

## **Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)**

(Einzelplan 14)

### **23 Bundeswehr riskiert, mit der „Trendwende Personal“ bis zu 2 500 überflüssige Dienstposten einzurichten**

(Kapitel 1403, 1411 und 1413)

#### **Zusammenfassung**

*Zwei große Ämter der Bundeswehrverwaltung begründeten ihren Bedarf an zusätzlichem Personal überwiegend nicht sachgerecht und nachvollziehbar. Das BMVg erkannte im Zuge der „Trendwende Personal“ trotzdem 3 200 neue Dienstposten für diese Ämter an. Für 2 500 dieser Dienstposten fehlten Personalbedarfsermittlungen mit angemessenen Methoden. Für sie dürfen nach den Grundsätzen des Haushaltsrechts im Haushaltsplan keine Planstellen und Stellen ausgebracht werden. Sie können bis zu 137 Mio. Euro unnötige Personalausgaben pro Jahr verursachen. Ein Teil der Dienstposten war für Aufgaben vorgesehen, deren Umfang noch nicht feststand oder die absehbar wegfielen. Mehrere Dienstposten verwandte die Bundeswehr später für andere Zwecke als vorgesehen. Als Grundlage für die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über Planstellen und Stellen sind die Ergebnisse dieser mangelhaften Bedarfsermittlungen ungeeignet.*

*Das BMVg sollte seine Entscheidungen über die Dienstpostenforderungen der beiden Ämter durch sachgerechte und methodisch einwandfreie Personalbedarfsermittlungen überprüfen. Die nicht überprüften Dienstposten sollte es nicht besetzen. Dienstposten, die inzwischen besetzt sind, sollte es unter den Vorbehalt einer Überprüfung innerhalb von zwei Jahren stellen. Künftig sollte es einen Personalbedarf erst zugestehen, wenn er mit anerkannten Methoden ermittelt ist.*

#### **23.1 Prüfungsfeststellungen**

##### **Trendwende Personal**

Im Mai 2016 kündigte das BMVg die „Trendwende Personal“ an. Der Perso-

nalumfang der Bundeswehr müsse sich an den Aufgaben orientieren. Eine starre Obergrenze wie bisher verhindere dies. Ein „Personalboard“ des BMVg legt seitdem den Personalbedarf jährlich für die folgenden sieben Jahre fest. Mit der Trendwende Personal soll die Bundeswehr bis zum Jahr 2024 gegenüber der bisherigen Zielgröße von 185 000 auf 198 000 Soldatinnen und Soldaten wachsen. Die Zahl der Planstellen und Stellen für zivile Beschäftigte soll von 56 000 auf 61 400 steigen. Dem Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages berichtete das BMVg im Jahr 2017, die neuen Zielgrößen seien das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse.

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages berichtete, dass im Jahr 2017 mindestens 21 000 Dienstposten für militärisches Personal nicht besetzt waren.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundeswehr für das „Personalboard 2016“ den Personalbedarf des Bundesamtes für das Personalmanagement der Bundeswehr (Personalamt) und des Bundesamtes für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (Dienstleistungsamt) mit ihren nachgeordneten Behörden für die Jahre von 2017 bis 2023 ermittelte.

### **Personalbedarfsermittlung**

Dienstposten müssen im Haushalt mit Planstellen oder Stellen unterlegt sein. Diese dürfen nur ausgebracht werden, wenn sie mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Grundlage einer Personalbedarfsermittlung soll grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung sein. Organisationsuntersuchungen beinhalten eine Aufgabenkritik und haben das Ziel, Prozesse und Strukturen wirksam und wirtschaftlich zu gestalten.

Das BMVg hatte das Personalamt und das Dienstleistungsamt im Jahr 2012 ohne Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen neu aufgestellt. Im Personalamt mit den nachgeordneten Karrierecentern zentralisierte es die Personalgewinnung und -verwaltung. Im Dienstleistungsamt und den nachgeordneten Behörden bündelte es Aufgaben der

früheren Wehrverwaltung und den Brandschutz. Einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden umfassten im Jahr 2017 das Personalamt rund 7 000 und das Dienstleistungsamt 23 300 Dienstposten.

Kurz nach ihrer Aufstellung begannen die Ämter, ihre Aufgabenerfüllung zu evaluieren. Das Dienstleistungsamt beendete die Evaluation nicht; das Personalamt erarbeitete für seinen Bereich Anpassungsvorschläge. Das BMVg bezweifelte in beiden Fällen, dass die Erkenntnisse geeignet waren, den Personalbedarf zu berechnen. Es hielt Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlungen für erforderlich. Für das Personalamt beauftragte das BMVg eine Organisationsuntersuchung. Sie soll im Jahr 2019 abgeschlossen sein.

In Vorbereitung des Personalboards 2016 griff das BMVg auf Erkenntnisse aus den Evaluationen sowie auf Ergebnisse aus Abfragen und Schätzungen der Ämter zurück. Planungsannahmen und Berechnungen, die den Schätzungen zugrunde lagen, fand der Bundesrechnungshof häufig nicht vor.

Das Personalboard 2016 erkannte alle Forderungen von 3 207 zusätzlichen Dienstposten für die beiden Ämter und deren nachgeordnete Bereiche an. Die Anzahl ihrer Dienstposten erhöht sich damit bis zum Jahr 2024 um mehr als 10 %. Das BMVg begründete 724 der zusätzlichen Dienstposten mit einer Personalbedarfsermittlung unter Anwendung angemessener Methoden:

Tabelle 23.1

**Durch das Personalboard 2016 anerkannte Personalforderungen  
(Dienstposten)**

	anerkannt	davon mit angemessenen Methoden begründet		jährliche Personalausgaben für die nicht begründeten Dienstposten <sup>a</sup>
		ja	nein	
Personalamt	935	0	935	51 Mio. Euro
Dienstleistungsamt	2 272	724	1 548	85 Mio. Euro
<b>Summe</b>	<b>3 207</b>	<b>724</b>	<b>2 483</b>	<b>137 Mio. Euro</b>

Erläuterung: <sup>a</sup> Zugrunde gelegt sind durchschnittliche Personalausgaben pro Mitarbeiter von 55 000 Euro/Jahr inkl. Zuführungen an den Versorgungsfonds. Abweichungen durch Rundungen.

Quelle: Auswertung Bundesrechnungshof.

Die anerkannten Forderungen bezogen sich teilweise auf Aufgaben, deren Umfang noch nicht feststand:

- Das Personalboard 2016 genehmigte zusätzliche Dienstposten für den Betrieb von Truppenübungsplätzen bevor die Nutzung der Gelände feststand. Den Truppenübungsplatz Jägerbrück beispielsweise hatte das BMVg im Jahr 2012 zu einem Standortübungsplatz herabgestuft. Die Organisationseinheiten, die für den Betrieb als Truppenübungsplatz notwendig waren, hatte es aufgelöst. Im Jahr 2016 plante es, das Gelände erneut als Truppenübungsplatz zu nutzen. Das Dienstleistungsamt forderte für den Betrieb 81 Dienstposten. Maßstab war die Anzahl der Dienstposten der früheren Organisationseinheiten. Das BMVg erhöhte die Forderung auf 150 Dienstposten. Mit einer Dienstpostenreserve wollte es auf ausstehende Nutzerforderungen reagieren können. Für den Fall, dass das Gelände weiterhin als Standortübungsplatz betrieben werden sollte, hatte das Dienstleistungsamt zusätzlich 19 Dienstposten gefordert. Das Personalboard 2016 erkannte auch diesen Bedarf an.
- Im Personalamt rechnete das BMVg mit einer zunehmenden Aufgabemenge durch eine künftig größere Bundeswehr. Das Personalboard 2016 genehmigte 225 zusätzliche Dienstposten. Später hielten es einzelne Ab-

teilungen des Personalamtes für nicht absehbar, wie sich eine größere Bundeswehr auf ihre Aufgaben auswirken wird. Sie schlugen deshalb vor, die zugewiesenen Dienstposten vorläufig zuzuordnen.

In anderen Fällen war absehbar, dass der Bedarf entfällt. Beispielsweise konnte die Musterung von Reservistinnen und Reservisten vor einer Wehrübung nur in ausgewählten Karrierecentern stattfinden. Nach Beschwerden über weite Anreisen entschied das BMVg, in allen Karrierecentern Dienstposten für ärztliches Personal und Unterstützungspersonal zur Musterung von Reservistinnen und Reservisten einzurichten. Das Personalboard 2016 erkannte dafür 33 zusätzliche Dienstposten an. Seit Mitte 2016 sollen Reservistinnen und Reservisten jedoch vor einer Wehrübung zu ihrem Gesundheitszustand nur schriftlich angehört werden. Eine Musterung in einem Karrierecenter ist meistens nicht mehr notwendig. Im Regelfall nimmt der Truppenarzt am Dienstort zu Beginn der Wehrübung diese Untersuchung vor.

### **Verwendung der Dienstposten**

In folgenden Fällen verwandte das Personalamt die zugewiesenen Dienstposten abweichend von den Entscheidungen des Personalboards 2016 für andere Zwecke:

- In drei Karrierecentern verzichtete das Personalamt auf Dienstposten für die Musterung von Reservistinnen und Reservisten. Stattdessen verwandte es sie für allgemeine Einstellungsuntersuchungen in einem einzelnen Karrierecenter.
- Von den 225 Dienstposten, die das Personalamt wegen der künftig größeren Bundeswehr erhalten hatte, entfielen 75 Dienstposten auf die Personalverwaltung und auf Querschnittsaufgaben. Nachträglich gab das BMVg an, dass das Personalamt damit noch keinen künftigen Mehrbedarf decken sollte. Stattdessen näherte sich das Personalamt zunächst einer auskömmlichen Personalausstattung für die derzeitigen Aufgaben an.

### **Personalforderungen unmittelbar vor oder während einer Organisationsuntersuchung**

Der Bundesrechnungshof wies im Jahr 2017 darauf hin, dass das BMVg die

Karrierecenter umorganisieren will, obwohl die notwendigen Informationen zum Personalbedarf fehlen (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/11990 Nr. 2). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das BMVg im Jahr 2017 aufgefordert, die Umorganisation auf ein Mindestmaß zu reduzieren und unverzüglich eine Organisationsuntersuchung einzuleiten. Während der Organisationsuntersuchung des Personalamtes und vor Beginn der Organisationsuntersuchung der Karrierecenter schlug das BMVg für das „Personalboard 2018“ mehr als 280 weitere Dienstposten für diese Dienststellen vor. Sie seien für die Personalgewinnung und -verwaltung notwendig, um die Trendwende Personal zu realisieren.

### **23.2 Würdigung**

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg den Personalmehrbedarf des Personalamtes und des Dienstleistungsamtes sowie ihrer nachgeordneten Behörden für das Personalboard 2016 überwiegend nicht sachgerecht und nachvollziehbar begründete. Er hat bezweifelt, dass alle 3 207 zusätzlichen Dienstposten notwendig sind, da für 2 483 Dienstposten angemessene Personalbedarfsermittlungen fehlten. Für sie dürfen nach den Grundsätzen des Haushaltsrechtes im Haushaltsplan keine Planstellen und Stellen ausgebracht werden. Das BMVg nimmt damit bis zu 137 Mio. Euro unnötige Personalausgaben pro Jahr in Kauf.

Zur Vorbereitung des Personalboards 2016 nutzte das BMVg Erkenntnisse aus Evaluationen, die es selbst für eine Personalbedarfsermittlung für ungeeignet hielt. Daneben griff es lediglich auf Abfragen oder Schätzungen zurück. Da häufig auch nicht erkennbar war, welche Annahmen und Berechnungen den Schätzungen zugrunde lagen, waren die Ergebnisse keine tragfähige, nachvollziehbare Grundlage. Der aufgezeigte Personalbedarf beruhte mehrheitlich auf behelfsmäßig ermittelten oder gefühlten Defiziten bei der Aufgabenerfüllung.

Folge war, dass der Bedarf, beispielsweise an Musterungsärztinnen und -ärzte für Reservistinnen und Reservisten, vorhersehbar wegfiel oder die

Ämter zugewiesene Dienstposten für andere Zwecke verwendeten. Personalforderungen für künftige Aufgaben, deren Umfang noch nicht feststand, hätte das Personalboard nicht anerkennen dürfen. Beispielsweise war offen, in welchen Bereichen des Personalamtes zu welchem Zeitpunkt zusätzliche Aufgaben durch eine größere Bundeswehr anfallen. Auch der Wunsch, Dienstpostenreserven für künftige Forderungen zu schaffen, reicht für eine Begründung des Personalbedarfs nicht aus. Der Bundesrechnungshof teilt daher nicht die Einschätzung des BMVg in dessen Bericht an den Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages, dass die Entscheidung des Personalboards das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse gewesen sei.

Er hat dem BMVg u. a. empfohlen, die Dienstpostenforderungen für das Personalamt und das Dienstleistungsamt durch sachgerechte und methodisch einwandfreie Personalbedarfsermittlungen zu überprüfen. Künftig sollte es einen Personalbedarf erst anerkennen, wenn er mit anerkannten Methoden ermittelt ist.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, dass das BMVg weitere Personalforderungen für das Personalamt berücksichtigt, während dieses Gegenstand einer Organisationsuntersuchung ist. Organisationsuntersuchungen dienen nicht der Überprüfung von Personalforderungen, sondern müssen deren Grundlage sein.

### **23.3 Stellungnahme**

Das BMVg hat erwidert, dass nach der Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahr 2011 die Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation und bei der Stationierung noch nicht abgeschlossen seien. In den meisten Bereichen fehle es an einer konsolidierten Aufgabenwahrnehmung über mindestens ein Jahr hinweg. Eine Aufgabenkritik und eine Prozessoptimierung seien daher nicht möglich gewesen. Den Personalbedarf habe das BMVg mit anerkannten Methoden nur in ausgewählten Bereichen ermitteln können. Das Personal- und das Dienstleistungsamt hätten dennoch Teile einer methodischen Personalbedarfsermittlung angewandt, beispielsweise das analytische Schätzverfahren und Expertenschätzungen. Es treffe daher nicht zu, dass

die Personalmehrforderungen auf behelfsmäßig ermittelten oder gefühlten Defiziten beruhten.

Zu einzelnen Beispielen nahm das BMVg wie folgt Stellung:

- Beim Übungsplatz Jägerbrück habe das BMVg Dienstposten sowohl für den Betrieb eines Standort- als auch eines Truppenübungsplatzes berücksichtigt. Die Dienstposten für den Betrieb eines Standortübungsplatzes habe es jedoch nicht eingerichtet; Planstellen und Stellen sowie Haushaltsmittel habe es nicht in Anspruch genommen. Mit allen nicht benötigten Dienstposten werde es den Personalbedarf für andere Aufgaben decken.
- Es treffe zu, dass die Methoden zur Bemessung des Personalbedarfs beim Personalamt für eine größere Bundeswehr nicht ausreichend gewesen seien. Der Bundesrechnungshof verkenne jedoch, dass die Personalausstattung des Personalamtes bereits bei seiner Aufstellung nicht ausgereicht habe.
- In den Karrierecentern bestehe weiterhin Bedarf an Musterungsärztinnen und -ärzte für Reservistinnen und Reservisten. Die Arbeitsmenge habe das BMVg nicht ermitteln müssen, da die Musterung von Reservistinnen und Reservisten flächendeckend in allen Karrierecentern möglich sein solle. Die Verwendung von Dienstposten an einem anderen Ort sei Ergebnis einer Schwerpunktverlagerung. Die Aufgabe „Musterung“ bleibe unverändert. Abweichend von der Bedarfsmeldung habe es in einzelnen Karrierecentern einen generellen Mangel an Musterungsärztinnen und -ärzte beheben wollen.

Insgesamt sei der Personalbedarf des Personalamtes und des Dienstleistungsamtes für das Personalboard 2016 sachgerecht, methodenkonform und zeitlich differenziert ermittelt. Veränderungen würden nachfolgende Personalboards korrigieren.

#### **23.4 Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass der vom Personalboard 2016 anerkannte Personalmehrbedarf des Personalamtes und



des Dienstleistungsamtes überwiegend nicht mit angemessenen Methoden sachgerecht und nachvollziehbar begründet war. Unklar bleibt, woran das BMVg seine gegenteilige Auffassung festmacht, da es selbst Mängel bei der Personalbedarfsermittlung einräumte.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahr 2011 rechtfertigt es nicht, jahrelang haushaltsrechtliche Vorgaben zu missachten. Gerade bei neu aufgestellten Organisationseinheiten ist es von herausgehobener Bedeutung, die Aufgaben kritisch zu bewerten, die Prozesse zu optimieren und den Personalbedarf zu ermitteln. Dies gilt besonders dann, wenn Behörden, wie das Personalamt und das Dienstleistungsamt, ohne Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen aufgestellt wurden und wenn zusätzliches Personal gefordert wird.

Das BMVg hat bestätigt, für das Personalboard 2016 nur Teile von Methoden zur Personalbedarfsermittlung angewandt zu haben. Damit wird deutlich, dass die Personalbedarfsermittlungen allenfalls behelfsmäßig waren. Erst die Gesamtheit der Verfahrensschritte ergibt zutreffende Ergebnisse über eine aufgabengerechte Personalausstattung. Zudem verkennt das BMVg, dass eine Expertenschätzung für sich alleine keine Methode der Personalbedarfsermittlung ist. Sie dient lediglich der Ermittlung quantitativer Daten, beispielsweise von Fallzahlen oder Bearbeitungszeiten, um anschließend den Personalbedarf zu berechnen.

Wenn das Personalboard Dienstposten anerkannt hat, die nicht oder nicht mehr benötigt werden, muss es seine Entscheidungen korrigieren und den Gesamtbedarf mindern. Es kann den tatsächlichen Personalbedarf der Bundeswehr nur festlegen, wenn es Mehr- und Minderbedarfe getrennt berücksichtigt und transparent darstellt.

Das BMVg geht mit der mangelhaften Personalbedarfsermittlung das Risiko ein, rund 2 500 unbegründete Dienstposten einzurichten und unnötige Personalausgaben von jährlich bis zu 137 Mio. Euro zu verursachen. Die Entscheidungen des Personalboards 2016 sind als Grundlage für die Entschei-

dungen des Haushaltsgesetzgebers über Planstellen und Stellen nicht geeignet.

Tausende vakante Dienstposten zeigen den Personalmangel der Bundeswehr. Auch deswegen sollte die Bundeswehr darauf bedacht sein, dass sie nur die Dienstposten einrichtet, die zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die für das Personalamt und das Dienstleistungsamt anerkannten Dienstposten durch sachgerechte und methodisch einwandfreie Personalbedarfsermittlungen zu überprüfen. Die nicht überprüften Dienstposten sollte das BMVg nicht besetzen. Seine Anerkennung nicht benötigter Dienstposten sollte das Personalboard korrigieren. Dienstposten, die inzwischen besetzt sind, sollte das BMVg unter den Vorbehalt einer Überprüfung innerhalb von zwei Jahren stellen. Künftig sollte das BMVg einen Personalbedarf erst anerkennen, wenn es ihn mit anerkannten Methoden ermittelt hat.