

KRZYSZTOF MALINOWSKI
Poznań
ORCID: 0000-0002-2444-8083

***Verteidigungsökonomie* w Niemczech**

Wewnętrzne uwarunkowania konwersji zasobów w zdolności wojskowe

Wstęp

Agresja Rosji przeciwko Ukrainie doprowadziła do zasadniczej rewizji niemieckiej polityki bezpieczeństwa i obronności. Epokowy zwrot (*Zeitenwende*) oznaczał odejście od modelu strategicznej powściągliwości, opartego m.in. na traktowaniu spraw wojskowych jako drugorzędnych i przekonaniu, że bezpieczeństwo Niemiec może być długotrwale zabezpieczone przy ograniczonych inwestycjach we własne zdolności obronne. Intensywna przebudowa obejmowała wzrost wydatków na obronność, utworzenie specjalnego funduszu modernizacyjnego *Bundeswehry* (*Sondervermögen*), reformy procedur zakupowych, pobudzenie przemysłu obronnego oraz dostosowanie *Bundeswehry* do nowych wymogów strategicznych. Proces ten przebiegał z komplikacjami. Z jednej strony widoczne było wyraźne przyspieszenie decyzji politycznych i administracyjnych, z drugiej zaś utrzymywały się ograniczenia wynikające z reguł fiskalnych, inercji biurokratycznej, napięć koalicyjnych oraz słabości wykonawczych państwa. Mimo zniwelowania wielu istotnych niedoborów w niemieckim systemie obronnym, zainicjowania reformy organizacyjnej *Bundeswehry*, uzupełniania systemów uzbrojenia, przebudowy systemu zamówień publicznych i innych działań, aktualne pozostaje pytanie o istotę i finalne cele zmian niemieckiej polityki obronnej. Czy są one jedynie dostosowaniami, polegającymi na usuwaniu deficytów, czy też może działania w ramach *Zeitenwende* zmierzają do pełniejszej transformacji, bardziej kompleksowych reform i stworzenia nowego modelu polityki obronnej w powiązaniu z konsolidacją zasobów? Można uznać, że wprowadzicie zachodzą realne zmiany, lecz nadal jeszcze nie doprowadziły one do wypracowania stabilnego, nowego modelu systemowego.

Rozwijając powyższe założenie, należy postawić hipotezę, że jego wykształcenie jest związane z udaną konwersją zasobów dzięki zwiększonym środkom finansowym w zdolności wojskowe, ale warunkiem tej konwersji jest zredefiniowanie relacji między trzema obszarami transformacji, obejmującymi siły zbrojne, instytucje polityki obronnej i sektor przemysłu obronnego. Przez zasoby należy rozumieć nie tylko środki finansowe, lecz także kompetencje administracji, personel wojskowy, infrastrukturę, wiedzę techniczną, zdolności produkcyjne, technologie oraz procedury prawne, podczas gdy wytworzenie zdolności obejmuje nie tylko zakup sprzętu, ale i jego wdrożenie, czyli przede wszystkim zintegrowanie z systemem dowodzenia i gotowość do użycia.

W związku z tym celem artykułu jest krytyczna analiza czynników determinujących procesy konwersji na trzech wspomnianych obszarach i jednocześnie wykształcanie się takiego modelowego systemu „ekonomiki obronnej” (Lange 2026). Po krytycznej interpretacji dyskusji wokół *Zeitenwende* analizowane są konstytucyjne i administracyjne ograniczenia niemieckiego modelu odbudowy zdolności wojskowych, a następnie relacje między *Bundeswehrą*, systemem zamówień i przemysłem jako podstawowy mechanizm konwersji zasobów. W ostatniej części zwrócono uwagę na specyficzne uwarunkowania po stronie przemysłu, pokazując, że kluczowe dla efektywnej ekonomiki obronności jest wytworzenie zdolności synchronizacji potrzeb wojskowych, procedur państwa i możliwości produkcyjno-technologicznych przemysłu.

Niniejszy artykuł zawęży te procesy do uwarunkowań wewnętrznych. Nie analizuje europejskiej architektury przemysłu obronnego ani transatlantycznego podziału zadań, a w tym kontekście zwłaszcza wpływu nowych koncepcji administracji prezydenta Donalda Trumpa na politykę obronną rządu kanclerza Friedricha Merza, lecz zmierza ku odpowiedzi na pytanie, czy Republika Federalna Niemiec jest w stanie w ramach swojego własnego systemu polityczno-administracyjnego stworzyć sprawny mechanizm ekonomiki obronności.

Artykuł rozszerza politologiczną debatę o *Zeitenwende*, przesuwając uwagę z pytania o samą zmianę deklaracji i priorytetów strategicznych RFN na pytanie o wykonawczą zdolność państwa. Pokazuje, że trwałość przemian w niemieckiej polityce bezpieczeństwa zależy nie tylko od redefinicji interesów, wzrostu budżetu czy zmiany kultury strategicznej, lecz od zdolności instytucji państwa do skoordynowania wymagań *Bundeswehry*, procedur administracyjno-zakupowych i potencjału przemysłu obronnego. Artykuł opiera się na analizie instytucjonalno-politycznej oraz analizie porównawczej literatury naukowej, dokumentów parlamentarnych i materiałów eksperckich z lat 2025–2026.

Dyskusja wokół zmian w niemieckiej polityce bezpieczeństwa

Pojęcie *Zeitenwende* szybko stało się emblematem przełomu w niemieckiej polityce bezpieczeństwa po rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Początkowo w środowiskach eksperckich, przestrzeni publicznej i literaturze przedmiotu spór dotyczył przede wszystkim tego, czy wystąpienie kanclerza Olafa Scholza z 27 lutego 2022 r. oznaczało rzeczywistą zmianę niemieckiej polityki bezpieczeństwa, czy raczej jedynie dosadną deklarację polityczną, której praktyczne skutki pozostawały niepewne. W pierwszej fazie dyskusji padały pytania, czy Niemcy faktycznie odchodzą od wcześniejszego modelu strategicznej powściągliwości, korzystania z dywidendy pokoju i ograniczonego priorytetu spraw wojskowych.

W literaturze można wyróżnić kilka podstawowych sposobów interpretowania *Zeitenwende*. Pierwsze, szersze podejście akcentowało jej przełomowy charakter, choć nie utożsamiało jej z całkowitym zerwaniem z dotychczasową linią RFN. W tym ujęciu po 2022 r. doszło do istotnej rewizji niemieckiego myślenia o Rosji, bezpieczeństwie i roli instrumentów wojskowych. Zwracano przy tym uwagę, że równocześnie utrzymały się ważne elementy ciągłości: zachodnie zakotwiczenie, multilateralizm, preferencja dla działania w ramach sojuszy oraz ostrożność wobec samodzielnego przywództwa. *Zeitenwende* była zatem interpretowana jako pragmatyczne urealnienie niemieckiej polityki bezpieczeństwa w ramach dotychczasowych strategicznych założeń, a nie jako zapowiedź jakościowej zmiany niemieckiej tożsamości strategicznej (Blumenau 2022; Bunde 2022; Mello 2024).

Drugie podejście ujmowało *Zeitenwende* wprawdzie jako zmianę realną, lecz przede wszystkim interpretowało ją jako bardziej adaptacyjną, wymuszoną przez okoliczności – agresję Rosji, ale także sojusznicze presje i stąd w wymiarze operacyjnym problematyczną oraz stale deficytową. *Zeitenwende* nie wynikała z uprzednio przygotowanej, spójnej kompleksowej strategii. Głównym problemem pozostawał rozdźwięk między deklaracjami a zdolnością do ich urzeczywistnienia, a w tym zapewnienia trwałego finansowania, możliwościami przemysłu, odbudową personelu i zmianą struktur *Bundeswehry* (Möling 2023; Masala 2023; Tallis 2023; Matlé 2024). Szczególnie reprezentanci instytucji ekonomicznych przypisywali duże znaczenie ograniczeniom finansowym, tymczasowemu charakterowi *Sondervermögen*, napięciom wokół hamulca zadłużenia (*Schuldenbremse*), przeciążeniu procedur zakupowych, niedostatecznym zdolnościom produkcyjnym przemysłu (Bardt 2023; Christofzik 2023; Übelmesser 2023).

Z tej krytyki stopniowo wyłaniał się coraz ważniejszy nurt koncentrujący się nie na kontekście międzynarodowym czy polityce partyjnej wokół

Zeitenwende, lecz na potencjale i zdolnościach państwa do jej praktycznej realizacji. Analizowano tu przede wszystkim funkcjonowanie systemu zamówień, relacje między *Bundeswehrą* a przemysłem, administracyjną kulturę unikania ryzyka, kontrolę parlamentarną oraz ograniczenia wynikające z prawa budżetowego i zamówień publicznych. W tym podejściu *Zeitenwende* była rozumiana jako test sprawczości niemieckiego państwa konstytucyjnego: jego zdolności do działania szybciej, ale nadal w ramach legalności, kontroli i gospodarności (Eßig, Glas, Holzner i in. 2026; Bundesrechnungshof 2025).

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że ton dyskusji wokół *Zeitenwende* początkowo odnoszący się do kwestii symbolicznego charakteru przełomu stopniowo zwracał się krytycznie ku pytaniu o to, jak powinny wyglądać warunki instytucjonalne, które zapewniłyby trwałość i efektywność przemian. Podczas gdy w 2022 r. nurtujący pozostawał problem, czy wystąpienie kanclerza Olafa Scholza rzeczywiście oznacza zerwanie z kulturą strategicznej powściągliwości, to w następnych latach coraz większe znaczenie zyskiwały praktyczny wymiar *Zeitenwende*, odnoszący się do tego, czy decyzje budżetowe, zakupy i reformy organizacyjne rzeczywiście zmieniają zdolności *Bundeswehry*. Coraz częściej podkreślano przy tym, że samo utworzenie *Sondervermögen* nie rozwiązuje problemu finansowania zmian, ponieważ było jedynie rozwiązaniem krótkoterminowym, a co więcej nie usuwało ograniczeń wynikających z procedur zakupowych, zdolności przemysłowych, organizacji administracji ani reguł fiskalnych państwa. W tym sensie *Sondervermögen*, który można określić jako okręt flagowy programu przemian rządu O. Scholza był wprowadzie warunkiem koniecznym odbudowy zdolności wojskowych, lecz nie stanowił jeszcze gwarancji trwałego przełomu.

Dopiero zmiana Ustawy Zasadniczej w marcu 2025 r. stworzyła podstawy dla bardziej strukturalnej transformacji. Nie chodziło już o to, czy niemieckie elity polityczne rzeczywiście uznają konieczność zwiększenia wydatków obronnych ani czy *Sondervermögen* wystarczy do usunięcia najpilniejszych deficytów *Bundeswehry*. Nowelizacja konstytucyjna zwiększająca przestrzeń fiskalną dla wydatków obronnych umożliwiła intensyfikację debaty i przeniesienie punktu ciężkości na uwarunkowania i zdolności państwa w zakresie obronności (Fuest 2025; Hentze 2025; Schularick 2025; Trebesch 2025). Biorąc pod uwagę pominięty tutaj aspekt polityki partyjnej i roli opinii publicznej w ramach kształtowania epokowego zwrotu, można zauważyć, że o ile lata 2022–2024 były okresem testowania politycznej wiarygodności *Zeitenwende*, to po 2025 r. zasadniczym problemem stała się kondycja państwa do długofalowego generowania zdolności wojskowych.

Strategiczne przesłanki dla kształtowania ekonomiki obronności

Dla przeanalizowania związków między wspomnianymi zakresami transformacji w niniejszym artykule proponuje się nawiązanie do obszaru badawczego ekonomiki obronności (*Verteidigungsökonomie*). Sam termin nie funkcjonuje jeszcze w niemieckiej debacie jako zdefiniowana i powszechnie stosowana kategoria. W obiegu akademickim pojawia się raczej w ramach szerszej ekonomiki wojskowej lub ekonomiki obrony/obronności (niem.: *Militärökonomie*; ang.: *defence economics*), czyli ekonomicznej analizy wojska, zbrojeń, finansowania obronności, przemysłu, zasobów i kosztów bezpieczeństwa. Należy przy tym zauważyć, że przywoływani tutaj autorzy z ośrodków eksperckich, takich, jak np. *ifo Institut*, *DIW Berlin*, *Kiel Institut für Weltwirtschaft*, *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, czy *Stiftung Wissenschaft und Politik* rzadko posługują się tym terminem dla interpretowania *Zeitenwende*, ale analizują związane z nim zagadnienia, czyli finansowanie obronności, znaczenie *Schuldenbremse*, zdolności przemysłowe, zamówienia publiczne, innowacje wojskowe, technologie *dual-use*, rynek kapitałowy i inne (*Haushaltspolitik im Zeichen: 2023*; Mölling, Schütz 2024; Fratzscher 2025; Becker, Kempin 2025; Moretti, Steinwender, van Reennen 2025; Schularick, Binder 2026).

Generalnie w nowych warunkach znaczenie *Verteidigungsökonomie* wzrosło po 2022 r., a szczególnie po 2025 r., gdy – jak wskazano powyżej – spór przesunął się z pytania o sam wzrost nakładów na pytanie o ich efektywność. W takim ujęciu ekonomika obronności nie oznacza wyłącznie przemysłu zbrojeniowego ani samego budżetu obronnego, lecz obejmuje całe pole zależności między finansami publicznymi, wymaganiami sił zbrojnych, procedurami państwa, przemysłem, technologią, rynkiem pracy, łańcuchami dostaw, logistyką i sektorem finansowym¹.

W publicystyce gospodarczej termin *Verteidigungsökonomie*² sygnalizuje wyraźniejszy sens programowy. Oznacza tam przede wszystkim potrzebę zbudowania takiego układu współdziałania państwa, sił zbrojnych, przemysłu, finansów i nauki, który pozwoli szybciej przekształcać rosnące środki budżeto-

¹ Tym samym jest więc pojęciem szerszym niż gospodarka obronna (*Verteidigungswirtschaft*), która odnosi się głównie do sektora produkcyjnego, firm, technologii i łańcuchów dostaw.

² W tym sensie przydatna jest diagnoza eksperta ds. bezpieczeństwa Nico Langego o potrzebie nowoczesnej *Verteidigungsökonomie*. Lange wskazywał, że Niemcy i Europa wydają na obronność coraz więcej, lecz decydujące pytanie nie brzmi już „ile?”, lecz „na co i według jakiego planu?”. Gotowość obronna nie powstaje przez samo wykonanie budżetu. Wymaga kierunku strategicznego, tempa, przewagi technologicznej i mechanizmu, który szybciej niż dotychczas przenosi innowacje do sił zbrojnych (Lange 2026).

we w realne zdolności wojskowe. Istotne jest przede wszystkim to, czy państwo reprezentowane przez rząd koalicji CDU/CSU – SPD potrafi wskazać priorytety, uruchomić zamówienia, pobudzić produkcję, włączyć firmy cywilne i technologiczne, zmniejszyć bariery proceduralne oraz dostarczyć *Bundeswehrze* uzbrojenie i sprzęt w czasie odpowiadającym skali zagrożenia, tak by stworzyć wiarygodny potencjał odstraszania (Schularick 2025b).

Zgodnie z tymi założeniami na potrzeby niniejszego artykułu *Verteidigungsökonomie* oznacza systemowe powiązanie trzech podstawowych obszarów: sił zbrojnych, instytucji państwa odpowiedzialnych za planowanie, finansowanie i zamówienia oraz przemysłu obronnego. To właśnie relacje między nimi decydują o tym, czy zwiększone środki finansowe zostaną skutecznie przekształcone w zdolności wojskowe.

Transformacja zapoczątkowana pod hasłem *Zeitenwende* wraz z rządami koalicji CDU/CSU – SPD i nowym modelem finansowania doczekała się próby nowej symbolicznej legitymizacji. Polityczną przesłanką dla wzmacniania ekonomiki obronności stało się programowe hasło uczynienia *Bundeswehry* najsilniejszą konwencjonalną armią Europy.

W deklaracji rządowej z maja 2025 r. kanclerz Friedrich Merz odwołując się do logiki odstraszania, zapowiedział udostępnienie *Bundeswehrze* wszystkich środków finansowych potrzebnych do osiągnięcia pozycji najsilniejszej konwencjonalnej armii Europy (*Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 21/3: 82*). Zwiększaniu potencjału i zdolności do odstraszania nadał więc, jako działaniom na rzecz optymalizacji ekonomiki obronności, silny walor legitymizacyjny. Można zatem stwierdzić, że deklaracja kanclerza wykraczała swoim sensem poza dotychczas najistotniejszy warunek transformacji, czyli zapewnienie trwałego i długofalowego finansowania. Wyznaczała bowiem ważny polityczny punkt odniesienia dla procesu konwersji trzech obszarów transformacji. Stworzenie efektywnych mechanizmów podnoszących zdolności sił zbrojnych, a przy tym usprawnienia działań i procedur po stronie państwa, a także potencjału przemysłu obronnego stało się niezbędne dla zbudowania najsilniejszej armii w Europie. W sensie politycznym zatem sukces strategicznych ambicji kanclerza i jego rządu dotyczących uczynienia *Bundeswehry* najsilniejszą armią w Europie, został powiązany bezalternatywnie z powodzeniem procesu konwersji. Podobnie minister obrony Boris Pistorius podkreślał, że samo zwiększenie budżetu przez rozwiązanie kwestii *Schuldenbremse* nie jest wystarczające i że należy ściślej oraz bardziej celowo koordynować ustawy, struktury, działania przemysłu i urzędu zamówień (*Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 21/3: 129–130*; por. *Bundesministerium der Verteidigung 2026a*). Obie te wypowiedzi sugerowały, że transformacja potrzebuje zupełnie nowego podejścia

strategicznego do kwestii obronności, które nie będzie się ograniczać do samego zwiększania wydatków, lecz polegać na kształtowaniu zdolności państwa do zsynchronizowania politycznej decyzji, wymagań wojskowych, procedur zamówieniowych i potencjału przemysłowego, czyli budowania ekonomiki obronności.

Polityczne ambicje zostały następnie przełożone na język planowania strategicznego w dokumencie *Gesamtkonzeption militärische Verteidigung*. Dokument przedstawił *Bundeswehrę* jako przyszłą najsilniejszą konwencjonalną armię Europy i opisał drogę dojścia do tego celu w trzech fazach: szybkie zwiększenie zdolności obronnej i wytrzymałości, następnie znaczący wzrost zdolności we wszystkich domenach, a w dłuższym horyzoncie budowę technologicznie przewyższających, innowacyjnych sił zbrojnych (*Bundesministerium der Verteidigung* 2026c: 4, 9, 19, 27-30). Istotne jest przy tym, że dokument definiował zdolność nie jako pojedynczy zakup sprzętu, lecz jako połączenie zasobów materialnych, organizacyjnych, infrastrukturalnych i operacyjnych z wyszkolonym personelem w celu wykonania określonego zadania wojskowego (Tamże: 25).

Polityczne ambicje zostały osadzone również w planowaniu budżetowym. W założeniach budżetu federalnego na 2027 r. przewidziano wzrost wydatków obronnych w Planie szczegółowym 14 (*Einzelplan 14*) do 105,8 mld euro, dodatkowe 27,5 mld euro z *Sondervermögen Bundeswehr* oraz dalszy wzrost regularnego budżetu obronnego do 179,9 mld euro w 2030 r. (Heiming 2026a). Pokazuje to, że program stworzenia najsilniejszej armii konwencjonalnej Europy nie pozostaje jedynie deklaracją strategiczną, lecz dysponuje odpowiednimi podstawami finansowymi. Jest to dość ważna przesłanka dla prezentowanej tutaj tezy. Można przyjąć, że im większa jest zapewniona skala środków finansowych, tym bardziej zwiększa się wymóg ich skutecznej konwersji w zdolności, a co za tym idzie, tym większa presja na rzecz opanowania problemów wskazanych obszarów transformacji, jak i ich harmonizacji. Z tej perspektywy cel zbudowania „najsilniejszej konwencjonalnej armii Europy” nie jest li tylko deklaratywny, lecz należy go widzieć jako czynnik uruchamiający presję na dokonanie szerszych reform systemowych. Jeszcze raz warto podkreślić, że ich skuteczna realizacja będzie zdeterminowana już nie tylko samą skalą finansowania, lecz konwergencją trzech obszarów. Idzie o to, że *Bundeswehra* powinna jasno i przewidywalnie definiować potrzeby w zakresie zdolności, aparat państwa przekształcać je w kontrakty, budując skutecznie kompromisy z przemysłem obronnym, który z kolei powinien uwzględniać lepiej potrzeby sił zbrojnych, ograniczenia prawnokonstytucyjne państwa i wykazać się elastycznością w zakresie produkcji i terminowych dostaw.

A zatem w związku z koniecznością konwersji zasobów w zdolności niemieckiej polityki obronnej, dokonujące się zmiany w relacjach między trzema obszarami jej transformacji, tj. siłami zbrojnymi, instytucjami państwa i systemem zamówień oraz przemysłem obronnym uprawdopodobniają tezę o wyłaniających się elementach systemu ekonomiki obronnej. Jego cechą charakterystyczną jest osadzenie w ramach niemieckiego państwa konstytucyjnego. Oznacza to, że przyspieszenie dozbrojenia nie może odbywać się poza kontrolą parlamentarną, regułami budżetowymi, prawem zamówień publicznych, nadzorem federalnych instytucji kontrolnych i odpowiedzialnością administracyjną. Niemiecka ekonomika obronności jest zatem do pewnego stopnia ograniczona demokratycznymi mechanizmami kontroli i nie może abstrahować od swojej konstytucyjnej tożsamości.

Państwo konstytucyjne jako podstawa ekonomiki obronności

Niemiecka gospodarka obronna po 2025 r. nie rozwija się w warunkach klasycznej gospodarki wojennej. Jej środowiskiem jest liberalne państwo konstytucyjne, które po doświadczeniach XX w. wytworzyło silne mechanizmy ograniczania władzy wojskowej, kontroli finansów publicznych i parlamentarizacji polityki obronnej. To odróżnia RFN od modeli, w których państwo może łatwiej podporządkować budżet, przemysł i administrację wymogom mobilizacji.

Pierwszym ograniczeniem jest fiskalno-konstytucyjna architektura długu. *Sondervermögen Bundeswehr* oraz zmiany z 2025 r. wprowadzające wyjątek od reguły hamulca zadłużenia dla wydatków obronnych stworzyły nową przestrzeń finansową dla odbudowy *Bundeswehry*, ale nie zniosły napięcia między potrzebą trwałego finansowania obronności a konstytucyjną logiką ograniczania zadłużenia, która ma centralne znaczenie dla ekonomistów. Z punktu widzenia *Verteidigungsökonomie* oznacza to, że nowe procedury zapewniania środków finansowych na obronność nie powinny implikować ich automatycznego traktowania jako zasobu trwałego. Liczne autorytety naukowe i eksperci zwracali uwagę, że stworzenie takiej mechaniki było wprawdzie politycznie uzasadnione i konstytucyjnie dopuszczalne, ale nie mogło unieważniać wymogów związanych z priorytetyzacją wydatków, kontrolą budżetową czy respektowaniem reguł racjonalnego wydatkowania (Schularick 2025a; Trebesch 2025; Hentze 2025).

Drugim elementem jest status *Bundeswehry* jako armii parlamentarnej (*Parlamentsarmee*). W sensie klasycznym oznacza on parlamentarną kontrolę

użycia sił zbrojnych w operacjach sojuszniczych, ale w praktyce dotyczy także materialnych podstaw działania *Bundeswehry*. Szczególne znaczenie ma procedura zobowiązująca rząd do przedstawiania komisji budżetowej *Bundestagu* przed zawarciem umowy większych projektów zbrojeniowych, przekraczających wartość 25 mln euro (*25-Millionen-Euro-Vorlage*). Mechanizm ten wzmacnia demokratyczną legitymizację i umożliwia kontrolę wielomiliardowych kontraktów, ale w warunkach gwałtownego wzrostu liczby projektów może przeciążać proces decyzyjny (*Bundesministerium der Verteidigung 2026d, 25-Millionen-Euro-Vorlagen; Heiming 2026 b*).

Trzecie ograniczenie stanowi prawo budżetowe i kultura gospodarności. Federalna Izba Obrachunkowa (*Bundesrechnungshof*) potwierdziła to podejście przypominając, że dodatkowe środki nie usprawiedliwiają rozluźnienia odpowiedzialności za efektywne wydawanie pieniędzy publicznych. Presja czasu może prowadzić do szybkiego rozszerzania zamówień, ale każde zamówienie musi być oceniane z punktu widzenia kosztów, ryzyka wykonawczego, realnej użyteczności wojskowej i cyklu życia systemu (*Bundesrechnungshof 2025*).

Czwartym ograniczeniem jest legalistyczna kultura administracji. Niemiecka administracja pozostaje silnie osadzona w modelu państwa prawa, legalizmu i kontroli proceduralnej. *Bundeswehra* i jej administracja zakupowa nie działały poza niemieckim stylem administracyjnym, lecz były jego szczególnie zbiurokratyzowaną odmianą. Oznaczało to silne znaczenie legalności, dokumentacji, hierarchicznej odpowiedzialności, kontroli budżetowej i unikania ryzyka. Wcześniej taka kultura zapewniała przewidywalność i ochronę przed arbitralnością. W warunkach przyspieszonej odbudowy zdolności wojskowych – jak szybko się okazało – dawały o sobie znać zachowania defensywne, polegające na poszukiwaniu formalnych zabezpieczeń, odkładaniu decyzji, mnożeniu uzgodnień i unikaniu ryzyka (*Lehningk-Emden 2024*). Początkowo model ten w warunkach *Zeitenwende* ograniczał szybkie przekształcanie zasobów w zdolności wojskowe. W praktyce główną bolączką stały się trudności w zsynchronizowaniu użytkownika wojskowego, administracji zakupowej i przemysłu (*Eßig, Glas 2022: 6-12; Kerber, Reza 2024*).

W kwietniu 2026 r. Federalne Ministerstwo Obrony przedstawiło dokument zawierający agendę odbiurokratyzowania i zmodernizowania administracji *Bundeswehry* (*Entbürokratisierungs- und Modernisierungsagenda – EMA26*). Agenda obejmuje 153 konkretne działania, których celem jest uczynienie aparatu administracyjnego *Bundeswehry* bardziej sprawnym, cyfrowym i podporządkowanym podstawowemu zadaniu sił zbrojnych, czyli zwiększeniu gotowości operacyjnej. Programu nie należy rozumieć jako technicznej reformy urzędniczej, Agenda zakłada redukcję zbędnej biurokracji, cyfryzację

procesów, automatyzację rutyn, uproszczenie struktur i wzmocnienie odpowiedzialności decyzyjnej.

Znaczenie EMA 26 wykracza poza samą reformę administracji. Jest to przede wszystkim próba zmiany kultury działania resortu obrony i podporządkowanych mu struktur, a więc szerszej adaptacji *Bundeswehry* do nowych wymogów bezpieczeństwa po *Zeitenwende*. W kontekście niemieckiej *Verteidigungsökonomie* program ten można odczytać jako próbę usunięcia jednego z najważniejszych ograniczeń utrudniających sprawniejsze wykorzystanie nowych, zwiększonych możliwości finansowania, nowych zamówień i potrzeb rozbudowującego się przemysłu obronnego, a w konsekwencji szybszego osiągnięcia gotowości operacyjnej sił zbrojnych (*Bundesministerium der Verteidigung* 2026a; Grupp 2026).

Wskazane uwarunkowania konstytucyjno-instytucjonalne są niezbywalnym elementem procesu kształtowania niemieckiej ekonomiki obronności i realizacji celu strategicznego w postaci zwiększenia roli *Bundeswehry*. Liczy się nie tylko zachowanie wymogów kontroli prawnej i konstytucyjnej dla samej zasady. W procesach reorganizacji niemieckiej polityki obronnej idzie o to, by nie uzależniać państwa od celu maksymalizowania zamówień i oddawania pełnej inicjatywy przemysłowi. Procesy te służą wzmocnieniu *Bundeswehry* i jej operacyjności, ale na uczestniczących podmiotach publicznych ciąży też odpowiedzialność za utrzymanie stanu, w którym siły zbrojne są pod względem politycznym i konstytucyjnym trwale wbudowane w system cywilnej kontroli.

***Bundeswehra*, system zamówień i przemysł**

Mechanizm niemieckiej ekonomiki obronności jest złożony z trzech elementów. Pierwszy stanowi *Bundeswehra*, która definiuje wymagania operacyjne. Drugi tworzą instytucje państwa odpowiedzialne za planowanie, finansowanie i zamówienia, przede wszystkim Federalne Ministerstwo Obrony, Federalny Urząd ds. Wyposażenia, Technologii Informatycznych i Wsparcia Eksploatacji *Bundeswehry* (*Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr*; BAAINBw), parlamentarne procedury budżetowe i administracja zakupowa (Kerber, Reza 2024: 200-204; *Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK* 2023: 5-7, 11-17; *Bundesministerium der Verteidigung* 2026d). Trzeci element obejmuje przemysł obronny, na który składają się różne kategorie podmiotów, począwszy od klasycznych koncernów zbrojeniowych po firmy produkujące dobra *dual-use*, sektor cyfrowy, czy *start-upy*.

Po stronie *Bundeswehry* podstawowa zmiana polega na przechodzeniu od myślenia o sprzęcie do myślenia o efektach i zdolnościach. Dokument strategiczny *Gesamtkonzeption militärische Verteidigung* wskazywał, że podstawą planowania mają być zdolności wynikające z nowego obrazu wojny: działanie wielodomenowe, przewaga informacyjna, odporność, obrona powietrzna, zdolność do rażenia na dystans, cyberprzestrzeń, kosmos, automatyzacja, systemy bezzałogowe i wysokie technologie (*Bundesministerium der Verteidigung* 2026c). W tym sensie *Bundeswehra* nie zgłasza już tylko zapotrzebowania na określone platformy, lecz formułuje wymagania w odniesieniu do całych systemów działania.

System zamówień uzbrojenia i sprzętu wojskowego realizujący zapotrzebowanie *Bundeswehry* był od początku *Zeitenwende* celem powszechnych zarzutów z powodu nadmiernej biurokracji, formalizmu i skostniałej struktury. Istotnym elementem odpowiedzi państwa była ustawa o przyspieszeniu planowania i zamówień dla *Bundeswehry*, uchwalona na początku 2026 r. Nie ograniczała się ona do przedłużenia rozwiązań z 2022 r., lecz poszerzała zakres ułatwień proceduralnych na wszystkie zamówienia służące pokryciu potrzeb *Bundeswehry*, w tym dostawy, usługi, roboty budowlane oraz postępowania planistyczne i infrastrukturalne ważne dla obronności. W uzasadnieniu projektu podkreślano, że decydującym czynnikiem stał się czas, a szybki przyrost zdolności *Bundeswehry* nie może rozbijać się o zbyt skomplikowane procedury zakupowe i administracyjne (*Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr* 2026; *Deutscher Bundestag, Drucksache 21/1931* 2026).

Stopniowemu usuwaniu mankamentów organizacyjnych towarzyszyło realne zwiększenie wolumenu obsługiwanych zamówień. Według dostępnych zestawień od stycznia 2023 r. resort obrony skierował 279 projektów o łącznej wartości około 212 mld euro, w tym 103 projekty w samym 2025 r. o wartości ok. 83 mld euro (Heiming 2026b). W innym ujęciu plan zakupowy na okres do końca 2026 r. obejmował 153 duże przedsięwzięcia, również o wartości bliskiej 83 mld euro (Heiming 2025b).

Jednocześnie przyspieszenie doprowadziło do przeciążenia instytucjonalnego. *BAAINBw* przygotował w 2024 r. 97 projektów wymagających zgody komisji budżetowej *Bundestagu* w ramach procedury udzielania zgód na wnioski o wartości poniżej 25 mln euro, a więc około czterokrotnie więcej niż w 2022 r. W tym samym okresie urząd zawierał około 12 tys. umów rocznie, a w 2024 r. wolumen kontraktów sięgnął 37,1 mld euro (Specht 2025). Osiągnięcia te z jednej strony – także ze względu na korekty proceduralne po stronie komórki zamawiającej *Bundeswehry* – skutkowały wzrostem sprawności zakupowej urzędu, lecz z drugiej ujawniały też przeszkody w postaci niejasności co do

wysokości wydatków obronnych na 2025 r. na skutek opóźnień z kierunkową decyzją w sprawie źródeł zwiększenia finansowania po upadku rządu koalicji SPD-Zieloni-FDP.

Reforma ogłoszona w maju 2026 r. ma dostosować BAAINBw, działający i tak w warunkach rosnącego obciążenia i presji na przyspieszenie (Eßig, Glas, Holzner i in. 2026: 1, 11-13), do rosnącego budżetu obronnego i jeszcze większej liczby zamówień (Bub 2026; Specht 2026). Najważniejsza zmiana dotyczy struktury organizacyjnej. Urząd w Koblencji ma odchodzić od tradycyjnego podziału na departamenty i referaty. Nowa struktura ma być bardziej zbliżona do logiki działania sił zbrojnych, czyli będzie oparta na domenach operacyjnych: lądowej, powietrznej, morskiej, cybernetyczno-informacyjnej oraz kosmicznej. Drugim elementem jest przejście od dotychczasowej logiki projektów do logiki programów uzbrojeniowych. Dotąd praca w projektach powodowała sztywne przypisanie personelu do konkretnych zadań. Nowy model ma to zmienić: dla poszczególnych zakupów mają powstawać programy o szczuplejszej strukturze kierowania, wspierane przez wyspecjalizowane centra kompetencyjne. Trzecim celem jest stworzenie bardziej elastycznych zespołów eksperckich. Sens tej zmiany polega na tym, aby BAAINBw nie działał wyłącznie jako klasyczna administracja proceduralna, lecz jako urząd zdolny do szybkiego łączenia kompetencji technicznych, wojskowych, prawnych i rynkowych. Czwarty wymiar reformy dotyczy kontroli cen i przeciwdziałania „inflacji zbrojeniowej”. Ze względu na szybki wzrost europejskich budżetów obronnych i duży popyt międzynarodowy na uzbrojenie i w związku z tym ryzyko wzrastania cen, BAAINBw ma nie tylko kupować szybciej, lecz także skuteczniej kontrolować koszty. Piąty element to szybsze wychwytywanie nowych technologii. Reforma ma pomóc wprowadzaniu innowacji do *Bundeswehry*, ponieważ wojna w Ukrainie pokazała, że cykle innowacyjne stają się coraz krótsze. Urząd ma regularniej obserwować rynek technologiczny i szybciej identyfikować rozwiązania przydatne wojsku. Równolegle planowane jest silniejsze powiązanie BAAINBw z ekosystemami technologicznymi: centrum innowacji w Kilonii ma wspierać potrzeby marynarki, placówka w Bremie korzystać z lokalnego klastra kosmicznego, a rozbudowana obecność w Dreźnie – z potencjału firm IT skupionych wokół *Silicon Saxony*.

W szerszym ujęciu reforma BAAINBw jest próbą przekształcenia urzędu z klasycznej administracji proceduralnej w bardziej elastyczny instrument zarządzania zdolnościami. Jej znaczenie dla niemieckiej *Verteidigungsökonomie* polega na tym, że ma ona skrócić drogę w pozyskiwaniu systemów uzbrojenia i sprzętu przez zróżnicowanie logik zakupowych. Amunicja, standardowe pojazdy, drony, systemy *software’owe*, satelity, systemy dowodzenia i samoloty

wielozadaniowe mają odmienne cykle technologiczne, odmienne ryzyko i są wdrażane w różnym tempie. BAAINBw staje się zatem jednym z głównych laboratoriów niemieckiej *Verteidigungsökonomie*. Powodzenie reformy będzie więc jednym z warunków skutecznej konwersji zwiększonych środków finansowych w realne zdolności wojskowe (Bub 2026; Specht 2026).

Trzecim uczestnikiem procesów konwersji jest przemysł. Jego rolę można określić jako kluczową, ale i ambiwalentną. Rodzimy przemysł jest dostawcą szerokiego spektrum zdolności wojskowych, produkując amunicję, pojazdy, systemy obrony powietrznej, elektronikę, sensory, łączność, systemy cyfrowe i inne. Jednak przemysł nie jest prostym wykonawcą politycznej woli państwa, ponieważ działa według reguł rynkowych, uwzględniając różne kalkulacje i ryzyka związane z rentownością inwestycji, portfelem zamówień, dostępnością personelu, poddostawcami i dostępnością rynku kapitałowego. Firmy zwiększają moce produkcyjne wtedy, gdy mają dostatecznie przewidywalny popyt i prawdopodobieństwo zwrotu z inwestycji. Państwo reprezentowane przez rząd i rządzącą koalicję, działając zgodnie z politycznym interesem, oczekuje natomiast szybkości, elastyczności i zagwarantowanej realizacji zobowiązań, często w niedostatecznym stopniu uwzględniając warunki rynkowe i sytuacje przedsiębiorstw (Kerber, Reza 2024: 200-204; Mölling, Schütz 2024: 1-2; Müller-Härlin 2026: 1-2).

Niekompatybilność między sferą państwa i przemysłu jest zasadniczym problemem szczególnie w przypadku przedstawianego tu zagadnienia konwersji zasobów w zdolności. Zwłaszcza chronologie działania państwa i przemysłu nie są tożsame. Państwo działa na podstawie budżetowania rocznego, wieloletniego planowania, uwzględniając procedury parlamentarne i reżimy zamówień publicznych. Przemysł działa na podstawie inwestycji kapitałowych, szacunków zatrudnienia, pozyskiwania adekwatnego do inwestycji parku maszyn i urządzeń, zabiegając o zabezpieczenie łańcuchów dostaw i dokonując oceny przyszłego popytu. Jeżeli państwo sygnalizuje potrzebę szybkiego wzrostu produkcji, ale nie oferuje wieloletniej przewidywalności kontraktowej, przedsiębiorstwa ograniczają skalę inwestycji. Jeżeli z kolei państwo koncentruje zamówienia u nielicznych wykonawców, może osiągać krótkoterminowo swoje cele i założone efekty zamówieniowe, ale zwiększa tym samym ryzyka zależności, nadmiernego wzrostu cen, opóźnień, a także wywołuje nierównomierny rozwój rynku (Mölling, Schütz 2024: 1-2; *Bundesrechnungshof* 2025: 2, 9-10; Müller-Härlin 2026: 1-2).

Jednym z najważniejszych aspektów debaty o ekonomice obronnej jest przypisanie przemysłowi zbrojeniowemu znaczenia dla kształtowania zdolności państwa do odstraszenia. Zgodnie z tym podejściem odstraszanie nie jest

kategorią abstrakcyjną, lecz mierzy się zdolnością przemysłu zbrojeniowego do szybkiego dostarczenia potrzebnych i wystarczających systemów uzbrojenia i sprzętu. Zwiększanie mocy wytwórczych w produkcji obronnej staje się zatem jednym z centralnych zadań współczesnej polityki przemysłowej (Müller-Härlin 2026). Nie chodzi tylko o to, czy państwo zamawia, lecz czy sektor przemysłowy potrafi przełożyć zamówienia na dostawy w czasie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa. Takie podejście poszerza wcześniejsze rozumienie niemieckiej gospodarki obronnej, także i z tego względu, że w systemach obronnych wzrasta stopień adaptacji elektroniki pochodzącej z przemysłu cywilnego (Tamże).

Oznacza to, że niemiecka ekonomika obronności jeszcze bardziej niż dotąd nie może być analizowana wyłącznie przez pryzmat klasycznych producentów uzbrojenia. Jej podstawę tworzą również średnie przedsiębiorstwa technologiczne, dostawcy komponentów, firmy cyfrowe, integratorzy danych i przedsiębiorstwa *dual-use*. *Start-upy*, np. *Tytan*, *Helsing*, *Quantum Systems*, *Auterion* i *Arx Robotics* pełnią funkcję katalizatora modernizacji sektora obronnego, wprowadzając rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji, autonomii i oprogramowaniu, które lepiej odpowiadają potrzebom współczesnej wojny, zwłaszcza w zakresie systemów dronowych. Ich rola nie ogranicza się do konkurencji z tradycyjnymi koncernami (np. *Rheinmetall*, *KNDS*, *Airbus* i *Diehl Defence*). Wymuszają one przede wszystkim zmianę modeli zamówień publicznych, strategii przemysłowej oraz współpracy między państwem, dużymi producentami uzbrojenia i sektorem nowych technologii (Fasse, Schimrozik, Specht 2026).

Problematyczne mogą być jednak dostosowania firm cywilnych do sektora bezpieczeństwa i obronności ze względu na konieczność spełniania wymogów bezpieczeństwa, certyfikacji, norm technicznych, ochrony informacji i odporności łańcuchów dostaw (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK* 2023: 18-23; Eßig, Glas, Holzner i in. 2026: 1-2 ; Müller-Härlin 2026).

W tym świetle należy analizować również opóźnienia przemysłowe. Dostępne materiały wskazują, że problem terminowych dostaw narastał mimo uproszczeń w prawie zamówień i rosnącej liczby kontraktów. Według dokumentu *BAAINBw* liczba kar umownych z tytułu opóźnień dostaw w latach 2022–2025 wzrosła ponad dwukrotnie, a faktyczne kwoty kar zwiększyły się prawie trzykrotnie³.

³ W 2024 r. w przypadku 11 z 97 dużych projektów o wartości powyżej 25 mln euro uzgodniono warunki kar przekraczających standardowy pułap, a w 2025 r. dotyczyło to 7

Problem nie polega więc wyłącznie na powolnie działających strukturach i agendach państwa. Po stronie przemysłu występują również ograniczenia wykonawcze: niedobory komponentów, ograniczone moce produkcyjne, długie łańcuchy dostaw, zbyt mało wykwalifikowanej siły roboczej, trudności z przejściem od produkcji jednostkowej do seryjnej i ryzyko kumulacji zamówień u wąskiej grupy dostawców (Mölling, Schütz 2024: 1-2; Funk, Stenglin 2026; Müller-Härlin 2026).

Przypadek *Rheinmetall* dobrze pokazuje ambiwalencję obecnego etapu. Z jednej strony koncern stał się głównym beneficjentem *Zeitenwende*, zwiększył portfel zamówień i rozpoczął rozbudowę mocy produkcyjnych, zwłaszcza w amunicji, pojazdach opancerzonych, systemach obrony powietrznej i elektronice wojskowej. Z drugiej strony rekordowy portfel zamówień nie jest równoznaczny z natychmiastowym wzrostem zdolności *Bundeswehry*. W analizach prasowych wskazywano, że koncern miał problemy z przekładaniem zamówień na przychody, a jednocześnie ponosił wysokie nakłady na rozbudowę zdolności produkcyjnych (Astheimer, Smolka 2026; Tyborski 2026). Dla rynku finansowego wielki portfel zamówień jest zapowiedzią przyszłych zysków, ale dla państwa i wojska liczy się przede wszystkim tempo dostaw, niezawodność, utrzymanie i gotowość operacyjna.

Problem pogłębia zależność państwa od nielicznych wykonawców. Koncentracja zamówień u dużych przedsiębiorstw może być racjonalna w krótkim okresie, ponieważ ułatwia zarządzanie projektami i wykorzystuje istniejące kompetencje. W dłuższej perspektywie zwiększa jednak ryzyko uzależnienia, wzrostu cen, ograniczenia konkurencji i słabszej kontroli nad harmonogramem. Dlatego dla stabilnej *Verteidigungsökonomie* niezbędne jest osiągnięcie równowagi między wielkimi wykonawcami systemowymi a szerszą bazą dostawców technologicznych.

Podstawowym niedomaganiem po stronie państwa była wcześniej nieumiejętność przejścia roli organizatora popytu, czyli realnego zagwarantowania ciągłości i wielkości zamówień. Przemysł nie zainwestuje na zapas w skali oczekiwanej przez *Bundeswehrę*, jeśli nie ma pewności co do wieloletnich zamówień. Jednocześnie państwo nie powinno finansować mocy produkcyjnych bez jasnego powiązania z priorytetami zdolnościowymi. Rozwiązaniem nie jest ani pełne urynkwienie procesu, ani ręczne sterowanie przemysłem, lecz strategiczne zarządzanie popytem: wieloletnie kontrakty ramowe, opcje zwięks-

ze 103 takich projektów. V. Funk, W. Stenglin, *Beschaffung: Dokument deutet auf wachsende Lieferverzögerungen der Industrie hin*, „Table.Briefings“ 25.03.2026.

szenia produkcji, jasne priorytety zdolnościowe, monitorowanie łańcuchów dostaw, zachęty dla firm cywilnych i *dual-use* oraz mechanizmy szybkiego skalowania sprawdzonych rozwiązań (Mölling, Schütz 2024: 1-2; Müller-Härlin 2025: 9-10; Eßig, Glas, Holzner i in. 2026: 18–21).

W klasycznym modelu zakupów obronnych czas był traktowany jako parametr proceduralny. Po 2025 r. staje się on kategorią strategiczną. Jeżeli horyzont zagrożenia skraca się, a cykle innowacji technologicznej mierzone są miesiącami lub tygodniami, kilkuletnie procedury planowania, zamawiania i wdrażania sprzętu przestają być jedynie problemem administracyjnym – stają się problemem bezpieczeństwa państwa. W tym sensie *Verteidigungsökonomie* jest również ekonomią czasu (*Deutscher Bundestag, Drucksache 21/1931* 2026; *Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung* 2026; Eßig, A.H. Glas, M. Holzner i in. 2026: 6–7, 18–21; Wolff, Binder, Morgan 2026: 3–4, 20–28).

Krytyczne analizy porównawcze wskazują, że Niemcy są liderem skali zamówień, ale niekoniecznie liderem innowacyjnej transformacji. Mimo ogromnego wzrostu wartości niemieckich zamówień obronnych udział wydatków kierowanych do systemów odpowiadających nowemu paradygmato- wi wojny pozostaje ograniczony. Wniosek ten jest istotny, ponieważ pokazuje, że większe pieniądze mogą utrzymywać istniejącą strukturę sił, jeśli nie towarzyszy im zmiana priorytetów. Państwo może budować większą armię, lecz nadal niedostosowaną do charakteru przyszłego pola walki (Wolff, Binder, Morgan 2026).

W praktyce problem innowacji dotyczy przede wszystkim sposobu przechodzenia od prototypu do skali. *Bundeswehra* posiada rosnącą liczbę instrumentów innowacyjnych: huby związane z innowacjami cyfrowymi, centra eksperymentalne, współpracuje z uczelniami, instytucjami badawczymi, *start-upami* i firmami *dual-use*. Jednak sama obecność innowacyjnych struktur nie gwarantuje jeszcze wdrożenia. Kluczową barierą pozostaje etap między udanym testem a zamówieniem na skalę wojskową. Innowacja ma znaczenie wojskowe dopiero wtedy, gdy zostaje certyfikowana i zintegrowana. W wypowiedziach przedstawicieli ministerstwa obrony coraz wyraźniej widać świadomość tego problemu. Innowacja ma być integralną częścią rozwoju zdolności, a nie dodatkiem do klasycznych programów zbrojeniowych (Vetter 2026).

Większa elastyczność państwa w relacjach z kontrahentami, większa ich różnorodność czy preferowanie systemów o architekturze otwartej⁴ zwiększ-

⁴ Państwo ogranicza zależność od jednego wykonawcy, zwiększa konkurencyjność kolejnych modernizacji i zyskuje większą kontrolę nad cyklem życia systemu. W przypadku rozwią-

sza szanse państwa na wzrost kontroli nad rozwojem ekonomiki obronności, czyli utrwalaniem się zmian instytucjonalnych w relacjach między państwem a przemysłem. Chociaż z drugiej strony częstsze bezpośrednie udzielanie zamówień, krótsze terminy i uproszczenia procedur mogą też osłabić przejrzystość, ograniczyć konkurencję, zwiększyć ryzyko błędów i przesunąć przewagę negocjacyjną ku przemysłowi.

Zakończenie

Verteidigungsökonomie w Niemczech po 2025 r. należy rozumieć jako próbę budowy mechanizmu konwersji zasobów w zdolności wojskowe w warunkach państwa konstytucyjnego. Nie jest to zwykła polityka zakupów obronnych, ponieważ skala środków, tempo zagrożeń, znaczenie technologii i potrzeba odbudowy przemysłu wymagają szerszych działań niż tylko usprawnienia pojedynczych procedur.

Od 2025 r. najważniejszy problem nie polega już na perspektywicznym, trwałym zapewnieniu środków finansowych dla podniesienia wydatków na obronność. Zasadniczą kwestią stało się stworzenie przesłanek dla rozwinięcia nowej ekonomiki obronności, zdolnej zaabsorbować politycznie zabezpieczone środki finansowe. Innymi słowy, chodzi o zbudowanie możliwości ich konwersji w celu przygotowania sił zbrojnych do odstraszania i obrony.

Zmiana Ustawy Zasadniczej z 2025 r. miała zatem istotne znaczenie z punktu widzenia kontynuacji *Zeitenwende*, ale przecież bynajmniej nie była jej zakończeniem. Stworzyła warunki finansowe dla dalszej przebudowy polityki obronnej, lecz nie rozwiązała problemu ich wykorzystania. O powodzeniu niemieckiej *Verteidigungsökonomie* zdecyduje to, czy większa i trwalsza przestrzeń fiskalna zostanie powiązana z priorytetami *Bundeswehry*, reformą systemu zamówień i zdolnością przemysłu do szybkiego zwiększania mocy produkcyjnych.

Należy zauważyć, że zmiany zachodzące po 2025 r. nie są już jedynie korektą wcześniejszych deficytów *Bundeswehry*. Skala finansowania, zmiana podstaw konstytucyjnych, reforma systemu zamówień, reorganizacja *BAAINBw*, agenda odbiurokratyzowania oraz presja na rozbudowę przemysłu obronnego wskazują na próbę budowy bardziej systemowego modelu ekonomiki obronności. Nie oznacza to jednak, że model ten został już ukształtowany. Wydaje

zań zamkniętych, państwo może otrzymać szybszą dostawę w krótkim okresie, ale w dłuższym czasie uzależnia się od producenta i ogranicza własną zdolność adaptacji.

się, że jest to raczej faza przejściowa. Rządy Scholza, a zwłaszcza Merza, stworzyły warunki finansowe i instytucjonalne dla konwersji zasobów w zdolności, ale jej skuteczność pozostaje w naturalny sposób ograniczana przez kulturę administracyjną, wymogi kontroli budżetowej, przeciążenie procedur zakupowych czy niewystarczającą skalowalność produkcji przemysłowej.

Efektywność nowego modelu niemieckiej ekonomiki obronności nie powinna być zatem mierzona samą wysokością budżetu obronnego ani wartością zatwierdzonych projektów. Miarą sukcesu będzie skrócenie drogi od zdefiniowania potrzeby operacyjnej do wdrożenia systemu w siłach zbrojnych, zapewnienie przemysłowi stabilnych i przewidywalnych warunków działania bez utraty kontroli państwa nad kosztami i priorytetami, a także stworzenie systemu zamówień zdolnego do strategicznego zarządzania budową zdolności wojskowych. Dopiero spełnienie tych warunków pozwoli uznać, że niemiecka *Verteidigungsökonomie* przeszła z fazy instytucjonalnego wyłaniania się do fazy funkcjonującego modelu systemowego.

Bibliografia

Opracowania

- Aszheimer S., Smolka K.M. (2026), *Das Multimilliardengeschäft mit Waffen und Munition*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 5.05.2026
- Bardt H. (2023), *Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem*, „ifo Schnelldienst“ 76, nr 7: 3–6 ifo Schnelldienst 07/2023: Budget Policy under the Sign of the “Zeitenwende” – What Do We Have to Do Without in Favor of Defense? | Journal (Complete Issue) | ifo Institute (dostęp: 07.06.2026)
- Becker P., Kempin R. (2025), *Für zusätzliche Finanzen müssen zunächst die Prioritäten der EU-Sicherheit definiert werden*, SWP-Aktuell 2025 Nr. 35, 22.07.2025 Europas Verteidigungsfähigkeit durch klare Aufgaben und Ziele stärken. Für zusätzliche Finanzen müssen zunächst die Prioritäten der EU-Sicherheit definiert werden (dostęp: 07.06.2026)
- Blumenau B. (2022), *Breaking with Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign Policy*, “International Affairs” 98, nr 6: 1895–1913
- BMVg erläutert das Verfahren: „25-Millionen-Euro-Vorlagen“ (2026), BMVg erläutert das Verfahren: „25-Millionen-Euro-Vorlagen“ – Vergabeblog (dostęp: 07.06.2026).
- Bub G. (2026), *BAAINBw-Restrukturierung: Wie Pistorius die Behörde flexibler machen will*, „Table. Briefings“, 20.05.2026 BAAINBw-Restrukturierung: Wie Pistorius die Behörde flexibler machen will • Table.Briefings (dostęp: 07.06.2026)
- Bunde T. (2022), *Lessons to Be Learned? Germany's Zeitenwende and European Security after the Russian Invasion of Ukraine*, “Contemporary Security Policy” 43, nr 3: 516–530
- Christofzik D. I. (2023), *Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus*, „ifo Schnelldienst“ 76, nr 7: 6–9 ifo Schnelldienst 07/2023: Budget Policy under the Sign of the “Zeitenwende” – What Do We Have to Do Without in Favor of Defense? | Journal (Complete Issue) | ifo Institute (dostęp: 07.06.2026)

- Eßig M., Glas A.H. (2022), *Sinnvoll beschaffen: Thesen zu einer „guten“ Beschaffung für eine leistungsfähige Bundeswehr*, Universität der Bundeswehr München, Arbeitspapier nr 25: 6–12 Arbeitspapier 25 – Sinnvoll beschaffen_Thesen zu einer „guten“ Beschaffung für eine leistungsfähige Bundeswehr.pdf — Beschaffung (dostęp: 07.06.2026)
- Eßig M., Glas A., Holzner M., Oehlschläger D., Schmidt T. (2026), *Zeit, Dauer und Geschwindigkeit in der Bundeswehrbeschaffung: Eine empirische Analyse*, Arbeitspapier Nr. 38 (dostęp: 07.06.2026)
- Fasse M., Schimroszik N., Specht F., (2026) *KI oder Kanonen? Das Ringen um die Zukunft der Kriegsführung*, „Handelsblatt“ 13.02.2026 (dostęp 13.02.2026)
- Fratzcher M. (2025) *Grundgesetzänderung ist riesige Chance, Deutschland zukunftsfähig zu machen*, DIW Berlin, Statement vom 18. März 2025 DIW Berlin: Grundgesetzänderung ist riesige Chance, Deutschland zukunftsfähig zu machen (dostęp: 07.06.2026)
- Fuest C. (2025), *Wie kann Deutschland mehr Wehrhaftigkeit mit wirtschaftlicher Stärke verbinden?“, Standpunkt „ifo Institut“, 28.01.2025 Wie kann Deutschland mehr Wehrhaftigkeit mit wirtschaftlicher Stärke verbinden? | Standpunkt | ifo Institut (dostęp: 07.06.2026)*
- Funk V., Stenglin W. (2026), *Beschaffung: Dokument deutet auf wachsende Lieferverzögerungen der Industrie hin*, „Table.Briefings“ 25.03.2026 Beschaffung: Dokument deutet auf wachsende Lieferverzögerungen der Industrie hin • Table.Briefings (dostęp: 07.06.2026)
- Gaube C. (2025), *Produktionshochlauf in der Verteidigung: Strategien für eine resiliente und skalierbare Industrie*, „Handelsblatt live“, 09.10.2025, *Produktionshochlauf in der Verteidigung: Strategien für eine resiliente und skalierbare Industrie – Handelsblatt Live (dostęp: 07.06.2026)*
- Grupp P. (2026), *Bundeswehr plant umfassende Entbürokratisierung und Modernisierung*, „Sicherheit&Verteidigung“ 22. April 2026 Bundeswehr plant umfassende Entbürokratisierung und Modernisierung » Sicherheit & Verteidigung (dostęp: 07.06.2026)
- Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?*, „ifo Schnelldienst“ Nr. 7 2023, 12. Juli 2023 76. Jahrgang, ifo Schnelldienst 7 2023 (dostęp: 07.06.2026)
- Heiming G. (2025a), *Beschaffungsplanung bis Ende 2026*, „Europäische Sicherheit & Technik“ 29.09.2025 Beschaffungsplanung bis Ende 2026 (dostęp: 07.06.2026)
- Heiming G. (2025b), *Beschaffungsplanung der Bundeswehr bis Ende 2026*, „Europäische Sicherheit & Technik“ 20.11.2025 Beschaffungsplanung der Bundeswehr bis Ende 2026 (dostęp: 07.06.2026).
- Heiming G. (2026a), *„Bundeshaushalt 2027 mit 543,3 Milliarden Euro Ausgaben und 196,5 Milliarden Euro Schulden“*, *Europäische Sicherheit & Technik*, 30.04.2026. Bundeshaushalt 2027 mit 543,3 Milliarden Euro Ausgaben und 196,5 Milliarden Euro Schulden (dostęp: 07.06.2026).
- Heiming G. (2026b), *Beschaffung auf Rekordkurs: 212 Milliarden Euro für die Bundeswehr*, „Europäische Sicherheit & Technik“, 8.02.2026 Beschaffung auf Rekordkurs: 212 Milliarden Euro für die Bundeswehr (dostęp: 07.06.2026)
- Hentze T. (2025), *Bereichsausnahmen der Schuldenbremse: Es drohen Fehlanreize und Verschiebeparkplatz*, IW-Kurzbericht Nr. 58 09.07.2025 IW Köln, Bereichsausnahmen der Schuldenbremse: Es drohen Fehlanreize und Verschiebeparkplatz – Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (dostęp: 07.06.2026)
- Kerber M. C., Reza N. (2024), *Die Reform der Rüstungsbeschaffung*, „Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik“, 104. Jahrgang, März 2024, Heft 3 Die Reform der Rüstungsbeschaffung – Wirtschaftsdienst (dostęp: 07.06.2026).
- Lange N. (2026), *Die deutsche Rüstung braucht eine Strategie*, „Handelsblatt“, 01.04.2026.
- Lehningk-Emden A. (2024) *„Bei uns liegt das Problem nicht, wir liefern“*, (wywiad z A. Lehningk-Emden), „Handelsblatt“, 30.01.2024.
- Masala C., (2023) *Bedingt abwehrbereit. Deutschlands Schwäche in der Zeitenwende*, München: C.H. Beck

- Matlé A. (2024) *Deutschlands Zeitenwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik: The Good, the Bad, and the Ambiguous*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“ 17: 1–10
- Mello P. (2024), *Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War Against Ukraine*, „Politics and Governance“ 12: 1–17
- Moretti E., Steinwender C., Reennen J. van (2025), *Policy Debate of the Hour The Innovation Dividend of Defense R&D*, „EconPol Forum“ 3, The Innovation Dividend of Defense R&D (dostęp: 07.06.2026)
- Mölling C., Schütz T. (2024), *Eine Industriepolitik für die Rüstung. Was Deutschland tun muss, um die Versorgung seiner Streitkräfte zu sichern*, DGAP Memo 10. Apr. 2024 Eine Industriepolitik für die Rüstung | DGAP (dostęp: 07.06.2026).
- Mölling C. (2023), *Rüstungsdschungel Deutschland*, DGAP, 17.01.2023
- Müller-Härlin B. (2026), *Abschreckung entscheidet sich in der Industrie*, „Table. Briefings“, 02.06.2026 Abschreckung entscheidet sich in der Industrie • Table.Briefings (dostęp: 07.06.2026)
- Schularick M., Binder J. (2026), *Time to Spend Smart: Ökonomische Leitlinien für kluge Verteidigungsausgaben*, Kiel Policy Brief März 2026 e512b0ab-54ce-4235-9b76-0766d8462f84-Time_to_spend_smart_KPB_204_DE.pdf; (dostęp: 07.06.2026)
- Schularick M. (2025a), *Verbleibende Zweidrittelmehrheit im alten Bundestag nutzen*, Kiel Institute for the World Economy, 25.02.2025 Statement Moritz Schularik | Kiel Institute – Kiel Institut (dostęp: 07.06.2026)
- Schularick M. (2025b) „Deutschland und Europa müssen ihre Fähigkeitslücken sehr schnell schließen“. Wywiad z M. Schularickiem, „Welt am Sonntag“ 08.03.2025 Aufrüstung: „Deutschland und Europa müssen ihre Fähigkeitslücken sehr schnell schließen“ – WELT (dostęp: 07.06.2026)
- Specht F. (2025), *Die wundersame Wandlung des Beschaffungsamts*, „Handelsblatt“ 21.02.2025.
- Specht F. (2026), *Pistorius lässt Beschaffungsamt der Bundeswehr umbauen*, „Handelsblatt“, 20.05.2026
- Tallis B. (2023), *The Zeitenwende is Here, It's Just Unevenly Distributed*, „Internationale Politik Quarterly“, 3.04.2023
- Trebesch C. (2025), *Deutschland und Europa sollten steigende Militärausgaben durch Kreditaufnahme finanzieren*, Kiel Institute for the World Economy, 27.02.2025 News Deutschland und Europa sollten steigende Militärausgaben durch Kreditaufnahme finanzieren – Kiel Institut (dostęp: 07.06.2026)
- Tyborski R. (2026), *Rheinmetall drohen Umsetzungsprobleme*, „Handelsblatt“, 11.05.2026
- Übelmesser S. (2023), *Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen*, „ifo Schnelldienst“ 76, nr 7: 19–22 ifo Schnelldienst 07/2023: Budget Policy under the Sign of the “Zeitenwende” – What Do We Have to Do Without in Favor of Defense? | Journal (Complete Issue) | ifo Institute (dostęp: 07.06.2026)
- Vetter M. (2026) „Innovation ist Bestandteil der Fähigkeitsentwicklung“, wywiad z gen. por. Michaellem Vetterem, w: *IT-Report 2026*, Mittler Report Die digitale Antwort auf die Zeitenwende – Der IT-Report 2026 ist da! (dostęp: 07.06.2026)
- Wolff G.B., Binder J., Morgan T. (2026), *Leading in Spending. Lagging in Innovation: German Defence Procurement Compared to the UK and Poland*, Kiel Report nr 8, Kiel Institute for the World Economy/Bruegel Leading in spending, lagging in innovation: German defence procurement compared to the UK and Poland – Kiel Institute (dostęp: 07.06.2026)

Dokumenty

- Bundesministerium der Verteidigung (2026a), *Entbürokratisierungs- und Modernisierungsagenda für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung*, Berlin, 2026 Entbürokrati-

- sierungs- und Modernisierungsagenda für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (dostęp: 07.06.2026)
- Bundesministerium der Verteidigung (2026b), *Minister: „Wir brauchen das richtige Personal“*, 22.04.2026 Minister: „Wir brauchen das richtige Personal“ (dostęp: 07.06.2026).
- Bundesministerium der Verteidigung (2026c), *Gesamtkonzeption militärische Verteidigung. Militärstrategie und Plan für die Streitkräfte. Verantwortung für Europa*, Berlin, 22.04.2026 Erste deutsche Militärstrategie in Kraft (dostęp: 07.06.2026).
- Bundesministerium der Verteidigung (2026d), *25-Millionen-Euro-Vorlagen: Verfahren einfach erklärt* 08.04.2026, 25-Millionen-Euro-Vorlagen: Verfahren einfach erklärt (dostęp: 07.06.2026).
- Bundesministerium der Verteidigung (2026e), *Rüstung: Flexible Beschaffungsstrukturen und ein neues Innovationszentrum*, 20.05.2026 Rüstung: Reorganisation des Beschaffungsamtes (dostęp: 07.06.2026)
- Bundesministerium der Verteidigung (2026f), *Reform-Agenda Rüstung: Bundeswehr stellt sich in der Beschaffung neu auf*, 20.05.2026 Reformagenda Rüstung: Bundeswehr stellt sich in der Beschaffung neu auf (dostęp: 07.06.2026)
- Bundesrechnungshof (2025), *Handlungsbedarf bei der Bundeswehr. Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal*, Bericht nach § 99 BHO, 27.05.2025 99er Bericht Handlungsbedarf Bundeswehr (dostęp: 07.06.2026)
- Deutscher Bundestag (2026), Drucksache 21/1931, *Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr* 14.01.2026 Deutscher Bundestag Drucksache 21/3635 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 21/1931 – Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr (dostęp: 07.06.2026)
- Deutscher Bundestag (2025), Plenarprotokoll 21/3, 14.05.2025, s. 82 Plenarprotokoll 21/3 (dostęp: 07.06.2026)
- Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr* (2026), „Bundesgesetzblatt“ Nr. 40, 13.02.2026 (dostęp: 07.06.2026)

Prof. dr hab. Krzysztof Malinowski, Instytut Zachodni, Poznań (malinowski@iz.poznan.pl), Uniwersytet im Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (krzysztof.malinowski@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: Niemcy, Bundeswehra, *Verteidigungsökonomie*, *Zeitenwende*, zamówienia obronne, *Schuldenbremse*, BAAINBw, przemysł obronny, zdolności wojskowe

Keywords: Germany, *Bundeswehr*, *Verteidigungsökonomie*, *Zeitenwende*, defence procurement, *Schuldenbremse*, BAAINBw, defence industry, military capabilities.

ABSTRACT

The article analyses the formation of German defence economics (Verteidigungsökonomie) after the 2025 amendment to the Basic Law and after the Zeitenwende entered a phase of institutional consolidation. Defence economics is understood here not as a classical war economy, but as the systemic linkage of the armed forces, state administration, the procurement system, the defence industry, public finances and technological innovation for the purpose of generating real military capabilities. The main thesis of the article is that, after 2025, Germany's defence problem no longer consisted primarily in a

shortage of financial resources, but in the state's limited capacity to convert them effectively into military capabilities.

The political benchmark for this transformation was the ambition to make the Bundeswehr the strongest conventional army in Europe - an idea articulated by Chancellor Friedrich Merz and further developed in the strategic planning of the Federal Ministry of Defence. In this article, conversion denotes the process of transforming financial resources, political decisions, administrative competences, technologies, production capacities and personnel into military capabilities. Convergence, by contrast, denotes the alignment of different logics of action. The article argues that the effective conversion of resources into capabilities requires the combination of three such logics: the operational logic of the Bundeswehr, the legal-administrative logic of the state and the investment-production logic of industry. In the German case, however, this process is constrained by the constitutional and institutional features of the state.