LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Die zivile Wehrverwaltung der Bundeswehr

Von der Fakultät Staatswissenschaften
der Leuphana Universität Lüneburg zur Erlangung des
Grades

Doktor der Rechtswissenschaften
- Dr. iur. -

genehmigte Dissertation von
Marcel Borowski

geboren am 19.07.1978 in Berlin.

Eingereicht am: 28.03.2025
Disputation am: 11.02.2026

Erstbetreuer: Prof. Dr. Jörg Terhechte, Leuphana Universität Lüneburg

Erstgutachter: Prof. Dr. Sebastian Graf von Kielmansegg, Christian-Albrechts-Universität Kiel
Zweitgutachter: Prof. Dr. Jelena Bäumler, Leuphana Universität Lüneburg
Drittgutachter: Prof. Dr. Dr. Dr. Kurt Guss (em.), Hochschule des Bundes Fachbereich Bundeswehrverwaltung Mannheim

Als Dissertation eingereicht unter dem Titel *Die zivile Wehrverwaltung der Bundeswehr.*

Veröffentlichungsjahr: 2026
im Verlag: PubData - Institutionelles Repositorium der Leuphana Universität Lüneburg

DOI: 10.48548/pubdata-3009

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen 8
1 Einführung 20
1.1 Problemaufriss 20
1.2 Forschungsfragen 30
1.3 Der Forschungsstand 33
2 Hintergrund 36
2.1 Ideengeschichte zur Verteidigung als Staatsaufgabe 37
2.1.1 Ideengeschichtliche Grundlage des Militärs und der Politik 38
2.1.2 Philosophische Analyse von Krieg und Frieden nach Immanuel Kant 40
2.1.3 Ideengeschichte der Streitkräfte und Politik ab dem 18. Jahrhundert bis zur Neuzeit 41
2.2 Historische Entwicklung der Wehrverwaltung 44
2.3 Heutiger Aufbau und Struktur der Bundeswehr 52
2.3.1 Vertikale Aufbauorganisation der Bundeswehr 53
2.3.2 Militärischer Organisationsbereich 56
2.3.2.1 Teilstreitkräfte 58
2.3.2.1.1 Heer 58
2.3.2.1.2 Luftwaffe 59
2.3.2.1.3 Marine 60
2.3.2.2 Streitkräftebasis 60
2.3.2.3 Zentraler Sanitätsdienst 61
2.3.2.4 Cyber- und Informationsraum 62
2.3.3 Ziviler Organisationsbereich 62
2.3.4 Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 64
2.3.5 Personal (P) 66
2.3.6 Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (IUD) 67
2.3.7 Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (AIN) 68
2.3.8 Rechtspflege und Militärseelsorge 70
2.4 Bedeutung des Trennungsgebotes 72
2.4.1 Politische Begründung für die Neuausrichtung der Bundeswehr 74
2.4.2 Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit durch das Bundesministerium der Verteidigung 75
2.4.3 Maßnahmen für die Neuausrichtung der Bundeswehr 77

2.4.4 Die Neuausrichtung der Bundeswehr in der Zeitenwende 82
2.4.4.1 Auftrag und Bundeswehrstruktur in der Zeitenwende 84
3 Rechtsrahmen der zivilen Bundeswehrverwaltung: Wehrverfassung und Gesetzesrecht 89
3.1 Definition der Wehrverfassung 91
3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen 97
3.3 Einzelne Elemente 100
3.3.1 Verfassungsrechtliche Ausgangslagen im Verteidigungsbereich 101
3.3.2 Verfassungsrechtliche Kompetenzen im Verteidigungsbereich 102
3.3.3 Positiviertes Ingerenzrecht der Legislative 105
3.3.4 Interpretierte Ingerenzrechte der Legislative 106
3.3.5 Bedeutung des Art. 87a GG 112
3.3.6 Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG 125
3.3.7 Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG 140
3.3.8 Art. 87a Abs. 1a S. 1 GG 146
3.3.9 Bedeutung des Art. 87b GG 147
3.3.10 Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG (Obligatorische Bundeswehrverwaltung) 149
3.3.10.1 Verwaltungskompetenz 149
3.3.10.2 Konstitutionskompetenz 150
3.3.10.3 Organisatorischer Regelungsgehalt 152
3.3.10.3.1 Klassifikation des Regelungsgehaltes 152
3.3.10.3.2 Verwaltungsträger 157
3.3.10.3.3 Eigenständigkeit der Verwaltung 160
3.3.10.3.4 Institutionelle Eigenständigkeit 162
3.3.10.3.5 Ressortspezifische Subordination 163
3.3.10.3.6 Privatisierung 165
3.3.10.3.6.1 Materielle Privatisierung 165
3.3.10.3.6.2 Formelle Privatisierung 166
3.3.10.3.6.3 Funktionelle Privatisierung 171
3.3.11 Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG (Obligatorische Aufgaben der Bundeswehrverwaltung) 174
3.3.11.1 Aufgabenbereich 174
3.3.11.2 Inhalt und Ausmaß des Personalwesens 180
3.3.11.3 Inhalt und Ausmaß der Sachbedarfsdeckung 183
3.3.11.4 Definition „dienen“ 183

3.3.11.5 Wahrnehmungsmonopol ... 184
3.3.11.6 Inhalt und Ausmaß des Wahrnehmungsmonopols ... 187
3.3.11.6.1 Beschränkung des Wahrnehmungsmonopols ... 187
3.3.11.6.2 Reichweite des Wahrnehmungsmonopols ... 188
3.3.11.6.3 Grundsätzliches Wahrnehmungsmonopol ... 190
3.3.11.6.4 Maßstäbe für den Rechtfertigungsbedarf ... 192
3.3.11.6.5 Grenzen der materiellen Privatisierung ... 193
3.3.11.6.6 Aufgabenübernahme durch andere staatliche Organisationseinheiten ... 194
3.3.11.6.7 Zulässigkeit der Eigenverwaltung der Streitkräfte ... 196
3.3.12 Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG (Fakultative Bundeswehrverwaltung) ... 199
3.3.13 Art. 87b Abs. 1 S. 4 GG ... 201
3.3.14 Art. 87b Abs. 2 GG (Sonstige Verteidigungsverwaltung) ... 204
3.4 Einfachgesetzliche Grundlagen ... 210
4 Das verfassungsrechtliche Trennungsgebot ... 217
4.1 Grundlagen ... 218
4.2 Ausprägungen ... 224
4.2.1 Historische Ausprägung ... 224
4.2.1.1 Historische Ausgangssituation ... 225
4.2.2 Politische Ausprägung ... 226
4.2.2.1 Zivile Kontrolle der Streitkräfte durch die Bundeswehrverwaltung ... 227
4.2.2.2 Politisch-ökonomische Begründungen des Trennungsgebotes ... 233
4.2.3 Rechtliche Ausprägung ... 237
4.2.3.1 Rechtliche Genese des Art. 87b GG zur Kompetenzaufteilung ... 237
4.2.3.2 Analyse des Normtextes Art. 87b GG ... 240
4.2.3.3 Analyse der Einordnung und Position des Art. 87b GG ... 244
4.2.4 Organisatorische Ausprägung ... 247
4.2.4.1 Bundesministerium der Verteidigung ... 247
4.2.4.2 Ressortleitungsbefugnis ... 249
4.2.4.3 Trennungsgebot im Ausland ... 251
4.2.4.4 Auswirkung des Trennungsgebotes auf personelle Verhältnisse ... 252
4.2.5 Gesamtbewertung der Ausprägungen ... 260
4.3 Rechtliche Qualität des Trennungsgebotes ... 263
4.4 Problemlagen ... 266
4.4.1 „Dresdner Erlass“ ... 267

4.4.2 „Osnabrücker Erlass“ ... 269
4.4.3 Problematik der Stellung des Generalinspekteurs der Bundeswehr ... 273
4.4.4 Problematik eines bundeswehrgemeinsamen Personalkörpers ... 277
4.4.5 Problematik von Wechseldienstposten ... 280
4.4.6 Organisatorische Problematiken ... 295
4.4.6.1 Organisationsbereiche P und AIN ... 296
4.4.6.2 Luftfahrtamt und Planungsamt der Bundeswehr ... 299
4.4.6.2.1 Luftfahrtamt der Bundeswehr ... 299
4.4.6.2.2 Planungsamt der Bundeswehr ... 304
4.4.7 Politische Bewertungen des Trennungsgebotes ... 307
4.4.7.1 Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ... 307
4.4.7.2 Parlamentarische Anfrage ... 312
4.4.7.3 Weißbuch der Bundeswehr ... 314
4.4.7.4 Personalstrategie der Bundeswehr ... 317
4.4.7.5 Konzeption der Bundeswehr ... 319
4.4.7.6 Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr ... 323
4.4.7.7 Kritik des Bundesrechnungshofes ... 324
4.4.7.8 Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft ... 326
4.4.7.9 Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses ... 331
4.4.7.10 Nationale Sicherheitsstrategie und Verteidigungspolitische Richtlinien ... 332
4.4.7.11 Gesamtbewertung der politischen Positionen zum strikten Trennungsgebot ... 338
5 Rechtsvergleich ... 342
5.1 Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika ... 344
5.1.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen ... 345
5.1.2 Bundesgesetze ... 346
5.1.2.1 10. Buch des United States Code ... 348
5.1.3 Organisatorische Führung ... 349
5.1.3.1 Vertikale Führung ... 349
5.1.3.2 Horizontale Führung ... 351
5.1.3.3 United States Army ... 351
5.1.3.4 United States Navy ... 352
5.1.3.5 United States Air Force ... 352
5.1.4 Rechtsvergleich zwischen USA und Deutschland ... 354
5.1.5 Ergebnis ... 359

5.2 Rechtsvergleich Deutschland und Schweizerische Eidgenossenschaft ... 361
5.2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen ... 362
5.2.2 Rechtsvergleich zwischen Schweiz und Deutschland ... 364
5.2.3 Ergebnis ... 366
6 Ergebnisse ... 368
6.1 Lösungsergebnisse ... 370
6.1.1 Einhaltung der Rechtsnormen und des strikten Trennungsgebotes ... 370
6.1.2 Neuinterpretation ... 371
6.1.3 Bundesgesetz ohne konkrete verfassungsrechtliche Grundlage ... 373
6.1.4 Errichtung einer Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ... 377
6.1.5 Änderung des Grundgesetzes ... 378
6.1.5.1 Lösungsergebnisse einer Grundgesetzänderung ... 379
6.1.5.2 Geringfügige Grundgesetzänderung ... 381
6.1.5.3 Umfassende Grundgesetzänderung ... 381
6.1.5.4 Weiterführende Grundgesetzänderung ... 382
6.1.5.5 Zusammenfassung ... 382
6.2 Konkrete Lösungsergebnisse ... 383
6.3 Schlusswort und Ausblick ... 393
7 Literatur- und Quellenverzeichnis ... 398
8 Sachverzeichnis ... 447
Eidesstattliche Erklärung ... 451

Verzeichnis der Abkürzungen

AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AIN	Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung
ArbeitssicherstellungsG	Arbeitssicherstellungsgesetz
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
BAAINBw	Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr
BADV	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen
BAIUDBw	Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BAMAD	Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst
BAPersBw	Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz

BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeauftrAngelMilPers	Beauftrager für Angelegenheiten des militärischen Personals
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BinnenschifffahrtssicherstellungsVO	Binnenschifffahrtssicherstellungsverordnung
BiZBw	Bildungszentrum der Bundeswehr
BLV	Beamtenlaufbahnverordnung
BMI	Bundesministeriums des Innern
BMinG	Bundesministergesetz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BPersVG	Bundespersonalvertretungs-Gesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht

BSGE	Bundessozialgerichtsentscheidung
BSprA	Bundessprachenamt
bspw.	beispielsweise
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BwDLZ	Bundeswehr-Dienstleistungszentrum
BwFinSVermG	Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz
BwRefBeglG	Bundeswehrreform-Begleitgesetz
BWV	Bundeswehrverwaltung
BWVSt	Bundeswehrverwaltungsstelle

ca.	circa
CAMOBw	Continuing Airworthiness Management Organisation Bundeswehr
CIA	Central Intelligence Agency
CIMIC	Civil Military Cooperation Command
CIR	Cyber- und Informationsraum
CISOBw	Chief Information Security Officer Bundeswehr
CPM	Customer Product Management
d. h.	das heißt
DRA	Dienstreglement der Armee
EinsFüKdoBw	Einsatzführungskommando der Bundeswehr
EKA	Evangelische Kirchenamt für die Bundeswehr
ElektrizitätsversorgungssicherstellungsVO	Elektrizitätsversorgungssicherstellungsverordnung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErnährungssicherstellungsG	Ernährungssicherstellungsgesetz

ESVP	Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
f.	der, die, das Folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
FUB	Führungsunterstützungsbasis
FüAkBw	Führungsakademie der Bundeswehr
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GenInspBw	Generalinspekteur der Bundeswehr
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GG-ErgGes	Grundgesetzergänzungsgesetz
Ggf.	gegebenenfalls
GGK	Grundgesetzkommentar
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
HKA	Höhere Kaderausbildung der Armee

h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HS Bund FB BWV	Hochschule des Bundes – Fachbereich Bundeswehrverwaltung
HSU	Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg
http	HyperText Transfer Protocol
https	HyperText Transfer Protocol Secure
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPP	Integrierter Planungsprozess
i. S. d	im Sinne des
IUD	Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen
i. V. m.	in Verbindung mit
JCS	Joint Chiefs of Staff
KarrC Bw	Karrierecenter der Bundeswehr
KdB	Konzeption der Bundeswehr
KdoFJgBw	Kommando Feldjäger der Bundeswehr

KdoTerrAufgBw	Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr
KDV-Neuordnungsgesetz	Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz
KMBA	Katholisches Militärbischofsamt
KompZ BauMgmt	Kompetenzzentren Baumanagement
KompZ TM Bw	Kompetenzzentrum Travel Management der Bundeswehr
KSK	Kommando Spezialkräfte
LBA	Logistikbasis der Armee
LogKdoBw	Logistikkommando der Bundeswehr
LufABw	Luftfahrtamt der Bundeswehr
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVGBV	LuftVG-Beleihungsverordnung
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst
MEZ	Mitteleuropäische Zeit
Mil DP	Militärischer Dienstposten
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NDAA	National Defense Authorization Act
NDPP	NATO Defence Planning Process
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
NCS	National Security Council
o. a.	oben angeführt
o. g.	oben genannt
OHL	Oberste Heeresleitung
o. J.	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
OKW	Oberkommando der Wehrmacht
OpFüKdoBw	Operatives Führungskommando der Bundeswehr
o. V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
P	Personal
ParlBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PlgABw	Planungsamt der Bundeswehr
Post- und TelekommunikationssicherstellungsG	Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz
QDR	Quadrennial Defense Review

ResG	Reservistengesetz
resp.	respektive
Rn.	Randnummer
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Seite bzw. Siehe
SAZV	Verordnung über die Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten
SBG	Soldatinnen- und Soldatenbeteiligungsgesetz
SeeverkehrssicherstellungsVO	Seeverkehrssicherstellungsverordnung
SG	Soldatengesetz
sic!	lat. „sīc erat scriptum“, dt. „so stand es geschrieben“
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute/Stockholmer internationales Institut für Friedensforschung
SKA	Streitkräfteamt
SKB	Streitkräftebasis
SLV	Soldatenlaufbahnverordnung

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBKAH	Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus
StraßenverkehrssicherstellungsVO	Straßenverkehrssicherstellungs-Verordnung
SVG	Soldatenversorgungsgesetz
SWISSINT	Swiss Armed Forces International Command
TerrFüKdoBw	Territoriales Führungskommando der Bundeswehr
TSK	Teilstreitkräfte
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderen/m
UniBwM	Universität der Bundeswehr München
USA	United States of America
UstgKdoBw	Unterstützungskommando der Bundeswehr
u. U.	unter Umständen
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter

	Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
v.	vom
Va.	Variante
VBB	Verband der Beamten der Bundeswehr
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VerkehrssicherstellungsG	Verkehrssicherstellungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VMBl	Ministerialblatt des Bundesministeriums für Verteidigung
VorgV	Vorgesetztenverordnung
VpflABw	Verpflegungsamt der Bundeswehr
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBeauftrG	Wehrbeauftragtengesetz
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
WDO	Wehrdisziplinarordnung
WDP	Wechseldienstposten

WEU	Westeuropäische Union
WirtschaftssicherstellungsVO	Wirtschaftssicherstellungs-verordnung
WPflG	Wehrpflichtgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WStG	Wehrstrafgesetz
WVwAÜG	Wehrverwaltungsauf-gabenübertragungsgesetz
www	World Wide Web
z. B.	zum Beispiel
ZBrdSchBw	Zentrum Brandschutz der Bun-deswehr
ZInFü	Zentrum Innere Führung
zit. n.	zitiert nach
Ziv DP	Ziviler Dienstposten
ZivildienstG	Zivildienstgesetz
ZSanDstBw	Zentraler Sanitätsdienst der Bundeswehr
ZSKG	Zivilschutz- und Katastrophen-hilfegesetz

1 Einführung[1]

1.1 Problemaufriss

Die Bundeswehr ist national ein integraler Bestandteil der deutschen Sicherheitspolitik und stellt seit ihrer Konstituierung im Jahr 1955 das Kernelement der Verteidigungspolitik dar. Diese zentrale Relevanz besitzt sie auch im internationalen Rahmen, insbesondere im Verteidigungsbündnis der NATO, aber auch im Kontext der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und darüber hinaus im zwischenstaatlichen Zusammenschluss der Vereinten Nationen. National als auch international wird der Bundeswehr eine tragende Funktion zugewiesen, die politischen Motiven folgt, aber auf rechtlichen Restriktionen basieren muss. An der nationalen Verteidigungspolitik der jeweiligen Bundesregierung besteht insbesondere beim deutschen Parlament als Legislative und bei den Parteien aller Couleur ein intensiver Informations- und Partizipationsbedarf am Auftrag, der Verwendung sowie an der Personalstärke und Finanzierung der Bundeswehr. Dies zeigt sich medial sehr deutlich, wenn die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr und der Rüstungsbestand zur Erfüllung des Auftrages thematisiert oder Auslandseinsät-

[1] Ich möchte folgenden Personen meine besondere Wertschätzung im Rahmen der Anfertigung dieser Dissertation mitteilen. Als erstes möchte ich meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Jörg Philipp Terhechte, für die Annahme und intensive Betreuung dieser Promotionsschrift herzlich danken. Er hat es mir ermöglicht, dieses rechtspolitisch bedeutsame Thema in Form einer Dissertation bearbeiten zu können. Meine Gespräche mit ihm und seine wertvollen Hinweise zur Gliederung und Inhalt haben diese Arbeit klar geprägt. Sein viel zu frühes Ableben bei Fertigstellung dieser Doktorarbeit hat mich zutiefst getroffen. Trost finde ich darin, dass er die endgültige Version, die in seinem Sinne entstanden ist, noch erhalten hat. Ich danke auch Frau Professorin Dr. Jelena Bäumler für die wissenschaftliche Betreuung als Zweitgutachterin und für die schnelle Hilfestellung nach diesem traurigen Ereignis. Zutiefst dankbar bin ich Herrn Professor Dr. Graf von Kielmannsegg. Sie haben sich sofort bereit erklärt, außerplanmäßig die Erstkorrektur für eine Arbeit zu übernehmen, ohne den Autor und das Werk zu kennen. Dass diese Dissertation weitestgehend in dieser Form belassen werden konnte, ist allein Ihr Verdienst. Mein außerordentlicher Dank gilt in diesem Bezug meinem ehemaligen Professor, Herrn Professor Dr. mult. Kurt Guss. Er hat diese Doktorarbeit nicht nur mit unnachahmlicher Akribie und Engagement kritisch gelesen und sie mit differenzierten Verbesserungsvorschlägen bereichert, sondern betreut diese auch als Drittgutachter. Diese Dissertation wurde verfasst, um den Zustand eines Rechtskonflikts zu überwinden und um möglichst allen vom Art. 87b GG betroffenen Regelungsadressaten zulässige Lösungen auf rechtstheoretischer Grundlage auch für die Zukunft vorzuschlagen. Wenn sie die politische Debatte weiter anregen, beschleunigen oder sogar eine Quelle für Lösungsergebnisse sein kann, hat sie ihren Zweck mehr als erfüllt. Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Dissertation das generische Maskulinum verwendet. Die in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter. Ich widme diese Dissertation meinem Vater Konrad Dechandt (18. April 1957 – 29. Oktober 2009). Du bist viel zu früh gegangen, aber du hast uns nie verlassen. Du fehlst sehr – jeden einzelnen Tag.

ze geplant oder verlängert werden. Diese umfassende politische Aufmerksamkeit ist im Kern damit zu begründen, dass die Bundeswehr als Instrument der Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Verfassungsstaat mit seinen vier Strukturprinzipien Demokratie, Rechts-, Sozial- und Bundesstaat, dessen Souveränität sowie dessen territoriale Integrität zu verteidigen hat. Diese Verteidigungskompetenz geht dabei über den nationalen Fokus hinaus, denn als Mitglied der NATO hat Deutschland seine Bündnisfähigkeit uneingeschränkt sicherzustellen, folgt der Zielsetzung sowie Strategie der Allianz und leitet daraus die Erfordernisse des zu leistenden militärische Engagements ab.

Ein Interesse der deutschen Bevölkerung am Handeln und der Entwicklung der Bundeswehr ist gesellschaftlich unterschiedlich ausgeprägt. Durch den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und der kontrovers geführten Wehrpflichtdebatte hat die gesellschaftliche Aufmerksamkeit stark zugenommen. Doch trotz der regelmäßigen medialen Präsenz und Thematisierung der Bundeswehr ist eine konkrete Beschreibung dieser Organisation und ihres originären Zwecks häufig nicht oder nur undifferenziert bekannt. Mit dem Begriff „Bundeswehr" werden von der deutschen Bevölkerung oftmals nur deutsche Soldatinnen und Soldaten assoziiert, die sich beispielsweise im Inland grundsätzlich in abgegrenzten militärischen Anlagen befinden oder bei Auslandseinsätzen ihren bewaffneten Dienst leisten. Dass die Bundeswehr aber nicht nur eine uniforme resp. rein militärische Organisation darstellt, sondern auch einen zivilen Verwaltungsbereich besitzt, ist der breiten Öffentlichkeit faktisch unbekannt. Die Bezeichnungen „Bundeswehrverwaltung" oder „Zivile Wehrverwaltung" erzeugen daher nicht ad hoc eine Assoziation von Beamten bzw. Tarifbeschäftigten in oberen Bundesbehörden, welche elementare administrativen Prozesse für die Streitkräfte umsetzen und sicherstellen. Der fehlende Bekanntheitsgrad erstaunt umso mehr, wenn folgende einschlägige Fakten berücksichtigt werden: Die zivile Wehrverwaltung ist eine der größten Behördenorganisation mit über 81.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und rund 130 Dienststellen im

In- und Ausland.[2] Sie wurde noch vor der Vereidigung der ersten Soldaten konstituiert und ist eine integrale Komponente der Streitkräfte, ohne die sie nicht funktions- und einsatzfähig wären. Diese Unbekanntheit der Bundeswehrverwaltung außerhalb der Bundeswehr könnte u. a. damit erklärt werden, dass es sich de jure um eine profane Behörde handelt. Das öffentliche Interesse an Behörden ist im Allgemeinen nicht sehr ausgeprägt, es sei denn, sie stehen im medialen Fokus aufgrund der Umsetzung politisch umstrittener Entscheidungen oder weil spektakuläre negative Vorfälle aufgedeckt wurden.

Neben der bedeutsamen quantitativen Ausprägung besitzt die Bundeswehrverwaltung ein weiteres zentrales Charakteristikum qualitativer Art: Sie ist seit 1956 Teil der Wehrverfassung und besitzt somit Verfassungsrang. Die Wehrverfassung ist keine eigenständige, parallel zum Grundgesetz existente rechtliche Grundordnung, sondern sie ist Teil des Grundgesetzes und stellt das Rechtsfundament der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar. Sie war nicht das fakultative Produkt eines nach Souveränität strebenden Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern eine obligate Konsequenz des „Kalten Krieges". Diese Form des Krieges enthielt im Zentrum einen Ost-West-Konflikt, der die Geopolitik über Jahrzehnte polarisierte und nachhaltig prägte. Dabei standen sich unter der Führung der Vereinigten Staaten von Amerika und der in der NATO organisierten Staaten auf der einen Seite und der Ostblock unter Führung der Sowjetunion auf der anderen Seite sowohl ideologisch als auch militärisch diametral gegenüber. Unter der Prämisse des „Kalten Krieges" war eine Wiederbewaffnung aus der politischen Perspektive der westlichen Alliierten eine logisch notwendige militärische Maßnahme. Eine Wiederbewaffnung der von den westlichen Alliierten kontrollierten Gebieten Deutschlands sollte aber nur im Rahmen eines kollektiven Sicherheitsbündnisses sowie auf einer validen Rechtsbasis erfolgen. Als rechtliche Grundlage bei gleichzeitiger Definition eines klaren Kompetenzrahmens fungierte die Wehrverfassung als Legitimationsgrundlage

[2] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.

für eine Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland, die schließlich eine Streitkräftekonstituierung innerhalb eines NATO-Bündnisses ermöglichte. Neben der weitaus bekannteren Aufstellung deutscher Militärkräfte, sah die Wehrverfassung aber auch die weniger bekannte Bildung einer Bundeswehrverwaltung vor – und dies, obgleich beide Organisationen die Kernelemente der Wehrverfassung darstellen.

Die primäre Aufgabe der deutschen Streitkräfte ab ovo war die territoriale Landesverteidigung und die der Bundeswehrverwaltung das Personalwesen sowie die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. Die Wehrverfassung sieht dabei de jure eine intensive organisatorische Verbundenheit vor, regelt aber gleichzeitig eine binnenorganisatorische Separierung der Bundeswehrverwaltung von den Streitkräften. Diese als Trennungsgebot klassifizierte rechtliche Regelung sollte eine Fokussierung auf den jeweiligen Aufgabenbereich sicherstellen und, historisch basiert, eine potenzielle demokratiegefährdende militärische Machtkonzentration verhindern.[3]

Mit dem Ende des „Kalten Krieges“ 1989 rückte der militärische Auftrag der Landesverteidigung sukzessiv in den Hintergrund.[4] Eine grundlegende Änderung der Ziele und Aufgaben der militärischen Kräfte im In- und Ausland wurde erforderlich: erstens durch das Ende dieses Jahrzehnte andauernden Konfliktes mit der Auflösung des Warschauer Paktes in den 1990er Jahren; zweitens durch die Neuausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten; sowie drittens durch die seit dem 11. September 2001 allgegenwärtigen Gefahren des internationalen Terrorismus. Internationale Konfliktverhütung und -bewältigung sowie globale humanitäre Hilfeleistung hatten die Aufgaben der Streitkräfte maßgeblich verändert. Die terroristische Bedrohung mit ihren Mitteln der asymmetrischen Gewaltanwendung rückte zeitweise die Frage nach den Einsatzmöglichkeiten der

[3] Vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 11.
[4] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 2.

Streitkräfte im Innern in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Debatten. Diese tiefgreifenden Veränderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und die daraus resultierende verteidigungspolitische Neuausrichtung der deutschen Streitkräfte führten aber nicht zu einer Anpassung der Wehrverfassung. Versuche, die Wehrverfassung und die darauf bezogenen Gesetze grundsätzlich zu reformieren, blieben bis dato erfolglos. Die Normen der Wehrverfassung, speziell die Artikel 115a ff. GG, basieren weiterhin auf einem historischen Kontext, die die sicherheitspolitische Situation des „Kalten Krieges" und deren Erfordernisse widerspiegeln. Aufgrund der fehlenden Novellierung der Wehrverfassung bleibt bis heute die Grundgesetzauslegung das einzige Instrument, den politischen Funktionswandel der Streitkräfte verfassungsrechtlich zu begründen. Dabei ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, z. B. von Einsätzen der Streitkräfte, häufig von der Methode der Verfassungsauslegung abhängig. Bei der Auslegung wird geprüft, ob bei der Norm auf den genuinen Willen des ursprünglichen Verfassungsgebers und des verfassungsändernden Gesetzgebers oder auf die objektiven Erfordernisse der Gegenwart durch eine systematisch-teleologische und dynamische Verfassungsinterpretation (Verfassung als „living document") abzustellen ist. Die Auslegungsproblematik beschäftigte auch das Bundesverfassungsgericht, welches beim Urteil zum Luftsicherheitsgesetz zunächst die Entstehungsgeschichte als die ausschlaggebende Auslegungsmethode bezeichnete.[5] Im Jahr 2012 hatte das Bundesverfassungsgericht bei der Plenarentscheidung u. a. auch die dynamische Auslegungsmethode als zulässig erachtet und dies wie folgt begründet: „Aus der Gesetzgebungsgeschichte wird danach weder ein eindeutiger Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers […] noch eine klare Konzeption in der Frage des anwendbaren Rechts erkennbar. Angesichts dieses Befundes ist es nicht zwingend, im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG einen nach textlicher, systematischer und teleologischer Auslegung nicht ausgeschlossenen Einsatz der Streitkräfte mit spezifisch militärischen Mitteln […] allein deshalb für unzulässig zu

[5] Vgl. BVerfGE 115, 118 [147/151].

halten, weil die konkreten Gefahrenfälle, die ihn erforderlich machen könnten, dem historischen verfassungsändernden Gesetzgeber noch nicht gegenwärtig waren."[6] Mit einer dynamischen Verfassungsauslegung können die Erwartungen des Auslands an einen deutschen Wehrbeitrag zwar nachvollzogen und überprüft werden, aber sie erscheint aufgrund der hohen Relevanz bezüglich Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der deutschen Sicherheitspolitik nicht adäquat. Problematisch wird in diesem Kontext auch, dass sich die politische Verantwortung für demokratische Grundsatzfragen vom Parlament, wo diese Fragen beantwortet werden müssen, teilweise auf das Bundesverfassungsgericht verlagert hat.[7] Aufgrund dieser Tatsache stellt sich die berechtigte Frage, ob die Legislative ihrer Verantwortung in verteidigungspolitischen Fragestellungen ausreichend gerecht wird und ob ein rechtlicher Handlungsbedarf besteht.[8]

Ausgehend von dieser abstrakten Fragestellung, werden bei intensiverer Rechtsanalyse weitere konkrete Problemfälle erkennbar. Eine konkrete Rechtsfrage bezieht sich auf die organisatorische Ausprägung innerhalb der Bundeswehr. Seit der deutschen Einheit und im Zuge der Verschmelzung beider deutschen Armeen hat die Bundeswehr tiefgreifende Reformen und Umwälzungen durchlaufen. Ab 1990 bis 2014 transformierte sich die als Verteidigungsarmee aufgestellte Bundeswehr zu einer Einsatzarmee im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit.[9] Seit der Konstituierung der Bundeswehr hatten umfassende und tiefgreifende Veränderungen in der Außen- und Sicherheitspolitik eine unmittelbare kausale Wirkung auf ihren Auftrag, Umfang und Ausstattung der Streitkräfte; dies galt im selben Ausmaß auch für die Bundeswehrverwaltung. Mit jeder Reform der Streitkräfte war auch der zivile Ver-

[6] BVerfGE 132, 1 [15 f.].
[7] Diese politische Entscheidungsverantwortung wird vom Bundesverfassungsgericht nicht goutiert. Dies wird in den Äußerungen des ehemaligen Präsidenten und Vorsitzenden des Zweiten Senats, Andreas Voßkuhle, während der mündlichen Verhandlung am 10. Februar 2010 in dem Verfahren 2 BvL 8, 9/07 zum Luftsicherheitsgesetz wiedergegeben. Quellen: Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 3, vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 4.
[8] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 2.
[9] Vgl. Epkenhans/Hagemann, Militärgeschichte, Von der Neuzeit bis in die Gegenwart, 2022, S. 516-521 u. 528-533.

waltungsbereich unmittelbar betroffen, d. h. mit jeder Reduzierung des Personalumfangs der Streitkräfte war gleichzeitig eine Personalreduktion bei der Bundeswehrverwaltung verbunden. Dies zeigt evident die enge organisatorische Vernetzung zwischen den Streitkräften und der zivilen Wehrverwaltung trotz vorgegebener Binnenorganisationsseparierung. Die rechtliche Vorgabe der Trennung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung in der Gesamtorganisation Bundeswehr wurde seit der Regierungserklärung des ersten Verteidigungsministers Theodor Blank im Jahr 1955 grundsätzlich beibehalten. Auch in Literatur und Judikatur wurde diese rechtliche Bewertung stets vertreten, ohne dabei in der Regel allzu konkret zu werden.[10] Im Jahr 2010 wurde ein Paradigmenwechsel initiiert und das verfassungsgemäße Trennungsprinzip wurde mehr und mehr relativiert. Mit dem Vorschlag der damaligen Strukturkommission („Weise-Kommission")[11] im Jahr 2010 sollte der „[…] verfassungsrechtliche Rahmen einer weiteren Verzahnung von Streitkräften und Wehrverwaltung […] vollständig"[12] ausgeschöpft werden.[13] Weiter sollte die Trennung zwischen Militär und Zivilbeschäftigten künftig in einer „[…] einheitlichen Personalführung der Bundeswehr aus einem gemischt zivil-militärischen Personalamt […]"[14] münden. Damit sollte den „[…] Organisationsprinzipien ´Konzentration in Prozessen´, ´Führung aus einer Hand´ und ´Aufgabenwahrnehmung möglichst an nur einer Stelle´ Rechnung getragen sowie ein Maximum an Flexibilität erreicht [werden]."[15] Die Neuausrichtung der Bundeswehr zielte auf Erhalt und Erhöhung der Einsatzfähigkeit unter sich ständig ändernden Rahmenbedingungen unter der Prämisse demografisch fester und langfristig finanzierbarer Strukturen ab. Das organisatorische

[10] Vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 91.
[11] In ihrem Koalitionsvertrag legten die damaligen Regierungsparteien fest, eine Kommission einzusetzen, die Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr, inklusive der Straffung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen, erarbeiten sollte. Quelle: Vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Wahlperiode, 2009, S. 124.
[12] Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, Oktober 2010, Vom Einsatz her denken, Konzentration, Flexibilität, Effizienz, 2010, S. 11.
[13] Vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 3.
[14] Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, Oktober 2010, Vom Einsatz her denken, Konzentration, Flexibilität, Effizienz, 2010, S. 99.
[15] Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, Oktober 2010, Vom Einsatz her denken, Konzentration, Flexibilität, Effizienz, 2010, S. 99.

Grundprinzip war dabei die Konsolidierung von Kompetenz und Verantwortung in einer Hand. Dazu sollten Strukturen, Prozesse und Organisationskultur systemisch betrachtet und aufeinander abgestimmt weiterentwickelt werden. Ein stärkeres bundeswehrgemeinsames Denken und Handeln sei für den Erfolg der Neuausrichtung unabdingbar. Dabei soll ein Eckpunkt als wesentliches Ziel hervorgehoben werden: „Zusammenführung von fachlicher und organisatorischer Kompetenz auf allen Ebenen und Verstärkung der gemischt zivil-militärischen Strukturen."[16]

Am 16. Mai 2013 fasste der ehemalige Verteidigungsminister, Dr. Thomas de Maizière, in seiner Regierungserklärung die Ziele der Neuausrichtung der Bundeswehr wie folgt zusammen: „Die Ziele der Neuausrichtung sind eine einsatzbereite und leistungsfähige Bundeswehr, die der Politik ein breites Spektrum an Fähigkeiten und Handlungsoptionen bietet, eine Bundeswehr, die sich durch effektive Strukturen und effektive Prozesse auszeichnet, eine Bundeswehr, die nachhaltig finanziert und gut ausgerüstet ist, über eine ausgewogene Personalstruktur verfügt und als Freiwilligenarmee fest in unserer Gesellschaft verankert ist."[17]

Die militärischen Ereignisse ab 2014 leiteten einen weiteren Paradigmenwechsel in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ein. Mit der völkerrechtswidrigen militärischen Intervention durch die Russische Föderation und der Annexion der Krim-Halbinsel im Jahr 2014 wurde die europäische Sicherheitsordnung in Frage gestellt und damit zu einem Politikum. Aus dem genuin strategischen Partner ist ein nicht abschließend bewertbares sicherheitspolitisches Risiko und damit eine Gefahr für die Staatengemeinschaft geworden. Dies führte als Konsequenz am 27. Februar 2022 zur Proklamation der Zeitenwende, die eine nachhaltige Neuausrichtung der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beinhaltet. Auf Grundlage dieser Zeitenwende findet in der Bundeswehr erneut ein systemischer Transformationsprozess statt, der noch andauert. So wandelte sich die Bundeswehr von der ursprünglichen

[16] Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, 2013, S. 16.
[17] Plenarprotokoll von der 240. Sitzung des 17. Bundestages vom 16. Mai 2013, S. 30123 C.

Verteidigungs- und Abschreckungsarmee zu einer Einsatzarmee mit den Kernaufträgen der internationalen Friedenssicherung, Konfliktbewältigung und Krisenvorsorge; die Zeitenwende und die daraus abgeleiteten Maßnahmen sehen nun erneut die Landes- und Bündnisverteidigung der Bundeswehr als zentralen Auftrag vor.[18] Nachdem am 4. April 2024 die Grundsätze zur Neustrukturierung der Bundeswehr für den gesamten Geschäftsbereich bekanntgegeben wurden, stellte Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius am 30. April 2024 den „Osnabrücker Erlass" vor, der die konsequente Fokussierung auf den neuen Kernauftrag der Streitkräfte zur Landes- und Bündnisverteidigung ab dem 1. Mai 2024 verbindlich festlegte.[19] Der „Osnabrücker Erlass" stellt eine explizite Abkehr einer vom Kontingentdenken ausgerichteten Einsatzarmee dar, wie sie durch den „Dresdner Erlass" ab März 2012 vorgesehen war. Das Prinzip der „[…] bundeswehrwehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung […] statusübergreifend mit militärischem und zivilem Personal […]"[20] und „[…] Zusammenführung von fachliche[r] und organisatorische[r] Kompetenz auf allen Ebenen […]"[21] wird aber nicht nur fortgesetzt, sondern sogar noch erweitert: Die zivilen Organisationsbereiche werden auf ihre Funktion der Unterstützung des Verteidigungsauftrags der Streitkräfte forciert und die Koordinierung zwischen zivilen Organisationsbereichen und Streitkräften intensiviert.[22] Zur Umsetzung dieser Vorgabe sieht der „Osnabrücker Erlass" vor, dass alle „[…] zivilen Organisationsbereiche […] im Rahmen ihrer Organisationsverantwortung die Voraussetzungen dafür

[18] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/landes-buendnisverteidigung-kernauftrag.
[19] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 2; vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/geschichte-des-verteidigungsministeriums/erlasse-zur-spitzengliederung; vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130; vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 4.
[20] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 1.
[21] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 1.
[22] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/geschichte-des-verteidigungsministeriums/erlasse-zur-spitzengliederung; vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.

[schaffen], dass sie ihren jeweiligen Aufträgen bedarfsgerecht und durchhaltefähig *insbesondere unter den Bedingungen von Landes- und Bündnisverteidigung* im In- und Ausland nachkommen können. Zentrale Maßstäbe sind hierbei die Gewährleistung der Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte, *eine engere Verzahnung der Bundeswehrverwaltung mit den Belangen der Streitkräfte* und eine größere Agilität in der Wahrnehmung ihrer Unterstützungsaufträge. *Organisationsbereichsübergreifend* relevant sind Anschlussfähigkeit, Führungsfähigkeit, Dezentralisierung, Resilienz, Verteidigungsstruktur und die Vorbereitung des Wehrersatzwesens. Hierzu zählt auch die verwaltungsseitige Herstellung der Bereitschaft im Fall einer Aktivierung der Wehrpflicht, ob durch Erklärung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls oder im Rahmen einer politischen Entscheidung im Grundbetrieb."[23]

In Anbetracht der aktuellen Neuausrichtung der Bundeswehr im Sinne der Zeitwende und des daraus resultierenden, laufenden Refokussierungsprozesses auf die Landes- und Bündnisverteidigung erscheint ein rechtlich vorgegebenes Trennungsgebot nicht mehr zeitgemäß, weil beispielsweise die Notwendigkeit entfallen ist, eine auf historischen Motiven basierte demokratiegefährdende militärische Machtkonzentration zu verhindern. Auch aus funktionaler und ökonomischer Perspektive schien die Beibehaltung dieser Verfassungsnorm entbehrlich, weil die Aufgaben der Wehrverwaltung grundsätzlich auch von den Soldatinnen und Soldaten wahrgenommen werden können und spezifizierte Aufgaben der Streitkräfte durch zivile Beschäftige. Jedoch sollte Folgendes berücksichtigt werden: „Mit solchen […] Äußerungen wird der heutigen Lebenswirklichkeit voreilig eine Qualität über das angeblich ´antiquierte´ Recht eingeräumt – mit der mehr oder weniger deutlich ausgesprochenen Folge, dass das so qualifizierte Recht deswegen ´weniger´ beachtlich sei. Demgegenüber müssen Juristen [und auch Politiker] an eine elementare rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit erinnern, dass nämlich die rechtlichen Vorgaben auch dann zu

[23] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8 f. [Kursivschrift hinzugefügt.]

beachten sind, wenn einige sie für überholt halten. Dies gilt umso mehr für das Verfassungsrecht."[24] Als Konsequenz mehrten sich bereits ab 2010 angesichts dieser Entwicklung die Stimmen derer, die eine Evaluierung resp. Reform der Wehrverfassung für notwendig und zeitgemäß halten.[25]

1.2 Forschungsfragen

Auf Grundlage des dargestellten Problemaufrisses, lassen sich folgende zentrale Forschungsfragen ableiten: *Welche Rolle spielt das verfassungsrechtlich verankerte Trennungsgebot für die Bundeswehr? Ist das Trennungsgebot noch zeitgemäß oder braucht es hier eine Änderung der Wehrverfassung?* Zur Beantwortung dieser Fragen müssen die politischen Vorgaben und Ziele für eine umfassende Strukturreform der Bundeswehr und der normative Anspruch des Artikels 87b GG als Teil der rechtlichen Grundordnung des Staates in der Rechtspraxis untersucht werden. Auf diese Weise lässt sich parallel die übergeordnete Frage in diesem Kontext behandeln, ob „[…] das Verfas-

[24] Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 94.

[25] Vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 75 und 77; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 23 und 112; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 26; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 36, 42, 56; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 157 f.; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 93 f.; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 4; vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 130; vgl. Baldus, Braucht Deutschland eine neue Wehrverfassung? 2007, S. 137; vgl. Schmidt-Radefeldt, Die Wehrverfassung in schlechter Verfassung? 2008, S. 234 f; vgl. Walter, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Verfassungsgerichtes zum Einsatz der Streitkräfte in Innern, 2013, S. 235 f.; vgl. Talmon, Bewaffnete Bundeswehrsoldaten am Brandenburger Tor? Zum Objektschutz durch die Streitkräfte bei terroristischen Anschlägen, 2016, S. 158-160; vgl. Schoch, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz der Streitkräfte im Inland, 2013, S. 266 f.; Gramm, Die Bundeswehr in der neuen Sicherheitsarchitektur, 2008, S. 379-382 und 402 f.; vgl. Badura, Der Verfassungsauftrag der Streitkräfte im Grundgesetz, 2007, S. 372; vgl. o. V., Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, Überlegungen zur Änderung der verfassungsrechtlichen Praxis, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 025/16), 2016, S. 12-14; o. V., Zum Einsatz der Bundeswehr im Innern, Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen, mögliche Verfassungsänderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 023/15), 2015, S. 14-23; vgl. Müllmann, Der Inneneinsatz der Bundeswehr, vom politischen Wollen und dem verfassungsrechtlichen Können, o. J., S. 8 f.; abrufbar unter: https://fzk.rewi.huberlin.de/doc/sammelband/Der_Inneneinsatz_der_Bundeswehr.pdf; vgl. Ladiges, Reichweite des Verteidigungsbegriffs bei terroristischen Angriffen, 2009, S. 29; vgl. Ullrich, Bundeswehreinsatz im Innern? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016, S. 126; vgl. Roggan, Bundeswehreinsatz im Innern? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016, S. 126; Depenheuer vertritt das Prinzip des sicherheitsrechtlichen „effet utile", so dass sicherheitsverfassungsrechtliche Bestimmungen unter der Prämisse einer effektiven Gefahrenabwehr ausgelegt werden müssen. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 52.

sungsrecht mit der Verfassungswirklichkeit noch [mitkommt] oder […] die Wirklichkeit dem Recht nicht längst davon [läuft]?“[26] Eine politisch zufriedenstellende Lösungsmöglichkeit, wie z. B. eine grundgesetzkonforme Organisationsmodifikation oder eine Grundgesetzänderung[27], wurden bis heute nicht ausreichend öffentlichkeitswirksam diskutiert. Ohne eine stetige Überprüfung und ggf. begründete Modifikation des Grundgesetzes besteht die Gefahr, dass bestehende Verfassungsnormen nicht mehr als verbindlich betrachtet werden, wenn dies nicht mehr erforderlich erscheint: „Gesucht wird die ´pragmatische Lösung´. Die Rechtsmaßstäbe weichen dem alltäglichen Kompromiss, der zum Kerngedanken der Demokratie erklärt wird.“[28]

Diese Bewertung führt zur Frage der Legitimation und deren Grundlage. Legitimation in einem Verfassungsstaat wird grundsätzlich aufgrund positiven Rechts oder gesellschaftlicher Akzeptanz begründet. Eine rechtlich basierte Legitimation kann aber ohne eine dauerhafte gesellschaftliche Akzeptanz nicht bestehen. Zur Wahrung einer stabilen Rechtsordnung muss dennoch in einem Rechtsstaat grundsätzlich das positive Recht eine höhere Legitimation besitzen als die gesellschaftliche Akzeptanz. Bei einer permanent fehlenden Gesellschaftsakzeptanz von Rechtsnormen muss daher eine Überprüfung der Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen. Im Falle einer Negierung dessen ist eine Anpassung der gesetzlichen Norm im Rahmen einer demokratischen Rechtsevolution durchzuführen. Diese Aufgabe und Pflicht obliegen aber in letzter Konsequenz allein der Legislative.[29]

Das Grundgesetz ist kein petrifiziertes und sakrosanktes Artefakt. Auch diese Rechtsquelle unterliegt der „Veränderlichkeit des Rechts“[30]. Dennoch ist die rechtliche als auch politische Wirkung von übergeordneter Relevanz und spiegelt sich klar

[26] Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 93. [Hervorhebungen weggelassen.]
[27] Die Dynamik des Grundgesetzes, d. h. die Kennzeichnung einer Offenheit für Entwicklung, ob wissenschaftlich-technischer oder gesellschaftlicher und sozialer Art, lässt dies ausdrücklich zu. Quelle: Vgl. Wittinger, Das Grundgesetz im Wandel: zum Wandel der Verfassung mittels Auslegung, 2011, S. 441.
[28] Kirchhof, Verfassungsnot! 2012, S. 25.
[29] Vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 93 f.
[30] Dreier, Rechtswissenschaft als Wissenschaft – Zehn Thesen, 2018, S. 10.

an der Positionierung des Grundgesetzes in der Normenhierarchie wider. Die Platzierung an oberster Stelle in der Normenhierarchie lässt sich im Kern auf die wesensgenerierende Funktion des Staates zurückführen. Die Verfassung definiert die staatliche Identität und deren objektive Werteordnung und legt sie damit fest. Eine Arbitrarität würde aber diese Bedeutung ad absurdum führen. Die normierte Rechtsprogrammatik des Grundgesetzes wird dabei auf einem höheren Abstraktionsniveau kodifiziert, um auf diese Weise eine wirksame Prävention zu schaffen, die von vor zu rascher Obsoleszenz schützt.[31] Gleichzeitig wird als Konsequenz hierzu ein breiter Interpretationsspielraum eröffnet, der zeit- und sachbezogen einem Wandel unterliegen kann. Um unter dieser Prämisse rechtlich valide und reliable Ergebnisse unter Wahrung der grundgesetzlich immanenten anthropozentrischen Ideologie zu erzielen, müssen heuristische Methoden effektiv angewandt werden.

Faktum ist aber, dass positives Verfassungsrecht verbindlich ist und es auch sein muss, wenn die Staatsidentität und deren Werteordnung gewahrt werden soll. Veränderungen sind dabei möglich, aber nur, wenn diese hinreichend begründet werden und der Wesensgehalt unangetastet bleibt. Wird also positives Verfassungsrecht nicht mehr eingehalten und besteht seitens der Politik keine wahrnehmbare Motivation, diesen Zustand zu beheben, ist dies als kritisch zu bewerten. Dabei ist es irrelevant, welche Norm des Grundgesetzes davon tangiert wird.

Wenn in diesem Sachverhalt geltendes Verfassungsrecht möglicherweise nicht mehr ausreichend angewendet wird, ist unter Berücksichtigung der rechtlichen Qualität eine Lösung dieses Zustandes zwingend. In dieser Dissertation soll daher geprüft werden, ob eine ungelöste Rechtsproblematik tatsächlich vorliegt und wenn ja, wie diese mit Hilfe der Rechtsmethodik behoben werden kann. Dabei werden auch die Ergebnisse der Rechtsprüfung des Art. 87b GG durch das Bundesministerium der Verteidigung in dieser Dissertation berücksichtigt. Ziel ist die Entwicklung von verfassungskonformen und nachhaltigen Lösungen, die den aktuellen Gegebenheiten

[31] Vgl. Dreier, Rechtswissenschaft als Wissenschaft – Zehn Thesen, 2018, S. 11.

und Erfordernissen der Bundeswehr im Wandel von der Einsatzarmee zur Bundeswehr der Zeitenwende Rechnung tragen. Auf Grundlage der erarbeiteten rechtlichen Lösungen sollen daraus ableitbare potenzielle Auswirkungen, z. B. organisatorisch und funktional, dargestellt werden.

Die Faktoren der politischen Umsetzung und Durchsetzbarkeit sowie Akzeptanzprobleme der Bevölkerung werden dabei außer Acht gelassen. Dies gilt auch für unbewiesene dogmatische Annahmen.

1.3 Der Forschungsstand

Die zivile Wehrverwaltung und ihre Beziehung zu den Streitkräften waren seit ihrer Konstituierung ein Untersuchungsobjekt in der Rechtswissenschaft. *Dies ist damit zu erklären, dass es sich dabei um ein vollkommen neues rechtliches Gebilde handelte, das ein deutsches Spezifikum darstellt und international Vergleichbares nicht existiert.*[32] Die fehlende Existenz von empirischen Daten machte eine detaillierte und eine in der Gesamtbetrachtung der Bundeswehr nebst ihren Aufgaben genaue Analyse und Bewertung erforderlich. Die rechtliche Betrachtung der zivilen Wehrverwaltung als organisatorische Einheit mit ihren Kompetenzen und Wechselwirkungen innerhalb der Bundeswehr kann nicht isoliert, sondern nur in einer systemischen Betrachtungsweise mit den vorgegebenen politischen Rahmenbedingungen untersucht werden. Diese Komplexität machte und macht den Reiz aus, eine rechtliche Analyse durchzuführen, um die Sonderrolle der zivilen Wehrverwaltung auch unter geänderten politischen Rahmenbedingungen darzustellen. Für diese Dissertation wurde eine intensive Recherche durchgeführt und eine Vielzahl von Literatur- und Quellen analysiert und ausgewertet, darunter Verfassungen, Gesetze, Urteile, Erlasse, Monografien, Rechtsgutachten, Aufsätze, Kommentare sowie Regierungspublikationen zu verteidigungspolitischen Themen und parlamentarische Anfragen inklusive Antworten. Es wurde auch darauf geachtet, insbesondere Literatur aus unterschiedlichen Zeitabschnitten zu untersuchen, um mögliche Veränderungen resp. Entwicklungen bei Be-

[32] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 33.

wertungen zu identifizieren. Der aktuelle Forschungsstand konnte bei spezifischen Monografien, Rechtsgutachten, Aufsätzen, Kommentaren sowie Regierungspublikationen zu verteidigungspolitischen Themen und parlamentarischen Anfragen inklusive Antworten identifiziert werden.[33]

Die Bundeswehrverwaltung wurde seit Beginn der Strukturreform erneut intensiv politisch und rechtlich thematisiert. Publikationen zu diesem Thema erfolgten Anfang 2021 gemeinsam durch die ehemalige Bundesministerin der Verteidigung Kramp-Karrenbauer und den Generalinspekteur der Bundeswehr. Am 9. Februar 2021 wurde das „Positionspapier: Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft" und darauf basierend das Dokument „Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft" vom 18. Mai 2021 veröffentlicht. Diese Dokumente enthalten zukunftsweisende Entscheidun-

[33] Vgl. v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011; vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, vgl. Baldus, Braucht Deutschland eine neue Wehrverfassung? 2007; vgl. Lerche, Rechtsgutachten zu Fragen des Art. 87 b des Grundgesetzes, 1988; vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003; vgl. Schmidt-Radefeldt, Die Wehrverfassung in schlechter Verfassung? 2008; vgl. Walter, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Verfassungsgerichtes zum Einsatz der Streitkräfte in Innern, 2013; vgl. Talmon, Bewaffnete Bundeswehrsoldaten am Brandenburger Tor? Zum Objektschutz durch die Streitkräfte bei terroristischen Anschlägen, 2016; vgl. Schoch, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz der Streitkräfte im Inland, 2013; Gramm, Die Bundeswehr in der neuen Sicherheitsarchitektur, 2008; vgl. Badura, Der Verfassungsauftrag der Streitkräfte im Grundgesetz, 2007; vgl. o. V., Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, Überlegungen zur Änderung der verfassungsrechtlichen Praxis, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 025/16), 2016; o. V., Zum Einsatz der Bundeswehr im Innern, Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen, mögliche Verfassungsänderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 023/15), 2015; vgl. Plenarprotokoll von der 240. Sitzung des 17. Bundestages vom 16. Mai 2013; vgl. Müllmann, Der Inneneinsatz der Bundeswehr, vom politischen Wollen und dem verfassungsrechtlichen Können, o. J.; abrufbar unter: https://fzk.rewi.huberlin.de/doc/sammelband/Der_Inneneinsatz_der_Bundeswehr.pdf; vgl. Ladiges, Reichweite des Verteidigungsbegriffs bei terroristischen Angriffen, 2009; vgl. Ullrich, Bundeswehreinsatz im Innern? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016; vgl. Roggan, Bundeswehreinsatz im Innern? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016; vgl. BT-Drs. 17/9615; vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2006; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016; vgl. Konzeption der Bundeswehr, 2018; Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021; Bundesministerium der Verteidigung, Eckpunkte für die Zukunft der Bundeswehr, 2021; BT-Drs. 19/32062; Bundesrechnungshof, Bericht vom 24. September 2019 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshalt 2020, S. 17-19; vgl. BT-Drs. 20/239; vgl. VG München, Urteil vom 21. August 2014, Az. M 21 K 13.2359; vgl. VGH München, Urteil vom 5. August 2015, Az. 6 BV 14.2122; vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.04.2016, Az. 2 B 104.15.

gen zur Beschaffung von Material und Ausrüstung, Führungsstrukturen und die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr. Mit Vereidigung der Ampel-Regierung unter SPD-Führung am 8. Dezember 2021 war in strategischer Hinsicht eine veränderte Verteidigungspolitik absehbar.[34] Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg der Russischen Föderation auf die Ukraine aber zwang die erst kurz zuvor konstituierte Bundesregierung zu einer wirtschaftlichen sowie außen- und sicherheitspolitischen Positionierung gegen die russische Invasion, die offiziell als „Zeitenwende“[35] bezeichnet wird. Mit der gewaltsamen Expansionspolitik Russlands wurde die über dreißigjährige valide europäische Sicherheitsarchitektur aufgebrochen. Die Auswirkungen dieses Krieges führten zu umfassenden und nachhaltigen Veränderungen der globalen Sicherheitsordnung. Als Konsequenz der Neuausrichtung der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne der Zeitenwende wurden mit der Nationalen Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023 und den Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023 vom 9. November 2023 die strategischen Vorgaben abstraktkonzeptionell ausformuliert. Auf die zum 1. Februar 2024 neu eingenommene Struktur des Bundesministeriums der Verteidigung und die am 4. April 2024 vorgegebene neue Struktur der Bundeswehr folgte schließlich der „Osnabrücker Erlass“ vom 30. April 2024, der die Spitzengliederung auf die auf Landes- und Bündnisverteidigung fokussierte Bundeswehr der Zeitenwende ausrichtet.[36]

[34] Der Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratische Partei Deutschlands, (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und der Freien Demokratischen Partei (FDP) mit dem Titel „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ enthält unter der Überschrift „Verteidigung und Bundeswehr“ (S. 148-150) bezogen auf die Bundeswehrverwaltung keine konkreten Informationen.

[35] Vgl. Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin. Quelle: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf.

[36] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/geschichte-des-verteidigungsministeriums/erlasse-zur-spitzengliederung.

2 Hintergrund

Die Bundeswehr stellt seit ihrem Bestehen für die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands einen integralen Komplex dar, der auf den drei Säulen Politik, Recht und Organisation beruht. Diese drei Fundamente bilden korrelativ eine die Bundeswehr prägende Trias: Sie wird politisch gesteuert, ihre Funktion und Befugnisse sind rechtlich streng reglementiert und aus diesen beiden Dimensionen muss sich ihre notwendige Struktur ableiten. Innerhalb dieses plural geprägten Konstruktes ist die Bundeswehrverwaltung als separates System implementiert.[37] Die Bundeswehrverwaltung, ihre Rechtsgrundlage und die daraus vorgegebenen Funktionen und Struktur sind die zentrale Thematik dieser wissenschaftlichen Arbeit. Für eine systemischen Rechtsanalyse muss aber auch das Militär in Bezug zur zivilen Wehrverwaltung betrachtet werden, da nicht nur eine enge normative Verbindung, sondern auch organisatorische Reziprozitäten existieren. Der Ausgangspunkt für die Entstehung der zivilen Wehrverwaltung ist die zeitlich frühere Entwicklung des Militärs und dessen ursprüngliche Funktion im Staat. Mit der Wehrverwaltungsgenese entstand sukzessiv eine organisatorische Symbiose. Im Verlauf der Geschichte änderten sich nicht nur die Funktionen des Militärs, sondern parallel auch die der Wehrverwaltung. Um die Ursachen und Wirkungen für diese Herausbildungen und Interdependenzen zwischen Militär und Wehrverwaltung darzustellen, sollen folgende Themenbereiche erläutert werden: Verteidigung als Staatsaufgabe, die historische Entwicklung der Wehrverwaltung und die aktuelle Struktur der Bundeswehr. Mit diesem Hintergrund sollen der Inhalt und der Zweck des Trennungsgebotes verdeutlicht werden.

[37] „Der Begriff ‚Bundeswehr' bezeichnet die Gesamtorganisation des militärischen Apparates der Bundesrepublik Deutschland und diverser ihn unterstützender ziviler Bereiche." Quelle: Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 1. [Hervorhebungen weggelassen.]

2.1 Ideengeschichte zur Verteidigung als Staatsaufgabe

Die Frage nach der Sicherheit eines Staates nach innen wie nach außen und deren Sicherstellung führt zu fundamentalen Prinzipien des Staatwesens. In diesem Zusammenhang wird in der politischen Philosophie, der Rechtsphilosophie und der Staatstheorie auch ein überpositives Selbstverteidigungsrecht des Staates als These genannt. Das Recht eines Staates zur Verteidigung, notfalls auch mit militärischen Kräften, sei als naturgegebenes Recht von vorverfassungsrechtlicher Qualität und somit ungeachtet einer rechtlichen Kodifizierung originärer und legitimer Ausdruck staatlicher Souveränität. Die Sicherheit sei somit eine genuine Staatsaufgabe und stelle ein Konstitutionsprinzip staatlicher Herrschaft dar. Das Strukturprinzip aller politischen Herrschaft laute daher, dass Sicherheit gegen Gehorsam und Schutz gegen treue Dienste gewährleistet wird. Die daraus abgeleiteten Pflichten könnten sich vergleichbar in einem mittelalterlichen Lehensverband auf eine konkrete Person oder aber auch (wie im modernen, territorialen radizierten Staat) abstrakt auf eine ausgeprägte Staatsgewalt in Form von öffentlichen Ämtern beziehen. Somit könne politische Herrschaft nur mit der Fähigkeit und Bereitschaft realisiert werden, den Sicherheitsanspruch der Schutzbefohlenen faktisch zu gewährleisten. Die Unbedingtheit dieser staatlichen Aufgabe und deren effektive Wahrnehmung ermögliche die Ausbildung gesellschaftlicher Normalität und kalkulierbare Lebensverhältnisse. Nur durch diese Gewährleistung der Sicherheit und Stabilität, und damit eng verbunden des Friedens, könne der neuzeitliche Prozess gesellschaftlicher Ausdifferenzierung ermöglicht werden und sich die freiheitlich-demokratische Staatsform ausbilden.

Könnte der moderne Staat seine Sicherheitsgarantie nicht mehr erfüllen, würden sich andere Garanten politisch etablieren, Sicherheit und Stabilität und auch Frieden zu ermöglichen. Dies müsse aber nicht unter Beibehaltung von Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie erfolgen. Bestand und Sicherheit eines Staates seien daher aus einer logischen und objektiven Perspektive eine unabdingbare Vorgabe einer jeden Verfassungsgebung. Der Staat könne sich dieser Aufgabe nicht entziehen, ohne seinen Herrschaftsanspruch und seine Garantenstellung für die freiheitlich Verfas-

sungsform aufzugeben. Verfassungsdogmatisch müsse die staatliche Sicherheitsgewährleistung mit den grundgesetzlichen Freiheitsrechten in einer angemessenen Balance stehen,[38] denn ein zwingendes Primat grundrechtlicher Freiheit im Verhältnis zur staatlichen Sicherheitsverantwortung („in dubio pro libertate") bestehe nicht: Es könne Sicherheit ohne Freiheit geben, nicht aber Freiheit ohne Sicherheit.[39] Um die staatliche Aufgabe, Sicherheit zu gewähren und zu garantieren, effektiv zu erfüllen, müsse der Staat seine Staatlichkeit konstituierenden Elemente verteidigen. Die Verteidigung gegen Angriffe sei folglich ein naturrechtlich gesicherter Vorgang. Die Verteidigung der Sicherheit mit dem Militär sei Ausdruck der Selbstbehauptung eines Staates: „Wo eine nach Innen und Außen sich selbst behauptende Staatsgewalt nicht gewollt wird, dort entsteht und besteht auch kein Staat."[40]

Das natürliche Verteidigungsrecht eines Staates lässt sich weder verifizieren noch falsifizieren, nimmt aber als These einen effektiven Einfluss auf die Ideengeschichte und auf den rechtsphilosophischen Diskurs im Verhältnis zum Rechtspositivismus.

2.1.1 Ideengeschichtliche Grundlage des Militärs und der Politik

Der Begriff „Militär" leitet sich etymologisch aus dem lateinischen Wort „militaris" ab und verweist in seiner Bedeutung auf die Organisation von Streitkräften, in der Soldaten (lat. „miles") ihren Dienst leisten. Dabei wird der organisatorisch-institutionelle Aspekt kollektiver Gewalt innerhalb eines staatlich organisierten Gemeinwesens betont. Historisch betrachtet besteht eine enge Verbindung von Politik und Militär. Dies zeigt bereits das abendländische politische Denken seit der Antike, das unter dem Prägenden Einfluss des Krieges stand. Der Krieg zwischen Völkern und Gesellschaften wurde als Naturzustand (status naturalis) betrachtet. Der Frieden dagegen musste erst mühsam erreicht werden, um ihn dann mit politischen Mitteln zu erhalten. Dieses gesellschaftlich-politische Denken war dichotomisch geprägt und die Unterscheidungen z. B. zwischen Freund und Feind, zwischen Innen und Außen

[38] Vgl. BVerfGE 115, 320 [358].
[39] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 1-3.
[40] Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 42 I 3, 1980, S. 847.

wurden zu wesentlichen Kategorien. Zwei wesentlich unterschiedliche Ideen entwickelten in der Geschichte besondere Wirkkraft. Die erste Idee betrachtet den Krieg bzw. das Militärische als Faktor, welcher die Gesellschaften signifikant beeinflusst. Kriegerische und militärische Konflikte können jedoch durch die Entwicklung des Politischen überwunden werden, da innerhalb eines Gemeinwesens (z. B. des griechischen Stadtstaates Polis) eine friedliche soziale Interaktion und sogar Kooperation zwischen den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern erreicht würden. Ein solcher Binnenfrieden könne durch die Etablierung von bestimmten Verfahren und Grundregeln eines sozialen Interessensausgleichs erreicht werden. Auf diese Weise würde jegliches kriegerische Handeln auf Bereiche außerhalb der Polis verbannt und das Politische die Gemeinschaft von der Dominanz des Kriegerischen und Militärischen lösen.[41]

Die zweite Idee betrachtet den Krieg als den Kern jeglichen politischen Handelns, der wie folgt beschrieben wird: „Die Selbstbehauptung einer Gesellschaft oder politischen Gemeinschaft – in einem grundsätzlich immer kriegerisch-konkurrierenden Umfeld – ist nur auf dem Fundament kollektiv organisierter staatlich-militärischer Macht möglich. Politik ist demzufolge nach dem Modell des Militärs und unter Aufbau und Nutzung eines starken militärischen Instruments zu strukturieren (z. B. Hierarchien, eindeutige Feind/Freund-Unterscheidungen, klare Befehlskette).“[42] Nach dieser Idee bilden Politik und Militär eine Einheit, die als Militarismus oder Bellizismus bezeichnet und die Armee zur wichtigsten Repräsentantin des Staates wird. Beide Ideen haben die abendländische Geschichte bis dato nachhaltig beeinflusst und sind auch in der heutigen politischen Diskussion noch immer präsent.[43]

[41] Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 5.
[42] Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 5.
[43] Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 5.

2.1.2 Philosophische Analyse von Krieg und Frieden nach Immanuel Kant

Im Absolutismus repräsentierte und führte der Herrscher den Staat und zugleich das Militär und entschied über Krieg und Frieden. Der Souverän konnte das Militär als Instrument zur Durchsetzung seiner politischen Ziele beliebig einsetzen. In der Aufklärung wurde der Absolutismus und das damit verbundene System der stehenden Heere kritisiert. Einer der bedeutendsten Philosophen dieser Zeit war Immanuel Kant (1724-1804). Er untersuchte und extrahierte in seinem 1775 veröffentlichen Traktat „Zum ewigen Frieden" die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen eines dauerhaften und stabilen Friedens.

Immanuel Kant ging davon aus, dass im Naturzustand der Menschen der Krieg bzw. ein latente Kriegsbedrohung herrsche. Es sei aber möglich, diesen Zustand zu überwinden und Frieden zu erreichen.[44] Dazu formuliert er sechs Verbote, deren Beachtung den Frieden sichern soll. Daran schließen sich drei Definitivartikel an, die verfassungs- und völkerrechtlichen Grundlagen vorsehen. Zwei Zusätze behandeln Faktoren des garantierten Friedens: die Natur und die geheime Beratung des Herrschers durch Philosophen. Schließlich enthält das Werk zwei Anhänge zur Untersuchung des Verhältnisses von Politik und Moral.

Von wesentlicher und nachhaltiger Bedeutung ist Kants Postulat einer republikanischen Verfassung, die als Definitivartikel bzw. Gebot für einen Frieden essenziell sei: „Die erstliche [sic!] nach Principien [sic!] der *Freiheit der Glieder* einer Gesellschaft (als Menschen); zweitens nach Grundsätzen der *Abhängigkeit* aller von einer einzigen gemeinsamen Gesetzgebung (als Unterthanen) [sic!]; und drittens, die nach dem Gesetz der *Gleichheit* derselben (*als Staatsbürger*) gestiftete Verfassung – die einzige, welche aus der Idee des ursprünglichen Vertrags hervorgeht, auf der alle rechtliche Gesetzgebung eines Volkes gegründet sein muß [sic!] – ist die *republikanische*."[45]

[44] Vgl. Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant, 1796, S. 18.
[45] Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant, 1796, S. 20.

Der dritte Präliminarartikel verbietet stehende Heere, da sie „[…] andere Staaten unaufhörlich mit Krieg durch die Bereitschaft, immer dazu gerüstet zu erscheinen [bedrohen und] selbst Ursache von Angriffskriegen, diese Last loszuwerden […]".[46] Stehende Heere reduzieren den Menschen als Soldaten zu „[…] bloßen Maschinen und Werkzeugen in der Hand eines Andern [sic"!] (des Staats)".[47] Auf Basis einer republikanischen Verfassung kann aber nach Kant Frieden erreicht werden, wenn „Staatsbürger in Waffen"[48] auf dem Prinzip der Freiwilligkeit „[…] sich und ihr Vaterland dadurch gegen Angriffe von außen zu sichern".[49] Dauerhafter Frieden kann nach Kant nur entstehen, wenn eine Defensivarmee zum ausschließlichen Zweck der Verteidigung aufgestellt wird sowie auf Freiwilligkeit und auf einer republikanischen Verfassung als rechtliche Grundordnung basiert. Dies sind ein bedeutender Paradigmenwechsel und eine Abkehr von der zuvor vertretenen Sichtweise, dass das Militär als ein reines Instrument zur Durchsetzung der politischen Ziele uneingeschränkt dem Herrscher dienen müsse.

2.1.3 Ideengeschichte der Streitkräfte und Politik ab dem 18. Jahrhundert bis zur Neuzeit

Im späten 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden Optionen zur Umgestaltung und Reform der Heere öffentlich diskutiert und strebten nicht primär die Schaffung eines effektiveren Instruments zur Kriegsführung an, sondern zielten im Gegenteil hauptsächlich auf den Frieden. Diese Zielsetzung scheiterte im Verlauf des 19. Jahrhunderts sowie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dennoch wurden mit den in der Aufklärung entwickelten politischen Leitbildern und erhobenen Forderungen neue Akzente gesetzt, die die Diskussion über die Gestaltung des Verhältnisses von Gesellschaft und Militär beeinflussten. Anhand von drei Entwicklungslinien

[46] Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant, 1796, S. 8.
[47] Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant, 1796, S. 8.
[48] Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant, 1796, S. 9.
[49] Kant, Zum ewigen Frieden, Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant, 1796, S. 9.

zeigt sich der permanente Wandel im Verhältnis von Gesellschaft, Staat und Militär, die auch für die gegenwärtige Situation von wesentlicher Bedeutung sind:[50]

Im 19. Jahrhundert nahm das Bürgertum an gesellschaftspolitischer Bedeutung zu und stärkte u. a. die Idee von Bürger- und Milizarmeen und führte zur Öffnung des Offiziersberufes für Angehörige bürgerlicher Kreise. Mit dem sukzessiven Übergang zur allgemeinen Wehr- resp. Militärdienstpflicht in den europäischen Staaten veränderte sich die Sozialstruktur der Armeen radikal. Die Wehrpflicht als Bürgerpflicht eröffneten zugleich die Chance, durch den Zugang zur bewaffneten Macht des Staates zu Kommandopositionen innerhalb der Streitkräfte an politischem Gewicht und gesellschaftlichem Ansehen zu gewinnen. Der einsetzende Demokratisierungsprozess in der Nachkriegszeit von politischen Systemen in Europa ermöglichte nicht nur die Öffnung des Militärs für alle Gesellschaftsschichten, sondern auch die Anbindung der Entscheidungsgewalt über die Anwendung militärischer Gewalt an die jeweilige Verfassung der einzelnen Staaten.[51]

Durch die Entwicklung und Konstituierung des modernen Staates als Rechtsstaat, wurde die Implementierung der militärischen Gewalt unter die internationale wie staatliche Rechtsordnung zu einem besonderen gesellschaftspolitischen Anliegen. Die rechtlichen Grundlagen des Militärs werden verfassungsrechtlich verankert (Wehrverfassung[52]) und sämtliche weitere Erfordernisse durch Gesetze und Verordnungen geregelt. Das Völkerrecht (oder Internationales Recht) hat unmittelbare rechtliche Auswirkung auf den militärischen Bereich der Staaten, z. B. das allgemeine

[50] Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 6.
[51] Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 6.
[52] Die Begriffe Wehrverfassung, Wehrsystem und Militärsystem werden häufig synonym verwendet, dabei existieren eine Vielzahl von unterschiedlichen Definitionen und sozialwissenschaftlicher Ausdifferenzierungen. Der Begriff Wehrverfassung beschreibt im weiteren Sinne die "Gesamtverfasstheit" einer Gesellschaft in Bezug auf ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber äußeren und inneren Existenzbedrohungen. Quelle: Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 4.
„In einem engeren Sinne verweist [der Begriff Wehrverfassung] auf die politischen und sozialen Grundlagen der rechtsstaatlich organisierten Gesellschaft, insbesondere auf die *Verfassung* und die Grundrechte und die darin verankerten *Leitbilder und Normen* eines kollektiven Sich-Wehrens gegen Existenzbedrohungen.“ Quelle: Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 4. [Kursivschrift hinzugefügt.]

Gewaltverbot. Die Frage der Strukturierung des Wehr- bzw. Militärsystems[53] ist in den heutigen Demokratien eine politische, soziale und rechtliche Frage, die im Kern die Legitimität und Legalität militärischer Gewalt analysieren, bewerten und gesellschaftlich integrieren muss.[54]

Neben der militärischen Gewalt in modernen Demokratien kommt der Ausgestaltung des zivil-militärischen Verhältnisses eine herausragende Bedeutung zu. Der wichtigste Grundsatz ist dabei das Konzept des Primats der Politik, also der Vorrang ziviler Entscheidungsgewalt und eine klare Subordination des Militärs unter die zivile Exekutive. Zur Umsetzung und Überwachung des Primats der Politik sind insbesondere bestimmte staatliche Institutionen (z. B. Parlament, Gerichte, Rechnungshof) vorgesehen, aber auch rein zivilgesellschaftlichen Organisationen (z. B. Friedens- und Bürgerrechtsbewegungen, Presse, Kirchen und Religionsgemeinschaften) erhalten eine wichtige öffentliche Kontrollfunktion. Die Mechanismen und Instrumente für eine effektive zivile Kontrolle der militärischen Gewalt sind bezogen auf Aufgaben, Kompetenzen und Wirkungsmöglichkeiten dabei unterschiedlich gestaltet (z. B. durch parlamentarische Kontrollrechte, Entscheidungsbefugnisse über Verwendung und Einsätze, Wehrbeauftragter, Ausschüsse etc.) und innerhalb des jeweiligen politischen Systems und Rechtssystems unterschiedlich verankert.[55]

---

[53] Der Begriff Wehrsystem bezieht sich auf die konkrete politische Ausgestaltung des kollektiv organisierten Sich-Wehrens auf Grundlage der in der Wehrverfassung verankerten Grundregeln und Normen über die Organisation, Funktion und Führung der Streitkräfte. Hier sind die Bestimmungen hinsichtlich der Befehlsgewalt, des Auftrages und Einsatzes der Streitkräfte sowie Regelungen der Zuständigkeiten und Kompetenzen einzelner Staatsorgane von besonderer Relevanz. Politisch gestaltet werden die Aufbauorganisation (Strukturen) sowie Ablauforganisation, d. h. Verfahren und Abläufe der Organisationstätigkeit (Prozesse). Eine zentrale Fragestellung ist dabei die Form und Umsetzung der Rekrutierung. Quelle: Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 4.
Das Militärsystem eines Staates ist ein Teil des Wehrsystems, das sich auf die Strukturen und Prozesse der Militärorganisation bezieht. Bei dieser Bewertung sind Wehr- und Militärsystem identisch, wenn das „Sich-Wehren" einer Gesellschaft ausschließlich auf den militärischen resp. bewaffneten Faktor basiert. Dabei ist zwingend zu berücksichtigen, dass jedes Militär grundsätzlich über diesen unmittelbaren Bereich des "Sich-Wehrens" hinausgehen kann, um als Angriffsinstrument sowohl innerhalb der Gesellschaft als nach außen gerichtet kriegerische Handlungen ausführt. Politisch kann ein solches kriegerisch-offensives Vorgehen als ein Akt des Sich-Wehrens bzw. als Verteidigung gerechtfertigt werden. Quelle: Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 5.
[54] Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 7.
[55] Vgl. Kernic, Demokratie und Wehrsystem, 2016, S. 7.

2.2 Historische Entwicklung der Wehrverwaltung

Ein klar definierter historischer Ausgangspunkt für eine Wehrverwaltungsgenese ist nicht einfach zu bestimmen, da sich die Aufgaben der Wehrverwaltung zu verschiedenen Zeiten immer wieder geändert haben.[56] Es lassen sich aber historisch drei Haupttypen von Streitkräften differenzieren, welche die Wehrverwaltung bis zur Französischen Revolution beeinflusst haben: Ritter, Söldner und stehende Heere. Die Ritterheere benötigten so gut wie keine ausdifferenzierte Verwaltung, denn diese mussten sich und ihre Gefolgsleute selbst ausrüsten. Sie konnten sich finanzieren, da sie für ihre Kriegsdienste Lehen erhielten. Der Übergang von Rittern zu Söldnern revolutionierte zwar die Kriegstechnik, aber noch nicht die Verwaltung der Heere. Die Truppen organisierten und finanzierten sich noch immer selbst. Dies erfolgte aber nicht mehr über Lehnsgüter, sondern durch die Finanzmittel, die durch die Kriegsherren bereitgestellt wurden. Eine Verwaltung wurde erst dann notwendig, als die Söldner nicht mehr nach jedem Feldzug oder nach jedem Krieg wieder aus ihren Diensten entlassen, sondern ständig als sogenannte „stehende Heere“[57] beibehalten wurden. Stehende Heere erforderten von dem jeweiligen Herrscher die Beantwortung von zwei Fragen: 1. Wie kann verhindert werden, dass die Soldaten fouragieren? 2. Was ist die Aufgabe der Soldaten im Frieden? Die Antwort auf die zweite Frage hat sich bis heute nicht geändert: Lernen und Üben. Die erste Antwort kann auf Grundlage der zweiten gegeben werden: Die Soldaten müssen ausreichend versorgt und untergebracht werden, wenn sie effektiv lernen und üben sollen. Dies wiederum erforderte organisatorische Anstrengungen der Herrscher und führte zu einer militärspezifischen Verwaltung, die auch nach und nach entstand.[58]

---

[56] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 15.

[57] „Die stehenden Heere bildeten den realen Machtfaktor der in ihre absolute Herrschaft wachsende Landesherren. Dazu wurde die alte Söldnerarmee verstaatlicht. Der Oberst hörte auf, ein militärischer Privatunternehmer zu sein.“ Quelle: Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 15 f.

[58] Vgl. Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 201.

Die verfassungshistorischen Grundlagen der heutigen Bundeswehrverwaltung als zivile Wehrverwaltung der Streitkräfte reichen zurück bis zum Dreißigjährigen Krieg, der von 1618 bis 1648 geführt wurde. Seit diesem Krieg gelangten alle deutschen Staaten zu der militärpolitischen Erkenntnis, dass nur sogenannte Gemeinwesen sich durchsetzen und behaupten konnten, die über zuverlässige und effektive militärische Kräfte verfügten; nur Gemeinwesen, die sich selbst behaupten konnten, konnten Staaten genannt werden. Beispielhaft für die Entwicklung und den Aufbau von militärischen Kräften in Form von stehenden Heeren und der hierfür notwendigen organisatorischen Einheit ist Brandenburg-Preußen. Die dort errichteten preußischen Kriegskommissariate basierten auf einer aus Frankreich stammenden theoretischen und praktischen Entwicklung; zur Durchsetzung der landesherrlichen Gewalt wurden militärische und zivile Verwaltung zunehmend miteinander verflochten. Für die weitere Entwicklung war die sogenannte Heeresreform außerhalb der staatlichen Verfassung richtungsweisend, denn das Heer nahm eine spezifische Stellung unter völligem Ausschluss von zivilen Einrichtungen ein.[59] „Für Preußen besaß die Armee ein ganz besonderes Gewicht. Von ihr wurde der Staat erobert. Dem Staat wurde die Unterhaltung der Armee zur Hauptaufgabe gemacht. Dazu wurde eine Verbindung von Polizeistaat und Merkantilismus eingegangen.“[60] Dieser neue politische Ansatz erforderte für das neue stehende Heer eine ständige Heeresverwaltung. Während im 16. Jahrhundert Kommandogewalt und Wehrverwaltung eine Einheit bildeten, wurde die Heeresverwaltung in Preußen unter den Kurfürsten von Brandenburg und Herzog von Preußen zunehmend selbstständig organisiert.[61] Im Jahr 1655 wurde das Generalkommissariat (General-Kriegs-Kommissariat), welches für die eigentliche Wehrverwaltung zuständig war, errichtet. Hauptaufgaben waren neben den Musterungen die Beschaffung und Erhaltung sämtlichen Kriegsmaterials sowie das Steu-

[59] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 16 f.
[60] Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 17.
[61] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 17.

erwesen zur Finanzierung des Heeres.[62] Durch die Verwaltungsreform Friedrich Wilhelms I. wurden 1723 die Kriegskommissariate mit den sogenannten Domänenverwaltungen zuständigen Amtskammern zu den Kriegs- und Domänenkammern konsolidiert und als Provinzialbehörden unter die zentrale Aufsicht des Generaldirektoriums („General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domainendirektorium") gestellt, in dem schließlich das General-Kriegs-Kommissariat integriert wurde. „Die Geschäftsverteilung sah regionale (Lokal-)Departments und sachliche (Real-)Departments vor. Indem so die Heeresverwaltung mit der allgemeinen Staatsverwaltung institutionell verbunden wurde, offenbarte sich deutlich, daß [sic!] die gesamte Staatsverwaltung ganz auf das Wohl der Armee abgestellt worden war."[63]

Obwohl zunächst eine einheitliche militärische Führung fehlte,[64] differenzierten sich im 18. Jahrhundert in Preußen Wehrverwaltungen aus der allgemeinen preußischen Staatsverwaltung als spezifisches Ressort heraus, was schließlich zur Konstituierung des preußischen Kriegsministeriums führte. Das 1810 errichtete neue Kriegsministerium wurde binnenorganisatorisch in zwei Abteilungen aufgeteilt: Die erste Abteilung war zuständig für die Verfassung und das Kommando über die Armee, die zweite für die Wehrverwaltung.[65] Carl von Clausewitz lieferte hierzu die entsprechende Begründung: „Wer wollte die ganze Litanei der Verpflegung und Administration zur eigentlichen Kriegsführung zählen, da sie mit dem Gebrauche der Truppen zwar in beständiger Wechselwirkung steht, aber etwas wesentlich davon Verschiedenes ist."[66] In Sinne einer selbstständigen Wehrverwaltung votierte auch Lo-

[62] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 18.
[63] Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 18.
[64] Im Jahr 1787 ließ Friedrich Wilhelm II. ein Oberkriegskollegium mit einem Oberkriegspräsidenten an der Spitze errichten, der für die zivile Militärverwaltung (hier das Intendanturwesen) und die Streitkräfteinspektion übertragen wurde. Die bereits seit 1746 bestehende Militärdepartments des Generaldirektoriums, dessen Leiter seit 1760 die Dienstbezeichnung „Kriegsminister" führte und zuständig für die Militärverwaltungsangelegenheiten und Verpflegung war, blieb weiterhin bestehen. Der Versuch, das Militärdepartments des Generaldirektoriums in das Oberkriegskollegium als Abteilung zu implementieren, scheiterte bereits nach zwei Jahren (1789). Das Militärdepartments des Generaldirektoriums erlangte seine unabhängige Position und die bisherigen Zuständigkeiten zurück. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 3.
[65] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 1-4.
[66] v. Clausewitz, Vom Kriege, 1867, S. 83.

renz v. Stein. Für das Heer sei eine Organisation erforderlich, die „[…] alle Bedingungen der Herstellung und Erhaltung des Heeres sowohl im Kriege als auch im Frieden zu schaffen, zu ordnen und zu verwalten hat. [Das Kriegsministerium] ist daher das Verwaltungsministerium des Heerwesens".[67] Aus den für die Heeresverwaltung zuständigen Kriegskommissariate gingen 1820 die Intendanturen als wirtschaftlicher Teil der Militärverwaltungen hervor. Zu ihren Hauptaufgaben gehörte das Bekleidungs-, Verpflegungs- und das Besoldungswesen sowie die Garnisons- und Lazarettverwaltung, nicht aber das Bauwesen. Diese Intendanturen hatten die Aufsicht über alle Zweige der Militärökonomie des Bezirks zu führen und sollten als Vermittler zwischen den Truppen und dem Kriegsministerium fungieren. Der Intendant und seine Mitarbeiter waren zwar Militärbeamte und unterstanden militärischen Vorgesetzten, ihr Beamtenstatus sicherte ihnen jedoch eine größere rechtliche und faktische Selbstständigkeit gegenüber den Kommandeuren zu, obwohl sie gleichzeitig in einem militärischen Dienstverhältnis standen.[68] Aufgrund der Binnenaufteilung des Kriegsministeriums in zwei Abteilungen waren die Akte der Kommandogewalt des Königs weder der erforderlichen Gegenzeichnung noch der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit unterworfen. Die Ministerverantwortlichkeit bestand faktisch nur für die Wehrverwaltung. Dies entsprach nicht der preußischen Verfassung, wurde aber als Gewohnheitsrecht reklamiert. Aus Art. 44 der oktroyierten Verfassung von 1848/50 wurde abgeleitet, dass der König den Oberbefehl über das Heer besitzt. Im preußischen Verfassungskonflikt (1859 - 1866) setzte sich diese Rechtsauffassung endgültig durch und die aus zivilen Militärbeamten und nicht aus Offizieren bestehende Wehrverwaltung blieb militärischen Kommandos untergeordnet.[69] Die Reichsverfassung von 1871 schrieb die preußische Militärvorgaben fort. Das Heer und die Marine blieben weitgehend der Verfügungsgewalt des Kaisers unterstellt unter der Prämisse der Bewilligung der notwendigen Finanzmittel

[67] v. Stein, Die Lehre vom Heerwesen, 1872, S. 117. [Hervorhebungen weggelassen.]
[68] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 39.
[69] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 5.

gemäß der Verfassung. Eine in der preußischen Militärgeschichte immanente Zuständigkeitsunklarheit setzte sich weiter fort. Unterhalb des obersten Kriegsherrn existierten, mit dem u. a. für Personalfragen und Koordination zuständigen Militärkabinett, dem Marinekabinett (seit 1889), dem preußischen Kriegsministerium (bis 1919) und dem Generalstab, mehrere in Kompetenzstreitigkeiten konkurrierenden Institutionen. Während des 1. Weltkrieges verlor das Militärkabinett sukzessiv an Einfluss zugunsten der Obersten Heeresleitung (OHL), die als oberste Kommandoebene des Heeres (für die Marine der Admiralstab) formell Kaiser Wilhelm II. unterstand, de facto aber unabhängig agierte. Seit August 1916 zog die OHL unter v. Hindenburg und Ludendorff die Regierungsgewalt faktisch an sich und schuf damit eine Militärdiktatur.[70] Bereits vor Kriegsende löste sich die OHL mit der Entlassung Ludendorffs und der beginnenden Revolution auf (26. Oktober 1918).[71] Nach der Abschaffung der Monarchie (9. November 1918) und mit dem Ende des Ersten Weltkrieges (11. November 1918) wurde im Friedensvertrag von Versailles u. a. die Personalstärke der deutschen Streitkräfte auf 100.000 Soldaten begrenzt und das Militärkabinett als Personalamt eine Department im Kriegsministerium (Dezember 1918).[72] Aufgrund dieses Vertrags wurde 1921 in der Weimarer Republik in der Reichswehr zwischen der Militärverwaltung und der nunmehr zivilen Verwaltung unterschieden. Die zivile Verwaltung war hierbei nicht mehr dem Militär unterstellt.[73] Im Dritten Reich erhielten dagegen nicht nur die Streitkräfte im engeren Sinn eine neue Struktur, sondern auch die Militärverwaltung. Aus der Reichswehr entstand die Wehrmacht. Die als Wehrmachtsbeamte bezeichneten Personen wurden schrittweise der Rechtsstellung eines Soldaten angenähert. Es herrschte die Auffassung, dass die Verwaltung als Waffengattung eine eigene Prägung besitze und somit anderen Waffengattungen gleichzustellen sei. Sukzessiv wurden die Beamten in die

[70] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 6.
[71] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 6.
[72] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 40; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 6.
[73] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 40.

Befehlshierarchie eingeordnet und gleichzeitig der Kommandogewalt untergeordnet.[74] Die Wehrmacht wurde zunächst vom Reichswehrminister und ab dem 21. Mai 1935 vom Reichskriegsminister administrativ geführt. Im Jahr 1935 wurde mit der sogenannten „Verkündung der Wehrhoheit" die Heeresleitung zum Oberkommando des Heeres, die Marineleitung zum Oberkommando der Marine transformiert und ein Oberkommando der Luftwaffe neu errichtet. Der verwaltungstechnische Unterbau wurde als Wehrmachtsamt bezeichnet. Aufgrund der Blomberg-Fritsch-Krise im Jahr 1938 übernahm Hitler auch die Aufgaben des Reichskriegsministers; das Wehrmachtsamt wurde zum Oberkommando der Wehrmacht (OKW) umgegliedert. Diese Entwicklung führte in der Praxis zu einer Aufsplitterung insbesondere auch des militärischen Beschaffungswesens. Es existierten neben den Intendanturverwaltungen des OKW separate Intendanturverwaltungen für das Heer, die Marine sowie für die Luftwaffe.[75] „Mit der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht am 8. Mai 1945 wurde sie im August 1945 entwaffnet und durch das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 34 vom 20. August 1946 aufgelöst. Die Wehrverwaltung hatte sich damit erledigt."[76]

Nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches und der sich daran anschließenden Besetzung durch die Alliierten wurde dem deutschen Volk jedwede Form von militärischer Aktivität verboten.[77] Als das Grundgesetz am 24. Mai 1949 in Kraft trat, lag es fern jeglicher Wahrscheinlichkeit, dass die neu gegründete Bundesrepublik Deutschland in absehbarer Zeit wieder über eigene Streitkräfte verfügen würde. Zu nah waren der Zweite Weltkrieg und dessen Folgen sowie die bedingungslose Kapitulation des „Dritten Reiches". So enthielt das Grundgesetz zunächst keine Normen über jegliche Form von militärischen Kräften. Doch die angesichts zunehmender Spannungen zwischen Ost und West und dem damit einhergehenden

[74] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 40.
[75] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 7.
[76] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 7.
[77] "All forms of military training, military propaganda and military activities of whatever nature on the part of the German people are prohibited […]." Quelle: Proklamation Nr. 2 des Kontrollrates vom 20. September 1945, Abschnitt 1, Ziffer 2, in: Amtsblatt des Kontrollrates in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1 vom 20. Oktober 1945, S. 8; abrufbar unter: https://www.gvoon.de/amtsblatt-kontrollrat-deutschland-1945/seite-8-2-843636.html.

„Kalten Krieg“ führte nach heftigen innenpolitischen Debatten zu der politischen Überzeugung, dass eine Wiederbewaffnung Deutschlands unumgänglich sei: „Mit der Verschärfung des Ost-West-Konfliktes im Zuge des Korea-Krieges setzte unter den westlichen Hauptsiegermächten des Zweiten Weltkrieges indes schon wenige Jahre später ein Umdenken ein; ein dauerhafter Verzicht auf die soldatischen Fähigkeiten der Deutschen lief hiernach den eigenen strategischen Interessen in Europa zuwider, weshalb einer ‚Wiederbewaffnung‘ Deutschlands der Weg zu öffnen sei.“[78]

Bei diesen strategischen Überlegungen ging es den westlichen Siegermächten nicht darum, dem Wunsch der Bundesregierung nach einer Wiederherstellung der staatlichen Souveränität zu entsprechen, sondern der alleinige Grund für die Wiederzulassung einer deutschen Armee war die Intention, deutsche Streitkräfte zur Verteidigung der sogenannten „freien Welt“ einzusetzen.[79]

Bis zur Formulierung und Implementierung einer Wehrverfassung in das Grundgesetz mussten noch einige politisch signifikante Meilensteine errichtet werden. Ein erster bedeutender Meilenstein war die Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, die aber aufgrund des negativen Votums der Französischen Nationalversammlung nicht realisiert werden konnte. Im Jahr 1955 trat die Bundesrepublik Deutschland dem Brüsseler Vertrag bei, der 1948 von Frankreich, Großbritannien und den Beneluxstaaten als WEU-Vertrag zur kollektiven

[78] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 1.

[79] So schlug der britische Premierminister Winston Churchill am 11. August 1950 in Anbetracht der „[…] russisch-kommunistischen Aggression […]“ die Schaffung einer europäischen Armee unter deutscher Beteiligung vor. Quelle: Vgl. Die Rede Winston Churchills, Zur Frage der Schaffung einer europäischen Armee vor dem Europarat in Straßburg vom 11. August 1950, 1950, S. 3375.
Der Europarat sprach sich auf Initiative Churchills am 11. August 1950 für die Bildung einer europäischen Armee mit deutscher Beteiligung aus. US-Außenminister Dean Acheson setzte sich 1950 ebenfalls ausdrücklich für einen militärischen Beitrag der Bundesrepublik zur Verteidigung in Europa ein.
Quelle: Vgl. https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/295713/evg-vertrag.
Am 24. Oktober 1950 unterbreitete der französische Ministerpräsident René Pleven in seiner Rede zur europäischen Armee einen vergleichbaren Vorschlag. Quelle: Statement by René Pleven on the establishment of a European Army (24 October 1950), p. 2; abrufbar unter:
https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_en.pdf.
Von militärischer Seite sprach sich der Oberkommandierende der NATO in Europa, General Matthew B. Ridgway, am 13. Januar 1953 für eine Aufstellung deutscher Truppen aus. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 1.

Selbstverteidigung sowie zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit gegründet worden war. Mit dem Beitritt zum „Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages“[80] vom 23. Oktober 1954, das Deutschland zeitgleich erklärt hat, ermöglichte die Aufstellung einer deutschen Armee. Deutschland verpflichtete sich darüber hinaus, diese neu gegründete Armee dem im Jahr 1949 errichteten NATO-Bündnis zu unterstellen,[81] dessen Mitglied sie am 6. Mai 1955 wurde.[82] Am 26. Juli 1955 trat das „Gesetz über die vorläufige Rechtsstellung der Freiwilligen in den Streitkräften“[83] (Freiwilligengesetz) in Kraft und bildete eine erste wesentliche gesetzliche Grundlage zur Aufstellung der Streitkräfte, die mit der Vereidigung von 101 Freiwilligen am 12. November 1955 ihren Anfang fand.[84] Das Grundgesetz wurde schließlich am 19. März 1956 um die „Wehrverfassung“ ergänzt.

Ein Kern der Wehrverfassung sind die Streitkräfte und deren Hauptfunktion der Verteidigung. An diesem Zentrum gliedern sich weitere militärische und zivile Organisationskomponenten an, die in ihrer Gesamtheit die Organisation Bundeswehr bilden. Die rechtlichen Regelungen für die Strukturierung der Streitkräfte in der Bundeswehr beruhen auf der grundgesetzlichen Vorgabe, dass sich gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan ergeben müssen. [85] Im Haushaltsplan werden darüber hinaus alle militärischen als auch zivilen Organisationsbereiche aufgeführt.

---

[80] Vgl. BGBl. II 1955 S. 258-261.

[81] Vgl. Art. 1 des Protokolls zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages vom 23. Oktober 1954, BGBl. II S 259.

[82] Vgl. Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Brüsseler Vertrages und des Nordatlantikvertrages für die Bundesrepublik Deutschland sowie über das Inkrafttreten des Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 9. Mai 1955, BGBl. II S. 630.

[83] BGBl. I 1955 S. 449 Nr. 23.

[84] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 89; Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/geschichte-bundeswehr/gruendung-bundeswehr.

[85] Die Bundesrepublik Deutschland hat sich gemäß Art. 3 Abs. 2 des Vertrages über die abschließende Regelung der Bundesrepublik Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag) vom 12. September 1990 (BGBl. II S. 1318; die Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG erfolgte mit Vertragsgesetz vom 11. Oktober 1990 [BGBl. II S. 1317]; der Vertrag trat am 15. März 1991 in Kraft [BGBl. II S. 587]) völkerrechtlich verpflichtet, die Personalobergrenze für die Streitkräfte insgesamt in Höhe von 370.000 Soldatinnen und Soldaten einzuhalten. Quellen: Vgl. Vertrag über die abschließende Regelung der Bundesrepublik Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag).

Dies geschieht aber ohne eine direkte gesetzliche Grundlage, sondern basiert mittelbar auf den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG und § 11 Abs. 2 BHO, der Haushaltsmittelwahrheit nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 2.3 zu § 9 und Nr. 1.2 zu § 11 BHO und der Haushaltsmittelklarheit laut der §§ 13 und 14 BHO. Eine gesetzliche Grundlage für die Organisation der Verteidigung, insbesondere die Spitzengliederung der Bundeswehr und die endgültige Organisation des Bundesministeriums der Verteidigung, liegt gemäß § 90 SG (Organisationsgesetz) vor, aber der Entwurf eines förmlichen Organisationsgesetzes aus dem Jahr 1956 wurde seit der Konstituierung der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung bis dato nicht erlassen. Der Aufbau der Bundeswehr ist somit gesetzlich nicht geregelt und beruht auf Organisationserlassen gemäß dem Ressortprinzip (eigenverantwortliche und selbstständige Leitung eines Ressorts durch den zuständigen Minister) nach Art. 65 S. 2 GG.[86] Um die organisatorische Position und Struktur der Bundeswehrverwaltung in Relation zu den Streitkräften zu untersuchen, soll eine holistische Benennung und Erläuterung der aktuellen Aufbaustruktur der Bundeswehr erfolgen. Darauf basierend soll die binnenorganisatorische Abgrenzung der zivilen Wehrverwaltung zu den Streitkräften verdeutlicht werden.

2.3 Heutiger Aufbau und Struktur der Bundeswehr

Nach der Grundsatzentscheidung zur neuen Struktur der Bundeswehr der Zeitenwende vom 4. April 2024 trat am 1. Mai 2024 der „Osnabrücker Erlass“ in Kraft, der neue Grundsätze zur Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und in der Bundeswehr regelt.[87] Angesichts der umfangreichen Reorganisation durch den Erlass wird zur besseren Vergleichbarkeit zunächst die Struktur der Bundeswehr bis zum 30. April 2024 (für das BMVg bis zum 1. Okto-

[86] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 21 f.
[87] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 2; vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.

ber 2025) dargestellt und anschließend um die erlassbezogenen Modifikationen ergänzt.

Die Bundeswehr als Gesamtorganisation besteht aus dem Bundesministerium der Verteidigung als oberste Bundesbehörde mit sieben direkt unterstellten Dienststellen, einem militärischen Organisationsbereich mit sechs Teilbereichen und einem zivilen Organisationsbereich, der aus fünf Teilbereichen besteht.[88] Ab dem 1. Mai wird die Bundeswehr auf den Verteidigungsfall ausgerichtet. Dieser zentrale Auftrag setzt eine kriegstüchtige Bundeswehr der Zeitenwende voraus, deren Verantwortlichkeiten, Entscheidungsbefugnisse und das Zusammenwirken aller Ebenen eindeutig bestimmt sind. Die vollzogenen und eingeleiteten Strukturveränderungen auf Grundlage der hierfür festgelegten neuen Grundsätze beinhalten eine klare Trennung zwischen strategischer, operativer und taktischer Ebene.[89]

2.3.1 Vertikale Aufbauorganisation der Bundeswehr

An der Spitze der Aufbauorganisation der Bundeswehr steht als oberste Bundesbehörde das Bundesministerium der Verteidigung,[90] welches gemäß Artikel 65a GG vom Bundesminister der Verteidigung[91] während der Friedenszeit geführt wird.[92] Der Minister wird bei der Führung von drei beamteten und zwei parlamentarischen Staatssekretären[93] sowie vom Generalinspekteur der Bundeswehr unterstützt.[94]

---

[88] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation.

[89] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 7; vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.

[90] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 3.

[91] Die deutschen Streitkräfte stehen unter einer zivilen und nicht unter einer militärischen Befehls- und Kommandogewalt. Gemäß Artikel 65a GG ist nach wie vor die alte Bezeichnung für den Bundesminister der Verteidigung normiert: „Der Bundesminister für [sic!] Verteidigung hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte." Aufgrund dieses Artikels ist ein Bundesminister der Verteidigung per se vorgesehen; daher ist das Bundesministerium der Verteidigung ein obligatorisches Ministerium qua Grundgesetz.

[92] Gemäß Artikel 115b GG geht mit „[…] der Verkündigung des Verteidigungsfalles die Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler über."

[93] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/staatssekretaere.

[94] Vgl. https://www.bmvg.de/resource/blob/11902/2c773210e9e86771735186b5feffe042/download-organigramm-data.pdf.; vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation.

Bis zum 30. April 2024 waren innerhalb der vertikalen Aufbauorganisation sieben höhere Kommandobehörden der Bundeswehr (Einsatzführungskommando der Bundeswehr [EinsFüKdoBw][95], Planungsamt der Bundeswehr [PlgABw][96], Luftfahrtamt der Bundeswehr [LufABw][97], Führungsakademie der Bundeswehr [FüAkBw][98], Zentrum Innere Führung [ZInFü][99], Territoriales Führungskommando der Bundeswehr [TerrFüKdoBw][100], zivile Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst [BAMAD]) dem Ministerium unmittelbar unterstellt, ohne jedoch Teil des Bundesministeriums der Verteidigung zu sein oder einem Organisationsbereich zugeordnet zu werden.[101] Personell konkretisiert unterstanden diese dem höchsten militärischen Repräsentanten, dem Generalinspekteur der Bundeswehr (GenInspBw)[102] direkt und truppendienstlich.[103] Alle genannten militärischen Dienststellen wurden von Solda-

[95] Das Einsatzführungskommando der Bundeswehr ist zuständig für die Auslandseinsätze der Bundeswehr und gewährleistet die personelle und materielle Einsatzbereitschaft der Kontingente. Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/einsatzfuehrungskommando-der-bundeswehr.

[96] Das Planungsamt ist für den nicht-ministeriellen Anteil des Planungsprozesses zuständig. Es führt in dieser Funktion alle Planungsschritte in den dem Ministerium nachgeordneten Bereich zusammen. Es fungiert als zentraler Bedarfsträger für alle militärischen und zivilen Organisationsbereiche der Bundeswehr und ermöglicht auf diese Weise eine bundeswehrgemeinsame Planung. Darüber hinaus erstreckt sich die wissenschaftliche Unterstützung des Planungsamtes auf alle Gestaltungsfelder und Planungskategorien der Bundeswehr. Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-.

[97] Das Luftfahrtamt der Bundeswehr besitzt die fachliche Verantwortung für die Sicherheit im militärischen Flugbetrieb in Deutschland. Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr.

[98] Kernaufgabe der Führungsakademie der Bundeswehr ist die Aus-, Fort- und Weiterbildung berufserfahrener Offiziere aus dem In- und Ausland insbesondere zur Vorbereitung auf Aufgaben in den deutschen Streitkräften, der NATO, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen.
Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/fuehrungsakademie-der-bundeswehr.

[99] „Das Zentrum Innere Führung setzt sich als national anerkannte und international vernetzte Ausbildungseinrichtung mit Leitfunktion für die Weiterentwicklung, Gestaltung und Vermittlung der Inneren Führung ein. Seine Expertise, seine Kompetenzen und sein Leistungsangebot bilden den Rahmen für Bildung und Zertifizierung aller Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr in allen Fragen und Handlungsfeldern der werteorientierten Führungs- und Organisationskultur. Gleichzeitig ist das Zentrum Innere Führung die zentrale Bildungsinstitution zur Weiterentwicklung individueller Führungskompetenzen.“ Quelle:
https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/zentrum-innere-fuehrung.

[100] Das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr ist zuständig für die Führung und Koordination aller Aufgaben der Bundeswehr im Inland, hierzu zählen der Heimatschutz im Frieden und die nationale territoriale Verteidigung im Spannungs- und Verteidigungsfall ebenso wie die Amts- und Katastrophenhilfe. In diesem Zusammenhang verantwortet das Kommando zudem den Auf- und Ausbau der Territorialen Reserve einschließlich der Heimatschutzkräfte. Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr.

[101] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation/unterstellte-dienststellen.

[102] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 5.

[103] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen.

tinnen oder Soldaten im Rang eines Generals geführt.[104] Ab dem 1. Mai 2024 modifiziert der in Kraft getretene „Osnabrücker Erlass“ die Aufgabenzuständigkeit und das Unterstellungsverhältnis des Generalinspekteurs der Bundeswehr umfassend (siehe: 4.4.3 Problematik der Stellung des Generalinspekteurs der Bundeswehr).

Das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (BAMAD) wird weiterhin unverändert als zivile Dienststelle dagegen zivil-militärisch geführt. „Der Militärische Abschirmdienst ist neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundesnachrichtendienst der dritte von drei Nachrichtendiensten des Bundes. Die Zentrale mit fünf Abteilungen befindet sich in Köln. Hinzu kommen acht Außenstellen im gesamten Bundesgebiet. Das BAMAD für den Militärischen Abschirmdienst nimmt im Geschäftsbereich des BMVg die Aufgabe einer Verfassungsschutzbehörde wahr. Er sammelt und wertet Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen, Spionage- und Sabotageaktivitäten in der Bundeswehr aus. Er beurteilt zudem die Gefährdungslage von Einrichtungen der Truppe im In- und Ausland und führt Sicherheitsüberprüfungen von Bewerbern und Angehörigen der Bundeswehr durch.“[105] Die Leitung besteht aus einem Präsidenten oder einer Präsidentin, wobei die erste Stellvertretung militärisch und die zweite zivil besetzt ist. Dem BAMAD gehören rund 1.200 Soldatinnen und Soldaten als auch zivile Kräfte an.[106]

Der dem Ministerium nachgeordnete Geschäftsbereich wird in einen militärischen und einen zivilen Organisationsbereich untergliedert.[107]

[104] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation/unterstellte-dienststellen.
[105] https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation/unterstellte-dienststellen.
[106] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst; vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation/unterstellte-dienststellen.
[107] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation.

2.3.2 Militärischer Organisationsbereich

Bis zum in Kraft treten des „Osnabrücker Erlasses“ bestand innerhalb der Bundeswehr der militärische Organisationsbereich aus der Streitkräftebasis (SKB), dem Zentralen Sanitätsdienst (ZSanDstBw) und dem Cyber- und Informationsraum (CIR). Das militärische Zentrum setzte sich aus den Teilstreitkräften (TSK) Heer, Luftwaffe oder Marine zusammen.[108] Die TSK Heer ist als Kern der Landstreitkräfte Träger von Landoperationen.[109] Die TSK Luftwaffe nimmt fokussiert lufthoheitliche Aufgaben wahr und schützt die deutsche Bevölkerung sowie zivile und militärische Einrichtungen.[110] Für die Sicherheit auf See ist grundsätzlich die TSK Marine zuständig.[111]

Ab dem 1. Mai 2024 erhält der militärische Organisationsbereich ein neue Grundstruktur: Neben der Konstituierung eines Operativen Führungskommandos der Bundeswehr (OpFüKdoBw) erhält der Bereich ein Unterstützungskommando der Bundeswehr (UstgKdoBw). Neben den bestehenden TSK Heer, Luftwaffe und Marine wird der zuvor eigenständige militärische Organisationsbereich Cyber- und Informationsraum (CIR) von einer Streitkraft zur vierten TSK umstrukturiert. Vervollständigt wird diese neue Struktur mit der Führungsakademie der Bundeswehr und dem Zentrum Innere Führung, die verbunden den nachgeordneten Bereich des BMVg bilden werden.[112]

Mit der Aufstellung des zukünftigen Operativen Führungskommandos werden das Einsatzführungskommando und das Territoriale Führungskommando herangezogen und damit die Zuständigkeiten für Auslands- und Inlandseinsätze der Bundeswehr zusammengeführt. Auf Basis der Auftragslage erteilt und priorisiert das Operative Führungskommando der Bundeswehr Aufträge zum Einsatz von Kräften an die vier

[108] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1403, Vorbemerkung, S. 21-23; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation.
[109] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 32.
[110] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 62.
[111] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 85.
[112] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 6-8; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation, vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.

Teilstreitkräfte. Auf dieser Planungsgrundlage werden den zukünftig vier TSK ebenfalls die für die Aufträge notwendigen Unterstützungskräfte zugeordnet. Die TSK haben weiterhin die taktische Führung inne. Auf internationaler Ebene wird das Operative Führungskommando die zentrale Ansprechstelle für operative Belange für die Verbündeten und multinationalen Organisationen wie NATO und EU werden, dies gilt auch für deutsche Behörden und Organisationen, die Sicherheitsaufgaben auf Bundes- und Landesebene wahrnehmen.[113]

Eine Verteilung von knappen Schlüsselfähigkeiten, die zur erfolgreichen Auftragserfüllung der vier TSK erforderlich sind, erfolgt wie o. a. auf Grundlage der Planungen des Operativen Führungskommandos. Das Ziel dieser Planung ist, dass vorhandene Mangelressourcen in allen Einsatzoptionen flexibel verwendet werden können. Unter der truppendienstlichen Führung des neuen Unterstützungskommandos der Bundeswehr sollen insbesondere die Gesundheitsversorgung, die Logistik sowie zentrale militärische Fähigkeiten (wie ABC-Abwehr, Feldjägerwesen und CIMIC) und weitere Dienststellen wie das Planungsamt der Bundeswehr verortet werden. Die bisherigen Organisationsbereiche wie die Streitkräftebasis und der Zentrale Sanitätsdienst werden organisatorisch in das neue Unterstützungskommando aufgehen.

Das Unterstützungskommando soll die operationsentscheidenden Fähigkeiten streitkräftegemeinsam gebündelt bereithalten. Hierdurch wird eine Fokussierung dieser Fähigkeiten auf ihre eigentlichen Aufgaben ermöglicht, da das Unterstützungskommando der Bundeswehr diesen Verwaltungsaufgaben abnimmt.[114]

[113] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 7; vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.

[114] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8; vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386; vgl https://www.bundeswehr.de/de/organisation.

2.3.2.1 Teilstreitkräfte

Obwohl die klassische Trias der TSK (Heer, Luftwaffe, Marine) historisch eine strikte Zuordnung zu einer Dimension (Land, Luft, See) vorsah, war diese Aufgabenverteilung de facto bereits Jahre zuvor obsolet und wird durch den „Osnabrücker Erlass" final aufgehoben. Der Erlass eröffnet die Möglichkeiten, dass unterschiedliche TSK verschiedenen Dimensionen zugeordnet werden können.[115] Exemplarisch werden Heeresflieger und Marineflieger genannt, die die die Dimension Luft nutzen. Weiter kämpfen die Objektschützer der Luftwaffe als Infanteristen am Boden und Marineinfanteristen des Seebataillons operieren in der Dimension Land.[116]

2.3.2.1.1 Heer

„Das Deutsche Heer ist der Kern der Landstreitkräfte und Träger der Landoperationen zur Landes- und Bündnisverteidigung und im Einsatz."[117] Dabei umfasst das Heer 10 Truppengattungen mit über 186 Dienststellen und besitzt eine Personalstärke von ca. 65.000 Soldatinnen und Soldaten und nahezu 2.500 zivile Mitarbeiter.[118] Drei Generale bilden dabei die Heeresführung. Der Inspekteur des Heeres ist der oberste truppendienstliche Vorgesetzte des Heeres. Dieser bekleidet den militärischen Rang eines Generalleutnants.[119] In der neuen Struktur werden der TSK Heer die Heimatschutzkräfte zugeordnet. Zielsetzung ist die Sicherstellung einer bestmöglichen Vorbereitung auf den Bündnis- und Verteidigungsfall schon im Grundbetrieb. Eine Verwendung dieser Kräfte würde in der Dimension Land erfolgen.[120]

---

[115] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 7 f.
[116] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation.
[117] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer; vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 32.
[118] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[119] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/kommando-heer.
[120] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.

2.3.2.1.2 Luftwaffe

Der Hauptauftrag der Luftwaffe ist die Sicherung des Luftraums und der Lufttransport.[121] Sie nimmt dazu lufthoheitliche Aufgaben wahr und schützt die deutsche Bevölkerung sowie zivile und militärische Einrichtungen.[122] Die Luftwaffe verfügt über 380 Flugzeuge und Helikopter und besitzt eine Personalstärke von ca. 28.000 Soldatinnen und Soldaten sowie über 4.500 zivile Mitarbeitende.[123] Die Verbände und Dienststellen der Luftwaffe sind in drei Säulen strukturiert: das Luftwaffentruppenkommando, das Zentrum Luftoperationen und das Weltraumkommando der Bundeswehr. Diese werden durch eine eigene Kommandobehörde geführt, die dem Kommando Luftwaffe nachgeordnet ist. Den genannten Bereichen sind alle übrigen Dienststellen der Luftwaffe untergeordnet.[124] Zwei Generale bilden die Luftwaffenführung. Der Inspekteur der Luftwaffe ist der oberste truppendienstliche Vorgesetzte der Luftwaffe und bekleidet den militärischen Rang eines Generalleutnants.[125] Eine organisatorische Änderung ist mit der Errichtung eines Continuing Airworthiness Management Organisation Bundeswehr (CAMOBw) in der Luftwaffe vorgesehen, um den technischen Zustand der Luftfahrzeuge zu überwachen. Schließlich wird das zuvor dem Bundesministerium der Verteidigung unterstellte Luftfahrtamt der Bundeswehr in die Zuständigkeit der Luftwaffe übergehen.[126]

[121] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe.
[122] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 62.
[123] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[124] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/organisation-.
[125] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/organisation-/kommando-luftwaffe.
[126] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.

2.3.2.1.3 Marine

Die TSK Marine ist für die maritime Sicherheit zuständig.[127] Dabei schützt sie auf See weltweit Seewege und Staatsbürger, dient der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und leistet für humanitäre Hilfe.[128] Die Marine besitzt einen Personalkörper von ca. 15.000 Soldatinnen und Soldaten und rund 1.800 Zivilangestellte.[129] Die Marine unterteilt sich in drei militärische Großverbände in der Flotte. Weitere Dienststellen sind für deren technische und logistische Unterstützung sowie die Ausbildung des Personals zuständig.[130] Die Marineführung wird durch zwei Vizeadmirale gebildet. Der Inspekteur der Marine führt als oberster truppendienstlicher Vorgesetzter die Seestreitkräfte, führt und vertritt sie nach außen. Er verantwortet die personelle und materielle Einsatzbereitschaft der Marine und bekleidet den militärischen Rang eines Vizeadmirals.[131]

2.3.2.2 Streitkräftebasis

Neben den TSK existiert der militärische Organisationsbereich der Streitkräftebasis (SKB). Die SKB ist der „Servicedienstleister der Bundeswehr“[132] und stellt die Unterstützung der Bundeswehr in allen streitkräftegemeinsamen Aufgaben vor allem bei den Einsätzen sicher. Dabei zählen zu den Grundprinzipien sowie zum Auftrag die Einsatzorientierung, die Konzentration auf Kernfähigkeiten, die Prozess- und Fähigkeitsentwicklung, die Streitkräftegemeinsamkeit und die Zusammenführung von Kräften, Mitteln und Verantwortung.[133] Die SKB weist insgesamt 255 Dienststellen auf; diese umfassen u. a. das Logistikkommando der Bundeswehr (LogKdoBw), das Kommando Feldjäger der Bundeswehr (KdoFJgBw), das Streitkräfteamt (SKA) und

[127] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 85.
[128] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/auftrag-deutsche-marine.
[129] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/menschen;
vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[130] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation.
[131] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation/marinekommando.
[132] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/auftrag.
[133] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 107.

die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)[134]. Sie hat eine Personalstärke von ca. 22.200 Soldatinnen und Soldaten sowie rund 6.300 zivile Personen an 155 Standorten. Die gesamte Verantwortung für alle Aufgaben des Organisationsbereiches trägt der derzeit der Inspekteur der Streitkräftebasis. Er bekleidet den Dienstgrad eines Generalmajors.[135] Der „Osnabrücker Erlass" sieht jedoch vor, dass die SKB in das neue Unterstützungskommando der Bundeswehr organisatorisch vollständig integriert werden soll.[136]

2.3.2.3 Zentraler Sanitätsdienst

„Der Zentrale Sanitätsdienst [der Bundeswehr] als [weiterer] militärischer Organisationsbereich hat eine bestmögliche [sanitätsdienstliche] Betreuung der Soldatinnen/Soldaten im Inland sowie eine Versorgung im Einsatz sicherzustellen, die im Behandlungsergebnis dem fachlichen Standard im Inland entspricht."[137] Dieser Organisationsbereich weist eine Personalstärke in Höhe von rund 20.000 Soldatinnen und Soldaten sowie ca. 4.200 zivile Mitarbeitende auf.[138] Diese Streitkraft wird von zwei Generalstabsärzte geführt. Der Inspekteur des Sanitätsdienstes der Bundeswehr stellt die materielle und personelle Einsatzbereitschaft des militärischen Organisationsbereiches sicher.[139] Ebenfalls wie die SKB soll gemäß „Osnabrücker Erlass" der

---

[134] Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik ist die ressortübergreifende Weiterbildungsstätte der Bundesregierung für Sicherheitspolitik. Ihr Zweck ist die Förderung eines umfassenden Verständnisses für die sicherheitspolitischen Ziele Deutschlands und die Vernetzte Sicherheit. Die Akademie gliedert sich dabei in die drei Bereiche Lehre, Fachveranstaltungen und Öffentlicher Diskurs.
Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/organisation/bundesakademie-fuer-sicherheitspolitik. Hervorzuheben ist hier, dass das Führungspersonal der BAKS zwar zivil-militärisch geprägt ist, der Präsident sowie der Vizepräsident der Akademie dabei zivil sind und abwechselnd durch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung benannt werden.
Quellen: Vgl. https://www.baks.bund.de/de/service/team; vgl. https://www.baks.bund.de/de/die-baks/auftrag-und-aufgaben-der-bundesakademie-fuer-sicherheitspolitik.
[135] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/organisation;
vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[136] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation.
[137] Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 114. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/sanitaetsdienst/aufgaben-und-selbstverstaendnis-sanitaetsdienst-bundeswehr.
[138] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[139] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/sanitaetsdienst/kommando-und-organisation-sanitaetsdienst/kommando-sanitaetsdienst.

Zentrale Sanitätsdienst der Bundeswehr vollständig in das neue Unterstützungskommando der Bundeswehr organisatorisch aufgehen.[140]

2.3.2.4 Cyber- und Informationsraum

Zum 1. April 2017 wurde der Cyber- und Informationsraum (CIR) als ein neuer militärischer Organisationsbereich geschaffen, der die Aufgabenbereiche Cyber, IT, militärisches Nachrichtenwesen, Geoinformationswesen und Operative Kommunikation umfasst.[141] Der Kernauftrag dieser ab 1. Mai 2024 neu aufgestellten TSK beinhaltet den Schutz und den Betrieb der Informationstechnik der Bundeswehr im Inland als auch im Einsatz. Des Weiteren stellen Aufklärung und Wirkung Kernkompetenzen dar. Schließlich unterstützt das CIR mit seinem Geoinformationswesen alle anderen Bereiche der Bundeswehr.[142] Dieser militärischer Organisationsbereich umfasst einen Personalkörper von ungefähr 16.000 Kräften (ca. 14.000 Soldatinnen und Soldaten sowie über 1.700 zivile Mitarbeitende), die in 24 Dienststellen an 19 Standorten eingesetzt werden. An der Spitze der TSK trägt der Inspekteur Cyber- und Informationsraum die Gesamtverantwortung für die gleichnamige Dimension. Er bekleidet den Dienstgrad eines Generalleutnants bzw. eines Vizeadmirals. Vertreten wird er dabei vom Chief Information Security Officer Bundeswehr (CISOBw), der im Rang eines Generalmajors alle operativen Aufgaben zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Bundeswehr steuert und überwacht.[143]

2.3.3 Ziviler Organisationsbereich

Die Bundeswehr umfasst sechs zivile Organisationsbereiche, von denen die drei Bereiche Personal, Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung sowie Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen die Bundeswehrverwaltung bilden. Drei weite-

[140] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation.
[141] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 126.
[142] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/auftrag; vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 7 f.
[143] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/kommando-und-organisation-cir; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.

re eigenständige Organisationsstrukturen sind die Rechtspflege, die Militärseelsorge und das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (siehe: 2.3.1 Vertikale Aufbauorganisation der Bundeswehr).[144] Das Verteidigungsministerium ist kein eigener ziviler Organisationsbereich, sondern „[…] innerhalb der Bundesregierung das Fachressort für die militärische Verteidigung und alle Angelegenheiten der Bundeswehr. Es fungiert als höchste militärische Kommandobehörde und oberste Dienstbehörde für die Bundeswehrverwaltung“[145].

Das Ministerium kann dem zivilen Organisationsbereich zugeordnet werden. Hierfür sprechen hauptsächlich die Fakten, dass der Verteidigungsminister als ziviles Mitglied der Bundesregierung im Frieden die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte besitzt und zugleich der höchste und oberste Disziplinarvorgesetzte aller Soldatinnen und Soldaten ist.[146] Gleichzeitig ist der Verteidigungsminister Ressortchef in der zivilen Wehrverwaltung.[147] Im Verteidigungsfall geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.[148] Ergo besitzt obligatorisch eine zivile Person und kein Soldat sowohl im Frieden als auch im Verteidigungsfall die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte. Neben dieser Bewertung besteht eine alternative Position, dass das Ministerium als oberste Instanz nicht als Organisationseinheit der Bundeswehr zugeordnet werden kann.[149] Dabei stehe es als „[…] weisungsgebende, oberste Bundesbehörde sowie als Schnittstelle zur politischen Führung unter der Leitung des Bundesministers der Verteidigung als Ressortchef oberhalb der Bundeswehr“[150].

---

[144] Vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 1 und 73.
[145] https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 36.
[146] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[147] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 16.
[148] Vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 88.
[149] Vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 2 und 84; vgl. v. Kielmansegg/Sohm, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 8, Rn. 48.
[150] Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 2.

2.3.4 Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

Das BMVg ist eine oberste zivil-militärische Bundesbehörde mit ca. 3.000 Mitarbeitern (militärisches Personal: 1.081 – ziviles Personal: 1.865) mit Dienstsitzen in Bonn und Berlin.[151] An der Spitze des Ministeriums steht der Bundesminister der Verteidigung als Ressortchef,[152] der zusammen mit zwei Parlamentarischen sowie drei beamteten Staatssekretären die Leitung des BMVg bildet.[153] Der Generalinspekteur der Bundeswehr ist militärischer Berater des Ministers, aber auch der gesamten Bundesregierung und als ranghöchster Soldat der Bundeswehr Teil der Leitung des BMVg.[154]

Zur Ausrichtung des BMVg auf die Anforderungen der Zeitenwende, wurde auf Weisung des Bundesministers der Verteidigung eine Organisationsreform im April 2024 durchgeführt. Diese Reorganisation umfasste die Neuaufstellung der Leitungsebene und der Einrichtung eines dem Bundesminister der Verteidigung direkt zugeordneten Planungs- und Führungsstabes, die Auflösung von drei Unterabteilungen und die Verlagerung von mehr als 200 Dienstposten in den nachgeordneten Bereich der Bundeswehr. Darüber hinaus wurden mehr als 1.000 Dienstposten – dies entspricht mehr als ein Drittel des Ministeriums – intern umstrukturiert. Diese Maßnahme stellt insgesamt die größte Strukturänderung im BMVg seit 2012 dar.[155]

Nach den Reorganisationen in den Jahren 2023 und 2024 entschied der derzeitige Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius, dass die sicherheitspolitische Lage weitere organisatorische Anpassungen im ministeriellen Bereich erforderlich mache:[156] „Das BMVg und die Bundeswehr stehen vor erheblichen, ja gewaltigen Herausforde-

[151] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[152] Vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 88.
[153] Vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation; vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/staatssekretaere.
[154] Vgl. Esser, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 3, Rn. 92; vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation.
[155] Vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/minister-pistorius-stellt-plaene-zur-organisationsreform-vor-5702344.
[156] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.

rungen. Wir müssen eine Vielzahl neuer Aufgaben bewältigen, die auch eine weitere Anpassung der Spitzengliederung und Führungsorganisation im BMVg erforderlich machen."[157] Aufgrund der Änderung der Schuldenregelungen des Grundgesetzes und der damit eröffneten Option, wesentlich höheren Verteidigungsausgaben zu tätigen, sind die Anforderungen an das Verteidigungsressort erneut gestiegen. Durch diesen Aufwuchs an verfügbaren Finanzmitteln und die politische Fokussierung auf die Bereiche der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der 21. Legislaturperiode sei eine Zunahme an Aufgaben zu erwarten, die es notwendig machen,[158] „[…] die strategische Führungsfähigkeit zu stärken, die Beschaffung zu beschleunigen, den erforderlichen Aufwuchs der Bundeswehr zu organisieren und die dafür notwendige Infrastruktur und auch Ausbildung schneller bereitzustellen"[159]. Konkret sieht die Strukturanpassung folgende Maßnahmen vor: Erhöhung der Anzahl der beamteten Staatssekretäre von zwei auf drei, Reduktion von zuvor zehn Abteilungen auf acht (davon zwei Hauptabteilungen) und Erweiterung der Führungsfähigkeit des Generalinspekteurs über die Streitkräfte mit einem zweiten Stellvertreter im Operativen Führungskommando und dem Element Gesamtkonzeption/Planung militärische Verteidigung.[160]

Die gesamte Strukturanpassung sollte dabei in drei Schritten erfolgen: Bis zum 27. August 2025 wurde der Leitungsbereich in die neue Struktur überführt. Ab dem 1. Oktober 2025 waren die Strukturanpassungen auf Ebene der Abteilungen abgeschlossen. Im Anschluss sollen die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter ihre Aufgabenzuschnitte überprüfen. Die Regelungen des „Osnabrücker Erlasses" werden für diese Strukturanpassung, vorerst durch einen noch zu erstellenden Ergänzungserlass, angepasst werden.[161]

[157] https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[158] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[159] https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[160] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[161] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372; vgl. dbwv.de/aktuelle-themen/blickpunkt/beitrag/die-neue-struktur-des-bundesverteidigungsministeriums.

2.3.5 Personal (P)

Der Organisationsbereich Personal umfasst die Personalgewinnung, die Personalführung, die Personalentwicklung und die Bildung und Qualifizierung aller Bundeswehrangehörigen in einer bundeswehrgemeinsamen, d. h. zivil-militärisch, besetzten Ausprägung mit ca. 183.000 Soldatinnen und Soldaten und rund 81.000 zivilen Beschäftigten. Er setzt sich zusammen aus dem Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr (BAPersBw), dem Bundessprachenamt (BSprA), dem Bildungszentrum der Bundeswehr (BiZBw), den beiden Bundeswehr-Universitäten (Universität der Bundeswehr München [UniBwM] und die Helmut-Schmidt-Universität - Universität der Bundeswehr Hamburg [HSU/UniBwH])[162] sowie der Hochschule des Bundes mit dem Fachbereich Bundeswehrverwaltung (HS Bund FB BWV).[163]

Dieser Organisationsbereich untersteht der Abteilung Personal im BMVg, die derzeit geführt von einer Ministerialdirigentin geführt wird und somit für alle Belange der Personalführung und damit für etwa 264.000 Menschen in Uniform und zivil verantwortlich ist.[164] Das operative Personalmanagement für die gesamte Bundeswehr ist der Auftrag des BAPersBw. Das BAPersBw ist eine Bundesoberbehörde mit Hauptsitz in Köln, welches im Dezember 2012 seine Arbeit aufgenommen und am 6. Mai 2013 offiziell in Dienst gestellt wurde.[165] Rechtliche Grundlage für diese Aufgabenübertragung des gesamten Personalmanagements in der Bundeswehr ist das Gesetz zur Übertragung von Aufgaben der Bundeswehrverwaltung auf neue Behörden der Personalmanagementorganisation der Bundeswehr (Wehrverwaltungsaufgaben-

[162] Seit dem 1. April 2012 gehören die Universitäten der Bundeswehr zum Organisationsbereich Personal und somit zur Bundeswehrverwaltung. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 81.

[163] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/unser-auftrag;
vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3.

[164] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-.

[165] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 25; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-.

übertragungsgesetz - WVwAÜG) gemäß § 1 (Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr).

Zu den Kernaufgaben gehören dabei die Gewinnung des zivilen und militärischen Personals für die Bundeswehr, die Personalentwicklung der Beamtinnen und Beamten, Soldatinnen und Soldaten und Tarifbeschäftigten sowie die Angelegenheiten der Fürsorge. Im Fokus aller Leistungen steht die Hauptaufgabe, die personelle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr sicherzustellen. Dem BAPersBw unmittelbar untergeordnet sind 16 Karrierecenter (KarrC Bw) und 110 Karriereberatungsbüros, die weitestgehend militärisch geführt werden.[166]

Geleitet wird das BAPersBw derzeit von einem Generalmajor in der Funktion des Präsidenten sowie von zwei zivilen Stellvertretern als Vizepräsidenten.[167]

2.3.6 Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (IUD)

Der Organisationsbereich Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (IUD) ist mit rund 33.000 zivile Mitarbeitenden und ca. 1.000 Soldatinnen und Soldaten an 73 Standorten weltweit der größte zivile Organisationsbereich der Bundeswehr.[168] Die Aufgaben des IUD umfassen den Bau und Betrieb der Bundeswehrliegenschaften im Inland und Ausland, Umwelt-, Natur- und Arbeitsschutz (Brandschutz, Feuerwehren), die Verpflegung und bewirtschaftete Betreuung im Grundbetrieb und bei Auslandseinsätzen, Bewachung und Mobilität.[169] Geleitet wird dieser Organisationsbereich in der Abteilung IUD im BMVg unter ziviler Führung.[170]

---

[166] Vgl. BT-Drs. 20/900, S. 69 (Jahresbericht 2021 – 63. Bericht);
vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/unser-auftrag,
vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-/karrierecenter-der-bundeswehr-.
[167] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-.
[168] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen/organisation-iud/; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[169] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 28.
[170] Vgl. https://www.bmvg.de/resource/blob/11902/dcc77335c5f1ac678800c333ecc9c9b8/download-organigramm-data.pdf.

Die zentrale Wahrnehmung und bundesweite Koordinierung der Dienstleistungen für die Streitkräfte ist Aufgabe des Bundesamtes für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBw) mit Dienstsitz in Bonn. Diese Oberbehörde des Bundes führt die Dienst- und Fachaufsicht über nachgeordnete Dienststellen im In- und Ausland durch. Das BAIUDBw gliedert sich in einen Leitungsstab sowie in sechs Abteilungen und hat die Verantwortung für alle zentralen Aufgaben der Bereiche Finanzen, Controlling, Infrastruktur, Dienstleistungen und gesetzliche Schutzaufgaben (wie Umweltschutz, Brandschutz, Arbeitsschutz und Gefahrgutwesen). Dem BAIUDBw sind das Verpflegungsamt der Bundeswehr (VpflABw) in Oldenburg und das Zentrum Brandschutz der Bundeswehr (ZBrdSchBw) in Sonthofen sowie 42 Bundeswehr-Dienstleistungszentren (BwDLZ), sieben regional zuständige Kompetenzzentren Baumanagement (KompZ BauMgmt) und an sechs Standorten Kompetenzzentren Travel Management der Bundeswehr (KompZ TM Bw) im gesamten Bundesgebiet unterstellt. Hinzu kommen die acht Bundeswehrverwaltungsstellen (BWVSt) in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Litauen, den Niederlanden, Polen und den USA einschließlich ihrer Außenstellen. Das BAIUDBw wird rein zivil von einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten geleitet.[171]

2.3.7 Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (AIN)

Der zivil-militärisch geprägte Organisationsbereich Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung (AIN) besteht aus dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw), welches der militärisch geführten Abteilung Rüstung im BMVg unterstellt ist, und sechs Wehrtechnische (WTD) sowie zwei Wehrwissenschaftliche Dienststellen in Deutschland. Das Marinearsenal stellt als weitere Dienststelle die Einsatzbereitschaft der Deutschen Flotte sicher. Die Ver-

[171] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen/organisation-iud/; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen/organisation-iud/baiudbw/.

bindungsstelle in Reston/USA vertritt hierbei die wehrtechnischen und rüstungswirtschaftlichen Interessen gegenüber amerikanischen und kanadischen Stellen des Amts- und Industriebereichs.[172] Insgesamt ist der Organisationsbereich an 116 Dienstorten mit 11 Dienststellen vertreten und weist einen Personalkörper von ca. 12.000 zivilen Mitarbeitenden und rund 2.000 Soldatinnen und Soldaten auf.[173]

Die zentrale Aufgabe des Organisationsbereichs AIN ist die Ausstattung der Bundeswehr mit Ausrüstung und Informationstechnik sowie die Beschaffung von Wehrmaterial.[174] „Der Organisationsbereich AIN plant, steuert und kontrolliert nationale und internationale Rüstungsvorhaben. Dabei orientiert er sich an den Aufgaben der Bundeswehr und an dem daraus abgeleiteten Fähigkeitsprofil."[175] Das Spektrum reicht dabei von hochkomplexen Waffen- und IT-Systemen über Panzer, Flugzeuge und Schiffe bis zu persönlichen Ausrüstungsartikeln unserer Soldatinnen und Soldaten. Im Zentrum der Arbeiten stehen die Entwicklung, die Erprobung, die Beschaffung und das Nutzungsmanagement von Wehrmaterial. Diese Aufgaben werden teilweise in Eigenleistung erbracht, teilweise auch durch Vergaben an die Industrie und die gewerbliche Wirtschaft erfüllt.[176] „Je nach Art des Vorhabens oder Projektes vergibt es Aufträge zur Forschung, Entwicklung, Beschaffung oder auch Instandsetzung. Als zentraler ´Einkäufer´ der Bundeswehr ist das BAAINBw ein wichtiger öffentlicher Auftraggeber."[177] Das BAAINBw trägt dabei die durchgängige Verantwortung von der Erarbeitung technischer Lösungsvorschläge über Realisierung und Nutzungssteuerung bis hin zur Aussonderung und Verwertung von

[172] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation; vgl. https://www.bmvg.de/resource/blob/11902/dcc77335c5f1ac678800c333ecc9c9b8/download-organigramm-data.pdf.
[173] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/menschen; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[174] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation/baainbw.
[175] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/auftrag-ain. [Hervorhebung weggelassen.]
[176] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation.
[177] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/auftrag-ain. [Hervorhebung weggelassen.]

Wehrmaterial.[178] Das BAAINBw wird von einem zivilen Präsidenten als auch von einem zivilen sowie einem militärischen Vizepräsidenten geleitet.[179]

2.3.8 Rechtspflege und Militärseelsorge

Zur Vervollständigung sollen zwei weitere zivile Organisationseinheiten aufgeführt werden, die wichtige Funktionen innerhalb der Bundeswehr wahrnehmen und als eigenständige Bereiche dem zivilen Organisationsbereich zugeordnet sind, jedoch nicht die Bundeswehrverwaltung bilden. Die Rechtspflege der Bundeswehr ist neben der Bundeswehrverwaltung und der Militärseelsorge ein eigenständiger ziviler Organisationsbereich in der Bundeswehr.[180] Diese Qualifikation als eigener ziviler Organisationsbereich basiert auf der fehlenden eindeutigen Zuordnung zu den Streitkräften oder der Bundeswehrverwaltung. In den Streitkräften hat die Rechtspflege primär die Aufgabe, die notwendigen Rechtskenntnisse zu vermitteln. Darüber hinaus berät sie militärische Vorgesetzte insbesondere in den Rechtsgebieten des Wehrrechts, des Strafrechts sowie des Verfassungs- und Völkerrechts.[181] Rechtsberater unterstehen in dieser Funktion truppendienstlich den Streitkräften. In diesem Zusammenhang werden sie grundsätzlich nicht der Bundeswehrverwaltung zugeordnet.[182] Zur zivil strukturierten Rechtspflege der Bundeswehr gehören die Wehrdienstgerichte, Wehrdisziplinaranwälte und Rechtsberater sowie Rechtslehrer.[183] Sie unterstehen daher in fachdienstlicher Hinsicht der zivil geführten Abteilung Recht und Organisation des BMVg.[184] In diesem Geschäftsbereich werden auch Aufgaben der Bundes-

[178] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation.
[179] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation/baainbw.
[180] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140.
[181] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2006, S. 150.
[182] Vgl. Krisam/Gronimus, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung im Grundgesetz und im NATO-Vergleich – am Beispiel Rechtsberatung für die Bundeswehr bei militärischen Einsätzen, 2003, S. 18; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 79; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 37, vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 37; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 37.
[183] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2006, S. 150.
[184] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 37; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 37; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 79;

wehrverwaltung erfüllt. Da die Weisungsstränge von der wahrgenommenen Funktion abhängen, erlaubt es das Prinzip der verfassungsrechtlichen Trennung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, die Stellung von Rechtsberatern in Abhängigkeit von der jeweiligen Funktion zu bestimmen, die diese im Einzelfall zu erfüllen haben:[185] „Die Rechtsberater können so in Personalunion je nach der wahrzunehmenden Aufgabe entweder den Streitkräften oder der Bundeswehrverwaltung zugeordnet werden."[186] Aufgrund dieser zweifachen Zuweisungsoption ist die Rechtspflege ein eigenständiger, ziviler Organisationsbereich innerhalb der Bundeswehr.[187]

„Die Militärseelsorge gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 141 WRV in der Bundeswehr ist der vom Staat gewünschte und unterstütze und von den Kirchen geleistete Beitrag (res mixta – gemeinsame Angelegenheit)[188] zur Sicherung der freien religiösen Betätigung und der seelsorgerlichen Begleitung der Soldatinnen und Soldaten. Als Teil der kirchlichen Arbeit wird sie im Auftrag und unter der Aufsicht der Kirchen geleistet. Sie ist damit Kirche unter den Soldatinnen und Soldaten sowie deren Familien, Partnerschaften und Angehörigen."[189] Dieser Personenkreis gehört während der Dienstzeit zum Jurisdiktionsbezirk der Militärbischöfe. Das Evangelische Kirchenamt für die Bundeswehr (EKA) und das Katholische Militärbischofsamt (KMBA) stehen als Bundesoberbehörden an der Spitze der Evangelischen und Katholischen Militärseelsorge. Auf der mittleren Ebene sind jeweils vier Militärdekanate eingerichtet, denen

---

vgl. https://www.bmvg.de/resource/blob/11902/dcc77335c5f1ac678800c333ecc9c9b8/download-organigramm-data.pdf.

[185] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 37; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 37; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 79.

[186] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 37.

[187] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 37; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 37; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 79.

[188] Mit der evangelischen Kirche wurde am 22. Februar 1957 ein Staatskirchenvertrag geschlossen, der durch das Gesetz über die Militärseelsorge vom 26. Juli 1957 umgesetzt wurde. Für den Bereich der katholischen Kirche besitzt das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 weiterhin seine Gültigkeit. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, S. 37.

[189] Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 42 f. [Hervorhebungen weggelassen.]

katholische und evangelische Militärpfarrer sowie evangelische Militärpfarrämter in den USA und bei den NATO-Stäben zugeordnet sind.[190]

Am 21. Juni 2021 wurde der erste Militärbundesrabbiner in der Geschichte der Bundeswehr eingeführt. Auf diese Weise wurde eine jüdische Militärseelsorge konstituiert, die jüdischen Soldatinnen und Soldaten im Grunddienst und im Auslandseinsatz bei der Religionsausübung unterstützt.[191]

Die Militärseelsorge ist nicht in die Hierarchie der Streitkräfte eingebunden und daher ein eigener ziviler Organisationsbereich.[192]

2.4 Bedeutung des Trennungsgebotes

Mit der „Wehrnovelle" (Gesetz vom 19. März 1956) wurde die verfassungsrechtliche Grundlage für die Konstituierung der nationalen Streitkräfte geschaffen, wobei parallel in einer separierten Norm die Rechtsgrundlage für die Bundeswehrverwaltung generiert wurde. Mit dieser Ergänzung des Grundgesetzes wurde zeitgleich ein Rechtskonstrukt sui generis geschaffen, das als Trennungsgebot deklariert wird. Diese Regelung ist ein deutsches Spezifikum und in einer vergleichbaren Ausprägung nicht ein zweites Mal vorhanden. Hervorzuheben ist auch, dass das Trennungsgebot als Rechtsbegriff im Grundgesetz an keiner Stelle – auch nicht in modifizierter Form – genannt wird; dennoch hat sich dieses Rechtsprinzip seit 1956 etabliert und galt bis 2010 als obligatorisch. Im Grundprinzip sieht das Trennungsgebot eine von den Streitkräften eigenständig organisierte zivile Verwaltung vor, die von den Streitkräften zwingend zu trennen ist.[193] Diese normierte zivile Verwaltung umfasst dabei

[190] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/evangelische-militaerseelsorge/dienststellen/militaerdekanate; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/katholische-militaerseelsorge/organisation/militaerdekanate.
[191] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/juedische-militaerseelsorge/militaerbundesrabbiner-zsolt-balla; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/juedische-militaerseelsorge/unser-angebot-fuer-juedische-soldatinnen-und-soldaten.
[192] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2022, Einzelplan 14, Kapitel 1413, Vorbemerkung, S. 140; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 80.
[193] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 10. [Kursivschrift hinzugefügt.] Vgl. BVerwGE 86, 140 [141]; vgl. BVerwGE 86, 166 [169]; Vgl. BVerwGE 130, 165 [179].

nicht den gesamten zivilen Organisationsbereich, sondern bezieht sich ausschließlich auf die Bereiche Personal, Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen sowie Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung. Diese zivilen Teilorganisationsbereiche müssen als gesonderte Verwaltung konsolidiert bestehen und mit der verfassungsrechtlichen Bezeichnung „Bundeswehrverwaltung“ versehen werden. Die Bundeswehrverwaltung existiert damit in einer systematischen Ausprägung als gleichwertige und selbstständige Organisationseinheit institutionell und personell getrennt neben der hierarchischen Struktur der Streitkräfte, die erst beim Bundesminister der Verteidigung, dem beide Hierarchien unterstehen, zusammengeführt werden.[194] Die organisatorische Eigenständigkeit und ihre wesentliche verfassungsrechtliche Bedeutung zeigt sich insbesondere in dem Faktum, dass selbst im Verteidigungsfall oder in allen anderen Einsatzfällen die zivile Verwaltung unter der Leitung des Bundesministers der Verteidigung obligatorisch selbstständig bleibt.[195] Die Bundeswehrverwaltung stellt damit nicht nur ein Teil oder Annex der Streitkräfte dar, sondern ein von diesen getrennter, eigenständiger, mit den Streitkräften gegenständlich allerdings aufs Engste verbundener ziviler Organisationsbereich.[196]

Bis 2010 wurde das verfassungsrechtliche Trennungsgebot von 1956 von den jeweiligen Regierungen grundsätzlich eingehalten. Die heutige Aufbauorganisation und die

---

[194] Vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, Az. III ZR 51/73, juris Rn. 17, 18, 20; vgl. BSG, Urteil vom 15. Juli 1992, Az. 9a RV 15/91; vgl. BSGE 71, 60-67, SozR 3-3200 § 81 Nr. 5, juris Rn. 23¸ vgl. BVerwGE 86, 140 [141]; vgl. BVerwGE 86, 166 [169]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 14; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707 f.; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 27; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 4; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28; vgl. Laabs, Nochmals: Rechtsstellung und Pflichtenkreis der Rechtsberater der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen und im Verteidigungsfall. Zugleich eine Auseinandersetzung mit den Dissertationen von Baganz und Sturm, 1997, S. 143.

[195] Vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 2.; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.

[196] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2; vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, Az. III ZR 51/73, juris Rn. 17; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 14; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 91; vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 18.

aktuelle Struktur der Bundeswehr sind das Ergebnis der Neuausrichtung, die ab 2010 initiiert wurde. Diese ging von einem bundeswehrgemeinsamen Ansatz aus, der sich konkret in zivil-militärischen Ausprägungen in einzelnen Organisationsbereichen entwickelt hat. Dies zeigt sich besonders in den dargestellten Führungen bzw. Leitungen von Organisationsbereichen, Bundesbehörden und Dienststellen, aber auch in der Gesamtbetrachtung der Teilbereiche. Der zunehmende Personaleinsatz von militärischem Personal in genuin zivilen Bereichen und vice versa mit der einhergehenden Erweiterung von hierarchieübergreifenden Prozessen stellt ein Novum in der Geschichte der Bundeswehr dar.

2.4.1 Politische Begründung für die Neuausrichtung der Bundeswehr

Im Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009 hatten die damaligen Regierungsparteien vereinbart, der Bundesminister der Verteidigung möge eine Kommission einsetzen, die bis zum Ende des Jahres 2010 einen „Vorschlag für Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr inklusive der Straffung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen“ zu erarbeiten hätte. Die Einsetzung dieser Kommission stellt die Initiierung der Neuausrichtung der Bundeswehr dar, die ursprünglich bis zum Jahr 2017 abgeschlossen sein sollte.[197]

Eine Neuausrichtung der Bundeswehr war aus zwei essenziellen Gründen erforderlich geworden: notwendige Haushaltskonsolidierung und Orientierung an sicherheitspolitischen Restriktionen. Um den Bundeshaushalt zu konsolidieren, sollte der Verteidigungsetat gemäß Vorgabe des Bundesministeriums der Finanzen im 44. Finanzplan (2011) einen Beitrag von rund 8,3 Milliarden Euro leisten. Aufgrund der sich veränderten sicherheitspolitischen Lage waren Personalumfänge und Ausrüstung anzupassen. Dabei sollten strukturelle Defizite beseitigt werden, die bei zeitintensiven Entscheidungsprozessen und Verfahren offenbar geworden waren: eine zu

[197] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 5.

geringe Anzahl verfügbarer Einsatzkräfte und ein zu geringes Durchhaltevermögen der Streitkräfte.[198]

Die daraus abgeleiteten Maßnahmen zur Zielerreichung der Neuausrichtung betrafen insbesondere zwei Kernbereiche der Bundeswehr: das Personal und die Organisation.

2.4.2 Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit durch das Bundesministerium der Verteidigung

Das BMVg plante 2011 eine Verlagerung der Aufgaben der Personalabrechnung und des Travelmanagements an das damalige Bundesministerium des Innern bzw. an das Bundesverwaltungsamt. Das BMVg hielt diese Maßnahme nach Prüfung der normativen Vorgaben für die Bundeswehrverwaltung für rechtmäßig. Diese Zulässigkeitsprüfung kam zu dem Ergebnis, dass die Norm zwar eine starke staatsorganisationsrechtliche Komponente enthalte und die Bundeswehrverwaltung verpflichtet sei, die Erfüllung dieser Aufgabe zu garantieren, aber die Norm nicht verlange, dass die Bundeswehrverwaltung die Deckung des Sachbedarfes der Streitkräfte ausschließlich oder überwiegend mit eigenen sachlichen oder personellen Ressourcen wahrnehmen müsse. Daher könne die Verwaltungsdienstleistung der Personalabrechnung im Rahmen dieser Gewährleistungspflicht auch durch einen anderen Ressortbereich ausführen lassen bzw. in einem anderen Ressortbereich bündeln. Diese Gewährleistungspflicht erfordere aber, dass das BMVg bzw. die Bundeswehrverwaltung die Rechts- und Fachaufsicht effektiv mitsteuere und somit in der Verantwortung bleibe. Weiter sollten die Ausrichtung auf die Einsatzbereitschaft und die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte unter Berücksichtigung spezifischer Bundeswehreigentümlichkeiten sichergestellt werden. Die im Ressortbereich des BMVg verbleibenden Aufgaben und die Form ihrer Wahrnehmung seien abhängig von der konkreten Gestaltung der Aufgabenabgabe und somit von einer Aufgabenkritik. Sie beträfen die

[198] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 5.

verantwortliche Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie die Rechts- und Fachaufsicht.

Gemäß der Auslegung des BMVg seien die wesentlichen Regelungswirkungen der Rechtsgrundlage für die Bundeswehrverwaltung die Zuordnung der Verwaltungsaufgaben aus der verfassungsrechtlich primären Verwaltungskompetenz der Länder an den Bund in Bezug auf die Streitkräfte und eine Aufgabendifferenzierung innerhalb der Bundesorganisation zwischen den Streitkräften und der Wehrverwaltung. Verfassungsrechtlich geschützt sei nach dieser Bewertung nur die Verwaltungsaufgabe nach Maßgabe und im Rahmen der Gewährleistungspflicht. Dabei wird die Bundeswehrverwaltung als staatsorganisationsrechtlich geschützte Ressorteinrichtung von der geschützten Verwaltungsaufgabe bestimmt und nicht umgekehrt. Somit sei im Grundgesetz nicht festgeschrieben, dass alle Anteile anfallender Verwaltungsaufgaben der Verrichtungsverwaltung im Ressortbereich des BMVg durchweg in einer dem Ministerium nachgeordneten Bundesverwaltung wahrzunehmen sind. Die verfassungsrechtliche Nennung der Bundeswehrverwaltung stelle für sich, d. h. unabhängig von der eigenständigen Verwaltungsaufgabe, die sie erfüllen muss, keine organisationsrechtliche Vorgabe des Grundgesetzes dar. Soweit die Gewährleistungspflichten gegenüber der Verrichtungsverwaltung weiter effektiv durch das BMVg und die Bundeswehrverwaltung wahrgenommen würden, wäre die eigenständig wahrzunehmende Verwaltungsaufgabe nicht berührt. Dies bedeute auch, dass die Abgabe von Anteilen der Verrichtungsverwaltung an andere Bundesverwaltungen, während die Bundeswehrverwaltung verbleibende Gewährleistungsaufgaben für die Einsatzbereitschaft und Funktionsfähigkeit der Streitkräfte in diesen Bereichen wahrnimmt, einer aufgabenkritischen Vorgehensweise entspräche.[199]

Diese rechtliche Bewertung des BMVg modifizierte zwar nicht das Trennungsgebot in Gänze, änderte jedoch dessen Regelungswirkung bezüglich der Bundeswehrver-

[199] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 19 und 23 f.

waltung. Bezogen auf diese Maßnahme gab es keine rechtlichen Einwände. Im Jahr 2013 wurden große Teile der Personalabrechnung in den Ressortbereich des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen abgegeben.

Inhaltlich vertiefende oder weiterführende offizielle Rechtsgutachten speziell zum Trennungsgebot wurden nicht erstellt, die mögliche Rechtseinwände gegen den Modus operandi der geplanten Neuausrichtung gehabt hätten. Die Umsetzung von weiteren konkreten Maßnahmen der Strukturreform wurden daher fortgesetzt.

2.4.3 Maßnahmen für die Neuausrichtung der Bundeswehr

Die „Neuausrichtung der Bundeswehr" wird bis dato als der umfassendste Umstrukturierungsprozess der Bundeswehr bezeichnet, der im Jahr 2011 mit Grundsatzentscheidungen (Verteidigungspolitische Richtlinien [VPR] vom 27. Mai 2011, Aussetzung der verpflichtenden Einberufung zur Ableistung des Grundwehrdienstes im Juli 2011, den Eckpunkten zur Neuausrichtung vom 18. Mai 2011, der Entscheidung zur zukünftigen Stationierung der Bundeswehr und den Grobstrukturen im Herbst 2011)[200] begann und ab 2012 umgesetzt wurde.

Auf Grundlage der Neuausrichtung wurde eine Verschlankung von Strukturen, eine Reduzierung der Hierarchieebenen und damit eine insgesamt effektivere und effizientere Bundeswehr angestrebt. Hervorzuheben sind hierbei die Neuorganisation des Bundesministeriums der Verteidigung, die Konzentrierung von Verantwortlichkeiten und Kompetenz in teilweise neu geschaffenen Organisationsbereichen sowie die Reduzierung der Standorte.[201] Ein Paradigmenwechsel war auch im Rahmen der Dienstpostenbesetzung vorgesehen: Mit der Einführung von Wechseldienstposten in den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung sollte eine alternative gleichwertige Besetzung mit zivilem oder militärischem Personal ermöglicht werden. Die zukünftigen Aufgaben, Fähigkeiten und die finanzielle Ausstattung der Bundeswehr

[200] Vgl. Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, 2013, S. 4.
[201] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 11.

sollten durch Konsolidierung von Einzelmaßnahmen (personelle, materielle, strukturelle, prozessuale) derart in Übereinstimmung gebracht werden, dass die Bundeswehr im Einsatz trotz der Sparvorgaben auch in Zukunft im Rahmen des gesamten Einsatzspektrums eingesetzt werden und gleichzeitig bis zu 10.000 Soldatinnen und Soldaten längerfristig für Einsätze bereitstellen kann.[202]

Auf Grundlage des sogenannten „Dresdner Erlasses" vom 21. März 2012 wurde die Auf- und Ablauforganisation des Bundesministeriums der Verteidigung neu strukturiert. Für die militärischen Organisationsbereiche sieht der Erlass mehr Befugnisse für den Generalinspekteur der Bundeswehr vor, der truppendienstlich Vorgesetzter aller Soldatinnen und Soldaten in den Streitkräften und Teil der Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung wurde. Im Gegenzug wurden die Inspekteure aus dem BMVg ausgegliedert und an die Spitze ihrer eigenen militärischen Organisationsbereiche gestellt.[203] Dazu wurden in den Teilstreitkräften jeweils die höheren Kommandobehörden zusammengelegt und als sogenannte Kommandos unter zentraler Führung der jeweiligen Inspekteure neu aufgestellt; im Einzelnen sind dies: das Kommando Heer (KdoH), das Kommando Luftwaffe (KdoLw), das Marinekommando (MarKdo), das Kommando Streitkräftebasis (KdoSKB) und das Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr (SanDstBw). Das KdoSKB stellt hierbei mit den Fähigkeitskommandos für die Logistik, die Führungsunterstützung, Militärisches Nachrichtenwesen, die ABC-Abwehr und das Feldjägerwesen sowie mit dem damaligen Kommando Territoriale Aufgaben (KdoTerrAufgBw)[204] eine Besonderheit dar. Für die jeweiligen Aufgabenbereiche sollen diese dem KdoSKB nachgeordneten Kommandos Verantwortung und Kompetenz für die fachliche Leistungserbringung, den

[202] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 5.
[203] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 1.
[204] Das Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr (KdoTerrAufgBw) wurde am 26. September 2022 durch das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr (TerrFüKdoBw) abgelöst.

Einsatz, die Ausbildung sowie die Weiterentwicklung unter einheitlicher Führung bündeln.[205]

Für die zivilen Organisationsbereiche hatte der Bund den ursprünglich dreigliedrigen Aufbau (oberste bzw. obere, mittlere und Unterbehörden) der Bundeswehrverwaltung aufgegeben und stattdessen eine zweistufige Verwaltungsstruktur geschaffen (oberste bzw. obere und Unterbehörden). Die bis dahin zur mittleren Verwaltungsebene zählenden Wehrbereichsverwaltungen sind zum 1. Juli 2013 aufgelöst worden. Für den Bereich Personal wurde das BAPersBw als obere Bundesbehörde sowie die Karrierecenter, welche als organisatorische Bundesunterbehörde die Aufgaben der Kreiswehrersatzämter übernommen haben, neu geschaffen.[206] Zum Bereich Personal gehören weiter: das Bundessprachenamt (BSprA), das Bildungszentrum der Bundeswehr (BiZBw), welches aus der Bundesakademie für Wehrverwaltung und Wehrtechnik entstanden ist, die beiden Bundeswehr-Universitäten und die Hochschule des Bundes.[207] Weitere hervorzuhebende Maßnahmen waren die gemäß Erlass vorgesehenen Abteilungen „Personal", „Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung"[208] und „Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen" im BMVg, die die fachlichen Vorgaben für die neu aufgestellten Bundesämter BAPersBw, BAAINBw (hervorgegangen aus dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung) sowie dem BAIUDBw (hervorgegangen aus dem Bundesamt für Wehrverwaltung) beinhalteten.[209] „Mit der Neuorganisation der Bundeswehr wurden zahlreiche Aufgaben zwischen und innerhalb der militärischen und zivilen Organisationsbereiche verlagert. Gleichzeitig änderten sich die Schnittstellen in der Zusammenarbeit. Damit

[205] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 13.
[206] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 29.
[207] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/unser-auftrag; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3.
[208] Dieser zivile Organisationsbereich wurde im Rahmen der Neuausrichtung neu aufgestellt.
[209] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 12; vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 6 f.

dennoch die Prozessabläufe[210] störungsfrei und verzugslos ablaufen konnten, war ein hohes Maß an Transparenz sowie ein gemeinsames Verständnis über die neuen Verantwortlichkeiten und Beziehungen der Zusammenarbeit erforderlich."[211]

Der „Dresdner Erlass" sieht darüber hinaus in den Abteilungen des BMVg, in den Bundesämtern BAPersBw, BAAINBw und BAIUDBw sowie in anderen zentralen Dienststellen eine verstärkte statusübergreifende zivil-militärische Besetzung des Personals vor, um eine intensivere bundeswehrgemeinsame Aufgabenerfüllung zu erreichen.[212] Aufgrund dieses vorgesehenen Paradigmenwechsels enthält der „Dresdner Erlass" explizite Vorgaben zu neuen Konstellationen von Unterstellungsverhältnissen.[213] Der bundeswehrgemeinsame und übergreifende Ansatz gilt als Novum in der Geschichte der Bundeswehr: Erstmals wurden z. B. die Bereiche Personalgewinnung, Personalentwicklung und Personalausgliederung in einem Amt konsolidiert.[214] Das BAPersBw „[…] steht wie kaum eine andere Organisation durch seine *konsequente zivil-militärische Durchmischung* […] für das *moderne, übergreifende Denken* zwischen den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung."[215]

Die Neuausrichtung der Bundeswehr hatte für alle zivilen und militärischen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erhebliche Auswirkungen, die von einem Unterstellungswechsel der Dienststelle bis hin zur Dienststellenauflösung reichten. Diese Ver-

---

[210] „Im Rahmen der Neuausrichtung bekamen damit Prozesse, deren Interaktion sowie deren Weiterentwicklung im Rahmen eines ganzheitlichen Prozessmanagements ein größeres Gewicht. Von besonderer Bedeutung waren in diesem Zusammenhang der neue Integrierte Planungsprozess der Bundeswehr (IPP) sowie das novellierte Customer Product Management (CPM [nov.]), der neue Ausrüstungs- und Nutzungsprozess der Bundeswehr." Quelle: o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr - Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 16.

[211] o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr - Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 16.

[212] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 1 und 6 f.; vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 28.

[213] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 4-6.

[214] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-.

[215] https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Bundeswehr/BAPersBw/Bundesamt-fuer-das-Personalmanagement-der-Bundeswehr.html?nn=4641496. [Kursivschrift hinzugefügt.]

änderungen hatten für zahlreiche Bundeswehrangehörige zur Folge, dass sie sich in ein neues u. U. unbekanntes Aufgabengebiet einarbeiten mussten und in vielen Fällen darüber hinaus an einen neuen Dienstort versetzt wurden.[216]

Auf Grundlage der Neuausrichtung sollte eine Verjüngung, Professionalisierung und Reduzierung des Personals auf 185.000 Soldatinnen und Soldaten (davon bis zu 15.000 freiwillig Wehrdienstleistende), sowie auf 55.000 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreicht werden. Die Einzelmaßnahmen umfassten hierbei die Aussetzung des Grundwehrdienstes, die Fortentwicklung des freiwilligen Wehrdienstes sowie die Erweiterung der Reservistenaufgaben. Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen eingeleitet, die auf eine längerfristige, über die Jahrgänge ausgewogene Personalstruktur zielten. Hierzu zählte das Reformbegleitgesetz (Bundeswehrreform-Begleitgesetz - BwRefBeglG vom 21. Juli 2012) zum sozialverträglichen Abbau lebensälteren Personals sowie Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung. [217]

Das Ziel, zugunsten einer stärkeren bundeswehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung das BMVg und auch den nachgeordneten Bereich intensiver statusübergreifend mit militärischem und zivilem Personal zu besetzen, wurde vom damaligen Verteidigungsminister, Dr. Thomas de Maizière, in seiner Regierungserklärung am 16. Mai 2013 wie folgt betont: „Mitarbeiter und Soldaten, militärische und zivile Organisationsbereiche: Sie alle sind eine Bundeswehr. Aus einem Nebeneinander von zivilen Mitarbeitern und Soldaten machen wir ein Miteinander. Auch das verlangt ein Umdenken.“[218]

[216] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 18.
[217] Vgl. o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 040/14), 2014, S. 8 f.
[218] Plenarprotokoll von der 240. Sitzung des 17. Bundestages vom 16. Mai 2013; S. 30124 B-C.

2.4.4 Die Neuausrichtung der Bundeswehr in der Zeitenwende

Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg durch die Russische Föderation auf die gesamte Ukraine am 24. Februar 2022 markierte für die internationale Ordnung eine epochale Zäsur und hat insbesondere die europäische sowie die globale Sicherheitsarchitektur grundlegend und nachhaltig verändert. Die real gewordene gewaltsame Expansionspolitik Russlands und die evidente Verletzung grundlegender Prinzipien des Völkerrechts sowie der UN-Charta zwang die erst kurz zuvor konstituierte Bundesregierung zu einer offiziellen außen- und sicherheitspolitischen Positionierung, die nur drei Tage später in Form einer Regierungserklärung erfolgte. Am 27. Februar 2022 erklärte der ehemalige Bundeskanzler Scholz im Deutschen Bundestag, dass der von Russland begonnene Angriffskrieg gegen die Ukraine eine Zeitenwende in der Geschichte Europas eingeläutet habe. Als Konsequenz müsse dies zu einer nachhaltigen Neuausrichtung der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik führen. Diese Neuausrichtung wurde vom damaligen Bundeskanzler mit der Notwendigkeit der Modernisierung sowie der Aufrüstung der Bundeswehr in allen Bereichen verbunden, um die verfassungsrechtliche Werte der Demokratie und Freiheit zu verteidigen: „Wir müssen deutlich mehr in die Sicherheit unseres Landes investieren, um auf diese Weise unsere Freiheit und unsere Demokratie zu schützen. […] *Das Ziel ist eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt.*“[219] Scholz erklärte damit diesen Konnex zur Conditio sine qua non der Zeitenwende. Dies inkludiere ebenfalls die fortgesetzte Fähigkeit zur nuklearen Teilhabe innerhalb der NATO. Der Bundeskanzler kündigte als unmittelbare Maßnahme die Schaffung eines Sondervermögens von 100 Milliarden Euro an, das zur sofortigen Erhöhung der Verteidigungsausgaben dienen solle. Darüber hinaus würden ab sofort Jahr für Jahr mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in die Verteidigung investiert werden, um damit das Zwei-Prozent-Ziel der NATO nicht nur zu

[219] Die Bundesregierung, Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin, 2022, S. 13 f. [Kursivschrift hinzugefügt.]

erfüllen, sondern es auch regelmäßig zu übertreffen. Der deutsche Regierungschef warnte in einer außergewöhnlich scharfen Rhetorik den russischen Präsidenten Wladimir Putin, die deutsche Entschlossenheit nicht zu unterschätzen, „[…] gemeinsam mit unseren Alliierten jeden Quadratmeter des Bündnisgebietes zu verteidigen. Wir meinen das sehr ernst. Mit der Aufnahme eines Landes in die Nato [sic!] ist unser Wille als Bündnispartner verbunden, dieses Land zu verteidigen, und zwar so wie uns selbst“[220]. Diese Warnung ergänzte er mit der Bekanntgabe der Anschaffung von bewaffneten Heron TP Drohnen aus Israel sowie der Beschaffung von amerikanischen Kampfflugzeugen F-35 als Nachfolger des Tornado-Jets als Träger für die nukleare Teilhabe. Beide seit Jahren ohne Ergebnis kontrovers geführten verteidigungspolitische Themen wurden damit kurzerhand zu einem Abschluss geführt. Deutschland würde schließlich seine vorherige militärische Zurückhaltung aufgeben und substanzielle Waffenexporte inklusive Artillerie sowie Luftverteidigungs- und Radarsysteme in die Ukraine genehmigen.[221] „Die von Olaf Scholz angekündigte Zeitenwende steht somit für den bis dato größten Paradigmenwechsel in der deutschen Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie nachhaltig und substanziell die Zeitenwende tatsächlich Strukturen und Prozesse in der deutschen Sicherheitspolitik verändern wird und wie die Ankündigungen, die nach dem ersten Schock über den Krieg in der Ukraine gemacht wurden, praktisch umgesetzt werden.“[222] Der russische Angriffskrieg in Europa kam zu bereits bestehenden globalen Herausforderungen hinzu: Migration aufgrund von Krieg, Armut und Naturkatastrophen, staatlicher Zerfall (z. B. in der Sahelzone), ein rasanter Anstieg von Desinformations- und Cyberattacken sowie die erneute Gefahr einer nuklearen Eskalation. In diesem Konglomerat an Konflikten haben sich nationalistische und populistische Tendenzen in vielen Staaten verstärkt

[220] Die Bundesregierung, Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin, 2022, S. 12.
[221] Die Bundesregierung, Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin, 2022, S. 7-19; vgl. Löfflmann/Riemann, Einleitung, 2023, S. 9 f.
[222] Löfflmann/Riemann, Einleitung, 2023, S. 10. [Kursivschriften weggelassen.]

und gefährden die internationale Zusammenarbeit. Die zunehmende Polarisierung zwischen den USA und China, zwischen Russland und Europa, allgemein zwischen freiheitlichen Demokratien und autokratischen Staatsformen auf der anderen Seite, verdeutlicht diese Herausforderung für die internationale Sicherheitspolitik. Dass bereits im siebten Jahr in Folge laut dem Jahresbericht des Stockholmer Instituts für Friedensforschung (SIPRI) die globalen Militärausgaben im Jahr 2021 auf über zwei Billionen US-Dollar gestiegen sind, lässt sich als nachvollziehbare Konsequenz ableiten.[223]

2.4.4.1 Auftrag und Bundeswehrstruktur in der Zeitenwende

In der Regierungserklärung vom damaligen Bundeskanzler Scholz zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 gab dieser die Konstituierung einer verteidigungsbereiten, leistungsfähigen und modernen Bundeswehr als zentrale Zielvorgabe der Zeitenwende vor. Die Realisierung dieses Zustands machte es zwingend erforderlich, die detaillierte zukünftige Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik zu definieren, um daraus den Auftrag der Bundeswehr und die notwendigen materiellen, personellen und finanziellen Deckungsmöglichkeiten abzuleiten

Der Themenkomplex des Materialbedarfes der Bundeswehr ist dabei eng verbunden mit der Rüstungsindustriepolitik und deren Performance, denn ein bestehender Bedarf kann grundsätzlich nur durch eine effektive Rüstungsindustriepolitik ausreichend gedeckt werden. Scholz nannte in diesem Kontext bereits konkrete Rüstungsbeschaffungsmaßnahmen resp. -absichten wie die Heron TP Drohnen oder die amerikanische F-35 als Nachfolger als zukünftige Träger der nuklearen Teilhabe im Rahmen der NATO.[224] Über den Eigenbedarf hinaus besitzt dieser Aspekt eine besondere Relevanz, da der ehemalige Bundeskanzler der Ukraine eine militärische

[223] Vgl. Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 125 und 128 f.
[224] Vgl. Die Bundesregierung, Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin, 2022, S. 16.

Unterstützung in Form von Waffenlieferungen zugesichert hatte.[225] Ebenfalls zählt dazu die in der Regierungserklärung genannte apodiktische Beistandspflicht in der NATO und deren verlässliche Erfüllung.[226]

Damit die zentrale Zielvorgabe der Zeitenwende, nämlich die Konstituierung einer verteidigungsbereiten, leistungsfähigen, modernen und zukunftsfähigen Bundeswehr wirksam eingeleitet werden konnte, war es zwingend notwendig, die abstrakten Vorstellungen in konkrete Umsetzungsschritte innerhalb eines konzeptionellen Prozesses zu transferieren. Die Regierungsparteien hatten vor der russischen Invasion im Koalitionsvertrag die Erstellung einer für Deutschland erstmaligen und umfassenden „Nationalen Sicherheitsstrategie" vereinbart. Die erste „Nationale Sicherheitsstrategie" ist ein ganzheitliches Strategiekonzept der Bundesregierung, das unter der Federführung des Auswärtigen Amtes erarbeitet wurde.[227] Vor dem Hintergrund der außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen und auf Grundlage der richtungsweisenden Dokumente der NATO (Neues Strategisches Konzept 2022) sowie der EU (Strategische Kompass der EU) initiierte Deutschland einen eigenen Strategieentwicklungsprozess, um sich erstmals eine eigene „Nationale Sicherheitsstrategie" im Sinn der Zeitenwende zu geben. Dieser Strategie wurde ein breiter, ressortübergreifender Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt und am 14. Juni 2023 veröffentlicht. Zudem fungiert sie als Dach- oder Rahmendokument, aus dem sich andere Strategien ableiten lassen und auf das bestehende Dokument Bezug nehmen.[228]

Ein signifikantes aus der „Nationalen Sicherheitsstrategie" abgeleitetes Grundsatzdokument sind die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) 2023, die der Bun-

[225] „Wie Sie wissen, haben wir gestern entschieden, dass Deutschland der Ukraine Waffen zur Verteidigung des Landes liefern wird. Auf Putins Aggression konnte es keine andere Antwort geben." Quelle: Die Bundesregierung, Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin, 2022, S. 9.
[226] Vgl. Die Bundesregierung, Reden zur Zeitenwende, Bundeskanzler Olaf Scholz, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin, 2022, S. 12.
[227] Bis zur Veröffentlichung der „Nationalen Sicherheitsstrategie" wurden die Grundlagen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Weißbuch festgelegt, das unter der Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung erarbeitet, aber innerhalb der Bundesregierung abgestimmt veröffentlich wurde.
[228] Vgl. https://www.bmvg.de/de/nationale-sicherheitsstrategie.

desminister der Verteidigung aufgrund seiner Federführung bei der Erarbeitung des Dokumentes am 9. November 2023 vorgestellt hatte. Die VPR 2023 leiteten sich bezugnehmend auf die „Nationalen Sicherheitsstrategie“ ab und enthalten verbindliche konzeptionelle Vorgaben, die die Militärstrategie sowie das neu zu erstellende Fähigkeitsprofil der Bundeswehr konkretisieren.[229]

Die „Nationale Sicherheitsstrategie“ hat die Landes- und Bündnisverteidigung als Kernauftrag der Bundeswehr vorgegeben.[230] Die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023 führen diesen zentralen Punkt weiter aus, in dem festgestellt wird, dass damit die zeitgemäße Landes- und Bündnisverteidigung strukturbestimmend für die Bundeswehr sei. Damit die Bundeswehr ihren neuen Auftrag der Landes- und Bündnisverteidigung erfüllen kann, muss diese wehrhaft sein. Zur Realisierung der Wehrhaftigkeit müsse sie in allen Bereichen kriegstüchtig sein.[231] Angesichts dieser sicherheitspolitischen Herausforderung mit den separaten Zielsetzungen Abschreckung, Verteidigung und Kriegstüchtigkeit hatte Verteidigungsminister Boris Pistorius die Neustrukturierung der deutschen Streitkräfte angestoßen. In seiner Rede im Deutschen Bundestag anlässlich der Vorstellung des Wehrberichts am 20. April 2023 machte er deutlich, dass umfassende und tiefgreifende Änderungen von Organisationsstrukturen und Prozessen im BMVg und in der gesamten Bundeswehr vorgesehen waren:[232] „Meine Damen und Herren, wir befinden uns aber nicht nur im Ministerium in einem Moment des Aufbruchs; wir befinden uns insgesamt am Anfang einer großen Anstrengung, die unsere Bundeswehr und unser Land dringend brauchen. […] Meine Damen und Herren, die Wehrbeauftragte stellt in ihrem Bericht fest: Russlands Krieg ‚verändert alles. Auch und vor allem für die Bundeswehr‘. Und sie hat recht [sic!]. Wir stellen gerade die erforderlichen Weichen, um diesen Anforde-

[229] Vgl. Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 128 bis 130.
[230] Vgl. Die Bundesregierung, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023, S. 5.
[231] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 9.
[232] Vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 76.

rungen umfassend gerecht zu werden. Wir bauen dabei auf das, was uns schon jetzt starkmacht: die Frauen und Männer der Bundeswehr. Wir ändern das, was wir ändern müssen: Beschaffung, Prozesse, Strukturen."[233]

Zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Reorganisation der Bundeswehr wurde die Projektgruppe „Struktur Bundeswehr" gegründet. In einer bereichsübergreifenden Betrachtung der Gesamtorganisation der Bundeswehr untersuchte die Projektgruppe, welche Ausrichtung für eine zeitgemäße Landes- und Bündnisverteidigung notwendig sei. Die Vorschläge resp. Ergebnisse dieser Projektgruppe wurde im Bericht „Bundeswehr der Zukunft" zusammengefasst und dem Verteidigungsminister zur Entscheidung vorgelegt.[234] Dieser Bericht war die Grundlage für die Grundsatzentscheidung zur neuen Struktur der Bundeswehr der Zeitenwende vom 4. April 2024 und für den am 1. Mai 2024 in Kraft getretenen „Osnabrücker Erlass", der neue Grundsätze zur Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und in der Bundeswehr normiert.[235] Neben der strukturellen Anpassungen der dargestellten militärischen Organisationsbereiche, erstreckt sich der Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung auch auf den zivilen Organisationsbereich der Bundeswehr und damit immanent auf die Bundewehrverwaltung. Das bedeutet für die Bundeswehrverwaltung, dass diese sich auf den Verteidigungsfall einstellen und entsprechend Vorsorge für die Gesamtverteidigung treffen muss. Die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung werden daher künftig vor allem in den Bereichen Personal, Material und Infrastruktur noch enger zusammenarbeiten.[236]

---

[233] Plenarprotokoll von der 97. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages vom 20. April 2023, S. 11586 B.
[234] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.
[235] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 2; vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.
[236] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8 f.; vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.

Dieser bundeswehrgemeinsame Ansatz, insbesondere zwischen den Streitkräften und der zivilen Wehrverwaltung, wird im „Osnabrücker Erlass“ nur im Sinne des „Dresdner Erlasses“ fortgesetzt, sondern noch intensiviert.[237]

Die Neuausrichtung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzt sich weiterhin fort und führt zu weiteren strukturellen Anpassungen über den Ressortbereich der Verteidigung hinaus. So hat die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung vom 27. August 2025 die Einsetzung des Kabinettausschusses „Nationaler Sicherheitsrat“ sowie dessen Geschäftsordnung beschlossen.[238] „Der Nationale Sicherheitsrat ist das zentrale Gremium der Willensbildung der Bundesregierung zu übergreifenden Angelegenheiten der nationalen Sicherheit. Der Nationale Sicherheitsrat […] koordiniert ressortübergreifend die wesentlichen Fragen einer integrierten Sicherheitspolitik an der Schnittstelle zwischen innerer, äußerer, wirtschaftlicher und digitaler Sicherheit sowie ziviler und militärischer Verteidigung auf Ebene der Bundesregierung.“[239] Im Gegenzug zur Konstituierung des „Nationalen Sicherheitsrates“ wird der Bundessicherheitsrat zum 1. Januar 2026 aufgelöst, dessen bisherige Aufgaben im Bereich der Rüstungsexportkontrolle auf das neue Gremium übergehen. Zu den Mitgliedern des „Nationalen Sicherheitsrates“ gehört auch das BMVg.[240] Welche potenziellen Auswirkungen dieses neugegründete Gremium auf die Bundeswehr und deren Aufbau- und Ablauforganisation und letztlich auf das Trennungsgebot haben wird, bleibt abzuwarten.

[237] Ausführlich wird die neue Vorgabe einer bundeswehrgemeinsamen Erfüllung des neuen Auftrages der Bundeswehr im Bericht der Projektgruppe „Bundeswehr der Zukunft“ (modifiziert im „Osnabrücker Erlass“ S. 9) dargestellt: „Zentrale Maßstäbe dabei sind die Gewährleistung der Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte, *eine engere Verzahnung [der Bundeswehrverwaltung] mit den Streitkräften* und eine größere Agilität in der Wahrnehmung ihres Unterstützungsauftrags. Organisationsbereichsübergreifend relevant sind die Handlungstopoi Anschlussfähigkeit, Führungsfähigkeit, Dezentralisierung, Resilienz, Verteidigungsstruktur (V-Struktur) und die Vorbereitung des Wehrersatzwesens sowie die verwaltungsseitige Herstellung der Bereitschaft im Fall einer Aktivierung der Wehrpflicht, ob durch Erklärung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls oder im Rahmen einer politischen Entscheidung im Grundbetrieb.“ Quelle: Bundeswehr der Zukunft, Projektgruppe „Struktur Bundeswehr“, Bericht, S. 22 f. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[238] Vgl. BT-Drs. 21/1460, S. 1.
[239] BT-Drs. 21/1460, S. 2.
[240] Vgl. BT-Drs. 21/1460, S. 1.

3 Rechtsrahmen der zivilen Bundeswehrverwaltung: Wehrverfassung und Gesetzesrecht

Zentrales Anliegen der Wehrverfassung war und ist die „[…] Einordnung der Bundeswehr[241] in den verfassungsmäßigen Aufbau des Staates […]".[242] Die Implementierung der Wehrverfassung sollte im Rahmen der verfassungsmäßigen Grundordnung erfolgen. Dabei stellen die grundlegenden Verfassungsprinzipien als Grundtatbestände des Grundgesetzes die elementaren Schranken dar, in denen sich die Wehrverfassung halten muss. Grund hierfür ist, dass zwischen der Staatsverfassung und der Wehrverfassung ein starkes wechselseitiges Verhältnis besteht.[243] Die essenzielle Bedeutung der Wehrverfassung in Bezug zur Staatsverfassung zeigt sich darin, dass diese in einer permanenten inneren Wechselwirkung verbunden sind, „[…] die auf ein ausgewogenes Maß an Gleichartigkeit in Wesen und Aufbau zielt. Jede bestimmte Art der Staatsverfassung fordert eine ihr gemäße Form der militärischen Grundordnung; jede bestimmte Art der Wehrverfassung wirkt notwendig auf die Form der politischen Grundordnung zurück. Wo ein in die Tiefe reichender Zwiespalt, ein struktureller Gegensatz zwischen Staatsverfassung und Wehrverfassung besteht, ergibt sich (offen oder versteckt) ein Verfassungskampf, in dem die politischen Kräfte eine Anpassung der Wehrverfassung an die staatliche Gesamtstruktur, die militärischen Kräfte dagegen eine Angleichung der Staatsverfassung an die militärische Ordnung zu erzwingen suchen. Es ist ein in der Theorie allgemein anerkannter Grundsatz, daß [sic!] in einem solchen Konflikt zwischen politischer und militäri-

[241] Die Bezeichnung „Bundeswehr" wurde auf Vorschlag des früheren Generals der Wehrmacht und späteren FDP-Bundestagsabgeordneten Hasso von Manteuffel gewählt und geht zurück auf einen Bericht des Abgeordneten Daniel Friedrich Gottlob Teichert in der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Jahr 1849. Quellen: Vgl. Uzulis, Die Bundeswehr, Eine politische Geschichte von 1955 bis heute, 2005, S. 29; vgl. Keller, Die Schuld der Deutschen, Die von bestimmten staatstragenden Parteien vorgetäuschte deutsche Vergangenheitsbewältigung, 2015, S. 378.
Mit Inkrafttreten des Soldatengesetzes ab dem 1. April 1956 trägt die deutsche Armee offiziell den Namen „Bundeswehr". Quelle: Vgl. https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/bundeswehr-parlamentsarmee/geschichte.

[242] Zweiter Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschuss), 2. Wahlperiode, BT-Drs. 2150, S. 1. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Groh, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 1, Rn. 1.

[243] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 37.

scher Ordnung der Staatsverfassung der unbedingte Vorrang vor der Wehrverfassung gebührt. *Denn der Staat ist das politische Ganze; die Armee ist Werkzeug und Waffe im Dienst dieses Ganzen; wie nach einem auch in der Kriegstheorie unbestrittenen Satz die politische Führung stets den Vorrang vor der militärischen zu beanspruchen hat, muß [sic!] die politische Ordnung den gesamten äußeren und inneren Aufbau der Armee bestimmen und nicht umgekehrt.* Daß [sic!] es zu allen Zeiten und an allen Orten so schwierig ist, diesen theoretischen Satz in die Praxis umzusetzen, hat seinen tieferen Grund nicht in der Unbotmäßigkeit oder im Machtwillen der militärischen Führer oder umgekehrt im Unverstand oder Ehrgeiz der Staatsmänner oder Politiker, sondern ist der Ausdruck eines in der Sache liegenden echten Problems. Es zeigt sich nämlich hier betont die Spannung, die überall zwischen der politischen Gesamtordnung und ihren eigenständigen Teilordnungen besteht. […] Sie haben ihre Ursache darin, daß [sic!] die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Kultur ebenso wie das Militärische über eine eigene innere [verfassungsmäßige] Gesetzlichkeit verfügen, die nicht kollisionslos in der allgemeinen Wesensgesetzlichkeit der jeweiligen Staatsordnung aufgeht, sondern sich kraft [sic!] der Natur der Sache zu behaupten sucht."[244]

Diese Überlegungen mussten bei der Formulierung und einer anschließenden Implementierung der Wehrverfassung in das Grundgesetz eine adäquate Berücksichtigung gefunden haben, da angesichts der umfassenden und heftigen politischen Diskussionen einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland jegliche Befürchtung eines militärischen Wiedererstarkens mit potenziellen Expansionsplänen gegenstandlos werden sollten. Dass die Wehrverfassung eine rechtliche Begrenzung durch die Verfassung erfahren sollte, war nur ein Aspekt. Darüber hinaus sollte die Wehrverfassung selbst einen klar definierten rechtlichen Rahmen für die Bundeswehr und deren Verteidigungszweck setzen. Dieser rechtliche Rahmen, den die Wehrverfassung nach wie vor setzt, besaß eine innerstaatliche politische „Beruhi-

[244] Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I, Reformation und Restauration 1798 bis 1830, 1957, S. 217 f.

gungsfunktion“[245]. Diese „Beruhigungsfunktion“ durch eine effektive rechtliche Einbindung sollte angesichts der enormen innenpolitischen Auseinandersetzungen die Akzeptanz der Wehrverfassung erhöhen.[246] Die historischen Grundlagen der Wehrverfassung und deren Entwicklung werden von vier Schlüsselbegriffen geprägt:[247] „Abkehr von der Geschichte, Multilateralismus, Primat von Recht und Politik und Integration der Streitkräfte in eine offene, demokratische Gesellschaft.“[248]

3.1 Definition der Wehrverfassung

Eine einheitliche und offizielle Legaldefinition des Begriffes „Wehrverfassung“ existiert nicht. Der erste Bundesverteidigungsminister, Theodor Blank, definierte in seiner Regierungserklärung vom 27. Juni 1955 im Deutschen Bundestag die Wehrverfassung als „[…] die Gesamtheit der für die Errichtung, die Führung und die Unterhaltung der Truppen erforderlichen Dienststellen und Einrichtungen sowie ihrer Befugnisse […]“[249]. Da es sich aber um einen konkreten Rechtsbegriff handelt, der aufgrund seiner rechtlichen Signifikanz und Tragweite offiziell definiert werden sollte, werden in dieser Dissertation Vorschläge für Legaldefinitionen eingebracht, die die rechtliche Qualität und Quantität der betroffenen Normen berücksichtigen. Die Aufstellung, der Einsatz und die Kontrolle der deutschen Militärgewalt sind ausschließlich im Grundgesetz normiert. Aus diesem Grund werden diese Normen konsolidiert als Wehrverfassung bezeichnet. Darüber hinaus existieren einfachgesetzliche und verfassungsrechtlich kompatible Grundlagen, die das Militärwesen und dessen Prozesse konkretisiert regeln. Folglich ist eine Differenzierung der Wehrverfassung in einem engeren und in einem weiteren Sinne zweckmäßig. Durch diese Differenzierung lassen sich zwei Legaldefinitionen ableiten: *Die Wehrverfassung im engeren Sinn*

[245] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 33.
[246] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 33 f.
[247] Vgl. Groh, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 1, Rn. 1.
[248] Groh, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 1, Rn. 1. [Hervorhebungen weggelassen.]
[249] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5215 A.

ist die verteidigungsrechtliche Grundordnung Deutschlands. Sie normiert die Aufstellung, den Einsatz und die Kontrolle der Bundeswehr. Eine Legaldefinition für die Wehrverfassung im weiteren Sinn könnte wie folgt lauten:
Die Wehrverfassung im weiteren Sinn umfasst die Gesamtheit aller Rechtsnormen, die eine Regelung der Bundeswehr enthalten.

Art. 87a GG ist im Grundgesetz die grundlegende Verfassungsnorm für den militärischen Bereich und die Militärgewalt.[250] Damit ist sie die zentrale Rechtsgrundlage der Wehrverfassung. „[Der] Art. 87a GG wurde durch Art. I Ziff. 10 des Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl I S. 111) in das Grundgesetz eingefügt und hatte ursprünglich folgenden Wortlaut: ‚Die zahlenmäßige Stärke der vom Bund zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.'"[251] Eine weitere Änderung des Wortlautes beruht auf § 1 Ziff. 14 des Siebzehnten Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709).[252] Der Text lautete dann wie folgt:

(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(3) Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann den Streitkräften im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

---

[250] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 1; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 2.
[251] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, S. 1.
[252] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, S. 1; vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 3 f.; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2018, Art. 87a, Rn. 4; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 1.

(4) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.

Diese Fassung war rund 54 Jahre gültig, bis es 2022 zur bis zu diesem Zeitpunkt letzten Modifikation des Artikels kam. Die aktuelle Änderung basiert auf dem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 87a)" vom 28. Juni 2022. Ein neu eingefügter Absatz 1a ermächtigt den Bund zur Errichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 100 Milliarden Euro zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit sowie Ertüchtigung der Bundeswehr resp. Streitkräfte. Diese Kreditermächtigung wird von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Regelung des Näheren wird durch das Grundgesetz dem einfachen Gesetzgeber überlassen.[253] Auf Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung wurde das Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz (BwFinS-VermG) am 1. Juli 2022 beschlossen und trat am selben Tag in Kraft. Der Wortlaut der Ergänzung lautet wie folgt:

(1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen für die Bundeswehr mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Der Artikel begründet im Kern die Exekutivkompetenz für den Bund zur Aufstellung und Organisation der Streitkräfte gemäß Abs. 1 S. 1 GG. In Abs. 1 S. 2 GG wird

[253] Vgl. BT-Drs. 20/1410, S. 2.

die Budgetkontrolle der Streitkräfte bestimmt.[254] Abs. 2 GG enthält einen expliziten Verfassungsvorbehalt[255] für den Einsatz[256] der Streitkräfte und regelt in den Absätzen

[254] Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, § 42 III 1, S. 860 f.; Schmahl unterteilt den 1. Absatz in die ebenfalls sehr treffenden Begrifflichkeiten „Verteidigungskompetenz“ und „Wehretat“. Quelle: Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 1.

[255] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 69; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 83; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 15; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 12.

[256] Dieser Begriff ist für die Bundeswehr in der Praxis und für die Anwendung der Wehrverfassung von essenzieller Bedeutung. Eine einfachgesetzliche Legaldefinition liegt gemäß § 2 Abs. 1 ParlamentsbeteiligungsG (BGBl. I 2005, 775) vor: „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.“ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Einsatz der Streitkräfte vor, wenn diese unter Nutzung ihrer spezifischen militärischen Organisationsstruktur und der ihnen insoweit zur Verfügung stehenden Mittel hoheitlich tätig werden, unabhängig von der Frage der Bewaffnung (Quelle: Vgl. BVerfGE 121, 136 [163 f.]). Dies ist schon dann der Fall, wenn persönliche oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotenzial genutzt werden (Quellen: Vgl. BVerfGE 132, 1 [20]; vgl. BVerfGE 121, 136 [165 f.]; vgl. BVerfGE 133, 241 [269 f.]; vgl. BVerwGE 127, 1 [13]; vgl. BVerwGE 132, 110 [119 f.]).

Entstehungsgeschichtlich ist unter Einsatz die „[…] Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt […]“ zu verstehen (Quelle: Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13). Diese Definition wurde von der Bundesregierung im Jahr 2004 wie folgt ergänzt: „Einsatz der Streitkräfte ist deren Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt, insbesondere unter Inanspruchnahme hoheitlichen Zwangs mit der Möglichkeit zur Anwendung von Waffengewalt.“ Quelle: BT-Drs. 15/3892, S. 2. Im Jahr 2007 erfolgte eine weitere Modifikation des Begriffs durch die Bundesregierung: „´Einsatz´ in diesem Sinne ist außer der bewaffneten militärischen auch jede andere Verwendung der Streitkräfte im Rahmen der vollziehenden Gewalt, sofern dabei hoheitliche Aufgaben unter Inanspruchnahme von öffentlich-rechtlichen Zwangs- und Eingriffsbefugnissen wahrgenommen werden.“ Quelle: BT-Drs. 16/7427, S. 2.

Verwendungen der Streitkräfte, die das Hauptcharakteristikum der schlichten Hoheitstätigkeit und der rein technischen Unterstützungsleistung beinhalten, z. B. im Rahmen der Amtshilfe bei besonders schweren Unglücksfällen oder Naturkatastrophen gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 oder Abs. 3 GG, im Rahmen der Flüchtlingshilfe, der Opfersuche aus der Luft mit Hilfe von Wärmebildkameras, bei militärischer Auslandsaufklärung (Quelle: Vgl. BVerwGE 132, 110 [119]), zur Kriegsgräberfürsorge (Quelle: Vgl. BMVg-Erlass i. d. F. v. 15. Dezember 2004, VMBl 2005, S. 2) zur freiwilligen Erntehilfe (Quellen: Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13; vgl. BT-Drs. 17/10447, S. 32), bei Nahrungsmittel- oder Krankentransporten, Evakuierungen, Pflege der Militärmusik (Vgl. BVerwGE 145, 237 [246]) bei Aktionen des Umweltschutzes, Manövern resp. sonstigen Übungsmaßnahmen oder bei repräsentativen Anlässen (Quellen: Vgl. BVerwGE 127, 1 [13-15]; vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13; vgl. „Richtlinie für die Durchführung der Informationsarbeit der Bundeswehr“, VMBl 2007, S. 2; vgl. Erlass BMVg „Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe“ vom 6. Februar 2008, VMBl 2008, S. 2; vgl. Erlass BMVg „Hilfeleistungen der Bundeswehr im Rahmen der technischen Amtshilfe“ vom 6. Februar 2008, VMBl 2008, S. 2) sind dagegen keine Einsätze. Quellen: Vgl. BVerfGE 90, 286 [388]; vgl. BVerfGE 121, 135 [155]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 81; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 95; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 15.

In Bezug zu Art. 35 Abs. 1 GG tritt diese Norm hinter Art. 87a Abs. 2 GG als lex specialis zurück. Rechtsgrundlage für nichtmilitärische Verwendungen im Ausland ist Art. 32 Abs. 1 GG. Quelle: Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 7.

Die Entstehungsgeschichte in Verbindung mit den Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 sowie Art. 87a Abs. 3 und Abs. 4 GG führen zur folgenden Legaldefinition: Ein Einsatz liegt bei jedem hoheitlichen Handeln vor, bei dem die Handlung eine Regelungs- und Eingriffsqualität hat und resp. oder die spezifische militärische Organisationsstruktur genutzt wird. Quelle: Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 20; inhaltliche Übereinstimmung bei: vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 8 f.; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 80; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 94; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 17.

3 und 4 den Einsatz der Streitkräfte im Inneren.[257] Für diese Dissertation ist eine detaillierte Darstellung des Art. 87a Abs. 1 mit seinen beiden Sätzen von zentraler Bedeutung. Eine vertiefte Einzelerörterung der Absätze 2 bis 4 ist nicht erforderlich. Der neu hinzugefügte Abs. 1a dient ausschließlich einer Finanzierungsverstärkung, besitzt aber zwei besondere Aspekte, die noch hervorzuheben sind.

Art. 87b GG ist die verfassungsrechtliche Grundlage der zivilen Wehrverwaltung und neben Art. 87a GG die zweite Norm der Wehrverfassung mit signifikanter Bedeutung. Mit dem 7. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111, ausgegeben zu Bonn am 21. März 1956) wurde durch Art. 1 Ziff. 10 Art. 87b GG als Teil der Wehrverfassung in das Grundgesetz aufgenommen. Der Wortlaut wurde seitdem nicht mehr geändert.[258] Dieser lautet wie folgt:

(1) Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der Bundeswehrverwaltung nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, soweit sie die Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen; das gilt nicht für Gesetze auf dem Gebiete des Personalwesens.

(2) Im übrigen können Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Werden

[257] Die Beschränkung von Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte auf den Verteidigungsfall und der Erfüllung von Bündnisverpflichtungen, ähnlich den Regelungen gemäß Art. 87a Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 GG, findet sich in einer Reihe von Verfassungen europäischer und außereuropäischer Staaten. Dies gilt ebenso für den Einsatz von Streitkräften im Innern gemäß den Regeln des Art. 87a Abs. 3 und 4. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 19 und Rn. 86.

[258] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 37; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, S. 1; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 1; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 1; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 1; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1.

solche Gesetze von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt, so können sie mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Artikels 85 zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise Bundesoberbehörden übertragen werden; dabei kann bestimmt werden, daß diese Behörden beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Die Wehrverfassung enthält noch weitere Normen und die rechtliche Ausgestaltung wird nachfolgend ausführlich dargestellt. Im Rahmen dieser Arbeit soll die vorgeschlagene Definition „Wehrverfassung" im weiteren Sinn genutzt werden, d. h. sie umfasst alle im Grundgesetz enthaltenen Normen, die die Bundeswehr tangieren. Diese bilden keinen separaten Abschnitt im Grundgesetz, sondern sind dort dislozierd. Trotz der bestehenden Dislozierung der einzelnen Artikel, kann die Wehrverfassung aber fiktiv als rechtliche Einheit betrachtet werden. Da alle Artikel der Wehrverfassung im Grundgesetz verankert wurden, sind diese fest in das rechtsstaatliche Verfassungsgefüge eingebunden und unterliegen damit obligatorisch dem Primat der demokratisch legimitierten Politik: „In diesem Primat der Politik zeigt sich dem Grundgesetz zu Grunde liegende Entscheidung gegen eine staatsorganisationsrechtliche Sonderrolle des Militärs und für eine Einbindung der Bundeswehr in das zivile Gefüge der Bundesrepublik Deutschland. [Es] bildet den Ausgangspunkt eines wesentlichen – wenngleich indirekten und sehr grundsätzlichen – Mechanismus der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte."[259]

[259] Holterhus, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 7, Rn. 23. [Hervorhebungen weggelassen.]

3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Durch sechs verfassungsändernde und -ergänzende Gesetze wurde die Wehrverfassung in das Grundgesetz eingefügt.[260] Der Einfügung ging einer intensiv geführten Diskussion voraus, die problematisierte, ob eine Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes notwendig oder überhaupt zulässig für die Aufstellung von Streitkräften seien. Diese Diskussion führte zu dem Beschluss, die Militärgewalt unter einem Verfassungsvorbehalt zu stellen. Diese Bewertung entsprach auch dem vorgegebenen grundgesetzlichen Rahmen, denn der Bund hätte ohne eine Verfassungsergänzung keine Kompetenz zur Aufstellung der Streitkräfte besessen, da dies nach Artt. 30, 70 GG in die subsidiäre Zuständigkeit der Länder gefallen wäre. Der verfassungsändernde Gesetzgeber musste daher zunächst mit der Normierung von Art. 73 Nr. 1 GG beginnen, in welchem er dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung für die Verteidigung zugeordnet hat.[261] Mit Art. 73 Nr. 1 GG wurde nicht nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf das Sachgebiet „Verteidigung" normiert, sondern auch eine verfassungsrechtliche Anspruchsbegründung auf die Wehrhoheit des Bundes. Den Rechtsstandpunkt des Bundes, dass die Wehrhoheit vom Grundgesetz vorausgesetzt werde und in den Artt. 4 Abs. 3, 24, 25 und 26 GG anerkannt worden seien, wurde ausdrücklich aufrechterhalten und wurde sogar in der Eingangsformel zum „Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes" vom 26. März 1954 bekräftigt: „Zur Klarstellung von Zweifeln über die Auflegung des Grundgesetzes hat der Bundestag

[260] Das Gesetz vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45) änderte den Art. 73 Nr. 1 und fügte die Artt. 79 Abs. 1 S. 2 und 142a ein. Das Gesetz vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111) änderte die Artt. 1 Abs. 3, 12, 49, 60 Abs. 1, 96 Abs. 3 und 137 Abs. 1 und fügte die Artt. 17a, 36 Abs. 2, 45a, 45b, 59a, 65a, 87a, 87b, 96a, 143 ein. Das Gesetz vom 6. März 1961 (BGBl. I S. 141) änderte den Art. 96a und strich den Art. 96 Abs. 3. Das Gesetz vom 18. Juni 1968 (BGBl. I S. 657) änderte Art. 96a Abs. 3, hob den Art. 96 auf und bestimmte den Art. 96a zu Art. 96. Das Gesetz vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) änderte die Art. 10, 11 Abs. 2, 12, 73 Nr. 1, 87a, 91, fügte die Artt. 9 Abs. 3 S. 3, 12a, 19 Abs. 4 S. 3, 20 Abs. 4, 35 Abs. 2 und 3, 53a, 80a, 115a bis 115l ein und hob die Art. 59a, 65a Abs. 2, 142a und 143 auf. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968) wurde ein neuer Absatz 1a im Art. 87a eingefügt.
Schon vor diesen Änderungen bzw. Ergänzungen enthielt das Grundgesetz Bestimmungen, die die Aufstellung von Streitkräften zwar nicht voraussetzen, die aber mindestens mit ihnen rechneten: Art. 4 Abs. 3, 24, 26, 140 in Verbindung mit Art. 141 WRV. (Die hier in der Fußnote genannten Artikel ohne zusätzliche Bezeichnungen sind ausnahmslos Artikel des Grundgesetzes.) Quelle: Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 15.

[261] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 2; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 6.

[…] das folgende Gesetz beschlossen."[262] Die Regelungen der Gesetze vom 19. März 1956 („Wehrnovelle") und 24. Juni 1968 („Notstandsverfassung") finalisierten diese verfassungsrechtliche Auseinandersetzung. Neben Regelungen in den Bereichen der Grundrechte, spezifischer Kontrollinstanzen für die Streitkräfte, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung nahmen im Rahmen dieser Ergänzungen des Grundgesetzes die Regelungen über die bereits genannte vollziehende Gewalt im Verteidigungsbereich eine zentrale Stellung ein. Das primäre Ziel der Verfassungsergänzung vom 19. März 1956 war die Eingliederung der Streitkräfte in die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes.[263] „Durch das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111) wurde daraufhin die sogenannte Wehrverfassung in das Grundgesetz eingefügt."[264] Die Wehrverfassung implementierte die zentrale Norm für eine rechtmäßige Aufstellung der Streitkräfte (Art. 87a GG a. F.) in das Grundgesetz. Weiter wurde die Befehls- und Kommandogewalt gemäß Art. 65a GG eingefügt. Darüber hinaus wurde die Stellung des Parlaments in der Wehrverfassung gemäß Artt. 45a, 45b, 49, 59a und 87a GG gestärkt. Die Artt. 12 und 17a GG ermöglichen die Einschränkung von Grundrechten. Weiter wurden gemäß der Artt. 87b, 96 Abs. 3 und Art. 96a GG die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine besondere Wehrverwaltung und Wehrgerichtsbarkeit geschaffen. Ein Parlamentsvorbehalt wurde im Art. 59a GG geregelt, die begrenzte Wählbarkeit von Soldaten wurde im Art. 137 GG normiert und eine Regelung des Streitkräfteeinsatzes im inneren Notstand wurde in Art. 143 begründet.[265] Durch die sogenannte Notstandsverfassung[266] wurden bedeutsame Normen der Wehrverfassung eingefügt (Artt. 12a[267], 80a[268] sowie ein neuer Abschnitt „Xa. Verteidigungsfall"[269]), geändert (Art. 87a[270] in der heutigen

[262] BGBl. I 1954 S. 45.
[263] Vgl. Plenarprotokoll von der 132. Sitzung des 2. Bundestages vom 6. März 1956, S. 6856 D. [Hervorhebungen weggelassen.]
[264] BVerfGE 90, 286 [294]; vgl. BVerGE 108, 34 [42-45]; vgl. BVerfGE 121, 135 [153 f.]; vgl. BVerfGE 126, 55 [69-73]; vgl. BVerfGE 132, 1 [21-23]; vgl. BVerfGE 140, 160 [186-203].
[265] Vgl. BVerfGE 90, 286 [294].
[266] Vgl. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl I, S. 709).
[267] Vgl. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl I, S. 710).
[268] Vgl. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl I, S. 711).
[269] Vgl. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl I, S. 711-714).

Fassung und Art. 91 GG[271]) oder aufgehoben (Artt. 59a und 143 GG).[272] Die Anzahl der eingefügten Normen zeigt, dass die Wehrverfassung als Einheit eingefügt worden war, obwohl sich „[…] der Verfassungsgesetzgeber auf eine Minimalkonzept der Grundgesetzänderung beschränkte. Daher wurde kein eigener Abschnitt über die Bundeswehr eingefügt, sondern lediglich der Verteidigungsfall in Abschnitt Xa geregelt und im Übrigen die die betreffenden Verfassungsnormen in andere Abschnitte eingefügt."[273] Durch die Einführung der Wehrverfassung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht nur die Struktur des Grundgesetzes modifiziert, sondern auch die Gesamtaussage der Verfassung erweitert: „Zu Art. 1 Abs. 3 [Absatz] Die Neufassung soll klarstellen, daß [sic!] alle Ausübung von Staatsgewalt an die Grundrechte gebunden ist. Dies war auch bisher der Wille des Grundgesetzes. Der Ausdruck ´vollziehende Gewalt´ statt ´Verwaltung´ entspricht dem in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 benutzten Wortlaut und soll jeden Zweifel daran beheben, daß [sic!] auch alle staatlichen Maßnahmen, die die Bundeswehr betreffen, mit eingeschlossen sind."[274] Es existiert in diesem Kontext die Rechtsauffassung, dass die Änderung des Art. 1 Abs. 3 GG aufgrund der Implementierung der Wehrverfassung eine Eigenständigkeit der Streitkräfte abgeleitet werden könne und diese als vollziehende Gewalt und nicht als Verwaltung zu verstehen sind.[275] „Die Annahme, diese Maßnahme sei erfolgt, um auch die Bundeswehr an die Grundrechte binden zu können, läßt [sic!] sich aus unmittelbarem Zusammenhang jedoch nicht beweisen. Vielmehr war es auch ohne Aufstellung der Bundeswehr geboten, neben der Administrative auch die Gubernati-

[270] Eine Änderung des Art. 87b GG erfolgte nicht; vgl. BVerfG 2. Senat, Urteil vom 12. Juli 1994, 2 BvE 3/92, BVerfGE 90, 286 [294-297].
[271] Vgl. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl I, S. 711).
[272] Vgl. BVerfGE 90, 286 [294 f.].
[273] Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 31.
[274] Zweiter Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschuss), 2. Wahlperiode, BT-Drs. 2150, S. 2. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 25; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 25; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 7.
[275] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 7.

ve […] an die tragenden Prinzipien der Verfassung zu binden."[276] Dennoch war die Hauptintention des Verfassungsgebers in Form eines rechtlichen Regelungszieles eindeutig: „Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind – in den verschiedenen Stufen ihrer Ausformung – stets darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als das Machtpotential [sic!] allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ´Parlamentsheer´ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen […]."[277] Auf Grundlage der Artt. 1 Abs. 3, 45a, 45b, 65a, 73, 115b sowie 87a und 87b GG sowie dem Parlamentsvorbehalt[278] sind die Streitkräfte vollständig in das grundgesetzliche System grundrechtlicher Bindung und parlamentarischer Kontrolle staatlicher Gewalt integriert.[279] Diese grundgesetzliche Einbindung lässt sich auf Grundlage der Leitungsbefugnissen und typisierten Ausgangslagen klar strukturieren: Die Leitung der Bundeswehr obliegt dem Primat der Politik und ist grundsätzlich der Gubernative anvertraut. Die Bundeswehr ist das Exekutivorgan der zweiten Gewalt, die aber einer Zustimmung sowie den Kontroll- und Rückholrechten der Legislative unterliegt.[280]

3.3 Einzelne Elemente

Die Normen der Wehrverfassung können als einzelne Elemente anhand ihres Regelungsgehaltes in diverse Ausgangslagen, verschiedenen kompetenziellen Zuordnungen und Mitwirkungsrechten differenziert und damit konkretisiert werden. Daran anschließend ist zur Erhöhung des Konkretisierungsgrad Art. 87a GG als „Zentralnorm"[281] mit all seinen Komponenten darzustellen. Auf diese Weise wird die Rele-

[276] v. Unruh, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 26, 1968, S. 168.
[277] BVerfGE 90, 286, [381-382].
[278] Vgl. BVerfGE 90, 286 [381]; vgl. BVerfGE 121, 135 [160]; vgl. BVerfGE 140, 160 [188 f.]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 16.
[279] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 3; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 61; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 62; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 2; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 19; vgl. Holterhus, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 7, Rn. 6.
[280] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 15.
[281] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 21.

vanz des Art. 87b GG für die Streitkräfte und letztlich für die Bundewehr holistisch erfassbar.

3.3.1 Verfassungsrechtliche Ausgangslagen im Verteidigungsbereich

Das Grundgesetz weist folgende Leitungsbefugnisse über die Bundeswehr auf Grundlage von fünf typisierten Ausgangslagen im Verteidigungsbereich zu:

Der ungeschriebene *Friedensfall* stellt den Normalfall dar, in welchem die allgemeinen Regeln des Grundgesetzes für die Bundeswehr gelten. Dabei ist durch Planung und Ausbildung mit Personal und Gerät die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr dauerhaft aufrechtzuerhalten und sicherzustellen.

Wird die territoriale Integrität der Bundesrepublik Deutschland mit Waffengewalt bedroht oder angegriffen, wird der *Verteidigungsfall* gemäß Art. 115a GG von Bundestag und Bundesrat förmlich festgestellt. Aufgrund dessen geht die militärische Leitungsbefugnis über die Streitkräfte vom Bundesminister der Verteidigung (Art. 65a GG) auf den Bundeskanzler gemäß Art. 115b GG über; zugleich wird die innerstaatliche Rechts- und Föderalordnung für diese Zeit gemäß Artt. 87a Abs. 3, 115c ff. GG vereinfacht und zentralisiert.[282] Bestehende Anwendungssperren für Gesetze über die militärische Verteidigung und den Zivilschutz werden gemäß Art. 12a Abs. 3, 4 und 6 sowie Art. 80a Abs. 1 GG beseitigt. Diese Gesetze sprechen auch Leitungsbefugnisse zu, die erst mit der Feststellung aktiviert werden.

Die o. a. Anwendungssperren können einem zeitlichen Vorfeld eingeräumt werden, wenn sich ein Verteidigungsfall durch politische Krisen, Gewaltdrohungen oder Ähnliches ankündigen und der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit nach Art. 80a Abs. 1 GG förmlich einen *Spannungsfall* feststellt. Dieser berechtigt auch zum Schutz ziviler Objekte durch die Bundeswehr gemäß Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG.

[282] Art. 115c Abs. 3 GG regelt, dass im Verteidigungsfall durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von den Abschnitten VIII, VIIIa und X geregelt werden, soweit es zur Abwehr eines gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden Angriffs erforderlich ist.

Die Gesamtheit dieser Gesetze mit Anwendungsvorbehalt wird im Spannungsfall entsperrt. Bei bestimmten Krisen kann aber schon durch Anwendung einzelner Gesetze, z. B. durch die Entsperrung von Normen für bestimmte Arbeitsverpflichtungen nach Art. 12a Abs. 5 S. 1 in Verbindung mit Abs. 3 GG begegnet werden. Sie können Gegenmaßnahmen gezielter treffen und das Übermaßverbot wahren. Der Bundestag löst dann die Anwendungssperre für einzelne Gesetze durch einen Zustimmungsbeschluss (*Zustimmungsfall*). Dieser muss auch aus rechtsstaatlichen Gründen in gleicher Weise wie das betroffene Gesetz publiziert werden.

Bei einem *Bündnisfall* nach Art. 80a Abs. 3 S. 1 GG kommt dem Organ eines militärischen Bündnisses mit Zustimmung der Bundesregierung die Befugnis der Entsperrung nach Art. 80a Abs. 1 GG zu, wenn die Voraussetzungen des Spannungs- oder Zustimmungsfalls gegenüber dem Bündnis vorliegen. Der Bundestag hat mit der Zweidrittelmehrheit ein Rückholrecht gemäß Art. 80a Abs. 3 S. 2 i. V. m. 121 GG.[283]

3.3.2 Verfassungsrechtliche Kompetenzen im Verteidigungsbereich

In modernen staatlichen Konstruktionen der Gewaltenteilung wird das Militär üblicherweise der Exekutive zugeordnet. Dies gilt auch für die Bundeswehr und deren grundlegenden Binnenorganisation der Streitkräfte und der zivilen Wehrverwaltung. Gleichzeitig liegt dem Grundgesetz eine auf der deutschen Wehrgeschichte begründete Entscheidung zu Grunde, die eine intensive parlamentarische Involvierung der Bundeswehr normiert, die weit darüber hinausgeht, welche immanenten Einwirkungsmöglichkeiten einem parlamentarischen Regierungssystem auf die Exekutive zur Verfügung stehen.[284] „Die Bundeswehr soll möglichst unmittelbar demokratisch rückgekoppelt werden."[285] Diese Intensität der parlamentarischen Einbindung des

[283] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 18-22.
[284] Vgl. Holterhus, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 7, Rn. 1 f.
[285] Holterhus, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 7, Rn. 2.

Militärs ist im Verfassungsvergleich außerordentlich stark ausgeprägt.[286] Dies zeigt sich bereits bei der Betrachtung der Gesamtleitung, die gemäß Grundgesetz in separate Kompetenzen differenziert und auf den Bundespräsidenten, Bundesregierung, Bundeskanzler und Bundesminister der Verteidigung aufgeteilt wird.

Nach Art. 60 Abs. 1 und 2 GG nimmt der Bundespräsident das Ernennungs- und Begnadigungsrecht wahr.[287] Darüber hinaus bestimmt er über Ehrenzeichen, Uniformen und die Dienstgradbezeichnung der Soldatinnen und Soldaten.[288] Im Verteidigungsfall erhält dieser zusätzliche Aufgaben gemäß Art. 115a Abs. 3 bis 5 sowie Art. 115e GG.

Dem Bundesminister der Verteidigung kommt eine zentrale Stellung zu. Nach Art. 65a GG besitzt er die höchste militärische Leitungsgewalt und damit die Befehls- (allgemeines Institut) und Kommandogewalt (spezifische militärische Dienststellung)[289] über die Streitkräfte im Friedens- bis zum Spannungsfall. Art. 65a GG erklärt somit den Minister zum höchsten Vorgesetzten der Streitkräfte, institutionalisiert dieses Amt verfassungsrechtlich und stellt die Streitkräfte unter das Primat der Politik, d. h. eine politisch verantwortliche Zivilperson mit Kabinettsrang muss an der Spitze der Streitkräfte stehen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass diese Position nicht durch einen Soldaten resp. Soldatin wahrgenommen werden darf. Dies gilt ebenfalls für die Vertretung des Ministers. In den Regierungsgeschäften inklusive der Befehls- und Kommandogewalt wird normalerweise der Minister gemäß § 14 Abs. 1 GOBReg von einem anderen dazu bestimmten Minister vertreten. Gemäß § 14 Abs. 3 GOBReg ist die Vertretung als Amtschef durch einen (beamteten) Staatssekre-

[286] Vgl. Holterhus, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 7, Rn. 2.

[287] Der Bundespräsident ist gemäß Art. 60 Abs. 1 GG für die Ernennung und Entlassung von Offizieren und Unteroffizieren zuständig. Diese Befugnisse werden grundsätzlich auf den Bundesminister der Verteidigung übertragen, von dem sie wiederum auf militärische Vorgesetze delegiert werden. Quelle: Vgl. BT-Drs. 9/964, S. 17.

[288] Vgl. Anordnung des Bundespräsidenten über die Dienstgradbezeichnungen und die Uniform der Soldaten vom 14. Juli 1978 (BGBl. I S. 1067).

[289] Das Grundgesetz sieht keinen „Oberbefehl“, d. h. eine selbstständige militärische Rechtsprechung-, Verordnungs- und Vertragsschlussgewalt, für den Bundesminister der Verteidigung vor, damit eine eigenständige, der parlamentarischen Kontrolle entzogene Militärgewalt ausgeschlossen werden soll. Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 24.

tär vorgesehen. Die verfassungsrechtlich kodifizierte Befehls- und Kommandogewalt des Ministers lässt eine Aufteilung resp. anderweitige Zuweisung dieser an einen anderen Minister auf Grundlage der Organisationsgewalt der Bundesregierung nicht zu. Eine Umgehung des Ministers durch andere Staatsorgane, um eine direkte Einflussnahme auf die Streitkräfte auszuüben, ist ebenfalls nicht zulässig. Diese konstitutionelle Besonderheit verleiht dem Minister aber keine Vorzugsstellung im Kabinett. Das normierte Kanzler- und Kabinettsprinzip gilt auch für das BMVg nach Art. 65 S. 1 und 3 GG. Das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG wird der Leitungsgewalt nach unten und gegenüber den Streitkräften ergänzt. Für den Bereich der Bundeswehrverwaltung erhält der Bundesminister der Verteidigung die Leitungsbefugnis ohne grundrechtfestes Vorrecht.

Im Verteidigungsfall geht die Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler gemäß Art. 115b GG über. Zu der schon in Friedenszeiten gegebenen Richtlinienkompetenz für die Streitkräfte, erhält er die oberste Leitungsbefugnis. Befugnisse, die nicht zur Befehls- und Kommandogewalt gehören, verbleiben bei dem Minister.[290]

Gemäß Art. 87a Abs. 4 und Art. 35 Abs. 3 GG hat die Bundesregierung als Kollegialorgan das Recht, über den atypischen Einsatz der Bundeswehr im Inland außerhalb ihres Verteidigungsauftrages zu entscheiden. Grundsätzliche Fragen derartiger Ver-

[290] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 28.
Bezogen auf die Rechtswirkung des Übergangs der Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler existierten zwei unterschiedliche Bewertungen. Die erste Bewertung geht davon aus, dass die Befugnisübertragung nach Art. 115b GG dem Minister ex constitutione die zweite Stelle in der Militärhierarchie zuweise. Dies hätte rechtspolitisch den Vorteil, dass der Bundeskanzler zwar zusätzlich zur Richtlinienkompetenz die oberste militärische Gewalt erhält, dies aber nicht zu einer Spaltung der Leitungsstruktur über die gesamte Bundeswehr führt. Damit würde im Verteidigungsfall die Ressorteinheit von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung erhalten bleiben. Der Minister würde aber nach dieser Bewertung zweiter in der militärischen Befehlshierarchie und damit somit selbst zum Befehlsempfänger werden. Gegen diese Auffassung spricht, dass der Minister gemäß Art. 65 GG eine politisch eigenverantwortliche Stellung als Mitglied der Bundesregierung innehat.
In der zweiten Bewertung wird bei einer Befugnisübertragung einen Kompetenzverlust des Ministers als Rechtssubjekt ausgegangen, d. h. der Minister hat keine grundgesetzliche Gewalt mehr über die Streitkräfte. Dennoch steht es dem Bundeskanzler im Verteidigungsfall frei, dem zuständigen Minister mit der militärischen Weisung nach seinen politischen Weisungen zu beauftragen. Dies erfordere eine konkrete Entscheidung des Kanzlers über die Verfassungsautomatik des Art. 115b GG hinaus. Auf diese Weise würden Mandat und politische Weisung dem Minister die grundgesetzlich erforderliche Freiheit ermöglichen. Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 28.
Im „Osnabrücker Erlass“ wurde hierzu eine Entscheidung getroffen. Quelle: Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 4 (siehe 4.4.2 Politische Ausprägung).

wendungen bestimmt sie, die konkrete Befehlsgewalt verbleibt nach Art. 65a GG beim Bundesminister der Verteidigung. Darüber hinaus ist sie befugt, gemäß Art. 80 Abs. 3 GG und einfachen Gesetzen, einzelne Mobilmachungsstufen vor Eintritt des Verteidigungsfalles auszulösen oder bei deren Auslösung mitzuwirken, z. B. in politischen Krisen Wehrübungen nach § 6 Abs. 6 Wehrpflichtgesetz anzuordnen. Die Beratungen zu strategischen sicherheitspolitischen Fragen finden im Nationalen Sicherheitsrat statt, der unter Ausschluss der Öffentlichkeit unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers als Vorsitzenden mit bestimmten Ministern regelmäßig sowie anlassbezogen tagt.

Die Bundeswehr ist stärker als die übrige Exekutive an die Legislative, insbesondere an das Parlament, gebunden. Die Legislative ist rechtlich differenziert an der Verfügungsgewalt über die Streitkräfte in Grundsatzfragen und Krisensituationen beteiligt.[291]

3.3.3 Positiviertes Ingerenzrecht der Legislative

Das Grundgesetz und auf dieser Grundlage auch das einfache Recht sichert dem Parlament zahlreiche Ingerenzrechte[292], d. h. „Einwirkungs- resp. Mitwirkungsrechte“[293], zum Zweck der direkten parlamentarischen Kontrolle zu.[294] Durch Verweisung auf die Notwendigkeit von Gesetzen gemäß Artt. 12a, 24 und 87a und 87b GG wird die parlamentarische Ingerenz innerhalb der ausschließlichen Bundeskompetenz für die Verteidigung einschließlich des Schutzes des Zivilbevölkerung nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG sichergestellt. Die Feststellung und Beendigung des Verteidigungs- und Spannungsfalls obliegt prioritär dem Parlament gemäß Artt. 80a, 115a und 115b GG. Parlament und Bundesrat besitzen Rückholrechte, wenn die Exekutive einen Bun-

[291] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 23 bis 30.
[292] Ausgehend von einem bundesstaatlichen Koordinatensystem befinden sich die hoheitlich-einseitigen Befugnisse (Ingerenzrechte) des Bundes gegenüber den Ländern auf der vertikalen Achse und bei legislativen Prozessen auf der horizontalen Ebene. Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 99.
[293] Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 126, 2008, Rn. 100.
[294] Vgl. Holterhus, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 7, Rn. 6.

deswehreinsatz nach Art. 35 Abs. 3 S. 2 und Art. 87a Abs. 4 S. 2 GG angeordnet hat sowie Befugnisse zur Aufhebung von Beschlüssen, vor allem von Maßnahmen Dritter nach Art. 80a Abs. 2, Abs. 3 S. 2 GG.[295] Schließlich hat das Parlament die haushalterische Kompetenz bezogen auf die zahlenmäßige Stärke und Grundzüge der Organisation der Streitkräfte gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG.[296]

3.3.4 Interpretierte Ingerenzrechte der Legislative

Aufgrund der o. g. positiven Ingerenzrechte der Legislative und der Auffassung, dass es sich bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr um wesentliche politische Entscheidungen handle, hatte das Parlament eine effektive Mitwirkungsmöglichkeit eingefordert. Die Gubernative reklamierte dagegen, die Bundeswehr gehöre zur Exekutive, Artt. 65a und 115b GG spräche die Befehls- und Kommandogewalt ihren Organen zu und die auswärtige Gewalt falle in ihre Zuständigkeit. Das Bundesverfassungsgericht löste diesen rechtlichen Dissens, in dem es sich auf die grundgesetzlich positivierten Ingerenzrechte der Legislative und die historische Entwicklung bezog. Das Bundesverfassungsgericht erweiterte die Mitbestimmungskompetenz der Legislative dahingehend, dass der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven vorherigen Zustimmung des Parlaments bedürfe. Dieser unmittelbare Parlamentsvorbehalt sieht einen Beschluss gemäß Art. 42 Abs. 2 GG vor. Bei Gefahr im Verzug kann die Gubernative vorläufig handeln, muss das Parlament aber unverzüglich um Zustimmung bitten. Sollte das Parlament der Beteiligung an einem militärischen Bündnis nach Art. 59 und Art. 24 GG bereits zugestimmt haben, bedarf der konkrete Einsatz der Bundeswehr eines besonderen Beschlusses. Ist parlamentarisch der Verteidigungsfall gemäß Art. 115a GG festgestellt worden, enthält der Beschluss zugleich die Billigung konkreter Bundeswehreinsätze. Zwingend zu beachten ist dabei, dass im parlamentarischen Zustimmungsbeschluss die zeitlichen und personellen Grenzen eines Einsatzes sowie dessen Zielsetzung enthalten sein müssen, aber keine Durch-

[295] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 33.
[296] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 31.

führungsanweisungen oder Bedingungen, da der politische und militärische Handlungsspielraum bei Einsätzen der Bundeswehr ausschließlich der Bundesregierung zusteht. Ergo liegt die Führung des konkreten Einsatzes in der Zuständigkeit der Gubernative. Das Parlament besitzt kein Initiativrecht.[297]

Zur Wahrnehmung der regulären Kontrollrechte des Parlaments wurden weiter zwei besondere Organe geschaffen: der Verteidigungsausschuss und der Wehrbeauftragte des Bundestages. Darüber hinaus sieht das Grundgesetz als nichtständiges Verfassungsorgan den Gemeinsamen Ausschuss gemäß Art 53a GG vor. Bei Eintritt des Verteidigungsfalls sichert dieser nach Artt. 115a Abs. 2 und 115e als Eventualparlament die Demokratie im Bund, falls der Bundestag nicht zusammentreten kann.

Gemäß Art. 45a GG nimmt der Verteidigungsausschuss als Fachausschuss des Bundestages die Kontrollrechte des Parlaments für die gesamte militärische Verteidigung wahr.[298] Eine materielle Sonderstellung ist ihm jedoch nicht eingeräumt worden. In der parlamentarischen Praxis konzentriert er sich auf die Tätigkeit des Verteidigungsministeriums und hält die an dieser Nahtstelle zwischen Parlament und Regierung übliche funktionelle Symmetrie zwischen Regierungsorganisation und Ausschuss ein. Wenn die Mitglieder es verlangen, hat der Verteidigungsausschuss nach Art. 45a GG Abs. 2 GG die Rechte eines Untersuchungsausschusses. In diesem Fall wird er statt des Parlamentsplenums aktiv und schließt einen eigenen Untersuchungsausschuss des Plenums aus.[299]

Gemäß Art. 45b GG (gesetzliche Grundlage: Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages [Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes - WBeauftrG] in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 [BGBl. I S. 677], zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 [BGBl. I S. 160]) wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des

[297] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 34-36.
[298] Vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Rn. 85, S. 840.
[299] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 37.

Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle eingesetzt.[300] Die Funktion als Hilfsorgan lässt sich auf Grundlage der Amtsbezeichnung, der systematischen Stellung im Grundgesetz sowie der einfachen gesetzlichen Vorschriften über die Wahl und die Bindung an die Richtlinien des Parlaments begründen. Die Aufgaben des Grundrechtschutzes versieht er ebenfalls für das schutzverpflichtete Parlament. Auf diese Zuordnung begründen sich die Kompetenzen: Der Wehrbeauftragte hat Informations- und Kontrollrechte, aber keine Weisungsrechte oder richterliche Kompetenzen. Die Kontrollrechte erstrecken sich, im Gegensatz zum Verteidigungsausschuss, ausschließlich auf die Streitkräfte. Dies ergibt sich bereits aus dem Titel „Wehrbeauftragter", da zur Wehr („Reichswehr", „Wehrmacht", „Bundeswehr") traditionell allein das Militär zählt. Paragraf 1 Abs. 3 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten sieht darüber hinaus die Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Inneren Führung vor. Einmal im Jahr legt der Wehrbeauftragte dem Parlament einen Bericht über seine Arbeit vor. Darin sind die Anliegen der Soldatinnen und Soldaten zusammengefasst und es werden Missstände in der Truppe offengelegt. Daraus ergibt sich ein umfassendes Bild vom inneren Zustand der Bundeswehr. Der Jahresbericht wird nach seiner Veröffentlichung im Bundestag debattiert und das Verteidigungsministerium nimmt schriftlich Stellung.[301] Durch seine jährlichen Berichtspublikationen tritt der Wehrbeauftragte kontinuierlich ins Bewusstsein der Öffentlichkeit.[302]

Durch den Gemeinsamen Ausschuss wird gemäß Art. 53a GG die Legislative an der Verteidigungsplanung beteiligt. Die Konstituierung des Gemeinsamen Ausschusses ist im besonderen Abschnitt VIa des Grundgesetzes normiert und setzt sich aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat zusammen. Es fungiert als Notparlament und ist somit ein nichtständiges Staatsorgan mit eigener vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossener Geschäftsordnung. Die Hauptfunktion be-

[300] Vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Rn. 85, S. 840.
[301] Vgl. https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/innere-fuehrung/wehrbeauftragte-deutscher-bundestag.
[302] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 38.

steht darin, im Verteidigungsfall die Aufgaben des Bundestages und des Bundesrates gemäß Art. 115e Abs. 1 GG zusammen wahrzunehmen, wenn das Friedensparlament seine Aufgaben effektiv nicht mehr wahrnehmen kann. In Friedenszeiten sind seine Befugnisse auf ein Recht zur Information über die Planungen der Bundesregierung für den Verteidigungsfall nach Art. 53a Abs. 2 S. 1 GG begrenzt, da dieser sonst in Konkurrenz zur Bundesregierung und zu den in Art. 45a und Art. 45b GG normierten Institutionen des Wehrbeauftragten und des Verteidigungsausschusses träte. Diese regelmäßige und ohne Aufforderung zu erfüllende Informationsverpflichtung der Bundesregierung gegenüber dem Gemeinsamen Ausschuss ist in Friedenszeiten notwendig, damit dieser jederzeit und ohne Verzögerungen seine Aufgaben sachverständig und mit umfassender Kenntnis der Absichten der Bundesregierung wahrnehmen kann. Die Informationsverpflichtung umfasst sowohl die militärischen Planungen der Bundesregierung als auch alle außen- und innenpolitischen Maßnahmen, die von der Bundesregierung für den Verteidigungsfall vorgesehen sind und an denen der Gemeinsame Ausschuss nach Art. 115c GG durch Beschluss oder Kontrolle mitwirken müsste.[303]

Neben der Einordnung der Streitkräfte in das Machtgefüge des Grundgesetzes hatte der Verfassungsgeber ein weiteres rechtliches Problem zu lösen: Die angemessene und sinnvolle Beteiligung der Länder an der Exekutivtätigkeit im Verteidigungsbereich. Der damalige Gesetzgeber ging von einer Dreiteilung im Verteidigungsbereich aus, in der nach dem Inhalt der Staatstätigkeiten differenziert wird:

1. Gebrauch und die Vorbereitung auf den Gebrauch von Waffen für militärische Tätigkeiten.

2. Für den Waffengebrauch oder die Vorbereitung auf den Waffengebrauch notwendige Tätigkeiten.

[303] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 40.

3. Sonstige Tätigkeiten, die die Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland sicherstellen.

Die genannten Tätigkeiten konnten entweder auf einzelne oder auf je eine für jede dieser drei Tätigkeiten verschiedene oder auf mehrere verschiedenen Organisationen übertragen werden. Zu diesen Organisationen gehörten die aufzustellenden Streitkräfte sowie die zu konstituierenden bzw. bereits bestehenden Bundes- oder Landesverwaltungen.

Gemäß der Natur der Sache wurde den Streitkräften die erste Tätigkeit zugewiesen. Daraus ergab sich aber die Möglichkeit, dass sich die Streitkräfte wegen des ihnen zustehenden Waffenmonopols für schwere Waffen und aufgrund der spezifisch-militärischen Organisationsstruktur zum stärksten Machtfaktor im Staat entwickeln könnten. Diese Machtkonzentration könnte dazu führen, dass sich die Streitkräfte einer externen Kontrolle sukzessiv und im schlimmsten Fall am Ende vollständig entziehen. Da die Streitkräfte auf Basis der Wehrverfassung in das Grundgesetz einzuordnen waren, musste geregelt werden, von welchen Staatsorganen die Streitkräfte aufzustellen sind und wie die Personalstärke und Gliederung zu bestimmen war. Dies führte zum Artikel 87a GG. Weiter musste die Frage beantwortet werden, wer die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte innehaben sollte (Art. 65a GG) und wer die Soldatinnen und Soldaten ernennen soll (Art. 59 GG). Darüber hinaus mussten Kontrollinstanzen geschaffen werden, die schließlich in den Artt. 45a und 45b normiert wurden.[304] Bei der Verteilung der voraussetzenden resp. sonstigen Tätigkeiten mussten ebenfalls Entscheidungen getroffen werden, wie einer potenziellen Eigendynamik der Streitkräfte entgegengewirkt werden könnte. Hieraus folgte die Entscheidung, den Streitkräften nur militärische Aufgaben zu übertragen, die sie zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages zwingend benötigen. Die übrigen Aufgaben im Verteidigungsbereich sollte auf andere Organisationen des Bundes und der

[304] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 15 f.

Länder übertragen werden. Diese Entscheidung führte schließlich zum Art. 87b GG.[305]

Art. 87a GG bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für die Streitkräfte und Art. 87b GG die Grundlage für die zivile Wehrverwaltung, die zusammen die zentralen Komponenten der Institution Bundeswehr darstellen. „Die Bundeswehr bildet eines von mehreren Elementen der verfassungsrechtlichen institutionalisierten Landesverteidigung. Das Grundgesetz sieht – wie die Formel von der ‚Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung' in den Art. 12a Abs. 3, 17a Abs. 2, 73 Nr. 1 und 87b Abs. 2 GG belegt – sowohl eine militärische als auch zivile Verteidigung vor."[306] Die Gesamtaufgabe der militärischen Verteidigung[307] ist in jedem Aspekt Aufgabe des Bundes.[308] Die Aufgaben der zivilen Verteidigung[309] werden auf den Bund und die Länder verteilt.[310]

Die wichtigsten Artikel der Wehrverfassung, Art. 87a und Art. 87b GG, sind im VIII. Abschnitt des Grundgesetztes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" positioniert, der die Kompetenzverteilung im Bereich der vollziehenden Gewalt regelt. Daraus ließe sich ableiten, dass es sich dabei ausschließlich um die Aufteilung von Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bundeswehr handeln könnte. Dies widerspricht aber einer Bewertung aus einer

[305] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 17.
[306] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 2.
[307] „Verteidigung" i. S. d. Art. 73 Nr. 1 GG umfasst grundsätzlich alle Organisationsformen der Androhung und Anwendung militärischer Gewalt zur Verteidigung." Quelle: Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 74. Wolff definiert Verteidigung allgemeiner als Abwehr der militärischen Gefahr im Verteidigungsfall. Quelle: Vgl. Wolff, in: Wolff (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 2. Gemäß Kirchhof hat die militärische Verteidigung „[…] einen bewaffneten Angreifer mit den Machtmitteln der Streitkräfte abzuwehren, sie soll die von außen bedrohte Souveränität garantieren und bewahren." Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 2.
[308] Vgl. BVerfGE 8, 104 [116]; vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5 und 29; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 1; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 20 und 35; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 20 und 35; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 2.
[309] Die zivile Verteidigung schützt die Bevölkerung und die Staatsgewalt im Inneren gegen kriegsbedingte Gefahren auf Grundlage der Handlungsformen der Verwaltung. Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 2.
[310] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 2.

systematischen Perspektive: „Systematisch hätte die Bestimmung […] im 2. Abschnitt des Grundgesetzes (‚Der Bund und die Länder') normiert werden müssen.[311] Dass sie ungeachtet dessen im 8. Abschnitt des Grundgesetzes […] verortet wurde, dürfte dem politischen Streit um die Wiederbewaffnung zu verdanken und dem damit zusammenhängenden Bedürfnis geschuldet sein, das Thema ‚Verteidigung' nicht zu prominent in der Verfassung zu normieren – ein Umstand, die die Diskussionen um Art. 87a und b[312] bis heute prägt."[313]

3.3.5 Bedeutung des Art. 87a GG

Im Grundgesetz hat ein mögliches natürliches Selbstverteidigungsrecht Deutschlands in Art. 87a GG eine positiv-verfassungsrechtliche Normierung gefunden und bildet in knapper Form den staatlichen Verteidigungsauftrag klar in den Grenzen der Verfassung ab.[314] Dabei stellt die Bestimmung „[…] das logische Komplement zu der schon seit 1954 in Art. 73 Nr. 1 GG geregelten ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Verteidigung"[315] dar. Mit dem indikativischen Satz „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf." erklärt das Grundgesetz die Verteidigung Deutschlands zur ausschließlichen Aufgabe des Bundes.[316] In der Differenzie-

---

[311] Hummel bezeichnet die systematische Stellung des Art. 87a GG sogar als „verfehlt". Quelle: Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 2. Sodan formuliert dies etwas umgangssprachlicher, indem die Position der Norm „[…] an systematisch unglücklicher Stelle […]" gesehen wird. Quelle: Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 1; Heun benutzt im Vergleich eine abgeschwächte Formulierung: „[…] nur bedingt dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes unterzuordnen […]". Quelle: Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 7.
Müller-Franken hat hier eine andere Bewertung: „Art. 87b Abs. 1 S. 1 weist zudem eine *Kompetenz* in der *bundesstaatlichen Ordnung* zu. Ein solcher Inhalt der Norm ergibt sich aus ihrem Wortlaut, ihrer Entstehungsgeschichte sowie ihrer *systematischen Stellung in Abschnitt VIII.* des Grundgesetzes, der Verwaltungskompetenzen in der föderalen Gliederung verteilt." Quelle: Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 12. [Kursivschrift hinzugefügt.]

[312] „Man kann sich nur schwer des Eindrucks erwehren, dass die Streitkräfte nur deshalb in Art. 87 a GG ihre Erwähnung fanden, weil bei Erschaffung der Bundeswehr deren Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung sehr gering war." Quelle: Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 161.

[313] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 11.

[314] Vgl. Salomon, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4, Rn. 1; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 8.

[315] Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 5.

[316] Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gemäß BVerfGE 28, 243 [261], BVerfGE 32, 40 [46], BVerfGE 48, 127 [129] und BVerfGE 69, 1 [21] ist die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine effektive militärische Landesverteidigung, die Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Streitkräfte einen verfassungsrechtlichen Rang verleiht, in den Artt. 12a Abs. 1, 73 Nr. 1, 87a Abs. 1 S. 1 und 115b GG niedergelegt. Dieser Auffassung ist über Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG zu widersprechen, da die Artt. 12a Abs. 1, 73 Nr. 1 und 115b GG

rung öffentlicher Aufgaben, ob sie sowohl vom Staat als auch von der Gesellschaft erfüllt werden könnten (konkurrierende Staatsaufgaben) oder ihre Erfüllung allein dem Staat vorbehalten ist (ausschließliche Staatsaufgaben), stellt die militärische Verteidigung des Gemeinwesens keine konkurrierende, sondern eine ausschließlich staatliche Aufgabe dar.[317] Parallel dazu regelt das Grundgesetz in dieser Bestimmung auch, mit welchem Mittel diese Verteidigung zu erfolgen hat: In diesem Fall ist es das Militär, das diese Aufgabe erfüllt. Im Umkehrschluss sind somit Strategien einer sogenannten sozialen Verteidigung nicht gegeben.

Die Frage, ob aufgrund dieser Annahme Art. 87a GG durch Einfügung in das Grundgesetz eine konstitutive oder deklaratorische Rechtswirkung entfaltet, ist strittig. Bezugnehmend auf das o. g. natürliche Selbstverteidigungsrecht vertrat der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 1954 die Auffassung, dass das Recht auf Verteidigung gegenüber Angriffen ein naturgegebenes Recht sei und somit aufgrund in der Verfassung eines souveränen Staatswesens vorausgesetzt werden könne.[318] Eine gegenteilige Position vertritt die Auffassung, dass Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG eine Kompetenz im bundesstaatlichen Machtgefügte zuordne.[319] Dies wird mit der Auslegung, der Entstehungsgeschichte sowie der systematischen Stellung in Abschnitt VIII. des Grundgesetzes begründet.[320] „Für jeden modernen Verfassungsstaat stellt es eine elementare Ordnungsfrage dar, welche Stellung das Militär in ihm einnimmt.

Regelungen beinhalten, die bereits die Existenz von Streitkräften voraussetzen. Sie verpflichten nicht zu deren Aufstellung. Dies ist nur bei Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG der Fall. Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 10.

[317] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 9; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 6.

[318] Nach Kirchhof besteht aufgrund des Begriffes „Staat“ und seinen konstituierenden Merkmalen der Staatsgewalt und Souveränität das Recht zur Aufstellung von Streitkräften, aber keine Verpflichtung. Staatsgewalt und Souveränität müssen tatsächlich bestehen, aber wie diese sichergestellt und aufrechterhalten werden, z. B. durch Streitkräfte, ist nicht vorgegeben. Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 11.

[319] So Müller-Franken: „Art. 87a Abs. 1 Satz 1 *ordnet* […] eine *Kompetenz* im bundesstaatlichen Machtgefügte zu.“ Quelle: Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 26. [Kursivschrift hinzugefügt]. So auch Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 2 und Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2018, Rn. 1.

[320] Für den Bereich der Entstehungsgeschichte wird auf BT-Drucksachen des BT-Rechtsausschusses referenziert: BT-Drs. II/2150, S. 4 zum Art. 87a GG a. F. („Abs. 1 begründet die Kompetenz des Bundes für die Aufstellung der Streitkräfte […].“) sowie BT-Drs. V/2873, S. 13 („Ohne wesentliche sachliche Änderung wird der Inhalt der geltenden Fassung des Artikels 87 a […] in zwei Sätze aufgelöst, von denen Satz 1 nunmehr als Kompetenzvorschrift ausgestaltet wird […].“).

Die Integration der Streitkräfte in Staat und Gesellschaft wird durch strukturprägende Elemente wie ihre Aufgaben im In- und Ausland, ihre innere Organisation und Ordnung, ihre Kontrolle, ihre Anbindung an das Parlament und nicht zuletzt durch die Wehrform bestimmt. Dabei spielen politische und gesellschaftliche Sichtweisen eine maßgebliche Rolle, aber auch verfassungsrechtliche Vorgaben."[321] Eine eindeutige Kompetenzzuteilung ist daher unabdingbar, sowie klare verfassungsmäßige Schranken. Dies erfordert nicht nur die Rechtssicherheit, sondern auch die historische Erfahrung, die Deutschland mit militärischen Kräften gemacht hat. Grund für die Einfügung war die Vermeidung von Fehlinterpretationen und die Bekräftigung der Wehrhoheit im Grundgesetz.[322] Das Sicherheitsverfassungsrecht unterliegt dabei dem „Gebot der Effektivität der Gefahrenabwehr"[323] bzw. dem „Gebot wehrhafter Verfassungsinterpretation"[324] und somit gleichzeitig dem Verbot negativer Kompetenzkonflikte zwecks Vermeidung von Schutzlücken.[325] Es gilt das Prinzip des sicherheitsrechtlichen „effet utile", welches die sicherheitsverfassungsrechtlichen Vorgaben im Lichte einer Gefahrenabwehr effektiv ausgelegt werden müssen.[326] Die Erfüllung der staatlichen Aufgabe „Sicherheit" wird in typisierter Form organisationsrechtlich umgesetzt. Dabei orientiert sich der Staat an gegebenen historisch bekannten Gefährdungslagen und differenziert dabei die „Sicherheit" in eine innere und äußere Sicherheit. Für die Gewährleistung und den Erhalt der inneren Sicherheit, ist grundsätzlich die Polizei verantwortlich; für die äußere Sicherheit sind die Streitkräfte zuständig.[327] Die Gefahrenquelle für die innere Sicherheit sind (unpolitische) Störer, für die äußere Sicherheit der (politische) Feind.[328] Dies führt zu der Frage, was und wer gemäß Art. 87a GG verteidigt werden soll, um die Sicherheit zu schützen. Verteidigt werden gegen einen Angriff soll der Staat und die damit verbundenen

[321] Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 89.
[322] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 66.
[323] Vgl. BVerfGE 48, 127 [159-160]; Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 9.
[324] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 52.
[325] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 9.
[326] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 50.
[327] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 12.
[328] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 31.

Fundamentalattribute von Staatlichkeit bestehend aus Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.[329] Der Verteidigungsbegriff reicht über den in Art. 87a Abs. 1 und 2 GG nicht verwendeten Terminus „Verteidigungsfall" hinaus:[330] „Aus wehrverfassungsrechtlicher Perspektive verteidigen die Streitkräfte elementare Staatsattribute, dienen sowohl der Territorial[331]- und Personalverteidigung[332], als auch der Verteidigung des souveränen Selbstbestimmungsrecht des Volkes, autonom seine Art und Form politischer Einheit zu bestimmen."[333] Der Verteidigungsbegriff stellt zwar eine abstrakte, aber dennoch materiell-rechtlich wirksame Zweckbestimmung bzw. gleichzeitige Beschränkung der Streitkräfte dar.[334] Aus diesem Grund ist im Umkehrschluss eine zivile Verteidigung keine Verteidigung im Sinne des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG.[335] Verteidigung ist darüber hinaus in Bezug zur Legitimation der Streitkräfte auch unter der Prämisse der ausdrücklichen Festlegung einer auf ausschließlich völkerrechtskonforme Verwendung deutscher Streitkräfte.[336] In gleicher Weise sieht das Grundgesetz für die jeweilige Situation angemessene Normen vor: für den Spannungsfall gemäß Art. 80a GG, den Verteidigungsfall gemäß Art. 115a ff. GG und der Innere Notstand gemäß Art. 91 GG.[337] Verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist dagegen ein Streitkräfteeinsatz zur Durchsetzung von allgemeinpolitischen Interessen oder abstrakter Ziele wie die Gewährleistung von Sicherheit, Frieden, Wohlstand, Demokratie und Menschenrechten in der Welt. Die eindeutige Zweckbestimmung der Verteidigung durch die Streitkräfte basiert auf einer bewussten und historisch begründe-

[329] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 37.
[330] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 3; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 11.
[331] Vgl. BVerfGE 28, 243 [260]; vgl. BVerfGE 48, 127 [160]; vgl. BVerfGE 69, 1 [22 f.]; vgl. BVerwGE 83, 60 [65]; vgl. BVerwGE 127, 1 [10 f.]; vgl. BVerwGE 127, 302 [311 f.].
[332] Vgl. BVerfGE 123, 267 [360 f.]; vgl. BT-Drs. 13/7265 S. 1.
[333] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 37; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2 f; vgl. BVerwGE 103, 361 [363].
[334] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 10; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 22 und 41; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 22 und 41.
[335] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 11.
[336] Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 11; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 10; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 18; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 30c.
[337] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 50.

ten Beschränkung, die unter der Prämisse des „Gebotes strikter Texttreue“[338] interpretiert werden muss.[339] Dies bedeutet, dass „[…] eine erweiternde, situationsadäquate Auslegung der GG-Normen […] nicht weiterhelfen [kann], denn Art. 87a Abs. 2 GG untersagt kategorisch eine interpretative Erweiterung der Einsatzbefugnisse für die Bundeswehr im Inneren über die positiven Normen des Grundgesetzes hinaus.“[340] Dies gilt auch für Einsätze von Streitkräften im Rahmen von Verteidigungsbündnissen oder in Systemen kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 GG, die schon im ursprünglichen Text des Grundgesetzes normiert wurden.[341] Aufgrund der out-of-area-Debatte kam das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 (Out-of-Area-Entscheidung)[342] in Bezug zum Art. 24 Abs. 2 GG und den Auslandseinsätzen der Bundeswehr[343] zu der Bewertung, dass „Art. 87 a […] der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen [steht].“[344] Das Bundesverfassungsgericht hat dabei sowohl die Ver-

[338] BVerfGE 90, 286 [357]; vgl. BVerfGE 115, 118 [142]; vgl. BVerfGE 126, 55 [75]; vgl. BVerfGE 132, 1 [9]; vgl. BVerwGE 127, 1 [11]; BT-Drs. V/2873 S. 13; Art. 87a GG soll die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt auf Grundlage ungeschriebene Zuständigkeiten aus der Natur der Sache verhindern. Maßgeblich für die Auslegung und Anwendung des Art. 87a GG ist daher durch das Gebot strikter Texttreue die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr zu begrenzen. Quelle: Vgl. Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 87a, 2016, Rn. 4; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 7; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 71; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 85; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 38; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 11; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 20; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 8; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 10; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 96.

[339] Vgl. BVerfGE 48, 127 [163]; vgl. BVerfGE 69, 1 [23]; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 37; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 71; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 85; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 10.

[340] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 1.

[341] Vgl. BVerfGE 90, 286 [357]; vgl. BVerfGE 118, 244 [261 f.]; vgl. BVerwGE 103, 361 [363 f.]; vgl. BVerwGE 127, 1 [12]; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 13; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 16.

[342] Vgl. BVerfGE 90, 286 [381 f.].

[343] Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 7 und 37; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 98; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 107.

[344] Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 87a, 2016, Rn. 3; vgl. BVerfGE 90, 286 [357]; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 18; vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 7, 13 und 36 f.; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 8 f.; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.),

einten Nationen als auch die kollektiven Verteidigungsbündnisse NATO[345] und Westeuropäische Union[346] als „[…] Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit [unter der zwingenden Prämisse anerkannt], wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind"[347]. Da die Institutionen WEU und NATO durch ein den Frieden sicherndes Regelwerk sowie eine Organisation gekennzeichnet sind, die jedes Mitglied völkerrechtlich verpflichten, wechselseitig den Frieden zu wahren und Sicherheit zu gewährleisten, war diese Forderung des Bundesverfassungsgerichtes erfüllt.[348] Mit der Einordnung in kollektive Sicherheitssysteme hat die Bundesrepublik Deutschland die diesen Organisationen immanenten Verpflichtungen akzeptiert. Eine Begrenzung auf spezifische Formen militärischer Einsätze, d. h. nur friedenssichernde Missionen, aber keine Kampfeinsätze, oder bestimmte Einsatzregionen ergeben sich aber dagegen nicht zwingend aus der Verfassung.

Die politische Entscheidung der Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24 Abs. 2 i. V. m. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers. Für den im Rahmen der Einordnung Deutschlands in ein System kollektiver Sicherheit abgeleitete konkrete Einsatz begründete das Bundesverfassungsgericht in seiner Out-of-Area-Entscheidung den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt[349], der grundsätzlich eine vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestages durch Beschluss nach Art. 42 Abs. 2 GG vorsieht.[350] Zur konkreten Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 1994 und um das Zustimmungsverfahren des Parlaments zu vereinfachen,

---

GG, Art. 87a, 2018, Rn. 76 bis 78 und 91 bis 92; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 90 bis 92 und 107 bis 110; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 21; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 16; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 5 und 11; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 10; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 15; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 27; vgl. Salomon, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4, Rn. 22 f.

[345] Vgl. BVerfGE 90, 286 [351]; vgl. BVerfGE 118, 244 [270].

[346] Vgl. Dau, Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen, 1994, S. 180.

[347] BVerfGE 90, 286 [Ls. 5b].

[348] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 94; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 107 bis 110.

[349] Vgl. BVerfGE 90, 286 [381]; vgl. BVerfGE 121, 135 [160]; vgl. BVerfGE 140, 160 [188 f.].

[350] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 9.

trat am 24. März 2005 das „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“[351] (Parlamentsbeteiligungsgesetz [ParlBG]) in Kraft. Aufgrund dieses Gesetzes kann der Bundestag einen Einsatz[352] der Bundeswehr auf Grundlage eines Antrages[353] der Bundesregierung grundsätzlich zustimmen oder ablehnen. Die Kompetenz, Einzelaufträge zu modifizieren oder unmittelbar in die Ausgestaltung des Auftrages einzugreifen, besitzt er dagegen nicht. Der Parlamentsvorbehalt gilt nicht nur für den Verteidigungsfall, sondern für jeden militärischen Einsatz der Streitkräfte. Bei Einsätzen geringerer Intensität und Tragweite, z. B. bei Erkundungsmissionen oder der Einsatz einzelner Soldatinnen und Soldaten für die VN, EU oder NATO, gilt ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren. Bei diesem gilt die Zustimmung als erteilt, wenn nicht innerhalb von einer Woche eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten einen förmlichen Beschluss verlangen. Humanitäre Hilfsdienste und vorbereitende Maßnahmen gelten nicht als Einsätze im Sinne dieses Gesetzes.[354] Angesichts seiner Funktion und

[351] Vgl. Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775).

[352] Dieser Begriff ist für die Bundeswehr in der Praxis und für die Anwendung der Wehrverfassung von essenzieller Bedeutung. Eine einfachgesetzliche Legaldefinition liegt gemäß § 2 Abs. 1 ParlBG vor: „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.“ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Einsatz der Streitkräfte vor, wenn diese unter Nutzung ihrer spezifischen militärischen Organisationsstruktur und der ihnen insoweit zur Verfügung stehenden Mittel hoheitlich tätig werden, unabhängig von der Frage der Bewaffnung (Quelle: Vgl. BVerfGE 121, 136 [163 f.]). Dies ist schon dann der Fall, wenn persönliche oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotenzial genutzt werden (Quellen: Vgl. BVerfGE 132, 1 [20]; vgl. BVerfGE 121, 136 [165 f.]; vgl. BVerfGE 133, 241 [269 f.]; vgl. BVerwGE 127, 1 [13]; vgl. BVerwGE 132, 110 [119 f.]).
Entstehungsgeschichtlich ist unter Einsatz die „[…] Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt […]“ zu verstehen (Quelle: Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13). Diese Definition wurde von der Bundesregierung im Jahr 2004 wie folgt ergänzt: „Einsatz der Streitkräfte ist deren Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt, insbesondere unter Inanspruchnahme hoheitlichen Zwangs mit der Möglichkeit zur Anwendung von Waffengewalt.“ Quelle: BT-Drs. 15/3892, S. 2. Im Jahr 2007 erfolgte eine weitere Modifikation des Begriffs durch die Bundesregierung: „´Einsatz´ in diesem Sinne ist außer der bewaffneten militärischen auch jede andere Verwendung der Streitkräfte im Rahmen der vollziehenden Gewalt, sofern dabei hoheitliche Aufgaben unter Inanspruchnahme von öffentlich-rechtlichen Zwangs- und Eingriffsbefugnissen wahrgenommen werden.“ Quelle: BT-Drs. 16/7427, S. 2.

[353] Ein Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zum Einsatz von Streitkräften muss obligatorisch Angaben zum Einsatzauftrag, -gebiet, die einschlägige(n) Rechtsgrundlage(n), die maximale Anzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer und die voraussichtlichen Kosten sowie die Finanzierung enthalten. Quelle: Vgl. Staack, Normative Grundlagen, Werte und Interessen deutscher Sicherheitspolitik, S. 54 f.

[354] Verwendungen der Streitkräfte, die das Hauptcharakteristikum der schlichten Hoheitstätigkeit und der rein technischen Unterstützungsleistung beinhalten, z. B. im Rahmen der Amtshilfe bei besonders schweren Unglücksfällen oder Naturkatastrophen gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 oder Abs. 3 GG, im Rahmen der Flüchtlingshilfe, der Opfersuche aus der Luft mit Hilfe von Wärmebildkameras, bei militärischer Auslandsaufklärung (Quelle:

Bedeutung ist er parlamentsfreundlich auszulegen.[355] Bei Gefahr in Verzug kann die Bundesregierung vorläufig entscheiden. Der Bundestag ist dann aber für eine endgültige Entscheidung unverzüglich mit diesem Beschluss zu befassen. Gemäß § 5 Abs. 3 ParlBG sind die Streitkräfte auf sein Verlangen zurückzurufen.[356] Die völkerrechtskonforme Verwendung deutscher Streitkräfte auf Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG sowie auch außerhalb solcher Systeme in anderen, nach Art. 25 GG[357] ebenfalls defensiv geprägten völkerrechtlichen Beistandslagen, führt nicht zu einer Verwässerung des Verteidigungsbegriffes.[358] Das internationale Recht dispensiert nicht die grundgesetzlichen Vorgaben für einen Streitkräfteeinsatz.[359]

Vgl. BVerwGE 132, 110 [119]), zur Kriegsgräberfürsorge (Quelle: Vgl. BMVg-Erlass i. d. F. v. 15. Dezember 2004, VMBl 2005, S. 2) zur freiwilligen Erntehilfe (Quellen: Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13; vgl. BT-Drs. 17/10447, S. 32), bei Nahrungsmittel- oder Krankentransporten, Evakuierungen, Pflege der Militärmusik (Vgl. BVerwGE 145, 237 [246]) bei Aktionen des Umweltschutzes, Manövern resp. sonstigen Übungsmaßnahmen oder bei repräsentativen Anlässen (Quellen: Vgl. BVerwGE 127, 1 [13-15]; vgl. BT-Drs. V/2873, S. 13; vgl. „Richtlinie für die Durchführung der Informationsarbeit der Bundeswehr", VMBl 2007, S. 2; vgl. Erlass BMVg „Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe" vom 6. Februar 2008, VMBl 2008, S. 2; vgl. Erlass BMVg „Hilfeleistungen der Bundeswehr im Rahmen der technischen Amtshilfe" vom 6. Februar 2008, VMBl 2008, S. 2) sind dagegen keine Einsätze. Quellen: Vgl. BVerfGE 90, 286 [388]; vgl. BVerfGE 121, 135 [155]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 81; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 95; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 15.

[355] Vgl. o. V., Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, Überlegungen zur Änderung der verfassungsrechtlichen Praxis, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 025/16), 2016, S. 9, 13.

[356] Vgl. BVerfGE 90, 286 [388]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 16 und 16a.

[357] Art. 25 ist von zentraler Bedeutung auch in Bezug zu Art. 87a GG, da aufgrund dieses Artikels allgemeines Völkerrecht unmittelbar zum Bestandteil des nationalen Rechts wird. Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen entfalten bereits gemäß Art. 59 Abs. 2 GG als lex specialis in Deutschland ihre Wirkung, doch die Ziele Gewaltverbot und Wahrung des Weltfriedens gemäß Art. 1 der UN-Charta sind als oberste Prinzipien der Staatengemeinschaft als allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG. Quelle: Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 99.

[358] Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 7; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 32; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 32.

[359] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 53¸ vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 7. Eine diametrale Auffassung vertritt in diesem Kontext Wolff: „Weiter ist zu beachten, das ´humanitäre Völkerrecht´, das, soweit es sich um allg. Regeln des Völkerrechts handelt, die innerstaatl. Organe nach Maßgabe des Art. 25 [dazu BVerfGE 100, 363] als Bundesrecht - mit Vorrang vor einfachen Gesetzen [BVerfGE 111, 318] - bindet. Nach diesen Regeln dürfen Kriegshandlungen allein militärische Ziele haben und darf die Zivilbevölkerung des für den Angriff verantwortlichen Staates nur im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als nicht beabsichtigte, sondern nur in Kauf genommene Nebenfolge (sog. Kollateralschaden) in Mitleidenschaft gezogen werden." Quelle: Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 6.

Seit Anfang 1990 hat die Bundesrepublik Deutschland ihre Streitkräfte zunehmend auch in die militärischen Strukturen der Europäischen Union integriert, die im Vertrag zur Gründung einer Europäischen Union von Maastricht mit der Begründung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen wurden.[360] Mit dem Vertrag von Nizza im Jahr 2001 wurden die sicherheits- und verteidigungspolitischen Kompetenzen der EU ausgeweitet und mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die dafür benötigten Strukturen geschaffen. Mit der Aufnahme der Beistands- und Solidaritätsklausel in den Vertrag von Lissabon wurden auch die letzten Aufgaben der damaligen WEU auf die EU übertragen.[361] Dies führte am 30. Juni 2011 zur Auflösung der WEU. Es gibt daher auch die von einer Minderheit vertretene Auffassung, dass mit der Aufgabenübertragung der WEU sei die EU ebenfalls ein System kollektiver Sicherheit geworden.[362]

Mit dem Vertrag über die Europäische Union von Lissabon im Jahr 2007 wurde die Bedeutung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hervorgehoben, indem diese zu einem integralen Faktor der Gemeinsamen Außenpolitik der Union erklärt wurde. Die Mitgliedsstaaten der Union ermächtigten dazu im Lissaboner Vertrag die Union zu einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik gemäß Art. 42 Abs. 2 UA 1 S. 2 EUV. Zur neuen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehören gemäß Art. 42 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1 EUV auch militärisch durchgeführte Missionen, die neben Verwendungen der Streitkräfte zu humanitären Hilfs- und Rettungseinsätzen ebenso ihre Inanspruchnahme zur Verhütung von Konflikten sowie zur Erhaltung des Friedens wie auch zu Kämpfen im Rahmen der Krisenbewältigung unter Einschluss friedensschaffender Maßnahmen und zu Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten umfassen können. Auf Grundlage von Art. 42 Abs. 1 S. 2 EUV können auch Beiträge im Kampf gegen den Terrorismus geleistet werden, u. a.

[360] Für den Bereich der Verteidigung enthielt der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Union nur programmatische Zielevorstellungen. Erst 1997 vollzog sich mit dem Vertrag von Amsterdam der eine gemeinsame Verteidigungspolitik, Dieser eröffnete auch die Schaffung einer europäischen Armee. Quelle: Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.) (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 7.
[361] Vgl. https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/westeuropaeische-union-weu--615794.
[362] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 18.

durch die Unterstützung von Drittländern bei der Bekämpfung von Terroristen auf deren Hoheitsgebiet. Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten gemäß Art. 42 Abs. 7 UA 1 S. 1 EUV Hilfe und Unterstützung. Ihre Handlungsfähigkeit gewinnt die Europäische Union auf Grundlage von Art. 42 Abs. 3 EUV dadurch, dass ihre Mitgliedstaaten auf multinationale Streitkräfte aufstellen und diese ihr zur Verfügung stellen.[363] Die potenziell unbeschränkte militärische Beteiligung durch deutsche Streitkräfte wurde durch das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil relativiert. Es gab Befürchtungen, dass die Entscheidungskompetenz des Bundestages hinsichtlich des Einsatzes deutscher Streitkräfte bei Europäischen Missionen eingeschränkt werden könnte, da gemäß Art. 42 Abs. 4 EUV Beschlüsse über die Einleitung einer Mission, für die die Mitgliedstaaten nach Art. 42 Abs. 3 EUV eigene Streitkräfte bereitstellen müssten, einstimmig vom Rat erlassen werden könnten.[364] Das Bundesverfassungsgericht entnahm aus dem Charakter der Bundeswehr als Parlamentsarmee eine absolute Grenze der Europäischen Integration.[365] Sollen deutsche Streitkräfte in die militärischen Strukturen der Europäischen Union mit dem Ziel einer „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ gemäß Art. 42 Abs. 2 UA 1 S. 2 EUV integriert werden, so wäre der vom Bundesverfassungsgericht proklamierte Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr zwingend einzuhalten und der Bundestag müsste konstitutiv entscheiden. Der Parlamentsvorbehalt kann nicht zugunsten von Unionsorganen aufgegeben werden. Er ist somit integrationsfest.[366] Aus diesem Grund ist die EU kein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG.

[363] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 10.
[364] Vgl. BVerfGE 123, 267 [318].
[365] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 4.
[366] Vgl. BVerfGE 123, 267, 361; Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 14.

Eine technische Integration deutscher Streitkräfte in gemeinsame europäisierte Führungsstäbe sowie die Bildung gemeinsamer Streitkräftedispositive ist dagegen zulässig.[367] Darüber hinaus ist es der Europäischen Union aufgrund einer Absprache mit der NATO möglich, auf deren Ressourcen und Infrastruktur zuzugreifen.[368] Es ist hier auch die Europäische Verteidigungsagentur zu nennen, die die Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 geschaffen haben. Ziel dieser Agentur ist die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit der Europäischen Union und die Förderung der mitgliedstaatlichen Kooperation auf dem Rüstungssektor (Art. 45 EUV). Zur Vervollständigung sei hier auch die Grundrechtecharta der Europäischen Union des Jahres 2000 aufzuführen. Die Grundrechtecharta stärkt die Rechte der Individuen auch auf dem Gebiet des Militärischen.[369] Die Bundeswehrverwaltung hat die Garantien des Unionsrechts und der Grundrechtecharta zu beachten.[370]

Kategorisch ausgeschlossen wird das Aufstellen von Streitkräften mit dem Ziel, eine friedensstörende Politik zu verfolgen; dies folgt aus Art. 26 Abs. 1 GG[371] sowie dem in der Präambel kodifizierten staatlichen Willen, dem Frieden der Welt zu dienen.[372] Diese apodiktische Vorgabe zur Friedensstaatlichkeit wird durch die Artt. 24 und 25

[367] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 9; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 11.

[368] Vgl. Declaration on European Security and Defence Policy, (ESDP) ("Berlin Plus" arrangements"), 2002, p. 5; abrufbar unter: https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf.

[369] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 12.

[370] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 4.

[371] Der Art. 26 GG war bei Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 bereits Bestandteil der Verfassung. Die Artt. 87a und 87b GG wurden nachträglich durch Gesetz vom 19. März 1956 in das Grundgesetz eingefügt. Der Regelungsgehalt des Art. 87a GG wird konkreter durch einen Vergleich mit Art. 26 GG. In Art. 26 GG kommt der negative Friedensbegriff zum Ausdruck, d. h. die Abwesenheit von Krieg und Gewalt. Eine andere Bewertung geht von einem positiven Friedensbegriff aus, der eine Pflicht zur aktiven Friedensbemühung vorgibt. Gegen einen positiven Friedensbegriff spricht der Wortlaut „stören" sowie der Zweck der Norm, der hauptsächlich auf die Verfassungswidrigkeit und Strafbarkeit abzielt. Mit den Artt. 24, 25, 1 Abs. 2 GG und der Präambel stehen dagegen Normen zur Verfügung, die für die Auslegung eines positiven Friedensbegriffes geeignet sind. Im Vergleich des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG mit Art. 26 GG wird damit klargestellt, dass die Aufstellung der Streitkräfte nicht zur Vorbereitung oder Durchführung eines Angriffskrieges dienen darf. Folglich ist die verfassungsgemäße Hauptaufgabe der Streitkräfte allein die Verteidigung. Quelle: Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 93 f.

[372] Vgl. BVerfGE 48, 127 [160]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21 f.]; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 8; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 31 und 39; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 33 und 41; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 15; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 7; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 11.

GG ergänzt und unterstrichen.[373] Dies hebt das Friedlichkeitsgebot des Grundgesetzes signifikant hervor.[374] Für Einsätze der Streitkräfte, die nicht der Verteidigung äußerer, sondern innerer Sicherheit dienen, statuiert das Grundgesetz gemäß Art. 87a Abs. 2 einen Verfassungsvorbehalt, der sich auf die Absätze 3 und 4 des genannten Artikels bezieht.[375] Ein bedeutsamer Unterschied zwischen Art. 87a Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 GG besteht in der jeweiligen Regelung: Art. 87a Abs. 1 GG regelt die Aufstellung der Streitkräfte und legt die generelle Ausrichtung „zur Verteidigung" fest.[376] „Für einen Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung ist es […] nicht nötig, im Grundgesetz eine ausdrückliche Zulassung aufzuweisen. Ihre Zulässigkeit ergibt sich […] direkt aus Art. 87a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 [GG], wonach Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen sind und […] auch eingesetzt werden dürfen […]."[377] Abs. 2 GG regelt die Zulässigkeit von Einsätzen der Streitkräfte und beschränkt diese auf die vom Grundgesetz zugelassenen Konstellationen sowie „zur Verteidigung". Die Ausrichtung „zur Verteidigung" ist bei Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG somit auf die Aufstellung der Streitkräfte und gemäß Abs. 2 GG auf Einsätze bezogen.[378]

Zusammengefasst folgt daraus: „[E]in Einsatz der Streitkräfte kann nur entweder ‚zur Verteidigung' [gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 GG] erfolgen oder einem anderen grundgesetzlich zugelassenen Einsatz [mit anderer Zielrichtung z. B. im Innern nach Art. 87a Abs. 3 und 4 GG oder im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 GG] dienen – tertium non datur. Ein Ein-

[373] Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 32.
[374] Vgl. BVerfGE 69, 1 [21-22]; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 37.
[375] Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2012, Rn. 7 bis 10; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 7.
[376] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 9; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2 f.; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 39, vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 41.
[377] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 84.
[378] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 9; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 6; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 69¸ vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 83.

satz der Streitkräfte jenseits dieser Dichotomie ist verfassungsrechtlich unzulässig."[379] Damit sind nationale wie internationale Alleingänge außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes ausgeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Lissabon-Entscheidung vom 30. Juni 2009 in Rz. 254 hervorgehoben: „Der Auslandseinsatz der Streitkräfte ist außer im Verteidigungsfall nur in Systemen der gegenseitigen kollektiver Sicherheit erlaubt (Art. 24 Abs. 2 GG), wobei der konkrete Einsatz von der Zustimmung des Deutschen Bundestages konstitutiv abhängt […]."[380]

[379] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 59; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 1; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 6 f.; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 69 bis 71 und 86 bis 91; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 83 bis 85 und 93 bis 95; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 11 bis 15; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 5; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 1.

[380] BVerfGE 123, 267 [360], Vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 95. Eine rechtlich diametrale Bewertung wird in einer Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vertreten. Dort wird ausgeführt, das o. g. Zitat aus dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes besitzt keine formal-rechtliche Bindungskraft, da es ein obiter dictum darstellt und dieses Zitat somit nicht im Kontext mit einer Entscheidung über einen konkreten Auslandseinsatz der Bundeswehr erging. Hieraus ist ersichtlich, dass das Bundesverfassungsgericht keine rechtsverbindliche Entscheidung zugunsten von Art. 24 Abs. 2 GG treffen wollte. Wäre dies die Intention des Gerichtes gewesen, hätte es sich in einem selbstgeschaffenen Widerspruch manövriert. Dieser Widerspruch basiert auf dem Rekurs des Gerichts auf den „Verteidigungsfall" (Art. 115a GG bezieht sich auf die Verteidigung des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland) und dessen Akzeptanz, diesen neben Art. 24 Abs. 2 GG als Rechtsgrundlage für Auslandseinsätze für zulässig zu erklären. Dies steht aber der Regelung gemäß Art. 87a Abs. 2 GG entgegen, da hier der Verteidigungsbegriff mehr beinhaltet als die Verteidigung der eigenen Staatsgrenzen. Das Bundesverfassungsgericht selbst erkannte in seinem Pegasus-Urteil vom 23. September 2015 zum Evakuierungseinsatz der Bundeswehr in Libyen implizit an, dass neben Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen von kollektiven Sicherheitssystemen auch andere Einsatzformen mit entsprechenden Rechtsgrundlagen möglich sind. Dies lässt folglich Bundeswehreinsätze auch außerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems verfassungsrechtlich zu. Die Ausarbeitung geht aber noch weiter, indem sie darauf hinweist, dass Art. 87a Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für Auslandseinsätze zur Verfügung steht, wenn Art. 24 Abs. 2 GG nicht als Rechtsgrundlage verfügbar ist, z. B. durch Fehlen eines klaren und eindeutigen Mandats durch den VN-Sicherheitsrat. Art. 87a Abs. 2 GG fungiert dann als verfassungspolitischer Auffangtatbestand. Dennoch ist bei Verwendung von Art. 87a Abs. 2 GG eine rechtliche Einhegung erforderlich, die durch die folgenden Prämissen sichergestellt wird: eine völkerrechtlichen Einsatzgrundlage (d. h. Nothilfe gemäß Art. 51 VN-Charta oder Einwilligung des betroffenen Staates) und einen Bezug des Bundeswehreinsatzes zur Staatlichkeit Deutschlands (d. h. eine bestehende Bedrohungslage für die Bundesrepublik Deutschland). In der Ausarbeitung wird explizit kritisiert, dass sich die jüngere Verfassungspraxis gerade bei der Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorgabe gemäß Art. 24 Abs. 2 GG zunehmend „kreativ" gezeigt habe. Hier ist ein Aufweichen des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabs für Auslandseinsätze festzustellen. Quelle: Vgl. o. V., Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, Überlegungen zur Änderung der verfassungsrechtlichen Praxis, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 – 3000 – 025/16), 2016, S. 6-8, 10-14. Auch Badura hält Auslandeinsätze der Bundeswehr, außer zur Verteidigung und im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit, auch sonst, d. h. in den Grenzen des Völkerrechts, für verfassungsrechtlich zulässig. Quelle: Vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Rn. 79, 2018, S. 832.

3.3.6 Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG

(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. […]

Der Art. 87a Abs. 1 GG ist die Conditio sine qua non der Wehrverfassung und beinhaltet die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Errichtung und Funktionsfähigkeit einer militärischen Landesverteidigung.[381]

Die in Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG normierte Kompetenz ergänzt und korrespondiert die Gesetzgebungskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.[382] Folglich hat allein der Bund die ausschließliche Kompetenz für die militärische Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung.[383] Im Umkehrschluss ist damit jegliche Kompetenz der Länder im Bereich Aufstellung, Organisation und Ausrüstung der Streitkräfte ausgeschlossen.[384]

Der Regelungsgegenstand des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG sind die Streitkräfte[385], die als Begrifflichkeit einen originär grundgesetzlichen Ausdruck darstellen.[386] Die Streit-

---

Dieser Rechtskonflikt kann in dieser Dissertation weder weiter thematisiert noch gelöst werden. Es zeigt sich aber deutlich, dass der Reformbedarf sich nicht nur auf die Bundeswehrverwaltung beschränkt, sondern auch auf weitere signifikante Teile der Wehrverfassung.

[381] Vgl. BVerfGE 28, 36 [47]; vgl. BVerfGE 28, 243 [261]; vgl. BVerfGE 44, 197 [202]; vgl. BVerfGE 48, 127 [159 f.]; vgl. BVerfGE 57, 29 [36]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21]; vgl. BVerfGE 77, 170 [221]; vgl. BVerwGE 43, 353 [358]; vgl. BVerwGE 63, 37 [38]; vgl. BVerwGE 73, 182 [302]; vgl. BVerwGE 93, 323 [325]; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 65; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 2; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 6 f.; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 8; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 12; vgl. Laabs, Nochmals: Rechtsstellung und Pflichtenkreis der Rechtsberater der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen und im Verteidigungsfall. Zugleich eine Auseinandersetzung mit den Dissertationen von Baganz und Sturm, 1997, S. 135; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34 f. und 51.

[382] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 2; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 24 und 35; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 24 und 35; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 11; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 8.

[383] Vgl. BVerfGE 8, 104 [116]; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 68; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 3; vgl. Kment, in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, Art. 87a, 2024, Rn. 1; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2 f.; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 6 und 11.

[384] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 24 und 35; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 24 und 35; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 8.

[385] „Der in Art. 87a GG sowie in Art. 12a und 17a, 65a, 87b und 115b GG verwandte Begriff ´Streitkräfte´ ist in einem deutschen Verfassungskontext neu; die neutrale Wortfassung wurde gewählt, um historische Vorbelastun-

kräfte sind somit der Inbegriff der militärisch organisierten und geführten uniformierten Verbände, die einer hierarchischen Organisation folgen und dem „Prinzip von Befehl und Gehorsam“[387] unterstehen.[388] Ob die Zuständigkeit des Bundes gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG als Verwaltungs- oder eine Exekutivkompetenz klassifiziert werden kann, wird grundsätzlich keine direkte verfassungsrechtliche Relevanz zugesprochen.[389] Dies kann damit begründet werden, dass die Streitkräfte vollumfänglich in das grundgesetzliche System grundrechtlicher Bindung sowie parlamentarischer Kontrolle staatlicher Gewalt integriert sind.[390] Die Bewertung, eine rechtliche Klassifizierung besäße keine Relevanz, wird nicht geteilt. Es ist gerade für die noch folgen-

---

gen zu entgehen.“ Quelle: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 42 III 2, 1980, S. 861. Der verfassungsrechtliche Begriff der „Streitkräfte“ kann nicht mit dem Begriff „Bundeswehr“ gleichgesetzt werden, da die Bundeswehr auch die zivilen Teile des Verteidigungsressorts umfasst. Quelle: Vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art 87a, 2020, Rn. 1.

[386] Frühere Begrifflichkeiten in den jeweiligen Verfassungen: „Reichsheer“ (§ 12 Paulskirchenverfassung), „Heer“ und „bewaffneter Macht“ (Art 35 f. der Preußischen Verfassung von 1850; Art. 60 Reichsverfassung von 1871, Art. 48 Weimarer Reichverfassung [WRV]) oder „Truppen“ (Art. 66 Reichsverfassung von 1871) resp. „Wehrmacht“ (Art. 47 WRV). Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 69.

[387] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 38.

[388] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 70. Eine andere Definition des Begriffes nennt Aust: „Zu den Streitkräften gehören alle militärischen Verbände der Bundesrepublik, die unter der Befehls- und Kommandogewalt des Verteidigungsministers (Art. 65a) bzw. im Verteidigungsfall des Bundeskanzlers (Art. 115b) stehen.“ Quelle: Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 29; auch: Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 8; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 9. Eine similare Formulierung nennt Pieroth: „Streitkräfte sind alle militärischen Verbände, d. h. die besonders wirksame Waffen haben, auf Grund des Prinzips von Befehl und Gehorsam organisiert sind und der Befehls- und Kommandogewalt gem. 65a [GG] unterstehen.“ Quelle: Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 5. Schmahl formuliert hierzu eine nahezu wortgleiche Definition. Quelle: Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 2. So auch Windthorst. Quelle: Vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 51.
Müller-Franken definiert die Streitkräfte kurz als „[…] die *Gesamtheit* der *militärischen Einheiten* des vom Grundgesetz verfassten Staates.” Quelle: Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 38. [Kursivschrift hinzugefügt.] Neben bestehenden diversen Definitionen des Begriffes „Streitkräfte“, ist es von gleicher Bedeutung durch Abgrenzung festzustellen, was nicht unter diesen Begriff subsumiert werden kann: Nicht zu den Streitkräften gehören die Polizeien des Bundes und der Länder, für die eigene verfassungsrechtliche Normen bestehen (Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 S. 1, Art. 87a Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 1, Art. 91 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GG). Um Umgehungen der grundgesetzlichen Restriktionen des Art. 87a Abs. 2 bis 4 GG zu vermeiden, darf die Bundespolizei nicht zu einer paramilitärischen Einheit ausgebaut werden. Weiter gehören nicht zu den Streitkräften die Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG), die Wehrstrafgerichte (Art. 96 Abs. 2 GG), die Truppendienstgerichte (Art. 96 Abs. 4 GG) wie auch die Militärseelsorge (Art. 140 GG i. V. m. 141 WRV). Quelle: Vgl. vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 39; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 87a, Rn. 7; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 51.

[389] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 1; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 4.

[390] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 62.

de Analyse des Trennungsgebotes von entscheidender Bedeutung, ob die Streitkräfte als eine eigenständige Verwaltung einzuordnen sind oder ob sie einen gesonderten Teil der Exekutive darstellen.

Die Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Exekutive ist unzweifelhaft und wird auch in der Rechtsprechung nicht in Frage gestellt. Der Verfassungsgeber geht ebenfalls von dieser Einordnung aus, da die Änderung des Wortes „Verwaltung" in „vollziehende Gewalt"[391] in Art. 1 Abs. 3 GG parallel zur Aufnahme des Artikel 87a GG in das Grundgesetz geändert wurde, um die Streitkräfte als exekutive Gewalt in das System der Gewaltenteilung einzugliedern.[392] Zur Beantwortung der o. g. Fragestellung soll von folgenden hypothetischen Rechtsfolgen ausgegangen werden:

Wären die Streitkräfte ein Teil der vollziehenden Gewalt, so könnten nur ausdrücklich an diese adressierten rechtlichen Regelungen uneingeschränkt gelten. Gleichzeitig sind für die Verwaltung geltende rechtliche Regelungen nur dann anzuwenden, wenn diese auf die zu beurteilenden Sachverhalte einschlägig sind. Wären die Streitkräfte als Verwaltung zu klassifizieren, wäre das Verwaltungsrecht unmittelbar anzuwenden, sofern nicht militärische Besonderheiten entgegenstünden.

Eine Differenzierung des Status zwischen militärischem und zivilem Personal wäre hinfällig, wenn die Streitkräfte als Verwaltung fungierten. „[E]s widerläuft [aber] dem […] Selbstverständnis des Soldaten, als Außenpolizist und Verwaltungsbeamter kategorisiert zu werden […]."[393] Die damit zusammenhängende Unterscheidung zwischen Amts- und Befehlsgewalt wäre obsolet. Eine Befehlsbefugnis seitens der Soldaten gegenüber Beamten und vice versa wäre nur folgerichtig. Eine Trennung

[391] Die vollziehende Gewalt ist neben der Verfassungsgebung, der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Gubernative eine Grundform der staatlichen Tätigkeit. Quelle: Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 22.

[392] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 22; vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 58.

[393] Quaritsch, Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, 1968, S. 216.

von Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung wäre rein organisatorischer Natur.[394]

Der Bundesminister der Verteidigung könnte durch einen Soldaten, z. B. vom Generalinspekteur, vertreten werden. Weiter wäre es nicht zweckmäßig, bei einem Übergang der Befehls- und Kommandogewalt im Verteidigungsfall auf den Bundeskanzler die Zuständigkeit über die zivile Wehrverwaltung beim zuständigen Minister zu belassen.

Der Einsatz von Streitkräften im Innern wäre unproblematisch, da diese insoweit Polizeiaufgaben übernehmen.

Schließlich könnte die Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Bereich aufgegeben werden. Dies bedeutet weitergehend, dass zwischen Kombattanten und Zivilpersonal und militärischen und nicht-militärischen Objekten nicht mehr differenziert werden muss.[395]

Auf Grundlage dieser hypothetischen Rechtsfolgen ist zu bewerten, ob die Streitkräfte tatsächlich ein Äquivalent zur Verwaltung darstellen. Dazu muss folgendes geprüft werden: Welches Ziel verfolgen die Streitkräfte und die Verwaltung und wie erreichen sie dieses?

Das militärische Personal in den Streitkräften hat die Grundpflicht gemäß § 7 SG der „[…] Bundesrepublik Deutschland treu zu dienen und das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen“. Diese Grundpflicht, neben der Pflicht zur Kameradschaft gemäß § 12 SG, fordert eine offensive Aktivität des Militärs und wenn es erforderlich ist, sogar den Einsatz ihres Lebens. Die Erfüllung dieser Grundpflicht besitzt keinen Selbstzweck, sondern dient ausschließlich der Sicherstellung und Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte als Rechtsgut mit Verfassungsrang. Um diese sicherzustellen und zu erhalten, erfordert der militärische Dienst besondere Anforderungen an Soldatinnen und Soldaten, um die ihnen zugewiesene

[394] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 24.
[395] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 24 f.

Aufgaben, vorrangig die Verteidigung, erfüllen zu können.[396] Ein grundlegendes Instrument hierfür ist das Führungsmittel der Disziplinierung. Dieses Führungsmittel wird durch das Prinzip „Befehl und Gehorsam" erreicht, welches im § 11 Abs. 1 S. 1 und 2 SG normiert wurde. Dabei muss der Soldat „[…] seinen Vorgesetzten [gemäß § 1 Abs. 3 SG] gehorchen. Er hat ihre Befehle nach besten Kräften vollständig, gewissenhaft und unverzüglich auszuführen". Die Disziplinierung als Führungsmittel wird auch in der Verwaltung genutzt, aber die Grundsituation ist eine völlig andere. Der Befehl[397] ist für den bewaffneten Konflikt im Rahmen der Verteidigung und die entsprechende Vorbereitung, die dienstliche Weisung aber für den Frieden bestimmt. Im Vergleich zum Berufsbeamtentum sind Beamtinnen und Beamten gemäß § 62 Abs. 1 S. 2 BBG bzw. § 35 Abs. 1 S. 2 BeamtStG verpflichtet, dienstliche Anordnungen auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen. Der Einsatz ihres Lebens wird dabei aber nicht verlangt.[398] Die Disziplin, ihre Durchsetzung und Erhaltung besitzen im militärischen Bereich folglich eine viel höhere Bedeutung und Notwendigkeit als in der Verwaltung. Die Verwaltung als vollziehende Gewalt hat das Ziel, auf Grundlage der bestehenden Gesetze und unter zwingender Beachtung des geltenden Rechts, die Handlungsfähigkeit des Staates in administrativer Form zu sichern. Die Streitkräfte schützen und verteidigen nicht nur die Handlungsfähigkeit des Staates und die Bevölkerung, sondern den Staat an sich. Diese bedeutsame Differenzierung zeigt sich deutlich an den Rechtsfolgen bei Nichtbefolgen von dienstlichen Anordnungen und Befehlen: Die Pflichtverletzung bei Soldatinnen und Soldaten kann zu rechtlichen Folgen wie freiheitsentziehende Maßnahmen, einer vorläufigen Festnahme gemäß § 21 Wehrdisziplinarordnung (WDO) oder eines Disziplinararrestes nach § 22 Abs. 1 Nr. 7 und § 26 WDO als schwerwiegendste der einfachen

[396] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 98.

[397] von Unruh definiert den Befehl sogar als „[…] graduelle Steigerung des allgemeinen exekutivischen Leitungsrechts […]". Quelle: v. Unruh, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 26, 1968, S. 169.

[398] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 60.

Disziplinarmaßnahmen führen. Ein dienstbezogenes Fehlverhalten kann unter Umständen über die Qualität eines einfachen Dienstvergehens hinausgehen und nach dem Wehrstrafgesetz (WStG) unter Strafe gestellt sein. Schwerwiegende Pflichtverletzungen bei Beamtinnen und Beamten können maximal mit einer Entlassung geahndet werden.

Dies lässt den Schluss zu, dass die Streitkräfte der vollziehenden Gewalt zugeordnet werden, aber im Bereich der exekutiven Gewalt eine eigenständige Institution darstellen. Die Aufgaben und dadurch auch die erforderlichen Mittel und Organisation der Streitkräfte sind zu unterschiedlich, als dass die Streitkräfte definitorisch mit der Verwaltung gleichgesetzt werden könnten.[399] Somit handelt es sich bei den Streitkräften als vollziehende Gewalt um eine Exekutivkompetenz.[400]

Im Ergebnis ist somit eine Verwaltungskompetenz der Streitkräfte nicht gegeben, da die Streitkräfte einen spezifischen Teil der Exekutive darstellen und damit nicht als Teilbereich der Verwaltung anzusehen sind.[401]

Auch wenn die Streitkräfte keine originäre Verwaltung darstellen, muss zur konkreten Vervollständigung dieser Thematik zwischen Eigenverwaltungen ohne und mit Fremdverwaltungsauftrag unterschieden werden. Jede Organisationseinheit muss verwaltet werden, denn jedes System, das dauerhaft fortbestehen will, muss die immanenten Verwaltungsprozesse ausreichend erfüllen und langfristig sicherstellen. Somit ist jede Organisationseinheit per se eine Eigenverwaltungseinheit (auch: Selbstverwaltungseinheit). Ob sie dies eigenständig umsetzt bzw. umsetzen kann oder eine andere, möglicherweise fremde Organisationseinheit jenes für sie übernimmt, ist zu klären. Die Streitkräfte könnten alle erforderlichen Verwaltungsprozesse in Form der Eigenverwaltung innerhalb der Organisation selbstständig, d. h. ohne

[399] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 61.
[400] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 8.
[401] Vgl. BVerfGE 8, 104 [116]; vgl. BVerwGE 84, 247 [250]; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 3; vgl. vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 27.

Fremdverwaltung, umsetzen. Dies müssten sie sogar, wenn die Bundeswehrverwaltung nicht existieren würde. Dies war und ist aber nicht die Intention des Verfassungsgebers, der bestimmte, für das Militär essenzielle Verwaltungsaufgaben zu extrahieren und einer anderen Organisationseinheit übertragen hat. Die Bundeswehrverwaltung ist daher als eine Teilorganisation mit spezifischen Fremdverwaltungsauftrag zu klassifizieren.

Die Verpflichtung („obligatorische staatliche Aufgabe“[402]) des Bundes zur Aufstellung[403] der Streitkräfte beinhaltet einen verfassungsrechtlichen Gewährleitungsauftrag resp. „Verfassungsauftrag“[404] und gleichzeitig eine „institutionelle Garantie“[405], die den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte normativ gewährleistet.[406] Dazu gehört auch in diesem Kontext als Annex des Art. 87a Abs. 1 GG das

[402] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 23 [Hervorhebung weggelassen].

[403] Art. 87a GG begründet eine Verpflichtung zur Aufstellung von Streitkräften. Dies basiert auf der vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewählten indikativischen Formulierung der Norm („stellt auf“) in Verbindung mit der Angabe einer verbindlichen Zweckbestimmung („zur Verteidigung“). Quelle: Vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 12. Die Aufstellung umfasst auch die Organisation der Streitkräfte (Vgl. BVerfGE 8, 104 [116]) und die militärspezifische Gefahrenabwehr (Vgl. BVerwG, 17. März 1965 – VI C 82.62). Auf Grundlage der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs kann sich der Bund Angelegenheiten annehmen, für die ihm das Grundgesetz zwar keine explizite Kompetenz zugewiesen hat, deren Erledigung jedoch für die wirksame Erfüllung der ihm zugewiesene Aufgabe notwendig ist. Dazu zählen z. B. die „Pflege der militärischen Tradition und der Beziehungen der Truppe zur Öffentlichkeit“ (Vgl. BVerwGE 127, 1 [13-15] Öffentlichkeitsarbeit) als auch die Überlassung von Kasernen an verbündete Streitkräfte (Vgl. BVerwGE 111, 188 [195]); vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 24.

[404] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 23 [Hervorhebung weggelassen]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6; vgl. Salomon, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4, Rn. 9.

[405] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 23 [Hervorhebung weggelassen]; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 11; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Salomon, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4, Rn. 9.

[406] Vgl. BVerfGE 28, 36 [47]; vgl. BVerfGE 28, 243 [261]; vgl. BVerfGE 32, 40 [46]; vgl. BVerfGE 44, 197 [202]; vgl. BVerfGE 48, 127 [159-160]; vgl. BVerfGE 57, 29 [36]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21]; vgl. BVerfGE 69, 1 [58 f.]; vgl. BVerfGE 77, 170 [221]; vgl. BVerwGE 43, 353 [356]; vgl. BVerwGE 73, 182 [184]; vgl. BVerwGE 73, 187 [190 f.]; vgl. BVerwGE 73, 296 [304]; vgl. BVerwGE 76, 267 [273]; vgl. BVerwGE 93, 323, [326]; vgl. BVerwGE 93, 323, [332]; vgl. BVerwGE 97, 203 [209]; vgl. BVerwGE 145, 237 [245]; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 12; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 72; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 2; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 21-22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 23 und 24; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 7; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 9; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 10; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 87a, Rn. 11 f.; vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz,

Recht und die Pflicht der Bundeswehr sich selbst, d. h. ihr Personal und Material, zu schützen.[407] „Rüstungsbeschränkungen und Abrüstungsvereinbarungen [aber] stellen die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr nicht in Frage."[408] Allerdings dürfen solche Maßnahmen nicht dazu führen, dass die Streitkräfte nicht mehr hinreichend ihre Kernaufgabe wahrnehmen können.[409] Es ist aber nach politischen Erwägungen zu entscheiden, welche Maßnahmen und Regelungen erforderlich sind, um eine funktionsfähige Verteidigung zu gewährleisten.[410]

Die Frage, ob die Existenz der Streitkräfte zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stehe, ist in ständiger Rechtsprechung negiert worden.[411] Die Bestandsgarantie gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG schließt einen prinzipiellen Verzicht auf Streitkräfte als auch eine unzureichende Ausrüstung dieser aus.[412] Für eine Auflösung der Streitkräfte wäre eine Verfassungsänderung erforderlich. Eine institutionelle Garantie der Streitkräfte aufgrund Art. 79 Abs. 3 GG besteht jedoch nicht.[413] Ein Junktim zwischen der Existenz der Streitkräfte und der Bewahrung der in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätzen unter Berufung auf den aller staatliche Gewalt zur Pflicht ge-

---

1997, S. 92 f.; vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Rn. 79, S. 831; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34 f.

[407] Vgl. BT-Drs. 16/12004 S. 2; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2.

[408] Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 24; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6; vgl. Grzeszeck, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2019, Rn. 10; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34 f.

[409] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 24.

[410] Vgl. BVerfGE 48, 127 [160]; vgl. BVerfGE 105, 61 [72 f.]; vgl. BVerwGE 97, 203 [209]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6a.

[411] Vgl. BVerfGE 28, 36 [47]: „[…] der in Art. 87 a Abs. 1 Satz 1 GG erteilte Verfassungsauftrag […]."; vgl. BVerfGE 48, 127 [159]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21]; vgl. BVerfGE 77, 170 [171]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 24; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87a, 2019, Rn. 72; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 6; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3.

[412] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 72¸ vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 30; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 6.

[413] Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 30; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 12; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 24; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87a, 2019, Rn. 73.

machten Schutz von Menschenwürde und Grundrechtsordnung gemäß Art. 1 Abs. 1 und Abs. 3 GG ist nicht gegeben.[414] Die „[…] Ausgestaltung des Verteidigungsauftrags, des Umfangs, der Organisation und der Ausrüstung der Bundeswehr [liegt] in der politischen Gestaltungsfreiheit der Staatsleitung“[415], da Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG keine konkreten Vorgaben enthält. Aus diesem Grund obliegt die Wahl einer spezifische Organisationsform der Verteidigung, z. B. in Form einer Nationalarmee oder durch ein Verteidigungsbündnis mit integrierten Streitkräften, allein der Einschätzungsprärogative[416] des Gesetzgebers.[417] Bezogen auf die Rekrutierung des Personals gilt dies analog: „Die von der Verfassung geforderte militärische Landesverteidigung kann auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht, aber – sofern ihre Funktionsfähigkeit gewährleistet bleibt – verfassungsrechtlich unbedenklich beispielsweise auch durch eine Freiwilligenarmee sichergestellt werden. Die Wahl zwischen den sich bietenden Möglichkeiten ist eine grundlegende staatspolitische Entscheidung […].“[418] Verfassungsrechtlich basiert die Entscheidung für eine Wehrpflichtigenarmee gemäß dem Bundesverfassungsgericht auf Art. 12a GG und Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG und ist demnach nicht am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.[419]

[414] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 6.
[415] Vgl. BVerfGE 48, 127 [159 f.]; vgl. BVerwGE 97, 203 [209]; Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 10; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 8; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 10, vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 10; vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Rn. 79, S. 831.
[416] Vgl. BVerfGE 12, 45 [52]; vgl. BVerfGE 48, 127 [160-161]; vgl. BVerfGE 105, 61 [72-73].
[417] Vgl. BVerfGE 48, 127 [160-161]; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 74; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 7.
[418] BVerfGE 48, 127 [160]; vgl. BVerfGE 105, 61 [72-73]; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 59; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 62; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6b; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 7; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 10.
[419] Vgl. BVerfGE 38, 154 [167]; vgl. BVerfGE 105, 61 [71]; vgl. BVerwGE 110, 40 [56]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6b.

Somit ist auch hier die alleinige Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bei der Entscheidung über die Aufstellung einer Berufs- resp. Freiwilligenarmee, Wehrpflichtigen- oder Söldnerarmee maßgeblich.[420]

In diesem Kontext ist zu erörtern, ob und inwieweit Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG Eingriffe in die Grundrechte begründen kann. Neben der Kompetenzzuweisung enthält die Norm den Auftrag zur Errichtung einer wirksamen militärischen Verteidigung. Dass dieser Verfassungsauftrag aber gegen Grundrechte kollidierend und als Verfassungsnorm auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte durch Eingriff zurückdrängen kann („Grundrechten gegenüber kann sich Art. 87a behaupten als sedes materiae für den Verfassungsrang einer funktionstüchtigen Landesverteidigung. Das gilt für alle – auch gesetzesvorbehaltsfrei garantierte – Grundrechte, z. B. für Art. 2 Abs. 1[421], für Art. 2 Abs. 2 S. 1[422], für Art. 4 Abs. 3[423], für Art. 5 Abs. 1 S. 1/17a[424], für Art. 5 Abs. 1 S. 1 [GG][425]. Eine lediglich gegen Einsätze nach Art. 87a Abs. 3 S. 1, 2 und Abs. 4 S. 1 [GG] gerichtete Berufung auf Art. 4 Abs. 3 [GG] müsste an der Situativität einer derartigen Gewissensentscheidung scheitern[426].“[427]), ist nicht abzuleiten und damit begründbar. Begründbar ist höchstens eine verfassungsimmanente Schranke auf Rechtfertigungsebene. Sollten demnach - insbesondere in Anbetracht der aktuellen militärischen Bedrohung durch die Russische Föderation - Grund-

[420] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 75; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 11-12; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 59; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 62; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 10; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6b.

[421] Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1986, Az. 1 WB 170/84; Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1990, Az. 2 WD 25/90.

[422] Vgl. BVerfGE 77, 170 [171].

[423] Vgl. BVerfGE 28, 243 [260-263]; vgl. BVerfGE 48, 127 [128]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21].

[424] Vgl. BVerfGE 28, 36 [44 f.]; vgl. BVerwGE 83, 60; vgl. BVerwGE 86, 188 und 321.

[425] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1992, Az. 2 BvR 1802/91; vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. August 1994, Az. 1 BvR 1423/92; vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 1991, Az. 2 WD 43.90, 2 WD 22.91; vgl. BVerwGE 84, 247; vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Januar 1990, Az. 7 C 88.88; vgl. BVerwGE 113, 48; vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1997, Az. 2 WD 24.96; vgl. OLG Koblenz, Urteil vom 24. Mai 1984, Az. 1 Ss 132/84.

[426] Vgl. BVerfGE 12, 45 [47].

[427] Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, GGK II, Art. 87a, 2012, Rn. 49. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 29¸ vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 29.

rechtseingriffe zur Sicherstellung einer wirksamen militärischen Verteidigung zwingend erforderlich sein, ist grundsätzlich eine parlamentarische Ermächtigungsgrundlage aus Gründen des Parlamentsvorbehalts notwendig. Die Norm allein wäre hierfür nicht ausreichend.[428] Aus diesem Grund stellt Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG keine Eingriffs- oder Leistungsnorm[429] dar.[430]

Der Modus operandi des deutschen defensiv ausgerichteten Verteidigungsbeitrages ist verfassungsrechtlich nicht präjudiziert: „Der Begriff Verteidigung hat […] keinen vorverfassungsrechtlich geprägten Gehalt, an dem sich seine Auslegung orientieren könnte. Aufgrund dessen wird er daher als ein weiter und unbestimmter Verfassungsbegriff angesehen."[431] Die Verteidigung Deutschlands umfasst in ihrem Kern die Abwehr von Angriffen auf das Bundesgebiet, da sich die Verteidigung eines Staates immer auf sein Territorium (gleich „Objekt der Verteidigung"[432]) bezieht.[433] Auf eine reine Territorialverteidigung erschöpft sich der Begriff indes aber nicht.[434] Als weiteres Objekt der Verteidigung gilt die vom Grundgesetz verfasste und legitimierte staatliche Ordnung.[435] Deckungsgleichheit besteht auch bei einem Bündnisfall, d. h. dem Angriff oder der Drohung mit einem Angriff auf das Territorium eines oder mehrere Bündnispartner (weiteres Verteidigungsobjekt) gemäß Art. 24 Abs. 2 GG,[436] Art. 5 NATO-Vertrag, Art. 42 Abs. 7 S. 1 EUV („Beistandsklausel") sowie die indivi-

[428] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 27; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 29.
[429] Die Bundeswehr wird nicht von habitatschutzrechtlichen Prüfpflichten freigestellt (Vgl. BVerwGE 146, 176 [Rn. 19]; S. 1 begründet auch kein Leistungsrecht z. B. auf eine unentgeltliche Hilfeleistung durch Kriegsschiffe (Vgl. BGHZ 69, 197 [203]). Quelle: Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 2; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 4; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 7.
[430] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 3.
[431] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 41 [Hervorhebungen weggelassen]; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 50.
[432] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 45 [Hervorhebung weggelassen].
[433] Vgl. BVerfGE 69, 1 [21 f.], vgl. BVerfGE 77, 170 [221]; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 46.
[434] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 46.
[435] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 45.
[436] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 23; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 17.

duelle und kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta[437].[438] Als Verteidigung gilt auch die Abwehr gegen sonstige bewaffnete Angriffe auf die Bundeswehr außerhalb des Bundesgebietes und darüber hinaus Maßnahmen zur Kriegsverhütung wie die Abwehr fremder und die Durchführung eigener Spionage.[439] Die rechtliche Diskussion, ob „Verteidigung" i. S. d. Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG und „Verteidigungsfall" gemäß Art. 115a Abs. 1 GG, d. h. dem Angriff oder der Drohung mit einem Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt, als synonym zu verwendende Begrifflichkeiten seien,[440] wurde aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[441] abgeschlossen.[442]

---

[437] Es ist rechtlich umstritten, ob bei einer völkerrechtskonformen Auslegung des Verteidigungsbegriffs auch die kollektive Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 UN-Charta gegen einen bewaffneten Angriff auf ein Mitglied der UN hierunter zu verstehen ist. Quellen: Vgl. BVerwGE 127, 1 [11]; vgl. BVerwGE 127, 302 [312 f.]; vgl. Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, S. 33; abrufbar unter: https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinten-Nationen.pdf; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 11; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, GG, Art, 87a, 2019, Rn. 119; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 25; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 15; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art, 87a, 2020, Rn. 6; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 45; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 47.
Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich bei ihrem Beitritt zum NATO-Vertrag im Jahr 1955 zum Beistand, d. h. Nothilfe, gegenüber den Vertragsstaaten „[…] in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung […]" (Quelle: Art. 5 [Vgl. Art. 1] des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949 i. d. F. vom 15. Oktober 1951, BGBl. II S. 293, S. 2; abrufbar unter: http://ra.smixx.de/media/files/NATO-Vertrag.pdf) verpflichtet. Damit stellt die kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta einen Unterfall im Rahmen der NATO dar. Quelle: Vgl. BVerfGE 118, 244 [261-276]; vgl. Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, S. 33; abrufbar unter: https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinten-Nationen.pdf; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 15; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 2018, Art. 87a, Rn. 45; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 47; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 53. Im Bündnisfall wird zwischen der Nothilfe zugunsten eines UN-Mitgliedstaates und Beistand eines NATO-Mitgliedstaates dahingehend unterschieden, dass nur im zweiten Fall eine Verpflichtung zur militärischen Intervention besteht. Eine Nothilfe zugunsten eines UN-Mitgliedstaates wäre nur dann als Verteidigung zulässig, wenn indirekt eine Bedrohung Deutschlands oder einem ihrer Bündnispartner abgewehrt werden soll. Quelle: Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 17; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 45; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 47; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 15.

[438] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 11; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 41 und 46 mit Ausnahme der kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 18 und 23.

[439] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 11; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 46; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 13.

[440] Grzeszick sieht eine Synonymität bei beiden Rechtsbegriffen als gegeben an. Quelle: Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 8 und 22.
Zu einer anderen Bewertung kommt hier u. a. Müller-Franken: „Das Grundgesetz definiert den Begriff Verteidigungsfall in Art. 115a Abs. 1 zwar als eine Lage, in der das Bundesgebiet angegriffen oder angegriffen zu werden droht. Indes hat der Begriff Verteidigung in Art. 87a Abs. 1 S. 1 eine Bedeutung, die sich vom Verteidigungsfall des Art. 115a Abs. 1 unterscheidet. Die Regelung des Art. 115a hat die Funktion, den Übergang der

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine effektive militärische Landesverteidigung dient der territorialen Integrität des Bundes- bzw. des Bündnisgebietes und überdies dem Recht und der Freiheit des deutschen Volkes[443].[444] Die durch Offenheit des Begriffs angelegte Interpretationsvielfalt oder andere Überlegungen sind kein Grund, den für den Vereidigungseinsatz zuständigen Organen, hier insbesondere der Bundesregierung, eine sogenannte Letztentscheidungskompetenz zu einer Konkretisierung einzuräumen. In der Funktionenzuordnung des Grundgesetzes besitzt das Bundesverfassungsgericht die Kompetenz, den Inhalt verfassungsrechtliche Begriffe letztverbindlich zu konkretisieren.[445] Die Auslegung und Anwendung des Verteidigungsbegriffes erfährt neben den regulären Methoden der Interpretation ihre

---

innerstaatlichen Rechtsordnung aus ihrer Normallage auf die Lage des Notstandes zu markieren; nicht indes besteht ihr Sinn darin, den Verteidigungsbegriff für das gesamte Grundgesetz territorial zu begrenzen. Dementsprechend bringt die Verfassung auch mit dem unterschiedlichen Sprachgebrauch in Art. 87a Abs. 2 auf der einen Seite und in Art. 87a Abs. 3 auf der anderen Seite zum Ausdruck, dass sie die beiden Begriffe nicht mit einem identischen Inhalt hat versehen wollen." Quelle: Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 46. [Hervorhebungen weggelassen.] Auch Schmahl geht ebenfalls von differenzierten Begriffen aus und begründet dies rechtlich damit, dass „[…] Art. 87a […] in seinen Abs. 2 und 3 feinsinnig zwischen ´Verteidigung´ und ´Verteidigungsfall´[unterscheidet], was für einen weiten Verteidigungsbegriff spricht". Quelle: Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 9. So auch Windthorst. Quelle: Vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 12. Ebenso Salomon. Quelle: Vgl. Salomon, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4, Rn. 14.

[441] „Die Feststellung des Verteidigungsfalles nach Art. 115a Abs. 1 GG bewirkt zwar unmittelbar nur den Übergang von der Normal- zur Notstandsverfassung und paßt [sic!] insbesondere das Staatsorganisationsrecht den Anforderungen eines durch einen bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet hervorgerufenen äußeren Notstandes an. Sie ist also nicht Voraussetzung für jeden Verteidigungseinsatz der Bundeswehr." Quelle: BVerfGE 90, 286 [385 f.].

[442] Vgl. Müllmann, Der Inneneinsatz der Bundeswehr, vom politischen Wollen und dem verfassungsrechtlichen Können, o. J., S. 4; abrufbar unter: https://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Der_Inneneinsatz_der_Bundeswehr.pdf.

[443] Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass nicht nur der Bestand des Staates, sondern auch die Rechts- und Freiheitsordnung verteidigt werden müssen. Daher geloben bzw. schwören Soldatinnen und Soldaten gemäß § 9 Soldatengesetz, das „Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen." Quelle: Vgl. BVerfGE 115, 118 [159], vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 17.

[444] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 38. Salomon konkretisiert hier wie folgt: „Als Verteidigungsobjekt lässt sich neben dem Bundesgebiet zunächst der Staat Bundesrepublik Deutschland in seiner Gesamtheit benennen, was sich unter Rückgriff auf die Drei-Elemente-Lehre auf die konstituierenden Staatsattribute herunterbrechen lässt (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt), die jeweils für sich und nicht nur kumulativ Verteidigungsobjekte darstellen. Auch deutsche Schiffe und Luftfahrzeuge, insbesondere staatliche Schiffe und Luftfahrzeuge, sowie deutsche Streitkräfte, die sich außerhalb des deutschen Staatsgebietes aufhalten, werden verbreitet als Verteidigungsobjekte des verfassungsrechtlichen Verteidigungsbegriffs angesehen." Quelle: Salomon, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 4, Rn. 19.

[445] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 42.

inhaltliche Bestimmung durch das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung.[446] „Diesem generell bei Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes zu beachtenden Gebot[447] kommt bei den Bestimmungen der Wehrverfassung eine herausgehobene Bedeutung zu.“[448] Für den verfassungsändernden Gesetzgeber war es von besonderer Relevanz, dass die bei den hierfür erforderlichen wehrverfassungsrechtlichen Ergänzungen des Grundgesetzes Bestimmungen des Völkerrechts aufgrund der effektiven Einbindung deutscher Streitkräfte in die westlichen Bündnissysteme berücksichtigt und eingehalten werden. Dies bedeutet für die Auslegung von relevanten Vorschriften, dass die Normeninterpretation, die zu Konflikten mit völkerrechtlichen Begriffsbildungen führen könnten, nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, ausgeschlossen sind. Folglich kommen nur völkerrechtskonforme Verwendungen der Streitkräfte in Betracht.[449] Unter dieser Prämisse bedeutet Verteidigung prinzipiell die Abwehr eines militärischen Angriffs[450].[451] Im Umkehrschluss bedeutet das aber nicht, dass jede völkerrechtlich erlaubte Gewaltanwendung als Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland qualifiziert werden kann.[452] Unbe-

[446] Vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 6; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 43.
[447] Vgl. BVerfGE 74, 358 [370]; vgl. BVerfGE 100, 313 [363]; vgl. BVerfGE 111, 307 [317].
[448] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 43. [Hervorhebungen weggelassen.]
[449] Vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 6; vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 87a, 2025, Rn. 7, 11 und 15; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 43.
[450] Für die abzuwehrende Art der Aggression gilt, dass die Qualität eines militärischen Angriffs aufweisen muss. Quelle: Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 13; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 11; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 48; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 51. Von Verteidigung kann aus einer qualitativen Perspektive in jedem Fall grundgesetzkonform gesprochen werden, wenn die Streitkräfte gegen einen militärischen Angriff durch Streitkräfte eines souveränen Staates eingesetzt werden sollen. Quelle: Vgl. BVerfGE 28, 243 [261]; vgl. BVerfGE 48, 127 [160]; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 51. Diese Bewertung entspricht dem klassischen Völkerrecht. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 51.
Dass es aber noch weitere Ausprägungen und Intensitätsstufen hinsichtlich der Qualität eines Angriffes existieren, z. B. asymmetrische Bedrohung, Terrorismus, militärähnliche Angriffe, Cyber-Kriegsführung usw., ist evident, es ist aber rechtlich strittig, ob diese Angriffsformen auch unter den Verteidigungsbegriff des Grundgesetzes subsumiert werden können oder ob auch hier das Grundgesetz eine zwingend rechtliche Modifikation resp. Aktualisierung bedarf.
[451] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 11; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 51.
[452] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 86; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 12; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 8; vgl. Aust, in: v.

schadet des Gebotes völkerrechtskonformer Auslegung, besitzt das Grundgesetz gegenüber dem Völkerrecht eine eigene rechtlich selbstständige Qualität.[453] Daher bedarf es immer einer grundgesetzlichen Grundlage, um den Inhalt völkerrechtlicher Begriffe im Sinne der Normen des Grundgesetzes zu rezipieren.[454] Der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1968 hat den Begriff der Verteidigung gemäß des Art. 87a Abs. 1 und Abs. 2 GG nicht im Sinne einer „dynamischen Verweisung"[455] auch auf solche Konstellationen verstanden, in denen Gewaltanwendung nach völkerrechtlicher Bewertung zulässig, für Deutschland aber nicht einmal die Bündnisverpflichtung geboten wäre.[456]

Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag umfasst ebenfalls die Bevölkerung. Im Falle einer Landesverteidigung ist die Personalverteidigung als Natur der Sache inkludiert.[457] Selbstständige Relevanz erhält die Personalverteidigung, wenn deutsche Staatsangehörige im Ausland in Gefahr geraten und nur durch den Einsatz von Streitkräften evakuiert werden können.[458] Hierbei ist zu beachten, dass es nicht um eine Erweiterung des Verteidigungsbegriffes auf Grundlage grundrechtlicher Schutzpflichten handelt,[459] sondern um den Schutz der eigenen Staatsangehörigen als Element des Staates und damit primäres Schutzobjekt staatlicher Verteidigung.[460]

Münch/Kunig, Grundgesetz, 87a, 2025, Rn. 15; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 48; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 21.

[453] Vgl. BVerfGE 111, 307 [317].

[454] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 48.

[455] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 48 [Hervorhebung weggelassen].

[456] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 48.

[457] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 39; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 47; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 49, vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 19.

[458] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 39; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 24; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 47; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 49; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 19; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 17; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 8; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 13.
Wie bedeutsam dieser Aufgabenbereich werden kann, zeigt die militärische Evakuierungsaktion von deutschen Staatsangehörigen, von Personal der internationalen Gemeinschaft und designierter Personen aus Afghanistan im August 2021. Quelle: BT-Drs. 19/32022.

[459] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 49; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 17.

[460] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 49.

Auch die Staatsgewalt kann als Verteidigungsobjekt unter die zu verteidigende Elemente gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG subsumiert werden. Als Staatsgewalt wird die Souveränität des deutschen Volkes zur autonomen Selbstbestimmung seiner Art und Weise der politischen Einheit definiert. Dabei können zwei Dimensionen der Souveränität differenziert werden: Eine nach außen gerichtete Dimension wendet sich gegen jede Form der Erpressung der Staatsgewalt; eine nach innen gerichtete Dimension zielt auf die effektive Verteidigung der Integrität der demokratischen und grundrechtlichen Freiheitsordnung auf Grundlage des Grundgesetzes.[461] „Zur Verteidigung gehören schließlich die für den jeweiligen Einsatz notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen, nicht aber Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die ohne Verbindung zu auswärtigen Staaten und Vorgänge in ihnen und ohne militärisches oder militärähnliches Gepräge im Innern der Bundesrepublik wirksam werden."[462]

3.3.7 Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG

(1) […] Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

Das Grundgesetz sieht mit Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG[463] als sedes materiae die parlamentarische Kontrolle vor.[464] Noch konkreter statuiert diese Norm gemäß dem Bundesverfassungsgericht die „Grundsatzverantwortlichkeit des Parlaments für die Streit-

[461] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 41.
[462] Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 3.
[463] Die Norm ist als haushaltsrechtliche Bestimmung eher dem X. Abschnitt des GG („Das Finanzwesen") zuzuordnen, auch einer solchen Etatbestimmung immanenten Gewährleistungsfunktion der parlamentarischen Kontrolle entspricht. Quelle: Vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art 87a, 2013, S. 1416.
[464] Die Bestimmung des Art. 87a Abs, 1 S. 2 GG ist verfassungsvergleichend ein Unikat. Die Verfassungen anderer EU-Staaten reduzieren sich im Bereich des Haushalts auf eine gesetzliche Regelung jenseits des Haushaltsplans zur Organisation der Streitkräfte. Quelle: Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 17 und 61; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 20 und 64 f.; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 23; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 12; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 8; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 12; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 39 ; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 33.

kräfte“[465].[466] Das Haushaltsrecht, als „Königsrecht‘ des Parlaments“[467], ermöglicht dem Bundestag eine indirekte und effektive Einflussnahme auf die Militärpolitik der Bundesregierung.[468] Dies wird damit begründet, dass neben der Anordnung die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte festzulegen, sich auch deren Grundzüge der Organisation[469] aus dem Haushaltsplan[470] zu ergeben haben.[471] Das Parlament wird somit eine Regierungsaufgabe für den Bereich der Streitkräfte zugewiesen.[472] Neben dieser

[465] BVerfGE 90, 286 [385]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 9; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5.

[466] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 23.

[467] https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-04-bundestag-634566.

[468] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 64; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7.

[469] Die Grundzüge der Organisation zeigen sich unterschiedlich detailliert an den Ausführungen des Haushaltsplanes (hier: Einzelplan 14). Letztlich obliegt es dem Parlament anhand der für die Effektivität der Streitkräfte maßgeblichen Organisationsstrukturen, eine verantwortliche Kontrolle darüber sicherzustellen und zu ermöglichen, dass die Streitkräfte ihren Auftrag erfüllen können. Quelle: Vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 38. Nach Depenhauer werden die Grundzüge der Organisation wie folgt definiert: Die „Grundzüge der Organisation“ beinhalten die Gliederung der Streitkräfte in die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine sowie deren Unterteilung in Korps, Divisionen und Brigaden (bzw. Flottillen und Geschwader), Einsatz- und Unterstützungsverbände, zentrale militärische Bundeswehrdienststellen und Sanitätsdienststellen und insbesondere die Aufteilung der Streitkräfte in Landesverteidigungs- und Krisenreaktionskräfte. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 165; Baldus und Müller-Franken teilen diese Bewertungen. Quelle: Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 67; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70 f.; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 25.

[470] Die systematische Stellung des Artikels in der Wehrverfassung und nicht in der Finanzverfassung zeigt, dass hier die parlamentarische Kontrolle dominiert und somit Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG im Verhältnis zu Art. 110 GG lex specialis darstellt. Quellen: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 159; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 65.

[471] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 157; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 12; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 62, 64 und 67; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 24 f.; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 12 bis 14; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 9; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 14 f.; vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Rn. 87, S. 841; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 31 und 34; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 52.

[472] Vgl. BVerfGE 90, 286 [385]; vgl. BVerwGE 15, 63 [64 f.]; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 12; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 61 und 68; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 12; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 9; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 39.
Verfassungsgeschichtlich stellt dies die rechtliche Prävention zur „Lückentheorie“ Bismarcks dar, die im preußischen Verfassungskonflikt zu einer Armeereform mit dem Ziel der Ausweitung der Personalstärke ohne Budget geführt hat. In der Weimarer Republik führte die „Lückentheorie“ zu geheimen Fonds, die die Aufstellung von militärischen Verbänden (sogenannte „Schwarze Reichswehr“ Quelle: Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 2) ermöglichte; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 161.

haushaltsrechtlichen Relevanz und der daraus abgeleiteten parlamentarischen Kontrollfunktion wird implizit der Vorrang der zivilen Gewalt über die Streitkräfte normiert. Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG tritt somit neben Artt. 45a und 45b sowie 65a GG und räumt dem Haushaltsauschuss neben dem Verteidigungsausschuss eine maßgebende Rolle ein.[473] Die etatmäßige Festlegung der Personalstärke im Personalhaushalt des Einzelplans 14 (Verteidigung) umfasst Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit und Freiwillig Wehrdienstleistende (FWDL) ohne Reservistendienst Leistende (RDL).[474]

Die Festlegung der zahlenmäßigen Stärke gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 2 Va. 1 GG bezieht sich auf Friedenspräsenzstärke[475] und stellt effektiv eine Obergrenze[476] dar,

[473] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 12.

[474] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1412, Vorbemerkungen zum Personalhaushalt, Nr. 5, S. 168; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 64; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 67; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2013, Rn. 14; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 31; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 52.

[475] Im Verteidigungsfall bleibt die Aktivierung von Reservistendienst Leistenden unabhängig von haushaltstechnischen Ermächtigungen gegeben. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 163. Müller-Franken bewertet die Personalstärke gemäß Satz 2 als „Friedenspräsenzstärke". Für den Verteidigungsfall ist aber eine spezielle Haushaltsermächtigung nicht erforderlich, da die Norm keine Sperrwirkung entfaltet. Dies bedeutet, dass zuvor die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes nicht notwendig ist, bevor Reservistendienst Leistenden einberufen werden dürfen. Eine nachträgliche haushaltsrechtliche Ermächtigung sei ausreichend. Im Verteidigungsfall kann eine Etatdeckung gemäß Art. 115d Abs. 1 GG erreicht werden, da das beschleunigte Gesetzgebungsverfahren auch für Haushalts- und Nachtragshaushalte gilt. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 69; eine similare Bewertung besteht bei Heun. Quelle: Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 13. Schmahl vertritt diese Bewertung ebenfalls. Quelle: Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5. So auch Windthorst. Quelle: Vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 8; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 24; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 14; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 31 und 33.
Laut Grzesick und Pieroth gilt die Etatdeckung für das militärische Personal sowohl zu Friedenszeiten als auch im Spannungsfall. Dies wird damit begründet, dass Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG keine Differenzierung zwischen Friedens- und Verteidigungsfall enthält und demnach keine Ausnahme vorgesehen ist. Quelle: Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 14; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6.

[476] Die Bundesrepublik Deutschland hat sich gemäß Art. 3 Abs. 2 des Vertrages über die abschließende Regelung der Bundesrepublik Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag) vom 12. September 1990 (BGBl. II S. 1318; die Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG erfolgte mit Vertragsgesetz vom 11. Oktober 1990 [BGBl. II S. 1317]; der Vertrag trat am 15. März 1991 in Kraft [BGBl. II S. 587]) völkerrechtlich verpflichtet, die Personalobergrenze für die Streitkräfte insgesamt in Höhe von 370.000 Soldatinnen und Soldaten einzuhalten. Quellen: Vgl. Vertrag über die abschließende Regelung der Bundesrepublik Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag); vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 162; vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 20; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 5; vgl. Windthorst, in:

nicht aber eine Verpflichtung der Regierung, bereitgestellte Haushaltsmittel zu verwenden und die ausgewiesenen Planstellen zu besetzen.[477]

In Anbetracht des haushaltsmäßigen Nachweises der zahlenmäßigen Stärke konkretisiert Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG die allgemeinen Bestimmungen über den Bundeshaushalt des Art. 110 GG, da dort die Haushaltsgrundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit bereits den Ansatz der Personalstärke im Haushaltsplan erfordern.[478] Der „[…] gegenüber dem [allgemeinen] Haushaltsrecht [gemäß Art. 110 GG] jedoch offenbar beabsichtigte spezielle Kontrollzweck der Norm fordert eher die exakte Fixierung der wirklichen Personalstärke."[479]

Dies kann damit begründet werden, dass Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG als lex speciales gegenüber Art. 110 fungiert, der insbesondere die sachliche und zeitliche Beschränkung (auch als „Bepackungsverbot"[480] bezeichnet) gemäß Abs. 4 GG aufhebt.[481]

Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 3; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 42.

[477] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019; Hillgruber verweist hier vollkommen zu Recht auf § 3 Abs. 1 BHO und teilt somit diese Bewertung. Quelle: Vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 41; Müller-Franken teilt diese Bewertung vollständig. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 68; Schmahl teilt dieselbe rechtliche Bewertung. Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 13; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 13.
Eine gegenteilige Auffassung besteht bei Pieroth: „Wegen der strikten Formulierung ´[…] müssen sich [,´…] ergeben […]´ darf die im Haushaltsplan festgelegte Stärke weder überschritten (allgemeine Meinung) noch unterschritten werden […]." Quelle: Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2018, Rn. 6. Kment hält diese Bewertung in der 18. Auflage nicht mehr aufrecht. Quelle: Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6.Wolff konkretisiert dies für den Bereich der Unterschreitung. Eine Unterschreitung der vorgegebenen Personalstärke ist dann unzulässig, wenn diese zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr führen könnte. Dies wird aber als strittig bewertet. Quelle: Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5.

[478] Vgl. BVerfGE 90, 286 [385]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 62; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 65; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 24; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 12; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 9.

[479] Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2012, Rn. 10; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 24; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 12.

[480] Leuchtenberg, Öffentliche Finanzwirtschaft, 2013, S. 14.

[481] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 62; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 65; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 14; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2015, Rn. 5; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 34.

Art. 87a Abs. 1 S. 2 Va. 2 GG regelt die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass sich die Grundzüge der Organisation, d. h. wesentliche Gliederung und Aufbau der Streitkräfte, aus dem Haushaltsplan ergeben müssen.[482] Dies ist eine rechtseffektive Regelung, die „[…] dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf [Umfang,] Aufbau und Verwendung der Streitkräfte […] [zusichert].“[483]

Dies führt gleichzeitig zu einer Begrenzung der Organisationsgewalt der Regierung.[484] Der Bundesminister der Verteidigung ist an die im Budget festgelegten Grundsätze der Organisationsstruktur gebunden.[485] Änderungen der im Haushaltsplan festgehaltenen Grundzüge der Organisation erfordern die Zustimmung des Parlaments.[486] Die Detailgestaltung obliegt dabei der exekutiven Organisationsgewalt des Bundesministers der Verteidigung.[487] Ziel dieser Vorgabe ist es, dem Bundestag

[482] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 13 und 16; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 67; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 25; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 15; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 43.

[483] BVerfGE 90, 286 [382]; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 12¸ vgl. Aust, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 38; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 61 und 68; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 23; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 43; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 34.

[484] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 6; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 68; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 71; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 25; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 15; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 32.

[485] Dies gilt auch, wenn damit das im § 90 Soldatengesetz vorgesehene Organisationsgesetz partiell vorweggenommen wird. Quelle: Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 14. Ein Organisationsgesetz ist bisher nicht ergangen. Das geplante Gesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung von 1953 ist über Gesetzgebungsverfahren nicht hinausgekommen (Vgl. BT-Drs. 2341). Quelle: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 32.

[486] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 14; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 68; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 71; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 8; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 14; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 45.

[487] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 30; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 71; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 43; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 34.

ein Instrument der Kontrolle, der von der Regierung verfolgten Verteidigungs- und Wehrpolitik zur Verfügung zu stellen.[488] Der Haushaltsplan muss daher erkennen lassen, ob die Organisationsstruktur der Streitkräfte in Bezug auf deren Aufstellung und den verfolgten Zwecken sowie nach dem Grundgesetz zulässigen Einsatzarten zweckmäßig ist.[489] Zusätzlich erhält das Parlament eine Steuerungsfunktion in den Bereichen Planung und Entwicklung, da aufgrund von besonderen Anforderungen an den Militärhaushaushalt eine Streitkräfteplanung inklusive der Personalentwicklung und der Organisation parlamentarisch vorgezeichnet wird.[490] „Der Bundestag darf über den Verteidigungshaushalt die Militärpolitik der Bundesregierung nur in einer Weise beeinflussen, die den Verteidigungsauftrag des Art. 87a Abs. 1 Satz 1 [GG] nicht gefährdet; der Verfassungsauftrag der Norm richtet sich gleichermaßen an Bundesregierung und Bundestag."[491] Umgekehrt darf die Errichtung einer effektiven Landesverteidigung über das Budgetrecht nicht vereitelt werden.[492]

Die parlamentarische Budgetkontrolle gilt auch für eine militärische Partizipation im Rahmen von Bündnissen: Der NATO-Vertrag wie auch Beschlüsse der Organe des Bündnisses haben nicht die Möglichkeit, die Steuerungskompetenz des Bundestages zu beschränken;[493] die NATO-Mitglieder haben ihre Zusagen gegenüber dem Bündnis, bestimmte Verteidigungsausgaben zu leisten, unter den Vorbehalt einer Ent-

[488] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 61 und 68; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 64 und 70.
[489] Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5.
[490] Vgl. BVerfGE 90, 286 [385]; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 68; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2020, Art. 87a, Rn. 12; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 38.
[491] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 66. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 12; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 23; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 9; vgl. Waldhof, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 6, Rn. 36.
[492] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 12; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 5; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2026, Rn. 23; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 9; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Epping, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2020, Rn. 12.
[493] Akte der Europäischen Union finden in der Verteidigungspolitik am Budgetrecht des Parlaments ebenfalls eine unüberwindbare Begrenzung. Quelle: Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 63, vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 66.

scheidung über das Militärbudget ihres nationalen Parlaments gestellt.[494] Der NATO-Vertrag und die aus ihm erwachsenen Verpflichtungen befinden sich in der Normenhierarchie auf der Stufe eines Bundesgesetzes und damit unterhalb des Rangs der Verfassung (Art. 59 Abs. 2 GG).[495]

3.3.8 Art. 87a Abs. 1a S. 1 GG

(1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen für die Bundeswehr mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten. […]

Der neu eingefügte Absatz 1a dient ausschließlich der Ermächtigung des Bundes zur Errichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 100 Milliarden Euro zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit sowie Ertüchtigung der Bundeswehr. Hervorzuheben sind zwei besondere Aspekte: Der erste Aspekt zeigt klar, dass eine Änderung der Wehrverfassung für eine rechtmäßige Finanzierungsverstärkung nach deren Ankündigung durch den Bundeskanzler sehr zeitnah umgesetzt werden kann. Der zweite Aspekt macht systemischen Ansatz der Bundesregierung auf die militärischen und zivilen Organisationsbereiche deutlich, da zwar der Art. 87a GG als Zentralnorm der Wehrverfassung und der Streitkräfte geändert wurde, *aber der Begriff „Bundeswehr" statt der in dieser Norm zu erwartende Ausdruck „Streitkräfte" verwendet wird.* Dieser Ansatz zeigt sich auch vollständig im Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz, in welchem ohne Ausnahme die Bundeswehr als Finanzierungsadressat genannt wird.

[494] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 66.
[495] Vgl. BVerfGE 141, 1 [9]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 63; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 66.

3.3.9 Bedeutung des Art. 87b GG

Der erste Kommentator des just in Kraft getretenen Art. 87b GG schrieb 1956, dieser Artikel sei aufgrund der diversen politischen und darauf basierenden rechtlichen Interessen die „[…] interessanteste Bestimmung des GG-ErgGes v. 19.03.1956, [könne] aber als die problemreichste und rechtlich komplizierteste Bestimmung der neuen Wehrverfassung angesehen werden."[496]

Artikel 87b GG regelt in seiner Grundstruktur die Zuständigkeiten, Organisation und Aufgaben der Verteidigungsverwaltung. Diese Norm statuiert Vorgaben und eröffnet Optionen für Organisation und Gestaltung der Verwaltung auf dem Gebiet der Verteidigung.[497] Art. 87b GG weist dabei zwei Regelungsgehalte auf: eine bundestaatliche Perspektive und eine gewaltenteilige Zielsetzung.[498] Aus der bundestaatlichen Perspektive wird die Regelung einer Verwaltungszuständigkeit des Bundes durch die Bundeswehrverwaltung kodifiziert.[499] Aus der Perspektive der gewaltenteiligen Zielsetzung wird die übrige Verteidigungsverwaltung betrachtet. Die normativen Gehalte und Anordnungen können wie folgt differenziert werden: föderal (Zuweisung spezifischer Aufgaben an den Bund), material (Zuweisung spezifischer Aufgaben) und formal (Zuweisung spezifischer Organisationsformen).[500]

Der verfassungsgebende Gesetzgeber entschied mit dem Artikel 87a GG sich nicht nur für die effektive Aufstellung von Streitkräften, sondern auch gemäß Art. 87b GG für die Schaffung einer bundeseigenen Wehrverwaltung mit einem separaten Verwaltungsunterbau.[501] Hierbei verlangt […] „Art. 87b GG […] im Bereich der Bundes-

[496] Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 6; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 67.
[497] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8.
[498] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 1; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8.
[499] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8.
[500] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706; vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 94.
[501] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 5; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 17 und 25.

wehr die Existenz einer selbstständigen zivilen Verwaltung des militärischen Bereichs, die neben den Streitkräften im Sinne von Art. 87a GG existiert."[502] Zweck dieser Norm ist die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Errichtung einer Bundeswehrverwaltung.[503] Diese Norm sieht somit eine Bundeswehrverwaltung vor, die in bundeseigener Verwaltung mit einem eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird und enthält dabei bundesstaatliche Vorgaben kompetenzieller, organisatorisch-institutioneller und organisatorisch-administrativer Art.[504]

Für die übrige Verteidigungsverwaltung wird der einfache Bundesgesetzgeber zur Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten ermächtigt. Es werden die Verwaltungskompetenzen im Bereich der Verteidigung zwar im Schwerpunkt dem Bund zugeordnet, aber dem einfachen Bundesgesetzgeber wird eine Mitwirkungsmöglichkeit eröffnet.[505] Dies offenbart sich in den vier Zustimmungsvorbehalten des Bundesrates: in Abs. 1 Satz 3, in Abs. 1 Satz 4, in Abs. 2 Satz 1 und in Abs. 2 Satz 2 [GG].[506]

Zusammengefasst stellt Artikel 87b GG rechtlich betrachtet eine Kompetenzbestimmung sowie eine Aufgaben- und Organisationsnorm dar.[507] Dies bedeutet: Dem Bund wird eine auf einen spezifischen Bereich bezogene Kompetenz zugewiesen, die sich als staatliche Aufgabe qualifiziert und organisatorische Vorgaben für Art und Form der Aufgabenerfüllung enthält.[508]

---

[502] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 28; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 3; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 2 und 4; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 17 und 25.

[503] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8.; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1.

[504] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 50.

[505] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 1 und 2; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8.

[506] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 4; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8.

[507] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 9 bis 13.

[508] Vgl. Raap, Die Wehrverwaltung nach der Ausrichtung der Bundeswehrverwaltung, 2015, S. 49; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 17 und 25.

3.3.10 Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG (Obligatorische Bundeswehrverwaltung)

(1) Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. […]

Diese Norm sieht in nuce eine unmittelbare Bundeswehrverwaltung mit einem eigenem Verwaltungsunterbau vor.[509]

3.3.10.1 Verwaltungskompetenz

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung von staatlichen Befugnissen und die Erfüllung von staatlichen Aufgaben grundsätzlich die Sache der Länder,[510] für den Bereich des Gesetzesvollzuges wird dies in Art. 83 GG erneut ausgeführt. Die Norm fügt sich in das föderative System vollständig ein, dessen Grundsatz die Länderhoheit ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für die Exekutive gilt somit, dass eine Bundesverwaltung nur dort errichtet werden darf, wo das Grundgesetz diese gemäß Art. 83 GG bestimmt (obligatorische Bundesverwaltung) oder zulässt (fakultative Bundesverwaltung). Dies ist gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG für die Errichtung einer Bundeswehrverwaltung de jure geschehen.[511] Im Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG wird expressis verbis die bundesstaatliche Kompetenz vorgegeben: „Die Bundeswehrverwaltung wird […] in bundeseigener Verwaltung […] geführt." Da es sich hier um eine gebundene Rechtsnorm handelt („wird"), kann der Träger der Behörden der „Bundeswehrverwaltung" nur der Bund sein.[512] Da die länderspezifische

[509] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 50; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 5; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 5; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 17 und 25.

[510] Vgl. BVerfGE 10, 89 [101].

[511] Vgl. Bodo Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 26; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 26; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1.

[512] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 73; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 8; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG,

Kompetenz für den Bereich der Wehrverwaltung den Ländern gesetzessystematisch entzogen worden ist, handelt es sich hier um eine obligatorische Bundesverwaltung.[513] Diese Begründung wird bei einer systematischen Betrachtung des Grundgesetzes bestätigt: „Der obligatorische Charakter der Bundeswehrverwaltung ergibt sich aus den Worten ´wird geführt´, da der Indikativ im gesamten Organisationsteil der Verfassung eine Pflicht der Staatsorgane zu der entsprechenden Tätigkeit bedeutet."[514] Von rechtlicher Signifikanz ist auch, dass der Begriff der Streitkräfte gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 identisch ist mit dem des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG. Darüber hinaus ist es rechtlich nicht ausgeschlossen, dass die Bundeswehrverwaltung auch für ausländische Streitkräfte verbündeter Nationen zivile Unterstützungsleistungen im Rahmen z. B. des „Host Nation Support" erbringen kann.[515] Aufgrund des Sachzusammenhangs leitet sich aber die Verwaltungskompetenz der Bundeswehrverwaltung aus ihrer primären Aufgabe der Dienstleistung für die nationalen Streitkräfte ab.[516]

3.3.10.2 Konstitutionskompetenz

Bei Wegfall des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG käme automatisch Art. 83 GG zu Geltung und die Länder hätten folglich die Verwaltungskompetenz für die Bundeswehrverwaltung.[517] Diese Rechtsauffassung ist umstritten, denn der kompetenzielle-rechtliche Gehalt des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG könnte auch eine deklaratorische und

---

Art. 87b, 2024, Rn. 8 und 26; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 6 und 9; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1.

[513] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8 und 12; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8 und 26.

[514] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2, vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 9; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8 f. und 26; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 8; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 4.

[515] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 33; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 33; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 24; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8.

[516] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 71.

[517] Vgl. BVerfGE 48, 127 [178]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 12; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 12; vgl. Bodo Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 6.

somit keine konstitutive Wirkung besitzen.[518] Der deklaratorische Charakter kann damit begründet werden, dass „[…] der […] Bund [bei Wegfall des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG] Verwaltungskompetenzen [hätte], die sich aus anderen Gesetzesnormen ergeben, nämlich das für das Funktionieren der Streitkräfte unabdingbare Minimum an Verwaltung gem. Art. 87 a GG […] und die Möglichkeiten der Einrichtung von Bundeswehrverwaltung gem. Art. 87 [Abs. 3] GG“[519]. Für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte besteht ein immanentes Administrationserfordernis, das durch die Streitkräfte selbst erfüllt werden kann und auch muss. Diese Aufgabe wird den Streitkräften gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG abgenommen, aber sie werde durch die Norm nicht erst begründet: „Art. 87b GG modifiziert für die Ausführung von Gesetzen auf dem Gebiet der Verteidigung den Grundsatz des Art. 83 GG.“[520]

Dies führt zu der Frage, ob der Bund verpflichtet ist, eine Bundeswehrverwaltung zu konstituieren. Der Normtext gibt vor, dass die Bundeswehrverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau vom Bund geführt wird. Der Bund kann aber die Bundeswehrverwaltung nur führen, wenn diese eingerichtet wurde. Wenn sie nicht eingerichtet wurde, dann müsste der Bund diese einrichten, da er sonst eine Bundeswehrverwaltung als bundeseigene Verwaltung nicht führen kann. Eine Verpflichtung zur Wahrnehmung dieser Konstitutionskompetenz seitens des Bundes ergibt sich aus Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG, denn der Normtext gibt bei einer grammatikalischen Analyse klar vor, dass der Bund aufgrund der gebundenen Rechtsnorm verpflichtet ist, Streitkräfte aufzustellen. Dies kann nicht nur als staatliche Aufgabe, sondern sogar als Verfassungsauftrag betrachtet werden.[521] Dies lässt sich aus der indikativischen

[518] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 51.
[519] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706; Baldus und Müller-Franken referenzieren hier explizit auf die Möglichkeit, auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 GG eine Verwaltungskompetenz zu schaffen. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 12.
[520] BVerfGE 48, 127 [178].
[521] Vgl. BVerfGE 28, 36 [47]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21]; vgl. BVerwGE 43, 353 [356]; vgl. BVerwGE 73, 187 [191]; vgl. BVerwGE 73, 296 [304]; vgl. BVerwGE 93, 322 [326 und 332]; vgl. BVerwGE 97, 203 [209]; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 11.

Formulierung ableiten,[522] die im Grundgesetz auch an anderen Stellen (beispielweise Art. 1 Abs. 1 S. 1, Art. 5 Abs. 1 S. 3, Artt. 45a, 45b, 45c, Art. 88, Art. 95 Abs. 1 GG) ein normatives Gebot zum Ausdruck bringen.[523] Bei einer systematischen Betrachtung muss es folglich bei der Konstituierung von Streitkräften gleichzeitig auch eine Bundeswehrverwaltung geben. Eine Bundeswehrverwaltung ohne Streitkräfte entbehrt jeglicher Sinnhaftigkeit, da sich sofort die Frage aufdrängen würde, was in diesem Fall zu verwalten wäre. Existenzgrundlage und Zweck würden fehlen. Daraus lässt sich eine Akzessorietät zur Pflicht, Streitkräfte aufzustellen, begründen. Zusammenfassend ist der Bund also verpflichtet, eine Bundeswehrverwaltung zu errichten.[524]

3.3.10.3 Organisatorischer Regelungsgehalt

Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG enthält neben den kompetenziellen auch organisatorisch-institutionelle Vorgaben. Die Norm gibt grundlegend eine Bundeswehrverwaltung inklusive Verwaltungsunterbau vor. Es ist daher detailliert auszuführen, welche Vorgaben hinsichtlich einer Verwaltungsstruktur gegeben sind.

3.3.10.3.1 Klassifikation des Regelungsgehaltes

Bei einer grammatikalischen Auslegung liegt der Schluss nahe, es müsse eine selbstständige Behördenstruktur geben, die den Namen Bundeswehrverwaltung verdient und einen spezifischen Grad der Eigenständigkeit besitzt. Inwiefern die Bezeichnung des Verwaltungsbereiches einen Begriff für eine selbstständige Verwaltungsorganisation darstellt, ist eine Frage bei allen Verwaltungskompetenzen gemäß der Artt. 87 ff. GG einerseits und im Speziellen bei Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG andererseits. Zu analysieren ist hierbei, ob eine lediglich funktionale oder eine organisatorische Vorgabe für die Bundeswehrverwaltung vorliegt. Weiter ist dann die Reichweite eines potenziellen organisatorischen Inhalts zu untersuchen. Wird den Begriffen in Art. 87b ff. GG organisatorischen Inhalt beigemessen, lässt dies die Vermutung zu, der Gesetzgeber

[522] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 11.
[523] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 11.
[524] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 1.

habe für die Bundeswehrverwaltung eine separate Behörde festschreiben wollen.[525] Von wesentlicher Bedeutung für die Bestimmung des organisatorischen Inhalts ist die Klassifikation des Begriffs Bundeswehrverwaltung. Hierbei kommen zwei mögliche Interpretationen in Betracht. Zum einen kann der Begriff als allgemeine Verwaltungsaufgabe ohne jeden spezifische Organisationsgehalt ausgelegt werden. Allein die Tatsache, dass die Bundeswehrverwaltung als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird, wäre hinreichend. Bei diesem Begriffsverständnis wäre eine Verschiebung von Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des BMVg in einen anderen Geschäftsbereich eines anderen Bundesressorts zulässig, solange diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung verbleiben. Zum anderen kann dem Begriff einem organisatorischen Inhalt zugewiesen werden. Dies hätte zur Folge, dass eine Organisationseinheit dem Begriff Bundeswehrverwaltung entsprechen müsste. Als Konsequenz würde dies eine Einschränkung der Organisationshoheit des Bundes bedeuten.[526] Eine gesetzliche Regelung wurde bis dato nicht erlassen, obwohl ein Entwurf eines förmlichen Organisationsgesetzes für die Landesverteidigung aus dem Jahr 1956 vorliegt. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Normierung, beruht der Aufbau der Bundeswehrverwaltung auf Organisationserlassen der Bundesregierung.[527] Das Bundesverfassungsgericht hat dem Begriff bisher nur im funktionalen, nicht aber im organisatorischen Sinne verwendet: „Aus dem größeren Bereich des Vollzuges solcher Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens[528] und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, weist Art. 87b Abs. 1 GG die Bundeswehrverwaltung im engeren Sinne unmittelbar der bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 86 GG) zu.“[529] Das Bundesverfassungsgericht versteht folglich den Begriff als Synonym für den Gesetzes-

[525] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 78 f.
[526] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 79 f.
[527] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 21 f.
[528] Das Wehrersatzwesen umfasst die Bereiche Erfassung, Musterung und sowie Reservistinnen und Reservisten. Quelle: Vgl. Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2012, Rn. 7.
[529] BVerfGE 48, 127 [178].

vollzug und nicht als Organisationseinheit. Aufgrund der fehlenden Konkretisierung sind andere rechtliche Auslegungen gegeben. Folgende Argumente lassen aber den Schluss zu, dass der Begriff der Bundeswehrverwaltung als organisatorisch interpretiert werden kann:

In Bezug zum Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG kann von einem organisatorischen Verständnis der Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG ausgegangen werden, da in der erst genannten Norm der Bundeswehrverwaltung spezifische Aufgaben zuteilwerden. Hätte der Begriff der Bundeswehrverwaltung in Satz 1 bereits einen funktionalen Inhalt, wäre Satz 2 in dieser Form nicht zweckmäßig. Satz 2 ist daher zweckmäßig, da in Satz 1 die organisatorische Einheit bzw. einen Behördenstrang bezeichnet und Satz 2 dieser organisatorischen Einheit bzw. diesem Behördenstrang spezifische Aufgaben zuweist.

Auch Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG spricht für ein organisatorisches Verständnis von Satz 1, denn diese Norm ermöglicht die Übertragung von weiteren Aufgaben an die Bundeswehrverwaltung als organisatorische Einheit. Dies ist kompatibel mit der o. a. Begründung.

Gemäß Art. 87b Abs. 2 GG können weitere Aufgaben der Verteidigungsverwaltung der bundeseigenen Verwaltung resp. Bundesverwaltung zugewiesen werden. Hierbei wird die Bundesverwaltung nicht als Bundeswehrverwaltung bezeichnet, so dass sich im Umkehrschluss folgern lässt, dass sich der Begriff der Bundeswehrverwaltung auf eine konkrete Behördenorganisation bezieht.

Gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 4 GG wird die Bundeswehrverwaltung als Träger einer Ermächtigung genannt. Ermächtigt werden kann nur eine Organisationseinheit, nicht aber die Beschreibung einer Funktion.

Bei einer historischen Analyse zeigt sich, dass der Begriff der Bundeswehrverwaltung lange umstritten war, solange ihm ein kompetenzieller Gehalt zugesprochen wurde. Daraus kann geschlossen werden, dass dem Begriff kein funktionaler, sondern einen organisatorischen Inhalt zugewiesen werden kann.

Im Vergleich zum Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG werden dort folgende bundeseigene Verwaltungen mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt: der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und die Verwaltung der Schifffahrt.[530] Bei der Bezeichnung der ersten beiden Organisationseinheiten (hier: der Auswärtige Dienst und die Bundesfinanzverwaltung) erhalten diese sprachlich einen organisatorischen Gehalt, während dies bei den darauffolgenden Bereichen nicht der Fall ist. Aufgrund der sprachlichen Parallelität zwischen Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG und Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG hinsichtlich der ersten beiden Varianten ist dies ein weiteres Indiz für den organisatorischen Gehalt des Begriffes Bundeswehrverwaltung.[531]

Aufgrund dessen, dass ein förmliches Organisationsgesetz für die Landesverteidigung aus dem Jahr 1956 im Entwurf vorliegt, aber nie verabschiedet wurde, zeigt die eindeutige Intention, den Aufbau der Bundeswehrverwaltung rechtlich zu regeln.

Auf Grundlage der aufgeführten Argumente ist gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG von einer organisatorisch-institutionellen Vorgabe auszugehen, so dass die Begrifflichkeit Bundeswehrverwaltung eine Organisationseinheit resp. Verwaltungsorganisation klassifiziert.[532]

Die Feststellung des Organisationseinheitscharakters führt zur rechtlichen Bewertung des vorgesehenen Unterbaus und dessen Strukturierung. Dass dafür ein eigener Verwaltungsunterbau gesetzlich geregelt wurde, stellt eine Ausnahme dar. Dies zeigt sich insbesondere an den Artt. 86 S. 1 Va. 1 und 87 Abs. 3 S. 2 GG im Verhältnis zu Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG. In den genannten Artikeln wird klar normiert, dass der Bund eine bundeseigene Verwaltung und bei einem dringenden Bedarf entsprechende Mittel- und Unterbehörden errichten kann, dies aber unter der Prämisse der Zustim-

[530] Gemäß dem OVG Koblenz (AS 10, 355) steht die Bundeswehrverwaltung organisationsverfassungsrechtlich den in Art. 87 Abs. 1 GG aufgeführten ursprünglichen Bundesverwaltungen gleich. Quelle: Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2.
[531] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 80-82.
[532] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 204 f.

mung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Diese Zustimmung zum Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG beider Verfassungsorgane ist vorab im Rahmen der Implementierung der Wehrverfassung in das Grundgesetz nach sechs verfassungsändernde und -ergänzende Gesetzen explizit erteilt worden. Die Zuweisung der Befugnisse des Aufbaus eines eigenen Verwaltungsunterbaus ist daher konstitutiv.

Ungeachtet einer grundgesetzkonformen Errichtung der Bundeswehrverwaltung ergeben sich Gestaltungsspielräume, das bedeutet: der Bund kann die gegebenen Gestaltungsoptionen nutzen, er muss es aber nicht.[533] Die aktuelle Aufbauorganisation wie auch die, welche der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 1956 beabsichtigte, ist nicht veränderungsfest. Eine gesetzliche Grundlage bezüglich der Behördenorganisation ist grundgesetzlich nicht vorgegeben und auch nach allgemeinen Grundsätzen nicht erforderlich. Die Gestaltungskompetenz liegt daher beim Inhaber der Organisationsgewalt. Die Organisationsgewalt liegt zunächst beim Gesetzgeber und wenn dieser nicht weitere Regelungen verfasst, liegt diese grundsätzlich bei einem Bundesministerium. Welches Bundesministerium die Organisationsgewalt haben könnte, ist rechtlich noch zu erörtern. Explizit vorgegeben ist eine organisationsrechtliche Form der Verwaltung. Eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau bedeutet, dass eine bundesstaatliche Festlegung mit Mehrstufigkeit vorgesehen,[534] aber eine Festlegung der Gliederung und Anzahl dieser Mehrstufigkeit und Ebenen nicht gegeben ist.[535] Der Verwaltungsunterbau muss nicht flä-

[533] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 28; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 8; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, in: GG, Art. 87b, 2024, Rn. 4.

[534] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 13, 26 und 27; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 4; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 7; Wolff sieht hier keine Notwendigkeit eines mehrstufigem Verwaltungsunterbaus. Quelle: Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3.

[535] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 8; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 67; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 9; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 4; Müller-Franken sieht die Option, dass sowohl Mittel- als auch Unterbehörden eingerichtet werden können. Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 13, 26 und 28.

chendeckend sein; ein vollständiger Verzicht dagegen wäre aber unzulässig, wenn ein Verwaltungsunterbau ausdrücklich vorgesehen ist.[536]

3.3.10.3.2 Verwaltungsträger

Fraglich ist, ob gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG bei der Formulierung „bundeseigene Verwaltung" die Organisation von Teilen der Bundeswehrverwaltung in Form einer mittelbaren Verwaltung möglich oder ausgeschlossen ist. Die Differenzierung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bundesverwaltung zeigt sich daran, ob eine öffentliche Aufgabe direkt von einer staatlichen, hierarchisch gegliederten Behördenorganisation des Bundes (unmittelbare Bundesverwaltung) oder eine Behördenorganisation vom Bund begründet worden ist, um als Verwaltungsträger zu fungieren (mittelbare Bundesverwaltung).[537] Zunächst spricht alles dafür, dass der Verfassungsgeber die Formulierung „unmittelbare Bundesverwaltung" in ihrem juristischen Kontext verwendet. Weiter kann aus Art. 87b GG und anderen Artikeln der Wehrverfassung abgeleitet werden, dass auch eine unmittelbare Bundesverwaltung im technischen Sinne gegeben ist, da der Einfluss der Parlaments aufgrund der direkten Anbindung an ein Bundesressort bei dieser Variante größer ist als bei einer mittelbaren Organisationseinheit, da diese grundsätzlich organisatorische Selbstständigkeit besitzt.[538] Darüber hinaus kann bei einer systematischen Auslegung gemäß Art. 86 GG angeführt werden, dass die bundeseigene Verwaltung der bundesmittelbaren Verwaltung in Form von Körperschaften oder Anstalten entgegengesetzt wird. Dies lässt den Schluss zu, dass in Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG und Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG eine mittelbare Verwaltung gerade nicht gemeint ist.[539] Davon ausgehend, dass Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG eindeutig eine unmittelbare Bundesverwaltung vorsieht, ist noch auszuführen, ob dadurch ein Rückgriff auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ausgeschlossen ist.

[536] Vgl. Oebbecke, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 136, 2008, Rn. 89; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 28.
[537] Vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 22.
[538] Für Kment ist eine mittelbare Bundesverwaltung ausgeschlossen. Quelle: Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 4.
[539] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 75.

Diese Norm sieht die rechtliche Option vor, selbstständige Oberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz zu errichten. In diesem Fall handelt es sich um eine fakultative Bundesverwaltung. Der Bund hat aufgrund dieser Norm die Ermächtigung, für bestimmte Aufgaben Bundesoberbehörden zu errichten, die Verwaltungszuständigkeit an sich zu ziehen und somit die Verwaltungshoheit der Länder gemäß Art. 83 GG zu beenden.[540] Eine anderweitige begründete und zugelassene Verwaltungszuständigkeit des Bundes ist nicht erforderlich.[541] Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist, wie die übrigen Normen des Art. 87 GG, als Ausnahmevorschrift zum Grundsatz gemäß der Artt. 30 und 83 GG zu betrachten.[542] In Anbetracht der offenen Formulierung bzw. der fehlenden bereichspezifischen Abgrenzung kann diese Norm als eine Option in Form eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zu Lasten der Länder betrachtet werden.[543] Ob es effektiv zu einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Lasten des „föderalistischen Kompetenzgefüges"[544] durch Anwendung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kommt, ist davon abhängig, ob Kompetenzen der Länder tangiert werden. Dies ist genau dann nicht der Fall, wenn in den tangierten Verwaltungsbereich der Bund zuständig ist. Dies trifft für den Bereich der zivilen Wehrverwaltung exakt zu. Die Länder werden in diesem Fall durch die Anwendung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht in ihren Zuständigkeiten beschnitten. Da dem Bund auf dem Gebiet des Wehrrechts gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz zusteht, liegt die Tatbestandsvoraussetzung nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vor. Dieser Rückgriff würde dem Bund im Wehrbereich die Errichtung einer bundesmittelbaren Verwaltung ermöglichen, obwohl gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG diese Ermächtigung explizit nicht gegeben ist.

[540] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3.
[541] Vgl. BVerfGE 14, 197 [210]; Vgl. BVerfGE 104, 238 [247].
[542] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707; vgl. Hermes, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87, 2018, Rn. 71.
[543] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707; vgl. Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden, 1998, S. 1168.
[544] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707.

Dies wird im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 1962[545] damit begründet, dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 „[…] als Kompetenznorm [und nicht als Organisationsnorm] angesehen [wird]. Die Errichtung einer Bundesoberbehörde setze also nicht voraus, daß [sic!] die Verwaltungskompetenz des Bundes im GG schon anderweitig begründet oder wenigstens zugelassen sei.“[546] Die Errichtung einer bundesmittelbaren Verwaltung nur auf Grundlage Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG wäre somit rein rechtlich betrachtet möglich,[547] es könnte aber zu einem Rechtskonflikt kommen, wenn Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG eine abschließende Spezialvorschrift für den Bereich der Wehrverwaltung darstellen würde und somit einen Rückgriff auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG sperrt, da diese Norm folglich subsidiär wäre.[548] Diese rechtliche Auffassung hat das Bundesverfassungsgericht verneint.[549] Dieses Rechtsverhältnis wurde durch das Bundesverfassungsgericht unter Berufung auf „[…] das Recht und die Pflicht [des Bundes] zur Wahl einer sachgerechten Organisationsstruktur […]“[550] zu Gunsten des Bundes entschieden.[551] Diese Entscheidung wird aber partiell weder in der Begründung noch im Ergebnis als nachvollziehbar bewertet. Aus der systematischen Stellung des Art. 87 Abs. 3 innerhalb des VIII. Abschnittes, wie auch aus seiner Funktion als allgemeine Generalklausel, welche über die speziellen Regelungen zur Bundesauftrags- und zur Bundesverwaltung für unvorhergesehene Fälle eine bundeseigene Verwaltung ermöglichen soll, folgt, dass diese Norm keine Anwendung auf alle in Artikel 87ff. GG speziell normierten Verwaltungsaufgaben des Bundes finden kann. Dies gilt für die dort aufgeführten einzelnen Bundesverwaltungskompetenznormen und deren aufgaben-, kompetenz- und organisationsrechtlichen Gehalte, die nicht umgangen werden dürfen.[552] Ein weiteres bedeutsames Argument für eine

[545] Vgl. BVerfGE 14, 197 [210].
[546] Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden, 1998, S. 1172.
[547] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 11.
[548] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 1; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 68.
[549] „[…] Artikel 87 Abs. 3 S. 1 wird durch Art. 87b Abs. 1 nicht als Spezialnorm verdrängt […].“ Quelle: Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3.
[550] BVerfGE 110, 33 [97].
[551] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 67.
[552] Vgl. Hermes, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87, 2018, Rn. 72.

Sperrwirkung zeigt sich in dem evidenten Charakter des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG, da dieser die Organisationsgewalt des Ressortministers, des Bundeskanzlers und des Gesetzgebers beschränkt.[553] Festgehalten werden kann, dass sich zwei Rechtsauffassungen diametral gegenüberstehen. Dennoch sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes das entscheidende Kriterium, dem es gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG zu folgen gilt. Im Ergebnis stellt Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG einen Grundsatz für die Errichtung einer unmittelbaren Bundesverwaltung mit Verwaltungsunterbau dar. Die Errichtung einer mittelbaren Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bleibt für den Bund aber weiterhin bestehen. Wenn es die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erfordert, kann die Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG in einzelnen Teilbereichen sowohl durch selbstständige Bundesoberbehörden oder in mittelbarer Bundesverwaltung auch ohne eigenen Verwaltungsunterbau wahrgenommen werden. Nicht einschlägig ist dagegen Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bei der Errichtung von unselbstständigen Bundesoberbehörden, die mangels organisatorischer und funktionaler Ausgliederung aus einer obersten Bundesbehörde keine selbstständige Bundesoberbehörde darstellen.[554]

3.3.10.3.3 Eigenständigkeit der Verwaltung

Ausgehend von den vorhergehenden Prüfungsergebnissen ist damit noch nicht die Reichweite der organisatorischen Regelung hinreichend geklärt. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Eigenständigkeit der Verwaltung. Mit dem Begriff der Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG könnte zugleich eine Garantie auf eine selbstständige Behördenstruktur bestehen. Eine Zusammenlegung mit anderen Bundesbehörden wäre dann unzulässig. Die Frage, ob die Erwähnung eines Behördenzweiges im Grundgesetz automatisch zur Folge hat, dass diese Behörde organisatorisch auch selbstständig bestehen muss, stellt sich nicht nur bei der Bundeswehr-

[553] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 73-77; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 6.
[554] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707 f.

verwaltung, sondern auch bei anderen im Grundgesetz aufgeführten Behörden gemäß Artt. 87, 87d, 87e, 88 und 89 GG. Dies betrifft auch die Fragestellung, ob die Nennung eines Ministeriums im Grundgesetz dazu führt, dass dieses Ministerium separat bestehen muss.

Die allgemeine Funktion des Art. 87 ff. GG ist die Abgrenzung der Verwaltungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern. Dies spricht aber gegen die Rechtsauffassung, dass Grundgesetz würde mit dem Begriff der Bundeswehrverwaltung eine selbstständige und von der sonstigen Bundesverwaltung unterscheidbare Behördenorganisation vorsehen. Hierfür spricht als realer Sachverhalt die Zusammenfassung der Bahnpolizei (gehörte der Sache nach zur Eisenbahnverwaltung gemäß Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG) mit dem damaligen Bundesgrenzschutz. Das Bundesverfassungsgericht ging bei dieser Zusammenführung davon aus, dass die Aufgaben der Bahnpolizei nicht zwingend von den Bahnbehörden zu erfüllen seien.[555] Ergo ist nicht jeder Verwaltungsbereich der Artt. 87 ff. GG organisatorisch separiert. Auf Grundlage dieser rechtlichen Bewertung des Bundesverfassungsgerichtes besteht kein Zusammenlegungsverbot von Bundesbehörden. Es ist also zu hinterfragen, ob im Falle der Bundeswehrverwaltung dahingehend eine Ausnahme vorliegt, wenn eine institutionelle Eigenständigkeit besteht und diese gewährleistet wird, so dass eine Konsolidierung von Aufgabenbereichen nicht möglich ist. Weiter ist zu erörtern, von welchem Ressort die staatliche Aufgabe der Bundeswehrverwaltung erfüllt werden sollte.

[555] Vgl. BVerfG Beschluss vom 28. Januar 1998, 2 BvF 3/92; vgl. BVerfGE 97, 198, [224].

3.3.10.3.4 Institutionelle Eigenständigkeit

An dieser Stelle lassen sich fünf Argumente für eine institutionelle Eigenständigkeit anführen:

Für eine eigenständige Bundeswehrverwaltung spricht die sorgfältige Normierung seitens des Verfassungsgesetzgebers, die nach langen Verhandlungen und erst nach sechs verfassungsändernden und -ergänzenden Gesetzen als Teil der Wehrverfassung in das Grundgesetz eingefügt wurde.[556]

Im Vergleich zwischen Art. 87b Abs. 1 und Abs. 2 GG besteht ein grundlegender Unterschied: Abs. 2 überlässt die Errichtung der Behörden, die die Verteidigungsgesetze „im übrigen" (die Verteidigungsgesetze des Abs. 2) ausführen sollen sowie die Bestimmung der Verwaltungsart dem einfachen Bundesgesetzgeber. Abs. 1 dagegen errichtet die Bundeswehrverwaltung als Bundesverwaltung und stattet diese (nur in diesem Fall) mit den ihr zustehenden Verwaltungsaufgaben aus. Diese besondere Konstruktion begründet eine eigenständige, in sich geschlossene Behördenorganisation.[557]

Bezogen auf die Aufgaben des Personalwesens ist Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG gerade keine den Bund erweiternde Kompetenznorm, sondern eine die Organisationshoheit einschränkende Norm.

Die Artt. 87b Abs. 1 S. 2 und 87b Abs. 2 GG wurden inhaltlich-funktional ähnlich formuliert: So wie die Streitkräfte der Verteidigung dienen, dient die Bundeswehrverwaltung den Aufgaben der Streitkräfte.[558] Die Bezeichnung Streitkräfte in Art. 87a GG weist inhaltlich auf eine Organisationseinheit hin. Daher sollte die Bundeswehrverwaltung ebenfalls eine spezifische Organisationseinheit sein. Die Bundeswehrverwaltung kann als eigenständige Verwaltung ein organisatorisches Gegengewicht

[556] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 85.
[557] Vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 204.
[558] Vgl. Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 200 und 203.

für die Streitkräfte fungieren. Die Bundeswehrverwaltung wird so zum „zivilen Korrelat“ der Streitkräfte. Hierdurch soll das Primat des Rechts gestärkt werden. Dies ist aber nur möglich, wenn die Verwaltungseinheit einen gewissen Grad an Selbstständigkeit und politisches Gewicht besitzt.[559]

3.3.10.3.5 Ressortspezifische Subordination

Es ist weiter auszuführen, welcher Organisationseinheit des Bundes die Bundeswehrverwaltung unterstellt und welche für die Aufgabenexekution zuständig ist. Da es sich um eine bundeseigene Verwaltung handelt, kann es sich auf Grundlage der vorherigen Darstellungen nur um ein Bundesministerium handeln. Unter der Prämisse, dass die Bundeswehrverwaltung eine institutionell eigenständige Organisation ist und sich von anderen Organisationseinheiten gemäß Art. 87 ff. GG unterscheidet, ist der grundgesetzlich kompatible Schluss zulässig, dass die Bundeswehrverwaltung demselben Bundesministerium wie die Streitkräfte unterstellt wird. Dies wäre das Bundesministerium der Verteidigung. Dieser Konnex zwischen selbstständiger Verwaltungsorganisation und der Unterordnung unter das Streitkräfteressort ist aber nicht zwingend.[560] So besteht auch die Ansicht, dass die Bundeswehrverwaltung in der Frage der Ressortzugehörigkeit unter die Organisationsgewalt der Bundesregierung subsumiert werden kann.[561] Die herrschende Meinung geht davon aus, dass die Bundeswehrverwaltung und die Streitkräfte in ein Bundesministerium zusammenlaufen und die Bundeswehrverwaltung vom BMVg geführt werden muss.[562] Auch wird ausdrücklich die Auffassung vertreten, der Inhaber der Befehls- und

[559] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 85 f.; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 31 f.
[560] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 87.
[561] Vgl. Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 200.
[562] Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 18; vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 1978, Az. 6 P 43/78; vgl. BSG, Urteil vom 15. Juli 1992, Az. 9a RV 15/91; vgl. BSGE 71, 60-67, SozR 3-3200 § 81 Nr. 5, juris Rn. 23; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99 f.; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4.

Kommandogewalt der Streitkräfte gemäß Art. 65a GG, d. h. der Bundesminister der Verteidigung, führe auch die Bundeswehrverwaltung.[563] Es ist daher erforderlich zu erörtern, ob die Zuordnung der Bundeswehrverwaltung zum selben Ministerium wie die Streitkräfte allein auf der Grundlage des Art. 87b GG verlangt wird oder ob eine allgemein akzeptierte rechtliche Meinung vorherrscht.

Eine ausdrückliche Vorgabe im Grundgesetz hinsichtlich des Unterstellungsverhältnisses der Bundeswehrverwaltung existiert nicht. Dennoch enthält Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG expressis verbis die Begrifflichkeit „Bundeswehrverwaltung", enthält also bei Lesart zweier Substantive als Präfix die Gesamtverteidigungsorganisation „Bundeswehr" und bezeichnet die Gesamtheit einer Behördenstruktur, die für die Streitkräfte agiert. Unter der Prämisse, dass sowohl die Streitkräfte gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG als auch die Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG wesentliche Bestandteile der Bundeswehr sind und diese als organisatorisch gleichwertig gelten, kann bei einer systemischen Betrachtungsweise eine Organisationseinheit abgeleitet werden. Die gemeinsame Genese dieser beiden Artikel als auch die Zielsetzung des Verfassungsgebers unterstreichen diese Begründung. Aufgrund dieser Herleitung kann von einer Einheit aus beiden Bereichen ausgegangen werden, die zwingend verlangt, dass die Bundeswehrverwaltung demselben Bundesministerium wie die Streitkräfte zugeordnet werden muss.[564] Dies kann wie folgt zusammengefasst werden: „Mit der Annahme, Art. 87b GG verlange eine gleiche Ressortzuständigkeit wie sie für die Streitkräfte gegeben ist, nimmt man der Sache nach nur die Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers ernst, dem eine bestimmte Organisations-

[563] Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 18; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4.

[564] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 87.

form vorschwebte, und zwar eine Bundeswehr mit militärischen und administrativen Pfeilern."[565]

Bei der Begrifflichkeit „Bundeswehrverwaltung" kann von einer selbstständigen Organisationseinheit resp. Verwaltungsorganisation ausgegangen werden, die demselben Bundesressort, d. h. hier dem BMVg und somit auch dem Bundesminister der Verteidigung, unterstehen muss wie die Streitkräfte.[566] Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG besitzt einen obligatorischen kompetenziellen und organisatorischen Regelungsgehalt, der als rechtliche Konsequenz eine selbstständige Bundeswehrverwaltung vorgibt, die konstituiert und deren Aufgaben exekutiert werden muss. Dies hat rechtlich die Folge, dass für die Bundeswehrverwaltung eine institutionelle Garantie besteht und somit eine Behördenkonsolidierung oder sogar eine Auflösung unzulässig wären.[567]

3.3.10.3.6 Privatisierung

Für die Bundeswehrverwaltung besteht eine institutionelle Garantie und somit ist eine Auflösung unzulässig. Gemäß Art. 87b Abs. 1 GG bzw. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG könnte es zulässig sein, dass der Bund die Bundeswehrverwaltung resp. ihre Aufgaben privatisiert. Dabei sind die unterschiedlichen Formen der materiellen, formellen oder funktionellen Privatisierung zu betrachten.

3.3.10.3.6.1 Materielle Privatisierung

Bis Mitte der neunziger Jahre wurde Art. 87b Abs. 1 GG, wie auch den Art. 83 ff. als föderale Kompetenznormen, generell keine Relevanz für den Modus der Aufgabenerfüllung zugesprochen. Im Anschluss änderte sich die herrschende Rechtsauffassung und es setzte sich das Verständnis der Organisations- und Aufgabengarantien durch, die auf Art. 87 ff. GG basieren. Bereits der Wortlaut „[…] in bundeseigener

[565] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 89.
[566] Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 18; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1; Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4.
[567] Vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99.

Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau […]“ deutet auf eine Vorgabe hin, die normierten Aufgaben in der dafür vorgesehenen Organisationsform auszuführen. Somit lässt sich eine Garantie einer bestimmten hoheitlichen Organisationsform und damit implizit eine Privatisierungsbeschränkung begründen.[568] Das Bundesverfassungsgericht hat sich dieser Bewertung früh angeschlossen, hat aber dem Bund weite organisatorische Optionen zugestanden.[569] Die Organisationsgarantie – auf die Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b Abs. 1 GG bezogen – bestimmt nur, dass eine unmittelbare Bundesverwaltung in mindestens zwei Stufen bestehen muss. Es wird aber dem Bundesminister der Verteidigung überlassen, auf welche Weise die Aufgaben erfüllt werden, denn eine Aufgabenerfüllung obliegt generell der Organisationsgewalt der Bundesregierung. Auf Grundlage dieser Darlegung ist eine gänzlich materielle Privatisierung, d. h. die vollständige Entlassung der Aufgaben in den privaten Bereich, ausgeschlossen.[570]

3.3.10.3.6.2 Formelle Privatisierung

In Bezug auf die Organisationsgarantie könnte eine vollständige formelle Privatisierung, d. h. durch eine staatliche Aufgabenerfüllung in Form einer Organisationsform des Privatrechts durch Gründung von Privatrechtssubjekten, z. B. eine juristische Person des Privatrechts wie GmbH oder AG, möglich sein. Dabei ist die Zulässigkeit

[568] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 29. Wieland hat hierzu eine andere rechtliche Perspektive: „[N]ur diejenigen Aufgaben, die ´typusprägend´ sind, [müssen] in einer Weise verwaltet werden, die als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau qualifiziert werden […].“ Quelle: Vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 10.

[569] Vgl. BVerfGE 63, 1 [34]; vgl. BVerfGE 63, 1 [41]; vgl. BVerfGE 97, 198 [217]; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 10; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 30 f.

[570] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28-31. Lecheler formuliert sogar ein Privatisierungsverbot, wenn im Grundgesetz bestimmt wird, dass eine Aufgabe durch die staatliche Verwaltung selbst erfüllt werden muss. Diese Verpflichtung kann vor allem den Art. 87 Abs. 1 GG und Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG entnommen werden. Er lässt aber offen, ob diese Aufgabenerfüllung durch staatliche Organe erfüllt werden muss oder ob die o. g. Artikel nur Zuständigkeitsregelungen sind. Quelle: Vgl. Lecheler, Privatisierungsaufgaben von Verwaltungsaufgaben, 1994, S. 557; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 11; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 16; vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 63; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 49.

auf eine vollständige Aufgabenausführung in einer Organisationsform des Privatrechts zu beschränken und eine Beteiligung von Privaten soll dabei unberücksichtigt bleiben.

Auf Basis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts benötigen der Bund als auch die Länder eine Verwaltungskompetenz, wenn Verwaltungstätigkeiten durch eine juristische Person des Privatrechts ausgeführt werden soll.[571] Der Umkehrschluss aber, dass bei Vorliegen einer solchen Verwaltungskompetenz auch die Berechtigung vorliege, ein Privatrechtssubjekt zu gründen, ist nicht zulässig. Gemäß Art. 87b GG beinhaltet diese Organisationsthematik eine allgemeine und spezielle Ebene. Die allgemeinen Grundsätze der Reichweite der Kompetenznormen umfassen alle Verwaltungskompetenzen des Bundes, d. h. sie berühren nicht nur die Bundeswehrverwaltung, sondern auch anderen Bundesbehörden und deren nachgeordneten Bereichen. Eine ausdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt hierzu nicht vor und somit auch keine subsumtionsfähigen Abgrenzungsnormen. Allein auf Grundlage von bestehenden Richtlinien können entsprechende Bewertungen vorgenommen werden.[572]

Als erstes kann festgestellt werden, dass im Art. 83 ff. GG eine Abgrenzung der Verwaltungskompetenz zwischen Bund und Länder normiert worden ist. Die Tatsache, dass im Art. 83 ff. GG bzw. Art. 87 ff. GG Privatrechtssubjekte nicht explizit genannt werden, bedeutet nicht, eine formelle Privatisierung sei vollständig unzulässig. Nach herrschender Meinung wird dem Bund in Art. 83 ff. GG ein weiter organisatorischer Gestaltungsspielraum durch Rückgriff auf privatrechtliche Organisationsformen eingeräumt. Die Art. 83 ff. GG regeln aber nicht unmittelbar das Wahlrecht der Verwaltung für den Organisationsbereich. Als zweites lässt sich aus dem zuerst genannten Punkt nicht der Umkehrschluss ziehen, eine formelle Privatisierung sei uneinge-

[571] Vgl. BVerfGE 12, 205 [229].
[572] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 90 f.

schränkt zulässig, da Art. 83 ff. GG bzw. Art. 87 ff. GG keine Regelung hierfür enthalten würden.[573]

Auch wenn gemäß Art. 87 ff. GG kein explizites Verbot einer formellen Privatisierung vorgegeben wird, so „[…] besitzt die öffentlich-rechtliche Verwaltungsorganisationsfestlegung in den Art. 87 ff. GG dennoch Ausstrahlungswirkung auf die Reichweite der Organisationsprivatisierung […]"[574]. Dies zeigt bzw. zeigte sich deutlich bei den Artt. 87d Abs. 1 S. 2 a. F., 87d Abs. 2 S. 2 n. F., 87e Abs. 3 S. 1 und 87f Abs. 2 S. 1 GG. Diese Normen haben in den entsprechenden Bereichen den Bund auf die Verwaltung durch Privatrechtssubjekte festgelegt. Der Umkehrschluss, dass bei fehlender Nennung von Privatrechtssubjekten, die sich in öffentlicher Hand befinden, sei deren Errichtung aber ausgeschlossen, ist nicht zulässig. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsgeber dann, wenn er explizit eine öffentlich-rechtliche Verwaltung nennt, zumindest diesen als Schwerpunkt vorsieht.[575] Diese Kompetenznormen sind daher als generelle Festlegungen für die Verwaltungsausführung der jeweiligen Aufgabenbereiche durch eine öffentlich-rechtliche Organisationsform bestimmt. In Randbereichen oder im Einzelfall ist eine formelle Privatisierung vom Organisationsermessen des Bundes miterfasst. Dies entspricht in nuce der Aussage des Bundesverfassungsgerichts mit seinem Hinweis auf die Gestaltungsfreiheit des Bundes.[576] Viertens kann die Reichweite der Zulässigkeit der formellen Privatisierung in den einzelnen Bereichen abweichen. Als Leitlinie für eine Grenz-

[573] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 91 f.; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 10 f.

[574] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 92.

[575] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 92.
Dies zeigt sich deutlich im Kontext mit einer früheren Verfassungsänderung zur Luftsicherheit im Artikel 87d Abs. 1 GG. Es war beabsichtigt, die Luftsicherheit durch eine GmbH sicherzustellen. Aus diesem Grund wurde das Grundgesetz geändert, da die Auffassung bestand, dass eine Verwaltung durch eine GmbH keine bundesunmittelbare Verwaltung sei. Quelle: Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 92.

[576] Vgl. BVerfGE 63,1 [34]; Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 93; Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 30.

ziehung müssen die gemäß Art. 87 ff. GG formulierten Verwaltungsgepräge jeweils erhalten bleiben. Bereiche, die einer formellen Privatisierung zugeführt werden können, lassen sich danach bestimmen, inwieweit das öffentlich-rechtliche Verwaltungsgepräge beeinträchtigt wird.[577]

Art. 87b GG lässt als Rechtsnorm nur einen sehr engen Raum für eine formelle Privatisierung zu. Dies lässt sich anhand von drei Aspekten zeigen: Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG schließt, wie bereits ausgeführt, eine mittelbare Bundesverwaltung aus. Diese restriktiven Normvorgaben reduzieren ein Organisationsermessen des Bundes – wie bereits erläutert – aber nicht, da nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die Errichtung in einzelnen Teilbereichen einer mittelbaren Bundesverwaltung (auch ohne eigenen Verwaltungsunterbau) oder selbstständiger Bundesoberbehörden weiterhin als Option bestehen bleibt. Dennoch ist die Schlussfolgerung zulässig, dass bei ausdrücklicher Anordnung einer unmittelbaren bundeseigenen Verwaltung gleichzeitig als ein grundsätzlicher Ausschluss einer mittelbaren Bundesverwaltung und damit als implizite Negierung einer formellen Privatisierung bewertet werden kann. Die explizite Vorgabe eines eigenen Verwaltungsunterbaus spricht für die Annahme einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform, da sie dem Bund eine flächendeckende, organisatorisch strukturierte Verwaltungsorganisation erlaubt und die Notwendigkeit einer formellen Privatisierung nicht ableiten lässt.

Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG enthält organisatorisch-institutionelle Vorgaben: 1. Bundeseigene Verwaltung; 2. Bundesverwaltung mit eigenem Unterbau; 3. Legaldefinition der Aufgaben der Bundeswehrverwaltung; 4. Erfordernis einer Grundlage für ein Zustimmungsgesetz für die Ausweitung des Bereiches der Bundeswehrverwaltung. Dies wird auch in Bezug zu Art. 87b Abs. 1 S. 4 GG unterstrichen, da der Verfassungsgeber grundsätzlich davon ausgeht, dass eine Eingriffsverwaltung nicht erforderlich ist. Gerade die Eingriffsverwaltung ist nach h. M. die prädestinierte Anwen-

[577] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 93 f.

dungsmöglichkeit für eine formelle Privatisierung. Wenn aber das Grundgesetz insbesondere zur Regelung dieses Bereiches differenzierte Vorgaben enthält, unterstreicht dies das Argument, dass eine formelle Privatisierung nicht zur Anwendung kommen soll.

Es lässt sich somit begründen, dass der verfassungsrechtliche Gesetzgeber keine formelle Privatisierung der Bundeswehrverwaltung vorgesehen hat, allerdings ohne dies kategorisch auszuschließen. Bei Betrachtung der Normgenese ging es dem verfassungsrechtlichen Gesetzgeber primär darum, eine separate und zweckdefinierte Administrative gegenüber den Streitkräften zu konstituieren und im Verhältnis zu den Ländern abzugrenzen. Die Wahrnehmung spezifischer Verwaltungsaufgaben durch zivilrechtliche Gesellschaften, die in vollständiger Organisationsgewalt des Bundes bleiben, wäre bei Vorliegen eines sachlichen Grundes und unter Beibehaltung der vorgegeben Verwaltungsstruktur letztlich zulässig.[578] In den Bereichen Liegenschaftsverwaltung, Instandsetzung, Bekleidung und Verpflegung[579] existieren bereits formelle Privatisierungen resp. Ansätze.[580] Deren wirtschaftlicher Erfolg ist

[578] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 90-97; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 32-35; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 49.

[579] Die Privatisierung der Truppenverpflegung durch den Dussmann-Konzern ist gescheitert. Quelle: Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2013, Rn. 14. Einen neuen Privatisierungsversuch hat es bis dato nicht mehr gegeben.

[580] Die Bundeswehrverwaltung sollte sich partiell von einer Leistungsverwaltung zu einem Dienstleistungsunternehmen transformieren. Zu diesem Zweck wurde ein Rahmenvertrag geschlossen, dem ca. 600 Unternehmen und Wirtschaftsverbände beigetreten sind („Rahmenvertrag über Innovation, Investitionen und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“ vom 15. Dezember 1999). Neben diversen Public Private Partnerships gehörten auch folgende Pilotprojekte: Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (G. E. B. B.), der Bundeswehr-Fuhrpark-Service GmbH, die LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft, die Heeresinstandsetzungslogistik GmbH und die BWI Informationstechnik GmbH. Neben dem Scheitern der Truppenverpflegungsprivatisierung wurden die Zuständigkeiten der G. E. B. B. auf den Bereich der Beratung (ohne operatives Geschäft) verkürzt (BT-Drs. 14/8988 vom 8. Mai 2002 zur Neuordnung des Liegenschaftsmanagements der BW). Quelle: Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 14a.
Am 1. Januar 2017 entstand die Bw Bekleidungsmanagement GmbH als 100%ige Inhousegesellschaft des Bundes aus der Konsolidierung der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH und der LHD Group GmbH.
Quellen: Vgl. https://www.bundeswehr-journal.de/2017/bwbm-managt-die-bekleidung-unserer-streitkraefte/#:~:text=Alle%20Artikel%20werden%20gemeinsam%20mit,mehreren%20gro%C3%9Fen%20Lager%2D%20und%20Transportsystemen; vgl. https://www.bwbm.de/unternehmen/unternehmensgeschichte.

aber bis dato als kritisch zu bewerten und eine Fortsetzung dieses Prozesses als sehr unwahrscheinlich einzustufen.

3.3.10.3.6.3 Funktionelle Privatisierung

Eine weitere Option der Privatisierung stellt die Funktionsprivatisierung (auch: funktionelle Privatisierung) dar. Diese ist, wie bereits dargestellt, aufgrund des hohen Maßes einer organisatorischen Flexibilität der Exekutive zulässig. Eine Privatisierung von Aufgabenteilbereichen unterliegt einem Begründungszwang und erfordert nach h. M. sachliche Gründe und sachlichen Nutzen.[581]

Dabei stellt Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG einen normierten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dar, der grundsätzlich als legitimierte Auslegungsmaxime für eine Privatisierung fungiert. Als Privatisierungsgrenze ist in diesem Kontext die Erhaltung des substanziellen Kerns der Bundesverwaltung, und somit auch der Bundeswehrverwaltung, erforderlich:[582] „Die These vom Kernbereich der Staatsaufgaben [bezieht sich auf] jene Zentralbereiche, die den substanziellen Kern der Verwaltungsaufgabe ausmachen, [die] in den Händen der staatlichen Verwaltung verbleiben müssen, damit die Bundesverwaltung [resp. konkret die Bundeswehrverwaltung] nicht in ihrer Existenz aufgehoben wird."[583] Zur konkreten Bestimmung des Kernbereiches einer Verwaltung existieren differenzierte Auslegungen:

Darüber hinaus wurde am 11. Januar 2017 die G. E. B. B. in BwConsulting umfirmiert. Quellen: Vgl. https://www.bwconsulting.de/unternehmen/; vgl. https://www.bwconsulting.de/aus-g-e-b-b-wird-bwconsulting-mehr-als-eine-umbenennung/.

[581] Vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 11; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 32; Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 32. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 17.

[582] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 32; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 16.

[583] Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 32. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 16; vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 23.

a) quantitative Auslegung: Die wesentlichen lenkenden und planerischen Entscheidungen stellen den Kern der Verwaltungsaufgaben dar.
b) qualitative Auslegung: Differenzierung in für eine Privatisierung zulässige periphere oder untergeordnete Teilaufgaben und in funktions- oder typusprägenden Teilaufgaben, die für den traditionellen Grundbestand der staatlichen Aufgabe der hoheitlichen Verwaltung vorbehalten bleiben.
c) funktionale Auslegung: Teilaufgaben, die sich aus Qualitäts-, Risiko oder sonstigen Gründen oder aufgrund fehlender privater Träger nicht zur Privatisierung eigenen.[584]

Zur Bestimmung der Kernaufgaben der Bundeswehrverwaltung sollen diese auf Grundlage der qualitativen Auslegung identifiziert werden.[585] Der Aufgabenkern der Bundeswehrverwaltung gestaltet sich folglich danach, ob eine Tätigkeit für den Leistungsauftrag des Art. 87b GG prägend ist. Dazu zählen die gesamte Deckung des Sachbedarfs, da diese direkt[586] den militärischen Bedürfnissen[587] der Streitkräfte dienen. Für diesen Leistungsauftrag prägend seien die Mehrheit der Tätigkeiten inner-

[584] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 33 f.
[585] In dieser Dissertation wird der Definition des Kernbereiches gemäß der qualitativen Auslegung gefolgt, da diese die Privatisierungspraxis und deren Begründung bestmöglich widerspiegelt. Diese von Pieroth vertretene Definition wird von Durner explizit kritisiert und als nicht geeignet betrachtet, da u. a. auf diese Weise praktisch alle der Bundeswehrverwaltung zugewiesenen Aufgaben gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG zugleich auch Kernaufgaben seien. Weiter würde es dem Normzweck in Anbetracht der Entstehungsgeschichte widersprechen, da diese keine Garantie einer bürokratischen Verwaltungsform beinhalten. Quelle: Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 41 f.
[586] Eine direkte resp. unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte bezieht sich hier semantisch auf den klar beschränkten Umfang der Aufgaben, die der Institution Bundeswehr eindeutig zugeordnet werden können. Eine Unmittelbarkeit i. S. v. einer Bewirkung eines Erfolges ohne Hinzutreten weiterer Zwischenschritte ist hier semantisch nicht gemeint. Somit ergibt sich bezogen auf das Tatbestandsmerkmal der „Unmittelbarkeit" keine Privatisierungsschranke. Quelle: Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 37 f.; vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 22.
[587] Die militärische Logistik ist aus Gründen der permanenten Einsatzbereitschaft notwendigerweise den Streitkräften zuzuordnen und obliegen gemäß Art. 87a GG diesen selbst. Die Beschaffung, Bestandhaltung und Erhaltung des Materials ist Aufgabe der Bundeswehrverwaltung, die Bestimmung, Verwendung und Bevorratung zum Einsatz ist aber eine originäre Aufgabe der Streitkräfte. Quellen: Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 66; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 26 und 40.

halb der Liegenschafts- und Unterkunftsverwaltung, Instandsetzungs-, Lager- und Beschaffungswesen, Bekleidung sowie Verpflegung.[588]

Werden seitens des Bundes legale und geeignete Privatisierungsmaßnahmen durchgeführt, ist die beim Bund verbleibende Erfüllungsverantwortung nicht nur im Hinblick auf die Eignung und Zuverlässigkeit sorgfältig auszuwählen, sondern darüber hinaus angemessen zu kontrollieren. Diese staatliche Einwirkungspflicht basiert auf dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG sowie auf der Einhaltung parlamentarischer Verantwortlichkeit. Dies korrespondiert mit der materiell-rechtlichen Garantie für die Gewährleistung der Erfüllung von genuin staatlichen Aufgaben.[589]

Ein letzter zu betrachtender Aspekt liegt in der Frage, ob sich eine Privatisierungsschranke bei sogenannten „hoheitlichen Aufgaben" rechtlich gemäß Art. 33 Abs. 4 GG begründen lässt. Diese Norm behält sich nämlich die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe – in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes – vor. Traditionell gilt das einseitig regelnde Handeln des Staates als hoheitlich, aber im Kontext des Art. 33 Abs. 4 GG wird dieser Begriff eher extensiv ausgelegt.[590] Privatrechtliche Beschaffungsprozesse sind im Rahmen des Art. 33 Abs. 4 GG aber keine hoheitlichen Maßnahmen. In Bezug zum Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG wird das Beschaffungswesen als ein rein fiskalischer und privatrechtlicher Prozess betrachtet, soweit nicht bei bestimmten Beschaffungsaufgaben Zwangsmittel zur Anwendung kommen müssen, z. B. beim Vollzug des Landbeschaffungsgesetzes oder des Schutzbereichsgesetzes. Eine hoheitliche Handlung zeigt sich in der Norm Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG, in welcher die Bundeswehrverwaltung außerhalb des Personalwesens zu Eingriffen in die Rechte Dritter unter der Prämisse der Zustimmung des Bundesrates

[588] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 41.
[589] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 36 f.; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 11-13; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 16 und 17; vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 21; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 49.
[590] Vgl. Lecheler, Privatisierungsaufgaben von Verwaltungsaufgaben, 1994, S. 557.

ermächtigt. In diesem Fall besteht eindeutig eine hoheitliche Aufgabe der Bundeswehrverwaltung, die unter den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG subsumiert werden kann.[591] Daraus kann gefolgert werden, dass formelle und funktionelle Privatsierungen in der Bundeswehrverwaltung grundsätzlich zulässig sind, es sei denn, diese sind gemäß Art. 33 Abs. 4 GG hoheitlicher Natur.

3.3.11 Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG (Obligatorische Aufgaben der Bundeswehrverwaltung)

(1) […] Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. […]

Die Regelung dieser Norm besteht in nuce darin, der Bundeswehrverwaltung als bundesunmittelbare Verwaltung mit einem eigenem Verwaltungsunterbau organisatorisch-administrative Vorgaben zuzuweisen.[592] Der normative Gehalt bzw. die Anordnung kann als material bestimmt werden.[593]

3.3.11.1 Aufgabenbereich

In Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG werden die obligatorischen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung mit Verfassungsrang konkretisiert,[594] d. h. im funktionellen Sinn legaldefiniert.[595] „Für keine andere Bundesverwaltung gibt es eine solche verfassungsrechtliche Aufgabenbeschreibung."[596] Da diese Aufgaben einschränkungs- und vorbehaltlos der Bundeswehrverwaltung zugewiesen werden, ist eine Beteiligung bzw. Mitwirkung der Länder ausgeschlossen. Auf diese Weise erhält der Bund in dieser Angele-

[591] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 3.
[592] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 50.
[593] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706.
[594] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.) (Hrsg.) , Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 32.
[595] Vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 6; vgl. Lerche, Rechtsgutachten zu Fragen des Art. 87 b des Grundgesetzes, 1988, S. 4.
[596] Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2012, Rn. 7; Hernekamp weist der Aufgabenbeschreibung sogar einen „verbindlichen" Charakter zu. Quelle: Vgl. Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2012, Rn. 8. Zeccola bezeichnet die ausdrückliche Benennung der Aufgaben der Bundeswehrverwaltung in Abs. 1 S. 1 GG für „verfassungsrechtlich einzigartig". Quelle: Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 9.

genheit eine Alleinstellung.[597] Die Bundeswehrverwaltung dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte.[598] Aufgrund dieser Aufgabenbeschreibung und -zuweisung ist ein weiteres Argument dafür gegeben, dass der Bund eine Bundeswehrverwaltung einrichten muss. Dabei muss zwischen den Aufgaben des Personalwesens resp. der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs und dem Auftrag der Streitkräfte ein funktionaler Zusammenhang bestehen.[599] Der Auftrag zielt auf die Sicherstellung und Gewährleistung einer militärischen Verteidigung. Damit die Streitkräfte ihren Auftrag jederzeit erfüllen können, ist ein effektives Personalwesen sowie eine unmittelbare Deckung des Sachbedarfs unumgänglich.[600] „Das Personalwesen umfasst die Rechtsverhältnisse aller im Dienst der Streitkräfte stehenden Personen, allerdings ohne die Beschädigtenversorgung und das Wehrersatzwesen, für die in Art. 87b Abs. 1 S. 3 bzw. Art. 87b Abs. 2 S. 1 [GG] Sonderregelungen bestehen. Die Personalverwaltung umfasst [einschließlich der Organisation von dienstlichen Veranstaltungen[601]] auch das Wehrdisziplinar- und das Wehrbeschwerderecht[602] sowie das Beamten-, Soldaten- und Arbeitsrecht einschließlich des Besoldungs-, Dienst- und Arbeitszeitrechts.“[603] Weitere Aspekte

[597] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 32; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 25 f.; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 6; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 6 und 9.

[598] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 9; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 5; vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 35 und 40; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 35.

[599] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 33; vgl. Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 40; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 36.

[600] Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 12.

[601] Vgl. BSGE 71, 60-67, SozR 3-3200 § 81 Nr. 5, juris Rn. 23; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 34; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 34.

[602] Vgl. Jess, in: BK, Art. 87b, 1956, S. 8; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 10; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 34; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 34; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 5; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5.

[603] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 72. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 6; vgl.

des Personalwesens sind die Aus- und Fortbildung, z. B. durch Errichtung und Unterhaltung der Universitäten der Bundeswehr,[604] die Soldatinnen und Soldaten auch für zivile Berufe ausbilden sowie Bildungs- und Betreuungsangebote wie z. B. die Einrichtung von Schulen von Soldatenkindern oder die Schaffung kultureller Einrichtungen, die von Familienangehörigen der Soldatinnen und Soldaten in Anspruch genommen werden können.[605] Militärspezifische Personalangelegenheiten wie Personalplanung und -führung oder Ernennungen, Beförderungen und Versetzungen lagen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Streitkräfte und wurden nicht unter den Begriff des Personalwesens subsumiert.[606] Diese personaltechnische Spezifikation ist aber obsolet, da alle zivilen als auch militärischen Aufgaben des Personalwesens der Bundeswehr seit dem 1. Dezember 2012 im BAPersBw im zivilen Organisationsbereich Personal konsolidiert wurden.

Die zweite Alternative des Aufgabenbereiches beinhaltet die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. Dies „[…] bedeutet das Bereitstellen von eigenen Dienstleistungen und Material [inklusive Waffen und Geräte] für die militärische Verwendung.[607] Die Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte ist dann ‚unmittelbar', wenn sie sich auf die Verteidigungsaufgabe der Streitkräfte bezieht.[608] Zu den obliga-

---

Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 34; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 34. Lorse gliedert die Aufgaben des Personalwesens für ziviles und militärisches Personal chronologisch: beginnend mit der Einstellung, Anstellung und Beförderung, Beihilfen, Reise- und Umzugskostenberechnungen, Fürsorge- und Sozialaufgaben, Fortbildungen (bei Zeitsoldaten für die berufliche Integration in den Arbeitsprozess nach dem Ausscheiden aus der Bundeswehr) bis zur Entlassung oder Versorgungsangelegenheiten. Quelle: Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 23.

[604] Vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 10; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 35.

[605] Vgl. Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2012, Rn. 7; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 87b, 2019, Rn. 6; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 35.

[606] Vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 6 f.

[607] Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 22; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 38; Schmahl vertritt die Auffassung, dass „[…] die Errichtung einer Schule für die Kinder von Soldaten […] indes nicht mehr zur unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs [gehört]". Quelle: Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2.

[608] Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 5; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in

torischen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung gehören […] die Angelegenheiten des Haushalts- und Rechnungswesens, die Kasernen- und Liegenschafts- und Unterkunftsverwaltung, die Verpflegung sowie das Beschaffungs- und Instandsetzungswesen.[609] Von der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte i. S. v. Art. 87b Abs. 1 S. 2 [GG] ausgenommen ist das Bauwesen, für das Art. 87b Abs. 1 S. 3 [GG] eine Sonderregelung trifft."[610] Darüber hinaus gehören auch nicht die Bereiche der allgemeinen Einrichtungen der öffentlichen Versorgung, die Gefahrenabwehr und Schädlingsbekämpfung zur unmittelbaren Aufgaben des Sachbedarfs.[611] Der Begriff Streitkräfte wird weit ausgelegt und umfasst auch, wie zuvor geprüft, das BMVg. Dies ist der Kern der Bundeswehrverwaltung. Die Aufgabenzuweisung an die Bundeswehrverwaltung ist gemäß Grundgesetz unmittelbar und zwingend. Bei den Aufgaben gemäß Satz 2 wird teilweise in Anlehnung an die Bundeshaushaltsordnung (BHO) von „geborenen"[612] oder von „eigenen"[613] Aufgaben gesprochen, bzw. der hier gebildete Bereich (im funktionellen Sinn) als Bundeswehrverwaltung im „ursprünglichen"[614], im „engeren"[615] Sinne oder als die „eigentliche Bundeswehrverwaltung"[616] bezeichnet.

Der Begriff der Bundeswehrverwaltung ist im funktionellen Sinn legaldefiniert, es ist aber zu konkretisieren, was unter den gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG aufgeführten Bereiche bzw. Termini „[Aufgaben des] *Personalwesen[s]*" und „[Deckung des] *Sach-*

---

der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 37; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 10.

[609] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 38; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 9; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2, vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 5.

[610] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 73. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 7; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 39.

[611] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 39.

[612] Schulte, Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 198; Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1963, S. 68.

[613] Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2.

[614] Dürig, Die Bundeswehrverwaltung in verfassungsrechtlicher Sicht, 1963, S. 131.

[615] BVerfGE 48, 127 [178]; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706.

[616] Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 1995, Rn. 1.

bedarf[s]“ subsumiert werden kann bzw. muss.[617] In der Literatur wird auf diese zu allgemein gehaltene Formulierung hingewiesen.[618] Dies kann damit begründet werden, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beabsichtigt war, die zugewiesenen Aufgaben durch enumerative Aufzählungen zu konkretisieren, was aber nicht umgesetzt wurde.[619] Bei einer grammatikalischen Analyse und unter der Prämisse des Zieles sind die genannten Bereiche bzw. Termini nicht hinreichend definiert. Es ist beispielsweise nicht klar, wo im Bereich der Bundeswehrschulen und des Rechtsberatungswesens die Verwaltung, z. B. Personalbearbeitung, endet und wo der Bereich der Verteidigung, z. B. Schulung für den Einsatz resp. Beratung auf dem Gebiet der militärischen Führung, beginnt.[620] Sie sind aber ausreichend definiert, um die zugewiesenen Funktionen auszuüben: „Die Aufgaben, die sich auf die Überlassung aller personellen und sachlichen Mittel für die Aufstellung, Ergänzung, Unterhaltung und Verwendung der Streitkräfte sowie ihrer dienenden Einrichtung beziehen, sollten darunter fallen.“[621] Die Verwaltung des Personalwesens und Teile der Versorgungsverwaltung sind Annexbereiche der Sachkompetenz zur Aufstellung von Streitkräften.[622] Begründet werden kann dies damit, dass der „[…] Bund nach Art. 87a GG die Streitkräfte zur Verteidigung aufstellen muss, [und damit] auch ohne Art. 87b [Abs. 1 S. 2] GG für die Personalverwaltung der Soldaten zuständig [wäre]. Art. 87a GG vermittelt dem Bund schon diejenigen Verwaltungskompetenzen, die sich für das Funktionieren der Streitkräfte unabdingbare Minimum an Verwaltung [z. B. in einer Eigenverwaltung] gem. 87a GG ergeben“[623]. Aus diesem Grund ist es strittig, wie bereits erörtert, ob für den Bereich des Personalwesens die Zuweisung an den Bund gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG für die Verwaltungskompetenz konstitutiv oder

[617] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 33.
[618] Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 7.
[619] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 43.
[620] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 9.
[621] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 43.
[622] Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1996, Az. 1 C 33/94, juris Rn. 19.
[623] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 52.

deklaratorisch ist. Ergänzend sei darauf hingewiesen worden, dass der beschriebene Annex kein Spezifikum der Bundeswehrverwaltung ist, sondern auch bei anderen bundeseigenen Exekutivbereichen vorkommt. Bezogen auf die Normhistorie war es eine Hauptintention des Bundesrates, Verwaltungskompetenzen im Verteidigungsbereich zu erhalten bzw. nicht abzugeben. Dies bezog sich aber definitiv nicht auf den Bereich des Personalwesens.[624]

Der Bund hat gemäß Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG die rechtliche Grundlage zum Aufbau einer bundeseigenen Verteidigungsverwaltung. Die Verteidigungsverwaltung umfasst jede Verwaltungstätigkeit des öffentlichen Bereiches, die nicht den Streitkräften selbst qua Grundgesetz zugewiesen sind, aber im Kontext mit deren Verteidigungsauftrag steht. Hierzu zählen neben der Bundeswehrverwaltung die Bereiche des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung gemäß Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG. Funktional zählen zur Verteidigungsverwaltung auch die Universitäten der Bundeswehr in München und Hamburg, die Militärseelsorge und die sogenannte Rechtspflege (hier Rechtsberater bei militärischen Kommandobehörden, Rechtslehrern an Offizier- und Truppenschulen) sowie die Wehrdisziplinargerichtsbarkeit (Truppendienstgerichte, Wehrdienstsenate beim BVerwG und Bundeswehrdisziplinaranwalt). Den Aufbau einer bundeseigenen Verteidigungsverwaltung hat der Bund bisher nur sehr verhalten betrieben. In der Rechtspraxis hat sich die Ausführung von Verteidigungsgesetzen in Form der Auftragsverwaltung der Länder etabliert oder diese werden als eigene Angelegenheit der Länder ausgeführt.[625] Dabei werden auch z. T. Kommunen involviert, so dass die Verteidigungsverwaltung auf alle staatlichen Ebenen verteilt ist.[626] Art. 87b Abs. 2 GG bezieht sich explizit auf die Ausführung der Verteidigungsgesetze.[627] Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG deckt nur einen de-

[624] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 52.
[625] Vgl. exemplarisch § 2 (Auftragsverwaltung) Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG.
[626] Vgl. Dittmann, Die Bundesverwaltung, Verfassungsrechtliche Grundlagen, grundgesetzliche Vorgaben und Staatspraxis ihrer Organisation, 1983, S. 221; vgl. BVerfG Beschluss vom 30. Juli 1958, 2 BvF 3 und 6/58, vgl. BVerfGE 8, 104, [116], vgl. BVerfGE 48, 127, [178 f.]
[627] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 87.

finierten Bereich der Aufgaben der Verteidigungsverwaltung ab und grenzt sich gleichzeitig von anderen Aufgaben der Verteidigungsaufgaben ab. Die konkreten Aufgaben, die unter die genannten Bereiche bzw. Termini „[Aufgaben des] *Personalwesen[s]*" und „[Deckung des] *Sachbedarf[s]*" nach Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG subsumiert werden, sind nur dann der Bundeswehrverwaltung zuzuweisen, wenn diese unter der Prämisse eines funktionalen Zusammenhangs zur Verteidigungsaufgabe eine unmittelbare Beziehung zu den Aufgaben der Streitkräfte beinhalten.[628] Diese rechtliche Bewertung basiert in Bezug zu Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG nicht unmittelbar auf dem Normtext, aber auf einer systematischen Analyse zu Art. 87a GG und der Entstehungsgeschichte.[629]

3.3.11.2 Inhalt und Ausmaß des Personalwesens

Der Begriff „Personalwesen" wurde gezielt anstelle der ursprünglichen Fassung „Personalbedarf" gewählt, da dieser weiter gefasst ist und damit auch sämtliche Verwaltungstätigkeiten einschließt, die die Rechtsverhältnisse der im Dienst für die Streitkräfte und das Bundesministerium der Verteidigung stehenden Personen betrifft.[630] Dies kann auch als „personelle Grundversorgung"[631] bezeichnet werden. Unter dem Begriff „Aufgabe" können alle sachlichen Bereiche des staatlichen Tätigwerdens (Legislative, Exekutive und Judikative) subsumiert werden; auf dem Gebiet der Exekutive sind von den Handlungsformen der Verwaltung gesetzesakzessorische und gesetzesfreie, hoheitliche und nichthoheitliche administrative Tätigkeiten erfasst.[632] Die Funktionen des Personalwesens werden in Bezug zu den im Art. 87b GG aufgeführten Regelungen konkretisiert. So ist die Beschädigtenversorgung ein Teil-

[628] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 33.
[629] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 45.
[630] Vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 8.
[631] Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 22. [Hervorhebungen weggelassen.]
[632] Vgl. Ingold, Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG als Hindernis für die bauplanungsrechtliche Gesetzgebung des Bundes? 2010, S. 135.

bereich des Personalwesens, wird aber in Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG speziell geregelt.[633] Dies gilt in derselben Weise für das Wehrersatzwesen, welches in Art. 87b Abs. 2 GG eine selbstständige Regelung erfährt. Gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 4 HS 2 GG wird die Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen privilegiert, indem das vorgegebene Zustimmungserfordernis des Bundesrates explizit für Gesetze auf dem Gebiet des Personalwesens nicht erforderlich ist. Es besteht die Ansicht, dass dieser Halbsatz eine Konkretisierung und keine Ausnahme darstellt, da Angehörige der Bundeswehr nicht Dritte im Sinne von Art. 87b Abs. 1 S. 4 HS 1 GG seien.[634] Dies ist als strittig zu bewerten. Der potenzielle Eingriffscharakter des Personalwesens ist dagegen unbestritten.[635]

Die Frage der Bedeutung und Reichweite der Zuordnung des Personalwesens an die Bundeswehrverwaltung führt erneut zur strittigen Auslegung, ob sie gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 Va. 1 GG für den Bereich der Verwaltungskompetenzen einen konstitutiven oder deklaratorischen Charakter besitzt. So wird von einem Teil der Auslegungen die konstitutive Kompetenz als gegeben betrachtet, um so den organisatorischen Gehalt und dessen Bindung der Zuweisung der Aufgaben an die Bundeswehrverwaltung zu relativieren. Systematisch betrachtet ist diese Bewertung stringent, da der primäre Zweck von bundesstaatlichen Kompetenzvorschriften die Abgrenzung von Handlungsbereichen zwischen Bund und Ländern betrifft. Dabei werden nicht spezifische Aufgabenbereiche als notwendige Staatsaufgaben festgelegt, sondern Zuständigkeiten des Bundes im Verhältnis zu den Ländern definiert. Aber gerade diese rechtliche Bewertung trifft aus Sicht der Befürworter der deklaratorischen Kompetenz auf die Art. 87b Abs. 1 S. 1 und Art. 87b Abs. 2 GG nicht zu, weil das Regelungsziel nicht die Kompetenzzuweisung an den Bund ist. Dies zeigt sich allein schon an den bereits dargestellten Personalwesen als Annexbereich zu Art. 87a GG.

[633] Vgl. BSG, Urteil vom 11. Dezember 2008, Az. B 9 VS 1/08 R, vgl. BSGE 102, 149-166, SozR 4-1100 Art. 85 Nr. 1 juris Rn. 23-24; vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 8; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 17.
[634] Vgl. Reinfried, Die Bundeswehrverwaltung, ein neuer Zweig der öffentlichen Verwaltung, 1958, S. 145.
[635] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 45.

Darüber hinaus ist es an der Normstruktur des Art. 87b GG erkennbar. Die Bestimmungen, die dem Bund Kompetenzen zuweisen, sind im Art. 87b Abs. 1 S. 3 und im Abs. 2 GG normiert worden. Sie stehen gleichzeitig unter einem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates. Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG dagegen enthält keinen Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates. Begründet werden kann dies damit, dass es in der Sache keine Kompetenzerweiterung für den Bund darstellt.[636]

Alle Aufgaben des Personalwesens der Bundeswehr wurden seit dem 1. Dezember 2012 im BAPersBw im zivilen Organisationsbereich „Personal" gemäß Wehrverwaltungsaufgabenübertragungsgesetz (WVwAÜG) konsolidiert. Dabei wurden alle Aufgaben und Befugnisse des ehemaligen Bundesamtes für Wehrverwaltung und der ehemaligen Wehrbereichsverwaltungen auf das BAPersBw übertragen, die diese wahrgenommen hatten, und zwar nach

a) dem Wehrpflichtgesetz,

b) dem Soldatengesetz,

c) der Zweiten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung,

d) der KV-/PV-Pauschalbeitragsverordnung,

e) der RV-Wehr- und Zivildienstpauschalbeitragsverordnung,

f) der Unabkömmlichstellungsverordnung,

g) der Verordnung über die Feststellung und Deckung des Arbeitskräftebedarfs nach dem Arbeitssicherstellungsgesetz,

h) der Berufsförderungsverordnung und

i) der Personalaktenverordnung Soldaten.[637]

[636] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 54 f.
[637] Vgl. Gesetz zur Übertragung von Aufgaben der Bundeswehrverwaltung auf neue Behörden der Personalmanagementorganisation der Bundeswehr (Wehrverwaltungsaufgabenübertragungsgesetz - WVwAÜG).

3.3.11.3 Inhalt und Ausmaß der Sachbedarfsdeckung

Die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte bedeutet die Bereitstellung von Dienstleistungen und Material für die militärische Verwendung. Dazu gehören die Verwaltung der Liegenschaften und Unterkünfte der Streitkräfte, das Beschaffungs-, Lager- und Instandsetzungswesen sowie das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.[638] „Das Merkmal der Unmittelbarkeit verlangt die Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte durch eigene Bereitstellung von Dienstleistungen und Material durch die [Bundeswehrverwaltung] selbst."[639] Exkludiert ist das Bauwesen, welches im Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG geregelt wird.[640] Dazu gehört ebenfalls nicht die öffentliche Gefahrenabwehr und Versorgung, wie z. B. der Brandschutz auf dem Gelände eines Bundeswehrdepots, soweit nicht die Wahrnehmung durch die Bundeswehr selbst zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags konkret geboten ist.[641] Die Abgrenzung im Bereich der Rüstung ist umstritten. Während die Rüstungsforschung aufgrund des direkten Zusammenhangs von Verwaltungsaufgaben und militärischem Bedarf noch zum Bereich des Sachbedarfs gehören soll,[642] wird dies für die Rüstungsgesamtplanung partiell abgelehnt.[643]

3.3.11.4 Definition „dienen"

Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG verwendet diesen Begriff resp. das Prädikat „dient". Wenn eine Verwaltung im Konnex des Grundgesetzes spezifischen Aufgaben dient, dann kann dies mit dem Begriff resp. dem Prädikat „wahrnehmen" gleichgesetzt werden.

---

[638] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 38.
[639] Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 10. [Hervorhebung weggelassen.]
[640] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 39.
[641] Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1996, Az. 1 C 33/94; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 38.
[642] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 38; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 37 f.; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Umbach/Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2002, Rn. 14.
[643] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 7; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5. Gegenteiliger Auffassung sind hier: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 38; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 38.

Statt „dienen“ kann auch das verfassungsrechtliche Synonym „Existenz für“ oder „erfüllen“ verwendet werden. Dies kann daraus abgeleitet werden, dass in den Artt. 134 Abs. 2 S. 1 und 135 Abs. 2 GG ebenfalls dieser Begriff mit derselben Semantik genutzt wird.[644]

3.3.11.5 Wahrnehmungsmonopol

Nach allgemeiner Rechtsdogmatik verpflichtet ein Kompetenztitel den Bund, diesen Verwaltungsbereich grundsätzlich zu besetzen. Der Bund muss die ihm zugewiesenen Aufgaben auf Basis der obligatorischen Kompetenzbereiche erfüllen.[645] Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes sieht daher vor, dass „[…] der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, diese Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen – mit eigenen persönlichen und sächlichen Mitteln – wahrnimmt. In diesem Sinn kann von einem ‚Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung‘ gesprochen werden“[646]. Diese vom Bundesverfassungsgericht dargelegte Forderung spiegelt sich vollständig im Art. 87b Abs. 1 GG wider, denn diese Norm setzt gemäß Satz 1 erstens organisatorisch eine eigene Bundeswehrverwaltung voraus und definiert zweitens gemäß Satz 2 klar deren Aufgaben. „Diese Aufgaben können nur durch eine relativ eigenständige Bundeswehrverwaltung wahrgenommen werden. Das zeigen der Wortlaut und ein Umkehrschluß [sic!] aus der Regel, daß [sic!] der Bundeswehrverwaltung weitere Aufgaben grundsätzlich *nur durch Gesetz* übertragen werden können (Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG).“[647] Dadurch wird ein grundsätzliches Wahrnehmungsmonopol begründet.[648] Dieser Terminus findet keine einheitliche Verwendung. Es existiert die Definition, dass Aufgaben der Bundeswehrverwaltung

[644] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 49.
[645] Vgl. Winkler, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87, 2024, Rn. 18.
[646] BVerfGE 63, 1 [41].
[647] Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 200. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[648] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 12; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 11; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706.

grundsätzlich von der Organisationseinheit Bundeswehrverwaltung wahrgenommen werden. Andere definieren dies als Verhältnis der Bundeswehrverwaltung zu anderen Verwaltungseinheiten und die Frage der formellen und funktionellen Privatisierung wird nicht darunter subsumiert.[649] Andere Auslegungen gehen nicht von einem expliziten, aber von einem konkludenten Wahrnehmungsmonopol aus, da Art. 87a GG den Gehalt besäße, dass die Aufgaben i. S. v. Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG grundsätzlich von der Bundeswehrverwaltung als hoheitliche Organisation zu erfüllen sind. Das Wahrnehmungsmonopol kann auch funktionalbezogen formuliert werden. Das Wahrnehmungsmonopol bezieht sich explizit nur auf Aufgaben, die das Grundgesetz der Bundeswehrverwaltung im funktionalen Sinn zuweist und begründet damit kein Verwaltungsmonopol für den gesamten Wehrbereich. Dies lässt sich durch folgende Ebenen-Analogie evident beweisen. Jede Organisation kann in drei Ebenen gliedert werden: Betrieb, Verwaltung und Aufsicht. Für diese Ebenen werden auch andere Bezeichnungen wie Ablauforganisation für den Betrieb und Aufbauorganisation für die Verwaltung verwendet. Übertragen auf die Makroökonomie ist in einem Wirtschaftsunternehmen der Betrieb die Produktionsstätte, die Verwaltung das Management und die Aufsicht, z. B. bei einer Aktiengesellschaft, der Aufsichtsrat. In analoger Anwendung auf die Bundeswehr ergibt sich die folgende Differenzierung: Die Streitkräfte sind der Betrieb, die Bundeswehrverwaltung die Verwaltung und die Aufsicht das Bundesministerium der Verteidigung sowie das Parlament. Die Bundeswehrverwaltung übernimmt aber nicht vollumfänglich die allgemeinen Verwaltungsfunktionen, sondern wird gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG beschränkt auf die Kriterien Personalwesen und Sachbedarfsdeckung. Aufgrund dieser Beschränkung auf Versorgungsaufgaben, kann die Bundeswehrverwaltung nicht das Management der Streitkräfte umfassen. Ergo besitzt sie ein Wahrnehmungsmonopol auf die Versorgung der Streitkräfte.[650]

[649] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 28.
[650] Vgl. Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 203 f.

Die Auffassung, Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG begründe ein Wahrnehmungsmonopol, stellt die herrschende Meinung dar, ist aber nicht unbestritten. Eine gegenteilige Annahme sieht in der Aufgabentrennung zwischen Bundeswehrverwaltung und Streitkräften zwar ein verfassungsrechtliches Organisationsprinzip, aber kein mit der Gewaltenteilung zu vergleichendes elementares Verfassungsprinzip. Stellt aber die Aufgabentrennung kein elementares Verfassungsprinzip dar, liege auch kein Wahrnehmungsmonopol der Aufgabenwahrnehmung vor.

Eine reguläre Aufgabenzuweisung beruhe, wie bei jeder Verwaltungsorganisation, auf Aspekte der Zweckmäßigkeit und Eindeutigkeit. Durch die Errichtung der Bundeswehrverwaltung ist der Wille des Gesetzgebers klar erkennbar, diese auch mit der Erledigung der dabei anfallenden Aufgaben zu ermächtigen. Würde der Bundeswehrverwaltung sämtliche gemäß Art. 87b Abs. 1 S.2 GG übertragenen Aufgaben entzogen, würde die Regelung ins Leere laufen. Dies wäre nicht verfassungsgemäß, denn durch eine verfassungsgemäße Übertragung von Aufgaben ist es nicht zulässig, ihr ohne Grundgesetzänderung wieder diese Zuständigkeit zu entziehen. Daher könne von einer institutionellen Garantie gesprochen werden. Als rechtliche Konsequenz ergibt sich, dass die Bundeswehrverwaltung hinsichtlich der ihr übertragenen Aufgaben gegenüber den Streitkräften, aber auch anderen Verwaltungsbehörden, eine vorrangige Zuständigkeit besitzt.

Daraus eine Monopolstellung abzuleiten, würde als gegenteilige Bewertung eine Überinterpretation der Regelung gemäß Art. 87b Abs. 1 S.2 GG darstellen. Weitere Argumente, die gegen eine Monopolstellung sprechen, sind zum einen die fehlende eindeutige Festlegung der zivilen Wehrverwaltung als Aufgabenmonopol. Es wird weder ausdrücklich eine ausschließliche Zuständigkeit der zivilen Wehrverwaltung vorgegeben noch ein Verbot formuliert, Verwaltungsaufgaben durch die Streitkräfte ausführen zu lassen. Eine solche Zuständigkeit der Verwaltung wird nur mittelbar aus der Formulierung des Art. 87a GG Abs. 1 S. 2 GG und durch Gegenüberstellung des Art. 87a GG abgeleitet. Zum anderen sind die Legaldefinitionen der Begriffe „Sachbedarf“ und „Personalwesen“ des Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG nicht konkret genug.

Aufgrund dieser mehrdeutigen Verfassungsbegriffe liegen keine Definitionen vor, die der Bundeswehrverwaltung klare und eindeutige Aufgaben zuweisen.[651]

Die ausgeführten Argumente gegen ein bestehendes Wahrnehmungsmonopol sind zweifelhaft. Der Normtext benennt explizit Aufgaben und Zuständigkeit; das Telos wird damit klar identifizierbar. Weiter enthält diese Begründung einen Widerspruch: Einerseits wird von einer eindeutigen Aufgabenzuweisung ausgegangen, diese entspräche aber nur der Wirkung einer Regelvermutung. Schließlich überzeugt der genannte Gegensatz von verfassungsmäßigen Organisationsprinzip und elementaren Verfassungsprinzip nicht.[652]

3.3.11.6 Inhalt und Ausmaß des Wahrnehmungsmonopols

Ausgehend von einem bestehenden Wahrnehmungsmonopol, ist die Intensität darzulegen. In diesem Zusammenhang ist auszuführen, ob dieses Monopol ausnahmslos gilt, d. h. erstens sachlich alle gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG fallenden Bereiche erfasst werden und zweitens inhaltlich eine umfassende Erfüllung dieser Aufgaben verlangt wird.

3.3.11.6.1 Beschränkung des Wahrnehmungsmonopols

Eine potenzielle Beschränkung des Wahrnehmungsmonopoles kann darin begründet liegen, dass eine negatorisch abgrenzende und sperrende Funktion dahingehend erkennbar sei, dass die Bundeswehrverwaltung und nicht die Streitkräfte das Personalwesen ausführen. Dieser Wesenskern würde nicht berührt werden, wenn der Bund das Personalwesen durch eine andere Bundesbehörde als die der Bundeswehrverwaltung ausführen ließe. Hier bestände die Möglichkeit, auf das allgemeine Ermessen der Inhaber der Organisationsgewalt zurückzugreifen. Der Tenor der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Gestaltungsspielraum im Organisa-

[651] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 56-58.
[652] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 100.

tionsbereich basiert auf folgendem Gedanken: Das Grundgesetz gibt eine Behördenstruktur vor, diese ist aber abstrakt und generalisierend, so dass eine implizit sachgerechte Ausgestaltung im Einzelfall zulässig ist, sofern die Vorgabe in Gänze unbeeinträchtigt bleibt. „Eine Organisationsform, die einen ganzen Verwaltungsbereich festlegt, besitzt von sich aus einen gewissen Prinzipiencharakter. Sie legt fest, was grundsätzlich gelten soll. Sie legt die Struktur fest, die bei einer Gesamtschau erkennbar sein muss, ohne jede Abweichung im Einzelfall untersagen zu wollen."[653] Auch wenn die Separierung der Aufgaben diesen allgemeinen Grundsatz signifikant einschränkt, wird er doch nicht aufgelöst.[654]

Eine weitere Begrenzung der Norm liegt im Bereich der (technischen) Umsetzung. Auch wenn Normen ein striktes Aufgabenmonopol vorgeben, wird vom Verfassungsgeber mitberücksichtigt, dass nicht alle Handlungen der Verwaltung von dieser selbst vorgenommen werden können bzw. müssen. Darunter fallen sogenannte Hilfsfunktionen,[655] z. B. Briefannahme, Briefversendung, Nutzung von Programmen, die nicht selbst programmiert worden sind, Erzeugung von Druckerzeugnissen etc. Der Kompetenz- und der Aufgabengehalt des Wahrnehmungsmonopols müssen nicht kongruent sein.[656]

3.3.11.6.2 Reichweite des Wahrnehmungsmonopols

Bei der Bestimmung der Reichweite des Wahrnehmungsmonopols werden grundsätzlich drei Ansichten vertreten: a) striktes Wahrnehmungsmonopol, b) Verbot der willkürlichen Aufgabenentziehung, c) Wahrnehmungsmonopol als Gewährleistungsverantwortung.

---

[653] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 102.
[654] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 102.
[655] „Hilfsgeschäfte sind solche, die nicht spezifisch durch die Verwaltungsaufgabe geprägt sind, auf dem allgemeinen Markt erhältlich sind und auf von Organisationseinheiten, die keine Verwaltung ausführen, nachgefragt werden." Quelle: Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 103.
[656] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 103.

a) striktes Wahrnehmungsmonopol

Lässt der Normtext keine Einschränkung des Wahrnehmungsmonopols zu, ist von einer Unbeschränktheit auszugehen. Diese Ansicht ist vertretbar und aufgrund der Begründung zulässig, aber die o. a. Ausführungen lassen Beschränkungen des Wahrnehmungsmonopols zu. Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass der Verfassungsgesetzgeber mit der Regelung der Bundeswehrverwaltung ein arbeitsteiliges Heranziehen und Auslagern von Bereichen, die den Aufgabenkern nicht tangieren resp. beinträchtigen, kategorisch ausschließen wollte.[657]

b) Verbot der willkürlichen Aufgabenentziehung

Die diametrale Bewertung des Wahrnehmungsmonopols sieht eine in Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG bestehende Aufgabenpriorität der Bundeswehrverwaltung insoweit, dass ihr echte und eigentümliche Aufgaben nicht willkürlich entzogen werden dürfen.[658] Dadurch würde das Wahrnehmungsmonopol auf ein Verbot der willkürlichen Aufgabenentziehung reduziert werden.[659] Eine solche Reduzierung würde aber dem Zweck der Norm im Hinblick auf Trennung von Streitkräften und Administration, wie er in Art. 87a und Art. 87b GG zum Ausdruck gebracht wird, nicht gerecht.[660]

c) Wahrnehmungsmonopol als Gewährleistungsverantwortung

Eine dritte Auslegungsvariante des Wahrnehmungsmonopoles besteht in der Differenzierung zwischen der Verantwortung zur Aufgabenerfüllung, sogenannte Gewährleistungsverantwortung, und der Aufgabenerfüllung selbst. Solange die Bundeswehrverwaltung den Bedarfsdeckungsprozess sicherstellen und kontrollieren kann, bietet Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG der Exekutive einen weiten Ermessenspielraum für ein potenzielles Nebeneinander staatlicher und privater Bedarfsdeckung. Eine

[657] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 103 f.
[658] Vgl. Lerche, Rechtsgutachten zu Fragen des Art. 87 b des Grundgesetzes, 1988, S. 6; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 11.
[659] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 56 f.; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 11.
[660] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 10.

Reduktion des Wahrnehmungsmonopols auf eine Gewährleistungsverantwortung ist nicht überzeugend. Es ist weiterhin höchst unwahrscheinlich, dass der Verfassungsgesetzgeber bei der Implementierung der Wehrverfassung maximal von einer Gewährleistungsverantwortung hinsichtlich der Aufgabenerfüllung ausgegangen ist. Hier ist von einer Kongruenz von Gewährleitungsverantwortung und gleichzeitiger Aufgabenerfüllung gegeben. Dies wird sehr deutlich im Vergleich zu Art. 87f Abs. 1 GG. Dort wird explizit die „Gewährleistung" als Terminus technicus aufgeführt. Für den Bereich des Gewährleistungsrecht sieht das Grundgesetz eine Parallelität der Aufgabenerfüllung von privaten und öffentlichen Organisationseinheiten vor. Dies zeigt Art. 87f GG sehr deutlich, da der Staat verpflichtet ist, für den Fall einer unzureichenden Gewährleistung durch private Anbieter selbst tätig zu werden. Eine Gewährleistung in Form der Aufgabenerfüllung ist mit Art. 87b GG nicht gegeben, denn die Bundeswehrverwaltung übernimmt nicht nur das Personalwesen und die Deckung des Sachbedarfes der Streitkräfte, wenn private Organisationseinheiten dazu nicht ausreichend in der Lage sind, sondern grundsätzlich. Aufgrund des vorgegebenen, zu jeder Zeit sicherzustellenden militärischen Auftrags der Streitkräfte erscheint das absolut logisch und nachvollziehbar. Die genannten Ergebnisse, d. h. der grundsätzliche Ausschluss einer mittelbaren Verwaltung, die enge Handlungsmöglichkeit der Organisationsprivatisierung und die eindeutige Aufgabenzuweisung sind klare Argumente dafür, dass das Wahrnehmungsmonopol nicht auf eine reine Gewährleistungsfunktion reduziert werden darf.[661]

3.3.11.6.3 Grundsätzliches Wahrnehmungsmonopol

Im Ergebnis ist ein Wahrnehmungsmonopol der Bundeswehrverwaltung ausreichend dargelegt worden. Die Frage, ob ein Wahrnehmungsmonopol auch Begrenzungen zulässt, wurde ebenfalls erörtert. Bei der Möglichkeit von Begrenzungen ist auch die Frage zu untersuchen, ob weitere Ausnahmen vorliegen könnten. Ist dies

[661] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 105 f.

der Fall, dann wäre hier von einem *grundsätzlichem* Wahrnehmungsmonopol auszugehen. Bei einer bestehenden Grundsätzlichkeit ist zwingend mindestens eine Ausnahme gegeben. Bei Ausnahmen entsteht folglich ein Rechtfertigungsbedarf, denn Ausnahmen erfordern eine sachliche Begründung. Potenzielle Ausnahmen sind hier exemplarisch die Eigenverwaltung der Streitkräfte, früher organisatorisch in Form der sogenannten Truppenverwaltungen umgesetzt, und Privatisierungen.[662] Eine Berechtigung, bei Vorliegen sachlicher Gründe von einem Aufgabenzuweisungsmonopol abzuweichen, lässt sich als ungeschriebene Ausnahme des Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG aus dessen Regelziel ableiten.[663] Ausnahmen sind nur soweit gestattet, als das sie die prinzipielle Zuweisung nicht in Frage stellen. Könnte die Grenze zwischen notwendig zuzuweisenden Aufgaben und potenziell auszulagernde Aufgaben nicht mehr gezogen werden, müsste Art. 87b GG Abs. 1 S. 1 GG als striktes Wahrnehmungsmonopol betrachtet werden. Gerade der Grundsatz der demokratischen Legimitation sowie die Notwendigkeit der parlamentarischen Kontrolle im Wehrbereich zeigen das zwingende Erfordernis für die hinreichende Begründung einer Ausnahme.[664] Sehr treffend wird dies im Urteil des OVG Münster formuliert: „Denn ausgehend von dieser Trennung besitzt die Bundeswehrverwaltung in dem ihr zugewiesenen originären, durch Art. 87b Abs. 1 Satz 2 GG umschriebenen Tätigkeitsbereich – Aufgaben des Personalwesens und unmittelbare Deckung des Sachbedarfes der Streitkräfte – ein ´Wahrnehmungsmonopol´, welches die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch einen anderen Träger der vollziehenden Gewalt grundsätzlich (vorbehaltlich einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung) sperrt.“[665]

[662] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 12; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706 f.
[663] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 107.
[664] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 109.
[665] OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 20.

3.3.11.6.4 Maßstäbe für den Rechtfertigungsbedarf

Der Rechtfertigungsbedarf ist nicht für alle Bereiche der funktionalen Bundeswehrverwaltung identisch. Je mehr der Kernbereich der Bundeswehrverwaltung tangiert wird, umso strikter die Wahrnehmungsbindung. Im Kernbereich ist ein striktes Wahrnehmungsmonopol begründbar. Von dort ausgehend nach außen zu den rechtlichen Randbereichen sind Ausnahmen bei sachlichen Rechtfertigungsgründen gestattet und ein grundsätzliches Wahrnehmungsmonopol gegeben.[666] Für die Zuordnung einer spezifischen Tätigkeit zum Kernbereich ist erstens entscheidend, ob sie gemessen am Leistungsauftrag für die Funktionserfüllung prägend ist und zweitens, ob der Verfassungsgesetzgeber dies als so bedeutend angesehen hat, dass er sie der bundeseigenen Verwaltung zuweist. Alternativ kann auch die Frage nach der Typusprägung gestellt werden. Darüber hinaus lassen sich folgende qualitative Aspekte hinzuziehen, die im Rahmen der Privatisierungsdebatte eruiert wurden:

- Handelt es sich um einen abgrenzbaren Bereich oder nicht?
- Wie viele Aufgaben bleiben zurück?
- Inwieweit bleibt die Regelzuweisung beachtet?
- Eignet sich qualitativ der Aufgabenbereich für eine Ausgliederung?
- Maßgeblich für die Reichweite ist die Ausgestaltung, d. h. die Frage, welchen und wie viel Einfluss der Staat auf die Aufgabenerledigung dieser noch besitzt.
- Kann der Staat noch planend steuern?[667]

[666] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 70 f.; vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 110.

[667] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 110 f.

3.3.11.6.5 Grenzen der materiellen Privatisierung

Basierend auf den Ausführungen zum Kern- bzw. Randbereich des Wahrnehmungsmonopoles, gilt für den Kernbereich ein Privatisierungsverbot und für den Randbereich Privatisierungsoptionen:[668]

„Eine Aufgabenprivatisierung ist […] in einem Kernbereich ausgeschlossen.[669] Der Kernbereich ist danach zu bestimmen, ob eine einzelne Aufgabe für die Gesamtaufgabe der Unterstützung der Streitkräfte bezüglich des Personals und Sachbedarfs prägend ist. Eine Organisationsprivatisierung ist zulässig, wenn Steuerung und Kontrolle durch die Bundeswehrverwaltung bestehen bleiben."[670] Als entscheidende Grenze kann folglich die Einflussnahme betrachtet werden:

Bei der Verwaltung privater Gesellschaften muss ein entscheidender Einfluss der Bundeswehrverwaltung i. S. d. „demokratische[n] Legimitation"[671] verbleiben;[672] eine

---

[668] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 10; vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 23.

[669] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 50; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 13; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 10; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 10; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 7; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 5; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 3; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 4; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 29 f. und 32; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 11; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 16.

[670] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707; vgl. BT-Drs. 14/5892 S. 3; Vgl. BT-Drs. 15/5824 S. 8; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 13; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 10; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 10; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 7; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 11-13; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 32 f.

[671] Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 12; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 10.

[672] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 13, vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 4; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 35; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber, GG, 2020, Art. 87b, Rn. 16 und 17.

Zurücknahme auf eine bloße Rechtsaufsicht wäre unzulässig.[673] Das OLG Düsseldorf hat im Jahr 2003 die Verfassungsmäßigkeit des Neuen Bekleidungsmanagements damit begründet, dass es sich hierbei „[…] um eine organisatorische Aufgabe großen Umfangs mit dem Kernbereich der Organisation der Deckung des Bekleidungsbedarfs der Streitkräfte […] und damit gerade nicht um ein Anbieten von Waren oder Dienstleistungen auf dem Markt [handelt]; hinzu kommt, dass der Staat (die Bundeswehr) auf die Aufgabenerfüllung einen entscheidenden Einfluß [sic!] [insbesondere bei der Auftragsvergabe an den Lieferanten] nicht nur behalten möchte, sondern auf Grund des Art. 87 b Abs. 1 S. 1 GG sogar behalten muß [sic!] […].“[674]

3.3.11.6.6 Aufgabenübernahme durch andere staatliche Organisationseinheiten

Das Ausmaß des Wahrnehmungsmonopols ist auch hinsichtlich der Frage, ob Aufgaben der Bundeswehrverwaltung von anderen staatlichen Organisationseinheiten übernommen werden können, zu analysieren. Definiert Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG mit dem Begriff Bundeswehrverwaltung eine Organisationseinheit, gilt die Kompetenzzuweisung zunächst nur für diese und für keine anderen. Erfolgt eine Festlegung seitens des Bundes, welche Organisationseinheit i. S. v. Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG ist, dann folgt daraus, dass die Aufgaben des Satzes 2 genau von dieser Einheit und nicht von potenziellen anderen Behörden, die nicht zur Bundeswehrverwaltung gehören, wahrgenommen werden. Dies gilt umso mehr, wenn davon ausgegangen werden muss, dass diese Norm nicht nur diese Organisationseinheit, sondern auch deren Selbstständigkeit in Form einer Sonderbehörde erfordert. Aus diesen Gesichtspunkten lässt sich schließen, dass die Aufgaben gemäß Satz 2 nur von der Bundeswehrverwaltung wahrgenommen werden und dass der Bund diese Organisationseinheit nicht mit anderen Einheiten vermengen darf. Gemäß der klaren Aufgabenzuweisung gemäß Satz 2 ist die Stringenz dieser Zuweisung zu analysieren. Die

[673] Vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 12; Vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 25.
[674] OLG Düsseldorf, Beschluss vom 30. April 2003, Verg 67/07, juris Rn. 27.

Kategorisierung in einen Kern- und einen Randbereich erleichtert hier die Analyse erheblich. Die Aufgaben des Personalwesens sind als Kernaufgabe von der Bundeswehrverwaltung auszuführen. In Randbereichen kann bei Vorliegen eines sachlichen Grundes diese auch von anderen Behörden des Bundes wahrgenommen werden.[675] „Der Randbereich ist […] deutlich großzügiger zu verstehen als bei der Aufgabenprivatisierung, da auch bei einer Wahrnehmung durch andere Bundesbehörden die unmittelbare Bundesverwaltung erhalten bleibt und zudem keine Bedenken aus dem Grundsatz der demokratischen Legitimation bestehen."[676] Es sei hier erneut betont, dass dies einen Ausnahmecharakter haben muss und es sich um einzelne Aufgaben handelt, für deren Ausführung durch andere Organisationseinheiten des Bundes ein hinreichender sachlicher Grund vorliegen muss.[677] Die auszulagernde Aufgabe darf keine prägende Tätigkeit beinhalten und der entsprechenden Tätigkeit kein wesentlicher Entscheidungscharakter zu Grunde liegen. In Betracht kommen spezielle Einzelaufgaben oder Aufgaben vom Typus des Hilfsgeschäftes. Bezogen auf die Qualität des sachlichen Grundes kann sich diese nicht auf eine potenzielle Zweckmäßigkeit beschränken. Die Qualität des sachlichen Grundes muss hinreichend sein, um die Regelungswirkung des Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG im Einzelfall zu dispensieren. Der sachliche Grund muss so plausibel sein, dass eine Wahrnehmung dieser Aufgabe durch eine andere Bundesbehörde klar nachvollziehbar ist und die Geltung als Prinzip nicht in Frage gestellt wird. Im Kernbereich ist die Regelung durch den Verfassungsgesetzgeber klar vorgegeben.[678]

[675] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 113.
[676] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 113.
[677] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 13.
[678] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 114 f.

3.3.11.6.7 Zulässigkeit der Eigenverwaltung der Streitkräfte

Eine Eigenverwaltung der Streitkräfte widerspricht dem Regelgehalt des Wahrnehmungsmonopols zwischen der Bundeswehrverwaltung und den Streitkräften. Dennoch ist eine vollkommene funktionale Trennung der Streitkräfte von administrativen Aufgaben nicht möglich und wäre auch mit den Notwendigkeiten einer effektiven Organisation der Streitkräfte nicht zu vereinbaren.[679] Aus diesem Grund kann eine Eigenverwaltung nur bei Vorliegen hinreichender sachlicher Begründungen zulässig sein. Folgende sachliche Gründe sind u. a. gemäß „Kompetenz kraft Sachzusammenhangs"[680] zu Art. 87a GG, „aus der Natur der Sache"[681], Annexkompetenz zu der Kompetenz, die Streitkräfte aufzustellen,[682] zwingende Sacherfordernis[683] bzw. Sachnotwendigkeit[684].[685] Der Kern dieser Begründungsansätze betrifft die Funktionssicherung der Streitkräfte. Die Separierung der Streitkräfte von der Bundeswehrverwaltung hat vielfältige Begründungen, diese dürfen aber unter keinen Umständen dazu führen, dass die Streitkräfte ihrem grundgesetzlich vorgegebenen Kernauftrag nicht mehr gerecht werden können. Aus diesem Grund wurde ohne eine effektive rechtliche Grundlage zugelassen, dass Teile der Bundeswehrverwaltung, die essenziell für die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte von diesen in Eigenverwaltung wahrgenommen werden mussten, auch in diese eingegliedert werden durften.[686] Als nicht kodifizierte Ausnahme war die Zulässigkeit der Eigenverwaltung der Streitkräfte sehr eng auszulegen. Es genügte daher nicht, dass eine Selbstverwaltung der Truppe die Erfüllung des Verteidigungsauftrags lediglich erleichtert und ein Tätigwerden

[679] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 18.
[680] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 18. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 183.
[681] Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 183.
[682] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 116.
[683] Vgl. Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 204.
[684] Vgl. Lerche, in: Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, 1999, S. 402.
[685] Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1996, Az. 1 C 33/94, juris Rn. 19.
[686] Vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 92 f.

der Bundeswehrverwaltung nicht zumindest gleich oder ähnlich geeignet war.[687] Eine solche Bewertung würde das Wahrnehmungsmonopol im Kern relativieren und das Regel-Ausnahme-Verhältnis in sein Gegenteil verkehren, denn die Bundeswehrverwaltung müsste begründen, dass sie bestimmte Aufgaben nicht zumindest ebenso effektiv erfüllen kann, wie dies in Form der Selbstverwaltung der Streitkräfte möglich wäre. Dies widerspricht aber der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung, zu Gunsten der Einrichtung der Bundeswehrverwaltung.[688] Eine selbstständige Militäradministration musste daher in Abhängigkeit von der jeweiligen militärischen Erfordernis eine begründungsbedürftige Ausnahme sein.[689] Dies ergibt sich unmittelbar aus der Normvorgabe des Art. 87b GG, aber auch aus dem Vorbehalt des Grundgesetzes gegenüber ungeschriebenem Verfassungsrecht.[690] Eine sachliche Rechtfertigung liegt in der praktischen Undurchführbarkeit einer absoluten Trennungsregelung,[691] d. h. eine Eigenverwaltung der Streitkräfte ist nur soweit erlaubt, wenn diese in engen Grenzen und nur insoweit, wie es verfassungsrechtlich noch vertretbar ist, aus der Natur der Sache unumgänglich[692] oder zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags zwingend erforderlich ist.[693] Verfassungsrechtlich wurde dies mit einer Annexkompetenz des Art. 87a GG begründet.[694] Mit dieser Begründung wurden bis zum Jahr 2007 die ehemalige Truppenverwaltungen, bestehend aus zivilen Bediensteten auf Stellen der Streitkräfte legitimiert. Diese Beschäftigten nahmen Verwaltungsauf-

[687] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 18; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 15.
[688] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 18.
[689] Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 20; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 19; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 11; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 45.
[690] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 117; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 45.
[691] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 14.
[692] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 33; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 12.
[693] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 19; vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 92 f.; vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 183; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 13; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 12.
[694] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Art. 87b, 2020, Rn. 10.

gaben in den Bereichen Haushaltswesen, Personal- und Tarifwesen, Gebührnis- und Fürsorgeangelegenheiten wahr.[695] Bezogen auf die Personalbesetzung bzw. -struktur kann die Trennungsregel auch hier Anwendung finden. Wenn eine Aufgabe so essenziell mit den Streitkräften zusammenhängt, dass sie trotz Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG nicht von der Bundeswehrverwaltung ausgeführt werden kann, ist sie eo ipso derart militärisch geprägt, dass sie grundsätzlich nur von militärischem Personal ausgeführt werden darf. Empirische Daten zeigen aber, dass sowohl Soldatinnen und Soldaten und ziviles Personal in den Truppenverwaltungen tätig waren.[696] In der Praxis wurde die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Truppen- und Bundeswehrverwaltung im Überschneidungsbereich durch zwei grundlegende Abgrenzungserlasse vom 9. September 1957[697] und 19. Mai 1958[698] geregelt.[699]

Aus diesem Grund existiert eine weitere Auslegung, die die Eigenverwaltung in dieser Form und in diesem Ausmaß bis zum Jahr 2007 restriktiv bewertet und zu dem Schluss gelangt, dass die Truppenverwaltungen sich nicht nur in „einer juristischen Grauzone"[700] befanden; es bestanden vielmehr begründete „[v]erfassungsrechtliche Zweifel"[701].[702] Die Truppenverwaltungen sind im Rahmen der Neustrukturierung der Bundeswehr in den Bundeswehrdienstleistungszentren (BwDLZ) aufgegangen.[703] Diese sind dem Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen

[695] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707.
[696] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 10.
[697] Vgl. VMBl 1957, S. 600
[698] Vgl. VMBl 1958, S. 306.
[699] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 20; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 9; vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 95.
[700] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707; Depenheuer spricht in diesem Kontext sogar von einem „juristischen Offenbarungseid". Quelle: Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 40.
[701] Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 96.
[702] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 118.
[703] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 13; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Art. 87b, 2020, Rn. 11; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 45.

(BAIUDBw) unterstellt.[704] Entscheidungsbefugnisse, die zuvor militärischen Dienststellen zugeordnet wurden, sind auf die BwDLZ und somit auf zivile Stellen übergegangen.[705]

3.3.12 Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG (Fakultative Bundeswehrverwaltung)

(1) […] Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der Bundeswehrverwaltung nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden. […]

Die Beschädigtenversorgung und das Bauwesen zählen gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG als Sonderregelung nicht zum Personalwesen und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte.[706] Als fakultative Aufgaben können sie aber durch ein Gesetz des Bundes der Bundeswehrverwaltung unter der Prämisse der Zustimmung durch den Bundesrat übertragen werden.[707] Somit besteht ein institutioneller Vorbehalt des Gesetzes. Andernfalls verbleiben diese Aufgabenbereiche und deren Exekution als eigene Angelegenheit gemäß Art. 83 GG in der Zuständigkeit der Länder.[708] Eine Auftragsverwaltung ist unzulässig, da die Beschädigtenversorgung und

[704] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 11; vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 95.

[705] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 23.

[706] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 16.

[707] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 6; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 5; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 40.; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 40; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 9; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 16; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.

[708] Vgl. BVerfGE 48, 127 [178 f.]; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 11; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 43; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 43; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 7.
Die Landesverfassungen enthalten keine spezifischen Bezüge zu den Bereichen der Wehr- und Verteidigungsverwaltung. Die noch vor der Aufhebung der Proklamation Nr. 2 des Kontrollrats vom 20. September 1945 erlassenen Verfassungen der Länder Württemberg-Baden, Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Baden, Württemberg-Hohenzollern, Bremen und des Saarlandes mussten das generelle Verbot jeglicher militärischer Aktivitäten berücksichtigen. Die Länder, die erst nach Aufhebung der Proklamation Verfassungen verabschiedet hatten, hatten aufgrund der vorgenommenen Änderung des Grundgesetzes keine Kompetenz rechtliche Bestimmungen für die Aufstellung und Verwendung von Streitkräften zu setzen. Die Organisationsbestimmungen zur Erledigung von Aufgaben der Verteidigungsverwaltung gemäß Art. 87b GG folgen den allgemeinen Regeln der jeweiligen Landesverfassungen. Quellen: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2 und 7; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 2.

das Bauwesen gemäß Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG nicht angeführt werden.[709] Eine Zuordnung der Bereiche Beschädigtenversorgung und Bauwesen zur sonstigen Verteidigungsverwaltung ist ebenfalls nicht zulässig, obwohl diese gemäß Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG als Aufgaben der sonstigen Verteidigungsverwaltung inkludiert sind,[710] doch fungiert Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG als lex specialis.[711] Art. 87b Abs. 1 S. 3 GG hat nicht den Zweck, die Übertragung weiterer Aufgaben, mit Ausnahme der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens, auf die obligatorische Bundeswehrverwaltung zu verhindern.[712] „Es ist vielmehr auch zulässig, der Bundeswehrverwaltung zusätzlich zu den in den Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 [GG] genannten Bereichen weitere Angelegenheiten zu überantworten."[713] Die Sonderstellung der Beschädigtenversorgung basiert historisch auf dem Anliegen der Länder, eine unkontrollierte Aufgabenzentrierung in der bundeseigenen Bundeswehrverwaltung zu verhindern sowie behördliche Parallelstrukturen zu vermeiden, die die Bearbeitung similärer Verwaltungsaufgaben zur Folge gehabt hätte, da die Länder für die Versorgung der Kriegsopfer nach dem Bundesversorgungsgesetz zuständig sind.[714] Die Aufgaben des Bauwesens werden aktuell durch sieben Kompetenzzentren für das Baumanagement ausgeführt,[715] die zum Organisationsbereich IUD gehören[716].[717]

[709] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 43; vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 219 f.
[710] Vgl. Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, GGK II, Art. 87b, 2012, Rn. 9.
[711] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 43; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 15; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 7.
[712] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 93; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 58.
[713] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 58. [Hervorhebungen weggelassen.]
[714] Vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 9; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 41; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 16; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 8; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.
[715] Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 10.
[716] Vgl. Der Reibert. Handbuch für den Deutschen Soldaten, Teil B, 2017, S. 28.
[717] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 82 f.

3.3.13 Art. 87b Abs. 1 S. 4 GG

(1) […] Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, soweit sie die Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen; das gilt nicht für Gesetze auf dem Gebiete des Personalwesens.

Gemäß dieses Artikels bedürfen Gesetze der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie die Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in die Rechte Dritter ermächtigt. Die Bundeswehrverwaltung ist nach der Auffassung des Verfassungsgebers eine innere bzw. interne Verwaltung. Aufgrund dieses Charakters sind hoheitliche, den Bürger belastende Maßnahmen grundsätzlich nicht notwendig.[718] Der „[…] in Art. 87b Abs. 1 S. 4 GG normierte Eingriff gegenüber Dritten [ist daher] die Ausnahme und wird explizit eingegrenzt."[719] „Die Bundeswehrverwaltung handelt Dritten gegenüber grundsätzlich nicht hoheitlich, sondern hat den Sachbedarf der Streitkräfte auf fiskalischem Wege zu decken. Sie ist [somit] in erster Linie interne Verwaltung, die für die Streitkräfte und grundsätzlich nicht hoheitlich gegenüber dem Bürger auftritt."[720] Der Anwendungsbereich des Art. 87b Abs. 1 S. 4, 1. HS GG konzentriert sich auf die unmittelbare Deckung des Sachbedarfes der Streitkräfte. Da die unmittelbare Bedarfsdeckung grundsätzlich durch fiskalisches bzw. privatrechtliches Handeln gedeckt wird, tangiert das Zustimmungserfordernis speziell den Bereich der unmittelbaren Bedarfsdeckung durch hoheitliche Maßnahmen auf Grundlage von grundrechtseinschränkenden Gesetzen.[721] Solange also die Bundeswehrverwaltung als interne Verwaltung fungiert, benötigt sie für ihr Handeln keine gesetzliche Grundlage, sondern findet ihre Kompetenzgrundlage in Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG.[722] Verlässt die Bundeswehrverwaltung aber den internen Bereich, gehört sie als Güterbeschaffungsverwal-

[718] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 66.
[719] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 66.
[720] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 84 [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 10.
[721] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 16.
[722] Vgl. Umbach/Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 87b, Rn. 16; Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2018, Art. 87b, Rn. 9.

tung zur fiskalischen Tätigkeit des Staates. Diese wird grundsätzliche in den Formen des Privatrechts abgewickelt. Dies bedeutet, dass die Bundeswehrverwaltung auf dem Gebiet der privatrechtlichen Gleichordnung nicht zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigt ist. Um diese rechtliche Option zu schaffen, enthält Art. 87b Abs. 1 S. 4 GG einen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt in Form eines Zustimmungsvorbehaltes des Bundesrates für solche Gesetze, die zu Eingriffen Dritter ermächtigen.[723] Dabei differenzieren die beiden Halbsätze zwischen einer Regelaussage für den Bereich „unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte“ (1. Halbsatz) und der Ausnahmevorschrift für „Gesetze auf dem Gebiet des Personalwesens (2. Halbsatz).[724] Ein weiterer Zweck ist auch, dies deckt sich mit der Ratio legis des Satzes 3, die Vermeidung weiterer Verwaltungszuständigkeitsreduzierungen zu Lasten der Länder, die durch eine Kompensationsmöglichkeit bei der Gesetzgebung erfolgen soll.[725] Gemäß dem Wortlaut „soweit“ gilt der Zustimmungsvorbehalt nicht für das Gesetz als gesetzgebungstechnische Einheit, sondern nur für die jeweilige Eingriffsnorm und die Bestimmung, die mit dieser untrennbar im Kontext stehen.[726] „Die Zustimmungsbedürftigkeit von nach außen wirkenden Eingriffsermächtigungen[727] […] bedeutet eine im GG einmalige föderative Sonderform des allgemeinen Gesetzesvorbehalts.“[728] Gesetze dieser Qualität sind u. a. das Landbeschaffungs- und Schutzbereichsgesetz (§§ 2 und 9), das Bundesleistungsgesetz (§ 79) und die sogenannten „Sicherstellungsgesetze“ (§§ 10 bis 14 VerkehrssicherstellungsG, §§ 1 ff. StraßenverkehrssicherstellungsVO, §§ 5 ff. BinnenschifffahrtssicherstellungsVO, §§ 2 bis 10 SeeverkehrssicherstellungsVO, §§ 2 bis 11 WirtschaftssicherstellungsVO, § 5 ElektrizitätsversorgungssicherstellungsVO, § 5 ErnährungssicherstellungsG, §§ 2 bis 8 Post-

[723] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 45.
[724] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 44.
[725] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 45.
[726] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 84; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 18; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 6; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 46; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 17; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 9.
[727] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 6.
[728] Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2012, Rn. 11; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 6; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 17.

und TelekommunikationssicherstellungsG, §§ 2 ff., 10 ff. ArbeitssicherstellungsG).[729] Die Zustimmungspflicht umfasst auch Rechtsverordnungen, die aufgrund dieser Gesetze ergehen.[730] Eine Zustimmungspflicht besteht dagegen nicht bei Gesetzen, die die Bundeswehrverwaltung auf dem Gebiet des Bauwesens und der Beschädigtenversorgung zu Eingriffen in die Rechte Dritter ermächtigen. Gemäß Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG sind Gesetze, die der Bundeswehrverwaltung die Administration dieser Bereiche übertragen, vollständig und nicht nur einzelne zu Eingriffen ermächtigende Normen, zustimmungsbedürftig.[731] Der Schutz der Länder im föderativen Gefüge ist nicht das primäre Regelungsziel, dem sonst die Zustimmungsvorbehalte für den Bundesrat dienen. Diese Vorschrift ist aber als Kompromisslösung vor dem Hintergrund des ursprünglichen Verlangens der Länder zu verstehen, die gesamte Bundesgesetzgebung im Bereich der Bundeswehrverwaltung unter den Vorbehalt des Bundesrates zu stellen.[732] Die Zustimmungspflichtigkeit kann sich auf übertragene Aufgaben auf die Bundeswehrverwaltung auswirken, da dort bereits jede Übertragung selber a priori gemäß Abs. 1 S. 3 resp. Abs. 2 S. 1 GG zustimmungspflichtig ist, bei Änderungsgesetzen, wenn diese weder speziell nach Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 GG kompetenzrelevant, noch allgemein gemäß Art. 84 GG verfahrensrelevant sind, aber eine belastende Außenwirkung besitzen, z. B. bei Anhebung der Wehrpflichtaltersgrenze.[733]

Art. 87b Abs. 1 S. 4, 2. HS GG lässt eine Ausnahme von dem Zustimmungserfordernis für das Personalwesen zu.[734] Auch Angehörige der Bundeswehr sind „Dritte“ im Sinne von Art. 87b Abs. 1 S. 4, 1. HS GG,[735] andernfalls wäre diese Bestimmung nicht

[729] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 84-85; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 46.
[730] Vgl. BVerwGE 70, 77 [80]; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 46;
[731] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 47.
[732] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 6; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 1; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 4.
[733] Vgl. Hernekamp, in: v. Münch/Kunig, GGK II, Art. 87b, 2012, Rn. 13.
[734] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 6; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 10; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 9.
[735] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 48.

erforderlich gewesen.[736] Diese Gesetze verlangen nicht die Zustimmung des Bundesrates, da bei diesen Gesetzen Länderinteressen grundsätzlich nicht betroffen sind.[737] Der Bundesrat besitzt somit bei Gesetzen, die zu Eingriffen in die Rechte von Soldatinnen und Soldaten ermächtigen, die ihm bei Einspruchsgesetzen zustehenden Rechte gemäß Art. 77 Abs. 2 S. 1 bis 3 und 5, Abs. 3 und 4 GG.[738] „Die Bestimmung nimmt den Bund damit in die alleinige Verantwortung für Gesetze, die zu Eingriffen in die Rechte von [Soldatinnen und] Soldaten ermächtigen."[739]

3.3.14 Art. 87b Abs. 2 GG (Sonstige Verteidigungsverwaltung)

(2) Im übrigen können Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Werden solche Gesetze von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt, so können sie mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Artikels 85 zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise Bundesoberbehörden übertragen werden; dabei kann bestimmt werden, daß diese Behörden beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Art. 87b Abs. 2 GG umfasst die Verteidigungsgesetze, die nicht unter Art. 87a bezogen auf die Auftragserfüllung der Streitkräfte subsumiert werden können oder unter die Sonderregelung des Art. 87b Abs. 1 GG fallen.[740] „Mit Art. 87b Abs. 2 wollte der

[736] Gegenteile Auffassung: Nach Zeccola sind im Dienst der Streitkräfte stehende Personen keine „Dritte" i. S. d. 1. HS. Daher entfällt nicht der Gesetzesvorbehalt, aber die Zustimmungspflicht für die Angehörigen der Streitkräfte. Quelle: Vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 18. Dieselbe Auffassung hat auch Hummel. Quelle: Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 17. So auch Schmahl. Quelle: Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; ebenfalls Wolff: „[…] Angehörige der Bundeswehr sind nicht Dritte iS [sic!] dieser Bestimmung […]." Quelle: Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 6.

[737] Vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 10; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 48.

[738] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 48.

[739] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 86. [Hervorhebungen weggelassen.]

[740] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 17; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 7; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.),

verfassungsändernde Gesetzgeber die Ausgestaltung der Wehrverwaltung offen halten."[741] Aus den Worten „Im übrigen" lässt sich ableiten, dass mit diesen Gesetzen nicht die schon unter Abs. 1 fallenden Verteidigungsgesetze gemeint sind.[742] Damit kommt der Bestimmung gemäß Abs. 2 eine die Regelung des Abs. 1 zur Bundeswehrverwaltung ergänzende Funktion zu.[743] Abs. 1 regelt die umfassende Administration von vollständigen Bereichen („Aufgaben des Personalwesens", „Aufgaben der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte"). Die Bestimmung des Abs. 2 regelt dabei nur den Vollzug („ausgeführt") der dort genannten und spezifischen Zwecken dienenden Gesetzen („Verteidigung", „Wehrersatzwesen", „Schutz der Zivilbevölkerung").[744] Bundesgesetze i. S. d. Abs. 2 S. 1 GG sind die, die auf Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG erlassen werden und inhaltlich nicht zur der Bundeswehrverwaltung gehören dürfen[745] sowie der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und dem Schutz der Bevölkerung dienen.[746] Darunter fallen z. B. die Sicherstellungsgesetze nach Art. 80a GG, das Wehrpflichtgesetz (WPflG), das Kriegsdienstverweigerungs-Neuordnungsgesetz (KDV-Neuordnungsgesetz), das Zivildienstgesetz (ZivildienstG) und das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG).[747] Weiter zählen dazu auch die sogenannten Bundeswehrklauseln, d. h. Vorschriften in Gesetzen, die für Bereich der Landesverteidigung Sonderregelungen vorsehen, z. B. § 10 Abs. 11, § 59 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) oder § 24 Abs. 3 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz ge-

---

Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 9.

[741] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 53. [Hervorhebungen weggelassen.]

[742] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 49.

[743] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 49; vgl. Umbach/Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2002, Rn. 15.

[744] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 49.

[745] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 18; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 50.

[746] Vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 5.

[747] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 30; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 50.

gen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG).[748] Art. 87b Abs. 2 GG verschafft dem Bundesgesetzgeber den größtmöglichen Spielraum bei der Wahl der effektivsten Verwaltungsform.[749] „Inhaltlich gesehen trifft die Verfassung in Abs. 2 im Grunde gar keine materielle Entscheidung, sondern erschöpft sich im Prozeduralen."[750] Der einfache Gesetzgeber kann unter der Prämisse der Zustimmung des Bundesrates entscheiden, ob die sonstigen Verteidigungsgesetze vollständig oder partiell in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau vollzogen wird oder die Ausführung dieser Gesetze den Ländern im Bundesauftrag überantwortet werden.[751] Dies schließt die Verwaltung durch eine bundesunmittelbare Körperschaft oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts sowie die Einrichtung von selbstständigen Bundesoberbehörden mit ein.[752] Hierbei ist rechtlich zu beachten, dass die Einrichtung von selbstständigen Bundesoberbehörden oder bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts einer Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfen.[753] Im Fall einer Eigenverwaltung des Bundes kann die Verwaltungskompetenz entweder durch die Errichtung neuer Verwaltungsorganisationseinheiten (z. B. Behörden) oder durch Übertragung an die Bundeswehrverwaltung erfolgen.[754] Wird eine Entscheidung über die Verteidigung dienende Gesetze nicht getroffen, führen die Länder diese gemäß Art. 83 GG als eigene Angelegenheit aus.[755] Die Option einer mittelbaren

[748] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 8; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 50.
[749] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 51.
[750] Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2013, Rn. 28. [Hervorhebungen weggelassen.]
[751] Vgl. Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 87b, 2016, Rn. 21; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 51; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 11; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 29.
[752] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 94; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 56.
[753] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 56.
[754] Vgl. BVerfGE 48, 127 [178-179]; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 11; vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 11; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 93; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 17; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 9; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 52.
[755] Vgl. BVerfGE 48, 127 [178 f.]; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 9. Die Verfassungsrealität ist aber eine Ausnahme von diesem normierten verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Prinzip, z. B. bei der Erfassung

Bundesverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kommt auch hier in Betracht.[756] „Zu bedenken ist dabei, dass die Bundesverwaltung nach Art. 87 [Abs. 2 GG] nur auf Grund eines Zustimmungsgesetzes, nach Art. 87 [Abs. 3 GG] hingegen nur auf Grund eines Einspruchsgesetzes begründet werden kann."[757] Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG wird durch Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG als lex speciales verdrängt.[758] Für die Errichtung eines eigenen Verwaltungsunterbaus i. S. dieser Regelung bedarf es daher bei Zustimmung des Bundesrates keiner qualifizierten Mehrheit des Parlaments nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG.[759] Analog zum Art. 87b Abs. 1 S. 3 und 4 spiegelt Art. 87b Abs. 2 GG auch hier den Kompromiss zwischen Bund und Ländern durch den Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates bei der Einführung der Wehrverfassung deutlich wider.[760] Der Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates findet seine Rechtfertigung darin, dass der Gesetzesvollzug einer Verwaltungsmaterie vollständig oder partiell einer Zuständigkeit zugeführt wird, welche die Mitwirkung der Länder vollständig ausschließt oder die Verwaltung der Länder weitreichenden Aufsichts- und Weisungsrechten des Bundes unterwirft.[761] Die Anwendung des Zustimmungsvorbehaltes des Bundesrates ist schon dann erforderlich, wenn ein Änderungsgesetz die früher mit Zustimmung des Bundesrates in die Bundeseigenverwaltung oder Bundesauftragsverwaltung überführte Verwaltungsaufgabe so modifiziert wird, dass dieser Vorgang in Anbetracht des Art. 83 GG einer neuen Übertragung von Ausfüh-

---

der Wehrpflichtigen gemäß § 15 Abs. 4 WPflG). Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 89; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 52 und 62.

[756] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 92; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 56; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 19.

[757] Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 19.

[758] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 57; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 12; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 1.

[759] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 7; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 57.

[760] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 54; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. und 11.

[761] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 88; vgl. Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 87b, 2016, Rn. 22; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 10.

rungszuständigkeiten auf den Bund gleichkommt.[762] Nicht zustimmungsbedürftig sind dabei Gesetze, die nach Satz 1 geschaffene Ausführungszuständigkeiten rückgängig gemacht werden und die Regelzuständigkeit der Länder gemäß Art. 83 GG wiederhergestellt wird.[763]

Die Wahlfreiheit zwischen den Optionen einer Bundeseigenverwaltung resp. mittelbarer Bundesverwaltung oder Bundesauftragsverwaltung und Landeseigenverwaltung existiert in Bezug der Aufgabenumsetzung der Verteidigungsverwaltung. Innerhalb einer Aufgabenzuweisung ist eine Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern ausgeschlossen.[764] „[Somit] können die Verteidigungsgesetze nur entweder durch die Länder als eigene Angelegenheit oder durch den Bund, in mittelbarer Bundesverwaltung oder durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden."[765] Entscheidet sich der Gesetzgeber für den bundeseigenen Vollzug spezifischer Gesetze der sonstigen Verteidigungsverwaltung, ermöglicht Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG ebenso wie Art. 87b Abs. 1 GG die Errichtung eines mehrstufigen Verwaltungsaufbaus.[766] Art. 87b Abs. 2 S. 2 GG normiert für die Konstellation der Verteidigungsverwaltung als Auftragsverwaltung eine Ermächtigung zu Abweichungen von Art. 85 Abs. 3 GG.[767] Gemäß Art. 87b Abs. 2 S. 2 1. HS GG kann der Bundesgesetzgeber

[762] Vgl. BVerfGE 48, 127 [180]; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 90; vgl. Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 87b, 2016, Rn. 23; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 19; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 10; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 53.

[763] Vgl. Wolff, in: Wolff (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 10.

[764] Vgl. BT-Drs. II/2150 S. 4; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Wolff, in: Wolff (Hrsg.), GG, 2018, Art. 87b, Rn. 8; vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 12.
Grzeszick differenziert weiter aus, indem er eine Mischverwaltung zwischen den verschieden Vollzugstypen als zulässig betrachtet, wenn eine teileweise Übertragung der Verwaltung auf den Bund zu einer horizontalen Mischung nach Sachgebieten führt. Eine fehlende Zulässigkeit sieht er bei einer nach Instanzen vertikal aufgeteilten Mischverwaltung. Quelle: Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 18¸ vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 19; ebenfalls dieser Auffassung: Müller-Franken, Quelle: Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 55; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 19; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 11; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 5¸ vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 10.

[765] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 90; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 18.

[766] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 93.

[767] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 11; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 20; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 10.

die der Bundesregierung und den obersten Bundesbehörden abweichend von der Regelung des Art. 85 Abs. 3 GG zustehenden Befugnisse an Bundesoberbehörden übertragen.[768] Das Grundgesetz enthält keine Einschränkung bezüglich der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Art. 85 GG zustehenden Befugnissen, so dass sämtliche der in der Norm genannten Kompetenzen einer Übertragung möglich sind.[769] Hierbei muss das zustimmungsbedürftige Übertragungsgesetz die Delegation jeweils explizit für das vollziehende Gesetz aussprechen.[770] Gemäß Art. 87b Abs. 2 S. 2 2. HS GG kann bei der Delegation zugleich bestimmt werden, dass die Bundesoberbehörden beim Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG die Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfen.[771] Diese Befreiung muss ebenfalls explizit erfolgen.[772]

Für die Norm Art. 87b GG gilt als Quintessenz folgendes: „Nach Normzweck, Stellung und Entstehungsgeschichte lassen sich drei Funktionen des Art. 87b GG ermitteln: die Begründung einer Verwaltungszuständigkeit des Bundes, die Gewährleistung einer institutionellen Trennung von [Streitkräfte] und Bundeswehrverwaltung sowie […] die Garantie einer bestimmten hoheitlichen Organisationsform der Bundeswehrverwaltung.“[773]

[768] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 20; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 5.
[769] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 64; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 11.
[770] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 11.
[771] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 65; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 11; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 20; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 5.
[772] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 20; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 11.
[773] Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 27.

3.4 Einfachgesetzliche Grundlagen

Auf Grundlage der Wehrverfassung existieren diverse einfachgesetzliche Grundlagen, die Kompetenzen und Prozesse spezifischer Bereiche der Streitkräfte regeln. Die einzelnen Gesetze können der wehrverfassungsrechtlichen Trias, d. h. Aufstellung, Einsatz und Kontrolle der deutschen Militärgewalt, grundsätzlich zugeordnet werden.

Die zentrale Norm zur Aufstellung der Streitkräfte außerhalb des Grundgesetzes stellt das Wehrpflichtgesetz dar, das am 7. Juli 1956 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und am 21. Juli 1956 in Kraft getreten ist. Mit Aussetzung der Wehrpflicht am 1. Juli 2011 durch das Wehrrechtsänderungsgesetz der Bundesregierung vollzog sich ein verteidigungspolitischer Paradigmenwechsel von einer Wehrpflichtarmee hin zur Freiwilligen- bzw. Berufsarmee.[774] Das aktuelle Wehrpflichtgesetz (WPflG)[775] wurde u. a. um die „Bedarfswehrpflicht" gemäß § 2a als optionale Pflicht erweitert. Damit wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, um auf Personalmangel in den Streitkräften zu reagieren. Das Wehrpflichtgesetz sieht weiterhin gemäß § 1 Abs. 1 eine grundsätzliche Wehrpflicht deutscher Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr vor, beschränkt aber die Pflicht zur Ableistung des Wehrdienstes laut § 2 auf den Spannungs- oder Verteidigungsfall. Mit der Aussetzung entfiel parallel auch die Pflicht zur Ableistung eines Ersatzdienstes von anerkannten Kriegsdienstverweigern nach dem Kriegsdienstverweigerungsgesetz (KDVG)[776]. Dennoch hat das verfassungsrechtlich normierte Recht auf Kriegsdienstverweigerung gemäß Art. 4 Abs. 3 GG aktuelle Bedeutung. Im Spannungs- oder Verteidigungsfall leisten Wehrpflichtige gemäß § 1 Abs. 2 KDVG, die als Kriegsdienstverweigerer anerkannt worden sind, statt des Wehrdienstes Zivildienst außerhalb der Bundeswehr als Ersatzdienst nach Art. 12a Absatz 2 des Grundgesetzes. Auch aktive Soldatinnen und Soldaten können

[774] Vgl. BT-Drs. 17/4821.
[775] Vgl. Wehrpflichtgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. August 2011 (BGBl. I S. 1730), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.
[776] Vgl. Kriegsdienstverweigerungsgesetz vom 9. August 2003 (BGBl. I S. 1593), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigern und scheiden bei Anerkennung aus den Streitkräften aus.[777]

Im Kontext der Aufstellung der Streitkräfte ist der Personalkörper der Soldatinnen und Soldaten ein substanzieller Faktor. Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte, ist die Regelung von Rechten und Pflichten der einzelnen Soldaten notwendig. Die Rechtsstellung von aktiven Soldatinnen und Soldaten werden im Soldatengesetz (SG)[778] geregelt. Im SG wird gemäß § 1 Abs. 1 SG definiert, wer Soldatin oder Soldat ist und in welchem Dienstverhältnis laut § 1 Abs. 2 SG dieser steht, d. h. als Berufssoldat, Soldat auf Zeit oder freiwillig Wehrdienst Leistenden. Das SG regelt im Wesentlichen die Begründung und die Beendigung eines Dienstverhältnisses sowie die Pflichten (u. a. die Kameradschaftspflicht, die Wahrheitspflicht in dienstlichen Angelegenheiten, die Verschwiegenheitspflicht und die allgemeine Pflicht zu angemessenem Verhalten in und außerhalb des Dienstes) und Rechte der Soldatinnen und Soldaten (u. a. Recht auf die Fürsorge des Dienstherrn in Form von Besoldung, auf Sachleistungen wie die Dienstkleidung, auf Urlaub und auf unentgeltliche truppenärztliche Versorgung). Für frühere Soldatinnen und Soldaten außerhalb des aktiven Wehrdienstes kommt das Reservistengesetz (ResG) zur Anwendung.[779] Gemäß § 1 Nr. 1 ResG sind Reservistinnen und Reservisten frühere Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr, die ihren Dienstgrad nicht verloren haben. Nach § 5 Abs. 1 S. 1 ResG gelten für die Berufung in ein Reservewehrdienstverhältnis die Vorschriften über die Berufung in das Dienstverhältnis einer Soldatin auf Zeit oder eines Soldaten auf Zeit entsprechend. Laut § 8 Abs. 1 ResG können Soldatinnen und Soldaten im Reservewehrdienstverhältnis für eine in § 60 des SG genannte Dienstleistung (hier: Übungen, besondere Auslandsverwendungen, Hilfeleistungen im Innern, Hilfeleistungen im Ausland, Wehrdienst zur temporären Verbesserung

[777] Vgl. https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/#node-content-title-5.
[778] Vgl. Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 7) geändert worden ist.
[779] Vgl. Reservistengesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583, 1588), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 7) geändert worden ist.

der personellen Einsatzbereitschaft gemäß § 63b SG sowie unbefristeter Wehrdienst im Spannungs- oder Verteidigungsfall) aktiviert werden.

Die Differenzierung der verschiedenen militärischen Laufbahngruppen (Mannschaften, Unteroffiziere und Offiziere) werden in der Soldatenlaufbahnverordnung (SLV)[780] geregelt. In der Vorgesetztenverordnung (VorgV)[781] wird festgelegt, wer Vorgesetzter eines Soldaten oder Soldatin ist. Verstößt ein Soldat oder eine Soldatin gegen seine resp. ihre im SG vorgegebenen Pflichten, stellt dies ein Dienstvergehen dar, dass mit einer Disziplinarmaßnahme gemäß Wehrdisziplinarordnung (WDO)[782] geahndet werden kann. Die Soldatinnen und Soldaten haben dagegen das Recht, Beschwerde einzulegen, wenn sie gemäß § 1 S. 1 der Wehrbeschwerdeordnung (WBO)[783] glauben, dass sie von Vorgesetzten oder von Dienststellen der Bundeswehr unrichtig behandelt oder durch pflichtwidriges Verhalten von Kameraden verletzt worden sind. Weiter können Soldatinnen und Soldaten über Vertrauensleute und Personalvertretungen nach dem Soldatinnen- und Soldatenbeteiligungsgesetz (SBG)[784] bei der Dienstgestaltung mitwirken. In der Verordnung über die Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten wird die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten (SAZV) geregelt.[785] Nach Beendigung des Dienstverhältnisses haben ehemalige Soldatinnen und Soldaten je nach Dienstverhältnis einen Anspruch auf Leistungen nach dem Soldatenversorgungsgesetz (SVG)[786].

[780] Vgl. Soldatenlaufbahnverordnung vom 28. Mai 2021 (BGBl. I S. 1228, 5240), die zuletzt durch Artikel 19 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.
[781] Vorgesetztenverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 51-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 Nummer 2 der Verordnung vom 7. Oktober 1981 (BGBl. I S. 1129) geändert worden ist. Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der Vorgesetztenverordnung ist § 1 Abs. 3 S. 2 Soldatengesetz.
[782] Vgl. Wehrdisziplinarordnung vom 17. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 424), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 7) geändert worden ist.
[783] Vgl. Wehrbeschwerdeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 2009 (BGBl. I S. 81), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 424) geändert worden ist.
[784] Vgl. Soldatinnen- und Soldatenbeteiligungsgesetz vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2065), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 55) geändert worden ist.
[785] Vgl. Soldatenarbeitszeitverordnung vom 16. November 2015 (BGBl. I S. 1995), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 6. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 78) geändert worden ist.
[786] Vgl. Soldatenversorgungsgesetz vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932, 3958), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Für strafrechtliche Handlungen von Soldatinnen und Soldaten, auch bei dienstlichem Aufenthalt im Ausland, findet das allgemeine deutsche Strafrecht Anwendung. Darüber hinaus regelt das Wehrstrafgesetz (WStG)[787] spezielle soldatische Straftaten wie die Fahnenflucht, die Gehorsamsverweigerung oder den tätlichen Angriff auf einen Vorgesetzten sowie die Verletzung von Vorgesetztenpflichten. In Deutschland existieren keine Militärstrafgerichte. Straftaten von Soldatinnen und Soldaten werden durch zivile Staatsanwaltschaften verfolgt und durch zivile Gerichte entsprechend geahndet. Im Geschäftsbereich des BMVg existieren nur Wehrdisziplinaranwaltschaften und Truppendienstgerichte, die in Disziplinar- und Beschwerdeangelegenheiten zu entscheiden haben.[788]

Für den Bereich des Einsatzes der Streitkräfte sind zwei wesentliche Gesetze zu nennen: das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)[789] und das Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG)[790]. Das ParlBG regelt, wie bereits ausgeführt, gemäß § 1 S. 1 die Form und das Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. Es basiert auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 (Out-of-Area-Entscheidung).[791] Einen Parlamentsvorbehalt leitete das Gericht aus der deutschen Verfassungstradition und aus der umfassenden parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte ab.[792] Das ParlBG als Ingerenzrecht normiert die Zustimmungserfordernis des Parlaments zu Einsätzen der Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, denn nach § 1 Abs. 1 Satz 2 ParlBG bleibt die Regelung gemäß Art. 115a GG (hier u. a. die Feststellung, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht [Verteidigungsfall]) unberührt.

[787] Vgl. Wehrstrafgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Mai 1974 (BGBl. I S. 1213), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 55) geändert worden ist.
[788] Vgl. https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/#node-content-title-5.
[789] Vgl. Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775).
[790] Vgl. Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 2020 (BGBl. I S. 840) geändert worden ist.
[791] Vgl. BVerfGE 90, 286 [381 f.].
[792] Vgl. https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/#node-content-title-5.

Die §§ 13 bis 15 LuftSiG stellen eine Sonderregelung für den Einsatz der Streitkräfte im Innern dar. Gemäß § 1 dient diese Norm dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen. Das Gesetz wurde aufgrund des terroristischen Akts am 11. September 2001 in den USA erlassen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte aber jene Gesetzesbestimmungen für verfassungswidrig, die eine Gewalteinwirkung gegen mit Unschuldigen besetzte Luftfahrzeuge zuließen. Das Gericht begründete dies damit, dass eine solche Maßnahme gegen die Menschenwürde verstoßen würde. Anders hingegen beurteilte das Gericht die Bekämpfung eines nur mit Terroristen besetztes Luftfahrzeug. In diesem Fall ist eine Bekämpfung zulässig.[793] Stellt nach § 13 LuftSiG ein unmittelbar bevorstehender Terroranschlag einen besonders schweren Unglücksfall im Sinne von Art. 35 Abs. 3 GG dar, ist der Einsatz der Streitkräfte zulässig, muss aber vorab von der Bundesregierung gebilligt werden.

Das Wehrbeauftragtengesetz (WBeauftrG)[794] kann der Kontrolle der Streitkräfte außerhalb des Grundgesetzes zugeordnet werden. Gemäß § 1 Abs. 1 WBeauftrG ist der Wehrbeauftragte Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle und dient dem Schutz der Grundrechte der Soldatinnen und Soldaten nach § 1 Abs. 3 WBeauftrG.

Zur Vervollständigung sollen zwei Gesetze genannt werden, die dem Eigenschutz der Bundeswehr dienen und einer konkreten Komponente der wehrverfassungsrechtlichen Trias nicht zugeordnet werden können: Das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen (UZwGBw)[795] und das Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz -

[793] Vgl. BVerfGE 115, 118;
vgl. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/bvg06-011.html.
[794] Vgl. Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.
[795] Vgl. Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen vom 12. August 1965 (BGBl.

MADG)[796]. Das UZwGBw enthält die Befugnisse bei der Ausübung militärischer Wach- und Sicherheitsaufgaben. Das Gesetz sieht weiter die Einrichtung und Absicherung militärischer Sicherheitsbereiche vor, deren Betreten Unbefugten verboten ist. Aufgabe des MAD ist die Abwehr von Spionage und von extremistischen Bestrebungen. Auf der normativen Grundlage des MADG kann der MAD seine nachrichtendienstlichen Befugnisse gegen Innentäter, d. h. Angehörige der Bundeswehr, einsetzen und in bestimmten Fällen darf er auch gegenüber anderen Personen, die die Sicherheit der Bundeswehr gefährden, tätig werden.

Die einfachgesetzlichen Grundlagen beziehen sich zwecks einer rechtlichen Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Regelung ausschließlich auf die militärischen Organisationsbereiche sowie deren Personal, sind aber nicht für den zivilen Personalkörper der Bundeswehrverwaltung, der Rechtspflege und der Militärseelsorge anwendbar. Für das zivile Personal gelten andere einfachgesetzliche Grundlagen, die kompatibel sind zum Art. 87b GG als wehrverfassungsrechtlichen Grundlage für die Bundeswehrverwaltung, aber nicht per se zur Wehrverfassung gezählt werden. Exemplarisch für Beamtinnen und Beamten sind das Bundesbeamtengesetz (BBG)[797], das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)[798], das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG)[799] sowie die Beamtenlaufbahnverordnung (BLV)[800] und für Tarifbeschäftigte bzw. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 1. Oktober 2005 als Vertragswerk zu nennen. Bezugnehmend auf die vorgeschlagene Legaldefinition für die Wehrverfassung im weiteren Sinn im Abschnitt 3.1 würden diese Normen dann zur Wehrverfassung gehören, wenn diese

---

I S. 796), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) geändert worden ist.

[796] Vgl. MAD-Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

[797] Vgl. Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

[798] Vgl. Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

[799] Vgl. Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist.

[800] Vgl. Bundeslaufbahnverordnung vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 9. August 2022 (BGBl. I S. 1381) geändert worden ist.

ausschließlich für das zivile Personal der Bundeswehr Anwendung finden.[801] Die wehrverfassungsrechtliche Quantität würde beträchtlich zunehmen und eine neue bundeswehrrechtliche Perspektive entstehen. Aktuell sind dagegen einfachgesetzliche Normen, die für beide Personenkreise dieselben Regelungen enthalten, mit Ausnahme des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG)[802] nicht gegeben. Allein an diesen einfachen Sachverhalten zeigt sich bereits eine immenente Trennung beider Organisationsbereiche, die ausführlich in ihren diversen Ausprägungen im folgenden Kapitel dargestellt und analysiert werden soll.

[801] „Die Wehrerfassung im weiteren Sinn umfasst die Gesamtheit aller Rechtsnormen, die eine Regelung der Bundeswehr enthalten."
[802] Vgl. Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

4 Das verfassungsrechtliche Trennungsgebot

Im 3. Kapitel wurde eine Rechtsanalyse der Wehrverfassung mit einem Fokus auf die Art. 87a und Art. 87b GG in einem Duktus des Deskriptiven durchgeführt. Das verfassungsrechtliche Trennungsgebot wird dort als Terminus technicus resp. als Rechtsbegriff genannt, dennoch besteht in der Rechtswissenschaft ein weitestgehender Konsens, dass eine Trennungsregelung in Form eines Gebotes gegeben ist. Auch ist die prinzipielle regulatorische Wirkung einer Binnenseparierung der Bundeswehrverwaltung vom militärischen Organisationsbereich unbestritten. Eine weitere Übereinstimmung besteht in der Bewertung, dass das Trennungsgebot eine Rechtskonstrukt sui generis darstellt und im internationalen Vergleich als deutsches Rechtspezifikum gilt. Das Fehlen einer Legaldefinition und einer konkreten Normierung zwingt aber für eine korrekte Anwendung zu einer Auslegung dieses Rechtskonstrukts hinsichtlich seiner dezidierten Regelungswirkung und -weite sowie dessen Rechtsbindungswirkung und Bestandsschutzes. Die durchgeführte Analyse der Wehrverfassung bildet den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die integralen Normen der Artt. 87 und 87b GG eine valide Rechtsbasis darstellen, aus deren Reziprozität das Trennungsgebot abgeleitet und begründet werden kann. Bereits im 1. Kapitel zur Darstellung des Problemaufrisses wurde der Rechtsterminus „Trennungsgebot“ eingeführt und damit die Signifikanz hervorgehoben. Im Abschnitt 2.4 wurde allgemein dargestellt, wie das Trennungsgebot definiert wird und welche grundsätzliche regulatorische Wirkung es besitzt. Darauf rekurrierend soll in diesem Kapitel das Trennungsgebot systemisch betrachtet und rechtlich vertiefend untersucht werden. Dazu ist es erforderlich, alle konkreten Regelungsfaktoren und deren Wirkungen detailliert zu bestimmen, um darauf bezogen Interdependenzen und Reziprozitäten zwischen der Bundeswehrverwaltung und den Streitkräften abzuleiten. Abschließend soll die Zielsetzung resp. Zweckmäßigkeit des Trennungsgebotes und deren Ausprägungen eruiert werden.

4.1 Grundlagen

Mit der Verfassungsergänzung vom 19. März 1956 („Wehrnovelle“) wurde die zentrale Grundgesetznorm zur rechtmäßigen Aufstellung der Streitkräfte gemäß Art. 87a GG a. F. in das Grundgesetz aufgenommen.[803] Mit derselben Ergänzung erfolgte die verfassungsrechtliche Implementierung der Bundeswehrverwaltung. Die Aufnahme von zwei verfassungsrechtlichen Normen mit unterschiedlichem Regelungscharakter als Grundlage für eine gemeinsame Organisation kann als der zentrale Ursprung für die Binnentrennung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung betrachtet werden. Im Grundsatz normiert das Trennungsgebot eine selbstständige Verwaltung, die von den Streitkräften zu trennen ist: „Indem die Regelung eine von den Streitkräften[804] gesonderte Verwaltung der Bundeswehr voraussetzt, bestimmt sie, daß [sic!] eine von den Streitkräften […] *getrennte, eigenständig organisierte zivile Verwaltung* des militärischen Bereichs bestehen muß [sic!].“[805]

Diese gesonderte Verwaltung muss mit der verfassungsrechtlichen Bezeichnung „Bundeswehrverwaltung“ als gleichwertige[806] und selbstständige[807] Organisationseinheit institutionell[808] und personell getrennt neben der hierarchischen Struktur der

[803] Vgl. BVerfGE 90, 286 [294]; vgl. BVerfGE 108, 34 [42-45]; vgl. BVerfGE 121, 135 [153 f.]; vgl. BVerfGE 126, 55 [69-73]; vgl. BVerfGE 132, 1 [21-23]; vgl. BVerfGE 140, 160 [186-203].

[804] Hierzu zählen auch die Reserve Dienstleistenden gemäß § 1 Reservistengesetz, die zwar statusrechtlich keine Soldatinnen und Soldatinnen sind, aber gemäß § 5 Reservistengesetz gelten die Vorschriften über die Berufung in das Dienstverhältnis einer Soldatin auf Zeit oder eines Soldaten auf Zeit entsprechend für die Berufung in ein Reservewehrdienstverhältnis. Damit unterliegen die Reserve Dienstleistenden vollständig dem verfassungsrechtlichen Trennungsgebot.

[805] Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 10. [Kursivschrift hinzugefügt.] Vgl. BVerwGE 86, 140 [141]; vgl. BVerwGE 86, 166 [169]; vgl. BVerwGE 130, 165 [179].

[806] Die Gleichwertigkeit beider Bereiche zeige sich darin, dass bis zur organisatorischen Spitze der Bundeswehr neben einem militärischen Befehlshaber gleichrangig u. a. ein/e Präsident/in der Wehrbereichsverwaltung (heute: BAIUDBw) stehen müsse. Vgl. Dürig, in: Maunz/ders., Grundgesetz 87b, (Stand 1959), Rn. 18. Quelle: zit. n. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 64.

[807] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 2; vgl. Loosch, Die Bundeswehrverwaltung und der Fall des äußeren Notstandes (Verteidigungsfall), 1963, S. 255.

[808] Gemäß dem Urteil des BVerwG vom 10. Dezember 1996 (Az. 1 C 33/94, juris Rn. 17) aufgrund von Art. 87b Abs. 1 GG ist der zivile „[…] Teil der Bundeswehr in Abgrenzung zu den Streitkräften und damit in Abkehr von früheren Organisationsmodellen zu institutionalisieren […]“. Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4.

Streitkräfte existieren.[809] Die organisatorische Eigenständigkeit und ihre wesentliche verfassungsrechtliche Bedeutung zeigt sich in dem Faktum, dass selbst im Verteidigungsfall oder in allen anderen Einsatzfällen die zivile Verwaltung unter der Leitung des Bundesministers der Verteidigung obligatorisch selbstständig bleibt.[810] Die Bundeswehrverwaltung ist kein „[…] Teil oder Annex der Streitkräfte, sondern ein von diesen getrennter, eigenständiger, mit den Streitkräften gegenständlich allerdings aufs engste verbundener Bereich der zivilen Verwaltung […].“[811] Bestätigt wurde das Trennungsgebot u. a. durch das OVG Münster, dass dieses noch weiter ausdifferenzierte: „Die Zuordnung der die Gestaltung des inneren Dienstbetriebs betreffenden Entscheidungskompetenz zu den Befugnissen der (zivilen) Behördenleitung entspricht der verfassungsrechtlich durch Art. 87a, 87b des Grundgesetzes (GG) *vorgegebenen grundsätzlichen organisatorischen, funktionellen und personellen Trennung* zwischen den auf dem Prinzip von Befehl und Gehorsam beruhenden Streitkräften einerseits und der – selbstständigen – zivilen, den allgemeinen Regeln des Verwaltungshandelns unterworfenen Bundeswehrverwaltung andererseits, welche erst beim Bundesminister der Verteidigung, dem beide unterstehen, zusammengeführt werden“.[812]

---

[809] Vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, Az. III ZR 51/73, juris Rn. 17, 18, 20; vgl. BSG, Urteil vom 15. Juli 1992, Az. 9a RV 15/91; vgl. BSGE 71, 60-67, SozR 3-3200 § 81 Nr. 5, juris Rn. 23¸ vgl. BVerwGE 86, 140 [141]; vgl. BVerwGE 86, 166 [169]; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 1 f.; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707 f.; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 27; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 4; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28; vgl. Laabs, Nochmals: Rechtsstellung und Pflichtenkreis der Rechtsberater der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen und im Verteidigungsfall. Zugleich eine Auseinandersetzung mit den Dissertationen von Baganz und Sturm, 1997, S. 143.

[810] Vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 2; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.

[811] Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, Az. III ZR 51/73, juris Rn. 17; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 91.

[812] OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 18. [Kursivschrift hinzugefügt.]

Eine Trennung zwischen den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung sollte dabei prinzipiell folgende Ziele verfolgen:

a) Effizienzsteigerung durch Konsolidierung

Die frühere Aufteilung insbesondere in der Beschaffungsverwaltung hat sich als nachteilig erwiesen. Durch eine Konzentration derselben Aufgabe für die unterschiedlichen Teilstreitkräfte bei einer Stelle sollte eine Verbesserung der Erfüllung erreicht werden.[813]

b) Effizienzsteigerung durch Auslagerung

Eine Effizienzsteigerung sollte erreicht werden, indem die administrativen Annexaufgaben aus dem Bereich der Streitkräfte auf die zivile Wehrverwaltung ausgelagert werden. Diese Auslagerung basiert auf zwei Gedanken: Erstens dem der sachgerechten Zuweisung von Aufgaben und institutioneller Ausstattung und zweitens dem der Entlastung. Durch gezielte Konsolidierung der Verwaltungsaufgaben innerhalb der Streitkräfte und bei anschließender Übertragung dieser an die zivile Wehrverwaltung soll die Erfüllung dieser Aufgaben erleichtert werden. Auf diese Weise wird die Effizienz der Aufgabenerledigung erhöht, so dass Kostenreduktionspotenziale entstehen können. Durch eine Fokussierung auf die Kernaufgaben, kann parallel die Effektivität der Aufgabenerfüllung erreicht werden.[814] Konkret bedeutet dies, dass eine Konzentration der Streitkräfte auf ihre Aufgabe bzw. ihren Auftrag innerhalb ihrer hierarchiespezifischen Struktur durch die Entlastung von bestimmten administrativen Aufgaben erreicht werden kann.[815]

---

[813] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34.

[814] Depenheuer sieht sogar eine Priorisierung bei der Begründung einer Trennungsregelung: „Die Sachlogik der Norm, eine arbeitsteilige ausdifferenzierte Wehrverwaltung einzurichten, überlagert die Motivation der Machtbegrenzung, die insoweit als ein zwar historisch verständliches, aber für die verfassungsrechtliche Konkretisierung wenig operationalisierbares Telos erscheint. Tatsächlich dient die Ausdifferenzierung der Wehrverwaltung weniger als Faktor im System der checks and balances als vielmehr und in erster Linie einer effektiven Aufgabenerfüllung auf der Grundlage der allgemeinen Regeln des Verwaltungshandelns.“ Quelle: Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34.

[815] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 21; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle

c) Politische Steuerung resp. Kontrolle und Sicherstellung des Primats der Politik

Zielsetzung des verfassungsändernden Gesetzgebers für die Konstituierung einer militärischen Gewalt war es, eine rechtliche umhegte Bundeswehr zu schaffen.[816] Das Trennungsgebot ist daher Teil eines umfassenden Konzepts der politischen Steuerung resp. Kontrolle sowie einer rechtlich-organisatorischen Integration des Machtfaktors Streitkräfte. Dieses Konzept basiert auf der Zielsetzung, eine Machtkonzentration im militärischen Bereich durch die sich einer politischen Kontrolle entziehenden Streitkräfte u. a. durch eine eigenständige zivile Administrative präventiv zu verhindern.[817] Innerhalb der Bundeswehr bildet somit die Bundeswehrverwaltung ein vom Grundgesetz […] gewolltes Element der arbeits- und gewaltenteiligen Binnendifferenzierung […]"[818], um auf diese Weise auch das Primat der Politik sicherzustellen.[819]

d) Reduzierte Truppenstärke

Die Trennung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung führte auch dazu, dass die personelle Truppenstärke geringer war. Dies ist heute nicht mehr von Relevanz, aber bei Inkrafttreten der Wehrverfassung war dies ein relevanter Faktor, da internationale Verträge die Höchststärke für die Streitkräfte festlegten.[820]

(Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 6; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34.

[816] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15.

[817] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 1; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 101, vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 19 und 22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 2; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 3; vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 22.

[818] Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99. [Hervorhebungen weggelassen.]

[819] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 97; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 34.

[820] Vgl. Walz, in: Wehrrecht und Friedenssicherung. Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, 1999, S. 311 f.

Das Trennungsgebot als Vorgabe zur Separierung der Streitkräfte von der Bundeswehrverwaltung in der Gesamtorganisation Bundeswehr wurde in der Regierungserklärung des ersten Verteidigungsministers Theodor Blank am 27. Juni 1955 klar definiert, erläutert und vorgegeben. Mit den Konstituierungen der Bundeswehrverwaltung am 7. Juni 1955 und der Streitkräfte am 12. November 1955 stand dieses Prinzip nicht zur Disposition und wurde rund 55 Jahre grundsätzlich eingehalten. Die tiefgreifenden geopolitischen Veränderungen in Europa Ende der 1980er Jahre mussten zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Aufstellung und Zielsetzung der Bundeswehr haben, da der genuine Auftrag so nicht mehr notwendig war. Diese politische Neuorientierung und -bewertung der deutschen Verteidigungspolitik führte als Konsequenz 2010 zur Strukturreform der Bundeswehr, die einen systemischen Ansatz hatte und somit auch das Trennungsgebot beinhaltete.

Eine rechtliche Auslegung des Trennungsgebotes seitens der Bundesregierung war zu diesem Zeitpunkt nicht neu. Es hatte in der Vergangenheit schon zu diversen Konflikten in der Bundeswehr zwischen den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung geführt. Das Trennungsgebot und die fehlenden konkreten Vorgaben durch den Verfassungsgeber zur Regelungswirkung und -weite machten Auslegungen und hinreichende Begründungen notwendig. Dies erfolgte aber mit der eindeutigen Zielsetzung, das Trennungsgebot korrekt anzuwenden. Im Jahr 2010 ergab sich ein neuer Sachverhalt. Primär bestand die Intention der Bundesregierung darin, eine organisatorische Trennung zu überwinden und das Trennungsgebot in Gänze in Frage zu stellen. Implizit stand auf diese Weise die ebenfalls vom Verfassungsgeber nicht klar kodifizierten Vorgaben zum Bestandsschutz des Gebotes zur Disposition. Des Weiteren wurde zum ersten Mal hinterfragt, ob das Verteidigungsressort für die Gewährleistung des Gebotes ausschließlich zuständig sei. Diese Fragestellung stellte eine neue Dimension und somit eine Erweiterung in der Auslegung dar.

Als Zwischenergebnis kann bereits an dieser Stelle festgestellt werden, dass das rechtlich unbestrittene Trennungsgebot die klare politische Zielsetzung, einen bundeswehrgemeinsamen Ansatz zu verfolgen und einen zivil-militärischen Personalkörper zu generieren, nicht zuläs-

sig ist. Eine vollständige Zusammenführung beider Personalkörper der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung ist aufgrund eines gemäß der Artt. 87a und 87b GG bestehenden und rechtlich vorgegebenen Trennungsgebotes verfassungswidrig. In diesem Fall sind als Konsequenz rechtliche Maßnahmen zu eruieren, einen rechtskonformen Zustand wieder herzustellen, z. B. durch eine Änderung des Grundgesetzes oder durch eine Rückkehr zu den vorgegebenen Regelungen des Grundgesetzes sowie deren Einhaltung.

De lege lata lässt sich ein dichotomischer Charakter bezüglich des Verhältnisses der beiden Organisationseinheiten ableiten, es sind aber auch zulässige Ausnahmen begründbar. Die Zulässigkeit von Ausnahmen und deren Umfang sowie Güte ist abhängig von der Qualität der Rechtsbindungswirkung des Gebotes: Je höher die Qualität der verfassungsgemäßen Rechtsbindung, desto weniger sind Ausnahmetatbestände zulässig. Diese Proportionalität gilt vollumfänglich auch für die Evidenz der Rechtskonformität in Bezug zur Wirklichkeit, denn wenn keine Ausnahmetatbestände existieren, sind normative Vorgaben und deren Einhaltung leichter zu überprüfen. Daher besteht die zentrale Fragestellung, welche rechtliche Qualität das verfassungsrechtliche Trennungsgebot besitzt.

Theoretisch ist eine rechtliche Qualität eines Gebotes gegeben, das ein breites Ausnahmespektrum in Umfang und Güte zulässt und ad extremum eine Fusionierung beider Organisationsbereiche zulässig wäre, wenn jeweils ein rudimentärer Teilbereich von einer Zusammenführung verbleibt. Eine Separierung wäre auch in diesem Fall effektiv gegeben und das Trennungsgebot würde eingehalten werden. Eine solche Maßnahme wäre dann zulässig und ein rechtmäßiger Zustand vorliegen. Auf diese Weise führt eine Reduktion des Trennungsgebotes nicht zwingend zu einem rechtsnonkonformen Zustand. Folglich ist zu bestimmen, wie ausgeprägt der Trennungsgrad beider Organisationseinheiten durch die rechtliche Regelung vorgegeben ist.

Bezugnehmend von diesen Ausführungen soll eine zentrale Hypothese zur Rechtsbindungsqualität formuliert werden: *Das verfassungsrechtliche Trennungsgebot ist ein nach seiner Bezeichnung einzuhaltendes Gebot, dass Ausnahmen im Bedarfsfall generell zulässt.* Sollte sich diese Hypothese nicht bestätigen, wären im Umkehrschluss ebenfalls rechtliche Optionen zu eruieren, die eine zulässige Anwendung des Trennungsgebotes sicherstellen.

Zur Bestimmung der Qualität des Trennungsgebotes sollen zuerst die verschiedenen Ausprägungen bestimmt und analysiert werden. Anschließend sollen konkrete Maßnahmen der Neuausrichtung der Bundeswehr in Bezug zur Rechtsqualität des Gebotes bewertet werden.

4.2 Ausprägungen

Das Trennungsgebot als Rechtskonstrukt besitzt keinen Selbstzweck. Es ist *historisch* begründet, *politisch* zweckbestimmt konzeptioniert, darauf basierend *rechtlich* normiert sowie *organisatorisch* umgesetzt worden. Von diesen vier Aspekten ist die rechtliche Normierung von zentraler Bedeutung, denn nur diese entscheidet über die Zulässigkeit von Maßnahmen.

4.2.1 Historische Ausprägung

Die historische Ausprägung umfasst insbesondere Gesetzgebungsmaterialien und -entwürfe, die während des Gesetzgebungsverfahrens zum Trennungsgebot entstanden sind. Zusätzlich muss parallel der zeitgeschichtliche Rahmen und dessen Einfluss auf diesen legislativen Akt berücksichtigt werden.[821] Die historische Ausprägung zeigt, wie intensiv das gesellschaftliche, aber auch das politische Ringen um eine akzeptable rechtliche Lösung gewesen war.

[821] Kein politisches System und keine darauf basierende rechtliche Grundordnung entstehen in einem luftleeren Raum. Sie sind vielmehr eingebettet in historische Verläufe und spezifische Gründungssituationen. In den Sozialwissenschaften wird in diesem Zusammenhang von der sogenannten „Pfadabhängigkeit“ gesprochen. Quelle: Vgl. Marschall, Das politische System Deutschlands, 2014, S. 20.

4.2.1.1 Historische Ausgangssituation

In der Ursprungsfassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 waren deutsche Streitkräfte nicht vorgesehen. Die weltpolitischen Rahmenbedingungen und die wachsenden Interessengegensätze der beiden großen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges, USA und UdSSR, führten dazu, eine Wiederbewaffnung Westdeutschlands in Betracht zu ziehen. Die politischen Diskussionen des deutschen Wehrbeitrages fanden elf Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation statt und waren stark von den negativen Erfahrungen der noch gegenwärtigen Geschichte geprägt. Die Entscheidung für eine Wiederbewaffnung Deutschlands sollte ursprünglich im Rahmen der Schaffung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) auf Betreiben Frankreichs erfolgen.[822] Nachdem der Deutsche Bundestag am 25. Februar 1954 die Wehrhoheit des Bundes mit den Stimmen der Regierungskoalition grundgesetzlich manifestiert hatte, zeichnete sich ein sinkendes Interesse der französischen Regierung an der Aufstellung einer Europäischen Armee ab. Im August 1954 wurde die Abstimmung bezeichnenderweise von der Tagesordnung der Nationalversammlung gestrichen und das Projekt war damit gescheitert.[823] Nach diesem Scheitern der EVG in der französischen Nationalversammlung wurde schließlich mit den Pariser Verträgen vom 23. Oktober 1954 und dem Beitritt der Bundesrepublik zum Nordatlantikpakt (NATO) am 5. Mai 1955 die deutsche Westintegration vollzogen.[824] Eine für die noch zu konstituierende Bundeswehrverwaltung war es Faktum, dass vertraglich eine limitierte Aufstellung von 500.000 Soldaten vorgesehen war.[825] Diese Limitierung bezog sich ausschließlich auf die Streitkräfte, nicht aber auf das zivile Personal. Diese Art der Begrenzung lies potenzielle Überschreitungen der Personalobergrenze

[822] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 40.
[823] Vgl. Bauer, Der Werteordnung des Grundgesetzes verpflichtet, Vor 60 Jahre wurde die Bundeswehr aufgestellt, 2015, S. 53.
[824] Der Nordatlantikvertrag besteht seit dem 24. August 1949 und ist für die Bundesrepublik Deutschland gemäß Bekanntmachung vom 9. Mai 1955 (BGBl. II, S. 630 Nr. 12) am 6. Mai 1955 in Kraft getreten.
[825] Vgl. Bauer, Der Werteordnung des Grundgesetzes verpflichtet, Vor 60 Jahre wurde die Bundeswehr aufgestellt, 2015, S. 53.

durch die Bundeswehrverwaltung zu.[826] Mit Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland war es von entscheidender Bedeutung, dass diese Aufrüstung nicht nur durch militärisches Führungspersonal, sondern auch unter einem Parlament verantwortlichen Minister erfolgte. Dieser Minister war der erste Bundesverteidigungsminister Theodor Blank, der bei dieser Aufgabenerfüllung nicht nur Soldaten, sondern auch Zivilisten beteiligte.[827] Die Wehrverwaltung wurde am 7. Juni 1955 gegründet, während die ersten Freiwilligen für die Streitkräfte erst am 12. November 1955 vereidigt wurden. Dass die Wehrverwaltung *vor* der Aufstellung der Streitkräfte konstituiert wurde, war organisatorisch bedingt, denn die Bundeswehr musste unter völlig neuen Rahmenbedingungen als Armee des demokratischen Deutschlands erst konzeptionell geplant und geschaffen werden.[828]

4.2.2 Politische Ausprägung

In seiner Regierungserklärung zur verteidigungspolitischen Konzeption der Bundesregierung nannte Theodor Blank die grundlegenden politprogrammatischen Punkte, die als thematischen Grundlage und Kern die Aufstellung der Streitkräfte enthielten. Die Streitkräfte sollten sich in den verfassungsbasierten Staat integrieren und gleichzeitig deren rechtliche Grundprinzipien anerkennen und beachten.[829]

Programmatisch konsolidiert war klar vorgesehen, dass „[…] die Bundesregierung die zukünftigen Streitkräfte als einen *Teil der Exekutive* [aufbaut]. Die *Armee* darf *kein*

[826] Vgl. Walz, in: Wehrrecht und Friedenssicherung. Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, 1999, S. 311 f.; Vgl. Raidel, Bundeswehr und Wehrverwaltung – sinnvolle Ergänzung oder anachronistische Verschwendung knapper Ressourcen? 2009, S. 4.
[827] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, S. 43.
[828] Vgl. Raidel, Bundeswehr und Wehrverwaltung – sinnvolle Ergänzung oder anachronistische Verschwendung knapper Ressourcen? 2009, S. 3.
[829] „Wir stehen vor einer neuen und schweren Aufgabe. Wir müssen Streitkräfte aus dem Nichts heraus neu aufbauen, ohne jede Anknüpfung an bestehende Truppeneinheiten. Wir bauen sie zudem in einem Staat auf, der an einer kaum bewältigten Vergangenheit zu tragen hat, in einer jungen Demokratie, die um ihr Ansehen oft noch im eigenen Volk zu ringen hat. Diese Lage bringt viele Schwierigkeiten; sie gibt uns aber auch neue Möglichkeiten. *Sie erleichtert uns die Einordnung der Streitkräfte in unseren demokratischen Staat.* Wir wollen Streitkräfte in der Demokratie, die sich dem Vorrang der Politik fügen. Sie sollen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit achten, die staatsbürgerlichen Grundrechte und Grundpflichten ernst nehmen und die Würde des Menschen anerkennen.“ Quelle: Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5214 A. [Kursivschrift hinzugefügt.]

Staat im Staate sein."[830] „Es sollte eine moderne Streitkraft des Volkes, der Demokratie, geschaffen werden, die allen Militarismus hinter sich gelassen hatte."[831] Der Minister führte aus, dass die Streitkräfte ein Teil der Exekutive sind. Weil die Streitkräfte ein Teil der Exekutive darstellen, unterstehen sie der dem Parlament verantwortlichen Bundesregierung und somit der Kontrolle des Parlaments.[832] „Die zivile Leitung muß [sic!] den Vorrang der Politik sichern. Die *parlamentarische Kontrolle* soll stärker durchgeführt werden, als dies früher in Deutschland der Fall war."[833] Dies stellte einen Bruch für zukünftigen militärischen Kräfte dar.

4.2.2.1 Zivile Kontrolle der Streitkräfte durch die Bundeswehrverwaltung

In diesem Zusammenhang wurde die Annahme aufgestellt, dass aufgrund dieser Vorgaben des Ministers auch eine zivile Kontrolle der Streitkräfte durch die Bundeswehrverwaltung sei. Als historische Quelle soll hierzu Ernst Wirmer[834] zitiert werden, der Mitglied des Parlamentarischen Rates und späterer Abteilungsleiter Administration im Bundesministerium der Verteidigung war: „Das bedeutet aber sehr klar, daß [sic!] die Bundeswehrverwaltung eine rein dienende Funktion gegenüber der Bundeswehr [In diesem Kontext sind die Streitkräfte gemeint.] hat, ihr nicht in irgendeiner Weise als herrschend oder kontrollierend aus eigenem Recht gegenübertritt auch soweit sie Wünsche der Truppenteile oder einzelner Soldaten nicht erfüllen kann, wenn Gesetz oder Haushalt die Erfüllung solcher Wünsche nicht gestattet. […] Diese politische und staatsbürgerliche Kontrolle obliegt anderen Instanzen […]."[835] Diese Bewertung Wirmers ist aufgrund seiner politischen Positionen ein

[830] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5214 A.
[831] Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, S. 43.
[832] Vgl. Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5215 C-D.
[833] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5214 A-B. Die Forderung, die Streitkräfte in die verfassungsmäßige Ordnung zu integrieren, wurde u. a. auch von der Abgeordneten, Frau Dr. Schwarzhaupt (CDU), im Zweiten schriftlichen Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschuss), 2. Wahlperiode, BT-Drs. 2150, S. 1 gefordert. Vergleiche auch Plenarprotokoll von der 132. Sitzung des 2. Bundestages vom 6. März 1956, S. 6856 C-D sowie das Votum des Bundesrates gemäß Sitzungsbericht von der 142. Sitzung des Bundesrates am 10. Juni 1955, S. 137 A.
[834] Unter den damaligen Abteilungsleiter Ernst Wirmer erstellten insbesondere Wolfgang Cartellieri, Knieper und Wenzel das neue Konzept der neuen Verteidigungsverwaltung. Quelle: Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 44.
[835] Wirmer, Die Bundeswehrverwaltung, 1957, S. 2.

wesentliches Argument, die gegen eine weitere Kontrollinstanzenkonstituierung und -implementierung in Form der Bundeswehrverwaltung in das parlamentarische Kontrollsystem spricht. Wirmer verwendete dabei den Begriff des „civil control“[836], der aus dem angelsächsischen Rechtskreis stammt und sich inhaltlich auf die Kontrolle der Streitkräfte auf jeder Ebene durch die Politik bezieht.[837] Wirmer betonte ausdrücklich, dass die Wehrverwaltung nicht zum Bereich der „civil control“ gehöre, betonte aber die besonderen „[…] Belastungen in der nationalen Geschichte“[838]. Die Kontrolle durch die Politik im Sinne der „civil control“ wurde von der Regierung, aber auch von den Oppositionsparteien in unterschiedlicher Ausgestaltung für die Wehrverfassung gefordert.[839] Aus den zur Verfügung stehenden Gesetzesmaterialien sowie aus den erläuternden Quellen lässt sich nicht eindeutig belegen, dass die Errichtung der Bundeswehrverwaltung den Zweck einer weiteren parlamentarische Kontrollinstanz der Streitkräfte gehabt hätte.[840] Vice versa ist damit aber auch nicht die Hypothese einer Kontrollfunktion der Bundeswehrverwaltung gänzlich widerlegt, da eine explizite Negierung einer potenziellen Kontrollfunktion der Bundeswehrverwaltung ebenfalls nicht besteht. Daher kann die Hypothese vertreten werden, dass eine solche Kontrollfunktion implizit gegeben sein könnte. Dafür sprechen die vier nachfolgenden Argumente: Verteidigungsminister Blank gab in seiner Regierungserklärung expressis verbis die politische Rahmenbedingung für die Einordnung der Streitkräfte in den demokratischen Staat. Dabei sollen sich die Streitkräfte

[836] Wirmer, Die Bundeswehrverwaltung, 1957, S. 2.
[837] Vgl. Wirmer, Die Bundeswehrverwaltung, 1957, S. 2; vgl. Smith, Militär- und Zivilgewalt in Amerika, 1954, S. 39; Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 72 f.
[838] Wirmer, Die Bundeswehrverwaltung, 1957, S. 2.
[839] Vgl. Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, Bundesminister der Verteidigung Blank, S. 5214 A-B; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Ollenhauer (SPD), S. 5233 C-D; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter von Manteuffel (FDP), S. 5237 C-D u. 5238 A-B; Vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Feller (GB/BHE), S. 5245 B-D; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Matthes (DP), S. 5250 D u. S. 5251 A; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Dr. Arndt (SPD), S. 5255 D u. S. 5256 A u. C-D u. S. 5257 A-B; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Dr. Kiesling (CDU/CSU), S. 5265 C; vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 73.
[840] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 178 f.

in der Demokratie dem Vorrang der Politik fügen. Der Minister sprach hier eindeutig nur von den Streitkräften als Objekt. Anschließend folgten seine Ausführungen zur parlamentarischen Kontrolle der militärischen Kräfte. Konkretisiert wird die parlamentarische Kontrolle bei seiner Darstellung der Wehrverfassung und zu deren Grundzügen, d. h. politische Kontrolle und Spitzenbefugnisse. Der Minister erklärte dazu, dass die Streitkräfte ein Teil der Exekutive sind, daher der dem Parlament verantwortlichen Bundesregierung unterstehen und zugleich der Kontrolle des Parlaments. Der Bundesminister der Verteidigung ist als Mitglied der Regierung primär gegenüber dem Parlament verantwortlich. Diese Verantwortung ergibt sich gemäß Art. 65 GG und bezeichnet die sich aus weiteren Verfassungsnormen ergebende politische Rechenschafts- und Einstandspflicht gegenüber dem Parlament.[841] Gleichzeitig führt dieser sein Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung, ist Vorgesetzter der Bundeswehr und übernimmt somit die zivile Leitung. An dieser Stelle findet die Legitimationskette der parlamentarischen Kontrolle ihr letztes Glied. Der dem Parlament und dessen Kontrolle verantwortlicher Bundesminister der Verteidigung obliegt in seiner direkten Vorgesetztenfunktion für die Streitkräfte als auch für die Bundeswehrverwaltung jeweils mit unmittelbarer Weisungsbefugnis eine parlamentarische Stellvertreterkontrollfunktion. Es ist korrekt, wenn Wirmer darauf hinwies, dass die Bundeswehrverwaltung nicht herrschend oder kontrollierend *aus eigenem Recht* den Streitkräften gegenübertritt, diese kann aber als Vollzugsorgan in der Funktion einer allgemeinen Kontrollinstanz eingesetzt werden, wenn es der Bundesminister der Verteidigung oder das Parlament für erforderlich hält. Eine andere plausible Begründung basiert auf der Eigenständigkeit der Bundeswehrver-

[841] Vgl. https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/fuersorgepflicht-des-dienstherrn-was-ein-minister-darf-und-was-nicht/#:~:text=Der%20Minister%20ist%20als%20Mitglied,und%20Einstandspflicht%20gegen%C3%BCber%20dem%20Parlament.

waltung. Aufgrund dieser Verselbständigung kann auch eine Kontrollfunktion der Bundeswehrverwaltung gegenüber den Streitkräften angenommen werden.[842]

Der Minister erklärte in seiner Regierungserklärung, dass *„[d]ie zivile Verwaltungsorganisation […]* von den eigentlichen *Streitkräften zu unterscheiden [ist]*, hängt aber so eng mit ihnen zusammen, daß [sic!] die Truppe bei ihrer *Herausnahme aus der Verteidigungsorganisation nicht lebens- und funktionsfähig wäre*."[843] Diese Vorgabe zeigt deutlich, dass der Wehrverwaltung nicht nur allgemeine Verwaltungsaufgaben bzw. irrelevante Nebenaufgaben im Rahmen der Funktionsübertragung vorgesehen waren, sondern für die Streitkräfte essenzielle Bereiche, ohne die letztlich eine Einsatzbereitschaft der militärischen Kräfte für die Landesverteidigung nicht mehr gegeben ist. Dies stellt einen bedeutsamen Kontrollfaktor dar. Auf diese Weise kann durch die Aufgabenerfüllung der Bundeswehrverwaltung der erforderliche Bedarf der Streitkräfte auf Grundlage von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften im Rahmen der Vorgaben des Bundeshaushaltes geprüft und – nach positiver Bedarfsprüfung – beschafft werden. Es kann ebenfalls eine effektive Kontrolle des Bedarfs gewährleistet und mögliche Direktbeschaffungen von Waffen, Equipment, Fahrzeuge, Verpflegung oder Direktrekrutierungen von Soldatinnen und Soldaten zum Wehrdienst präventiv vermieden werden. Sollten Forderungen der Streitkräfte sich als unberechtigt oder unzulässig erweisen, *muss* die Bundeswehrverwaltung diese ablehnen. Auf diese Weise können im schlimmsten Fall Versuche einer potenziellen militärischen Machtkonzentration frühzeitig vermieden werden. Der Bundesminister der Verteidigung besitzt als politische Finalentscheidungsinstanz eine weitere, in diesem Fall spezifische Kontrollmöglichkeit über die Streitkräfte.

Das dritte Argument folgt aus den beiden vorherigen Argumenten. Das politische Prinzip „Divide et impera" ist offenkundig und wird im Sinne von „checks and balances" durch einer Macht- resp. Kompetenzaufsplittung praktisch umgesetzt. Auf

[842] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 73.
[843] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5218 C. [Kursivschrift hinzugefügt.]

diese Weise wird eine differenzierte Kontrolle von separierten, aber interdependenten und -agierenden Organisationseinheiten mit diversen zugeordneten Funktionen erst möglich. Übertragen auf den deutschen Verfassungsstaat dient die Division der omnipotenten Staatsgewalt in die drei Gewalten Legislative, Judikative und Exekutive und weiter aufgeteilt an verschiedene Funktionsträger die sicherste Garantie, dass die Funktionsträger bis zu den drei Grundgewalten sich bei ihrem Ineinandergreifen gegenseitig regulieren und steuern. Das System von „checks and balances" soll verhindern, dass einzelne Gewaltenträger die ihm gesetzlich zugewiesene Kompetenz überschreiten.[844] Der Staats- und Verfassungsrechtler Karl Loewenstein differenziert in diesem Kontext zwischen *geteilter* und *politisch* kontrollierter Macht. Bei der geteilten Macht besteht die Kontrollfunktion darin, dass ein Staatsakt (z. B. Gesetzgebungsverfahren) zustande kommt, wenn die Träger der Macht sich zu einer Vornahme gemeinsam bereitfinden. Bei Ausübung der politisch kontrollierten Macht hindert ein Machtträger nach eigenem Ermessen und unabhängig einen anderen Träger der Macht an der Vornahme eines Staatsaktes, z. B. durch ein Misstrauensvotum des Parlaments gegen das Kabinett oder durch Auflösung des Parlaments durch die Regierung.[845] Loewenstein unterscheidet dabei zwischen „intra-organ-controls"[846], d. h. Kontrollen innerhalb der einzelnen Machtträgern (auch Innen- oder Binnenkontrollen), und „interorgan-controls"[847], also Kontrollen zwischen mehreren zusammenwirkenden Machtträgern (auch Zwischen- oder Außenkontrollen).[848] Die Aufteilung der Streitkräfte und der Wehrverwaltung entspricht dem Prinzip der „intra-organ-controls". „Durch die Aufteilung des Verteidigungsapparates in seine beiden Grundkräfte werden diese in ein überschaubares System gegenseitiger Zuord-

[844] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 73.
[845] Vgl. Loewenstein, Verfassungslehre, 1969, S. 47.
[846] Loewenstein, Verfassungslehre, 1969, S. 167.
[847] Loewenstein, Verfassungslehre, 1969, S. 167.
[848] Vgl. Loewenstein, Verfassungslehre, 1969, S. 167.

nung gebracht, die im Sinne von Montesquieu eine echte ´pouvoir modérée´ darstellt."[849]

Viertens gehört die Verwaltung zur Exekutive und damit zur vollziehenden Gewalt. Die Zugehörigkeit der Streitkräfte zur Exekutive und zur vollziehenden Gewalt war nicht immer derart eindeutig. Fest steht aber, dass die Streitkräfte nicht mit der Verwaltung gleichzusetzen sind. Dieses rechtliche Faktum ist bedeutsam, da gemäß Art. 20 Abs. 3 GG die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist. Dies bedeutet zum einen, dass die vollziehende Gewalt nicht gegen Gesetz und Recht verstoßen (Vorrang des Gesetzes) und nur handeln darf, wenn eine gesetzliche Ermächtigung vorliegt (Vorbehalt des Gesetzes).[850] Für die Verwaltung waren und sind dies rechtliche Grundprinzipien – für die damals neu aufgestellten Streitkräfte war dies aber ein neuer rechtlicher Rahmen. Sollten daher die Streitkräfte eine Machtkonzentrierung anstreben und damit den ihr gemäß Grundgesetz vorgesehenen Grundauftrag der Landesverteidigung verlassen, wäre die Bundeswehrverwaltung in der Position, auf Basis des Vorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes und des ihr zugewiesenen verfassungsrechtlichen Auftrages, die Existenzgrundlagen, wie im zweiten Argument dargestellt, zu entziehen. Die Bundeswehrverwaltung sichert durch eine verlässliche und verbindliche Rechtsbefolgung resp. -ausführung für die Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben.[851] Dies hatte auch einen psychologischen Effekt bei der damaligen Bevölkerung: es schaffte Vertrauen und half Vorbehalte gegen die Wiederbewaffnung zu reduzieren. Zumindest in der Anfangszeit ist es umsichtig gewesen, zwischen die skeptische Bevölkerung und das Militär eine zivile Institution zu stellen, um beim Bürger nicht den Eindruck militärischer Allmacht zu wecken."[852]

---

[849] Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 74.
[850] Vgl. Zippelius, Einführung in das Recht, S. 102.
[851] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 102.
[852] Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 148.

4.2.2.2 Politisch-ökonomische Begründungen des Trennungsgebotes

Eine weitere für die zivile Wehrverwaltung richtungsweisende Vorgabe gab der Minister für den Bereich der Funktionszuteilung: „Während die rein militärischen Aufgaben im Interesse der Schlagkraft der *Streitkräfte nach dem Befehlsprinzip* durchgeführt werden müssen, sind die *Verwaltungsaufgaben* von speziell ausgebildetem *Zivilpersonal nach allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen* zu bewältigen. Infolgedessen werden die Aufgaben der Kommandogewalt und der Verwaltung so zu verteilen und gegeneinander abzugrenzen sein, daß [sic!] eine *klare Trennung* der spezifisch militärischen Funktionen von der allgemeinen Verwaltungstätigkeit erzielt wird. Nur dann wird die Grundsatzforderung zu erfüllen sein, daß [sic!] der Soldat sich voll seinen soldatischen Aufgaben widmet und die Verwaltungsaufgaben durch Fachleute mit entsprechender Vorbildung wahrgenommen werden."[853] Oder kurzgefasst: „Der Soldat soll von allen Aufgaben frei bleiben, die auch von zivilen Bediensteten durchgeführt werden können."[854] Im Bundestag wurde von Beginn an die Auffassung vertreten, dass die neue von den Streitkräften losgelöste Verteidigungsverwaltung einen zivilen Charakter aufweisen sollte.[855] Bereits 1952 wurde von deutscher Seite das Grundkonzept eines zivilen Charakters der Verteidigungsverwaltung anlässlich der Beratungen für den deutschen Beitrag zur europäischen Verteidigungsgemeinschaft vorgesehen.[856] Bundesverteidigungsminister Blank hatte diese Auffassung in der Öf-

[853] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5218 C. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[854] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5214 B.
[855] Vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter von Manteuffel (FDP), S. 5241 A; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Matthes (DP), S. 5251 A-B; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Dr. Mende (FDP), S. 5280 C-D u. S. 5281 A; vgl. Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955, Abgeordneter Erler (FDP), S. 5286 C-D; vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 14.
Auf die zivile Prägung der Bundeswehrverwaltung wurde anlässlich der Beratung zur Novelle des Bundesleistungsgesetzes in der Fassung vom 27. September 1961 erneut eingegangen. Quellen: Vgl. Plenarprotokoll von der 165. Sitzung des 3. Bundestages vom 29. Juni 1961, Abgeordneter Dr. Werber (CDU/CSU), S. 9610 C u. S. 9612 C; vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 14.
[856] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 44.

fentlichkeit mehrfach zum Ausdruck gebracht.[857] Die Vorgabe des Ministers einer klaren Trennung zwischen der militärischen Funktionalität und einer zivilgeführten Verwaltungstätigkeit, sei grundsätzlich nicht politischer Natur, sondern mehr dem ökonomischen Prinzip, d. h. für diesen Bereich das Minimal- und/oder das Extremum- resp. Optimumprinzip, zuzuordnen.

Die Umsetzung des ökonomischen Prinzips sollte durch eine Konsolidierung erreicht werden. Diese Konsolidierung bezog sich auf die damaligen Intendanturverwaltungen, die den Teilstreitkräften Heer, Luftwaffe und Marine jeweils als eine eigene Militärverwaltung zugeordnet wurden. Diese organisatorische Differenzierung von Verwaltungseinheiten hat sich insbesondere in der Beschaffungsverwaltung im Zweiten Weltkrieg als nachteilig erwiesen. Der Minister gab diese Konsolidierungsplanung explizit vor: „Es ist nicht beabsichtigt, für die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine jeweils eine besondere Verteidigungsverwaltung einzurichten, wie dies früher der Fall war; vielmehr sollen alle Teilstreitkräfte von der gleichen Verwaltungsorganisation gemeinsam betreut werden."[858] „Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte […] in diesem Bereich neue, dem zivilen Geist des Grundgesetzes gemäße Wege beschreiten"[859]. Mit Art. 87b GG wurde das Regelungsziel vorgegeben, eine Basis für die Bundeswehrverwaltung zu schaffen, die nicht mit der damaligen Intendanturverwaltung oder mit der Militärverwaltung alten Stils gleichgesetzt werden sollte.[860] Das Grundgesetz macht mit der Nutzung des Terminus „Bundeswehrverwaltung" klar, dass die Einrichtung nur einer gemeinsamen Verwaltung für alle

[857] Vgl. Bericht der „Abendpost" am 9. Januar 1953 über einen Vortrag vor dem Wirtschaftsbeirat der CSU in München, wonach „Zivilisten die künftige Armee verwalten werden"; vgl. Brief an den französischen Botschafter Alphand vom 1. November 1954; vgl. Bericht des deutschen Vertreters im Organisationsausschuss der EVG, Oberst Fett, am 13. Mai 1953. Quelle: zit. n. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 45.

[858] Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5218 D; vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung vom 26. April 1956, BT-Drs. 2341, S. 10.

[859] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15.

[860] Vgl. Cartellieri, Die Bundeswehrverwaltung, S. 4 und 9-11; vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 8; vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 31; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 2; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 2.

Waffengattungen vorgesehen ist.[861] Eine Aufsplittung der Bundeswehrverwaltung in verselbstständigte einzelne Organisationsteile für die verschiedenen Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine ist damit unvereinbar.[862] Nach Umsetzung der Konsolidierung sollte die zweite Stufe des ökonomischen Prinzips durch Auslagerung erfolgen, indem die administrativen Annexaufgaben aus dem Bereich der Streitkräfte auf die Bundeswehrverwaltung transferiert wurden. Diese Auslagerung basiert auf zwei Gedanken: Erstens dem der sachgerechten Zuweisung von Aufgaben und institutioneller Ausstattung und zweitens dem der Entlastung. Verwaltungsangelegenheiten sollen von speziell ausgebildetem Verwaltungspersonal im Rahmen und auf Grundlage von Gesetzen sowie der Haushalt nach allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen wahrgenommen werden.[863] „Innerhalb der Streitkräfte gelten organisatorisch, personal- und weisungsrechtlich andere Grundsätze als innerhalb der Verwaltung. Die Grundsätze der Verwaltung sind besser geeignet für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben als die an der Erfüllung von Wehraufgaben orientierten Grundsätze der Streitkräfte."[864] Ziel der Bundesregierung war es, mit der „[…] Bundeswehrverwaltung […] eine nicht militärische nach allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen arbeitende zivile Verwaltungsorganisation [zu schaffen], deren Aufgabe im Gegensatz zu den rein militärischen Aufgaben, die nach dem Befehlsprinzip durchgeführt werden müssen, von speziell ausgebildetem Verwaltungspersonal im Rahmen von Gesetz und Haushalt nach den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen wahrgenommen werden [sollen]."[865] Durch diese Entlastung von administrativen Prozessen können sich die Streitkräfte auf ihre Aufgabe bzw. Auftrag innerhalb ihrer hierarchiespezifischen

[861] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2019, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 31; Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 4.
[862] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 31; vgl. Umbach/Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2002, Rn. 15.
[863] Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung vom 26. April 1956, BT-Drs. 2341, S. 9.
[864] Vgl. Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Hennecke, GG, Art. 87b, 2018, Rn. 4.
[865] Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 8; vgl. Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5218 C; vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung vom 26. April 1956, BT-Drs. 2341, S. 9.

Struktur fokussieren.[866] Auf diese Weise sollte die Effizienz der Aufgabenerledigung erhöht, Kostenreduktionspotenziale generiert und die Effektivität durch Fokussierung auf die Kernaufgaben signifikant erhöht werden.[867] So konnte dem Motto „Die Streitkräfte kämpfen, sie verwalten nicht"[868] hinreichend Rechnung getragen werden. Die Grundkonzeption des zivilen Charakters der Verteidigungsverwaltung wurde gleichzeitig mit den Abgrenzungsrichtlinien zwischen Kommandobereich und Wehrverwaltung durch Erlass vom 3. Mai 1955[869] vorgegeben.[870] Nach Konstituierung der Bundeswehrverwaltung hob der Nachfolger von Theodor Blank, Bundesverteidigungsminister Franz-Josef Strauß, in einer grundsätzlichen Rede am 5. Mai 1961 die Neuschöpfung der Bundeswehrverwaltung hervor, die eine zivile eigenständige Einrichtung sei und im Rahmen der Verteidigung gleichrangig neben dem Kommandobereich stehe. Er stellte fest, dass sich die Aufgabentrennung bewährt habe.[871] Damit bestätigte ein weiterer Bundesverteidigungsminister die Existenz eines bewusst vorgegebenen Trennungsgebotes sowie dessen Effektivität.

---

[866] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 21; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 2; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 6; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 2; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 3.

[867] Depenheuer sieht sogar eine Priorisierung bei der Begründung einer Trennungsregelung: „Die Sachlogik der Norm, eine arbeitsteilige ausdifferenzierte Wehrverwaltung einzurichten, überlagert die Motivation der Machtbegrenzung, die insoweit als ein zwar historisch verständliches, aber für die verfassungsrechtliche Konkretisierung wenig operationalisierbares Telos erscheint. Tatsächlich dient die Ausdifferenzierung der Wehrverwaltung weniger als Faktor im System der checks and balances als vielmehr und in erster Linie einer effektiven Aufgabenerfüllung auf der Grundlage der allgemeinen Regeln des Verwaltungshandelns." Quelle: Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 22; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 15; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28; vgl. Krisam/Gronimus, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung im Grundgesetz und im NATO-Vergleich – am Beispiel Rechtsberatung für die Bundeswehr bei militärischen Einsätzen, 2003, S. 19.

[868] Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 8.

[869] Vgl. Erlass BMVg I-II, Tgb. Nr. 515/15 vom 28. April 1955. Quelle: zit. n. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 45.

[870] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 45.

[871] Vgl. Witte, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, in: Truppe und Verwaltung, Band 3, 1963, S. 14.

Zusammengefasst hatte die Trennung von Streitkräften und Verwaltung 1955 folgende politisch-historische Gründe:

1. Ein generelles Misstrauen gegenüber der Armee nach zwei verlorenen Kriegen,
2. die Konzentration der Bundeswehr auf ihre Kernaufgaben,
3. die Ausreizung der in den Pariser Verträgen von 1954 fixierten Personalobergrenzen für die Bundeswehr,[872]
4. das Versagen der Wehrmachtlogistik im Einsatz.[873]

4.2.3 Rechtliche Ausprägung

Bis zur Aufnahme der Artikel 87a und Art. 87b GG als Teil der Wehrverfassung unterlag der Formulierungsprozess der Normtexte zwei hervorzuhebenden prägenden Faktoren: die bereits dargestellte historische Ausgangssituation für eine spätere Militarisierung Deutschlands und die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und den Ländern. Sie hatten erheblichen Einfluss auf die späteren Normtexte bezogen auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der im Grundgesetz getroffenen Regelungen der Art. 87a und Art. 87b GG.

4.2.3.1 Rechtliche Genese des Art. 87b GG zur Kompetenzaufteilung

Der zweite prägende Faktor bei der Entstehung der Normtexte betrifft die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Länder im Bereich der Verteidigung. Hier zeigte sich der Gegensatz zwischen dem Interesse des Bundes an zentralen Entscheidungsmöglichkeiten und dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland unter der Prämisse des Grundsatzes der Länderexekutive.[874] „Verfassungsrechtlich war es geboten, die Wehrverwaltung als *Bundes*-Wehrverwaltung vorzugeben, um der Länderprärogative [gemäß Artt. 83 bis 85 GG] im Verwaltungswesen zu be-

[872] Vgl. Walz, in: Wehrrecht und Friedenssicherung. Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, 1999, S. 311 f.
[873] Vgl. Raidel, Bundeswehr und Wehrverwaltung – sinnvolle Ergänzung oder anachronistische Verschwendung knapper Ressourcen? 2009, S. 4.
[874] Vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 6; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 3; vgl. Schulte, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung, 1970, S. 16-19.

gegnen."[875] Bundestag und Bundesrat rangen intensiv um die finale Formulierung des Art. 87b GG. Vor allem strittig war die Frage, ob es Art. 87b GG überhaupt bedürfe, sofern es um die Frage der Verwaltungskompetenz gehe, da insofern auch Art. 87 Abs. 3 GG ausreichen würde. Ein weiterer Streitpunkt war der vorgesehene Begriff der Bundeswehrverwaltung, der als zu unbestimmt galt.[876] „Der Begriff der Bundeswehrverwaltung […] geht über den Begriff Wehrverwaltung, wie er im Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung (BT-Drs. 2341)[877] gebraucht wird hinaus."[878] Schließlich gab es intensive Auseinandersetzungen, wie weit der Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates gehen sollte. Der vierte Punkt beinhaltete die Frage, ob und falls ja wie weit eine Mischverwaltung zugelassen werden sollte.[879] Anhand der Normtextgenese des Art. 87b GG lässt sich nachvollziehen, dass die grundsätzliche Aufteilung der Verwaltungskompetenz intensiv umstritten war. Umstritten war auch die Reichweite des Zustimmungsbedürfnisses des Bundesrates. Der Forderung des Bundesrates nach einem generellen Zustimmungserfordernis wurde nicht entsprochen. Unstrittig dagegen war der Bereich der Personalverwaltung, die uneingeschränkt der Verwaltungskompetenz des Bundes zugeordnet wurde. Die begriffliche Bezeichnung der Administrative als

[875] Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 3. [Hervorhebungen weggelassen und Kursivschrift hinzugefügt.]

[876] „Der Definition des Begriffs ´Wehrverwaltung´ ist weder dem Inhalt noch dem Umfang nach möglich und bei den Beratungen ebenso vergeblich versucht worden, wie es bis heute nicht gelungen ist, eine positive Definition des Begriffs ´Verwaltung´ überhaupt zu geben. Verwaltung läßt [sic!] sich zwar beschreiben[,] nicht aber definieren." Quelle: Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 7. So auch Dr. Weber, Berichterstatter des Bundesrates am 16. März 1956: „Insbesondere der Schlüsselbegriff der ´Wehrverwaltung´ ist vieldeutig in seiner Grenzziehung und in Wissenschaft und Praxis erst wenig festgelegt. Es war daher unumgänglich, diesen Begriff in gewissem Umfang zu begrenzen." Quellen: Bundesratprotokoll der 155. Sitzung am 16. März 1956 S. 80 (C); vgl. Zweiter Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschuss), 2. Wahlperiode, BT-Drs. 2150, S. 4.

[877] Gemäß § 9 dieses Gesetzentwurfes (Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung, S. 3) vom 26. April 1956 sollten der Wehrverwaltung folgende Aufgaben übertragen werden: „a) das Gebührnis-, Betreuungs-, und Rechnungswesen für die Streitkräfte unbeschadet des § 55 RHO, b) die Unterkunfts- und Liegenschaftsverwaltung der Streitkräfte, c) die Erklärung von Gebieten zu Schutzbereichen und die innerhalb der Schutzbereiche gesetzlich zugelassenen Maßnahmen, d) die Vertretung des Bundesfiskus im Bereich des BMVtdg nach näherer Bestimmung der Bundesregierung, e) die Zivilpersonalverwaltung für die Streitkräfte, f) sonstige regionale Aufgaben auf dem Gebiet der Bereitstellung von Dienstleistungen und Material für den Unterhalt der Streitkräfte, g) die Beschaffung des Materials, die Fertigungsvorbereitung und Güteprüfung."

[878] Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 8.

[879] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 37.

Bundeswehrverwaltung besaß für den Bundestag als für den Bundesrat eine erhebliche Relevanz. Letztlich war der Bundesrat mit dieser Bezeichnung einverstanden, sofern er nicht die sachliche Reichweite der Bundesverwaltungskompetenz umschreiben sollte.[880] Das Ergebnis kann in Anbetracht der Genese dieses Artikels klar als eine Kompromisslösung deklariert werden.[881] Allein die Tatsache, dass der Bundesrat hierzu fünf Mal seine Zustimmung verlangte, zeigt dies sehr deutlich.

Dieses hohe Engagement beider politischer Blöcke offenbart, dass es um eine politische Thematik mit weitreichender Signifikanz ging, die nicht en passant abgearbeitet werden konnte. Diese Norm musste so durchdacht und klar formuliert sein, dass das Ziel auch erreicht werden konnte.[882] Art. 87b GG verweist zwar auf übliche ländereigene Verwaltungstypen wie die Bundesauftragsverwaltung, der Schwerpunkt der Verwaltungskompetenzen liegt aber beim Bund. Art. 87b Abs. 2 GG überlässt dem einfachen Gesetzgeber allerdings einen außergewöhnlichen Handlungsspielraum bei der Festlegung der Verwaltungszuständigkeit des Bundes bei der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Gerade dieser weite Handlungsspielraum ist Ausdruck eines föderalen Kompromisscharakters. Konkret liegt der rechtliche Kompromiss darin, dass der Grundgesetzgeber die Verwaltungszuständigkeit in wesentlichen Bereichen nicht selbst regelt, sondern Bundestag und Bundesrat die Festlegung überließ.[883] Dieser aufschiebende Charakter gilt aber gerade nicht für die Regelung für die „[…] Bundeswehrverwaltung ´im engeren Sinn´"[884], d. h. für den Art. 87b Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 GG, da das Grundgesetz selbst hierzu die rechtliche

[880] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 40.
[881] Vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 1-6; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 1; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 4; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 6.
[882] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 40 f.
[883] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 4 f.
[884] Lerche, Rechtsgutachten zu Fragen des Art. 87 b des Grundgesetzes, 1988, S. 3.

Regelung enthält.[885] Die von Bundestag und Bundesrat erzielte Kompromisslösung ist nicht frei von Auslegungszweifeln geblieben. Dies zeigte sich insbesondere bei dem bis zum Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Rechtsstreit um die KDV-Novelle vom 13. Juli 1977, der zu Gunsten des Bundesrates entschieden wurde.[886]

Die Abgrenzung von der Länderhoheit besitzt keinen unmittelbaren Bezug zum Trennungsgebot, da sich diese ausschließlich auf das Binnenverhältnis der Bundeswehr bezieht. Dennoch wird hierdurch deutlich, dass die Bundeswehrverwaltung in der Staatsverwaltung integriert ist, aber im Vergleich zur regulären Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung eine exponierte Position innehat, da sie konzentriert die materiellen und personellen Bedarfe der Streitkräfte zur Sicherstellung der militärischen Verteidigungsbereitschaft gegenüber der allgemeinen Verwaltung vertritt.

4.2.3.2 Analyse des Normtextes Art. 87b GG

Art. 87b Abs. 1 GG enthält Kernaussagen über die Organisation und Gliederung der Bundeswehrverwaltung und explizite Nennung der Funktionsbereiche. Eine direkte Aussage zur Binnendifferenzierung oder zur Abgrenzung zu den Streitkräften ist nicht vorhanden. Es existiert jedoch eine indirekte Abgrenzung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG. Im Kapitel 3 wurde bereits eine rechtliche Analyse durchgeführt, in der die Eigenständigkeit und eine institutionelle Garantie der Bundeswehrverwaltung sowie deren Wahrnehmungsmonopol dargestellt wurde.

Der genaue Wortlaut des Art 87b Abs. 1. S. 1 GG bestimmt das Verhältnis zwischen den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung: Die *Bundeswehrverwaltung ist* demnach als *bundeseigene Verwaltung* mit *eigenem Verwaltungsunterbau* zu führen.[887] Der Verfassungsgeber nennt im Abs. 1 S. 1 GG explizit die Bundeswehrverwaltung als Verwaltungsorganisation und verwendet nicht den allgemeinen Begriff der

[885] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 41.
[886] Vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 91.
[887] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 180 f.

„Verwaltung“ oder „Behörde“ i. S. d. § 1 Abs. 4 VwVfg. Die Bundeswehrverwaltung ist als eine ausschließlich und speziell für die Streitkräfte zuständige Verwaltungsorganisation konstituiert worden. Diese direkte Nennung zeigt sehr deutlich die Intention des Verfassungsgebers, bestimmte, für das Militär essenzielle Verwaltungsaufgaben zu extrahieren und diese auf eine andere Organisationseinheit zu übertragen. Die Streitkräfte stellen zwar einen Teil der Exekutive dar, sind aber nicht als Teilbereich der öffentlichen Verwaltung, d. h. als administrativer Part der Exekutive, anzusehen.[888] Dies wurde bereits ausführlich erläutert. Auch wenn die Streitkräfte nicht zum administrativen Teil der Exekutive gehören, könnte der militärische Bereich grundsätzlich alle erforderlichen Verwaltungsprozesse in Form der Eigenverwaltung innerhalb der Organisation selbstständig, d. h. ohne aktive Fremdverwaltung, umsetzen. Dies war und ist aber nicht die Intention des Verfassungsgebers, der bestimmte, für das Militär essenzielle Verwaltungsbereiche bewusst extrahiert und der Bundeswehrverwaltung übertragen hat.

Auffallend ist auch, dass der Verfassungsgeber im Abs. 1 S. 1 GG pleonastisch darauf hinweist, dass die Bundeswehrverwaltung in einer bundeseigenen Verwaltung geführt wird. Diese Redundanz betont zum einen die ausschließliche Verwaltungszuständigkeit des Bundes und als Argumentum e contrario die Abgrenzung von jeglicher Zuständigkeit der Länder. Zum anderen die Vorgabe für Existenz einer Bundeswehrverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau und als Argumentum e contrario die Gewährleistung einer institutionellen Trennung von den Streitkräften und deren Binnenverwaltung und der Bundeswehrverwaltung. Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG besitzt somit neben einem kompetenziellen bzw. deklaratorischen auch einen organisatorischen bzw. institutionellen Gehalt. [889] Eine Begrenzung des organisatorischen Gestaltungsspielraumes ergibt sich aus einer verfassungsimmanenten Schran-

[888] Vgl. BVerfGE 8, 104 [116]; vgl. BVerwGE 84, 247 [250]; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 27.

[889] Vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 27 f.

ke.[890] Der Verfassungsgeber übernimmt auf diese Weise einen Teil der Organisationsgewalt und gibt vor, wie die Binnenorganisation des Verteidigungsressorts zu gestalten ist.[891] Diese verfassungsimmanente Vorgabe zwingt zu einer Separierung der Bundeswehrverwaltung von den Streitkräften und regelt damit eine Binnenabgrenzung. Beide Teilorganisationen sind somit „[…] voneinander getrennte Organisations- und Aufgabenbereiche der Gesamtorganisation ‚Bundeswehr'"[892]. Dies gilt als eine Ausnahmeerscheinung im Bereich der Verwaltungskompetenzen. Im Grundgesetz existiert eine Reihe von Vorgaben, die besondere Verwaltungseinheiten benennen und Regelungen enthalten, ob z. B. eine unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung vorgesehen oder ob eine Privatisierung zulässig ist. Ein Eingriff, wie es Art. 87b GG effektiv ermöglicht, ist ansonsten innerhalb des Grundgesetzes nicht gegeben. Art. 83 ff. GG regelt nicht detailliert, wie die Verwaltung zu strukturieren ist. Dies gilt auch für bundeseigene Verwaltungen, die im Grundgesetz in einzelnen Bestimmungen geregelt werden. Das Grundgesetz überlässt gemäß Art. 86 GG den zuständigen Organen des Bundes einen organisatorischen Gestaltungsspielraum der in ihre Zuständigkeit fallenden Verwaltungseinrichtungen.[893]

Bei der Analyse des genauen Wortlautes des Art 87b Abs. 1. S. 2 GG werden die Aufgaben der Bundeswehrverwaltung konkretisiert. Mit dieser Eingrenzung und Vorgabe der Aufgaben der zivilen Wehrverwaltung wird klar, dass diese keine vollständige Verwaltungstätigkeit für die Streitkräfte übernimmt. Eine Analyse von Inhalt und Ausmaß der Aufgaben ist bereits erfolgt. Eine eingeschränkte Eigenverwaltung verbleibt somit weiterhin bei den Streitkräften. Der Verfassungsgeber verwendet das Prädikat „dient" im Kontext der Funktionserfüllung. Aufgrund der Nutzung dieses scheinbar eindeutigen Begriffes „dient", lässt sich eine potenzielle Subordina-

[890] Vgl. BVerfGE 63, 1, [34].
[891] Vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99.
[892] Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 91.
[893] Vgl. BVerfGE 63, 1, [34]; vgl. BVerfGE 97, 198, [217].

tion der zivilen Wehrverwaltung unter die Streitkräfte ableiten und begründen.[894] Bei einer Verifikation der Subordinationshypothese hätten die Streitkräfte eine Ermächtigung, die grundgesetzlich vorgegebene Aufgaben durch die Bundeswehrverwaltung nach Vorgaben der militärischen Organisationseinheit erfüllen zu lassen. Die Bundeswehrverwaltung wäre in diesem Fall ein reiner Dienstleister ohne Prüfungsberechtigung. Dies steht aber in einem diametralen Widerspruch zu der bereits geprüften Eigenständigkeit und der dargestellten impliziten Kontrollfunktion der zivilen Wehrverwaltung bei der historischen Ausprägung. Die Bundeswehrverwaltung prüft nach Bedarfsanforderung den Personen- und Sachbedarf der Streitkräfte und ist berechtigt, z. B. unberechtigte oder nicht erforderliche Forderungen der Streitkräfte abzulehnen.

Das Prädikat „dient" kann auch in Bezug auf die zu erfüllenden Aufgaben betrachtet werden, und zwar in der Weise, wie jedes Exekutivhandeln einem bestimmten Staatszweck dient. In diesem staatsrechtlichen Sinne kann „dienen" nur durch eine effektive Kooperation erreicht werden.[895] Dies wiederum basiert auf der jedem staatlichen Handeln immanente Maxime der Funktionstüchtigkeit des Staates. Oberster Zweck der staatlichen Verwaltung ist der Dienst am Gemeinwohl, unabhängig, ob der Dienst unmittelbar einem Staatsbürger oder Staatsbürgerin zugutekommt, oder eine andere staatliche Einrichtung betrifft. Dies bedeutet, dass bürokratisches Handeln nicht striktes Herrschen oder Kontrollieren aus eigenem Recht darstellt, sondern Handeln aus dem Interesse des Staates.[896] Gerade im Bereich der Verteidigungspolitik zur Erfüllung des Verfassungsauftrages, den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte zu gewährleisten,[897] ist das staatliche Interesse an einer engen und

[894] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 180.
[895] Vgl. Wirmer, Die Bundeswehrverwaltung, 1957, S. 2; vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 34.
[896] Vgl. Wirmer, Die Bundeswehrverwaltung, 1957, S. 2; vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 34.
[897] Vgl. BVerfGE 28, 36 [47]; vgl. BVerfGE 28, 243 [261]; vgl. BVerfGE 32, 40 [46]; vgl. BVerfGE 44, 197 [202]; vgl. BVerfGE 48, 127 [159-160]; vgl. BVerfGE 57, 29 [36]; vgl. BVerfGE 69, 1 [21]; vgl. BVerfGE 69, 1 [58 f.]; vgl. BVerfGE 77, 170 [221]; vgl. BVerwGE 43, 353 [356]; vgl. BVerwGE 73, 182 [184]; vgl. BVerwGE

funktionierenden Kooperation zwischen den staatlichen Institutionen besonders hoch.[898] In ähnlicher Weise hat dies die „Kommission Wehrverwaltung der 90er Jahre des Bundesministers der Verteidigung" bereits im Jahr 1988 formuliert: „Entgegen einem in der Vergangenheit bisweilen aufgetretenen Missverständnis hat der Begriff des Dienens in Art. 87 b Abs. 1 Satz 2 GG nicht mit einer untergeordneten Funktion der Wehrverwaltung gegenüber anderen Bereichen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu tun. […] Rechtlich maßgebend ist hier insbesondere das *ungeschriebene Verfassungsgebot* der Kooperation zwischen Wehrverwaltung und Streitkräftebereich mit den sich hieraus ergebenen Pflichten der gegenseitigen Rücksichtnahme."[899] Dies lässt sich abschließend prägnant zusammenfassen: „Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung sind von der Aufgabenstellung her auf Zusammenarbeit angelegt und angewiesen."[900]

4.2.3.3 Analyse der Einordnung und Position des Art. 87b GG

Die Artikel 87a und 87b GG sind im VIII. Abschnitt des Grundgesetztes „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" positioniert, der die Kompetenzverteilung im Bereich der vollziehenden Gewalt regelt.

Das Verhältnis zwischen Bundeswehrverwaltung und den Streitkräften wird auch durch die Gliederungsposition beider Regelungen innerhalb der Verfassungsord-

---

73, 187 [190 f.]; vgl. BVerwGE 76, 267 [273]; vgl. BVerwGE 73, 296 [304]; vgl. BVerwGE 93, 323, [326]; vgl. BVerwGE 93, 323, [332]; vgl. BVerwGE 97, 203 [209]; vgl. BVerwGE 145, 237 [245]; vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 84, 2008, Rn. 12; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 72; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87a, 2024, Rn. 2; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87a, 2019, Rn. 2; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2025, Rn. 4; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 21 f.; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 23 f.; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 9; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 10; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 2 f.; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 6; vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2002, Rn. 11 f.; Vgl. Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 92 f.; vgl. Badura, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2018, Rn. 79, S. 831.

[898] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 34.

[899] „Kommission Wehrverwaltung der 90er Jahre des Bundesministers der Verteidigung" – Bewertungen und Empfehlungen – 19. April 1988 S. 5 f. [Kursivschrift hinzugefügt.] Quelle: zit. n. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 180.

[900] Hahnenfeld, Bundeswehrverwaltung gestern und heute, 1975, S. 20.

nung bestimmt. Entgegen der Grundregel der Artt. 30 und 83 GG, die die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder vorsieht, und in Ergänzung der Regelungen zur bundeseigenen Verwaltung gemäß der Artt. 86 und 87 GG, wird die Bundeswehrverwaltung als obligatorische Bundeseigenverwaltung geführt. Aus dieser Festlegung kann abgeleitet werden, dass die Bundeswehrverwaltung keine Landesbehörde und nicht Teil oder Anhängsel der Streitkräfte sein darf. Ein signifikantes Argument für diese letzte Feststellung ist, dass die Aufteilung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung in unterschiedlichen Artikeln des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt.[901] Dies entspricht auch Gliederungsvorgabe im Abschnitt VIII. des Grundgesetzes, in welchem mit jeder Regelung eine eigenständige bundesunmittelbare Verwaltung einzurichten ist. Darüber hinaus werden in Art. 87 GG mehrere selbstständige Bundesverwaltungen bestimmt. Es ist daher kein Grund ersichtlich, der Verfassungsgeber hätte bei den Artt. 87a und 87b GG anders verfahren wollen.[902] Die abweichende Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes hat eine Ausstrahlungswirkung auf die Frage, wer diese Aufgabe übernimmt. Bei der Übertragung von Aufgaben der Wehrverwaltung handelt es sich im Wege der Bundeseigenverwaltung um eine Umkehr des Regel-Ausnahmeprinzips zwischen Bund und Ländern. Eine Übertragung von Kernaufgaben der Bundeswehrverwaltung auf den militärischen Bereich wäre ein verfassungsrechtliches Aliud, da die Streitkräfte zwar ein Teil der vollziehenden Gewalt i. S. d. Art. 1 Abs. 3 GG,[903] aber nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind. Schließlich und folgerichtig muss die Errichtung einer organisatorisch selbstständigen und damit zivil geprägten Bundeswehrverwaltung auch als Teilelement der Entscheidung des Grundgesetzes für die Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft betrachtet werden, wie sie an anderen Stellen des Grundgesetzes im sogenannten Primat der

[901] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 181.
[902] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 37.
[903] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 36.

Politik gemäß Art. 65a GG und in der Option eine allgemeinen Wehrpflicht gemäß Art. 12a GG klar zum Ausdruck gebracht werden.[904]

In Bezug zur Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung lassen sich aus Gliederungssicht zwei relevante Argumente anführen. Eine Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung und somit gleichzeitig eine Abgrenzung von den Streitkräften zeigt sich in Bezug zum Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG. Demnach obliegt den Streitkräften explizit der Auftrag „zur Verteidigung". Als Argumentum e contrario könnte daraus abgeleitet werden, dass andere Aufgaben als die reine Landesverteidigung, also die Verwaltung resp. bestimmte Verwaltungsaufgaben, nicht zur Verteidigung gehören.[905]

Ein weiteres Argument ergibt sich in Bezug zu den Artt. 65a und 115b GG. Während Art. 65a GG in Friedenszeiten dem Bundesminister der Verteidigung die Befehls- und Kommandogewalt in Bezug auf die Streitkräfte zuweist, regelt Art. 115b GG den Übergang der Befehls- und Kommandogewalt im Verteidigungsfall auf den Bundeskanzler. Aufgrund der dem Minister verbleibenden Leitung der Bundeswehrverwaltung im Verteidigungsfall impliziert eine Eigenständigkeit.[906]

Abschließend soll ein wesentliches Argument gegen die bereits bei der Normtextanalyse geprüfte und widerlegte Hypothese eingebracht werden, der in Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG verwendete Begriff „dient" könnte eine Subordination implizieren. Dient eine Verwaltung im Konnex des Grundgesetzes spezifischen Aufgaben, kann dies mit dem Begriff „wahrnehmen" gleichgesetzt werden. Statt „dienen" kann auch das verfassungsrechtliche Synonym „Existenz für" oder „erfüllen" verwendet werden. Dies ist ableitbar aufgrund der Tatsache, dass in den Artt. 134 Abs. 2 S. 1 und 135 Abs. 2 GG ebenfalls dieser Begriff mit derselben Semantik genutzt wird.[907]

---

[904] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 181.
[905] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 35.
[906] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 37.
[907] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 49.

4.2.4 Organisatorische Ausprägung

Art. 87b Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG sieht nicht nur die obligatorische Existenz der Bundeswehrverwaltung, sondern auch auf Grundlage der alleinigen Kompetenz des Bundes eine Zuständigkeitsabgrenzung von den Ländern vor. Die zivilen und militärischen Organisationsbereiche werden definiert und separiert. Weiter werden potenziellen Privatisierungsoptionen verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Die o. g. rechtliche Regelung hat aber auch unmittelbare organisatorische Konsequenzen auf die oberste Bundesbehörde im Verteidigungsbereich und auf die Ressortleitungsbefugnis des Bundesministers der Verteidigung.

4.2.4.1 Bundesministerium der Verteidigung

Für die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung stellt das Bundesministerium der Verteidigung die oberste Leistungsebene bzw. gemeinsame Spitze dar.[908] An diesem Punkt ist die Anwendung des Trennungsgebotes für das Bundesministerium der Verteidigung darzustellen. Die maßgebliche Norm ist erneut der Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG, die aber nicht unmittelbar für das Ministerium gilt: „In der Organisation des Ministeriums sind die Träger der Organisationseinheit deutlich weniger durch Art. 87a GG eingeschränkt als bei der Organisation der Bundeswehrverwaltung. Im Ergebnis gestattet der einheitliche Organisationsrahmen des Ministeriums daher deutlich stärker als bei der Bundeswehrverwaltung, dass die Posten der Bereiche, die der Bundeswehrverwaltung zugeordnet sind, mit jeweiligem ‚funktionswidrigem' Personal besetzt werden."[909]

Es ist unerlässlich, dass zwischen den Streitkräften und der Verwaltung eine Abstimmung und Koordination gewährleistet wird.[910] Eine kategorische Aufhebung des Trennungsgebotes ist im Ministerium aber nicht gegeben.[911] Die Bearbeitung von

[908] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8 und 14.
[909] Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 70.
[910] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 12.
[911] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 26.

Verwaltungsvorgängen ausschließlich nach militärischen Prinzipien würde der Regelung des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG partiell zuwiderlaufen. Auch aus einer organisatorischen Perspektive ist es naheliegend, zivile und militärische Organisationsbereiche innerhalb des Ministeriums abzubilden. Eine vollständige Ignorierung dieser Aufteilung wäre mit den Artt. 87a und 87b GG schwer vereinbar. Als Richtlinie gilt, dass die Leitung der Bundeswehrverwaltung im Ministerium grundsätzlich nach verwaltungsrechtlichen Prinzipien agiert und prinzipiell mit zivilem Personal zu besetzen ist, die Leitung des militärischen Bereiches dagegen grundsätzlich nach militärischen Prinzipien agiert und prinzipiell mit militärischem Personal zu besetzen ist.[912] Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die organisatorische Trennung bis zum Bundesministerium der Verteidigung als oberste Bundesbehörde gilt.[913] Im Bundesministerium der Verteidigung unter der Leitung des Ministers konsolidieren Streitkräfte sowie die zivile Wehrverwaltung zu einer Organisationseinheit.[914] Das Trennungsgebot steht dieser Zusammenführung der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung in einem Ministerium nicht entgegen.[915] Vielmehr war diese Zusammenführung bei der Entstehung der Wehrverfassung beabsichtigt gewesen. Daher stellt die organisatorische Zusammenführung keine Verletzung des o. g. Gebotes dar, sondern war vom verfassungsgebenden Gesetzgeber so vorgesehen, da Koordination und Abstimmung auf dieser Ebene unerlässlich sind.[916]

[912] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 71.
[913] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 181.
[914] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.
[915] Vgl. BSG, Urteil vom 15. Juli 1992, Az. 9a RV 15/91, vgl. BSGE 71, 60-67, SozR 3-3200 § 81 Nr. 5, juris Rn. 23.
[916] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 12; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 14.

4.2.4.2 Ressortleitungsbefugnis

Eine weitere relevante Rechtswirkung ist die Gestaltungsschranke gemäß der in Art. 65 S. 2 GG normierten Ressortleitungsbefugnis.[917] Gemäß dem Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der politischen Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers selbstständig und unter eigener Verantwortung. „Die Kompetenz zur Leitung umfasst die inhaltliche Gestaltung der Politik einschließlich der Informationskompetenz sowie die Personal- und Organisationsgewalt im entsprechenden Geschäftsbereich."[918] Der Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung umfasst sowohl die Streitkräfte als auch die Bundeswehrverwaltung, obwohl gemäß Art. 65a GG dem Bundesminister der Verteidigung gemäß Text nur die Befehls- und Kommandogewalt, nicht aber auch die Leitung der Bundeswehrverwaltung zugewiesen wurde.[919] Die Leitung der Bundeswehrverwaltung verbleibt obligatorisch beim Minister der Verteidigung.[920] Dies gilt auch, wie bereits ausgeführt, im Verteidigungsfall, wenn die Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler gemäß Art. 115b GG übergeht. Dies unterstreicht deutlich den verfassungsrechtlichen Stellenwert der selbstständigen Bundeswehrverwaltung, denn *das Grundgesetz hebt das Trennungsgebot auch im Verteidigungsfall* nicht auf.[921]

---

[917] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 180.

[918] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708.

[919] Gemäß der Regierungserklärung vom 27. Juni 1955 hat der Bundesminister der Verteidigung eine unmittelbare Weisungsbefugnis auch über die Bundeswehrverwaltung: „Innerhalb dieser Richtlinien leitet der *Bundesminister für Verteidigung* [sic!] selbständig [sic!] unter eigener Verantwortung seinen Geschäftsbereich; ihm sind also die Streitkräfte unterstellt. Damit ist er Vorgesetzter sämtlicher Angehörigen der Streitkräfte. Er hat gegenüber sämtlichen militärischen und zivilen Dienststellen seines Geschäftsbereichs *unmittelbare Weisungsbefugnis*." Quelle: Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5215 D. Diese Kompetenz sollte gemäß § 9 Abs. 1 in dem „Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung" vom 26. April 1956, S. 3, BT-Drs. 2341, normiert werden. Quelle: Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 66; vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2018, Rn. 36; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 38. vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 14; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14.

[920] Vgl. Zeccola, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3, 23 und 25; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.

[921] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 14; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 26; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b,

Auch die Angehörigen der Bundeswehrverwaltung, soweit sie im Verteidigungsfall für ihren Dienst bei den Streitkräften lediglich zu ihrem kriegsvölkerrechtlichen Schutz Soldatenstatus erhalten würden, wechseln damit nicht vom Beamten- bzw. Tarifrecht unter die Befehls- und Kommandogewalt des Bundeskanzlers.[922]

Die grundsätzliche Gliederung der Streitkräfte und der unterstellten Verwaltung obliegt dem Bundesminister der Verteidigung aufgrund seiner Organisationsgewalt.[923] Auf Grundlage von Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG und der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Konstituierung einer Bundeswehrverwaltung wird die aus dem Ressortprinzip abzuleitende Organisationsgewalt und der organisatorische Gestaltungsbereich der Bundesregierung aber beschränkt. So ist beispielsweise eine Zusammenführung der Streitkräfte mit der Bundeswehrverwaltung nach eigenen Kriterien nicht zulässig.[924] Die Organisationsgewalt findet weiter ihre Schranke, wenn durch eine organisatorische und/oder personelle Verbindung oder gar Verflechtung von Streitkräften und ziviler Wehrverwaltung ihre Fähigkeit zur eigenen Willensbildung im Rahmen ihrer Aufgaben verloren ginge.[925]

Die Aufgabenbeschreibung der Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG beschränkt auch die Ressortbildungskompetenz des Bundeskanzlers gemäß Art. 64 Abs. 1 GG. So könnte der Rüstungsbereich beispielsweise nicht dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder die Rüstungsforschung dem Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt übertragen werden.[926]

Weitere potenzielle Einschränkungen der Bundesregierung sind durch Strukturvorgaben des Gesetzgebers möglich. Dadurch würde gleichzeitig die Organisationsge-

---

2019, Rn. 10; vgl. Krisam/Gronimus, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung im Grundgesetz und im NATO-Vergleich – am Beispiel Rechtsberatung für die Bundeswehr bei militärischen Einsätzen, 2003, S. 19.

[922] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3.

[923] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 30; vgl. Laabs, Nochmals: Rechtsstellung und Pflichtenkreis der Rechtsberater der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen und im Verteidigungsfall. Zugleich eine Auseinandersetzung mit den Dissertationen von Baganz und Sturm, 1997, S. 137.

[924] Vgl. BVerwGE, 86, 140 [141]; vgl. BVerwGE, 86, 166 [169]; vgl. BVerwGE 130, 165 [179].

[925] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 181.

[926] Vgl. BVerwGE, 86, 140 [141]; vgl. BVerwGE, 86, 166 [169]; vgl. BVerwGE 130, 165 [179].

walt des Bundeskanzlers und des Bundesministers der Verteidigung weiter eingeschränkt werden. Die umfassendste Einschränkung der Organisationsgewalt ist aber eindeutig beim Minister zu lokalisieren.[927]

4.2.4.3 Trennungsgebot im Ausland

Ein anderer Aspekt des Rechtverhältnisses ist die Frage, ob Art. 87b GG und die territoriale Wirkung sich nur auf das Inland beschränkt oder auch im Ausland gilt. In Anbetracht der Vielzahl von Auslandseinsätzen mit Beteiligung von militärischem als auch zivilem Personal ist diese Fragestellung von besonderer Bedeutung. Das Trennungsgebot hat auch aus einer internationalen Perspektive Auswirkungen auf den kriegsvölkerrechtlichen Status des zivilen Verwaltungspersonals bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte. Diese haben völkerrechtlich den Status von Nichtkombattanten („ziviles Gefolge“[928]) und daher nicht das Recht, sich unmittelbar an Kampfhandlungen mit Waffengewalt zu beteiligen. Sie sind deshalb ausschließlich auf ein Selbstverteidigungsrecht beschränkt. Gerät dagegen ziviles Verwaltungspersonal in Gefangenschaft gegnerischer Kräfte, wird ihnen der Status von Kriegsgefangenen zuerkannt.[929] Um derartige Friktionen zu vermeiden, nimmt das zivile Personal der Bundeswehrverwaltung auf freiwilliger Basis als Reservistendienst Leistende, d. h. im Soldatenstatus gemäß § 6a WPflG an Auslandseinsätzen teil.[930] Aufgrund des verstärkten Personalbedarfs können Angehörige der Bundeswehrverwaltung auch im zivilen Status Dienst im Ausland leisten, wenn keine Sicherheitsaspekte dagegensprechen.[931] Daher ist von einer zunehmend verstärkten Selbstverwaltungsnotwen-

[927] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 1989 - WB 76/88 - BVerwGE 86, 166-169, juris Rn. 9; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4 und 6; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 3; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 13; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99.
[928] Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 45.
[929] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 6; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 45.
[930] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 6 und 25; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 13.
[931] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 13.

digkeit der Streitkräfte unter Einsatzbedingungen auszugehen.[932] Dies führt zu einer weitreichenden einsatzbedingten Selbstverwaltung der Streitkräfte und zu einer eingeschränkten exterritorialen Umsetzung des Trennungsgebotes.[933] Dass das Trennungsgebot im Auslandeinsatz aber nicht gelten darf, ist rechtlich nicht begründbar. Der Normtext selbst enthält dazu keinerlei Hinweise. Es ist folglich von einer einzuhaltenden Trennung der Streitkräfte von zivilen Wehrverwaltung auszugehen, wenn sich diese in einem Auslandseinsatz befindet.[934] Aus diesem Grund ist eine Eingliederung von zivilen Angehörigen in die Streitkräfte zur Durchführung von Auslandseinsätzen de lege lata nicht zulässig: „Aufgaben der Bundeswehrverwaltung sind auch bei Auslandseinsätzen der deutschen Streitkräfte von zivilen Mitarbeitern der Bundeswehrverwaltung in Dienststellen der Bundeswehrverwaltung zu erfüllen. Zwingende Gründe, die es rechtfertigen würden, wegen der Funktionsuntüchtigkeit der deutschen Streitkräfte die Verfassungsgrundsätze des Art. 87 b GG zu durchbrechen, sind weder aus völkerrechtlicher noch praktischer Sicht erkennbar.“[935]

4.2.4.4 Auswirkung des Trennungsgebotes auf personelle Verhältnisse

Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG normiert nicht explizit den Sachverhalt, ob gemäß des Trennungsgebotes die Aufgaben der Bundeswehrverwaltung nur von Beamtinnen und Beamten und Aufgaben der Streitkräfte nur von Soldatinnen und Soldaten wahrgenommen werden dürfen. Die personelle Trennung basiert vom Grundsatz her auf der Existenz der Artikel 87a und 87b GG und der daraus abgeleiteten organisatorischen Differenzierung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung. Aufgrund dessen muss eine personelle Trennung nachvollzogen werden. [936]

[932] Vgl. Baldus/Müller-Franken, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2018, Rn. 24.
[933] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 43; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 24. Schmidt-Radefeldt sieht keine extraterritoriale Geltung des Art. 87b GG bei Auslandseinsätzen, aber aufgrund des allgemeinen Fürsorgeprinzips ergeben sich organisatorische und personelle Vorgaben für die Trennung von Militär- und Verwaltungsstrukturen im Einsatzgebiet. Quelle: Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 12.
[934] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 10.
[935] Walz, Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87 b Grundgesetz, 1997, S. 99.
[936] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 16.

Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Trennungsgebot hat nicht nur dieses bestätigt, sondern noch einen weiteren rechtlich relevanten Aspekt beleuchtet.[937] Das Urteil war die Entscheidung zur Frage, ob ein Soldat in einer anderen zivilen Bundesbehörde, in diesem Fall beim Bundesnachrichtendienst, eingesetzt werden dürfe. Der Bundesnachrichtendienst ist dem Bundeskanzleramt direkt unterstellt und hat zur Bundeswehrverwaltung keine unmittelbar organisatorisch vorgesehenen Verbindungen. Das Urteil bestätigte, dass die Verwendung eines Soldaten in der o. g. Behörde zulässig ist, da der Bundesnachrichtendienst nicht die Bundeswehrverwaltung weder im organisatorischen noch im funktionalen Sinne darstelle. Diesem Urteil sind zwei zentrale Rechtsauffassungen zu entnehmen: Erstens ist es zulässig, Soldatinnen und Soldaten in anderen Organisationseinheiten einzusetzen, grundsätzlich aber nicht in der Bundeswehrverwaltung. Ergo hat das durch 87b Abs. 1 S. 1 GG vorgesehene Trennungsgebot eine spezifische Rechtswirkung auf das Verhältnis Streitkräfte zu Bundeswehrverwaltung, aber keine generelle Wirkung auf andere zivile Organisationseinheiten.[938] Es ist aber davon auszugehen, dass trotz einer fehlenden generellen Rechtswirkung die Verwendung von Soldatinnen und Soldaten in anderen Einsatzbereichen als Einzelfallentscheidung hinreichend geprüft wird. Zweitens bekräftigt das Urteil die Existenz eines Trennungsgebotes, das vorsieht, dass die Bundeswehrverwaltung mit zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und die Streitkräfte mit Soldatinnen und Soldaten grundsätzlich zu besetzen sind. „Die Trennung der Aufgaben und der Organisation zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung bedingt auch eine Trennung beim Personal. […] Daher verlangen Art. 87 a und b GG für ihre unterschiedlichen Aufgaben und Organisationsformen unterschiedliches Personal, nämlich einerseits Soldaten und andererseits Beamte und

[937] Vgl. BVerwGE 132, 110 [122] - Az. 2 A 9/07 vom 16. Oktober 2008.
[938] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 17; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 29 f.

Angestellte."[939] Dieses Gebot ist bereits in der genannten Regierungserklärung vom 27. Juni 1955 zu finden.[940]

Die Bundeswehrverwaltung stellt den zivilen Verwaltungszweig dar,[941] ist also eine Behörde, die auf allgemeingültige Prinzipien der Verwaltung basiert und nach deren Arbeitsweisen ausgerichtet sein muss. Aufgrund dessen besteht auch für die Bundeswehrverwaltung ein Funktionsvorbehalt gemäß Art. 33 Abs. 4 GG. Der Funktionsvorbehalt sieht dabei vor, dass die Ausübung von hoheitsrechtlichen Befugnissen in der Regel an Angehörige des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist dies *zunächst* Beamtinnen und Beamten, aber nicht ausschließlich vorbehalten.[942]

---

[939] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708.

[940] Vgl. Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955, S. 5218 D.

[941] Vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, Az. III ZR 51/73, juris Rn. 17; vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2005, Az. 7 C 5/04, juris Rn. 27.

[942] Dieses Ergebnis ist nur durch eine Ableitung aus diversen Rechtsquellen begründbar, da eine Legaldefinition im Art. 33 Abs. 4 GG für „Angehörige des öffentlichen Dienstes" sowie eine rechtlich eindeutige Konkretisierung nicht vorhanden sind. Unter „Angehörige des öffentlichen Dienstes" können sowohl Beamtinnen und Beamte, Tarifbeschäftigte, Soldatinnen und Soldaten als auch Richterinnen und Richter subsumiert werden. In Bezug auf eine Personalprärogative für die Bundeswehrverwaltung müssen im Kern Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten betrachtet werden. Richterinnen und Richter sind nicht weiter zu betrachten, da diese in der Bundeswehrverwaltung praktisch keine Relevanz besitzen. Die Tarifbeschäftigten sind ebenfalls zu vernachlässigen, da die Fragestellung einer Priorisierung von Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten eine eigene rechtliche Analyse erfordert, aber für das Ergebnis zu o. a. Kernfragestellung an dieser Stelle keinen herausragenden Mehrwert leistet.
Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG gewährleistet die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe. Quelle: Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12. Bei der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach Art. 33 Abs. 4 GG handelt es sich um eine objektiv-rechtliche Verfassungsregelung, die keine subjektiv-rechtlichen Wirkungen enthält. Quellen: Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Februar 1988, Az. 2 BvR 1324/87; vgl. BVerfG, Urteil vom 27. April 1959, Az. 2 BvF 2/58. Aus einer historischen Perspektive gilt der Funktionsvorbehalt ausnahmslos für Beamtinnen und Beamten, da es mit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 24. Mai 1949 keine aktiven deutschen Soldatinnen und Soldaten gemäß Soldatengesetz gab. Die systematische Auslegung spricht ebenfalls hierfür, da der direkt anschließende Art. 33 Abs. 5 GG die „[…] hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums […]" nennt. Quelle: Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12. Bei Prüfung ergangene Rechtsprechung geht das Bundesverwaltungsgericht von einer Differenzierung zwischen Beamten- und Soldatenstatus bei Anwendung der Norm aus: „„Die allgemeine Gesetzestreue eines Beamten *oder* Soldaten ist eine wesentliche Grundlage des öffentlichen Dienstes, dessen Angehörigen nach Art. 33 Abs. 4 GG die Ausübung hoheitlicher Befugnisse obliegt [...]." Quelle: BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2011, Az. 2 WD 10.10. [Kursivschrift hinzugefügt.] In diesem Urteil unterscheidet das Gericht zwischen den Statusgruppen der Soldaten und Beamten durch die Disjunktion „oder". Ein anderes Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes geht von einer Vergleichbarkeit von Beamtinnen und Beamten sowie Soldatinnen und Soldaten aus. Eine Vergleichbarkeit ist aber kein Gleichsetzen von zwei Faktoren. Die Angabe von zwei unterschiedlichen Rechtsgrundlagen führen erneut zu dem Ergebnis, dass das Bundesverwaltungsgericht in zwei Status unterscheidet: „Es handelt sich bei dem Wehrdienstverhältnis eines Zeitsoldaten um ein Dienstverhältnis, das dem eines Berufssoldaten und dem eines Beamten *vergleichbar* ist (§ 1 Abs. 2 Satz 2 SG, Art. 33 Abs. 4 GG)." Quelle: BVerwG, Urteil vom 6. März 1991, Az. 2 WD 37.90. [Kursivschrift hinzugefügt.] Die genannten Argumente sprechen für

Für die Soldatinnen und Soldaten in den Streitkräften gelten die gültigen Prinzipen von Befehl[943] und Gehorsam gemäß § 11 Abs. 1 SG.[944] Die militärische Kommandostellen besitzen keine Befehls- oder Weisungsrechte gegenüber der zivilen Wehrverwaltung,[945] da diese nicht dem Soldatengesetz, sondern dem allgemeinen öffentlichen Dienstrecht unterstehen.[946] Beide Organisationseinheiten verfügen jeweils über

---

einen verbindlichen Funktionsvorbehalt für das Berufsbeamtentums und im Umkehrschluss gegen eine Anwendung auf militärisches Personal. Diese Schlussfolgerung würde ein weiteres einschlägiges Argument für eine Separierung beider Organisationseinheiten sprechen, dass durch das Trennungsgebot ermöglich wird. Zwingend zu beachten ist aber der gesamte Normtext, denn die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe ist *„in der Regel“* Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen. Auf diese Weise werden Ausnahmetatbestände quantitativer und qualitativer Art generiert. Der Funktionsvorbehalt für Beamtinnen und Beamte wird damit nicht konterkariert, öffnet aber auch die grundsätzliche Verwendung anderer öffentlicher Bediensteter. So ist es sogar möglich, dass auch privatrechtliche Unternehmen hoheitliche Aufgaben nach Art. 33 Abs. 4 GG wahrnehmen können. Quelle: Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012, Az. 2 BvR 133/10. Dies kann z. B. im Rahmen einer „Beleihung“ erfolgen. Gemäß dem Bundesverwaltungsgericht darf eine Beleihung nur durch oder aufgrund Gesetzes erfolgen. Quelle: BVerwG, Urteil vom 26. August 2010, Az. 3 C 35.09. In diesem Sinne können auch Private oder private Unternehmer als Beamte fungieren, „[…] wenn sie von einem Verwaltungsträger im Wege der Beleihung mit hoheitlichen Aufgaben betraut worden sind, im Einzelfall aber auch bei bloßen Hilfstätigkeiten im Rahmen öffentlicher Verwaltung (Verwaltungshelfer) […].“ Quelle: BGH, Urteil vom 14. Oktober 2004, Az. III ZR 169/04 (BGHZ 161, 6, 10).
Wenn also privatrechtliche Unternehmen hoheitliche Aufgaben nach Art. 33 Abs. 4 GG wahrnehmen können, dann gilt dies erst recht für Soldatinnen und Soldaten.
Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Funktionsvorbehalt im Kern die Ausübung hoheitlicher Befugnisse von Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit Ausnahmemöglichkeiten regelt und eine Abgrenzung gegenüber privaten Dritten sichern soll. Diese stringente Qualität ist in Bezug auf Soldatinnen und Soldaten aber nicht übertragbar. Somit ist die die Ausübung hoheitlicher Befugnisse nach Art. 33 Abs. 4 GG *zunächst* Beamtinnen und Beamte vorbehalten, schließt Soldatinnen und Soldaten aber nicht obligatorisch aus. Ergo ist eine Verwendung von militärischem Personal in der Bundeswehrverwaltung als Einzelfall zulässig. Dies entspricht im vollen Umfang der Regelung des Trennungsgebotes, das ebenfalls begründete Ausnahmen zulässt. Vice versa verhindert der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG aber eine willkürliche und unkontrollierbare Austauschbarkeit von Beamtinnen und Beamten und Soldatinnen und Soldaten in den jeweils anderen Organisationsbereichen. Dies lässt sich insbesondere damit begründen, dass die Streitkräfte den besonderen Teil der Exekutive bilden und somit kein Teilbereich der Verwaltung darstellen. Daraus lässt sich ein spezieller Funktionsvorbehalt für die Streitkräfte ableiten, der sich auf Soldatinnen und Soldaten bezieht. Dies folgt aus Art. 87a Abs. 1 GG, denn die Aufgabe der Verteidigung ist eine originäre Aufgabe der Streitkräfte und obliegt letztlich den Militärs. Schließlich bestehen auch hier Ausnahmen.
Der Funktionsvorbehalt gemäß Art. 33 Abs. 4 GG sowie der spezielle Funktionsvorbehalt gemäß Art. 87a Abs. 1 GG leisten einen Beitrag zur Begründung des Trennungsgebotes, besitzen aber allein keine hinreichende rechtliche Wirkung zur Beibehaltung des Gebotes.

[943] Legaldefinition gemäß § 2 Wehrstrafgesetz (WStG): „Im Sinne dieses Gesetzes ist […] ein Befehl eine Anweisung zu einem bestimmten Verhalten, die ein militärischer Vorgesetzter (§ 1 Abs. 3 des Soldatengesetzes) einem Untergebenen schriftlich, mündlich oder in anderer Weise, allgemein oder für den Einzelfall und mit dem Anspruch auf Gehorsam erteilt […].“

[944] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 16.

[945] Vgl. BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, III ZR 51/73, juris Rn. 17; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 16; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 10; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 4.

[946] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 4.

einen eigenen grundgesetzlichen Auftrag sowie Legimitation.[947] Die Bundeswehrverwaltung ist insofern einheitlich, da es keine organisatorische Aufteilung analog der Strukturierung der Streitkräfte in Teilstreitkräfte gibt, weil dies der Intention des verfassungsgebenden Gesetzgebers in der historischen Entstehungsgeschichte klar widersprechen würde.[948] Die Aufgaben der Bundeswehrverwaltung als eine zivile Verwaltung mit den hierfür geltenden Prinzipien kann nur erfüllt werden, wenn diese gemäß Art. 87b GG grundsätzlich mit zivilem Personal besetzt wird.[949] Eine partielle oder vollständige Besetzung der Bundeswehrverwaltung mit Soldatinnen und Soldaten würde eine zivile Verwaltung nicht mehr rechtfertigen und eine Trennung beider Organisationseinheiten unterlaufen. Dies gilt analog für die Besetzung von Dienstposten in den Streitkräften mit zivilem Personal. Für eine sinnvolle Trennung spricht auch die bereits ausgeführte Auffassung des Verfassungsgebers, die zivile Wehrverwaltung sei für die Erfüllung administrativer Aufgaben besser geeignet. Um dem gerecht zu werden, ist eine andere Ausbildung und Qualifikation der Beamtinnen und Beamten erforderlich als bei den Soldatinnen und Soldaten.

Eine Separierung des Personals spiegelt sich, wie bereits angedeutet, auch in deren unterschiedlichen Rechtsverhältnissen wider.[950] Beamten- und Soldatenverhältnisse weisen signifikante Unterschiede auf. „Auf der einen Seite stehen die Streitkräfte als die Organisation der bewaffneten Truppe, für die das Prinzip ‚Befehl und Gehorsam' gilt. Auf der anderen Seite gehört […] die Bundeswehrverwaltung, die als Bereich der öffentlichen Verwaltung institutionell verselbständigt wird; für diesen Bereich

[947] Vgl. Schmidt-Radefeldt, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung, Ein Beitrag zur extraterritorialen Geltung von Art. 87b GG, 2016, S. 169; Vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 99.
[948] Vgl. Hillgruber, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2002, Rn. 6.
[949] Vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 4.
[950] „Der Soldat steht, vom Dienst her gesehen, der der dem Staat leistet, neben dem Beamten. Daraus ergibt sich, dass für die Ausgestaltung insbesondere seiner Pflichten die für den Staatsdiener im Beamtenrecht entwickelten Grundsätze herangezogen werden müssen. Eine einfache Übertragung aller für Beamte geltenden Rechtsgrundsätze ist allerdings nicht möglich. Neben der Ähnlichkeit der Stellung mit der des Beamten ergeben sich auch wesentliche Verschiedenheiten. […] Die Berücksichtigung der besonderen militärischen Verhältnisse erfordert daher auch Abweichungen vom Beamtenrecht." Quelle: BT-Drs. II/1700, S. 16.
Gemein ist aber, dass der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gemäß Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet ist. Für Beamtinnen und Beamten wird dies aber gesondert im § 54 BeamtStG bzw. § 126 BBG und für Soldatinnen und Soldaten im § 82 SG normiert.

gelten die Regeln der allgemeinen Verwaltung."[951] Dies zeigt sich generell schon im Bereich der Fürsorgepflicht, die jeweils in unterschiedlichen Rechtsgrundlagen geregelt ist: für Soldatinnen und Soldaten das Soldatenversorgungsgesetz (SVG) und für die Beamtinnen und Beamten das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG). Diese beiden Gesetze zeigen deutlich den unterschiedlichen Umfang und die Beschaffenheit der zu erfüllenden Funktionen und Anforderungen, die ziviles und militärisches Personal zu erfüllen haben, wie dies bereits im Unterkapitel 3.3.6 zum Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG differenziert dargestellt worden ist.

Weitere Unterscheidungen bestehen in Bezug auf das Personalvertretungsrecht[952] oder Haftungsfragen.[953] Beamtinnen und Beamte beispielsweise tragen gemäß § 36 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) resp. § 63 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) die volle persönliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen. Soldateninnen und Soldaten dagegen sind grundsätzlich von der eigenen Verantwortung befreit, wenn sie gemäß § 10 Abs. 5 Soldatengesetz den Befehl eines Vorgesetzten ausführen. Die Verbindlichkeit rechtswidriger Befehle reicht nach § 11 SG weiter als die Pflicht des Beamten zur Befolgung rechtswidriger Anordnungen gemäß §§ 36 BeamtStG Abs. 2 und 3 resp. 63 Abs. 2 und 3 BBG; insbesondere verpflichten die beamtenrechtlichen Vorschriften bei Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Anordnung eines Vorgesetzten den Beamten oder die Beamtin zur Remonstration. Soldatinnen und Soldaten dagegen haben zwar das Recht, aber nicht die Pflicht zu einer Gegenvorstellung.[954] Ein Befehl darf gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 SG nur dann nicht ausgeführt werden, wenn durch seine Befolgung eine Straftat begangen, die Menschenwürde gemäß § 11 Abs. 1 S. 3 1. Alt. SG verletzt würde oder wenn

[951] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 14. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 16; vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2019, Rn. 3 und 10; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 4; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87b, 2019, Rn. 27; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 10.
[952] Für Soldatinnen und Soldaten ist das Soldatinnen- und Soldatenbeteiligungsgesetz (SBG) und für Beamtinnen und Beamten und anderes ziviles Personal das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG).
[953] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 17.
[954] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708.

er keinem dienstlichen Zweck nach § 11 Abs. 1 S. 3 2. Alt. SG dient. Durch § 11 Abs. 3 SG gelten bei einem Unterstellungsverhältnis, bei dem Personen befugt sind, Anordnungen zu erteilen, die aber keinen Befehl darstellen, § 62 Absatz 1 und § 63 des Bundesbeamtengesetzes entsprechend. Auf dieser Rechtsgrundlage in Form eines Bundesgesetzes wird die Vorgabe des „Dresdner Erlass" hinsichtlich des Unterstellungsverhältnisses einfachgesetzlich zulässig: „Soldaten, die außerhalb der Streitkräfte, insbesondere in Behörden und Dienststellen der Bundeswehrverwaltung verwendet werden, werden aus der durchgängigen Befehlskette der Streitkräfte herausgelöst. Sie stehen *in allgemeindienstlichen Unterstellungsverhältnissen* entsprechend dem jeweiligen organisatorischen Aufbau und *werden auf der Grundlage dienstlicher Weisungen/Anordnungen geführt bzw. führen selbst auf dieser Grundlage*, sofern sie eine Leitungsfunktion innehaben."[955] Bei der Verwendung von militärischem Personal innerhalb der Bundeswehrverwaltung gelten für den Amtsträger die Grundsätze der Verwaltung und nicht der Streitkräfte, soweit es die Erfüllung der Dienststelle oder Behörde zugewiesenen fachlichen Aufgaben tangiert.[956] Ergo gilt die Rechtsanwendung analog zu einem Beamten oder Tarifbeschäftigten. In diesem Fall untersteht eine Soldatin oder ein Soldat fachlich einem zivilen Vorgesetzten in der Bundeswehrverwaltung. Dienstliche Anweisungen bleiben von der rechtlichen Qualität dienstliche Anordnungen und werden nicht zum Befehl, wenn der Adressat eine Soldatin oder Soldat ist.[957] Dies bedeutet, dass Befehle nur innerhalb des militärischen Personals erteilt werden dürfen und nur in dieser Konstellation von einem Befehl gesprochen werden kann. Die soldatischen Pflichten bestehen bei einer Verwendung in der Bundeswehrverwaltung dennoch weiter. Das einzige militärische Vorgesetztenverhältnis in der Bundeswehrverwaltung ist das des „Beauftragte[n] für An-

[955] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 5. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[956] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 91.
[957] Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09, Rn. 12.

gelegenheiten des militärischen Personals“[958] (BeauftrAngelMilPers), der militärische Vorgesetzte gemäß § 3 Vorgesetztenverordnung (VorgV) und in der Regel zugleich Disziplinarvorgesetzter in dem besonderen Aufgabenbereich „Soldatische Angelegenheiten, militärische Ordnung und Disziplin“[959] gegenüber dem ihm unterstellten militärischem Personal in der Dienststelle ist. Nur zur Erfüllung der mit diesem besonderen Aufgabenbereich verbunden Aufgaben sind Befehle zulässig. Dies gilt aber nicht für die Wahrnehmung von fachlichen Aufgaben der Dienststelle oder Behörde. *Auf diese Weise wurde konkret für den Personalbereich die Grundlage geschaffen, eine zivil-militärische Durchmischung zu realisieren.*

Diese Folgerung wird dadurch bekräftigt, dass Soldatinnen und Soldaten vor 2012 im Einzelfall Verwaltungsaufgaben in der Bundeswehrverwaltung wahrgenommen hatten, wenn ihre militärische Expertise dies zwingend erforderte. Allerdings wurden diese nicht, wie die aktuelle Praxis es zeigt, in die der Bundeswehrverwaltung zugehörigen Dienststelle integriert, so dass eine Zugehörigkeit zum zivilen Organisationsbereich nicht gegeben war.[960] Vice versa können Soldatinnen und Soldaten gegenüber zivilem Personal weisungsbefugt sein. Die allgemeingültigen Verwaltungsprinzipen gelten dann aber auch für Soldatinnen und Soldaten, wenn diese Vorgesetztenfunktion besitzen.[961]

---

[958] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 6.

[959] Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 92.
Dieser besondere Aufgabenbereich wird im Bereichserlass D-500-31 (Einstufung: offen) „Vorgesetztenverhältnisse und Zuweisung von Disziplinarbefugnis in den Streitkräften“ Kapitel 3 namentlich benannt, ohne diesen inhaltlich zu konkretisieren. Mit dieser rechtlichen Konstruktion wird die Regelung des „Dresdner Erlasses“ umgesetzt, dass militärisches Personal außerhalb der Streitkräfte und der Befehlskette weiterhin sämtliche soldatische Rechte und Pflichten besitzen und die Zuständigkeit für der Personalführung weiterhin bestehen bleibt. Quelle: Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 92.

[960] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 91-93.

[961] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 5.

4.2.5 Gesamtbewertung der Ausprägungen

Die ausführlich dargestellten Ausprägungen müssen in einem systematischen und systemischen Gesamtkontext betrachtet werden. Auf Grundlage der Einzelbetrachtungen muss eine daraus ableitbare Quintessenz gezogen werden, die eine effektive Bestimmung der rechtlichen Qualität des Trennungsgebotes ermöglicht. Die historischen und politischen Ausprägungen dienen ausschließlich für eine möglichst optimale Auslegung der rechtlichen Ausprägung, denn diese ist die zentrale und hier ausschließlich relevante. Die organisatorische Ausprägung ist dann final die rechtliche Wirkung resp. Konsequenz der vorgegebenen Normierung.

In einer Gesamtbewertung zeigt sich in der historischen Ausgangssituation klar, dass die Pfadabhängigkeit ein prägendes Element bei Entstehung der Streitkräfte und der zivilen Wehrverwaltung sowie bei der Generierung eines Trennungsgebotes darstellt. Aufgrund der historischen Erfahrungen Deutschlands im 20. Jahrhundert hat die Institution Bundeswehr und ihre Primäraufgabe der Landesverteidigung eine sorgfältige und detaillierte gesetzliche Regelung im Grundgesetz gefunden.[962] Die rechtlichen Vorgaben mit den unmittelbaren Konsequenzen auf die organisatorischen und personellen Auswirkungen waren von Beginn an Teil der Besonderheit der Wehrverfassung. Die Ausführungen zur politischen Ausprägung haben gezeigt, dass eine staatliche Integration des Militärs und deren Kontrolle nach dem politischen Grundsatz des Primats der Politik zwingend sichergestellt werden sollten. Aufgrund des Motives einer Entlastung der Streitkräfte für eine Konzentration und Spezialisierung zum Zweck einer optimalen Erfüllung des Verteidigungsauftrages war eine eigenständige und gleichwertige Bundeswehrverwaltung als zivile Organisationseinheit zu konstituieren. In diesen politischen Vorgaben wird eine Unbedingtheit bei der Umsetzung ersichtlich, die in nahezu allen Aussagen steckt. Hierfür

[962] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 58; vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 1 f.; vgl. Durner, Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG, 2005, S. 28.

spricht auch, dass Ausnahmen zu diesen Forderungen nicht thematisiert wurden. Der gezielte Einsatz der Bundeswehrverwaltung als direkte Kontrollinstanz der militärischen Kräfte ist nicht direkt gegeben, dennoch ist diese eine bedeutende Komponente eines rechtlichen und politischen Kontroll- und Steuerungssystems und auf diese Weise ein impliziter Kontrollfaktor, um einer Machtkonzentration der Streitkräfte vorzubeugen und darauf basierend die Integration der Streitkräfte in die bestehende demokratische Grundordnung sicherzustellen.

In der Darstellung der rechtlichen Ausprägung wurde erörtert, dass bei der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern eine Kompromisslösung erreicht wurde, bei der der Bund den Schwerpunkt der Verwaltungskompetenz bei der Verteidigung erhalten hat. Dieses Faktum ist für das Trennungsgebot nicht unmittelbar relevant, zeigt aber, dass der Bund allein ohne Einfluss der Länder die organisatorische Gestaltungsbefugnis besitzt. Die Analyse des Normtextes des Art. 87b GG hat gezeigt, dass die Bundeswehrverwaltung von den Streitkräften zu differenzieren ist und als eigenständige Organisationseinheit spezifische Verwaltungsaufgaben für die militärischen Organisationsbereiche zu erfüllen hat. Diese Analyse zeigt nicht wortwörtlich, aber sehr deutlich, dass hierdurch ein Trennungsgebot vom Verfassungsgeber fest vorgegeben wurde. Das Trennungsgebot hat dabei aber nicht die Zielsetzung, ein Über- und Unterordnungsverhältnis der zivilen Komponente unter den militärischen Part zu normieren, sondern im Hinblick auf das verfassungsrechtlich zwingend zu erfüllende Staatsziel der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte, eine gleichberechtigte und zwischen den Organisationseinheiten konstruktive Kooperation sicherzustellen. Bei der Analyse der Einordnung und Position des Art. 87b GG wurde begründet, dass die Bundeswehrverwaltung erstens keine Landesbehörde und zweitens nicht Teil oder Annex der Streitkräfte sein darf. Darüber hinaus wurde erneut die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung hervorgehoben und abschließend die Falsifikation der Subordinationshypothese bestätigt.

Signifikante Argumente für eine verfassungsrechtliche Trennung sind die Fakten, dass der Verfassungsgeber gezielt zwei getrennte Normen in das Grundgesetz auf-

genommen hat, die jeweils für sich die rechtlichen Grundlagen für eine separate Organisationseinheit darstellen und das selbst in einem Verteidigungsfall das Trennungsgebot nicht aufgehoben wird. Dies unterstreicht die Bestimmtheit der Umsetzung des Trennungsgebotes.

Die rechtliche Ausprägung generiert das Trennungsgebot, welches zur organisatorischen Umsetzung vom BMVg und dessen Leitung bis ins Ausland führt. Diese Prägnanz der Ausführung zeigt sich nicht nur organisatorisch, sondern auch in der personellen Separierung.

Um ein valides und reliables Ergebnis der Einzelausprägungen zu erhalten, dürfen die geschilderten grundgesetzlichen Regelungskomplexe nicht unverbunden und nacheinander, sondern müssen parallel betrachtet werden, damit der leitende Grundgedanke und der systematische Kontext deutlich werden. Dieser Grundgedanke ist das zentrale Ordnungsprinzip für die rechtliche und politische Integration der Streitkräfte. Dieses Grundprinzip ergibt sich nicht allein aus dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung; erst in der Zusammenschau wird deutlich, mit welcher Sorgfalt und Genauigkeit dieses Prinzip im Grundgesetz implementiert wurde. Evident wird dieses Ordnungsprinzip bei den Regelungen zum Spannungs- und Verteidigungsfall gemäß der Artt. 115a ff. Die hier relevanten Artikel zeichnen sich durch eine vergleichsweise hohe Regelungsdichte aus, bei der es im Kern stets um die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Politik und der staatlichen Institutionen geht. Selbst in solchen Ausnahmefällen soll eine Verselbstständigung der Streitkräfte ausgeschlossen werden. Ziel aller Bestimmungen ist somit, einer Machtkonzentration im sensiblen Bereich der Streitkräfte vorzubeugen und eine umfassende rechtliche und politische Steuerung und Kontrolle effektiv zu gewährleisten.[963]

[963] Vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 101; vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 22.

4.3 Rechtliche Qualität des Trennungsgebotes

Abschließend ist die rechtliche Qualität des Trennungsgebotes zu bestimmen. Unter der Berücksichtigung der oben dargestellten Ausprägungen, soll – insbesondere direkt bezugnehmend auf die rechtliche Analyse gemäß Unterabschnitt 4.2.3 – die Rechtsqualität des verfassungsgegebenen Trennungsgebotes abgeleitet und begründet werden.

Im Grundgesetz vorhandene indikativische Formulierung, z. B. Art. 1 Abs. 1 S. 1, Art. 5 Abs. 1 S. 3, Artt. 45a, 45b, 45c, Art. 88, Art. 95 Abs. 1 GG bringen ein normatives Gebot zum Ausdruck.[964] Da die indikativischen Formulierungen in den Art. 87a Abs. 1, 87b Abs. 1 S. 1 und S. 2 und derselbe Duktus im gesamten Artikel 87b GG verwendet werden, kann ein Gebot zur organisatorischen Trennung auch auf diese Weise bestätigt werden. Die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung und deren gleichberechtigte Rechtsstellung in Bezug zu den Streitkräften sowie zwei getrennte Normen belegen den Willen des genuinen Verfassungsgebers zur Einhaltung eines Trennungsgebotes. Die einzelnen Feststellungen zusammengenommen und das Fehlen jeglicher Ermessenformulierungen lassen den Schluss zu, dass zur Einhaltung einer Trennung *kein Ermessen* gegeben ist.

Unter dieser Prämisse sind aber potenzielle Ausnahmen zu betrachten. Trotz der verfassungsmäßigen institutionellen Trennung der Streitkräfte von der zivilen Wehrverwaltung sind Aufgabenüberschneidungen faktisch unvermeidbar. In Fällen, in welchen *ausnahmsweise rechtliche Durchbrechungen* erfolgen, d. h. bei der Wahrnehmung von Aufgaben der zivilen Wehrverwaltung durch die Streitkräfte, bedarf es daher einer besonderen Rechtfertigung.[965] Solche Rechtfertigungen sind insbesondere

[964] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 11.
[965] Vgl. BT-Drs. 9/964, S. 16 f.; Vgl. Krisam/Gronimus, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung im Grundgesetz und im NATO-Vergleich – am Beispiel Rechtsberatung für die Bundeswehr bei militärischen Einsätzen, 2003, S. 19; vgl. vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 11.

„Kompetenz kraft Sachzusammenhangs“[966] zu Art. 87a GG, „aus der Natur der Sache“[967], Annexkompetenz zu der Kompetenz, die Streitkräfte aufzustellen,[968] zwingende Sacherfordernis[969] bzw. Sachnotwendigkeit[970].[971]

Unter Berücksichtigung aller dargestellten Ausprägungen, dem indikativischen Duktus, der Eigenständigkeit und gleichberechtigten Stellung der Bundeswehrverwaltung, eine separierte Rechtsgrundlage, dem faktisch fehlenden Ermessen und der sehr restriktiven Zulässigkeit von Ausnahmen, ist der Schluss zulässig, dass eine enge Trennungsregelung vorliegt, die die rechtliche Qualität eines *strikten Gebotes* besitzt.[972]

Dieses Ergebnis ermöglicht die Falsifizierung der formulierten Hypothese, denn *das verfassungsrechtliche Trennungsgebot ist nach seiner Bezeichnung ein ohne Ermessen strikt einzuhaltendes Gebot, das Ausnahmen nur im begründeten Einzelfall restriktiv zulässt.* Dies führt abschließend zu folgendem Gesamtergebnis: *Die vollständige Zusammenführung beider Personalkörper der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung ist aufgrund eines gemäß der Artt. 87a und 87b GG bestehenden und rechtlich vorgegebenen strikten Trennungsgebotes verfassungswidrig. Ausnahmen vom strikten Trennungsgebot sind ausschließlich nur in begründeten Einzelfällen möglich und eine Reduktion zum Zweck einer Konsolidierung beider Organisationsbereiche marginal unterhalb einer vollständigen Fusion ist nicht zulässig.*

[966] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 18. [Hervorhebungen weggelassen.] Vgl. Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 183.
[967] Lorse, Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes, 2004, S. 183.
[968] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 116.
[969] Vgl. Roellecke, Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen, 1992, S. 204.
[970] Vgl. Lerche, in: Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag, 1999, S. 402.
[971] Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1996, Az. 1 C 33/94, juris Rn. 19.
[972] Vgl. Grzeszick, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 3.

Das Trennungsgebot ist vom Verfassungsgesetzgeber in der vorliegenden rechtlichen Konstruktion normiert worden, um die o. a. Vorgaben sicherzustellen. Dabei waren durchaus andere juristische Optionen denkbar, ein Trennungsgebot zu regeln, z. B. durch eine explizite Nennung oder durch separate Normierung mit Darstellung der Rechtswirkung. Die Möglichkeit der rechtlichen Neukonzeption hat der Verfassungsgesetzgeber uneingeschränkt bis heute. Unbestritten ist aber, dass bis dato das Trennungsgebot in der vorliegenden Form ein effektives Rechtsinstrumentarium zur Separierung der Organisationsbereiche darstellt und auf diese Weise das Primat der Politik im Sinne des Grundgesetzes wirksam gewährleistet.

Es existieren weitere rechtliche Bewertungen zur Existenz eines Trennungsgebotes und dessen rechtliche Bindungswirkung, die zur Vervollständigung der Thematik genannt werden müssen. Quaritsch negiert ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot, weil es die Fortentwicklung der Wehrverwaltung in einer verfassungspolitisch nicht zu billigenden Weise bremsen würde.[973] Dieses Argument hat sich nicht durchsetzen können, denn es ist nicht klar, welche verfassungspolitische Entwicklung gemeint sein könnte und warum diese durch ein Trennungsgebot als normative Regelung gebremst werden sollte. Eine Norm beinhaltet den politischen Willen, diese Soll-Vorgabe als verbindlich zu erklären. Dies stellt aber einen politischen Status-quo dar, der im Verlauf der Zeit auf seine Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit überprüft werden muss. Eine politische Entwicklung kann mithin nicht durch Normen vollständig und dauerhaft behindert werden.

Nach einer rechtlichen Bewertung von Schmidt-Radefeldt sei eine „messerscharfe Trennlinie“[974] zwischen den beiden Säulen der Bundeswehr, Streitkräfte und der Wehrverwaltung, mit den Notwendigkeiten einer Gesamtorganisation nicht vereinbar und folglich in der Praxis Verschränkungen unvermeidlich.[975] Diese Bewertung

[973] Vgl. Quaritsch, Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, 1968, S. 215.
[974] Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 9. [Hervorhebung weggelassen.]
[975] Vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 9.

ist im Kern korrekt, denn es existieren Ausnahmen aufgrund Aufgabenüberschneidungen. Diese Bewertung vernachlässigt aber eine zwingend einzuhaltende Trennung von faktischen Gegebenheiten und der normativen Regelung. Eine Reduktion des strikten Trennungsgebotes aufgrund der faktischen Durchbrechungen ist nicht zulässig und auch rechtlich nicht ableitbar, da sich die Norm selbst ad absurdum führen und damit obsolet werden würde. Dennoch ist der Hinweis auf die in der Praxis bestehenden Ausnahmen wichtig. Dass diese einer hinreichenden rechtlichen Begründung bedürfen, wurde erläutert. Dennoch führt dies zu der entscheidenden Frage, ob die Wirksamkeit des strikten Trennungsgebotes durch die Tatsache, dass Ausnahmen in der Praxis bestehen, entkräftet wird. Als zentrales Gegenargument soll die verfassungsmäßig vorgegebene Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 GG dienen. Auch dieses fundamentale Verfassungsprinzip wird aufgrund von bestehenden dauerhaften Ausnahmen in Form der Gewaltenverschränkung (etwa im Bereich Exekutive und Legislative) nicht aus seiner grundgesetzlichen Verankerung gerissen.

4.4 Problemlagen

Das gesetzte strikte Trennungsgebot und die politische Ziel- und Umsetzung eines bundeswehrgemeinsamen Personalkörpers führen zu Problemlagen in der Bundeswehr, da bis dato kein umfassendes Rechtsgutachten der Bundesregierung mit einer Zulässigkeitsprüfung der geplanten Maßnahmen, konkret bezogen auf das Trennungsgebot, existiert. Um eine valide Bewertung der Bundesregierung zu erhalten, müssen dazu diverse aussagekräftige Regierungsdokumente analysiert werden, die nach 2010 zu dieser Thematik veröffentlicht worden sind.[976] Die fehlende umfassende und klare Bewertung der Rechtsqualität sowie die Kommunikation einer Positionierung erschweren die Umsetzung des Konsolidierungsprozesses beider Organisationsbereiche, da unterschiedliche rechtliche Auslegungen bestehen und folglich zu Dissensen auch innerhalb der Bundeswehr führen.

[976] Dabei wurden keine regierungsinternen oder geheimklassifizierte Dokumente herangezogen, sondern von der Bundesregierung veröffentlichte und für jede/n offen zugängliche Informationsquellen genutzt.

4.4.1 „Dresdner Erlass“

Der „Dresdner Erlass vom 21. März 2012“ stellt bis heute die Rechtsgrundlage für eine Zäsur der auf Separierung beruhenden Personal- und Organisationsstruktur der Bundeswehr dar und war der Beginn eines Erosionsprozesses des strikten Trennungsgebotes. Mit diesem Erlass wurden die Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr neu gegliedert. Er sieht vor, dass ab dem 1. April 2012 die bereits „[…] zum 10. Oktober 2011 bekanntgegebene grundlegende Struktur des BMVg […] ergänzt [wird] mit dem Ziel, dass die leitenden Prinzipien der Neuausrichtung wie gemeinsame Aufgabenerfüllung, Bündelung von Verantwortung, Reduzierung von Schnittstellen und die Zusammenfassung von Verantwortung und Zuständigkeit sich ausgehend von der ministeriellen Spitze durchgehend in der gesamten Bundeswehr realisieren.“[977]

Für den Bereich der Streitkräfte und der zivilen Wehrverwaltung sieht der Erlass konkret vor, dass „[…] im Sinne einer stärker *bundeswehrgemeinsamen Aufgabenerfüllung* die Abteilungen im BMVg – *aber auch nachgeordnete Behörden und Dienststellen – verstärkt statusübergreifend mit militärischem und zivilem Personal* besetzt werden [und] fachliche und organisatorische Kompetenz auf allen Ebenen nach Möglichkeit zu-

[977] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 2. Die leitenden Prinzipien der Neuausrichtung sowie deren Auswirkung auf die Aufgaben, die Arbeit und Rechte des Verteidigungsausschusses sowie des/der Wehrbeauftragten wurden in einer weiteren Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages genannt und untersucht. Dieser kommt zu dem Ergebnis, dass durch die Neuorganisation sich keine Kompetenzverluste sowohl für den Verteidigungsausschuss als auf für den/die Wehrbeauftragten ergeben. Quelle: Vgl. o. V., Die Abgabe von Aufgaben der Bundeswehr in den Geschäftsbereich anderer Bundesministerien Auswirkungen auf die Arbeit und Rechte des Verteidigungsausschusses und des Wehrbeauftragten, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 085/13), 2013, S. 3-6. Auch diese juristische Bewertung wird grundsätzlich nicht geteilt, da sich effektiv Einschränkungen der Aufgabe und Rechte für die beiden parlamentarischen Organe ergeben, die aber im Rahmen dieser Dissertation nicht weiter analysiert werden können. Es zeigt aber deutlich, dass in Bezug zur Neuausrichtung der Bundeswehr und deren Auswirkungen eine verfassungsmäßige Zulässigkeit vertreten wird, auf die in den unterschiedlichen Ausarbeitungen gegenseitig referenziert wird.

sammenzuführen sind."[978] Auf diese Weise wurde per Erlass die bestehende binnenorganisatorische Regelung der Streitkräfte vollständig neu strukturiert.

Der „Dresdner Erlass" richtete die organisatorische Gliederung des militärischen Organisationsbereiches durch den Minister gemäß Art. 65 S. 2 GG neu aus, war aber auch gleichzeitig ein Ergebnis einer Pfadabhängigkeit, die sieben Jahre zuvor begonnen hatte. Dies wird ersichtlich in einem Vergleich zu den chronologisch vorhergehenden Erlassen.

Im „Blankeneser Erlass" vom 21. März 1970 wurde vorgegeben, „[…] daß [sic!] eine umfassende Ordnung der Spitzengliederung der Bundeswehr *dem Gesetzgeber vorbehalten ist* und daß [sic!] das Verhältnis der Bundeswehr zu den Truppen und Stäben der NATO im Sinne unserer Bündnisverpflichtungen unberührt bleiben muss".[979]

Der hier vorgegebene Gesetzesvorbehalt könnte auf die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass sich die Grundzüge der Organisation, d. h. wesentliche Gliederung und Aufbau der Streitkräfte aus dem Haushaltsplan gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG ergeben müssen, rekurrieren. Faktisch kam diese Regelung grundsätzlich nicht zur Anwendung, denn alle wesentlichen Organisationsänderungen im Verteidigungsressort wurden auf Grundlage von ministeriellen Erlassen angeordnet und umgesetzt.

Hervorzuheben ist, dass das strikte Trennungsgebot im „Blankeneser Erlass" zwar nicht explizit genannt wurde, dennoch eine Anwendung implizit gegeben ist: „Aufgaben und Zuständigkeiten der nichtmilitärischen Abteilungen und sonstigen Organisationseinheiten, bleiben, mit Ausnahme der für die Abteilung P zu erlassenden Verfahrensgrundsätze, von dieser Regelung unberührt."[980]

---

[978] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 1. [Kursivschrift hinzugefügt.]

[979] Bundesminister der Verteidigung, Umgliederung des militärischen Bereichs im BMVtdg vom 21. März 1970 („Blankeneser Erlass"), S. 2. [Kursivschrift hinzugefügt.]

[980] Bundesminister der Verteidigung, Umgliederung des militärischen Bereichs im BMVtdg vom 21. März 1970 („Blankeneser Erlass"), S. 3.

In dem 35 Jahre später folgenden „Berliner Erlass“ vom 21. Januar 2005 wurde erstmals ein streitkräftegemeinsamer Ansatz thematisiert und dessen Notwendigkeit begründet: „Die Bundeswehr befindet sich in einem tiefgreifenden und nachhaltigen Transformationsprozess. Es gilt, die Bundeswehr so zu verändern, dass die Streitkräfte insbesondere ihre Einsatzaufgaben in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld besser als bisher wahrnehmen können. Dabei geht es vor allem um die Stärkung des streitkräftegemeinsamen und fähigkeitsorientierten Ansatzes.“[981] Dabei wurde das strikte Trennungsgebot nicht in Frage gestellt, aber die zivile Leitung wurde verpflichtet, an der prozessualen Umsetzung einer streitkräftegemeinsamen und fähigkeitsorientierten Realisierung mitzuwirken: „Die Inspekteure, aber auch die Leiter der zivilen Abteilungen und Stäbe, tragen im Rahmen ihrer ministeriellen Fachaufgaben maßgeblich zur streitkräftegemeinsamen und fähigkeitsorientierten Entwicklung und Realisierung der Gesamtkonzeption der Bundeswehr bei.“[982]

4.4.2 „Osnabrücker Erlass“

Der am 1. Mai 2024 in Kraft getretene „Osnabrücker Erlass“ hob den „Dresdner Erlass“ vom 21. März 2012 sowie die darauf bezugnehmenden Ergänzungen und Festlegungen auf. Der neue Erlass stellt im Sinne der Zeitenwende die Landes- und Bündnisverteidigung ins Zentrum, auf deren Erfüllung eine kriegstüchtige Bundeswehr strukturell ausgerichtet werden muss:[983] „Die veränderte Bedrohungslage in Europa lässt keinen Zweifel daran, dass wir uns auf unseren Kernauftrag fokussieren müssen: Landes- und Bündnisverteidigung. Daher werden wir die Bundeswehr so umstrukturieren, dass sie auch so im Verteidigungsfall optimal aufgestellt ist. Wir brauchen eine handlungsfähige und reaktionsschnelle Bundeswehr mit einer klaren Führungs- und Befehlsstruktur. Mit dem Osnabrücker Erlass werden wir diesen

[981] Bundesministerium der Verteidigung, Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Spitzengliederung vom 21. Januar 2005 („Berliner Erlass“), S. 1.
[982] Bundesministerium der Verteidigung, Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Spitzengliederung vom 21. Januar 2005 („Berliner Erlass“), S. 2.
[983] Vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.

neuen Herausforderungen gerecht. Es ist die notwendige formale Grundlage für unsere neue Struktur der Bundeswehr."[984]

Nach den zuvor festgelegten Grundsatzentscheidungen zur neuen Struktur der Bundeswehr der Zeitenwende gibt der Erlass neue Grundsätze zur Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und in der Bundeswehr vor. Diese Refokussierung auf die Landes- und Bündnisverteidigung stellt eine klare Abgrenzung und Abkehr vom Kontingentdenken dar, das den seit März 2012 geltenden Dresdner Erlass prägte.[985] Ein bedeutsames Novum stellt darüber die Feststellung dar, dass bei „[…] Verkündung des Verteidigungsfalls gemäß Art. 115a GG […] die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin [übergeht] (Art. 115b GG). Unbeschadet dessen *bleibt der Bundesminister Ressortchef bzw. die Bundesministerin Ressortchefin des Verteidigungsressorts*."[986] Diese Konstatierung war bis dato herrschende Rechtsauffassung, wurde aber bisher nicht normiert. Mit dieser Normierung wurde aber weitergehend auch entschieden, dass eine Zurückdelegierung der Befehls- und Kommandogewalt vom Bundeskanzler auf den Bundesminister der Verteidigung gegeben ist. Wenn die Befehls- und Kommandogewalt beim Bundeskanzler verbleibt, hat der Minister, neben der Erfüllung seiner Aufgaben als Ressortchef des Verteidigungsressorts, gegenüber dem Bundeskanzler eine beratende Funktion.[987]

Zentrale organisatorische Vorgaben dieses Erlasses sind die Erweiterung der Teilstreitkräfte von drei auf vier sowie der Aufbau eines Operativen Führungskommandos und eines Unterstützungskommandos, die zukünftig – neben dem Zentrum Innere Führung und der Führungsakademie – die Grundstruktur der Bundeswehr dar-

[984] https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.
[985] Vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130.
[986] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 4. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[987] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 4.

stellen, die auf den Verteidigungsfall ausgerichtet sind (siehe: 2.3 Heutiger Aufbau und Struktur der Bundeswehr).

Von signifikanter Bedeutung ist die Erlassregelung, dass der Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung ab dem 1. Mai 2024 auch für die zivile Wehrverwaltung gilt. Dies betrifft ebenso die zivilen Organisationsbereiche Militärseelsorge und Rechtspflege der Bundeswehr.[988] Dazu soll die Bundeswehrverwaltung (neben der Militärseelsorge und Rechtspflege der Bundeswehr) „[…] im Rahmen ihrer Organisationsverantwortung die Voraussetzungen dafür [schaffen], dass sie ihren jeweiligen Aufträgen bedarfsgerecht und durchhaltefähig insbesondere unter den Bedingungen von Landes- und Bündnisverteidigung im In- und Ausland nachkommen können."[989] Vor dem „Osnabrücker Erlass" wurden gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG die obligatorischen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung mit Verfassungsrang konkretisiert (effektives Personalwesen sowie eine unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte) und damit im funktionellen Sinn legaldefiniert. Die Bundeswehrverwaltung selbst hatte aber nicht den Auftrag zur Landes- und Bündnisverteidigung, sondern nur die Streitkräfte. Da die Bundeswehrverwaltung eine Erweiterung ihrer verfassungsnormierten Funktionalität per Erlass erfahren hat, stellt dies auch einen funktionellen Paradigmenwechsel dar. Die neue Auftragslage führt zu einer neuen Dimension des bundeswehrgemeinsamen Prinzips, das die militärischen Organisationsbereiche insbesondere mit der zivilen Wehrverwaltung verdichtet und auf diese Weise zum ganzheitlichen Standard für die Gesamtorganisation Bundeswehr werden wird.

Der bereits im „Dresdner Erlass" enthaltene bundeswehrgemeinsame Ansatz wird erneut aufgegriffen und intensiviert: „Zentrale Maßstäbe sind hierbei die Gewährleistung der Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte, eine *engere Verzahnung der Bundeswehrverwaltung mit den Belangen der Streitkräfte* und eine größere Agilität in der

[988] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8.
[989] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8 f.

Wahrnehmung ihrer Unterstützungsaufträge. *Organisationsbereichsübergreifend relevant sind Anschlussfähigkeit, Führungsfähigkeit, Dezentralisierung, Resilienz, Verteidigungsstruktur und die Vorbereitung des Wehrersatzwesens.*"[990]

Die Umsetzung dieses intensivierten bundeswehrgemeinsamen Prinzips kann gemäß „Osnabrücker Erlass" an zwei Beispielen organisatorischer Art konkretisiert werden: Die Inspekteure werden zukünftig nicht nur unmittelbare Vorgesetzte nach § 1 Vorgesetztenverordnung aller Soldatinnen und Soldaten ihrer Teilstreitkraft, sondern auch der dort eingesetzten zivilen Mitarbeitenden.[991] Im Vergleich zum „Dresdner Erlass" stellt dies eine Erweiterung der Kompetenzen dar, da der Inspekteur zuvor ausschließlich nur für die in der Teilstreitkraft eingesetzten Soldaten unmittelbarer Vorgesetzter nach § 1 Vorgesetztenverordnung war.[992] In diesem Sinn wird die vorgegebene Errichtung des Operativen Führungskommandos als militärische Einheit in der Zukunft durch einen Befehlshaber geführt, der sowohl unmittelbarer Vorgesetzter nach § 1 Vorgesetztenverordnung der dort eingesetzten Soldaten als auch der zivilen Mitarbeiter sein wird.[993]

Abschließend ist festzustellen, dass das strikte Trennungsgebot durch diesen Erlass nicht mehr enthalten resp. vorgegeben wird. Eine Aussetzung dieser verfassungsrechtlichen Regelung kann aber aufgrund der unterschiedlichen Rechtsqualitäten ausgeschlossen werden. Somit ist sie weiterhin gültig und in Kraft.

[990] Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 9. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[991] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 8.
[992] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass"), S. 5.
[993] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass"), S. 7.

4.4.3 Problematik der Stellung des Generalinspekteurs der Bundeswehr

Im „Dresdner Erlass“ wurde die hierarchische Position und Einflussmöglichkeit des Generalinspekteurs, aber auch der Inspekteure nachhaltig intensiviert: „In diesem Rahmen bedarf es auch einer Anpassung der Regelungen zur militärischen Spitzengliederung und zu den Verantwortlichkeiten für die streitkräftegemeinsame und fähigkeitsorientierte Aufgabenerfüllung. […] Dem Ziel folgend, nach Einsatz und Fähigkeiten differenzierte Streitkräfte bereitzustellen, [wurde] die Position des Generalinspekteurs der Bundeswehr nachhaltig gestärkt und die Stellung der Inspekteure als Führer ihrer nachgeordneten Bereiche hervorgehoben. Darauf aufbauend werden abgestimmte Feinstrukturen für die militärischen Organisationsbereiche zu entwickeln sein.“[994] Die Zunahme von Befugnissen des Generalinspekteurs und weitere Stärkung seiner Position innerhalb der Bundeswehr zeigte sich insbesondere darin, dass dieser truppendienstlicher Vorgesetzter aller Soldatinnen und Soldaten in den Streitkräften und Teil der Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung wurde.[995] Dies galt aber nicht für die Inspekteure, die ihren militärischen Organisationsbereich *außerhalb* des Ministeriums führten.[996] Die Integration des Generalinspekteurs in die Leitung des BMVg entspricht nicht den Vorgaben der GGO, denn gemäß § 6 Abs. 1 und 2 gehören zur Leitung eines Bundesministeriums ausschließlich Ministerinnen und Minister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Diese entspricht auch den Vorgaben gemäß §§ 14 und 14a GOBReg. Eine Erweiterung des Leitungsbereiches auf der Ebene der Staatssekretäre, auch in Form von Ausnahmen, ist nicht gegeben. Dennoch referenziert der „Dresdner Erlass“ expressis verbis auf die Best-

[994] Bundesministerium der Verteidigung, Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Spitzengliederung vom 21. Januar 2005 („Berliner Erlass“), S. 1.
[995] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 1 und 3.
[996] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 1.

immungen der GGO.[997] Der Generalsinspekteur der Bundeswehr war „Dresdner Erlass“ gemäß der Staatssekretärsebene unterstellt.[998] Seine verstärke Einflussnahme zeigte sich aber insbesondere an den ihm unterstellten Abteilungen „Planung“, „Führung Streitkräfte“ und „Strategie und Einsatz“ sowie die folgenden ihm direkt unterstellten Dienststellen: das Einsatzführungskommando der Bundeswehr (EinsFüKdoBw), das Planungsamt der Bundeswehr (PlgABw), das Luftfahrtamt der Bundeswehr (LufABw), die Führungsakademie der Bundeswehr (FüAkBw), das Zentrum Innere Führung (ZInFü), das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr (TerrFüKdoBw) sowie das zivile Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (BAMAD).

Mit in Kraft treten des „Osnabrücker Erlasses“ ab dem 1. Mai 2024 sowie den vom Bundesminister der Verteidigung angeordneten weiteren organisatorische Anpassungen im ministeriellen Bereich, wurde die Aufgabenzuständigkeit als auch das Unterstellungsverhältnis des Generalinspekteurs der Bundeswehr umfassend angepasst.[999] Gemäß dem „Osnabrücker Erlass“ ist der Generalinspekteur weiterhin der Staatssekretärsebene unmittelbar unterstellt.[1000] Weiterhin unterstehen dem Generalinspekteur fünf Dienststellen direkt und truppendienstlich. Dazu gehören das Operative Führungskommando, das Unterstützungskommando der Bundeswehr, die Führungsakademie der Bundeswehr, das Zentrum Innere Führung sowie das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst.[1001] Darüber hinaus ist er verantwortlich für die Aufgabenbereiche Planung, Vorbereitung, Führung und Nachbereitung der Einsätze der Bundeswehr, Erhalt der Einsatzfähigkeit und Einsatzbereitschaft der

[997] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 2 und 3.
[998] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 4.
[999] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[1000] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 5.
[1001] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 5; vgl. https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation.

Streitkräfte.[1002] Diese Aufgabenzuständigkeit gilt darüber hinaus auch für die Abteilungen im BMVg. Mit der ab dem 1. Oktober 2025 geltenden Strukturanpassungen erfolgte eine Erweiterung der Führungsfähigkeit des Generalinspekteurs über die Streitkräfte mit einem zweiten Stellvertreter im Operativen Führungskommando und dem Element Gesamtkonzeption/Planung militärische Verteidigung.[1003] „Darüber hinaus wird ihm ein Lage- und Führungszentrum zugeordnet, das die Leitung des Ministeriums im Grundbetrieb mit einem Leitungslagebild versorgt. In besonderen Lagen und Krisen wird dort zeitgerecht und konzise über alle leitungsrelevanten Sachstände und Entwicklungen unterrichtet, um die Führungsfähigkeit der politischen Leitung des Ministeriums sicherzustellen.“[1004]

Diese stark ausgeprägte Stellung mit Zunahme von umfassenden Aufgaben und Kompetenzen sowie die Implementierung des Generalinspekteurs der Bundeswehr in die Leitung des BMVg ist als verfassungsrechtlich legal, aber als bedenklich einzustufen. Allein die Tatsache, dass eine so einflussreiche Leitungsposition nur auf Grundlage eines Erlasses geschaffen wurde, ist fragwürdig, zumal diese Maßnahme nicht kompatibel zur GGO resp. GOBReg ist.[1005]

Des Weiteren ist die Vorgabe, dass dem Generalinspekteur die Streitkräfte in jeder Hinsicht unterstellt sind, kritisch zu bewerten, denn auf diese Weise ist er nicht nur unmittelbarer Vorgesetzter nach § 1 der Vorgesetztenverordnung der in den Streitkräften eingesetzten Soldatinnen und Soldaten, sondern auch der dort eingesetzten zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.[1006]

Wie bereits in 4.2.4.1 (Bundesministerium der Verteidigung) dargelegt, ist es unerlässlich, dass zwischen den Streitkräften und der Verwaltung an der organisatori-

[1002] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 5 f.
[1003] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[1004] https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372.
[1005] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 94.
[1006] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 30. April 2024 („Osnabrücker Erlass“), S. 4 und 6.

schen Spitze eine Abstimmung und Koordination gewährleistet wird.[1007] Die Restriktionen des strikten Trennungsgebotes werden im Leitungsbereich abgeschwächt, eine kategorische Aufhebung ist aber nicht gegeben.[1008] Daher sind die aus einer organisatorischen Perspektive zivile und militärische Organisationsbereiche innerhalb des Ministeriums abzubilden. Im „Berliner Erlass" war der Generalinspekteur der Bundeswehr „[…] die der Leitung nachgeordnete ministerielle Instanz […]"[1009]. Eine im Verhältnis korrekte Abbildung innerhalb der Leitung ist durch die Erweiterung der Leitungsspitze nicht mehr gegeben, zumal darüber hinaus auch auf Abteilungsleiterebene militärisches Personal installiert wurde. Dies kann als eine Militarisierung der Leitung betrachtet werden, die auch Auswirkungen auf das Primat der Politik besitzt. Dieses Grundprinzip, welches durch das strikte Trennungsgebot sichergestellt werden soll, wird bereits auf Leitungsebene in Frage gestellt resp. geschwächt. Der Generalinspekteur ist dem Bundesminister der Verteidigung direkt sowie der Staatssekretärsebene unterstellt, gleichzeitig ist er direkter Vorgesetzter von vier militärischen und einer zivilen Dienststelle, die teilweise auch verwaltungsspezifische Vorgänge beinhalten und damit nicht mehr Teil einer bruchfreien zivilen Weisungskette sind (siehe 4.4.6.2.1 Luftfahrtamt und 4.4.6.2.2 Planungsamt der Bundeswehr). Dies kann als eine negative Beeinträchtigung des Primats der Politik bewertet werden. Auf diese Weise könnte die politische Steuerung und Kontrolle des zivilen Verwaltungshandelns eingeschränkt werden.[1010] Schließlich stellt die Aufwertung der hierarchischen Position des Generalinspekteurs der Bundeswehr eine Form der militärischen Machtkonzentration dar, die als essenzielle Funktion des Art. 87b Abs. 1 GG gerade vermieden werden sollte. Dies als ein Verstoß gegen die Regelung nach 87b Abs. 1 GG zu werten, wäre zu weitreichend, da eine Kontrollfunktion durch den Minister der Verteidigung als auch durch die Staatssekretäre gegeben ist. Dennoch

[1007] Vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 12.
[1008] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 26.
[1009] Bundesministerium der Verteidigung, Anlage zur Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Spitzengliederung vom 21. Januar 2005 („Berliner Erlass"), S. 1.
[1010] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 94.

muss konstatiert werden, dass diese Aufwertung dem strikten Trennungsgebot prinzipiell zuwider läuft.

4.4.4 Problematik eines bundeswehrgemeinsamen Personalkörpers

Der „Dresdner Erlass“ als auch der „Osnabrücker Erlass“ haben, wie bereits dargestellt, auf die genuine personelle Separierung gemäß dem striktem Trennungsgebot einen maßgeblichen Einfluss, da diese die Grundlage für eine aktuelle und künftige zivil-militärische Durchmischung darstellen.

Eine zivil-militärische Durchmischung stellt einen Einschnitt in der zuvor grundsätzlich getrennten Kooperation zwischen militärischem und zivilem Personal dar, denn zwei unterschiedliche Weisungsstränge werden somit faktisch konsolidiert, Statusgegebenheiten und organisatorische Zugehörigkeiten obsolet und gegenseitige Unterstellungsverhältnisse für zulässig erklärt. Mit dieser Vorgabe wird der Grundsatz des Primats der Politik prinzipiell in Frage gestellt. Zwar wird in den Erlassen betont, dass der Bundesminister der Verteidigung höchster Vorgesetzter aller militärischen und zivilen Mitarbeitenden ist,[1011] aber das Primat der Politik kann nur ausreichend sichergestellt werden, wenn separierte zivile Weisungsstränge vorhanden sind, die nicht durch militärische Vorgesetze in der Bundeswehrverwaltung unterbrochen werden.

Eine andere Untersuchung geht davon aus, dass unter bestimmten Voraussetzungen die praktizierte personelle Durchmischung eine weitreichende Gefährdung der Funktionsfähigkeit bedeuten könnte. Begründet wird dies damit, dass im Vergleich der Statusgruppen, sich die Ausbildungsinhalte und Qualifikationsvoraussetzungen erheblich voneinander unterscheiden. Dies sei den völlig anderen Aufgabenbereichen und den dadurch unterschiedlichen Anforderungen geschuldet.[1012] „Bei den

[1011] Vgl. Bundesminister der Verteidigung, Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr vom 21. März 2012 („Dresdner Erlass“), S. 3.
[1012] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 151.

Angehörigen beider Statusgruppen handelt es sich […] um Spezialisten, die hochwertig für die Wahrnehmung von Aufgaben des in dem für ihre jeweilige Statusgruppe vorgesehenen Aufgabenbereichs ausgebildet und qualifiziert sind, und zwar durch eine mehrjährige intensive Ausbildung. Dieses ist auch zwingend erforderlich, damit sowohl die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte als auch der Bundeswehrverwaltung gewährleistet ist."[1013] Diese Expertisen seien in Anbetracht der zunehmenden Verrechtlichung aller Lebensbereiche zwingend erforderlich. Dies gilt besonders für das Verwaltungspersonal und deren Führung bei der Umsetzung verwaltungsrechtlicher Vorgaben.[1014] Die Einrichtung des Berufsbeamtentums als Zweck garantiert die Rechtmäßigkeit der Verwaltung:[1015] „Insoweit kann die strikte Bindung an Recht und Gemeinwohl, auf die die historische Ausformung des deutschen Berufsbeamtentums ausgerichtet ist, auch als Funktionsbedingung der Demokratie begriffen werden."[1016] Dies sei der Grund, warum vor der Neuausrichtung der Bundeswehr Dienstposten mit Leitungsfunktion innerhalb der Bundeswehrverwaltung regelmäßig mit Beamtinnen und Beamten des gehobenen und höheren Dienstes besetzt wurden. Eine solche Qualifikation könne eine Soldatin oder Soldat im Rahmen einer Fort- resp. Weiterbildung nicht gleichwertig erreichen. Somit wird die Besetzung von gleichgearteten Dienstposten auf Leitungsebene nach paritätischen Grundsätzen durch Beamtinnen und Beamten und militärischem Personal ohne notwendige Verwaltungsausbildung als kritisch bewertet. Kritisiert wird zudem, dass aufgrund eines Personalmangels in der zivilen Wehrverwaltung verstärkt Soldatinnen und Soldaten zur dortigen Aufgabenwahrnehmung eingesetzt werden. Diese Kompensation habe aber zur Folge, dass in den Streitkräften das erforderliche militärische Personal

[1013] Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 151.
[1014] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 151.
[1015] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 151 f.; vgl. BVerfGE 6, 132 [164]; vgl. BVerfGE 7, 155 [162].
[1016] BVerfGE Az. 2 BvF 3/02, Beschluss vom 19. September 2007, Rn. 47.

und deren Expertisen in Auslandseinsätzen nicht verfügbar seien. Weiter verliere militärisches Personal, welches mehrjährig in der Bundeswehrverwaltung diene, die erforderliche militärische Qualifikation, welches bei Rückkehr in die Streitkräfte einen erneuten Ausbildungsbedarf erforderlich mache. *Diese Faktoren hätten zusätzlich negative Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte*.[1017]

Als letzter Kritikpunkt wird der Umstand gesehen, dass durch einen verstärkten Einsatz von militärischem Personal in der zivilen Wehrverwaltung faktisch das Prinzip von „Befehl und Gehorsam" Einzug gehalten habe. Dies widerspreche zwar eindeutig den Vorgaben des „Dresdner Erlasses", vielen Soldatinnen und Soldaten bis in die Führungspositionen sei aber nicht bekannt oder bewusst, dass dieses Prinzip im Rahmen ihrer zivil-fachlichen Verwendung unzulässig ist.[1018] In der Praxis kommt erschwerend hinzu, dass eine Vielzahl der Soldatinnen und Soldaten vom o. g. Grundprinzip in den Streitkräften so geprägt worden sind, dass selbst bei genauer Kenntnis der Erlassvorgaben und/oder durch Belehrung über die aktuelle Rechts- und Pflichtenlage mit Kommandierung oder Versetzung in die Bundeswehrverwaltung das (Führungs-)Verhalten nicht ad hoc abgelegt werden kann. Auf diese Weise konnte sich das Prinzip teilweise manifestieren, dass selbst in bestimmten Organisationsweisungen[1019] militärische Vorgesetztenverhältnisse bezogen auf die fachliche Aufgabenerfüllung gemäß § 3 VorgV aufgeführt werden, obwohl dies gerade nicht zulässig ist. Aufgrund der genannten Vorgänge ist ein tendenzieller Militarisie-

[1017] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 152 f.

[1018] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 154.

[1019] Zum Beispiel die bis einschließlich 31. März 2019 geltende Organisationsweisung (Fall-ID: 246869) 00000010/2018 (Pers) für die Änderung der Aufbauorganisation und Umbenennung in Karrierecenter der Bundeswehr I (KarrC Bw I) (30295368), BMVg Abteilungsleiter Personal – P I 2, Az: 10-15-21, vom 27. April 2018 (Einstufung: VS - Nur für den Dienstgebrauch). Quelle: Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 156.

rungsprozess der Bundeswehrverwaltung erkennbar. [1020] Der Staat habe zwar ein breites Ermessen bezüglich der Aufbauorganisation und der Verwaltungsprozesse, dieses finde aber dort seine Grenzen, wenn durch Maßnahmen die Funktionsfähigkeit der Organisation beeinträchtigt oder sogar gefährdet wird. Der Staat muss eine sachgerechte und gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung gewährleisten.[1021]

Das durch den „Dresdner Erlass" ursprünglich konzipierte und vom „Osnabrücker Erlass" in diesem Sinne weitergeführte Unterstellungsverhältnis hat weitreichende Konsequenzen auf die gesamte Personalstruktur der Bundeswehrverwaltung und der Streitkräfte. Die zivil-militärische Zusammenarbeit unterbricht, hier insbesondere bei Wahrnehmung von hochrangigen Führungsaufgaben durch militärisches Personal, die zivile Weisungskette als Grundlage des Primats der Politik. Die gesamtpersonelle Durchmischung kann sich sogar unter besonderen Umständen auf die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr negativ auswirken. Die Erlassvorgaben entsprechen zwar den einfachgesetzlichen Vorgaben des Soldatenrechts, widersprechen aber dem strikten Trennungsgebot des Grundgesetzes.

4.4.5 Problematik von Wechseldienstposten

Im Rahmen der Strukturreform der Bundeswehr wurden sogenannte Wechseldienstposten geschaffen, die eine Gleichwertigkeit von militärischem Personal einerseits und Verwaltungsbediensteten andererseits vorsehen.[1022] Dieses Instrument dient der Realisierung der vom BMVg geplanten Zielsetzung auf Basis der in der „Trendwende Personal" (siehe: 4.4.7.4 Personalstrategie der Bundeswehr) vorgesehenen Modifikation der Personalstrategie, um einen systemisch-strukturierteren bundeswehrgemeinsamen Personalkörper zu schaffen, der die vorgesehene Auftragserfül-

[1020] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 156.
[1021] Vgl. Maaß, Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen, 2019, S. 152 f.
[1022] Vgl. BT-Drs. 19/26600, S. 53.

lung der Streitkräfte effektiv und effizient umsetzt.[1023] Im „Osnabrücker Erlass“ wird dieses Instrumentarium nicht mehr genannt, aber aufgrund der Erweiterung des Auftrages der Landes- und Bündnisverteidigung auch auf die Bundeswehrverwaltung und der daraus bundeswehrgemeinsamen Ausrichtung scheint es nicht mehr erforderlich, dies explizit zu nennen.

Im Haushaltsplan des Bundes erfolgt für jedes Haushaltsjahr die Veranschlagung von Planstellen für Beamtinnen und Beamte und für Soldatinnen und Soldaten. Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG, denn die zahlenmäßige Stärke der Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben. Auf diese Weise wird, wie im Unterabschnitt 3.3.7 bereits dargestellt, die parlamentarische Kontrolle gewährleistet und die „Grundsatzverantwortlichkeit des Parlaments für die Streitkräfte“[1024] sichergestellt und ermöglicht dem Bundestag eine indirekte und effektive Einflussnahme auf die Militärpolitik der Bundesregierung.[1025] Konkretisiert für das Personal der Bundeswehr folgt aus Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG, dass das Parlament über die im Haushaltsplan veranschlagten berät und entscheidet, „[…] für welche Anzahl von Soldaten wieviel Geld in der Etatperiode jeweils angesetzt werden sollen“[1026]. Die Wechseldienstposten werden im Haushaltsplan mit Wechselstellenvermerken versehen, d. h. die sta-

[1023] Auf schriftliche Anfrage an das Presse- und Informationszentrum Personal (PIZ) zur Neuausrichtung der Bundeswehr und das Trennungsgebot sowie zum Konzept der neuen Personalstrategie antwortete das PIZ schriftlich wie folgt: „[…] „Die Trendwende Personal verfolgt das Ziel, die Personalausstattung der Bundeswehr mit dem aktuellen Aufgabenspektrum in Einklang zu bringen. Eingebettet ist die Trendwende in die grundlegende Personalstrategie. […] Die Soldaten der Bundeswehr leisten ihren Dienst entweder in den militärischen Teilstreitkräften (Heer, Luftwaffe und Marine), oder den militärischen und zivilen Organisationsbereichen (Streitkräftebasis, Zentraler Sanitätsdienst, Cyber- und Informationsraum; Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (IUD), Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung (AIN), Personal. […] Auch künftig wird die Bundeswehr in allen diesen genannten Organisationseinheiten in differenzierter Ausprägungen [sic!] gemischte zivil-militärische Strukturen haben. Der Grad der Ausprägung richtet sich dabei nach dem spezifischen Auftrag. Im Haushaltsplan werden Planstellen für Soldatinnen und Soldaten (Soldatenplanstellen) bzw. Beamte und Beamtinnen (Beamtenplanstellen) grundsätzlich statusgerecht nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen (bei Soldatinnen und Soldaten: Dienstgraden) zur haushaltsmäßigen Abdeckung entsprechender Dienstposten ausgebracht. […] Dies belegt nicht nur das genannte politische Ziel der Personalstrategie, sondern auch die aufgeführten Methoden zur Umsetzung.“

[1024] BVerfGE 90, 286 [385]; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87a, 2025, Rn. 8 f.; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 5.

[1025] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 70; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87a, 2024, Rn. 7.

[1026] Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87a, 2024, Rn. 67. [Hervorhebungen weggelassen.]

tusfremde Besetzung einer Beamtenplanstelle durch eine Soldatin oder einen Soldaten resp. die Besetzung einer Soldatenstelle mit Beamtinnen und Beamten werden detailliert erläutert. Dennoch kann es bei der Ausprägung und Besetzung von Wechseldienstposten zu einer Intransparenz im Personalhaushalt des Einzelplans 14 führen, die die restriktiven verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht ausreichend erfüllen (siehe: 4.4.7.7 Kritik des Bundesrechnungshofes).[1027]

Die Zulässigkeit einer statusfremden Besetzung von Planstellen basiert bis dato auf einer „Allgemeinen Regelung". Diese sieht vor, dass von „[…] „der Ermächtigung zur Inanspruchnahme von Wechselstellen […] zeitlich befristet Gebrauch gemacht werden [kann], wenn a) die Organisationsgrundlagen für die jeweiligen Dienstposten eine statusfremde Besetzung zulassen oder b) eine fach- und statusgerechte Besetzung von Dienstposten, bei denen die Voraussetzungen nach Buchstabe a) nicht gegeben sind, auf absehbare Zeit im Einzelfall nicht möglich ist"[1028]. Die Ausbringung von Wechseldienstposten obliegt dabei allein dem BMVg als Dienstherr im Rahmen seines Organisationsermessens. Dies wurde durch das Bundesverfassungsgericht 2011 wie folgt verifiziert: „Über die Einrichtung und nähere Ausgestaltung von Dienstposten entscheidet der Dienstherr nach organisatorischen Bedürfnissen und Möglichkeiten, ohne dass hierauf subjektive Rechte Einzelner bestünden. Es obliegt daher auch seinem organisatorischen Ermessen, wie er einen Dienstposten zuschneiden will […]."[1029] Dies wurde jüngst vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt: „Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung bestimmt allein die jeweils zuständige öffentlich-rechtliche Körperschaft im Rahmen ihrer Organisationsgewalt Zahl und Art der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst (BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 - BVerfGE 7, 377 [398] und Beschluss vom 5. Mai 1964 - 1 BvL 8/62 - BVerfGE 17, 371 [377]). Die Ausbringung von Planstellen im Haushaltsplan durch den Haushaltsgesetzgeber erfolgt gemäß dessen organisatorischer Gestal-

[1027] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 95 f.
[1028] Allgemeine Regelung des BMVg, Inanspruchnahme von Wechselstellen (A-1360/2), Stand: Juni 2021, S. 4.
[1029] BVerfG, Beschluss vom 25. November 2011, Az. 2 BvR 2305/11.

tungsfreiheit nach den Bedürfnissen der Verwaltung. Die gleiche Dispositionsfreiheit kommt beim exekutiven Vollzug des Haushalts - im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Haushalts- und Besoldungsrechts - dem Dienstherrn bei der Stellenbewirtschaftung zu (BVerwG, Urteile vom 25. April 1996 - 2 C 21.95 - BVerwGE 101, 112 [114] und vom 26. Oktober 2000 - 2 C 31.99 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 4 GG Nr. 4 S. 2). Ihm allein obliegt es, darüber zu entscheiden, ob und zu welchem Zeitpunkt er eine Stelle besetzen will; die zeitliche Dimension eines Stellenbesetzungsverfahrens wird daher - abgesehen von Missbrauchsfällen - nicht durch subjektive Rechtspositionen der Bewerber eingeschränkt (BVerwG, Urteil vom 17. November 2016 - 2 C 27.15 - BVerwGE 156, 272 LS 2 und Rn. 35 zu einem nur ausnahmsweise denkbaren Anspruch auf Beförderung nach Abbruch eines Auswahlverfahrens). Der Bewerbungsverfahrensanspruch aus Art. 33 Abs. 2 GG erstreckt sich insbesondere nicht auf die Frage, ob eine Stellenbesetzung im Beamtenverhältnis oder im Angestelltenverhältnis erfolgt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. November 2011 - 2 BvR 2305/11 - NVwZ 2012, 368 Rn. 20).“[1030] Diese rechtliche Bewertung wurde zunächst auch vom Verwaltungsgericht München geteilt, welches dazu in seinem Urteil ausführte, dass ein „[…] striktes Verbot in dem Sinne, dass Soldaten von Verfassung wegen als vornherein als ungeeignet für die Besetzung von Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung anzusehen wären, [nach] Art. 87b Abs. 1 GG oder einem nur als Grundsatz bzw. institutionelle Garantie zu verstehenden Trennungsgebot in Ableitung aus Art. 87a, 87b GG nicht zu entnehmen [sei], zumal auch die Besetzung von Dienstposten mit Soldaten in anderen Bereichen der Verwaltung u. a. am Maßstab von Art. 87a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG sowie Art. 65a GG als grundsätzlich unproblematisch bewertet wird.“[1031] Die Bundesregierung bewertete die Implementierung von Wechseldienstposten ebenfalls als verfassungsmäßige Maßnahme. Dies zeigt sich an der steigenden Anzahl von Wechseldienstposten seit 2010:

[1030] BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2020, Az. 2 A 2.20.
[1031] VG München, Urteil vom 21. August 2014, Az. M 21 K 13.2359.

Jahr	Gesamtanzahl der Wechseldienstposten im Einzelplan 14 (Verteidigung)
2010	782
2011	700
2012	698
2013	1.186
2014	2.132
2015	2.215
2016	2.302
2017	2.304
2018	2.307
2019	2.309
2020	2.309
2021	2.331
2022	2.338
2023	2.338
2024	2.339
2025	2.334
2026	2.334

Die Anzahl der Wechseldienstposten hat sich von 2010 bis 2026 (seit 2016 stabil) fast verdreifacht. Dennoch müssen die Zahlen in Relation zum zivilen und militärischen Personalkörper gesetzt werden, um den Relevanzgrad der Wechseldienstpostenanzahl zu erhalten. Diese Analyse soll exemplarisch am Haushaltsjahr 2021 durchgeführt werden.

Hierzu wird jeweils die Gesamtzahl der Dienstposten für den Bereich der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung gemäß Haushaltsplan 2021 verglichen und deren prozentuale Anteile berechnet. Der Personalkörper der Bundeswehr bestand 2021 aus ca. 265.000 Personen (2025: ca. 260.000), davon 184.127 (2025: 184.242) militärische Kräfte (Berufssoldaten und -soldatinnen, Zeitsoldaten und -soldatinnen und Freiwillig Wehrdienstleistende) und 80.661[1032] (2025: 81.923) zivile Beschäftigte.[1033] Die Personalstruktur der Bundeswehrverwaltung teilte sich 2021 auf die einzelnen Organisationsbereiche wie folgt auf:

Organisationsbereiche	**Anzahl der Soll-Dienstposten[1034]**
Personal	11.200
Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen	28.220
Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung	11.600
Summe	**51.020**

Eine genaue Aufteilung der zu besetzenden Dienstposten (Soll-Personal), die Besetzung (Ist-Personal) nach Statuszugehörigkeit in der Bundeswehrverwaltung pro Organisationsbereich zu den Stichtagen 31. Dezember 2020 und 31. August 2021 wird in der folgenden Tabelle inklusive Angaben zu den Wechseldienstposten konkret aufgeschlüsselt:

[1032] Dabei stellen die Tarifbeschäftigten den Großteil der zivilen Angehörigen dar. Die Übrigen sind Beamtinnen und Beamten in verschiedenen Laufbahngruppen in technischen oder nicht-technischen Berufen. Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/dienstgrade-laufbahnen-bundeswehr/zivile-laufbahnen-bundeswehr.

[1033] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.

[1034] Am 17. August 2021 wurde an das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr eine schriftliche Anfrage mit der Bitte gesendet, detaillierte Angabe zur Dienstpostenstruktur und der Ist-Stärke nach Statuszugehörigkeit in der Bundeswehrverwaltung pro Organisationsbereich mitzuteilen. Am 23. September 2021 antwortete das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr, Leitungsstab Referat 5 PIZ Personal, und fügte die erbetenen Daten in tabellarischer Form als Anlage bei. *Die Fragen zu den Vorgaben des „Dresdner Erlasses" und die zur Umsetzung der zivil-militärischen Zusammenarbeit blieben unbeantwortet.*

Zivile Dienstposten (Ziv DP)			
31.12.2020	**Ziv DP**	**durch Zivilisten besetzt**	**durch Militärs besetzt**
Personal	8.500,00	7.000,00	81,00
AIN	9.500,00	8.000,00	23,00
IUD	26.400,00	22.800,00	8,00
31.08.2021	**Ziv DP**	**durch Zivilisten besetzt**	**durch Militärs besetzt**
Personal	8.500,00	7.000,00	89,00
AIN	9.800,00	8.200,00	22,00
IUD	27.300,00	23.000,00	11,00
Delta	**Ziv DP**	**durch Zivilisten besetzt**	**durch Militärs besetzt**
Personal	0,00	0,00	8,00
AIN	300,00	200,00	-1,00
IUD	900,00	200,00	3,00
Militärische Dienstposten (Mil DP)			
31.12.2020	**Mil DP**	**durch Zivilisten besetzt**	**durch Militärs besetzt**
Personal	2.700,00	9,00	2.400,00
AIN	1.800,00	2,00	1.500,00
IUD	920,00	4,00	840,00
31.08.2021	**Mil DP**	**durch Zivilisten besetzt**	**durch Militärs besetzt**
Personal	2.700,00	10,00	2.500,00
AIN	1.800,00	4,00	1.600,00
IUD	920,00	4,00	840,00
Delta	**Mil DP**	**durch Zivilisten besetzt**	**durch Militärs besetzt**
Personal	0,00	1,00	100,00
AIN	0,00	2,00	100,00
IUD	0,00	0,00	0,00

Wechseldienstposten (WDP)			
31.12.2020	**Zivile WDP**	**Militärische WDP**	**Gesamt WDP**
Personal	890	330	1220
AIN	70	40	110
IUD	100	490	590
31.07.2021	**Zivile WDP**	**Militärische WDP**	**Gesamt WDP**
Personal	890	340	1230
AIN	80	40	120
IUD	80	480	560
Delta	**Zivile WDP**	**Militärische WDP**	**Gesamt WDP**
Personal	0,00	10,00	10,00
AIN	10,00	0,00	10,00
IUD	-20,00	-10,00	-30,00

Die Anzahl der vorgesehenen Soll-Wechseldienstposten für Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte im Organisationsbereich der Streitkräfte betrug 1.072.[1035] Dies machte einen prozentualen Anteil von rund 0,6 % in Bezug zur Gesamtpersonalstärke (184.127) aus.

Für den zivilen Organisationsbereich waren 904 Soll-Wechseldienstposten für Soldatinnen und Soldaten vorgesehen.[1036] Auf die Bundeswehrverwaltung entfielen 860 militärische Wechseldienstposten. Dies ergab einen prozentualen Anteil von 1,7 % zur Gesamtpersonalstärke der zivilen Wehrverwaltung (51.020).

Im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung waren zu diesem Zeitpunkt 355 Wechseldienstposten vorgesehen: 148 für Beamtinnen und Beamte sowie für Tarifbeschäftigte und 207 für Soldatinnen und Soldaten.[1037] Die Personalstärke des Mi-

[1035] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2021, Einzelplan 14, Kapitel 1403, Haushaltsvermerk zu Titel 423 01, Nr. 20, S. 146.
[1036] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2021, Einzelplan 14, Kapitel 1403, Haushaltsvermerk zu Titel 422 01, Nr. 3, S. 155.
[1037] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2021, Einzelplan 14, Kapitel 1412, Haushaltsvermerk zu Titel 422 01, Nr. 3 und 423 01, Nr. 7, S. 151.

nisteriums betrug 2.818 Personen; 1.149 Personen gehörten dem militärischen und 1.669 dem zivilen Bereich an.[1038] Der prozentuale Anteil an Wechseldienstposten bezogen auf die gesamte Personalstärkte lag bei 12,59 % (Wechseldienstposten für ziviles Personal bezogen auf Soldatinnen und Soldaten: 12,88 %; Wechseldienstposten für militärisches Personal bezogen auf Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte: 12,40 %).

Die Zahlen zeigen eine Anstiegstendenz der Wechseldienstpostenanzahl, besitzen aber einen geringen prozentualen Anteil in Bezug zum jeweiligen Organisationsbereich. Dies erscheint auf den ersten Blick nicht kongruent mit der o. a. politischen Zielsetzung, die Auftragserfüllung der Bundeswehr durch einen ganzheitlichen zivil-militärischen Personalkörper zu erreichen. Dass die Bundesregierung an dieser Zielsetzung dennoch festhält, zeigt sich klar an der allgemeinen Personalaufteilung in den unterschiedlichen Organisationsbereichen. In der Bundeswehrverwaltung hatten 4.940 Soldatinnen und Soldaten (bei einer Soll-Personalstärke von 5.420) eine dienstliche Verwendung. Dies entsprach einen Anteil von 9,68 % und überstieg klar die Anzahl der vorgesehenen Soll-Wechseldienstposten von 904. Für den militärischen Bereich traf dies ebenfalls zu: 23.015 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Streitkräften und den dem militärischen Bereich zuzurechnenden Dienststellen.[1039] Dies entspricht einem Anteil von 12,50 % und übertrifft die Anzahl der Wechseldienstposten von 1.072 bei Weitem.

Besonders hervorzuheben ist der Sachverhalt, dass eine zunehmende Anzahl an Dienstposten im BMVg (Kapitel 12 im Einzelplan 14) sowie in der zivilen Bundeswehrverwaltung in höheren Besoldungsgruppen, hier hauptsächlich B-Besoldung, mit Wechselstellenvermerken im Haushaltsplan ausgewiesen werden. So wurden im Haushaltsjahr 2021 von den insgesamt 148 zur Verfügung stehenden Soldatenwechselstellen im BMVg (zu Titel 423 01) *achtzehn* B-besoldete Dienstposten ausgebracht

[1038] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.
[1039] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.

(1 B 9 - für AL P, 1 B 9 für AL Plg, 1 B 7 für Stv AL P, 1 B 7 für Stv AL A, 1 B 7 für Stv AL CIT, 1 B 7 für Ltr Stab Org/Rev, 1 B 6 für UAL HC II, 1 B 6 für UAL Pol I, 1 B 6 für UAL Plg I, 1 B 6 für UAL Plg II, 8 B 3), während dagegen von den 207 Beamtenwechselstellen (zu Titel 422 01) *vierunddreißig* B-besoldete Dienstposten vorgesehen waren (3 B 9 - für AL Politik, AL A und AL CIT -, 2 B 7 - für Stv AL Politik und Stv AL Plg -, 6 B 6 - für Stv Ltr Stab Organisation und Revision, UAL Plg III, UAL P I, UAL P II, UAL Politik II und Leitung AG Umsetzung BeschO -, 23 B 3).[1040] Dies entspricht im direkten Vergleich eine Erhöhung von rund 100 %. (Im Haushaltsjahr 2024 sind von 152 Soldatenwechselstellen im BMVg zu Titel 423 01 *zwanzig* Dienstposten B-besoldet [1 B 9 - für AL P, 1 B 9 für AL Plg, 1 B 7 für Stv AL P, 1 B 7 für Stv AL A, 1 B 7 für Stv AL CIT, 1 B 7 für Ltr Stab Org/Rev, 1 B 6 für UAL HC II, 1 B 6 für UAL Pol I, 1 B 6 für UAL Plg I, 1 B 6 für UAL Plg II, 1 B 6 für Ltg Task Force BeWe, 1 B 6 für Leiter Lagezentrum BMVg, 8 B 3]. Im Vergleich hierzu sind von 206 Beamtenwechselstellen zu Titel 422 01 *dreiunddreißig* Dienstposten B-besoldet [3 B 9 - für AL Politik, AL A und AL CIT -, 3 B 7 - für Stv AL Politik, Stv AL Plg und Ltg PlaFüStab -, 4 B 6 - für UAL Plg III, UAL P I, UAL P II, UAL Politik II -, 23 B 3]. Dies zeigt, dass die Dienstpostenausprägung in diesem Bereich konstant geblieben ist.[1041]) Dabei ist zu beachten, dass diese Besoldungshöhe gleichzeitig eine ausgeprägte Stellung in der Hierarchie in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung beinhaltet und damit die Entscheidungs- und Wirkungsmöglichkeiten von Soldaten im BMVg entscheidend erhöht. Daraus kann schließlich gefolgert werden, dass Wechselstellen für Soldaten eine größere Relevanz besitzen als für Beamte und Tarifbeschäftige.

Ein weiteres Instrument zur Personaldurchmischung stellt die Substituierung dar. Bei einer Substituierung werden zivile Dienstposten mit militärischem Personal besetzt und umgekehrt. Ausgeprägt zeigte sich die Substituierung in der Bundeswehr-

[1040] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2021, Einzelplan 14, Kapitel 1412, Haushaltsvermerk zu Titel 422 01, Nr. 3 und 423 01, Nr. 7, S. 151.
[1041] Vgl. Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14, Kapitel 1412, Haushaltsvermerk zu Titel 422 01, Nr. 3 und 423 01, Nr. 7, S. 177.

verwaltung, bei der 122 Soldatinnen und Soldaten auf zivile Dienstposten eingesetzt wurden.

Mit diesen Maßnahmen wurde eine verstärkte zivil-militärische Zusammenarbeit ermöglicht und die Grundlage geschaffen, einen einheitlichen Personalkörper zu realisieren.

Die von der Bundesregierung angestrebte verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Wechseldienstposten auf Grundlage des weitgehenden Organisationsermessens wurde in diversen Rechtsprechungen bestätigt. Dennoch hat es in der Judikatur anderslautende Bewertungen gegeben, die eine Beschränkung der staatlichen Maßnahmen festgestellt haben. So hat sich der Verwaltungsgerichtshof (VGH) München in seinem Berufungsurteil der Argumentation im Urteil vom Verwaltungsgericht München vom 21. August 2014 zum Art. 87b GG angeschlossen und darüber hinaus das strikte Trennungsgebot wie folgt bewertet: Das Trennungsprinzip verlangt keine organisatorisch-räumliche und statusrechtliche Trennung des Personals. Vielmehr können Soldaten und Zivilbeamte organisatorisch auch in gemischt zivil-militärischen Strukturen eingesetzt werden [...]. Entscheidend ist nicht der personale Status (Soldat oder Zivilbediensteter), sondern sind die jeweils bestehenden Aufgabenzuweisungen und die diesen entsprechenden Weisungsrechte […]“[1042] Es stellte aber auch fest, dass die Anwendung von Wechseldienstposten einer Beschränkung zu unterliegen habe: „Allerdings wird auch die Auffassung vertreten, dass Dienstposten nicht regelmäßig für zivile und militärische Mitarbeiter gleichermaßen offen stehen dürfen und der Vorschlag der Strukturkommission der Bundeswehr, das militärische und zivile Personal zukünftig als einheitlichen Personalkörper zu betrachten, mit Art. 87a und b GG nicht vereinbar sei […]. Das verfassungsrechtliche Trennungsgebot würde wohl auch dann unterlaufen, wenn die organisatorisch von den Streitkräften getrennte Bundeswehrverwaltung ausschließlich oder mehrheitlich mit militärischem Personal besetzt würde oder exponierte Führungspositionen militäri-

[1042] VGH München, Urteil vom 5. August 2015, Az. 6 BV 14.2122.

schem Personal vorbehalten wären […].“[1043] Der VGH referenzierte ausdrücklich auf die Quantität als auch die Qualität der Wechseldienstposten, d. h. eine vollständige oder mit einer militärischen Majorität besetzte Bundeswehrverwaltung ist genauso unzulässig wie der Vorbehalt von exponierten Führungspositionen in der Bundeswehrverwaltung ausschließlich für Soldatinnen und Soldaten. Diese Form der Beschränkung kann als eine spezielle Schranke definiert werden.

In der juristischen Theorie können sich gemäß Art. 33 Abs. 2 GG ziviles als auch militärisches Personal auf einen solchen Dienstposten bewerben. In der Praxis zeigte sich aber, dass partiell die Neubesetzung von Wechseldienstposten aufgrund von organisatorischen Ermessensentscheidungen des Bundesministeriums der Verteidigung in seiner Funktion als Dienstherr nur einer Statusgruppe zugänglich war. So wurde öffentlich kritisiert, dass zunehmend mehr Dienstposten – insbesondere jene mit Leitungsfunktion – im BMVg, aber auch im BAPersBw, BABAINBw, BAIUDBw von Soldatinnen und Soldaten ohne Ausschreibung nach den Grundsätzen der Artikel 33 und 36 GG besetzt würden, obwohl die Aufgaben eindeutig in den Bereich des Art. 87b GG fallen. Dies führte zunehmend zur Frustration bei qualifizierten Beamtinnen und Beamten und zur Kritik einer langfristigen „Aushöhlung“[1044] des Art. 87b GG.[1045]

[1043] VGH München, Urteil vom 5. August 2015, Az. 6 BV 14.2122.

[1044] Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 65 f., 68, 99, 109, 111 und 112. Terhechte definiert „Aushöhlung“ im Kontext zur Verfassung als „[…] eine schrittweise inhaltliche Entleerung einer Verfassungsnorm durch ‚Verfassungspraxis‘“. Quelle: Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 65.

[1045] Diese Problematik wurde der Abgeordnete des Deutschen Bundestages der CDU/CSU Fraktion, Frau Gisela Manderla, in einem Gespräch mit dem VBB im Jahr 2017 vorgehalten. Die Antwort der Abgeordneten ist zugleich eine Bestätigung der zukünftigen Personalpolitik der Bundeswehr als auch die Anerkennung eines nicht konfliktfreien Prozesses: „Es war grundsätzlich beabsichtigt, die *Durchlässigkeit und Flexibilität zwischen dem militärischen und zivilen Personalkörper* zu erhöhen – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Vermeidung unnötig aufgeblähter Strukturen. Dieser nach meinem Empfinden zunächst richtige Ansatz darf aber keine Einbahnstraße sein, hier muss bei der von Ihnen skizzierten Tendenz Maß und Mitte gewahrt bleiben. Ich halte es daher für angezeigt, das genau im Blick zu behalten und die tatsächlichen Entwicklungen mit den beabsichtigten Zielvorstellungen in Einklang zu bringen – möglicherweise auch im Rahmen sinnhafter Nachjustierungen.“ Quelle: Vgl. https://www.vbb.dbb.de/aktuelles/news/zivilpersonal-im-ministerium-und-der-bundeswehr/. [Kursivschrift hinzugefügt.]
Ergänzend eine aktuelle Stellungnahme des VBB zu den Wechseldienstposten im Oktober 2021: „Ein beliebtes Instrument sind dabei sogenannte Wechselstellen, die es ermöglichen, dass Soldatinnen und Soldaten zivile Planstellen besetzen oder auch umgekehrt. Faktisch führte dies zu Verdrängungseffekten zu Lasten von zivilen Beschäftigten, insbesondere durch die Übernahme von zivilen Führungsfunktionen durch Soldatinnen und Soldaten. Ebenso bedürfen die zahlreichen rein militärischen Dienstposten innerhalb der Bundeswehrverwaltung einer Überprüfung.“ Quelle: https://www.vbb.dbb.de/aktuelles/news/kein-weiter-so/.

Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2016 bestätigte die Begründungen des VGH München. Es unterstrich nicht nur die Rechtmäßigkeit dieser Dienstpostenvergabepraxis („Die Entscheidung des Dienstherrn, einen sog. Wechseldienstposten nur zur Besetzung mit einem Soldaten vorzusehen, gehört zum Bereich des Organisationsermessens des Dienstherrn, das der Auswahlentscheidung unter in Betracht kommenden Bewerbern vorgelagert ist.“[1046]), sondern auch, dass Art. 87b Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG nur die *funktionelle Trennung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung fordern,* aber keine organisatorisch-räumliche und statusrechtliche Trennung des Personals. Soldatinnen und Soldaten und Beamtinnen und Beamten könnten in gemischt zivil-militärischen Strukturen eingesetzt werden.[1047] „Entscheidend sei nicht der Status, sondern die jeweils bestehende Aufgabenzuweisung und die entsprechenden Weisungsrechte. Die Verwendung von Soldaten in der Bundeswehrverwaltung sei kein Einsatz im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG; ihnen komme innerhalb der Bundeswehrverwaltung auch keine Befehlsgewalt, sondern nur das beamtenrechtliche Weisungsrecht zu. Soweit vertreten werde, dass exponierte Führungspositionen nicht dem militärischen Personal vorbehalten werden dürften, sei dies hier ohne Belang, weil die im Streit stehende Position mehreren hierarchischen Ebenen untergeordnet und die weit überwiegende Mehrheit der Referatsleiterstellen wie auch die Mehrheit der Leitungen der übrigen Kompetenzzentren zivil ausgestaltet sei.“[1048] Das Gericht ging davon aus, dass dem *„[…] Trennungsgrundsatz des Art. 87b Abs. 1 Satz 1 und 2 GG […] keine subjektiv-rechtliche Bedeutung* [zukomme].[1049] Die grundgesetzlichen Vorgaben zum Trennungsgebot betreffen allein den Staat und müssen daher allein von staatlicher Seite erfüllt und sichergestellt werden.

Mit welcher Begründung sich das strikte Trennungsgebot (lediglich als Prinzip klassifiziert) in den Begründungen des VGH München und des Bundesverwaltungsge-

[1046] BVerwG, Beschluss vom 27.04.2016, Az. 2 B 104.15.
[1047] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.04.2016, Az. 2 B 104.15; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 29.
[1048] BVerwG, Beschluss vom 27.04.2016, Az. 2 B 104.15.
[1049] BVerwG, Beschluss vom 27.04.2016, Az. 2 B 104.15. [Kursivschrift hinzugefügt.]

richtes ausschließlich auf eine funktionelle (ohne organisatorische Trennung) erschöpfen soll, wird nicht ausreichend dargestellt oder begründet. Die Gerichte konkretisierten ihre rechtliche Bewertung des Trennungsgebotes, indem sie feststellten, dass nicht der Status entscheidend sei, sondern die jeweils bestehende Aufgabenzuweisung und die entsprechenden Weisungsrechte. Es wird aber nicht konkret auf die verfassungsgemäße Aufgabentrennung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG referenziert. Welche Aufgaben wie getrennt werden sollen bleibt offen. Gerade durch die von den Gerichten als zulässig erachteten Wechseldienstposten (insbesondere jene, die im Bereich der zivilen Wehrverwaltung nur für militärisches Personal vorgesehen sind) ermöglichen ja erst eine Aufgabenübernahme von Soldatinnen und Soldaten in den Bereichen Personalwesen und Sachbedarfsdeckung, die gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG originär der Bundeswehrverwaltung und grundsätzlich allein deren zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorbehalten ist. Dies gilt auch umgekehrt für eine Verwendung von zivilem Personal in den Bereichen der Streitkräfte. Dass jede Aufbauorganisation in den bestehenden Ablaufprozessen differenzierte Aufgaben besitzt, die von unterschiedlichem Personal erfüllt werden müssen, ist jeder Organisationseinheit immanent. Selbst wenn die Gerichte ausgeführt hätten, welche konkreten Aufgaben zu differenzieren sind, wäre zu hinterfragen, welcher Zweck dann noch eine funktionelle Trennung erfüllen soll, da es irrelevant ist, ob ziviles oder militärisches Personal diese Aufgaben erfüllt.[1050]

Die vom VGH München behandelten Punkte einer potenziellen Dominanz von militärischem Personal in der Bundeswehrverwaltung sowie einem Vorbehalt von exponierten Führungspositionen für die Statusgruppe der Soldatinnen und Soldaten in der Bundeswehrverwaltung wurden vom Bundesverwaltungsgericht nicht bewertet und offengelassen. Hinsichtlich eines weiten Organisationsermessens des Dienstherrn hat das Bundesverwaltungsgericht neben der speziellen Schranke des VGH München eine generelle Schranke formuliert, die gemeinsam mit der Beschränkungs-

[1050] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 28 f.

feststellung des VGH München eine nachhaltige Wirkung auf die Anwendung der Wechseldienstposten besitzt: „[D]ie Zuordnung des Dienstpostens [unterliegt] dem Organisationsermessen des Dienstherrn. Dabei ist der Dienstherr an gesetzliche und erst recht verfassungsrechtliche Vorgaben, zu denen auch Art. 87b GG gehört, gemäß Art. 20 Abs. 3 GG gebunden […].“[1051] *Folglich findet das Organisationsermessen des Dienstherrn seine Schranke im Art. 87 b GG, d. h. die Ausbringung von Wechseldienstposten findet durch das das strikte Trennungsgebot von Verfassung wegen her eine Begrenzung.*

Als Quintessenz ist festzuhalten, dass im Rahmen der Neuausrichtung Wechseldienstposten geschaffen und in die Bundeswehr eingeführt wurden, die von der Grundzuordnung abweichende Besetzungen zulassen und damit eine statusfremde Besetzung ermöglichen. Das stellt das Hauptinstrument zur Schaffung eines gemischt zivil-militärischen Personalkörpers durch die Ausbringung von statusfremden Dienstposten resp. Stellen in dem jeweiligen anderen Organisationsbereich dar. Das Instrument der Substituierung ist nicht vergleichbar ausgeprägt, ist aber in der Bundeswehrverwaltung klar erkennbar. Die Bewertungen des Verwaltungsgerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichtes zum strikten Trennungsgebot sind als Widerspruch zu der grundgesetzlichen Vorgabe zu betrachten. Dass der Grundsatz der personellen und organisatorischen Trennung auch rechtfertigungsbedürftige Ausnahmeerscheinung zulässt, darf nicht dazu führen, dass die prinzipielle Vorrangigkeit des zivilen Personals für den Bereich der Bundeswehrverwaltung aufgegeben wird.[1052] Dies gilt im Grundsatz vice versa für die Vorrangigkeit von militärischem Personal in den Streitkräften. Folglich dürfen Dienstposten nicht generell für zivile und militärische Mitarbeiter in beiden Organisationen gleichermaßen offenstehen. Das militärische und zivile Personal zukünftig als einen einheitlichen Personalkörper

[1051] BVerwG, Beschluss vom 27.04.2016, Az. 2 B 104.15.
[1052] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 72

zu betrachten, ist als rechtlich nicht kompatibel mit Artt. 87a und 87b GG zu bewerten.[1053]

Als Ergebnis ist insgesamt festzustellen, dass eine zunehmende Ausprägung und Inanspruchnahme von Wechseldienstposten durch Soldatinnen und Soldaten und Beamtinnen und Beamten bei gleichbleibender Prozessfortschreitung gegen das strikte Trennungsgebot gemäß Art. 87 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG verstoßen.

4.4.6 Organisatorische Problematiken

Die Grundstruktur der Bundeswehr in einen militärischen und zivilen Organisationsbereich, die gemeinsam durch das BMVg als oberste Bundesbehörde geführt werden, entspricht prinzipiell den Vorgaben des strikten Trennungsgebotes. Im Unterkapitel 2.3 (Heutiger Aufbau und Struktur der Bundeswehr) wurde die vertikale Aufbauorganisation der Bundeswehr granular dargestellt. Ein bedeutendes Problemfeld besteht bei der detaillierten Betrachtung von zivilen Organisationsbereichen, die militärisch geführt werden sowie Dienststellen, die zwar offiziell dem militärischen Organisationsbereich zugeordnet und daher von Soldatinnen und Soldaten geführt werden, die aber vollständig oder partiell zivile Funktionen und Handlungsfelder aufweisen. In diesen Fällen wird das restriktive verfassungsrechtliche Trennungsgebot unterlaufen und das Primat der Politik potenziell nicht ausreichend gewährleistet, da die separierten Weisungsstränge fehlen und militärische Vorgesetze die zivile Weisungskette unterbrechen.

[1053] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 21; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 15a; vgl. Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2020, Rn. 5; vgl. Gramm, Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes, 2011, S. 100.

4.4.6.1 Organisationsbereiche P und AIN

Als prekär anzusehen sind die militärischen Führungen der zivilen Organisationsbereiche P und AIN im Rahmen der Abteilungsleitungen, da diese eine exponierte Führungsposition innehaben. Der Organisationsbereich P untersteht der Abteilung Personal im BMVg. Von Mai 2018 bis zum 17. April 2024 wurde diese Abteilung von einem Soldaten im Rang eines Generalleutnants geführt. Seit dem 18. April 2024 hat eine Beamtin die Leitung für diese Abteilung inne.[1054] Dieser Bereich ist umfangreich zivil-militärisch geprägt. Die Abteilungsleiterin ist für sämtliche Belange der Personalführung und damit etwa für 260.000 Menschen *in Uniform und zivil* verantwortlich.[1055] Das operative Personalmanagement für die gesamte Bundeswehr ist der Auftrag des BAPersBw als Bundesoberbehörde, das seit dem 18. April 2024 militärisch von einem Generalmajor geführt wird.[1056] Dem militärischen Präsidenten sind der zivile Vizepräsident und ständige Vertreter des Präsidenten des BAPersBw sowie der Vizepräsident unterstellt.[1057] Dem BAPersBw unmittelbar untergeordnet sind 16 Karrierecenter (KarrC Bw) und 110 Karriereberatungsbüros, die wiederum weitestgehend *militärisch* geführt werden.[1058]

Der ebenfalls zivil-militärisch geprägte Organisationsbereich Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung (AIN) ist der Abteilung Ausrüstung im BMVg unterstellt, die von einem Vizeadmiral geführt wird. Dieser Organisationsbereich ist ebenfalls zivil-militärisch geprägt. Die Bundesoberbehörde ist die zentrale Behörde dieses Organisationsbereiches und wird von einer zivilen Präsidentin, einem militärischen

[1054] Vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/neues-fuehrungsteam-bereich-personal-5773064#:~:text=Frau%20Direktorin%20Oda%20D%C3%B6ring%2C%20derzeit,Abteilungsleiterin%20Personal%20im%20Verteidigungsministerium%20ernannt.
[1055] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/unser-auftrag.
[1056] Vgl. https://www.bmvg.de/de/presse/neues-fuehrungsteam-bereich-personal-5773064#:~:text=Frau%20Direktorin%20Oda%20D%C3%B6ring%2C%20derzeit,Abteilungsleiterin%20Personal%20im%20Verteidigungsministerium%20ernannt.
[1057] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/unser-auftrag; vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-.
[1058] Vgl. BT-Drs. 20/900, S. 69 (Jahresbericht 2021 – 63. Bericht).

Vizepräsidenten im Rang eines Generalmajors sowie einem zivilen Vizepräsidenten geleitet.[1059]

Die Einhaltung des strikten Trennungsgebotes wird in diesen Fällen nicht ausreichend berücksichtigt. Erneut referenzierend auf 4.2.4.1 (Bundesministerium der Verteidigung) ist eine kategorische Aufhebung des Trennungsgebotes im Ministerium nicht gegeben.[1060] Die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen ausschließlich nach militärischen Prinzipien würde der Regelung des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG nicht entsprechen. Der zivile und militärische Organisationsbereich innerhalb des Ministeriums sind abzubilden. Eine vollkommene Ignorierung dieser Aufteilung ist aber mit den Artt. 87a und 87b GG nicht vereinbar. Es gilt daher als Richtlinie, dass die Leitung der Bundeswehrverwaltung im BMVg grundsätzlich nach verwaltungsrechtlichen Prinzipien agiert und prinzipiell mit zivilem Personal zu besetzen ist, die Leitung des militärischen Bereiches dagegen grundsätzlich nach militärischen Prinzipien agiert und prinzipiell mit militärischem Personal zu besetzen ist.[1061] Dies ist teils in der Vergangenheit und teils in der Gegenwart in beiden Fällen nicht geschehen, obwohl beide Organisationsbereiche die obligatorischen Aufgaben der Bundeswehrverwaltung mit Verfassungsrang gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG darstellen.[1062] Der Organisationsbereich P hat die Aufgaben des Personalwesens zu erfüllen und der Organisationsbereich AIN hat die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte sicherzustellen.[1063] Es sind somit Dienstleistungen in einem verwaltungsrechtlichen Rahmen zu erbringen, die auch rechtserheblich sind. Somit konterkariert der Umstand, dass das BAPersBw als zivile Bundesoberbehörde der Bundeswehrverwaltung von einem militärischen Präsidenten im Rang eines Generalmajors geführt

[1059] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation/baainbw.
[1060] Vgl. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87b, 2019, Rn. 26.
[1061] Vgl. Wolff, Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr, Vorgaben des 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr, 2011, S. 71.
[1062] Vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 32.
[1063] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87b, 2024, Rn. 5; vgl. Wolff/Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2025, Rn. 3; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 8; vgl. Krieger, in: Hofmann/Hennecke (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2026, Rn. 3; vgl. Hummel, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 7; vgl. Schmahl, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 87b, 2024, Rn. 2; vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, StuKo GG, Art. 87b, 2025, Rn. 5.

wird, das strikte Trennungsgebot vollständig. Dies gilt umso mehr, als diese Behörde als Eingriffsverwaltung zu klassifizieren ist, welche u. a. bei Vorliegen von disziplinar- oder strafrechtlichen Verstößen sowohl von Soldatinnen und Soldaten als auch von zivilen Mitarbeitern zu entscheiden hat.

Das Prinzip des Primats der Politik wird bei dieser Sachlage nicht ausreichend berücksichtigt, da der zivile Weisungsstrang durch die militärische Abteilungsleitung im Bereich Rüstung als auch durch einen militärischen Präsidenten im BAPersBw unterbrochen wird. Eine zusätzliche Schwächung des Prinzips kommt dadurch hinzu, dass exakt die Organisationsbereiche auf Abteilungsleiterebene militärisch geführt werden, die die Kernbereiche der Bundeswehrverwaltung darstellen.

Eine weiterführende rechtliche Betrachtung könnte sogar zu einem Aushöhlen des Primats der Politik führen. Dies wäre dann der Fall, wenn die höchste militärische Leistungsgewalt, d. h. die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte der Bundesminister der Verteidigung nach Art. 65a GG, auf eine Soldatin oder Soldaten (auch temporär) übergehen würde. Diese hypothetische Konstellation kann durch eine rechtliche normierte Vertretungsregelung entstehen. So wurde bereits in 3.3.2 ausgeführt, dass in den Regierungsgeschäften inklusive der Befehls- und Kommandogewalt der Minister gemäß § 14 Abs. 1 GOBReg in der Regel von einem anderen dazu bestimmten Minister vertreten werden kann. Gemäß § 14 Abs. 3 GOBReg ist die Vertretung als Amtschef durch einen (beamteten) Staatssekretär vorgesehen. Die verfassungsrechtlich kodifizierte Befehls- und Kommandogewalt des Ministers lässt eine Aufteilung resp. anderweitige Zuweisung dieser an einen anderen Minister auf Grundlage der Organisationsgewalt der Bundesregierung nicht zu. So können aber Abteilungsleiter unabhängig von ihrem Status (und damit auch militärische) laut § 6 Abs. 4 GGO die Funktion eines Staatssekretärs übernehmen.[1064] Sollte diese Vertretungsregelung durch eine Soldatin oder Soldaten Anwendung finden, so würde die

[1064] § 6 Abs. 4 GGO: „So weit keine Staatssekretärin oder kein Staatssekretär an wesend ist, erfolgt die Vertretung durch die zuständige Abteilungsleitung, wenn nichts anderes geregelt ist."

o. g. Vertretungsoption gemäß § 14 Abs. 3 GOBReg i. V. m. § 6 Abs. 4 GGO dazu führen, dass eine Person mit militärischem Status die Kompetenz nach Art. 65a GG erhalten würde.

Diese Darstellung zeigt, welche Konsequenzen die Besetzung von militärischem Personal in der Leitung des BMVg haben könnte. Dass dieser Fall als sehr unwahrscheinlich zu betrachten ist, marginalisiert die möglichen Rechtsfolgen jedoch nicht.

4.4.6.2 Luftfahrtamt und Planungsamt der Bundeswehr

Als problematisch hinsichtlich der organisatorischen Zuordnung sind das Planungsamt der Bundeswehr sowie das Luftfahrtamt der Bundeswehr einzustufen. Diese weisen teilweise genuine Funktionen und Handlungsgelder der Bundeswehrverwaltung auf, obwohl beide höheren Kommandobehörden reine militärische Dienststellen unter soldatischer Führung sind.[1065]

4.4.6.2.1 Luftfahrtamt der Bundeswehr

„Das Luftfahrtamt der Bundeswehr fasst die fachliche Verantwortung für die Sicherheit im militärischen Flugbetrieb in Deutschland zusammen."[1066] Hierbei ist das Luftfahrtamt der Bundeswehr „[…] aufgrund der Verwaltungszuständigkeit für den Dienstbereich der Bundeswehr gemäß § 30 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) [die] zuständige Aufsichtsbehörde für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung und wurde als solche am 22.03.2017 durch die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission angezeigt"[1067]. Ein originärer ziviler Aufgabenbereich zeigt sich deutlich an der Kernkompetenz der „Lizenzierung von fliegerischem, technischem

[1065] Das zuvor dem Bundesministerium der Verteidigung unterstellte Luftfahrtamt der Bundeswehr wird gemäß dem „Osnabrücker Erlass" ab dem 1. Mai 2024 in die Zuständigkeit der TSK Luftwaffe übergehen. Für die Betrachtung der rechtlichen Problematik ist dies aber unerheblich, da diese Dienststelle weiterhin eine militärische Kommandobehörde bleibt und das Aufgabenportfolio grundsätzlich beibehalten wird (siehe: 2.3.2.1.2 Luftwaffe).
[1066] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr.
[1067] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr-als-zivile-aufsichtsbehoerde.

und flugmedizinischem Personal“[1068], der organisatorisch in der Abteilung 4 – Anerkennung, Genehmigung und Lizenzierung – verortet ist.[1069] Der Vorgang der Lizenzierung durch das Luftfahrtamt gehört aber de lege lata zum Aufgabenbereich des Personalwesens gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG und ist folglich eine obligatorische Aufgabe der Bundeswehrverwaltung.

Die Lizenzierung gehört darüber hinaus zum Zuständigkeitsbereich der deutschen zivilen Luftverwaltung. Unter Berücksichtigung von § 30 Abs. 2 LuftVG[1070] sowie des EU-Rechts nach der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011[1071] wird gleichzeitig diese Aufgabe der deutschen zivilen Luftverwaltung durch die Dienststelle übernommen. Der Bereich der Lizenzierung stellt kein militärisches Spezifikum dar, sondern ist als reguläres Verwaltungshandeln zu klassifizieren. Die Erfüllung dieser originären Verwaltungsaufgabe im Rahmen eines ordentlichen Verwaltungsverfahrens obliegt obligatorisch der zivilen Verwaltung. Diese Funktionsübernahme bestätigt und hebt den partiellen *zivilen Verwaltungscharakter* dieser Behörde hervor, denn nicht nur das

[1068] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr.
[1069] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur/abteilung-4.
[1070] „Die Verwaltungszuständigkeiten auf Grund dieses Gesetzes werden für den Dienstbereich der Bundeswehr und, soweit völkerrechtliche Verträge nicht entgegenstehen, der Truppen der NATO-Vertragsstaaten und der in Deutschland übenden Truppen durch Dienststellen der Bundeswehr nach Bestimmungen des Bundesministeriums der Verteidigung wahrgenommen. Dies gilt nicht für die Aufgaben der Flugsicherung nach § 27c mit Ausnahme der örtlichen Flugsicherung an den militärischen Flugplätzen; die notwendigen Vorbereitungen zur Wahrnehmung der Aufgaben nach Artikel 87a des Grundgesetzes bleiben unberührt. Das Bundesministerium der Verteidigung erteilt die Erlaubnisse nach § 2 Abs. 7 und § 27 auch für andere militärische Luftfahrzeuge. In den Fällen der §§ 12, 13 und 15 bis 19 treten bei militärischen Flugplätzen die Dienststellen der Bundeswehr an die Stelle der Flugsicherungsorganisationen und der genannten Luftfahrtbehörden. Die Dienststellen der Bundeswehr treffen ihre Entscheidungen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Zusätzlicher Genehmigungen und Erlaubnisse der zivilen Luftfahrtbehörden bedarf es nicht.“
[1071] „Artikel 1 [-] Gegenstand [-] Diese Verordnung legt Einzelbestimmungen fest für 1. verschiedene Berechtigungen von Pilotenlizenzen, die Bedingungen für die Ausstellung, Aufrechterhaltung, Änderung, Einschränkung, Aussetzung oder Aufhebung von Lizenzen, die Rechte und Verantwortlichkeiten der Lizenzinhaber, die Bedingungen für die Umwandlung vorhandener einzelstaatlicher Pilotenlizenzen und einzelstaatlicher Flugingenieurlizenzen in Pilotenlizenzen sowie die Bedingungen für die Anerkennung von Lizenzen aus Drittländern; 2. die Zertifizierung von Personen, die für die Flugausbildung oder die Flugsimulator-Ausbildung und die Bewertung der Befähigung eines Piloten verantwortlich sind; 3. verschiedene Tauglichkeitszeugnisse für Piloten, die Bedingungen für die Ausstellung, Aufrechterhaltung, Änderung, Einschränkung, Aussetzung oder Aufhebung von Tauglichkeitszeugnissen, die Rechte und Verantwortlichkeiten der Inhaber von Tauglichkeitszeugnissen sowie die Bedingungen für die Umwandlung einzelstaatlicher Tauglichkeitszeugnisse in allgemein anerkannte Tauglichkeitszeugnisse; 4. die Zulassung flugmedizinischer Sachverständiger sowie die Bedingungen, unter denen Ärzte für Allgemeinmedizin als flugmedizinische Sachverständige fungieren dürfen; 5. die regelmäßige flugmedizinische Beurteilung von Flugbegleitern sowie die Qualifikation der für diese Beurteilung zuständigen Personen.“

Aufgabenspektrum der Bundeswehrverwaltung, sondern auch das der zivilen deutschen Luftverwaltung sind betroffen.[1072]

Ein anderer ziviler Aufgabenbereich spiegelt sich in der Kernkompetenz „Zulassung von Luftfahrzeugen und –gerät der Bundeswehr, einschließlich Zubehör“[1073] wider. Die Bereitstellung von militärischem Material jeglicher Art, in diesem Fall Luftfahrzeuge und -geräte der Bundeswehr, zählt zur unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GG und ist auch eine obligatorische Aufgabe der Bundeswehrverwaltung. Die Zulassungsprüfung ist organisatorisch dennoch in der Abteilung 2 – Prüfung und Zulassung – positioniert.[1074]

Eine weitere bedeutende zivile Prägung lässt sich unmittelbar aus der Bedeutung der Beleihung gemäß § 30a LuftVG ableiten. Mit dieser Norm wurde rechtlich die Möglichkeit geschaffen, durch Rechtsverordnung die Einzelheiten für die Beauftragung juristischer Personen des privaten Rechts mit der Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Benutzung des Luftraums durch militärische Luftfahrzeuge zu regeln.[1075] Diese Aufgaben werden gemäß § 30a Abs. 1 Nr. 1-6 LuftVG enumerativ abschließend genannt:[1076]

[1072] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 70 f.

[1073] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr. Weitere Kernkompetenzen sind die zukunftsorientierte Erarbeitung und Weiterentwicklung von Vorschriften für die militärische Luftfahrt, die Regulierung und Standardisierung des militärischen Flugbetriebs in Deutschland, die Zertifizierung und Anerkennung von Dienststellen, Behörden und Institutionen und die Verhütung von Zwischenfällen und Flugunfällen mit militärischen Luftfahrzeugen. Quelle: Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr.

[1074] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur/abteilung-2.
Weitere Abteilungen sind: Abteilung 1 – Strategie, Grundsatz, Vorgaben, Querschnitt, Abteilung 3 – Betrieb sowie die Abteilung „General Flugsicherheit in der Bundeswehr“ und die Abteilung „Generalarzt Flugmedizin der Bundeswehr“. Quelle: https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 70 und 74.

[1075] Dass es hier nicht bei einer Ermächtigung geblieben ist, zeigt die LuftVG-Beleihungsverordnung (Verordnung über die Beleihung juristischer Personen des privaten Rechts gemäß § 30a des Luftverkehrsgesetzes [LuftVG-Beleihungsverordnung – LuftVGBV]), die den Prozess der Beleihung en détail rechtlich regelt und vom BMVg 2019 erlassen wurde. Gemäß § 1 wird festgelegt, dass die „[…] Beleihung juristischer Personen des privaten Rechts mit der Wahrnehmung der in § 30a Absatz 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes angeführten Aufgaben […] durch Verwaltungsakt des Luftfahrtamtes der Bundeswehr [erfolgt].“

[1076] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 74 bis 76.

„1. Prüfung der Lufttüchtigkeit der Muster von Luftfahrzeugen und von Luftfahrtgerät im Rahmen der Entwicklung,

2. Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit der Muster von Luftfahrzeugen und von Luftfahrtgerät,

3. Prüfung und Bescheinigung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und Luftfahrtgerät im Rahmen der Herstellung,

4. Prüfung und Bescheinigung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und Luftfahrtgerät im Rahmen der Instandhaltung und des Betriebs,

5. Prüfung von Ausbildungseinrichtungen, Luftfahrtunternehmen und Organisationen, die Aufgaben nach den Nummern 1 bis 4 wahrnehmen,

6. Ausbildung von erlaubnispflichtigem Personal und Bescheinigung der Ausbildung."

Zur Konkretisierung der genannten Aufgaben heißt es im Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes" hierzu: „Das Prüf- und Zulassungswesen für militärische Luftfahrzeuge obliegt bislang unmittelbar den Dienststellen der Bundeswehr. Dies ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Ein mit dem zivilen Prüf- und Zulassungsverfahren vergleichbarer Ansatz existiert nicht, obwohl die materiellen Anforderungen an die Muster- und Verkehrszulassung des militärischen Geräts fast identisch sind. Es soll daher auch für den militärischen Bereich dazu übergegangen werden, folgende Aufgaben durch Beliehene vornehmen zu lassen:

− Aufgaben im Rahmen der Entwicklung, Herstellung, Instandhaltung und des Betriebs von Luftfahrzeugen und Luftfahrtgerät,

− Aufgaben im Rahmen der Prüfung von Organisationen, Ausbildungseinrichtungen und Luftfahrtunternehmen sowie

– Aufgaben im Rahmen der Ausbildung von lizenzpflichtigem Personal."[1077]

Wenn die oben genannten Aufgaben durch Beleihung von juristischen Personen des privaten Rechts im Rahmen einer Beauftragung ausgeführt werden können, dann ist dies sachlogisch keine integrale militärische Funktion.[1078] Daraus folgt, dass sich dieses Aufgabenportfolio zwar in der Zuständigkeit vom Luftfahrtamt der Bundeswehr befindet, aber zum Regelungsbereich des Art. 87b Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GG gehört.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass bei ausschließlicher Analyse der Funktionen des Luftfahrtamtes der Bundeswehr spezifische Zuständigkeiten bestehen, die reiner ziviler Natur sind und damit unter den Regelungsbereich des Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG fallen. Ergo wird dem strikten Trennungsgebot nicht ausreichend Rechnung getragen.[1079]

Die alleinige Funktionsbetrachtung zeigt eine Verletzung der Trennungsregelung. Der Problemkreis wird noch dahingehend erweitert, dass diese militärische Behörde einen zivil-militärischen Personalkörper aufweist, die durch einen Soldaten im Rang eines Generalmajors geführt wird.[1080] Zwar ist der Stellvertreter des Amtschefs ein Beamter, der auch als ein geschäftsführender Beamter fungiert, dennoch ist die Führung de facto militärisch. Die militärische Führung besitzt sowohl über die zivilen Aufgaben als auch über das zivile Personal ein Weisungsrecht, dass auf der bestehenden Fachaufsicht[1081] neben der potenziell vorhandenen Rechts-[1082] resp. Dienst-

[1077] BT-Drs. 18/6988, S. 32.
[1078] Nach § 30a Abs. 2 S. 1 LuftVG unterstehen die Beauftragten bei Beleihung der Rechts- und Fachaufsicht des BMVg. Diese Kompetenz kann auf andere Dienststellen der Bundeswehr übertragen werden. Offen ist dabei, ob diese Rechts- und Fachaufsicht über eindeutig zivile Aufgaben auf Behörden übertragen werden darf, wenn diese militärisch geführt werden.
[1079] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 82.
[1080] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur.
[1081] „Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns." Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, Fachaufsicht in der Bundesverwaltung, 2018, S. 8.
[1082] „Bei der Rechtsaufsicht ist die Befugnis der aufsichtführenden Behörde darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen." Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, Fachaufsicht in der Bundesverwaltung, 2018, S. 9.

aufsicht[1083] begründet werden kann. Da die Führung die Fachaufsicht innehat, muss diese weiter die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit von Verwaltungshandeln gewährleisten. Diese Gewährleistung obliegt aber genuin der ordentlichen zivilen Verwaltung. Auch wenn die militärische Führung qualifiziert wäre, die Recht- und Zweckmäßigkeit von Verwaltungshandeln ausreichend zu beurteilen und sicherzustellen, dient die Zweckmäßigkeit von Verwaltungshandeln der Erreichung von politisch vorgegebenen Zielen oder in anderen Worten der Umsetzung des politischen Willens. Das Grundprinzip des Primats der Politik, das für eine uneingeschränkte politische Steuerung resp. Kontrolle erforderlich ist, wird bezugnehmend zum strikten Trennungsgebotes beeinträchtig, da die zivile Weisungskette unterbrochen wird. Gleichzeitig besteht keine bruchfreie militärischer Befehlskette mehr, die aber für die uneingeschränkte Verteidigungsfähigkeit der Streitkräfte essenziell ist. Damit geht einher, dass eine potenzielle Konzentration resp. Ansammlung von Kompetenzen von militärischen Instanzen ermöglicht wird, doch exakt dies soll gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 1 und 2 GG verhindert werden.[1084]

4.4.6.2.2 Planungsamt der Bundeswehr

Eine ähnliche organisatorische Ausprägung zeigt sich beim Planungsamt der Bundeswehr. Diese höhere Kommandobehörde ist ebenfalls militärisch und zivil besetzt. Das Amt ist für den nicht-ministeriellen Anteil des Planungsprozesses verantwortlich. „In dieser Funktion führt es alle Planungsschritte in den dem Ministerium nachgeordneten Bereich zusammen. Als zentraler Bedarfsträger für alle militärischen und zivilen Organisationsbereiche der Bundeswehr gewährleistet das Planungsamt bundeswehrgemeinsame Planung aus einer Hand. Zudem erstreckt sich die wissenschaftliche Unterstützung des Planungsamtes auf alle Gestaltungsfelder und Planungskategorien der Bundeswehr. Dazu stehen die Soldatinnen und Soldaten sowie

[1083] „Dienstaufsicht bezieht sich auf Beschäftigte, Organisationseinheiten oder Aufbau und Abläufe. Sie zielt insbesondere auf die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung und den Dienstbetrieb der nachgeordneten Organisationseinheit.“ Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, Fachaufsicht in der Bundesverwaltung, 2018, S. 9.
[1084] Vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 78 f.

zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Planungsamtes im täglichen Austausch sowie in […] Kooperation mit allen Organisationsbereichen der Bundeswehr."[1085] Es weist somit als militärische Dienststelle neben integralen militärischen Themengebieten auch reine zivile Verwaltungsprozesse und -verfahren auf, die eng verzahnt bearbeitet werden. Die Kommandobehörde untergliedert sich in vier Abteilungen: Abteilung I – Zielbildung und Innovation, Abteilung II – Fähigkeitsmanagement, Abteilung III – Planungsumsetzung und Abteilung IV – Wissenschaftliche Unterstützung und Interoperabilität.[1086] In den Abteilungen II und III zeigt sich die enge Verflechtung von militärischen und verwaltungstechnischen Prozessen.

In der Abteilung II wird das Fähigkeitsmanagement verantwortet, das sich an der Zielsetzung der Fähigkeitsentwicklung orientiert. Dabei setzt es diese in konkrete Projekte für neue, aber auch zu erhaltende Fähigkeiten um. Im Wesentlichen geht es darum, potenzielle Fähigkeitslücken zu erkennen, zu analysieren und in konkrete Projekte zu überführen. In einer ersten detaillierten Prüfung in der dortigen Unterabteilung 2 wird die Notwendigkeit des Projektes geprüft und der konkrete Bedarf in der Bundeswehr erhoben. Weiter wird geprüft, ob die gewünschte Fähigkeit durch vorhandene Mittel abgedeckt werden kann, ob eine Anpassung vorhandener Mittel ausreicht oder *ob neue Rüstungsgüter beschafft werden müssen*. Anschließend stimmt die Unterabteilung 3 in enger Zusammenarbeit mit allen beteiligten Stellen in der Bundewehr zu konkreten Eigenschaften und Forderungen an ein zukünftiges Rüstungsgut ab. Das Ergebnis wird in einem sogenannten Forderungsdokument zusammengefasst, das die weitere Arbeit in Verantwortung des Bundesamtes für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr in Koblenz bestimmt.[1087]

In der Abteilung III erfolgt die Planungsumsetzung, die nicht nur die Beschaffung von Rüstungsprodukten tangiert, sondern auch alle weiteren Planungskategorien

[1085] https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-.
[1086] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-.
[1087] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-/die-vier-abteilungen/abteilung-ii-faehigkeitsmanagement.

wie *Personal*, Infrastruktur und Ausgaben für den Betrieb der Bundeswehr. Hierunter fallen u. a. Ausbildung, Übungen, Ersatzteilbeschaffungen und Dienstleistungen. Die Aufgaben innerhalb des Planungsprozesses werden im BMVg im Zusammenwirken zwischen der Abteilung Planung und der Abteilung Haushalt/Controlling wahrgenommen. Auf diese Weise wird der entsprechende Bedarf eruiert und die hierfür notwendigen Haushaltsmittel können im Einzelplan 14 veranschlagt werden.[1088]

Der in der Abteilung angesiedelte Aufgabenbereich umfasst im Wesentlichen die Feststellung des Beschaffungsbedarfes insbesondere von Rüstungsgütern. Die Beschaffung resp. Bedarfsdeckung ist zwar durch das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr vorgesehen, aber die Bedarfsermittlung erfolgt in einem vorgelagerten Prozess im Planungsamt. Dieser Teilprozess fällt aber auch gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GG in die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung. Dies gilt analog für die Abteilung III, in der die Beschaffung von Rüstungsprodukten forciert wird. Weiter werden in der Abteilung III die Planungskategorien *Personal*, Infrastruktur und Ausgaben für den Betrieb der Bundeswehr bearbeitet; dies beinhaltet u. a. die *Ausbildung*, Übungen, Ersatzteilbeschaffungen und Dienstleistungen. Hier ist das Personalwesen der Bundeswehr betroffen und ruft folglich den Regelungsgehalt des Art. 87b Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG hervor und damit gleichzeitig die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung. Aufgrund der engen Verflechtung und Bearbeitung von militärischen und verwaltungstechnischen Prozessen verschwimmen die Zuständigkeiten. So ist es sehr wahrscheinlich, dass klassische Verwaltungsaufgaben nicht ausschließlich von zivilem Personal und militärische Aufträge nicht ausschließlich von Soldatinnen und Soldaten bearbeitet werden. Die Einhaltung des strikten Trennungsgebotes erscheint in diesem Fall als unrealistisch, da es unter diesen Bedingungen nur schwer einzuhalten ist.

[1088] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-/die-vier-abteilungen/abteilung-iii-planungsumsetzung.

Analog zum Luftfahrtamt der Bundeswehr wird die Problematik auch hier erweitert, dass diese militärische Behörde derzeit durch einen Soldaten im Rang eines Generalmajors geführt wird. Die Vertretung erfolgt durch einen Beamten mit der Amtsbezeichnung „Erster Direktor".[1089] Die militärische Führung kann auch in diesem Fall die Weisungsbefugnis über zivile Verwaltungsaufgaben als auch über ziviles Personal ausüben. Es gilt dieselbe Begründung wie beim Luftfahrtamt der Bundeswehr. Die Vermischung von militärischer Befehlskette und ziviler Weisungsstrang sind im Planungsamt der Bundeswehr noch ausgeprägter als im Vergleich zum Luftfahrtamt der Bundeswehr.

4.4.7 Politische Bewertungen des Trennungsgebotes

Zur Eruierung der aktuellen Position der Bundesregierung zum strikten Trennungsgebot sind als elementare Quellen das Weißbuch der Bundeswehr, die Nationale Sicherheitsstrategie, die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023, Erlasse, die Personalstrategie der Bundeswehr, die Konzeption der Bundeswehr, parlamentarische Anfragen, der Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO und Ausarbeitungen der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zu nennen.

4.4.7.1 Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages

In der wissenschaftlichen Ausarbeitung vom 8. März 2012 wurde rechtlich untersucht, ob die im Rahmen der Strukturreform der Bundeswehr geplante Auslagerung von Aufgaben und Personal der Bundeswehrverwaltung (Bereich Personalabrechnung mit den Sachgebieten Besoldung, Versorgung, Beihilfe, Reise- und Umzugskosten mit ca. 2.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern unter Beachtung des Art. 87b GG verlagert werden dürfen. Daneben sollten die Verfassungskonformität der sogenannten Wechsel-

[1089] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-.

dienstposten, d. h. eine Öffnung der von ausschließlich zivilem Personal besetzten Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung für militärisches Personal, geprüft werden. Das vom VBB in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Wolff wird genannt und wurde zur Kenntnis genommen.[1090]

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass beide Maßnahmen verfassungsrechtlich kompatibel seien. Für den Bereich der Aufgabenübertragung wird die Grundgesetzkonformität mit einer Gewährleistungspflicht seitens der Bundeswehrverwaltung begründet. Es bestehe zwar eine Forderung gemäß Art. 87b GG zur Einrichtung einer Bundeswehrverwaltung als eigenständigen Zweig, aber kein verfassungsrechtliches Gebot für eine Erfüllungspflicht, die für die zivile Wehrverwaltung vorgesehenen Aufgaben weiterhin durch diese ausführen zu lassen.[1091] Diese Bewertung stellt eine Neuinterpretation des Grundgesetzes dar, die aber einen evidenten Widerspruch beinhaltet. Es wurde gezeigt, dass die Bundeswehrverwaltung nicht auf eine reine Gewährleistungspflicht reduziert werden darf. Es wird in der Untersuchung auf eine Mitwirkung der zivilen Wehrverwaltung in Form der Rechts- und Fachaufsicht nach der Auslagerung der Personalabrechnung referenziert.[1092] Mit der Aufgabenübertragung in einen anderen Geschäftsbereich, hier des BMI, übernimmt der zuständige Minister gemäß Art. 65 S. 2 GG die Zuständigkeit für diese Aufgaben und damit gleichzeitig die Rechts- und Fachaufsicht. Eine zusätzliche Rechts- und Fachaufsicht seitens der Bundeswehrverwaltung ist damit nicht möglich und darüber hinaus auch nicht erforderlich, da sie bereits durch das neue Ressort sichergestellt wird. Die Funktionenreduktion durch Übertragung der Personalabrechnung widerspricht klar der gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG vorgesehenen Aufgabe des Personalwesens, da die Personalabrechnung ein wesentlicher Bestandteil des Personalwesens und damit eine Kernaufgabe darstellt. Mit dieser dort vorgelegten Argumen-

[1090] Vgl. o. V., Strukturreform der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 020/12), 2012, S. 5.
[1091] Vgl. o. V., Strukturreform der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 020/12), 2012, S. 5 und 7.
[1092] Vgl. o. V., Strukturreform der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 020/12), 2012, S. 6.

tation, wird die dort bestätigte Einrichtung einer Bundeswehrverwaltung vollends ad absurdum geführt, da dies in letzter Konsequenz zu einer Verwaltung ohne Aufgaben führen kann. Auf diese Weise könnten weitere Aufgaben des Personalwesens und auch der unmittelbaren Sachbedarfsdeckung auf andere Ressorts übertragen werden. Die zivile Wehrverwaltung würde sich in eine Bundesverwaltung ohne Aufgabenbereich entwickeln und wäre auf diese Weise obsolet. Dies widerspricht aber eindeutig der grundgesetzlichen Vorgabe und aus diesem Grund ist diese Neuinterpretation rechtlich nicht zulässig.

Die Implementierung von Wechseldienstposten sei ebenfalls grundgesetzlich zulässig. Die Ausarbeitung schließt aber eine ausschließliche oder überwiegende Besetzung der zivilen Dienstposten mit militärischem Personal aufgrund des grundsätzlichen Wahrnehmungsmonopols aus. In der Ausarbeitung wird klar das Gebot einer verfassungsrechtlichen Trennungsregelung genannt, dennoch die Einführung von Wechseldienstposten als verfassungsrechtlich legal bestätigt.[1093] Auch diese Interpretation stellt eindeutig einen Widerspruch dar. Wenn ein striktes Trennungsgebot grundgesetzlich gegeben, bestätigt und in der Bewertung berücksichtigt wird, dann ist dieses auch vollständig einzuhalten. Das Ergebnis der Ausarbeitung lässt dennoch Wechseldienstposten zu. Das Trennungsgebot führt aber zu einer quantitativen und qualitativen Einschränkung der Wechseldienstpostenausbringung. Es wird aus einer quantitativen Perspektive eine ausschließliche Besetzung negiert, aber nicht klar spezifiziert, wie viele Dienstposten umgewandelt werden dürfen oder welche Dienstposten umwandlungssicher sein sollten oder müssen. Hier nutzt die Ausarbeitung u. a. den unbestimmten Begriff „mehrheitlich“[1094]. Im Hinblick auf eine qualitative Bewertung soll bei exponierten Führungspositionen geprüft werden, ob eine Besetzung zu einer unzulässigen militärischen Prägung des jeweiligen Hierarchiestranges füh-

[1093] Vgl. o. V., Strukturreform der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 020/12), 2012, S. 6 f.
[1094] o. V., Strukturreform der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 020/12), 2012, S. 7

ren könne.[1095] Diese Ausführung führt zu mehr Fragen als Antworten, da nicht bestimmt wird, welche Dienstposten nach dieser Bewertung als exponiert gelten können, ab wann von einer militärischen Prägung auszugehen und was bei Organisationsumstrukturierungen zu beachten ist. Weiter ist unklar, in welcher Form dienstrechtliche Belange ausreichend berücksichtigt werden insbesondere bei unterschiedlichen Unterstellungverhältnissen (ziviles und militärisches Personal) und der daraus resultierenden Weisungsbefugnis. Die Begrenzung von Wechseldienstposten unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Trennungsreglung heilt den o. g. Widerspruch in keiner Weise.

Ein weiteres essenzielles Dokument ist eine andere Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik (Personalwesen als Aufgabe der Bundeswehrverwaltung) mit demselben Datum. Diese Ausarbeitung ist zum Teil wortwörtlich aus der vorhergehenden Ausarbeitung übernommen worden und kommt auch zu der Bewertung, dass eine Aufgabenübertragung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Sie unterscheidet sich darin, dass auf eine verfassungsrechtliche Bewertung der Wechseldienstposten vollständig verzichtet wird, stattdessen wird die Personalabrechnung der anderen Ressorts (Punkt 4; vormals Ausführungen zu Wechseldienstposten) thematisiert und das Ergebnis entfällt (vormals Punkt 5).[1096] Diese Ausarbeitung kommt aufgrund der wörtlichen Übernahme der verfassungsrechtlichen Prüfung zum selben Ergebnis. In Punkt 4 wird zwar ausgeführt, dass das Bundesverwaltungsamt (BVA) und zu diesem Zeitpunkt auch das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) Aufgaben der Personalabrechnung (z. B. Bezüge, Beihilfe, Reisekosten) auch für andere Ministerien, nachgeordneten Behörden und Einrichtungen übernommen haben, führt dies weiterhin zu

[1095] Vgl. o. V., Strukturreform der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 020/12), 2012, S. 6 f.
[1096] Vgl. o. V., Personalwesen als Aufgabe der Bundeswehrverwaltung, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufgabenverlagerung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 031/12), 2012, S. 6.

keiner validen verfassungsrechtlichen Bewertung. Auch diese verfassungsrechtlichen Bewertungen sind rechtlich unzulässig.

In einer weiteren Ausarbeitung aus dem Jahr 2014 werden konsolidiert die Ziele, Maßnahmen und Herausforderungen genannt und erläutert. So heißt es bezogen auf die zivil-militärische Zusammenarbeit: „Gleichzeitig zu ihrer Neuaufstellung wurde in den Abteilungen des BMVg, in den Bundesämtern BAPersBw, BAAINBw und BAIUDBw sowie in anderen zentralen Dienststellen wie beispielsweise dem Planungsamt der Bundeswehr auf Grundlage des ‚Dresdner Erlass' eine *stärkere zivil-militärische Durchmischung des Personals* angestrebt. Die stärkere Einbindung zivilen Personals in zuvor militärisch geprägten Stäben sollte die Kontinuität der dortigen Aktivitäten verbessern, denn während die Qualifikation des militärischen Personals durch häufige Verwendungs- und Standortwechsel geprägt war, weisen die zivilen Mitarbeiter mit deutlich längeren Verwendungszeiten auf einem Dienstposten einen hohen Grad an Erfahrung und Spezialisierung auf."[1097] Hier hervorzuheben ist die Begründung für eine stärkere zivil-militärische Durchmischung des Personals. Dass das zivile Personal aufgrund längerer Verwendungszeiten an einem Standort einen hohen Grad an Erfahrung und Spezialisierung aufweist, ist eine noch zu verifizierende Hypothese. Doch auch im Fall einer Verifikation wäre dies allein als Begründung für die Aufhebung einer verfassungsrechtlichen Trennungsregelung nicht ausreichend. Dass das militärische Personal grundsätzlich von häufigen Verwendungs- und Standortwechseln betroffen war, stand einer Ausbildung und Entwicklung von Expertise nicht entgegen. Die maßgeblichen Faktoren sind u. a. die berufliche Qualifikation vor Eintritt in die Streitkräfte, die tatsächliche Verwendung (dieselbe Verwendung kann an unterschiedlichen Standorten erfolgen, z. B. im Bereich Personal oder Organisation) und das für das militärische Personal vorgesehene Qualifikationsziel durch Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb der Streitkräfte. Einer Ausbildung eines militärischen Expertentums stehen Standortwechsel grundsätzlich

[1097] o. V., Die Neuausrichtung der Bundeswehr - Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 2 - 3000 - 040/14), 2014, S. 12. [Kursivschrift hinzugefügt.]

nicht entgegen. Zum Teil können diese sogar förderlich sein. Dies gilt analog für das zivile Personal der Bundeswehrverwaltung. Darüber hinaus wird in dem o. a. Absatz nicht mehr auf die verwaltungsspezifische Expertise der zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Bezug genommen, die ein wesentliches Argument für die Trennung von ziviler Verwaltung und Streitkräften in der historischen Ausprägung war, sondern auf eine generelle. Folglich sind hauptsächlich Expertinnen und Experten im zivilen Personalbereich zu finden. Diese Schlussfolgerung ist nachweislich nicht korrekt und ist daher keine qualifizierte Begründung für die Aufhebung der Trennungsregelung.

4.4.7.2 Parlamentarische Anfrage

Im Jahr 2012 beantwortete die Bundesregierung schriftlich die Fragen der Abgeordneten zu unterschiedlichen Themenbereichen. Die Abgeordnete Katja Keul (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellte Fragen an das Bundesministerium der Verteidigung. Die erste Frage bezog sich direkt auf die Implementierung von Wechseldienstposten: „Hält die Bundesregierung die Aufhebung der Trennung zwischen den Streitkräften und der zivilen Wehrverwaltung für vereinbar mit Artikel 87b des Grundgesetzes (GG), obwohl es in der Kommentierung bei Maunz/Dürig dazu heißt, dass nach der Konzeption des Grundgesetzes die einheitlich organisierte Bundeswehrverwaltung selbständig neben dem hierarchischen Aufbau der Streitkräfte steht, und die militärischen Kommandostellen keine Befehls- und Weisungsrechte gegenüber der Wehrverwaltung haben dürfen, und hält die Bundesregierung es vor diesem Hintergrund für rechtmäßig, zivile Stellen militärisch und militärische Stellen zivil zu besetzen?“[1098] Der damalige Parlamentarischen Staatssekretär Thomas Kossendey beantwortete am 7. Mai 2012 diese Frage wie folgt: „Soweit infolge von Artikel 87b GG u. a. eine Aufgabendifferenzierung zwischen den Streitkräften und der Wehrverwaltung vorzunehmen ist, ist die Vorgabe zu beachten, dass die Verwaltungsaufgaben außerhalb der Streitkräfte nach den *verfassungsrechtlich gebotenen* allgemeinen Regeln

[1098] BT-Drs. 17/9615, S. 50.

des Verwaltungshandelns wahrgenommen werden. Das Bundesministerium der Verteidigung *ist sehr darauf bedacht, im Rahmen einer zivil-militärischen Durchmischung geeigneter Dienststellen einschließlich der sachgerechten Einführung von Wechseldienstposten zu gewährleisten, dass dieser Grundsatz nicht beeinträchtigt oder gefährdet wird. Auf dieser Grundlage wird davon ausgegangen, dass das geplante Vorgehen verfassungsrechtlich zulässig ist*."[1099]

Die Antwort des damaligen Staatssekretärs lässt drei Schlussfolgerungen zu:

1. Es wurde bestätigt, dass seitens der Bundesregierung sowohl eine zivil-militärische Durchmischung geeigneter Dienststellen als auch eine Implementierung von Wechseldienstposten erfolgen sollte.

2. Die damalige Bundesregierung berücksichtigte die verfassungsrechtlichen Vorgaben und war sehr darauf bedacht, diese auch einzuhalten. Es wurde zwar die Aufgabendifferenzierung zwischen den Streitkräften und der Wehrverwaltung gemäß Art. 87b GG genannt, rekurriert wurde aber auf die verfassungsrechtlich gebotenen allgemeinen Regeln des Verwaltungshandelns. Diese Regeln des Verwaltungshandelns sind aber nicht in Art. 87b GG normiert, sondern in den Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG. Die verfassungsrechtlich gebotenen allgemeinen Regeln des Verwaltungshandelns wurden aber nicht hinterfragt, sondern die verfassungsgegebene Trennungsregelung von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung.

3. Aufgrund der expliziten Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen gebotenen allgemeinen Regeln des Verwaltungshandelns ging die Bundesregierung davon aus, dass die geplanten Maßnahmen verfassungsrechtlich zulässig seien. Es wird an dieser Stelle nicht auf die o. a. Ausarbeitungen Bezug genommen, die eine zivil-militärische Durchmischung als verfassungsrechtlich zulässig erklären. Darüber hinaus wurde auf kein anderes Rechtsgutachten hingewiesen oder eine potenzielle Untersuchung angekündigt, die eine ausreichende Verfassungskompatibilität bestätigen

[1099] BT-Drs. 17/9615, S. 50. [Kursivschrift hinzugefügt.]

könnte. Es wurden geplante Maßnahmen aufgrund Berücksichtigung eines anderen Verfassungsgebotes als grundgesetzlich zulässig erklärt.

Die Abgeordnete Katja Keul (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellte zu dieser Thematik eine weitere Frage, die sich auf die Aufgabe der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte durch die zivilen Wehrverwaltung gemäß Art. 87b Abs. 1 S. 2 GG bezieht: „Hält die Bundesregierung die Aufhebung der Trennung zwischen ziviler Beschaffung und militärischer Nutzung für vereinbar mit Artikel 87b GG, obwohl dieser ausdrücklich vorsieht, dass die Bundeswehrverwaltung der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte dient?“[1100]

Auch diese Frage beantwortete der damalige Parlamentarische Staatssekretär Thomas Kossendey am 7. Mai 2012 wie folgt: „Die Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte unterliegt der Vorgabe, dass die *Verwaltungsaufgaben nach den rechtsstaatlichen Regeln des Verwaltungshandelns* wahrgenommen werden. Dieser Vorgabe steht nicht entgegen, dass Angehörige der Streitkräfte am Kommunikations- und Abstimmungsprozess, der einer Beschaffung vorausgeht, mitwirken.“[1101] Die Frage der Abgeordneten Katja Keul wurde erneut nicht ausreichend beantwortet.

4.4.7.3 Weißbuch der Bundeswehr

Das erste und wichtigste Dokument, das als Grundlagendokument der Bundesregierung die sicherheitspolitischen Grundzüge, Ziele und Rahmenbedingungen der folgenden Jahre zusammenfasste und essenzielle Vorgaben für die Bundeswehr enthielt, war bis zur Veröffentlichung der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ am 14. Juni 2023 (siehe 4.4.7.10 Nationale Sicherheitsstrategie und Verteidigungspolitische Richtlinien), das Weißbuch der Bundeswehr.[1102] Das Weißbuch bot die Möglichkeit, Regierungshandeln auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik national wie international transparent zu machen.[1103] Das letzte „Weißbuch 2016 zur Sicher-

[1100] BT-Drs. 17/9615, S. 51.
[1101] BT-Drs. 17/9615, S. 51. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1102] Vgl. https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/weissbuch.
[1103] Vgl. https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/weissbuch.

heitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ wurde im Juli 2016 veröffentlich – zehn Jahre nach dem Erscheinen des Weißbuches von 2006. Diese unterschiedlichen Erscheinungsjahre eröffnen die Gelegenheit zu vergleichen, wie sich die sicherheitspolitische Leitlinie der Bundesregierung unter der Kanzlerschaft Angela Merkels verändert hatte. Im Mittelpunkt stand hier insbesondere die Binnenorganisation der Bundeswehr.

Das „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ wurde am 25. Oktober 2006 vom damaligen Verteidigungsminister Franz-Josef Jung unterzeichnet und veröffentlicht. Dieses Weißbuch enthält ein eigenes Kapitel (6.8) über die Bundeswehrverwaltung als Organisationseinheit der Bundeswehr. Dort wird die grundgesetzliche Grundlage, die organisatorische Ausprägung sowie die Funktionszuordnung klar genannt: „Das Grundgesetz hat in Artikel 87b die administrative Unterstützung der Streitkräfte einer *eigenständigen Bundeswehrverwaltung* übertragen. Sie ist grundsätzlich von der militärischen Organisation *getrennt und unabhängig*, untersteht aber wie die Streitkräfte unmittelbar dem Bundesministerium der Verteidigung. Die Bundeswehrverwaltung ist für das Personalwesen und die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte zuständig. Dazu gehören vor allem Aufgaben der Personalverwaltung, Angelegenheiten des Haushalts- und Rechnungswesens, die Besoldung und Versorgung, die Verpflegung, die Liegenschafts- und Unterkunftsverwaltung sowie das Beschaffungswesen.“[1104]

Das Weißbuch der Bundeswehr aus dem Jahr 2016, welches von der damaligen Bundesverteidigungsministerin von der Leyen am 13. Juli 2016 unterzeichnet und veröffentlicht wurde, weist im Vergleich zur Veröffentlichung aus dem Jahr 2006 inhaltlich eine andere Struktur auf, indem der Schwerpunkt auf die strategischen Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr gelegt wurde. Ein eigenes Kapitel über die organisatorische Ausprägung fehlt gänzlich. Gleich im Vorwort der ehemaligen Kanz-

[1104] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2006, S. 135. [Kursivschrift hinzugefügt.]

lerin wird die Leitlinie im Bereich Personal eindeutig formuliert: „Unser Ziel sollte dabei stets sein, Krisen und Konflikten vorzubeugen. Sicherheitspolitik muss vorausschauend und nachhaltig sein. Gleichzeitig müssen wir in der Lage sein, schnell auf gewaltsame Konflikte zu reagieren, zu helfen und zu einer raschen Konfliktbeilegung beizutragen. Dafür ist es unerlässlich, dass unsere *zivilen* und *militärischen Instrumente zusammenwirken*."[1105] Diese Programmatik wird mehrfach betont.[1106] Ein Zusammenwirken bedeutet aber noch keine Aufhebung einer Binnendifferenzierung. Das Weißbuch 2016 wird hierzu aber konkreter: „Alle Angehörigen der Bundeswehr, ob in Uniform oder in Zivil, bilden heute mehr denn je eine Einheit."[1107] „Die aktuelle und auch zukünftig zu erwartende sicherheitspolitische Lage erfordert eine Anpassung der geltenden Personalstärken im militärischen und zivilen Bereich."[1108] Es bedarf einer *‚Trendwende Personal'*, um notwendige Fähigkeiten im gesamten Einsatz- und Leistungsspektrum aufzubauen, auszubauen und weiterzuentwickeln. […] Zudem soll sich in Zukunft die Bemessung der Personalstärken an den sicherheitspolitischen Erfordernissen ausrichten. Ziel ist es, mit den notwendigen zusätzlichen Personalkapazitäten – *im militärischen und zivilen Bereich* – die Bundeswehr zu stärken und handlungsfähig zu halten. Hierzu sind: ein hohes Maß an Flexibilität, aber auch regelmäßige Überprüfungen der Plan- und Realisierungsgrößen anhand der Aufgabenentwicklung erforderlich und künftig im Rahmen des geltenden Verfassungs- und Haushaltsrechts das Prinzip eines „atmenden" Personalkörpers der Bundeswehr ohne starre Obergrenzen anzuwenden."[1109] Hier wurde bereits ein bundeswehrgemeinsamer Personalkörper genannt und als Ziel vorgegeben.

[1105] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 6. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1106] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 38, 52, 58, 60, 63, 72, 74, 76, 92.
[1107] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 114.
[1108] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 119.
[1109] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 120. [Kursivschrift hinzugefügt.]

Das Weißbuch wird im letzten Drittel dann sehr konkret, wie dieser Personalkörper zusammengesetzt werden soll: „Um den Bedürfnissen der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser gerecht zu werden, modernisiert die Bundeswehr darüber hinaus viele Instrumente des Personalmanagements. Der Balance von Privatleben und Dienst kommt eine zentrale Rolle zu. Die Frauen und Männer in der Bundeswehr sollen in allen Lebensphasen ihre Fähigkeiten und Begabungen voll entfalten können. Alle bereits unternommenen und künftigen Schritte sollen *das Zusammenwachsen des Personalkörpers aus militärischen und zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern* und ein bundeswehrgemeinsames Selbstverständnis fördern."[1110] „Aufgrund der hochkomplexen Aufgaben, die die Bundeswehr zu bewältigen hat, gilt es, die *gemeinsame Organisationskultur von zivilem und militärischem Personal* zu stärken und weiterzuentwickeln."[1111]

Damit gibt das erste und wichtigste Grundlagendokument der deutschen Sicherheitspolitik klar einen zivil-militärischen Personalkörper vor und enthält denselben Tenor wie der von der Bundesregierung verfassten „Dresdner Erlass". Eine konkrete Nennung oder Hinweise auf die Existenz einer Bundeswehrverwaltung bzw. den Art. 87b GG oder auf eine Trennung der Streitkräfte und der zivilen Wehrverwaltung enthält das Weißbuch 2016 nicht mehr.

4.4.7.4 Personalstrategie der Bundeswehr

Am 1. Dezember 2016 erließ die damalige Bundesministerin der Verteidigung von der Leyen die „Personalstrategie der Bundeswehr" und initiierte damit das o. g. Programm „Trendwende Personal". Das Programm „Trendwende Personal" war neben den Trendwenden in den Bereichen Finanzen und Material eines der umfangreichsten Maßnahmen zur Modernisierung der deutschen Streitkräfte.[1112] Diese Personal-

[1110] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 122. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1111] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 135. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1112] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/modernisierung-bundeswehr/verteidigungshaushalt-trendwende-finanzen.

strategie basiert auf den Vorgaben des Weißbuchs 2016 und setzt diese konkret in ein übergeordnetes personalstrategisches Ziel um, aus dem sich Teilziele ableiten lassen. Das Ziel der Personalstrategie war die Setzung von wesentlichen Impulsen für die Personalbedarfsdeckung und die personelle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr im Rahmen eines sich rasch ändernden Umfeldes. Der Maßstab hierfür war eine zeit-, fähigkeits- und aufgabengerechte Personalbedarfsplanung, -deckung und -steuerung. Wesentlich war dabei, Rahmenbedingungen für das Personalmanagement zu generieren, die es ermöglichten, auf gegenwärtige und zukünftige personalpolitische Anforderungen schneller, besser und flexibler zu reagieren. Die Personalstrategie war ein Teil der konzeptionellen Dokumentenlandschaft des BMVg und definiert primär den Beitrag der Planungskategorie Personal zur Aufgabenerfüllung der Bundeswehr. Sie macht grundsätzliche Vorgaben für die strategische Steuerung, die Mittelfristplanung, die Leitlinie Zukunftsentwicklung, die Mittelfristige Zielsetzung und das Fähigkeits-/Portfoliomanagement. Die Personalstrategie greift dabei auch Impulse der Strategischen Vorausschau auf.[1113] In diesem Dokument wird von der Aufgabenerfüllung als integraler Faktor und Einflussgröße auf den Personalkörper, unabhängig ob militärisches oder ziviles Personal, ausgegangen.[1114] Die neue Personalstrategie sieht auch einen zivil-militärischen Personalkörper vor, der sich am Umfang, Qualität und Zusammensetzung der aktuellen Aufgaben und am Bedarf orientieren muss.[1115] Die „Trendwende Personal" sieht bildhaft den bereits genannten „atmenden Personalkörper"[1116] vor, der keine starren Obergrenzen mehr besitzen sollte.[1117] Dazu war ein fortlaufend „[…] strategisches zivil-militärisch harmonisiertes, gemeinsam nutzbares Instrument zur mittel- bis langfristigen Personalbedarfs-

[1113] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 9.
[1114] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 7.
[1115] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 9.
[1116] Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 13. Inwieweit hier die vertragliche und völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands, die Personalobergrenze für die Streitkräfte insgesamt in Höhe von 370.000 Soldatinnen und Soldaten einzuhalten, tangiert wird, ist dem Dokument nicht zu entnehmen.
[1117] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 13.

planung […]“[1118] erforderlich.[1119] Neben der Personalbedarfsplanung soll u. a. die Möglichkeit eines mehrfachen Wechsels zwischen zivilem und militärischem Status (Statusmobilität) eine umfassende Ausschöpfung des Potenzials des bundeswehrgemeinsamen Personalkörpers ermöglicht werden.[1120]

Die „Trendwende Personal“ war der Versuch, eine bundeswehrgemeinsame Personalorganisation zu realisieren. Mit diesem Programm entwickelte die Bundeswehr „[…] ihre Führungs- und Organisationskultur weiter, um den *bundeswehrgemeinsamen Ansatz* zu vertiefen. Die komplexen Zukunftsaufgaben können nur durch die militärischen und zivilen Beschäftigten der Bundeswehr gemeinsam bewältigt werden. Eine *gemeinsame Identität*, die gegenseitige Wertschätzung sowie ein übereinstimmendes integratives Werte-, Auftrags- und Führungsverständnis bilden hierfür die Basis und werden durch ein aktives Vielfaltsmanagement begleitet.“[1121]

Konkrete Nennung oder Hinweise auf die Existenz einer Bundeswehrverwaltung bzw. den Art. 87b GG oder auf eine Trennung der Streitkräfte und der zivilen Wehrverwaltung enthält auch die Personalstrategie nicht mehr.

4.4.7.5 Konzeption der Bundeswehr

Die „Konzeption der Bundeswehr“ (KdB) wurde von der damaligen Verteidigungsministerin von der Leyen am 20. Juli 2018 verabschiedet. Die KdB war als langfristige Grundsatzweisung das Dachdokument der Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung Deutschlands und basiert auf den Vorgaben für die sicherheitspolitische Ausrichtung Deutschlands, die im ressortgemeinsamen, abgestimmten und vom Bundeskabinett verabschiedeten „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ vom 13. Juli 2016 (Weißbuch 2016) festgelegt wurden.[1122] Die KdB enthält eine Vielzahl von Vorgaben bezüglich einer zivil-militärischen Konsolidie-

[1118] Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 13.
[1119] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 13.
[1120] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 16, 20.
[1121] Bundesministerium der Verteidigung, Personalstrategie der Bundeswehr, 2016, S. 21. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1122] Vgl. o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 4.

rung und Kooperation: Die KdB war als „Dachphilosophie“ ein Leitfaden für *alle militärischen und zivilen Bereiche* der Bundeswehr im Sinne eines *ganzheitlichen Ansatzes.* Sie diente dem *gemeinsamen Verständnis*, wie die gesetzten Ziele erreicht werden und wie die Instrumente angewendet werden sollten.

Die KdB basiert auf dem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform, den Grundsätzen der Inneren Führung, den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, den Regelungen des öffentlichen Dienstes sowie der gewachsenen Dienstleistungstradition der Wehrverwaltung. Sie erweitert das Spektrum um Aspekte, die sich aus der *intensivierten Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Angehörigen* der Bundeswehr und der *gemeinsamen und konsequenten Einsatzorientierung* in einem deutlich veränderten sicherheitspolitischen Umfeld ergeben.“[1123]

Da die Ausführungen im Einklang mit den Vorgaben im Weißbuch 2016 stehen, ist der einheitliche Personalkörper das bestimmende Personalleitprinzip. Die KdB führt hierzu weiter aus: „Bundeswehrgemeinsame Leit- und Gestaltungsprinzipien bei der Auftragserfüllung sind […] ein vernetztes Handeln im nationalen wie auch internationalen *zivil-militärischen Umfeld* […].“[1124] „Die Fähigkeiten der Bundeswehr müssen das *zivil-militärisch vernetzte Agieren* in einem möglicherweise hybriden Umfeld innerhalb und außerhalb Deutschlands ermöglichen.“[1125]

Es folgt eine ausführliche Erläuterung zum zivil-militärischen Personalkörper: „Alle Angehörigen der Bundeswehr – *militärische wie zivile* – verstehen und identifizieren sich als Teil *einer Organisation mit einem gemeinsamen Auftrag*. Sie sind sich *statusübergreifend* ihrer Verantwortung und ihres Beitrages zur Einsatzfähigkeit der Bundeswehr bewusst. […] Ein *zivil-militärischer Ansatz dient einer gemeinsamen Identität* und fördert das Verständnis eines *gemeinsamen Personalkörpers*. Die strategische Herausforderung für die Bundeswehr besteht darin, ihren hohen Qualitätsanspruch an die moderne Menschenführung in *einem zivil-militärischen Personalkörper*, auch unter den

[1123] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 4 f. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1124] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 5. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1125] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 11. [Kursivschrift hinzugefügt.]

großen Belastungen durch Einsätze und unter den Bedingungen einer Freiwilligenarmee, zu verwirklichen. Die Entwicklung einer bundeswehrgemeinsamen Führungs- und Organisationskultur mit einem übereinstimmenden und gelebten integrativen Werte-, Auftrags- und *Führungsverständnis im gesamten Personalkörper der Bundeswehr* bildet die notwendige Voraussetzung, um komplexe Zukunftsaufgaben zu bewältigen. Die unterschiedlichen Statusgruppen – Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte – sind eine Besonderheit der Bundeswehr. Die eng miteinander *verknüpfte Aufgabenerfüllung von militärischem und zivilem Personal sowohl in den Streitkräften als auch in den zivilen Organisationsbereichen* wird durch die wechselseitig gewonnenen Erfahrungen durch die gemeinsame Teilnahme an Einsätzen und Übungen ergänzt. Diese Interaktion stärkt das *bundeswehrgemeinsame Selbstverständnis*."[1126]

Die o. g. Ausführungen zeigen sehr deutlich, dass die vorgesehene Konsolidierung zu einem Personalkörper allein dem obersten Ziel dient, in einem volatilen Sicherheitsumfeld eine einsatzbereite und bündnisfähige Bundeswehr bereitzustellen. Sie besitzt dazu die Fähigkeiten, die einer Nationalen Zielvorgabe entsprechen, und sie kann sich jederzeit an verändernde Anforderungen anpassen.[1127]

Es ist weiterhin zu folgern, dass in der Neukonzeption nicht nur die Streitkräfte, sondern aktuell auch die Bundeswehrverwaltung implizit dem Staatsziel der Verteidigung unmittelbar verpflichtet werden. Der Beitrag der Bundeswehrverwaltung zur Verteidigung war zuvor durch die vorgegebene Trennungsregelung nur durch die Erfüllung des verfassungsmäßigen Auftrages in Form des Dienens der Streitkräfte möglich. Die originäre Aufgabe der Verwaltung war das Verwalten, nicht aber die unmittelbare Verteidigung. Die neue Leitlinie war eine andere: „In der Grundaufstellung der Bundeswehr sind in allen militärischen und zivilen Bereichen zusätzlich weitere Kräfte und Mittel in nationaler Verfügbarkeit bereitzuhalten. Sie stellen als

[1126] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 15. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1127] Vgl. o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 4.

‚Kräfte der ersten Stunde' Fähigkeiten für unvorhergesehene, auftretende Aufgaben im Ausland oder in Deutschland durch schnelles Herstellen der Einsatzbereitschaft bereit."[1128] „Zusammen mit den Aufgaben der [Landes- und Bündnisverteidigung] sowie den Einsätzen im Rahmen des [Internationalen Krisenmanagements] wird die Bundeswehr mit ihren militärischen und zivilen Angehörigen, einschließlich der Reservistendienst Leistenden, in vielen Missionen gefordert, die über den Routinedienst am Standort, die Ausbildung sowie die Inübunghaltung einschließlich vor- und nachbereitender Maßnahmen hinausgehen."[1129]

Dass ein systemischer Ansatz zur Sicherstellung der Auftragsperformanz der Bundeswehr vorgegeben wurde, manifestiert sich in den folgenden Sätzen: „Die Bundeswehr stellt mit *einsatzbereiten militärischen und zivilen Kräften* und Mitteln Fähigkeiten für das gesamte Aufgabenspektrum bereit. Grundsätzlich werden *allen Angehörigen der Bundeswehr*, einschließlich der Reserve, Aufgaben in der Grundaufstellung zugewiesen, die entweder ständig oder im Spannungs- und Verteidigungsfall wahrzunehmen sind."[1130] Die daraus logisch abzuleitende organisatorische Konsequenz ist daher: „Im Inland bündelt die Bundeswehr Fachkompetenz und Verantwortung in *einer zivil-militärischen Infrastrukturorganisation*."[1131] „*Überall dort, wo sinnvoll und möglich, sind die organisatorischen und haushalterischen Voraussetzungen zu schaffen, um sowohl militärische als auch zivile Dienstposten je nach Angebot und Bedarf statusfremd besetzen zu können.*"[1132]

Die neue systemische Leitlinie war eine logische Konsequenz aus der Personalkonsolidierung. Durch Zusammenführung beider Personalkörper mit unterschiedlichen Aufgaben, wurden die jeweils vorgegebenen Ziele ebenfalls zu *einem* Ziel konsolidiert. Daher werden nun nicht nur Streitkräfte, sondern auch die Bundeswehrver-

[1128] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 34.
[1129] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 38.
[1130] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 31 f. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1131] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 78. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1132] o. V., Konzeption der Bundeswehr, 2018, S. 68.

waltung zur Verteidigung aufgestellt. Vice versa dienen die Streitkräfte dem Personalwesen und der unmittelbaren Deckung ihres eigenen Sachbedarfs.

Aus einer formalen Perspektive wird die Bundeswehrverwaltung nur einmal im KdB genannt. Auch hier fehlt eine konkrete Nennung oder Hinweise auf eine potenzielle Trennung der Streitkräfte von der zivilen Wehrverwaltung gemäß Art. 87b GG.

4.4.7.6 Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr

Das von der ehemaligen Bundesministerin der Verteidigung Annegret Kramp-Karrenbauer gemeinsam mit dem Generalinspekteur der Bundeswehr verfasste Grundlagendokument „Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr" vom 9. Februar 2021 betrachtet auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt herrschenden globalen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen die Auswirkungen auf die deutsche Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sowie auf den Auftrag, Einsatz und Gestalt der Bundeswehr.[1133] Aus Sicht der Ministerin und des Generalinspekteurs stand Deutschland „[…] aufgrund seiner geografischen Lage in der Mitte Europas und seiner wirtschaftlichen Kraft für die Sicherheit Europas besonders in der Pflicht. [Deutschland] muss einen seiner Lage und Leistungsfähigkeit entsprechenden Beitrag für Sicherheit und Frieden leisten – auch im militärischen Bereich."[1134] Um dieser und verschiedenen militärischen Erfordernissen gerecht zu werden, bedarf es einer Weiterentwicklung unter Beachtung deutscher Interessen und einer verlässlichen Bündnistreue zur NATO und EU.[1135] Dies erfordere eine verlässliche Finanzierung und eine Strategiefähigkeit durch Konstituierung von Gremien, Schwerpunktthematisierung im Parlament und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine langjährige Finanzierung der Streitkräfte.[1136] Um die Bundeswehr der Zukunft zu gestalten, ist der konkrete Veränderungsbedarf zu analysieren und notwendige An-

[1133] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 1 f.
[1134] Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 2.
[1135] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 3 f.
[1136] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 4 f.

passungen im Bundesministerium der Verteidigung, in den Streitkräften und in der Bundeswehrverwaltung umzusetzen.[1137]

Die folgenden Ziele galt es zu erreichen: „[…]

• die Fähigkeiten der Streitkräfte für alle Rollen [Deutschlands] und in der gesamten Bandbreite weiter zu modernisieren und dem technologischen Wandel anzupassen,

• die Lücken in der Ausrüstung und Ausstattung zu füllen,

• schlankere, funktionalere, resilientere Strukturen sowie kürzere und damit schnellere Prozesse in der militärischen Führungsstruktur, in der Beschaffungs- und Nutzungsorganisation und im Verteidigungsministerium zu schaffen,

• Verantwortung dort anzusiedeln, wo es sinnvoll ist.“[1138]

Im Zuge dieser Prüfungen sollen auch die zivilen Bereiche der Bundeswehr, vor allem Beschaffung und Nutzung, untersucht werden. Sie sind als integrale Bestandteile eines funktionierenden Gesamtsystems Bundeswehr untrennbar mit der Einsatzbereitschaft und der Adaptionsfähigkeit der Streitkräfte verbunden.[1139] Konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Streitkräfte, ihrer Fähigkeiten, Strukturen und Einsatzbereitschaft sollten in dem Folgekonzept „Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft“ durch die Ministerin und dem Generalinspekteur vorgelegt werden.[1140]

4.4.7.7 Kritik des Bundesrechnungshofes

Das BMVg hatte im Jahr 2019 mit seiner Organisationsplanungsweisung die Anzahl des in den Streitkräften und in der Bundeswehrverwaltung eingesetzten Personals abweichend von den Festlegungen im Personalhaushalt bestimmt. Die Bundeshaushaltsordnung sieht vor, dass Planstellen und Stellen bei dem Kapitel zu veranschlagen sind, in dem sie benötigt werden. Eine unterjährige kapitelübergreifende Aufga-

[1137] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 5 f.
[1138] Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 6.
[1139] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 6.
[1140] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 7.

benverschiebung erfordert daher die Umsetzung der entsprechenden Planstellen und Stellen. Eine kapitelübergreifende Topfwirtschaft ist grundsätzlich nicht zulässig.

Im Detail erlaubte die vorläufige Organisationsplanungsweisung 2019 des BMVg im Jahr 2019 in der Bundeswehrverwaltung 5.388 militärische Dienstposten auszuplanen. Das BMVg hatte zum 1. Juni 2019 in der Bundeswehrverwaltung 5.383 militärische Dienstposten ausgebracht, von denen 4.452 Dienstposten besetzt waren. Für das Jahr 2020 wurde vom BMVg zugelassen, dass 5.411 militärische Dienstposten in der Bundeswehrverwaltung ausgeplant wurden. Im Personalhaushalt der Streitkräfte und in der Vorbemerkung von Kapitel 1403 sind die Planstellen und Stellen der zivilen Beschäftigen, die in den Streitkräften eingesetzt werden, aber nicht ausgewiesen. Für die Bundeswehrverwaltung im Kapitel 1413 wurden 75.295,5 (2019: 75.898,5) Stellen für das Jahr 2020 veranschlagt. Die vorläufige Organisationsplanungsweisung 2019 des BMVg erlaubte, im Jahr 2019 insgesamt 19.985,5 und im Jahr 2020 in Gänze 20.055,5 zivile Dienstposten in den Streitkräften auszubringen. Zum 1. Juni 2019 wurden 19.045 Dienstposten ausgebracht und 16.778 Dienstposten besetzt. Dies bedeutete, dass für mehr als ein Viertel der bei der Bundeswehrverwaltung in Kapitel 1413 veranschlagten 75.898,5 Stellen danach Dienstposten in den Streitkräften und für höchstens drei Viertel Dienstposten tatsächlich in der Bundeswehrverwaltung eingerichtet waren.

Der Bundesrechnungshof kritisierte diese Maßnahme des BMVg und konstatierte, dass der Personalhaushalt und die Vorbemerkung zu Kapitel 1403 *nicht den Anforderungen des Artikels 87a Abs. 1 S. 2 GG sowie der Bundeshaushaltsordnung genügen würden.* Demnach müssten laut Ansicht des Bundesrechnungshofes die Planstellen für die außerhalb der Streitkräfte in der Bundeswehrverwaltung eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nicht im Kapitel 1403, sondern im Kapitel 1413 bei der Bundeswehrverwaltung veranschlagt werden. Gleichfalls sind die Stellen für die in den Streitkräften ausgebrachten zivilen Dienstposten statt bei Kapitel 1413 im Personalhaushalt der Streitkräfte im Kapitel 1403 zu veranschlagen. In diesem Zusammenhang sei auch die Vorbemerkung zu Kapitel 1403 anzupassen.

Das BMVg bezog zu dieser Bewertung des Bundesrechnungshofes Stellung und sah keinen Bedarf für notwendige Anpassungen. Es verwies darauf, dass diese Veranschlagungspraxis unverändert seit dem Jahr 1957 bestehe. Dies wurde damit begründet, dass es Art. 87a Abs. 1 GG nach Auffassung des BMVg um die parlamentarische Bestimmung und Kontrolle der Anzahl der Personen gehe, die mit kombattanten Funktionen betraut sind oder betraut werden können. Das Abstellen auf sämtliche Soldatinnen und Soldaten ohne die zivilen Beschäftigten sei daher sachgerecht.

Der Bundesrechnungshof folgte dieser Bewertung nicht. Er begründete dies damit, dass die Entscheidung über die Größe der Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1413) und der Kommandobehörden und Truppen (Kapitel 1403) allein dem Haushaltsgesetzgeber obliege. Aus dem Haushalt ergäbe sich aber dadurch weder die Größe der Bundeswehrverwaltung noch die Anzahl der für Kommandobehörden und Truppen vorgesehenen Stellen.[1141]

4.4.7.8 Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft

Am 18. Mai 2021 wurden die „Eckpunkte[n] für die Bundeswehr der Zukunft" von der ehemaligen Bundesministerin der Verteidigung gemeinsam mit dem früheren Generalinspekteur der Bundeswehr veröffentlicht.[1142] Dieses Strategiepapier konkretisiert die im Positionspapier thematisierten Handlungsbedarfe und daraus abzuleitenden Maßnahmen zu Erreichung der aufgeführten Ziele. Genannt und erläutert werden „[…] wichtige Entscheidungen, um die Beschaffung von Material und Ausrüstung zu beschleunigen, Führungsstrukturen zu verschlanken und die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr weiter zu verbessern. Ziel ist es, die Bundeswehr insgesamt zukunftsfester auszurichten. Eine Radikalreform ist dabei nicht vorgesehen."[1143] Trotz des Hinweises, dass eine Radikalreform nicht vorgesehen sei, enthält das Dokument einen gravierenden Paradigmenwechsel in Bezug zur militärischen Organi-

[1141] Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht vom 24. September 2019 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshalt 2020, S. 17-19.
[1142] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/tagesbefehl-eckpunkte-bundeswehr-der-zukunft-5083336.
[1143] https://www.bmvg.de/de/eckpunkte-fuer-die-bundeswehr-der-zukunft.

sation mit unmittelbarer Auswirkung auf die zivilen Organisationsbereiche. Der traditionelle militärische Aufbau in Streitkräfte und Teilstreitkräfte soll aufgegeben werden und in sogenannte „Dimensionen" überführt werden. Die Soll-Struktur umfasst dann die „Dimension Land", „Dimension Luft und Weltraum", „Dimension See" und „Dimension Cyber- und Informationsraum", die dem Generalinspekteur unterstellt sind. Die Streitkraft „Zentraler Sanitätsdienst" wird als Kommando „Gesundheitsversorgung der Bundeswehr" umstrukturiert. Die Führungsakademie der Bundeswehr, das Zentrum Innere Führung, das Planungsamt der Bundeswehr und das Luftfahrtamt der Bundeswehr unter Vorbehalt stellen dabei streitkräftegemeinsame Elemente dar. Zu weiteren Organisationseinheiten sollen noch weitere Prüfungen erfolgen. Alle Dimensionen konsolidieren zur nachhaltigen Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Waffensysteme die Verantwortung und die Kompetenzen sowie die dazugehörigen Elemente für Konzeption, Weiterentwicklung und Einsatzbereitschaft der Waffensysteme in zu konstituierende „Systemhäuser", die in den genannten Dimensionen ausgebracht werden sollen.[1144]

Die Bundeswehrverwaltung und insbesondere die Bereiche Beschaffung und Nutzung sollen explizit gemäß Positionspapier intensiv untersucht werden. Gemäß den „Eckpunkte[n] für die Bundeswehr der Zukunft" müssen „Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung […] so ausgestaltet sein, dass sie eine klare Einheit bilden und ein schnelles Umschalten vom Friedens- in den Krisenbetrieb ermöglichen. Dazu ist es zunächst notwendig, auf die Auswirkungen der organisatorischen und strukturellen Anpassungen der Streitkräfte auf die regionalen Strukturen der Bundeswehrverwaltung zu reagieren und die Arbeitsbeziehungen zu optimieren. […]. Wichtig ist dabei auch die Etablierung von belastbaren Leistungsbeziehungen zu Stellen außerhalb der Bundeswehr, die [die Bundeswehr] in solchen Situationen mit notwendigen Leistungen, Personal und Material unterstützen werden."[1145] Einer der nächsten

[1144] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft, 2021, S. 19-27.
[1145] Bundesministerium der Verteidigung, Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft, 2021, S. 32.

Schritte ist u. a. die Erarbeitung von Vorschlägen für Unterstellungsverhältnisse und für die Zuordnung der streitkräftegemeinsamen Elemente.[1146]

Das „Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr" und die "Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft" gaben eine strategische Ausrichtung vor, werden aber nur selten konkret. Beide Dokumente enthalten weder Informationen zum strikten Trennungsgebot noch detaillierte Angaben über die Erreichung eines bundeswehrgemeinsamen Personalkörpers. Implizit wird eine zivil-militärische Kooperation aber vorgegeben, wenn Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung so ausgestaltet sein müssen, dass sie eine Einheit bilden.[1147] Es ist davon auszugehen, dass dies in den neu aufzustellenden „Systemhäusern" erfolgen sollte.

Auffällig ist außerdem, dass beide Dokumente von der ehemaligen Bundesministerin der Verteidigung und dem Generalinspekteur der Bundeswehr erstellt, unterzeichnet und veröffentlicht wurden. Dies deutet auf eine zivil-militärische Vertretung und Präsenz der Bundeswehr in der Öffentlichkeit. Im Positionspapier wird dazu auf das Primat der Politik als führendes Prinzip hingewiesen;[1148] in den „Eckpunkte[n] für die Bundeswehr der Zukunft" fehlt dieser Hinweis vollständig.

Zur Ergänzung und Konkretisierung der in den „Eckpunkte[n] für die Bundeswehr der Zukunft" genannten Maßnahmen und der organisatorischen Ausgestaltung wurde eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der FDP am 12. Juli 2021 an die Bundesregierung gestellt.[1149] Die deutsche Bundesregierung beantwortete die Fragen am 17. August 2021.[1150] Hierbei wurden auch Fragen zum Status der zivilen Wehrverwaltung und zur binnenorganisatorischen Trennung beantwortet, die die Position der damaligen Bundesregierung wiedergeben.

[1146] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft, 2021, S. 41.
[1147] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft, 2021, S. 32.
[1148] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr, 2021, S. 1.
[1149] Vgl. BT-Drs. 19/31495.
[1150] Vgl. BT-Drs. 19/32062.

Auf die vierte Frage, wie viele Dienstposten in Verwaltungsdienststellen im Sinne der Ziele des Eckpunktepapiers angemessen reduziert werden müssen, antwortete die Bundesregierung wie folgt: „Vorgabe aus den ‚Eckpunkten für die Bundeswehr der Zukunft' ist die konsequente Verschlankung des Bundesministeriums der Verteidigung in der kommenden Legislaturperiode. Ziel ist die Fokussierung auf ministerielle, strategische Kernaufgaben im politisch-parlamentarischen Raum, die notwendige Fachaufsicht über den nachgeordneten Bereich und die Unterstützung der Bundesministerin oder des Bundesministers der Verteidigung bei der Führung als Inhaberin oder Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte. […] An *der strategisch-politischen Zielvorgabe, dass Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung bestimmte Aufgaben bundeswehrgemeinsam erledigen, wird unverändert festgehalten*. Zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen dabei die entsprechenden Aufgaben gemeinsam mit Soldatinnen und Soldaten wahr; die jeweilige Fachexpertise ergänzt sich im Sinne des Auftrages zielführend."[1151]

Folgende Fragen wurden zur Trennungsregelung gestellt:

„22. Wann hat zuletzt eine Überprüfung aktueller Verwaltungsvorschriften, sogenannter Abgrenzungserlasse, bezüglich des sich aus Artikel 87b des Grundgesetzes (GG) ergebenden Trennungsgebotes der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung stattgefunden, und zu welchen Ergebnissen kam man?"[1152]

Die Antwort der früheren Bundesregierung lautet wie folgt: „Im Rahmen der Erstellung und inhaltlichen Aktualisierung von Verwaltungsvorschriften ist eine Rechtsprüfung vorgesehen, welche unter anderem die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften umfasst. […] Die speziell hier angesprochenen Abgrenzungserlasse folgen den Festlegungen der ‚Grundsätze für die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisation im Bundesministerium der Verteidigung und der Bundeswehr (Dresdner Erlass vom 21. März 2012)' für die Bundeswehr. *Die*

[1151] BT-Drs. 19/32062, S. 4. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1152] BT-Drs. 19/32062, S. 11.

dort getroffenen Zuweisungen von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung legen die sich aus Artikel 87a und 87b des Grundgesetzes ergebenden verfassungsmäßigen Aufgabentrennungen fest und sind nach wie vor gültig. Eventuell sich aus der Umsetzung der ‚Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft' ergebende Anpassungsbedarfe werden entsprechend berücksichtigt."[1153]

Die Frage 23 und die entsprechende Antwort sind von erheblicher Bedeutung: „23. Wie bewertet die Bundesregierung eine Auflösung des in Artikel 87b GG festgeschriebenen Trennungsgebotes der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung?

[Antwort] Das Trennungsgebot, das in seiner Umsetzung eine institutionelle und aufgabenbezogene Eigenständigkeit von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung erfordert, dient sowohl der Verwaltungsökonomie und der Entlastung der Streitkräfte von administrativen Aufgaben als auch der Vorbeugung einer übermäßigen Machtkonzentration. *Es gibt keinen Handlungsbedarf für eine Auflösung des verfassungsrechtlich festgeschriebenen Trennungsgebotes. Das Zusammenwirken von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung ist reibungsfrei***.** Die Erledigung der Bedarfsdeckungsaufgaben durch entsprechend qualifiziertem Personal erlaubt eine Konzentration der Truppe auf streitkräftespezifische Aufgaben. Diese Arbeitsteilung ist auch mit Blick auf die Landes- und Bündnisverteidigung funktional. Namentlich gilt das auch für den Verteidigungsfall: Die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte geht dann auf die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler über; die unterstützenden Aufgaben sind in Verantwortlichkeit der Bundesministerin oder des Bundesministers der Verteidigung fortzuführen."[1154]

Auf die Zusatzfragen a) und b) der Frage 23, welche Vorteile resp. Nachteile sich aus einer Auflösung der Trennungsvorgabe ergeben würden, antwortet die damlige Bundesregierung, dass mit einer „[…] Auflösung des Trennungsgebotes […] aus ver-

[1153] BT-Drs. 19/32062, S. 11. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1154] BT-Drs. 19/32062, S. 11. [Kursivschrift hinzugefügt.]

fassungsrechtlicher und organisatorischer Sicht *keine Vorteile verbunden wären*".[1155] Weiter: „Gegen die Auflösung des in Artikel 87b des Grundgesetzes festgeschriebenen Trennungsgebotes sprechen die Gründe seiner verfassungsrechtlichen Einfügung. *Eine Aufhebung des historisch hergeleiteten und organisationsrechtlich tradierten verfassungsrechtlichen Trennungsgebotes von Streitkräften und Bundeswehrverwaltung würde dazu führen, dass die Streitkräfte mit Aufgaben betraut werden müssten, die nicht streitkräftespezifisch sind wie beispielsweise die personelle sowie materielle Bedarfsdeckung*."[1156]

Die Bundesregierung bekennt sich eindeutig zur verfassungsrechtlichen Trennungsregelung, deren Einhaltung und Beibehaltung, mit partieller Zusammenarbeit auf zivil-militärischer Ebene. Diese Bewertung widerspricht aber den zuvor untersuchten Dokumenten und der klar formulierten verteidigungspolitischen Zielsetzung eines bundeswehrgemeinsamen Personalkörpers. Warum das strikte Trennungsgebot und die Einhaltung weder im „Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr" noch in den "Eckpunkte[n] für die Bundeswehr der Zukunft" direkt oder implizit genannt wird, beantwortete die Bundesregierung nicht.

4.4.7.9 Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses

In fünf nach Art. 17 GG eingebrachten Petitionen wurde die Zunahme von militärischen Planstellen in der Bundeswehrverwaltung kritisiert. Auf diesem Weg sollte ein Fortschreiten dieser Maßnahme verhindert werden. Der Bundestag war am 16. Dezember 2021 dagegen einer Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses gefolgt, in der es heißt, dass es auf eine „[…] organisatorisch-räumliche Trennung und statusrechtliche Trennung des Personals […]"[1157] der Bundeswehr nicht ankomme. Kritisch wurde allerdings bewertet, dass schon über 7.000 „Wehrverwaltungssoldaten" (d. h. Soldatinnen und Soldaten auf zivilen Dienstposten) existieren, aber in den Streitkräften 21.000 Soldatinnen und Soldaten fehlen. Eine ausreichende Begründung

[1155] BT-Drs. 19/32062, S. 11. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1156] BT-Drs. 19/32062, S. 11. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1157] BT-Drs. 20/239.

für die scheinbar beliebige und statusübergreifende Besetzung von Planstellen und Stellen in der Bundeswehr wurde nicht gegeben.[1158]

4.4.7.10 Nationale Sicherheitsstrategie und Verteidigungspolitische Richtlinien

„Damit die zentrale Zielvorgabe der Zeitenwende, nämlich die Konstituierung einer performanten, maximal zeitgemäßen und progressiven Bundeswehr effektiv umgesetzt werden konnte, war es zwingend notwendig, die abstrakten sicherheitspolitischen Vorstellungen in konkrete Umsetzungsschritte innerhalb eines konzeptionellen Prozesses zu überführen."[1159] Dazu wurde die bereits vor der russischen Invasion im Koalitionsvertrag geplante Ausarbeitung einer für Deutschland erstmaligen und umfassenden „Nationalen Sicherheitsstrategie" vereinbart.[1160] „Vor dem Hintergrund der aktuellen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen und auf Grundlage der richtungsweisenden Dokumente der NATO (Neues Strategisches Konzept 2022) sowie der EU (Strategische Kompass der EU) initiierte Deutschland somit einen eigenen Strategieentwicklungsprozess, um sich erstmals eine eigene ‚Nationale Sicherheitsstrategie' im Sinn der Zeitenwende zu geben."[1161] Bis zur Veröffentlichung der „Nationalen Sicherheitsstrategie" am 14. Juni 2023 wurden die Grundlagen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Weißbuch bestimmt; dieses wurde unter der Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung erarbeitet, aber als offizielles Dokument der Bundesregierung veröffentlicht. Die „Nationale Sicherheitsstrategie" löste das Weißbuch ab und ist nun das zentrale, ganzheitliche Strategiekonzept der Bundesregierung, das diesmal unter der Federführung des Auswärtigen Amtes erstellt wurde.[1162] „Dieser Strategie wurde ein breiter, ressortübergreifende Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt. Zudem fungiert sie als Dach- oder Rahmendo-

[1158] Vgl. BT-Drs. 20/239.
[1159] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 129.
[1160] Vgl. Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 129.
[1161] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 129.
[1162] Bei der Erstellung suchte die Bundesregierung daher den Austausch mit dem Bundestag, mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Think-Tanks, Verbänden, Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen sowie mit Verbündeten und Partnern.

kument, aus dem sich andere Strategien ableiten lassen und auf das bestehende Dokument Bezug nehmen."[1163]

„Ein signifikantes aus der ‚Nationalen Sicherheitsstrategie' abgeleitetes Grundsatzdokument sind die aktuellen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) 2023, die der Bundesminister der Verteidigung aufgrund seiner Federführung bei der Erarbeitung des Dokumentes am 9. November 2023 vorgestellt hatte. Die VPR 2023 leiten sich bezugnehmend auf die ‚Nationalen Sicherheitsstrategie' ab und enthalten verbindliche konzeptionelle Vorgaben, die die Militärstrategie sowie das neu zu erstellende Fähigkeitsprofil der Bundeswehr konkretisieren."[1164]

„Die ‚Nationale Sicherheitsstrategie' spiegelt die vom damaligen Bundeskanzler Scholz genannte Aufgabenfokussierung konzeptionell klar wider, denn die ‚[oberste] Aufgabe deutscher Sicherheitspolitik ist es sicherzustellen, dass wir in unserem Land auch künftig in Frieden, Freiheit und Sicherheit leben können. Deutschlands Sicherheit ist untrennbar mit der unserer europäischen Partner und Verbündeten verbunden. Unser Bekenntnis zu NATO und EU ist unverrückbar. Wir stehen unverbrüchlich zum Versprechen auf gegenseitigen Beistand nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags. Die Bundeswehr stärken wir als einen Grundpfeiler der Verteidigung in Europa. *Landes- und Bündnisverteidigung ist Kernauftrag der Bundeswehr; dieser umfasst auch*

[1163] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 129; vgl. https://www.bmvg.de/de/nationale-sicherheitsstrategie.

[1164] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 129. Die Dokumentenhierarchie stellt sich wie folgt dar: Bis zum 14. Juni 2023 gab das Weißbuch der Bundesregierung die strategisch-politischen Vorgaben, bis es durch die die „Nationale Sicherheitsstrategie" abgelöst wurde (zentrale Fragestellung: Wohin?). Daraus wurde die „Konzeption der Bundeswehr" abgeleitet, die strategisch-konzeptionelle Vorgaben für die Bundeswehr enthält (zentrale Fragestellung: Wie?). Das in der Dokumentenhierarchie vorgesehene „Fähigkeitsprofil der Bundeswehr" ist ein internes Planungsdokument, dass das Handlungs- und Planungsvermögen sowie die zukünftige Organisation der Bundeswehr behandelt und auf diese Weise eine Vorausschau und Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber schafft. Anders als die „Nationale Sicherheitsstrategie" und die „Konzeption der Bundeswehr ist das „Fähigkeitsprofil der Bundeswehr" kein öffentliches Dokument. Quelle: https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550.
Die „Verteidigungspolitischen Richtlinien" dagegen legen Grundsätze für die Gestaltung der Verteidigungspolitik fest. Sie bestimmen den Auftrag der Bundeswehr, priorisieren die Aufgaben und machen Vorgaben für die zukünftigen Fähigkeiten der Streitkräfte. Die „Verteidigungspolitischen Richtlinien" sind bis 2011 im Planungsstab des Bundesministers der Verteidigung erarbeitet worden und bilden die Rahmenvorgabe für weitere Planungsdokumente.

unseren Beitrag zur Abschreckungsfähigkeit der Allianz`."[1165] „Die Kernfunktion der Bundeswehr wird obligatorisch im Kontext mit den Alliierten und europäischen Partnern betrachtet: ‚Die Bundesregierung wird sich entschlossen gegen jede militärische Aggression oder Einschüchterungsversuche gegen uns oder unsere Verbündeten zur Wehr setzen. *Die Bundeswehr bleibt der Garant für die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit Deutschlands'*."[1166] „Mit dem Ansatz der Politik der Integrierten Sicherheit, d. h. das Zusammenwirken aller relevanten Akteure, Mittel und Instrumente, durch deren Ineinandergreifen die Sicherheit des Staates umfassend erhalten und gegen Bedrohungen von außen gestärkt wird, könne diese Strategie gemäß der Bundesregierung zu einem Erfolg führen."[1167] Organisatorische Regelungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Bundeswehr der Zeitenwende oder jedwede Informationen zur Bundewehrverwaltung sind in der „Nationalen Sicherheitsstrategie" nicht enthalten.

„Mit der „Nationalen Sicherheitsstrategie" hat die Bundesregierung strategische Kursbestimmung für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorgegeben. Die VPR 2023 knüpfen an diese an und entwickeln sie verteidigungspolitisch fort. Dazu enthalten die VPR 2023 die notwendigen Vorgaben unter einer veränderten Bedrohungslage nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und enthält Vorgaben für die Bundeswehr in der Zeitenwende. Das Dokument referenziert ebenfalls auf den bereits im Dachdokument vorgegebenen Kernauftrag der Bundeswehr: die Landes- und Bündnisverteidigung."[1168] „Das Dokument geht aber inhaltlich einen

[1165] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 131 f. [Kursivschrift hinzugefügt.] Die Bundesregierung, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023, S. 13.

[1166] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 132 [Kursivschrift hinzugefügt.]. Die Bundesregierung, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023, S. 30.

[1167] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 132; vgl. Die Bundesregierung, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023, S. 11.

[1168] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 132. „In der Zeitenwende wird die Bedeutung der Bundeswehr für unser Land besonders sichtbar. Wieder sichtbar. Und es wird deutlich: *Wir müssen unsere Bundeswehr wieder auf Landes- und Bündnisverteidigung ausrichten* und ihre Einsatz- und Abschreckungsfähigkeit spürbar erhöhen – damit wir auch morgen noch in Frieden und Freiheit leben können." Rede des Bundesministers der Verteidigung anlässlich des Feierlichen Gelöbnisses zum 20. Juli im

bedeutsamen Schritt weiter, denn um die Landes- und Bündnisverteidigung sicherzustellen, sind Wehrhaftigkeit und Resilienz erforderlich. Wehrhaftigkeit und Resilienz können aber nur durch eine ‚kriegstüchtige Bundeswehr'[1169] (!) gewährleistet werden: ‚[…] Ziel ist es, in unserem Land auch künftig in Frieden, Freiheit und Sicherheit leben zu können. Hierfür müssen wir wehrhaft und resilient sein. Unsere Wehrhaftigkeit ist eine gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Bedrohungen mit allen Instrumenten der Integrierten Sicherheit begegnet werden muss. *Die Bundeswehr ist ein Kerninstrument unserer Wehrhaftigkeit gegen militärische Bedrohungen.* Hierzu muss sie in allen Bereichen kriegstüchtig sein. Das bedeutet, dass ihr Personal und ihre Ausstattung auf die Wahrnehmung ihrer fordernden Aufträge ausgerichtet sind. Maßstab hierfür ist jederzeit die Bereitschaft zum Kampf [!] mit dem Anspruch auf Erfolg im hochintensiven Gefecht. Nur so wird Abschreckung glaubwürdig und Frieden gewährt. Deutschlands Sicherheit bleibt dabei untrennbar mit unseren europäischen und transatlantischen Verbündeten verbunden.'[1170] Hervorzuheben ist in dieser Formulierung die semantische und materielle Verschärfung bezüglich der normativ vorgegebenen Aufgabe der Bundeswehr gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG („Der Bund stellt Streitkräfte zur *Verteidigung* auf.") und der neuen zu erreichenden Fähigkeit der ‚Kriegstüchtigkeit'[1171]. Die VPR 2023 definieren auch prägnant den Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung: „Maßnahmen zur Abschreckung potenzieller Gegner sowohl auf deutschem Hoheitsgebiet als auch im Bündnisgebiet in allen Dimensionen; Verteidigungsaufgaben auf deutschen Hoheits-

---

Bendlerblock Berlin, 20. Juli 2023. Quelle: Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 6. [Kursivschrift hinzugefügt.]

[1169] Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 9.

[1170] Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 9. [Kursivschrift hinzugefügt.]

[1171] „Wir müssen Landesverteidigung und Bündnisverteidigung neu denken. Wir müssen langfristig die Rolle und die Aufgaben der Bundeswehr in einer multipolaren Welt neu denken. Kurz: der Zeitenwende die Gedankenwende folgen lassen. Alle Strukturen und Prozesse müssen dem übergeordneten Ziel der Wehrhaftigkeit und, für den Fall der Streitkräfte, der *Kriegstüchtigkeit* dienen. Wichtig ist, dass wir dabei ein hohes Maß an Flexibilität und Agilität für die Bundeswehr der Zukunft erreichen." Rede des Generalinspekteurs der Bundeswehr anlässlich der „Zeitenwende on tour" im Cyber Innovation Hub der Bundeswehr am 13. Juli 2023 in Berlin. Quelle: Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 7. [Kursivschrift hinzugefügt.]

gebiet einschließlich der nationalen Verteidigung; Verteidigung gegen Angriffe auf das Hoheitsgebiet von Bündnispartnern; Verteidigung gegen terroristische und hybride Bedrohungen; Festigung der transatlantischen und europäischen Verteidigungsfähigkeit'."[1172] „Schließlich sind alle Strukturen und Prozesse der Bundeswehr vom Kernauftrag abzuleiten, so dass diese wiederum dem übergeordneten Ziel der ‚Kriegstüchtigkeit' und deren Gewährleistung langfristig dienen: ‚Damit ist zeitgemäße Landes- und Bündnisverteidigung für die Bundeswehr strukturbestimmend'."[1173] Dies gilt explizit auch für die Bundeswehrverwaltung: „Für die Bundeswehr bedeutet dies, dass die Streitkräfte das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes in aller Konsequenz tapfer und erfolgreich verteidigen wollen und können. *Die Wehrverwaltung ist diesem Ziel gleichermaßen verpflichtet*."[1174] Dazu gehen die VPR 2023 von einer verantwortungsvollen Wehrverwaltung aus, „[…] für die die Unterstützung der Streitkräfte für das hochintensive Gefecht handlungsleitende Maxime ist"[1175]. Dazu ist „[…] die Bundeswehrverwaltung […] strukturell zur durchhaltefähigen Wahrnehmung [des] Kernauftrags [der Landes- und Bündnisverteidigung] zu ertüchtigen"[1176].

„Die Neustrukturierung der Bundeswehr wird nach der neuen Militärstrategie in der VPR 2023 ausgerichtet, die eine 360-Grad-Perspektive des strategischen Umfelds und deren Herausforderungen beinhaltet. Dabei ist insbesondere der Kernauftrag der Bundeswehr mit dem nur einmal vorhandenen Kräftedispositiv (‚Single Set of Forces') zu erfüllen. Die Fähigkeiten der Bundeswehr sind in diesem Kräftedispositiv vollständig abgebildet, die eingebettet sind in die ‚[…] strategischen Vorgaben und

[1172] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 132-134; Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 17.
[1173] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 134; Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 9. [Fettdruck weggelassen.]
[1174] Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 27. [Kursivschrift hinzugefügt.]
[1175] Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 27.
[1176] Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 29.

Ergebnisse des NATO-Verteidigungsplanungsprozesses (NATO Defence Planning Process [NDPP]) samt dem daraus abgeleiteten Gesamtfähigkeitsdispositiv der Allianz […]. […] Die kohärenten Fähigkeitsprioritäten der EU sind eine ergänzende Rahmenbedingung'."[1177] „Das ‚Single Set of Forces' müsse dabei ein Höchstmaß an Flexibilität und Agilität und den Einsatz der Bundeswehr in unterschiedlichen Regionen sowie im gesamten Bedrohungsspektrum sicherstellen. Die Bundeswehr soll in der Zukunft in die sogenannten Dimensionen Land, Luft, See, Cyber-, Informations- und Weltraum strukturiert werden. Ziel ist es, die Dimensionen und die geostrategischen Räume übergreifend miteinander zu verbinden, um strategische Effekte zu generieren.[1178] Die VPR 2023 nehmen Bezug auf einen konzeptionellen Ansatz, der bereits im offiziellen Dokument des BMVg ‚Eckpunkte[n] für die Bundeswehr der Zukunft' von der damaligen Bundesministerin der Verteidigung, Annegret Kramp-Karrenbauer, gemeinsam mit dem ehemaligen Generalinspekteur der Bundeswehr, Eberhard Zorn, am 18. Mai 2021 veröffentlicht worden ist (siehe 4.4.7.8 Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft)."[1179] „Die VPR 2023 enthalten diesen Detaillierungsgrad nicht, aber die direkte Übernahme der Begrifflichkeit lässt eine vergleichbare Planung zu. Insgesamt geben die VPR 2023 bezüglich der zukünftigen Strukturanpassung der Gesamtorganisation eine strategische Ausrichtung vor (darunter einen agilen Personalkörper, bewegliche und resiliente Strukturen und mehr organisatorische Klarheit)[1180], bleiben aber auf einem ausgeprägten Abstraktionsgrad."[1181]

„Der durch die VPR 2023 vergebenen Soll-Struktur der Bundeswehr fehlen noch eine detaillierte Militärstrategie und eine konkrete Meilensteinplanung zur Umsetzung der zukünftigen Aufbau- und Ablauforganisation der Bundeswehr vor

[1177] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 134; Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 23.
[1178] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 21.
[1179] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 134 f.; vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/tagesbefehl-eckpunkte-bundeswehr-der-zukunft-5083336.
[1180] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 29 f.
[1181] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 136.

dem Hintergrund der Zeitenwende. Die Vorgaben der VPR 2023 treffen aber auf die Ist-Struktur der heutigen Bundeswehr, die noch eine Vielzahl von Inkompatibilitäten offenlegen."[1182]

4.4.7.11 Gesamtbewertung der politischen Positionen zum strikten Trennungsgebot

Die Intention bzw. der aktuelle Wille des Verfassungsgebers bezogen auf Art. 87b ab 2010 war eindeutig. Es wurde gezeigt, dass die Bundeswehrverwaltung als Organisationseinheit nicht in Frage gestellt bzw. deren Auflösung beabsichtigt wurde und nach wie vor nicht wird. Sie ist weiterhin ein wesentlicher Bestandteil der Bundeswehr und hat aufgrund ihrer Verwaltungsexpertise eine relevante Funktion für die Streitkräfte. Eine Trennung von den Streitkräften ist aber nicht mehr Bestandteil der verteidigungspolitischen Organisationsagenda. Anstatt einer Trennung ist die neue Leitlinie eine Fusion mit den Streitkräften, um die Landes- und Bündnisverteidigung durch die Bundeswehr innerhalb neuer verteidigungspolitischer Rahmenbedingungen sicherzustellen. Diese Auftragserfüllung setzt nach Auffassung der Bundesregierung ein umfassendes Fähigkeitsspektrum voraus.[1183] „Die Bundeswehr strukturiert hierzu ihr Fähigkeitsprofil in die Bereiche Führung, Aufklärung, Wirkung und Unterstützung. *Diese sind gleichwertig, bedingen einander und sind daher zu vernetzen*. In diesem Wirkverbund ist eine agile, resiliente und robuste Aufstellung der Bundeswehr sicherzustellen."[1184] Dies stellt einen Paradigmenwechsel mit einer intensiven und nachhaltigen Wirkung auf die organisatorische Struktur der Bundeswehr dar. Ein striktes Trennungsgebot wird nicht mehr thematisiert und konzeptionell berücksichtigt. Die Zielsetzung der Regierung lautet wie folgt: Generierung eines zivil-

[1182] Borowski, Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, 2024, S. 136. Um den Grad der Zielerreichung des abstrakten Kernauftrages zu operationalisieren, sind spezifische Erfolgsfaktoren und definierte Bedingungen gemäß einer konkreten Militärstrategie und deren Vorgaben notwendig. Erst diese lassen detaillierte militärstrategische Entscheidungen hinsichtlich einer Organisationsmodifikation der Bundeswehr zu. Quelle: Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 21.

[1183] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 102.

[1184] Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, S. 102. [Kursivschrift hinzugefügt.]

militärischen Personalkörpers. Die dazu erforderlichen Vorgaben erfolgten per Erlass und finden sich explizit im ersten und wichtigsten Grundlagendokument der Bundesregierung über die sicherheitspolitischen Grundzüge, Ziele und Rahmenbedingungen mit essenziellen Vorgaben für die Bundeswehr (Weißbuch 2016) wieder. Im KdB als ehemalige langfristige Grundsatzweisung in der Funktion als Dachdokument der Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung Deutschlands wurde die Konsolidierung schließlich vorgegeben. In den Abteilungen des BMVg, in den Bundesämtern BAPersBw, BAAINBw und BAIUDBw sowie in anderen zentralen Dienststellen wie bspw. dem Planungsamt der Bundeswehr wurde auf Grundlage des „Dresdner Erlasses“ eine zivil-militärische Durchmischung des Personals bereits praktiziert. Das Bekenntnis der Bundesregierung in ihrer Antwort zur Frage der Separierung der Streitkräfte von der zivilen Wehrverwaltung bezogen auf das „Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr” als auch auf die “Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft” stehen konkludent den politischen Maßnahmen diametral entgegen. Die Folgen der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses kann als Bekräftigung dieses Ergebnisses gewertet werden.

Die seit Dezember 2021 regierende Ampel-Koalition hatte in ihrem Koalitionsvertrag keine konkreten politischen Absichten oder allgemeine Punkte bezogen auf die Bundeswehrverwaltung aufgenommen. Dennoch war zu diesem Zeitpunkt eine politische als auch rechtliche Bewertung der Regierung der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung vorhanden. Dies wird erkennbar in dem bereits dargestellten neu eingefügten Absatz 1a des Art. 87a GG als Ermächtigung des Bundes zur Errichtung eines Sondervermögens von bis zu 100 Milliarden Euro. Die Bundesregierung zeigt deutlich, dass sie einen systemischen Ansatz verfolgte und zwischen militärischen und zivilen Organisationsbereich nicht differenzierte, da zwar der Art. 87a GG als Zentralnorm der Wehrverfassung und der Streitkräfte geändert wurde, aber der Begriff „Bundeswehr“ und nicht in dieser Norm der zu erwartende Ausdruck „Streitkräfte“ verwendet wird.

Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands hat die außen- und sicherheitspolitische Lage Deutschlands innerhalb eines Jahres vollkommen verändert. Die vom früheren Bundeskanzler Scholz eingeleitete „Zeitenwende“ wird auf die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung weiterhin massive Auswirkungen haben. Dies wurde bereits in dem Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zur aktuellen Lage sehr deutlich, in dem u. a. festgelegt wurde, dass „[…] die Modernisierung der Bundeswehr mit dem *Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte* weiter voranzutreiben, *bestehende Fähigkeitslücken umgehend zu schließen* und die notwendigen finanziellen Ressourcen dafür zeitnah und langfristig bereitzustellen; […]“[1185].

Die Einleitung der Zeitenwende aufgrund der völkerrechtwidrigen russischen Invasion in die Ukraine führte zu einer Refokussierung auf die die Landes- und Bündnisverteidigung als Kernauftrag der Bundeswehr. Zur Sicherstellung dieses Kernauftrages sind Wehrhaftigkeit und Resilienz unabdingbar, die nur durch eine „kriegstüchtige Bundeswehr“[1186] gewährleistet werden können. Um diese kriegstüchtige Bundeswehr aufzustellen, bedurfte es konkrete Umsetzungsschritte innerhalb eines konzeptionellen Prozesses auf Grundlage des „Neuen Strategischen Konzeptes“ der NATO aus dem Jahr 2022 sowie des „Strategischen Kompasses der EU“, die in den Veröffentlichungen der „Nationalen Sicherheitsstrategie“, den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ 2023 und dem „Osnabrücker Erlass“ mündeten. Die zentrale Zielvorgabe der Zeitenwende, die Landes- und Bündnisverteidigung durch eine kriegstüchtige sicherzustellen, ist die oberste Priorität der aktuellen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dieser politischen Priorität werden alle weiteren nationalen Entscheidungen über die Bundeswehr untergeordnet. Auf diese Weise wurde der Kernauftrag auch auf den zivilen Organisationsbereich der Bundeswehr ausgeweitet

[1185] BT-Drs. 20/846, S. 4. [Kursivschrift hinzugefügt.] Vgl. Plenarprotokoll von der 19. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages vom 27. Februar 2022.
[1186] Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023, S. 9.

und damit auch auf die Bundeswehrverwaltung. Diese Erweiterung der verfassungsnormierten Funktionalität der zivilen Wehrverwaltung zwingt zu einer organisatorischen Verdichtung aller organisatorischen Prozesse zwischen den Streitkräften und insbesondere der Bundeswehrverwaltung. Das strikte Trennungsgebot wird in keinen der zentralen Dokumente mehr konkret genannt oder in jeglicher Hinsicht berücksichtigt, so dass diese verfassungsrechtliche Regelung der Funktionalität der Bundeswehr zur Erfüllung des Kernauftrages vollständig untergeordnet wurde. Die neue Auftragslage führt zu einer neuen Dimension des bundeswehrgemeinsamen Prinzips. Das Ergebnis dieser Vorgaben ist, dass das genuine symbiotische Verhältnis zwischen den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung zum Zweck einer systemischen Konsolidierung aufgehoben worden ist.

5 Rechtsvergleich

Die Bundeswehrverwaltung und deren rechtliche Grundlage ist in einem internationalen Vergleich eine spezifische Organisationseinheit, die in dieser Form in keiner anderen Armee der Welt in dieser Ausprägung vorhanden ist. Aus diesem Grund erscheint die Anwendung des Rechtsvergleichs als Methodik zuerst einmal nicht zweckmäßig. Eine Zweckmäßigkeit lässt sich aber dann begründen, wenn von folgenden zwei Prämissen ausgegangen wird:

Durch eine komparative Analyse werden mindestens zwei Normen im Rahmen einer Mikroperspektive nicht per se gleichgesetzt. Wäre dies der Fall, würde ein Paradoxon entstehen, denn nur wenn beide Normen nicht identisch sind, ist ein Vergleich erst durchführbar und dann auch sinnvoll.

Ein durchzuführender Rechtsvergleich soll auf der von Ernst Rabel begründeten funktionalen Methode fußen. Die funktionale Methode als klassische Methodik geht dabei von drei Grundansätzen aus. Erstens: Das Recht besitzt eine Funktion und dient der rationalen Lösung spezifischer gesellschaftlicher Probleme.[1187] Zweitens: Dabei ist das Recht kein von der Gesellschaft losgelöstes Konstrukt, sondern erfüllt eine Funktion für gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bedürfnisse.[1188] Drittens: Die Funktionen des Rechts sind Rechtssysteme überschreitend, d. h. sind nicht an sie gebunden und somit system-neutral.[1189] Verschiedene Gesellschaften werden folglich mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Aus diesem Grund wird in der funktionalen Rechtsvergleichung davon ausgegangen, dass diverse Probleme, die sich den Rechtsordnungen stellen, ähnlich wenn nicht sogar identisch sind.[1190] Diese Vermutung kann als „praesumptio similitudinis“[1191] bezeichnet werden und stellt die Ver-

[1187] Vgl. Kischel, Rechtsvergleichung, § 3, Rn. 7, S. 95.
[1188] Vgl. Kischel, Vorsicht, Rechtsvergleichung!, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, 2005, S. 16.
[1189] Vgl. Valcke, Reflections on comparative law methodology – getting inside contract law, 2012, S. 23.
[1190] Vgl. Brand, Conceptual Comparisons: Towards a Coherent Methodology of Comparative Legal Studies, 2007, S. 409.
[1191] Hyland, Gifts, A Study in Comparative Law, 2009, Rn. 109, S. 67.

mutung für die Ähnlichkeit der praktischen Lösungen dar.[1192] Diese Vermutung besagt, dass gleiche Probleme oder Bedürfnisse im Rechtsverkehr in den entwickelten Rechtsordnungen gleich bzw. sehr ähnlich gelöst werden.[1193] Die inländischen Rechte unterscheiden sich in ihren Herangehensweisen an bestimmte Probleme und Technik, aber die durch sie erlangten praktischen Ergebnisse sind im Allgemeinen ähnlich.[1194]

Von diesem Ansatz ausgehend, ist die rechtliche Implementierung militärischer Kräfte von den Kernelementen rechtsordnungsübergreifend ähnlich. Es lassen sich Kernelemente klar erkennen wie die Streitkräfte und ihre Konstituierung, Auftrag, Vorgaben zur Aufbau- und Ablauforganisation, die Regelung administrativer Prozesse und ihrer Kontrolle. Bei Existenz von zivilem Personal innerhalb der militärischen Organisation gilt dies zusätzlich als ein Kernelement. Diese genannten Kernelemente bilden die Vergleichsmengen, die einen Rechtsvergleich erst zweckmäßig werden lassen.

Dabei sollen jeweiligen Rechtsgrundlagen des Militärs mit den unterschiedlichen Rechtsqualitäten betrachtet und verglichen werden. Exemplarisch sollen anhand eines funktionalen Rechtsvergleiches die rechtlichen Grundlagen für die Armeen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz sowie deren organisatorische Wirkung betrachtet werden. Die Auswahl auf diese beiden Staaten basiert auf den Tatsachen, dass in beiden Ländern das Militär eine herausgehobene gesellschaftspolitische Rolle spielt, die auf konkreten Rechtsgrundlagen basieren. Daneben war ein weiterer Faktor, dass auch ein Drittstaat betrachtet werden sollte, dessen Rechtsordnung auf dem Common-Law-System gründet, um eine möglichst große Breite von Normierungsoptionen zur Verfügung zu haben. Letztlich ist der zivile Faktor in beiden Staaten resp. Streitkräften ausgeprägt, so dass eine maximale Vergleichbarkeit

[1192] Vgl. Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 39.
[1193] Vgl. Hyland, Gifts, A Study in Comparative Law, 2009, Rn. 109, S. 67; vgl. Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 39.
[1194] Vgl. Platsas, The Functional and the Dysfunctional in the Comparative Method of Law: Some Critical Remarks, 2008, S. 13.

mit der deutschen Wehrverfassung erzielt werden kann. Dies geschieht ausschließlich zum Zweck, den deutschen Rechtskonflikt zu beheben oder zumindest einen Ansatz dazu liefern zu können. Eruiert werden wesentliche Differenzierungen, aber auch Übereinstimmungen. Geeignete Lösungsmöglichkeiten werden final im Kapitel 6 berücksichtigt.

5.1 Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika

Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten (offizielle englische Bezeichnung: United States Armed Forces) sind das Militär der Vereinigten Staaten von Amerika. Sie sind ein zentrales Instrument der Außenpolitik der Vereinigten Staaten und für die Hegemonialstellung des Landes von essenzieller Bedeutung. Sie bestehen aus den sechs Teilstreitkräften: U.S. Army, U.S. Air Force, U.S. Navy, U.S. Marine Corps, U.S. Coast Guard und U.S. Space Force.[1195]

U.S. Streitkräfte weisen 2024 pro Teilstreitkraft folgende Truppenstärke auf:[1196]

Teilstreitkräfte	Aktiv	Reserve	National Guard
United States Army	440.127	175.122	323.377
United States Air Force/Space Force	321.988	65.772	103.153
United States Navy	324.314	55.330	
United States Marine Corps	168.032	32.618	
United States Coast Guard	39.730	6.229	
Gesamt	**1.294.191**	**335.071**	**426.530**

Zusätzlich verfügen die U.S. Streitkräfte über ca. 790.000 zivile Mitarbeiter.[1197]

[1195] Vgl. https://www.army.mil/organization/.
[1196] Vgl. https://dwp.dmdc.osd.mil/dwp/app/dod-data-reports/workforce-reports.
[1197] Vgl. https://dwp.dmdc.osd.mil/dwp/app/dod-data-reports/workforce-reports.

5.1.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Es zeigt sich bereits in der Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787, dass die Landesverteidigung ein programmpolitischer Schwerpunkt ist: „Wir, das Volk der Vereinigten Staaten, von der Absicht geleitet, unseren Bund zu vervollkommnen, die Gerechtigkeit zu verwirklichen, die Ruhe im Innern zu sichern, *für die Landesverteidigung zu sorgen*, die allgemeine Wohlfahrt zu fördern und das Glück der Freiheit uns selbst und unseren Nachkommen zu bewahren, setzen diese Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika in Geltung."

In Anbetracht der Herausforderungen der Vereinigten Staaten hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit von Großbritannien, wurde der Landesverteidigung und deren Sicherstellung von Beginn höchste Priorität eingeräumt. Die Präambel zeugt deutlich davon, dass die Verfassung auf der Philadelphia Convention primär im Geiste einer Binnensicherung und -prosperität formuliert worden ist, d. h. eine in Frieden, Freiheit sowie in Wohlergehen und Gerechtigkeit existierende nationale Gesellschaft. Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten sind somit per definitionem nicht dem internationalen Frieden und weltweiter Stabilität verpflichtet.

Die Verfassung sieht nach Artikel I Abschnitt 8 Satz 1 vor, dass es dem Kongress obliegt, für die Landesverteidigung zu sorgen. Gemäß Artikel II, Abschnitt 2, Absatz I, Satz 1 der Verfassung der Vereinigten Staaten ist der Präsident „[…] Oberbefehlshaber der Armee und der Marine der Vereinigten Staaten und der Miliz der einzelnen Staaten […], wenn letztere zur aktiven Dienstleistung für die Vereinigten Staaten einberufen wird […]". Das Recht, anderen Nationen den „[…] Krieg zu erklären […]", hat gemäß Artikel I, Abschnitt 8, Satz 11 jedoch nur der Kongress. Es folgen weitere Bestimmungen, die seine Entscheidungskompetenz in militärischen Fragen verdeutlichen: Der Kongress bestimmt gemäß Satz 12 darüber, „[…] Armeen aufzustellen und zu unterhalten, doch soll die Bewilligung von Geldmitteln für diese Zwecke nicht für länger als zwei Jahre erteilt werden […]", nach Satz 13 „[…] eine Flotte

zu bauen und zu erhalten […]"und laut Satz 14 „[…] für die Führung und den Dienst der Land- und Seestreitkräfte die Vorschriften zu erlassen […]".

Die Verfassung ist nach der angelsächsischen Rechtstradition des Common Law allgemein gehalten, so dass kein einziges Ministerium vorgegeben wird. Bis auf die Vorgabe, dass völkerrechtliche Abkommen der Ratifizierung durch den Kongress gemäß Artikel I Abschnitt 8 Satz 10 bedürfen, ist der Präsident in der Gestaltung der Außenpolitik frei. Dazu gehört grundsätzlich auch der Einsatz des Militärs. Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika sind als eine Offensivarmee zu klassifizieren.

5.1.2 Bundesgesetze

Das in der Verfassung angewandte Common Law macht eine rechtliche Ausdifferenzierung der Verantwortung für die Landesverteidigung in Form von Bundesgesetzen notwendig. Der National Security Act vom 26. Juli 1947 ist dabei die Grundlage der amerikanischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Mit ihm wurde die Neuausrichtung der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem zweiten Weltkrieg auf institutioneller Ebene vollzogen. Die wichtigsten Punkte sind:

- Schaffung eines Verteidigungsministeriums (Department of Defense) mit den militärischen Abteilungen für die Teilstreitkräfte Army, Navy einschließlich Marine Corps und Air Force;
- Beibehaltung und Institutionalisierung des während des Krieges eingerichteten Joint Chiefs of Staff (JCS; Vereinigter Generalstab);
- Konstituierung des National Security Council (NSC; Nationaler Sicherheitsrat);

- Gründung der Central Intelligence Agency (CIA; Auslandsgeheimdienst der Vereinigten Staaten).[1198]

Das verfassungsgegebene Recht des Kongresses zur Kriegserklärung wurde im 20. Jahrhundert zunehmend umgangen, indem Präsidenten einen militärischen Einsatz anordneten, ohne dass es eine Kriegserklärung gegeben hatte, z. B. in Korea und Vietnam.[1199] Um solche Akte des Präsidenten zu verhindern und um die unbedingte Prärogative der Kriegserklärungskompetenz seitens der Legislative sicherzustellen, wurde 1973 die „War Powers Resolution" durch Überstimmung des Vetos des damaligen Präsidenten Richard Nixon durch den Kongress beschlossen.[1200] Diese sieht für den Fall eines Angriffs auf die Vereinigten Staaten, auf amerikanisches Eigentum oder auf amerikanische Streitkräfte vor, dass der Präsident den Kongress binnen 48 Stunden über die Aufnahme jeglicher kriegerischer Handlungen zu informieren hat. Der Einsatz muss nach 60 Tagen beendet werden. Der Präsident muss eine Einsatzverlängerung bei der Legislative beantragen. Der Kongress kann in dringenden Ausnahmefällen den Einsatz um weitere 30 Tage verlängern, bevor der Präsident zu einer formalen Kriegserklärung übergehen muss. Auch der „War Powers Act" wird von Präsidenten umgangen, indem sie sich durch eine zustimmende Resolution des Kongresses anstatt durch eine formelle Kriegserklärung das Recht verschaffen, Truppen einzusetzen. So geschehen unter Präsident George W. Bush beim Zweiten Irakkrieg im Jahr 2003.[1201]

[1198] Vgl. National Security Act of 1947; abrufbar unter: https://www.google.de/books/edition/National_Security_Act_of_1947/cGa7gatKbXwC?hl=de&gbpv=1&dq=National+Security+Act+vom+26.+Juli+1947&printsec=frontcover.
[1199] Vgl. Oldopp, Das politische System der USA, Eine Einführung, 2005, S. 72.
[1200] Vgl. Oldopp, Das politische System der USA, Eine Einführung, 2005, S. 72.
[1201] Vgl. Oldopp, Das politische System der USA, Eine Einführung, 2005, S. 72.

5.1.2.1 10. Buch des United States Code

Der Code of Laws of the United States of America (abgekürzt als United States Code) ist eine sachliche Konsolidierung und Kodifizierung der allgemeinen und dauerhaften Gesetze der Vereinigten Staaten und wird vom Office of the Law Revision Counsel des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten herausgegeben.[1202] Die Kodifizierung des positiven Rechts durch das Office of the Law Revision Counsel gehört zum Prozess der Vorbereitung und Verabschiedung eines Kodifizierungsgesetzes, um bestehendes Recht als positiven Rechtstitel des United States Code zu formulieren. Der United States Code gliedert sich nach Sachgebieten in sogenannte Rechtstitel. Jeder Titel entspricht etwa einem Band resp. Buch. Dabei wird in positive Rechtstitel und nicht-positive Rechtstitel unterschieden. Ein positiver Rechtstitel des Gesetzbuches ist selbst ein Bundesgesetz. Ein nicht-positiver Rechtstitel ist eine redaktionelle Zusammenstellung von Bundesgesetzen.[1203] Der 10. Rechtstitel resp. das 10. Buch des United States Code bildet die Rechtsgrundlage für die Funktion, Aufträge und Organisationsstruktur der Streitkräfte sowie des Verteidigungsministeriums der Vereinigten Staaten. Das 10. Buch des United States Code ist ein positiver Gesetzestitel, da es vom Kongress gemäß Gesetz vom 10. August 1956, Kapitel 1041 (70A Stat. 1) erlassen wurde.[1204] Das 10. Buch ist in folgende fünf Untertitel[1205] resp. Subitles unterteilt:

Subtitle A – General Military Law

Subtitle B – Army

Subtitle C – Navy and Marine Corps

Subtitle D – Air Force and Space Force

Subtitle E – Reserve Components

[1202] Vgl. https://uscode.house.gov/browse/prelim@title10/subtitleA/part1&edition=prelim.
[1203] Vgl. https://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml.
[1204] Vgl. https://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml.
[1205] Die Gliederung der einzelnen Bände erfolgt in der Regel in Titel, Untertitel, Teile, Unterteile, Kapitel und Unterkapitel. Bei allen Titeln ist der Paragraf die Basiseinheit.

Der US Coast Guard ist die sechste der Teilstreitkräfte der Vereinigten Staaten, wird aber in einem separaten Gesetzbuch, dem 14. Buch des United States Code, als Bundesgesetz geregelt. Ergänzend soll das 32. Buch des United States Code genannt werden, in welchem die Nationalgarde der Vereinigten Staaten ihre Rechtsgrundlage für die Funktion, den Auftrag und die Organisationsstruktur der Nationalgarde normiert wird. Die Nationalgarde stellt keine eigene Teilstreitkraft dar.

5.1.3 Organisatorische Führung

5.1.3.1 Vertikale Führung

Die vertikale Führung ist durch einen zivilen Charakter in Form des Primats der Politik geprägt. Der verfassungsrechtliche Antagonismus in Form der Aufteilung des Oberbefehls über die Streitkräfte auf die Exekutive gemäß Artikel II, Abschnitt 2, Absatz I, Satz 1 und die Budgethoheit sowie das Kriegserklärungsrecht auf die Legislative nach Artikel I, Abschnitt 8, Satz 11 und Satz 12 der Verfassung der Vereinigten Staaten ermöglichte eine Etablierung einer langanhaltenden Tradition der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte.

Dem Präsidenten als ziviler Oberbefehlshaber obliegt die operative und strategische Führung der US-Streitkräfte. Die verteidigungspolitische Ausführung und Umsetzung dieses Kommandos ist Aufgabe des dem Präsidenten unterstellten Verteidigungsministers. Präsident und Verteidigungsminister bilden zusammen die höchste militärische Befehlsgewalt, die Nationale Kommandobehörde (National Command Authority), die die alleinige und ausschließliche Entscheidungskompetenz über den Einsatz von Kernwaffen verfügt. Der Verteidigungsminister verfügt selbst über keinerlei Befehlsgewalt über konventionelle Militäreinsätze und hat traditionell keinen militärischen Rang inne. Der Verteidigungsminister wird gemäß § 113 Abs. a) Satz 1 des 10. Buches des United States Code vom Präsidenten sowie mit Rat und Zustimmung des Senats ernannt und besitzt nach Abs. b) Autorität, Leitung und Kontrolle

über das Verteidigungsministerium[1206].[1207] Ihm unterstehen dabei die Ressorts der einzelnen Teilstreitkräfte.

In Fragen der Verteidigung und der Nationalen Sicherheit werden der Präsident als auch der Verteidigungsminister vom Vereinigten Generalstab (Joint Chiefs of Staff[1208]) gemäß § 151 Abs. b) (1) und (2) des 10. Buches des United States Code beraten. Fragen bezogen auf militärische Aktionen in Verbindung mit der amerikanischen Diplomatie wird der Präsident vom Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council) beraten. Dieses Gremium dient der Koordinierung und Umsetzung der Sicherheitspolitik.

Aufgrund des 1986 erlassenen Goldman-Nichols-Gesetz (Goldwater-Nichols Act) bilden die sechs Befehlshaber der einzelnen Teilstreitkräfte zusammen mit seinem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter den Vereinigten Generalstab. Die Befehlskette verläuft gemäß Abs. b (1) und (2) des 10. Buches des United States Code vom Präsi-

[1206] Das Verteidigungsministerium besteht gemäß § 111 des 10. Buches des United States Code aus
„(1) Das Büro des Verteidigungsministers.
(2) Die gemeinsamem Stabchefs.
(3) Der gemeinsame Stab.
(4) Die Verteidigungsbehörden.
(5) Feldaktivitäten des Verteidigungsministeriums.
(6) Die Abteilung Heer.
(7) Die Abteilung Marine.
(8) Die Abteilung Luftwaffe.
(9) Die vereinheitlichten und spezifizierten Kombattantenbefehle.
(10) Alle anderen Ämter, Agenturen, Aktivitäten und Befehle, die durch Gesetz oder vom Präsidenten eingerichtet oder bestimmt wurden.
(11) Alle Ämter, Agenturen, Aktivitäten und Befehle unter der Kontrolle oder Aufsicht eines in den Absätzen 1) bis (10) genannten [Elementen]. Quelle: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/111.

[1207] Vgl. http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title10-section113&num=0&edition=prelim.

[1208] Der Vereinigte Generalstab besteht gemäß § 151 des 10. Buches des United States Code aus:
„(1) Der Vorsitzende.
(2) Der stellvertretende Vorsitzende.
(3) Der Stabschef des [Heeres].
(4) Der [Stabschef der Marine].
(5) Der Stabschef der Luftwaffe.
(6) Der Kommandant des Marine Corps.
(7) Der Chef des Nationalgarde-Büros.
(8) Der Chef der Weltraumoperationen.
(b) Funktion als Militärberater.
(1) Der Vorsitzende [des Vereinigten Generalstabs] ist der wichtigste militärische Berater des Präsidenten, des Nationalen Sicherheitsrats, des Heimatsicherheitsrates und des Verteidigungsministers.
(2) Die anderen Mitglieder [des Vereinigten Generalstabs] sind Militärberater des Präsidenten, des Nationalen Sicherheitsrats, des Heimatsicherheitsrates und des Verteidigungsministers, wie in Unterabschnitt (d) beschrieben.“ Quelle: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/151.

denten über den Verteidigungsminister zu den vereinigten oder spezifischen Kampfkommandos (Unified or Specified Combatant Commands). Aktuell bestehen insgesamt elf Kampfkommandos. Dabei ist jede Teilstreitkraft dafür verantwortlich, den Befehlshabern dieser Kommandos eine ausreichende Zahl von Truppen für den Einsatz bereit zu stellen.

5.1.3.2 Horizontale Führung

Das Verteidigungsministerium ist unterhalb der Ministerialebene weiter untergliedert, darunter auch das Office of the Secretary of Defense. Zur Kommandostruktur gehören die drei streitkräftespezifischen Ressorts (Department of Army, Department of Navy, Department of Air Force), die jeweils von zivilen Personen geführt werden. Geführt werden diese Ressorts von Secretaries, die im Vergleich zur deutschen Organisationsstruktur wie ein deutscher Staatssekretär einzustufen sind.

Das verfassungsgemäße Primat der Politik zeigt sich nicht nur in der Führung der Armee durch den Oberbefehl des Präsidenten und dessen verteidigungspolitische Umsetzung durch den Verteidigungsminister, sondern auch durch die bundesgesetzliche Vorgabe einer zivilen Führung der Teilstreitkräfte durch zivile Beamte im Amt eines Staatssekretärs gemäß den folgenden Normen:

5.1.3.3 United States Army

Gemäß § 7011 Satz 1 des 10. Buches des United States Code ist die Abteilung Heer (Department of the Army) das für die Teilstreitkraft Heer zuständige Ressort unter der Leitung des Staatssekretärs des Heeres (Secretary of the Army). Er untersteht laut Satz 2 der Autorität, Weisung und Kontrolle des Verteidigungsministers. Nach § 7013 Abs. 2 (b) ist der Staatssekretär des Heeres insbesondere für die Sicherstellung und Gewährleistung der Funktion, Organisation, Verwaltung des Heeres verantwortlich. Als militärischer Berater dient ihm gemäß § 7033 Abs. e (2) der ranghöchste Offizier des Heeres, der Generalstabschef des Heeres (Chief of Staff of the Army). Dieser wird nach § 7033 Abs. 1 mit Rat und Zustimmung des Senats sowie vom Präsidenten ernannt und untersteht diesem unmittelbar.

5.1.3.4 United States Navy

Gemäß § 8011 Satz 1 des 10. Buches des United States Code ist die Abteilung Marine (Department of the Navy) das für die Teilstreitkräfte Marine und Marinekorps (Marine Corps)[1209] zuständige Ressort unter der Leitung des Staatssekretärs der Marine (Secretary of the Navy). Er untersteht laut Satz 2 der Autorität, Weisung und Kontrolle des Verteidigungsministers. Nach § 8013 Abs. 2 (b) ist der Staatssekretär der Marine insbesondere für die Sicherstellung und Gewährleistung der Funktion, Organisation und Verwaltung der Marine verantwortlich. Laut § 8013a besitzt der Staatssekretär der Marine dieselbe Leitungsbefugnisse über die Küstenwache[1210], wenn der Präsident mit einer Präsidentenverfügung die Küstenwache zur Kriegsstreitkraft erklärt. Als militärischer Berater dient ihm gemäß § 8033 Abs. e (2) der ranghöchste Offizier der Marine, der Generalstabschef der Marine (Chief of Naval Operations). Dieser wird nach § 8033 Abs. 1 mit Rat und Zustimmung des Senats sowie vom Präsidenten ernannt und untersteht diesem unmittelbar.

5.1.3.5 United States Air Force

Gemäß § 9011 Satz 1 des 10. Buches des United States Code ist die Abteilung Luftwaffe (Department of the Air Force) das für die Teilstreitkraft Luftwaffe zuständige Ressort unter der Leitung des Staatssekretärs der Luftwaffe (Secretary of the Air Force). Er untersteht laut Satz 2 der Autorität, Weisung und Kontrolle des Verteidigungsministers. Nach § 9013 Abs. 2 (b) ist der Staatssekretär der Luftwaffe insbesondere für die Sicherstellung und Gewährleistung der Funktion, Organisation und

[1209] Gemäß § 8063 des 10. Buches des United States Code ist folgende Zusammensetzung und Funktion für das U. S. Marinekorps vorgesehen: „Das Marine Corps, innerhalb des Department of the Navy, muss so organisiert sein, dass sie nicht weniger als drei Kampfdivisionen und drei Kampfgeschwader sowie alle anderen Landkampf-, Luftfahrt- und sonstigen Dienste umfasst, die darin enthalten sein können. Das Marinekorps ist so zu organisieren, auszubilden und auszurüsten, dass es Flottenmarinestreitkräfte mit kombinierten Waffen zusammen mit unterstützenden Luftkomponenten für den Dienst mit der Flotte bei der Besetzung oder Verteidigung fortgeschrittener Marinestützpunkte und für die Durchführung von Landoperationen nach Bedarf zur Verfügung stellt [, die für die Verfolgung eines Marinefeldzuges unabdingbar sind].“ Quelle: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/8063.

[1210] Laut § 8013a Abs. (a) des 10. Buches des United States Code untersteht die Küstenwache im Friedensfall dem Sekretär für innere Sicherheit (Secretary of Homeland Security). Die U. S. Küstenwache ist separat normiert im 14. Buch des United States Code.

Verwaltung der Luftwaffe verantwortlich. Laut § 9082 Abs. (c) besitzt der Staatssekretär der Luftwaffe ebenfalls dieselben Leitungsbefugnisse über die Teilstreitkraft Space Force. Der Chef der Weltraumoperationen ist als General dem Staatssekretär direkt unterstellt. Als militärischer Berater dient dem Staatssekretär der Luftwaffe gemäß § 9033 Abs. e (2) der ranghöchste Offizier der Luftwaffe, der Generalstabschef der Luftwaffe (Chief of Staff of the Air Force). Dieser wird nach § 9033 Abs. 1 mit Rat und Zustimmung des Senats sowie vom Präsidenten ernannt und untersteht diesem unmittelbar.

Das zivile Prinzip zeigt sich in den folgenden Normierungen:

Alle Mitglieder der Streitkräfte werden auf die Verfassung vereidigt und bestätigen somit, dass sie das verfassungsgegebene Primat der Politik anerkennen und einhalten. Laut § 502 des 10. Buches des United States Code lautet der Eid wie folgt: „I, ___, do solemnly swear [alternativ: affirm] that I will support and defend the Constitution of the United States against all enemies, foreign and domestic; that I will bear true faith and allegiance to the same; and that I will obey the orders of the President of the United States and the orders of the officers appointed over me, according to regulations and the Uniform Code of Military Justice. So help me God."[1211]

Offiziere dürfen gemäß § 113 Abs. a) Satz 2 des 10. Buch des United States Code nach ihrer Entlassung aus dem aktiven Wehrdienst nicht unmittelbar zum Verteidigungsminister ernannt werden. Hier ist eine Karenzzeit von grundsätzlich sieben Jahren vorgesehen.

Die Staatssekretäre der Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe müssen gemäß der §§ 7013 Abs. 2, 8013 Abs. 2 und 9013 Abs. 2 des 10. Buch des United States Code bei einer Entlassung aus dem aktiven Wehrdienst eine Karenzzeit von 5 Jahren einhalten, bevor sie ernannt werden dürfen.

[1211] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/502.

Das Posse-Comitatus-Gesetz (Posse Comitatus Act) nach § 1385 des 18. Buch des United States Code verbietet den vorsätzlichen Einsatz eines Teiles des Heeres und der Luftwaffe als Posse Comitatus (lat. „Kraft für das Land“) oder für eine anderweitige Ausführung von Gesetzen, außer in den Fällen resp. Umständen, die ausdrücklich durch die Verfassung oder durch ein Gesetz des Kongresses genehmigt wurden.

Nach § 601 des 10. Buch des United States Code dürfen Dienstgrade ab Generalleutnant oder Vizeadmiral nicht dauerhaft, sondern nur temporär verliehen werden.

Laut §§ 1031 und 1032 des National Defense Authorization Act (NDAA) von 1997 als Bundesgesetz ist ein Bericht mit der Bezeichnung „Quadrennial Defense Review“ (QDR) im Vierjahrestakt zu publizieren, um den Kongress über die kurzfristigen verteidigungspolitischen Erwartungen und Prognosen des militärischen Apparates zu informieren, die vor allem mit Fragen der Budgetvergabe im Zusammenhang stehen.

5.1.4 Rechtsvergleich zwischen USA und Deutschland

Die rechtlichen Grundlagen der U. S. Streitkräfte zeigen deutlich Übereinstimmungen, aber auch eine Vielzahl von Differenzierungen zur deutschen Wehrverfassung. Die folgenden Vergleichspunkte stellen die wesentlichsten Gemeinsamkeiten dar:

Die Aufstellung der Streitkräfte ist in der amerikanischen Verfassung bzw. im Grundgesetz normiert.

Die Aufstellung der Armee ist alleinige Angelegenheit des Bundes. Nur diese besitzt gemäß amerikanischer Verfassung und Grundgesetz die erforderliche Bundeskompetenz. Bundesstaaten oder Bundesländer werden rechtlich grundsätzlich nicht partizipiert.

Der amerikanische Kongress (Repräsentantenhaus und Senat) und der Deutsche Bundestag und Bundesrat entscheiden und beschließen den Verteidigungsetat.

Das Primat der Politik und eine zivile Führung ist rechtlich in der amerikanischen Verfassung und im Grundgesetz normiert worden und in beiden militärischen Organisationen verwirklicht.

Das amerikanische Verteidigungsministerium (Department of Defense) und das Bundesministerium der Verteidigung sind oberste Bundesbehörden, die als Fachressorts für die militärische Landesverteidigung und deren Sicherstellung verantwortlich sind.

Beide Militärorganisationen weisen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowohl eine horizontale als auch vertikale Führungsstruktur auf.

Staatssekretäre führen und agieren innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche unter der Autorität, Weisung und Kontrolle des Verteidigungsministers.

Der Präsident und sein Verteidigungsminister werden in Fragen der Verteidigung und der Nationalen Sicherheit vom Vereinigten Generalstab (Joint Chiefs of Staff) gemäß Bundesgesetz (10. Buches des United States Code) beraten. Der Vorsitzende des Vereinigten Generalstabs ist dabei der wichtigste militärische Berater des Präsidenten, des Nationalen Sicherheitsrats, des Heimatsicherheitsrates und des Verteidigungsministers. Die Bundesregierung wird ohne spezielle gesetzliche Grundlage vom ranghöchsten Soldaten der Streitkräfte, den Generalinspekteur der Bundeswehr, militärisch beraten.

Inlandseinsätze der Teilstreitkräfte sind grundsätzlich nicht zulässig.

Es folgen die Vergleichspunkte, diesmal in Form von Unterschieden:

In der Präambel der amerikanischen Verfassung wird die Landesverteidigung als Staatsziel genannt. Das Grundgesetz sieht hier stattdessen vor, dem „[…] Frieden der Welt zu dienen“.

Der Staatsauftrag der amerikanischen Streitkräfte ist laut der Verfassung die Landesverteidigung; da der Präsident als Exekutivorgan und Oberbefehlshaber und der Kongress als Legislative weitere Einsatzmöglichkeiten, z. B. Kriegserklärungs-

prärogative, gegeben sind, ist der Begriff „Landesverteidigung“ im weiteren Sinn auszulegen. Die Streitkräfte sind ein Instrument der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik, daher können unter der Begrifflichkeit „Landesverteidigung“ weitere Zielsetzungen und Zwecke subsumiert werden. Das Grundgesetz sieht als Staatsauftrag für die deutschen Streitkräfte hauptsächlich die Verteidigung vor. Weitere Verwendungen müssen im Grundgesetz ausdrücklich geregelt sein.

Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika sind eine Offensivarmee; die deutschen Streitkräfte sind per grundgesetzlicher Regelung eine Defensivgsarmee.

Allein der Kongress besitzt das verfassungsgebende Recht, anderen Nationen den Krieg zu erklären. Das Grundgesetz verbietet die Vorbereitung eines Angriffskrieges und stellt diese unter Strafe.

Der Präsident der Vereinigten Staaten ist als Staatsoberhaupt und Regierungschef Oberbefehlshaber der Streitkräfte und verfassungsrechtlich allein befugt, diese außenpolitisch einzusetzen. Der Bundespräsident besitzt keine Entscheidungskompetenzen über die deutschen Streitkräfte und wird als Staatsoberhaupt in konkreten verteidigungspolitischen und rechtlichen Abstimmungs- und Billigungsprozessen nicht partizipiert. Über den Einsatz der Streitkräfte entscheiden ausschließlich die Bundesregierung und der Bundestag. Ist ein Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland vorgesehen, muss die Bundesregierung grundsätzlich vor Einsatzbeginn gemäß Parlamentsbeteiligungsgesetz den Deutschen Bundestag beteiligen. Ohne die Zustimmung des Parlaments ist ein Einsatz der Streitkräfte im Ausland nicht möglich.

Dem amerikanischen Verteidigungsminister obliegt die Umsetzung der verteidigungspolitischen Ausgestaltung durch den Präsidenten der USA. Dieser verfügt selbst über keinerlei Befehlsgewalt und konventionelle Militäreinsätze. Die Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland unterstehen in Friedenszeiten der Befehls- und Kommandogewalt allein dem Bundesminister der Verteidigung und im Verteidigungsfall dem Bundeskanzler.

Die amerikanische Verfassung enthält keine Vorgaben für eine Ernennung des Verteidigungsministers und zur Errichtung eines Ministeriums. Das Grundgesetz sieht zwingend die Ernennung eines Bundesministers der Verteidigung vor. Durch diese obligatorische Ernennung und der grundgesetzlichen Kompetenz einer Befehls- und Kommandogewalt ist ein ihm unterstelltes Ministerium implizit vorgesehen.

Nach dem 10. Buch des United States Code als Bundesgesetz dürfen Offiziere nach ihrer Entlassung aus dem aktiven Wehrdienst nicht unmittelbar zum Verteidigungsminister bzw. Staatssekretär ernannt werden. Es ist eine Karenzzeit von grundsätzlich sieben Jahren für Verteidigungsminister resp. sieben Jahre für Staatssekretäre vorgesehen. Eine vergleichbare Karenzzeit für Offiziere ist im Grundgesetz oder durch Bundesgesetz nicht vorgesehen. Analog ist aber, dass ein aktiver Soldat nicht gleichzeitig zum Minister oder Staatsekretär oder zum Mitglied des Bundestages oder eines Landestages ernannt werden darf. Der Soldatenstatus muss während dieser Zeit ruhen.[1212]

Die amerikanische Verfassung sieht vor, dass der Kongress die Vorschriften zur Führung und den Dienst der Land- und Seestreitkräfte zu erlassen hat. Eine vergleichbare Vorgabe besteht im Grundgesetz nicht. Die erforderlichen Vorschriften werden durch das Bundesministerium der Verteidigung erlassen.

Die rechtliche Struktur, die konkreten Unterstellungsverhältnisse sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des Militärs werden per Bundesgesetz (10. Buch des United States Code) geregelt. Ein Bundesgesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung in Deutschland besteht bis dato nicht. Die exekutive Organisationsgewalt liegt allein beim Bundesminister der Verteidigung, die grundsätzlich durch Erlasse umgesetzt wird.

Durch Bundesgesetz muss der „Quadrennial Defense Review“ im Vierjahrestakt publiziert werden, um den Kongress über die kurzfristigen verteidigungspolitischen

[1212] Vgl. § 25 Abs. 2 und 4 SG, Vgl. § 8 AbgG; Vgl. § 18 Abs. 1 BMinG.

Erwartungen und Prognosen des militärischen Apparates zu informieren, die vor allem mit Fragen der Budgetvergabe im Zusammenhang stehen. Das Grundgesetz sieht vor, dass sich die Grundzüge der Organisation, d. h. wesentliche Gliederung und Aufbau der Streitkräfte, aus dem Haushaltsplan ergeben müssen.

Der amerikanische Kongress bewilligt das Verteidigungsbudget max. für zwei Jahre. Der Deutsche Bundestag und Bundesrat entscheiden und beschließen den verfügbaren Verteidigungsetat grundsätzlich nur für ein Haushaltsjahr.

Der amerikanische Kongress hat das verfassungsmäßige Recht, eine Flotte bauen zu lassen und zu erhalten. Dieses Recht besitzt implizit gemäß Grundgesetz der Bundesminister der Verteidigung aufgrund der Befehls- und Kommandogewalt und wird durch die dem Bundesministerium der Verteidigung nachgeordnete obere Bundesbehörde „Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung“ ausgeführt.

Das grundsätzliche Verbot von Inlandseinsätzen der Teilstreitkräfte basiert in den USA auf einem Bundesgesetz (Posse Comitatus Act); in Deutschland sind Inlandseinsätze der Streitkräfte im Grundgesetz ausdrücklich geregelt und nur gemäß diesen Vorgaben zulässig.

Es besteht für das US-Militär keine rechtliche Vorgabe für eine Separierung von militärischen und zivilen Organisationen und Personal. Das Grundgesetz sieht aufgrund eines strikten Trennungsgebotes eine Separierung von militärischen und zivilen Organisationen vor.

5.1.5 Ergebnis

Die Unterschiede herrschen bei diesem Rechtsvergleich vor. Zwei unterschiedliche Regierungssysteme (Präsidialdemokratie und parlamentarische Demokratie), geschichtliche Rahmenbedingungen und unterschiedliche Rechtskreise können diese Unterschiede begründen. Die Analyse hat aber spezifische Regelungen der amerikanischen Verfassung als auch des 10. Buches des United States Code als Bundesgesetz gezeigt, die für eine materielle Übernahme in das Grundgesetz bzw. in Form eines Bundesgesetzes geeignet wären. Diese sollen daher erörtert und ihre Eignung für eine Übernahme in das deutsche Rechtssystem geprüft werden.

Die amerikanische Verfassung sieht in der Präambel als Staatsziel Landesverteidigung vor. Das Grundgesetz sollte das Staatsziel der Verteidigung (auch im Bündnisrahmen) ebenfalls in die Präambel aufnehmen, um auf diese Weise den Charakter der deutschen Streitkraft als Defensivarmee zu betonen und um zeitgleich zu konkretisieren, auf welche Weise Deutschland dem „[…] Frieden der Welt […] dient".

Die verfassungsgegebene Prärogative des Kongresses zur Kriegserklärung zeigt, dass diese bedeutende und folgenschwere Entscheidung nur von der Legislative getroffen werden darf. Auf das deutsche Verfassungsrecht übertragen sollte im Grundgesetz eine eigene Normierung von Einsätzen der deutschen Streitkräfte eingebaut werden. Hier allein auf den Art. 24 Abs. 2 GG zu rekurrieren ist nicht ausreichend, zumal die Bundeswehr von einer reinen auf Wehrpflicht basierenden Defensivarmee zu einer bündnisorientierten und -treuen Berufsarmee transformiert wurde. Auslandseinsätze der Bundeswehr sind von entscheidender Bedeutung geworden und deren Ausmaß wird weiter zunehmen. Auf diese Weise kann auch eine Beteiligung des Parlaments eine verfassungsrechtliche Grundlage erhalten, die derzeit aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1994 besteht. Auf diese Weise würden Rechtssicherheit und rechtliche Transparenz in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im In- und Ausland, bei Bürgerinnen und Bürgern sowie in der Judikative bedeutsam erhöht werden können.

Durch das 10. Buch des United States Code werden die rechtliche Struktur, die konkreten Unterstellungsverhältnisse sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des Militärs geregelt. Ein vergleichbares Bundesgesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung in Deutschland besteht bis dato nicht. Ein solches Gesetz von 1953 ist über das Gesetzgebungsverfahren nicht hinausgekommen. Es sollte daher ein Bundesgesetz aufgrund einer (wehr-)verfassungsrechtlichen Grundlage verfasst und verabschiedet werden. Dies würde die Rechtssicherheit und rechtliche Transparenz in Bezug zum vorherigen Punkt noch weiter steigern.

5.2 Rechtsvergleich Deutschland und Schweizerische Eidgenossenschaft

Die Schweizer Armee ist das Militär der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Sie ist eine auf die allgemeine Wehrpflicht aufbauende Milizarmee, d. h. sie besteht grundsätzlich aus Wehrpflichtigen.[1213] Die Schweizer Armee (Gruppe Verteidigung) ist ein Bereich des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Sie besteht aus dem Armeestab[1214], dem Kommando Operationen[1215], der Logistik- und Führungsunterstützungsbasis der Armee[1216] sowie dem Kommando Ausbildung[1217]. Der Chef der Armee führt die Gruppe Verteidigung.[1218]

[1213] Vgl. https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/geschichte-der-schweizer-armee.html.

[1214] „Der Armeestab (A Stab) unterstützt den Chef der Armee in der Führung. Er ist für die Umsetzung der politischen Vorgaben und Handlungsanweisungen auf militärstrategischer Stufe verantwortlich. Des Weiteren stellt er die Entwicklung, Planung, Ressourcenzuteilung sowie Steuerung der Armee sicher und verantwortet die unternehmerische Führung und Steuerung des Departementsbereichs Verteidigung. Mittels Vorgaben steuert der Armeestab die operative Stufe mit den Bereichen Ausbildung, Einsatz und Support.“ Quelle: https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/gliederung.html.

[1215] „Das Kommando Operationen ist verantwortlich für die Planung und Führung von Einsätzen und Operationen der Schweizer Armee. Dem Chef Kommando Operationen sind der Militärische Nachrichtendienst, das Heer, die vier Territorialdivisionen, die Militärpolizei, die Luftwaffe, das Kompetenzzentrum SWISSINT und das Kommando Spezialkräfte (KSK) unterstellt.“ Quelle: https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/gliederung.html.

[1216] „Die Logistikbasis der Armee (LBA) erbringt sämtliche Logistikleistungen für die Armee. Die LBA stellt mit ihren rund 3000 Mitarbeitenden und den 12‘000 [sic!] Milizangehörigen der Logistikbrigade 1 der Truppe das Material und die Infrastrukturen für Ausbildung und Einsatz bereit und hält es instand. Weiter arbeitet die LBA die Logistikdoktrin für die Armee aus, managt die Betreiberleistungen aller Systeme auf dem gesamten Lebensweg, führt den Truppenhaushalt und erstellt im Strassenverkehrs- [sic!] und Schifffahrtsamt die Grundlagen für militärische Fahrzeuge und ihre Führer.“

„Die [Führungsunterstützungsbasis] FUB sorgt in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und elektronische Operationen dafür, dass die Armee ihre Einsätze und den täglichen Betrieb erfüllen kann. Sie stellt Büroautomation, Fachanwendungen sowie Informations- und Kommunikationssysteme bereit. Weiter erbringt die FUB mit dem Zentrum für elektronische Operationen permanente Leistungen im elektromagnetischen Raum, im Cyber-Raum und im Bereich der Kryptologie. Die FUB sorgt mit einem krisensicheren, unabhängig funktionierenden Kommunikationsnetz (Führungsnetz Schweiz) mit geschützten Rechenzentren dafür, dass die Armee über alle Lagen einsatzfähig ist.“ Quelle: https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/gliederung.html.

[1217] „Das Kommando Ausbildung ist für die Planung, Steuerung und einheitliche Durchführung der Ausbildung von Mannschaft, Kadern, Verbänden und Stäben verantwortlich. Dem Chef Kommando Ausbildung sind die Höhere Kaderausbildung der Armee (HKA), die fünf Lehrverbände, das Ausbildungszentrum der Armee und das Personelle der Armee unterstellt.“ Quelle: https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/gliederung.html.

[1218] Vgl. https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/gliederung.html.

Die Schweizer Armee weist aktuell folgende Truppenstärke auf:[1219]

	Zielvorgabe	2023	2024
Effektivbestand	140.000	147.178	146.974
davon Offiziere		15.979	16.058
davon Unteroffiziere		28.892	28.692
davon Soldaten		102.307	102.224
Sollstand	100.000	100.494	100.467
davon Offiziere		12.103	12.094
davon Unteroffiziere		17.188	17.197
davon Soldaten		71.203	71.176

5.2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage zur Aufstellung der Schweizer Armee wurde im 2. Abschnitt der Verfassung (Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz) aus dem Jahr 1999 normiert. Die Verfassung sieht nach Artikel 58 Abs. 1 vor, dass die Schweiz eine Armee besitzt. Nach Satz 2 ist diese grundsätzlich nach dem Milizsystem zu organisieren. Zur Gewährleistung dieses Milizsystems ist im Artikel 59 Abs. 1 eine Wehrpflicht für jeden Schweizer vorgegeben. Nach Satz 2 ist anstelle eines Militärdienstes die Ableistung eines zivilen Ersatzdienstes gegeben. Für Schweizerinnen ist der Militärdienst nach Abs. 2 freiwillig. Der Art. 58 Abs. 3 regelt, dass der Einsatz der Armee allein Sache des Bundes ist. Dies umfasst auch nach Art. 60 Abs. 1 die „[…] Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee […]". Der jährliche Verteidigungsetat wird nach Art. 167 durch das Schweizer Parlament, die Bundesversammlung,[1220] beschlossen.

[1219] Vgl. https://www.vbs.admin.ch/de/vbs-in-zahlen.

[1220] Gemäß Art. 148 Abs. 2 besteht die Bundesversammlung „[…] aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt".

Die grundlegenden Aufgaben der Armee werden gemäß Art. 58 Abs. 2 vorgegeben: „Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher [sic!] Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen." Diese von der Verfassung vorgesehene gesetzliche Aufgabenkonkretisierung erfolgt im Dienstreglement der Armee (DRA) vom 22. Juni 1994 (Stand am 1. Januar 2022) im 2. Kapitel Abschnitt 4 Abs. 1 (Aufgaben der Armee): „Die Armee hat die Aufgabe:

a. zur Verhinderung von Kriegen und zur Erhaltung des Friedens beizutragen;

b. das Land und seine Bevölkerung zu verteidigen;

c. die schweizerische Lufthoheit zu wahren;

d. die zivilen Behörden im Inland zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen;

e. die zivilen Behörden im Ausland beim Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen sowie bei humanitären Hilfeleistungen zu unterstützen;

f. Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen zu leisten."

Abs. 2 sieht darüber hinaus folgendes vor: „Die Armee kann zudem zivilen Behörden und Dritten:

a. für zivile oder ausserdienstliche [sic!] Tätigkeiten im Inland militärische Mittel zur Verfügung stellen;

b. mit Truppen im Ausbildungsdienst und mit Berufsformationen Spontanhilfe zur Bewältigung von unvorhersehbaren Ereignissen leisten[.]"

Der Kernauftrag ist eindeutig die Verteidigung und somit die Schweizer Armee eine Defensivstreitkraft. Der zivile Charakter der Schweizer Armee ist immanent bereits durch die Vorgabe eine Milizsystems gegeben. Das Schweizer Gesetz legt darüberhinausgehend explizit gemäß 2. Kapitel Abschnitt 6 DRA das Primat der Politik fest:

„*Nach Verfassung und Gesetz ist die Armee der zivilen Gewalt unterstellt*. Ihre oberste leitende und vollziehende Behörde ist der Bundesrat. Übergeordnet sind dabei Beschlüsse, die nach Verfassung oder Gesetz der Bundesversammlung zustehen."[1221] In Friedenszeiten besitzt der Bundesrat als oberste leitendende und vollziehende Behörde die Kompetenz eines Oberbefehlshabers. Zur Führung der Armee und Leitung des Departements Verteidigung wird der Chef der Armee durch den Bundesrat gewählt. Er untersteht damit direkt der Chefin des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), die qua Amt als Verteidigungsministerin fungiert. Dem Chef der Armee unterstehen der Armeestab, das Kommando Operationen, die Logistikbasis der Armee, die Führungsunterstützungsbasis und das Kommando Ausbildung.[1222] Im Rahmen einer Mobilmachung erhält ein Offizier temporär im Rang eines Generals laut 3. Kapitel 3. Abschnitt Abs. 8 als „Oberbefehlshaber der Armee" diese Kompetenz. Dieser bleibt aber auch in dieser Funktion „Unterstellte[r]", „[…] der dem Parlament und dem Bundesrat [gemäß 3. Kapitel DRA] verantwortlich ist". Hier wird das Primat der Politik erweitert, da der General nicht nur dem Bundesrat, sondern auch dem Parlament gegenüber verantwortlich bleibt.

5.2.2 Rechtsvergleich zwischen Schweiz und Deutschland

Die rechtlichen Grundlagen der Schweiz zeigen deutlich Übereinstimmungen und Differenzierungen zur deutschen Wehrverfassung. Die folgenden Vergleichspunkte stellen die wesentlichsten Gemeinsamkeiten dar:

In der Präambel der schweizerischen Verfassung und im Grundgesetz wird der Frieden als programmatisches Staatsziel genannt.

Die Aufstellung der Streitkräfte ist in der schweizerischen Verfassung bzw. im Grundgesetz normiert.

[1221] Kursivschrift hinzugefügt.
[1222] Vgl. https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/hoehere-stabsoffiziere/hso/suessli-thomas.html.

Das Militär in der Schweiz und in Deutschland sind Defensivarmeen mit dem Staatsziel der Verteidigung.

Die Aufstellung der Armee ist alleinige Angelegenheit des Bundes. Nur dieser besitzt gemäß Schweizer Verfassung und dem Grundgesetz die erforderliche Kompetenz. Kantone oder Bundesländer werden rechtlich nicht partizipiert.

Die Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) und der Deutsche Bundestag und Bundesrat entscheiden und beschließen den Verteidigungsetat.

Das Primat der Politik und eine zivile Führung sind rechtlich in der schweizerischen Verfassung und im Grundgesetz normiert und in beiden militärischen Organisationen gegeben.

Die Armeen der Schweiz und Deutschland werden in Friedenszeiten von einem Verteidigungsminister geführt.

Das Eidgenössische Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und das Bundesministerium der Verteidigung sind oberste Bundesbehörden, die als Fachressorts für die militärische Landesverteidigung und deren Sicherstellung verantwortlich sind.

Beide Militärorganisationen weisen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowohl eine horizontale als auch vertikale Führungsstruktur auf.

Der ranghöchste Soldat beider Armeen (Schweiz: Chef der Armee; Deutschland: Generalinspekteur) bleibt dem Bundesrat (bei Mobilmachung auch dem Parlament) und der Bundesregierung gegenüber verantwortlich.

Es folgen die Vergleichspunkte, diesmal in Form von Unterschieden:

Die schweizerische Verfassung sieht eine nach dem Milizsystem organisierte Armee vor. Die deutsche Armee ist eine Berufsarmee, die ausschließlich aus Zeit- bzw. Berufssoldaten, freiwillig Wehrdienstleistenden und Reserve Dienstleistende besteht.

Die Verfassung der Schweiz sieht eine Wehrpflicht vor. Die deutsche Wehrpflicht ist seit März 2011 ausgesetzt.

Das Primat der Politik und eine zivile Führung wurden neben der Verfassung im Dienstreglement der Armee separat normiert. Eine vergleichbare eigenständige gesetzliche Normierung ist im deutschen Recht nicht vorhanden.

Das schweizerische Dienstreglement der Armee und nicht die Verfassung sieht ein Eidgenössisches Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vor. Das deutsche Bundesministerium der Verteidigung ist aufgrund der grundgesetzlichen Normierung einer Befehls- und Kommandogewalt durch den Minister ein implizit vorgegebenes Ministerium.

Die rechtliche Struktur, die konkreten Unterstellungsverhältnisse sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des schweizerischen Militärs werden im Dienstreglement der Armee geregelt. Ein Bundesgesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung in Deutschland besteht bis dato nicht. Die exekutive Organisationsgewalt liegt allein beim Bundesminister der Verteidigung, die grundsätzlich durch Erlasse umgesetzt wird.

Die Aufgaben der Armee werden in der schweizerischen Verfassung genannt. Per Gesetz können weitere vorgesehen werden. Das Grundgesetz normiert als einzige Rechtsgrundlage die Aufgaben der deutschen Streitkräfte.

Im Rahmen der Mobilmachung wird ein Offizier temporär im Rang eines Generals zum Oberbefehlshaber der Armee ernannt, der dem Parlament und dem Bundesrat unterstellt und verantwortlich bleibt. Im Verteidigungsfall geht die Befehls- und Kommandogewalt von dem zuständigen Minister der Verteidigung auf den Bundeskanzler über.

5.2.3 Ergebnis

Die Übereinstimmungen herrschen bei diesem Rechtsvergleich vor. Trotz der zwei unterschiedlich strukturierten Regierungssysteme und trotz der verschiedenen geschichtlichen Rahmenbedingungen ist die Zugehörigkeit beider Rechtsordnungen zum selben Rechtskreis offensichtlich. Die Analyse hat auch hier spezifische Regelungen der schweizerischen Verfassung als auch aus dem Dienstreglement der Ar-

mee gezeigt, die für eine materielle Übernahme in das Grundgesetz bzw. in Form eines Bundesgesetzes geeignet wären. Diese sollen erörtert und ihre Eignung für eine Übernahme in das deutsche Rechtssystem ebenfalls geprüft werden.

Auch die schweizerische Rechtsordnung weist mit dem Dienstreglement der Armee eine Grundlage auf, die die rechtliche Struktur, die konkreten Unterstellungsverhältnisse sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des Militärs regelt. Ein vergleichbares Bundesgesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung besteht in Deutschland bis dato nicht, sollte aber zur Erhöhung der Rechtssicherheit und rechtlichen Transparenz in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf eine (wehr-)verfassungsrechtlichen Grundlage gestellt werden.

Hervorzuheben ist, dass das Dienstreglement der Armee explizit in einem eigenen Abschnitt das Primat der Politik und eine zivile Führung vorgibt. Die schweizerische Verfassung sieht ebenfalls das Primat der Politik und eine zivile Führung vor, aber nicht in einem separaten Artikel. Eine vergleichbare Normierung sollte in das Grundgesetz aufgenommen werden, um die Vorrangstellung der Politik rechtlich zu manifestieren.

Die Aufgaben der Armee werden in der schweizerischen Verfassung genannt; es können aber durch Gesetz weitere Aufgaben vorgesehen werden. Eine vergleichbare Ergänzung sollte auch in das Grundgesetz aufgenommen werden. Dies erhöht die rechtliche Flexibilität, denn eine potenzielle Aufgabenerweiterung der Streitkräfte wäre dann ohne Grundgesetzänderung auf einfachgesetzlicher Grundlage möglich. Dies darf aber nur unter der zwingenden Prämisse zulässig sein, wenn zusätzliche Aufgaben der Streitkräfte unter den verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsauftrag einer effektiven Verteidigung subsumiert werden können.

6 Ergebnisse

In Anbetracht der durchgeführten Analysen und Betrachtungen kann generell bestätigt werden, was bereits im Jahr 1956 erkannt wurde: Der Artikel 87b GG ist aufgrund der diversen politischen und darauf basierenden rechtlichen Intentionen die interessanteste, die problemreichste und rechtlich komplizierteste Bestimmung der Wehrverfassung.[1223] Historische Einflussfaktoren, diverse Rechtsauslegungen, die Verfassungswirklichkeit, der zu erfüllende Staatsauftrag der Streitkräfte und die politische Zielsetzung der Gubernative belegen dies. Dies spiegelt sich auch in der Vielzahl der Kommentare, Abhandlungen, Rechtsgutachten und Publikationen der Bundesregierungen wider. Es besteht dennoch in einer Vielzahl von Auslegungen weitestgehend Konsens, dass ein Trennungsgebot besteht. Dieser Kern der rechtlichen Regelung und deren Auswirkung auf die Streitkräfte wird klar erkennbar, wenn eine Konzentration auf das objektive Recht und seine systematische Analyse erfolgt. Die Begleitphänomene wie historische, politische oder ökonomische Einflüsse dienen insoweit einer bestmöglichen Auslegung des Regelungscharakters.

Die einzelnen Kapitelergebnisse sollen an dieser Stelle konsolidiert dargestellt werden, um ein Gesamtergebnis zu formulieren, das als Fundament rechtskonformer und tragfähiger Lösungen dienen kann.

Die Bundeswehrverwaltung ist die zivile Wehrverwaltung allein Sache des Bundes. Der Bund hat die Wehrverwaltung zu konstituieren und zu führen. Er darf sie nicht, weder partiell noch vollständig, als Institution in einen anderen Zuständigkeitsbereich integrieren oder auflösen. Sie ist ein Element der Wehrverfassung, Instanz des Primats der Politik und mittelbar ein Instrument der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte. Die obligatorische Wehrverwaltung setzt sich aus den drei Teilorganisationen P, IUD und AIN zusammen und gehört zu den zivilen Organisationsbereichen der Bundeswehr. Sie hat die für die Streitkräfte integralen Aufgaben des Perso-

[1223] Vgl. Jess, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87 b, 1956, S. 6

nalwesens und die unmittelbare Sachbedarfsdeckung obligatorisch auszuführen und zu gewährleisten. Eine Aufgabenprivatisierung in einem Kernbereich ist nicht zulässig. Eine formelle bzw. Organisationsprivatisierung ist zulässig, wenn Steuerung und Kontrolle durch die Bundeswehrverwaltung bestehen bleiben. Diese gesonderte Bundesverwaltung muss aufgrund des strikten Trennungsgebotes als eine rechtlich eigenständige Organisationseinheit institutionell und personell getrennt gleichwertig neben der hierarchischen Struktur der Streitkräfte existieren. Sie ist aber mit den Streitkräften gegenständlich auf das Engste verbunden, um den vorgegebenen Staatsauftrag der Verteidigung zu erfüllen.

Die aktuelle politische Zielsetzung der Bundesregierung sieht strategisch die Konstituierung eines zivil-militärischen Personalkörpers innerhalb der Bundeswehr vor. Die hierzu erforderlichen Binnenvorschriften wurden bereits durch den Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt erlassen und eine zivil-militärische Personalstruktur in der zivilen Wehrverwaltung in unterschiedlichen Intensitäten bereits umgesetzt. Durch diese Maßnahme soll die Auftrags- und Aufgabenerfüllung der Bundeswehr effektiver und effizienter erfüllt werden.

Das Gesamtergebnis lautet: Die aktuellen politischen Maßnahmen der Bundesregierung sind unter der Prämisse des strikten Trennungsgebotes des Grundgesetzes nicht verfassungskonform und damit verfassungswidrig.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und -realität gilt es, auf Basis der zentralen Normen und durch Einsatz der Rechtsmethodik logisch und begründet zu lösen. Basierend auf dem Gesamtergebnis sollen nun Maßnahmen genannt und dahingehend bewertet werden, ob diese zu einer gültigen und langfristigen Lösung dieses Rechtkonfliktes führen können. Geeignete Maßnahmen werden unter der Prämisse des Gebotes strikter Texttreue konkretisiert und abschließend ausreichend begründet, warum diese in der vorgelegten Form eine Lösungsmöglichkeit darstellen könnten.

6.1 Lösungsergebnisse

6.1.1 Einhaltung der Rechtsnormen und des strikten Trennungsgebotes

Die einfachste und naheliegendste Lösungsmöglichkeit ist die Einhaltung der vorliegenden Normen und deren Auslegung. Dazu müssten die von der Bundesregierung veröffentlichten Grundlagendokumente separat modifiziert bzw. verfassungskompatibel neu publiziert werden. Die vom Minister erlassenen Vorschriften und Konzepte müssten aufgehoben und neu erlassen werden. Die bereits bestehenden Dienstposten- und Stellendurchmischungen könnten auf diese Weise in die jeweils zugehörigen Organisationsbereiche zurückgeführt werden. Da es sich um programmatische Grundlagendokumente sowie interne Vorschriften ohne Gesetzesqualität handelt, ist eine Anpassung durch die Bundesregierung und durch den Minister hinreichend. Das Parlament ist nicht zwingend zu beteiligen, zumindest aber in Kenntnis zu setzen.

Die Umsetzung ist aus rechtlicher Perspektive vollkommen gültig, würde aber zu keiner langfristigen Lösung des Konfliktes führen, da die Bundesregierung auf einen zivil-militärischen Personalkörper zurückgreifen will. Die Zurückführung der bereits umgesetzten Maßnahmen würde einen langfristen Zeitansatz benötigen, da der Personal- und Stellenplan im Bundeshaushalt erst im Rahmen von Haushaltsverhandlungen für das Folgejahr angepasst werden kann. Zudem müssten bereits etablierte Prozesse angepasst werden. Diese Auswirkungen tangieren nicht die genannte potenzielle rechtliche Lösung, auf die es ankommt, aber die Wahrscheinlichkeit einer Rücknahme von Vorschriften und bereits durchgeführter Maßnahmen sind mehr als unwahrscheinlich.

6.1.2 Neuinterpretation

Eine Neuinterpretation der Normen, deren Verhältnis zueinander und des strikten Trennungsgebotes durch das Bundesverfassungsgericht ist ein weiteres rechtliches Ergebnis.

Das Verfassungsrecht unterliegt einem permanenten Wandel gesellschaftlicher Entwicklung, politischer Rahmenbedingungen und globaler Wirtschaftseinflüsse. Diese können zu neu auftretenden Erfordernissen und Notwendigkeiten führen, die eine Neuinterpretation des Grundgesetzes erfordern. Diese Neuinterpretation wurde in der deutschen Geschichte grundsätzlich durch zwei Parteien durchgeführt. Die erste Partei stellt die Verfassungsinterpreten dar, die insbesondere Rechtspolitiker in Parlamenten, Regierungen, Fraktionen, politische Parteien und spezialisierte Verfassungsjuristen umfassen. Die zweite Partei stellt das Bundesverfassungsgericht dar.[1224] Die Auslegung resp. verbindliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes haben eine signifikante rechtliche Qualität, da diese gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden verbindlich sind. Eine solche Neuinterpretation wäre von höchster Bedeutung und Wichtigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat aber bis dato keine konkrete Bewertung über das Verhältnis zwischen Art. 87a GG und Art. 87b GG sowie über das strikte Trennungsgebot abgegeben. So verbleibt nur, die Fachliteratur und -artikel, Kommentare der Verfassungsinterpreten sowie Rechtsentscheidungen anderer Gerichte heranzuziehen. Diese sind zwar rechtlich unverbindlich, können aber dem Bundesverfassungsgericht als Grundlage für eine spätere Auslegung dienen. Neuinterpretationen sind aber nicht ausschließlich konstruktiver Natur, sondern können auch negative Konsequenzen beinhalten, denn es besteht methodologisch bei verfassungsrechtlichen Fragestellungen auch die Gefahr einer statischen Betrachtungsweise, die eine fortschreitende Lebens- und Rechtswirklichkeit ausblendet. Es

[1224] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 143.

müssen jedoch die Verhältnisse der Wirklichkeit zur Konkretisierung des Inhaltes einer Verfassungsnorm und deren Anwendung berücksichtigt werden.[1225] Der gegenteilige Effekt wäre, die Lebens- und Rechtswirklichkeit unter eine gedehnte Neuinterpretation der einschlägigen Rechtsnorm zu subsumieren, um auf diese Weise eine Rechtmäßigkeit zu generieren, die sich aus der Rechtsnorm selbst nicht logisch ableiten und operationabel begründen lässt. Eine Legalität ist dann nur scheinbar gegeben, da sie sich auf die Neuinterpretation stützt und nicht mehr auf die Rechtsnorm selbst. Daher ist ein regelmäßiger Normendialog[1226] von fundamentalter Bedeutung, um den Kern der Regelung zu identifizieren. Diese Aufgabe haben nicht nur Politiker in Parlamenten, Regierungen, Fraktionen, Parteien und Verfassungsjuristen, sondern alle Bürgerinnen und Bürger, da die allgemeine Rechtsordnung die Gesellschaft in Gänze betrifft.[1227]

Bei Auswertung einer Vielzahl von Fachliteratur und -artikeln, Kommentaren der Verfassungsinterpreten sowie Rechtsentscheidungen zeigt sich aber deutlich, dass aufgrund eines strikten Trennungsgebotes zwei zu differenzierende Binnenorganisationseinheiten parallel existieren und diese Trennungsvorgabe rechtlich Bestand hat. Dies stellt die herrschende Meinung dar. Sehr weit gefasste Neuinterpretationen der Normen, die die Rechtsrealität auch noch durch das geltende Verfassungsrecht gedeckt interpretieren, werden von einer Minderheit vertreten.

Dass es bei einer engsten Kooperation von Organisationseinheiten mit derselben Zielsetzung zu Überschneidungen kommt, die die Ausnahme darstellen und die zu begründen sind, ist vollkommen legal und legitim und stellt die verfassungsrechtlichen Grundlagen in keiner Weise in Frage. Die Ausnahme ist aber zum Standard

[1225] Vgl. Lorse, Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten des Reformprozesses, 2002, S. 23.

[1226] Eine Rechtsnorm ist nach ihrer Verabschiedung eine Vorgabe, die den zu diesem Zeitpunkt gültigen Rechtsrahmen verbindlich regeln soll. Dabei ist und bleibt die Rechtsnorm statisch. Daher bedarf es eines regelmäßigen Normendialogs. Dieser Begriff umfasst den Dialog *über* die Norm, der von Juristen, Politiker, Regelungsadressaten und Bürgerinnen und Bürgern geführt werden soll, aber auch der Dialog *mit* der Norm. Dies kann in der Form eines Frage-Antwort-Schemas erfolgen: Kann die Norm meine Rechtsfrage beantworten? Wo ist die Grenze des Regelungsgehaltes?

[1227] Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 143.

geworden und findet erst eine Grenze, „[…] wenn eine Maßnahme die von Art. 87a GG garantierte Funktionsfähigkeit der Streitkräfte gefährden würde."[1228] „Solange die Bundeswehrverwaltung durch geeignete Mechanismen in der Lage ist, den Bedarfsdeckungsprozess im Ganzen zu steuern und zu kontrollieren, bietet Art. 87b GG der Exekutive einen weiten Ermessensspielraum für ein Nebeneinander staatlicher und privater Güterbereitstellung."[1229]

Grundlagendokumente, Vorschriften und Erlasse geben die Personalkonsolidierung explizit mit der Begründung vor, eine bessere Aufgaben- und Zielerfüllung zu erreichen. Die praktische Umsetzung ist bereits extensiv vorangeschritten und Begrenzungen nicht abzusehen.

Eine Neuinterpretation ist in diesem Fall keine geeignete Maßnahme, da die Rechtswirklichkeit und das Verfassungsrecht durch eine Neuinterpretation nicht ausreichend logisch abgeleitet oder begründet werden können. Hinzu kommt, dass eine Neuinterpretation von Seiten der Verfassungsinterpreten nicht rechtlich verbindlich ist. Eine langfristig tragfähige und verbindliche Lösung wäre eine Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG. Dies ist aber derzeit weder geplant noch wahrscheinlich.

6.1.3 Bundesgesetz ohne konkrete verfassungsrechtliche Grundlage

Ein rechtlicher Lösungsweg könnte die Einbringung eines Bundesgesetzentwurfes gemäß Art. 76 Abs. 1 GG sein, der den Auftrag und die Aufgaben der gesamten Landesverteidigung, die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundeswehr und die konkreten Unterstellungsverhältnisse regelt und vorgibt. In diesem Bundesgesetz wäre auch die Möglichkeit gegeben, das strikte Trennungsgebot zu übernehmen, zu definieren und konkrete Ausnahmemöglichkeiten zu schaffen. Solche Gesetze bestehen bereits, wie in Kapitel 5 dargestellt, in den Vergleichsländern Schweiz und USA.

[1228] Biederbick, Transformation, Modernisierung, Privatisierung: Über den Weg zur Wehrverwaltung der Zukunft, 2005, S. 170.
[1229] Biederbick, Transformation, Modernisierung, Privatisierung: Über den Weg zur Wehrverwaltung der Zukunft, 2005, S. 170.

Diese Option ist ebenfalls für die Bundesrepublik Deutschland nicht neu, denn bereits im Jahr 1956 wurde mit Schreiben vom 26. April durch den Stellvertreter des Bundeskanzlers Adenauer an den Präsidenten des Deutschen Bundestages eine Beschlussfassung eines Gesetzentwurfes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung[1230] mit der Bitte übersandt, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen. Dieser Entwurf wurde aber nie verabschiedet. Der Aufbau der Bundeswehr ist daher gesetzlich nicht geregelt und beruht allein auf Organisationserlassen der Bundesregierung resp. des Bundesministers der Verteidigung. Die Bundesregierung könnte erneut eine Gesetzesvorlage auf Grundlage des bestehenden Entwurfes einbringen, um eine bundesgesetzliche Grundlage für die Bundeswehr zu schaffen.

Grundgesetzlich muss sich gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG die zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation aus dem Haushaltsplan ergeben. Der Haushaltsplan wird als Anlage zum Haushaltsgesetz im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens gemäß Art. 110 Abs. 3 GG und § 30 BHO gleichzeitig dem Bundesrat und beim Deutschen Bundestag eingebracht. Dort wird der Haushaltsentwurf in drei Lesungen beraten. Hier haben die Parlamentarier die Möglichkeit, z. B. durch Bundestagsreden, Fragen oder Änderungsanträgen Einfluss auf die Stärke und zur Organisation der Bundeswehr zu nehmen.[1231] Außerhalb des parlamentarischen Verfahrens zur Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes besitzen die Parlamentarier ein verfassungsrechtlich abgeleitetes Fragerecht (Große, Kleine, Schriftliche und mündliche Anfragen sowie im Rahmen der Fragestunde) als ein bedeutsames Instrument der Regierungskontrolle, welches ein sich aus dem in Art. 38 des Grundgesetzes verankerten Abgeordnetenstatus und dem in Art. 20 GG festgeschriebenen Demokratieprinzip ableiten lässt.[1232] Eine direkte Einflussnahme durch das Parlament ist aber grundsätzlich nicht möglich. Gerade diese Tatsache, dass das Parlament nur eine be-

[1230] Vgl. BT-Drs. 2341.
[1231] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, S. 35-39.
[1232] Vgl. https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/37215383_kw52_instrumente_bundestag-207296.

grenzte Einflussnahme auf die Organisation der Bundeswehr besitzt, hat es bis dato nicht dazu veranlasst, einen entsprechenden Gesetzesentwurf aus der Mitte des Bundestages einzubringen. Das Parlament könnte sich darüber hinaus im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens weitere Einflussmöglichkeiten (neben der obligatorischen Zustimmung zu Einsätzen gemäß dem Parlamentsbeteiligungsgesetz) in Form der Zustimmung zusichern lassen, z. B. auf zusätzliche Aufgaben der Bundeswehr und daraus resultierenden Auswirkungen auf die Organisationsstruktur.[1233] Diese Maßnahmen stärken und erweitern nicht nur den parlamentarischen Charakter der Bundeswehr resp. der Streitkräfte als Parlamentsarmee, sondern der parlamentarischen Demokratie insgesamt. Unabhängig davon, ob eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung oder vom Parlament ausgeht, hätte die Bundeswehr eine weitere Rechtsgrundlage, welche die Bestimmungen des Grundgesetzes konkretisiert. Dies würde zu klareren Regelungen, Abgrenzungen, erhöhter Rechtstransparenz und Verständlichkeit der Bundeswehr führen. Gerade eine systemische Transparenz und Verständlichkeit können die bestehende hohe Akzeptanz der Bundeswehr in der Bevölkerung noch verstärken.

Die Konzipierung und Verabschiedung eines solchen Bundesgesetzes hätten noch weitere Vorteile: Eine Änderung der Wehrverfassung wäre nicht erforderlich, wenn das Bundesgesetz gemäß Artt. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG im Einklang mit dem Grundgesetz steht, d. h. Vorgaben zum Binnenverhältnis der Organisationsbereich müssen unter Beachtung und Einhaltung des strikten Trennungsgebotes geregelt werden. Dabei sollten es genannt und rechtlich definiert und mögliche Ausnahmen formuliert werden.[1234] Ein systemischer zivil-militärischer Personalkörper wäre weiterhin verfassungswidrig, aber die Bundesregierung könnte Teilbereiche vorgeben,

[1233] Die Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung ist in Organisationsfragen aufgrund Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG eingeschränkt. Ob hierdurch eine Einschränkung erweitert oder ob dem Minister weitere Befugnisse als Ausgleich für die parlamentarische Beteiligung bei Organisationsänderungen zugesprochen werden, müssen die parlamentarischen Verhandlungen und die unterschiedlichen Positionen zeigen.

[1234] Das Gesetz sollte sehr genau auf eine Grundgesetzkompatibilität hin erstellt und geprüft werden, um bei einer abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sowie bei einer konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG weiterhin Bestand zu haben.

die als Ausnahme eine zivil-militärische Besetzung vorsehen. Denkbar wären auch verbindliche Quoten in den jeweiligen Teilorganisationen. In militärischen Organisationsbereichen darf zum Beispiel die zivile Besetzungsquote max. 20 % betragen; dies gilt vice versa für die Bundeswehrverwaltung und die Besetzung mit militärischem Personal. Schließlich wäre die Normierung einer gesetzlichen Vorgabe, Führungspositionen in der Bundeswehrverwaltung obligatorisch nur mit zivilem Personal zu besetzen, nicht nur die Realisierung des Primats der Politik als umfassendes Politikprinzip, sondern auch ein integraler Bestandteil des strikten Trennungsgebotes. Eine Änderung der Wehrverfassung könnte auf diese Weise, auch zukünftig, vermieden werden. Das Gesetz würde als weiterer positiver Effekt Organisationserlasse der Bundesregierung oder des Bundesministers der Verteidigung nicht mehr bzw. nur bei Bedarf erfordern.

Das Gesetzesinitiativrecht ist gemäß Art. 76 Abs. 1 GG normiert und eine verfassungsrechtliche Grundlage ist in diesem Fall nicht erforderlich. Dennoch kann ein eindeutiger Bezug in diesem Gesetz auf die rechtliche Grundordnung, z. B. durch Übernahme von spezifischen Artikeln und deren Konkretisierung oder durch die separate Normierung des Primats der Politik, einen Einklang intensiv betonen. Zusätzlich kann ein klares Bekenntnis zur Wehrverfassung auf einer metarechtlichen Ebene sogar Symbolcharakter entfalten.

Ein Bundesgesetz, dass die Bundeswehr organisatorisch, personell systemisch und systematisch regelt, wäre rechtlich umsetzbar. Ein solches Bundesgesetz wäre ein Meilenstein in der Verteidigungspolitik und könnte als ein langfristiges und tragfähiges Ergebnis fungieren, wenn sich die Bundesregierung, der Bundesrat und das Parlament im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens einigen können.

6.1.4 Errichtung einer Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG

Der Bund hat gemäß Art. 87 Abs. 3 Abs. 1 GG die Kompetenz, selbstständige Bundesoberbehörden, neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten. Wie bereits ausgeführt, kann die Bundeswehrverwaltung, wenn es die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erfordert, gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG in einzelnen Teilbereichen sowohl durch selbstständige Bundesoberbehörden oder in mittelbarer Bundesverwaltung als auch ohne eigenen Verwaltungsunterbau wahrgenommen werden. Die Errichtung von unselbstständigen Bundesoberbehörden, die z. B. aufgrund mangels organisatorischer und funktionaler Ausgliederung aus einer obersten Bundesbehörde keine selbstständige Bundesoberbehörde darstellen, ist dagegen nicht möglich.[1235]

Die Errichtung einer Bundeswehrverwaltung laut Art. 87 Abs. 1 S. 3 GG ist durch Bundesgesetz möglich. Ein solches Bundesgesetz liegt nicht vor und müsste im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt, verabschiedet werden.

Im Gegensatz zum vorherigen Abschnitt, würde dieses Grundgesetz konkret auf der verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 87 Abs. 1 S. 3 GG basieren und müsste dadurch nicht im Einklang mit Art. 87b GG stehen. Auf diese Weise könnte dieses Gesetz einen vollständig gemischten Personalkörper zulassen und regeln. Um die Einheit der Rechtsordnung nicht zu gefährden, da mit Art. 87b GG und Art. 87 Abs. 1 S. 3 GG zwei unterschiedliche Rechtsgrundlagen für eine Bundeswehrverwaltung existieren, wäre es erforderlich, Art. 87b GG zu streichen oder in eine Ermessensnorm umzuwandeln. Dies würde aber eine Grundgesetzänderung erforderlich machen und somit eine zusätzliche Maßnahme neben der Verabschiedung eines Bundesgesetzes. Wenn eine Grundgesetzänderung ohne zusätzliches Bundesgesetz zu einem Lösungsergebnis führen kann, dann stellen ein neues Bundesgesetz und eine

[1235] Vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 707 f.

zusätzliche Grundgesetzänderung zwar eine Lösungsvariante, aber keine geeignete dar.

6.1.5 Änderung des Grundgesetzes

Die Änderung des Grundgesetzes als Ultima ratio einer Rechtsmodifikation ist ein weiteres Lösungsergebnis. Bevor die rechtliche Grundlage einer Grundgesetzänderung geprüft wird, sollen zuvor zwei Bedingungen bedacht werden, die eine solche Maßnahme als notwendig begründen.

Die Ausgangslage für eine potenzielle Grundgesetzänderung ist de facto dieselbe wie die zuvor thematisierte Initiierung eines Bundesgesetzes. Die Verabschiedung eines solches Gesetzes kann eine hinreichende rechtliche Lösung sein; wenn ein solcher Gesetzesentwurf aber scheitert, muss eine Grundgesetzänderung als nächster folgerichtiger Schritt geprüft werden. Die Bundesgesetz-Lösung muss als Lösungsoption ausscheiden, wenn weder die Bundesregierung noch der Bundestag oder der Bundesrat bereit sind, einen Entwurf einzubringen. Sollte aber ein solcher Entwurf eingebracht werden, kann dieser auch in der parlamentarischen Debatte scheitern, da Einzelinteressen nicht in einen politischen Konsens und damit in einem Rechtskonstrukt münden. Ein weiterer möglicher Punkt wäre der fehlende grundgesetzliche Einklang mit der Rechtsnorm, wenn beispielsweise das strikte Trennungsgebot negiert oder in seinem Regelungskern nicht ausreichend konkret normiert wird und dies aufgrund einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt würde.

Eine weitere Bedingung wäre gegeben, wenn die strategische Zielsetzung der Bundesregierung weiterhin die Realisierung eines systemisch-strukturierten zivil-militärischen Personalkörpers wäre. In diesem Fall ist eine Grundgesetzänderung unvermeidlich. Im Fall einer Grundgesetzänderung besteht weiterhin die Option, ein Bundesgesetz für die Bundeswehr zu konzipieren und als Gesetzesentwurf einzubringen. Hierfür könnte sogar im Grundgesetz die rechtliche Grundlage geschaffen werden, die die entsprechenden Artikel gesetzlich konkretisieren.

An dieser Stelle muss präventiv dem Argument begegnet werden, die Wahrscheinlichkeit einer Grundgesetzänderung würde bei einer gescheiterten Bundesgesetzinitiative noch geringer sein. Die Gründe für eine fehlende Einbringung oder ein Scheitern im Gesetzgebungsverfahren können vielfältig und auch wenig nachvollziehbar sein. Außerdem ist die Frage der politischen Durchsetzbarkeit kein Gegenstand dieser Dissertation, sondern ausschließlich der Entwicklung und Begründung rechtlich geeigneter Lösungsvarianten.

6.1.5.1 Lösungsergebnisse einer Grundgesetzänderung

Unter der Prämisse der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung der Artt. 87a und 87b GG sowie der Eignung eine rechtliche Lösung herbeizuführen, sollen aus der Menge der Optionen Ergebnisse eruiert werden.

Nicht jede Grundgesetzänderung ist geeignet, das Ziel eines verfassungsgemäßen Zustandes zu erreichen. Kaum geeignet wäre die vollständige oder partielle Streichung des Art. 87b GG. Die Auswirkungen einer Streichung des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG wurden bereits erläutert. Auch in Anbetracht der unterschiedlichen Auslegungsweisen hinsichtlich einer deklaratorischen oder konstitutiven Wirkung des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG, würden die Länder gemäß Art. 83 GG die Verwaltungskompetenz für die Bundeswehrverwaltung beanspruchen.[1236] Nach herrschender Meinung müsste der Bund als Rechtsfolge die Verwaltungskompetenz gemäß Art. 83 GG an die Länder abgeben und eine Aufteilung der Aufgaben der Wehrverwaltung auf die einzelnen Bundesländer umsetzen. Hinzu käme als weitere Konsequenz die Notwendigkeit, die in der zivilen Wehrverwaltung tätigen Bundesbeamtinnen und -beamten sowie die Tarifbeschäftigten des Bundes durch Landespersonal zu substituieren. Der Bund könnte die Zielsetzung, einen zivil-militärischen Personalkörper zu erreichen, auf diese Weise nicht mehr selbstständig erreichen, da er seine Zuständig-

[1236] Vgl. BVerfGE 48, 127 [178]; vgl. Müller-Franken, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 87b, 2024, Rn. 12; vgl. Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 706; vgl. Wieland, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Privatisierungen im Bereich der Bundeswehrverwaltung, 2003, S. 6.

keit verlieren würde. Ob die Länder die Zielsetzung des Bundes als eigene Sache verfolgen würden, ist zweifelhaft.

Bei einer vollständigen Streichung des Art. 87b GG würde die verfassungsrechtliche Grundlage der obligatorischen und der fakultativen Bundeswehrverwaltung sowie der Verteidigungsverwaltung wegfallen. Die Administration müsste zur Erfüllung und Aufrechterhaltung des Staatsauftrages von den Streitkräften vollständig übernommen werden. Die zuvor der Bundeswehrverwaltung zugehörigen Organisationsbereiche P, IUD und AIN würden zu militärischen Organisationen mit militärischer Personalbesetzung werden. Da die Verwendung von zivilem Personal keine Rechtsgrundlage mehr besäße und damit auch nicht mehr erforderlich wäre, würden diese aus dem militärischen Bereich in zivile Organisationen überführt werden. Eine komplette Streichung würde zu einem rein militärischem Personalkörper in den Streitkräften und zu einer militärischen Wehrverwaltung führen. Ein zivil-militärischer Personalkörper wäre dann obsolet.

Beide Formen der Streichung könnten auch negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte haben, wenn die Umstrukturierungsmaßnahmen nicht effektiv und zeitnah umgesetzt werden können.

Eine (partielle) Streichung des Art. 87b GG ist daher keine geeignete Modifikation des Grundgesetzes, wenn die Zielsetzung der Regierung erreicht werden soll.

Eine weitere ungeeignete Maßnahme wäre die Streichung des Wortes „wird“ in Art. 87b Abs. 1 S. 1 und die Ersetzung durch das Wort „kann“ resp. „soll“. Diese rechtliche Transformation von einer gebundenen zu einer Ermessensnorm, führt ebenfalls nicht zu einem zivil-militärischen Personalkörper. Nutzt der Bund seinen kompletten oder eingeschränkten Entscheidungsspielraum zur Führung einer Bundeswehrverwaltung als ziviler Organisationsbereich, gilt weiterhin das strikte Trennungsgebot. Nutzt er sein Entschließungsermessen dagegen nicht und Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG kommt nicht zur Anwendung, wird eine Bundeswehrverwaltung nicht konstituiert. Ein Verwaltungskompetenzanspruch der Länder für die Bundeswehrverwaltung

gemäß Art. 83 GG, wäre aber fraglich, da der Bund sein Entschließungsermessen eine Bundeswehrverwaltung zu führen, jederzeit nutzen könnte. Da die Verwaltungsaufgaben nicht von zivilem Personal der Länder übernommen werden, müsste auch hier die vollständige Administration auf die Streitkräfte übergehen, um die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte aufrecht zu erhalten.

Eine Transformation des Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG in eine Ermessennorm ist demzufolge ebenfalls keine geeignete Modifikation des Grundgesetzes zur Erreichung der Regierungszielsetzung.

An dieser Stelle sollen nun geeignete Grundgesetzänderungen als Ergebnisse mit unterschiedlichen Änderungsgraden abstrakt dargestellt werden. Beginnend mit einer geringfügigen bis zu einer umfassenden Änderung sollen dabei auch zusätzliche Aspekte neben dem strikten Trennungsgebot Berücksichtigung finden.

6.1.5.2 Geringfügige Grundgesetzänderung

Eine geringfügige Grundgesetzänderung stellt der Gesetzesvorbehalt dar, der im Art. 87a GG oder 87b GG ergänzt werden kann. Damit kann das Bundesgesetz zur konkreten Regelung der Bundeswehr eine verfassungsrechtliche Grundlage erhalten und muss nicht durch andere Artikel der Wehrverfassung abgeleitet werden.

6.1.5.3 Umfassende Grundgesetzänderung

Eine umfassende Grundgesetzänderung muss einen zivil-militärischen Personalkörper normieren. Um das Primat der Politik im Bereich der Bundeswehr aufgrund dieser neuen Regelung im Grundgesetz nicht in Frage zu stellen, sollte dieses Prinzip ebenfalls explizit in die Wehrverfassung aufgenommen werden. Aufgenommen werden sollte in diesem Zusammenhang auch ein Gesetzesvorbehalt zur Schaffung einer Grundlage für ein Bundesgesetz, welches eine konkrete Struktur der Bundeswehr normiert.

6.1.5.4 Weiterführende Grundgesetzänderung

Über die umfassende Grundgesetzänderung hinaus sollen noch weitere potenzielle Änderungen der Wehrverfassung dargestellt werden, die unabhängig von dieser Dissertation zu erörtern wären. Die Wehrverfassung als militär-rechtliche Grundordnung des Staates weist nicht nur im Bereich der binnenorganisatorischen Regelung ein Nachbesserungserfordernis auf, sondern auch in den Bereichen der Auslands- und Inlandseinsätze der Streitkräfte. Weitere relevante Aspekte sind ein grundgesetzliches Bekenntnis zur Bundeswehr und die Dislozierung der Wehrverfassung im Grundgesetz.

Ein effektives Bekenntnis zur Bundeswehr und zur Deutschen Verteidigungspolitik könnte durch eine Ergänzung der Präambel realisiert werden. Die Auslandseinsätze sollten ebenfalls als eine Konsequenz der Neuausrichtung der Bundeswehr verfassungsrechtlich normiert werden, um nicht nur auf den Art. 24 Abs. 2 GG und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994 zu Out-of-Area-Einsätzen[1237] zurückgreifen zu müssen. Durch eine verfassungsrechtliche Normierung könnte weiterhin eine Grundlage für das Parlamentsbeteiligungsgesetz geschaffen werden, das bis dato auf der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes basiert. Dies gilt auch für die Thematik der Inlandseinsätze der Streitkräfte, die nicht eindeutig in der Wehrverfassung geregelt worden sind. Schließlich sollte das Herzstück der Wehrverfassung an anderer Stelle positioniert werden, um auf diese Weise die herausgehobene Bedeutung rechtlich zu würdigen.

6.1.5.5 Zusammenfassung

Die Rückkehr zur Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben, eine Neuinterpretation des Art. 87b GG und die Führung der Bundeswehrverwaltung nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG sind Lösungsergebnisse, die aber nicht als geeignet eigestuft werden. Als geeignete Ergebnisse haben sich ein neues Bundesgesetz zur Regelung des Auftrags

[1237] Vgl. BVerfGE 90, 286 [381 f.].

und der Aufgaben der gesamten Landesverteidigung, die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundeswehr sowie die konkreten Unterstellungsverhältnisse und eine Grundgesetzänderung ergeben. Auch für den Bereich der Grundgesetzänderung wiederum haben sich ungeeignete und geeignete Möglichkeiten herauskristallisiert. Die Quintessenz bei der Eruierung von zulässigen und geeigneten Lösungsmöglichkeiten ist aber, dass eine Grundgesetzänderung keine zwingende, aber hinreichende Möglichkeit darstellt, Verfassungsrecht und -wirklichkeit kongruent zu gestalten.

6.2 Konkrete Lösungsergebnisse

Auf die theoretisch zulässigen und geeigneten Lösungsergebnisse folgen konkrete Formulierungsvorschläge mit Begründungen.

Das erste Ergebnis ist die Formulierung und Einbringung eines Gesetzentwurfes, der den verteidigungspolitischen Staatsauftrag und die Aufgaben der gesamten Landesverteidigung, die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundeswehr und die konkreten Unterstellungsverhältnisse vorgibt und regelt. Ein solcher Gesetzentwurf liegt bereits vor (Gesetzentwurf über die Organisation der militärischen Landesverteidigung[1238]). Dieser Entwurf kann als Grundlage dienen, sollte aber, um den heutigen rechtlichen Ansprüchen zu genügen, detaillierter und umfassender formuliert werden. Als Vorbilder können die Bundesgesetze der USA, hier das 10. Buch des United States Code, und der Schweiz, hier das Dienstreglement der Armee, dienen. Der angestrebte systemische zivil-militärische Personalkörper müsste darin so normiert werden, dass das Bundesgesetz grundgesetzlich kompatibel ist. Da die Regierung einen systemisch-gemischten Personalkörper anstrebt, sollte zur Regelung dieses Rechtsachverhaltes ein entsprechender Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 1 GG eingebracht werden.

Die Bezeichnung des Bundesgesetzentwurfes könnte die ursprüngliche Bezeichnung aus dem Jahr 1956 erhalten: „Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der mili-

[1238] Vgl. BT-Drs. 2341.

tärischen Landesverteidigung“. Eine andere, modernere Bezeichnung könnte wie folgt lauten: „Entwurf eines Gesetzes zur Organisation der Bundeswehr“. Die Trivialbezeichnung könnte dann kurz „Bundeswehr-Gesetz“ lauten. Das „Gesetz zur Organisation der Bundeswehr“ (Abkürzungsbeispiele: GOrgBw, G-OrgBw) kann das strikte Trennungsgebot wie folgt verfassungsrechtlich kompatibel normieren:

„§ 1 Primat der Politik

Die Streitkräfte und alle militärischen Organisationen der Bundeswehr sind nach Grundgesetz der zivilen Gewalt unterstellt.“

Diese Normierung formuliert klar und verbindlich für alle militärischen Organisationen das Primat der Politik als oberste Prämisse. Dabei wird bewusst der Begriff „Bundeswehr“ genannt, um darzustellen, dass der militärische Organisationsbereich kein Synonym für Bundeswehr darstellt, sondern deren Teilbereich ist.

„§ X Trennungsgebot

Abs. 1

Die Bundeswehrverwaltung ist eine eigenständige, zivile Verwaltung des Bundes und führt die ihr grundgesetzlich geregelten Aufgaben institutionell als auch personell gleichwertig neben der hierarchischen Struktur der Streitkräfte aus. Sie ist aber mit den Streitkräften gegenständlich auf das Engste verbunden, um den vorgegebenen Staatsauftrag der Verteidigung zu erfüllen.

Abs. 2

Ausnahmen von diesem strikten Trennungsgebot erfordern einer besonderen rechtlichen Begründung. Ausnahmen finden ihre Grenzen in folgenden Vorgaben:

a) Die Führungen der zivilen Organisationsbereiche sind mit zivilem Personal zu besetzen. Als Stellvertreterinnen und Stellvertreter soll militärisches Personal eingesetzt werden.

b) In der Bundeswehrverwaltung darf die militärische Besetzungsquote max. 20 % betragen.

c) In den militärischen Organisationseinheiten darf die zivile Besetzungsquote max. 20 % betragen."

Das strikte Trennungsgebot wird kompatibel zu Art. 87b Abs. 1 S. 1 und 2 GG definiert und als Rechtsbegriff genannt. Das strikte Trennungsgebot wird nicht als Dogma vorgeschrieben und Ausnahmen zugelassen, die aber zu begründen sind und wiederum einer Begrenzung unterliegen. Dieser Normvorschlag steht im rechtlichen Einklang mit Art. 87b GG.

Eine minimale Grundgesetzänderung in Form der Einfügung eines Gesetzesvorbehalts ist eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Bundesgesetz („Gesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung" resp. „Gesetz zur Organisation der Bundeswehr") zur konkreten Regelung der Bundeswehr. Der Gesetzesvorbehalt sollte aufgrund des materiellen Bezugs in Art. 87a Abs. 1 als Satz 3 GG eingefügt werden:

„Art. 87a

Abs. 1

Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben. *Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*"

Die maximale Grundgesetzänderung implementiert den zivil-militärischen Personalkörper und lässt eine systemische Umstrukturierung zu. Um dies auch systematisch darzustellen, sollten die Artt. 87a und 87b GG partiell konsolidiert werden. Das Primat der Politik darf hierdurch keine Ausnahme finden oder in Frage gestellt werden. Eine Ausnahme wäre auch nicht zulässig, da andere Artikel des Grundgesetzes, insbesondere Art. 65a und Art. 115b GG, dieses Prinzip vorgeben. Zur Vervollständigung sollte auch ein Gesetzesvorbehalt für das o. g. Bundesgesetz zur Schaffung einer Rechtsgrundlage aufgenommen werden:

„Art. 87a

Abs. 1

Der Bund stellt *die Bundeswehr* zur Verteidigung auf. *[Satz 2 jetzt Abs. 2] Die Streitkräfte und alle militärischen Organisationen der Bundeswehr sind nach dem Grundgesetz der zivilen Gewalt unterstellt.*

Abs. 2

Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben. *Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*

[ursprünglich Abs. 2 jetzt] Abs. 3

Außer zur Verteidigung *darf die Bundeswehr* nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.

Abs. 4

Die zivil-militärische Wehrverwaltung des Bundes führt alle erforderlichen Verwaltungsaufgaben zur Sicherung und Gewährleistung der Verteidigungs- und Einsatzbereitschaft der Bundeswehr aus.

[ursprünglich Abs. 3 jetzt] Abs. 5

Die *Bundeswehr hat* im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann *die Bundeswehr* im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die *Bundeswehr wirkt* dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

[ursprünglich Abs. 4 jetzt] Abs. 6

Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte

sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, *die Bundeswehr* zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz *der Bundeswehr* ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen."

„Art. 87b

Abs. 1

[Sätze 1 und 2 gestrichen]

Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der *Wehrverwaltung des Bundes* nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, soweit sie die *Wehrverwaltung des Bundes* zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen; das gilt nicht für Gesetze auf dem Gebiete des Personalwesens.

Abs. 2

Im übrigen können Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Werden solche Gesetze von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt, so können sie mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Artikels 85 zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise Bundesoberbehörden übertragen werden; dabei kann bestimmt werden, dass diese Behörden beim Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen."

Die Substituierung des Begriffes „Streitkräfte" mit dem Begriff „Bundeswehr" soll eine rechtliche und organisatorische Zäsur betonen. Nicht nur die Streitkräfte, son-

dern die Bundeswehr in Gänze dient dem Staatsauftrag der Verteidigung. Dies ist nur logisch, wenn die Verwaltung der Bundeswehr einen gemischten Personalkörper ausweist. Dies bedeutet aber nicht, dass die zivile Wehrverwaltung aufgelöst wird, sondern dass diese zivil-militärisch unter der Prämisse des Primats der Politik besetzt wird. Eine reine militärische Wehrverwaltung ist weiterhin nicht zulässig.

Die Begrifflichkeit „Bundeswehrverwaltung" ist nicht präzise genug, denn es handelt sich, wie bereits erläutert, nicht um eine Bundeswehr-Verwaltung, sondern um eine Bundes-Wehrverwaltung. Um die Bundeskompetenz der Wehrverwaltung weiterhin grundgesetzlich sicherzustellen, sollte daher die Bezeichnung „Wehrverwaltung des Bundes" genutzt werden.

Abschließend sollen konkrete Formulierungsvorschläge folgen, die über die thematische Begrenzung dieser Dissertation hinausgehen und zukünftig umfassend bearbeitet werden sollten. Diese zusätzlichen Änderungsvorschläge betreffen ausschließlich das Grundgesetz; dabei konkret die Präambel[1239], Inlands- und Auslandseinsätze der Bundeswehr, das Parlamentsbeteiligungsgesetz und die systematische Positionierung des Kerngehaltes der Wehrverfassung.

[1239] Der folgende Änderungsvorschlag zur Erweiterung der Präambel ist ein bedeutender Teil des gesamten Lösungskonzeptes für das Grundgesetz. Die Präambel ist nach BVerfGE 5, 85 [126] Bestandteil des Grundgesetzes. Dies ist aufgrund des Wortlautes „dieses Grundgesetz" und nicht „das folgende Grundgesetz" sowie aufgrund der Entstehungsgeschichte evident. Die Präambel besitzt neben einer politischen Bedeutung auch eine rechtliche Relevanz. Sie ist nach BVerfGE 5, 85 [127], BVerfGE 12, 45 [51], BVerfGE 36, 1 [17] und BVerfGE 77, 137 [149] eine Rechtsvorschrift mit eigenständigem Gehalt.
Nach dem Bundesverfassungsgericht hat die Präambel grundsätzlich eine Bindungswirkung, die bei der Auslegung als bei der Anwendung des einfachen Rechts zum Tragen kommt. Es ist dabei zwischen Verfassungsgrundsätzen, Staatszielbestimmungen und deklaratorischen Erklärungen zu differenzieren, die in der Präambel niedergelegt sind. Je nach Zuordnung sind bzw. können diese in der Auslegung der Rechtsanwendung berücksichtigt werden. Quelle: Vgl. Voigt/Seybold, Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG, 2003, S. 98.

Eine modifizierte *Präambel* könnte folgende Formulierung erhalten:

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, *jederzeit bereit, die Freiheit, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, sich und seine Bündnispartner zu verteidigen,* hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben."

Der Kerngehalt der neuen Wehrverwaltung und die Streitkräfte sollten in Anbetracht ihrer fundamentalen staatspolitischen Aufgaben und Verantwortung eine neue Positionierung im Grundgesetz erhalten. Prädestiniert wäre dafür der 2. Abschnitt des Grundgesetzes. Dieser Abschnitt enthält die fundamentalen Staatsprinzipien sowie die europäische und völkerrechtliche Einbindung Deutschlands.[1240] Eine Zuordnung der Verteidigung in diesen essenziellen Politikbereichen stellt nicht nur eine Komplettierung dar, sondern ist auch sachlogisch ein zwingender Schluss.

Innerhalb des 2. Abschnittes des Grundgesetzes wäre eine Einordnung nach Art. 24 GG sinnvoll. Art. 24 Abs. 2 GG leitet inhaltlich eine mögliche Teilnahme Deutschlands im System kollektiver Sicherheit in einer globalen und europäischen Dimension ein. Diese Norm übernimmt dabei aus verteidigungsrechtlicher Sicht eine Metafunktion. Um eine klare Verbindung zum Regelungsgehalt dieser Artikel darzustellen, sollte die Rechtsgrundlage für die Bundeswehr im Art. 24a GG direkt anschließen. Auf diese Weise wird direkt konkretisiert, in welcher Form eine Partizipation Deutschlands in einem System kollektiver Sicherheit erfolgen kann. Art. 25 GG schließt sich mit der unmittelbaren Geltung des allgemeinen Völkerrechts an, welches insbesondere für die Bundeswehr im Rahmen ihrer Auftragserfüllung eine wesentliche Bedeutung hat. Dieser kohärente Rechtskanon wird durch Art. 26 GG mit dem Bekenntnis, das friedliche Zusammenleben der Völker nicht zu stören und dem kategorischen Verbot der Vorbereitung bzw. Durchführung eines Angriffskrieges abgeschlossen.

[1240] Vgl. https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-03-bund-laender-634564.

Die Art. 87a und Art. 87b GG könnten in einem neu geschaffenen Art. 24a GG konsolidiert aufgehen.[1241] Dabei sollen auch Einsätze der Bundeswehr eine rechtliche Grundlage wie auch das Parlamentsbeteiligungsgesetz finden:

„Art. 24a

Abs. 1

Der Bund stellt *die Bundeswehr* zur Verteidigung auf. *[Satz 2 jetzt Abs. 2] Die Streitkräfte und alle militärischen Organisationen der Bundeswehr sind nach Grundgesetz der zivilen Gewalt unterstellt.*

Abs. 2

Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben. *Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*

[ursprünglich Abs. 2 jetzt] Abs. 3

Außer zur Verteidigung *darf die Bundeswehr* nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.

Abs. 4

Die zivil-militärische Wehrverwaltung des Bundes führt alle erforderlichen Verwaltungsaufgaben zur Sicherung und Gewährleistung der Verteidigungs- und Einsatzbereitschaft der Bundeswehr aus.

[1241] Rüdiger Voigt und Martin Seybold versuchen sich in ihrer verfassungsrechtlichen Analyse „Streitkräfte und Wehrverwaltung, Eine wissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG“ (S. 155-164) an einer ausschließlich auf das Grundgesetz bezogenen Lösung des Rechtskonfliktes zwischen grundgesetzlicher Vorgabe und Verfassungswirklichkeit. Sie gehen dabei von anderen entwickelten Ergebnissen aus und ihre Lösungsansätze divergieren dabei von den in dieser Dissertation konzipierten Lösungsvorschlägen. Teilweise kongruent ist ihr Vorschlag, die Rechtsgrundlage für die Streitkräfte gemäß Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG (die zivile Wehrverwaltung verbleibt im Art. 87b GG normiert, S. 157) in den 2. Abschnitt des Grundgesetzes einzugliedern. Die Eingliederung soll in einem eigenständigen Artikel 26a GG oder als Abs. 1a des bestehenden Art. 26 erfolgen (Vgl. S. 160).

Abs. 5

Die Bundeswehr kann im Rahmen des Art. 24 Abs. 2 oder aufgrund eines internationalen Mandats sich an Einsätzen im Ausland beteiligen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

[ursprünglich Abs. 3 jetzt] Abs. 6

Die *Bundeswehr hat* im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann *die Bundeswehr* im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die *Bundeswehr wirkt* dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

[ursprünglich Abs. 4 jetzt] Abs. 7

Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, *die Bundeswehr* zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz *der Bundeswehr* ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.

[ursprünglich Abs. 1 S. 1. und S. 2 des Art. 87b jetzt] Abs. 8

Aufgaben der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens können der *Wehrverwaltung des Bundes* nur durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, übertragen werden. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, soweit sie die *Wehrverwaltung des Bundes* zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen; das gilt nicht für Gesetze auf dem Gebiete des Personalwesens.

[ursprünglich Abs. 2 des Art. 87b jetzt] Abs. 9

Im übrigen können Bundesgesetze, die der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Werden solche Gesetze von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt, so können sie mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass die der Bundesregierung und den zuständigen obersten Bundesbehörden auf Grund des Artikels 85 zustehenden Befugnisse ganz oder teilweise Bundesoberbehörden übertragen werden; dabei kann bestimmt werden, dass diese Behörden beim Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften gemäß Artikel 85 Abs. 2 Satz 1 nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen."

Mit dem neuen Absatz 5 wird eine konkrete rechtliche Grundlage für die Beteiligung der Bundeswehr, und nicht nur der Streitkräfte, an Einsätzen im Ausland geschaffen. Damit ist es auch zivilem Personal möglich, nicht im Soldatenstatus in einen Auslandseinsatz zu gehen. Ob dies als zweckmäßig zu bewerten ist, hängt von der Art der Aufgabe und der Gefährdungslage ab.

Von wesentlicher Bedeutung ist hierbei, einen Bezug zum Art. 24 Abs. 2 GG zu schaffen, da dieser die genuine Grundlage für solche Einsätze war und bleiben soll. Der rechtliche Rahmen des Art. 24 Abs. 2 wird in Art. 24a Abs. 5 erweitert und konkret. Der ergänzende Gesetzesvorbehalt soll die rechtliche Grundlage des Parlamentsbeteiligungsgesetz übernehmen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes als alleinige Referenz ablösen. Durch die klare Differenzierung und Abgrenzung von Einsätzen im Ausland, erhalten die Absätze 6 und 7 ohne weitere Ergänzung die Funktion als Rechtsgrundlagen für Einsätze im Innern.

6.3 Schlusswort und Ausblick

Der zivilen Wehrverwaltung und ihren Rechtsgrundlagen fehlten von Anbeginn umfassende Akzeptanz, Bekanntheit und Durchsetzungskraft. Dies begann mit der Gründung der Bundeswehrverwaltung am 7. Juni 1955, die ohne rechtliche Grundlage erfolgte. Der damalige Verteidigungsminister Blank erläuterte in seiner Regierungserklärung am 27. Juni 1955 Grund und Zweck dieser Behörde: die Entlastung der Streitkräfte von administrativen Aufgaben sowie die kategorische Abkehr vom Wehrmachtsbeamten alter Prägung, da die fatalen Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt werden sollten. Eine direkte Kontrolle oder gar Unterstellung der Streitkräfte wurde dabei nicht thematisiert.

Erst am 19. März 1956 wurde die Rechtsgrundlage per Gesetz als Kompromisslösung aufgrund der Bund-Länder-Divergenzen in das Grundgesetz aufgenommen. Die Norm bestach durch ihre Länge und den komplexen Regelungsgehalt, durch die genuine Intention und ein klares Bekenntnis zur Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherstellung des Verteidigungsauftrages. Qualitäten wie Eigenständigkeit, Gleichwertigkeit und Unverzichtbarkeit der Aufgabenerfüllung den Streitkräften gegenüber lassen sich aber aus ihnen ableiten.

In der Rechtspraxis wurde das Verhältnis zwischen Wehrverwaltung und Streitkräften als nicht eindeutig geregelt erlebt. Nach herrschender Meinung bestand jedoch aus logischen resp. nachvollziehbaren Gründen eine vorgeschriebene organisatorische und personelle Trennung von den Streitkräften, obwohl beide paradoxerweise aufs Engste verbunden sein sollten, um gemeinsam den Auftrag der Verteidigung zu erfüllen. Die Wehrverwaltung musste ihre verfassungsrechtlichen Aufgaben entgegen rechtlichen Infragestellungen, ohne die notwendige Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht und ohne Durchbrechungen der grundgesetzlichen Vorgaben, politischen Reformzielen und Forderungen der Streitkräfte durchsetzen. Erschwerend war, dass diese Behörde in der Bevölkerung keine Reputation hatte und in der Öffentlichkeit nahezu unbekannt war.

Die zivile Wehrverwaltung und das ihr zugehörige Personal haben seit ihrer Gründung ihren Auftrag stets erfüllt. Die Streitkräfte sind zu einem unverzichtbaren Element unserer Staatsordnung und zu einem verlässlichen Bündnispartner geworden. Nicht trotz, sondern wegen der Streitkräfte kann diese Republik auf fast 70 Jahre stabile Demokratie und Frieden zurückblicken. Die Streitkräfte dienen Deutschland, erfüllen ihren Auftrag mit Profession, Pflichtbewusstsein und parlamentarischer Loyalität. Derselbe Anteil an diesem Erfolg gebührt aber auch der zivilen Wehrverwaltung. Sie sichert die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte und ohne sie wäre eine vollständige Auftragserfüllung und erfolgreiches Agieren nicht möglich. Dabei steht sie nicht im medialen Vordergrund und ihre Leistungsfähigkeit wird weder durch die Politik noch in der Bevölkerung honoriert. Die Bundesverwaltung und ihr Personal müssen von Seiten des Verfassungsgesetzgebers eine verlässliche und klare rechtliche Regelung erhalten, damit Rechtssicherheit für die Wehrverwaltung realisiert werden kann.

Die in dieser Dissertation ausgearbeiteten Vorschläge sollen dazu einen konstruktiven Beitrag leisten – ob in Form der Übernahme, als Grundlage für weiterführende rechtliche Bewertungen und andere Lösungsansätze oder als Bestätigung, dass ein dringender Handlungsbedarf seitens der Exekutive besteht. Eine Grundgesetzänderung ist gewiss nicht die einzige Lösungsvariante. Sollte einer bundesgesetzliche Lösung kein Erfolg beschieden sein, ist eine Modifikation der Wehrverfassung eine rechtliche ausreichende, zulässige und langfristige Lösung.

Dass eine Anpassung der Wehrverfassung zweifelsfrei möglich ist, ohne die Wehrverfassung und die rechtliche und politische Stabilität der parlamentarischen Streitkräfte in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, zeigen die intensiv geführten Debatten, das politische Ringen und letztlich die Modifikation des Grundgesetzes durch die Notstandsverfassung im Jahr 1968.

Das Grundgesetz hat bis zum heutigen Tag 67 Änderungen erfahren und es erfüllt dennoch seine Funktion als rechtliche Grundordnung in hervorragender Weise.[1242] Daher ist neben der Rechtssicherheit und Rechtsgültigkeit das Vertrauen der Gesellschaft auf das Grundgesetz ein fundamentaler Aspekt. Diese hohe gesellschaftliche Würdigung des Grundgesetzes ist ein unschätzbares politisches und rechtliches Gut und muss bewahrt werden. Daher gilt das Dogma, das Gesetzgeber, Regierung und Verwaltung im Rechtsstaat an diese verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden sind. Im Rahmen der gesellschaftspolitischen Entwicklung wird das Grundgesetz in einem Normendialog je nach Erfordernis mit rechtlichen Fragen konfrontiert. Es ist dann genau zu prüfen, ob die einschlägigen Normen zulässige und zuverlässige Antworten geben können. Wenn diese das nicht mehr können, dann ist der Grund zu untersuchen. Erst danach ist zu entscheiden, ob eine neue Interpretationsmöglichkeit zulässig, eine Änderung möglich oder gar die Streichung erforderlich ist. Ohne Ausnahme gilt aber: „Keine Reform, und sei sie noch so sinnvoll und erwünscht, darf gegen geltendes Recht verstoßen."[1243]

Die proklamierte „Zeitenwende" war erst der Anfang eines umfassenden und nachhaltigen Transformationsprozesses der Bundeswehr. Die Neustrukturierung der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung zur Sicherstellung einer effektiven Landes- und Bündnisverteidigung ist mit dem „Osnabrücker Erlass" nicht abgeschlossen. Die finale organisatorische Umsetzung des Erlasses wird Monate oder sogar Jahre in Anspruch nehmen. Erst mit Erreichung der Soll-Struktur kann ex post evaluiert werden, ob mit den durchgeführten Maßnahmen die Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr tatsächlich realisiert resp. erhöht werden konnte. Die Erfüllung des Kernauftrages wird zukünftig essenziell davon abhängen, wie schnell und flexibel sich die Bundeswehr organisatorisch auf kommende Bedrohungssituationen einstellen kann. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht jede Bedrohung antizipiert werden

[1242] Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/995980/dc7cf6b9b7a0b10c71f0870582847ed4/75-Jahre-Grundgesetz-Aenderungen-des-Grundgesetzes-seit-1949.pdf.
[1243] Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung, 2011, S. 708.

kann, sondern unbekannte Ereignisse als „gamechanger“[1244], sogenannte „schwarze Schwäne“[1245] oder „wildcards“[1246] wie z. B. ungeplante militärische Interventionen oder unerwartete terroristische Aktivitäten, Einfluss auf die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nehmen können. Die Konsequenzen wird die langfristige Etablierung von flexiblen, aber dennoch klar definierten Strukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation in der Bundeswehr sein. Dies ist eine logische Konsequenz, die sich aufgrund von kurzfristig veränderten globalen außen- und sicherheitspolitischen Bedingungen gezeigt hat. Deutschland kann und wird sich diesem Prozess gegenwärtig und zukünftig nicht entziehen können. Dabei wird die Funktion und Ausprägung der Bundeswehrverwaltung je nach Auftragslage zu bestimmen und rechtlich zu definieren sein. Ob sich der politische Wille für die Beibehaltung eines strikten Trennungsgebotes unter der Prämisse der sich schnell verändernden sicherheits- und verteidigungspolitischen Konditionen wiederfinden lässt, ist stark zu bezweifeln. Das strikte Trennungsgebot ist unzweifelhaft ein zweckmäßiges Rechtsinstrument, dass eine Konzentration auf die jeweiligen Kernaufgaben zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte als Rechtsgut mit Verfassungsrang ermöglicht. Darüber hinaus hat es einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung einer potenziellen militärischen Machtkonzentration geleistet. Es ist daher zu hinterfragen, ob das strikte Trennungsgebot noch zeitgemäß ist, da eine Vielzahl von Optionen besteht, die eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung ermöglichen. Fakt ist ebenfalls, dass die militärischen Kräfte vollständig demokratisch geprägt sind und dem Primat der Politik folgen. Letztlich ist diese Frage einer Beibehaltung oder Abschaffung des strikten Trennungsgebotes transparent von der Politik innerhalb eines deliberativen Prozesses mit der Gesellschaft zu bewerten und final durch den Verfassungsgesetzgeber vollständig rechtlich zu beantworten. Eine Quintessenz für die Politik muss aber sein, dass über das Themenkomplex der Trennungsnormierung hin-

[1244] Gareis, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 2021, S. 293.
[1245] Gareis, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 2021, S. 293.
[1246] Böckenförde/Theiler, Ausblick: Sicherheitspolitische Herausforderungen der Zukunft, S. 459.

aus, die vergangenen und gegenwärtigen politischen Diskussionen von der Notwendigkeit einer Novellierung der Wehrverfassung zeugen. „Es bleibt also abzuwarten, ob der Weg der Umgehung des Trennungsgebotes – und damit die schleichende Aufhebung der Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung – weiter beschritten wird oder ob eine Rückbesinnung auf die tradierten Kernaufgaben der Bundeswehr (Bündnis- und Landesverteidigung) auch dazu führt, die im Grundgesetz verankerte Eigenständigkeit der zivilen Bundeswehrverwaltung wieder stärker zu berücksichtigen. Der Befund einer ‚Zeitenwende' ist jedenfalls nicht geeignet, verfassungsrechtliche Bindungen zu relativieren, sondern sollte dazu dienen, sich immer wieder aufs Neue seines verfassungsrechtlichen Standpunktes zu vergewissern."[1247]

[1247] Terhechte/Lang, in: v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, 2025, § 10, Rn. 78; vgl. Terhechte, Die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, S. 112.

7 Literatur- und Quellenverzeichnis

Badura, Peter: Der Verfassungsauftrag der Streitkräfte im Grundgesetz. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2007, Jahrgang 5, Heft 3/4, S. 358-372.

Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 7. Auflage: C. H. Beck, München 2018.

Baldus, Manfred: Braucht Deutschland eine neue Wehrverfassung? Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2007, Jahrgang 49, S. 133-138.

Bauer, Frank Heinz: Der Werteordnung des Grundgesetzes verpflichtet. Vor 60 Jahren wurde die Bundeswehr aufgestellt. if – Zeitschrift für Innere Führung, 2015, Heft 4, S. 47-57.

Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010, Vom Einsatz her denken - Konzentration, Flexibilität, Effizienz, 2010.

Biederbick, Klaus-Günther: Transformation, Modernisierung, Privatisierung: Über den Weg zur Wehrverwaltung der Zukunft. Bundeswehrverwaltung, Fachzeitschrift für Administration, 2005, Jahrgang 49, S. 169-171.

Böckenförde, Stephan und Olaf Theiler: Ausblick: Sicherheitspolitische Herausforderungen der Zukunft. In: Stephan Böckenförde und Sven Bernhard Gareis (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik, Herausforderungen, Akteure und Prozesse, 3. Auflage, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2021, S. 459-468.

Borowski, Marcel: Die Zeitenwende in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Masterarbeit, Bonn 2024.

Brand, Oliver: Conceptual Comparisons: Towards a Coherent Methodology of Comparative Legal Studies, Brooklyn Journal of International Law, 2007, 405, 409.

Buchner, Peter: Mit Rückendeckung. Parlamentsarmee als Prozess. if – Zeitschrift für Innere Führung, 2015, Heft 4, S. 15-22.

Bundesministerium des Innern und für Heimat, Fachaufsicht in der Bundesverwaltung, 2018.

Bundesministerium der Finanzen: Das System der öffentlichen Haushalte. August 2015.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr.

Bundesministerium der Verteidigung: Positionspapier: Gedanken zur Zukunft der Bundeswehr. 2021.

Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023.

Bundesratprotokoll der 155. Sitzung am 16. März 1956.

Bundesrechnungshof, Bericht vom 24. September 2019 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Information über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für die Beratungen zum Bundeshalt 2020.

Die Bundesregierung: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023.

Bundeswehr der Zukunft. Projektgruppe „Struktur Bundeswehr“, Bericht (abgerufen unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/03/10/Ergebnisbericht-CLEAN.pdf [letzter Abruf: 15. Mai 2024, 19:30 MEZ]).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (abgerufen unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 16:03 Uhr MEZ].

Cartellieri, Wolfgang: Die Bundeswehrverwaltung. Gebrüder Lensing Verlagsanstalt, Dortmund 1956.

Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs; abgerufen unter: https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinten-Nationen.pdf [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 22:33 MEZ].

Churchill, Winston: Die Rede Winstons Churchills. Zur Frage der Schaffung einer europäischen Armee vor dem Europarat in Straßburg vom 11. August 1950. Europa-Archiv, 1950, Band 5, S. 3374-3376.

Cottey, Andrew: Zivil-militärische Beziehungen und Demokratie im neuen Europa. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, OSZE Jahrbuch 2007, 2008, S. 307-324.

Dau, Klaus: Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 1994, Jahrgang 36, S. 177-184.

Declaration on European Security and Defence Policy, (ESDP) ("Berlin Plus" arrangements"), 2002, p. 5; abgerufen unter: https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 23:05 MEZ].

Demmer, Ulrike: Die Ritter der Drachenburg. Der Spiegel, Nr. 17, S. 32-35.

Der Reibert. Handbuch für die Soldatinnen und Soldaten. E.S. Mittler & Sohn, Hamburg im Maximilian Verlag 2017.

Die Bundesregierung, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, 2020.

Die Bundesregierung: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie vom 14. Juni 2023.

Die Neuausrichtung der Bundeswehr, Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten. 2. Auflage, 2013.

Dienstreglement der Armee vom 22. Juni 1994 (abgerufen unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/170_170_170/de [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 16:32 Uhr MEZ].

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. Band 3: Art. 83-146. 3. Auflage: Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2018.

Dreier, Horst: Rechtswissenschaft als Wissenschaft – Zehn Thesen. In: Horst Dreier (Hrsg.), Rechtswissenschaft als Beruf, Mohr Siebeck, Tübingen 2018, S. 1-65.

Dürig, Günter: Die Bundeswehrverwaltung in verfassungsrechtlicher Sicht. Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 1963, Heft 5, S. 129-133.

Durner, Wolfgang: Rechtsfragen der Privatisierung in der Bundeswehrverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 87b GG. Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 96. Band, Carl Heymanns Verlag, Köln 2005, S. 18-43.

Engisch, Karl: Einführung in das juristische Denken. 12. Auflage: W. Kohlhammer, Stuttgart 2018.

Epkenhans, Michael und Frank Hagemann (Hrsg.), Militärgeschichte. Von der Neuzeit bis in die Gegenwart. 2. Auflage: Westermann, Braunschweig 2022.

Epping, Volker und Christian Hillgruber (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. 2. Auflage: C. H. Beck, München 2013.

Epping, Volker und Christian Hillgruber (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. 3. Auflage: C. H. Beck, München 2020.

Friauf, Karl Heinrich und Wolfram Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz. Band 4: Art. 62-91e. Erich Schmidt Verlag, Berlin 2019.

Gareis, Sven Bernhard: Zeitenwende: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung. 3. Auflage: Verlag Barbara Budrich, Opladen 2021.

Gareis, Sven Bernhard: Zeitenwende: neue Ansätze für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Informationen zur politischen Bildung, Nr. 353/2022 (abrufbar als pdf-Datei unter: https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/internationale-sicherheitspolitik-353/517315/zeitenwende-neue-ansaetze-fuer-die-deutsche-aussen-und-sicherheitspolitik/ [letzter Abruf: 12. Mai 2024, 01:03 Uhr MEZ]).

Graf von Kielmansegg, Sebastian: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundeswehrverwaltung. Bundeswehrverwaltung, Fachzeitschrift für Administration, 2016, Jahrgang 60, S. 246-249.

Graf von Kielmansegg, Sebastian, Jörg Philipp Terhechte und Dieter Weingärtner: Handbuch Recht der Streitkräfte, Grundlagen, Organisation, Einsatz. C. H. Beck, München 2025.

Gramm, Christof: Die Bundeswehr in der neuen Sicherheitsarchitektur. Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, 2008, Band 41, 375-404.

Gramm, Christof: Die rechtliche Integration der Streitkräfte in den Staat des Grundgesetzes. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2011, Heft 3, S. 89-103.

Gröpl, Christoph, Kay Windthorst und Christian von Coelln: Grundgesetz. Studienkommentar. 6. Auflage: C. H. Beck, München 2025.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2019.

Gusy, Christian: Kriegsdienstverweigerung – das verwaltete Grundrecht – BVerfGE 48, 127. Juristische Schulung, 1979, Heft 4, 254-258.

Hahnenfeld, Günter: Bundeswehrverwaltung gestern und heute. Bundeswehrverwaltung, Zeitschrift für Haushalt und Verwaltung, Unterbringungs- und Liegenschaftsfragen, Personal und Wehrersatzwesen sowie für Beschaffungs- und Wirtschaftsangelegenheiten der Bundeswehr, 1975, Jahrgang 19, S. 18-27.

Hainthaler, Claudia: Die richtlinienkonforme Rechtsfortbildung im dreistufigen System der Richtlinienwirkungen. Zeitschrift für das Juristische Studium, 2015, Heft 1, S. 13-22.

Handbuch der Bundeswehr und der Verteidigungsindustrie 2013/2014. Bernard und Graefe in der Mönch Verlagsgesellschaft, Bonn 2014.

Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2021, Einzelplan 14.

Haushaltsplan zum Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 14.

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. Auflage: C. F. Müller, Heidelberg 1999.

Hesse, Joachim Jens: Die Neuausrichtung der Bundeswehr. Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse im nationalen und internationalen Vergleich. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015.

Hofmann, Hans und Hans-Günther Hennecke (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 16. Auflage: Heymanns Verlag, Hürth 2026.

Hömig, Dieter (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 10. Auflage: Nomos, Baden-Baden 2013.

Hömig, Dieter und Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 12. Auflage: Nomos, Baden-Baden 2018.

Hömig, Dieter, Heinrich Amadeus Wolff und Winfrid Kluth (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 14. Auflage: Nomos, Baden-Baden 2025.

Hoerster, Norbert: Was ist Recht? Grundfragen der Rechtsphilosophie. C. H. Beck, München 2006.

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band I: Reform und Restauration 1789 bis 1830. W. Kohlhammer, Stuttgart 1957.

Huber, Peter M. und Andreas Voßkuhle (Hrsg.): GG Kommentar. Band 3: Art. 83-146. 8. Auflage: C. H. Beck, München 2024.

Hyland, Richard: Gifts. A Study in Comparative Law. Oxford University Press, New York 2009.

Ingold, Albert: Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG als Hindernis für die bauplanungs-rechtliche Gesetzgebung des Bundes? Die Öffentliche Verwaltung, 2010, Heft 3, S. 134-136.

Ipsen, Knut, Christian Raap, Torsten Stein und Armin A. Steinkamm (Hrsg.): Wehrrecht und Friedenssicherung. Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag. Hermann Luchterhand, Darmstadt 1999, S. 301-316.

Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI: Bundesstaat. 3. Auflage: C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2008.

Jarass, Hans D. und Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 15. Auflage: C. H. Beck, München 2018.

Jarass, Hans D. und Martin Kment: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 18. Auflage: C. H. Beck, München 2024.

Johanny, Karl: Die Geschichte der Bundeswehrverwaltung. Bundeswehrverwaltung, Fachzeitschrift für Administration, 2016, Jahrgang 60, S. 249-253.

Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant. Neue vermehrte Auflage. Königsberg 1796. [1. Auflage: 1795]

Kahl, Wolfgang, Christian Waldhoff und Christian Walter (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Loseblattsammlung seit 1950. C. F. Müller, Heidelberg 1956.

Keller, Gerhard: Die Schuld der Deutschen. Die von bestimmten staatstragenden Parteien vorgetäuschte deutsche Vergangenheitsbewältigung. Books on Demand, Norderstedt 2015.

Kernic, Franz: Dossier Verteidigungspolitik – Demokratie und Wehrsystem. Bundeszentrale für politische Bildung, 2021, S. 1-10 (abgerufen unter:

https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/220651/wehrsystem [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 17:30 MEZ]).

Kischel, Uwe: Rechtsvergleichung. C. H. Beck, München 2015.

Kischel, Uwe: Vorsicht, Rechtsvergleichung! Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, 2005.

Kirchhof, Paul: Verfassungsnot! Frankfurter Allgemeine, 12. Juli 2012, S. 25.

Kohler-Gehrig, Eleonora: Einführung in das Recht. Technik und Methoden der Rechtsfindung. 2. Auflage: W. Kohlhammer, Stuttgart 2017.

Kunz, Karl-Ludwig und Martino Mona: Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die theoretischen Grundlagen der Rechtswissenschaft. 2. Auflage: Haupt Verlag, Bern 2015.

Laabs, Harald: Nochmals: Rechtsstellung und Pflichtenkreis der Rechtsberater der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen und im Verteidigungsfall. Zugleich eine Auseinandersetzung mit den Dissertationen von Baganz und Sturm. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 1997, Heft 4, S. 133-147.

Ladiges, Manuel: Reichweite des Verteidigungsbegriffs bei terroristischen Angriffen. Humboldt Forum Recht, Die juristische Internet-Zeitschrift an der Humboldt-Universität zu Berlin, 2009, S. 19-29.

Lecheler, Helmut: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. Bayerische Verwaltungsblätter, 1994, Heft 18, S. 555-560.

Lege, Joachim: Pragmatismus und Jurisprudenz. Über die Philosophie des Charles Sanders Peirce über das Verhältnis von Logik, Wertung und Kreativität im Recht. Mohr Siebeck, Tübingen 1999.

Leibholz, Gerhard und Hans-Justus Rinck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 3. Auflage: Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2016.

Lerche, Peter: Rechtsgutachten zu Fragen des Art. 87 b des Grundgesetzes, Anlage I zum Kommissionsbericht vom 19. April 1988.

Leuchtenberg, Bernd: Öffentliche Finanzwirtschaft. Ein Überblick über wichtige Begriffe, Grundlagen und Inhalte. 5. Auflage: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, Brühl 2013.

Löfflmann, Georg und Malte Riemann: Einleitung. In: Malte Riemann und Georg Löfflmann (Hrsg.), Deutschlands Verteidigungspolitik, Nationale Sicherheit nach der Zeitenwende, W. Kohlhammer, Stuttgart 2023, S. 9-15.

Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Springer Verlag, Heidelberg 1959.

Loewenstein, Karl: Verfassungslehre. 2. Auflage: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1969.

Löwenstein, Stephan: Verschränkung und Verwaltung. Frankfurter Allgemeine, 17. Juli 2010.

Loosch, Gerhard: Die Bundeswehrverwaltung und der Fall des äußeren Notstandes (Verteidigungsfall). Die Öffentliche Verwaltung, 1963, Heft 7, S. 142-146, S. 252-256.

Lorse, Jürgen: Ist die Bundeswehr privatisierbar? Rechtliche Gestaltungsmöglichkeit des Reformprozesses. Recht im Amt, 2002, S. 16-32.

Lorse, Jürgen: Das Verhältnis zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung im System des Grundgesetzes. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2004, Heft 5, S. 177-186.

Maaß, Kerstin: Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art. 87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2019, Heft 3, S. 89-103.

Maaß, Kerstin: Die Militarisierung der Bundeswehrverwaltung – eine faktische Abkehr von der im Grundgesetz verankerten Trennung zwischen den Streitkräften (Art.

87a GG) und der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) und ihre Folgen. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2019, Heft 4, S. 147-158.

Maaß, Kerstin: Die Wehrverwaltungssoldaten. Anmerkungen zum problematischen rechtlichen Status von derzeit in der Bundeswehrverwaltung verwendeten Soldaten. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2020, Heft 1, S. 1-16.

Marschall, Stefan: Das politische System Deutschlands. 3. Auflage: UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz 2014.

Maunz, Theodor und Günter Dürig: Grundgesetz Kommentar. Band VI: Art. 87a-106b. 88. Lieferung: C. H. Beck, München 2019.

Maurer, Hartmut: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland. Juridica International, 2009, S. 4-13.

Maurer, Hartmut, Peter Häberle, Walter Schmitt Glaeser, Wolfgang Graf Vitzthum: Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag. C. H. Beck, München 1999, S. 401-410.

Maikranz, Lothar und Alexander Knorr: Die Neuausrichtung der Personalmanagements der Bundeswehr. Unterrichtsblätter, 1/2013, S. 1-2.

Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratische Partei Deutschlands, (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP).

Möllers, Christoph: Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt. 4. Auflage: C. H. Beck, München 2019.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de: Vom Geist der Gesetze. Reclam, Stuttgart 2019.

Musil, Robert: Gesammelte Werke von Robert Musil. Musaicum Books 2017.

Müller, Wilhelm: Politische Geschichte der Gegenwart, XXI. Das Jahr 1887. Nebst einer Chronik der Ereignisse des Jahres 1887 und einem alphabetischen Verzeichnisse der hervorragenden Personen. Verlag Julius Springer, Berlin 1888.

Müllmann, Dirk: Der Inneneinsatz der Bundeswehr. Vom politischen Wollen und dem verfassungsrechtlichen Können. o. J., S. 1-9; abgerufen unter: https://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Der_Inneneinsatz_der_Bundeswehr.pdf [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 13:01 MEZ].

National Security Act of 1947 (abgerufen unter: https://www.google.de/books/edition/National_Security_Act_of_1947/cGa7gatKbXwC?hl=de&gbpv=1&dq=National+Security+Act+vom+26.+Juli+1947&printsec=frontcover [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 23:59 MEZ].

Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 (BGBl. 1955 II S. 289, in der Fassung des Protokolls vom 17. Oktober 1951, BGBl. 1955 II S. 293 (abgerufen unter: http://ra.smixx.de/media/files/NATO-Vertrag.pdf [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 23:01 MEZ].

Oldopp, Birgit: Das politische System der USA. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

o. V.: Strukturreform der Bundeswehr. Verfassungsrechtliche Fragen der Auslagerung des Personalwesens. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2012, WD 3 – 3000 – 020/12.

o. V.: Personalwesen als Aufgabe der Bundeswehrverwaltung. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufgabenverlagerung. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2012, WD 3 – 3000 – 031/12.

o. V., Die Abgabe von Aufgaben der Bundeswehr in den Geschäftsbereich anderer Bundesministerien Auswirkungen auf die Arbeit und Rechte des Verteidigungsaus-

schusses und des Wehrbeauftragten. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2013, WD 3 - 3000 - 085/13.

o. V.: Die Neuausrichtung der Bundeswehr – Ziele, Maßnahmen, Herausforderungen. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2014, WD 2 – 3000 – 040/14.

o. V., Zum Einsatz der Bundeswehr im Innern, Voraussetzungen. Rechtsgrundlagen, mögliche Verfassungsänderungen. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2015, WD 2 – 3000 – 023/15.

o. V.: Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Überlegungen zur Änderung der verfassungsrechtlichen Praxis. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2016, WD 2 – 3000 – 025/16.

o. V.: US-Streitkräfte und Bundeswehr im Vergleich. Verteidigungshaushalte, Truppenstärken, Standorte, Auslandseinsätze und Mandate. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2018, WD 2 – 3000 – 012/18.

Pieroth, Die verfassungsrechtliche Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2011, 30. Jahrgang, Heft 12, S. 705-708.

Platon: Der Staat. Reclam, Stuttgart 2021.

Platsas, Antonios Emmanuel: The Functional and the Dysfunctional in the Comparative Method of Law. Some Critical Remarks. Electronic Journal of Comparative Law, 2008, 1, 13.

Plenarprotokoll von der 92. Sitzung des 2. Bundestages vom 27. Juni 1955.

Plenarprotokoll von der 93. Sitzung des 2. Bundestages vom 28. Juni 1955.

Plenarprotokoll von der 132. Sitzung des 2. Bundestages vom 6. März 1956.

Plenarprotokoll von der 165. Sitzung des 3. Bundestages vom 29. Juni 1961.

Plenarprotokoll von der 240. Sitzung des 17. Bundestages vom 16. Mai 2013.

Plenarprotokoll von der 19. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages vom 27. Februar 2022.

Plenarprotokoll von der 97. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages vom 20. April 2023.

Puppe, Ingeborg: Kleine Schule des juristischen Denkens. 4. Auflage: Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2019.

Quaritsch, Helmut: Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer, 1968, Heft 26, S. 207-310.

Raap, Christian: Die Wehrverwaltung nach der Neuausrichtung der Bundeswehr. Verwaltungsrundschau, 2015, S. 48-50.

Raap, Christian: Wehrrecht. Grundlagen. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2021.

Raidel, Hans: Bundeswehr und Wehrverwaltung – sinnvolle Ergänzung oder anachronistische Verschwendung knapper Ressourcen? 2009, S. 1-9.

Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin (abrufbar als pdf-Datei unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31 [letzter Abruf: 1. April 2024, 23:00 Uhr MEZ]).

Reinfried, Hubert: Die Bundeswehrverwaltung, ein neuer Zweig der öffentlichen Verwaltung. Die Öffentliche Verwaltung, 1958, Heft 6, S. 142-146.

Roellecke, Gerd: Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. Versuch einer funktionalen Abgrenzung ihrer Kompetenzen. Die Öffentliche Verwaltung, 1992, Heft 5, S. 200-205.

Roggan, Fredrik: Bundeswehreinsatz im Inneren? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016, Heft 4, S. 126.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 3. Auflage: Verlag C. H. Beck, München 2003.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 6. Auflage: Verlag C. H. Beck, München 2011.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 8. Auflage: Verlag C. H. Beck, München 2018.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 9. Auflage: Verlag C. H. Beck, München 2021.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 10. Auflage: Verlag C. H. Beck, München 2024.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno und Franz Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 8. Auflage: Luchterhand, Neuwied 1995.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Hans-Günther Hennecke und Hans Hofmann (Hrsg.): GG Kommentar zum Grundgesetz. 14. Auflage: Heymanns Verlag, Köln 2018.

Schmidt-Radefeldt, Roman: Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung im Auslandseinsatz. Ein Beitrag zur extraterritorialen Geltung von Art. 87b GG. Bundeswehrverwaltung, Fachzeitschrift für Administration, 2006, Jahrgang 50, S. 169-172.

Schmidt-Radefeldt, Roman: Die Wehrverfassung in schlechter Verfassung? Inlandseinsätze der Bundeswehr auf dem Prüfstein der Wehrverfassung. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2008, Heft 6, S. 221-235.

Schulte, Hermann, Die verfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung. Eine Untersuchung über die Stellung der Bundeswehrverwaltung zur Bundeswehr und den übrigen Verwaltungen des Bundes und der Länder. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 134. Duncker & Humblot, Berlin 1970.

Schuy, Johannes (Hrsg.): Haushaltsrecht. Vorschriftensammlung. 29. Auflage: C. F. Müller, Heidelberg 2018.

Schoch, Friedrich: Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz der Streitkräfte im Inland. Jura, Juristische Ausbildung, 2013, Band 35, 255-267.

Sitzungsbericht von der 142. Sitzung des Bundesrates am 10. Juni 1955.

Smith, Louis: Militär- und Zivilgewalt in Amerika. Markus Verlag, Köln 1954.

Sodan, Helge (Hrsg.): Grundgesetz. 5. Auflage: C. H. Beck, München 2024.

Spieß, Klaus-Michael: Die Vereinten Nationen, die NATO und die EU als Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 Grundgesetz. Unterrichtsblätter, 02/2014, S. 38-47.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung. C. H. Beck, München 1980.

Talmon, Stefan: Bewaffnete Bundeswehrsoldaten am Brandenburger Tor? Zum Objektschutz durch die Streitkräfte bei terroristischen Anschlägen. Bundeswehrverwaltung, Fachzeitschrift für Administration, 2016, Jahrgang 60, S. 158-160.

Terhechte, Jörg Philipp: Die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot. Neue Organisations- und Personalentwicklung in der Bundeswehr im Lichte der „Zeitenwende“. Nomos, Baden-Baden 2023.

Ullrich, Volker: Bundeswehreinsatz im Inneren? Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016, Heft 4, S. 126.

Umbach, Dieter C. und Thomas Clemens (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band 2. C. F. Müller, Heidelberg 2002.

United States Code (abgerufen unter:
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/111,
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/151,
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/8063,
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/502. [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 06:44 MEZ].

Uzulis, André: Die Bundeswehr. Eine politische Geschichte von 1955 bis heute. E.S. Mittler & Sohn, Hamburg 2005.

Valcke, Catherine: Reflections on comparative law methodology – getting inside contract law. In: Maurice Adams and Jacco Bomhoff, Practice and Theory in Comparative Law, 2012, DOI: https://doi.org/10.1017/cbo9780511863301.002.

Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787 (abgerufen unter: http://www.verfassungen.net/us/verf87-i.htm [letzter Abruf: 1. Januar 2022, 16:01 Uhr MEZ].

Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland („Zwei-plus-Vier-Vertrag) vom 12. September 1990 (abrufbar unter: http://www.documentarchiv.de/brd/2p4.html [letzter Abruf: 10. Dezember 2023, 23:23 Uhr MEZ]).

Voigt, Rüdiger, Martin Seybold und Karsten Voigt: Streitkräfte und Wehrverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Analyse des Verhältnisses von Art. 87 a zu Art. 87 b GG. Nomos, Baden-Baden 2013.

von Clausewitz, Carl: Vom Kriege. Hinterlassenes Werk. Erster Theil. 3. Auflage: Ferd. Dümmler´s Verlagsbuchhandlung, Berlin 1867.

von Mangoldt, Hermann, Friedrich Klein und Christian Starck: GG Kommentar. Band 3: Art. 83-146. 7 Auflage: C. H. Beck, München 2018.

von Münch, Ingo und Philip Kunig: Grundgesetz Kommentar. Band 2: Art. 70 bis 146. 6. Auflage: C. H. Beck, München 2012.

von Münch, Ingo und Philip Kunig: Grundgesetz Kommentar. Band 2: Art. 70 bis 146. 8. Auflage: C. H. Beck, München 2025.

von Stein, Lorenz: Die Lehre vom Heerwesen. Als Theil der Staatswissenschaft. Verlag der J. G. Cotta´schen Buchhandlung, Stuttgart 1872.

von Unruh, Georg-Christoph: Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtlehrer, 1968, Heft 26, S. 157-200.

Walter, Bernd: Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Verfassungsgerichtes zum Einsatz der Streitkräfte in Innern. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 2013, Jahrgang 55, S. 221-236.

Walz, Dieter: Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und Art. 87b Grundgesetz. Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 1997, Heft 3, S. 89-99.

Walz, Christian: Das Ziel der Auslegung und die Rangfolge der Auslegungskriterien. Zeitschrift für das Juristische Studium, 2010, Heft 4, S. 482-490.

Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Wahlperiode, 2009.

Wank, Rolf: Die Auslegung von Gesetzen. 6. Auflage: Verlag Franz Vahlen, München 2015.

Wilhelm Casper (Hrsg.) und Franz-Werner Witte: Truppe und Verwaltung, Band 3, Die rechtliche Stellung der Bundeswehrverwaltung. R. v. Decker´s Verlag, Hamburg 1963.

Wirmer, Ernst: Die Bundeswehrverwaltung. Bundeswehrverwaltung. 1957, Jahrgang 1, S. 2-4.

Wittinger, Michaela: Das Grundgesetz im Wandel: zum Wandel der Verfassung mittels Auslegung. Unterrichtsblätter, 12/2011, S. 441-452.

Wolff, Heinrich Amadeus: Die Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für das Personalwesen der Bundeswehr. Vorgaben des Art. 87b Abs. 1 GG für eine Strukturreform der Bundeswehr. dbb verlag, Berlin 2011.

Zippelius, Reinhold: Einführung in das Recht. 7. Auflage: Mohr Siebeck, Tübingen 2017.

Zweigert, Konrad und Hein Kötz: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts. 3. Auflage: Mohr Siebeck, Tübingen 1996.

Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

EGMR, 26. June 1992, Application no. 12747/87, no. 91 (Case of Drozd and Janousek v. France and Spain).

EGMR ,18. December 1996, Application no. 15318/89, no. 62 (Case of Loizidou v. Turkey).

EGMR, 20 December 2001, Application no. 23959/94, no. 40 (Case of Janssen v. Germany).

EGMR, 16 July 2009, Application no. 8453/04, no. 44 (Case of Bayer v. Germany).

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes

BVerfGE 5, 85 [127].

BVerfGE 8, 104 [116].

BVerfGE 10, 89 [101].

BVerfGE 11, 126 [130].

BVerfGE 12, 45 [47].

BVerfGE 12, 45 [52].

BVerfGE 12, 205 [229].

BVerfGE 14, 197 [188].

BVerfGE 14, 197 [210].

BVerfGE 28, 36 [44 f.].

BVerfGE 28, 36 [47].

BVerfGE 28, 243 [260].

BVerfGE 28, 243 [261].

BVerfGE 32, 40 [46].

BVerfGE 36, 1 [17].

BVerfGE 38, 154 [167].

BVerfGE 44, 197 [202].

BVerfGE 48, 127 [128].

BVerfGE 48, 127 [129].

BVerfGE 48, 127 [159-160].

BVerfGE 48, 127 [160-161].

BVerfGE 48, 127 [163].

BVerfGE 48, 127 [178-179].

BVerfGE 48, 127 [180].

BVerfGE 57, 29 [36].

BVerfGE 63, 1, [34].

BVerfGE 63, 1, [41].

BVerfGE 69, 1 [21].

BVerfGE 69, 1 [22 f.].

BVerfGE 69, 1 [58 f.].

BVerfGE 74, 358 [370].

BVerfGE 77, 137 [149].

BVerfGE 77, 170 [171].

BVerfGE 77, 170 [221].

BVerfGE 83, 119 [128].

BVerfGE 90, 286 [294-297].

BVerfGE 90, 286 [351].

BVerfGE 90, 286 [357].

BVerfGE 90, 286 [381-382].

BVerfGE 90, 286 [385].

BVerfGE 90, 286 [386].

BVerfGE 90, 286 [388].

BVerfGE 97, 198, [217].

BVerfGE 97, 198, [224].

BVerfGE 104, 238 [247].

BVerfGE 105, 61 [71].

BVerfGE 105, 61 [72-73].

BVerfGE 108, 34 [42-45].

BVerfGE 110, 33 [97].

BVerfGE 111, 307 [317].

BVerfGE 115, 118 [142].

BVerfGE 115, 118 [147/151].

BVerfGE 115, 118 [159].

BVerfGE 115, 118 [166].

BVerfGE 115, 320 [358].

BVerfGE 118, 244 [261 f.].

BVerfGE 118, 244 [270].

BVerfGE 120, 180 [200 f.].

BVerfGE 121, 135 [153 f.].

BVerfGE 121, 135 [155].

BVerfGE 121, 135 [160].

BVerfGE 121, 136 [163 f.].

BVerfGE 121, 136 [165 f.].

BVerfGE 123, 267 [318].

BVerfGE 123, 267 [360 f.].

BVerfGE 123, 267 [423-426].

BVerfGE 126, 55 [69-73].

BVerfGE 126, 55 [75].

BVerfGE 132, 1 [9].

BVerfGE 132, 1 [15 f.].

BVerfGE 132, 1 [21-23].

BVerfGE 133, 241 [269 f.].

BVerfGE 140, 160 [186-203].

BVerfGE 141, 1 [9].

BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1958, Az. 2 BvF 3 und 6/58.

BVerfG, Urteil vom 27. April 1959, Az. 2 BvF 2/58.

BVerG, Urteil vom 18. Februar 1988, Az. 2 BvR 1324/87.

BVerfG, Urteil vom 10. Juli 1992, Az. 2 BvR 1802/91.

BVerfG, Beschluss vom 25. August 1994, Az. 1 BvR 1423/92.

BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998, 2 BvF 3/92.

BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2002, Az. 2 BvR 403/02.

BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, Az. 2 BvF 3/02.

BVerfG, Beschluss vom 25. November 2011, Az. 2 BvR 2305/11.

BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012, Az. 2 BvR 133/10.

BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018, Az. 2 BvR 1738/12.

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes

BVerwGE 8, 104 [116].

BVerwGE 15, 63 [64 f.].

BVerwGE 43, 353 [356].

BVerwGE 43, 353 [358].

BVerfGE 63, 1 [34].

BVerfGE 63, 1 [41].

BVerwGE 63, 37 [38].

BVerwGE 70, 77 [80].

BVerwGE 73, 182 [184].

BVerwGE 73, 187 [190 f.].

BVerwGE 73, 182 [302].

BVerwGE 73, 296 [304].

BVerwGE 76, 267 [273].

BVerwGE 83, 60 [65].

BVerwGE 84, 247 [250].

BVerwGE 86, 140 [141].

BVerwGE 86, 166 [169].

BVerwGE 86, 188.

BVerwGE 86, 321.

BVerwGE 93, 322 [326 und 332].

BVerwGE 93, 323 [325].

BVerwGE 93, 323, [326].

BVerwGE 93, 323, [332].

BVerfGE 97, 198 [217].

BVerwGE 97, 203 [209].

BVerwGE 103, 361 [363 f.].

BVerwGE 110, 40 [56].

BVerwGE 111, 188 [195].

BVerwGE 113, 48.

BVerwGE 127, 1 [10 f.].

BVerwGE 127, 1 [13-15].

BVerwGE 127, 302 [311 f.].

BVerwGE 130, 165 [179].

BVerwGE 132, 110 [119 f.].

BVerwGE 145, 237 [245].

BVerwGE 145, 237 [246].

BVerwGE 146, 176 [Rn. 19].

BVerwG, Urteil vom 17. März 1965, Az. VI C 82/62.

BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 1978, Az. 6 P 43/78.

BVerwG, Beschluss vom 31. Juli 1978, Az. 6 P 23.78.

BVerwG, Urteil vom 21. März 1986, Az. 4 C 48.82.

BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1986, Az. 1 WB 170/84.

BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 1989, Az. WB 76/88

BVerwG, Urteil vom 12. Januar 1990, Az. 7 C 88.88.

BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1990, Az. 2 WD 25/90.

BVerwG, Urteil vom 6. März 1991, Az. 2 WD 37.90.

BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1991, Az. 6 P 18.89.

BVerwG, Urteil vom 27. September 1991, Az. 2 WD 43.90, 2 WD 22.91.

BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 1996, Az. 1 C 33/94.

BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1997, Az. 2 WD 24.96.

BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2005, Az. 7 C 5/04.

BVerwG, Urteil vom 26. August 2010, Az. 3 C 35.09.

BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2011, Az. 2 WD 10.10

BVerwG, Beschluss vom 27. April 2016, Az. 2 B 104.15.

BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2020, Az. 2 A 2.20.

Entscheidungen des Bundesgerichtshofs

BGH, Urteil vom 5. Mai 1975, Az. III ZR 51/73.

BGHZ 69, 197 [203].

BGH, Urteil vom 14. Oktober 2004, Az. III ZR 169/04 (BGHZ 161, 6, 10).

Entscheidungen des Bundessozialgerichtes

BSG, Urteil vom 15. Juli 1992, Az. 9a RV 15/91.

BSG, Urteil vom 11. Dezember 2008, Az. B 9 VS 1/08 R.

BSGE 71, 60-67, SozR 3-3200 § 81 Nr. 5.

BSGE 102, 149-166, SozR 4-1100 Art. 85 Nr. 1.

Urteile

OLG Koblenz, Urteil vom 24. Mai 1984, Az. 1 Ss 132/84.

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 30. April 2003, Verg 67/07.

OVG Münster, Beschluss vom 16. Februar 2010, Az. 1 E 825/09.

VG München, Urteil vom 21. August 2014, Az. M 21 K 13.2359.

VGH München, Urteil vom 5. August 2015, Az. 6 BV 14.2122.

Bundesgesetze – EU-Verordnungen

Bekanntmachung der Neufassung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 17. Mai 2002 (BGBl. II S. 1054).

Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. August 1952 (BGBl. II S. 685).

Bundesministergesetz (vom 17. Juni 1953) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Artikel 7 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45 Nr. 6).

Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages vom 23. Oktober 1954 (BGBl. II S. 258).

Gesetz betreffend den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantikvertrag vom 24. März 1955 (BGBl. II S. 256).

Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Brüsseler Vertrages und des Nordatlantikvertrages für die Bundesrepublik Deutschland sowie über das Inkrafttreten des Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 9. Mai 1955 (BGBl. II S. 630 Nr. 12).

Gesetz über die vorläufige Rechtsstellung der Freiwilligen in den Streitkräften vom 23. Juli 1955 (BGBl. I S. 449 Nr. 23).

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111 Nr. 11).

Soldatengesetz (vom 19. März 1956) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 7) geändert worden ist.

Vorgesetztenverordnung (vom 4. Juni 1956) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 51-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 Nummer 2 der Verordnung vom 7. Oktober 1981 (BGBl. I S. 1129) geändert worden ist.

Wehrpflichtgesetz (vom 21.Juli 1956) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. August 2011 (BGBl. I S. 1730), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Bundesleistungsgesetz (vom 19. Oktober 1956) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 54-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858) geändert worden ist.

Schutzbereichgesetz (vom 7. Dezember 1956) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 54-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 13. Mai 2015 (BGBl. I S. 706) geändert worden ist.

Wehrstrafgesetz (vom 30. März 1957) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Mai 1974 (BGBl. I S. 1213), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 55) geändert worden ist.

Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes (vom 26. Juni 1957) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

Atomgesetz (vom 23. Dezember 1959) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 3. Januar 2022 (BGBl. I S. 14) geändert worden ist.

Zivildienstgesetz (vom 13. Januar 1960) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2005 (BGBl. I S. 1346), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Zwölftes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 6. März 1961 (BGBl. I S. 141 Nr. 13).

Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen vom 12. August 1965 (BGBl. I S. 796), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) geändert worden ist.

Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte vom 15. November 1973, BGBl. II, S. 1533.

Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. Juni 1968 (BGBl. I S. 657 Nr. 39).

Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709 Nr. 41).

Arbeitssicherstellungsgesetz vom 9. Juli 1968 (BGBl. I S. 787), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Verkehrssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1082), das zuletzt durch Artikel 55 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858) geändert worden ist.

Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.

Bundes-Immissionsschutzgesetz (vom 15. März 1974) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1362) geändert worden ist.

Gesetz zu dem Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 4. Juni 1974 (BGBl. II S. 785).

Bundesbesoldungsgesetz (23. Mai 1975) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz (vom 25. Mai 1976) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung vom 21. Juli 1976 (BGBl. I S. 1833), die zuletzt durch Artikel 263 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Abgeordnetengesetz (vom 18. Februar 1977) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist.

Verordnung zur Sicherstellung des Seeverkehrs vom 3. August 1978 (BGBl. I S. 1210), die zuletzt durch Artikel 18 der Verordnung vom 2. Juni 2016 (BGBl. I S. 1257) geändert worden ist.

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 8. Juli 2022.

Anordnung des Bundespräsidenten über die Dienstgradbezeichnungen und die Uniform der Soldaten vom 14. Juli 1978 (BGBl. I S. 1067).

Verordnung zur Sicherstellung des Straßenverkehrs vom 23. September 1980 (BGBl. I S. 1795), die zuletzt durch Artikel 56 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858) geändert worden ist.

Verordnung zur Sicherstellung des Binnenschiffsverkehrs vom 20. Januar 1981 (BGBl. I S. 101), die zuletzt durch Artikel 19 der Verordnung vom 2. Juni 2016 (BGBl. I S. 1257) geändert worden ist.

Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982 (BGBl. I S. 677), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 203). Zuletzt geändert durch Art. 58 Zweites Gesetz über die weitere Bereinigung von Bundesrecht vom 8. Juli 2016 (BGBl. I S. 1594).

Verordnung über die Feststellung und Deckung des Arbeitskräftebedarfs nach dem Arbeitssicherstellungsgesetz vom 30. Mai 1989 (BGBl. I S. 1071), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. November 2004 (BGBl. I S. 2902) geändert worden ist.

Vertrag über die abschließende Regelung in bezug [sic!] auf Deutschland vom 12. September 1990 (BGBl. II S. 1318) (nicht amtliche Bezeichnung: Zwei-Plus-Vier-Vertrag)

Gesetz zu dem Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in bezug [sic!] auf Deutschland (BGBl. II S. 1317)

MAD-Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrags über die abschließende Regelung in bezug [sic!] auf Deutschland vom 15. März 1991 (BGBl. II S. 587).

Verordnung über die Führung der Personalakten der Soldaten und der ehemaligen -Soldaten vom 31. August 1995 (BGBl. I S. 1159); aufgehoben durch Artikel 34 Gesetz zur nachhaltigen Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147).

Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

KV-/PV-Pauschalbeitragsverordnung vom 3. März 1998 (BGBl. I S. 392), die zuletzt durch Artikel 13 Absatz 20 des Gesetzes vom 12. April 2012 (BGBl. I S. 579) geändert worden ist.

RV-Wehr- und Zivildienstpauschalbeitragsverordnung vom 21. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3831), die zuletzt durch Artikel 30 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.

Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist.

Wehrdisziplinarordnung vom 17. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 424), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 7) geändert worden is vom 17. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 424).

Kriegsdienstverweigerungsgesetz vom 9. August 2003 (BGBl. I S. 1593), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Wirtschaftssicherstellungsverordnung vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2159), die zuletzt durch Artikel 266 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 2020 (BGBl. I S. 840) geändert worden ist.

Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I 2005, 775).

Unabkömmlichstellungsverordnung vom 24. August 2005 (BGBl. I S. 2538), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Berufsförderungsverordnung vom 23. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2336), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 42 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist.

Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I 2250) geändert worden ist.

Wehrbeschwerdeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 2009 (BGBl. I S. 81), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 424) geändert worden ist.

Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

Bundeslaufbahnverordnung vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 9. August 2022 (BGBl. I S. 1381) geändert worden ist.

Soldatenversorgungsgesetz vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932, 3958), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Postsicherstellungsgesetz vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 506, 941), das zuletzt durch Artikel 48 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858) geändert worden ist.

Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates Bundeswehrreform-Begleitgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583 Nr. 35).

Wehrverwaltungsaufgabenübertragungsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583, 1590).

Reservistengesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583, 1588), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 7) geändert worden ist.

Zweite Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung vom 1. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1950), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. I 2025 Nr. 370) geändert worden ist.

Soldatenarbeitszeitverordnung vom 16. November 2015 (BGBl. I S. 1995), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 6. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 78) geändert worden ist.

Soldatinnen- und Soldatenbeteiligungsgesetz vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2065), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 55) geändert worden ist.

Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz vom 4. April 2017 (BGBl. I S. 772), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2863) geändert worden ist.

LuftVG-Beleihungsverordnung vom 15. September 2019 (BGBl. I S. 1402).

Soldatenlaufbahnverordnung vom 28. Mai 2021 (BGBl. I S. 1228, 5240), die zuletzt durch Artikel 19 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370) geändert worden ist.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968).

Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030).

Erlasse

Erlass BMVg I-II, Tgb. Nr. 515/15 vom 28. April 1955.

BMVg-Erlass vom 9. September 1957, VMBl 1957.

BMVg-Erlass vom 19. Mai 1958, VMBl 1958.

Bundesminister der Verteidigung: Umgliederung des militärischen Bereichs im BMVtdg vom 21. März 1970 („Blankeneser Erlass“).

BMVg-Erlass i. d. F. v. 15. Dezember 2004, VMBl 2005.

Bundesministerium der Verteidigung: Weisung zur Inkraftsetzung der Grundsätze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Spitzengliederung vom 21. Januar 2005 („Berliner Erlass“).

Richtlinie für die Durchführung der Informationsarbeit der Bundeswehr, VMBl 2007.

Erlass BMVg „Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe“ vom 6. Februar 2008, VMBl 2008.

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

Bundesministerium der Verteidigung: Personalstrategie der Bundeswehr vom 1. Dezember 2016.

Bundesministerium der Verteidigung: Konzeption der Bundeswehr vom 20. Juli 2018.

Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien 2023 vom 9. November 2023.

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

Bundestagsdrucksachen

BT-Drs. II/1700 vom 23. September 1955.

Zweiter Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschuss), 2. Wahlperiode, BT-Drs. 2150 vom 1. März 1956.

BT-Drs. 2341 vom 26. April 1956

BT-Drs. V/2873 vom 9. Mai 1968.

BT-Drs. 9/964 vom 30. Oktober 1981.

BT-Drs. 13/7265 vom 19. März 1997.

BT-Drs. 14/5892 vom 17. April 2001.

BT-Drs. 14/8988 vom 8. Mai 2002.

BT-Drs. 15/3892 vom 6. Oktober 2004.

BT-Drs. 15/5824 vom 24. Juni 2005.

BT-Drs. 16/7427 vom 6. Dezember 2007.

BT-Drs. 16/12004 vom 17. Februar 2009.

BT-Drs. 17/4821 vom 21. Februar 2011.

BT-Drs. 17/9615 vom 11. Mai 2012.

BT-Drs. 17/10447 vom 9. August 2012.

BT-Drs. 18/6988 vom 9. Dezember 2015.

BT-Drs. 19/26600 vom 23. Februar 2021.

BT-Drs. 19/31495 vom 12. Juli 2021.

BT-Drs. 19/32062 vom 17. August 2021.

BT-Drs. 19/32022 vom 18. August 2021.

BT-Drs. 20/239 vom 9. Dezember 2021.

BT-Drs. 20/846 vom 27. Februar 2022.

BT-Drs. 20/900 vom 15. März 2022.

BT-Drs. 20/1409 vom 13. April 2022.

BT-Drs. 20/1410 vom 13. April 2022.

BT-Drs. 21/1460 vom 2. September 2025.

Internetquellen

https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf (letzter Abruf: 31. Mai 2024, 21:59 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386 (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:35 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:39 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/kommando-heer (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:45 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:48 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/organisation- (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:55 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/organisation-/kommando-luftwaffe (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:55 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/auftrag-deutsche-marine (letzter Abruf: 25. November 2025, 17:59 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:01 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/menschen (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:03 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation/marinekommando (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:05 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/auftrag (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 14:15 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/organisation (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 14:20 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/organisation/bundesakademie-fuer-sicherheitspolitik (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 14:21 MEZ).

https://www.baks.bund.de/de/service/team (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:10 MEZ).

https://www.baks.bund.de/de/die-baks/auftrag-und-aufgaben-der-bundesakademie-fuer-sicherheitspolitik (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:12 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/sanitaetsdienst/kommando-und-organisation-sanitaetsdienst/kommando-sanitaetsdienst (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 14:35 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/sanitaetsdienst/aufgaben-und-selbstverstaendnis-sanitaetsdienst-bundeswehr (letzter Abruf: 14. Mai 2024, 19:59 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/auftrag (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 15:15 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/kommando-und-organisation-cir (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:18 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr- (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 15:25 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/zentrum-innere-fuehrung (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 15:30 MEZ)

https://crp-infotec.de/bundeswehr-personalstruktur/ (letzter Abruf: 21. April 2023, 15:35 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:32 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation/unterstellte-dienststellen (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:34 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/ministerium/organisation (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:30 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/presse/minister-pistorius-stellt-plaene-zur-organisationsreform-vor-5702344 (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:35 MEZ).

https://www.bmvg.de/resource/blob/11902/2c773210e9e86771735186b5feffe042/download-organigramm-data.pdf (letzter Abruf: 25. November 2025, 19:58 MEZ)

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:39 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/unser-auftrag (letzter Abruf: 13. Mai 2024, 15:48 MEZ).

https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/Bundeswehr/BAPersBw/Bundesamt-fuer-das-Personalmanagement-der-Bundeswehr.html?nn=4641496 (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:45 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/einsatzfuehrungskommando-der-bundeswehr (letzter Abruf: 13. Mai 2024, 22:22 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr- (letzter Abruf: 14. Mai 2024, 04:12 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/fuehrungsakademie-der-bundeswehr (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:49 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/zentrum-innere-fuehrung (letzter Abruf: 15. Mai 2024, 20:24 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr (letzter Abruf: 15. Mai 2024, 20:30 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr- (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:50 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/personal/organisation-/bundesamt-fuer-das-personalmanagement-der-bundeswehr-/karrierecenter-der-bundeswehr- (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:53 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen/organisation-iud/ (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:54 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:55 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen/organisation-iud/baiudbw/ (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:56 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:57 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/organisation/baainbw (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:58 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/auftrag-ain (letzter Abruf: 13. Mai 2024, 16:12 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baainbw/menschen (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:59 MEZ).

https://www.bundeswehrkarriere.de/arbeitgeber-bundeswehr/die-verwaltung (letzter Abruf: 13. Mai 2024, 16:22 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/evangelische-militaerseelsorge/dienststellen/militaerdekanate (letzter Abruf: 14. Mai 2024, 18:42 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/katholische-militaerseelsorge/organisation/militaerdekanate (letzter Abruf: 14. Mai 2024, 18:43 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/juedische-militaerseelsorge/militaerbundesrabbiner-zsolt-balla (letzter Abruf: 14. Mai 2024, 18:45 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/betreuung-fuersorge/militaerseelsorge/juedische-militaerseelsorge/unser-angebot-fuer-juedische-soldatinnen-und-soldaten (letzter Abruf: 14. Mai 2024, 18:50 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/dienstgrade-laufbahnen-bundeswehr/zivile-laufbahnen-bundeswehr (letzter Abruf: 24. November 2025, 04:14 Uhr MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:12 Uhr MEZ).

https://www.vbb.dbb.de/aktuelles/news/kein-weiter-so/ (letzter Abruf: 25. November 2025, 21:05 MEZ).

https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-04-bundestag-634566 (letzter Abruf: 25. November 2025, 05:51 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr (letzter Abruf: 15. Mai 2024, 22:01 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr-als-zivile-aufsichtsbehoerde (letzter Abruf: 15. Mai 2024, 22:06 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur/abteilung-2 (letzter Abruf: 15. Mai 2024, 22:09 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur/abteilung-4 (letzter Abruf: 15. Mai 2024, 22:10 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/das-luftfahrtamt-der-bundeswehr/organisation-und-struktur (letzter Abruf: 18. Mai 2024, 22:20 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-/die-vier-abteilungen/abteilung-ii-faehigkeitsmanagement (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 19:11 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/planungsamt-der-bundeswehr-/die-vier-abteilungen/abteilung-iii-planungsumsetzung (letzter Abruf: 12. Mai 2024, 19:12 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/nationale-sicherheitsstrategie (letzter Abruf: 25. November 2025, 23:38 MEZ).

http://www.gesetze-im-internet.de/wvwa_g/__1.html (letzter Abruf: 25. November 2025, 06:17 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/innere-fuehrung/wehrbeauftragte-deutscher-bundestag (letzter Abruf: 5. Mai 2024, 01:01 MEZ).

https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/295713/evg-vertrag (letzter Abruf: 24. November 2025, 05:30 MEZ).

https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_en.pdf (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:18 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/geschichte-bundeswehr/gruendung-bundeswehr (letzter Abruf: 1. Januar 2022, 20:03 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigung/bundeswehr-parlamentsarmee/geschichte (letzter Abruf: 25. November 2025, 20:44 MEZ).

https://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Der_Inneneinsatz_der_Bundeswehr.pdf (letzter Abruf: 8. Januar 2022, 20:21 MEZ).

https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/hfr/deutsch/2009-02.pdf (letzter Abruf: 25. November 2025, 23:07 MEZ).

https://www.bwconsulting.de/unternehmen/ (letzter Abruf: 25. November 2025, 23:08 MEZ).

https://www.bwconsulting.de/aus-g-e-b-b-wird-bwconsulting-mehr-als-eine-umbenennung/ (letzter Abruf: 24. November 2025, 23:09 MEZ).

https://www.bundeswehr-journal.de/2017/bwbm-managt-die-bekleidung-unserer-streitkraef-te/#:~:text=Alle%20Artikel%20werden%20gemeinsam%20mit,mehreren%20gro%C3%9Fen%20Lager%2D%20und%20Transportsystemen (letzter Abruf: 11. Januar 2026, 12:32 MEZ).

https://www.bwbm.de/unternehmen/unternehmensgeschichte (letzter Abruf: 11. Januar 2026, 12:45 MEZ).

https://www.army.mil/organization/ (letzter Abruf: 24. November 2025, 04:34 MEZ).

https://dwp.dmdc.osd.mil/dwp/app/dod-data-reports/workforce-reports (letzter Abruf: 23. November 2025, 12:12 Uhr MEZ).

https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/#node-content-title-5 (letzter Abruf: 24. November 2025, 19:19 MEZ).

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/bvg06-011.html (letzter Abruf: 25. November 2025, 23:12 MEZ).

https://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/10649/kongress?p=0 (letzter Abruf: 25. November 2025, 06:03 MEZ).

https://uscode.house.gov/browse/prelim@title10/subtitleA/part1&edition=prelim (letzter Abruf: 18. Mai 2024, 09:01 MEZ).

https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title10-section113&num=0&edition=prelim (letzter Abruf: 18. Mai 2024, 09:44 MEZ).

https://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml (letzter Abruf: 18. Mai 2024, 05:55 MEZ).

https://www.defense.gov/Our-Story/Combatant-Commands/ (letzter Abruf: 25. November 2025, 04:59 MEZ).

https://www.vbs.admin.ch/de/vbs/zahlen-fakten/armee.html (letzter Abruf: 1. März 2021, 21:00 MEZ).

https://www.vbs.admin.ch/de/vbs-in-zahlen (letzter Abruf: 25. November 2025, 20:15 MEZ).

https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/geschichte-der-schweizer-armee.html (letzter Abruf: 25. November 2025, 03:01 MEZ).

https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/gliederung.html (letzter Abruf: 23. Dezember 2021, 15:15 MEZ).

https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/hoehere-stabsoffiziere/hso/suessli-thomas.html (letzter Abruf: 24. Dezember 2021, 08:15 MEZ).

StBKAH I/02.14, maschinenschriftliches Redemanuskript Konrad Adenauers (Durchdruck), zit. n. https://www.konrad-adenauer.de/quellen/reden/1956-01-20-ansprache-bundeswehr (letzter Abruf: 19. Dezember 2021, 22:10 MEZ).

https://www.gvoon.de/amtsblatt-kontrollrat-deutschland-1945/seite-8-2-843636.html (letzter Abruf: 25. November 2025, 03:57 MEZ).

https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/fuersorgepflicht-des-dienstherrn-was-ein-minister-darf-und-was-nicht/#:~:text=Der%20Minister%20ist%20als%20Mitglied,und%20Einstandspflicht%20gegen%C3%BCber%20dem%20Parlament (letzter Abruf: 25. November 2025, 02:01 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/modernisierung-bundeswehr/verteidigungshaushalt-trendwende-finanzen (letzter Abruf: 2. Januar 2022, 12:34 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/aktuelles/tagesbefehl-eckpunkte-bundeswehr-der-zukunft-5083336 (letzter Abruf: 2. Januar 2022, 12:55 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/eckpunkte-fuer-die-bundeswehr-der-zukunft (letzter Abruf: 2. Januar 2022, 13:24 MEZ).

https://www.vbb.dbb.de/aktuelles/news/zivilpersonal-im-ministerium-und-der-bundeswehr/ (letzter Abruf: 25. November 2025, 05:21 MEZ).

https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/37215383_kw52_instrumente_bundestag-207296 (letzter Abruf: 25. November 2025, 22:03 MEZ).

https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-03-bund-laender-634564 (letzter Abruf: 25. November 2025, 16:00 MEZ).

https://www.bundestag.de/resource/blob/995980/dc7cf6b9b7a0b10c71f0870582847ed4/75-Jahre-Grundgesetz-Aenderungen-des-Grundgesetzes-seit-1949.pdf (letzter Abruf: 25. November 2025, 19:05 MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/landes-buendnisverteidigung-kernauftrag (letzter Abruf: 30. April 2024, 19:22 MEZ).

https://www.bmvg.de/de/ministerium/geschichte-des-verteidigungsministeriums/erlasse-zur-spitzengliederung (letzter Abruf: 25. November 2025, 21:32 Uhr MEZ).

https://www.bmvg.de/de/ministerium/staatssekretaere (letzter Abruf: 25. November 2025, 18:33 Uhr MEZ).

https://www.bmvg.de/de/presse/osnabruecker-erlass-regelt-neue-grundsaetze-spitzengliederung-5778130 (letzter Abruf: 24. November 2025, 17:34 Uhr MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation#:~:text=Verteidigungsminister%20Boris%20Pistorius%20stellte%20Anfang,ein%20neues%20Operatives%20F%C3%BChrungskommando%20aufgebaut (letzter Abruf: 26. November 2025, 21:58 Uhr MEZ).

https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen#:~:text=Dem%20Generalinspekteur%20der%20Bundeswehr%20sind,geh%C3%B6rt%20dazu%20auch%20das%20Einsatzf%C3%BChrungskommando (letzter Abruf: 6. Mai 2024, 22:23 Uhr MEZ).

https://www.bmvg.de/de/presse/neues-fuehrungsteam-bereich-personal-5773064#:~:text=Frau%20Direktorin%20Oda%20D%C3%B6ring%2C%20derzeit,Abteilungsleiterin%20Personal%20im%20Verteidigungsministerium%20ernannt (letzter Abruf: 26. November 2025, 22:07 Uhr MEZ).

https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550 (letzter Abruf: 26. November 2025, 03:11 Uhr MEZ).

https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strukturanpassungen-verteidigungsministerium-geplant-5980372 (letzter Abruf: 25. November 2025, 20:53 Uhr MEZ).

dbwv.de/aktuelle-themen/blickpunkt/beitrag/die-neue-struktur-des-bundesverteidigungsministeriums (letzter Abruf: 25. November 2025, 20:54 Uhr MEZ).

8 Sachverzeichnis

Annexkompetenz 196, 264
Anstalt 206
Aufbauorganisation 43, 53, 156, 185, 279, 280, 293, 361
Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (AIN) 68
Befehls- und Kommandogewalt 53, 98, 103, 104, 106, 126, 128, 164, 246, 249, 250, 298, 329, 330, 356, 357, 358, 366, 369, 375
Bestandsgarantie 132
Bildungszentrum der Bundeswehr 9, 66, 79
Budgetkontrolle 94
Bundesamt für das Personalmanagement 8, 66, 67, 285
Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst 8, 54, 55, 274
Bundesauftragsverwaltung 207, 208, 239
Bundeseigenverwaltung 158, 159, 207, 208, 245
Bundeskanzler 63, 101, 103, 104, 105, 128, 246, 249, 356, 366
Bundesminister der Verteidigung 53, 101, 103, 105, 128, 144, 164, 165, 166, 246, 249, 250, 298, 356, 357, 366
Bundesministerium der Verteidigung 9, 28, 29, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 61, 62, 64, 70, 78, 79, 80, 87, 104, 163, 177, 180, 185, 247, 248, 258, 259, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 312, 315, 316, 317, 318, 319, 323, 324, 327, 328, 329, 338, 355, 357, 358, 365, 366, 399, 433
Bundespräsident 103
Bundesrat 101, 105, 108, 199, 203, 204, 238, 239, 354, 358, 364, 365, 366, 374, 376, 378, 387, 391
Bundesregierung 12, 50, 52, 63, 94, 102, 103, 104, 107, 109, 118, 119, 137, 141, 145, 153, 163, 166, 209, 226, 229, 235, 238, 250, 281, 283, 288, 298, 312, 313, 314, 317, 328, 329, 330, 331, 338, 355, 356, 365, 369, 370, 374, 375, 376, 378, 386, 387, 391, 392
Bundessicherheitsrat 105
Bundessprachenamt 10, 66, 79
Bundestag 91, 97, 101, 102, 107, 108, 119, 121, 141, 144, 225, 233, 238, 239, 281, 354, 356, 358, 365, 374, 378, 387, 391
Bundesverfassungsgericht 10, 24, 25, 106, 116, 121, 124, 133, 137, 140, 153, 159, 161, 166, 184, 213, 240, 371, 373, 378, 388, 393
Bundeswehr-Dienstleistungszentren 68
Bundeswehreinsatz 30, 34, 106, 410, 412
Bundeswehrverwaltungsstellen 68
Bündnisfall 135, 136
Chef der Armee 361, 364, 365
civil control 228
Common Law 346
Cyber- und Informationsraum 11, 56, 62, 281
Deckung des Sachbedarfs 172, 175, 176, 183, 199, 202, 205, 297, 314, 315
Dresdner Erlasses 78, 259, 279, 285, 339
effet utile 30, 114
Eigenverwaltung der Streitkräfte 191, 196
Einsatzführungskommando 11, 54, 274
Europäische Verteidigungsgemeinschaft 50
Europäischen Union 120
Evangelische Kirchenamt 11, 71
Exekutivkompetenz 93, 126, 130

fakultative Bundesverwaltung 149, 158
Freiwilligenarmee 27, 133, 134, 321
Friedensfall 352
Friedenspräsenzstärke 142
Führungsakademie der Bundeswehr 54, 274, 307
Funktionsfähigkeit 75, 76, 112, 125, 128, 131, 133, 143, 151, 196, 243, 277, 280, 373, 380, 381
Gebotes strikter Texttreue 116, 369
Generalinspekteur 12, 34, 54, 78, 128, 273, 323, 324, 326, 328, 337, 355, 365
Generalinspekteur der Bundeswehr 12, 34, 54, 78, 273, 323, 326, 328, 337, 355
General-Kriegs-Kommissariat 45
Geschäftsbereich 55, 70, 153, 229, 249, 267, 307, 308
Gestaltungskompetenz 156
Goldman-Nichols-Gesetz 350
Grundzüge der Organisation 106, 141, 144, 268, 358
Haushaltsauschuss 142
Haushaltsmittel 143
Haushaltsplan 56, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 92, 141, 142, 143, 144, 268, 281, 285, 287, 289, 358, 374, 385, 386, 390, 403
Heer 45, 47, 56, 58, 78, 126, 141, 234, 281, 350, 351, 353, 361
Hochschule des Bundes 13, 66, 79
Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen (IUD) 67, 281
institutionelle Garantie 131, 132, 165, 240
Intendanturen 47
Intendanturverwaltungen 49, 234
Joint Chiefs of Staff 13, 346, 350, 355
Katholische Militärbischofsamt 71
Koalitionsvertrag 26, 35, 74, 407
Kommando Territoriale Aufgaben 78
Kompetenz kraft Sachzusammenhangs 131, 196, 264
Kompetenznorm 159, 162, 184
Kompetenzzentren Baumanagement 68
Kompetenzzentren Travel Management 68
Konstitutionskompetenz 150, 151, 152, 225, 226, 233, 237, 240, 244, 247, 252
Kontrollfunktion 43, 142, 228, 230, 231, 243
Körperschaft 206
Kriegsministerium 46
Länderhoheit 149, 240
Landesverteidigung 23, 52, 111, 112, 125, 133, 134, 137, 139, 144, 145, 153, 155, 205, 230, 232, 234, 235, 238, 246, 249, 260, 345, 346, 355, 357, 359, 360, 362, 365, 366, 367, 373, 374, 383, 384, 385
Lissaboner Vertrag 120
Logistikkommando 60
Luftfahrtamt 14, 54, 274, 299
Luftwaffe 49, 56, 59, 78, 141, 234, 281, 350, 352, 353, 354, 361
Machtkonzentration 29, 110, 221, 230, 261, 262, 330
Marine 47, 56, 141, 234, 281, 344, 345, 346, 350, 352, 353
Militärhaushaushalt 145
Militärseelsorge 70, 71, 74, 75, 77, 101, 102, 105, 106, 126, 179
Militärsystem 42, 43
Milizarmee 361
Mischverwaltung 208, 238
mittelbare Bundesverwaltung 157, 169, 242
Monopolstellung 186
Nationale Sicherheitsstrategie 85, 86, 332, 333
NATO 14, 22, 50, 51, 70, 122, 135, 136, 145, 225, 236, 250, 263, 323
Natur der Sache 116, 139, 196, 264

Neuausrichtung 23, 27, 72, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 267, 278, 281, 294, 311, 346, 382, 400, 403, 407, 410
Neues strategische Konzept 2022 85, 332
Notstand 98, 115
Notstandsverfassung 98
Oberbefehlshaber der Armee 345, 364, 366
obligatorische Bundesverwaltung 149
Operative Führungskommando 56
Organisationsbereich 38, 41, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 79, 167, 176, 182, 188, 200, 259, 285, 287, 288, 294, 296, 375, 380, 384
Organisationsermessen 168, 169
Organisationsform 133, 165, 166, 168, 169, 188, 209
Organisationsgewalt 104, 144, 156, 160, 163, 166, 170, 187, 242, 249, 250, 251, 298, 357, 366
Organisationsnorm 148, 159
Osnabrücker Erlass 28, 29, 35, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 61, 62, 87, 88, 104, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 277, 280, 281, 299, 340, 395, 433
Out-of-Area-Entscheidung 116, 213
Parlamentsheer 100, 117, 400
Parlamentsvorbehalt 98, 106, 118, 121
Personal (P) 66
Personalbedarf 180
Personalstärke 48, 58, 110, 141, 142, 143, 287, 288
Personalstrategie 280, 281, 317, 318, 319, 433
Personalwesen 30, 34, 76, 91, 95, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 160, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 203, 205, 218, 238, 239, 240, 246, 247, 248,260, 264, 271, 293, 294, 297, 310, 315, 323, 408, 414
Planstellen 143, 281
Planungsamt 15, 54, 274, 311, 339
Posse-Comitatus-Gesetz 354
Primat der Politik 100, 103, 221, 246, 277, 295, 328, 349, 351, 353, 355, 363, 365, 366, 367, 381, 384, 385
Privatisierung 52, 73, 148, 153, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 183, 185, 193, 209, 219, 221, 236, 241, 242, 260, 373, 398, 401, 405, 407
Rechtspflege 70, 74, 75, 77, 101, 102, 105, 106, 179
Schutzobjekt 139
Schutzpflichten 139
Sicherheitspolitik 12, 23, 25, 70, 120, 315, 316, 317, 319, 323, 338, 350, 356, 399
Spannungsfall 102, 103, 115, 142
Staatsgewalt 37, 38, 99, 111, 113, 115, 140, 231
Strategische Kompass der EU 85, 332
Streitkräfteamt 60
Streitkräftebasis 16, 56, 78, 281
Strukturkommission 26, 398
Strukturreform 30, 34, 76, 91, 95, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 160, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 174, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 196, 197, 198, 201, 218, 238, 239, 240, 246, 247, 248, 260, 264, 280, 294, 297, 307, 308,309, 310, 414
Systemhäuser 327
Trennungsregelung 127, 197, 217, 219, 220, 221, 223, 236, 240, 252, 261, 263, 264, 309, 311, 313, 321, 329, 331, 338
Umstrukturierungsprozess 77
Unified or Specified Combatant Commands 351
United States Air Force 344, 352

United States Army 344
United States Navy 344, 352
Universität der Bundeswehr 13, 17, 66
unmittelbare Bundesverwaltung 157, 166, 195
Unterstützungskommando 17, 56, 57, 61, 62
Verfassungsauftrag 30, 34, 131, 132, 145, 151, 398
Verfassungsergänzung 97
Verfassungsinterpretation 24, 114
Verfassungsrang 22, 128, 134, 174, 271
Verfassungsvorbehalt 94, 97, 123
Verpflegungsamt 18, 68
Verteidigung 18, 28, 29, 32, 34, 35, 38, 41, 43, 50, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 87, 92, 97, 101, 103, 104, 105, 107, 111, 112, 113, 120, 122, 123, 124, 125, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 142, 144, 147, 148, 151, 153, 162, 175, 178, 205, 219, 228, 229, 230, 236, 237, 239, 244, 246, 247, 248, 249, 251, 258, 259, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 284, 287, 291, 313, 317, 319, 321, 323, 326, 328, 329, 330, 337, 339, 350, 352, 355, 356, 357, 358, 359, 361, 363, 365, 366, 367, 369, 374, 375, 376, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 392, 393, 433
Verteidigungsauftrag 112, 139, 145, 179
Verteidigungsausgaben 145
Verteidigungsausschuss 107, 108, 142, 267
Verteidigungsetat 74, 354, 358, 362, 365
Verteidigungsfall 63, 73, 95, 98, 101, 103, 104, 106, 109, 111, 115, 124, 125, 128, 136, 142, 218, 219, 246, 249, 250, 262, 322, 330, 356, 366, 405, 406
Verteidigungsgesetze 162, 179, 204, 208
Verteidigungspolitik 12, 21, 22, 120, 243, 314, 346, 359, 367, 376, 382
Verteidigungspolitischen Richtlinien 35, 85, 86, 307, 333, 340
Verteidigungsverwaltung 147, 148, 154, 179, 200, 204, 208, 224, 227, 233, 234, 236, 237, 263, 380
Vertrag von Nizza 120
Verwaltungskompetenz 76, 130, 149, 150, 151, 159, 167, 178, 206, 238, 379
Verwaltungsorganisation 152, 155, 163, 165, 169, 186, 230, 234, 240
Verwaltungsstruktur 79, 152, 170
Verwaltungsunterbau 147, 149, 151, 152, 153, 155, 156, 160, 166, 174, 206, 240, 241, 377, 387, 392
Wahrnehmungsmonopol 184, 186, 187, 188, 189, 190, 192, 197, 240, 309
War Powers Act 347
Wechseldienstposten 18, 280, 283, 284, 285, 287, 288, 292, 293, 294, 308, 309, 310, 312, 313
Wehrhoheit 49, 97, 114, 225
Wehrnovelle 98, 218
Wehrpflichtigenarmee 133
Wehrsystem 39, 42, 43, 404
Wehrverfassung 22, 24, 30, 34, 42, 43, 50, 51, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 97, 110, 111, 118, 125, 138, 141, 156, 157, 162, 190, 207, 221, 228, 229, 237, 248, 260, 354, 364, 368, 375, 376, 381, 382, 388, 394, 398, 411
Westeuropäische Union 19
Wiederbewaffnung 50, 90, 112, 225, 232
Zeitenwende 35
Zentralen Sanitätsdienst 56
Zentrum Brandschutz 19, 68
Zentrum Innere Führung 54, 274
Zielstruktur 72

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Dissertation mit dem Titel „Die zivile Wehrverwaltung der Bundeswehr“ selbstständig verfasst habe, dass ich sie zuvor an keiner anderen Hochschule und in keinem anderen Studiengang als Prüfungsleistung eingereicht habe und dass ich keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen oder aus anderweitigen fremden Äußerungen entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht.

Berlin, 28. März 2025