiert, dass sich aus dem Personalhaushalt nicht verbindlich ergibt, inwiefern Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte (insbesondere in der Bundeswehrverwaltung) eingesetzt sind. So weist er bei Kapitel 1412 zwar die Planstellen für Soldatinnen und Soldaten im BMVg aus. Alle anderen Planstellen für Soldatinnen und Soldaten sind hingegen bei Kapitel 1403 (Kommandobehörden und Truppen) zusammengefasst. Kapitel 1413 (Bundeswehrverwaltung) enthält keine Planstellen für Soldatinnen und Soldaten. Damit bleibt intransparent,

³³ Organisationsbereiche „Personal“, „Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung“ sowie „Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen“.

³⁴ BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr vom 30. April 2025.

welche Planstellen für Soldatinnen und Soldaten das BMVg für Aufgaben der Bundeswehrverwaltung nutzen darf. So entscheidet darüber nicht wie vorgesehen der Haushaltsgesetzgeber, sondern allein das BMVg.³⁵

Der vom Haushaltsgesetzgeber zu beschließende Personalhaushalt sollte jedoch transparent darstellen, inwiefern Planstellen für Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte, insbesondere für Aufgaben der Bundeswehrverwaltung, genutzt werden dürfen. Dass dies möglich ist, zeigt der Personalhaushalt zu Kapitel 1412 (BMVg).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, analog zu Kapitel 1412 die Planstellen für Soldatinnen und Soldaten, die das BMVg für Aufgaben in der Bundeswehrverwaltung nutzen darf, im Personalhaushalt transparent zu machen. Die betroffenen Planstellen wären von Kapitel 1403 zu Kapitel 1413 umzusetzen.

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Vorbemerkungen zu Kapitel 1403 bereits eine Übersicht der „Zahlenmäßigen Stärke der Streitkräfte“ enthalten. Aus dieser ergebe sich sowohl die Zahl der militärischen Dienstposten insgesamt als auch die Zahl der militärischen Dienstposten in den Streitkräften. Damit werde hinreichend ausgewiesen, welcher Umfang an militärischen Dienstposten außerhalb der Streitkräfte ausgebracht sei.

Das BMVg halte eine Umsetzung der betroffenen Planstellen für Soldatinnen und Soldaten für „kontraproduktiv“. Sie stehe einer „flexiblen und effizienten Planstellenbewirtschaftung“ entgegen und würde zu „starken Einschränkungen in der Planstellenbewirtschaftung“ sowie gegebenenfalls zu „Laufbahnnachteilen“ und einem „Beförderungsstau“ führen. Das bisherige Vorgehen ermögliche eine „verwaltungsökonomische und letztlich auch eine einheitliche Bewirtschaftungssteuerung“. Zudem seien die Anzahl sowie die einzelnen Dotierungen von militärischen Dienstposten innerhalb der Bundeswehrverwaltung von den „organisatorischen Grundlagen“ abhängig. Diese könnten einem „strukturellen Veränderungsprozess“ unterliegen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMVg nicht. Zwar ist es zutreffend, dass sich die Zahl der militärischen Dienstposten außerhalb der Streitkräfte anhand der Übersicht in den Vorbemerkungen zu Kapitel 1403 errechnen lässt. Die Übersicht gibt jedoch keine Auskunft über die für Aufgaben in der Bundeswehrverwaltung genutzten

³⁵ Zur Kritik an der Verwendung von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte siehe [Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bundesverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal vom 27. Mai 2025](#); [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 2020 vom 24. September 2019, Gz.: IV 1 - 2019 - 0696](#); [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 2024 vom 4. September 2023, Gz.: IV 1 - 0001649](#).

Planstellen für Soldatinnen und Soldaten sowie deren Dotierung. Dies sollte sich transparent aus dem Personalhaushalt zu Kapitel 1413 (Bundeswehrverwaltung) ergeben. Dass ein ordnungsgemäßes und transparentes Vorgehen möglich ist, zeigt der Personalhaushalt zu Kapitel 1412 (BMVg). Insofern überzeugt die Argumentation des BMVg nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung.

Im Übrigen gilt, dass der Personalhaushalt einer Behörde generell von den jeweiligen „organisatorischen Grundlagen“ und „strukturellen Veränderungsprozessen“ abhängig ist. Dies ist insoweit kein Alleinstellungsmerkmal des BMVg und seines Geschäftsbereichs.

6 Ausblick

Bislang hatte sich die Bundesregierung gegenüber der NATO³⁶ politisch verpflichtet, dauerhaft jährlich mindestens 2 % des BIP nach NATO-Kriterien für Verteidigung auszugeben. Im Juni 2025 hat sie sich gegenüber der NATO politisch verpflichtet, das NATO-Ziel auf 5 % des BIP anzuheben.³⁷ Dieses soll bis zum Jahr 2035 erreicht werden. Es besteht aus zwei Komponenten:

1. **Kernverteidigungsausgaben:** Dieser Anteil ist als Fortführung des 2 %-Ziels zu sehen. Er basiert auf den seit dem Jahr 2018 bestehenden NATO-Kriterien für Verteidigungsausgaben. Hier sollen insbesondere die Ausgaben zur Erfüllung der NATO-Fähigkeitsziele berücksichtigt werden. Vereinbarungsgemäß soll dieser Anteil jährlich mindestens 3,5 % des BIP betragen.
2. **Sicherheits- und verteidigungsrelevante Ausgaben:** Laut BMVg wurde für diesen Anteil im Alliiertenkreis bereits eine Definition vereinbart. Berücksichtigt seien Ausgaben für den Kapazitätsausbau der Verteidigungsindustrie sowie Ausgaben für die Bereiche Cyber, Hybrid, Infrastruktur, Resilienz, Zivilschutz und Unterstützung von Partnern im Verteidigungsbereich. Vereinbarungsgemäß soll dieser Anteil jährlich bis zu 1,5 % des BIP betragen.

³⁶ Nordatlantische Allianz (North Atlantic Treaty Organization).

³⁷ NATO, Gipfelerklärung von Den Haag, vom 25. Juni 2025.

Zu den Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien zählte die Bundesregierung bislang die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 und aus dem Sondervermögen. Hinzu kamen bestimmte Ausgaben aus anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts.³⁸ Laut BMVg ist nun eine Neubewertung erforderlich, welche Ausgaben des Bundes zukünftig auf die Kernverteidigungsausgaben und welche auf die verteidigungs- und sicherheitsrelevanten Ausgaben angerechnet werden.

Nach der Frühjahrsprojektion 2025 der Bundesregierung entsprächen 3,5 % des BIP im Jahr 2029 Ausgaben von 173 Mrd. Euro und 5 % des BIP entsprächen Ausgaben von 247 Mrd. Euro.³⁹ Die geänderte Schuldenregel verschafft dem Haushaltsgesetzgeber dauerhaft einen zusätzlichen und unbegrenzten, schuldenbasierten Spielraum zur Finanzierung der Bundeswehr.

Die Bundesregierung hat Eckwerte zum Regierungsentwurf zum Haushalt 2026 und zum Finanzplan bis zum Jahr 2029 beschlossen. Für den Einzelplan 14 sieht sie dabei Ausgaben von 62,4 Mrd. Euro (2025), 82,7 Mrd. Euro (2026), 93,3 Mrd. Euro (2027), 136,5 Mrd. Euro (2028) und 152,8 Mrd. Euro (2029) vor. Aus dem Sondervermögen werden in den Jahren 2025 bis 2027 voraussichtlich Ausgaben in der Größenordnung von jährlich 25 Mrd. Euro hinzukommen.⁴⁰

Der absehbare Aufwuchs an finanziellen Mitteln schafft neue Herausforderungen: Aus einem sicherheits- und verteidigungspolitisch begründeten „Whatever it takes!“ darf kein verwaltungsseitiges „Geld spielt keine Rolle!“ werden. Um neue Schulden rechtfertigen zu können, sind die Ausgaben auf das zu fokussieren, was die Bundeswehr für ihren militärischen Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung benötigt. Werden finanzielle Mittel nicht zielgerichtet verwendet, fehlen sie an anderer Stelle, mithin für den Kernauftrag. Ausgabendisziplin ist daher kein Widerspruch zum finanziellen Aufwuchs. Vielmehr muss beides ineinandergreifen, um die Verteidigungsfähigkeit bestmöglich zu stärken.⁴¹

³⁸ Hierzu zählte die Bundesregierung bislang z. B. Ausgaben aus dem Einzelplan 60 für die militärische Unterstützung der Ukraine, Ausgaben aus dem Einzelplan 05 für den Zivilhaushalt der NATO sowie Ausgaben aus dem Einzelplan 02 für die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages.

³⁹ Bundesregierung, Frühjahrsprojektion 2025 „Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten“ vom 24. April 2025.

⁴⁰ Hierbei handelt es sich um eine Abschätzung des Bundesrechnungshofes auf Basis der im Entwurf des Wirtschaftsplans vorgesehenen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen sowie der Verpflichtungen, die gemäß Haushaltsrechnung 2024 zum 31. Dezember 2024 für die Jahre 2026 und 2027 bestanden. Die Feststellungen und Empfehlungen in Nummer 2.4 sind zu beachten.

⁴¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal vom 27. Mai 2025.

Trotz des nach den Eckwerten in Aussicht gestellten deutlichen Aufwuchses des Einzelplans 14 bleibt es unerlässlich, Ausgaben, Aufgaben und Aufgabenerfüllung im BMVg und in seinem Geschäftsbereich konsequent zu hinterfragen und zu priorisieren. Diese Binnenoptimierung schließt die Bereitschaft mit ein, Einsparmöglichkeiten zu identifizieren und zu realisieren. BMVg und Bundeswehr sind in der Pflicht, die finanziellen Mittel wirksam und verantwortungsvoll zu verwenden.

Reinert

Kopp

Beglaubigt: K. Johnen, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.