Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.

Gz.: IV 1 - 2019 - 0696

Bonn, den 24. September 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Überblick	7
2	Ausgaben	10
2.1	Ausgabenstruktur	10
2.2	Ausgabenentwicklung	11
2.3	Betriebsausgaben	11
2.3.1	Personalausgaben	11
2.3.2	Materialerhaltung	12
2.4	Versorgungsausgaben	12
2.5	Verteidigungsinvestive Ausgaben	13
2.6	Sonstiger Betrieb und Betreibermodelle	15
3	Personalstärke der Bundeswehr	17
3.1	Größe der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung	17
3.2	Trendwende Personal und Mittelfristige Personalplanung	19
3.2.1	Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur MPP	20
3.2.2	Stellenforderungen des BMVg zum Personalhaushalt 2020	22
4	Ausblick	24

0 Zusammenfassung

0.1 Im Haushaltsjahr 2018 entfielen auf den Verteidigungshaushalt Ausgaben von 38,9 Mrd. Euro.

Wie in den Vorjahren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und die Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Dies führte bei einzelnen Vorhaben zu erheblichen Minderausgaben. Insgesamt gab das BMVg 287,3 Mio. Euro (5,9 %) der für militärische Beschaffungen vorgesehenen Haushaltsmittel nicht für militärische Beschaffungen aus. Damit hat das BMVg die Minderausgaben in diesem Bereich deutlich zurückgeführt. Im Jahr 2017 hatten die Minderausgaben noch 895,1 Mio. Euro (18,9 %) betragen. Das BMVg setzte die nicht abgeflossenen Mittel für andere Zwecke ein, davon 168,7 Mio. Euro für Verwaltungsausgaben bei internationalen Einsätzen der Bundeswehr im Kapitel 1401.

Die Ausgaben für internationale Verpflichtungen stiegen auf 1,6 Mrd. Euro an und überschritten die für 2018 veranschlagten Ausgaben um 130,7 Mio. Euro (8,7 %). Knapp eine Milliarde Euro kosteten die Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen. Hier fielen Mehrausgaben von 250 Mio. Euro an.

Der Rücklage für Rüstungsinvestitionen führte das BMVg im Jahr 2018 keine Mittel zu (Nummern 1 und 2.5).

0.2 Für das Jahr 2020 sind nach Abzug einer globalen Minderausgabe in Höhe von 184 Mio. Euro Ausgaben von 44,9 Mrd. Euro vorgesehen. Dies ist eine Steigerung um 1,7 Mrd. Euro (3,9 %) gegenüber dem Vorjahresansatz. Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2023 einen Verteidigungshaushalt vor, der sich bei rund 44 Mrd. Euro einpendelt. Er bildet das Ziel der Bundesregierung nicht ab, im Jahr 2024 bei den Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien eine Quote von 1,5 % des Bruttoinlandprodukts zu erreichen. Wesentliche Faktoren für den Aufwuchs im Jahr 2020 sind erneut steigende Ansätze für internationale Verpflichtungen (+ 220 Mio. Euro), die Betreibermodelle der Bundeswehr (+ 449 Mio. Euro) und militärische Beschaffungen (+ 348 Mio. Euro) (Nummern 2 und 4).

0.3 Die verteidigungsinvestiven Ausgaben sollen um 0,5 Mrd. Euro (5,1 %) auf 10,4 Mrd. Euro ansteigen (23,1 % des Verteidigungsetats). Einen wesentlichen Anteil am Anstieg haben die militärischen Beschaffungen (Kapitel 1405). Mit 6,9 Mrd. Euro überschreiten die Ansätze die Ist-Ausgaben des Jahres 2018 für militärische Beschaffungen um 50,8 %.

Angesichts des Mittelabflusses der letzten Jahre und der fortbestehenden Probleme im Beschaffungsverfahren hält der Bundesrechnungshof es für sehr optimistisch, dass es dem BMVg möglich sein wird, die nochmals erhöhten Ansätze auszuschöpfen (Nummer 2.5).

0.4 Gemäß Artikel 87 a des Grundgesetzes müssen sich die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan ergeben. Die Regelung überlässt die Organisationsgewalt für die Streitkräfte insoweit nicht der Bundesregierung, sondern unterwirft sie verfassungsrechtlich der Festlegung durch das Parlament. Nach dem Haushaltsrecht sind die Planstellen und Stellen in dem Kapitel des Einzelplans zu veranschlagen, in dem das Personal eingesetzt werden soll.

Die im Personalhaushalt für die Streitkräfte veranschlagte und in der Vorbemerkung von Kapitel 1403 ausgewiesene Zahl der Planstellen umfasst sowohl die Planstellen der in den Streitkräften als auch der in der Bundeswehrverwaltung eingesetzten Soldatinnen und Soldaten. Lediglich die Planstellen der im Bundesministerium eingesetzten Soldatinnen und Soldaten sind gesondert beim Bundesministerium (Kapitel 1412) veranschlagt. Zudem sind im Personalhaushalt der Streitkräfte und in der Vorbemerkung von Kapitel 1403 die Planstellen und Stellen der Beschäftigten, die auf zivilen Dienstposten in den Streitkräften eingesetzt sind, nicht ausgewiesen. Die vorläufige Organisationsplanungsweisung 2019 des BMVg erlaubt, im Jahr 2020 6 497 militärische Dienstposten außerhalb der Streitkräfte und 20 056 zivile Dienstposten in den Streitkräften einzurichten. Damit hat das BMVg die Anzahl des in den Streitkräften und in der Bundeswehrverwaltung eingesetzten Personals abweichend vom Personalhaushalt selbst bestimmt. Der Parlamentsvorbehalt und der Grundsatz der Haushaltswahrheit verlangen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes jedoch, die Planstellen und

Stellen in dem Kapitel zu veranschlagen, für das die Dienstposten vorgesehen sind. Auch die Vorbemerkung zu Kapitel 1403 ist entsprechend anzupassen (Nummer 3.1).

0.5 Seit der Trendwende Personal legt ein „Personalboard" des BMVg jährlich den Zielumfang und den Personalbedarf der Bundeswehr für sieben Jahre fest. Danach will das BMVg bis zum Jahr 2025 die Anzahl der zivilen Beschäftigten auf 66 000 und das militärische Personal auf 203 000 Soldatinnen und Soldaten anheben. Der Haushaltsentwurf sieht für den zivilen und militärischen Personalhaushalt 2020 einen Mehrbedarf von 2 755 Planstellen und Stellen gegen Kompensation von 3 307 Planstellen und Stellen niedriger Wertigkeit vor. Das BMVg begründete den Mehrbedarf mit der Trendwende Personal und der Entscheidung des Personalboards.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich Mängel bei der Personalbedarfsermittlung festgestellt. Der Personalbedarf, den das Personalboard anerkannte, war häufig nicht mit angemessenen Methoden ermittelt und nicht sachgerecht begründet. Neue Stellen dürfen nach dem Haushaltsrecht nur für zwingend notwendige Bereiche ausgebracht werden. Sie müssen mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sein. Das BMVg hat in seiner Haushaltsanmeldung für das Jahr 2020 diese Voraussetzungen nicht ausreichend dargelegt. Die allgemeinen Hinweise, die angemeldeten Planstellen trügen der Trendwende Personal Rechnung und orientierten sich an der Entscheidung des Leitungsboards Personal, wurden den Anforderungen an eine Haushaltsanmeldung nicht gerecht. Überwiegend war nicht einmal angegeben, für welche Aufgaben und für welche Dienststellen oder Truppenteile die Stellen benötigt werden. Es fehlten auch Angaben, mit welcher Methode und welchem Ergebnis das BMVg den Personalbedarf ermittelt hat.

Das BMVg sollte bei der Umsetzung der Trendwende Personal die haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Bereitstellung von Planstellen und Stellen einhalten. Es muss dem Bundesministerium der Finanzen in der Haushaltsanmeldung darlegen, dass das geforderte Personal er-

forderlich ist (Nummer 3.2). Systematische Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlung sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch erforderlich, um Optimierungspotenziale bei der Aufgabenerfüllung besser erkennen und nutzen zu können. Angesichts der zum Teil schwierigen Personalgewinnung der Bundeswehr wird dies an Bedeutung gewinnen (Nummer 4).

1 Überblick

Der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, stellt die Haushaltsmittel für das BMVg und die Bundeswehr bereit.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 14

Bundesministerium der Verteidigung

	2018 Soll	2018 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2019 Soll	2020 Haushaltsentwurf	Veränderung 2019/2020[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	38 519,6	38 879,4	359,8	43 227,8	44 916,4	3,9
darunter:						
• Internationale Verpflichtungen	1 509,9	1 640,6	130,7	1 613,9	1 834,0	13,6
• Kommandobehörden	13 836,9	14 188,9	352,0	14 576,7	15 304,9	5,0
• Wehrforschung u. Entwicklung	1 018,7	958,8	-59,9	1 476,6	1 495,4	1,3
• Militärische Beschaffungen[d]	4 830,3	4 543,0	-287,3	6.501,9	6.850,2	5,4
• Materialerhaltung	3 372,6	3 373,2	0,6	4 006,7	4 088,9	2,1
• Sonstiger Betrieb	2 750,5	2 599,8	-150,7	2 226,3	2 585,1	16,1
• Unterbringung	5 227,6	5 359,2	131,6	5 385,6	5 406,7	0,4
• Bundesministerium	214,0	221,2	7,2	245,1	243,7	-0,6
• Bundeswehrverwaltung	4 406,9	4 599,7	192,8	5 753,7	5 790,0	0,6
• Versorgungsausgaben	5 770,8	5 877,6	106,8	5 998,4	6 084,2	1,4
Einnahmen des Einzelplans	486,1	613,3	127,2	485,9	485,9	0,0
darunter:						
• Veräußerungserlöse	102,4	52,3	-50,1	102,4	102,4	0,0
• Heilbehandlung Dritter	179,5	222,4	42,9	179,5	179,5	0,0
• Erstattungen aus internationalen Einsätzen	50,0	101,3	51,3	50,0	50,0	0,0
Verpflichtungsermächtigungen[e]	26 286,3	5 031,0	-21 255,2	35 489,0	45 880,9	29,3
Personal[f]	257 838	240 118[g]	17 720	257 626[h]	257 065	-0,2

Erläuterungen:

[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Übersicht Nr. 4.9).

[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

[c] Ohne Versorgungsausgaben (Titelgruppe 58).

[d] Kapitel 1405, ohne militärische Beschaffungen im internationalen Bereich (Kapitel 1401).

[e] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

[f] Ohne freiwilligen Wehrdienst und Reservistendienst Leistende.

[g] Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.

[h] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: 241 234 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

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

Nachdem die Bundeswehr gut 25 Jahre lang Personal abgebaut und die Ausgaben für Rüstungsprojekte reduziert hatte, kündigte das BMVg im Jahr 2016 eine „Trendwende Material" und eine „Trendwende Personal" an. Sein Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr angesichts veränderter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen zu steigern. Dementsprechend stiegen die Verteidigungsausgaben seit dem Jahr 2017 stark an. Im Jahr 2018 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 38,9 Mrd. Euro, das waren 11,2 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2019 sind Ausgaben von 43,2 Mrd. Euro vorgesehen. Diese Entwicklung setzt sich nach der Finanzplanung für die Jahre 2020 bis 2023 nur abgeschwächt fort. Im Jahr 2020 soll der Verteidigungshaushalt unter Berücksichtigung einer globalen Minderausgabe von 184 Mio. Euro um 3,9 % auf 44,9 Mrd. Euro ansteigen (12,5 % des Gesamthaushalts). Danach sollen die Ausgaben bei rund 44 Mrd. Euro stagnieren.

Der **Vergleich zwischen den Soll-Ansätzen und den Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2018 zeigt einige wesentliche Abweichungen:

- Die Ausgaben für die Kommandobehörden stellten mit 14,2 Mrd. Euro den größten Posten im Verteidigungsetat dar. Sie lagen 352 Mio. Euro höher als geplant. Gut die Hälfte der Ausgaben für die Kommandobehörden machten die Personalausgaben aus. Hierfür gab das BMVg 265 Mio. Euro mehr aus als veranschlagt.
- Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die Ausgaben für internationale Verpflichtungen. Diese stiegen auf 1,6 Mrd. Euro an. Sie überschritten die für 2018 veranschlagten Ausgaben um 130,7 Mio. Euro (8,7 %). Den größten Ausgabeposten bildeten mit knapp einer Milliarde Euro die Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen. Hierfür lagen die sächlichen Verwaltungsausgaben erheblich höher als geplant.

- Von den für militärische Beschaffungen im Kapitel 1405 vorgesehenen 4,8 Mrd. Euro gab das BMVg 287,3 Mio. Euro (5,9 %) nicht für militärische Beschaffungen aus. Gleichzeitig lagen die Ausgaben 695,3 Mio. Euro über den Vorjahresausgaben. Im Jahr 2017 hatten die Minderausgaben noch 895,1 Mio. Euro (18,9 %) betragen. Dem BMVg ist es im Jahr 2018 gelungen, die Minderausgaben bei den militärischen Beschaffungen deutlich zu senken.

  Wie in den Vorjahren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und die Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Dies führte bei einzelnen Beschaffungsvorhaben zu gravierenden Minderausgaben. Insbesondere bei der Beschaffung von Schiffen und sonstigem Marinegerät (Soll 392,8 Mio. Euro, Ist 175,7 Mio. Euro) und dem Mehrzweckkampfschiff 180 (Soll 42 Mio. Euro, Ist 17,6 Mio. Euro) betrugen die Ausgaben weniger als die Hälfte der veranschlagten Mittel.

  Im Haushaltsvollzug setzte das BMVg 579,3 Mio. Euro (12 %) für andere Zwecke ein als geplant. Davon flossen 285,6 Mio. Euro anderen militärischen Beschaffungsvorhaben im Kapitel 1405 zu, bei denen Mehrbedarf entstanden war. 293,6 Mio. Euro verwendete es für in anderen Kapiteln veranschlagte Zwecke, davon 168,7 Mio. Euro für sächliche Verwaltungsausgaben bei internationalen Einsätzen der Bundeswehr im Kapitel 1401. Mit 95 Mio. Euro finanzierte das BMVg Beteiligungen an Gesellschaften.

- Für den „Sonstigen Betrieb" gab das BMVg rund 150,7 Mio. Euro (5,5 %) weniger aus als geplant. Größere Minderausgaben fielen mit 67,1 Mio. Euro (16,5 %) beim Flottenmanagement und mit 34,1 Mio. (9,4 %) Euro bei den Betreibermodellen und dem Vorhaltecharter für Flugzeuge, Flugkörper und flugtechnisches Gerät an. Die Heeresinstandsetzungslogistik durch die HIL GmbH kostete 35,1 Mio. Euro (8,2 %) weniger als geplant. Eingesparte Mittel verwendete das BMVg zum größten Teil für Personalausgaben der Kommandobehörden und Truppen, des BMVg und der Bundeswehrverwaltung (103 Mio. Euro) sowie für sächliche Verwaltungsausgaben.

- Für die Unterbringung im Inland gab das BMVg 131,6 Mio. Euro (2,5 %) mehr aus als geplant. Mehrausgaben von 149,5 Mio. Euro fielen für große Baumaßnahmen an. Im Rahmen ihrer Neuausrichtung will die Bundeswehr insbesondere die baulichen Voraussetzungen für attraktive Arbeits- und

Lebensbedingungen ihrer Beschäftigten schaffen. Hierzu setzt sie ihr Sofortprogramm zur Sanierung von Kasernen um.

- Im Einzelplan 14 waren für das Haushaltsjahr 2018 Einnahmen von 486,1 Mio. Euro vorgesehen. Erzielt wurden 613,3 Mio. Euro. Die Erlöse aus der Veräußerung beweglicher Sachen blieben mit 52,3 Mio. Euro deutlich hinter der fast doppelt so hohen Veranschlagung zurück. Trotz der ab dem Jahr 2018 stark angehobenen Veranschlagung der Einnahmen aus der Heilbehandlung Dritter waren die Einnahmen im Einzelplan 14 im Jahr 2018 immer noch 127 Mio. Euro (26,2 %) höher als veranschlagt.
- Von den für Verpflichtungsermächtigungen veranschlagten 26,3 Mrd. Euro nahm das BMVg 5 Mrd. Euro in Anspruch (19,1 %). Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, ging im Einzelplan 14 gegenüber dem Jahr 2017 (39,3 %) erneut zurück. Die Ausnutzung lag im Jahr 2018 deutlich unter dem Ausnutzungsgrad im Gesamthaushalt (47,5 %; vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2018, Abschnitte 1.7 und 4.6).

2 Ausgaben

2.1 Ausgabenstruktur

Das BMVg ordnet die Ausgaben des Verteidigungshaushalts vier Bereichen zu:

- Zu den Betriebsausgaben zählen u. a. Ausgaben für Personal, die Materialerhaltung, sowie Mieten und die Bewirtschaftung der Liegenschaften.
- Die Versorgungsausgaben dienen der Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie ihrer Hinterbliebenen.
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben zählen nach der Kategorisierung der Bundeswehr und der NATO u. a. Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen sowie für Forschung, Entwicklung und Erprobung (s. Nummer 2.5). Nach der Bundeshaushaltsordnung sind Ausgaben mit militärischem Bezug keine Investitionen, sondern konsumtive Ausgaben.
- Über Betreibermodelle und in Kooperationen mit der Wirtschaft deckt die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Mobilität.

2.2 Ausgabenentwicklung

Der Verteidigungshaushalt ist seit dem Jahr 2016 (34,3 Mrd. Euro) durch einen kontinuierlichen Budgetzuwachs gekennzeichnet. Die Ausgaben werden seitdem um 10,6 Mrd. Euro (31 %) auf 44,9 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Gegenüber dem Jahr 2019 ist für das Jahr 2020 ein Ausgabenaufwuchs um 1,7 Mrd. Euro (3,9 %) geplant.

Wesentlich für den Aufwuchs sind erneut höhere Ansätze für internationale Verpflichtungen (13,6 %) und militärische Beschaffungen (5,4 %). Der Ansatz für militärische Beschaffungen überschreitet die Ist-Ausgaben des Jahres 2018 um rund 50,8 %. Auch der Ansatz für die Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung liegt mit 56 % deutlich über den Ist-Ausgaben des Jahres 2018.

Für den Sonstigen Betrieb sind 2,6 Mrd. Euro eingeplant. Die Mehrausgaben von 16,1 % fließen insbesondere dem Betrieb des Bekleidungswesens, der Heeresinstandsetzungslogistik sowie der Bereitstellung von Flugzeugen zu. Sie sollen Ausstattung und Fähigkeiten der Bundeswehr verbessern.

2.3 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben stiegen nach einer längeren stabilen Phase seit dem Jahr 2016 kontinuierlich an. Dies liegt vor allem an höheren Ausgaben für das Personal (s. Nummer 2.3.1) und die Materialerhaltung (s. Nummer 2.3.2).

Tabelle 2

Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2016 Soll	**2017 Soll**	**2018 Soll**	**2019 Soll**	**2020 Haushalts-entwurf**
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	20 422,6	22 127,7	23 045,8	24 623,6	25 456,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*3,3*	*8,3*	*4,1*	*6,8*	*3,4*

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

2.3.1 Personalausgaben

Für das Jahr 2019 waren Personalausgaben von 12,8 Mrd. Euro veranschlagt, für das Jahr 2020 sind 13,3 Mrd. Euro vorgesehen. Die Personalausgaben

machen mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben und rund 30 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 aus. Der Anstieg der Ausgaben für die Kommandobehörden um 5 % auf 15,3 Mrd. Euro beruht im Wesentlichen auf höheren Personalausgaben infolge von Tariferhöhungen und einer höheren Veranschlagungsstärke der Streitkräfte aufgrund der Trendwende Personal. Nach der Vorbemerkung zu Kapitel 1403 erwartet das BMVg im Jahr 2020 im Durchschnitt eine Stärke von 177 000 (2019: 174 500) Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten. Diese Anzahl ist eine Grundlage für die Berechnung der Personalausgaben.

2.3.2 Materialerhaltung

Mit den Mitteln für die Materialerhaltung setzt die Bundeswehr ihre Geräte und Ausstattung instand. Hierzu nutzt sie ihre eigenen Instandhaltungskräfte und vergibt Aufträge an die Industrie. Die Haushaltsansätze für die Materialerhaltung sollen im Kapitel 1406 kontinuierlich von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Gegenüber den Ist-Ausgaben im Jahr 2018 ist dies ein Anstieg um 21,2 %.

Den größten Ausgabeposten stellt die Materialerhaltung im Bereich Flugzeuge mit dem Schwerpunkt der Wartung und Instandsetzung der Waffensysteme Eurofighter und Tornado dar (2,3 Mrd. Euro). Den Mehrbedarf von 33,5 Mio. Euro für das Jahr 2020 begründet das BMVg im Wesentlichen mit komplexeren und aufwändigeren fliegenden Waffensystemen (vor allem Eurofighter, aber auch NH90, UH Tiger, A400M sowie neue Luftfahrzeuge der Flugbereitschaft). Deren Materialerhaltung ist weitgehend stückzahlunabhängig und technisch besonders anspruchsvoll.

2.4 Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben werden nach den Planungen des BMVg im Jahr 2020 mit 6,1 Mrd. Euro in der Größenordnung der Vorjahre liegen. Das BMVg rechnet bis zum Jahr 2022 bei einer geringfügig abnehmenden Anzahl von militärischen Versorgungsfällen mit Ausgaben auf dem bisherigen Niveau. Diese Annahme unterstellt, dass Berufssoldatinnen und -soldaten aufgrund von freiwilligen Dienstzeitverlängerungen tendenziell später in den Ruhestand treten.

2.5 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Für verteidigungsinvestive Ausgaben sind im Jahr 2020 10,4 Mrd. Euro vorgesehen. Dies ist gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg um 0,5 Mrd. Euro (5,1 %) und gegenüber dem Soll 2016 ein Anstieg um 3,9 Mrd. Euro (60,4 %).

Tabelle 3

Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2016 Soll	**2017 Soll**	**2018 Soll**	**2019 Soll**	**2020 Haushaltsentwurf**
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	6 470,2	7 258,3	7 359,8	9 877,0	10 382,1
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*6,5*	*12,2*	*1,4*	*34,2*	*5,1*

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

Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben zählen die in den Kapiteln 1401 und 1405 veranschlagten Ausgaben für militärischen Beschaffungen, die Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung (Kapitel 1404), Ausgaben für die Infrastruktur aus den Kapiteln 1401 und 1408 sowie Sonstiges (z.B. die Beschaffung von Möblierung und Betriebsgerät).

Die Ausgaben für die Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung sind im Jahr 2020 mit rund 1,5 Mrd. Euro in der Größenordnung des Ansatzes für das Jahr 2019, aber 56 % über den Ist-Ausgaben des Jahres 2018 veranschlagt. Die Mittel sollen u. a. die geplanten größeren Entwicklungsvorhaben (z.B. Schwachstellen- und Obsoleszenzbeseitigungen bei den Waffensystemen Eurofighter und MRCA/Tornado) finanzieren. Das BMVg rechnet aufgrund seiner Erfahrungen aus den Vorjahren nicht damit, dass alle veranschlagten Vorhaben planmäßig zu realisieren sind. Risiken und Verzögerungen bei Entwicklungsprojekten würden häufig Schwankungen beim Mittelabfluss nach sich ziehen und nicht eingeplanten Zusatzbedarf entstehen lassen.

Die Hauptursache für den starken Anstieg der verteidigungsinvestiven Ausgaben liegt in geplanten Mehrausgaben in Höhe von 348,3 Mio. Euro (5,4 %) für

militärische Beschaffungen aus Kapitel 1405. Gleichzeitig sollen die aus Kapitel 1401 finanzierten militärischen Beschaffungen im internationalen Bereich um 234,2 Mio. Euro (82,2 %) steigen.

Tabelle 4

Entwicklung der Soll-Ausgaben für militärische Beschaffungen im Kapitel 1405

	Haushaltsjahr						
	2014 Soll	**2015 Soll**	**2016 Soll**	**2017 Soll**	**2018 Soll**	**2019 Soll**	**2020 Haushalts-entwurf**
Milit. Beschaffungen (in Mio. Euro)	4 375,4	4 087,8	4 576,5	4 742,9	4 830,3	6 501,9	6 850,2
Veränderung Soll zum Vorjahr (in %)	*-10,6*	*-6,6*	*12*	*3,6*	*1,8*	*34,6*	*5,4*

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

Die Haushaltsansätze schöpfte das BMVg jahrelang bei Weitem nicht aus. In den Jahren 2014 bis 2017 lagen die Minderausgaben durchschnittlich bei 18,6 % der Veranschlagung[1] und im Jahr 2018 bei 5,9 %. Für militärische Beschaffungen sind im Jahr 2020 6,9 Mrd. Euro eingeplant. Dies sind 2,3 Mrd. Euro (50,8 %) mehr als die Ist-Ausgaben im Jahr 2018.

Elf wesentliche Beschaffungsvorhaben wie der Schützenpanzer Puma, das Waffensystem Eurofighter oder das Mehrzweckkampfschiff 180 sind mit einem Gesamtvolumen von 2,7 Mrd. Euro einzeln veranschlagt. Die übrigen Ausgaben sind zehn querschnittlichen Beschaffungstiteln zugeordnet, aus denen sich eine Vielzahl verschiedener Beschaffungsvorhaben finanzieren soll (z. B. Fahrzeuge, Munition, Sanitätsgerät). Das BMVg bemisst den Haushaltsmittelbedarf für militärische Beschaffungen an den bestehenden und voraussichtlich im

[1] Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019 vom 29. August 2018, Gz.: IV 1 – 2018 – 0425, HHA – Drs. 19-1443.

Haushaltsjahr einzugehenden rechtlichen Verpflichtungen. In der Vergangenheit seien vielfach Leistungsstörungen bei der Erfüllung von Lieferverpflichtungen der Industrie und Verzögerungen beim Abschluss neuer Verträge aufgetreten. Nach seiner Auffassung berechtigt dies nicht dazu, solche potenziell auch in Zukunft eintretenden Leistungsstörungen von vornherein bei der Veranschlagung zu berücksichtigen. Die Vorhaben seien sonst nicht vollständig finanziert und damit auch nicht vergabereif.

Dem BMVg ist es gelungen, die Minderausgaben bei den militärischen Beschaffungen im Jahr 2018 auf 5,9 % zu senken. Es ist aber fraglich, ob es dem BMVg möglich sein wird, im Jahr 2020 die um 50,8 % gegenüber den Ist-Ausgaben 2018 steigenden Ansätze auszuschöpfen. Kapazitätsengpässe im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw), Probleme im Projektmanagement und Lieferprobleme der Industrie bestehen fort. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass erhebliche Mittel nicht abfließen und für andere Zwecke eingesetzt werden.

Wie bereits die Haushaltsgesetze 2018 und 2019 soll es das Haushaltsgesetz 2020 dem BMVg ermöglichen, in Kapitel 1405 (Militärische Beschaffungen) eine Rücklage bis zur Höhe von 500 Mio. Euro für Rüstungsinvestitionen zu bilden. Damit kann es bei den militärischen Beschaffungstiteln des Kapitels 1405 nicht verausgabte Mittel jahres- und titelübergreifend einsetzen. Der Entwurf zu Kapitel 1405 enthält entsprechende Einnahme- und Ausgabetitel ohne Titelansatz. Bislang führte das BMVg der Rücklage keine Mittel zu.

2.6 Sonstiger Betrieb und Betreibermodelle

Die im Kapitel 1407 veranschlagten Ausgaben für den sonstigen Betrieb sollen die Funktion der Bundeswehr u. a. in den Bereichen Kommunikation, Verpflegung und Bekleidung, Instandsetzung und Mobilität gewährleisten. Hierzu ist eine Ausgabesteigerung um 16,1 % von 2,2 Mrd. Euro auf 2,6 Mrd. Euro vorgesehen. Dies liegt in der Größenordnung der Ausgaben des Jahres 2018.

Das BMVg bedient sich bei seiner Aufgabenerfüllung der bundeseigenen „Inhouse"-Gesellschaften BwFuhrparkService GmbH (BwFPS), HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL GmbH), Bw Bekleidungsmanagement GmbH und BWI GmbH. Hinzu kommen sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen. Die Betreibermodelle sollen Fähigkeiten der Wirtschaft nutzen, Serviceaufgaben in der Bundeswehr besser und wirtschaftlich zu erfüllen.

Die Gesamtausgaben für Betreibermodelle sollen das dritte Jahr in Folge deutlich steigen. Der Ansatz des Jahres 2020 für die Betreibermodelle liegt um 1 Mrd. Euro (45,9 %) über den Ist-Ausgaben des Jahres 2018. Den größten Ausgabeposten bilden im Jahr 2020 mit knapp 1,1 Mrd. Euro die Zahlungen an die BWI-GmbH für das Herkules Folgeprojekt (Kapitel 1413).

Tabelle 5

Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2016 Soll	**2017 Soll**	**2018 Soll**	**2019 Soll**	**2020 Haushalts-**
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 797,8	1 863,5	2 343,2	2 728,7	3 177,4
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*8,5*	*3,7*	*25,7*	*16,5*	*16,4*

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

Wesentliche Ursachen sind geplante Ausgabensteigerungen für die Bw Bekleidungsmanagement GmbH (35,2 %), die Betreibermodelle für Flugzeuge (26,4 %) und die HIL GmbH (19,8 %). Das BMVg begründete den erneuten Ausgabenanstieg für die Bw Bekleidungsmanagement GmbH mit der Erhöhung und Modernisierung der Bestände im Zuge der strategischen Neuausrichtung der Bundeswehr. Die HIL GmbH setzt Waffensysteme wie insbesondere gepanzerte Rad- und Kettenfahrzeuge instand. Hierzu vergibt sie Aufträge an die Industrie und nutzt freie Kapazitäten der Bundeswehr. Die Gesellschaft unterhält u. a. drei große Instandhaltungswerke in Darmstadt, St. Wendel und Doberlug-Kirchhain sowie fünf Niederlassungen. Das BMVg beabsichtigt, die drei Instandhaltungswerke abzugeben und den neuen Betreibern eine Auslastung der Werke durch die HIL GmbH für eine Dauer von 20 Jahren vertraglich zuzusichern. Dadurch will es die Beschäftigung des verbleibenden Bundeswehrpersonals an den drei Standorten sichern und den Instandsetzungsbedarf der Bundeswehr wirtschaftlich decken.

3 Personalstärke der Bundeswehr

3.1 Größe der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung

Gemäß Artikel 87 a Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes müssen sich die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan ergeben. Diese Regelung überlässt die Organisationsgewalt für die Streitkräfte insoweit nicht der Bundesregierung, sondern unterwirft sie verfassungsrechtlich der Festlegung durch das Parlament. Der Haushaltsentwurf sieht im Personalhaushalt für die Streitkräfte (Kapitel 1403) 179 005 Planstellen für Soldatinnen und Soldaten vor. Die Vorbemerkung zu Kapitel 1403 gibt die zahlenmäßige Stärke und den organisatorischen Umfang der Streitkräfte wie folgt an:

Tabelle 6

Übersicht „Zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte"

	2019	**2020**
Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten sowie Zeitsoldaten	180 093	180 106
davon bei Kapitel 1412 (Bundesministerium)	1 087	1 101
davon bei Kapitel 1403 (Kommandobehörden)	179 006	179 005
Anzahl der Freiwilligen Wehrdienst Leistenden (FWDL) Kapitel 1403 (Kommandobehörden)	12 500	12 500
Anzahl der Reservedienst Leistenden (RDL) Kapitel 1403 (Kommandobehörden)	4 200	4 500
Insgesamt:	**196 793**	**197 106**
Organisatorischer Umfang der Streitkräfte:		
Dienstpostenumfang	154 882	158 074
Ausbildungsumfang	34 586	37 301
Reservistenumfang	4 200	4 500
Insgesamt	**193 668**	**199 875**

Quelle: Haushaltsentwurf.

Die im Personalhaushalt von Kapitel 1403 und in dieser Übersicht für die Streitkräfte ausgewiesene Zahl der Planstellen umfasst sowohl die Planstellen der in den Streitkräften als auch der in der Bundeswehrverwaltung

(Kapitel 1413) eingesetzten Soldatinnen und Soldaten. Lediglich die Planstellen der im Bundesministerium eingesetzten Soldatinnen und Soldaten sind nicht im Kapitel 1403, sondern im Personalhaushalt für das Bundesministerium (Kapitel 1412) veranschlagt. Sie sind auch in der Vorbemerkung zu Kapitel 1403 gesondert ausgewiesen.

Die vorläufige Organisationsplanungsweisung 2019 des BMVg erlaubte, im Jahr 2019 in der Bundeswehrverwaltung 5 388 militärische Dienstposten auszuplanen. Zum 1. Juni 2019 hatte das BMVg in der Bundeswehrverwaltung 5 383 militärische Dienstposten ausgebracht, von denen 4 452 Dienstposten besetzt waren. Für das Jahr 2020 hat das BMVg zugelassen, 5 411 militärische Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung auszuplanen.

Im Personalhaushalt der Streitkräfte und in der Vorbemerkung von Kapitel 1403 sind die Planstellen und Stellen[2] der zivilen Beschäftigen, die in den Streitkräften eingesetzt sind, nicht ausgewiesen. Für die Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1413) sind 75 295,5 (2019: 75 898,5) Stellen für das Jahr 2020 veranschlagt. Die vorläufige Organisationsplanungsweisung 2019 des BMVg erlaubt, im Jahr 2019 19 985,5 und im Jahr 2020 20 055,5 zivile Dienstposten in den Streitkräften auszubringen. Davon waren zum 1. Juni 2019 19 045 Dienstposten ausgebracht und 16 778 Dienstposten besetzt. Für mehr als ein Viertel der bei der Bundeswehrverwaltung in Kapitel 1413 veranschlagten 75 898,5 Stellen waren danach Dienstposten in den Streitkräften eingerichtet, für höchstens drei Viertel waren Dienstposten tatsächlich in der Bundeswehrverwaltung eingerichtet.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Personalhaushalt und die Vorbemerkung zu Kapitel 1403 nicht den Anforderungen des Artikels 87 a Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und des Haushaltsrechts genügen. Mit seiner Organisationsplanungsweisung hat das BMVg die Anzahl des in den Streitkräften und in der Bundeswehrverwaltung eingesetzten Personals abweichend von den Festlegungen im Personalhaushalt bestimmt. Nach dem Haushaltsrecht sind Stellen bei dem Kapitel zu veranschlagen, in dem sie benötigt werden. So erfordert eine unterjährige kapitelübergreifende Aufgabenverschiebung die Umsetzung der entsprechenden Stellen. Eine kapitelübergreifende Topfwirtschaft ist grundsätzlich nicht zulässig.

---

[2] Planstellen und Stellen werden im Folgenden einheitlich als Stellen bezeichnet.

Der Parlamentsvorbehalt und der Grundsatz der Haushaltswahrheit verlangen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes, die Planstellen für die außerhalb der Streitkräfte in der Bundeswehrverwaltung eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nicht im Kapitel 1403, sondern im Kapitel 1413 bei der Bundeswehrverwaltung zu veranschlagen. Die Stellen für die in den Streitkräften ausgebrachten zivilen Dienstposten sollte das BMVg statt bei Kapitel 1413 im Personalhaushalt der Streitkräfte (Kapitel 1403) veranschlagen. Die Vorbemerkung zu Kapitel 1403 sollte es anpassen.

Das BMVg sieht keinen Bedarf für Anpassungen. Es hat darauf verwiesen, dass die Veranschlagungspraxis unverändert seit dem Jahr 1957 bestehe. Grund sei, dass es Artikel 87 a Absatz 1 Grundgesetz um die parlamentarische Bestimmung und Kontrolle der Anzahl der Personen gehe, die mit kombattanten Funktionen betraut sind oder betraut werden können. Das Abstellen auf sämtliche Soldatinnen und Soldaten ohne die zivilen Beschäftigten sei daher sachgerecht.

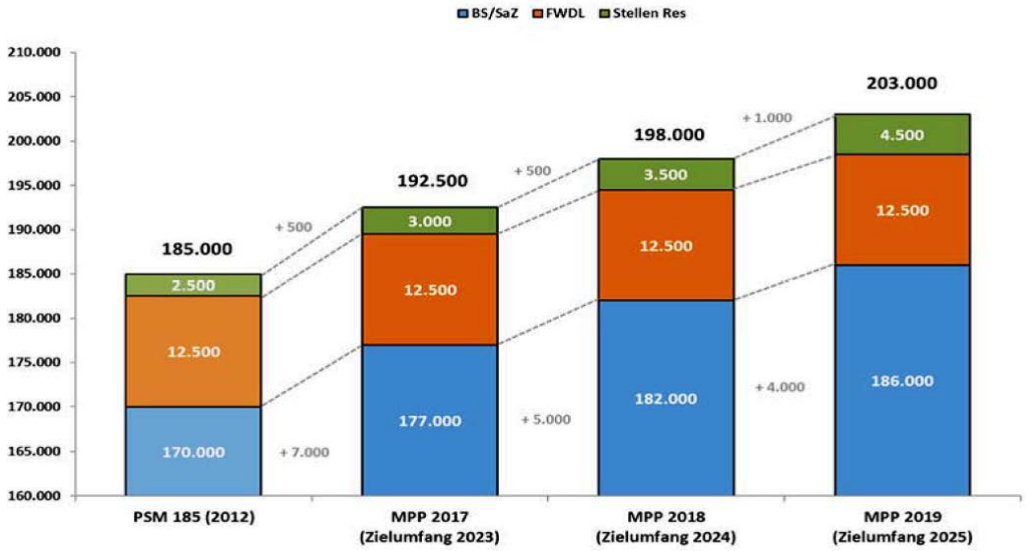
Auch wenn man dieser Auslegung des BMVg folgt, fordert das Haushaltsrecht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes, die Stellen in dem Kapitel zu veranschlagen, wo sie benötigt werden. Die Entscheidung über die Größe der Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1413) und der Kommandobehörden und Truppen (Kapitel 1403) obliegt dem Haushaltsgesetzgeber. Aus dem Haushalt ergibt sich aber weder die Größe der Bundeswehrverwaltung noch die Anzahl der für Kommandobehörden und Truppen vorgesehenen Stellen.

3.2 Trendwende Personal und Mittelfristige Personalplanung

Im Mai 2016 kündigte das BMVg nach einem jahrelangen Personalabbau in Bundeswehr die „Trendwende Personal" mit einem „atmenden Personalkörper" an. Seitdem stellt ein auf Leitungsebene des BMVg eingerichtetes Personalboard auf Grundlage der sogenannten „Mittelfristigen Personalplanung (MPP)" jährlich für die folgenden sieben Jahre den Personalbedarf fest. Im November 2018 entschied das Personalboard über die MPP für die Jahre 2019 bis 2025.

Abbildung 1

Zielumfang militärisches Personal nach MPP 2019



Quelle: 2. Bericht des BMVg zur Mittelfristigen Personalplanung der Bundeswehr, 10. Dezember 2018.

Die Zielgrößen sollen bis zum Jahr 2025 auf 66 000 zivile Beschäftigte und auf 203 000 Soldatinnen und Soldaten steigen.

3.2.1 Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur MPP

Die Veranschlagung von Stellen richtet sich nach dem haushaltsrechtlichen Gebot der Notwendigkeit. Sie dürfen daher nur ausgebracht werden, wenn sie mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Diesen Anforderungen genügten die Stellenforderungen des BMVg in der Vergangenheit nicht immer:

<u>Zivile Organisationsbereiche</u>

Zwei große Ämter der Bundeswehrverwaltung begründeten nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nr. 23) ihren Bedarf an zusätzlichem Personal für das Personalboard 2016 überwiegend nicht sachgerecht und nachvollziehbar. Das Personalboard erkannte trotzdem 3 200 neue Dienstposten für diese Ämter und deren nachgeordnete Bereiche an. Für 2 500 dieser Dienstposten fehlten Personalbedarfsermittlungen mit angemessenen Methoden. Ein Teil der Dienstposten war für Aufgaben vorgesehen, deren Umfang noch nicht feststand oder die absehbar wegfielen. Mehrere Dienstposten verwandte die Bundeswehr später für andere Zwecke als vorgesehen. Als Grundlage für die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über Stellen waren die Ergebnisse

dieser Bedarfsermittlungen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ungeeignet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages forderte das BMVg u. a. auf, Dienstposten, die nicht mit angemessenen Personalbedarfsermittlungen überprüft sind, bis zu ihrer Überprüfung unter Vorbehalt zu stellen, nicht zu besetzen sowie künftig nur einen mit anerkannten Methoden ermittelten Personalbedarf anzuerkennen.[3]

Militärische Organisationsbereiche

Für die Streitkräfte ermittelt die Bundeswehr ihren Personalbedarf mit dem sog. „Sollorganisationsverfahren". Das Verfahren wird als angemessene Methode für die Personalbemessung der Streitkräfte im Sinne des Haushaltsrechts behandelt. Bei der Prüfung der MPP 2019 für die Streitkräfte stellte der Bundesrechnungshof verschiedene Mängel bei der Personalbedarfsermittlung fest:

- Das Personalboard erkannte in einigen Fällen einen Personalbedarf an, der aus unzutreffenden Planungsannahmen der MPP 2019 abgeleitet war. Der Personalbedarf war teilweise nicht mit anerkannten Methoden ermittelt, sondern beruhte auf Schätzungen.
- Das BMVg zeigte dem Personalboard MPP 2019 die finanziellen Auswirkungen seiner Planungen nicht auf und betrachtete keine Alternativen. Es nutzte den integrierten Planungsprozess der Bundeswehr nicht, um wirtschaftlich abgewogene Entscheidungen vorzubereiten.
- Der Einfluss des Beauftragten für den Haushalt auf die Vorbereitung der Entscheidungen des Personalboards war gering. Die haushaltsseitige Anerkennung des Personalbedarfs im Sollorganisationsverfahren war erst nach der Entscheidung des Personalboards vorgesehen. Dies wurde den Aufgaben des Beauftragten für den Haushalt nicht gerecht. Er hat zu prüfen, ob geforderte Stellen notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die MPP in den integrierten Planungsprozess einzubinden. Die haushaltsseitige Anerkennung eines Personalbedarfs durch den Beauftragten für den Haushalt im Sollorganisati-

[3] Beschluss zu Top 6 der 11. Sitzung vom 22. März 2019 zu BT-Drs. 19/5500 Nr. 23.

onsverfahren sollte es der Entscheidung des Personalboards vorschalten. Das Personalboard sollte einen Personalbedarf nur noch anerkennen, wenn dieser mit anerkannten Methoden ermittelt ist. Das BMVg hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt und will das Verfahren der MPP optimieren.

3.2.2 Stellenforderungen des BMVg zum Personalhaushalt 2020

Für die Streitkräfte sieht der Haushaltsentwurf 1 751 neue Planstellen vor. Die gleiche Anzahl an Planstellen mit niedrigerer Wertigkeit ist zur Kompensation in Abgang gestellt. Für das Bundesministerium sind 15 neue militärische Planstellen vorgesehen, für die eine Planstelle niedriger Wertigkeit zur Kompensation gestrichen werden soll. Außerdem sind 989 vorwiegend höherwertige neue Stellen für Zivilbeschäftigte veranschlagt, davon 29 für das Bundesministerium. Zur Kompensation sind 1 555 Stellen niedriger Wertigkeit aus dem Stellenhaushalt der Bundeswehrverwaltung eingesetzt.

In seinen Hinweisen für die Aufstellung des Personalhaushalts gab das Bundesministerium der Finanzen vor, dass neue Stellen für den Haushalt 2020 nur für zwingend notwendige Bereiche und nur gegen Kompensation möglich seien. Der Bedarf müsse nachgewiesen und unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sein. Der Anmeldung neuer Stellen zum Haushalt sind nach einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages mindestens Angaben zur angewandten Methode der Personalbedarfsermittlung, zu Ergebnissen, zum Umfang des untersuchten Bereichs und zur beauftragten Stelle beizufügen.[4]

Das BMVg begründete dem Bundesministerium der Finanzen seine Stellenforderungen in der Haushaltsanmeldung im Wesentlichen mit der Trendwende Personal und der Entscheidung des Personalboards von November 2018. Die MPP ende mit der Personalbedarfsermittlung vor der Entscheidung des Personalboards. Die geforderten Stellen für das Bundesministerium seien zum Erhalt der Attraktivität notwendig. Zu einigen Sondersachverhalten (Offiziere, Fachärzte und Fachärztinnen, Unteroffiziere) verwies es zur Notwendigkeit der

[4] Beschluss zu Top 7 der 21. Sitzung am 28. Mai 2004.

Stellen teilweise allgemein auf den Grundsatz sachgerechter Stellenbewertung oder legte personalwirtschaftliche Gründe dar. Im zivilen Bereich erforderten unter anderem die Anpassung der Ausbildungslandschaft, die Stärkung des Rüstungsmanagements im BAAINBw sowie die Stärkung der Personalgewinnungsorganisation zusätzliche Stellen. Unterlagen mit weitergehenden Angaben fügte das BMVg seiner Anmeldung nicht bei. Zum 1. Juni 2019 waren 8 978 militärische Planstellen (5,0 %) und 7 414 zivile Stellen (9,6 %) unbesetzt.

Das BMVg hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in seiner Haushaltsanmeldung für das Jahr 2020 dem Bundesministerium der Finanzen nicht ausreichend dargelegt, dass die geforderten Stellen notwendig sind. Allgemeine Hinweise, die angemeldeten Stellen trügen der Trendwende Personal Rechnung und orientierten sich an der Entscheidung des Personalboards, reichen als Bedarfsbegründung insbesondere angesichts mehrerer tausend unbesetzter ziviler und militärischer Stellen nicht aus. Aus der Anmeldung des BMVg ging nicht einmal hervor, in welchen Organisationsbereichen, für welche Behörden oder Truppenteile, für welche Aufgaben welche Anzahl neuer Stellen benötigt werden. Es war auch nicht erkennbar, ob einzelnen Forderungen Personalbedarfsermittlungen zugrunde liegen, welche Methoden dabei angewendet wurden und welche Bereiche von wem mit welchem Ergebnis untersucht wurden. Vor dem Hintergrund seiner Prüfungserkenntnisse zur MPP (Nummer 3.2.1) spricht sich der Bundesrechnungshof dafür aus, die Stellenausstattung stärker mit den Ergebnissen der Personalbedarfsermittlungen zu verknüpfen. Neue Stellen sollten nur dann veranschlagt werden, wenn das BMVg spezifiziert hat, für welche Aufgaben in welchen Dienststellen oder Truppenteilen es wie viele zusätzliche Stellen verwenden will und deren Notwendigkeit anhand von Unterlagen nachgewiesen hat. Es muss darin darlegen, dass es den Personalbedarf mit angemessenen Methoden sachgerecht ermittelt hat und Angaben zu den angewandten Methoden, untersuchten Bereichen und Ergebnissen der Personalbedarfsermittlungen machen. Auch sollte es die Mehrausgaben für die Stellenmehrungen den Minderausgaben für die zur Kompensation eingesetzten Stellen gegenüberstellen.

4 Ausblick

Die Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien, zu denen neben dem Verteidigungshaushalt mit 44,9 Mrd. Euro auch Ausgaben aus anderen Einzelplänen zählen, werden im Jahr 2020 auf Basis der aktuellen Projektion der Bundesregierung für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1,39 % des BIP betragen. Die Mitglieder der NATO haben im Jahr 2014 das Ziel formuliert, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen und sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von 2 % zuzubewegen. Die Bundesregierung strebt für das Jahr 2024 eine Quote von 1,5 % des BIP an. Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2023 einen Verteidigungshaushalt vor, der sich auf rund 44 Mrd. Euro beläuft. Er bildet damit das Ziel der Bundesregierung nicht ab.

Damit die Bundeswehr ihren Auftrag erfüllen kann, will sie u. a. die Beschaffung von Rüstungsgütern verbessern und die Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen gewährleisten. Die Digitalisierung und die Cybersicherheit sind weitere Schwerpunkte.

Damit die Bundeswehr diese Ziele erreichen kann, muss sie die ihr zur Verfügung gestellten Sach- und Personalressourcen zielgenau und sparsam verwenden. Der Bundesrechnungshof hält es für vordringlich, dass die Bundeswehr bei der Umsetzung der Trendwende Personal ihre Verfahrensweisen so optimiert, dass die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Bereitstellung von Stellen und Haushaltsmitteln gewährleistet ist. Personalbedarf sollte generell nur noch anerkannt werden, wenn er mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung festgestellt ist. Das BMVg muss dies bei seiner Haushaltsanmeldung nachvollziehbar darlegen. Dazu gehört auch die Darstellung, für welche Aufgaben es bei welchen Dienststellen oder Truppenteilen wie viele zusätzliche Stellen beantragt. Nach den umfangreichen organisatorischen Änderungen infolge der Strukturreform der Bundeswehr im Jahr 2011 und der Trendwende Personal sind systematische Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlungen auch erforderlich, damit die Bundeswehr Optimierungspotenzial bei der Aufgabenerfüllung besser erkennen und nutzen kann.

Dies wird angesichts der demographischen Entwicklung und der teilweise schwierigen Personalgewinnung der Bundeswehr an Bedeutung gewinnen.

Waller Dilger