

Bericht nach § 99 BHO

Handlungsbedarf bei der Bundeswehr

Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal



27. Mai 2025

Geld allein reicht nicht: Bundeswehr auch bei Organisation und Personal neu ausrichten

Die Bundesrepublik Deutschland braucht einsatzbereite Streitkräfte und eine effektive und effiziente Bundeswehrverwaltung. Der Gesetzgeber hat mit der Änderung der Schuldenregel des Grundgesetzes die Möglichkeiten zur Finanzierung der Bundeswehr erweitert. Der vergrößerte Finanzrahmen erfordert einen besonders verantwortungsvollen Umgang mit den finanziellen Mitteln. Handlungsbedarf besteht außerdem bei Organisation und Personal.

→ Worum geht es?

Bundesregierung und Parlament wollen die Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland stärken. Nach dem befristeten Sondervermögen Bundeswehr (Sondervermögen) verschafft die geänderte Schuldenregel dem Haushaltsgesetzgeber zwar dauerhaft einen zusätzlichen und unbegrenzten, schuldenbasierten Spielraum zur Finanzierung der Bundeswehr. Organisatorisch und personell ist die Bundeswehr derzeit aber nicht konsequent auf den Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung ausgerichtet.

→ Was ist zu tun?

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Lage gibt Anlass, die Bundeswehr noch stärker auf ihren Kernauftrag auszurichten. Dabei ist sicherzustellen, dass die zusätzlichen finanziellen Mittel verantwortungsvoll verwendet werden und nicht versickern. Um die Bundeswehr für ihren Kernauftrag fit zu machen, sind Veränderungen der Organisation nötig. Wichtiges ist von Unwichtigem zu trennen. Durch Priorisierung freiwerdende Kapazitäten sind auf den Kernauftrag auszurichten. Darüber hinaus ist der militärische Personalkörper umzubauen: Weg von der derzeitigen Kopflastigkeit, hin zu mehr „Truppe“.

→ Was ist das Ziel?

Die Bundeswehr muss nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch und personell so aufgestellt sein, dass sie ihren militärischen Kernauftrag umfassend erfüllen kann. Die dafür erforderlichen Reformen dürfen nicht aufgeschoben werden. Der neue finanzielle Spielraum entbindet nicht von der Notwendigkeit, die Ausgaben auf das zu fokussieren, was die Bundeswehr für ihren Kernauftrag benötigt. Ziel muss es sein, die Wirkung der Verteidigungsausgaben spürbar zu erhöhen und den Effizienzdruck beizubehalten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	4
1	Vorbemerkung.....	5
2	Finanzielle Mittel verantwortungsvoll verwenden.....	7
3	Aufgaben hinterfragen und priorisieren.....	11
4	Organisation und Personalkörper umbauen.....	16
5	Fazit.....	24

0 Zusammenfassung

Bundesregierung und Parlament wollen die Verteidigungsfähigkeit stärken. Um dieses Ziel zu erreichen und die Bundeswehr besser für ihren militärischen Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung aufzustellen, sind noch weitere Voraussetzungen zu schaffen. Der Bundesrechnungshof sieht hierfür insbesondere folgenden Handlungsbedarf:

0.1

Die geänderte Schuldenregel verschafft dem Haushaltsgesetzgeber dauerhaft einen zusätzlichen und unbegrenzten, schuldenbasierten Spielraum zur Finanzierung der Bundeswehr. Der dadurch absehbare Aufwuchs an finanziellen Mitteln schafft jedoch neue Herausforderungen: Aus einem sicherheits- und verteidigungspolitisch begründeten „Whatever it takes!“ darf kein verwaltungsseitiges „Geld spielt keine Rolle!“ werden. Um neue Schulden zu rechtfertigen, sind die Ausgaben auf das zu fokussieren, was die Bundeswehr für ihren Kernauftrag benötigt. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und die Bundeswehr sind in der Pflicht, die finanziellen Mittel wirksam und verantwortungsvoll zu verwenden. (Nummer 2)

0.2

Die Bundeswehr nimmt derzeit auch Aufgaben wahr, die keinen unmittelbaren Bezug zum Kernauftrag aufweisen. Neue verteidigungswichtige Aufgaben stehen an. Diese lassen sich nicht übernehmen, ohne gleichzeitig auf weniger wichtige Aufgaben zu verzichten. Erforderlich ist zunächst eine konsequente Aufgabenkritik, die der veränderten Sicherheitslage gerecht wird. Wichtiges ist von Unwichtigem zu trennen. Der Kernauftrag muss Priorität haben. (Nummer 3)

0.3

Während die Streitkräfte heute erheblich kleiner sind als noch im Jahr 2010, ist der Personalkörper deutlich kopflastiger. Zu viele Soldatinnen und Soldaten sind in administrativen Aufgaben innerhalb und außerhalb der Streitkräfte gebunden. Zudem entwickelt sich die Altersstruktur der Streitkräfte durch Entscheidungen zur Personalplanung ungünstig. Für einsatzbereite Streitkräfte braucht es einen weitreichenden Umbau der Organisation und des Personalkörpers: Weniger kopflastige Strukturen und einen Personalkörper, der konsequent auf den Kernauftrag und den Bedarf der „Truppe“ ausgerichtet ist. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

Äußere Sicherheit zu gewährleisten, ist eine Kernaufgabe des Staates. Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.¹ Die Bundeswehrverwaltung dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte.² Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung bilden organisatorisch die Grundzüge der Bundeswehr. Kernauftrag der Bundeswehr ist die Landes- und Bündnisverteidigung.³

Aufgrund der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklung verfolgen Bundesregierung und Parlament das Ziel, die Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Hierzu gehören einsatzbereite Streitkräfte und eine effektive und effiziente Bundeswehrverwaltung.

Die Verteidigungsfähigkeit hängt davon ab, wie die Bundeswehr für ihren militärischen Kernauftrag aufgestellt ist. Maßgeblich sind dabei insbesondere die Bereiche Rüstung⁴, Infrastruktur, Betrieb⁵, Organisation und Personal. Eine verlässliche Finanzierung der Bundeswehr bildet die Grundlage.

Sichtbares Instrument der in der 20. Wahlperiode ausgerufenen „Zeitenwende“ war zunächst das Sondervermögen. Es ist befristet und fokussiert auf eine Anschubfinanzierung der Rüstung. Die geänderte Schuldenregel des Grundgesetzes verschafft dem Haushaltsgesetzgeber dauerhaft einen zusätzlichen und unbegrenzten, schuldenbasierten Spielraum zur Finanzierung der Bundeswehr.

Seit Beginn der „Zeitenwende“ lag der Schwerpunkt der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion sowie der Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeswehr auf dem Bereich Rüstung. Hier haben Bundesregierung und Parlament bereits viele Ausrüstungsvorhaben auf den Weg gebracht. Diese und weitere noch notwendige Ausrüstungsvorhaben werden es der Bundeswehr nach und nach ermöglichen, die Verteidigungsfähigkeit zu verbessern. Die veränderte europäische Sicherheitsarchitektur führt dazu, dass sich die Anstrengungen bei der Rüstung noch verstärken müssen. Handlungsbedarf ist hier unverändert bei Beschaffungsstrukturen und internen Prozessen erkennbar.

Aber auch in anderen Bereichen besteht Handlungsbedarf. So zeichnen z. B. aktuelle Meldungen über eine marode Kaserneninfrastruktur das Bild einer Bundeswehr, die in

¹ Artikel 87a Grundgesetz.

² Artikel 87b Grundgesetz.

³ Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023.

⁴ Rüstung umfasst insbesondere die materielle Ausstattung der Streitkräfte einschließlich Munition sowie Forschung, Entwicklung und Erprobung. Die Bundeswehr führt dazu Ausrüstungsvorhaben durch.

⁵ Betrieb umfasst z. B. Ausbildung, Übungen und Ersatzteilbeschaffungen.

Teilen als Arbeitgeber wenig attraktiv ist.⁶ Wenn die Bundeswehr zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit nicht nur materiell, sondern auch personell aufwachsen soll, sind zusätzliche Ausgaben für die Kaserneninfrastruktur absehbar.

Bei Rüstung, Infrastruktur und Betrieb ist ein kräftiger Mittelaufwuchs eine wesentliche Voraussetzung, um wirksam auf den bestehenden Handlungsbedarf reagieren zu können. Bei Organisation und Personal helfen finanzielle Mittel nur bedingt. Reformen bei Aufgaben, Strukturen und Personalkörper sind zwingend erforderlich, um das Ziel einsatzbereiter Streitkräfte und einer effektiven und effizienten Bundeswehrverwaltung zu erreichen.

Der Koalitionsvertrag enthält die verteidigungspolitische Ambition für die 21. Wahlperiode. Es sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Bundeswehr ihren Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung uneingeschränkt erfüllen kann. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt dabei auf einer Steigerung der Verteidigungsausgaben sowie den Bereichen Rüstung, Infrastruktur und Betrieb. Weitreichende Reformabsichten und konkretere Aussagen zu den Bereichen Organisation und Personal lässt das politische Programm hingegen nicht erkennen.⁷

Mit diesem Bericht zeigt der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf auf, der nicht durch zusätzliche finanzielle Mittel aufgelöst werden kann und der damit über die Bereiche Rüstung, Infrastruktur und Betrieb hinausgeht. Im Fokus stehen neben dem verantwortungsvollen Umgang mit den zusätzlichen finanziellen Mitteln insbesondere erforderliche Veränderungen bei der Organisation und dem Personal der Bundeswehr. Als Beitrag zur 21. Wahlperiode soll der Bericht helfen, notwendige Reformen herbeizuführen.

Der Bundesrechnungshof hat veröffentlichungsfähige Prüfungsergebnisse in den Bericht einbezogen. Die Stellungnahme des BMVg zum Entwurf dieses Berichts hat er berücksichtigt.

⁶ Bundestagsdrucksache 20/15060.

⁷ Koalitionsvertrag der Parteien CDU, CSU und SPD für die 21. Wahlperiode vom 5. Mai 2025, S. 125, 129 bis 132.

2 Finanzielle Mittel verantwortungsvoll verwenden

Rahmenbedingungen

Der Haushaltsgesetzgeber stellt im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts finanzielle Mittel für die Bundeswehr zur Verfügung. Vorübergehend finanziert er Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr zusätzlich aus dem Sondervermögen. Der Bund errichtete das Sondervermögen im Jahr 2022 und stattete es mit einer eigenen Kreditermächtigung von bis zu 100 Mrd. Euro aus.⁸ Nach bisheriger Planung will die Bundesregierung die Mittel des Sondervermögens bis Ende 2027 vollständig in Anspruch nehmen.

Die Bundesregierung hat sich gegenüber der NATO⁹ politisch verpflichtet, dauerhaft jährlich mindestens 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung auszugeben. Zu den Ausgaben nach NATO-Kriterien zählt sie derzeit die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 und aus dem Sondervermögen. Hinzu kommen bestimmte Ausgaben aus anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts.¹⁰ Derzeit diskutiert die NATO, die Untergrenze von 2 % des BIP anzuheben.

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme betont, dass der Einzelplan 14 weiter steigen müsse. Wenn das Sondervermögen voraussichtlich Ende 2027 vollständig in Anspruch genommen sein werde, sei er auf mindestens 2 % des BIP zu erhöhen, ohne andere Einzelpläne in diese Quote einzubeziehen. Dies sei für eine „frikionslose Überführung der begonnenen Rüstungsprojekte und eine Fortsetzung der auskömmlichen Finanzierung des Betriebs“ erforderlich.

Nach der Frühjahrsprojektion 2025 der Bundesregierung entsprächen 2 % des BIP im Jahr 2028 Ausgaben von 96 Mrd. Euro, 3 % des BIP Ausgaben von 144 Mrd. Euro.¹¹ Zum Vergleich: Der bisherige Haushaltsentwurf 2025 sieht für den Einzelplan 14 Ausgaben von 53,3 Mrd. Euro vor. Aus dem Sondervermögen sollen nach dem bisherigen Entwurf des Wirtschaftsplans für das Jahr 2025 Ausgaben von 22 Mrd. Euro hinzukommen.¹²

⁸ 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.

⁹ Nordatlantische Allianz (North Atlantic Treaty Organization).

¹⁰ Hierzu zählt die Bundesregierung 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.

¹¹ Bundesregierung, Frühjahrsprojektion 2025 „Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten“ vom 24. April 2025.

¹² Bundestagsdrucksache 20/12400.

Schuldenfinanzierter Aufwuchs des Einzelplans 14

Im März 2025 ist das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h)“ in Kraft getreten.¹³ Der Gesetzgeber erweiterte damit die Verschuldungsmöglichkeiten nach der Schuldenregel des Grundgesetzes¹⁴ erheblich. Im Hinblick auf die Finanzierung der Bundeswehr begründete er dies mit der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklung und fundamentalen Veränderungen der Sicherheitsarchitektur. Für die weitere Ertüchtigung der Bundeswehr sei das Instrument eines Sondervermögens nicht ausreichend, weil es die zeitliche Dimension der Finanzierungsaufgabe nicht adäquat abbilde. Der fiskalische Spielraum sei zu erweitern, da das benötigte Finanzierungsvolumen innerhalb der bis dahin geltenden Schuldenregel nicht zu realisieren sei.¹⁵

Die Schuldenregel besagt, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Zusätzlich zu der bisher schon zulässigen Kreditaufnahme¹⁶ sieht die neue Fassung der Schuldenregel nun eine Bereichsausnahme für „die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten“ vor. Laut Gesetzesbegründung handelt es sich bei den Verteidigungsausgaben um Ausgaben aus dem Einzelplan 14.

Der Gesetzgeber legte fest, dass die Bereichsausnahme erst wirksam wird, wenn die Summe aller hiervon erfassten Ausgaben 1 % des BIP übersteigt. Darüber hinausgehende Ausgaben für die genannten Zwecke – so auch im Einzelplan 14 – erlauben eine zusätzliche Kreditaufnahme in entsprechender Höhe. Im Ergebnis bestehen damit dauerhafte und unbegrenzte Verschuldungsmöglichkeiten.

Der Bundesrechnungshof hat während des Gesetzgebungsverfahrens kritisch darauf hingewiesen, dass die sicherheits- und verteidigungspolitischen Kern- und Daueraufgaben grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen und nicht über Schulden finanziert werden sollten. Eine dauerhafte und solide Finanzierung der Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist durch einen erheblich schuldenfinanzierten und damit strukturell nicht tragfähigen Haushalt nicht garantiert. Sie ist damit im Ergebnis vielmehr abhängig von tatsächlichen Verschuldungsmöglichkeiten, insbesondere den damit einhergehenden Zinsbelastungen.¹⁷

¹³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), BGBl. 2025, Teil I, Nummer 94.

¹⁴ Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz.

¹⁵ Bundestagsdrucksachen 20/15096 und 20/15117.

¹⁶ Eine Kreditaufnahme ist bisher schon zulässig, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des BIP nicht überschreiten. Zusätzlich sind konjunkturelle Einflüsse, finanzielle Transaktionen und etwaige Notlagen zu berücksichtigen.

¹⁷ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz vom 13. März 2025, Gz.: I 2 - 0003268.

Es besteht zudem das Risiko, dass sich das Signal der unbegrenzten Verschuldungsmöglichkeiten negativ auf die Preisentwicklung im Verteidigungsbereich auswirkt. Anreize für die Industrie, für gleichbleibende Leistungen nunmehr höhere Preise zu verlangen, sind aufgrund nahezu unbegrenzt verfügbarer finanzieller Mittel und einer erhöhten Nachfrage zu erwarten.

Bei der künftigen Haushaltsaufstellung sollte darauf geachtet werden, dass der Einzelplan 14 nicht um „verteidigungsfremde“ Ausgaben erweitert wird. Dies sind Ausgaben, die keinen oder 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.

Prüfungserfahrungen zum Umgang mit finanziellen Mitteln

Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass es dem BMVg und der Bundeswehr teilweise nicht gelingt, die finanziellen Mittel zielgerichtet und wirtschaftlich zu verwenden. Die veröffentlichten Beispiele reichen von missglückten Beschaffungs- und Digitalisierungsvorhaben über Managementfehler bis zu vermeidbaren Mehrausgaben in Millionenhöhe für ungenutzte Softwarelizenzen.¹⁸

Erfahrungsgemäß gilt: Wenn einer Organisation in kurzer Zeit deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, steigt das Risiko für unwirtschaftliches Handeln. Dies gilt für den absehbaren Aufwuchs an finanziellen Mitteln für die Bundeswehr aufgrund der geänderten Schuldenregel und das Sondervermögen gleichermaßen. Das Risiko für unwirtschaftliches Handeln könnte durch die Vorgabe des BMVg¹⁹ verstärkt werden, wonach der Faktor Zeit nun oberste Priorität für das Beschaffungswesen hat.

Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Sondervermögen verdeutlichen die Relevanz dieses Risikos. Das BMVg beschaffte bei Ausrüstungsvorhaben vereinzelt Stückzahlen, die über dem Bedarf lagen. Bei einem komplexen Ausrüstungsvorhaben finanzierte es vorzeitig Teilleistungen. Ob sich die Ergebnisse der Teilleistungen beim Ausrüstungsvorhaben überhaupt integrieren lassen, ist bis heute ebenso offen wie die Finanzierung der Integration. Das BMVg hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es betreibe nur solche Ausrüstungsvorhaben, an denen gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften ein hinreichend dokumentierter, notwendiger Bedarf bestehe.

¹⁸ Siehe jährliche Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

¹⁹ BMVg, Tagesbefehl des Bundesministers der Verteidigung vom 26. April 2023: Beschleunigung des Beschaffungswesens.

Der Bundesrechnungshof verkennt hierbei nicht, dass Schnelligkeit bei der Beschaffung in Anbetracht der Bedrohungslage und der sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen relevant ist. Die aufgrund der zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeiten nahezu unbegrenzt verfügbaren Mittel dürfen aber nicht zu einer Grenzverschiebung bei der Wirtschaftlichkeit führen. 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.

Handlungsbedarf

Die geänderte Schuldenregel verschafft dem Haushaltsgesetzgeber dauerhaft einen zusätzlichen und unbegrenzten, schuldenbasierten Spielraum zur Finanzierung der Bundeswehr. Die finanziellen Zusagen gegenüber der NATO lassen sich damit voraussichtlich einhalten. Dies schafft Planungssicherheit, insbesondere für die Bundeswehr und die Industrie.

Der absehbare Aufwuchs an finanziellen Mitteln schafft jedoch 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 benötigt. BMVg und Bundeswehr sind in der Pflicht, die finanziellen Mittel wirksam und verantwortungsvoll zu verwenden. Dazu gehört, dass sie

- ihren Bedarf an finanziellen Mitteln sorgfältig begründen,
- weiterhin angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen,
- die gebotene Balance zwischen den Faktoren Zeit, Kosten und Qualität anstreben, ohne dabei den Faktor Zeit einseitig und um jeden Preis überzubetonen,
- durch geschickte Vertragsgestaltung und Kooperationen mit Bündnispartnern Bestellmengen bündeln, Skaleneffekte realisieren und damit der absehbaren Preisentwicklung begegnen, und
- Steuerungs- und Kontrollinstrumente etablieren, die eine wirksame und verantwortungsvolle Verwendung der finanziellen Mittel forcieren, Qualität gewährleisten und den Erfolg des Mitteleinsatzes nachvollziehbar machen.

Bund und Länder sollten dem Risiko der unbegrenzten Verschuldungsmöglichkeiten für die Preisentwicklung im Verteidigungsbereich begegnen und ausreichend Kapazitäten für Preisprüfungen vorsehen. So könnten sie zu angemessenen Preisen beitragen.

3 Aufgaben hinterfragen und priorisieren

Entwicklung des Auftrags der Bundeswehr

Die weltweiten sicherheits- und verteidigungspolitischen Rahmenbedingungen beeinflussen den Auftrag der Bundeswehr. Bis zum Ende des Kalten Krieges bestand dieser in der Landes- und Bündnisverteidigung. In den 2000er-Jahren kamen die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus als gleichberechtigte Aufträge hinzu. Heute ist die Landes- und Bündnisverteidigung wieder der Kernauftrag der Bundeswehr.²⁰

Neuausrichtung 2010

Zentraler Meilenstein der Entwicklung war die grundlegende Neuausrichtung der Bundeswehr ab dem Jahr 2010 (Neuausrichtung 2010).²¹ Durch Einsparungen sollte das BMVg zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen. Die umfassende Reorganisation und Zentralisierung von Aufgaben hätten zudem die Effizienz der Aufgabenerledigung steigern sollen. Die damaligen Entscheidungen für einen weitreichenden Um- und Rückbau der Bundeswehr wirken sich bis heute auf ihren Zustand aus.

Die Pflicht zur Ableistung des Grundwehrdienstes wurde ausgesetzt und ein freiwilliger Wehrdienst eingeführt. Zudem wurden die Zahl der Soldatinnen und Soldaten deutlich reduziert und die Streitkräfte sowie die Bundeswehrverwaltung reorganisiert. Einen Teil der militärischen Strukturen der „Truppe“ löste das BMVg auf. Aufgaben fielen weg, z. B. die Ausbildung von Grundwehrdienstleistenden. Außerdem schaffte das BMVg Verwaltungsstrukturen und -aufgaben der Wehrpflichtarmee weitestgehend ab. Frühere Kreiswehrrersatzämter löste es auf. Dafür richtete es Karrierecenter der Bundeswehr ein, die auf die Belange einer Freiwilligenarmee ausgerichtet sind.²²

²⁰ Bundesregierung, Weißbuch 2006 vom 25. Oktober 2006; Bundesregierung, Weißbuch 2016 vom 13. Juli 2016; Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023.

²¹ Strukturkommission der Bundeswehr, Abschlussbericht vom Oktober 2010; BMVg, Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr vom 18. Mai 2011; BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Dresdner Erlass) vom 21. März 2012.

²² Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Band II 2016, Nummer 2, Risiko für „Trendwende Personal“: Bundesministerium der Verteidigung plant Karrierecenter am Bedarf vorbei, vom April 2017.

Zunahme von Verwaltungsaufgaben

Die Entscheidungen zur Neuausrichtung 2010 und weitere Einflussfaktoren wie Digitalisierung, Prozessorientierung sowie Attraktivität des Dienstes veränderten die Aufgaben in der Bundeswehr. Obwohl sich der Umfang der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung im Zeitverlauf insgesamt verringerte, entstanden teilweise neue, in erster Linie administrative Aufgaben.

- Bereits seit dem Jahr 2000 ist die Bundeswehr z. B. damit beschäftigt, ihre Geschäftsprozesse zu digitalisieren. Statt aber von vornherein Zuständigkeiten für eine Fachaufgabe und den dazugehörigen Prozess konsequent zusammenzuführen, etablierte das BMVg eine weitgehend parallele Prozessorganisation mit zusätzlichen Aufgaben und zusätzlichen Dienstposten²³. Dieser Ansatz gilt im Prinzip bis heute.
- Ab dem Jahr 2016 verfolgte das BMVg die „Trendwende Personal“. Der Personalumfang müsse sich an den Aufgaben orientieren. Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass zwei große Ämter der Bundeswehrverwaltung ihren Bedarf an zusätzlichen Dienstposten überwiegend nicht sachgerecht und nachvollziehbar begründeten. Trotzdem erkannte das BMVg für zusätzliche administrative Aufgaben 2 500 neue Dienstposten an.²⁴
- Die Bundeswehr betreibt wenig frequentierte Betreuungsbüros. Diese sollen der Attraktivität des Dienstes dienen und die Freizeitgestaltung von militärischen und zivilen Bundeswehrangehörigen unterstützen. Dafür stehen derzeit rund 200 Dienstposten für hauptamtlich Beschäftigte zur Verfügung. Zuvor hatten Beschäftigte vergleichbare Aufgaben im Nebenamt wahrgenommen.
- Auch im BMVg nahmen primär administrative Aufgaben zu. Immer wieder wollte es sich auf seine ministeriellen Kernaufgaben konzentrieren und verkleinern. Auf Grundlage der Ergebnisse einer Organisationsuntersuchung hatte das BMVg im Jahr 2017 rund 2 500 Dienstposten als „auskömmliche Personalausstattung“ festgestellt. Der Bedarf sei damit „umfassend gedeckt“. Trotzdem ist es mit rund 3 000 Dienstposten heute wieder vergleichbar groß wie im Jahr 2012. Zwischenzeitlich hatte sich das BMVg infolge der Neuausrichtung 2010 bis zum Jahr 2015 auf rund 2 200 Dienstposten verkleinert, insbesondere aufgrund der Entscheidung, die damaligen militärischen Organisationsbereiche²⁵ außerhalb des BMVg zu führen. Danach wuchs es um 40 % wieder auf, obwohl es immer wieder Aufgaben auf Dienststellen seines Geschäftsbereichs abschichtete.²⁶ Ein Grund dafür ist nach Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes, dass das BMVg in der Vergangenheit häufig keine konsequente Aufgabenkritik

²³ Ein Dienstposten im Sinne der Organisation ist ein eigenständiger Arbeitsplatz zur Erledigung bestimmter Aufgaben, siehe Dittrich, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, Erläuterung zu § 17 BHO, Nummer 18.

²⁴ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Band I 2018, Nummer 23, Bundeswehr riskiert, mit der „Trendwende Personal“ bis zu 2 500 überflüssige Dienstposten einzurichten, vom 12. November 2018. Die Prüfungsergebnisse betrafen das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr sowie das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr.

²⁵ Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis und Zentraler Sanitätsdienst.

²⁶ Bundestagsdrucksache 19/30613 (Antwort auf Frage 119); BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr vom 28. Februar 2025.

durchführte. Es überprüfte bestehende Aufgaben nicht auf ihre Notwendigkeit, bevor es neue übernahm. So zog es nach und nach immer mehr nicht ministerielle Aufgaben an sich und richtete dafür zusätzliche Dienstposten ein.

Die Beispiele lassen erkennen, dass BMVg, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung derzeit zum Teil Tätigkeiten nachgehen, die keinen unmittelbaren Bezug zum Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung aufweisen. Dabei handelt es sich primär um administrative Tätigkeiten. Beim militärischen Personal geht das BMVg von mehreren Zehntausend Dienstposten für Soldatinnen und Soldaten aus, deren Aufgaben nach seiner Bewertung im Fall der Landes- und Bündnisverteidigung nicht wahrgenommen werden müssen. Um welche Aufgaben es sich genau handelt, bestimmen BMVg und Bundeswehr derzeit. Gemäß BMVg geht es dabei in erster Linie um Dienstposten in Kommandobehörden sowie in Ämtern und Schulen der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung. Betroffen sind z. B. Teile der Aufgabenbereiche Stabs- und Grundlagenarbeit, Management von Prozessen und IT, Innerer Dienst, Vorschlagswesen, Rechnungswesen und Controlling.²⁷ Der Bundesrechnungshof erkennt dabei an, dass ein Teil dieser Aufgaben begründet und notwendig ist.

Reform 2024

Das BMVg entschied im Jahr 2024, die Strukturen des BMVg und der Bundeswehr anzupassen (Reform 2024).²⁸ Damit will es die Bundeswehr wieder auf den Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung ausrichten. Hierzu will das BMVg insbesondere

- die Aufbauorganisation im Bereich der Führung der Streitkräfte ändern und
- die Bundeswehrverwaltung auf die Unterstützung der Streitkräfte bei ihrem Verteidigungsauftrag fokussieren.

Die Bundeswehrverwaltung soll gewährleisten, dass die Streitkräfte bei Bedarf aufwachsen können. Das BMVg betont hierbei die Relevanz des Wehersatzwesens. Es will die Bundeswehrverwaltung auf eine mögliche „Aktivierung der Wehrpflicht“ vorbereiten. Dazu passt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung aus der 20. Wahlperiode.²⁹ Darin machte sie Vorschläge, um Vorschriften zum Wehersatzwesen zu modernisieren und eine neue Form des freiwilligen Wehrdienstes einzuführen. Der Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode greift die Idee einer neuen Form des freiwilligen Wehrdienstes auf.³⁰

²⁷ Das BMVg bezeichnet diese Dienstposten als „Friedens-Dienstposten“.

²⁸ BMVg, Pressemitteilung vom 4. April 2024: Bundeswehr der Zeitenwende: Minister Pistorius stellt Strukturentscheidung vor; BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Osnabrücker Erlass) vom 30. April 2024.

²⁹ Bundestagsdrucksache 20/14512.

³⁰ Koalitionsvertrag der Parteien CDU, CSU und SPD für die 21. Wahlperiode vom 5. Mai 2025, S. 130.

Die bisherigen Entscheidungen des BMVg und die Vorschläge der Bundesregierung verdeutlichen, dass sich ein Teil der Aufgaben der Bundeswehr geändert hat. Aufgaben aus der Zeit der Wehrpflichtarmee stehen wieder im Vordergrund.

Wie die Streitkräfte und insbesondere die Bundeswehrverwaltung diesen zusätzlichen Aufgaben gerecht werden sollen, bleibt im Detail hingegen weitgehend unklar. Mit der Refokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung gelten die Maßstäbe der grundlegenden Neuausrichtung 2010 nicht mehr. Die aktuellen Reformbemühungen und -entscheidungen des BMVg erschöpfen sich bislang im Wesentlichen in überschaubaren Anpassungen der Aufbauorganisation. Grundlegende Veränderungen sind hingegen nicht vorgesehen. Es ist damit nicht zu erkennen, dass das BMVg Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung einer umfassenden Aufgabenkritik unterzieht, die der veränderten Sicherheitslage gerecht wird. Durch eine konsequente Priorisierung könnte das BMVg jedoch finanzielle und personelle Ressourcen für den militärischen Kernauftrag freisetzen. Dies schließt notwendige Verbesserungen der Bundeswehrverwaltung mit ein, insbesondere in den Bereichen Rüstung und Infrastruktur. Zudem ließe sich Bürokratie reduzieren. Wenn z. B. Berichts- und Meldepflichten auf ein notwendiges Maß reduziert würden, könnte die Bundeswehr über alle Ebenen hinweg bis in die „Truppe“ von unnötigem Verwaltungsaufwand entlastet werden.

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es sich bei der Aufgabenkritik um eine Daueraufgabe handle. Dieser gehe es bereits nach. Auch bei der Reform 2024 habe es diesen Aspekt berücksichtigt. BMVg und Bundeswehr hätten sich dadurch bereits verbessert. Die veränderte Sicherheitslage stellt aus Sicht des Bundesrechnungshofes einen Wendepunkt dar, der sich nicht durch das routinemäßige Abarbeiten der Daueraufgabe bewältigen lässt. Vielmehr bedarf es, bezogen auf die Bundeswehr insgesamt, einer umfassenden und konsequenten Aufgabenkritik. Die Reform 2024 bleibt in ihrer Tragweite überschaubar und auf „kosmetische“ Änderungen sowie wenige Aspekte beschränkt.

Der Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode lässt nicht erkennen, dass Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung einer umfassenden Aufgabenkritik unterzogen werden sollen. Beabsichtigt ist, die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte zu erhöhen. Militärische und zivile Strukturen der Bundeswehr sollen auf den Kernauftrag ausgerichtet werden. Konkretere Aussagen dazu enthält das politische Programm nicht.³¹

³¹ Koalitionsvertrag der Parteien CDU, CSU und SPD für die 21. Wahlperiode vom 5. Mai 2025, S. 57, 125, 129 bis 132.

Handlungsbedarf

Die Reform 2024 ist ein Schritt in die richtige Richtung. Sie greift aber zu kurz. Die veränderte Sicherheitslage gibt Anlass für grundlegende Veränderungen und klare Prioritäten bei den Aufgaben. Die ab dem Jahr 2010 getroffenen Entscheidungen werden den heutigen Herausforderungen teilweise nicht mehr gerecht. Sie müssen daher im Kontext des heutigen militärischen Kernauftrags reflektiert und an die neue Sicherheitslage angepasst werden.

Der Handlungsdruck ist hoch, gerade weil die personellen Ressourcen unverändert begrenzt sind. Deshalb lassen sich zusätzliche verteidigungswichtige Aufgaben nicht auf Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung übertragen, ohne gleichzeitig aus der „Komfortzone“ herauszukommen und auf weniger wichtige Aufgaben zu verzichten. Mehrere Zehntausend Dienstposten sind derzeit noch für Aufgaben vorgesehen, die nach der Bewertung des BMVg im Fall der Landes- und Bündnisverteidigung nicht wahrgenommen werden müssen. Sie haben damit keinen unmittelbaren Bezug zum Kernauftrag. Diese Größenordnung ist nicht hinnehmbar. Der militärische Kernauftrag muss Priorität haben.

Das BMVg sollte

- die jüngsten Reformbemühungen um eine konsequente und umfassende Aufgabenkritik ergänzen, die der veränderten Sicherheitslage gerecht wird,
- bei jeder Aufgabe hinterfragen, ob diese dazu beiträgt, den Kernauftrag effektiv und effizient wahrzunehmen,
- auf weniger wichtige Aufgaben verzichten und diese ersatzlos streichen, sowie
- dadurch freiwerdende Kapazitäten auf den Kernauftrag und die verteidigungswichtigen Aufgaben in den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung ausrichten.

4 Organisation und Personalkörper umbauen

Zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte

Die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte muss sich aus dem Haushaltsplan ergeben.³² Im Jahr 2010 standen für die Streitkräfte rund 255 000 Planstellen für Soldatinnen und Soldaten zur Verfügung.³³

Mit der Neuausrichtung 2010 entschied das BMVg, die Strukturen der Bundeswehr anzupassen und dazu mehr als 250 Truppenteile und militärische Dienststellen aufzulösen. Die Streitkräfte sollten sich auf eine Zielgröße von 185 000 Soldatinnen und Soldaten verringern.³⁴

Seit dem Jahr 2016 will das BMVg die Streitkräfte wieder vergrößern. Seine „planerische Zielgröße“ liegt derzeit bei 203 300 Soldatinnen und Soldaten.³⁵ Im Jahr 2024 standen für die Streitkräfte rund 195 000 Planstellen für die derzeit rund 183 000 aktiven Soldatinnen und Soldaten zur Verfügung.³⁶

Seit Jahren ist die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte tatsächlich niedriger als nach dem Haushaltsplan vorgesehen. Im Jahr 2023 war die vorgesehene Zahl der Freiwilligen Wehrdienst Leistenden zu 78 % ausgeschöpft. Von den Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten sowie Soldatinnen und Soldaten auf Zeit waren hingegen 93 % besetzt.³⁷

Personalplanung für Soldatinnen und Soldaten

Das BMVg gibt jährlich eine Regelung zur Personalplanung für Soldatinnen und Soldaten heraus. Darin legt es u. a. den quantitativen und qualitativen Personalergänzungsbedarf für ein Kalenderjahr fest. Dabei differenziert das BMVg zwischen Personalgewinnung und Personalbindung. Personalgewinnung hat das Ziel, den Bedarf an neu für den Dienst in der Bundeswehr zu gewinnendem Personal zu decken. Personalbindung

³² Artikel 87a Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz.

³³ Haushalt 2010. Eingerechnet sind Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten, Soldatinnen und Soldaten auf Zeit sowie Stellen für Grundwehrdienstleistende (ohne Reservedienst Leistende).

³⁴ BMVg, Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr vom 18. Mai 2011; BMVg, Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland vom 26. Oktober 2011.

³⁵ Bundestagsdrucksache 20/14512.

³⁶ Haushalt 2024. Eingerechnet sind Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten, Soldatinnen und Soldaten auf Zeit sowie die vorgesehene Zahl der Freiwilligen Wehrdienst Leistenden (ohne Reservedienst Leistende); BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr vom 28. Februar 2025.

³⁷ BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr vom 31. Oktober 2023; Haushalt 2023; Haushaltsentwurf 2025. Der Haushaltsplan weist die Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten und die Planstellen für Soldatinnen und Soldaten auf Zeit zusammengefasst aus. Eine getrennte Auswertung ist anhand des Haushaltsplans nicht möglich.

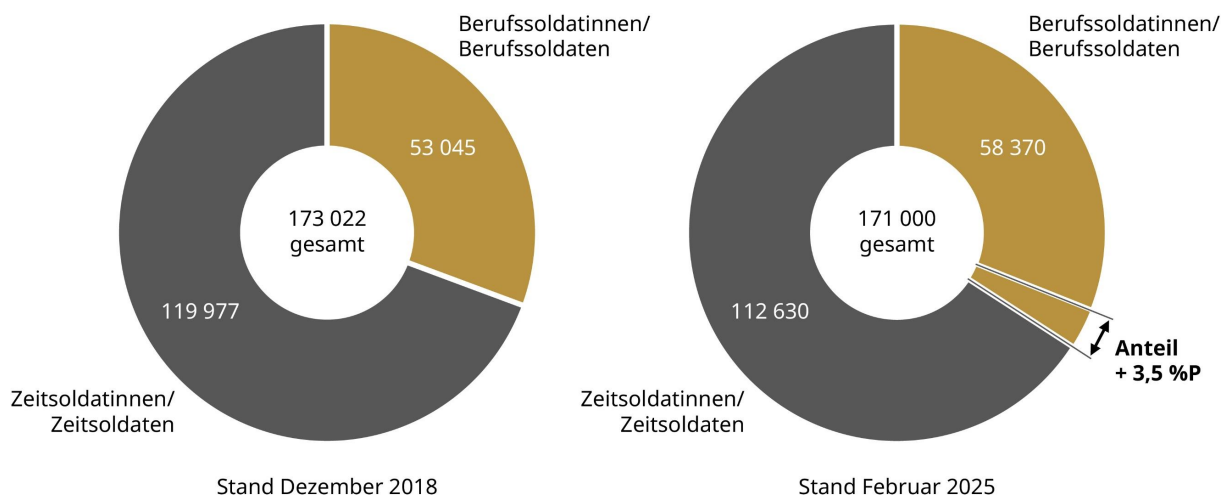
bedeutet, Soldatinnen und Soldaten z. B. durch eine Verlängerung der Verpflichtungszeit bei Soldatinnen und Soldaten auf Zeit oder eine Übernahme in ein Dienstverhältnis einer Berufssoldatin oder eines Berufssoldaten länger an die Bundeswehr zu binden.

Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMVg seit Jahren die Personalbindung verstärkt, um Lücken bei der Personalgewinnung zu kompensieren. Im Ergebnis ist beispielsweise der Anteil der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten an den Streitkräften gestiegen.

Abbildung 1

Anteil der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten gestiegen

Seit dem Jahr 2018 sank die Zahl der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit um rund 7 300. Zugleich stieg die Zahl der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten um rund 5 300. Ihr Anteil gegenüber den Soldatinnen und Soldaten auf Zeit wuchs um 3,5 Prozentpunkte (%P).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr vom 23. Januar 2019 und 28. Februar 2025.

Ein Anstieg des Anteils der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten erhöht mittel- bis langfristig die Altersstruktur der Streitkräfte. Das Durchschnittsalter aller Soldatinnen und Soldaten ist im Ergebnis heute höher als im Jahr 2010. Bis zum Jahr 2024 stieg es um mehr als fünf Jahre.³⁸ Im Jahr 2025 werden Berufssoldatinnen und Berufssoldaten laut Prognose der Bundesregierung mit durchschnittlich 57,6 Jahren in den Ruhestand treten.³⁹

³⁸ Während das Durchschnittsalter aller Soldatinnen und Soldaten im Jahr 2010 noch 28,5 Jahre betrug, lag es im Jahr 2024 bei 34 Jahren; Bundestagsdrucksache 20/15060; Statista, Durchschnittsalter der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr nach Laufbahngruppen in den Jahren 2010 und 2022 vom Februar 2023.

³⁹ Bundestagsdrucksache 20/4650.

Berufssoldatinnen und Berufssoldaten bilden den Kern der Streitkräfte. Sie sind insbesondere für Aufgaben wichtig, für die eine langjährige militärische Berufserfahrung erforderlich ist. Sie nehmen überwiegend Führungs- und Fachaufgaben wahr und sorgen für Kontinuität bei der Aufgabenerledigung der Bundeswehr.

Mit zunehmendem Dienst- und Lebensalter verlagern sich die Aufgaben von Berufssoldatinnen und Berufssoldaten häufig von Führungsaufgaben in der „Truppe“ zu vorrangig administrativen Fachaufgaben in den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung (siehe Nummer 3).

Das BMVg hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Struktur der Streitkräfte für die Auftragserfüllung zu berücksichtigen sei. Diese sei nicht nur auf das Alter des Personals, sondern vor allem auf dessen Qualifikation ausgelegt. Steigende Qualifikationen gingen mit einem höheren Durchschnittsalter einher.

Das BMVg hat außerdem darauf hingewiesen, dass es bei der Personalgewinnung neben finanziellen Anreizen bereits „alle nicht-monetären personalwerblichen Maßnahmen“ ergriffen habe, die ihm „ohne gesetzliche Änderung“ zustehen. Dennoch seien personelle Lücken zu schließen, um die Einsatzbereitschaft nicht zu gefährden, sondern zu erhalten und weiter auszubauen. Eine unverminderte Personalbindung sei dabei unverzichtbar, gerade in Bereichen mit „eklatantem Personalmangel“. Die Entwicklung der Altersstruktur sei unter den „aktuellen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und der gegebenen Bedrohungslage“ nachrangig.

Der Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode greift die Idee einer neuen Form des freiwilligen Wehrdienstes auf.⁴⁰ Ein solches Angebot könnte dazu beitragen, die Situation bei der Personalgewinnung etwas zu entspannen. Eine Voraussetzung dafür wäre, Freiwillige für Aufgaben zu gewinnen, die militärisch notwendig und gleichzeitig anspruchsvoll und ansprechend sind.

Dotierungsgefüge des militärischen Personalkörpers

Mit der Neuausrichtung 2010 veränderte sich auch das Dotierungsgefüge des militärischen Personalkörpers. Ziel war es, die Attraktivität des Dienstes in der Freiwilligenarmee durch finanzielle Anreize zu steigern und die Professionalisierung voranzutreiben.

Das BMVg entschied dazu, die Dotierung von vielen Dienstposten anzuheben. Systematisch verschob es Aufgaben von der Mannschafts- zur Unteroffiziersebene, von der Unteroffiziers- zur Offiziersebene sowie von der Offiziers- zur Stabsoffiziersebene.

Nach und nach forderte das BMVg immer weitere höherwertige Planstellen, die das Parlament auch bewilligte. Dies ermöglichte es dem BMVg, für die steigende Zahl an

⁴⁰ Koalitionsvertrag der Parteien CDU, CSU und SPD für die 21. Wahlperiode vom 5. Mai 2025, S. 130.

Berufssoldatinnen und Berufssoldaten möglichst viele Förderungsmöglichkeiten zu bieten.

Im Vergleich zum Jahr 2010 standen den Streitkräften im Jahr 2024 rund 60 000 Planstellen für Soldatinnen und Soldaten⁴¹ weniger zur Verfügung. Dies entspricht einem Rückgang von 24 %. Während die Planstellen für die Mannschafts- und die Unteroffiziersebene im gleichen Zeitraum um 40 bzw. 20 % sanken, stiegen die Planstellen für die Offiziers- und Stabsoffiziersebene um insgesamt 5 %. Der Anteil der Planstellen für die Offiziers- und Stabsoffiziersebene in den Streitkräften erhöhte sich dadurch von 15 % im Jahr 2010 auf 21 % im Jahr 2024.⁴²

Im Ergebnis ist der militärische Personalkörper heute deutlich kopflastiger als im Jahr 2010. Mehr als 1 400 Planstellen für Soldatinnen und Soldaten oberhalb der Besoldungsgruppe A 14 kamen in diesem Zeitraum hinzu.⁴³ In Anbetracht der Entwicklung der zahlenmäßigen Stärke der Streitkräfte in diesem Zeitraum und der zwischenzeitlichen Auflösung vieler Truppenteile und militärischer Dienststellen betrifft der Planstellenzuwachs herausgehobene, primär administrative Leitungsaufgaben in Kommandobehörden, Stäben, Ämtern und Schulen der Streitkräfte sowie in der Bundeswehrverwaltung.

⁴¹ Eingerechnet sind Planstellen für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten, Soldatinnen und Soldaten auf Zeit sowie Stellen für Grundwehrdienstleistende bzw. die vorgesehene Zahl der Freiwilligen Wehrdienst Leistenden (ohne Reservendienst Leistende).

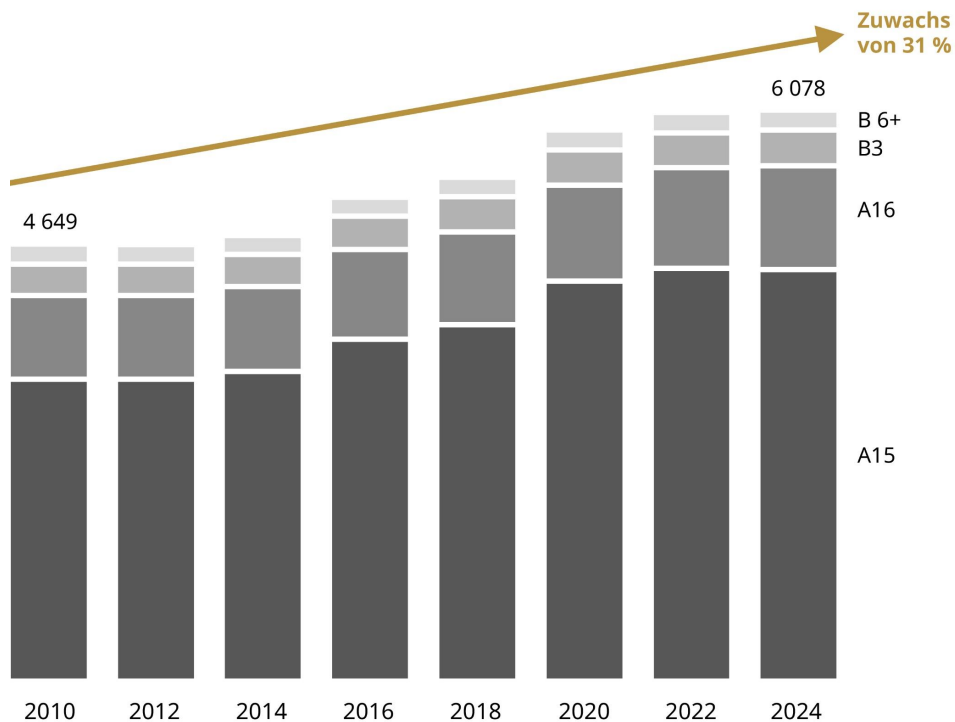
⁴² Haushaltspläne 2010 bis 2024.

⁴³ Der Zuwachs umfasste 1 171 Planstellen der Besoldungsgruppe A 15, 207 Planstellen der Besoldungsgruppe A 16, 47 Planstellen der Besoldungsgruppe B 3 sowie 4 Planstellen der Besoldungsgruppen B 6 und darüber hinaus.

Abbildung 2

Militärischer Personalkörper deutlich kopflastiger

Im Zeitraum 2010 bis 2024 wuchs der Umfang an Planstellen für Soldatinnen und Soldaten oberhalb der Besoldungsgruppe A 14 um 1 429 Planstellen. Das entspricht einem Zuwachs von 31 %.



Erläuterung: Planstellen für Soldatinnen und Soldaten; eine seit dem Jahr 2014 ausgebrachte Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 ist nicht berücksichtigt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne 2010 bis 2024.

Die systematische Anhebung des Dotierungsgefüges hat zwar insbesondere für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten für viele Förderungsmöglichkeiten gesorgt. Dies führte aber dazu, dass der administrative Überbau der Streitkräfte zunahm und sich die Altersstruktur veränderte. Dies dient nicht dem Kernauftrag der Bundeswehr und dem Ziel einsatzbereiter Streitkräfte. Hierzu bedarf es eines größeren Anteils an Soldatinnen und Soldaten auf Zeit, auch um das Durchschnittsalter zu senken. Attraktive Perspektiven für Berufssoldatinnen und Berufssoldaten allein sollten kein Grund sein, den administrativen Überbau der Streitkräfte und deren Kopflastigkeit aufrechtzuerhalten. Ziel sollte es sein, kopflastige Strukturen schrittweise zu reduzieren. Dabei könnte es helfen, höherwertige Planstellen im administrativen Überbau der Streitkräfte zugunsten der „Truppe“ abzubauen.

Verwendung von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte

Das BMVg formulierte bei der Neuausrichtung 2010 mit dem „Dresdner Erlass“ seine Absicht, „im Sinne einer stärker bundeswehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung die Abteilungen im BMVg – aber auch nachgeordnete Behörden und Dienststellen – verstärkt statusübergreifend mit militärischem und zivilem Personal“ zu besetzen.⁴⁴

Während im Juli 2010 rund 100 Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte eingesetzt waren, waren im Februar 2025 allein rund 5 000 Soldatinnen und Soldaten in Dienststellen der Bundeswehrverwaltung⁴⁵ tätig.⁴⁶ Hinzu kommen u. a. die derzeit rund 1 000 Soldatinnen und Soldaten, die im BMVg eingesetzt sind.

Allein das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr hatte im Jahr 2024 rund 500 Dienstposten für Soldatinnen und Soldaten. Davon entfielen 71 % auf die Offiziers- und Stabsoffiziersebene. Für den Großteil dieser Dienstposten war eine spezifische militärische Fachexpertise nicht zwingend erforderlich. Zumeist handelte es sich um Referenten- oder Leitungspositionen, die sich nicht grundlegend von denen ziviler Beschäftigter unterschieden. So waren z. B. die Leitungen von drei der sieben Kompetenzzentren „Baumanagement“ für eine Soldatin oder einen Soldaten der Besoldungsgruppe B 3 vorgesehen, obwohl sich die Aufgaben dieser Kompetenzzentren nicht grundlegend von den Kompetenzzentren unter ziviler Leitung unterschieden. Ähnliches gilt für mehrere Referatsleitungen in den Bereichen Finanzen und Controlling, Infrastruktur und Gesetzliche Schutzaufgaben, die für eine Soldatin oder einen Soldaten der Besoldungsgruppe A 16 vorgesehen waren.

Auch im BMVg nehmen Soldatinnen und Soldaten Aufgaben wahr, für die eine spezifische militärische Fachexpertise nicht zwingend erforderlich ist. So sind Soldatinnen und Soldaten wie ihre zivilen Kolleginnen und Kollegen z. B. mit Fachaufsichtsaufgaben im Bereich von Ausrüstungsvorhaben oder allgemeinen Verwaltungsaufgaben betraut. Außerdem sah das BMVg 30 % der Dienstposten mit Geschäftszimmeraufgaben für Soldatinnen und Soldaten der Unteroffiziersebene vor.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass eine Verwendung von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte hilfreich sein kann. Grundlage hierfür ist aber eine sorgfältige Prüfung und nachvollziehbare Begründung, gerade weil in den Streitkräften Vakanzen bestehen und die „Truppe“ aufwachsen soll. Infrage kommen in erster Linie Dienstposten, für die eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich

⁴⁴ BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Dresdner Erlass) vom 21. März 2012.

⁴⁵ Organisationsbereiche „Personal“, „Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung“ sowie „Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen“.

⁴⁶ BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr vom 26. Juli 2010 und 28. Februar 2025. Mit der Neuausrichtung 2010 verlagerte das BMVg bestimmte Aufgaben aus den Streitkräften in die Bundeswehrverwaltung (z. B. Teile der militärischen Personalverwaltung). Dies ist beim Vergleich zwischen dem Jahr 2010 und dem Jahr 2025 zu berücksichtigen.

ist. Wenn Soldatinnen und Soldaten allerdings überwiegend zivile Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, fehlen diese nicht nur für militärische Aufgaben. Dies konterkariert auch die nach dem Grundgesetz geforderte Aufgabenteilung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung. So besteht das Alleinstellungsmerkmal von Soldatinnen und Soldaten insbesondere darin, dass sie zur militärischen Verteidigung eingesetzt werden und Waffengewalt anwenden dürfen. Dies muss das BMVg beachten.

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach kritisiert, dass sich aus dem Haushaltsplan nicht verbindlich ergibt, inwiefern Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte eingesetzt sind. So weist der Haushaltsplan zwar die Planstellen für Soldatinnen und Soldaten im BMVg aus. Alle anderen Planstellen für Soldatinnen und Soldaten sind hingegen in einem Kapitel für Kommandobehörden und Truppen zusammengefasst. Damit bleibt intransparent, welche Planstellen das BMVg für Aufgaben der Bundeswehrverwaltung nutzt. Im Ergebnis entscheidet darüber allein das BMVg.⁴⁷

Derzeit ist unklar, ob das BMVg den Ansatz einer statusübergreifenden zivilen und militärischen Personalbesetzung auch nach der Reform 2024 weiterverfolgt. So enthält der heute gültige „Osnabrücker Erlass“ keine Aussagen mehr dazu.⁴⁸

Das BMVg nahm sich bereits vor einigen Jahren vor, militärische Dienstposten, für die eine spezifische militärische Fachexpertise nicht zwingend erforderlich ist, wieder häufiger mit zivilen Beschäftigten zu besetzen. Bislang ist noch kein größerer Erfolg sichtbar.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Osnabrücker Erlass) vom 30. April 2024; BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Dresdner Erlass) vom 21. März 2012.

Handlungsbedarf

Organisation und Personalkörper der Streitkräfte haben sich seit der Neuausrichtung 2010 stark verändert. Während die Streitkräfte heute erheblich kleiner sind, ist der Personalkörper deutlich kopflastiger geworden. Zu viele Soldatinnen und Soldaten sind in administrativen Aufgaben innerhalb und außerhalb der Streitkräfte gebunden.

Der Trend bei der Personalplanung der Soldatinnen und Soldaten, den Anteil der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten zu erhöhen, verschärft die Situation. Dadurch besteht das Risiko, dass sich die Altersstruktur der Streitkräfte ungünstig entwickelt und die Einsatzbereitschaft sinkt. Zwar ist es kurzfristig nachvollziehbar, dass das BMVg die Altersstruktur zugunsten des aktuellen Personalbestands bislang nachrangig betrachtet hat. Mittel- bis langfristig ist es jedoch wichtig, die Altersstruktur in den Blick zu nehmen und die Konsequenzen für die Streitkräfte zu beachten.

Das BMVg stößt bei der Personalgewinnung an Grenzen. Die Vorschläge der Bundesregierung für eine neue Form des freiwilligen Wehrdienstes legen nahe, dass auch jenseits der bisherigen Anstrengungen sowie finanzieller Anreize andere Möglichkeiten der Personalgewinnung in Betracht gezogen werden müssen. Die Ausführungen im Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode unterstreichen dies.

Für einsatzbereite Streitkräfte braucht es darüber hinaus einen weitreichenden Umbau der Organisation und des Personalkörpers. Ausgangspunkt für den Umbau sollten die Ergebnisse der vom Bundesrechnungshof empfohlenen konsequenten und umfassenden Aufgabenkritik sein. Der militärische Kernauftrag und der Bedarf der „Truppe“ müssen Maßstab sein. Das BMVg sollte dazu

- für die verteidigungswichtigen Aufgaben, die nach der Aufgabenkritik verbleiben, weniger kopflastige Strukturen vorsehen,
- den Personalkörper verjüngen und den Anteil der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit wieder erhöhen,
- Soldatinnen und Soldaten grundsätzlich nur dann außerhalb der Streitkräfte einsetzen, wenn eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich ist, und
- auch prüfen, welche administrativen Aufgaben innerhalb der Streitkräfte von Soldatinnen und Soldaten auf zivile Beschäftigte übertragen werden könnten.

Mit einem „Umbaukonzept“ sollte das BMVg dem Parlament detailliert aufzeigen, wie und bis wann sich die Organisation und der Personalkörper umbauen lassen.

Damit deutlich wird, inwiefern Planstellen für Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte genutzt werden dürfen, sollte die Bundesregierung gemeinsam mit dem Parlament darauf hinwirken, die Transparenz im Haushaltsplan zu erhöhen.

5 Fazit

Heute ist die Bundeswehr insbesondere organisatorisch und personell noch nicht in dem Zustand, der erforderlich ist, um der veränderten Sicherheitslage und dem militärischen Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung umfassend gerecht zu werden. Erste Fortschritte im Bereich Rüstung und die unbegrenzten Verschuldungsmöglichkeiten dürfen nicht über bestehenden Handlungsbedarf hinwegtäuschen.

Für einsatzbereite Streitkräfte und eine effektive und effiziente Bundeswehrverwaltung reicht es nicht aus, mehr finanzielle Mittel für Rüstung, Infrastruktur und Betrieb in das bestehende System zu geben. Das bestehende System muss auch organisatorisch und personell konsequent auf den Kernauftrag der Bundeswehr ausgerichtet und weiterentwickelt werden. Ziel muss es sein, die Wirkung der Verteidigungsausgaben spürbar zu erhöhen und den Effizienzdruck beizubehalten.

Das BMVg steht dabei in der Verantwortung, dass die zusätzlichen finanziellen Mittel nicht versickern. Aus einem sicherheits- und verteidigungspolitisch begründeten „Whatever it takes!“ darf kein verwaltungsseitiges „Geld spielt keine Rolle!“ werden.

Reformen dürfen nicht aufgeschoben werden, damit der Kurs der vergangenen Jahrzehnte so schnell wie möglich korrigiert werden kann. Es wird dauern und anstrengend werden, die Verteidigungsfähigkeit langfristig zu stärken und die Bundeswehr für ihren Kernauftrag fit zu machen. Dafür bedarf es Mut zur Veränderung.

Bonn, den 27. Mai 2025

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diesen Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes