

Dieter H. Kollmer

Zwischen militärischen Forderungen und bürokratischen Sachzwängen. Rüstungsgüterbeschaffung in deutschen Streitkräften im Kalten Krieg

Wenn Panzer auf dem Kasernenhof rollen, Kriegsschiffe getauft werden oder Kampfflugzeuge zum ersten Mal in den Luftraum abheben, dann ist dies in Deutschland auch der Endpunkt eines sehr langwierigen Verwaltungsprozesses. Die Beschaffung von Rüstungsgütern bewegt sich in einem komplizierten Verfahren zwischen politischen, rechtlichen und ökonomischen Vorgaben sowie militärischen und bürokratischen Notwendigkeiten. Im Beitrag wird untersucht, wie die Verwaltungen in Bundesrepublik und DDR hierfür aufgebaut wurden, wie der Beschaffungsprozess in diesem Umfeld konkret ablief und wie er zwischen Einhegung und Entgrenzung funktionierte.

In den vergangenen Jahren haben die Verträge des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) mit verschiedenen großen Beratergesellschaften wiederholt für Schlagzeilen in überregionalen deutschen Medien gesorgt.¹ Dreistellige Millionenbeträge sollen für die externe Unterstützung des Verteidigungsministeriums ausgegeben worden sein, obwohl dieses eine eigene personalstarke Verwaltung besitzt. Ursprünglich hatte der Bundesrechnungshof diese Praxis scharf kritisiert. Es stünde nämlich der Verdacht einer möglichen Verschwendung von Steuergeldern und Korruption im Raum.² Dies ist eine sehr bedenkliche Rüge durch die obersten Hüter der staatlichen Finanzen und Verwaltungsaufgaben der Bundesrepublik Deutschland. Generell ist das Engagement externer Fachleute durch die Ministerialbürokratie seit geraumer Zeit äußerst umstritten. Kritiker meinen, dass der Einkauf von „Sachverständigen“ viel zu teuer und angesichts der mehr als 20.000 qualifizierten Mitarbeiter in den verschiedenen Bundesministerien auch nicht zwingend notwendig sei.³ Dementsprechend stellt sich im Fall des BMVg die Frage, ob Streitkräfte überhaupt eine personell so gut ausgestattete zivile Verwaltung benötigen, wenn für die Erfüllung ihres Auftrages umfangreiche externe Hilfe erforderlich ist? Um diese Problematik in historischer Perspektive angemessen

¹ Siehe hierzu u.a.: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesrechnungshof-millionenschwere-bundeswehr-auftraege-rechtswidrig-vergeben-a-1229451.html> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020) und: <https://www.zeit.de/2019/03/bundeswehr-vetternwirtschaft-untersuchung-bundestag-beguenstigungen/komplettansicht> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

² Siehe hierzu u.a.: <https://de.reuters.com/article/deutschland-verteidigung-berater-idDEKCN1M51YD> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020) und <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/bundeswehr-berateraffaere-untersuchungsausschuss-befragt-zeugen-16257529.html> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

³ Siehe hierzu u.a.: <https://www.sueddeutsche.de/politik/verteidigungsministerium-berateraffaere-u-ausschuss-1.4556935> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

bewerten zu können, wird im Folgenden hinterfragt, warum die deutschen Politiker und Politikerinnen in Ost und West seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zivile Verwaltungsapparate in den jeweiligen Verteidigungsministerien aufbauen ließen und welche Folgen dies insbesondere bei der Beschaffung von militärischem Gerät hatte.

Immer wieder sorgen offensichtliche Versäumnisse, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Instandsetzung des Segelschulschiffs der Bundesmarine Gorch Fock⁴ oder die Entwicklung und Beschaffung des Schützenpanzers Puma⁵, für negative Schlagzeilen in Bezug auf die Vergabepraktiken für Rüstungsaufträge durch das BMVg. Die Beschaffung von Rüstungsgütern und anderen Leistungen für die Streitkräfte in Ost- und Westdeutschland war und ist sehr komplex. Dementsprechend ist sie nicht so einfach zu erörtern, wie manche Wissenschaftler, Journalisten und Teile der Öffentlichkeit dies interpretieren.⁶ Das Beschaffungswesen sowie die dazugehörigen Prozesse und Rahmenbedingungen haben sich seit der Gründung der Bundeswehr stetig weiterentwickelt und sind immer vielschichtiger geworden, so dass es heutzutage selbst Experten schwerfällt, die komplexen Vorgänge so zu erläutern, dass sie selbst von der interessierten Öffentlichkeit problemlos nachvollzogen werden können.⁷ Das wirft die Frage danach auf, wie die Beschaffung von Wehrmaterial für die Bundeswehr und die Nationale Volksarmee (NVA) organisiert war. Um ein Grundverständnis für diesen vielschichtigen Gegenstand zu schaffen, wird im Folgenden erörtert, wie sich das militärische Beschaffungswesen in den beiden deutschen Staaten während des Kalten Krieges entwickelte und zu welchen politischen, rechtlichen sowie gesellschaftlichen Prozessen ein Spannungsprozess bestand. Dabei steht neben der Effektivität und Effizienz der Verwaltungen das stete Ringen zwischen militärischen Forderungen und dem bürokratischen Rahmen der Rüstungsgüterbeschaffung im Mittelpunkt.

⁴ Siehe hierzu u.a.: <https://www.tagesschau.de/inland/gorchfock-sanierung-bundesrechnungshof-101.html> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁵ Siehe hierzu die interessante Reportage unter: <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/puma-der-pannenpanzer-100.html> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁶ Siehe hierzu u.a.: Dieter H. Kollmer, Militärisch-Industrielle Komplexe vs. Rüstungsinterventionismus. Rüstung in Europa und Nordamerika nach 1945 im Vergleich, in: Dieter H. Kollmer (Hrsg.), Militärisch-Industrieller Komplex? Rüstung in Europa und Nordamerika nach dem Zweiten Weltkrieg, Freiburg 2015, S. 1-28, hier: S. 2.

⁷ Siehe hierzu u.a.: Helmuth Heumann, Der Rüstungsprozess – Wesen, Entwicklung, Herausforderungen, in: Ina Wiesner (Hrsg.), Deutsche Verteidigungspolitik, Baden-Baden 2013, S. 263-292.

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen für die Rüstungsgüterbeschaffung in der Bundesrepublik und der DDR

Auf der Basis der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben entwickelten die beiden deutschen Staaten deutlich voneinander abweichende Ablauforganisationen für die materielle Bedarfsdeckung ihrer Streitkräfte. Entscheidend bei der Ausplanung waren neben dem Bundestag und dem Politbüro des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) insbesondere die militärischen Akteure sowie die unterschiedlichen Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme der beiden deutschen Staaten.⁸ In einem totalitären Staat mit einer Zentralverwaltungswirtschaft, der das Militär als wichtigstes Instrument zum Erhalt des eigenen Machgefüges verstand, war die Beschaffung von militärischem Material und den dazugehörigen Dienstleistungen grundsätzlich von größerer Bedeutung als in einer parlamentarischen Demokratie mit einer sozialen Marktwirtschaft. Die NVA war ein Teil der staatlichen Organe, die für den Schutz der „sozialistischen Errungenschaften des Volkes“ gegen alle Angriffe von außen verantwortlich waren und direkt durch die Staatspartei gelenkt wurden.⁹ Im Gegensatz dazu war die Bundeswehr eine zur Verteidigung auf der Basis des Grundgesetzes aufgestellte „Parlamentsarmee“, für die die wichtigsten Entscheidungen im Bundestag und in den entsprechenden Ausschüssen getroffen wurden.¹⁰

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg entschieden die politischen Gründungsväter der Bundeswehr bereits 1955 die Trennung des militärischen Bereichs zukünftiger Streitkräfte von einer durchweg zivilen Verwaltung.¹¹ Dies war für sie von so entscheidender Bedeutung, dass dies sogar im Grundgesetz in Art. (Artikel) 87a und 87b festgeschrieben wurde. Neuere Forschungsergebnisse belegen, dass es den Verantwortlichen in

⁸ Siehe hierzu u.a. für die Bundesrepublik: Hans-Günther Bode, Politische, militärische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen und ihr Einfluß auf die Rüstung der Bundesrepublik Deutschland, in: Theodor Benecke und Günther Schöner (Hrsg.), Wehrtechnik für die Verteidigung. Bundeswehr und Industrie. 25 Jahre Partner für den Frieden (1956-1981), Koblenz 1984, S. 13-47; und für die DDR: Torsten Diedrich, Herrschaftssicherung, Aufrüstung und Militarisation im SED-Staat. In: Hans Ehlert und Matthias Rogg (Hrsg.), Militär, Staat und Gesellschaft in der DDR. Forschungsfelder, Ergebnisse, Perspektiven, Berlin 2004, S. 257-283.

⁹ Heiner Bröckermann, Landesverteidigung und Militarisation. Militär- und Sicherheitspolitik der DDR in der Ära Honecker 1971–1989, Berlin 2011, S. 71-99.

¹⁰ Siehe hierzu u.a.: Der Bundestagsausschuss für Verteidigung. Der Ausschuss für Fragen der europäischen Sicherheit/Ausschuss für Verteidigung, Band 1-4. Herausgegeben im Auftrag des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Düsseldorf 2010-17, hier: Einleitungen.

¹¹ Eine Geschichte der Bundeswehrverwaltung ist bisher noch ein wichtiges Desiderat. Die bisher einzige größere wissenschaftliche Publikation zu dieser Thematik ist: Hartmut Schustereit, Deutsche Militärverwaltung im Umbruch. Von der Heeresverwaltung der Wehrmacht 1933-1945 über die Verwaltungsorganisation der EVG 1951-1954 zur Bundeswehrverwaltung 1955-1957, Berlin 2000.

Bonn bereits frühzeitig darum ging, den Einfluss des Militärs soweit wie möglich einzuhegen.¹² Insbesondere die Sozialdemokratische Partei (SPD) legte hierauf großen Wert.¹³ Aber auch der eher konservative Ministerialbeamte Ernst Wirmer¹⁴ – ein sehr einflussreicher Abteilungsleiter zunächst im Amt Blank und später im Verteidigungsministerium – achtete im Auftrag von Bundeskanzler Konrad Adenauer darauf, dass die Bundeswehrverwaltung für eine zivile Kontrolle des Militärs sorgte.¹⁵ In einem Interview konstatierte er im Nachhinein: „Die zivile Kontrolle [...] heißt: Kontrolle aus zivilem Geist heraus. Das muss von der militärischen Seite anerkannt werden, dass wir unsere modernen Demokratien aus einem zivilen Geist heraus gestalten wollen.“¹⁶ Wobei sich vor dem Hintergrund der Behördenforschung in jüngster Zeit durchaus die Frage stellt, wer stärker mit dem Nationalsozialismus verwoben war, die Offiziere der Wehrmacht oder die deutsche Beamtenschaft? Die Antwort hierauf würde möglicherweise Zweifel daran aufwerfen, ob die Trennung von Militär und zivil-militärischer Verwaltung aufgrund von erheblichen Ineffizienzen eine sinnvolle Lösung ist.¹⁷ Gleichwohl muss man auch konstatieren, dass die Aufgaben- und Gewaltenteilung im Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums zu einem System der „checks and balances“ führte, mithin zu einer Konkurrenzsituation, die die Grundlage für eine effiziente gegenseitige Kontrolle von zivilen Mitarbeitern und Soldaten schuf. Der Zeithistoriker Anselm Doering-Manteuffel konstatiert dazu nüchtern: „Es hat dem Gemeinwesen nicht geschadet.“¹⁸

¹² Agilolf Keßelring und Thorsten Loch, Himmerod war nicht der Anfang. Bundesminister Eberhard Wildermuth und die Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik, in: Militärgeschichtliche Zeitschrift 74 (2015), S. 60-96.

¹³ Siehe hierzu u.a.: Der Bundestagsausschuss für Verteidigung. Der Ausschuss für Fragen der europäischen Sicherheit/Ausschuss für Verteidigung Juli 1955 bis Januar 1956. Im Auftrag des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr herausgegeben von Dorothee Hochstetter und Dieter H. Kollmer (= Der Bundestagsausschuss für Verteidigung und seine Vorläufer, Bd 4), Potsdam, Düsseldorf, S. 22.

¹⁴ Ernst Wirmer (1910-1981), Jurist, Mitglied des Parlamentarischen Rates, Persönlicher Referent bei Bundeskanzler Konrad Adenauer und Leiter der Hauptabteilung III Administrative Angelegenheiten im BMVg, vertrat leidenschaftlich die „Trennung der Verwaltung im Geschäftsbereich des BMVg vom militärischen Kommandostrang“ und war maßgeblich an der Verankerung dieser Prämisse im Grundgesetz in Art. 87b im März 1956 beteiligt. Eine Biographie zu diesem vermutlich einflussreichsten Beamten im BMVg in der Aufbau- und Konsolidierungsphase der Bundeswehr steht noch aus.

¹⁵ Rainer Blasius, Ziviler Geist gegen grasende Generäle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.03.2006, S. 10.

¹⁶ Eine häufig zitierte Aussage Wirmers aus einem Interview mit Angehörigen des MGFA am 19.12.1976, Archiv MGFA.

¹⁷ Annette Weinke, „Alles noch schlimmer als ohnehin gedacht“? Neue Wege für die Behördenforschung, in: Zeitgeschichte-online, August 2020, URL: <https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/alles-noch-schlimmer-als-ohnehin-gedacht> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

¹⁸ Anselm Doering-Manteuffel, Militär und Politik in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts, in: Klaus Hildebrand, Udo Wengst und Andreas Wirsching (Hrsg.), Geschichtswissenschaft und Zeiterkenntnis. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Festschrift zum 65. Geburtstag von Horst Möller, München 2008, S. 119-132, hier: S. 132.

Gleichzeitig verstand Wirmer die Aufgabe der Bundeswehrverwaltung aber auch als Unterstützung des Militärs, damit dieses sich zukünftig auf seine wesentlichen Aufgaben konzentrieren konnte,¹⁹ „das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen“.²⁰

In der DDR besaßen die Streitkräfte gesamtgesellschaftlich eine deutlich herausgehobene Rolle als in der Bundesrepublik. Während eines Truppenbesuchs verkündete Erich Honecker im Juni 1978, dass es keinen Bereich des gesellschaftlichen Lebens der DDR gäbe, der nicht von den Belangen der Landesverteidigung durchdrungen sei.²¹ Diese Durchdringung war so intensiv, dass in den Achtzigerjahren – wie der Potsdamer Historiker Torsten Diedrich eindrucksvoll dargelegt hat – fast jeder zwanzigste Bürger der DDR in irgendeiner Form hauptberuflich für ein militärisches, paramilitärisches bzw. Schutz- und Sicherheitsorgan tätig war.²² Im Vergleich dazu überstieg diese Quote in der Bundesrepublik in keiner Phase die Ein-Prozent-Marke.²³ Konsequenterweise führte die herausgehobene Bedeutung des Militärischen in der ostdeutschen Gesellschaft zu entsprechenden Strukturen über den rein militärischen Apparat hinaus. Die gesamte Landesverteidigung war in der DDR-Verfassung so prominent verankert, dass für den „Verteidigungszustand“ sogar ökonomische Voraussetzungen vorgegeben waren.²⁴ Genauer definiert wurde der rechtliche Rahmen der Rüstungsgüterbeschaffung im Gesetz über die Landesverteidigung der DDR (Verteidigungsgesetz), welches auf der verfassungsrechtlichen Grundlage der Art. 6 und 7 seit 1949 mehrfach neu aufgelegt wurde – zuletzt am 13. Oktober 1978. Ein Gesetz, das nach Einschätzung Schweizer Wissen-

¹⁹ Blasius, *Ziviler Geist*.

²⁰ Soldatengesetz, § 9 (1), Abs. 2.

²¹ Zitiert nach: Diedrich, *Herrschaftssicherung* (wie Anm. 8), S. 257.

²² Ebenda.

²³ Der prozentuale Anteil der Bundeswehr (max. 495.000 Angehörige) und des Bundesgrenzschutzes (max. 22.000 Angehörige) an der bundesdeutschen Bevölkerung (max. 61,8 Millionen Staatsbürger) betrug dementsprechend ca. 0,8 Prozent Ganz im Gegensatz zur DDR gehörten Körperschaften wie das Technische Hilfswerk und das Deutsche Rote Kreuz nicht zur militärischen Organisation, sondern waren Teil Katastrophen- und Zivilschutzes der Bundesrepublik. Diese unterstanden als Teil der Zivilverteidigung dem Bundesministerium des Innern. Siehe hierzu u.a.: Martin Diebel, *Atomkrieg und andere Katastrophen. Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik und Großbritannien nach 1945*, Paderborn 2017.

²⁴ Die DDR hatte drei verschiedene Verfassungen. In den Jahren 1949, 1968 und 1974 wurden drei unterschiedliche Versionen von der Volkskammer verabschiedet. Am deutlichsten waren die Veränderungen durch die Verfassungsänderung im Sommer 1968. Für den Bereich der Landesverteidigung waren von besonderer Bedeutung: Art. 6 Internationale Verpflichtungen, Art. 7 Landesverteidigung, Art. 8 Verbot eines Eroberungskriegs, Art. 9 Sozialistisches Eigentum an Produktionsmitteln, Art. 12 Volkseigentum an Ressourcen, Art. 47 Aufbau und System der staatlichen Leitung, Art. 52 Verteidigungszustand.

schaftler dazu führte, dass es „keinen Bereich der Gesellschaft [gibt], der nicht von der Landesverteidigung erfasst wird.“²⁵ Folglich war auch die Organisation und das Personal der DDR-Militärverwaltung ein Teil dieses Systems, ohne dass es dabei – im Gegensatz zum Westen – eine explizite Trennung zwischen militärisch und zivil gab.

Verwaltung und Bürokratie bei der Beschaffung von militärischem Material und Dienstleistungen in Ost und West

Für eine militarisierte Gesellschaft wie die DDR war fast zwangsläufig eine gut funktionierende und personell umfangreich ausgestattete Militärverwaltung notwendig. Sie hatte die Aufgabe, die NVA mit ausreichend Personal und Material zu versorgen, damit diese ihrem Auftrag – der Sicherung von „Frieden und Sozialismus“ – gerecht werden konnte. Da es sich bei dieser Aufgabe um eine vermeintlich existenzielle Herausforderung für die sozialistische Gesellschaft handelte, waren die meisten Zweige der DDR-Volkswirtschaft dazu verpflichtet, die NVA bei der Versorgung mit Personal und Material zu unterstützen. Diese Eigenheit des von der Soziologie als „militarisierten Sozialismus“²⁶ bezeichneten Machtgefüges führte letztlich dazu, dass auch der Aufbau der Militärverwaltung in der DDR den sonstigen Strukturen der Zentralverwaltungswirtschaft des sozialistischen Staates immer wieder angepasst oder im weiteren Verlauf ein homogener Teil des Ganzen wurde.

In der Bundesrepublik orientierte sich der Aufbau der zivilen Verwaltung im Geschäftsbereich des BMVg an der Struktur anderer Ministerien und Behörden.²⁷ Dabei ging es den Verantwortlichen in Bonn zunächst darum, vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine generelle zivile Kontrolle über das Militär zu haben.²⁸ Dies ließ sich insbesondere im Beschaffungswesen einfach verwirklichen, da zehn Jahre nach Kriegsende ein Großteil der ehemals für die Beschaffung von militärischen Material der Wehrmacht zuständigen Offiziere entweder von den Amerikanern abgeworben worden war,

²⁵ Michael Csizmas, Das neue Verteidigungsgesetz der Deutschen Demokratischen Republik, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 1/1980, S. 9-14, hier: S. 9.

²⁶ Umfassend hierzu siehe: Heribert Seubert, Zum Legitimitätsverfall des militarisierten Sozialismus in der DDR, Münster, Hamburg 1995.

²⁷ Hier und im Folgenden siehe u.a.: Hans-Günter Bode, Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland. Mit einem Beitrag von Heinz Gläser: Organisation, Verfahren und Management im Rüstungsbereich, Regensburg 1978, S. 118-126.

²⁸ Siehe hierzu u.a.: Der Bundestagsausschuss für Verteidigung (wie Anm. 13), S. 22, 37-39.

einen gut bezahlten Anstellung in der Privatwirtschaft bekleidete oder sich bereits im Ruhestand befand.²⁹ Dementsprechend wurden die neuen Strukturen zur Beschaffung von militärischem Material und Dienstleistungen auch personell in weiten Teilen neu aufgestellt. Die Aufgaben der Bundeswehrverwaltung werden im Grundgesetz Art. 87b geregelt. Dieser legt fest, dass sie hauptsächlich für das Personalwesen und die Deckung des Bedarfs der Streitkräfte verantwortlich ist. Sie ist dementsprechend eine bundeseigene Verwaltung mit entsprechendem Verwaltungsunterbau. Die Entwicklung und Beschaffung von militärischem Material sowie den dazugehörigen Dienstleistungen wurde „von einer funktional bestimmten Gesamtheit von hierarchisch organisierten Behörden und Dienststellen durchgeführt: dem Rüstungsbereich.“³⁰ Dieses besondere Ressort innerhalb des Geschäftsbereichs des BMVg setzte sich zusammen aus den Rüstungsabteilungen im Ministerium selbst, dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) in Koblenz sowie alle diesem Amt nachgeordneten Dienststellen. Während das BWB insbesondere für die Beschaffung von militärischem Großgerät und der persönlichen Ausrüstung der Soldaten verantwortlich war, wurde handelsübliches Wehrmaterial überwiegend durch die sogenannte Territoriale Wehrverwaltung (Wehrbereichsverwaltungen und Standortverwaltungen) vor Ort erworben. Diese Aufgabenteilung hatte u.a. zum Ziel, durch die dezentrale Beschaffung vor Ort den Kontakt der Bundeswehr zur lokalen Bevölkerung zu fördern. Ende der 1970er Jahre waren im Rüstungsbereich des BMVg mit seinen verschiedenen Einrichtungen rund 20.000 Mitarbeiter tätig.³¹ Trotz verschiedener Krisen in den 1950er und 1960er Jahren (u.a. Schützenpanzer HS 30, Kampfflugzeug F-104G „Starfighter“) sowie regelmäßigen Problemen und öffentlicher Kritik bezüglich der Effektivität des Behördenapparates funktionierte die Bundeswehrverwaltung so effizient, dass die westdeutschen Streitkräfte in einem angemessenen Zeitrahmen nicht nur aufgebaut, sondern auch bereits in den 1970er Jahren mit einer zweiten Generation Großgerät (u.a. Schützenpanzer Marder, Kampfpanzer Leopard, MRCA „Tornado“) ausgestattet werden konnten.³² Zur Leitung und Koordinierung der vorgesehenen Aufgaben wurde in

²⁹ Siehe hierzu u.a.: Annie Jacobsen, *Operation Paperclip. The Secret Intelligence Program that Brought Nazi Scientists to America*, Boston 2014; Dieter H. Kollmer, *Rüstungsgüterbeschaffung in der Aufbauphase der Bundeswehr. Der Schützenpanzer HS 30 als Fallbeispiel (1953-1961)*, Stuttgart 2002, S. 50, 57.

³⁰ Hier und im Folgenden: Bode, *Rüstung* (wie Anm. 27), S. 115.

³¹ Ebenda, S. 117.

³² Siehe hierzu u.a.: Kollmer, *Rüstungsinterventionismus* (wie Anm. 6), S. 141f.

der DDR bereits im April 1951 das „Büro für Wirtschaftsfragen“ gegründet.³³ Als die Aufgabenvielfalt aufgrund der geplanten Aufrüstung nationaler Streitkräfte immer größer wurde, stellten die Verantwortlichen im Herbst das „Amt für Technik“ auf. Diesem wurden alle Betriebe zugeordnet, die militärische Produkte herstellten, die sogenannte „spezielle Produktion“³⁴. Gleichzeitig wurde für militärische Erzeugnisse bei den jeweiligen Fachabteilungen der Staatlichen Plankommission (SPK) die Hauptabteilungen I – auch „Militärbereiche“ genannt – eingerichtet. Sie wurden, wie die gesamte Plankommission, nach dem Branchenprinzip aufgebaut und waren für die Koordination der speziellen Produktion zuständig. Um die Herstellung von Rüstungserzeugnissen weiter zu optimieren, wurden 1958 im Zuge der Gründung der Vereinigung der Volkseigenen Betriebe (VVB) die wichtigsten Rüstungsbetriebe zur sogenannten UNIMAK (Universalmaschinen Kopatsch) zusammengefasst.³⁵ Dies stellte sich aber sehr bald als suboptimal heraus, da es zwischen den einzelnen Betrieben kaum Lieferbeziehungen gab. Um diesem grundlegenden Problem zu begegnen wurden die Betriebe erst den jeweiligen VVB zugeordnet und Ende der 1960er Jahre auf verschiedene Kombinate verteilt.³⁶ Damit war der permanente Versuch, die Sicherung des materiell-technischen Bedarfs für die Landesverteidigung zentral durch eine Behörde zu planen und zu steuern, gescheitert. Der hierfür zuständige Volkswirtschaftsrat (VWR) wurde aufgelöst und seine Aufgaben auf die zuständigen Ministerien verlagert.³⁷ Dabei wurde deutlich, dass die Verwaltungsspezialisten³⁸ die ökonomisch-technischen Prozesse nicht sachgerecht lenken

³³ Hier und im Folgenden: Reiner Karlsch, Die Rüstungsindustrie der DDR, in: Militär, Staat und Gesellschaft in der DDR. Forschungsfelder, Ergebnisse, Perspektiven. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes herausgegeben von Hans Ehlert und Matthias Rogg. Berlin 2004, S. 173-186, hier: S. 179.

³⁴ Der Begriff „spezielle Produktion“ war im Sprachgebrauch der für die „Sicherstellung der Landesverteidigung“ verantwortlichen Behörden das Synonym für die Produktion von militärischem Material. Siehe hierzu u.a.: Diedrich, Zwischen Anspruch und Möglichkeit (wie Anm. 6), S. 158.

³⁵ Beschluß des Präsidiums des Ministerrats vom 13. Mai 1958 über die Auflösung des Amtes für Technik, in: BArch, DVW 3-8/76004.

³⁶ Volkswirtschaftsrat/Militärbereich, Sekretariat des Stellvertreters des Vorsitzenden, Betr.: Betrachtungen über die Aufgaben der Abteilung Militärbeauftragte und der Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Nationale Verteidigung. Berlin, 28.1.1965, in: BArch, DVW 14-2/99013.

³⁷ Volkswirtschaftsrat, Militärbereich: Auflösungsunterlagen des Volkswirtschaftsrates, Militärbereich 1965-1966, in: BArch, DVW 14-2/99109.

³⁸ Inwiefern es in den Verwaltungen der DDR eine vergleichbare personelle Kontinuität wie in der Bundesrepublik gab, ist bisher noch nicht umfassend wissenschaftlich aufgearbeitet worden. Es liegt aber nahe, dass der ostdeutsche Staatsapparat – und in der DDR waren fast alle Einrichtungen und Betriebe staatlich – auf allen Ebenen nicht ohne die Menschen aufgebaut werden konnte, die bereits während des „Dritten Reichs“ Erfahrungen als Staatsdiener gesammelt hatten.

und nicht angemessen auf die Bedürfnisse der produzierenden Industrie reagieren konnten.³⁹ Da dies im sozialistischen Wirtschaftsprozess nicht vorgesehen war, wiederholten sich Jahr für Jahr die Kernaussagen zu den Problemen auf der mittleren Ebene⁴⁰ in den vom „Chef der Verwaltung Technik“ im Ministerium für Nationale Verteidigung (MfNV) herausgegebenen Anordnungen zur Rüstungsgüterbeschaffung für die NVA.⁴¹ Offensichtlich wollten oder konnten die Verantwortlichen in Ost-Berlin nicht einsehen, dass die Produktion von einer vorgegebenen Anzahl von Rüstungsgütern nicht befohlen und Großbetriebe nicht dazu gezwungen werden konnten, Planzahlen einzuhalten, die am Reißbrett entworfen worden waren – zumal wenn vom Rohstoff über die Zwischenprodukte bis hin zum Fertigprodukt alles ministeriell detailliert ausgeplant wurde.⁴² Die latente Diskrepanz zwischen militärischer Notwendigkeit und ziviler Verwaltungstätigkeit wurde zusätzlich durch die unterschiedlichen Zielsetzungen der Institutionen gefördert. Während das Militär das Rüstungsgut für die Erfüllung seines Auftrags benötigte, hatte die zivile Beschaffungsbehörde primär darauf zu achten, dass in dem Prozess die dafür vorgesehenen Gesetze und Regelungen eingehalten wurden sowie die volkswirtschaftlichen Voraussetzungen gegeben waren. Die Verwaltungsspezialisten in der DDR waren dennoch darum bemüht, die Anforderungen der Staatsführung mit den ökonomischen und militärischen Strukturen in Übereinstimmung zu bringen.⁴³ Dies gelang insbesondere auch deshalb, weil die Anforderungen an die zu beschaffenden Güter zumeist von vornherein dem finanzpolitisch Machbaren angepasst wurden. Zudem wurde ein Großteil des schweren Gerätes für die NVA in der Sowjetunion beschafft. Die DDR erhielt dabei aus unterschiedlichen Gründen zumeist Modelle der vorletzten Generation.⁴⁴ Dementsprechend war diese Vorgehensweise zwar effektiv aber nicht wirklich effizient.

³⁹ Deutsche Demokratische Republik, Staatliche Plankommission: Orientierungsziffern Volkswirtschaftsplan 1964. Berlin 28. Februar 1963; und ebendort: Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Staatliche Plankommission: Perspektivplan 1964-1970, Sonderbedarf 1, 11.04.1963, in: BArch, DVW 14-2/100490.

⁴⁰ Die Herausforderungen der mittleren Ebene in der DDR sind mehrfach literarisch verarbeitet worden u.a. bei: Erich Loest, *Es geht seinen Gang oder die Mühen in unserer Ebene*, Halle 1977.

⁴¹ Die Unterlagen hierzu finden sich in: MfNV Verwaltung Technik, *Anordnungen des Chefs der Verwaltung Technik ü. polit. u. mt. Hauptaufgaben. (1976-1980)*, in: BArch, DVW 1/164850.

⁴² Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Staatliche Plankommission: Perspektivplan 1964-1970, Sonderbedarf 1, 11.04.1963, in: BArch, DVW 14-2/100490.

⁴³ Siehe hierzu u.a.: Karlsch, *Die Rüstungsindustrie* (wie Anm. 33), S. 181.

⁴⁴ Siehe hierzu u.a.: Minow, Fritz, *Die NVA und die Volksmarine in den Vereinten Streitkräften. Geheimnisse der Warschauer Vertragsorganisation*. Friedland 2011, S. 239-241.

Politische Einflüsse auf die Verwaltungsabläufe

Neben wirtschafts- und ordnungspolitischen Gründen zielten die Verantwortlichen in der Bundesrepublik bei der Beschaffung von Material und Dienstleistungen für die Bundeswehr auch darauf ab, die Möglichkeiten und Erkenntnisse der auf dem zivilen Markt tätigen Industrie im Bereich der modernen Technologie und des Managements für die Bundeswehr nutzbar zu machen – sogenannte Spill-over-Effekte⁴⁵ – und dem Staat gleichzeitig die Verantwortung für die Auslastung eigener Rüstungskapazitäten zu nehmen. Trotzdem sahen die rechtlichen Bestimmungen für die Rüstungsgüterbeschaffung vor, immer jenem Angebot den Zuschlag zu geben, welches aus der Sicht des BWB am „Wirtschaftlichsten“ war. Am „Wirtschaftlichsten“ kann – je nachdem in welchem Kontext das zu erwerbende Produkt steht – unterschiedliche Bedeutungen haben. Die Beurteilung dessen wurde häufig zunächst im politischen Raum getroffen. Einflussfelder waren dabei zumeist die Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Industrie- und Regionalpolitik.⁴⁶ Aber auch der Föderalismus und die Ordnungspolitik des Bundes haben immer wieder Beschaffungsentscheidungen beeinflusst. So hat zum Beispiel in der Aufbauphase der Bundeswehr insbesondere Bayern als ökonomische Aufbauhilfe ein große Anzahl Rüstungsaufträge erhalten⁴⁷ – mit Auswirkungen bis in die Gegenwart.

Für die bedarfsdeckenden Behörden des BMVg bedeutete dies, dass sie sich neben den rechtlichen Einschränkungen an den Regeln des freien Marktes und externen Einflussfaktoren einer pluralistischen Gesellschaft orientieren mussten. Im Gegensatz dazu wurden in der DDR die Verwaltungsabläufe systemimmanent organisiert. Vor diesem Hintergrund hatte die Regierung in Ost-Berlin nur eine sehr begrenzte Entscheidungsfreiheit bei der Produktion und Beschaffung von Rüstungsgütern, da auch die Herstellung und Verteilung von militärischem Material im Rahmen des Warschauer Paktes dem sozialistischen Wirtschaftsmodell

⁴⁵ Spill-over-Effekte sind Ausstrahlungseffekte. Es handelt sich dabei um über den eigentlichen Zielbereich einer Entscheidung hinausgehende Wirkungen. Viele Aktivitäten von Unternehmungen bringen Effekte mit sich, die sachlich, räumlich oder zeitlich vom Entscheidungsträger gar nicht gewollt sind oder für das eigentliche Entscheidungsfeld gar nicht relevant sind. Sie können sowohl positive als auch negative Nebenwirkungen auf die Unternehmung haben. Siehe hierzu u.a.: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/spillover-effekt-43401> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁴⁶ Hier und im Folgenden: Bode, Politische, militärische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen (wie Anm. 8), S. 13f.; Dieter H. Kollmer sehr ausführlich zu den verschiedenen Einflussfaktoren auf die Beschaffung von Rüstungsgütern in der Bundesrepublik Deutschland in: Kollmer, Rüstungsgüterbeschaffung (wie Anm. 29), S. 23-130.

⁴⁷ Siehe hierzu u.a.: Stefan Grüner, Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973, München 2009, S. 284-296.

folgend organisiert war.⁴⁸ Dementsprechend war für die „Ökonomische Sicherstellung der Landesverteidigung“ (ÖSLV) die so genannte „Militärökonomische Integration“ der Referenzrahmen. Effizienz versuchte das östliche Bündnis durch Umverteilung und Produktionskonzentration zu erreichen. Verantwortlich für die Abstimmung der Rüstungsproduktion zwischen den Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes war jedoch der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Dieser richtete für diese Aufgabe bereits im Mai 1956 die „Ständige Kommission des RGW für die Verteidigungsindustrie“ (SKV)⁴⁹ ein, die regelmäßig tagte und als Instanz für die Harmonisierung der divergierenden Interessen zwischen den „interessierten Teilnehmerländern“ des RGW in diesem Produktionsbereich fungierte.⁵⁰ Bilaterale Maßnahmen wurden über die „Zweiseitige Kommissionen für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit“ realisiert.⁵¹ Grundsätzlich aber wurde die Masse des militärischen Großgeräts auf Druck des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPDSU) für alle Streitkräfte des Warschauer Paktes in der Sowjetunion gefertigt. Gleichwohl führte das nicht nur zu einer Vereinheitlichung der Waffensysteme im Warschauer Pakt, sondern auch zu einer größeren Kompatibilität und Anschlussfähigkeit derselben im Falle eines militärischen Konfliktes. Eine eher ungewollte Standardisierung von Rüstungsgütern, die innerhalb der NATO im Rahmen des Standardization Agreements (STANAG) bis heute angestrebt wird.⁵²

Der Beschaffungsprozess in Ost und West

In der Bundesrepublik wurde die gesamte Beschaffung von militärischem Material und Dienstleistungen für die Bundeswehr durch das BMVg und ihm nachgeordneten Behörden sichergestellt. Der eigentliche Beschaffungsvorgang verlief sehr vereinfacht und idealtypisch dargestellt wie folgt: Die Teilstreitkräfte stellten in einem aufwändigen Verfahren einen Bedarf fest, welcher den mit Rüstungsfragen beschäftigten Abteilungen im BMVg gemeldet und

⁴⁸ Hier und im Folgenden siehe: Probleme der Rüstung und ihrer ökonomischen Sicherstellung in den Jahren des Kalten Krieges und in der Gegenwart. Materialien eines Seminars der Rosa-Luxemburg-Stiftung und des Militärgeschichtlichen Institutes der russischen Armee im Mai/Juni 2004. Herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2004, S. 77-93.

⁴⁹ Statut der Ständigen Kommission des RGW für die Verteidigungsindustrie, 10. Juli 1957, in: BArch, DVW 14/1-52748.

⁵⁰ Siehe hierzu u.a.: Ministerium für Nationale Verteidigung, Stellvertreter des Ministers für Ausrüstung, Generalmajor Fleißner. 8. April 1964, S. 1, in: BArch, DVW, 14-2/99190.

⁵¹ Probleme der Rüstung (wie Anm. 48), S. 77.

⁵² Siehe hierzu u.a. auch die Homepage der NATO Standardization Office: <https://nso.nato.int/nso/> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

dann dort zunächst verhandelt wurde. Nach der endgültigen Bedarfsfeststellung wurde gemeinsam mit dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung ein Lastenheft u.a. in Form der „Taktischen Forderung“ (TaF) und in dem darauffolgenden Schritt als „Militärtechnische Zielsetzung“ (MTZ) erarbeitet, welche die Anforderungen an den zu erwerbenden Gegenstand sehr detailliert ausführten.⁵³ Danach wurde der Bedarf zumeist öffentlich ausgeschrieben. Die wichtigste Verwaltungsrichtlinie hierfür war die sogenannte „Verdingungsordnung für Leistungen“ (VOL). Sie regelte die Ausschreibung und die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland, ist seitdem immer wieder den Gegebenheiten angepasst worden und bis heute Teil der Kern des deutschen Vergaberechtes.⁵⁴ Auch alle weiteren Gesetze, Richtlinien und Durchführungsbestimmungen entsprachen schon damals dem marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzip und müssen bis heute das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Ausgabe von Haushaltsmitteln gemäß § 7, Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) beachten.⁵⁵ In diesem Zusammenhang mahnt in unregelmäßigen Abständen der Bundesrechnungshof (BRH) auf der vorgenannten Basis „den wirtschaftlichen und verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Geldern im Bundesverteidigungsministerium“ an,⁵⁶ da es insbesondere bei größeren militärischen Beschaffungsvorhaben oder entsprechender Infrastruktur immer wieder zu unerwarteten Kostensteigerungen kommt.⁵⁷ Als externes Kontrollorgan befasst sich nach § 88 der BHO⁵⁸ der BRH in seiner Eigenschaft als „Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung“ im Rahmen von gutachterlichen Stellungnahmen mit den Beschaffungsmaßnahmen des BMVg.⁵⁹ In seiner Rolle als Kontrollorgan ist er gemeinsam mit dem Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages eine entscheidende Grund dafür, dass in der Bundesrepublik bisher kein Militärisch-Industrieller-Komplex entstehen konnte.⁶⁰

⁵³ Bode, Rüstung (wie Anm. 27), S. 133-139.

⁵⁴ Im Jahr 2009 wurde die VOL in Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen umbenannt. Ihre Bedeutung und ihr Zweck sind prinzipiell dieselben geblieben. Zusätzlich dient sie mittlerweile der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union (EU). Siehe hierzu: Hans Schaller, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) - Teile A und B, München 2013.

⁵⁵ Zur Bundeshaushaltsordnung Paragraf 7 siehe: https://www.gesetze-im-internet.de/bho/_7.html (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁵⁶ Zitiert nach: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/interviews-reden/interview-mit-der-wirtschaftswoche> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁵⁷ Siehe hierzu u.a.: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-rechnungshof-prueft-milliarden-schwere-ruestungsprojekte-a-1254601.html> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁵⁸ Siehe hierzu: https://www.gesetze-im-internet.de/bho/_88.html (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁵⁹ Zum Bundesrechnungshof siehe u.a.: Nils Diederich, Georg Cadell, Heidrun Dettmar und Ingeborg Haag, Die diskreten Kontrolleure. Eine Wirkungsanalyse des Bundesrechnungshofs, Opladen 1990.

⁶⁰ Siehe hierzu u.a.: Kollmer, Rüstungsinterventionismus (wie Anm. 6), S. 138

Auf der Basis der VOL erfolgte für die Beschaffung stets ein Ausschreibungsverfahren, welches in drei unterschiedlichen Formen durchgeführt werden konnte: öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe.⁶¹ Im Sinne eines kooperativen, partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen dem Auftraggeber BMVg und der auftragnehmenden Industrie sah sich die Bundesregierung verpflichtet, ein System zu schaffen, bei dem es für beide Seiten zu einem fairen Interessenausgleich kam. So wie das Ministerium einerseits die Interessen der Wirtschaft, wie zum Beispiel eine angemessene Gewinnmarge und Auslastung der aufgebauten Kapazitäten beachtete, verlangte dieses System auch von der Wirtschaft „die übergeordneten politischen Grundsätze und die Richtlinien des Staates als Vertreter des Gesamtinteresses [zu] akzeptieren“.⁶² Insbesondere aus diesem Grund agiert das BMVg als Monopson⁶³ auf diesem sehr beschränkten Markt den zumeist oligopolistischen Anbietern gegenüber mit einem ordnungspolitischen Mittel wie dem Ausschreibungsverfahren.⁶⁴ Jedes Wirtschaftsunternehmen kann sich seinen Möglichkeiten entsprechend an dem Bieterverfahren beteiligen und dem BMVg Angebote unterbreiten. Die Bewerber bzw. Bieter sind durchweg privatwirtschaftliche Unternehmen, da von Anfang an auf bundeswehreigene Werkstätten für die staatliche Entwicklung und Produktion militärischer Ausrüstung verzichtet wurde.⁶⁵

Die Struktur des DDR-Wirtschaftssystems war so aufgebaut, dass es zwischen den Regierungsbehörden und den Volkseigenen Betrieben (VEB) keine diversifizierende Zwischenebene gab.⁶⁶ Folglich hatten zunächst der VWR und später die Ministerien für die VEB die Funktionen eines Aufsichtsrates, zugleich aber auch die eines Kleinunternehmers. Sämtliche Probleme, Nachfragen und Veränderungsvorschläge wurden nach oben durchgereicht, so

⁶¹ Siehe hierzu u.a.: <https://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de/da/service/glossar/vergabeverfahren/> (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

⁶² Bode, Rüstung (wie Anm. 27), S. 48.

⁶³ Ein Monopson ist eine Marktform, in der ein Nachfrager einer Mehrzahl von Anbietern gegenübersteht. Daraus entsteht eine ökonomische Unausgewogenheit, die zu unvorhergesehenen Nachteilen einzelner Marktteilnehmer führen kann. In der Bundesrepublik Deutschland ist auf dem Markt für militärisches Material und Dienstleistungen von einem sogenannten „beschränkten Monopson“ auszugehen, da auch die Zahl der Anbieter aufgrund der zumeist spezifischen Nachfrage sehr begrenzt ist. Siehe hierzu auch: Cornelia Geißler, Was ist ein Monopson?, in: Harvard Business Manager 9/2004, S. 8f.

⁶⁴ Siehe hierzu vor allem Kollmer, Militärisch-Industrielle Komplexe (wie Anm. 6), S. 6-8. Eine kritische Position zum Ausschreibungsverfahren vertritt u.a.: Ulrich Lenz, Kostensteigerung bei öffentlichen Aufträgen. Am Beispiel der Rüstungsgüter, Wiesbaden 1990.

⁶⁵ Bode, Rüstung (wie Anm. 27), S. 44.

⁶⁶ Siehe hierzu u.a.: Klaus Schroeder, Der SED-Staat. Geschichte und Strukturen der DDR 1949-1990, Köln, Weimar, Wien 2013, S. 489-493; André Steiner, Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004, S. 130-133.

dass am Ende die höchsten Instanzen alles entscheiden mussten. Dies betraf den Import von schwerem Gerät aus der Sowjetunion genauso wie die Beschaffung von Unterkunftsmaterial bei einem VEB. Mit dieser Aufgabe waren die Verwaltungsfachleute in den verantwortlichen Institutionen jedoch sehr oft überfordert.⁶⁷ Zumal eine geschickte Betriebsleitung nur zu genau wusste, wie sie mögliche Produktionsprobleme vor im fernen Berlin residierenden Ministerialbeamten verschleiern konnte. Trotz dieser offensichtlichen Erfahrungen wurde ab Ende der 1960er Jahre den an der Herstellung von Rüstungsgütern beteiligten Ministerien die Aufgabe übertragen, die Versorgung der bewaffneten Organe der DDR mit militärischem Material sicherzustellen.⁶⁸ Rüstungsprojekte für die NVA wurden nicht ausgeschrieben, sondern verhandelt. Hierfür existierte zwar die Lieferverordnung (LVO) über Lieferungen und Leistungen an die bewaffneten Organe. Diese gab aber nur einen groben Rahmen vor, der die bewaffneten Organe begünstigte, da die LVO eine Ausführungsbestimmung des Landesverteidigungsgesetzes war.⁶⁹ Die Verhandlungspartner der nachfragenden Stellen des MfNV waren nicht die Rüstungsgüterhersteller, sondern andere Ministerien oder untergeordnete staatliche Institutionen. Auch beim „Import spezieller Produkte“ musste mit den verantwortlichen Behörden der DDR oder Ministerien der Warschauer Pakt-Partner auf der Basis langfristig vereinbarter Verträge „verhandelt“ werden. Dabei harmonisierte die bereits im Mai 1956 geschaffene „Ständige Kommission des RGW für die Verteidigungsindustrie“ die divergierenden Interessen zwischen den beteiligten Teilnehmerländern des RGW. Bei der Herstellung von Rüstungsgütern im Inland waren zunächst die zuständigen Ministerien die Ansprechpartner. Während der nachfolgenden Entwicklung und Fertigung der Produkte auf der Arbeitsebene musste das MfNV mit den Werksleitungen der fertigenden Betriebe verhandeln.⁷⁰

⁶⁷ Siehe hierzu u.a.: Volkswirtschaftsrat/Militärbereich, Sekretariat des Stellvertreters des Vorsitzenden, Betr.: Betrachtungen über die Aufgaben der Abteilung Militärbeauftragte und der Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Nationale Verteidigung, Berlin, 28.1.1965, in: BArch, DVW 14-2/99013.

⁶⁸ Deutsche Demokratische Republik, Büro des Ministerrates, Betr.: Beschluß über die Grundsätze für die Bildung und Behandlung von Vorräten und zusätzlichen Reserven bei den Lieferern und Leistenden zur Sicherung der planmäßigen Produktion bzw. Instandsetzung von Technik und Ausrüstung im Interesse der Landesverteidigung, 10.1.1968, in: BArch, DVW 1/36062-36063.

⁶⁹ Siehe hierzu u.a.: Staatliches Vertragsgericht beim Ministerrat. Instruktion Nr. 9/1970 über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Lieferverordnung aufgrund von Führungsentscheidungen gem. §§ 1 Abs. 3 und 2 Abs. 2 LVO, Berlin 28.12.1970, in: BArch, DVW 1/36062/36063.

⁷⁰ Importvorbereitung des Projektes 1159 A (Küstenschutzschiff) zur Einführung in der Volksmarine, Mai 1969-Juli 1973, in: BArch, DVM 10/29829.

Das Ringen zwischen militärischen Notwendigkeiten und bürokratischen Vorgaben

Militärisches Material und die entsprechenden Dienstleistungen wurde in beiden deutschen Staaten in einem steten Aushandlungsprozess zwischen politischen Zwängen, militärischem Bedarf und bürokratischen Bestimmungen erworben. Neben den rechtlichen waren ohne Zweifel auch die ökonomischen Vorgaben in diesem Kontext entscheidende externe Einflussgrößen. In der Bundesrepublik war dies einer der Gründe, der dazu führte, dass ein Großteil des mit der Beschaffung beauftragten Personals im Geschäftsbereich des BMVg der (zivilen) Militärverwaltung zugeordnet wurde.⁷¹ Aus der Sicht der verantwortlichen Politiker wurde die militärische Expertise einzig bei der Bedarfsfeststellung und der Erstellung der Anforderungen an das zu beschaffende Material benötigt. Diese Vorgehensweise führte fast zwangsläufig immer wieder zu mehr oder minder fachlichen Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten zivilen und militärischen Referaten sowie dem BWB. Die Bundeswehr wurde während des Kalten Krieges mit dem verfügbaren und finanzierbaren militärischen Material ausgestattet, um ihren Auftrag erfüllen zu können. Dies entsprach nicht unbedingt dem „rüstungsspezifischen Optimierungsprozess“ oder gar den Wünschen der militärischen Führung. Vielmehr entsprach die Rüstungsgüterbeschaffung in diesen Jahren dem politisch Machbaren. Dies war zumeist effektiv aber nicht immer effizient.

In der DDR hatten die Probleme bei der Beschaffung von Wehrmaterial andere Ursachen, da die Produktion von militärischem Material den auch für zivile Güter angewendeten sozialistischen Beschaffungs- und Produktionsprozessen entsprach. Die Probleme der „speziellen Produktion“ entstanden vielmehr durch systemimmanente organisatorische und volkswirtschaftliche Aspekte, insbesondere im Interessensausgleich zwischen den beteiligten Ministerien und den unterschiedlichen Handlungsebenen. Erschwerend traten die multinationale Steuerung der Rüstungsproduktion im RGW, die schwierige Allokation der hierfür benötigten Rohstoffe und veraltete Produktionstechniken hinzu.⁷² All dies führte dazu, dass die National Volksarmee trotz präziser Planung und hohen Anforderungen des Warschauer Paktes häufig nur mit – im Vergleich zu anderen Bündnisarmeen – technisch rückständigem Material ausgestattet werden konnte. Dementsprechend kann die Rüstungsgüterbeschaffung in der DDR

⁷¹ Bode, *Rüstung* (wie Anm. 27), S. 115.

⁷² Karlsch, *Rüstungsindustrie* (wie Anm. 33), S. 174-178.

als durchaus effektiv bewertet werden, war aufgrund der Rahmenbedingungen jedoch häufig nicht effizient.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Verantwortlichen im bundesdeutschen ganz im Gegensatz zum ostdeutschen Verteidigungsministerium frühzeitig erkannt hatten, dass wissenschaftliche Entwicklung nicht prognostizierbar, militärtechnische Entwicklungen nicht kalkulierbar, die Preisentwicklung an den internationalen Märkten nicht vorhersehbar, das Produktionstempo nicht steuerbar und Anforderungen an die eigenen Streitkräfte auf lange Sicht nicht planbar waren. Dabei folgte man nicht nur den Erkenntnissen der allgemeinen Volks- und Betriebswirtschaftslehre, sondern auch den positiven und negativen Erfahrungen der vorhergehenden knapp 100 Jahre Rüstungsgüterbeschaffung seit der industriellen Revolution.

Bei einer näheren Betrachtung der Strukturen, Verwaltungsabläufe und Prozesse bei Beschaffung von militärischem Material und Dienstleistungen in den verantwortlichen Ministerien bzw. Behörden in beiden deutschen Staaten liegt die Vermutung nahe, dass sie auf recht unterschiedliche Art und Weise zwar in beiden Systemen effektiv waren, aber häufig nicht unbedingt effizient funktionierten. Dies war verschiedenen Umständen geschuldet, die jeweils eindeutig systemimmanent waren. In der Bundesrepublik ist dies bis heute insbesondere auf die begrenzten finanziellen Mittel, das aufwändige Ausschreibungsverfahren und die Vielzahl politischer Einflüsse zurückzuführen. Ganz im Gegensatz dazu war in der DDR der vorgegebene Rahmen des Warschauer Paktes und die schwierige volkswirtschaftliche Gesamtsituation von entscheidender Relevanz bei der Beschaffung von Rüstungsgütern.

Fazit

Die jeweilige Militärverwaltung bzw. Rüstungsorganisation war für die Umsetzung der politischen Vorgaben und militärischen Vorstellungen in den entsprechenden rechtlichen, ökonomischen und militärischen Rahmenbedingungen zuständig. In diesem Prozess gab es die hinlänglich bekannten Probleme bürokratischer Administrationen, die den Beschaffungsprozess aufgrund von peniblen Einwänden, strukturellen aber auch personellen Unzulänglichkeiten,

Behäbigkeit, Formalismen und natürlich ungeklärten Zuständigkeiten häufig unnötig verzögerten.⁷³

Gleichwohl haben in westlichen Demokratien laut des Schweizer Verwaltungssoziologen Kuno Schedler trotz aller Unzulänglichkeiten „öffentliche Verwaltungen [...] einen enormen Beitrag zur Etablierung demokratischer und liberaler Verfassungsordnungen beigetragen und sind wesentlicher Bestandteil eines demokratischen Systems“, und weiter „besteht die zentrale Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen im Vollzug politischer Entscheidungen aufgrund von Gesetzen.“⁷⁴ Dies erklärt möglicherweise auch, warum die in der Rüstungsgüterbeschaffung nachgeordneten Behörden in der DDR erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Forderungen seitens der politischen Führung hatten: Die politischen Entscheidungen folgten nicht immer den rechtlichen Vorgaben oder der ökonomischen Ratio des Marktes sondern der sozialistischen Ideologie.

Wenn man die Rüstungsgüterbeschaffung für die Bundeswehr und die NVA zwischen Einhegung und Entgrenzung verortet, dann ist es eindeutig die Aufgabe der Militärverwaltung gewesen, die Prozesse so einzuhegen, dass der Auftraggeber im Rahmen der Auftragsvergabe von den verschiedenen Auftragnehmern nicht übervorteilt wurde. Eine Entgrenzung zwischen militärischen und zivilen Bereichen hat es zweifelsohne in der DDR gegeben. Im militarisierten Sozialismus gab es auf allen Ebenen der Militärverwaltung keine eindeutig erkennbare Trennung zwischen zivilen und militärischen Strukturen. Eine derartige Entwicklung wurde in der Bundesrepublik durch den Art. 87b des Grundgesetzes und die damit bewusst angestrebte Einhegung des Militärs von vornherein ausgeschlossen.

Zitierempfehlung

Dieter H. Kollmer, Zwischen militärischen Forderungen und bürokratischen Sachzwängen. Rüstungsgüterbeschaffung in deutschen Streitkräften im Kalten Krieg, in: Portal Militärgeschichte

⁷³ Zu den grundsätzlichen Problemen und Ineffizienzen öffentlicher Verwaltungen siehe u.a.: William A. Niskanen, *Bureaucracy & Representative Government*, Chicago 1971, S. 47.

⁷⁴ Zitiert nach: Katharina Stegemann, *Probleme der öffentlichen Verwaltung und Lösungsansätze im Lichte der Bürokratietheorie von Niskanen. Eine Untersuchung am Beispiel der Bundeswehr*, Münster 2010, S. 1, zu finden unter: https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/sic/abschlussarbeiten/ba_stegemann.pdf (zuletzt aufgerufen: 16.09.2020).

schichte, 26.10.2020, URL: <http://portal-militaergeschichte.de/content/zwischen-militaerischen-forderungen-und-buerokratischen-sachzwaengen>, DOI: 10.15500/akm.26.10.2020 (Bitte fügen Sie in Klammern das Datum des letzten Aufrufs dieser Seite hinzu).