

Parole »Fertig werden!« – Die Bundeswehr als Paradigma deutscher Überbürokratisierung¹

Hans-Peter Bartels

1. Deutschland-Geschwindigkeit gegen erdrückenden Perfektionismus

Es gibt ein wachsendes Unbehagen, ein verbreitetes ungutes Gefühl, das sich vielleicht so auf den Punkt bringen lässt: Wir stecken 50 Prozent unseres Aufwandes an Zeit und Geld in die letzten zwei Prozent vermeintlicher Perfektion eines jeden Projekts in Deutschland. Deshalb dauert alles immer länger und kostet immer mehr. Umso weniger können wir uns dann *leisten*.

Derweil haben immer mehr Mitbürgerinnen und Mitbürger den Eindruck, dass unsere Infrastruktur immer schlechter funktioniert, von Eisenbahn und Flughäfen über Straßen, Brücken und Schultoiletten bis zu Arztterminen, Pflegenotstand und der Einsatzbereitschaft unserer Streitkräfte. Die politischen Rechtfertigungen laufen meist auf »zu wenig Geld« und »zu wenig Personal« heraus.

Neuerdings darf nun allerdings auch in progressiven Kreisen auf einen anderen Grund verwiesen werden: auf die sehr deutsche 150-Prozentigkeit unserer regulatorischen Ansprüche. Inzwischen hemmt die Eskalation von Vorschriften und Bestimmungen, Grenzwerten, Quoten, Genehmigungs- und Einspruchsvorbehalten in jedem einzelnen Fall immer mehr die Funktionsfähigkeit des Ganzen.

1 Der Text beruht auf einer aktualisierten, erweiterten Fassung eines Artikels im Online-Magazin des Progressiven Zentrums (Progressives Regieren: Deutschlandtempo – late in Germany, Mai 2023) ergänzt um den Vortrag des Autors bei der Veranstaltung »Sicherheitspolitik: Reichen 100 Milliarden für die Zeitenwende?« im Rahmen der IW-Reihe »Gutes Regieren für die Transformation« am 25. Mai 2023.

Für eine Gesellschaft oder eine Volkswirtschaft im Zustand vollständiger idealer Unangefochtenheit mag dieses aufwändige »Verbessern« noch um des kleinsten Effekts willen hinnehmbar sein. Es geht uns ja gut. Ein bisschen Raum für spielerische Dekadenz oder ideologische Moden sollte da wohl drin sein!

Aber für ein Land unter Stress, etwa in Erwartung einer kriegsbedingten Energiemangellage, wird der Faktor Zeit existenziell. Da heißt es: fertig werden! Dass dies im Winter 22/23 mit der Bereitstellung von Flüssiggas-Terminals innerhalb weniger Monate, wo man sonst in Jahren rechnen müsste, gelungen ist, zeigt, dass es geht.

Wenn sich diese neue *Deutschland-Geschwindigkeit* auch auf andere Felder des Planens, Bauens, Genehmigens und Dienstleistens übertragen ließe, wäre das ein enormer Fortschritt, vielleicht sogar die Lösung einer Wachstumsbremse. Für den Bahnausbau und Arbeiten am Autobahnnetz hat die Ampel-Koalition sich ebenfalls bereits auf beschleunigte Verfahren geeinigt.

2. Kaputtgesparte Bundeswehr in der Zeitenwende

Ein Musterbeispiel für die bisher in Kauf genommene Verwahrlosung der Funktionsfähigkeit einer einst teuer aufgebauten öffentlichen Einrichtung ist die Bundeswehr. Mit jeder Schrumpfung und jeder Bundeswehrreform nach dem Ende des Kalten Krieges war stets der Anspruch verbunden, nun etwas Kleineres, Besseres, Hochwertigeres zu schaffen. »Kleiner« hat geklappt. Heute haben unsere Streitkräfte nicht mehr 500.000 Soldaten wie zu den alten *West-Zeiten*, sondern gesamtdeutsch 180.000, und es sind nicht mehr Wehrpflichtige, sondern Profi-Soldatinnen und -Soldaten.

Zur kollektiven Verteidigung in Europa ist diese auf Afghanistan optimierte Freiwilligenarmee allerdings momentan kaum einzuplanen. Gab es früher 36 aktive und 24 gekaderte Heeresbrigaden, so sind es derzeit siebeneinhalb. Davon ist eine einzige komplett einsetzbar – sofern alle anderen ihre Ausrüstung leihen. Die Bundeswehr verfügt inzwischen nur noch über 100 Artilleriegeschütze (Panzerhaubitze 2000) und 300 Kampfpanzer (früher 4600 Leopard 1 und 2), Reserven: keine, Munition: vor den Abgaben an die Ukraine gerade ausreichend für ein oder zwei intensive Gefechtstage.

Seit Putins erstem Ukrainekrieg 2014 musste eigentlich klar sein, dass eine zügige Wiederbewaffnung des deutschen Militärs das Gebot der Stunde ist. Der Verteidigungsetat wuchs dann auch von 32 Milliarden Euro 2014 auf 50

Milliarden 2022, also um mehr als 50 Prozent in acht Jahren (allerdings noch immer deutlich unter der in der Nato vereinbarten 2-Prozent-vom-BIP-Quote). Die materielle Einsatzbereitschaft blieb derweil prekär. Bei Waffen und Material fehlt es an allen Ecken und Enden, Ersatzteile sind Mangelware, neues Gerät fällt oft mit Kinderkrankheiten aus, altes wegen Altersschwäche.

Weil die Effekte der zusätzlichen Milliarden für die »Trendwende« (so die Parole der damaligen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen) deutlich zu gering ausfielen, hat Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner »Zeitenwende«-Rede am 27. Februar 2022, drei Tage nach Russlands Überfall auf die Ukraine, die Bereitstellung eines nationalen Spezialfonds von einmalig 100 Milliarden Euro für die Vollausrüstung der Bundeswehr angekündigt. Dieses kreditfinanzierte »Sondervermögen« ist inzwischen verfassungsfest eingerichtet, so dass die Bundeswehr planen und Aufträge vergeben kann.

Damit das Extra-Geld nun aber wirklich die Kampfkraft der Truppe steigert und nicht wieder der Eindruck entsteht, dass der überorganisierte Wehrapparat noch jede zusätzliche Haushaltsmilliarde ohne erkennbare Verbesserung der Einsatzbereitschaft mühelos absorbiert, muss das Beschaffungs-Management unserer Streitkräfte radikal reformiert werden.

Der gegenwärtige amtliche Rüstungsprozess scheint mehr und mehr daraufhin optimiert worden zu sein, möglichst wenig Geld auszugeben. Denn in den Jahren des Schrumpfens der Bundeswehr schrumpfte auch der jährliche Haushaltsanteil für Rüstungsinvestitionen auf (am Tiefpunkt) fünf Milliarden Euro (und selbst davon wurde eine Milliarde gar nicht ausgegeben).

2022 standen zehn Milliarden Euro im regulären Haushalt für militärische Beschaffungen zur Verfügung (wovon wiederum zwei Milliarden nicht ausgegeben wurden). Hinzu kommen in den nächsten Jahren jetzt die erheblichen Zuflüsse aus dem *Sondervermögen*, das innerhalb von fünf Jahren verbraucht sein soll. Tatsächlich stehen allerdings nicht wirklich 100 Milliarden bereit, sondern, wenn man Zinszahlungen und alle aus dem regulären Haushalt (der weiter bei gut 50 Milliarden eingefroren ist) in das Sondervermögen verschoben bereits laufenden Programme abzieht, vielleicht noch 60 Milliarden für wirklich zusätzliche Projekte im Sinne von Vollausrüstung und Modernisierung.

Doch auch das ist erst einmal viel Geld. Damit soll die Quote der deutschen Verteidigungsausgaben am BIP von heute 1,5 Prozent auf die in der Nato vereinbarten 2 Prozent steigen. Also müsste das Beschaffungswesen quasi von jetzt auf gleich in der Lage sein, statt 8 Milliarden Euro im Jahr mehr als 20 Milliarden für neue Ausrüstung tatsächlich auszugeben. Unter den gegebenen

Bedingungen ist das jedoch nicht zu schaffen. Ohne Veränderung von Institutionen und Regelwerk würde des Kanzlers Zeitenwende-Projekt scheitern. Und ohne verlässliches Halten der Zwei-Prozent-Linie auch nach Ausschöpfen des Sondervermögens 2028 würde die Bundeswehr nicht Europas beste konventionelle Armee, sondern ein Museum für Investitionsruinen.

Bisher lauteten – inoffiziell – die obersten drei Maximen für die Bundeswehr-Beschaffungsorganisation: erstens »rechtssichere Vergabe« (angesichts zahlreicher Rüstungsskandale und Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse), zweitens »europaweite Ausschreibung« (weil Deutschland hier vorbildlich sein will) und drittens »zivile Standards« (auch wenn der geforderte Arbeitsschutz für Schwangere im hinteren Kampfraum eines Schützenpanzers unter keinen Umständen kriegsentscheidend wäre).

Für diese axiomatischen Setzungen, die viel Zeit und Geld verschlingen, kann man gewiss gute Gründe anführen, sie treffen aber nicht den Hauptzweck der staatlichen Rüstungsanstrengungen: voll aufgestellte, kampfstärke Streitkräfte für die Landes- und Bündnisverteidigung komplett auszurüsten. Doch darum geht es seit Putins Überfall auf die Ukraine und den russischen Atomschlagsdrohungen gegen den Westen mehr denn je.

Nicht der jihadistische Gemüseman auf dem Marktplatz von Kundus, der möglicherweise eine Sprengstoffweste unter seinem Gewand trägt, ist heute die wahrscheinlichste Gefahr, sondern die russischen Streitkräfte, die unsere osteuropäischen Bündnispartner bedrohen. Dagegen brauchen wir heute zum Beispiel: Raketenabwehr, die Fähigkeit zur nuklearen Teilhabe und verlegebereite Heeresdivisionen. Nur das, was real da ist, schreckt ab.

3. Die Bundeswehr als Modell für ein erfolgreiches Umsteuern?

Weil aber das fortbestehende Problem der Mangelausstattung wirklich dramatisch ist und sich nicht länger durch ein *dynamisches Verfügbarkeitsmanagement* überbrücken lässt, hat Verteidigungsminister Boris Pistorius seinen Rüstungs-Staatssekretär Benedikt Zimmer dazu im April 2023 die Weisung zur »Beschleunigung der Beschaffung« verkünden lassen. Darin heißt es: »Der Faktor Zeit hat höchste Priorität und ist mit sofortiger Wirkung als der wesensbestimmende Faktor aller laufenden und neuen Rüstungsvorhaben der Bundeswehr maßgebend, um zu beschaffende Produkte für die Truppe so schnell wie möglich nutzbar zu machen.«

Entgegen der bisherigen Priorität auf verabsolutierten militärischen »Forderungen«, die in endlosen Entwicklungsprogrammen (gern multinational) für neue Waffensysteme münden, heißt es jetzt: »Marktverfügbarkeit ist die grundsätzlich vorzusehende Lösung.« Und: »Das Eingehen technischer Realisierungsrisiken ist mit Blick auf Zeit und Kosten grundsätzlich zu vermeiden.« Es gilt, zügig fertig zu werden. Die nächsten Projekte warten schon.

Zum selbstgemachten Bürokratie-Overkill heißt es in der Weisung zur neuen militärischen Deutschland-Geschwindigkeit: »Soweit bundeswehrinterne untergesetzliche Regelwerke die gesetzlichen Regelungen verschärfen, sind diese hiermit ausgesetzt.« Und schließlich: »Alle vergaberechtlichen Möglichkeiten zur Beschleunigung von Verfahren sind konsequent auszuschöpfen.« So ist der politische Führungswille eindeutig zum Ausdruck gebracht. Dennoch wird es weitere Mühe machen, Hunderte, wenn nicht Tausende von Vorschriften entsprechend anzupassen. Denn längst nicht immer dürfte auf den ersten Blick klar sein, welche Bestimmungen von dem Verdikt »hiermit ausgesetzt« betroffen sind.

Damit nicht genug, wird der Verteidigungsminister gleichzeitig mit dem Durcharbeiten der normativen Beschaffungs-*Software* an eine Änderung der institutionellen *Hardware* gehen müssen. Auch hier muss es heißen: Weniger ist mehr! Vor der Bundeswehrreform des Jahres 2011 (Guttenberg/deMaiziere) gab es zum Beispiel keine eigene ministerielle Planungsabteilung und kein nachgeordnetes Planungsamt. Deren Aufgaben könnten nun wieder integriert werden in die Zuständigkeiten von Rüstungsabteilung, Beschaffungsamt und Teilstreitkräften.

Zugleich sollte das Beschaffungsamt in Koblenz von Aufgaben entlastet werden: Die zentralisierte Verantwortung für die Materialerhaltung könnte zurückverlagert werden zu den *Nutzern*, den Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe, Marine usw. (wie vor 2011). Und für Allerweltsbeschaffungen sollten die Bundeswehrdienstleistungszentren, deren Bundesamt in Bonn, die Truppe selbst sowie andere geeignete Institutionen (etwa des Sanitätsdienstes) sorgen können. Da arbeiten überall Erwachsene. Aber mit der institutionellen Reform tut sich die politische Leitung im Berliner Bendlerblock immer noch schwer, auch was die Umgliederung der Streitkräfte für die Hauptaufgabe kollektive Verteidigung angeht.

Was nicht erforderlich sein wird, ist zusätzliches Personal. Stete Personalmehrforderungen können geradezu ein Gradmesser bürokratischer Dysfunktionalität sein. Dass die unterschiedlichen Bundesregierungen in den vergangenen zehn Jahren ihr Personal in den Bundesministerien um 40 Prozent ver-

mehrt haben, kann kaum mit einem entsprechenden Quantum zusätzlicher Aufgaben oder einer enormen Verbesserung der Qualität politisch-administrativer Arbeit zu tun haben. Stattdessen dürfte das Maß an Selbstreferenzialität gestiegen sein. Und eingestellt wird deshalb – weil man es kann.

Wenn nun aber die dargestellten normativen und institutionellen Veränderungen gelingen, könnte die Bundeswehr, deren Kümmernisse heute ein Sinnbild für viele andere prekär gewordene Strukturen in Deutschland geworden sind, zum Modell für ein erfolgreiches Umsteuern werden.