

Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

## **Moderne Führungsstrukturen für das Verteidigungsministerium und die Bundeswehr**

Aus dem Weißbuch der Bundesregierung, der Konzeption der Bundeswehr sowie dem Fähigkeitsprofil der Bundeswehr ergeben sich die Aufträge und Aufgaben der Bundeswehr. Durch die neue Gleichrangigkeit von Landes- und Bündnisverteidigung und dem Internationalen Krisenmanagement, die sich aus der sicherheitspolitischen Weltlage ableitet, bedarf es einer Neustrukturierung der Führung und Organisation des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr, da die aktuellen Strukturen und Prozesse sich insbesondere an den Bedürfnissen des Internationalen Krisenmanagements ausrichten. Die Bundeswehr verfügt aktuell über keine Führungsstruktur, welche die ihr zugewiesenen Aufträge und Aufgaben adäquat abbildet. Zudem ist Deutschland aufgrund seiner zentraleuropäischen Lage logistischer Dreh- und Angelpunkt für Truppenverlegungen der NATO im Rahmen von Szenarien zur Landes- und Bündnisverteidigung.

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) ist als oberste Bundesbehörde das zuständige Ressort für militärische Verteidigung und die höchste Kommandobehörde der Bundeswehr. An seiner Spitze steht als Ressortchefin die Bundesministerin der Verteidigung. Sie ist in Friedenszeiten Inhaberin der Befehls- und Kommandogewalt (IBuK) und für die Führung aller Einsätze der Bundeswehr verantwortlich. Der Ministerin sind zwei beamtete und zwei parlamentarische Staatssekretäre zugeordnet. Zusammen mit dem Generalinspekteur bilden sie gemeinsam die Leitung des Ministeriums. An den Dienstsitzen in Bonn (1. Dienstsitz) und Berlin sind insgesamt rund 2.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig. Derzeit besteht das BMVg aus zehn Abteilungen und 28 Unterabteilungen. Daneben bestehen der Leitungsbereich mit einem Leitungsstab, dem Presse- und Informationsstab sowie dem Stab Organisation und Revision sowie diverse temporär aufgestellte Sonderorganisationen.

Der so genannte „Dresdner Erlass“ von 2012 regelt die Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisationen im BMVg und der Bundeswehr. Er gliederte unter anderem die Inspektore der Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche aus dem BMVg aus und stärkte die Rolle des Generalinspektors der Bundeswehr. Der Generalinspekteur ist demnach ranghöchster Soldat der Bundeswehr, truppendienstlicher Vorgesetzter aller Soldaten sowie der höchste militärische Repräsentant der Bundeswehr. Er berät

die Bundesministerin der Verteidigung und die Bundesregierung in militärischen Angelegenheiten. Er ist für die Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung einschließlich der Planung und der Weiterentwicklung sowie für die Führung der Streitkräfte wie auch für die Planung, Vorbereitung, Führung und Nachbereitung der Einsätze der Bundeswehr verantwortlich. Im Ministerium sind ihm die Abteilungen Planung, Führung Streitkräfte sowie Strategie und Einsatz unterstellt. Dem BMVg nachgeordnet sind mittlerweile als höhere Kommandobehörden die sechs Kommandos der Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche von Heer, Marine und Luftwaffe sowie Streitkräftebasis, Zentralen Sanitätsdienst der Bundeswehr und Cyber- und Informationsraum. Mit dem Einsatzführungskommando existieren so sieben dreisterne-Kommandos mit entsprechendem Kommandostab – inklusive eigener Personal-, Material- und Ausbildungsstrukturen. Daneben gehören unter anderem mit dem Luftfahrtamt der Bundeswehr, das Planungsamt der Bundeswehr, die Führungsakademie der Bundeswehr, das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst, das Zentrum Innere Führung sowie der zivilen Bundeswehrverwaltung, die bspw. mit Personal- und Beschaffungsaufgaben betraut sind und von den Abteilungen Personal und Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung geleitet werden, insgesamt 12 der knapp 60 bundesweiten Bundesoberbehörden dem Geschäftsbereich des BMVg an.

Seit langer Zeit werden die aktuellen Strukturen und Prozesse im BMVg und Bundeswehr als dysfunktional bewertet. Neben Angehörigen des BMVg und der Bundeswehr kritisierte auch der damalige Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, Hans-Peter Bartels, eine "Verantwortungsdiffusion", eine "hohe Regelungsdichte" und ein "Bürokratiemonster Bundeswehr". Sein 2020 veröffentlichter Jahresbericht ging wiederholt darauf ein. Bereits die sogenannte "Weise-Kommission" zur Bundeswehrstruktur kritisierte 2010 den Status quo des BMVg und der Bundeswehr und machte unter anderem Vorschläge zur Reform der Führungsstrukturen.

Ebenso zeigen auch die halbjährlichen Berichte des BMVg zu großen Rüstungsprojekten sowie die Einsatzbereitschaftslage der Bundeswehr seit geraumer Zeit auf, dass die aktuellen Beschaffungs- und Nutzungsprozesse ebenfalls nicht ausreichend effizient sind. Zudem ist es bspw. auch im aktuellen Corona-Einsatz der Bundeswehr nicht gelungen, alle eingesetzten Kräfte unter einem einheitlichen Kommando zu führen. Weiterhin existiert eine Zweiteilung zwischen den durch den Nationalen Befehlshaber und den durch den Inspekteur des Zentralen Sanitätsdienstes der Bundeswehr geführten Kräfte. Mit den Ergebnissen des durch das BMVg initiierten Projekts "Innere Führung – heute" wurde 2017 ebenfalls der Reformbedarf durch befragte Soldatinnen und Soldaten aller Dienstgradgruppen der Bundeswehr insbesondere bei Verantwortlichkeiten und Strukturen formuliert. Eine umfängliche Umsetzung der Analyse des Projekts fehlt bis heute.

Verkrustete und schwerfällige Strukturen sowie überbordende Bürokratisierung sind von verschiedenen Stellen mehrfach festgestellte Gründe für die mangelnde Einsatzbereitschaft der Bundeswehr. Zudem entwickelte sich ein

Misverhältnis zwischen den taktisch-operativen Einzelelementen zur Auftragsbefüllung der Bundeswehr und den Verwaltungseinrichtungen und Ämtern. Der Status quo des BMVg führt zu lange andauernden Entscheidungsprozessen. Reibungsverluste erfolgen durch die Anzahl der am Prozess beteiligten Akteure. Prozesse sind zu wenig ergebnisorientiert. Gleichzeitig bleibt die entsprechende Verantwortung durch die zahlreichen Schnittstellen und verschiedenen Zuständigkeiten häufig unklar. Dies erschwert die Leitung des Ministeriums und die Führung der Streitkräfte erheblich, wodurch BMVg und Bundeswehr ihren zugewiesenen Aufgaben und Aufträgen nicht gerecht werden können. Im Vergleich zu Streitkräften anderer Partnerstaaten ist die Bundeswehr heterogen aufgestellt. Ihr fehlt unter anderem ein zentraler Führungsstab auf ministerieller Ebene mit umfangreichen Aufgaben und ein entsprechendes operatives Führungskommando. Trotz des Bedarfs an notwendigen Veränderungen zugunsten des Auftrags der Landes- und Bündnisverteidigung muss weiterhin durchweg und grundsätzlich geprüft werden, ob die Anzahl der Führungsebenen als auch die Vielzahl von zivilen und militärischen Ämtern und Stäben notwendig ist. Zehn Jahre nach der größten Strukturreform der Bundeswehr gilt es hier Entscheidungen zu überprüfen und mögliche Fehlentwicklungen zu korrigieren. Zudem herrscht im BMVg an zu vielen Stellen eine Mentalität des Absicherns und eine "Null-Fehler-Strategie". Dies begünstigt das Entstehen von Verantwortungsdiffusion und verzögert Entscheidungen. Insbesondere durch Führungskräfte des BMVg sind stattdessen Entschlussfreudigkeit und Tatkraft vorzuleben, auch auf die Gefahr hin Fehler zu begehen.

Das BMVg wurde in den vergangenen Jahren personell und strukturell durch den Aufbau der Abteilungen Politik und Cyber- und Informationstechnik und einem Aufwuchs von 450 Dienstposten seit 2017 immer weiter aufgebläht. Dadurch wurde die Kopflastigkeit verstärkt. 2020 arbeiteten 28 der 203 Generäle und Admirale der Bundeswehr im BMVg. In die regulären Strukturen des Ministeriums wird nicht mehr im ausreichenden Maße vertraut, weswegen in der Vergangenheit diverse Sonderorganisationen aufgebaut wurden. Die Anzahl der Sonderorganisationen war von 40 im Jahr 2013 auf 93 im Jahr 2020 angewachsen. Mittlerweile existieren nach Angaben des BMVg noch 15 Sonderorganisationen im Ministerium. Im BMVg wird zwar viel geleistet, aber aufgrund der aktuellen Prozesse und Strukturen zu wenig Verwertbares produziert. Mitte 2019 waren im BMVg fast 91.000 Gleitzeitstunden erarbeitet worden. Dabei hat sich die Aufstellung der Abteilung Politik nicht bewährt. Die Überschneidungen zu den Aufgaben der Abteilung Strategie und Einsatz führen zu vermeidbaren Doppelungen und Reibungsverlusten. Aber auch die strukturelle und inhaltliche Überschneidung mit dem Auswärtigen Amt wird anhand der diplomatischen Führung der Abteilung Politik deutlich, so dass eine Art "Miniaturn-Außenamt" entstanden ist. Durch diese Parallelität sind zuweilen unterschiedliche, gar konträre außenpolitische Positionen der beiden verantwortlichen Ministerien zu beobachten. Die zunehmende Bedeutung des Cyber- und Informationsraums erkennen wir ausdrücklich an. Dennoch muss hierfür auf ministerieller Ebene keine eigene Abteilung für das Feld eines

militärischen Organisationsbereichs existieren. Zudem hat sich die Anzahl der Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche der Bundeswehr unserer Meinung nach in die falsche Richtung entwickelt. Gleichzeitig sollen die Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche künftig wieder mehr Verantwortung tragen. Dazu sind hierfür NATO-weit übliche militärische Stabsstrukturen unerlässlich. Zeitgleich bedarf es einer engeren Verzahnung der militärischen Organisationsbereiche, um deutlich höhere Synergieeffekte für einsatzbereite Streitkräfte zu erzielen. Dazu sollte beispielsweise die Eingliederung des Zentralen Sanitätsdienstes der Bundeswehr in die Streitkräftebasis (SKB) geprüft werden. Die SKB sollte auch stärker wieder ihre ursprünglich zugedachte Rolle als "Provider" und "Enabler" einnehmen. Zudem muss künftig die Gesamtverantwortung für das Material und seine Einsatzbereitschaft wieder mit der Übergabe des Materials an die Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche auch an ihre jeweiligen Inspektoren übergehen. Damit hätte der Nutzer, die Truppe, wieder die Eigenverantwortung für die Nutzung des Materials. Dieser erhalten dann die Verantwortung für Einsatzbereitschaft, Materialerhaltung und Versorgung mit Ersatzteilen bis zur Aussonderung des Materials.

Weiterhin müssen zivile dem BMVg nachgeordnete Dienststellen wie bspw. das Bundesamt für Personalwesen der Bundeswehr oder das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr näher an die Truppe geholt werden. Dies kann unter anderem durch militärische Leitungen der Behörden geschehen. Wir setzen uns des Weiteren für eine Überprüfung aktueller Verwaltungsvorschriften, sogenannter Abgrenzungserlasse, bezüglich des sich aus Art. 87b GG ergebenden Trennungsgebotes der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung ein. Ziel ist es, eine grundgesetzkonforme Trennung zu gewährleisten, bei gleichzeitig effektiven Verwaltungsstrukturen, insbesondere im Bereich der Beschaffung. Da es sich bei der Sicherstellung einer effektiven Verteidigung um ein vorgegebenes Ziel sowohl für Streitkräfte als auch für die Bundeswehrverwaltung handelt, müssen dafür Soldatinnen und Soldaten tätig werden können. Wenn dafür erforderlich, setzen wir uns auch für eine reformorientierte Prüfung des in Art. 87b GG festgeschriebenen Trennungsgebotes ein.

Zur ganzheitlichen und strategischen Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands und zur gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge forderte die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag 2020 den Aufbau eines Nationalen Sicherheitsrats. Dieser erkennt und analysiert Risiken und Krisen und entwickelt strategische Handlungsempfehlungen. In diese außen- und sicherheitspolitische Architektur und den Weißbuch-Prozess zur Erstellung eines ressortübergreifenden außen- und sicherheitspolitischen Grundlagendokuments ist eine neue Führungsstruktur des BMVg sinnvoll zu integrieren.

Aus unserer Sicht sind dafür die Führungsstrukturen und -prozesse des Bundesministeriums der Verteidigung grundlegend anzupassen. Das Ministerium ist neu zu konzipieren und muss sich wieder auf seine ministeriellen

Kernaufgaben im politisch-strategischen Bereich konzentrieren. Im Mittelpunkt der Veränderungen steht die Rolle des Generalinspektors der Bundeswehr. Er muss mit einem eigenen ministeriellen Stab ausgestattet werden, der seinen Auftrag ausreichend und die Dimensionen Land, See, Luft/Weltraum, Cyber widerspiegelt. Dies ist eine international und bei unseren NATO-Partnern bewährte und verbreitete Institution. Gleichzeitig muss der Generalinspektor von unnötigen Aufgaben entlastet werden. Ziel der Reformbemühungen insgesamt muss es sein, das BMVg krisen- und konfliktfest zu machen. Dazu werden

1. rasche, wirkungsvolle und bedarfsgerechte Führungsstrukturen und -prozesse benötigt, die
2. kompatibel und abgestimmt mit NATO und EU sind.
3. grundsätzlich alle Ebenen entbürokratisiert und digitalisiert.

Daher fordert die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag:

- Es ist ein neuer Erlass zur Neuordnung der Spitzengliederung, Unterstellungsverhältnisse und Führungsorganisationen im BMVg und der Bundeswehr zu erlassen. Dieser ersetzt den Dresdner Erlass von 2012. Das BMVg ist umzustrukturieren und sowohl organisatorisch als auch personell zu straffen. Der Personalumfang des BMVg wird reduziert. Er umfasst künftig circa 2.000 Dienstposten. Die freigewordenen Dienstposten können langfristig eingespart oder wo erforderlich im nachgeordneten Bereich des Ministeriums eingesetzt werden.
- Der Leitungsbereich besteht aus dem Bundesminister der Verteidigung, zwei beamteten Staatssekretären, einem parlamentarischen Staatssekretär und dem Generalinspektor der Bundeswehr, einem Leitungs- und einem Planungsstab. Der Bundesminister der Verteidigung ist weiterhin Teil der Bundesregierung und zudem höchster Vorgesetzter aller Soldaten. Er hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte im Frieden und führt zugleich die Einsätze der Bundeswehr.
- Im Leitungsbereich des BMVg wird wieder ein Planungsstab eingerichtet. Dieser beschäftigt sich insbesondere mit langfristigen militärstrategischen Grundlagenplanungen und berät den Bundesminister der Verteidigung und den Generalinspektor der Bundeswehr. Der Planungsstab wird aus dem Stab Strategische Steuerung Rüstung und Anteilen aus dem jetzigen Leitungsstab und Anteilen der Abteilungen Planung und Politik gebildet.
- Die beiden beamteten Staatssekretäre sind im Schwerpunkt für die Abteilungen Ausrüstung und Haushalt zuständig. Der parlamentarische Staatssekretär vertritt das BMVg politisch gegenüber dem Deutschen Bundestag.
- Der Generalinspektor der Bundeswehr ist Oberkommandierender der Streitkräfte. Er ist Teil des Leitungsbereichs des BMVg und gleichgestellt zu den Staatssekretären. Er ist weiterhin oberster militärischer Vorgesetzter aller Soldaten. Der Generalinspektor ist grundsätzlich gegenüber dem Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt umfassend, persönlich und unmittelbar verantwortlich. Dies gilt für die Planung, Vorbereitung, Führung

und Nachbereitung von Einsätzen der Bundeswehr sowie für die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr.

- Die Position des Generalinspektors ist als zentrale militärische Stelle in der Bundeswehr auszugestalten und entsprechend zu stärken. Ihm untersteht ein im BMVg neu zu schaffender Generalführungsstab. Diesem gehören ein Chef des Stabes sowie die Inspektoren der Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche an. Der Generalführungsstab deckt alle Aufgaben der Abteilungen Planung, Führung Streitkräfte und Strategie und Einsatz, ab. Er ist auch die kompatible strategische Schnittstelle zu Führungsebenen der NATO, EU oder anderen Institutionen.
- Die derzeitige Unterstellung der vom Generalinspektor unmittelbar truppendienstlich geführten Dienststellen wird bis auf die Führung des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr aufgelöst. Der stellvertretende Generalinspektor übernimmt die truppendienstliche Führung von Luftfahrtamt der Bundeswehr, Führungsakademie der Bundeswehr, Planungsamt der Bundeswehr und Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst. Das Zentrum Innere Führung wird der Führungsakademie unterstellt. Der stellvertretende Generalinspektor ist ebenfalls Beauftragter für Reservistenangelegenheiten.
- Die Abteilung Politik wird aufgelöst. Die militär- und verteidigungspolitischen Aufgaben werden intern neu strukturiert (u.a. bei der Abteilung Strategie und Einsatz als auch beim Generalführungsstab). Die außenpolitischen Aufgaben werden weitestgehend vom Auswärtigen Amt übernommen.
- Die Abteilung Cyber- und Informationstechnik wird aufgelöst. Ihre Aufgaben werden durch den Generalführungsstab übernommen.
- Die Abteilung Recht wird reduziert. Teile der Aufgaben, bspw. völkerrechtliche Fragen, werden durch das Auswärtige Amt übernommen.
- Es wird eine Abteilung Z gegründet. Sie dient den zentralen und organisatorischen Angelegenheiten des BMVg. Die Zentralabteilung wird aus dem derzeitigen Stab Revision und Organisation, den Zentral-Referaten der Abteilungen und Anteilen aus den Abteilungen Personal und Recht und gebildet.
- Die aktuelle Sonderorganisation aus Arbeitsgruppen, Koordinierungsgruppen und Lenkungsausschüsse des BMVg wird sukzessive in die Arbeit der regulären Strukturen des Ministeriums zurückgeführt. Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Geschäftsbereich des BMVg sind auf ein notwendiges Maß zu reduzieren.
- Im BMVg ein "Nationaler Direktor für Spezialoperationen" einzuführen. Dieser ist mindestens im Rang eines Brigadegenerals/Flottillenadmirals einzusetzen und für alle Belange der Spezialkräfte der Bundeswehr zuständig. Er hat direktes Vorspracherecht beim Generalinspektor der Bundeswehr und ist internationaler Ansprechpartner für Angelegenheiten der Spezialkräfte der Bundeswehr. Er ist auch Vertreter des BMVg im Krisenstab des Auswärtigen Amtes für Besondere Lagen.

- Das Einsatzführungskommando der Bundeswehr wird ein operatives Streitkräfteführungskommando für Planung und Führung aller Einsätze und den Grundbetrieb der Bundeswehr. Es ist entsprechend zu ertüchtigen und untersteht dem Generalinspekteur der Bundeswehr.
- Die Führung von Einsätzen im Inland im Frieden einschließlich der Hilfe bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen verbleibt allein beim Inspekteur der Streitkräftebasis als Nationalem Territorialen Befehlshaber.
- Die Inspektore der Teilstreitkräfte und militärischen Organisationsbereiche werden bei der Materialverantwortung gestärkt.
- Die Ergebnisse der Analyse des Projektes „Innere Führung - heute“ werden zeitnah umgesetzt. Diese stärken die Verantwortung vor Ort und entsprechen dem Mindset des Führens mit Auftrag.
- Die zivilen Dienststellen der Bundeswehrverwaltung werden mit den militärischen Dienststellen der Bundeswehr sinnvoller und enger verzahnt.

Ansprechpartner:

Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, verteidigungspolitische Sprecherin der FDP-Fraktion  
Telefon: 030 227 -78423 – E-Mail: [marie-agnes.strack-zimmermann@bundestag.de](mailto:marie-agnes.strack-zimmermann@bundestag.de)