

Von Bremsern und Bürokraten

Wenn Deutschlands Zeitenwende ein Erfolg werden soll, müssen nicht nur die sicherheitspolitischen Institutionen überprüft werden; auch die bisherigen Abläufe gehören hinterfragt.

Von Aylin Matlé

Gerade ins Amt gekommen, schien er bereits verstanden zu haben. Der neue deutsche Verteidigungsminister Boris Pistorius stellte wenige Stunden nach seiner Ernennung am 19. Januar 2023 fest: „Der größte Teil der Zeitenwende liegt noch vor uns.“ Gemünzt auf einen wesentlichen Politikbereich, der von den Umbrüchen seit dem 24. Februar 2022 betroffen ist – Sicherheit und Verteidigung – hätte Pistorius es nicht treffender formulieren können. Ein Jahr nach der „Zeitenwende“-Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz hat sich Deutschland noch nicht schnell und substantiell genug bewegt.

Immerhin: Tatenlos war Berlin nicht. Einige Änderungen sind angestoßen worden, allen voran die Einrichtung eines Sondervermögens für die Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro zur

Modernisierung der Streitkräfte – eine Entscheidung, die überfällig war. Die Mittel werden zwar nicht ausreichen, um alle aufgeschobenen Neuerungen nachzuholen, aber das Sondervermögen ist eine gute Initialzündung.

Etwas behäbige Friedenslogik

In engem Zusammenhang mit dem Sonderfonds steht das von Bundeskanzler Scholz angekündigte erneute Versprechen Deutschlands, fortan „Jahr für Jahr“ 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung aufzuwenden. Diese zwei politischen Entscheidungen und Ankündigungen verdeutlichen aber auch, dass die Abläufe des sicherheits- und verteidigungspolitischen Apparats noch nicht in der „anderen Welt“ angekommen sind, von der Außenministerin Annalena Baerbock am

24. Februar 2022 sprach. Viele Prozesse und Abläufe sind hier noch einer etwas behäbigen Friedenslogik verhaftet.

Betrachtet man die Abläufe nach der Verkündigung des Sondervermögens für die deutschen Streitkräfte, dann wird deutlich, wie langsam Deutschland vorankommt. Erst spät im vergangenen Jahr stimmte der Deutsche Bundestag den ersten gewichtigen Anschaffungen zu, die aus dem Sondervermögen finanziert werden. Bis Mitte Dezember dauerte es, um die Beschaffungsverträge für den Haushaltsausschuss des Parlaments vorzubereiten, dessen Mitglieder jeder Anschaffung, die 25 Millionen Euro übersteigt, zustimmen müssen. Die 100 Milliarden Euro des Sonderfonds sind zwar eine beträchtliche Summe; allerdings werden die Mittel eingesetzt, um das 2-Prozent-Ziel der NATO zu erreichen.

Mit anderen Worten: Deutschland beabsichtigt nicht, den regulären Verteidigungshaushalt dauerhaft zu erhöhen, um seiner langjährigen Bündnisverpflichtung nachzukommen. In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung werden die Militärausgaben bei 50,1 Milliarden Euro eingefroren. Selbst mit dem Geld aus dem Sondervermögen wird Deutschland das 2-Prozent-Ziel voraussichtlich erst in den Jahren 2024 und 2025 erreichen. Das Versprechen von Bundeskanzler Scholz, künftig mindestens 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für den Wehretat aufzuwenden, klingt angesichts der deutschen Finanzplanung hohl.

*Das 2-Prozent-Ziel wird
Deutschland voraussicht-
lich erst in den Jahren
2024 und 2025 erreichen*

Sowohl die schleppende Verausgabung des Sondervermögens für die Bundeswehr als auch die Verfehlung der NATO-Ausgabenquote stehen sinnbildlich für Prozesse, Institutionen und Handelnde, die noch nicht ausreichend vom Geist der Zeitenwende durchdrungen sind. Allein die Tatsache, dass mehrere Monate zwischen der Ankündigung von Olaf Scholz, die Bundeswehr „zur größten konventionellen Armee im Rahmen der NATO“ zu entwickeln, und den ersten Schritten in der Materialbeschaffung auf diesem Weg liegen, zeigt, dass bürokratische und ministerielle Abläufe weiterhin aus einer Vor-Zeitenwende-Ära stammen. Die Gründe dafür sind vielfältig.

Umständliche Prüfschleifen

Da sind zum einen das vielgescholtene Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, kurz BAAINBw, und die ihm zugrunde liegenden Strukturen. Schon in der Vergangenheit hat das Amt sich nicht durch Tempo und Flexibilität ausgezeichnet. Mit der Folge, dass Beschaffungsaufträge an die Wehrindustrie schleppend vergeben wurden. Ein Grund dafür findet sich in der unzureichenden personellen Aufstellung: Etwa 1300 Dienstposten sind unbesetzt, was rund 11 Prozent der gesamten Belegschaft dieser Behörde ausmacht. Die personellen Engpässe fallen seit dem Abschluss des Sondervermögens noch stärker ins Gewicht, da eine enorme Summe in relativ kurzer Zeit in notwendige Fähigkeiten übersetzt werden soll.

Neben personellen Engpässen im BAAINBw sorgen komplizierte rechtliche Rahmenbedingungen des Rüstungsmanagements für langwierige Beschaffungsprozesse. Hinzu kommt ein überbürokratisierter Apparat im Verteidigungsministerium, der oft für umständ-



Dr. Aylin Matlé
ist Research Fellow am Zentrum Sicherheit und Verteidigung der DGAP.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Zapfenstreich für alte Zöpfe? Für eine echte Zeitenwende in Deutschlands Verteidigungswesen sind massive Veränderungen erforderlich.

liche Abnahme- und Prüfschleifen auf vielen Ebenen sorgt.

Dass gerade die langsamen und verzackten Prozesse im Beschaffungswesen hinderlich sind, um den Modernisierungstau in der Ausstattung der Bundeswehr möglichst rasch aufzulösen, ist im Verteidigungsministerium erkannt worden. Und so wurden Schritte eingeleitet, die es ermöglichen sollen, die deutschen Streitkräfte möglichst zeitnah so auszurüsten, dass sie ihrem wieder wichtiger gewordenen Auftrag der Landes- und Bündnisverteidigung angemessen nachkommen können.

So hat der Deutsche Bundestag im vergangenen Sommer ein Gesetz „zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr“ angenommen. Dieses macht es beispielsweise möglich, das europäische Vergaberecht zielgerichteter zu nutzen. Dem neuen Gesetz zufolge müssen nicht mehr alle beabsichtigten Anschaffungen europaweit ausgeschrieben werden, wenn die Beschaffung der natio-

nen Sicherheit dient und dringend geboten ist. Außerdem können mittlerweile 20 Prozent der Verträge des Beschaffungswesens direkt vergeben werden – ohne zeitaufwändige Ausschreibungen. Zusätzlich wurde der Schwellenwert für Investitionen, die keiner Ausschreibung bedürfen, von 1000 auf 5000 Euro angehoben.

Angemessen, aber nicht ausreichend

All diese Entscheidungen sind sinnvoll, um Beschaffungsprozesse zu beschleunigen. Dadurch – so zumindest das Ansinnen der Bundesregierung – soll die Bundeswehr schnell in die Lage versetzt werden, mit dem nötigen Material ihren gewaltigen Aufgaben angemessen nachkommen zu können. Diese Schritte allein werden allerdings nicht zu einer Zeitenwende im sicherheits- und verteidigungspolitischen Apparat Deutschlands führen, die ihren Namen verdient.

Richtet man beispielsweise den Blick auf die Ebene der Politik, so stechen auch

hier Mängel ins Auge, die eine nachhaltige Kursänderung bislang verhindert haben. Nicht nur, dass Deutschland voraussichtlich erst in den Jahren 2024 und 2025 den finanziellen Vorgaben der Allianz wird Folge leisten können – laut einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft wird sich der deutsche Verteidigungshaushalt danach wieder weg von der 2-Prozent-Marke bewegen.

Mit Hinweisen darauf, dass es nicht auf das Erreichen einer starren Ausgabenmarke ankomme, sondern auf den Erwerb notwendiger Fähigkeiten, wird man nicht darüber hinwegtäuschen können, dass Investitionen in die militärische Wehrhaftigkeit nun einmal enorme Summen erfordern. Angesichts voraussichtlich weiter steigender Betriebs- und Personalkosten und einer hohen Inflationsrate werden das höchstwahrscheinlich sogar deutlich mehr als 2 Prozent der Wirtschaftsleistung sein. Wenig verwunderlich, dass im Allianz-Rahmen bereits Diskussionen darüber im Gange sind, ob das 2-Prozent-Ziel nicht als Mindestmaß ausgegeben werden sollte – eine Entscheidung darüber könnte auf dem NATO-Gipfel im kommenden Juli im litauischen Vilnius fallen. Nicht von ungefähr sprach die Bundeswehrbeauftragte Eva Högl zuletzt davon, dass statt 100 Milliarden satte 300 Milliarden Euro gebraucht würden, „um in der Bundeswehr signifikant etwas zu ändern“.

Ganz gleich, ob das transatlantische Verteidigungsbündnis sich auf eine andere Ausgabenformel einigen wird, fest steht bereits jetzt: Deutschland muss weit mehr Geld in die Hand nehmen, um das Land allianz- und verteidigungsfähig zu halten. Doch offenbar fehlt es derzeit an der notwendigen Einsicht, dass Verteidigungsfähigkeiten nicht ein „nice to have“, sondern ein „must have“ sind. Andernfalls würde der notwendige politische Wille

aufgebracht werden – über Parteigrenzen in der Ampelkoalition hinweg –, den regulären Verteidigungsetat dauerhaft anzuheben und nicht, wie laut mittelfristiger Finanzplanung vorgesehen, einzufrieren.

Akuter Personalmangel

Eine belastbare und beständige „Zeitenwende in den Köpfen“ politischer Verantwortungsträger würde zudem erfordern, dass bereits jetzt darüber nachgedacht wird, mit welchen Mitteln Großinvestitionen getätigt werden sollen, sobald der Sondertopf von 100 Milliarden Euro erschöpft ist. Denn die Anforderungen der NATO an die deutschen Streitkräfte und deren materielle Einsatzbereitschaft sind im vergangenen Jahr erneut gewachsen und werden im Zweifel weiter steigen.

Durch ein neues Gesetz wurden Anschaffungen und Ausschreibungen vereinfacht

Nicht zuletzt der Anspruch, in und für Europa auch militärisch führen zu wollen, wie von Bundeskanzler Scholz und der ehemaligen Verteidigungsministerin Christine Lambrecht behauptet, nährt die Erwartungen von Deutschlands Alliierten. Dafür braucht es nicht nur ausreichend Material und dessen Einsatzbereitschaft, sondern auch fähiges Personal. Gleichzeitig sind bei der Bundeswehr seit Jahren rund 20 000 Dienstposten unbesetzt.

Der akute Personalmangel wird dadurch verschärft, dass in den kommenden Jahren viele Dienstleistende die Bundeswehr verlassen werden und bislang nicht erkennbar ist, wie die überschaubaren Kohorten von Schulabsolventen und -absolventinnen

diese Lücke füllen sollen. Hinzu kommt, dass die Truppe trotz des Personalmangels auf gut 203 000 Soldaten und Soldatinnen aufgestockt werden soll. Zwar lässt sich auf Bemühungen der Bundeswehr verweisen, Nachwuchs zu gewinnen, etwa durch das Angebot von „Schnuppercamps“ im Sommer, um einen Einblick in das Leben von Soldaten und Soldatinnen zu bekommen. Ausreichen wird das nicht. Es wäre vermutlich lohnend, über ein verpflichtendes Gesellschaftsjahr nachzudenken, auch um künftige Geburtsjahrgänge mit den deutschen Streitkräften in Berührung zu bringen und ihnen einen potenziellen Arbeitgeber vorzustellen.

Strategiefähig werden

Was muss geschehen, damit Deutschland sich nicht weiter im Klein-Klein verliert und seine sicherheits- und verteidigungspolitischen Prozesse und Institutionen so gestaltet, dass Berlin den Anforderungen der Zeitenwende gerecht wird?

Neben den bereits skizzierten Schritten rückt auf übergeordneter Ebene immer wieder und derzeit verstärkt die Debatte über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrats in den Vordergrund. Viele Argumente sprechen für die Ablösung des seit 1955 bestehenden Bundessicherheitsrats (BSR), der in seiner jetzigen Ausrichtung hauptsächlich über Waffenexporte befindet, durch ein Gremium, das die wesentlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Prozesse und Entscheidungen zusammenführt.

An vorderster Stelle der Pro-Argumente steht die Möglichkeit, mithilfe eines solchen Organs zu allen strategisch relevanten Problemen und Themen ressortübergreifend Abstimmungen und Entscheidungen herbeiführen zu können. Häufig wird in diesem Zusammenhang die Formel einer Politik „aus einem Guss“

*Will Deutschland ein
verlässlicher Partner sein,
dann braucht es sicher-
heitspolitische Routine*

bemüht, die nicht nur reagiert, sondern vorausschauender agiert. Im Prinzip klingt diese Forderung sinnvoll – dabei ist zweitrangig, ob nun ein vollkommen neues Gremium geschaffen oder der bestehende BSR aufgewertet würde, einschließlich der Bereitstellung eines permanenten, unterstützenden Unterbaus.

Damit eine solche institutionelle Neuerung nicht im Sande verläuft, ist der „buy-in“ von höchster politischer Stelle allerdings von Anbeginn unerlässlich. Aus diesem Grund wäre eine Ansiedlung im Kanzleramt geboten. Zum einen böte dies die Möglichkeit, dem Kanzler oder der Kanzlerin die politische Führung dieses Gremiums anzutragen. Zum anderen hat das Kanzleramt über die vergangenen Jahre ohnehin viele entscheidende Themenbereiche der Sicherheits- und Verteidigungspolitik an sich gebunden.

Das bedeutet aber nicht, dass ein strategisches Mindset die Voraussetzung dafür ist, ein solches Gremium sinnvoll mit Leben zu füllen. Umgekehrt kann mithilfe eines solchen Apparats, in dem sich Menschen tagtäglich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit Belangen der Sicherheit und Verteidigung beschäftigen, das Entstehen einer strategischen Mentalität angestoßen und kultiviert werden. Wenn dazu noch eine nationale, stetig fortgeschriebene Sicherheitsstrategie käme, dann würde das helfen, Deutschland strategiefähig zu machen.

Gemessen an der Prä-Zeitenwende-Ära lässt sich nicht bestreiten, dass Deutschland einen weiten Weg zurückgelegt hat.

Gemessen an den Anforderungen eines tragfähigen und tiefgreifenden Wandels der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik reicht das bislang aber nicht.

Unerlässlich für eine institutionelle und prozessuale Zeitenwende nicht nur im Wort, sondern auch in der Tat ist vor allem zweierlei: politischer Wille und Durchsetzungskraft. Beide Eigenschaften können die Voraussetzung dafür schaffen, dass die skizzierten Handlungsempfehlungen nachhaltige Wirkung entfalten und den Grundstein für die Kultivierung einer strategischen Kultur legen.

Wenn man eine solche Kultur mit Heiko Biehl, Bastian Giegerich und Alexandra Jonas versteht als „eine Reihe gemeinsamer Überzeugungen, Normen und Ideen innerhalb einer bestimmten Gesellschaft, die bestimmte Erwartungen an die Präferenzen und Handlungen der jeweiligen Gemeinschaft in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

hervorbringen“, dann klingt das ambitioniert und auf viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte angelegt. Und genauso ist es sehr wahrscheinlich auch.

Will Deutschland dauerhaft ein verlässlicher Partner sein und nicht erst nach Ausbruch einer Krise oder eines Krieges darüber nachdenken, in welche Richtung es gehen möchte, dann ist ein routinierter Umgang mit Themen der Sicherheit und Verteidigung unerlässlich. Einen zaghafte ersten Schritt hat das Land – gezwungenermaßen – seit dem 24. Februar 2022 getan. Seit dem russischen Überfall auf seinen Nachbarn dominieren Fragen der militärischen Wehrhaftigkeit sehr viel stärker als in den Jahren zuvor. Dieses Momentum – so bedrückend der Anlass auch ist – sollte dringend genutzt werden, um dauerhafte, tiefeschürfende und sicherlich auch unbequeme Diskussionen darüber anzustoßen, welche Prioritäten Deutschland in seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzen muss. **IP**

Begehrtes Kampfgerät: Mit Tagen der offenen Tür oder „Schnuppercamps“ versucht die Bundeswehr, dringend benötigten Nachwuchs zu gewinnen.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar