

Auf dem Weg zu einer neuen Bundeswehr?¹

Joachim Jens Hesse

I. Einführung

„Mit der Neuausrichtung wird die Bundeswehr konsequent auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld zu Beginn des 21. Jahrhunderts ausgerichtet. Zugleich werden ihre Strukturen demographiefest und ihre Fähigkeiten dauerhaft finanzierbar. Die Neuausrichtung geht weit über den Rahmen der Reformschritte der vergangenen Jahre hinaus. Sie ist mehr als nur ein organisatorischer und struktureller Anpassungsprozess für die Bundeswehr, die Fähigkeitsprofile, Streitkräftestrukturen und die finanzielle Ausstattung mit den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Einklang bringt. Sie bedeutet viel mehr eine umfassende Modernisierung nach innen und nach außen.“²

Mit diesen Worten eröffnete der amtierende Bundesminister der Verteidigung, *Thomas de Maizière*, im März 2013 die bis zu diesem Zeitpunkt umfassendste Selbstdarstellung der Bundeswehr zum Neuausrichtungsprozess, hinsichtlich dessen mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) der strategische Rahmen und die verbindliche Grundlage geschaffen war. Damit wurde gleichzeitig auch ein neues sicherheitspolitisches Selbstverständnis erkennbar, dem die Bundeswehr als ein Handlungsinstrument der deutschen Sicherheitspolitik zu folgen suchte. In der Trias: „Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten“ wurde deutlich, dass und wie der Minister auf die Vielfalt und Bandbreite potentieller Gefahren und Risiken für die Sicherheit zu reagieren suchte. Mit der Neuausrichtung sollte die Bundeswehr über ein breites und flexibles militärisches Fähigkeitsspektrum verfügen, um den Aufgaben der Landes- und Bündnisverteidigung, den Anforderungen der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie des

- 1 Der Beitrag berichtet über eine Untersuchung, die der Autor unter dem Titel „Die Neuausrichtung der Bundeswehr: Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse im nationalen und internationalen Vergleich“ erarbeitete. Der abschließende Projektbericht wurde dem Bundesministerium der Verteidigung Ende 2014 zugeleitet; seine Veröffentlichung ist für Mitte dieses Jahres vorgesehen.
- 2 Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten; in: BMVg, Die Neuausrichtung der Bundeswehr, 2. vollständig aktualisierte Auflage, 2013, 4.

Heimatschutzes gleichermaßen zu genügen. Die notwendigen strategischen Vorgaben waren zu diesem Zeitpunkt mit der Aussetzung der verpflichtenden Einberufung zur Ableistung des Grundwehrdienstes (Juli 2011), den Eckpunkten zur Neuausrichtung, der Entscheidung über die künftige Stationierung der Bundeswehr und den sog. „Grobstrukturen“ getroffen.

Nach Abschluss der konzeptionellen Planung kam es schließlich zur „Einnahme der neuen Strukturen“. Dies galt, vor allen anderen Organisationsbereichen, für das Bundesministerium der Verteidigung selbst, das mit Wirkung vom 01. April 2012 seine veränderte Organisationsstruktur übernahm. Ab Oktober 2012 folgten die Aufstellung der höheren militärischen Kommandobehörden, der Bundesoberbehörden und die Bildung der Fähigkeitskommandos. Zur Feinplanung traten 2013 und 2014 schließlich Ergänzungen wie die Grundlegung eines Evaluationsprozesses und die Gewährleistung einer fortlaufenden Deregulierung und Entbürokratisierung.

Seit Mitte 2013 begleitete das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin diesen ungewöhnlich ambitionierten Reformansatz, wobei das Projekt stufenförmig angelegt wurde:

- Zunächst stand der Nachvollzug der Ereignisse im Vordergrund, der die auf den Aufbau der Bundeswehr folgenden Anpassungs-, Transformations- und Neuausrichtungsansätze kurz darstellte und in Form, Verfahren und materiellem Gehalt erörterte. Das reichte bis hin zu den angesprochenen „Verteidigungspolitischen Richtlinien“, bezog den Dresdner Erlass (Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse, Führungsorganisationen) mit ein und endete mit dem Reformbegleitgesetz und dessen Umsetzung. Die Chronik verdichtete sich dabei mit zunehmender Aktualität, erlaubte durch den Einbezug auch früherer Bemühungen um eine Modernisierung der Bundeswehr aber auch einen knappen historischen Längsschnitt, ohne den eine Würdigung der Neuausrichtung zu kurz griffe.
- Darüber hinaus wurde den innen- wie außenpolitischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Reformansätze beträchtliche Aufmerksamkeit gewidmet (Kontextanalyse), wobei zwischen politischen, ökonomischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen unterschieden wurde. Die Reaktionen hierauf (Truppenauf-, -aus- und -umbau, Entwicklung der Waffensysteme, Bedrohungsszenarien, Bündnisverpflichtungen, weitergehende Reformdiskussionen, Leitbildfragen) wurden dabei ebenso einbezogen wie eine soweit als möglich empirische Analyse der national wie europäisch induzierten Veränderungen der Bundeswehr (Anforderungen und Anspruchshaltungen).
- Im Zentrum der weiteren Ausführungen stand dann der Neuausrichtungsprozess selbst, wobei analytisch zwischen folgenden Ebenen unterschieden wurde: dem zeitliche Ablauf, der Akteursebene, der Prozessorganisation, den ma-

teriellen Initiativen sowie etwaigen Ergebnissen (*output/impact*, erkennbare wie erwartbare Wirkungen). Als zunächst nur für die systematisierende „Feldarbeit“ einzusetzende weitere Kategorien boten sich die gleichsam idealtypischen Stufen des sog. Politikzyklus an: von der Aufgabenwahrnehmung und der Problemdefinition über die Programmentwicklung und den politischen Entscheidungsprozess bis hin zur Umsetzung/dem Vollzug einzelner Maßnahmen und deren erkennbaren Ergebnissen.

- Die die Untersuchung abschließenden Kapitel bemühten sich um eine „Qualifizierung“ des Reformansatzes, auch und gerade im nationalen wie internationalen Vergleich. Qualifizierung war dabei nicht als ein wie auch immer geartetes *ranking* zu verstehen (das nur zu häufig nicht vergleichbare Tatbestände aufeinander zu beziehen sucht), sondern im Sinne einer Gewichtung nach Reformansatz, Reformtiefe und Reformersfolg. Hier empfahl sich beträchtliche empirisch-analytische Zurückhaltung, da bereits die unterschiedlichen Kontextbedingungen auf Grenzen einer direkten Vergleichbarkeit verwiesen.

Die eingesetzte Untersuchungsmethodik war historisch-vergleichend und, wo angezeigt bzw. möglich, qualitativ wie quantitativ angelegt, sie folgte zudem den Standards der staats- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung. Dabei traten zur Auswertung der vorliegenden Primär- und Sekundärliteratur sowie aller verfügbaren themenspezifischen Materialien die Aktenanalyse und strukturierte Intensivinterviews mit Schlüsselvertretern des Reformansatzes in dessen unterschiedlichen Phasen. Letzteres war im Wesentlichen auf die Führungsebene der Bundeswehr beschränkt, in Einzelfällen ergänzt um punktuelle Gespräche mit Truppenvertretern und weiteren Akteuren wie „Betroffenen“.

Mit Blick auf den binnenstaatlichen Vergleich mit anderen Politikfeldern und Reformansätzen konnte an zahlreichen vorliegenden ISE-Untersuchungen angesetzt werden, deren Erkenntnisse im Rahmen der „Strukturberichterstattung für die Gebietskörperschaften“ fortgeschrieben werden. Insofern bedurfte es hierzu lediglich einer Aktualisierung, um eine zeitnahe Gegenüberstellung zu ermöglichen.

Für den internationalen Vergleich war dagegen zu erörtern, ob er sich „nur“ auf die sich anbietenden Reformbemühungen der EU-Mitgliedstaaten Frankreich und Großbritannien oder auch auf EU- und ggf. NATO-Einrichtungen erstrecken sollte. Angesichts der zu bewältigenden Materialfülle wurde vergleichsweise frühzeitig entschieden, sich auf einen Vergleich mit den beiden anderen großen EU-Mitgliedstaaten zu beschränken und Fragen nach einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sowie erkennbaren Reformbemühungen der NATO nur gleichsam nachrichtlich einzubeziehen.

Der Aufbau des die Arbeiten abschließenden Untersuchungsberichts folgte diesen Überlegungen. So wurde zunächst die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in ihren Grundlagen, Entwicklungsphasen und veränderten Herausforderungen kurz skizziert, bevor sich die Ausführungen auf den Neuausrichtungsprozess konzentrieren. In zehn Unterkapiteln ging es hier um Grundsätze und Leitlinien, den gegebenen organisationspolitischen Rahmen, das gewählte prozedurale Vorgehen, die zentralen Handlungsfelder, den Ausweis der unterschiedlichen Akteure sowie den Vollzug und den bislang erkennbaren materiellen Reformertrag. Eine komprimierte Chronik schloss sich an.

Das nachfolgende Kapitel stand unter der Überschrift „Bewährung, Krise oder Bruch? Der Rüstungsbereich als Test“ und bezog damit jene von den Medien als „skandalös“ gekennzeichneten Probleme in die Untersuchung mit ein, die im Herbst 2014 das Beschaffungswesen der Bundeswehr sehr kritischen Kommentaren aussetzte und dabei auch Elemente der Neuausrichtung infrage stellte. Zur Diskussion der sog. Mängelliste trat ein Blick auf strittige (heimische) „Schlüsseltechnologien“ und die Folgen defizitärer Rüstungspolitik.

Im Rahmen des binnenstaatlichen Vergleichs war die Auswahl einerseits erschwert, andererseits bot sie sich nach einer Vorentscheidung zugunsten gewichtigerer Reformvorhaben (nach materieller Bedeutung und/oder dem Ressourceneinsatz) durchaus an. Schon aufgrund des singulären Charakters der Bundeswehr und der ihr zuzuordnenden militärischen und zivilen Einrichtungen bildet die Verteidigungspolitik ja gleichsam einen Solitär, dessen Einrichtungen sich nur schwer mit anderen Organisationseinheiten und Aufgaben- wie Politikfeldern vergleichen lassen. Letztlich verblieben nur drei Vergleichsfelder: die Ansätze zur Veränderung der Staatsorganisation (über die Föderalismusreformen I und II), die sektoralen „Großreformen“ der Energiewende und der Arbeitsmarkt-/ Sozialpolitik (Letzteres im Rahmen die sog. *Hartz*-Gesetzgebung) sowie die sektor- und ressortübergreifende, mithin Querschnittsfragen berührende Europäisierung wie Internationalisierung der deutschen Politik. Eine knappe Reformbilanz beschloss dieses Kapitel.

Die „Neuausrichtung im internationalen Vergleich“ wandte sich schließlich dem Vereinigten Königreich und Frankreich zu. Dem dienten zwei Interviewwochen in Paris und London, die eine materielle „Unterfütterung“ der bislang gewonnenen Erkenntnisse erlaubten. Die Europäische Union und die NATO wurden dagegen nur im Rahmen einer kürzeren Diskussion des *pooling and sharing* einbezogen, jener Chiffre, auf die man sich in den nicht eben weit gediehenen Bemühungen um eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu

verständigen sucht. Die Zusammenfassung stand unter der Frage *E pluribus unum?* und beschreibt Wege wie Umwege der internationalen Kooperation.

Die nachfolgenden Ergebnisse der Untersuchung erlauben eine zusammenfassende Einschätzung des Neuausrichtungsansatzes und seiner materiellen Ergebnisse, soweit die vorliegenden Erkenntnisse dies zulassen. Die Aussagen münden in ein „vorläufiges Fazit in Leitsätzen“, vorläufig deshalb, weil auch die Neuausrichtung als ein länger andauernder Prozess zu sehen ist, dessen Wirkungen mithin erst in Ansätzen erkennbar sind. Dies ist auch jenen Stimmen entgegenzuhalten, die die aktuellen Probleme im Rüstungsbereich vorschnell nach einer „Reform der Reform“ rufen lassen oder gar das „Ende der Neuausrichtung“ konstatieren.

Die Textfassung des Untersuchungsberichts wurde um einen Anhang ergänzt, der für eine breitere Leserschaft Auszüge aus dem für die Anlage der Neuausrichtung zentralen „Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr“ umfasst, die „Eckpunkte“ für den Modernisierungsprozess dokumentiert und die „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung in Erinnerung ruft. Die Wiedergabe des für die Führungsstrukturen und das Steuerungsverständnis wichtigen „Dresdner Erlasses“ sowie Auszüge aus dem letzten Zwischenbericht zum Stand des Neuausrichtungsprozesses beschließen die Untersuchung.

II. Die Neuausrichtung der Bundeswehr: Vorstufen, Grundlagen, Ausgangshypothesen

Bis zum Mai 1989, mithin dem Zeitpunkt der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten, war die Gründungs- und Aufbauphase der Bundeswehr im Wesentlichen durch die Blockkonfrontation und die seit Mitte der 1960er Jahre erkennbaren Entspannungspolitik geprägt, unter Einschluss der Ostverträge und des Grundlagenvertrags. Im sich anschließenden Jahrzehnt folgte eine intensive Diskussion über eine Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen, vor allem aufgrund weltweit wachsender regionaler, ethnisch und/oder religiös motivierter „nicht-klassischer“ Konflikte, die nur durch die internationale Staatengemeinschaft gelöst und befriedet werden konnten. Damit ergaben sich veränderte Ausgangsanalysen und Bedrohungsszenarien, wurden neue Risiken außerhalb des Bündnisgebietes erkennbar und rückten der Ausbau von Sofort- und Schnellreaktionskräften in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Mobilität, Aufwuchs und Multinationalität galten als zusätzliche und in ihrer Bedeutung wachsende Krite-

rien, wobei der sich verändernde Aufgabenbestand und die entsprechend veränderten konzeptionellen Grundlagen in das Weißbuch 1994 eingingen. Darüber hinaus war wachsenden Sparzwängen zu entsprechen, nicht zuletzt aufgrund der Aufbauleistungen in und für die neuen Bundesländer. Im Ergebnis verringerte sich der „Friedensumfang“ der Bundeswehr auf 340.000 bis 370.000 Soldaten; der „Verteidigungsumfang“ wurde als „max. 700.000 Soldaten“ quantifiziert, das Zivilpersonal reduzierte sich auf 140.000 Beschäftigte. Im Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2003 wurden dann Leitsätze zur „Erneuerung der Bundeswehr von Grund auf“ verabschiedet, die wiederum ihre Ergänzung durch „Eckpfeiler der konzeptionellen und planerischen Neuausrichtung“ fanden – mit dem Ziel, den veränderten Anforderungen an die Streitkräfte bei der Ausrüstung und beim Material, aber auch mit Blick auf die angestrebte Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gerecht zu werden. Der Gesamtumfang des Personals reduzierte sich dabei auf 285.000 Soldaten und 80.000 bis 90.000 Zivilkräfte. Hinzu trat eine wachsende Ausrichtung an *public-private* Partnerschaften, etwa durch die Gründung von *in house*-Gesellschaften, eine stärkere Kooperation mit der Wirtschaft zur verbesserten Personalgewinnung und Ausbildung sowie eine Modernisierung der „weißen“ IT. Parallel setzte eine Optimierung der internen Organisationsstrukturen und Abläufe ein, etwa durch den Ersatz technischer Insellösungen im Rahmen SAP-geprägter Konzeptionen. Die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung folgte, verbunden mit der Einbindung privater Dienstleister und der Entwicklung eines den Namen verdienendes Flächen- und Vertragsmanagements.

In den fünf darauf folgenden Jahren (2004 bis 2009) kam es im Rahmen eines jetzt als „Transformation der Bundeswehr“ bezeichneten Konzepts zu einer erneuten Überprüfung des Befähigungsprofils der Streitkräfte. Nun reduzierte sich deren Grundumfang auf 252.500 Soldaten und wurde die Zahl der Bundeswehrstandorte auf rund 100 zurückgeführt. Die Wehrverwaltung richtete man aufbau- wie ablauforganisatorisch neu aus, was wiederum in die Zusammenführung der in 330 Verwaltungseinheiten wahrgenommenen administrativen Aufgaben mit den Aufgaben der bis dahin gebildeten 75 Standortverwaltungen (53 Dienstleistungszentren) mündete. Zudem kam es zu einer erheblichen Straffung der Organisation der Wehrbereichsverwaltung sowie zu weiteren PPP-Projekten, begleitet von einer erneuten Rückführung ziviler Dienstposten.

Die Jahre 2010 ff. schließlich waren durch jene Entwicklungsschritte geprägt, die im Zentrum der hier vorgestellten Untersuchung stehen. So zielten die im Mai 2011 vorgelegten Eckpunkte auf die Verbesserung der Einsatzfähigkeit der

Streitkräfte, die Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung sowie die Bildung gemischter zivil-militärischer Strukturen. Als Obergrenze für das zivile Personal galten jetzt 55.000 Beschäftigte. Die Einzelprojekte richteten sich an folgenden *Gestaltungsprinzipien* aus:

- „Neuausrichtung“ als erstmals alle Ebenen und alle Aufgabenfelder umfassender Reformansatz;
- Ausgliederung umfangreicher Aufgaben- und Organisationselemente sowohl in den Streitkräften als auch den zivilen Organisationsbereichen;
- Zusammenführung von fachlicher und organisatorischer Verantwortung auf der Basis einer gesonderten Prozessanalyse;
- Bündelung der Aufgaben von Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern in allen Bereichen;
- Ausweis von nur noch einem/einer Verantwortlichen für jede Fach- bzw. Unterstützungsaufgabe;
- deutlich beschleunigte Abläufe durch den weiteren Ausbau gemischter zivil-militärischer Strukturen (damit auch Abbau des Spannungsverhältnisses zwischen Fordernnden und Leistenden) sowie
- Abbau von Hierarchieebenen im Rahmen der vormals dreistufigen Verwaltungsstruktur.

Die bis zum diesem Zeitpunkt (Ende 2012) aufgenommenen und ausgewerteten Materialien sowie die Ergebnisse erster zwischenzeitlich im BMVg geführter Interviews erlaubten schließlich die Formulierung einer Reihe von *Arbeitshypothesen*:

- Danach erschien die „Neuausrichtung der Bundeswehr“ als eine konsequente schrittweise Reaktion auf im Wesentlichen vier extern wie intern induzierte Herausforderungen: die veränderte Aufgabenstruktur (und die ihr zugrunde liegenden Bedrohungsszenarien) seit 1989; die im Zuge des Vereinigungsprozesses deutlich werdenden Haushaltsprobleme; die Rückführung des unter anderen Voraussetzungen gebildeten Personalkörpers (der nicht nur der veränderten Aufgabenstellung, sondern auch der Bewältigung des demographischen Wandels dienen sollte) sowie schließlich die wachsende Bedeutung von Managementkonzepten, in deren Gefolge sich vor allem „Optimierungsbedarf nach innen“ stellte. Über hierzu eingeleitete organisationspolitische Maßnahmen galt es, den Streitkräften wie der Zivilverwaltung eine zeitgemäße Struktur zu geben. Als von besonderer Bedeutung erwies sich dabei die Einsetzung der von *Frank-Jürgen Weise*, dem BA-Vorstandsvorsitzenden, geleiteten Strukturkommission, die den Neuausrichtungsansatz konzeptionell „vordachte“, in Teilen operativ konkretisierte und punktuell dessen Vollzug begleitete. Im Ergebnis stellte sich die Neuausrichtung der Bundeswehr zumindest zu diesem Zeitpunkt als ein ungewöhnlich ambitionierter und tief greifender binnenstaatlicher Reformansatz dar, der den extern induzierten Veränderungsbedarf zwar aufnahm, ihn aber

eher als zu berücksichtigende Rahmenbedingung denn als (auch) sicherheitspolitisch angezeigten Modernisierungsauftrag begriff.

- Damit wiederum verband sich eine stark betriebswirtschaftlich ausgerichtete Logik des Reformansatzes, die gleichsam „das Unternehmen Bundeswehr“ zu definieren suchte, ohne den Vollzug, also die Umsetzung des Reformansatzes zunächst näher zu berücksichtigen oder gar die aus europäischer und in Teilen durchaus auch globaler Perspektive zu beachtenden sicherheitspolitischen Herausforderungen eingehender zu diskutieren oder gar zu bewerten.
- Zudem erwies sich der Reformansatz schnell als parteipolitisch geprägt, auch und gerade in personeller Hinsicht. So wurde die sachlich gebotene Auseinandersetzung um die Neuausrichtung, unter Einschluss einer frühzeitigen Information auch der Truppe, durch die kritischen Auseinandersetzungen um die Führungsebene (die in den Rücktritt des Freiherrn *zu Guttenberg* mündete) belastet. Spätere materielle Differenzen (etwa im Rahmen der *EuroHawk*-Diskussion) erschwerten produktive Erörterungen weiter.
- Im Ergebnis wies aus dieser Sicht (und zum Zeitpunkt des Zwischenberichts des Autors) die Neuausrichtung eine starke *top-down*-Prägung auf. Politikformulierung und Vollzug erschienen als vergleichsweise stark entkoppelt – mit der Konsequenz erkennbarer Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme. Im Fortgang der Untersuchung war mithin zu prüfen, inwieweit sich dies aufgrund der für den Bundesbereich untypischen Weisungs- und Vollzugsstrukturen der Bundeswehr (rechtlich wie faktisch) im Verfahren als heilbar erwies, sich mithin zwischenzeitlich belastbare Organisationsstrukturen herausbildeten, oder Nachbesserungsbedarf erkennbar würde, der innerhalb des laufenden (internen) Evaluationsprozesses Berücksichtigung finden sollte.
- Aus diesem Erkenntnisstand heraus gewann das für komplexe Reformprozesse unverzichtbare Veränderungsmanagement beträchtlich an Bedeutung, sowohl für die direkt Betroffenen als auch für die erweiterte Öffentlichkeit. Zum eher sektoral gedachten und intern konzentrierten Vorgehen trat mithin ein Bedarf an einer zumindest erweiterten Öffentlichkeitsarbeit.
- Als entscheidend für die künftige Leistungsfähigkeit der Bundeswehr erwies sich zudem die strategische Steuerung im Rahmen des BMVg, zumal die neue Struktur des Ministeriums ein gemeinsames Denken und Handeln der Akteure erforderte. In diesem Kontext wurde zwar immer wieder vorgetragen, dass die Kompetenz- und Verantwortungsträger sich künftig als Planungs- und Handlungseinheit verstehen müssten, die einem gemeinsamen Zielsystem verpflichtet seien (nicht zuletzt auch, um zu große Leitungs- und Kontrollspannen zu verhindern), doch war noch nicht absehbar, ob die gegebenen Erkenntnisse einen entsprechenden Vollzug erkennen ließen. Immerhin wurde die Verantwortung der Abteilungsleitungen deutlich gestärkt, sollten fachliche Kompetenzen gebündelt und damit Redundanzen vermieden werden. Die Prozesse waren erkennbar arbeitsteilig organisiert, die faktische Zusammenarbeit der Akteure galt als zentraler Reformbestandteil. Damit sollte auch vermieden werden, dass Verantwortung nach oben abgegeben bzw. nach oben gezogen werden

konnte; der Leistungsbereich müsste grundsätzlich frei von den in der Linie wahrzunehmenden Aufgaben bleiben.

- Damit wiederum stellten sich weitere Aufgaben (und Fragen) für bzw. an die Umsetzung des geplanten integrativen und bundeswehrgemeinsamen Ansatzes. So unterlagen die Bereiche „Neuausrichtung“ sowie „Organisation und Revision“ einer erweiterten Diskussion, bis hin zur Einrichtung eines zentralen *controlling*-Elements in der Abteilung „Haushalt und Controlling“. Es wurde erörtert, dass diese Abteilung die Erarbeitung und Fortschreibung eines zentralen *controlling* verantworten und bei der Entwicklung eines gemeinsamen wirkungsorientierten Steuerungsverständnisses bzw. Steuerungsmodells mitwirken sollte. Hinzu trat die Fachaufsicht über die zuständigen Einrichtungen in die Bundeswehr. Als denkbar erwies sich eine dementsprechende Unterstützung der Leitung des Ministeriums, des Generalinspektors und der Abteilungsleiter bei der Erarbeitung strategischer Ziele und der Überwachung der Zielerreichung. Dies galt etwa mit Blick auf Vorgaben für das dezentrale *controlling* auch und gerade des nachgeordneten Bereichs und sollte eine hinreichende Verzahnung der in der Bundeswehr betriebenen Management-Prozesse erlauben. Die Zielvereinbarungen zwischen Lenkungsausschuss und Abteilungsleitern galten als das entscheidende Instrument zur Umsetzung.
- Die Gesamtsteuerung umfasste nach diesen Vorstellungen die strategische Steuerung der Neuausrichtung, ein systematisches Risikomanagement, eine zielgruppenorientierte Reformkommunikation und nachhaltige Veränderungen der „Unternehmenskultur“, wobei der Lenkungsausschuss auf der Basis der Ergebnisse der Realisierungskontrolle notwendige Entscheidungen fällen und Anpassungen der Planungen an die Zielvereinbarungen einfordern sollte.
- So überzeugend die Logik dieses Steuerungskonzeptes auch erschien, so sehr wurde auch deutlich, dass sie sich in der Praxis erst noch zu bewähren hatte. Nach den Ergebnissen der bis dahin geführten Gespräche wurden signifikante Unterschiede bei der Interpretation des Gesamtkonzeptes (und seiner Teile) durch den militärischen und den zivilen Bereich der Bundeswehr erkennbar. Auch stellten sich für die regelmäßige „Messung“ der Zielerreichung und den Ausweis von bundeswehrinternen wie umweltbezogenen Risiken eine Reihe methodischer Probleme.

Diese ersten, im Rahmen eines ISE-Zwischenberichts (30.09.2013) vorgestellten und in einem BMVg-internen *workshop* (im Januar 2014) erörterten Arbeits-hypothesen wurden in den nachfolgenden Untersuchungsschritten systematisch überprüft und mit Blick auf ihre „Haltbarkeit“ empirisch-analytisch bewertet. Sie bildeten mithin einen ersten „Maßstab“ für die Umsetzung der „Neuausrichtung“.

III. Ergebnisse

Die in einem gesonderten Abschlußbericht zusammengefassten Ergebnisse der Untersuchung werden im Folgenden im Rahmen einer Reihe von Schwerpunkten vorgestellt. Sie suchen zum einen den Ansatz der „Neuausrichtung“ gesamthaft zu bewerten, wenden sich zum zweiten einzelnen Elementen des bislang erkennbaren Umsetzungsprozesses zu und suchen, drittens, eine Reihe von „erklärenden Variablen“ zu identifizieren, deren künftige Beobachtung angezeigt sein könnte. Eine summarische Zusammenfassung in Leitsätzen beschließt den Text.

1. Der Solitärcharakter der Neuausrichtung

Zunächst ist zu betonen, dass die „Neuausrichtung der Bundeswehr“ als ungewöhnlich umfassender Modernisierungsansatz einen Solitär unter den binnenstaatlichen wie durchaus auch den europäischen Reformbemühungen darstellen dürfte. Zwar finden sich ähnliche Rahmenbedingungen bei anderen Reformvorhaben und in anderen nationalen wie EU-mitgliedstaatlichen Kontexten, doch verbleiben die Bemühungen um eine zeitgemäße Ausrichtung der Bundeswehr schon insofern von einer spezifischen Eigenständigkeit, als sie rechtlich wie instrumentell in weiten Teilen unvergleichbar sind. In rechtlicher Hinsicht gilt das für die unverändert gegebene Scheidung zwischen dem militärischen und dem zivilen Bereich, die wiederum durch unterschiedliche Rechtsgrundlagen verstetigt wird, während in instrumenteller Hinsicht die Primäraufgaben der Bundeswehr mit keinem anderen Aufgaben- oder Politikfeld zu vergleichen sind. Insofern kann hier, in Anlehnung an die europapolitische Diskussion, von einem gewissen *sui generis*-Charakter gesprochen werden, angesichts des im Vergleich ungewöhnlich ausdifferenzierten Parlamentsvorbehalts auch auf europäischer Ebene.

Vor allem aber gilt dies immanent, da die historischen Exkurse in dieser Untersuchung einen kontinuierlichen Strom von verteidigungspolitischen Reform-, Transformations- und Modernisierungsansätzen (oder auch nur Anpassungsbemühungen an sich wandelnde Rahmenbedingungen und Anforderungen) erkennen ließen. Dies mag auch erklären, weshalb die Öffentlichkeit zunächst skeptisch auf die Neuausrichtung reagierte, eine Haltung, die sich mit zunehmender Information über die gegebene Bedarfslage und den umfassenden Charakter des Modernisierungsansatzes allerdings veränderte. Keiner der vorangehenden Reformansätze verfolgte eine derart ambitionierte Agenda: Von der Aussetzung der Wehrpflicht (und damit dem schrittweisen Übergang zur Freiwilligen- und später, erwartbar, zur Berufsarmee) über den Versuch, sie „vom Einsatz her“ zu

denken bis hin zu jenem Bemühen, binnenorganisatorisch eine „Bundeswehrge-meinsamkeit“ zu fördern. Fügt man dem die Entwicklung neuerer Management-konzepte hinzu, wird deutlich, dass die Neuausrichtung beträchtlich über das hinausgeht, was bislang binnenstaatliche Anpassungsprozesse im Allgemeinen und Transformationsprozesse der Bundeswehr im Besonderen ausmachten.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass der historische Kontext die Bundeswehr unverändert belastet, ihr Selbstbewusstsein fragil erscheint und sie nach „Anerkennung von außen“ suchen lässt. Zwar wächst das Vertrauen in die Streitkräfte, doch stehen ihr weite Teile der deutschen Gesellschaft noch immer skeptisch oder gar gleichgültig gegenüber. Fragt man nach den Gründen, wird eher selten konkret reagiert, stattdessen auf ein „diffuses Unbehagen“ verwiesen, das sich aus den Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts speist.

Im Übrigen erscheint der Weg zur „Normalität“ aber vorgezeichnet. Dies dokumentiert nicht nur das sich auch binnenstaatlich beträchtlich erweiternde Aktivitätsspektrum der Bundeswehr, sondern auch und gerade der zunehmende Einsatz im Rahmen außenpolitisch motivierter sicherheitspolitischer Missionen. „In den Armen“ der Außenpolitik gewinnt die Sicherheitspolitik an Statur und Gewicht, wobei eine Art von „Machtleihe“ erkennbar wird, die in eine zusätzliche Legitimierung der Einsätze von Heer, Luftwaffe und Marine mündet. Diese zu verstetigen und ihr einen anpassungsfähigen Rahmen zu geben, erscheint angezeigt, wobei die Neuausrichtung einen ersten, aber wesentlichen Schritt darstellt. Insofern wäre es bedauerlich, wenn durch Personalwechsel an der Spitze des Bundesministeriums der Verteidigung die primären Aufgaben der „Neuausrichtung“ an Aufmerksamkeit verlören oder umgedeutet würden. So verständlich das Bemühen um politische Profilierung ist, so abträglich wären Brüche in einer prinzipiell anerkennens- und verfolgswerten Politik.

2. Mehr als eine Organisationsreform?

Trotz der Aussagen des ehemaligen Bundesverteidigungsministers, *Thomas de Maizière*, nach denen es sich bei der Neuausrichtung um „weit mehr als eine Organisationsreform“ handle, wird man von der starken Binnenausrichtung dieses Modernisierungsansatzes und seiner dominanten Managementorientierung nicht absehen können. Die Neuausrichtung erfolgte ja auch keineswegs grundlos, sondern in dem Bemühen, bei zunehmend komplexer werdenden Rahmenbedingungen die Führung der Streitkräfte zeitgemäß auszugestalten, u.a. über eine Konzentration der Organisationsstrukturen und die Umorientierung von Steue-

rungsprozessen. Freilich tritt die rapide Veränderung der Außenanforderungen an die Bundeswehr hinzu und mit ihnen das Bedürfnis nach einer auch strategischen Neuausrichtung, für die der laufende Reformprozess nur punktuelle Lösungsansätze bereitstellt. Die Verfolgung des Konzepts „Breite vor Tiefe“ war aus der Sicht des seinerzeit amtierenden Verteidigungsministers zwar verständlich, wick den gegebenen strategischen Herausforderungen aber aus und beließ zahlreiche Fragen zur Form und Funktion der Bundeswehr noch unbeantwortet. Damit wiederum verband sich eine materielle „Offenheit“ des Reformansatzes, die ihn eher behinderte denn verstetigte.

Hinzu tritt ein in der Fachöffentlichkeit wie in der breiteren gesellschaftlichen Diskussion bislang kaum beachteter Prozess, den man als „analytische Externalisierung“ bezeichnen könnte. Gemeint ist der auf die Arbeiten der Strukturkommission zurückgehende Managementansatz, dessen Konsequenzen im Rahmen der Kommissionstätigkeit relativ wenig bedacht wurden und zu einer Reihe vorhersehbarer Friktionen führten. Dies reichte bis hin zu der politischen Entscheidung, das Beschaffungswesen durch ein Konsortium von Beratungsfirmen analysieren zu lassen und die Position des für die hier angesprochenen Fragen wichtigsten Staatssekretärs einer Vertreterin eben dieses Consulting-Bereichs anzuvertrauen. Eine solche „Externalisierung“ hat insofern Vorteile, als ein „frischer Blick von außen“ die gewohnten *in house*-Aktivitäten ergänzen, sie bei Verwerfungen auch zu durchbrechen suchen könnte. Allerdings sind damit auch Nachteile verbunden, die sich mit dem meist ausschließlich ressourcenbezogenen Denken von Beratungsfirmen verbinden. Im Fall der Bundeswehr dürfte sich eine Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen einseitig priorisierende Sicht als zu eng erweisen, zumal sich damit die Gefahr einer Ausblendung politischer und strategischer Fragen verbindet. Der technokratische Grundzug dementsprechender Untersuchungen bedarf stets einer Begleitung und Steuerung, die von der politischen Führung des Hauses geleistet werden müsste. Dies nicht nur, um eher managementorientierte Kompetenzen zu ergänzen, sondern auch am Primat der Politik festzuhalten, vor allem, aber gewiss nicht nur in Fragen der Rüstungsentwicklung und des Einsatzes.

Anderenfalls könnte sich die wachsende Externalisierung politisch-administrativer Kompetenz durchaus als Problem erweisen, wenn sie materiell zu einseitig ansetzt, Verantwortung dort diffundiert, wo bündelnd und konzentriert agiert werden sollte und schließlich jene Flexibilitätsanforderungen übersehen werden, derer die Bundeswehr angesichts ihrer komplexen Aufgabenstellung bedarf. Hinzu tritt das Legitimationsproblem einer extern erbrachten Expertise, die zudem „eingekauft“

wird, mithin durch Angebots-Nachfrage-Konstellationen geprägt ist. Auch wirkt der zunehmende Einsatz von Consulting-Firmen nicht selten durchaus kontraproduktiv, da in der Externalisierung zentraler Arbeitsfelder letztlich ein nur geringes Vertrauen der politischen Führung in die Kompetenz des eigenen Personals zum Ausdruck kommt. Gerade einer Einrichtung mit so fragilem Selbstbewusstsein wie der Bundeswehr stünde es vergleichsweise gut zu Gesicht, zunächst die beträchtlichen hausinternen Potentiale zu nutzen, bevor die politische Führung sich schwergewichtig auf externen Rat stützt – und beruft.

Darüber hinaus behindert die unzureichende Vergleichsperspektive der „Neuausrichtung“ deren Reichweite. So wird aus Berichten über parallel laufende Reformprozesse in Frankreich und Großbritannien deutlich, wie sehr sich hier eine Vertiefung der wechselseitigen Kommunikation und Kooperation anbietet. Die in diesem Kontext instrumentell wirkenden und meist in den jeweiligen französischen oder anderen Partnerdienststellen angesiedelten Austausch- und Verbindungsoffiziere bemühen sich zwar seit Jahren um erweiterte Austauschprozesse, scheitern aber meist an diesbezüglichen Zugängen oder, problematischer, an der im „Mutterhaus“ fehlenden Resonanz. Insofern fungieren sie als wichtige Informationsquelle, ohne freilich ausreichend genutzt zu werden und eine Kontinuität aufbauen zu können, derer es mit Blick auf die Organisations-, Personal- und Finanzstrukturen im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dringend bedarf. Es erscheint hohe Zeit, diesem unbestreitbaren Defizit durch ein signifikantes, mithin materiell bedeutsames und mittel- wie langfristig angelegtes politisches Signal entgegenzuwirken.

3. Umfassender Innovationsansatz oder nachholende Modernisierung?

Blickt man auf die einzelnen Elemente des Neuausrichtungsprozesses, so ist den Akteuren zu attestieren, dass eine Vielzahl funktional überzeugender Schwerpunkte gesetzt wurden, die im Einzelfall als „überfällig“ erscheinen mögen, sich gleichwohl aber auf vielfältige zuvor als „Schwachpunkte“ bezeichnete Defizite der Bundeswehr richteten. Dies gilt für die schwerfällige, nicht selten bipolare Organisationsstruktur, das Fehlen elementarer Koordinationsleistungen, ein durchgängiges Prozessdenken und eine explizitere Personalpolitik, die nach dem Aussetzen der Wehrpflicht ohnehin zu einem der zentralen Aufgabenfelder der Bundeswehr geworden ist. Zwar hat der Vergleich größerer binnenstaatlicher Reformansätze dokumentiert, dass die Bundeswehr mit einer Reihe substantieller Reformvorhaben durchaus „spät dran“ war, doch erklärt sich das zumindest auch aus dem angesprochenen Solitärcharakter der Einrichtung und der Unsi-

cherheit über ihre künftige Rolle und Funktion. Dass hier eine veränderte Sichtweise angezeigt ist, wurde exemplarisch erkennbar, auch im Sinne einer Überwindung häufig zu vorsichtiger, eher defensiver und reaktiver Verhaltensmuster, sowohl binnenstaatlich als auch im internationalen Vergleich.

Im Ergebnis kam es zu einem in Teilen ungleichzeitigen und damit potentiell asymmetrischen Reformansatz, der freilich der Größe, Heterogenität und damit Komplexität der Neuausrichtung geschuldet ist. Insofern sind die Versuche zur Erhöhung sicherheitspolitischer Konzentration und Kohärenz samt funktionsfähiger Koordinationseinrichtungen uneingeschränkt zu begrüßen (und zu verstetigen), kommt gerade dem Versuch zur Herstellung einer/der „Bundeswehrgemeinsamkeit“ zentrale Bedeutung zu. Erneut gilt das nach innen wie nach außen, für die Diskussion der Fähigkeitsstrukturen ebenso wie für die Reaktion auf sich schnell verändernde Rahmenbedingungen und schließlich auch für jenes Selbstbewusstsein, ja den Stolz der Bundeswehr, ohne den diese längerfristig funktionseingeschränkt bliebe.

Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass der Prozess der „Neuausrichtung“ ja keineswegs abgeschlossen ist, sondern noch einen beträchtlichen Zeitraum in Anspruch nehmen wird. Der erste Ansatz zu einer Evaluation dokumentiert hier zweierlei: das erfolgreiche Bemühen um eine Modernisierung in zahlreichen Aufgabenfeldern der Bundeswehr sowie einen Ansatz, die Überprüfung der strukturellen, prozessualen und materiellen Grundlagen zu einer gleichsam dauerhaften, den fortlaufenden Modernisierungsprozess begleitenden Aufgabe zu machen. Damit würde auch dem Votum der Fachöffentlichkeit entsprochen, „Verwaltungspolitik als Daueraufgabe“ zu begreifen – eine nicht nur analytische Konsequenz aus der Erkenntnis sich kontinuierlich verändernder Rahmenbedingungen. Insofern wird hier zurecht auf einen „längeren Atem“ gesetzt, kommt es zu einer gleichsam simultanen Überprüfung wesentlicher Elemente des Modernisierungsansatzes. Die Ergebnisse eines solchen *monitoring* in den Prozess der politischen-administrativen Willensbildung einzuspeisen, dürfe eine der zentralen Aufgaben der kommenden Jahre darstellen. Dem wiederum ist weniger durch eine ausufernde, gelegentlich zu breit erscheinende Steuerungsdiskussion zu begegnen, als vielmehr durch einen kontinuierlichen Blick auf die strukturellen und prozessualen Voraussetzungen in sektoralen wie ressort- und grenzübergreifenden Aufgabenfeldern. Die voran stehenden Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, welche Aktivitätsbereiche sich hierzu im Besonderen eignen.

Im Übrigen ist auch in diesem Kontext auf das Für und Wider des Auswechsels von politischem und administrativem Führungspersonal zu verweisen. So kehren die bereits angesprochenen „neuen Besen“ bekanntlich nicht immer besser, insbesondere dann, wenn die noch vor deren Amtsantritt liegenden Aufgaben nicht zur Gänze bewältigt sind. Dies gilt auch im Fall der Neuausrichtung, zumal der Vollzugsprozess noch eine beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen wird. Hier für Kontinuität zu sorgen, wäre eine wichtige politische Aufgabe, zu der der simple Wechsel von Türschildern (hierzu zählt die Tabuisierung des Wortes „Neuausrichtung“ und dessen Ersatz durch „Managemententwicklung“) sicher nicht zählt. Im Gegenteil: So kommt es eher zu Verunsicherungen nicht nur bei den direkt Betroffenen, also im Ministerium und im nachgeordneten Bereich, sondern auch in der interessierten Öffentlichkeit. Erweiterte Anerkennung wird auf diesem Weg kaum gefördert.

Im Ergebnis wird man der Neuausrichtung letztlich beides zusprechen können: Es handelt sich in weiten Teilen um einen umfassenden, liebgewordene Traditionen deutlich verändernden Innovationsansatz, der eine „nachholende Modernisierung“ vor allem in jenen Bereichen einschließt, deren umfassende Digitalisierung erkennbar versäumt oder verschleppt wurde – von der Einsatzplanung über das Beschaffungswesen bis hin zur Personalsteuerung.

4. Ungleichgewichtige Reaktionsmuster – die Unterschätzung des Vollzugs

Wie aufgezeigt, finden sich beim Blick auf die bisherigen Ergebnisse der Neuausrichtung ungleichgewichtige und im Ergebnis asymmetrische Reaktionsmuster, von denen bisher gesagt wurde, dass sie aufgrund der Heterogenität der Aufgabenstellung wohl unausweichlich sein dürften. Dies gilt bis zu einem gewissen Grad durchaus, doch wird dahinter etwas erkennbar, das nicht nur im Rahmen der Bundeswehr, sondern für das bundespolitische Handeln insgesamt erkennbar ist: die Unterschätzung des Vollzugs. Nicht von ungefähr kam es daher nach Verabschiedung der wesentlichsten Schritte im Rahmen des Neuausrichtungsprozesses zur Betonung eines zu intensivierenden Veränderungsmanagements, ein Beleg für das vergleichsweise späte Erkennen einer für den Erfolg dieser Großreform wichtigen Voraussetzung. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn man sich noch einmal der unterschiedlichen Phasen eines politischen Reformprozesses versichert, die aus der Sicht der meisten Bundespolitiker von der Erkennung eines lösungsbedürftigen Problems über den Prozess der Politikformulierung und der Programmentwicklung bis hin zur politischen Entscheidung

reichen. Damit aber verbindet sich nicht selten eine Unterschätzung des sich anschließenden Vollzugs (der Implementation), der für die Wirkung einer politischen Maßnahme entscheidenden Phase. In diesem Kontext ist erneut auf die Strukturbedingungen des deutschen Föderalismus zu verweisen, die den Bund vor allem in der Rolle des Politikentwicklers und des machtvollen Entscheiders sehen, während man die Wege und Umwege des Vollzugs lange Zeit nur unzureichend reflektierte, zumal man sie als primäre Aufgabe der Länder und des kommunalen Bereichs begriff. Diese auch bei Großvorhaben noch immer erkennbare Sichtweise ist insofern verhängnisvoll, als häufig erst im Vollzug die materiellen Auswirkungen (und die sich damit verbindenden Vorteils- und Nachteilskonstellationen) politischer Entscheidungen deutlich werden und dann der politischen Reaktion bedürfen – die wiederum nicht von denjenigen Akteuren erbracht oder vertreten wird, die am Prozess der Politikformulierung beteiligt waren. Dieses Missverhältnis von Politikentwicklung, Entscheidung und Vollzug prägt die bundesstaatliche Politik, war Gegenstand der Föderalismusreformen I und II und gilt bis heute zurecht als Schwachpunkt des deutschen Föderalismus. Dem entgegenzuwirken wäre Aufgabe einer erweiterten „Strukturberichterstattung für die Gebietskörperschaften“, um jenes *whole of government*-Konzept wenigstens ansatzweise zu verwirklichen, das ja auch – in diesem Fall sektoral gebündelt – im Verständnis der durchzusetzenden „Bundeswehrgemeinsamkeit“ zum Ausdruck kommt. Zudem ist anzumerken, dass eine Unterschätzung des Vollzugs die Bundeswehr besonders trifft, weil sie, wenn auch in Kooperation mit dezentralen Gebietskörperschaften, ihren Vollzug selbst regelt.

Damit wird sehr viel deutlicher als bisher auch im Fall der Bundeswehr auf die Bedeutung von Kooperations- und vor allem Koordinationsprozessen verwiesen, an deren Ende potentielle Arbeitsteilungen stehen könnten, nicht nur in horizontaler, sondern auch in vertikaler Sicht. Insofern wäre die „Neuausrichtung der Bundeswehr“ einzubetten in eine breitere Diskussion, in der sie – trotz des Solitärcharakters – von Reformvorhaben in anderen Aufgabenfeldern profitiert, diese umgekehrt aber auch mitgestaltet

Der Fachöffentlichkeit schließlich sei aufgegeben, endlich die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Wirkungsanalyse des öffentlichen Handelns zu schaffen und methodische Hilfestellung zu leisten. Der Fall „Bundeswehr“ ist dabei von besonderem Interesse, zumal ihr angesprochener Solitärcharakter exemplarische Aktivitäten erlaubt, die wiederum in weniger solitären Politikfeldern genutzt werden könnten. Auch hierzu verweist der Autor auf die laufende europapolitische Diskussion, in deren Kontext genau diese Fragen eine Rolle spielen, wenn

auch in bislang eher rudimentärer Form. Die Lernfähigkeit zwischen den Akteuren ist sowohl binnenstaatlich als auch europäisch noch deutlich begrenzt, wobei die Furcht vor einem weiteren Souveränitätsverlust häufig ein nur vorgeschobenes Argument darstellt; man setzt sich bekanntlich ungern Diskussionen aus, die die eigene Bedeutung einschränken könnten.

5. Umsetzungserfolge und verbleibender Handlungsbedarf

Die bisherigen Umsetzungserfolge der „Neuausrichtung“ wurden in Zwischenberichten zu diesem Projekt ausreichend dokumentiert und bestätigten die von der politischen Führung des BMVg präferierte Schrittfolge. Die Empfehlungen der Strukturkommission, die Eckpunkte, die Verteidigungspolitischen Richtlinien und schließlich das Konzept der Bundeswehr machen eine aufeinander aufbauende Organisationslogik deutlich, von der die Bundeswehr profitieren wird. Natürlich kann man auch dabei auf fehlende Ligaturen, mithin materielle Verbindungen zwischen diesen einzelnen Stufen und sich damit verbindende Inkonsistenzen hinweisen, doch verbleibt die mit den aufgezeigten Reformschritten verbundene Veränderung des Denkens und Handelns der Akteure ein unbestreitbar positives Ergebnis, mithin ein deutlicher Umsetzungserfolg der Neuausrichtung.

Für die jetzt bevorstehenden Arbeitsschritte wird es entscheidend darauf ankommen, ob und inwieweit die neue politische Führung sich in die Kontinuität der vorgezeichneten Entwicklung stellt oder aber prinzipiell neue Wege zu beschreiten sucht. Zwar ist letzteres natürlich vorstellbar und folgte durchaus den zulässigen Prärogativen der Politik, doch wäre die Beschädigung oder gar Aufgabe einer sich gerade erst etablierenden Kontinuität bei der Umsetzung der Neuausrichtung funktional fahrlässig und materiell wohl auch kontraproduktiv. Natürlich ist es verständlich, dass eine ins Amt tretende Ministerin, in diesem Fall Frau *von der Leyen*, im Rahmen der ersten von ihr geleiteten Bundeswehr-Tagung die Erarbeitung eines neuen Weißbuchs in Aussicht stellt, sich mithin gegen eine Fortschreibung der Verteidigungspolitischen Richtlinien ihres Vorgängers ausspricht, doch wird auch sie das Weißbuch in den Kontext des von *Thomas de Maizière* grundgelegten Prozesses einbringen müssen. Insofern erscheint es angeraten, die eingeschlagene Schrittfolge nicht zu unterbrechen, sondern sie eher zu stabilisieren, ja fortzusetzen, auch und gerade mit Blick auf die entscheidenden bei Reformprozessen zu berücksichtigenden Ressourcen: Zeit, Personal und Finanzen.

Der verbleibende Handlungsbedarf leitet sich aus diesen Überlegungen ab: Nachdem Grundsatzentscheidungen zur Form und Funktion der Bundeswehr gefallen sind, die schwierige Stationierungsfrage geklärt scheint und Personalprobleme im Rahmen des von der amtierenden Ministerin vorgestellten Konzepts als zwischenzeitlich erkannt, wenn auch noch nicht gelöst angesehen werden können, werden sich die kommenden Monate und Jahre auf den Vollzug und die Umsetzung bislang nicht oder noch nicht zur Gänze erledigter Aufgaben konzentrieren müssen. Hierzu zählen (sieht man von der gesondert angesprochenen rüstungspolitischen Frage ab) in besonderer Weise jene „übergreifenden“ Kategorien, die zurecht im Zentrum der Neuausrichtungsbemühungen standen: die erweiterten Bemühungen um die „Armee im Einsatz“, eine den sich binnenstaatlich wie grenzüberschreitend stellenden Herausforderungen angemessene Fähigkeitsentwicklung sowie das schrittweise Einbringen der Bundeswehr in eine den Namen verdienende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Damit sind jene drei Felder benannt, die auch über den Erfolg oder Misserfolg der „Neuausrichtung“ letztlich Auskunft geben werden.

Die Bemühungen um eine erweiterte Koordination auf dem Weg zur Einsatzarmee sind, wie aufgezeigt, nicht nur bundeswehrintern zu verstehen, sondern stellen auch eine ressortübergreifende Aufgabe dar. Zwar bedarf es kaum mehr der Erinnerung an die entsprechenden Herausforderungen fast aller Bundesressorts, doch blieben die Ergebnisse tatsächlich erbrachter und wirkungsmächtiger Koordination meist überschaubar. Ob IT-Konzept, Energie- und Umweltentwicklung, Infrastrukturausbau oder „abgestimmte“ Personalpolitik, die Erträge diesbezüglicher ressortübergreifender Koordination sind unverändert enttäuschend. Natürlich ist in diesem Kontext auf die zu berücksichtigende und materiell prägende Wirkung des Art. 65 GG zu verweisen, doch sollte die Verwirklichung des Ressortprinzips angesichts des gegebenen Abstimmungsbedarfs unabweisbare Koordinationsprozesse nicht behindern. Hier könnte die Bundeswehr durchaus vorangehen und erweiterte Koordinierung einfordern, nicht zuletzt auch, um sich als eines der entscheidenden Ressorts zu bewähren. Da damit in der Regel auch politische Anerkennung verbunden ist, kann erwartet werden, dass die amtierende Bundesministerin in diese Richtung denkt, auch und gerade mit Blick auf die künftige Rolle und Funktion der Bundeswehr. Hier deutlicher als bislang auf die Bedarfe der Streitkräfte zu verweisen und auf eine dem wirtschaftlichen und politischen Potential des größten EU-Mitgliedstaats entsprechende Stellung (und Ausstattung) hinzuwirken, wäre einige Anstrengungen wert. Dies gilt im Übrigen auch für Haushaltsverhandlungen, sowohl im Rahmen des Bundeshaushalts als auch mit Blick auf die

Europäische Union. Deutschland wird es sich nicht länger erlauben können, als „flügellahm“ bezeichnete Streitkräfte für Binnen- wie Außeneinsätze anzubieten, von deren jeweiliger Verfügbarkeit oder ihrer Einsetzbarkeit ganz abgesehen. Die hierzu geführten Diskussionen drohen die Bundeswehr zwar nicht zu marginalisieren, sie aber zu einem sicherheits- und verteidigungspolitisch nicht immer ernst genommenen Partner werden zu lassen.

Damit verbindet sich der zweite hier gesondert anzusprechende Handlungsbedarf, der der Fähigkeitsentwicklung. In diesem Kontext wird zunehmend deutlich, dass die angesprochenen strategischen Grundorientierungen einsatzbezogen zu konkretisieren sind. Was heißt „Armee im Einsatz“ konkret und welche Voraussetzungen und Schwerpunktsetzungen (strategisch, materiell, personell) verbinden sich damit? In wie weit ist die Bundeswehr künftig auch für den „Heimatschutz“ einzusetzen, nachdem sie ihre Befähigung in den letzten Flutkatastrophen durchaus eindrucksvoll unter Beweis stellte? Welchen der diversen Anforderungen von Auslandseinsätzen ist wann, wie, weshalb und womit zu entsprechen? Welche Rolle kommt der Bundeswehr im Rahmen der Bemühungen um eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu?

Letzteres verweist auf die dritte, inzwischen keineswegs mehr periphere, sondern eher ins Zentrum rückende Frage, zumal sich das unglückliche, weil unpräzise und nicht durchhaltbare Konzept „Breite vor Tiefe“ als höchst überprüfungsbedürftig erwiesen hat. Die Bundeswehr kann ebenso wenig wie die Armeen Frankreichs und Großbritanniens noch gewissermaßen „alles vorhalten“, sondern wird sich auf Spezialisierungen und arbeitsteilige Prozesse einlassen müssen, die gleichwohl zeit- und ressourcenträftig sind. Insofern bedarf es vergleichsweise dringend des angesprochenen politischen Impulses, der wiederum konkrete Arbeitsteilungen vorsehen müsste: territorial wie sektoral. Es steht zu vermuten, dass nicht zuletzt aufgrund der der deutschen Seite unterstellten Organisationskompetenz gerade organisationspolitische Fragen, die Planungs- und Prozessgestaltung, einzusetzende Koordinationsverfahren oder auch die Logistik deutscherseits zu erbringende sicherheitspolitische (Vor-)Leistungen bezeichnen. Allerdings wird man dabei die Schnittstellen zum Souveränitätsverzicht und damit die jeweiligen nationalstaatlichen Befindlichkeiten zu berücksichtigen haben. Dies gilt natürlich auch und gerade für die deutsche Seite, der bewusst sein muss, dass sicherheitspolitische Arbeitsteilung meist in unwiderrufliche Formen eines Souveränitätsverlusts mündet, der sich bei ernsthaften, auch inner-europäischen Auseinandersetzungen restriktiv bemerkbar machen könnte und nicht ausschließlich mit ökonomischer Macht zu konterkarieren ist.

6. Der Einfluss sich verändernder Kontextbedingungen – und des Zeitgeistes

Schließlich ist erneut darauf hinzuweisen, dass eine Einrichtung wie die Bundeswehr samt ihrer noch immer beträchtlichen Ausdifferenzierung sich weiter verändernden Kontextbedingungen unterliegt. Dies gilt nicht nur für die in den bisherigen Ausführungen benannten demographischen und haushalterischen Erwägungen, sondern auch für deutlich darüber hinausgehende Kontexte: von technologischen Innovationen über Verfahrenserleichterungen bis hin zu veränderten Einstellungen und Werthaltungen, letzteres nicht eben unwichtig für das Selbstverständnis und die Anerkennung der Bundeswehr. Der politische Einfluss auf solche Kontextbedingungen ist begrenzt, lässt aber eine Aufgabe deutlich werden, der die Bundeswehr nicht entkommt: sich selbst und ihrem Umfeld ihre Aufgaben, deren Bedeutung und das daraus resultierende Selbstverständnis deutlich zu machen. Die Integration der Bundeswehr in die Gesellschaft ist bekanntlich eine der zentralen Voraussetzungen für ihren Erfolg; dem nicht nur mit Werbemaßnahmen zu begegnen, sondern auch und gerade durch kontinuierlichen Austausch mit anderen gesellschaftlichen Gruppen, dürfte eine der vordringlichsten Aufgaben für die jeweilige politische Führung darstellen. So wäre es wohl angebracht, etwa das Verhältnis zwischen der Bundeswehr und dem Unternehmensbereich, hier vor allem natürlich der Rüstungsindustrie, auf eine verbreiterte Kommunikations- und damit Vertrauensbasis zu stellen, die wechselseitige Abhängigkeiten und „Erpressungen“ ausschließt. Auch böte sich jenseits der laufenden „Attraktivitätsagenda“ und weiterer zielgruppenorientierter Aktivitäten ein offenerer Kontakt mit den Medien an, sollte sich die Bundeswehr durchaus auch weiterer wissenschaftlicher Erkenntnis und Unterstützung, zumindest der für sie wichtigen Fachöffentlichkeit(en), versichern. Hier kommt es bislang eher zu Exklusions- als Inklusionspolitiken. Schon allein der Innovationsbedarf und vor allem die erweiterte Rekrutierung geeigneten Personals sollten es für Bundeswehreinrichtungen zu einer Selbstverständlichkeit werden lassen, mit Universitäten und Schulen wesentlich intensiver zu interagieren, als dies bislang der Fall ist. Häufig findet sich hier eine gewisse „Besorgnis“, eher unangenehmen Nachfragen oder gar Kritik ausgesetzt zu sein als von solchen Kontakten zu profitieren, doch müsste diese Grundhaltung überwunden werden; man kann nicht erweiterte Transparenz fordern, ohne sie selbst zu gewähren. Hinzu kommt, dass die analytisch durchaus ausgewiesenen Mitglieder der Bundeswehr keinen Grund haben, Gespräche mit Wissenschaftsvertretern zu vermeiden oder ihnen auszuweichen. Nur über eine verstetigte Kommunikation und ein damit wachsendes Selbstbewusstsein dürfte die latente Isolation

zu vermeiden sein, innerhalb derer die Bundeswehr heute noch immer steht – oder sich zumindest sieht.

Dass schließlich die Kategorie des „Zeitgeists“ bei der Beurteilung der Neuausrichtung durchaus Berücksichtigung finden sollte, versteht sich bei einem Blick auf die vergangenen Jahre von selbst. Natürlich ist auch sie nicht frei von „neoliberalen Denken“ insofern, als sie vor allem effizienz- und effektivitätsorientiert begründet wurde, doch finden sich jenseits des gelegentlich überbordenden Managementverständnisses (und des entsprechenden Jargons) kaum jene „Exzesse“, die in anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen krisenbedingt erkennbar wurden. Im Gegenteil: Der Berichterstatter war durchaus beeindruckt von der Offenheit, mit der man seinen Fragen von der Hausspitze über die Generalität bis in die Truppe hinein begegnete. Jede Generation wird ihr spezifisches Selbstverständnis in Diskussionen dieser Art einbringen, doch überzeugte die Ernsthaftigkeit, mit der man sich dem Reformbedarf stellte und sich um dessen „Abarbeitung“ bemühte. Insofern wird man dem Zeitgeist im Rahmen der Bundeswehr eine nur geringe Bedeutung zusprechen können, überwiegt vielmehr das Bemühen um eine handlungs- und zukunftsfähige Sicherheitspolitik, die in Anerkennung ihrer auch historischen Verpflichtungen sich den Herausforderungen eines zusammenwachsenden Europas stellt. Die „Neuausrichtung“ war und ist ein Erfolg versprechender Ansatz, diesen Prozess mit zu prägen und der eigenen Einrichtung damit auch eine wachsende (und ihr durchaus zukommende) Bedeutung zu geben.

IV. Ein (vorläufiges) Fazit in Leitsätzen

- (1) Die „Neuausrichtung der Bundeswehr“ stellt einen der ambitioniertesten und wichtigsten staats- und verwaltungspolitisch ausgerichteten Reformansätze in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland dar. Er sucht das Handeln der Bundeswehr „vom Einsatz her“ zu denken, die militärischen wie die zivilen Elemente der sicherheitspolitischen Diskussion zu verbinden, über den Ausweis einer „Bundeswehrgemeinsamkeit“ das Handeln des Ministeriums und der Streitkräfte kohärenter zu gestalten und schließlich rüstungspolitische, demographische und haushalterische Bedürfnisse aufeinander zu beziehen.
- (2) Die Umsetzung der „Neuausrichtung“ traf von Beginn an auf Widerstände (etwa im Personalbereich, bei Stationierungsfragen, in der fähigkeitsbezogenen Diskussion), die allerdings eher der Größe der Aufgabe als institutionel-

lem, prozessualen oder gar personellem Versagen geschuldet sein dürften. Sie zu überwinden, stellt unverändert hohe Anforderungen an das Veränderungsmanagement (*change management*), dessen Bedeutung erst zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt im Reformprozess erkannt wurde.

- (3) Materiell ist deutlich, dass die „Neuausrichtung“ im Vergleich zu früheren Transformations- oder Modernisierungsansätzen der Bundeswehr wesentlich problem- und bedarfsorientierter ausgerichtet ist, die Rahmenbedingungen (ökonomisch, militärpolitisch, gesellschaftlich) expliziter als bislang berücksichtigt und sich als Baustein einer übergreifenden zeitgemäßen Sicherheitspolitik begreift.
- (4) Die ungewöhnliche Komplexität der Aufgabe legte dabei ein stufenweises Vorgehen nahe, das aufgrund seines Verständnisses der Bundeswehr als „lernender Organisation“, seiner konsequenten Prozessorientierung und der materiellen Schwerpunktsetzung durchaus überzeugt. Wie meist bei einem solchen Vorgehen verbindet sich damit aber auch die Gefahr, einer „Komplexitätsschranke“ zu unterliegen, in deren Gefolge ungleichzeitige und asymmetrische Reformprozesse (und Ergebnisse) erkennbar werden.
- (5) Dies antizipierend, wurde ein Handlungsmodell gewählt, das stark zentralisiert, mithin *top-down* gesteuert angelegt war, ein Ansatz, der sich materiell und mit Blick auf die einzubeziehenden Akteure zwar anbot, aber in eine erwartbar hohe Zahl von Umsetzungs- und Vollzugsproblemen mündete. Hinzu trat, dass es im Modernisierungsprozess selbst kaum mehr zu korrigierenden Rückkoppelungen kam, so dass sich einzelne Teile der „Neuausrichtung“ verselbstständigten und das spätere Zusammenführen mit beträchtlichem Zeit- und Ressourcenverschleiß verbunden war.
- (6) Bei Anerkennung des (bislang) Geleisteten wird man der „Neuausrichtung“ eine gewisse analytische Verkürzung insofern attestieren müssen, als Management- und Prozessfragen frühzeitig dominierten. Das erscheint angesichts der gegebenen Bedarfssituation, des umfassenden Anspruchs und als Konsequenz des genannten Komplexitätsgrades durchaus funktional, mündete aber in eine Nicht- oder Kaum-Berücksichtigung wichtiger materieller Fragen, vor allem zur künftigen strategischen Ausrichtung der Bundeswehr. Hier eröffnete sich Kritikern ein „weites Feld“, das nicht immer sachlich fundierte Reaktionen erbrachte und den Modernisierungsprozess zwischenzeitlich beeinträchtigte.

- (7) Darüber hinaus fand die europäische Komponente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Zuge des Neuausrichtungsprozesses ein nur eher peripheres Interesse, eine heute nicht mehr durchzuhaltende Position. Zwar fehlte es nicht an der Betonung europäischer wie potentiell auch „globaler“ Aufgaben der Bundeswehr, doch verblieben die sich darauf richtenden Aussagen auf der Ebene allgemeiner und meist zu breiter Absichtserklärungen. Angesichts von inzwischen 17 Auslandseinsätzen bedarf es erkennbar einer auch strategischen Neuausrichtung, die das Konzept „Breite vor Tiefe“ durch ein realistischeres Fähigkeitsprofil ersetzt, das etwaige Spezialisierungen und Arbeitsteilungen im europäischen Kontext zumindest nicht ausschließt. Die sich ergebenden Handlungsoptionen sind dem sich damit verbindenden Souveränitätsverzicht zu konfrontieren und einer politischen Entscheidung zuzuführen.
- (8) Ein näherer Blick auf die internationale sicherheits- und verteidigungspolitische Diskussion bestätigt diesen Befund. So haben die Fallstudien zu parallel zur „Neuausrichtung“ laufenden Reformprozessen in Großbritannien und Frankreich das Ergebnis erbracht, dass es an materiell bedeutsameren Abstimmungen zwischen den Modernisierungsansätzen fehlt, man mithin Voraussetzungen zu schaffen droht, die einer späteren erweiterten Kooperation im Rahmen der Europäischen Union im Wege stehen könnten. Dies einseitig der deutschen Seite anzulasten, ist verfehlt, zumal auch Frankreich (erweiterte Kooperation nur unter französischer Führerschaft) und das Vereinigte Königreich (wachsende Bereitschaft zur Kooperation, aber nicht im militärpolitischen „Kern“ und nur im Rahmen bipolarer oder transatlantischer Beziehungen) deutlich machen, dass und wie sehr es bei den drei wichtigsten EU-Mitgliedstaaten an politischen Impulsen fehlt, die künftige Sicherheits- und Verteidigungspolitik wenigstens schrittweise gemeinsam zu entwickeln. Heute ist die GSVP trotz begrüßenswerter punktueller Ansätze faktisch nicht existent und wird in Teilbereichen sogar „zurückgefahren“.
- (9) Der Vergleich der „Neuausrichtung“ mit anderen binnenstaatlichen Großvorhaben (etwa der Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung im Rahmen der Föderalismusreform-Kommissionen I und II, der „Energiewende“ oder der konsequente Europäisierung wie Internationalisierung der deutschen Politik) erbrachte wenig Erhellendes, da sie sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen, des gewählten Reformansatzes und der eingesetzten Verfahren deutlich unterschieden. Dies mag man mit Blick auf die Heterogenität der Aufgaben als unausweichlich kennzeichnen, doch verbirgt sich dahinter

ein vor allem für Föderalstaaten identifiziertes Problem: das einer häufig fehlenden Kohärenz und eines unzureichenden gesamthaften Handelns, wie es in der Chiffre eines *whole of government* zum Ausdruck kommt. Sie bezeichnet den Versuch, die gerade in Föderalstaaten aus gutem Grund ausdifferenzierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse handlungsorientiert wieder zusammenzuführen, ohne das innovative und Bürgernähe versprechende Prinzip der Dezentralisierung zu beschädigen.

- (10) Die im Vollzug der „Neuausrichtung“ erkennbaren „Turbulenzen“ lassen sich zwei allgemeineren Kategorien zuordnen. Während sich die eher „weichen“ Probleme vor allem auf Fragen der Einstellung und Versorgung der Truppe richteten und im Rahmen der „Attraktivitätsagenda“ der Bundesverteidigungsministerin Aufmerksamkeit erfahren, geht es mit Blick auf die *hard ware* um Rüstungspolitik, das Beschaffungswesen und die finanziellen wie personellen Voraussetzungen einer „Armee im Einsatz“. Dabei werden die Probleme typischerweise eher sektoral abgearbeitet (und nicht selten personalisiert), mit der Folge fehlender Koordinationsleistungen und beträchtlichen Zeit- wie Ressourcenverschleißes. Dies ist bis zu einem gewissen Grad wohl unvermeidbar, droht aber das die „Neuausrichtung“ tragende Konzept zu beschädigen. Zudem kommt es im Rahmen der „Rüstungsskandale“ zu einem gleich mehrfachen Vertrauensverlust: in die sich im Umbruch befindlichen Einrichtungen der Bundeswehr, das Führungspersonal und die von diesem verfolgten Politiken. Hier besteht die Gefahr, das „Kind mit dem Bade auszuschütten“, mithin einen prinzipiell verfolgungswerten Reformansatz entweder in „andere Hände“ zu geben oder ihn gar abzubrechen.
- (11) Angesichts dieser Gefahren verdient die „Neuausrichtung der Bundeswehr“ Unterstützung, materielle Verstärkung und da, wo es angezeigt erscheint, punktuelle Ergänzung. Die vor allem im politischen Berlin erhobenen Forderungen nach einer „Reform der Reform“ oder gar einem „Ende der Neuausrichtung“ erscheinen verfehlt. Zum einen „läuft“ der Reformprozess noch, unterbräche man also durchaus Erfolg versprechende, in Teilen auch überfällige Reformvorhaben. Zum zweiten wirken solche Verlautbarungen destruktiv und demotivierend für die im Reformprozess Handelnden; und drittens schließlich würde jene „Bundeswehrgemeinsamkeit“ getroffen, derer es dringend bedarf. Auch das vorschnelle Ausrufen eines weiteren „Weißbuchs“, die wenig hilfreiche Distanzierung der neuen politischen Führung von ihren Vorgängern und schließlich das Ausweichen auf zahlreiche „Nebenkriegsschauplätze“ wecken eher weitere Vorbehalte gegenüber der

Bundeswehr als sie zu konsolidieren. Dabei verdienen die Streitkräfte jedwede Aufmerksamkeit in dem Versuch, auch sicherheits- und verteidigungspolitisch den Anforderungen an das inzwischen wichtigste Mitgliedsland der Europäischen Union (und den sich damit verbindenden Führungsaufgaben) nachzukommen. Die in dem Motto „Wir.Dienen.Deutschland.“ (und Europa, möchte man hinzufügen) zum Ausdruck kommenden Bemühungen wären eher zu stärken und in der öffentlichen Diskussion breiter zu verankern als sie in Frage zu stellen. Die Bundeswehr selbst ist sich ihrer historischen und aktuellen Verpflichtungen durchaus bewusst, sie daran zu hindern, dem durch eine zukunftsorientierte Binnenstruktur und ein erweitertes Verständnis als „Einsatzarmee“ zu entsprechen, dokumentierte eine auch gesamteuropäisch gesehen kontraproduktive, mithin deutlich überprüfungsbedürftige Haltung.

- (12) Sind wir also „auf dem Weg zu einer neuen Bundeswehr“? Nicht wirklich. Die Bundeswehr modernisiert und professionalisiert derzeit ihre Binnenstruktur, schafft in einer Art „nachholender Modernisierung“ notwendige Voraussetzungen für die angestrebte „Armee im Einsatz“ und steht am Beginn einer strategischen Umorientierung im europäischen und außereuropäischen Kontext. Ergänzt man das um das Mandat der die sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse (*vulgo* den umfassenden Parlamentsvorbehalt) derzeit überprüfenden *Rühe*-Kommission, steht zu erwarten, dass die Streitkräfte künftig eine wesentlich aktivere verteidigungspolitische Rolle spielen werden, die der gesamtstaatlichen Unterstützung bedarf und die man „von außen“ auch durchaus erwartet.