

Abschließende Mitteilung
an das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der
Bundeswehr über die Prüfung

Einrichtung militärischer Dienstposten im Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr

8. Juni 2026

Geschäftszeichen: IV 1 - 0003327

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	8
2	Grundlagen der Organisationsarbeit	10
2.1	Planstellen und Dienstposten	10
2.2	Herleitung militärischer Dienstposten.....	11
2.3	Gesamtorganisatorische Vorgaben des BMVg	12
2.4	Organisatorische Gestaltungsverantwortung	13
2.5	Aspekte der Wirtschaftlichkeit.....	14
3	Organisationsarbeit grundlegend anpassen.....	16
3.1	Übergeordnete Aspekte der Organisationsarbeit.....	16
3.2	Weitere Argumente für militärische Dienstposten	19
3.3	Würdigung.....	21
3.4	Empfehlung	24
3.5	Stellungnahme des BAIUDBw	25
3.6	Abschließende Würdigung	27
4	Militärische Dienstposten und Personalbedarf überprüfen	30
4.1	Substitution militärischer Dienstposten	30
4.2	Verteilung der militärischen Dienstposten.....	32
4.3	Auswertung der Aufgabenbeschreibungen.....	33
4.4	Würdigung.....	37
4.5	Empfehlung	41
4.6	Stellungnahme des BAIUDBw	41
4.7	Abschließende Würdigung	44

Abkürzungsverzeichnis

B

BAIUDBw *Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr*

BAPersBw *Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMI *Bundesministerium des Innern*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

D

DL *Dienstleistungen und Einkauf Bundeswehr IUD*

F

FA *Fachaufgaben Bundeswehr*

FC *Finanzen und Controlling*

G

GS *Gesetzliche Schutzaufgaben*

I

Infra *Infrastruktur*

IUD *Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen*

N

NATO *Nordatlantische Allianz (North Atlantic Treaty Organization)*

P

PS *Personal und Sicherheit*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

Z

ZA *Zentrale Angelegenheiten*

0 Zusammenfassung

Die Bundeswehr setzt Soldatinnen und Soldaten primär in den Streitkräften ein. Außerhalb der Streitkräfte kann sie Soldatinnen und Soldaten ausnahmsweise einsetzen, wenn es dafür einen sachgerechten und aufgabenbezogenen Grund gibt: Grundsätzlich muss eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich sein. Dies gilt besonders, weil in den Streitkräften Vakanzen bestehen und die „Truppe“ aufwachsen soll.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof die Einrichtung militärischer Dienstposten im Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBw) geprüft. Nachfolgend sind die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, die Stellungnahme des BAIUDBw und das abschließende Prüfungsergebnis zusammengefasst:

0.1

Methodische und inhaltliche Mängel bei der Organisationsarbeit: *Im BAIUDBw fehlen praxisnahe und überprüfbare Maßstäbe und Kriterien, anhand derer militärische Dienstposten begründet und der Personalbedarf abgeleitet werden sollen. Im Ergebnis hat das BAIUDBw militärische Dienstposten teilweise unabhängig von den konkret wahrzunehmenden Aufgaben eingerichtet. Personalwirtschaftliche Erwägungen haben die Organisationsarbeit des BAIUDBw immer wieder beeinflusst. Die bisherige Praxis steht damit nicht durchgängig im Einklang mit den rechtlichen und ressortspezifischen Grundlagen der Organisationsarbeit.*

Empfehlung: *Der Bundesrechnungshof hat dem BAIUDBw empfohlen, die Organisationsarbeit bei der Einrichtung militärischer Dienstposten und der Ableitung des Personalbedarfs methodisch und inhaltlich grundlegend zu schärfen, verbindliche Maßstäbe und Kriterien zu entwickeln und die Grundzuordnung von Dienstposten zu einer Statusgruppe (zivil oder militärisch) stets sachgerecht und aufgabenbezogen zu begründen. Zudem hat er empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Organisationsmaßnahmen konsequent zu prüfen und nachzuweisen.*

Stellungnahme: *Das BAIUDBw hat die zugrunde liegende Argumentationslinie in seiner Stellungnahme weitgehend zurückgewiesen. Es hat insbesondere geltend gemacht, dass verbindliche Maßstäbe und Kriterien zur Wahl der Statusgruppe eines Dienstpostens nicht existierten und sich ein strenger aufgabenbezogener Maßstab nicht aus den geltenden Regelungen ableiten lasse.*

Zudem hat das BAIUDBw vorgetragen, personalwirtschaftliche Erwägungen seien bei der Organisationsarbeit unvermeidbar und müssten berücksichtigt werden. Die Einrichtung

militärischer Dienstposten sei daher nicht allein anhand aufgabenbezogener Kriterien zu beurteilen. Auch wirtschaftliche Aspekte seien umfassender zu betrachten, etwa unter Einbeziehung von Verfügbarkeit und Qualifikation des Personals.

Abschließende Würdigung: *Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des BAIUDBw für nicht überzeugend. Dem BAIUDBw obliegt organisatorische Eigenverantwortung. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hat diese in seinen ressortspezifischen Grundlagen der Organisationsarbeit deutlich hervorgehoben. Angesichts dieser Verantwortung muss das BAIUDBw selbst Maßstäbe und Kriterien für seine Organisationsarbeit entwickeln und anwenden, solange diese nicht vom BMVg vorgegeben sind.*

Der Einsatz von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte stellt die Ausnahme dar und bedarf daher einer besonderen aufgabenbezogenen Begründung. Ein Abstellen auf personalwirtschaftliche Erwägungen genügt hierfür nicht. Personalmanagement und Organisationsarbeit sind getrennt zu betrachten. Organisatorische Entscheidungen dürfen nicht durch erwartete personalwirtschaftliche Möglichkeiten vorgeprägt werden. Auch die vorgebrachten Argumente zur Wirtschaftlichkeit tragen nur teilweise. Wirtschaftlichkeitsaspekte müssen sich unmittelbar auf die Organisationsmaßnahme selbst beziehen und dürfen nicht aus nachgelagerten personalwirtschaftlichen Erwägungen abgeleitet werden.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung, dass die Organisationsarbeit des BAIUDBw methodische und inhaltliche Mängel aufweist. Das BAIUDBw bleibt aufgefordert, seine Organisationsarbeit entsprechend den Empfehlungen grundlegend anzupassen. (Nummer 3)

0.2

Militärische Dienstposten ohne sachgerechte und aufgabenbezogene Begründung: *Das BAIUDBw hat das vom BMVg bereits im Jahr 2017 vorgegebene Ziel, militärische Dienstposten durch zivile zu substituieren, bislang nur begrenzt umgesetzt. Trotz bereits früh erkannter Substitutionspotenziale hat es bis Ende 2025 lediglich zwölf Dienstposten tatsächlich wirksam gewandelt. Die Auswertung der Aufgabenbeschreibungen zeigt, dass zahlreichen militärischen Dienstposten Aufgaben zugeordnet sind, die erkennbar keine spezifische militärische Fachexpertise erfordern. Dies betrifft insbesondere allgemeine Führungs- und Verwaltungsaufgaben sowie identische Aufgaben für militärische und zivile Dienstposten. In diesen Fällen fehlt eine sachgerechte und aufgabenbezogene Begründung für die Zuordnung von Dienstposten zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten. Infolgedessen besteht ein erhebliches Potenzial, solche Dienstposten durch zivile zu ersetzen.*

Zudem sind Soldatinnen und Soldaten in der Regel teurer und stehen mit weniger Arbeitszeit für Aufgaben eines Dienstpostens zur Verfügung als Beamtinnen und Beamte. Mit besetzten, unzureichend begründeten militärischen Dienstposten bindet das BAIUDBw Personal, das

aufgrund seiner spezifischen militärischen Fachexpertise mutmaßlich in der „Truppe“ dringender für militärische Kernaufgaben benötigt wird.

Empfehlung: Der Bundesrechnungshof hat dem BAIUDBw daher empfohlen, seine organisatorische Gestaltungsverantwortung entschiedener zu nutzen, um das vorhandene Substitutionspotenzial zu realisieren und entlang eines Abbaupfads betroffene militärische Dienstposten schrittweise durch zivile zu ersetzen. So kann es die Organisation sachgerecht und wirtschaftlich aufstellen.

Stellungnahme: Das BAIUDBw hat in seiner Stellungnahme angekündigt, die bestehenden militärischen Dienstposten umfassend zu überprüfen und Substitutionspotenziale bei Organisationsuntersuchungen weiter zu analysieren. Dabei werde es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einbeziehen. Das BAIUDBw habe bereits während der Prüfung des Bundesrechnungshofes Handlungsbedarf erkannt und bei laufenden Organisationsuntersuchungen proaktiv die Frage der Substitution aufgenommen. Innerhalb kurzer Zeit wolle es erste konkrete Substitutionspotenziale aufzeigen.

Allerdings hat das BAIUDBw vorgetragen, dass es nur begrenzt Einfluss auf die Zuordnung von Dienstposten zu einer Statusgruppe habe und insoweit von Vorgaben des BMVg abhängig sei.

Abschließende Würdigung: Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen des BAIUDBw und sieht darin einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Entscheidend wird nun sein, die Ankündigungen zügig und konsequent umzusetzen.

Die Einwände des BAIUDBw zu seinen eigenen Gestaltungsmöglichkeiten hält der Bundesrechnungshof hingegen für nicht überzeugend. Die organisatorische Gestaltungsverantwortung auf der Ebene einzelner Dienstposten liegt grundsätzlich beim BAIUDBw. Die Vorgaben des BMVg begrenzen lediglich den Rahmen. Militärische Dienstposten sind daher durch das BAIUDBw sachgerecht und aufgabenbezogen zu begründen. Fehlt eine solche Begründung, sind die betroffenen Dienstposten schrittweise durch zivile Dienstposten zu substituieren. Dafür notwendige Abstimmungen mit dem BMVg und dem Personalmanagement sollte das BAIUDBw aktiv vorantreiben. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

Aufgrund der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklung der vergangenen Jahre verfolgen Bundesregierung und Parlament das Ziel, die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands zu stärken. Dazu wollen sie die Bundeswehr konsequent auf ihren militärischen Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung ausrichten. Der deutsche Beitrag zur Bündnisverteidigung und die Aufgaben der Landesverteidigung erfordern laut Gesetzgeber einen deutlich höheren Friedensumfang an aktiven Soldatinnen und Soldaten.¹ Um die NATO-Fähigkeitsziele zu erfüllen, sieht er bis zum Jahr 2035 den Aufwuchs der Streitkräfte auf bis zu 260 000 aktive Soldatinnen und Soldaten vor.²

Im Dezember 2025 umfasste die Bundeswehr 184 000 aktive Soldatinnen und Soldaten. Davon waren 5 000 Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte in Dienststellen der Bundeswehrverwaltung³ tätig.⁴ Organisatorisch standen im Jahr 2025 für aktive Soldatinnen und Soldaten 167 000 militärische Dienstposten⁵ zuzüglich eines „Ausbildungsumfangs⁶“ von 37 000 zur Verfügung. Von den militärischen Dienstposten entfielen 160 000 auf die Streitkräfte und 7 000 auf Dienststellen außerhalb der Streitkräfte.⁷

Im Jahr 2025 hat der Bundesrechnungshof die Verwendung von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte in einem Bericht über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr thematisiert. Dabei hat er klargestellt, dass eine Verwendung von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte zwar 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.⁸

¹ Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023; Bundestagsdrucksachen 21/1853 und 21/3076.

² § 91 Soldatengesetz, geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Modernisierung des Wehrdienstes (Wehrdienst-Modernisierungsgesetz – WDMoG) vom 22. Dezember 2025, BGBl. 2025, Teil I, Nummer 370.

³ Organisationsbereiche „Personal“, „Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung“ sowie „Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen“.

⁴ BMVg, Personalzahlen der Bundeswehr, vom 31. Dezember 2025 ([Internetseite der Bundeswehr](#), abgerufen am 10. Februar 2026). Im Bereich der Streitkräfte ist zu berücksichtigen, dass auch dort ein Teil der Soldatinnen und Soldaten primär mit Verwaltungsaufgaben betraut ist.

⁵ 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.

⁶ Die Bundeswehr weist Soldatinnen und Soldaten, die über einen längeren Zeitraum an Ausbildungen teilnehmen, z. B. an Offizier- und Unteroffizierschulen oder an Universitäten der Bundeswehr, in der Regel keinen Dienstposten zu. Diese Soldatinnen und Soldaten zählen zum „Ausbildungsumfang“. Aus Gründen der Ausbildung führt sie die Bundeswehr temporär auf einem „dienstpostenähnlichen Konstrukt“ außerhalb der eigentlichen Strukturen.

⁷ Haushaltsplan 2025 (Vorbemerkung zu Kapitel 1403).

⁸ [Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal](#) vom 27. Mai 2025.

Dies hat der Bundesrechnungshof zum Anlass genommen, die Einrichtung militärischer Dienstposten im BAIUDBw⁹ zu prüfen. Im August 2025 umfasste das BAIUDBw 3 913 Dienstposten, davon 484 militärische (12 %).¹⁰

Schwerpunkt der Prüfung war es festzustellen, wie das BAIUDBw seine Organisationsarbeit wahrnimmt und welche Maßstäbe es an die Einrichtung militärischer Dienstposten anlegt. Dabei hat der Bundesrechnungshof geprüft, für welche Aufgaben das BAIUDBw militärische Dienstposten vorsieht und ob dies sachgerecht und wirtschaftlich ist. Er hat betrachtet, inwieweit bei den militärischen Dienstposten eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich ist und inwiefern sie sich durch Dienstposten für zivile Beschäftigte der Bundeswehr substituieren ließen.

Erhoben hat der Bundesrechnungshof im BAIUDBw in den Abteilungen Zentrale Angelegenheiten (ZA), Personal und Sicherheit (PS), Finanzen und Controlling (FC), Gesetzliche Schutzaufgaben (GS) und Infrastruktur (Infra) sowie im BMVg in den Abteilungen Zentrales und Haushalt. Die festgestellten Sachverhalte hat der Bundesrechnungshof in einem Abschlussgespräch am 20. Februar 2026 mit dem BAIUDBw abgestimmt. Die vorliegende Abschließende Mitteilung über die Prüfung berücksichtigt die Stellungnahme des BAIUDBw vom 30. April 2026.

Zu Beginn des Dokuments geht der Bundesrechnungshof auf zentrale Grundlagen der Organisationsarbeit ein. Diese dienen als Prüfungsmaßstab, auch für weitere Prüfungen zu militärischen Dienstposten in der Bundeswehr. Danach stellt der Bundesrechnungshof seine Prüfungserkenntnisse sowie jeweils eine Zusammenfassung der wesentlichen Punkte der Stellungnahme des BAIUDBw dar. Darauf basiert jeweils die abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes.

⁹ Das BMVg errichtete das BAIUDBw im Jahr 2012. Es ist dem BMVg unmittelbar nachgeordnet und nimmt als zivile Bundesoberbehörde Aufgaben der Bundeswehrverwaltung wahr. Dazu zählen alle zentralen Aufgaben in der Bundeswehr für die Bereiche Finanzen, Controlling, Infrastruktur, gesetzliche Schutzaufgaben sowie Dienstleistungen. Zudem bündelt das BAIUDBw bundeswehrgemeinsame Fachaufgaben. Es umfasste bei seiner Errichtung 2 332 Dienstposten, davon 376 militärische (16 %).

¹⁰ Das BAIUDBw und die ihm nachgeordneten Dienststellen (z. B. Bundeswehr-Dienstleistungszentren) umfassten im Februar 2026 zusammen insgesamt ca. 29 000 Dienstposten.

2 Grundlagen der Organisationsarbeit

2.1 Planstellen und Dienstposten

Planstelle ist ein Begriff aus dem Haushaltsrecht. Planstellen sind die Stellen für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten.¹¹ Die im Haushaltsplan ausgebrachten Planstellen bilden den Stellenplan. Der Stellenplan ist der vom Parlament verbindlich festgelegte Handlungsspielraum der Verwaltung auf personellem Gebiet, den die Verwaltung grundsätzlich nicht überschreiten darf.¹² Planstellen sind nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen bzw. Dienstgraden im Haushaltsplan auszubringen. Sie dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, die in der Regel Daueraufgaben sind.¹³ Außerdem dürfen sie nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung¹⁴ sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Planstellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.¹⁵ Das BMVg kann bei der jährlichen Haushaltsaufstellung Planstellen beim Bundesministerium der Finanzen beantragen. Das Parlament entscheidet abschließend über die Bewilligung.

Dienstposten ist demgegenüber ein Begriff aus dem Bereich Organisation. In diesem Sinne ist er ein eigenständiger Arbeitsplatz zur Erledigung bestimmter Aufgaben.¹⁶ Laut BMVg kennzeichnet ein Dienstposten einen definierten, detailliert festgelegten und dauerhaft wahrzunehmenden Aufgaben- und Verantwortungsbereich. Ein Dienstposten soll grundsätzlich aufgabenbezogen unter Zuordnung zu einer Statusgruppe¹⁷, einem statusrechtlichen Amt oder Dienstgrad mit Angabe der Bewertung (Besoldungs- oder Entgeltgruppe) sowie ergänzenden Anforderungen (z. B. Laufbahnen und Zuordnungen zu einem Uniformträgerbereich) beschrieben werden. Dienstposten für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten sind auf Dauer nur besetzbar, wenn eine haushaltsrechtliche Ermächtigung durch das Parlament in Gestalt einer

¹¹ Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit, Soldatinnen und Soldaten auf Zeit sowie Berufssoldatinnen und Berufssoldaten.

¹² Vgl. Dittrich, Erläuterung zu § 17 BHO, Nummer 12 ff. i. V. m. den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) zu § 17, Nummer 4.1. Gemäß § 115 BHO gilt das Prinzip der Planstellen für Beamtinnen und Beamte analog für Planstellen für Soldatinnen und Soldaten.

¹³ § 17 Absatz 6 BHO i. V. m. § 115 BHO.

¹⁴ Das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesverwaltungsamt (BVA) haben dazu das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) herausgegeben. Es ist im Internet unter www.orghandbuch.de abrufbar.

¹⁵ VV-BHO zu § 17, Nummer 4.4.1.

¹⁶ Vgl. Dittrich, Erläuterung zu § 17 BHO, Nummer 18.

¹⁷ Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Planstelle mit ausreichender Wertigkeit verfügbar ist.¹⁸ Dienstposten sind Betrachtungsgegenstand der quantitativen und qualitativen Personalbedarfsermittlung zur haushaltsrechtlichen Begründung von Planstellen.¹⁹

2.2 Herleitung militärischer Dienstposten

Das Grundgesetz steckt den Rahmen für die Einrichtung militärischer Dienstposten ab: Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.²⁰ Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte.²¹ Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (Funktionsvorbehalt).²²

Der Funktionsvorbehalt erstreckt sich bei der Bundeswehr nicht nur auf Beamtinnen und Beamte, sondern auch auf Soldatinnen und Soldaten.²³ Funktional lassen sich darüber militärische Dienstposten für Soldatinnen und Soldaten sowie zivile Dienstposten für Beamtinnen und Beamte begründen. Hoheitsrechtliche Aufgaben der Streitkräfte sind dabei grundsätzlich Soldatinnen und Soldaten vorbehalten, hoheitsrechtliche Aufgaben der Bundeswehrverwaltung hingegen grundsätzlich Beamtinnen und Beamten.²⁴ Zu den hoheitsrechtlichen Aufgaben der Streitkräfte gehört die Anwendung von Waffengewalt zur militärischen Verteidigung. Die Bundeswehrverwaltung nimmt hoheitsrechtliche Aufgaben wahr, wenn sie z. B. im Bereich des Wehersatzwesens Verwaltungsakte erlässt, um Personen zum Wehrdienst heranzuziehen.

Das BMVg entscheidet als oberste Bundesbehörde aufgrund der ihm zustehenden organisatorischen Gestaltungsfreiheit, für welche Aufgaben Dienstposten eingerichtet werden müssen und wie sie zu bewerten sind.²⁵ Ihm steht dabei ein Organisationsermessen zu. Dieses beinhaltet auch, Dienstposten einer Statusgruppe zuzuordnen. Das Organisationsermessen ist jedoch begrenzt. So ist die Verwaltung an gesetzliche und

¹⁸ Vgl. Dittrich, Erläuterung zu § 17 BHO, Nummer 18 i. V. m. § 49 BHO.

¹⁹ BMI/BVA, Organisationshandbuch (Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung) vom 25. August 2021, Nummer 2.4.3 ff.

²⁰ Artikel 87a Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Grundgesetz.

²¹ Artikel 87b Absatz 1 Sätze 1 und 2 Grundgesetz.

²² Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz.

²³ Vgl. Dreier/Brosius-Gersdorf, Grundgesetz-Kommentar (2015), Artikel 33, Randnummer 160; Huber/Voßkuhle/Kaiser, Grundgesetz Kommentar (2024), Artikel 33, Randnummer 30.

²⁴ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer, Grundgesetz Kommentar (2025), Artikel 87a, Randnummer 70 und Artikel 87b, Randnummer 25; Epping/Hillgruber/Schmidt-Radefeldt, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (2025), Artikel 87b, Randnummer 7 ff.; Terhechte, Die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot (2023), S. 57 f.; Wüstenberg, Hergebrachte Grundsätze des Berufssoldatentums (2024), S. 99 f. und 152.

²⁵ Vgl. Dittrich, Erläuterung zu § 17 BHO, Nummer 18.

verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden. Das Willkürverbot²⁶ zwingt dazu, keine sachfremden Erwägungen anzustellen.²⁷

Der Bundesrechnungshof hat verdeutlicht, dass er eine Verwendung von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte grundsätzlich für zulässig hält.²⁸ Grundlage muss jedoch eine sorgfältige Prüfung und nachvollziehbare Begründung sein. Zur Einrichtung eines militärischen Dienstpostens außerhalb der Streitkräfte bedarf es eines sachlich tragfähigen und aufgabenbezogenen Grundes. Die Tätigkeit muss über die alleinige Wahrnehmung allgemeiner ziviler Verwaltungsaufgaben hinausgehen und den spezifischen militärischen Charakter der Tätigkeit rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof hat den Maßstab formuliert, dass dafür in erster Linie Dienstposten infrage kommen, für die eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich ist.²⁹

2.3 Gesamtorganisatorische Vorgaben des BMVg

Das BMVg legt den gesamtorganisatorischen Rahmen für die Organisation seines Geschäftsbereichs fest. Dies umfasst die wesentlichen Vorgaben und Grundsätze sowie die Aufgaben der Organisationsbereiche der Bundeswehr³⁰ sowie der ihm unmittelbar unterstellten Dienststellen.³¹

Mit einer jährlichen Organisationsplanungsweisung legt das BMVg fest, wie viele Dienstposten sein Geschäftsbereich hat. Dabei differenziert es die Dienstposten nach Statusgruppe, Laufbahn sowie Besoldungsgruppe und ordnet sie den Organisationsbereichen der Bundeswehr sowie den ihm unmittelbar unterstellten Dienststellen zu (ausplanbare Dienstpostenumfänge).

Im Jahr 2012 eröffnete das BMVg mit dem „Dresdner Erlass“³² die Möglichkeit für eine bundeswehrgemeinsame Aufgabenerfüllung. Zu deren Stärkung können Strukturen so ausgebracht werden, dass Aufgaben in bestimmten Aufgabenbereichen bundeswehrgemeinsam wahrgenommen werden, d. h. gemischt mit zivilem und militärischem Personal. Dies ist nach einer ergänzenden Regelung des BMVg möglich, soweit die

²⁶ Abgeleitet aus dem Rechtsstaatsgebot nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz.

²⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2305/11, Beschluss vom 25. November 2011, Randnummer 13; Bundesverwaltungsgericht, 2 B 104.15, Beschluss vom 27. April 2016, Randnummern 11, 14 und 19.

²⁸ Der Bundesrechnungshof liegt damit im Wesentlichen auf einer Linie mit dem Bundesverwaltungsgericht, siehe Bundesverwaltungsgericht, 1 W-VR 8.25, Beschluss vom 16. Juli 2025, Randnummer 31.

²⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal vom 27. Mai 2025.

³⁰ Das BMVg unterscheidet zwischen militärischen Organisationsbereichen im Bereich der Streitkräfte und zivilen Organisationsbereichen. Das BAIUDBw zählt als Teil der Bundeswehrverwaltung zum zivilen Organisationsbereich „Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen“ (IUD).

³¹ Abgeleitet aus dem Ressortprinzip nach Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz und der Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung über die Streitkräfte nach Artikel 65a Absatz 1 Grundgesetz.

³² BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Dresdner Erlass) vom 21. März 2012.

Einsatzbereitschaft der Bundeswehr und die Durchführung der Einsätze unter Berücksichtigung des Aspekts der Wirtschaftlichkeit sichergestellt werden.

Das BMVg gab vor, dass zur Erfüllung der Aufgaben der Streitkräfte militärische Expertise maßgeblich ist. Von daher sollen nur hierfür militärische Dienstposten ausgebracht werden. Darüber hinaus soll der militärische Personalkörper in den Streitkräften von Aufgaben entlastet werden, für die militärische Expertisen nicht oder nicht überwiegend erforderlich sind. Um die Verfügbarkeit der militärischen Fähigkeiten und Expertise sicherzustellen, gilt laut BMVg bei der strukturellen Ausplanung das Gebot der Konzentration auf Bereiche, in denen sie erforderlich sind. Das BMVg bestätigte bei den Erhebungen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, wonach Dienstposten grundsätzlich der Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten zuzuordnen sind, wenn eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich ist.

Das BMVg ermöglichte zudem, Dienstposten im Einzelfall „statusfremd“ zu besetzen. Damit soll eine höhere Flexibilität im Personalmanagement erzielt werden, insbesondere in der Personalbedarfsdeckung. Außerdem soll das Spektrum möglicher Verwendungsentscheidungen erweitert werden. Die Kennzeichnung „statusfremd“ besetzbarer Dienstposten schafft laut BMVg hierfür die organisatorischen Voraussetzungen und die erforderliche Transparenz. Jeder Dienstposten soll eine feste Grundzuordnung zu einer Statusgruppe erhalten. Er kann als „statusfremd“ besetzbar gekennzeichnet werden, wenn sich die wahrzunehmenden Aufgaben grundsätzlich dafür eignen.

Bei der Besetzung „statusfremd“ besetzbarer Dienstposten ist laut BMVg zu beachten, dass entsprechend der Grundzuordnung für militärische Dienstposten Planstellen für Soldatinnen und Soldaten vorgehalten werden sollen und für Dienstposten für Beamtinnen und Beamte entsprechende Planstellen ihrer Statusgruppe. Entscheidungen für eine „statusfremde“ Dienstpostenbesetzung sollen nur getroffen werden, wenn Planstelle und Wechselstellenermächtigung³³ verfügbar sind.

2.4 Organisatorische Gestaltungsverantwortung

Das BMVg regelte im Jahr 2019 die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Inspektoren der Teilstreitkräfte sowie der Präsidentinnen und Präsidenten der Bundesoberbehörden im Bereich der Organisationsarbeit neu. Damit wollte es deren Verantwortlichkeit für die Ausgestaltung der Organisation ihres Zuständigkeitsbereichs stärken und sich selbst auf seine ministerielle Steuerungsfunktion auf strategischer Ebene konzentrieren. Bei bestimmten Sachverhalten behielt es sich die Entscheidung vor. Darunter fallen die Zuweisung der oben genannten ausplanbaren Dienstpostenumfänge sowie der Regelungsrahmen zur Organisationsarbeit in seinem Geschäftsbereich.

³³ Der Haushaltsplan kann dazu ermächtigen, Planstellen für Soldatinnen und Soldaten auch mit fachlich ausgebildeten Beamtinnen und Beamten sowie Planstellen für Beamtinnen und Beamte auch mit fachlich ausgebildeten Soldatinnen und Soldaten „statusfremd“ zu besetzen (Wechselstellen).

Alle organisatorischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen unterhalb dieser ministeriellen Verantwortlichkeiten wies das BMVg den Inspektoren der Teilstreitkräfte sowie den Präsidentinnen und Präsidenten der Bundesoberbehörden als Organisationsverantwortliche zu.

Die Organisationsverantwortlichen besitzen laut BMVg organisatorische Gestaltungsverantwortung. Sie sind demnach für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung ihrer Strukturen verantwortlich und wirken bei der Weiterentwicklung der oben genannten ausplanbaren Dienstpostenumfänge und des Dotierungsgefüges mit. Sie sollen die Aufbauorganisation in ihrem Zuständigkeitsbereich regelmäßig evaluieren. Die ihnen zugewiesenen Ressourcen und die ministeriellen Vorgaben haben sie zu beachten.

Organisationsänderungen zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Strukturen (z. B. die Änderung der Statusgruppe eines Dienstpostens) sollen die Organisationsverantwortlichen entlang eines bundeswehrgemeinsamen Verfahrens größtenteils eigenständig initiieren. Dabei haben sie die Vorgaben des BMVg und einzelfallbezogene ministerielle Entscheidungsvorbehalte (z. B. bei herausgehobenen Dienstposten) zu beachten.

Das BMVg teilte dem Bundesrechnungshof bei den Erhebungen seine Erwartungshaltung zur organisatorischen Gestaltungsverantwortung mit. Demnach hätten die Organisationsverantwortlichen ihre Organisation so zu gestalten, dass eine effektive und effiziente Erledigung der zugewiesenen Aufgaben möglich ist. Sie hätten über die Zuordnung von Dienstposten zu einer Statusgruppe zu entscheiden. Maßgeblich sei dabei allein die wahrzunehmende Aufgabe. Der Entscheidungsspielraum der Organisationsverantwortlichen sei weit. Das BMVg trage deren Entscheidung grundsätzlich mit.

2.5 Aspekte der Wirtschaftlichkeit

Die BHO normiert den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit. Er ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes zu beachten. Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundeshaushalts entweder einzeln oder kumulativ unmittelbar oder mittelbar beeinflusst. Dies betrifft u. a. finanzwirksame Maßnahmen wie Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung.³⁴

Organisationsmaßnahmen wie die Einrichtung oder Änderung von Dienstposten wirken sich unmittelbar oder mittelbar finanziell aus. Sie können z. B. den Bedarf an zusätzlichen Planstellen und Stellen oder eine Höherbewertung begründen. Außerdem dienen Organisationsmaßnahmen u. a. als Grundlage für finanzwirksame Personalmaßnahmen (z. B. Einweisung in eine Planstelle und Auszahlung von Bezügen).

³⁴ § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO; WV-BHO zu § 7, Nummer 1.

Personalkostensätze

Nach den Vorgaben des BMVg ist es Aufgabe der Abteilung FC im BAIUDBw, für den Geschäftsbereich des BMVg jährlich standardisierte Personalkostensätze³⁵ zu ermitteln und herauszugeben. Diese sollen u. a. der wirtschaftlichkeitsorientierten Planung und Steuerung dienen. Die Personalkostensätze für das Jahr 2025 weisen teils erhebliche Unterschiede zwischen den Statusgruppen der Beamtinnen und Beamten sowie der Soldatinnen und Soldaten auf. So fallen für Soldatinnen und Soldaten u. a. Laufbahnkosten an, bei denen Kosten der spezifischen militärischen Ausbildung berücksichtigt sind. Hinzu kommen Kosten wie die für die unentgeltliche truppenärztliche Versorgung, die der Gesunderhaltung der Soldatinnen und Soldaten dient.

Im Ergebnis liegt der allgemeine Kostensatz³⁶ für eine Soldatin oder einen Soldaten 7 % und der Kostensatz für eine Berufssoldatin oder einen Berufssoldaten 21 % über dem für eine Beamtin oder einen Beamten. Noch deutlicher zeigen sich die Unterschiede, wenn man die Kostensätze einer Besoldungsgruppe und korrespondierender Laufbahnen miteinander vergleicht. So liegt z. B. der Kostensatz der Besoldungsgruppe A 12 für eine Berufssoldatin oder einen Berufssoldaten in der Laufbahn der Offizierinnen und Offiziere des militärfachlichen Dienstes 32 % über dem für eine Beamtin oder einen Beamten in der korrespondierenden Laufbahn des gehobenen Dienstes.

Der Kostensatz der Besoldungsgruppe B 3 liegt für eine Berufssoldatin oder einen Berufssoldaten in der Laufbahn der Offizierinnen und Offiziere des Truppendienstes 35 % über dem für eine Beamtin oder einen Beamten in der korrespondierenden Laufbahn des höheren Dienstes.

Jahresarbeitszeit

Das BMVg gab für seinen Geschäftsbereich vor, welche Jahresarbeitszeiten als maßgebliche Berechnungsgrößen für Organisationsuntersuchungen und die Personalbedarfsermittlung zugrunde zu legen sind. Dabei berücksichtigte es die Besonderheiten der Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten. Laut BMVg haben diese zusätzlich zu den Aufgaben eines Dienstpostens dauerhaft Aufgaben u. a. zum Erhalt der personellen Einsatzbereitschaft wahrzunehmen (Allgemein militärischer Dienst).³⁷ Während der Teilnahme am Allgemein militärischen Dienst stehen Soldatinnen und Soldaten nicht zur Verfügung, um andere Aufgaben wahrzunehmen. Daher ist ihre Jahresarbeitszeit entsprechend zu mindern.

³⁵ Ein Kostensatz ist laut BAIUDBw eine monetär bewertete Durchschnittsgröße verschiedener, festgelegter Kostenarten für den Werteverzehr pro Leistungs- und/oder je Zeiteinheit. Das BAIUDBw ermittelt die Personalkostensätze auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung. Sie sind u. a. nach Statusgruppe, Fachrichtung, Laufbahn und Besoldungsgruppe differenziert.

³⁶ Kostensatz pro Jahr auf Vollkostenbasis.

³⁷ Zum Allgemein militärischen Dienst zählt das BMVg z. B. die Sport-, Sanitäts- und Schießausbildung sowie politische Bildung.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus den Vorgaben des BMVg, dass die für Aufgaben eines Dienstpostens rechnerisch zur Verfügung stehende Jahresarbeitszeit von Soldatinnen und Soldaten um 12 % geringer ist als die von Beamtinnen und Beamten.³⁸ Daraus folgt, dass die für Aufgaben eines Dienstpostens rechnerisch zur Verfügung stehende Jahresarbeitszeit einer Soldatin oder eines Soldaten der Jahresarbeitszeit von 0,88 Beamtinnen und Beamten entspricht.

3 Organisationsarbeit grundlegend anpassen

3.1 Übergeordnete Aspekte der Organisationsarbeit

Die gesamtorganisatorischen Vorgaben des BMVg stecken den Gestaltungsrahmen für die Organisationsarbeit im BAIUDBw ab. Dazu zählt insbesondere die jährliche Organisationsplanungsweisung des BMVg einschließlich der damit vorgegebenen ausplanbaren Dienstpostenumfänge.

Der Großteil der heute im BAIUDBw eingerichteten militärischen Dienstposten geht darauf zurück, dass es bei seiner Errichtung im Jahr 2012 auch Aufgaben übernahm, die zuvor in den Streitkräften wahrgenommen wurden. In diesem Zusammenhang übernahm es auch militärische Dienstposten und militärisches Personal, u. a. aus dem Streitkräfteamt, dem früheren Streitkräfteunterstützungskommando sowie den damaligen Infrastrukturstäben. Seit Errichtung des BAIUDBw im Jahr 2012 stieg der Umfang der militärischen Dienstposten von 376 auf 484 im Jahr 2025 (+29 %).³⁹

Das BAIUDBw gab an, dass es in der Praxis häufig nicht möglich sei, die Statusgruppe eines Dienstpostens allein aufgabenbezogen abzuleiten. Organisatorische Entscheidungen seien immer wieder durch personalwirtschaftliche Erwägungen beeinflusst. So helfe es bei der Aufgabenerledigung z. B. nicht, einen Dienstposten zwar aufgabenbezogen der Statusgruppe der Beamtinnen und Beamten zuzuordnen, wenn das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr (BAPersBw)⁴⁰ den Dienstposten dann nicht entsprechend besetzen könne.

³⁸ Hierbei handelt es sich um eine Nettobetrachtung. Wochenenden und Feiertage sind ebenso berücksichtigt wie die sich zwischen den beiden Statusgruppen unterscheidenden Annahmen des BMVg zu Krankheit und Kur, Urlaub und Dienstbefreiung sowie der Zeitbedarf für den Allgemein militärischen Dienst der Soldatinnen und Soldaten.

³⁹ Bei den 484 militärischen Dienstposten im Jahr 2025 ist zu beachten, dass das BAIUDBw im Jahr 2024 im Zuge einer Reorganisation der Bundeswehr 37 militärische Dienstposten der heutigen Abteilung FA von anderen Dienststellen der Bundeswehr übernahm.

⁴⁰ Das BAPersBw nimmt die Aufgaben des zivilen und militärischen Personalmanagements für Angehörige des BAIUDBw grundsätzlich wahr. Dies umfasst u. a. die Personalgewinnung, Laufbahn- und Verwendungsentscheidungen sowie statusrechtliche Angelegenheiten.

Die „statusfremde“ Besetzung eines zivilen Dienstpostens mit einer Soldatin oder einem Soldaten war im BAIUDBw bislang die Ausnahme. Im Oktober 2025 waren fünf der 173 als „statusfremd“ besetzbar gekennzeichneten Dienstposten für Beamtinnen und Beamte tatsächlich mit einer Soldatin oder einem Soldaten besetzt (3 %). Dazu erklärte das BAIUDBw, dass eine „statusfremde“ Besetzung solcher Dienstposten häufig an fehlenden Wechselstellenermächtigungen und passenden Planstellen scheitere. Das militärische Personalmanagement im BAPersBw weise daher regelmäßig darauf hin, vorzugsweise die Grundzuordnung „statusfremd“ besetzbarer ziviler Dienstposten auf die Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten zu ändern. Dies erleichtere die Besetzung und Nachfolgeplanung.

Deshalb zeige sich das BAIUDBw offen dafür, bei Bedarf eine Grundzuordnung eines Dienstpostens zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten vorzusehen. Ein weiterer Grund seien die Vorgaben des BMVg zu den ausplanbaren Dienstpostenumfängen.

Beispiel 1: Personalwirtschaftliche Erwägungen bei der Organisationsarbeit

In einem Fall aus dem Jahr 2024 wollte das BAIUDBw den Dienstposten einer Referatsleitung mit einer bestimmten Person der Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten besetzen. Der Dienstposten wies zu diesem Zeitpunkt die Grundzuordnung zur Statusgruppe der Beamtinnen und Beamten auf.

Das BAIUDBw initiierte daher eine Änderung der Grundzuordnung des Dienstpostens zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten, obwohl sich die allgemeinen zivilen Verwaltungsaufgaben des Referats und der Referatsleitung nicht geändert hatten. Bei der organisatorischen Festlegung der Anforderungen an den Dienstposten sprach es sich mit dem BAPersBw ab. Dies sollte sicherstellen, dass die gewünschte Person bei der späteren Besetzungsentscheidung des BAPersBw mitbetrachtet werden konnte.

Zugeschnitten auf die gewünschte Person schlug das BAPersBw vor, welche Qualifikationen (u. a. Studienfach und „Kompetenzbereich“⁴¹) das BAIUDBw organisatorisch fordern sollte. Das BAIUDBw übernahm diese Vorschläge und änderte die Grundzuordnung. Schließlich besetzte das BAPersBw den Dienstposten mit der gewünschten Person.

Das BAIUDBw gab an, seine historisch begründeten militärischen Dienstposten grundsätzlich nicht hinterfragt zu haben, selbst wenn für die Aufgabenerledigung im Einzelfall keine militärische Fachexpertise zwingend erforderlich sei. Hintergrund sei der Ansatz einer bundeswehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung gemäß „Dresdner Erlass“.

⁴¹ Nach einer Regelung des BMVg dienen „Kompetenzbereiche“ dem militärischen Personalmanagement als Planungs- und Steuerungsinstrument. Organisatorisch werden sie bei militärischen Dienstposten als Anforderung in der Dienstpostenbeschreibung hinterlegt. Personell werden sie Offizierinnen und Offizieren des Truppendienstes aufgrund ihrer Ausbildung und Berufserfahrung individuell zugeordnet. Der Abgleich von organisatorischer Anforderung und „Kompetenzbereich“ einer Person soll die Verwendungsplanung und den Verwendungsaufbau der Betroffenen unterstützen.

Solange die betroffenen Soldatinnen und Soldaten eine passende Ausbildung und Erfahrung mitbrächten, stehe die Aufgabenerledigung im Vordergrund. Eine Änderung der Grundzuordnung eines Dienstpostens sei zudem teilweise schwer zu initiieren. Grund sei u. a. eine langfristige „werdegangsbezogene Regenerations- und Besetzungsplanung“ bei militärischen Dienstposten durch das BAPersBw.

Analog gehe das BAIUDBw vor, wenn es z. B. über das Verfahren „Mittelfristige Personalplanung“⁴² beantragte und gebilligte militärische Dienstposten neu einrichte. Zentral seien ansonsten die vom BMVg vorgegebenen ausplanbaren Dienstpostenumfänge. Wenn sich auf dieser Basis ein Bedarf ergebe, z. B. einen militärischen Dienstposten für die Aufgabenerledigung einzurichten, sei die Statusgruppe zweitrangig. Dies allerdings nur, wenn neben der erforderlichen Qualifikation die Verfügbarkeit von Dienstposten in der benötigten Besoldungshöhe oder die Besetzungsaussichten durch das zivile und militärische Personalmanagement besser seien.

Im BAIUDBw ist die Abteilung ZA u. a. dafür zuständig, die Organisationsgrundlagen der „Sollorganisation“ zu Strukturen und Dienstposten des BAIUDBw zu erarbeiten und zu bearbeiten. Primär sollen die betroffenen Abteilungen Organisationsmaßnahmen wie die Einrichtung oder Änderung von Dienstposten initiieren und bei der Abteilung ZA beantragen. Sie sollen die Anträge begründen. Die Abteilung ZA soll die Anträge prüfen und eine Entscheidung herbeiführen.

In der Praxis lässt das BAIUDBw grundsätzlich jede Einrichtung oder Änderung eines Dienstpostens mit einer „organisationsanalytischen Herleitung“ hinterlegen. Diese ist Gegenstand des Antrags, der Begründung und der Entscheidung. Das Dokument umfasst qualitative Aspekte der Personalbedarfsermittlung, insbesondere zu den Aufgaben und der Zuordnung zur „Arbeitsebene“. Daneben enthält es quantitative Aspekte in Form von Mengen- und Zeitgerüsten. Aussagen zur Ableitung der Statusgruppe eines Dienstpostens enthält das Dokument hingegen nicht.

Klare Maßstäbe und Kriterien, anhand derer die Statusgruppe eines Dienstpostens im BAIUDBw abzuleiten ist, waren nicht dokumentiert. Das BAIUDBw teilte dazu mit, dass über das Organisationshandbuch des BMI und des BVA sowie eine interne Regelung zur Organisationsarbeit hinaus keine Vorgaben für die Organisationsarbeit existierten. Seit Inkraftsetzung des „Osnabrücker Erlasses“⁴³ habe weder das BMVg Vorgaben gemacht, noch habe das BAIUDBw entsprechende Ableitungen für die Organisationsarbeit umgesetzt. Grund hierfür sei, dass es über sich entwickelnde Planungsannahmen hinaus keine gesicherten Erkenntnisse zur weiteren Verwendung von Soldatinnen und Soldaten in der Bundesverwaltung und zu deren Verwendungsmöglichkeiten in den

⁴² Beim Verfahren „Mittelfristige Personalplanung“ handelt es sich um ein Planungs- und Prognosemodell für den Personalbedarf der Bundeswehr. Ab dem Jahr 2016 legte das BMVg auf dieser Grundlage jährlich den Personalbedarf der Bundeswehr fest. Zum Zeitpunkt der Erhebungen war das Verfahren ausgesetzt.

⁴³ BMVg, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Osnabrücker Erlass) vom 30. April 2024.

Streitkräften gebe. Trotzdem habe die Abteilung ZA Gedanken und Umsetzungsprobleme, die die neue sicherheitspolitische Ausrichtung betreffen, in diversen Projekten und Arbeitsgruppen eingebracht.

Das BMVg erklärte bei den Erhebungen, dass es über das Organisationshandbuch hinaus seinerseits keine zusätzlichen Maßstäbe und Kriterien für die Einrichtung militärischer Dienstposten (insbesondere außerhalb der Streitkräfte) für erforderlich halte. Das Organisationshandbuch bilde den Rahmen für die Organisationsarbeit und adressiere auch die Frage der Statusgruppe. Die Grundzuordnung eines Dienstpostens zu einer Statusgruppe sei kein Thema für die ministerielle Fachaufsicht. Sie falle beim BAIUDBw unter die organisatorischen Gestaltungsverantwortung der Präsidentin oder des Präsidenten.

3.2 Weitere Argumente für militärische Dienstposten

Das BAIUDBw sieht in nahezu allen Abteilungen militärische Dienstposten vor. Zu deren Einrichtung führte es u. a. folgende Argumente an:

Historische Ableitung

Bei den Abteilungen FC, GS und Infra sei der Großteil der heutigen militärischen Dienstposten historisch begründet. Bei Errichtung des BAIUDBw seien Aufgaben aus Dienststellen der Streitkräfte verlagert worden. Das BAIUDBw habe damals militärische Dienstposten und militärisches Personal übernommen. Bei den Aufgaben der Abteilung FC sei zudem zu beachten, dass das Thema Controlling – auch aus historischen Gründen – eher „militärlastig“ sei und traditionell viele Soldatinnen und Soldaten mit Controllingaufgaben befasst seien. Im Übrigen gehe ein Teil der militärischen Dienstposten der Abteilung Infra auf Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bau und dem Betrieb von Infrastruktur in früheren Auslandseinsätzen der Bundeswehr zurück. Dafür habe die Abteilung Infra immer wieder militärisches Personal abgestellt.

Bessere Möglichkeiten der Personalentwicklung

Drei militärische Dienstposten der Besoldungsgruppe B 3⁴⁴ in der Abteilung Infra gingen auf personalwirtschaftliche Erwägungen zurück. Zwar sei eine spezifische militärische Fachexpertise für die Aufgaben dieser Dienstposten nicht zwingend erforderlich. Im Hinblick auf den Verwendungsaufbau der im Fachgebiet Infrastruktur eingesetzten Offizierinnen und Offiziere sei es jedoch von Vorteil, für diese auch höherwertige

⁴⁴ Der Besoldungsgruppe B 3 sind u. a. die Dienstgrade Oberst und Kapitän zur See zugeordnet.

Dienstposten vorzuhalten. Diese ermöglichten eine Personalentwicklung „über die B 3-Ebene bis hin zur B 6-Ebene“.

Kürzere Einarbeitungszeiten und einfachere Kommunikation

Bei der Abteilung FC sei zu beobachten, dass die Einarbeitungszeit bei militärischem Personal (insbesondere bei Stabsoffizierinnen und Stabsoffizieren) i. d. R. kürzer sei als bei zivilem. Militärisches Personal bringe die benötigte Qualifikation und Vorwissen, z. B. in einem Bereich wie Logistik, sowie Erfahrung in der Organisation Bundeswehr häufig bereits mit. Es könne daher schneller in der Fachaufgabe wirken. Außerdem sei es bei den Abteilungen FC und Infra vorteilhaft, wenn militärisches Personal mit militärischen Ansprechpersonen in den militärischen Organisationsbereichen kommuniziere. Dieses könne militärische Belange besser nachvollziehen und nutze in der Kommunikation gleiche Begriffe. Dies diene einer effizienten Aufgabenerledigung.

Höhere Flexibilität und Schnelligkeit in Sonderlagen

In der Abteilung GS würden Fachaufsichts- und Prüfaufgaben auch unter besonderen Rahmenbedingungen wahrgenommen. Diese stellten spezielle Anforderungen an das eingesetzte Personal (z. B. Impfschutz, Sicherheitsfreigaben, kurzfristige Verfügbarkeit und „Verlegebereitschaft“). Die Erfahrungen der letzten Jahre (z. B. Naturkatastrophe „Ahrtal“, „Coronapandemie“) hätten dabei gezeigt, dass der Einsatz von militärischem Personal in Sonderlagen in der Regel flexibler und schneller möglich sei.

Besondere Fachkunde

Die Fachaufsichts- und Prüfaufgaben der Abteilung GS begründeten militärische Dienstposten. Diese seien überwiegend mit erfahrenen Stabsoffizierinnen und Stabsoffizieren oder Offizierinnen und Offizieren des militärfachlichen Dienstes besetzt. Diese hätten grundsätzlich einen technischen Studienabschluss (z. B. in Maschinenbau oder Elektrotechnik) bzw. eine technische Ausbildung. Das Personal verfüge in der Regel über Zusatzqualifikationen (z. B. Ausbildung als Sicherheitsingenieurin oder Sicherheitsingenieur, Gefahrgutbeauftragte oder besondere Fachkunde im Bereich Munition). Die Kombination aus Ausbildung, Zusatzqualifikationen sowie langjähriger Erfahrung aufgrund militärischer Vorverwendungen und Vorerfahrungen in einem spezifischen Werdegang (Logistik, Rüstung/Nutzung, Schutzaufgaben o. ä.) seien meist erforderlich, um die Fachaufsichts- und Prüfaufgaben umfassend wahrnehmen zu können.

Aspekte der Wirtschaftlichkeit

Für die Abteilungen FC und GS spielten einzelne Aspekte der Wirtschaftlichkeit und diesbezügliche Unterschiede zwischen den Statusgruppen (z. B. hinsichtlich Personalkostensätzen und Jahresarbeitszeiten) bei der organisatorischen Gestaltung ihrer Abteilungen und der Einrichtung militärischer Dienstposten eine nachgeordnete Rolle. Zur bestmöglichen Aufgabenwahrnehmung stehe die fachliche Qualifikation des Personals im Fokus. Relevant seien zudem die Besetzungsaussichten durch das zivile und militärische Personalmanagement der Bundeswehr. Insofern seien vermehrte militärische Dienstposten auch Ergebnis einer Abwägung zwischen Auftragserfüllung und Zeit.

3.3 Würdigung

Methodische und inhaltliche Mängel bei der Organisationsarbeit

Bei der Einrichtung militärischer Dienstposten und der Ableitung des Personalbedarfs weist die Organisationsarbeit des BAIUDBw methodische und inhaltliche Mängel auf. Es fehlen praxisnahe und überprüfbare Maßstäbe und Kriterien, anhand derer die Grundzuordnung eines Dienstpostens zu einer Statusgruppe und damit letztlich der Personalbedarf in Form von Planstellen abzuleiten ist. Die bisherige „organisationsanalytische Herleitung“ reicht dafür nicht aus.

Vor diesem Hintergrund hat das BAIUDBw militärische Dienstposten auf Basis der ihm zugewiesenen ausplanbaren Dienstpostenumfänge teilweise unabhängig von den konkret wahrzunehmenden Aufgaben eingerichtet. Die bisherige Praxis bei der Einrichtung militärischer Dienstposten steht damit nicht durchgängig im Einklang mit den zu beachtenden Grundlagen der Organisationsarbeit (siehe Nummer 2), insbesondere hinsichtlich Willkürverbot, Funktionsvorbehalt und Wirtschaftlichkeit.

Grundlagen der Organisationsarbeit gelten unmittelbar

Die vom BMVg zugewiesenen ausplanbaren Dienstpostenumfänge definieren lediglich eine organisatorische Obergrenze. Sie sind weder ein Freibrief noch besteht eine Pflicht, sie auszuschöpfen. Vielmehr ist das BAIUDBw aufgrund seiner organisatorischen Gestaltungsverantwortung verpflichtet, die Einrichtung militärischer Dienstposten und damit zwangsläufig den Bedarf an einer Planstelle für eine Soldatin oder einen Soldaten in jedem Einzelfall aufgabenbezogen und sachgerecht zu begründen. Die Grundlagen der Organisationsarbeit hat es dabei unmittelbar zu beachten. Dabei ist es unerheblich, ob das BMVg nach seinen Entscheidungen zum „Osnabrücker Erlass“ ressortinterne Vorgaben zur Organisationsarbeit, insbesondere zum Einsatz von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte, konkretisiert hat oder nicht.

Lässt sich ein Dienstposten aufgabenbezogen nicht als militärischer Dienstposten begründen, darf das BAIUDBw ihn nicht als solchen einrichten. In diesem Fall bleibt die Möglichkeit, innerhalb der ausplanbaren Dienstpostenumfänge zivile Dienstposten zu priorisieren oder beim BMVg zusätzliche zivile Dienstposten zu fordern. Daneben steht das Instrument der „statusfremden“ Besetzung ziviler Dienstposten zur Verfügung, wenngleich das BAIUDBw dafür zunächst seinen Bedarf an Wechselstellenermächtigungen und passenden zivilen Planstellen beim BMVg geltend machen muss.

Wenn das BAIUDBw seinen Personal- und Dienstpostenbedarf sachgerecht ableitet, begründet und gegenüber dem BMVg kommuniziert, sorgt dies für Transparenz. Diese ist Voraussetzung dafür, dass das BMVg den Personalbedarf des BAIUDBw im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren berücksichtigen und das Parlament nötigenfalls bedarfsgerecht im Stellenplan nachsteuern kann. Darüber hinaus militärische Dienstposten ohne sachgerechte Begründung einzurichten und Planstellen für Soldatinnen und Soldaten zu binden, steht dem BAIUDBw hingegen nach den Grundlagen der Organisationsarbeit nicht zu.

Vorgebrachte Argumente tragen überwiegend nicht

Die Erhebungen haben ergeben, dass personalwirtschaftliche Erwägungen die Organisationsarbeit im BAIUDBw immer wieder dominieren. Das Beispiel 1 zur Besetzung eines Dienstpostens mit einer bestimmten Person unterstreicht dies. Das Personalmanagement muss aber der Organisation und der Aufgabe folgen, nicht umgekehrt. Alles andere liefe den Grundlagen der Organisationsarbeit und dem Haushaltsrecht zuwider. Schließlich sind Dienstposten Betrachtungsgegenstand der quantitativen und qualitativen Personalbedarfsermittlung zur haushaltsrechtlichen Begründung von Planstellen (siehe Nummer 2.1).

Der Großteil der vorgebrachten weiteren Argumente trägt nicht:

- Es ist nicht sachgerecht, Dienstposten historisch zu begründen. Frühere Organisationsentscheidungen konnten allenfalls für eine Übergangszeit als Begründung dienen, mehr als 13 Jahre nach Errichtung des BAIUDBw hingegen nicht mehr.
- Personenbezogene Partikularinteressen wie bessere Möglichkeiten der Personalentwicklung können militärische Dienstposten ebenfalls nicht sachgerecht begründen.
- Gleiches gilt für die Argumente zu kürzeren Einarbeitungszeiten und einfacherer Kommunikation. Solche Erwägungen sind personenbezogen und nicht aufgabenbezogen. Ein Teil der vorgebrachten praktischen Herausforderungen im Alltag lässt sich organisatorisch lösen, z. B. durch eine gezieltere Einarbeitung.
- Das Argument einer höheren Flexibilität und Schnelligkeit von Soldatinnen und Soldaten beim Personaleinsatz in Sonderlagen ist nicht statusgruppenspezifisch. Es trägt daher nicht. Anforderungen zu Impfschutz und Sicherheitsfreigaben lassen sich gegenüber dem Personalmanagement als notwendige Voraussetzungen auch

für eine Dienstpostenbesetzung mit einer Beamtin oder einem Beamten definieren. Kurzfristige Verfügbarkeit und „Verlegebereitschaft“ tragen ebenfalls nicht als Begründung. Diese personenbezogenen und nicht aufgabenbezogenen Argumente lassen sich entkräften, indem das BAIUDBw z. B. seine dienstliche Anordnungs- und Weisungsbefugnis gegenüber Beamtinnen und Beamten⁴⁵ konsequent nutzt. Im Übrigen unterliegen die im BAIUDBw eingesetzten Soldatinnen und Soldaten dienstrechtlich grundsätzlich derselben Folgepflicht wie die Beamtinnen und Beamten.⁴⁶

Besondere Fachkunde als Positivbeispiel

Für eine sachgerechte Begründung militärischer Dienstposten und damit des Personalbedarfs in Form entsprechender Planstellen kommen allein aufgabenbezogene Erwägungen in Betracht. Ein Beispiel hierfür ist die vorgebrachte besondere Fachkunde. Wenn Ausbildung, Zusatzqualifikationen sowie langjährige Erfahrung aufgrund militärischer Vorverwendungen und Vorerfahrungen zu einer besonderen Fachkunde führen, die Soldatinnen und Soldaten exklusiv vorbehalten ist, kann dies militärische Dienstposten und den Personalbedarf sachgerecht begründen. In solchen Fällen kommt es auf die spezifische militärische Fachexpertise an. Diese muss sich anhand der Aufgaben eines Dienstpostens nachvollziehen lassen.

Aspekte der Wirtschaftlichkeit unzureichend berücksichtigt

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BAIUDBw die Aspekte der Wirtschaftlichkeit (siehe Nummer 2.5) bei der Organisationsarbeit unzureichend berücksichtigt hat. Bei Organisationsmaßnahmen wie der Einrichtung oder Änderung von Dienstposten handelt es sich um finanzwirksame Maßnahmen. Dies wird u. a. daran deutlich, dass jeder besetzte militärische Dienstposten eine Planstelle bindet. Diese ist wiederum Grundlage der Besoldung.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BAIUDBw aufgrund der Aufgabenverteilung innerhalb der Bundeswehr keine unmittelbare Verantwortung für das Personalmanagement und damit z. B. für die Einweisung in eine Planstelle trägt. Durch seine Organisationsarbeit schafft das BAIUDBw jedoch die organisatorische Grundlage für finanzwirksame Entscheidungen des Personalmanagements sowie Entscheidungen zur Personalplanung, z. B. hinsichtlich des Bedarfs der Bundeswehr an Berufssoldatinnen und Berufssoldaten.

⁴⁵ §§ 62 Absatz 1 und 63 Bundesbeamtengesetz.

⁴⁶ § 11 Absatz 3 Soldatengesetz; BMVg vom 21. März 2012 (Dresdner Erlass).

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, bei der Organisationsarbeit die Aspekte der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

- Soldatinnen und Soldaten nach den ressortinternen Personalkostensätzen in der Regel teurer sind als Beamtinnen und Beamte und
- Soldatinnen und Soldaten nach den ressortinternen Berechnungsgrundlagen zur Jahresarbeitszeit bei der Personalbedarfsermittlung rechnerisch mit weniger Jahresarbeitszeit für Aufgaben eines Dienstpostens zur Verfügung stehen als Beamtinnen und Beamte.

Besetzte, unzureichend begründete militärische Dienstposten sind im Ergebnis zu teuer und mindern rechnerisch die Arbeitskapazität. Dies ist unwirtschaftlich. Außerdem bindet das BAIUDBw mit dieser Praxis Personal, das aufgrund seiner spezifischen militärischen Fachexpertise mutmaßlich in der „Truppe“ dringender für militärische Kernaufgaben benötigt wird.

3.4 Empfehlung

Organisationsarbeit methodisch und inhaltlich schärfen

Der Bundesrechnungshof hat dem BAIUDBw empfohlen, die Organisationsarbeit bei der Einrichtung militärischer Dienstposten und der Ableitung des Personalbedarfs methodisch und inhaltlich zu schärfen und sie konsequent an den Grundlagen der Organisationsarbeit auszurichten.

Im Einzelnen hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- **Maßstäbe und Kriterien festlegen und verbindlich anwenden:** Das BAIUDBw sollte praxisnahe, überprüfbare Maßstäbe und Kriterien definieren, nach denen die Grundzuordnung eines Dienstpostens zu einer Statusgruppe vorzusehen und damit der Personalbedarf abzuleiten ist. Es sollte diese in einem verbindlichen Katalog mit Begründungsbausteinen und Beispielen hinterlegen. Deren Anwendung sollte es anweisen.
- **Grundzuordnung sachgerecht und aufgabenbezogen begründen:** Das BAIUDBw sollte jede einzelne Grundzuordnung eines Dienstpostens zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten sachgerecht und aufgabenbezogen begründen. Dies sollte es nachvollziehbar dokumentieren, z. B. durch eine erweiterte „organisationsanalytische Herleitung“ mit Aufgabenanalyse und Nachweis der Erforderlichkeit einer spezifischen militärischen Fachexpertise.
- **Wirtschaftlichkeit konsequent prüfen und nachweisen:** Das BAIUDBw sollte bei der Organisationsarbeit konsequent die Aspekte der Wirtschaftlichkeit beachten. Es sollte Alternativen prüfen und die Wirtschaftlichkeit seiner Organisationsmaßnahmen nachweisen. Die Ergebnisse sollte es nachvollziehbar dokumentieren.

3.5 Stellungnahme des BAIUDBw

Das BAIUDBw hat in seiner Stellungnahme die der Würdigung und Empfehlung zugrunde liegende Argumentationslinie weitgehend zurückgewiesen und den Prüfungsmaßstab teilweise in Frage gestellt. So hat es dazu u. a. Folgendes vorgetragen:

Maßstäbe und Kriterien

Dem BAIUDBw seien derzeit keine Grundlagen der Organisationsarbeit zur Wahl der Statusgruppe eines Dienstpostens in der Bundeswehrverwaltung bekannt. Eine zwingend erforderliche militärische Fachexpertise werde in den einschlägigen Dokumenten zur Organisationsarbeit (z. B. Organisationshandbuch und Regelungen des BMVg) nicht benannt. Die Argumentation, wonach militärische Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung aufgabenbezogen mit einer zwingend erforderlichen militärischen Fachexpertise einzurichten sind, lasse sich anhand der Regelungen des BMVg nicht feststellen. Der Bundesrechnungshof habe den Maßstab selbst definiert. Der Begriff „militärische Fachexpertise“ gebe keinen expliziten Anhalt für die auf militärischen Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung wahrzunehmenden Aufgaben.

Das BMVg verwende in einer Regelung neben dem Begriff „militärische Fähigkeiten“ den Begriff „militärische Expertise“, ohne diese jedoch zu definieren. Das BAIUDBw bewerte militärische Fähigkeiten als die Gesamtheit der Mittel, Taktiken und Fertigkeiten zur Erfüllung der Aufgaben der Streitkräfte (z. B. Aufklärung, Logistik, Luftkampf). Im BAIUDBw würden militärische Fähigkeiten tatsächlich nur auf wenigen militärischen Dienstposten benötigt. Militärische Expertise begreife es als umfassende Erfahrung aus dem militärischen Kontext, die zu einem tiefen Verständnis des Denkens und Handelns der Streitkräfte führe. Sie sei ein zentraler Grund, militärische Dienstposten beizubehalten und neu einzurichten. Militärische Expertise stelle eine Verbindung zwischen den Zielen und dem Handeln der Streitkräfte und der dafür notwendigen Bereitstellung von Dienstleistungen durch die Bundeswehrverwaltung her. Sie könne somit die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung in der Bundeswehrverwaltung erhöhen. Das BAIUDBw habe militärische Dienstposten somit weder beliebig noch losgelöst von konkret wahrzunehmenden Aufgaben eingerichtet.

Die in diesem Zusammenhang vom Bundesrechnungshof angeführte Regelung des BMVg, wonach zur Erfüllung der Aufgaben in den Streitkräften militärische Expertise maßgeblich ist und nur hierfür militärische Dienstposten ausgebracht werden sollen (siehe Nummer 2.3), sei im Ergebnis nicht auf die Bundeswehrverwaltung anwendbar. Grund sei, dass sich der Maßstab nur auf Aufgaben der Streitkräfte beziehe, nicht jedoch auf Aufgaben der Bundeswehrverwaltung.

Das BMVg überarbeite derzeit seine Regelung zu den Grundsätzen der Organisation. Es werde sich in der Neufassung voraussichtlich explizit zur Einrichtung militärischer

Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung äußern. Der dem BAIUDBw bekannte Entwurf sehe u. a. den Grundsatz vor, dass Soldatinnen und Soldaten vorrangig in den Streitkräften und nicht in der Wehrverwaltung eingesetzt werden und überall dort, wo möglich, substituierende Maßnahmen ergriffen werden sollen. Die Möglichkeit einer bundeswehrgemeinsame Aufgabenwahrnehmung sei aber nach wie vor vorgesehen.

Funktionsvorbehalt und Willkürverbot

Bereits in der Vergangenheit habe das BAIUDBw bewusst darauf geachtet, bestimmte Dienstposten mit Führungsaufgaben in einer neu eingerichteten Gruppe der Abteilung Infra überwiegend mit zivilem Personal zu besetzen und organisatorisch entsprechend zu hinterlegen. Auch für Eigentümer- und Betreiberaufgaben im Zusammenhang mit dem „Zentraleuropäischen Pipelinenetz“ habe es in den Kompetenzzentren Baumanagement ausschließlich zivile Dienstposten eingerichtet. Seine Organisationsarbeit werde weiterhin dem Grundsatz folgen, neue Dienstposten primär mit der Statusgruppe „zivil“ auszubringen.

Der Grundsatz des Funktionsvorbehalts der Beamtinnen und Beamten sei im BAIUDBw durch ein Verhältnis von 12 % militärischen zu 88 % zivilen Dienstposten gewahrt. Außerdem obliege es dem BAIUDBw, den vom BMVg zugewiesenen ausplanbaren Dienstpostenumfang uneingeschränkt auszuschöpfen. Dies beinhalte die Entscheidung des BMVg zur Zuordnung von militärischen Dienstposten zur Bundeswehrverwaltung. In Verbindung mit dem Leit- und Gestaltungsprinzip einer bundeswehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung sei auf Ebene des BAIUDBw nicht von einem Verstoß gegen den Funktionsvorbehalt auszugehen. Außerdem sei die Frage der Zulässigkeit des Einsatzes von Soldatinnen und Soldaten in der Bundeswehrverwaltung und somit eines Nichtverstößens gegen das Willkürverbot mit dem „Dresdner Erlass“ beantwortet.

Wirtschaftlichkeit und personelle Aspekte

Die Organisationsarbeit des BAIUDBw sei im Hinblick auf die Einrichtung militärischer Dienstposten auf das Ziel ausgerichtet, die Aufgabenerfüllung effektiv und effizient sicherzustellen.

Die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung militärischer Dienstposten im BAIUDBw könne allein auf Basis von Personalkostensätzen und Jahresarbeitszeiten nicht hinreichend bewertet werden. In Vorbereitung der Entscheidung über die Einrichtung oder Beibehaltung von Dienstposten (einschließlich deren Statusgruppe) und Besetzung seien bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weitere Faktoren relevant. So spielten neben Personalkostensätzen und Jahresarbeitszeiten auch Verfügbarkeit, Qualifikation und Verwendungsmöglichkeiten von Personal eine entscheidende Rolle. Das BAIUDBw

gestalte seine Organisation unter Berücksichtigung dieser Faktoren so, dass eine effektive und effiziente Erledigung der zugewiesenen Aufgaben möglich sei.

Eine tragfähige Organisation gründe sich in einer vorausschauenden Betrachtung paralleler und nachfolgender Schritte zur Sicherstellung der zeitgerechten Aufgabenerfüllung im Gesamtkontext der Bundeswehr und damit auch personeller Aspekte innerhalb und außerhalb des BAIUDBw. Der Grundsatz „Personal folgt Organisation“ finde in der Organisationsarbeit des BAIUDBw grundsätzlich Anwendung. Maßstab für die organisatorische Ausrichtung des BAIUDBw seien die Regelungen des BMVg zur Organisationsarbeit. Die personelle Situation des BAIUDBw – und auch anderer Bereiche der Bundeswehr – sei demnach mit dem Ziel einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung in die Organisationsarbeit einzubeziehen. Die personelle Situation der Streitkräfte sei dabei jedoch nicht der maßgebende Faktor.

3.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BAIUDBw zur Kenntnis. Methodische und inhaltliche Mängel bei seiner Organisationsarbeit sieht es demnach nicht.

Maßstäbe und Kriterien

Es überrascht, dass das BAIUDBw in seiner Stellungnahme im Kern herzuleiten versucht, dass sich der geforderte strenge Maßstab für die Einrichtung militärischer Dienstposten nicht aus den Grundlagen der Organisationsarbeit ableiten lasse. Daraus folgt es, dass keine Mängel auf seiner Seite vorlägen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ergibt es sich jedoch aus der Herleitung militärischer Dienstposten (siehe Nummer 2.2), dass der Einsatz von Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Streitkräfte und damit die Einrichtung entsprechender militärischer Dienstposten auch im BAIUDBw die Ausnahme sein muss. Deshalb ist die Einrichtung militärischer Dienstposten im BAIUDBw besonders zu begründen.

Richtig ist, dass die Grundlagen der Organisationsarbeit dem BAIUDBw nicht explizit vorgeben, für welche konkreten Aufgaben es militärische Dienstposten vorzusehen hat. Das BMVg setzt mit der jährlichen Organisationsplanungsweisung lediglich den Rahmen. Innerhalb dieses Rahmens militärische Dienstposten in jedem Einzelfall sachgerecht und aufgabenbezogen zu begründen, ist Aufgabe des BAIUDBw.

Dem BAIUDBw obliegt organisatorische Eigenverantwortung. Das BMVg hat diese in seinen ressortspezifischen Grundlagen der Organisationsarbeit deutlich hervorgehoben. Existieren keine konkreteren Vorgaben des BMVg, steht das BAIUDBw als Bundesoberbehörde in der Verantwortung, seine Organisationsarbeit eigenständig an den Grundlagen der Organisationsarbeit auszurichten, Maßstäbe und Kriterien für die

eigene Organisationsarbeit festzulegen und diese verbindlich anzuwenden. Die Ausführungen des BAIUDBw zur Interpretation des Begriffs „militärische Expertise“ sind hierbei ein Schritt in die richtige Richtung. Dies kann helfen, militärische Dienstposten künftig sachgerecht und aufgabenbezogen zu begründen. Dass das BMVg in seiner Regelung zu den Grundsätzen der Organisation offenbar nachschärfen wird, könnte die Organisationsarbeit des BAIUDBw absehbar erleichtern.

Die Argumentation des BAIUDBw, wonach bestimmte Regelungen des BMVg zur Einrichtung militärischer Dienstposten nur für die Streitkräfte, nicht aber für die Bundeswehrverwaltung gelten sollen, überzeugt nicht. Wenn das BMVg für die Streitkräfte bereits einen strengen Maßstab vorgibt, gilt dieser dem Sinn und Zweck der Regelung entsprechend erst recht für die Bundeswehrverwaltung. Angesichts des Ausnahmecharakters militärischer Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung hält der Bundesrechnungshof die Auslegung des BAIUDBw daher für erkennbar verfehlt.

Funktionsvorbehalt und Willkürverbot

Gleiches gilt für den Versuch des BAIUDBw, die Wahrung des Funktionsvorbehalts und das Fehlen eines Verstoßes gegen das Willkürverbot damit zu begründen, dass es insgesamt nur wenige militärische Dienstposten umfasse oder der „Dresdner Erlass“ den Einsatz von Soldatinnen und Soldaten grundsätzlich ermögliche. Maßgeblich ist keine Gesamtbetrachtung, in der das BAIUDBw das Verhältnis von zivilem und militärischem Personal gegenüberstellt. Vielmehr sind der Funktionsvorbehalt und das Willkürverbot für jeden Einzelfall zu prüfen – und zwar anhand der Aufgaben jedes einzelnen Dienstpostens.

Die Beteuerung des BAIUDBw, Dienstposten bereits primär der Statusgruppe „zivil“ zuzuordnen, greift zu kurz. Sie verfehlt das eigentliche methodische Problem der bisherigen Organisationsarbeit. Es geht nicht darum, ein bestimmtes Dogma zu erfüllen oder eine Quote ziviler Dienstposten nachzuweisen. Entscheidend ist vielmehr, die Statusgruppe jedes Dienstpostens im Einzelfall methodisch sauber, sachgerecht und aufgabenbezogen abzuleiten. Soweit sich militärische Dienstposten auf dieser Grundlage begründen lassen, könnte das BAIUDBw sie einrichten.

Wirtschaftlichkeit und personelle Aspekte

Die Ausführungen des BAIUDBw zur Wirtschaftlichkeit der Einrichtung militärischer Dienstposten tragen nur teilweise. Nachvollziehbar ist, dass es über Personalkostensätze und Jahresarbeitszeiten hinaus grundsätzlich weitere Aspekte der Wirtschaftlichkeit geben kann, die bei der Organisationsarbeit berücksichtigt werden können. Die Aufzählung von Personalkostensätzen und Jahresarbeitszeiten ist insofern nicht als abschließend zu verstehen. Wichtig ist jedoch, dass sich weitere Aspekte der

Wirtschaftlichkeit ebenfalls auf die Organisationsmaßnahme selbst beziehen und nicht auf nachgelagerte Faktoren.

So fallen die vom BAIUDBw angeführten weiteren Faktoren zu Verfügbarkeit, Qualifikation und Verwendungsmöglichkeiten von Personal nicht in den Bereich der Organisationsarbeit, sondern in den Bereich des Personalmanagements. Richtig ist zwar, dass auch das Personalmanagement seinerseits die Wirtschaftlichkeit seiner Entscheidungen zu prüfen und nachzuweisen hat. Nicht sachgerecht wäre es allerdings, wenn das BAIUDBw potenzielle Entscheidungen des Personalmanagements, die außerhalb der Zuständigkeit des BAIUDBw liegen, vorauseilend zu einem Maßstab seiner Organisationsarbeit machen würde.

Das Personalmanagement muss der Organisation und der Aufgabe folgen, nicht umgekehrt. Bei seiner Organisationsarbeit hat das BAIUDBw den quantitativen und qualitativen Personalbedarf zu ermitteln und Planstellen haushaltsrechtlich zu begründen. Auf dieser Grundlage hat das Personalmanagement darüber zu entscheiden, wie sich der Bedarf des BAIUDBw decken lässt. Beide – Organisationsarbeit und Personalmanagement – haben dabei gleichermaßen das Ziel zu verfolgen, dass eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung ermöglicht wird.

Vor diesem Hintergrund teilt der Bundesrechnungshof grundsätzlich nicht die Einschätzung des BAIUDBw, wonach die personelle Situation mit dem Ziel einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung in die Organisationsarbeit einzubeziehen sei. Würde das BAIUDBw seine Organisationsarbeit stärker daran ausrichten, was es abseits seiner Zuständigkeit selbst mit Blick auf das Personalmanagement für machbar hält, wäre eine sachgerechte und aufgabenbezogene Organisationsarbeit hinfällig. Das BAIUDBw würde damit Entscheidungen des Personalmanagements vorgreifen. Ein solches Vorgehen ist jedoch aus methodischen und haushaltsrechtlichen Gründen nicht angezeigt.

Gesamteinordnung

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass das BAIUDBw durch seine Organisationsarbeit eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung sicherzustellen hat. Dies schließt aber nicht aus, die Organisationsarbeit methodisch und inhaltlich zu schärfen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Würdigung und seinen Empfehlungen fest. Das BAIUDBw sollte Maßstäbe und Kriterien zur Ableitung der Statusgruppe festlegen und diese verbindlich anwenden. In jedem Einzelfall sollte es militärische Dienstposten sachgerecht und aufgabenbezogen begründen sowie die Wirtschaftlichkeit seiner Organisationsmaßnahmen nachweisen.

4 Militärische Dienstposten und Personalbedarf überprüfen

Abgeleitet aus der sicherheits- und verteidigungspolitischen Lage rückte die Bundesregierung im Jahr 2016 den Auftrag der Bundeswehr zur Landes- und Bündnisverteidigung wieder stärker in den Fokus. Das BMVg initiierte in diesem Zusammenhang die „Trendwende Personal“ mit dem Ziel, die Streitkräfte aufwachsen zu lassen.⁴⁷

4.1 Substitution militärischer Dienstposten

Als Teil dieser „Trendwende Personal“ setzte das BMVg im Jahr 2017 eine Arbeitsgruppe „Substitution“⁴⁸ ein. Diese sollte organisatorische Möglichkeiten untersuchen, um die Vakanzensituation bei der Besetzung militärischer Dienstposten – insbesondere im Bereich der Streitkräfte – zu verbessern. Ziel des BMVg war es, möglichst viele militärische Dienstposten durch eine Änderung der Grundzuordnung durch zivile Dienstposten zu substituieren.

Daraufhin berichtete das BAIUDBw dem BMVg, dass 43 seiner militärischen Dienstposten grundsätzlich für eine Besetzung mit zivilem Personal in Betracht kämen und daher im Weiteren näher betrachtet werden könnten. Alle 280 damaligen militärischen Dienstposten der Abteilungen Infra und FC hielt es auf Grundlage der Bewertung der betroffenen Abteilungen hingegen nicht für geeignet. Abweichend davon stellte es fest, dass aus „organisatorischer Sicht unter ausschließlicher Betrachtung der wahrzunehmenden Aufgaben“ grundsätzlich alle militärischen Dienstposten des BAIUDBw geeignet seien, näher betrachtet zu werden.

Ab dem Jahr 2018 ließ das BMVg die Ergebnisse der Arbeitsgruppe umsetzen. Nach Auskunft des BAIUDBw sollte es dabei ursprünglich insgesamt zehn militärische Dienstposten substituieren.⁴⁹ Parallel dazu wies das BMVg das BAIUDBw an, die Möglichkeiten zur Substitution im Zusammenhang mit der „Umsetzung des Fähigkeitsprofils der Bundeswehr“ erneut kritisch zu prüfen. Die bisherigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe sollte es dabei berücksichtigen. Das BAIUDBw berichtete dem BMVg daraufhin im Jahr 2019, dass 32 seiner militärischen Dienstposten substituierbar seien. Davon waren fünf Dienstposten bereits als Ergebnis der Arbeitsgruppe zur Substitution vorgesehen.

⁴⁷ Bundesregierung vom 13. Juli 2016 (Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr); BMVg, Meldung: Bundeswehr schafft noch mehr neue Stellen, vom 21. Februar 2017 ([Internetseite des BMVg](#), abgerufen am 13. Februar 2026).

⁴⁸ Zu Beginn handelte es sich um die Arbeitsgruppe zur Untersuchung „Besetzung militärischer Dienstposten mit zivilem Personal“. Das BMVg benannte sie später in Arbeitsgruppe „Substitution“ um.

⁴⁹ Im Zuge einer Reorganisation der Bundeswehr im Jahr 2024 übernahm das BAIUDBw drei weitere zu substituierende Dienstposten der heutigen Abteilung FA vom Streitkräfteamt.

Alle damaligen 226 militärischen Dienstposten der Abteilung Infra hielt das BAIUDBw hingegen nicht für substituierbar.

Unabhängig von den oben genannten Untersuchungen initiierte das BAIUDBw in den Jahren 2024 und 2025 die Substitution sechs weiterer seiner ursprünglichen militärischen Dienstposten. Beim Dienstposten einer Referatsleitung im Leitungsbereich brachte es z. B. vor, dass es sich dabei um typische Verwaltungstätigkeiten innerhalb der Leitung einer zivilen Oberbehörde handele. Eine militärische Expertise sei dafür nicht erforderlich. Beim Dienstposten einer Referatsleitung in der Abteilung FC hatte hingegen das BMVg um die Substitution gebeten. Es hatte sich von der Wandlung ein hohes Maß an fachlicher Kontinuität versprochen. Außerdem führte es an, dass durch eine zivile Dienstpostenbesetzung die für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Verwaltungsexpertise sichergestellt werde.

Im Ergebnis wandelte das BAIUDBw bis November 2025 insgesamt zwölf seiner ursprünglichen militärischen Dienstposten wirksam in zivile Dienstposten. Weitere drei seiner ursprünglichen militärischen Dienstposten stehen in den Jahren 2026 bis 2030⁵⁰ zur Substitution an.⁵¹ Darüber hinaus initiierte es keine weiteren Substitutionen. Das BAIUDBw erklärte, dass es auf seinen Bericht ans BMVg aus dem Jahr 2019 bislang keine Antwort erhalten habe. Das BMVg habe somit bislang nicht eingefordert, die im damaligen Bericht als substituierbar angezeigten übrigen 27 militärischen Dienstposten in zivile zu wandeln. Anträge an das BMVg, den zivilen Personalhaushalt mit Blick auf eine stärker „statusfremde“ Dienstpostenbesetzung im BAIUDBw zu erhöhen und entsprechend mehr Wechselstellenermächtigungen vorzusehen, stellte das BAIUDBw nicht.

Das BMVg teilte bei den Erhebungen mit, dass ggf. im Zuge einer Aufgabenkritik noch einmal zu untersuchen sei, ob über die bisherigen Entscheidungen zur Substitution hinaus weitere derzeit im BAIUDBw eingerichtete militärische Dienstposten für eine Substitution infrage kommen. Die Präsidentin oder der Präsident des BAIUDBw könne hierzu durch die Abteilung ZA eine Organisationsuntersuchung durchführen lassen. Nach Auskunft des BAIUDBw erteilte die Präsidentin oder der Präsident (oder ein anderes Mitglied der Hausleitung) seit Errichtung des BAIUDBw keine konkreten Aufträge, bei Organisationsuntersuchungen und der Personalbedarfsermittlung explizit die

⁵⁰ Das BMVg knüpfte den genauen Zeitpunkt der Substitution eines militärischen Dienstpostens an eine personenbezogene „Realisierungsprüfung“ durch das BAPersBw. Dabei betrachtet das BAPersBw u. a. gesundheitliche und soziale Aspekte der Personen mit, die die betroffenen Dienstposten derzeit besetzen. Im Ergebnis führt dieses Vorgehen dazu, dass sich eine Substitution zum Teil erst sehr langfristig umsetzen lässt.

⁵¹ Von den zwölf substituierten ursprünglichen militärischen Dienstposten des BAIUDBw gehen sechs auf das Ergebnis der Arbeitsgruppe zurück und sechs auf die nachträgliche Initiative. Darüber hinaus substituierte das BAIUDBw zwei militärische Dienstposten der Abteilung FA, die es im Zuge einer Reorganisation der Bundeswehr vom Streitkräfteamt übernommen hatte. Zu den in den Jahren 2026 bis 2030 noch zu substituierenden ursprünglichen militärischen Dienstposten des BAIUDBw kommt noch ein vom Streitkräfteamt übernommener Dienstposten der Abteilung FA hinzu. Ein nach dem Ergebnis der Arbeitsgruppe zu substituierender ursprünglicher militärischer Dienstposten des BAIUDBw steht hingegen mittlerweile nicht mehr zur Substitution an.

Zuordnung von Dienstposten zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten zu hinterfragen oder zu untersuchen.

4.2 Verteilung der militärischen Dienstposten

Tabelle 1 zeigt, wie sich die militärischen Dienstposten des BAIUDBw im August 2025 verteilen.

Tabelle 1

Verteilung der militärischen Dienstposten des BAIUDBw

Bereich/Abteilung	Militärische Dienstposten	
	Anzahl	Anteil in %
Leitung	7	1,4
Zentrale Angelegenheiten (ZA)	27	5,6
Personal und Sicherheit (PS)	30	6,2
Finanzen und Controlling (FC)	58	12,0
Infrastruktur (Infra)	243	50,2
Gesetzliche Schutzaufgaben (GS)	83	17,1
Dienstleistungen und Einkauf Bundeswehr IUD (DL)	-	0,0
Fachaufgaben Bundeswehr (FA)	36	7,4
Summe	484	100,0

Erläuterung: Differenzen beim Anteil in % durch Rundungen möglich.

Quelle: BAIUDBw.

4.3 Auswertung der Aufgabenbeschreibungen

In einem tabellarischen Organisations- und Dienstpostenplan dokumentierte das BAIUDBw seine Dienstposten.⁵² Dabei ordnete es jeden Dienstposten einer Organisationseinheit (z. B. einem Referat) zu und wies zusätzliche Informationen wie Statusgruppe und Besoldungsgruppe des Dienstpostens aus. Außerdem enthielt das Dokument die Aufgabenbeschreibungen aller Dienstposten. Diese Aufgabenbeschreibungen hat der Bundesrechnungshof ausgewertet. Seine Feststellungen stellt er anhand folgender Beispiele dar:

Militärische und zivile Dienstposten mit gleichen Aufgaben

Beispiel 2: Allgemeine Führungsaufgaben

Zur Abteilung Infra gehören sieben bundesweit verteilte Kompetenzzentren für Bau- und Management. Diese sind u. a. dafür zuständig, Bauaufgaben zusammen mit den Ländern umzusetzen. Aufgaben und Struktur aller sieben Kompetenzzentren sind identisch. Im August 2025 war für vier Leitungen eines Kompetenzzentrums je ein ziviler Dienstposten eingerichtet, für die übrigen drei Leitungen je ein militärischer. Allen sieben Dienstposten war die Besoldungsgruppe B 3 zugeordnet. Aus den Aufgabenbeschreibungen der Dienstposten ergab sich jeweils allein die Aufgabe „Leiterin oder Leiter des Kompetenzzentrums“ bzw. „Leiten des Kompetenzzentrums“.

Das BAIUDBw erklärte dazu, dass es in der Abteilung Infra konsequent eine strukturelle Logik der zivil-militärischen Durchmischung umsetze. Diese gelte auch für die Führungsfunktionen. Es sei historisch gewachsen, für drei der sieben Leitungen der Kompetenzzentren militärische Dienstposten vorzusehen. In diesen Fällen sei die Aufgabe der Stellvertretung stets komplementär ausgeprägt, d. h. militärische Leitung führt zu ziviler Stellvertretung und umgekehrt. Diese strukturelle Logik folge dem bundeswehrgemeinsamen Ansatz und dem Verständnis, das sich aus dem „Dresdner Erlass“ ergebe. Die Aufgabe der Leitungen aller Kompetenzzentren sei gleich. Eine spezifische militärische Fachexpertise sei für diese Aufgabe nicht zwingend erforderlich. Im Hinblick auf den Verwendungsaufbau der im Fachgebiet Infrastruktur eingesetzten Offizierinnen und Offiziere sei es jedoch von Vorteil, für diese auch höherwertige Dienstposten vorzuhalten. Sie ermöglichten eine bessere Personalentwicklung (siehe Nummer 3.2).

⁵² Das BAIUDBw pflegt die Informationen im IT-gestützten Organisationsmanagement der Bundeswehr. Daraus extrahiert es den Organisations- und Dienstpostenplan.

Bereits im Jahr 2019 hatte das BAIUDBw die drei militärischen Dienstposten damit begründet, dass diese „zwingend mit der Ausübung der militärischen Disziplinalgewalt (Disziplinarstufe 2)“ verbunden seien. Die Dienstposten erforderten für die Aufgabewahrnehmung „zwingend eine umfangreiche militärische Vorverwendung“. Bei den übrigen vier Kompetenzzentren war und ist die „Ausübung der militärischen Disziplinalgewalt (Disziplinarstufe 2)“ einem anderen militärischen Dienstposten des jeweiligen Kompetenzzentrums zugeordnet und nicht dem der Leitung.

Beispiel 3: Identische Fachaufgaben unterhalb der Ebene einer Referatsleitung

Im August 2025 waren 50 militärische Dienstposten in den Abteilungen ZA, FC, Infra, GS und FA unterhalb der Ebene einer Referatsleitung eingerichtet, bei denen die jeweilige Aufgabenbeschreibung mit der Aufgabenbeschreibung mindestens eines zivilen Dienstpostens identisch war. Von diesen Dienstposten entfielen 38 Dienstposten (76 %) auf die Abteilung Infra, davon der Großteil wiederum auf die sieben Kompetenzzentren für Baumanagement.

Zur Abteilung Infra teilte das BAIUDBw mit, dass insbesondere die Strukturen in den für das Bauprojektmanagement zuständigen Referaten der Kompetenzzentren für Baumanagement konsequent zivil-militärisch durchmischt seien. Die Bauprojektteams seien funktional organisiert und jeder Dienstposten gehe mit einer spezifischen Rolle einher. In Teams, in denen z. B. die Rolle der Teamleiterin oder des Teamleiters einem militärischen Dienstposten zugeordnet sei, werde die Rolle der Referentin oder des Referenten einem zivilen Dienstposten zugeordnet und umgekehrt. So werde sichergestellt, dass die unterschiedlichen zivil-militärischen Perspektiven in jedem Bauprojekt berücksichtigt werden. Die Einrichtung militärischer Dienstposten lasse sich häufig nicht aus den jeweiligen Aufgaben eines Dienstpostens ableiten. So bestünden zum Teil parallel militärische und zivile Dienstposten, denen gleiche Aufgaben zugeordnet seien.

Allgemeine Verwaltungsaufgaben

Beispiel 4: Personalbearbeitung von Soldatinnen und Soldaten

Im August 2025 umfasste die Abteilung PS für Aufgaben der Personalbearbeitung von Soldatinnen und Soldaten des BAIUDBw und seiner nachgeordneten Dienststellen ein Referat mit 25 militärischen und zwei zivilen Dienstposten. Davon waren 16 militärische Dienstposten der Besoldungsgruppe A 7 bis A 9⁵³ für Personalfeldwebel vorgesehen. Im BAIUDBw ist die Arbeitsebene von Personalfeldwebeln mit der von Beamtinnen und Beamte des mittleren nicht-technischen Verwaltungsdienstes vergleichbar. Sie sollen sich um „Angelegenheiten des militärischen Personals“ kümmern, Aufgaben der „administrativen Personalbearbeitung“ und der „Bearbeitung truppendienstlicher Personalangelegenheiten“ wahrnehmen und als Ansprechstelle fungieren. Personalfeldwebel sollen die Personalbearbeitung im BAIUDBw unterstützen, indem sie z. B.

- Datensätze im Personalwirtschaftssystem der Bundeswehr erstellen und pflegen,
- Kommandierungen ausfertigen, wenn eine Soldatin oder ein Soldat einen Lehrgang absolvieren soll, und
- sonstige personalwirtschaftliche Anliegen von Soldatinnen und Soldaten bearbeiten und diese ggf. an die zuständige Stelle weitergeben.

Das BAIUDBw teilte dazu mit, dass für die Aufgaben der Personalbearbeitung von Soldatinnen und Soldaten nicht durchgängig eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich sei. Die Aufgaben könnten grundsätzlich auch zivile Beschäftigte wahrnehmen. Erforderlich sei, sich mit den status- und laufbahnrechtlichen Besonderheiten des militärischen Personals in Abgrenzung zum zivilen Personal sehr gut auszukennen. Auch seien ein allgemeines Verständnis der militärischen Personalentwicklung und Kenntnisse in der Anwendung des militärischen Teils des Personalwirtschaftssystems der Bundeswehr sehr wichtig. Dieses Wissen werde den Soldatinnen und Soldaten des Referats in spezifischen Lehrgängen und der fachlichen Ausbildung vermittelt.

Dies heiße jedoch nicht, dass sich ziviles Personal diese fachlichen Kenntnisse nicht über einen längeren Zeitraum hinweg ebenfalls aneignen könnte. Beispielsweise sei es möglich, zivile Beschäftigte auf die entsprechenden Lehrgänge zu schicken. In Verbindung mit dem Aufbau von Praxiserfahrung könne ziviles Personal so nach und nach für die Aufgaben in der militärischen Personaladministration befähigt werden. Eine solche Befähigung vorausgesetzt, ließen sich einzelne militärische Dienstposten des Referats durch zivile ersetzen. Dies betreffe insbesondere die Substitution einzelner Dienstposten für Personalfeldwebel durch Dienstposten für Beamtinnen und Beamte des mittleren nicht-technischen Verwaltungsdienstes am Standort Bonn.

⁵³ Den Besoldungsgruppen A 7 bis A 9 sind u. a. die Dienstgrade Feldwebel und Bootsmann bis Stabsfeldwebel und Stabsbootsmann zugeordnet.

Beispiel 5: Aufgabenportfolio Finanzen und Controlling

Die Abteilung FC nimmt u. a. zentrale Aufgaben der Bundeswehr in den Bereichen Finanzen (insbesondere Integriertes Rechnungswesen und Kassenwesen), Controlling, Vorschlagswesen (Kontinuierliches Verbesserungsprogramm) und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wahr. Im August 2025 verteilten sich die 58 militärischen Dienstposten der Abteilung FC auf zehn der elf Referate.

Den militärischen Dienstposten in der Abteilung FC waren überwiegend und zum Teil ausschließlich allgemeine Verwaltungsaufgaben zugeordnet, darunter z. B.

- ein militärischer Dienstposten der Besoldungsgruppe A 13 bis A 14 mit den Aufgaben: „Koordination und Weiterentwicklung der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Themenbereich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU); Beratung, Unterstützung oder Begleitung aller beteiligten Funktionsträger bei der Konzeption und Durchführung der WU; Zentrale Stelle für Qualitätssicherung bei WU“,
- ein militärischer Dienstposten der Besoldungsgruppe A 12 mit den Aufgaben: „Bearbeiten von Vorschlägen des Kontinuierlichen Verbesserungsprogramms (KVP) durch Veranlassen und Koordinieren der fachlichen Entscheidungen; Prüfen der Plausibilität und Vollständigkeit fachlicher Entscheidungen; Prüfen der Voraussetzungen für die Prämierung von KVP-Vorschlägen (einschließlich Prämienberechnungen); Ausüben der Umsetzungskontrolle prämierter KVP-Vorschläge; Beraten der Dienststellenleitungen und fachlich zuständigen Stellen sowie Unterstützen der KVP-Beauftragten vor Ort“, und
- ein militärischer Dienstposten der Besoldungsgruppe A 7 bis A 9 mit den Aufgaben: „Kostenermittlung für Ausbildungsregresse, Unterstützung bei der Zusammenstellung gerichtsfester Unterlagen; Bearbeitung von Fallakten im Rahmen der Ausbildungsregresse; Unterstützung bei der Weiterentwicklung der Kostenermittlung für Ausbildungsregresse; Unterstützung bei der Erstellung und Weiterentwicklung IT-gestützter Verfahren zur automatisierten Verarbeitung von Fallakten“.

Das BAIUDBw gab unabhängig von den drei oben genannten Beispielen an, dass in der Abteilung FC der Rückgriff auf militärisches Personal unerlässlich sei. Dies betreffe gerade Bereiche, in denen Spezialistinnen und Spezialisten benötigt würden. Das zivile Personalmanagement müsse in der Lage sein, adäquat qualifiziertes Personal zu gewinnen und an die Bundeswehr zu binden. Die Erfahrung zeige, dass dies in spezialisierten Bereichen zumeist nicht der Fall sei.

4.4 Würdigung

Zu wenig Nachdruck und eigene Initiative bei der Substitution

Den vom BMVg verfolgten Ansatz zur Substitution militärischer Dienstposten hat das BAIUDBw in den vergangenen Jahren nicht mit dem nötigen Nachdruck umgesetzt. Gemessen an dem zwischenzeitlich erkannten Substitutionspotenzial von 32 militärischen Dienstposten sind zwölf wirksam gewandelte Dienstposten überschaubar. Erschwerend kommt hinzu, dass das BMVg mit der „Trendwende Personal“ und der Arbeitsgruppe „Substitution“ das sicherheits- und verteidigungspolitisch wichtige Ziel verfolgte, die Vakanzensituation in den Streitkräften zu verbessern. Hierzu hätte das BAIUDBw einen deutlich größeren Beitrag leisten können.

Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass das BAIUDBw auf Basis der seit Ende 2019 vorliegenden Erkenntnisse selbst initiativ wird und nicht abwartet. Das BAIUDBw ist bei der organisatorischen Gestaltung seines Hauses unmittelbar an die Grundlagen der Organisationsarbeit gebunden (siehe Nummern 2 und 3). Entlang seiner organisatorischen Gestaltungsverantwortung hat es auch ohne weitere Aufforderung des BMVg aktiv zu werden und für eine sachgerechte und wirtschaftliche Organisation zu sorgen.

Die Vorteile einer intensiveren Substitution liegen auf der Hand: Das BAIUDBw könnte Soldatinnen und Soldaten für militärische Kernaufgaben in den Streitkräften freisetzen und gleichzeitig die Personalkosten in seinem Haus reduzieren. Würde es im Extremfall alle 484 militärischen Dienstposten substituieren, ließe sich rechnerisch die Arbeitskapazität von 58 Dienstposten einsparen.

Die „Truppe“ benötigt Soldatinnen und Soldaten in besonderem Maße für den ambitionierten Aufwuchs der Streitkräfte. Besetzte, unzureichend begründete militärische Dienstposten binden unnötig militärisches Personal und entsprechende Planstellen. Diese stehen damit nicht für militärische Kernaufgaben zur Verfügung. Dies sollte das BAIUDBw bei seiner Organisationsarbeit beachten. Es hat seinen Beitrag zu den Aufwuchszielen für die Streitkräfte zu leisten.

Organisatorische Gestaltungsverantwortung zu wenig genutzt

Beim Ansatz zur Substitution militärischer Dienstposten ist sich der Bundesrechnungshof bewusst, dass das BAIUDBw nicht völlig losgelöst vom BMVg und dem militärischen und zivilen Personalmanagement des BAPersBw agieren kann. Es hat insbesondere die ihm zugewiesenen Anteile des zivilen Personalhaushalts und die Möglichkeiten des zivilen Personalmanagements zu beachten. Hinzu kommt, dass der Umfang an Wechselstellenermächtigungen für „statusfremde“ Dienstpostenbesetzungen begrenzt ist.

Gerade aufgrund dieser Abhängigkeiten und Restriktionen hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BAIUDBw seine organisatorische Gestaltungsverantwortung entschiedener nutzt. Dazu zählt, an der jährlichen Organisationsplanung des BMVg aktiver mitzuwirken und beim BMVg den Bedarf an zivilem Personal und Wechselstellenermächtigungen für die Haushaltsaufstellung geltend zu machen.

Das BMVg und das BAPersBw müssen den Bedarf des BAIUDBw kennen, um ihrerseits agieren zu können. Dazu hätte das BAIUDBw sein tatsächliches Substitutionspotenzial längst anhand gezielter statusgruppenbezogener Organisationsuntersuchungen und der Personalbedarfsermittlung feststellen lassen und transparent machen müssen.

Das BMVg hat klargestellt, dass die organisatorische Gestaltungsverantwortung sehr weit reicht. Das BAIUDBw sollte seinen Gestaltungsspielraum daher nutzen.

Erhebliches Substitutionspotenzial

Das Substitutionspotenzial, das sich aus den Aufgabenbeschreibungen ergibt, ist noch deutlich größer als es das BAIUDBw dem BMVg bislang berichtet hat. Die Beispiele verdeutlichen dies. Der Bundesrechnungshof stellt in diesem Zusammenhang nochmals klar, dass er die Einrichtung militärischer Dienstposten im BAIUDBw zwar grundsätzlich für zulässig hält. Entscheidend ist jedoch eine sachgerechte und aufgabenbezogene Begründung (siehe Nummer 3).

Die Beispiele 2 und 3 zeigen, dass es bei vielen militärischen Dienstposten an einer sachgerechten und aufgabenbezogenen Begründung fehlt. Weisen militärische und zivile Dienstposten die gleichen Aufgaben auf, kann kein aufgabenbezogener Grund vorliegen, die Grundzuordnung eines Dienstpostens zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten vorzusehen. Die Problemstellung gilt gleichermaßen für allgemeine Führungsaufgaben (Leitung einer Organisationseinheit) und für Fachaufgaben.

Exemplarisch ist der Bundesrechnungshof auf Beispiel 2 näher eingegangen:

- Die Aufgaben der Kompetenzzentren sind gleich, so auch die Aufgaben der jeweiligen Leitung. Aufgabenbezogen lässt sich somit kein militärischer Dienstposten begründen, wie das BAIUDBw selbst eingeräumt hat.
- Das Argument, wonach das BAIUDBw bei der Abteilung Infra bewusst eine strukturelle Logik der zivil-militärischen Durchmischung im Sinne des früheren „Dresdner Erlasses“ verfolgt, ist nicht hinreichend. Das BMVg hat die Möglichkeiten einer bundeswehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit begrenzt (siehe Nummer 2.3). Dass der Personalkostensatz für einen militärischen Dienstposten der Besoldungsgruppe B 3 mit 35 % deutlich über dem eines vergleichbaren zivilen Dienstpostens liegt (siehe Nummer 2.5), hat das BAIUDBw unzureichend berücksichtigt.
- Auch das Argument der Disziplinargewalt greift nicht. Wie das BAIUDBw anhand der Organisation der vier Kompetenzzentren unter ziviler Leitung zeigt, lässt sich die Disziplinargewalt auch anderweitig zuordnen.
- Das personenbezogene Argument besserer Möglichkeiten der Personalentwicklung ist und bleibt nicht sachgerecht (siehe Nummer 3).
- Im Ergebnis tragen die vorgebrachten Argumente nicht. Die drei militärischen Dienstposten hält der Bundesrechnungshof für unwirtschaftlich und daher für substituierbar.

Weiteres Substitutionspotenzial hat der Bundesrechnungshof bei Dienstposten erkannt, denen nach den Aufgabenbeschreibungen allgemeine Verwaltungsaufgaben zugewiesen sind. Die Beispiele 4 und 5 zeigen dies exemplarisch. Die Einrichtung militärischer Dienstposten lässt sich für solche Aufgaben nicht sachgerecht und aufgabenbezogen begründen.

Beim Beispiel 4 hat das BAIUDBw selbst aufgezeigt, wie sich ein Teil der Dienstposten für Personalfeldwebel im Zeitverlauf substituieren lässt. Der gezielte Aufbau von Fachexpertise bei zivilem Personal im Bereich der Personalbearbeitung von Soldatinnen und Soldaten ist ein gangbarer Weg, um sukzessive weitere militärische Dienstposten in zivile zu wandeln. Dies kann mittelfristig zudem die fachliche Kontinuität bei der Aufgabenerledigung erhöhen sowie die Häufigkeit von Nachbesetzungen und aufwendiger Einarbeitungen verringern.

Beim Beispiel 5 hat der Bundesrechnungshof exemplarische Aufgaben der Abteilung FC herausgegriffen, bei denen es sich erkennbar um allgemeine, primär zivile Verwaltungsaufgaben handelt. Die genannten Aufgaben im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, dem Vorschlagswesen oder der Kostenermittlung für Ausbildungsregresse fallen in ähnlicher Form auch in anderen Bundesbehörden an. Sie sind nicht derart spezifisch, als dass sich damit sachgerecht militärische Dienstposten begründen lassen.

Allgemeine Fähigkeiten reichen als Begründung nicht aus

Der Bundesrechnungshof betont: Soldatinnen und Soldaten einerseits sowie Beamtinnen und Beamte andererseits erfüllen ihre Aufgaben im BAIUDBw vergleichbar kompetent und professionell. Allerdings reicht dies nicht aus, um die Grundzuordnung von Dienstposten zur Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten zu begründen.

Maßgeblich ist nicht, ob auch eine Soldatin oder ein Soldat aufgrund von Ausbildung und Berufserfahrung in der Lage ist, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen. Für die Einrichtung eines militärischen Dienstpostens ist vielmehr entscheidend, dass für die jeweilige Aufgabe eine spezifische militärische Fachexpertise zwingend erforderlich ist. Ansonsten greift der Funktionsvorbehalt für Beamtinnen und Beamte, weshalb für die betroffene Aufgabe grundsätzlich ein ziviler Dienstposten vorzusehen ist. Die Einrichtung militärischer Dienstposten für allgemeine Führungs- und Verwaltungsaufgaben ohne sachgerechte Begründung steht dem BAIUDBw hingegen nicht zu (siehe Nummer 3).

Es mag Einzelfälle geben, in denen ausnahmsweise und temporär eine Soldatin oder ein Soldat Aufgaben wahrnehmen können soll, für die das BAIUDBw keinen militärischen Dienstposten sachgerecht begründen kann. In solchen Fällen wäre zu prüfen, ob aus organisatorischer Sicht die „statusfremde“ Besetzung eines zivilen Dienstpostens in Betracht kommt.

4.5 Empfehlung

Gestaltungsverantwortung entschiedener nutzen

Um die Organisation sachgerecht und wirtschaftlich entlang der Grundlagen der Organisationsarbeit aufzustellen, hat der Bundesrechnungshof dem BAIUDBw empfohlen, die organisatorische Gestaltungsverantwortung entschiedener zu nutzen. Die Maßstäbe und Kriterien nach Nummer 3 sind die Grundlage für die notwendige Überprüfung der militärischen Dienstposten und des Personalbedarfs.

Im Einzelnen hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- **Angezeigtes Substitutionspotenzial kurzfristig realisieren:** Das BAIUDBw sollte die bereits im Jahr 2019 als substituierbar angezeigten übrigen militärischen Dienstposten spätestens zum Jahr 2027 in zivile wandeln. Seinen diesbezüglichen Bedarf an zivilen Dienstposten, entsprechenden Planstellen sowie ggf. erforderlichen Wechselstellenermächtigungen sollte es für die nächste Organisationsplanungsweisung und die Haushaltsaufstellung 2027 beim BMVg anmelden.
- **Weiteres Substitutionspotenzial ermitteln und offenlegen:** Das BAIUDBw sollte darüber hinaus gezielte statusgruppenbezogene Organisationsuntersuchungen und eine Personalbedarfsermittlung durchführen. Es sollte die Ergebnisse gegenüber dem BMVg offenlegen.
- **Planung aktiver mitgestalten und Bedarf anmelden:** Das BAIUDBw sollte an der jährlichen Organisationsplanung des BMVg aktiver mitwirken. Seinen auf Basis der vorgenannten Ergebnisse sachgerecht und aufgabenbezogen begründeten Bedarf an Dienstposten, Planstellen sowie ggf. erforderlichen Wechselstellenermächtigungen sollte es spätestens für die Haushaltsaufstellung 2028 beim BMVg anmelden.
- **Abbaupfad vereinbaren und umsetzen:** Das BAIUDBw sollte mit dem BMVg und dem BAPersBw einen verbindlichen Abbaupfad vereinbaren, entlang dessen das BAIUDBw sukzessive alle substituierbaren militärischen Dienstposten in zivile wandelt. Es sollte dazu Meilensteine, Verantwortlichkeiten und ein Controlling festlegen.

4.6 Stellungnahme des BAIUDBw

Das BAIUDBw hat in seiner Stellungnahme eine umfassende Prüfung aller in seinem Haus eingerichteten militärischen Dienstposten angekündigt. Der Präsident habe in seiner Funktion als Organisationsverantwortlicher bereits die Prüfung von Substitutionspotenzialen ausgewählter Dienstposten beauftragt. Dabei würden – soweit möglich – praktikable Ansätze und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit einbezogen.

Das BAIUDBw habe bereits während der Prüfung Handlungsbedarf erkannt und bei Organisationsuntersuchungen proaktiv die Frage der Substitution aufgenommen. Dies betreffe eine laufende Organisationsuntersuchung zu einem Referat der Kompetenzzentren für Baumanagement sowie eine beabsichtigte Organisationsuntersuchung zur Revision der Bundeswehr. Für die Abteilung FC sei eine Organisationsuntersuchung geplant, die innerhalb kurzer Zeit konkrete Substitutionspotenziale aufzeigen soll.

Eine umfangreiche und kurzfristige Substitution der bestehenden militärischen Dienstposten würde eine haushalterische Deckung über zivile Planstellen und die zeitgerechte Verfügbarkeit von zivilem Personal voraussetzen. Entlang dieser Faktoren prüfe das BAIUDBw die Umsetzbarkeit der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es gebe jedoch Bereiche, in denen militärische Dienstposten unabdingbarer Faktor für eine flexible und zeitgerechte Aufgabenerfüllung seien. Dies betreffe z. B. Aufgaben im Zusammenhang mit einem militärisch bedeutsamen Infrastrukturprojekt. Die Sicherstellung der zeitgerechten Aufgabenerfüllung durch das BAIUDBw habe oberste Priorität bei der Wahrnehmung der Organisationsverantwortung durch den Präsidenten.

Zur Kritik des Bundesrechnungshofes hat das BAIUDBw u. a. Folgendes mitgeteilt:

Organisatorische Gestaltungsverantwortung

Mit seiner organisatorischen Gestaltungsverantwortung könne es nur bedingt Einfluss auf die Zuordnung der Statusgruppe und damit auf den ausplanbaren Dienstpostenumfang nehmen. Das BMVg behalte sich mit den jährlichen Organisationsplanungsweisungen die Entscheidung über den ausplanbaren Dienstpostenumfang vor und entscheide damit darüber, für welche Aufgaben Dienstposten eingerichtet werden müssen, wie sie zu bewerten und welcher Statusgruppe sie zuzuordnen sind. Diese Entscheidungsbefugnis könne nicht parallel dem BAIUDBw zugeordnet werden.

Bisherige Substitution und personelle Aspekte

Das BAIUDBw sei den Erlassen des BMVg zur Identifikation substituierbarer Dienstposten nachgekommen. Vom BMVg positiv beschiedene Anträge seien umgesetzt worden oder würden umgesetzt. Die im Jahr 2019 berichteten Substitutionspotenziale seien seitens des BMVg bisher nicht beschieden worden. Ein erneuter und damit doppelter Antrag sei nicht zielführend.

Bei der Substitution militärischer Dienstposten seien personelle Aspekte zu beachten. So habe das BMVg vorgegeben, dass das BAPersBw vor jeder Substitution eines militärischen Dienstpostens zunächst die Realisierbarkeit zu prüfen habe.

Militärische Dienstposten der Abteilung Infrastruktur

Die militärischen Dienstposten in der Abteilung Infra seien maßgeblich mit Einsatzverpflichtungen im Internationalen Krisen- und Risikomanagement zur „personellen Bestückung der Baubüros im Einsatz“ begründet worden. Das „Rational“ der militärischen Dienstposten, insbesondere in der Abteilung Infra, sei bislang nicht hinreichend dokumentiert. Die Dienstposten gingen auf einen Paradigmenwechsel im Zuge der Zeitenwende zurück, wonach Infrastruktur einen wesentlichen Beitrag zu militärischen Fähigkeiten leiste. Der stark ansteigende Infrastrukturbedarf sei vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungslage beschleunigt umzusetzen.

Die zivilen Leitungen der Kompetenzzentren Baumanagement seien grundsätzlich Beamtinnen und Beamte mit der Befähigung zum Richteramt. In der Leistungsphase „Infrastruktur bereitstellen und betreiben im Inland“ stehe der verwaltungsseitige Anteil der Bauherrenaufgabe und die Leitungsfunktion im Vordergrund. In den Leistungsphasen „Infrastruktur bereitstellen und betreiben im Bündnisfall im Ausland“ sowie „Infrastruktur bereitstellen und betreiben im Rahmen der Aufgaben des Reinforcement and Sustainment Networks“ rücke die baufachliche Expertise gepaart mit dem sicheren Anwenden des militärischen Führungsprozesses in den Vordergrund. Somit gehe diese Tätigkeit deutlich über die Wahrnehmung allgemeiner ziviler Verwaltungsaufgaben hinaus und rechtfertige den spezifischen militärischen Charakter der Tätigkeit. Die beiden militärischen Dienstposten der Besoldungsgruppe B 3 im BAIUDBw in Bonn könnten im einem „battle rhythm“ die kontinuierliche Führungsfähigkeit („24/7“) der Abteilung Infra im „Führungselement/Lagezentrum“ des BAIUDBw im „drei Schichtbetrieb“ gewährleisten. Die drei militärischen Leitungen der Kompetenzzentren Baumanagement leisteten den Beitrag „schichtfähig im jeweiligen Operationsführenden Element der Streitkräfte (Land Component Command, Operatives Führungskommando der Bundeswehr, Corps etc.)“. Für diese Aufgabe stünden die militärischen Referatsleitungen nicht zur Verfügung, da diese mit „operativen Aufgaben in den Einsatzräumen gebunden“ seien.

Statusfremde Besetzung

Die „statusfremde“ Besetzung auf Basis von Wechselstellenermächtigungen unterliege personellen Verfahren und haushalterischen Faktoren. Sie gehe über die Möglichkeiten der Organisation hinaus. Das Instrument stelle keine hinreichende Alternative zur Einrichtung militärischer Dienstposten – ungeachtet des erforderlichen Umfangs – dar. Auf die Verfügbarkeit von Wechselstellenermächtigungen habe das BAIUDBw keinen Einfluss. Die temporäre Stellenbesetzung auf dieser Basis setze eine einvernehmliche Abstimmung zwischen der militärischen und der zivilen Personalführung im BAPersBw voraus. Dieses lege mit der sogenannten „Organisationsgrundentscheidung“ fest, wie der „statusfremd“ besetzbare Dienstposten besetzt werde. Dabei werde das Ermessen regelmäßig von personalwirtschaftlichen und ggf. weiteren Sachgründen gelenkt. Eine

auf „statusfremder“ Besetzung anstelle einer geeigneten Grundzuordnung von Dienstposten gegründete Organisation könne nicht verlässlich zum Ziel einer effektiven und effizienten Erfüllung der dem BAIUDBw zugewiesenen Aufgaben beitragen.

4.7 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen des BAIUDBw und sieht darin einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Entscheidend wird nun sein, die Ankündigungen zügig und konsequent umzusetzen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass das BAIUDBw sein Substitutionspotenzial und damit seinen Personalbedarf gegenüber dem BMVg transparent machen kann. Auf dieser Grundlage kann das BMVg bei der nächsten Organisationsplanungsweisung agieren und ggf. weitere Substitutionen anweisen.

Der Bundesrechnungshof betont nochmals: Die Substitution ist weder Selbstzweck noch ein Dogma. Er hält die Einrichtung militärischer Dienstposten im BAIUDBw weiterhin grundsätzlich für zulässig. Entscheidend ist jedoch, dass es jeden dieser Dienstposten sachgerecht und aufgabenbezogen begründet (siehe Nummer 3). Diesen Anforderungen sollte das BAIUDBw bei seiner Organisationsarbeit entsprechen.

Organisatorische Gestaltungsverantwortung

Die Einlassungen des BAIUDBw, wonach es nur bedingt Einfluss auf die Zuordnung der Statusgruppe seiner Dienstposten nehmen könne, überzeugen nicht. Das BMVg setzt mit der Organisationsplanungsweisung lediglich den Rahmen. Aufgabenbezogen festzulegen, für welche Aufgaben militärische Dienstposten vorzusehen sind, ist hingegen Aufgabe des BAIUDBw. Innerhalb des gesteckten Rahmens kann das BAIUDBw folglich sehr wohl die Zuordnung der Statusgruppe der einzelnen Dienstposten beeinflussen. Außerdem ist es Aufgabe des BAIUDBw, seinen sachgerecht ermittelten Personalbedarf und damit auch seinen Bedarf an ggf. mehr zivilen Planstellen und etwaigen Wechselstellenermächtigungen beim BMVg zu beantragen. Die organisatorische Gestaltungsverantwortung umfasst dazu nach den Vorgaben des BMVg ausdrücklich, bei der Weiterentwicklung der ausplanbaren Dienstpostenumfänge mitzuwirken. Das BAIUDBw sollte seine Möglichkeiten daher besser nutzen.

Bisherige Substitution und personelle Aspekte

Die Argumentation, wonach das BMVg die im Jahr 2019 berichteten Substitutionspotenziale bisher nicht beschieden habe und ein erneuter und damit doppelter Antrag nicht zielführend gewesen sei, trägt nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass es Aufgabe des BAIUDBw gewesen wäre, sich aktiver in den Prozess der Organisationsplanungsweisung einzubringen. Bei den jährlichen Abfragen des BMVg hätte das BAIUDBw Substitutionspotenziale einbringen und damit perspektivisch für eine sachgerechte und aufgabenbezogene Organisation sorgen können.

Der Hinweis des BAIUDBw, wonach das BAPersBw vor jeder Substitution eines militärischen Dienstpostens zunächst die Realisierbarkeit zu prüfen habe, ist zwar grundsätzlich zutreffend. Allerdings umfasst die Realisierbarkeitsprüfung durch das BAPersBw gemäß der Vorgabe des BMVg lediglich den genauen Zeitpunkt der Substitution. Die Frage, ob ein militärischer Dienstposten substituiert werden soll, ist dabei nach den Vorgaben des BMVg hingegen bereits durch dieses entschieden.

Militärische Dienstposten der Abteilung Infrastruktur

Der Versuch des BAIUDBw, die besondere militärische Bedeutung einzelner Dienstposten der Abteilung Infra sowie der Kompetenzzentren für Baumanagement darzustellen, überzeugt nicht. Aus den dokumentierten Aufgabenbeschreibungen der Dienstposten lassen sich die angeführten militärischen Aufgaben nicht herauslesen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Argumentation als Versuch, eine Substitution der höher dotierten Dienstposten der Besoldungsgruppe B 3 zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass insbesondere die drei militärischen Leitungsdienstposten in den Kompetenzzentren für Baumanagement substituierbar sind. Darüber hinaus erwecken die Ausführungen des BAIUDBw zum „sicheren Anwenden des militärischen Führungsprozesses“ den Eindruck, als orientiere sich die Behörde teilweise an Arbeitsweise und Verfahren einer militärischen Kommandobehörde. Dies erscheint angesichts ihrer Stellung als zivile Bundesoberbehörde und ihrer Aufgaben als Teil der Bundeswehrverwaltung sachfremd.

Statusfremde Besetzung

Es ist zutreffend, dass die „statusfremde“ Besetzung auf Basis von Wechselstellenermächtigungen personellen Verfahren und haushalterischen Faktoren unterliegt. Mit seiner Organisationsarbeit schafft das BAIUDBw jedoch die Voraussetzungen dafür, dass das Personalmanagement dieses Instrument nutzen kann. Der Bundesrechnungshof stellt klar: Es mag Einzelfälle geben, in denen ausnahmsweise und temporär eine Soldatin oder ein Soldat Aufgaben wahrnehmen können soll, für die das BAIUDBw keinen militärischen Dienstposten sachgerecht begründen kann. In solchen Fällen wäre zu

prüfen, ob aus organisatorischer Sicht die „statusfremde“ Besetzung eines zivilen Dienstpostens in Betracht kommt.

Der Bundesrechnungshof berücksichtigt dabei auch das vom BAIUDBw hervorgehobene Ziel einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung. Ihm ist bewusst, dass die Substitution in den oben genannten Fällen nur unter bestimmten Voraussetzungen ohne negative Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung gelingen kann. Dazu gehören insbesondere die Bereitschaft des zivilen und militärischen Personalmanagements im BAPersBw, bisherige Dienstposteninhaberinnen und Dienstposteninhaber nach der Substitution „statusfremd“ in ihren bisherigen Aufgaben einzusetzen. Außerdem muss der Haushaltsplan ausreichende Planstellen für Beamtinnen und Beamte und Wechselstellenermächtigungen vorsehen.

Das BAIUDBw kann sich aktiv einbringen, um diese Voraussetzungen zu schaffen. Dazu sind Initiative und klare Absprachen mit dem BMVg und dem BAPersBw erforderlich. Das zivile Personalmanagement muss in die Lage versetzt werden, Dienstposten, die vorübergehend „statusfremd“ mit Soldatinnen oder Soldaten besetzt sind, mittelfristig mit Beamtinnen oder Beamten zu besetzen. Dies erfordert einen zeitlichen Vorlauf und Übergangsphasen. Gleichzeitig muss das BMVg den sachgerecht abgeleiteten, tatsächlichen Personalbedarf kennen, um rechtzeitig erforderliche zivile Planstellen und Wechselstellenermächtigungen beantragen zu können.

Insofern betont der Bundesrechnungshof: Die Abhängigkeit von Entscheidungen des Personalmanagements im BAPersBw rechtfertigt es nicht, von einer sachgerechten und aufgabenbezogenen Organisationsarbeit abzusehen und das Instrument der „statusfremden“ Besetzung weitgehend zu verwerfen. Im Gegenteil: Eine sachgerechte Organisationsarbeit schafft Transparenz für alle Beteiligten. Ein abgestimmtes Vorgehen kann mittelfristig dafür sorgen, die Organisation des BAIUDBw sachgerecht aufzustellen, ohne die laufende Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen.

Gesamteinordnung

Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof trotz teilweisen Dissenses an seiner Würdigung und seinen Empfehlungen fest. Das BAIUDBw sollte seine organisatorische Gestaltungsverantwortung entschiedener nutzen, um seine Organisation sachgerecht und wirtschaftlich an den Grundlagen der Organisationsarbeit auszurichten. Dazu gehört, militärische Dienstposten, die sich nicht sachgerecht und aufgabenbezogen begründen lassen, schrittweise zu substituieren. Entsprechende Anträge hat das BAIUDBw eigeninitiativ beim BMVg einzubringen.

Darüber hinaus kann das Instrument der „statusfremden“ Besetzung ziviler Dienstposten mit Soldatinnen und Soldaten in einer Übergangsphase dazu beitragen, die Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Dazu sollte das BAIUDBw die Initiative ergreifen und sich mit dem BMVg und dem BAPersBw abstimmen.

Reinert

Kopp

Beglaubigt: K. Johnen, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.