



Sachstand

Die Rüstungsorganisation und der militärische Beschaffungsprozess in ausgewählten europäischen Partnernationen

Ableitungen für eine Reformierung des Beschaffungswesens in Deutschland

Die Rüstungsorganisation und der militärische Beschaffungsprozess in ausgewählten europäischen Partnernationen

Ableitungen für eine Reformierung des Beschaffungswesens in Deutschland

Aktenzeichen:	WD 2 - 3000 - 032/23
Abschluss der Arbeit:	9. Juni 2023
Fachbereich:	WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	4
2. Die Beschaffungsorganisation in ausgewählten europäischen Ländern	6
2.1. Frankreich	6
2.2. Großbritannien	7
2.3. Italien	9
2.4. Niederlande	10
2.5. Polen	11
3. Der militärische Beschaffungsprozess in ausgewählten europäischen Ländern	14
3.1. Frankreich	14
3.1.1. Planung und Beschaffung	14
3.1.2. Die Rechte des französischen Parlaments im Beschaffungsprozess	17
3.1.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung	17
3.2. Großbritannien	19
3.2.1. Planung und Beschaffung	19
3.2.2. Die Rechte des britischen Parlaments im Beschaffungsprozess	24
3.2.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung	24
3.3. Italien	26
3.3.1. Planung und Beschaffung	26
3.3.2. Die Rechte des italienischen Parlaments im Beschaffungsprozess	28
3.3.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung	29
3.4. Niederlande	31
3.4.1. Planung und Beschaffung	31
3.4.2. Die Rechte des niederländischen Parlaments im Beschaffungsprozess	33
3.4.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung	34
3.5. Polen	34
3.5.1. Planung und Beschaffung	35
3.5.2. Die Rechte des polnischen Parlaments im Beschaffungsprozess	36
3.5.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung	36
4. Zusammenfassung und Fazit	37

1. Einführung

Bereits am 5. Dezember 1925, also vor beinahe 100 Jahren, stellte der damalige Chef der Heeresleitung der deutschen Reichswehr, General der Infanterie *Hans von Seeckt*, in seiner heute unter dem Namen „**Hufnagel-Erlass**“ bekannten Denkschrift im Zusammenhang mit Verzögerungen bei der Beschaffung neuen Wehrmaterials fest:

„Ich schiebe diese Verzögerung nicht auf einen Mangel an Fleiß, sondern im Gegenteil auf ein Überhandnehmen bürokratischer Sitten.“¹

Heute geben nicht nur die **unpünktliche Fertigstellung neuer wehrtechnischer Systeme**, sondern auch die von Beginn ihrer Planung bis zur Einführung **häufig „explodierenden“ Kosten** sowie **technische Mängel des neu beschafften Materials** Anlass zur Kritik an dem militärischen Beschaffungswesen – und dies nicht nur in Deutschland.

In Deutschland wird für diese wenig zufriedenstellende Situation, wie schon vor 100 Jahren, insbesondere die immer noch nicht beseitigte „**überbordende Bürokratie**“ verantwortlich gemacht, so auch von der amtierenden Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages *Eva Högl* in ihrem am 28. Februar 2023 vorgestellten Jahresbericht.² Neben dem „**Bürokratielabyrinth**“³, das sowohl eine Ursache als auch ein Symptom der Mängel des Beschaffungswesens der Bundeswehr ist, tragen **prozessuale Komplexität, organisatorische Unzulänglichkeiten sowie rechtliche Aspekte** (bspw. gesetzliche Schranken im Vergaberecht oder defizitäre Beschaffungsverträge), aber auch **zu hohe und spezielle Anforderungen** an das zu beschaffende Produkt dazu bei, dass dieses „zu teuer“ wird, „zu spät“ kommt und häufig „technische Fehler“ aufweist.

Obwohl u.a. mit

- der Einführung des **Integrierten Planungsprozesses der Bundeswehr** (IPP)⁴ im Jahr 2012,
- der Novellierung des **Customer Product Management** (CPM (nov.))⁵, der Verfahrensvorschrift zur Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung in der Bundeswehr, im gleichen Jahr und in seiner erneuten Anpassung im Jahr 2018,

1 vgl. Herterich, Helmuth: *Merk-würdiges aus meiner Schublade – Hufnagel-Erlass*, abrufbar unter: <https://helmuth-herterich.jimdofree.com/hufnagel-erlass/> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023)

2 vgl. *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte – Jahresbericht 2022 (64. Bericht)*, Hrsg.: Deutscher Bundestag, BT-Drs. 20/5700 vom 28. Februar 2023, S. 19, abrufbar unter: <https://dserv.bundestag.de/btd/20/057/2005700.pdf> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023)

3 vgl. *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte – Jahresbericht 2018 (60. Bericht)*, Hrsg.: Deutscher Bundestag, BT-Drs. 19/7200 vom 29. Januar 2019, S. 13, abrufbar unter: <https://dserv.bundestag.de/btd/19/072/1907200.pdf> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023)

4 vgl. Rühle, Joachim (2014): *Der Integrierte Planungsprozess in der Bundeswehr*, in: Kern, Eva-Maria; Richter, Gregor (Hrsg.): *Streitkräftemanagement – Neue Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Bundeswehr*, S. 31–46, Springer Gabler, 2014, Edition (31. März 2014), ISBN-13 : 978-3658052379

5 Zentrale Dienstvorschrift A-1500/3 *Customer Product Management* (CPM (nov.)) in der ab 4. Juni 2018 gültigen Fassung, Hrsg.: Bundesministerium der Verteidigung, abrufbar unter: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133334/df52f03fd8cd083d4fafec97d02df129/cpm-data.pdf> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023)

- der Verabschiedung des **Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes** (BwBBG)⁶ am 7. Juli 2022 sowie zuletzt
- einem **Erlass** des im Bundesministerium der Verteidigung für Rüstung zuständigen **Staatssekretärs** (StS) *Benedikt Zimmer* und einer **Weisung des Generalinspektors der Bundeswehr** (GenInspBw) General *Carsten Breuer* (beide Dokumente vom 25. April 2023 sollen ein „flächendeckendes Umsteuern in der Beschaffung“⁷ bewirken),

zahlreiche Schritte zur Beseitigung prozessualer, organisatorischer und rechtlicher Unzulänglichkeiten unternommen worden sind, kann heute niemand mit Gewissheit sagen, ob die jüngst initiierten Maßnahmen (BwBBG, Erlass StS, Weisung GenInspBw) tatsächlich die erhoffte Wirkung (Einhaltung des Zeit- und Finanzrahmens, technische Reife) entfalten. In nahezu allen politischen Parteien und in vielen sicherheitspolitisch interessierten Kreisen gibt es Vertreter und Vertreterinnen, die schon heute weitgehendere Entscheidungen zur Optimierung des militärischen Beschaffungswesens für erforderlich halten oder sogar eine grundlegende Beschaffungsreform verlangen.⁸

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Sachstand mit der Rüstungsorganisation ausgewählter europäischer Partnerstaaten⁹ sowie mit den dort angewandten militärischen Beschaffungsprozessen. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf den dort in den zurückliegenden Jahren vorgenommenen organisatorischen und prozessualen Veränderungen sowie auf den bereits gewonnenen Erkenntnissen ihrer Auswirkungen.

Im Zusammenhang mit der Erörterung der Beschaffungsprozesse der betreffenden Länder werden in diesem Sachstand ferner die Einbindung der jeweiligen nationalen Parlamente in das militärische Beschaffungswesen, die in diesen Ländern angewandten Vergabeverfahren sowie Ausnahmeregeln (bspw. zum Schutz von Schlüsseltechnologien) hinsichtlich der grundsätzlich auch bei militärischen Beschaffungen geltenden Pflicht zu einer EU-weiten Ausschreibung betrachtet.

6 *Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz – BwBBG)* vom 7. Juli 2022, BGBl. 2022 I S. 2022, abrufbar unter: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/133334/df52f03fd8cd083d4fafec97d02df129/cpm-data.pdf> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023)

7 vgl. Manthey, Florian (2023): *Beschaffung bei der Bundeswehr: Schnelligkeit hat Priorität*, hgg. vom Bundesministerium der Verteidigung am 26. April 2023, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/beschaffung-bundeswehr-schnelligkeit-hat-prioritaet-5615072> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023); sowie *Pistorius macht Tempo: Neue Regeln sollen Beschaffung der Bundeswehr beschleunigen*, veröffentlicht von Thomas Wiegold am 26. April 2023 auf dem Internet-Portal „Augen geradeaus!“, abrufbar unter: <https://augen-geradeaus.net/2023/04/pistorius-macht-tempo-neue-regeln-sollen-beschaffung-der-bundeswehr-beschleunigen/> (letzter Zugriff: 3. Mai 2023)

8 So müsse bspw. laut dem Autor des vom BehördenSpiegel veröffentlichten Artikels *Die nächste Beschaffungsreform* abgewartet werden, ob die vom Rüstungsstaatssekretär und vom Generalinspekteur der Bundeswehr initiierten Veränderungen im Beschaffungswesen (siehe Fn. 7), die der Bundesminister der Verteidigung am 26. April 2023 in einem Tagesbefehl (abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/tagesbefehl-beschleunigung-des-beschaffungswesens-5615830>, letzter Zugriff: 3. Mai 2023) bekannt gab und erläuterte, den Beschaffungsprozess tatsächlich beschleunigen werden;

vgl. Newsletter „Verteidigung, Streitkräfte, Wehrtechnik“, Nr. 401, S. 1, hgg. vom BehördenSpiegel am 2. Mai 2023

9 Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande und Polen

2. Die Beschaffungsorganisation in ausgewählten europäischen Ländern

2.1. Frankreich

Nach Ende des Kalten Krieges reduzierte Frankreich, wie viele andere Länder auch, seinen Verteidigungshaushalt sehr deutlich. Um die Kürzung der Haushaltsmittel aufzufangen, wurde der Personalumfang der Streitkräfte deutlich reduziert und die Notwendigkeit erkannt, die bis dahin in Teilen ineffektive Beschaffungsorganisation umzustrukturieren und zu zentralisieren.¹⁰

Bis zu diesem Zeitpunkt nahmen, so analysierte das französische Verteidigungsministerium in den 1990er Jahren, neben den militärischen Dienststellen zu viele öffentliche Stellen Einfluss auf Konzeption und Entwicklung von Waffensystemen. Aus diesem Grund wurde damals eine zentrale Behörde geschaffen und ihr die Aufgaben der Auftragsvergabe und der Verwaltung aller Waffenprogramme, von der ersten Idee bis zur Auslieferung, einschließlich der Exportverkäufe, übertragen. Der Leiter dieser heute unter dem Namen **Direction Générale de l'armement (DGA)**¹¹ bekannten Behörde ist direkt dem Verteidigungsminister unterstellt und hat einen höheren Rang als jeder andere Militäroffizier. Dieser Rang ist von großer Bedeutung, denn er verleiht dieser Organisation ein enormes Ansehen innerhalb der französischen Regierung.¹²

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Aufbau der DGA wurde auch die Informationsasymmetrie bei Beschaffungsprojekten zwischen öffentlichem und privatem Sektor hinsichtlich Vertrags- und Preisgestaltung adressiert. Der Wissensvorsprung der Rüstungsindustrie hinsichtlich technologischer Fragestellungen und die große Erfahrung bei der Vertragsgestaltung versetzten die Unternehmen immer wieder in die Lage, die Kosten für Beschaffungsprojekte in die Höhe zu treiben und sie auf den französischen Staat abzuwälzen.

Um diesen Wettbewerbsvorteil auszugleichen, unternahm und unternimmt die DGA große Anstrengungen, **hochqualifiziertes Personal** – in der Regel von einer der „Grandes Écoles“, vorzugsweise der „École Polytechnique“ – zu rekrutieren und das Fachwissen dieser nach Aufnahme in die DGA zum „Rüstungsingenieur“ ernannten Projektmanager durch **temporäre Einsätze in der Industrie** und durch langfristige Mitarbeit in ein und demselben Waffenprogramm kontinuierlich auszubauen. Neben den in der Industrie oder in Instandsetzungseinrichtungen der französischen

-
- 10 vgl. Auger, Martin (2019): *Defence Procurement Organizations Worldwide: A Comparison*, hgg. vom Parliamentary Information and Research Service / Economics, Resources and International Affairs Division der kanadischen Library of Parliament am 28. April 2020, S. 10 und i, abrufbar unter: <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2019-52-e.pdf> (letzter Zugriff: 26. April 2023)
- 11 *Direction Générale de l'armement (DGA)*, deutsch: Generaldirektion für Rüstung (kurz: Rüstungsdirektion). Die historischen Bezeichnungen dieser Rüstungsdirektion lauteten *Délégation ministérielle pour l'armement* (1961–1977) und *Délégation générale pour l'armement* (1977–2009)
- 12 vgl. Haas, Michael; Vuille, Annabelle; Zapfe, Martin (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, hgg. am 25. Januar 2018 vom Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, abrufbar unter: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/HaasVuilleZapfe-012518-StudieR%C3%BCstungspolitik2017_FINAL.pdf (letzter Zugriff: 27. April 2023)

Streitkräfte gewonnenen Erfahrungen sind die Rüstungsingenieure mit **umfassenden Programmbefugnissen** ausgestattet worden und so lange im Amt, dass sie sich zum einen mit den technologischen Details der Systeme vertraut machen und zum anderen Kosten und Risiken der Beschaffungsprojekte ihres Verantwortungsbereiches richtig einschätzen können.¹³

Um angesichts der jüngsten sicherheitspolitischen Veränderungen und vieler bahnbrechender Technologieentwicklungen die Effizienz und die Reaktionsfähigkeit der DGA aufrechtzuerhalten, legte die französische Verteidigungsministerin *Florence Parly* Ende der zurückliegenden Dekade ihren Fokus auf eine **Stärkung des Dialogs zwischen DGA und den Teilstreitkräften**, die ihrer Auffassung nach noch zu sehr „in Silos arbeiteten“, und entschied darüber hinaus, innerhalb der DGA ein **Innovationsbüro für Schlüsselprogramme** einzurichten.¹⁴

Als größter Einkäufer des französischen Staates hat die DGA mit ihren mehr als **10.100 zivilen und militärischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern** im Jahr 2022 **Aufträge im Wert von rund 16 Milliarden Euro an die Industrie vergeben** und etwa **1,1 Milliarden Euro in Innovationen und Projekte im Bereich der Verteidigungstechnologie investiert**.¹⁵

2.2. Großbritannien

Eine der französischen Rüstungsdirektion DGA vergleichbare zentrale Rolle hat im Beschaffungswesen Großbritanniens das sogenannte **Defence Equipment & Support (DE&S)**¹⁶ inne¹⁷; weitere Beschaffungsbehörden sind hier die **Information Systems and Services (ISS)** sowie die **Submarine Delivery Agency (SDA)**. Sobald die obersten Haushaltsverantwortlichen der britischen Streitkräfte (Royal Navy, British Army, Royal Air Force und Joint Forces), der Direktor für strategische Programme und die Defence Nuclear Organisation auf Basis der strategischen Vorgaben und Investitionsentscheidungen des britischen Verteidigungsministeriums über ihren eigenen Ausrüstungsbedarf entschieden haben, wenden sie sich an eine dieser drei Stellen. Aufgrund der vergleichbaren Aufgaben dieser drei Rüstungsbehörden im britischen Beschaffungsprozess wird

13 vgl. Kapstein, Ethan B. (2009): *Smart Defence Acquisitions: Learning from French Procurement Reform*, Policy Brief, Dezember 2009, hgg. vom Center for a New American Security (CNAS), abrufbar unter: <https://www.jstor.org/stable/resrep06171?seq=4> (letzter Zugriff: 8. Mai 2023)

14 vgl. Tran, Pierre (2018): *French procurement office to undergo transformation*, DefenseNews vom 6. Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/07/06/french-procurement-office-to-undergo-transformation/> (letzter Zugriff: 10. Mai 2023)

15 vgl. *La Direction Générale de l'Armement, Kit de presentation, Février 2022*, Powerpoint-Präsentation (Stand: 22. September 2022), Hrsg.: Verteidigungsministerium der Republik Frankreich, abrufbar unter: <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dga/Kit%20de%20presentation%20DGA%202022.pdf> (letzter Zugriff: 10. Mai 2023)

16 DE&S: *Defence Equipment & Support*: britische Beschaffungsbehörde. Ein Organigramm des DE&S (Stand: 29. März 2023) ist abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1119253/DES_organisation_chart.pdf (letzter Zugriff: 8. Mai 2023)

17 vgl. Auger (2019): *Defence Procurement Organizations Worldwide: A Comparison*, a.a.O., S. 10 und i

im Folgenden ausschließlich das DE&S als die für die Beschaffung von Ausrüstung für die Streitkräfte wichtigste „Lieferorganisation“¹⁸ betrachtet. Sie ist für über 80 Prozent der größten und komplexesten Verteidigungsprojekte des Vereinigten Königreichs verantwortlich. Ihr Arbeitsprogramm hat jährlich ein Volumen von über 10 Mrd. GBP (entspricht ca. 11,5 Mrd. Euro).

Mit seinen **etwa 11.500 zivilen und militärischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern** ist das DE&S für die sichere Beschaffung und den „Life Cycle Support“ einer breiten Palette von Ausrüstungsgegenständen verantwortlich. Es wurde 2007 gegründet und damals vom britischen Finanzministerium mit **weitreichenden Freiheiten hinsichtlich der Beschäftigung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**, die weiterhin Staatsbedienstete geblieben sind, ausgestattet.

Im Jahr 2013 schrieb das britische Verteidigungsministerium im Zusammenhang mit seiner Absicht, das DE&S in ein von der Regierung betriebenes, sogenanntes GOCO-Unternehmen (GOCO: Government Owned, Contractor Operated) umzuwandeln, einen Wettbewerb für *Managed Service Provider* aus, um die Industrie anzuziehen und privatwirtschaftliches Know-how in die DE&S einzubringen. Der Wettbewerb wurde jedoch im Dezember 2013 abgebrochen. Ein möglicher Grund könnte gewesen sein, dass nur ein Angebot eingegangen war. Stattdessen entschied sich das Verteidigungsministerium in London dann für die Umwandlung des DE&S in eine **Handelsgesellschaft**. Mit dieser Reform, die u.a. auch darauf abzielte, das **Projektmanagement zu optimieren, bessere Managementinformationssysteme einzuführen und die Fähigkeiten des für das Programm- und Projektmanagement verantwortlichen Personals zu steigern**, ist das DE&S seit 2014 „*an arm's length body from the Ministry of Defence*“, d.h. ein vom Rest des britischen Verteidigungsministeriums weitgehend unabhängiges Organ.¹⁹

Mit diesem Status eines vom Rest des britischen Verteidigungsministeriums weitgehend unabhängigen Organs wurde das DE&S „mit der unvergleichlichen **Freiheit** ausgestattet, **seine eigenen Geschäfte, Ausgaben und Arbeitskräfte innerhalb eines Betriebskostenrahmens zu verwalten**“, so Barry Burton, der frühere Direktor der DE&S-Abteilung „Strategy & Corporate Operations“. Dies habe die **Effizienz erheblich gesteigert**. Laut Bernard Gray, dem früheren CEO²⁰ des DE&S, hat kein anderer Teil des öffentlichen Dienstes die gleichen Freiheiten. Er erklärte, die Regierung habe dem DE&S die volle Managementkontrolle darüber gegeben, wie es das Ausrüstungsprogramm realisiere. Grundsätzlich könne das DE&S selbst entscheiden, wie es sein Geschäft führt.²¹

18 Neben dem DE&S existieren weitere kleinere „delivery organisations“ wie bspw. „Digital Defence“, die wichtigste Organisation des Verteidigungsministeriums für die Bereitstellung digitaler Dienste und Fähigkeiten, die „Submarine Delivery Agency“ (SDA), die „Defence Electronics and Components Agency“ (DECA) oder die „Defence Infrastructure Organisation“ (DIO)

19 vgl. Brooke-Holland, Louisa (2019): *Defence Equipment and Support (DE&S)*, hgg. als Standard SN06903 von der International Affairs and Defence Section der Bibliothek des britischen Unterhauses, zuletzt aktualisiert am 3. Juni 2014, S. 3ff., abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06903/SN06903.pdf> (letzter Zugriff: 26. April 2023)

20 CEO: Chief Executive Officer (deutsch: Geschäftsführer)

21 vgl. Brooke-Holland, Louisa (2019): *Defence Equipment and Support (DE&S)*, a.a.O., S. 6

Obwohl das britische Beschaffungswesen in regelmäßigen Abständen immer wieder reformiert wird, **treten im Vereinigten Königreich bei der Beschaffung von Wehrmaterial Kostenüberschreitungen und Verzögerungen weiterhin auf**, wie Matthew Powell von der University of Portsmouth feststellt.²² Um die Beschaffungsprogramme künftig noch stärker auf die aktuellen Erfordernisse auszurichten und finanziell stabiler zu gestalten, hat das britische Verteidigungsministerium jetzt eine weitere Reform des Beschaffungswesens eingeleitet, bei der insbesondere die Flexibilität der Programme, aber auch Umweltaspekte stärker in den Vordergrund rücken sollen.²³ Inwieweit diese unter dem Namen „DE&S 2025“ firmierende, bis zum Jahr 2025 abzuschließende Reform Veränderungen in der britischen Beschaffungsorganisation nach sich ziehen wird, ist den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages nicht bekannt.

2.3. Italien

Für die **Beschaffung gewöhnlicher Waren und Dienstleistungen** wirkt in Italien die **CONSIP S.p.A.**²⁴ als **Beschaffungsbehörde für den gesamten öffentlichen Sektor**. Dies schließt auch den Verteidigungsbereich ein. CONSIP S.p.A. ist eine sich zu 100 Prozent im Besitz des italienischen Wirtschafts- und Finanzministeriums befindliche Aktiengesellschaft, die gemäß der vom Anteilseigner festgelegten strategischen Leitlinien ausschließlich im Dienste der öffentlichen Verwaltung tätig ist und im Schwerpunkt innovative e-Procurement-Lösungen (Instrumente und Methoden) zur Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens entwickelt.

Für die Beschaffung von Wehrmaterial ist CONSIP S.p.A. jedoch nicht zuständig. Hierfür sind vielmehr mit dem vom **Generalstabschef des Verteidigungsministeriums** geführten technisch-operativen Bereich sowie mit dem vom **Generalsekretär für Verteidigung/Nationalen Rüstungsdirektor (SG/DNA)**²⁵ geführten technisch-administrativen Bereich **zwei Strukturelemente des italienischen Verteidigungsministeriums verantwortlich**. Je nach der Phase des Planungs- und Beschaffungsprozesses, in der sich das neu einzuführende Wehrmaterial gerade befindet,²⁶ hat der eine oder der andere dieser beiden Bereiche die Federführung.

22 vgl. Powell, Matthew (2023): *Big defence projects are usually late and over budget – here's what we can learn from the build-up to WW2. Both eras are seeing technological advancement on a unique scale*, veröffentlicht auf dem Internet-Portal der University of Portsmouth am 6. Februar 2023, abrufbar unter: <https://www.port.ac.uk/news-events-and-blogs/blogs/security-and-risk/big-defence-projects-are-usually-late-and-over-budget-heres-what-we-can-learn-from-the-build-up-to-ww2> letzter Zugriff: 10. Mai 2023)

23 vgl. Hoyle, Craig (2021): *UK's DE&S accelerating defence procurement reform*, FlightGlobal vom 28. September 2021, abrufbar unter: <https://www.flightglobal.com/defence/uks-deands-accelerating-defence-procurement-reform/145660.article> letzter Zugriff: 10. Mai 2023)

24 CONSIP S.p.A. wurde 1997 unter dem ursprünglichen Namen CON.S.I.P. („Concessionaria Servizi Informativi Pubblici“) gegründet, um das IT-Management des damaligen italienischen Ministeriums für Finanzen, Haushalt und Wirtschaftsplanung zu modernisieren.

25 SG/DNA oder auch Segredifesa/DNA: Segretario Generale della Difesa e Direttore Nazionale degli Armamenti (deutsch: Generalsekretär für Verteidigung und Nationaler Rüstungsdirektor).

26 zu den Phasen des italienischen Planungs- und Beschaffungsprozesses siehe Ziff. 3.3.1.

Der technisch-administrative Bereich des Verteidigungsministeriums, der in Personalunion vom Generalsekretär des Verteidigungsministeriums und vom Nationalen Rüstungsdirektor geleitet wird, ist gesamtverantwortlich für die Rüstungspolitik und die Beschaffungsaktivitäten. Dieser Bereich setzt sich zusammen aus:

- dem **Generalsekretariat der Verteidigung** (Segridifesa oder kurz auch SG) **mit Zuständigkeiten technisch-administrativer, rechtlicher und organisatorischer Natur**, und
- der **Nationalen Rüstungsdirektion (DNA)**, **die in der technisch-industriellen Sphäre tätig ist** und hier folgende Aufgaben wahrnimmt:
 - Beschaffung von Waffensystemen und Ausrüstung für die Streitkräfte entsprechend den vom Generalstabschef der Streitkräfte festgelegten Anforderungen und auf der Grundlage der zugewiesenen Investitionsmittel;
 - Verbesserung der Fähigkeiten der Verteidigungsindustrie, auch durch internationale Abkommen und Kooperationen;
 - Gewährleistung eines technologischen Vorsprungs für die Streitkräfte durch kontinuierliche Forschung und Innovation.

Die beiden Organe SG und DNA erfüllen zwar unterschiedliche funktionale Aufgaben; beide Aufgabenbereiche zielen aber darauf ab, die Streitkräfte mit allen erforderlichen Fähigkeiten auszustatten, um diese als modernes und wirksames militärisches Instrument der italienischen Außen- und Sicherheitspolitik zu erhalten und darüber auch zur Relevanz Italiens auf der internationalen Bühne beizutragen.

Somit verfügt Italien – im Gegensatz zu Frankreich mit der „Direction Générale de l'armement“ (DGA) und zu Großbritannien mit „Defence Equipment & Support“ (DE&S) – im Bereich der Verteidigung **über keine dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) vergleichbare Behörde**. Vielmehr werden Planung und Beschaffung von Wehrmaterial zentral aus dem italienischen Verteidigungsministerium gelenkt.²⁷

2.4. Niederlande

Die in den Niederlanden für die Beschaffung von Wehrmaterial und Informationstechnik verantwortliche Stelle ist seit dem 25. April 2023²⁸ das **Material- und IT-Kommando (COMMIT²⁹)**, das aus der Defensie Materieel Organisatie (DMO) hervorgegangen ist und nun eine eigenständige Regierungsbehörde darstellt.

Als eines von sieben Organisationselementen unterhalb des niederländischen Verteidigungsministeriums sorgt das dem Befehlshaber der Streitkräfte unterstellte **COMMIT** mit seinen rund

27 vgl. Auger (2019): *Defence Procurement Organizations Worldwide: A Comparison*, a.a.O., S. 10 und i.

28 vgl. *Defensie Materieel Organisatie heet voortaan Commando Materieel en IT (video)*, Pressemitteilung des niederländischen Verteidigungsministeriums vom 25. April 2023, abrufbar unter: [Defensie Materieel Organisatie heet voortaan Commando Materieel en IT \(video\) | Nieuwsbericht | Defensie.nl](#) (letzter Zugriff: 9. Mai 2023)

29 COMMIT: Commando Materieel en IT (deutsch: Material und IT-Kommando)

4.500 zivilen und militärischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dafür, dass die niederländischen Streitkräfte zeitgerecht über modernes, robustes und zuverlässiges Material verfügen, mit dem sie den gestellten Auftrag erfolgreich durchführen können. Es ist an der Beschaffung, der Wartung sowie dem Verkauf von Material beteiligt und betreut das Verteidigungsmaterial während seines gesamten Lebenszyklus, vom Kauf über die Instandhaltung bis zur Entsorgung, unabhängig davon, ob es sich um Schiffe, Flugzeuge, Hubschrauber, Fahrzeuge, Treibstoff, Munition, Bekleidung, Waffen oder Computersysteme handelt.

Die Umbenennung des DMO in das COMMIT ist die erste Konsequenz aus einer im Jahr 2021 durchgeführten Analyse der Stärken und Schwächen der bisherigen Beschaffungsorganisation. Ihre Weiterentwicklung wird nicht nur die engere Zusammenführung von Material und IT betreffen, sondern darüber hinaus abzielen auf:

- die Stärkung des COMMIT als strategischer Partner des Befehlshabers der Streitkräfte (*Commandant der Strijdkrachten* – CDS) für die Bereiche IT und Material,
- die Steigerung der Effizienz der Arbeit des COMMIT durch intelligentere und stärker integrierte Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der Organisation sowie
- Investitionen in das eigene Personal (*Human Resources Management* – HRM).³⁰

2.5. Polen

Die polnische Beschaffungsorganisation wurde in den vergangenen Jahren mehrfach angepasst. Im Rahmen der im Jahr **2010** erfolgten Reform wurde das sogenannte **Rüstungsinspektorat** (*Armament Inspection* – AI) eingerichtet, in dem die Verantwortung für Rüstungsprogramme konzentriert werden sollte. Diese Reform wurde aber nicht konsequent durchgeführt und konnte daher die in sie gesetzten Erwartungen nicht vollumfänglich erfüllen. Im Beschaffungssystem existierte mit der Leitung des Ministeriums für Nationale Verteidigung, dem Generalstab der polnischen Streitkräfte, dem Rüstungsinspektorat, der Abteilung für Rüstungspolitik im Ministerium für Nationale Verteidigung, dem Inspektorat für die Umsetzung innovativer Verteidigungstechnologien (I3TO), dem Büro für Offset-Vereinbarungen, mit Waffensystemadministratoren, mit zentralen Logistikbehörden usw. **weiterhin eine Vielzahl an Strukturelementen mit sich häufig überschneidenden Kompetenzen**. Zudem waren **Zuständigkeiten unklar und die in ausufernden bürokratischen Verfahren versinkenden Entscheidungsprozesse zogen sich in die Länge**.³¹

30 vgl. *DMO en onze krijgsmacht moeten versnellen* (DMO und unsere Streitkräfte müssen schneller werden), Interview mit dem Direktor der Defensie Materieel Organisatie (D-DMO), Vizeadmiral De Waard, in: Zeitschrift der niederländischen Offiziersvereinigung, Ausgabe 1/2022, abrufbar unter: <https://carre.nederlandseofficierenvereniging.nl/carr-nr-1-2022/interview-d-dmo/> (letzter Zugriff: 9. Mai 2023)

31 vgl. Terlikowski, Maecin (2022): *Defence Innovation: New Models and Procurement Implications – The Polish Case*, Hrsg.: Polish Institute of International Affairs (PISM), Policy Paper Nr. 73, März 2022, S. 14, abrufbar unter: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2022/03/Ares-73-Policy-Paper-DefInnov-Poland-March-2022.pdf> (letzter Zugriff: 22. Mai 2023)

Vor diesem Hintergrund entschied das polnische Verteidigungsministerium am 1. September 2021 eine erneute Reform des Beschaffungssystems (Beschluss Nr. 116/MON³²). Dieses Mal sollten mit deutlich größerer Konsequenz als im Jahr 2010 die Aufgaben aller in die Rüstungsbeschaffung involvierten Stellen unter dem Dach der am **3. Januar 2022** neu aufgestellten **Rüstungsagentur** (*Armaments Agency* – AA) konzentriert werden. Die **Zusammenführung von Stellen und Aufgaben** unterhalb des Ministeriums für Nationale Verteidigung in dieser mit einem eigenen Haushalt ausgestatteten Rüstungsagentur solle, so ein Sprecher der neuen Behörde, dazu beitragen, **Verzögerungen in Beschaffungsprogrammen zu reduzieren**. U.a. durch neue Forderungen militärischer Befehlshaber an das neue Wehrmaterial in der letzten Phase der Ausrüstungsauswahl seien solche Verzögerungen bisher immer wieder eingetreten, da solche steigenden Produkthanforderungen während des Prozesses eine (zeitgerechte) Realisierung durch die Hersteller nahezu „unmöglich“ machten.³³

Die AA ist für folgende Aufgaben zuständig:

- Durchführung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Marktanalyse auf der Suche nach Möglichkeiten zum Erwerb von militärischer Ausrüstung und Dienstleistungen für die polnischen Streitkräfte und Durchführung des Prozesses ihres Erwerbs;
- Durchführung von Aufgaben im Bereich der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, die darauf abzielen, das Niveau der operativen Fähigkeiten der polnischen Streitkräfte zu erhöhen;
- Durchführung von Projekten im Zusammenhang mit dem Erwerb und der Verwaltung von Rechten an geistigem Eigentum für den Bedarf der polnischen Streitkräfte;
- Umsetzung der Aufgaben des Verteidigungsministeriums im Bereich von Offset-Vereinbarungen³⁴ sowie
- Abschluss von Verträgen über öffentliche Aufträge und deren Überwachung sowie Überwachung der Offset-Vereinbarungen.

Ungeachtet der angesprochenen Fusion und Konzentration von Beschaffungsaufgaben und -verantwortlichkeiten in der AA definiert und legitimiert der Beschluss Nr. 116/MON ausdrücklich **weiterhin eine entscheidende (übergeordnete) Rolle des Ministers für Nationale Verteidigung im gesamten Prozess der Beschaffung militärischer Ausrüstung**. Der Minister überwacht den gesamten Prozess und trifft grundsätzliche Entscheidungen über die Beschaffung von Ausrüstung.

32 *Decyzja Nr 116/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego* (deutsch: Beschluss Nr. 116/MON des Ministers für Nationale Verteidigung vom 1. September 2021 über den Erwerb von militärischem Gerät), in polnischer Sprache abrufbar unter: https://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2021/09/bpoz_188_dec_Nr_116-sig.pdf (letzter Zugriff: 22. Mai 2023)

33 vgl. Sobczak, Grzegorz (2022): *What's in a name? Poland revamps its procurement agencies*, Shephard News, 3. Februar 2022, abrufbar unter: <https://www.shephardmedia.com/news/defence-notes/whats-in-a-name-poland-revamps-its-procurement-age/> (letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

34 In diesem Sinne meinen Offset-Vereinbarungen Auflagen eines Importlandes, die der Exporteur eines wehrtechnischen Produktes als Kompensationsleistung zu erfüllen hat, etwa die Vergabe von Aufträgen an Zulieferer im Importland.

Er kann die Beschaffung von Wehrmaterial auch aussetzen oder einstellen sowie eine Neufestlegung des Ausrüstungsbedarfs oder die Erstellung einer Durchführbarkeitsstudie anordnen. Der Minister für Nationale Verteidigung entscheidet ferner über Vorschläge für die Teilnahme Polens an internationalen Entwicklungsprogrammen im Bereich der Technologie und überwacht deren Umsetzung.

Unterstützt wird der Minister für Nationale Verteidigung durch den **als beratendes Organ** fungierenden **Rat für Technische Modernisierung**, der gemäß Beschluss Nr. 117/MON³⁵ bereits am 1. September 2022 eingerichtet wurde, unter dem Vorsitz des Ministers tagt und sich aus von ihm ernannten Vertretern des Generalstabs der polnischen Streitkräfte, der Rüstungsagentur, der Abteilung für Rüstungspolitik, der Abteilung für Strategie und Verteidigungsplanung sowie der Haushaltsabteilung zusammensetzt. Zu den Aufgaben des Rates für Technische Modernisierung gehört u.a.:

- den Standpunkt zu Fragen der technischen Modernisierung der Streitkräfte festzulegen,
- den Prozess zur Festlegung des Ausrüstungsbedarfs und dessen Genehmigung einzuleiten,
- die Deckung dringender operativer Bedarfe zu initiieren sowie
- Stellungnahmen, Bewertungen und Schlussfolgerungen zu Fragen im Zusammenhang mit der Beschaffung von militärischer Ausrüstung auszuarbeiten.

Im neuen militärischen Beschaffungssystem ist der **Leiter der Rüstungsagentur für den eigentlichen Beschaffungsprozess verantwortlich**. Ferner

- definiert er den Ausrüstungsbedarf;
- führt den Prozess der Beschaffung von Wehrmaterial durch (Vorbereitung und Durchführung von Beschaffungsverfahren und Abschluss von Verträgen);
- setzt die Weisungen des Verteidigungsministers im Bereich Cyber- und Sicherheit um;
- beaufsichtigt die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und
- legt das Verfahren zur Änderung der technischen Dokumentation für militärische Ausrüstung fest, die im Rahmen von Entwicklungsarbeiten erstellt wird.³⁶

35 *Decyzja Nr 117/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. w sprawie Rady Modernizacji Technicznej* (deutsch: Beschluss Nr. 116/MON des Ministers für Nationale Verteidigung vom 1. September 2021 über den Rat für Technische Modernisierung), in polnischer Sprache abrufbar unter: https://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2021/09/bpoz_189_dec_Nr_117-sig.pdf (letzter Zugriff: 22. Mai 2023)

36 vgl. Dudek, Piotr (2022): *The Armament Agency – changes to military purchases system from 1 January 2022*, hgg. am 5. Januar 2022 von TGC Corporate Lawyers, abrufbar unter: <https://www.tgc.eu/en/publications/the-armament-agency-changes-to-military-purchases-system-from-1-january-2022/> (letzter Zugriff: 27. April 2023)

3. Der militärische Beschaffungsprozess in ausgewählten europäischen Ländern

3.1. Frankreich

Nachdem spätestens seit den 1990er Jahren die nahezu ausschließliche Rüstungsbeschaffung bei staatseigenen, staatsnahen oder jedenfalls nationalen Anbietern zunehmend schwerer gegenüber den europäischen Partnernationen vertreten werden konnte, stagnierende Verteidigungsausgaben und abnehmende Stückzahlen Anreize für alternative Beschaffungswege schufen sowie auch der rasante technologische Fortschritt für eine gewisse Öffnung des nationalen Beschaffungswesens gegenüber ausländischem Know-how sprach, entstand in Frankreich der heutige Ansatz „kompetitiver Autonomie“, der im Wesentlichen von den folgenden drei Elementen bestimmt wird:³⁷

1. stärkere Betonung der Kriterien der Wirtschaftlichkeit von Rüstungsgütern,
2. strikte Begrenzung der nationalen Anteile des Rüstungssektors auf eine geringere Zahl tatsächlich kritischer Bereiche und größere Fokussierung auf vertrauenswürdige Lösungen ausländischer Anbieter sowie
3. aktives Anstreben gemeinsamer europäischer Programme mit dem Ziel, das nationale Autonomiekonzept in letzter Konsequenz auf die europäische Ebene zu heben.

Trotz dieser Leitlinien, die implizit bspw. im Jahr 2017 mit der „*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*“ publiziert wurden³⁸, hält Frankreich weitgehend daran fest, die nationale verteidigungsindustrielle Basis auch weiterhin – als *conditio sine qua non* der Gewährleistung der französischen Souveränität sowie ausreichender strategischer Autonomie – in starkem Maße zu fördern.

3.1.1. Planung und Beschaffung

Der Beschaffungsprozess im französischen System ist geprägt *erstens* von der strukturell angelegten Diskrepanz zwischen dem gewünschten Fähigkeitsspektrum und den verfügbaren Ressourcen (wie in Deutschland und vielen anderen Staaten), *zweitens* der vergleichsweise schwachen Kontrollfunktion des Parlaments und *zuletzt* den engen Arbeitsbeziehungen zwischen den Streitkräften und der Rüstungsdirektion (DGA – *Direction Générale de l'armement*) auf der einen und zwischen der DGA und den nationalen Rüstungsanbietern auf der anderen Seite.³⁹

37 vgl. Haas, Michael; Vuille, Annabelle; Zapfe, Martin (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, hgg. am 25. Januar 2018 vom Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, S. 28 f., abrufbar unter: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/HaasVuilleZapfe-012518-StudieR%C3%BCstungspolitik2017_FINAL.pdf (letzter Zugriff: 27. April 2023)

38 *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*, Hrsg.: Madame la Ministre des armées, Oktober 2017, S. 66 ff., abrufbar unter: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2017-rs-def1018_cle0b6ef5-1.pdf (letzter Zugriff: 15. Mai 2023)

39 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 31

Im folgenden Abschnitt, der auf die Darstellung in der CSS-Studie „*Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*“⁴⁰ aufbaut, wird erläutert, wie in Frankreich die Planung und Beschaffung von Wehrmaterial grundsätzlich ablaufen:

Der Beschaffungsprozess beginnt gemäß Anweisung Nr. 1516 des französischen Verteidigungsministeriums mit der sogenannten **Initialisierungsphase (Vorhabensplanung)**. Hier unterbreiten die Teilstreitkräfte dem Chef des Generalstabes (CEMA – *Chef d'État-major des armées*) ihre militärisch-operativen Bedarfe beziehungsweise gewünschten Investitionsschwerpunkte. Diese Bedarfe beruhen entweder auf einem Masterplan, einem einsatz- oder systembedingten Feedback (*retour d'expérience*), oder auf der Einschätzung einer Notwendigkeit für eine tiefgreifende Veränderung. Auf dieser Grundlage erstellt der CEMA die verdichtete Analyse zum Fähigkeitsbedarf, priorisiert die militärischen Anforderungen und erfasst diese im „**objectif d'état-major**“ (OEM, vglb. im Integrierten Planungsprozess der Bundeswehr mit den strategischen Vorgaben für die Planung).

Das OEM-Dokument wird vom CEMA dem Komitee für Fähigkeitsentwicklung (*Comité des capacités*) zur Bewertung vorgelegt. Diverse Faktoren, wie nationale militärische Interessen, das Maß der erforderlichen technischen Innovation, die finanziellen Auswirkungen, industrie-politische Implikationen und Interoperabilität, fließen in diese ein. Bei der Einstufung eines den militärischen Fähigkeitsbedarf künftig deckenden Projektes als „Großvorhaben“ (franz. *opération majeure*) geht die Verantwortung für dieses zurück an den CEMA. Dieser definiert in einem nächsten Schritt die genauen militärischen und technischen Anforderungen des gewünschten Systems und erstellt einen vorläufigen Zeit- und Kostenrahmen.

Nach Absprache mit dem Ministeriellen Investitionsausschuss (CMI – *Comité ministériel d'investissement*) initiiert der CEMA offiziell das Rüstungsvorhaben. Gemäß den offiziellen Vorgaben **muss das CMI jeden Schritt zwischen den diversen Phasen im Rüstungsablauf absegnen, bevor ein Vorhaben die nächste Phase beginnen kann**. Da der Ausschuss vom Verteidigungsminister geleitet wird, sorgt diese Vorgabe für die kontinuierliche Einbindung der Exekutive im Prozess. Zudem ist der **Entscheidungsprozess grundsätzlich stark zentralisiert und gestrafft** – Entscheidungsträger sind immer entweder der CEMA, der Rüstungsdirektor oder der Verteidigungsminister.

In der nächsten Phase **untersuchen und definieren** ein Systemarchitekt (ASF – *architecte de système de forces*) und ein Verantwortlicher für operationelle Kohärenz (OCO – *officier de cohérence opérationnelle*) – der erstere der Rüstungsdirektion DGA und der letztere dem CEMA unterstellt – gemeinsam **die potenziellen Lösungsvorschläge**, die damit verbundenen möglichen Investitions- und Betriebskosten sowie auch Beschaffungsalternativen (bspw. *off-the-shelf*-Kauf, Modernisierung eines vorhandenen Systems oder Anpassung eines bereits laufenden Rüstungsprogramms). Zudem werden bei Projekten mit möglicher internationaler Beteiligung bestehende oder noch aufzusetzende Kooperationsabkommen sowie gegebenenfalls anzuwendende Richtlinien internationaler Organisationen evaluiert. Die Ergebnisse werden in einem entsprechenden „Orientierungsdossier“ zusammengefasst und einem Integrierten Projektteam (EDPI – *l'équipe de programme intégrée*) innerhalb der zuständigen Projektmanagement-Abteilung der DGA über-

40 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 32 ff.

geben. In dieser Phase prüft und bewertet das EDPI die Lösungsvorschläge des Orientierungsdossiers und wählt auf der Grundlage dieser Analyse eine bevorzugte Option aus. In einem „*Dossier de choix*“ wird der Vorschlag anschließend dem Rüstungsdirektor (*Délégué Général à l'Armement*) zur Genehmigung vorgelegt. Auch hier wird das CMI bei der Entscheidungsfindung konsultiert.

Nach **Billigung des Lösungsvorschlags** geht die Verantwortlichkeit zurück an das EDPI. In enger Zusammenarbeit mit den hausinternen Ingenieuren der DGA setzt das EDPI die Bedürfnisse in **technische Spezifikationen** um. Diese werden anschließend möglichen Rüstungsanbietern mit dem Ziel der Einholung von Offerten und konkreten Lösungsvorschlägen weitergeleitet. Nach dem Versand und Rücklauf der *Requests for Information* und *Requests for Proposals*⁴¹ wählt das EDPI unter Aufsicht und in Absprache mit dem Rüstungsdirektor einen geeigneten Anbieter aus und konzipiert auf diesen Grundlagen ein vorläufiges Rüstungsprogramm. Das sogenannte „*Dossier de lancement de la réalisation*“ (DLR) spezifiziert die Programmparameter und enthält unter anderem eine detaillierte Einschätzung der assoziierten Kosten und deren Vertretbarkeit im gegebenen Budgetrahmen. Die Nachhaltigkeit dieser finanziellen Verpflichtungen sowie erforderliche Kompromisse werden anschließend intern zwischen dem Rüstungsdirektor, dem CEMA und der Finanzdirektion des Verteidigungsministeriums (*Direction des Affaires Financières*) diskutiert. Zuletzt wird in dieser Phase das Rüstungsprogramm in Form des DLR dem Ministeriellen Investitionsausschuss zur Prüfung und Genehmigung unterbreitet.

In der darauffolgenden **Beschaffungs- und Einführungsphase** wechselt die Verantwortlichkeit zurück zum EDPI, welches das gebilligte Rüstungsprogramm umsetzt. In dieser Phase übernimmt der Programmdirektor des EDPIs unter Aufsicht und in direkter Koordination mit dem Rüstungsdirektor alle verwaltungs- und nutzungsrelevanten Aufgaben. Dies umfasst die Budgetführung, die Vertragsvergabe, die Ausarbeitung der Richtlinien für die Nutzung wie auch die Abnahmeplanung. Zum Abschluss dieser Phase führt der Programmverantwortliche des EDPI unter Aufsicht des CEMA die **technische Evaluation** sowie die **Einsatzprüfung** durch. Wenn das neue System vom CEMA oder vom Verteidigungsminister für „einsatzreif“ erklärt wird, wird es zur Nutzung an die Streitkräfte übergeben. Diese Schritte des Rüstungsablaufs gleichen sich grundsätzlich immer. Einzige Ausnahme sind Beschaffungen im Zusammenhang mit der nuklearen Abschreckung. Die strategische Wichtigkeit solcher Vorhaben verlangt nach französischen Angaben einen eigenen Ansatz, auf den hier nicht näher eingegangen wird.

Vom Zeitpunkt der Definition des operativen militärischen Fähigkeitsbedarfs bis zur effektiven Vertragsunterzeichnung vergehen im Durchschnitt zwei bis vier Jahre (Stand: 2018). Mit dem Ziel, diesen Zeitbedarf für den gesamten Planungs- und Beschaffungsprozess zu reduzieren, kündigte 2018 die damalige französische Verteidigungsministerin *Florence Parly* an, diesen Prozess bspw. durch **Reduzierung der Anzahl der Prozessschritte auf die drei Phasen Vorbereitung, Produktion und Nutzung** zu vereinfachen, seine Flexibilität zu erhöhen sowie rechtliche Freiräume sowie alternative Finanzierungsmodelle zu nutzen.⁴² Augenscheinlich haben die damals eingeleiteten Maßnahmen noch nicht „gefruchtet“, denn im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine erklärte der aktuelle französische Verteidigungsminister *Sébastien Lecornu* jüngst, er

41 ebd., S. 32

42 vgl. Tran (2018): *French procurement office to undergo transformation*, a.a.O.

wolle die Waffen- und Munitionsbeschaffung rationalisieren und vereinfachen. Es bedürfe eines anderen Ansatzes [im Beschaffungswesen, *Anm. d. Verf.*], wenn es schnell gehen soll. Der französische Planungs- und Beschaffungsprozess sei kompliziert und mühsam – ein Luxus, den man sich nur in Friedenszeiten erlauben könne.⁴³

3.1.2. Die Rechte des französischen Parlaments im Beschaffungsprozess

Trotz einer Verfassungsänderung im Jahr 2008, die darauf abgezielt hatte, die Einschränkungen der Originalversion von 1958 zu mindern und die außerordentliche Macht der Exekutive in Teilen zu beschneiden, ist und **bleibt das Parlament in vielen Belangen der Regierung stark unterlegen**. Dies gilt auch und insbesondere in Sachen Verteidigung und Rüstung. **Die Kontrollfunktion des Parlaments liegt hier in erster Linie in seiner Verantwortung, über das mehrjährige militärische Planungsgesetz (*Loi de Programmation Militaire* – LPM) sowie dessen Umsetzung in jährliche Haushaltsgesetze abzustimmen und diese zu genehmigen**. Bei der Gestaltung einzelner Vorhaben ist das Parlament jedoch über die Budgetierung hinaus nicht mehr in den Entscheidungsprozess eingebunden. **Solange das LPM und der damit verbundene Finanzrahmen genehmigt wurden, können das Verteidigungsministerium und damit die DGA Vorhaben starten und durchführen, ohne das Parlament zu konsultieren**.

Gleichzeitig sei erwähnt, dass Abgeordnete durch das parlamentarische Fragerecht zum Fortgang laufender Projekte die politische Debatte zwar durchaus mitprägen können. Sie können jedoch lediglich bei den jährlichen Budgetdebatten und der Abstimmung über das LPM eine möglicherweise einflussreiche Rolle einnehmen. In diesem Zusammenhang sei aber darauf hinzuweisen, dass die Wahrscheinlichkeit entschlossenen Widerstands im Parlament gegen den Willen der Regierung äußerst gering ist. Die **parlamentarische Zustimmung zum LPM**, wenn auch mit kleinen Änderungsvorschlägen, gilt implizit als **Votum für das Vertrauen in die Regierung**.⁴⁴

3.1.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung

Angesichts der verstärkten Bestrebungen zu europäischer Rüstungskooperation stellt sich nicht zuletzt auch die Frage, wie die französischen Entscheidungsträger die rechtlichen Vorgaben der EU in diesem Bereich umsetzen. Diese Richtlinien werden von französischen Experten als „weiche“ Regulierungsversuche gewertet, deren **einschränkende Kraft auf das Handeln der Mitgliedstaaten sich stark in Grenzen** hält. Die Umsetzung ist im französischen Fall so erfolgt, dass in der Praxis aufgrund eines beträchtlichen Interpretationsspielraums die **Präferenz für autonome Lösungen** fast uneingeschränkt beibehalten werden kann.⁴⁵

Die unter Ziff. 3.1 erwähnte „*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*“ führte 2017 ein Modell ein, das sich in abgestufter Art und Weise mit den traditionellen Forderungen nach

43 vgl. Mackenzie, Christina (2022): *How France aims to streamline, simplify arms and ammo acquisition*, Breaking Defense vom 22. September 2022, abrufbar unter: <https://breakingdefense.com/2022/09/how-france-aims-to-streamline-simplify-arms-and-ammo-acquisition/> (letzter Zugriff: 15. Mai 2023)

44 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 34

45 ebd., S. 30

einer strategischen Autonomie und Autarkie Frankreichs befasst. Dieses in der Studie „Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich“ als „Modell der vier Kreise“ bezeichnete Modell beinhaltet die folgenden vier Abstufungen:⁴⁶

1. Kreis: **Souveräne Fähigkeiten.** In diesem Bereich ist der nationale Autonomieanspruch unteilbar. Die Fähigkeit zur eigenständigen Entwicklung und Produktion ist national zu gewährleisten. Neuartige Technologien werden zunächst automatisch hier zugeordnet.
2. Kreis: **Kooperation ist möglich, aber die eigene technische Kompetenz ist zu erhalten.** Eine Aufteilung der Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsarbeit ist auf einer fallweisen Basis denkbar. Zugleich können diese Bereiche jederzeit wieder als dem Kreis 1 zugehörig klassifiziert werden.
3. Kreis: **Kooperation mit wechselseitigen Abhängigkeiten.** Hier kann die Aufgabe unilateraler technologischer Kapazitäten und die dauerhafte Verflechtung mit einem oder mehreren andere Akteuren angedacht werden. Entsprechende formale Strukturen sind auf der Basis intergouvernementaler Übereinkünfte einzuziehen.
4. Kreis: **Beschaffung auf dem freien Markt ohne besonderen politischen Rahmen.** Dieser Modus wird vor allem auf Güter bezogen, die keine beziehungsweise fast keine sensitiven Technologien enthalten.

Die Formulierung von Ausnahmen nach Art. 346 (1) AEUV⁴⁷ im 1. Kreis des „Modells der vier Kreise“ wird von der DGA gemeinsam mit den Streitkräften vorgenommen, wobei es die enge Arbeitsbeziehung normalerweise problemlos erlaubt, eine ausreichende Begründung zu formulieren. Im 2. und 3. Kreis kann dagegen auch in Zukunft die **Möglichkeit** zum Tragen kommen, jene **Projekte, die tatsächlich kooperativ in Angriff genommen werden sollen, unter Verwaltung durch Institutionen wie bspw. der OCCAR⁴⁸ oder der EDA⁴⁹ zu stellen und so wiederum der offenen Vergabe zu entziehen.**⁵⁰

46 *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*, a.a.O., Ziff. 226, S. 67 f.

47 *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung)*, bekanntgegeben am 26. Oktober 2012 mit dem Amtsblatt der Europäischen Union, C 326/47, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:de:PDF> (letzter Zugriff: 9. Mai 2023)

48 OCCAR: Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (deutsch: Gemeinsame Organisation für Rüstungskoooperation)

49 EDA: European Defence Agency (deutsch: Europäische Verteidigungsagentur)

50 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 31

3.2. Großbritannien

In den zurückliegenden Legislaturperioden gab es in Großbritannien immer wieder Schwierigkeiten, wichtiges Wehrmaterial für den Erhalt und den Erwerb militärischer Fähigkeiten der britischen Streitkräfte innerhalb der vereinbarten Kosten und Fristen zu beschaffen. Vor diesem Hintergrund wurde das britische Beschaffungswesen mehrfach überprüft und reformiert. Zuletzt legte die britische Regierung im Jahr 2021 mit der Strategie für die Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie (*Defence and Security Industrial Strategy*) einen neuen Ansatz fest, der künftig dem Wettbewerb eine geringere Bedeutung als anderen Vergabeverfahren beimisst, und führte im Jahr 2022 neue Gesetze ein, die die Vorschriften zur Überwachung der Beschaffung von Verteidigungsgütern reformieren werden.⁵¹ Die folgenden Abschnitte erläutern den aktuellen Ansatz militärischer Planung und Beschaffung, beschreiben Art und Umfang der parlamentarischen Kontrolle und stellen die britische Ausschreibungs- und Vergabepolitik dar.

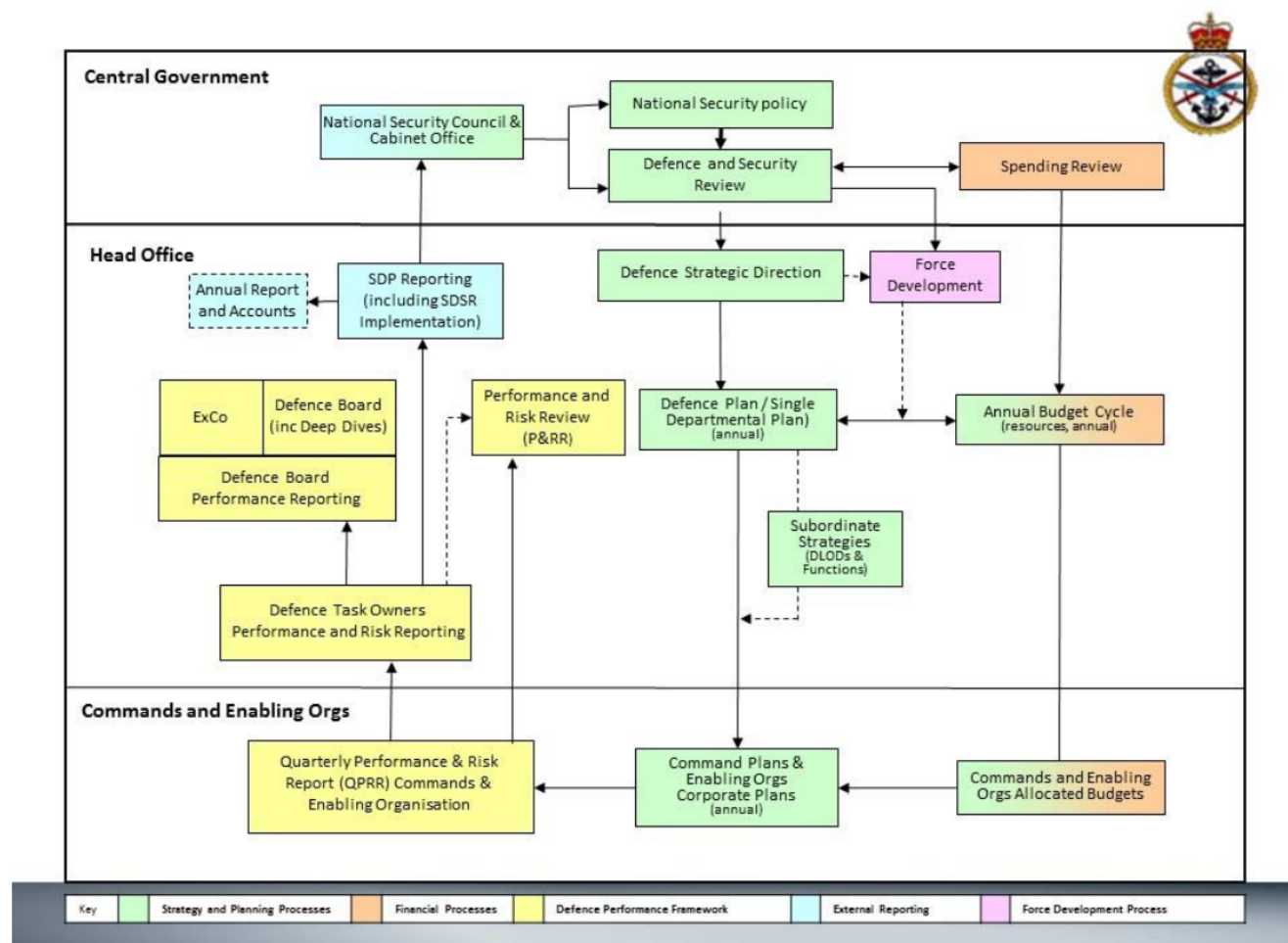
3.2.1. Planung und Beschaffung

In Großbritannien liegt der Beschaffungsprozess grundsätzlich in den Händen des DE&S (vgl. Ziff. 2.2). Bestimmende Faktoren dieses Prozesses sind *erstens* die mit der „*Defence Strategic Direction*“ (DSD) veröffentlichten **strategischen Ziele des britischen Verteidigungsministeriums** sowie *zweitens* die **Investitionsleitlinien** des *Investment Approvals Committee* (IAC). Das IAC ist kein parlamentarischer Ausschuss, sondern ein Unterausschuss des höchsten Gremiums im britischen Verteidigungsministerium, des *Defence Board*, der für die Prüfung größerer Investitionsvorhaben im Namen des Defence Board zuständig ist. Der Ausschuss steht unter dem Vorsitz des Generaldirektors für Finanzen und berichtet an das Defence Board. Er legt die Politik und die Leitlinien für alle Investitionsentscheidungen fest und setzt sie durch. Von besonderer Relevanz für den Beschaffungsprozess sind *drittens* die **Entscheidungen der obersten Haushaltsverantwortlichen** der Teilstreitkräfte (Royal Navy, British Army, Royal Air Force und Joint Forces) sowie des Direktors für Strategische Programme und der Defence Nuclear Organisation **über die von ihnen benötigte Ausrüstung und Unterstützung**.

Prozessual beginnen Planung und Beschaffung mit der strategischen Zielbildung im britischen Verteidigungsministerium. Dieses legt in der oben angesprochenen „*Defence Strategic Direction*“ dar, wie die „Future Force“ erreicht werden soll, und beschreibt, wo und wie der Verteidigungsbereich das bestehende militärische Fähigkeitsportfolio anpassen soll. Es definiert nicht nur die Verteidigungsaufgaben, sondern den zentralen Rahmen für die langfristige Planung und beschreibt die verteidigungsplanerischen Annahmen, die ein integraler Bestandteil des „*Defence Planning Process*“ sind und in die Planung einfließen. Aus der DSD erstellt die Leitung des Verteidigungsministeriums mithilfe des faktengestützten „*Defence Force Development*“-Prozesses (DFD) jährlich einen **Defence Plan** und erläutert hier, was zur Erreichung der strategischen Ziele von den verschiedenen Organisationsbereichen verlangt wird.⁵²

51 vgl. *Defence procurement reform*, Research Briefing vom 10. Juni 2022, Hrsg.: House of Commons Library, abrufbar unter: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9566/> (letzter Zugriff: 31. Mai 2023)

52 vgl. *How Defence Works*, Version 6.0, Sept. 2020, S. 13, Hrsg.: Ministry of Defence, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/920219/20200922-How_Defence_Works_V6.0_Sep_2020.pdf (letzter Zugriff: 11. Mai 2023)

Abb. 1: UK Defence Planning Process (Stand: Juni 2019)⁵³

Der Defence Plan ist das wichtigste Planungsdokument und steht am Beginn des eigentlichen Verteidigungsplanungsprozesses (siehe Abb. 1), in dem aus den strategischen Vorgaben der DSD organisationsspezifische Ziele und Leistungen abgeleitet und dem aktuell 25 Verteidigungsaufgaben mit ihren Unteraufgaben und Aktivitäten zugeordnet werden. Dieser Prozess umfasst die **Priorisierung erforderlicher militärischer Fähigkeiten** sowie im Rahmen des jährlichen Haushaltszyklus die **Zuweisung geeigneter Ressourcen** zur Erlangung dieser Fähigkeiten. Er mündet in den dem Defence Plan nachgeordneten **Equipment Plan**, in dem das für künftige militärische Ausrüstung und Ausrüstungsunterstützung vereinbarte Investitionsprogramm sowie alle Änderungen gegenüber den Vorjahren dokumentiert werden. In den sogenannten **Command Plans** erläutern die militärischen Organisationsbereiche, wie sie die ihnen im Verteidigungsplan zugewiesenen Verteidigungsaufgaben (oder Elemente der Verteidigungsaufgaben) erfüllen werden. Nach ihrer Genehmigung bilden sie zusammen mit den zugewiesenen Haushaltsmitteln die Grundlage für die Zielvereinbarung mit dem Verteidigungsministerium über die im Folgejahr zu erreichenden Ziele. Die militärischen Organisationsbereiche entwickeln auf dieser Grundlage mit DE&S den sogenannten **Command Acquisition Support Plan (CASP)**, in dem die durch das DE&S zu erbringenden Leistungen, wie z.B. die Beschaffung bzw. der Kauf von Ausrüstung oder die Bereitstellung logistischer Unterstützung, festgeschrieben werden.⁵⁴

⁵³ Quelle: *How Defence Works*, a.a.O., S. 15

⁵⁴ vgl. *How Defence Works*, a.a.O., S. 15f. und S. 21

Der seit 2007 grundsätzlich in den Händen des DE&S liegende Prozess zur Beschaffung wehrtechnischer Produkte, Systeme oder Dienstleistungen geht zurück auf den 1999 in Großbritannien im Rahmen der sogenannten „*Smart Procurement*“-Initiative eingeführten CADMID⁵⁵-Prozess, einem sich aus den sechs Phasen **C**oncept, **A**ssessment, **D**emonstration, **M**anufacture, **I**n-Service, **D**isposal zusammensetzenden „life cycle“-Prozess mit einem eindeutig definierten Anfang und einem eindeutigen Zielpunkt des Prozesses.

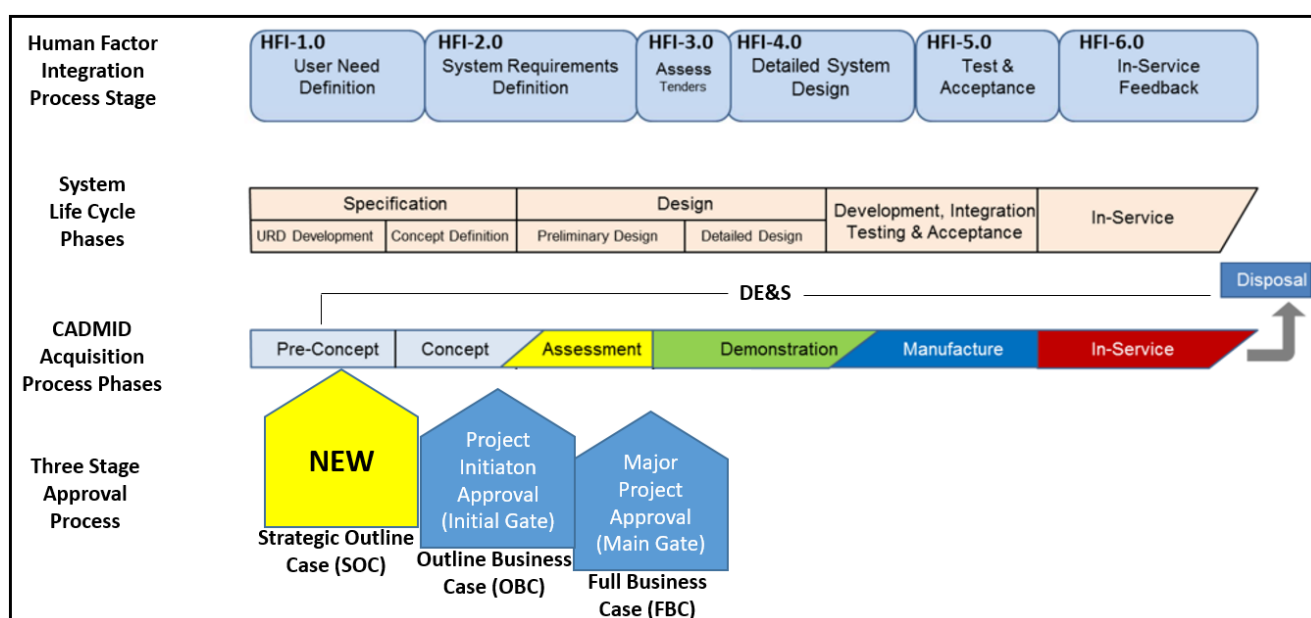


Abb. 2: Der britische Planungs- und Beschaffungsprozess⁵⁶

„**Concept**“: Die Konzeptphase dient dazu, die Parameter zu ermitteln, die die Nutzer von der betreffenden Beschaffung erwarten. In dieser Phase werden das zugehörige Forderungsdokument (*User Requirement Document* – URD) erarbeitet, ein Projektteam etabliert, geeignete Technologie- und Beschaffungsoptionen identifiziert, Finanzmittel zugewiesen, ein Lebenszyklusmanagementplan (*Through Life Management Plan* – TLMP) aufgestellt sowie eine grobe Realisierungs- und Investitionsanalyse inkl. Leistungs-, Zeit- und Kostengrenzen (*Outline Business Case* – OBC) erstellt und zur Billigung vorgelegt.

„**Assessment**“: In der Bewertungsphase wird auf Basis des URD ein sogenanntes Systemanforderungsdokument (*System Requirement Document* – SRD) erstellt, auf dessen Basis anschließend die kosteneffizienteste technologische und beschaffungsbezogene Lösung, die die Anforderungen der Endnutzer erfüllt, ermittelt wird (*Full Business Case* – FBC).

55 CADMID: Phasen des Planungs- und Beschaffungsprozesses der britischen Streitkräfte, im Einzelnen: Concept, Assessment, Disposal, Manufacture, In-Service and Disposal

56 Abbildung durch den Verfasser abgewandelt und ergänzt; Originalabbildung entstammt: Corbridge, Colin; Anthony, Mark; McNeish, David et al. (2016): *A New UK Defence Standard For Human Factors Integration (HFI)*, in: *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society 2016 Annual Meeting*, S. 1738, abrufbar unter: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1541931213601398> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

„**Demonstration**“: In der Demonstrationsphase sollen schrittweise Entwicklungs- und Konstruktionsrisiken und -unsicherheiten beseitigt werden sowie – konsistent zum SRD und URD – Leistungs- und Kostenziele für die Realisierungsphase festgelegt werden. Dies geschieht durch eine Reihe von programmatischen und synthetischen Simulationsmodellierungstechniken.

„**Manufacture**“: Die Realisierungsphase hat die Produktion und Auslieferung des zu beschaffenden Wehrmaterials innerhalb des Zeit- und Kostenrahmens zum Ziel.

„**In-Service**“: Die Nutzungsphase zielt auf die effektive Bereitstellung von und Unterstützung mit Ersatzteilen für das von den Streitkräften genutzte Material ab.

„**Disposal**“: Die Verwertungsphase befasst sich mit der effizienten, sicheren und kostengünstigen Entsorgung der Ausrüstung.

Jede der sechs Beschaffungsphasen beinhaltet die Ausführung des in der vorherigen Phase vereinbarten Plans, die Überprüfung des Ergebnisses und die Planung für die verbleibenden Phasen. Die Beziehung zwischen den einzelnen Phasen zeigt während des Prozesses Bewegungen in beide Richtungen; dies spiegelt wider, dass bei der Überprüfung und Anpassung eines Produkts, Systems oder einer Dienstleistung die vorherigen Phasen zu berücksichtigen sind. So bezieht sich beispielsweise die Entsorgungsphase darauf, wie ein Produkt, System oder eine Dienstleistung am Ende seiner Lebensdauer entsorgt wird. Der Gedanke jedoch, der diesem Entsorgungsplan zugrunde liegt, sollte bereits in der Konzeptphase berücksichtigt und in jeder nachfolgenden Phase ständig aktualisiert werden.

Als einen der wichtigsten Grundsätze sieht der Prozess den **Einsatz von Integrierten Projektteams (IPT)** vor. Ihr Wirken an einem Ort soll Teamarbeit sowie schnelle und bruchfreie Kommunikation fördern und damit zum besseren Verständnis für die Herausforderungen des Projekts und zur Lösung von Problemen beitragen. Die IPTs zeichnen sich jedoch nicht nur durch eine gute Kooperation innerhalb des Teams aus, sie arbeiten auch eng mit den jeweiligen Auftragnehmern und ihren Zulieferern zusammen. Das Beziehungsmanagement (Kunden, Nutzer, Lieferanten) ist daher ein weiteres Schlüsselement dieses Prozesses. Die besondere **Bedeutung von Humanfaktoren** für den Planungs- und Beschaffungsprozess wurde 2015 mit der Einführung des „**Standard for Human Factors Integration**“ unterstrichen, einem die menschlichen Faktoren berücksichtigenden Management-Prozess zur Reduzierung von Projektrisiken und Steigerung der Qualität der Ergebnisse, der parallel zu CADMID und den Life Cycle Phasen angewendet wird (siehe Abb. 2).⁵⁷

Wie oben gezeigt, hat die britische Regierung in den letzten beiden Dekaden zahlreiche Reformen durchgeführt, um u.a. die Verteidigungsplanung, das militärische Beschaffungswesen und die Budgetierung der Beschaffung von Verteidigungsgütern im Vereinigten Königreich zu verbessern und zu modernisieren. Trotz dieser Maßnahmen, wie bspw.

- die Einführung des Prozesses *Smart Acquisition* im Jahr 1999 (CADMID-Prozess) als Ausfluss der *Smart Procurement Initiative*,

57 vgl. Corbridge; Anthony; McNeish et al. (2016): *A New UK Defence Standard For Human Factors Integration (HFI)*, a.a.O.

- die Übertragung monetärer Verantwortung auf die militärischen Organisationsbereiche, die jetzt als sogenannte *Top Level Budget Holder* (TLBH) für die Erreichung der von der Leitung des Verteidigungsministeriums vorgegebenen Ergebnisse im Rahmen der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel verantwortlich sind,
- die Schaffung des DE&S und die Übertragung der alleinigen Verantwortung für den Beschaffungsprozess auf diese Behörde im Jahr 2007,
- die Umwandlung der DE&S in eine vom Verteidigungsministerium weitgehend unabhängige Organisation im Jahr 2014 oder
- die Einführung des *Standard for Human Factors Integration* im Jahr 2015,

bestehen weiterhin Herausforderungen bei der militärischen Beschaffung. So berichtete der britische Rechnungshof (National Audit Office – NAO) im Jahr 2019, dass der *Equipment Plan* des Verteidigungsministeriums „weiterhin unbezahlbar ist, da das Ministerium schätzt, dass die Kosten [von 183,6 Mrd. GBP] zwischen 2019 und 2029 um 2,9 Mrd. GBP über dem Budget [von 188,7 Mrd. GBP] liegen werden.“⁵⁸ In den Jahren 2018-2019 hätten sich die Verzögerungen bei der prognostizierten Zeit für die Fertigstellung von sechs (von insgesamt 23 betrachteten) militärischen Beschaffungsprojekten um 69 Monate erhöht.⁵⁹

Um künftig das Risiko solcher Kostensteigerungen und zeitlichen Verzögerungen zu minimieren, hat das britische Verteidigungsministerium zuletzt (2020) ein **dreistufiges Genehmigungsverfahren** eingeführt. Dabei wurden jetzt drei (statt vorher nur zwei) Genehmigungspunkte festgelegt: der strategische Rahmenplan (Strategic Outline Case - SOC), der Geschäftsrahmenplan (Outline Business Case - OBC) und der vollständige Geschäftsplan (Full Business Case - FBC); die beiden letzteren ähneln dem zuvor schon eingeführten Initial Gate und dem Main Gate (siehe Abb. 2). Die drei Phasen des Business Case sollen mit fortschreitendem Projektfortschritt zu einem größeren Umfang und einer höheren Genauigkeit der Informationen führen, so dass zum Zeitpunkt der Unterzeichnung eines Vertrages eine größere Sicherheit bezüglich der prognostizierten Kosten, Zeitbedarfe und technologischen Machbarkeit besteht.⁶⁰ In welchem Maße sich dieser neue *Three Stage Approval Process* tatsächlich auf die Programmentwicklung und -fertigung britischer Beschaffungsprojekte auswirken wird, muss die Zukunft zeigen.

58 vgl. *The Equipment Plan 2019 to 2029*, Hrsg.: National Audit Office (NAO), S. 6, abrufbar unter: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/02/The-Equipment-Plan-2019-to-2029.pdf> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

59 vgl. *The Equipment Plan 2019 – Financial Summary*, Hrsg.: Ministry of Defence, S. 50, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/930062/20201028_EP19_v2_Official.pdf (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

60 vgl. Taylor, Trever (2020): *The UK Ministry of Defence's Adoption of the Government-Wide System for Project Approvals*, veröffentlicht auf dem Internet-Portal des Royal United Services Institute (RUSI) am 10. Juli 2020, abrufbar unter: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-ministry-defences-adoption-government-wide-system-project-approvals> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

3.2.2. Die Rechte des britischen Parlaments im Beschaffungsprozess

Das britische **Parlament spielt bei der Beschaffung wehrtechnischen Materials keine Rolle**; das Verteidigungsministerium benötigt (mit Ausnahme einer grundsätzlichen Billigung von Nachfolgebeschaffungen im Zusammenhang mit der Nuklearen Abschreckung) für Beschaffungsentscheidungen keine Zustimmung des Parlaments. Das Parlament prüft jedoch die Ausgaben für den Verteidigungsbereich und die Ausrüstungsprogramme. Unterstützt wird es dabei vom NAO, das die Einschätzungen des Verteidigungsministeriums hinsichtlich der Erschwinglichkeit von Beschaffungsprojekten und seine Reaktion auf die finanziellen Herausforderungen des sogenannten Ausrüstungsplans bewertet.

3.2.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung

Die britische Regierung vertritt hinsichtlich des militärischen Beschaffungswesens eine Politik, nach der „Wettbewerb und strategische Entscheidungen weiterhin im Mittelpunkt unseres Konzepts für die Beschaffung von Verteidigungsgütern stehen“⁶¹, und **bekannt sich damit zur ihrer Verpflichtung, Aufträge öffentlich auszuschreiben** (Ausnahmen s.u.). So werden Aufträge mit einem Volumen von mehr als 10.000 GBP grundsätzlich ausgeschrieben, und zwar auf dem *Defence Sourcing Portal*, einer elektronischen Beschaffungsplattform, für die sich Unternehmen kostenlos registrieren können. Sobald ein Bedarf ausgeschrieben ist und Unternehmen ihr Interesse bekundet haben, erhalten sie einen Fragebogen. Auf Basis des befüllten Fragebogens trifft das Verteidigungsministerium anschließend eine Vorauswahl und fordert die ausgewählten Unternehmen auf, ein Angebot abzugeben. Auf Grundlage zuvor vereinbarter Kriterien bewertet es die Angebote, wählt einen Anbieter aus und vergibt den Auftrag. Die Industrie kann die geplanten Aufträge in der Beschaffungspipeline des Verteidigungsministeriums einsehen, die Informationen über ihre Dauer und ihren Kostenumfang sowie darüber enthält, ob sie im Wettbewerb auf Grundlage der **Defence and Security Public Contracts Regulations** (DSPCR) oder direkt, bspw. auf Grundlage der **Single Source Contract Regulations** (SSCR), vergeben wurden. Zu diesen beiden Regelwerken im Folgenden:

a. Defence and Security Public Contracts Regulations (DSPCR)

Mit den am 21. August 2011 in Kraft gesetzten Defence and Security Public Contracts Regulations 2011 (DSPCR 2011)⁶² wurde die europäische „**Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern**“ (**Richtlinie 2009/81/EG**)⁶³ in britisches Recht umgesetzt. Im Sinne

61 vgl. Brooke-Holland, Louisa (2022): *Defence procurement reform*, Research Briefing Nummer 09566, House of Commons Library, 10. Juni 2022, S. 21, abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9566/CBP-9566.pdf> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

62 *Defence and Security Public Contracts Regulations 2011* vom 28. Juli 2011, in Kraft gesetzt am 21. August 2011, 2011 No. 1848, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

63 *Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG* vom 13. Juli 2009, in der aktuell gültigen Version vom 1. Januar 2022, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:32009L0081> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

von Abschnitt 2 des European Union (Withdrawal) Act 2018 sind die DSPCR „**beibehaltenes EU-Recht**“. Voraussichtlich werden die DSPCR jedoch in Kürze durch ein umfassenderes Regelwerk für das öffentliche Auftragswesen, die sogenannte „Procurement Bill“, aufgehoben, die derzeit als Entwurf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren durchläuft. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bestehende Ausnahmeregelungen für die Beschaffung von Verteidigungsgütern beibehalten werden. Denn aus Gründen der nationalen Sicherheit oder um sicherzustellen, dass kritische Lieferketten nicht von Verbündeten abhängig oder anfällig für Embargos sind, ist Großbritannien stets bestrebt, bei bestimmten Fähigkeiten eine inländische verteidigungsindustrielle Basis zu erhalten.

So bekräftigte das Vereinigte Königreich mit seiner 2021 veröffentlichten „**Defence and Security Industrial Strategy**“ (DSIS) den Grundsatz, dass es „Fähigkeiten im Inland aufrechterhalten wird, um kritische Elemente für unsere nationale Sicherheit zu produzieren und zu unterstützen.“⁶⁴ Die DSIS nennt die folgenden strategischen Fähigkeiten, die unbedingt in Großbritannien erhalten werden müssen, um die Anforderungen der nationalen Sicherheit zu erfüllen:

- Fähigkeiten zur nuklearen Abschreckung,
- U-Boote,
- Offensive Cyberoperationen sowie
- Verschlüsselungs-/Krypto-Technologien zum Schutz sensibler Information.

Ferner identifiziert die DSIS industrielle Fähigkeiten, die wegen ihrer Bedeutung für die Gewährleistung der operativen Unabhängigkeit des Vereinigten Königreichs erhalten werden müssen. Diese sind:

- komplexe (präzisionsgelenkte strategische und taktische) Waffen,
- neuartige Waffensysteme (wie z.B. gerichtete Energiewaffen),
- Test und Bewertung sowie
- chemische, biologische, radiologische und nukleare Fähigkeiten.

b. Single Source Contract Regulations (SSCR).

Im Jahr 2014 reformierte die britische Regierung den Rahmen für die Vergabe von Aufträgen aus einer Hand („**single source procurement**“, vglb. der sogenannten Direktvergabe in Deutschland). Eine solche Vergabe erfolgt, wenn Aufträge nicht im Wettbewerb vergeben werden. In der Vergangenheit hat das britische Verteidigungsministerium einen großen Teil der Aufträge ohne offenen Wettbewerb vergeben. Der Rahmen für die Beschaffung aus einer Hand besteht aus drei Hauptbestandteilen:

- den Vorschriften,

⁶⁴ vgl. *Defence and Security Industrial Strategy: A strategic approach to the UK's defence and security industrial sectors*, Hrsg.: HM Government, März 2021, S. 2, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971983/Defence_and_Security_Industrial_Strategy_-_FINAL.pdf (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

- den gesetzlichen Leitlinien und
- einer Einrichtung zur Verwaltung und Überwachung des Rahmens, dem Single Source Regulatory Office (SSRO).

Die Verordnungen zum „single source procurement“ ermöglichen es der britischen Regierung, die Beschaffung von Ausrüstung zu beschleunigen. Die früher als dringender operativer Bedarf (vglb. dem sogenannten Einsatzsofortbedarf in Deutschland) bezeichneten Beschaffungen werden jetzt als dringender Fähigkeitsbedarf bezeichnet. Der Staatssekretär für das Beschaffungswesen im Verteidigungsbereich hat diesen Prozess am 1. Februar 2023 erläutert:

„Der Beschaffungsprozess für dringende Fähigkeitsanforderungen ist eine schnelle Reaktion auf unvorhergesehene Bedrohungen, auf einsatzkritische Risiken oder auf wesentliche Sicherheitsanforderungen, die ein untragbares Risiko für das Leben darstellen. Aufgrund der Dringlichkeit und Einzigartigkeit dieser Anforderungen kann der normale Beschaffungsprozess nicht eingehalten werden, und es wird in Kauf genommen, dass Risiken zu Lasten der Leistung, der Kosten oder der Kohärenz mit umfassenderen Ausrüstungs- und Aktivitätsprogrammen des Verteidigungsministeriums eingegangen werden.“⁶⁵

Diese Möglichkeit soll auch künftig im Vergaberecht erhalten bleiben.

3.3. Italien

Ein detailliertes Verständnis des italienischen Ansatzes der Rüstungsbeschaffung wird nicht nur durch das Fehlen einer offiziellen Prozessbeschreibung erschwert. Laut vorliegenden Studien kommt hinzu, dass das italienische Beschaffungssystem als eines der intransparentesten und am wenigsten regelbasierten unter den westlichen Demokratien gilt. Das Vorgehen sei von Informativität und einem Mangel an allgemein verbindlichen Abläufen gekennzeichnet. Es bestehe „a general lack of process clarity.“⁶⁶ Dennoch lassen sich zumindest die wesentlichen Eckpunkte des Planungs- und Beschaffungsprozesses in Italien bestimmen, die im Folgenden skizziert werden.

3.3.1. Planung und Beschaffung

In Italien liegt die **Verantwortlichkeit für die militärische Fähigkeitsentwicklung**, d.h. für die Planungen zur Schließung identifizierter Fähigkeitslücken und zur Einführung neuer Fähigkeiten, beim **Chef des Generalstabs** (*Capo di Stato Maggiore della Difesa* – CASMD). Die Stäbe der Teilstreitkräfte (bzw. bei streitkräftegemeinsamen Programmen der Generalstab selbst) formulieren ihre operativen Bedarfe und legen diese dem CASDM zur Bewertung, Priorisierung und anschließenden Genehmigung vor. In Zusammenarbeit mit den Stäben der Teilstreitkräfte sowie mit der für Industriepolitik verantwortlichen Abteilung III „*Politica Industriale e Relazioni Internazionali*“ der Rüstungsdirektion verdichtet der CASMD die diversen Bedarfe zu einer streit-

⁶⁵ vgl. *Defence: Procurement – Question for Ministry of Defence*, UIN 133555, schriftliche Frage vom 26. Januar 2023, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/1848/made> (letzter Zugriff: 12. Mai 2023)

⁶⁶ vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 40

kräftegemeinsamen Prioritätenliste. In diesem Prozess wird der Budgetrahmen, d.h. der Finanzspielraum für Investitionen in das Wehrmaterial, gemäß dem aktuellen Haushaltsplan evaluiert, die Bandbreite möglicher technischer Lösungen auf Grund des militärischen Anforderungsprofils identifiziert sowie der Umfang der lösungsspezifischen Kosten geschätzt. Bei Bedarf bringt die Abteilung III der Rüstungsdirektion Möglichkeiten für die Einbindung der heimischen Industrie ein. Der Chef des Generalstabes erstellt anschließend eine Liste der Investitionsprioritäten und übergibt diese im Fall größerer Vorhaben an die Abteilung IV „*Coordinamento die Programmi die Armamento*“ der Rüstungsdirektion, die als Koordinationsstelle für die Rüstungsprogramme fungiert. Auf diesen Kernprozess für die Durchführung von Projekten höheren Komplexitätsgrads ist die Darstellung im Folgenden ausgerichtet.⁶⁷

Auf der beschriebenen Grundlage **setzt die Abteilung IV der Rüstungsdirektion die Bedarfe in technische Spezifikationen um und konzipiert anschließend eine mögliche Beschaffungsstrategie**. In dieser Phase ist die Abteilung IV zugleich auch Anlaufstelle und Gesprächspartner für diverse Interessengruppen, namentlich die relevanten Anbieter von Rüstungsgütern und die Verantwortlichen auf ministerieller und Streitkräfteebene. Evaluiert werden unter anderem⁶⁸

1. sicherheits- und rüstungspolitische Prioritäten und Vorgaben der italienischen Regierung,
2. alternative Lösungsansätze, von einer Modernisierung vorhandener Systeme über eine „*off-the-shelf*“-Beschaffung bis hin zur vollständigen Neuentwicklung durch einen nationalen Anbieter oder im Rahmen eines Kooperationsprojekts,
3. die bestgeeignete Finanzierungsstruktur, einschließlich der Möglichkeit einer Sonderfinanzierung durch das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung (*Ministero dello Sviluppo Economico* – MiSE),
4. bestehende und/oder mögliche internationale Kooperationsabkommen inklusive des Potentials für Industriebeteiligungen sowie die voraussichtliche Arbeits- und Kostenaufteilung,
5. gegebenenfalls anzuwendende Richtlinien internationaler Organisationen oder Gremien (EVA, OCCAR, EU-Kommission),
6. (nach dem Versand und Rücklauf der *Requests for Information*) erste Lösungsvorschläge potenzieller Anbieter.

Der resultierende Projektentwurf inklusive einer vollständigen Beschaffungsstrategie wird zuerst vom Rüstungsdirektor geprüft, anschließend mit dem Generalstabschef abgestimmt und schließlich dem Verteidigungsminister übergeben.

Im nächsten Schritt wird das mögliche Vorhaben vom Ressortchef in den Ministerrat getragen, wo es unter Vorsitz der Premierministerin diskutiert wird. Sofern das Vorhaben im Rahmen des ordentlichen Budgets abgewickelt werden kann und die Zustimmung des Ministerrats erhält,

67 vgl. ebd., S. 40

68 ebd.

wird es vom Verteidigungsminister in ein ministerielles Dekret gefasst,⁶⁹ mit dem sich anschließend das italienische Parlament befasst (siehe hierzu Ziff. 3.3.2.).

Nach parlamentarischer Billigung des Dekrets beginnt die **Beschaffungs- und Einführungsphase**, in der die Verantwortlichkeit innerhalb der Rüstungsdirektion zu einem oder – bei gemeinsamen Vorhaben – zu mehreren der vier technischen Direktorate TERRARM, NAVARM, ARMAEREO und TELEDIFE der Rüstungsdirektion wechselt.⁷⁰ In dieser letzten Phase des Beschaffungsprozesses setzt das zuständige Direktorat das gebilligte Rüstungsvorhaben um. Unter der Aufsicht des Chefs des Generalstabes und des Endnutzers beinhaltet dies die technische Evaluation, die Einsatzprüfung und die Ausarbeitung von Richtlinien für die Nutzung. Zugleich ist das zuständige Direktorat auch für die Budgetführung und die Vertragsvergabe verantwortlich. Vor der Übergabe und Nutzung durch die Streitkräfte wird das System vom CASMD und dem Verteidigungsminister schließlich für „einsatzreif“ erklärt.

3.3.2. Die Rechte des italienischen Parlaments im Beschaffungsprozess

Die italienische Gesetzgebung sieht vor, **dass sich das italienische Parlament unabhängig vom Finanzvolumen mit allen Beschaffungsprogrammen befassen muss**, soweit diese aus ordentlichen Haushaltsmitteln finanziert werden und nicht nur der Instandsetzung des Wehrmaterials oder der Auffüllung von Beständen dienen. In der 18. Legislaturperiode (2018-2022) hat beispielsweise die italienische Regierung der Abgeordnetenkammer (*Camera di deputati*) 82 Dekretentwürfe zur Einholung der erforderlichen parlamentarischen Stellungnahme vorgelegt.

Die parlamentarische Befassung beginnt mit Zugang des im Einvernehmen mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium aufgesetzten ministeriellen Dekrets (siehe oben), das zunächst im Verteidigungsausschuss der *Camera di deputati* behandelt wird.

Nach Eingang des Dekrets hat der Verteidigungsausschuss 40 Tage Zeit, um

- Rückfragen an die Koordinationsabteilung der Rüstungsdirektion zu stellen,
- die Beurteilung des Haushaltsausschusses einzufordern,
- Akteure der Verwaltung beziehungsweise Experten zum Vorhaben zu befragen sowie
- am Ende der Frist eine Bewertung abzugeben.

69 zur parlamentarischen Billigung dieses Dekrets siehe Ziff. 3.3.2.

70 TERRARM: Direzione armamenti terrestri (deutsch: Direktion für landgestützte Waffensysteme), NAVARM: Direzione armamenti navali (deutsch: Direktion für seegestützte Waffensysteme), ARMAEREO: Direzione armamenti aeronautici (deutsch: Direktion für luftgestützte Waffensysteme), TELEDIFE: Direzione informatica, telematica e tecnologie avanzate (deutsch: Direktion für Telekommunikation, Informatik und Zukunftstechnologien).

Die fünfte technische Direktion innerhalb des italienischen Rüstungsdirektorats ist die GENIODIFE (*Direzione dei lavori e del demanio*, deutsch: Direktion für Infrastruktur), die jedoch in den Beschaffungsprozess nur am Rande eingebunden ist und deren Rolle erst in der Realisierungsphase an Bedeutung gewinnt.

In diesem Prozess können die anderen ständigen Ausschüsse des Parlaments eine beratende Funktion einnehmen. Die Einschätzungen des **Haushaltsausschusses**, dem es zufällt, die **Auswirkungen eines Vorhabens auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu prüfen**, haben dabei besonderes Gewicht. Im Falle eines negativen Entscheids des Verteidigungsausschusses kann die Regierung das Dekret erneut mit ihren Gegenargumenten dem Ausschuss vorlegen.

Die Frist für die mögliche zweite Runde der Bewertung beläuft sich auf 30 Tage, woraufhin der Entscheid des Ausschusses definitive Gültigkeit erlangt. **Ein Dekret kann jedoch nur dann endgültig abgelehnt werden, wenn der Verteidigungsausschuss nachweisen kann, dass die Details des Rüstungsvorhabens** (zum Beispiel Stückzahl, Kostenschätzung, Vertragsvergabe, Anbieterwahl usw.) **nicht mit den im mehrjährigen Planungsdokument des Verteidigungsministeriums** (*Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa* – DPP) **deklarierten Parametern übereinstimmen**. Treten hier Unregelmäßigkeiten auf, kann das Dekret nicht erlassen und das jeweilige Vorhaben nicht umgesetzt werden. Stimmt das Dekret jedoch in seinen wesentlichen Eckpunkten mit dem vorliegenden DPP-Dokument überein, **kann sich eine starke Regierung letztlich auch über eine negative Bewertung des Verteidigungsausschusses hinwegsetzen und mit der Beschaffung des Systems fortfahren**.⁷¹

3.3.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung

Die EU-Richtlinie 2009/81/EG⁷² hat Italien mit dem Gesetzesdekret Nr. 208/2011⁷³ und dem Gesetz Nr. 97/2013⁷⁴ umgesetzt, die den Inhalt der Richtlinie grundsätzlich widerspiegeln.

71 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 42

72 Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit, a.a.O.

73 DECRETO LEGISLATIVO 15 novembre 2011, n. 208 – *Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE* (Gesetzesdekret Nr. 208 vom 15. November 2011 – Regelung der öffentlichen Aufträge für Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge in den Bereichen der Verteidigung und Sicherheit, zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG), abrufbar unter: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-11-15:208> (letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

74 LEGGE 6 agosto 2013, n. 97 – *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013* (Gesetz Nr. 97 vom 6. August 2013 – Bestimmungen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft Italiens in der Europäischen Union ergeben - Europarecht 2013), abrufbar unter: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00138/sg> (letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

Dem Kommissionsbericht zur Umsetzung dieser EU-Richtlinie⁷⁵ sowie einer Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments⁷⁶ zufolge wurden jedoch im betrachteten Zeitraum von Italien, gemessen an dem investiven Anteil des Verteidigungshaushalts, **im Vergleich mit anderen Nationen nur eine relativ geringe Anzahl an Verträgen unter den Bestimmungen der Richtlinie ausgeschrieben**. In der Praxis entscheidet Italien von Fall zu Fall über die Form der Ausschreibung. Bei strategisch wichtigen Vorhaben und solchen, von denen die heimische Industrie stark betroffen ist, sind Abweichungen vom kompetitiven Bieterverfahren nach wie vor häufig. Allerdings wird bestätigt, dass Ausnahmen nach Art. 346 (1) AEUV in den vergangenen Jahren politisch immer schwerer durchzusetzen waren und diesbezügliche Anträge der Rüstungsdirektion auf der politischen Ebene häufig abgewiesen werden. Der an ausreichende und haltbare Begründungen für die Anwendung des Art. 346 (1) AEUV angelegte Standard ist mithin sichtbar gestiegen.⁷⁷

Um ordentliche Bieterverfahren dennoch zu umgehen, wird häufig die Realisierung von Beschaffungen im Rahmen einer bi- oder multilateralen Kooperation angestrebt. Denn sowohl bi- und multilaterale Kooperationen als auch Vorhaben, die von internationalen Organisationen wie der OCCAR verwaltet werden, erlauben es, weiterhin nationale Anbieter in einem geschlossenen Verfahren zu bevorzugen. Auf diese Möglichkeit wird im Text des Dekrets 208/2011 sogar explizit hingewiesen. Multinationale Programme werden nicht zuletzt aus diesem Grund als unverzichtbares Instrument der Rüstungspolitik gesehen. Zugleich hilft die Kooperation mit ausländischen Unternehmen der nationalen Industrie, sich auf dem europäischen Markt zu etablieren, und erlaubt den Zugang zu weiteren kooperativen Ressourcen wie bspw. dem Europäischen Verteidigungsfonds (EVF)⁷⁸. Die italienische Rüstungspolitik nutzt damit die bekannten Spielräume des bestehenden europäischen Regulierungsrahmens sehr gezielt und ist in ihrer heutigen Ausgestaltung zugleich stark auf sie angewiesen.⁷⁹

75 *Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security*, Commission Staff Working Document, 30. November 2016, S. 41, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0407> (letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

76 Ioannides, Isabelle (2020): *EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers – European Implementation Assessment*, Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, S. 86 ff., abrufbar unter: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/10/EPRS_STU2020654171_EN.pdf (letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

77 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 38

78 zum Europäischen Verteidigungsfonds siehe: *The European Defence Fund*, Europäische Kommission, Fact-sheet, 30. Juni 2021, abrufbar unter: <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf> letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

79 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 38

Das am 1. April 2023 in Kraft getretenen Gesetz über das öffentliche Auftragswesen (Gesetzesdekret Nr. 36/2023)⁸⁰ und die darin festgelegten Verfahren stellen die rechtliche Grundlage dafür dar, dass für Aufträge, die die EU-Schwellenwerte überschreiten, die in den EU-Richtlinien beschriebenen Verfahren umgesetzt werden. So sieht Art. 136 dieses Dekrets vor, dass die Bestimmungen des Gesetzes, die für alle Aufträge der öffentlichen Verwaltung gelten, grundsätzlich auch für Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit gelten. **Ausnahmen stellen ausschließlich solche Aufträge dar, die den besonderen Vorschriften des Gesetzesdekrets Nr. 208/2011 unterliegen.** Hierbei geht es im Wesentlichen um Aufträge, die die **Beschaffung von militärischem oder sensiblem, d.h. sicherheitsrelevantem Material zum Gegenstand** haben. Art. 6 dieses Dekrets regelt weitere mögliche Ausnahmen, die bspw.

- im Zusammenhang mit **nachrichtendienstlichen Tätigkeiten** stehen,
- bei denen es der Staat für erforderlich hält, **im Hinblick auf die Herstellung von oder den Handel des betreffenden wehrtechnischen Materials Schutzmaßnahmen** zu ergreifen, oder
- bei denen **wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates betroffen** sind.

3.4. Niederlande

Der in den Niederlanden angewandte Prozess zur Beschaffung von Rüstungsgütern, IT-Systemen und Infrastruktur, deren Kosten 25 Mio. übersteigen, ist der sogenannte **Defensie Materieel Proces (DMP)**. Dieses vom niederländischen Verteidigungsministerium formulierte Regelwerk ist in erster Linie als Mittel zur Steuerung des Entscheidungsprozesses im Verteidigungsministerium selbst gedacht. Dieser Prozess ist jedoch auch eines der Instrumente, die das Parlament nutzen kann, um sich in den Entscheidungsprozess einzubringen.⁸¹

3.4.1. Planung und Beschaffung

Der Beschaffungsprozess setzt sich aus insgesamt **fünf Phasen (A-E)** zusammen⁸² (siehe Abb. 3). Grundsätzlich informiert das Verteidigungsministerium die Abgeordnetenkommer (Tweede Kamer) über die Ergebnisse jeder DMP-Phase. So berichtet es bspw. zum Abschluss der Phase der **Bedarfsanalyse (A-Phase)**, in der der Fähigkeitsbedarf analysiert und eine grobe Schätzung

80 *DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 136 – Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici* (Gesetzesdekret Nr. 136 vom 31. März 2023 – Gesetzbuch für das öffentliche Auftragswesen in Umsetzung von Artikel 1 des Gesetzes Nr. 78 vom 21. Juni 2022, das die Regierung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens delegiert), abrufbar unter: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2023-03-31:36> (letzter Zugriff: 17. Mai 2023)

81 vgl. *Überblick des Rechtsrahmens militärischer Beschaffungsvorgänge in Deutschland und weiteren Staaten* (WD 7 - 3000 - 042/22), Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Juli 2022, S. 7f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/908308/e1b9891ad3685ba4f0ca364cfbbb18d0/WD-7-042-22-pdf-data.pdf> (letzter Zugriff: 2. Mai 2023)

82 zum Beschaffungsprozess und seinen fünf Phasen siehe auch: *Defensie Materieel Proces bij de tijd*, Hrsg.: Ministerie van Defensie, September 2016, abrufbar unter: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cf3245157c44398e0626b044b480b8e94e0f2605/pdf> (letzter Zugriff: 2. Mai 2023)

der zu erwartenden Kosten für die Deckung dieses Bedarfs vorgenommen wird, mit dem sogenannten **A-Brief** über das „Warum“ und das „Was“ des Bedarfs. Der Kern des A-Briefs ist eine funktionale Beschreibung der Fähigkeit, die das Verteidigungsministerium erwerben möchte. Die funktionale Formulierung des Bedarfs lässt so viele Optionen wie möglich zur Erfüllung des Fähigkeitsbedarfs offen. Die Entscheidung und Beschreibung, wie der Bedarf gedeckt werden soll – die Frage nach dem „Wie“ – fällt nicht in diese Phase.

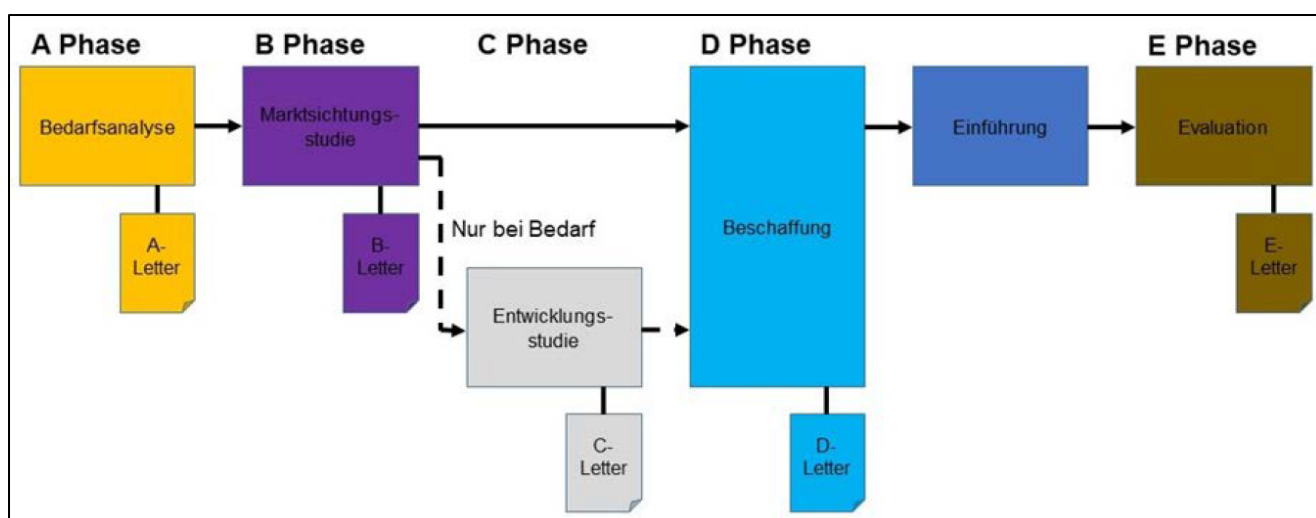


Abb. 3: Der niederländische Planungs- und Beschaffungsprozess (Quelle: BMVg)

Diese Frage wird dann mit allen dazugehörigen Details in der **B-Phase** beantwortet. Den Kern dieser Phase bildet eine **Marktsichtungsstudie**, die dem Ziel dient, vielversprechende Beschaffungsalternativen sowie Möglichkeiten der internationalen Ausrüstungsk Kooperation und der Zusammenarbeit mit der Industrie zu identifizieren. Diese Phase gipfelt in einer integralen Bewertung der Möglichkeiten des Kaufs oder der Entwicklung von Ausrüstung, die Optionen der Zusammenarbeit (international oder mit dem Markt) sowie die jeweiligen Investitions- und Lebenszykluskosten (Life Cycle Costs) einschließt.

Mit Abschluss der B-Phase bzw. der **C-Phase (Entwicklungsstudie)** besteht weitgehende Klarheit über die produkt-, zeit- und kostenmäßigen Voraussetzungen des Projekts. Am Ende dieser Phasen informiert das niederländische Verteidigungsministerium das Repräsentantenhaus über die Art und Weise, wie es den jeweiligen Bedarf zu decken gedenkt, sowie über eventuelle Alternativen, den Zeitplan und die finanzielle Unterlegung.

In der **Beschaffungsphase (D-Phase)** wird die Auswahl des Produkts und des Lieferanten getroffen. In dieser Phase holt das COMMIT auf Grundlage der Spezifikationen und geltenden Beschaffungsvorschriften Angebote von den potenziellen Lieferanten ein. Nach Prüfung der Angebote und eventuellen Verhandlungen mit den Lieferanten wird die Entscheidung für ein bestimmtes Produkt und einen bestimmten Lieferanten in dem **D-Brief** der Abgeordneten kammer vorgelegt. Nach der parlamentarischen Genehmigung und der Vereinbarung zur Kreditvergabe wird der Vertrag mit dem Lieferanten ratifiziert.

In diesem Stadium wird in den Vertragsunterlagen der Bedarf nach Möglichkeit funktional beschrieben, um dem Lieferanten Spielraum für geeignete Lösungen zu geben, die sich am besten in die Produktpalette des Lieferanten einfügen. Wo nötig, wird der Bedarf technisch beschrieben, um die Kohärenz mit anderen Fähigkeiten, Bedürfnissen und Projekten sicherzustellen. Da es in dieser Phase um spezifische Anforderungen für den/die zukünftigen Vertrag/Verträge geht, sollten alle Anforderungen **smart** sein, um eine objektive Bewertung des jeweiligen Angebots zu ermöglichen.

Liegen Projektumstände vor, die unter die Grundsätze des RGP⁸³ fallen, folgt mit der **Bewertung (E-Phase)** eine weitere Phase, in der die Komplexität des Projekts selbst, seine Kohärenz mit anderen Projekten oder besondere Aspekte in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit, politische Sensibilität sowie kommerzielle Aspekte, der finanzielle Umfang oder das öffentliche Interesse bewertet werden. Am Ende der E-Phase werden Qualität und Vollständigkeit der in den Evaluierungsberichten enthaltenen Informationen überprüft und das Prüfergebnis der Abgeordnetenkommission schriftlich mitgeteilt.

3.4.2. Die Rechte des niederländischen Parlaments im Beschaffungsprozess

Bis Ende 2022 war die **Zustimmung des Parlaments für alle Beschaffungen im Wert von mehr als 25 Mio. Euro erforderlich**; diese erfolgte durch Billigung des Haushaltsplans, der Einzelheiten zu allen geplanten Beschaffungsprojekten enthält. Zur Beschleunigung des Beschaffungsprozesses und angesichts der gegenwärtigen Marktentwicklungen mit ansteigenden Kosten für militärische Ausrüstung und wachsender Inflation wurde **diese Grenze am 1. Januar 2023 auf 50 Mio. Euro heraufgesetzt**. Zudem wird die Untergrenze solcher Projekte, über deren Fortschritt zum Abschluss jeder Phase berichtet werden muss, von 100 auf 250 Mio. Euro angehoben. Über kleinere, einfachere und damit risikoärmere Projekte entfällt eine Berichterstattung in den Phasen B und D des Beschaffungsprozesses.

Neben dem Parlament überwachen in den Niederlanden auch **der zentrale staatliche Rechnungsprüfungsdienst und der Rechnungshof** die Beschaffungsvorgänge und veröffentlichen regelmäßig Berichte über verschiedene Projekte. Diese Gremien können zwar überwachen, Fragen stellen und Empfehlungen abgeben, haben aber **nicht die Befugnis, Projekte abzulehnen** oder Entscheidungen des Commit abzulehnen.⁸⁴

83 RGP: Verordnung über Großprojekte (Regeling Grote Projecten - RGP). Gemäß der Verordnung kann das niederländische Abgeordnetenhaus (*Tweede Kamer*) ein Projekt als Großprojekt einstufen. Die Verteidigungsministerin bzw. der -minister muss dann der Tweeden Kamer in einem Basisdokument spezifische Informationen über das Projekt übermitteln und die Abgeordneten in regelmäßigen Abständen durch Fortschrittsberichte informieren.

84 vgl. *GDI Government Defence Integrity Index 2020 – Country Brief: The Netherlands*, Hrsg.: Transparency International, S. 6, abrufbar unter: https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Netherlands_GDI-2020-Brief.pdf (letzter Zugriff: 2. Mai 2023)

3.4.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung

Aufgrund des niederländischen **Gesetzes über die Beschaffung von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern** (*Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied* – ADV)⁸⁵ ist der Verteidigungsbereich grundsätzlich verpflichtet, alle Aufträge, deren Finanzvolumen die geltenden Schwellenwerte überschreitet, europaweit auszuschreiben.⁸⁶

Bei der Beschaffung von militärischen und sicherheitsrelevanten Gütern lässt das ADV jedoch Ausnahmen zu. So gilt laut ADV die Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung nicht für Aufträge, die ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Beschaffungsvorschriften ausgenommen sind, wie z. B. für Beschaffungen im Zusammenhang mit nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, für internationale Kooperationsprogramme und für Aufträge zu spezifisch militärischen Produkten und Dienstleistungen, auf die Artikel 346 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁸⁷ Anwendung findet. Zu letzteren zählen insbesondere Produkte nationaler Schlüsselindustrien wie der „military maritime industry“ oder zahlreiche Technologien aus dem F&T-Bereich (Künstliche Intelligenz, Cyber, Sensoren, Human-System-Integration, Simulation, Robotics, Weltraumtechnologie), denen ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

3.5. Polen

In der Vergangenheit war das militärische Beschaffungswesen in Polen, wie *Transparency International* zuletzt im Jahr 2020 festgestellt hat, durch große Intransparenz gekennzeichnet. Der militärische Beschaffungsprozess sei in Geheimhaltung gehüllt und von Standardverfahren ausgenommen, was dazu führe, dass Beschaffungsentscheidungen ausschließlich im Alleingang im Ministerium für Nationale Verteidigung weitgehend ohne externe Kontrolle (zur parlamentarischen Kontrolle siehe auch Ziff. 3.5.2.) getroffen und als Verschlussache durchgeführt würden.⁸⁸

Ob als Reaktion auf solche Kritik oder aus der Einsicht heraus, dass in der Vergangenheit am Ende des Beschaffungsprozesses hinsichtlich des Kostenumfangs und/oder der Leistungsparameter nicht das Produkt geliefert wurde, das sich die polnischen Streitkräfte erhofften, formulierte bereits 2017 das Verteidigungskonzept der Republik Polen, dass „*the development of the modern*

85 *Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV)*, in der seit dem 18. April 2019 gültigen Fassung, abrufbar unter: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032898/2019-04-18> (letzter Zugriff: 9. Mai 2023)

86 vgl. *Überblick des Rechtsrahmens militärischer Beschaffungsvorgänge in Deutschland und weiteren Staaten* (WD 7 - 3000 - 042/22), Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Juli 2022, S. 7, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/908308/e1b9891ad3685ba4f0ca364cfbbb18d0/WD-7-042-22-pdf-data.pdf> (letzter Zugriff: 2. Mai 2023)

87 *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung)*, a.a.O.

88 vgl. Steadman, Matthew; Trapnell, Stephanie (2020): *Progress (Un)Made – Defence Governance in Central and Eastern Europe*, S. 4, Hrsg.: Transparency International Defence & Security, abrufbar unter: <https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/TIDS-ProgressUnmade-WEB.pdf> (letzter Zugriff: 22. Mai 2023)

Polish Armed Forces will require prudent acquisitions and the designation of appropriate directions of research. These acquisitions need to be based even more than today on disciplined data analysis. Proposed procurements must be rigorously verified by means of exercises and simulations.“⁸⁹ Dieser Forderung folgend, wurde im Zusammenhang mit der Einführung der Rüstungsagentur (AA) und des Rates für Technische Modernisierung auf Grundlage des Beschlusses Nr. 116/MON nunmehr auch der polnische Beschaffungsprozess angepasst.

3.5.1. Planung und Beschaffung

Der **Beschluss Nr. 116/MON beschreibt im Detail das Verfahren**, das bei der Beschaffung neuer militärischer Ausrüstung und bei der Beschaffung militärischer Ausrüstung im Rahmen eines dringenden operativen Bedarfs künftig einzuhalten ist, die Art und Weise der Durchführung von Entwicklungsarbeiten sowie die Anwendung des Programms FMF (*Foreign Military Financing*) des US-Außenministeriums zur Finanzierung von Militärhilfe.⁹⁰ Da sich aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen lässt, ob durch die mit dem Beschluss Nr. 116/ MON vorgenommenen Anpassungen des Beschaffungsprozesses die oben beschriebenen Defizite (Intransparenz etc.) beseitigt worden sind und künftig das Standardverfahren in stärkerem Maße zur Anwendung greift, beschränkt sich der folgende Abschnitt auf eine überblicksartige Darstellung dieses Prozesses.

Das Standardbeschaffungsverfahren beginnt mit der **Definitionsphase**. In dieser Phase formulieren Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der AA, des Generalstabschefs der polnischen Streitkräfte und anderer Einheiten des Ministeriums für nationale Verteidigung zusammensetzen, die Anforderungen an das Wehrmaterial, das laut dem vom Rat für Technische Modernisierung erlassenen Modernisierungsplan der Streitkräfte zu beschaffen ist. Diese unter Führung des Leiters der AA formulierten Anforderungen, die taktische und technische Parameter der künftigen militärischen Ausrüstung umfassen, können auf der Grundlage von vorläufigen Marktkonsultationen, die über die Website der Rüstungsagentur angekündigt werden, oder im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens im Rahmen des wettbewerblichen Dialogs entwickelt werden. Sie unterliegen der Genehmigung durch den Rat für Technische Modernisierung.⁹¹ Darüber hinaus führt die AA in dieser Phase den ersten Teil der Entwicklungsarbeiten durch, d.h. sie legt die Konstruktionsannahmen fest sowie entwickelt (und genehmigt) einen konzeptionellen Vorentwurf auf Basis der getroffenen taktischen und technischen Annahmen.

In der **Design- und Entwicklungsphase** bewertet die Rüstungsagentur den konzeptionellen Vorentwurf und den technischen Entwurf sowie überprüft und ändert gegebenenfalls die taktischen und technischen Annahmen entsprechend. Außerdem genehmigt sie das Programm für die Eignungsprüfung von Prototypen und trifft Entscheidungen über die Durchführung von Eignungsprüfungen. Ein Vertreter der Rüstungsagentur führt auch den Vorsitz im Ausschuss für Qualifikationstests, der diese Testphase beaufsichtigt. Nach erfolgreichem Abschluss der Tests, für die

89 vgl. *The Defence Concept of the Republic of Poland*; Hrsg.: Regierung der Republik Polen, S. 47, abrufbar unter: <https://www.gov.pl/attachment/fae62ff2-0471-46e1-95bd-c3c4208234a7> (letzter Zugriff: 24. Mail 2023)

90 vgl. Dudek (2022): *The Armament Agency – changes to military purchases system from 1 January 2022*, a.a.O.

91 vgl. ebd.

sich die Rüstungsagentur untergeordneter, fachtechnischer Institute, vergleichbar den deutschen Wehrtechnischen Dienststellen, bedient, nimmt der Leiter der Rüstungsagentur die technischen Unterlagen ab und leitet die **Beschaffungsphase** (*purchasing phase*) ein.

3.5.2. Die Rechte des polnischen Parlaments im Beschaffungsprozess

Der polnische Beschaffungsprozess ist durch einen weitgehenden Ausschluss des Parlaments vom Informationsfluss und durch eine **schwache parlamentarische Kontrolle** gekennzeichnet. Statt Entscheidungen der Regierung zu Beschaffungsprogrammen kritisch zu hinterfragen, folgt die Legislative fast ausnahmslos der Exekutive. Sie begnügt sich mit oberflächlichen Überprüfungen und dem Absegnen der Gesetzgebung.⁹²

Der parlamentarische Verteidigungsausschuss, der für die Kontrolle der Verteidigungspolitik und deren Umsetzung grundsätzlich zuständig ist, tritt im Durchschnitt dreimal im Monat zusammen. **Trotz dieser hohen Tagungsfrequenz hat er in dreieinhalb Jahren nur zwei kleinere Haushaltsempfehlungen angenommen und keine langfristigen Untersuchungen durchgeführt.** Außerdem hat der Ausschuss keinen Zugang zu den Finanzprüfberichten der Innenrevision des Verteidigungsministeriums, was seine Möglichkeiten einschränkt, die Finanzverwaltung des Sektors zu überprüfen. Infolgedessen hat der Ausschuss kaum Einfluss auf die Aktivitäten des Verteidigungssektors, und seine Passivität in Bezug auf das Vorschlagen von Empfehlungen, Änderungen und die Durchführung von Untersuchungen ist ein Hinweis auf eine starke Parteidisziplin und eine laxe Aufsicht.

Eine externe Finanzkontrolle wird zwar auch vom Supreme Audit Office (SAO) durchgeführt, das bei der Prüfung der Verteidigungsausgaben, einschließlich Finanz- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, tatsächlich relativ aktiv ist. Allerdings geht das Verteidigungsministerium in der Praxis nur unregelmäßig auf die Feststellungen des SAO ein, und seine Empfehlungen sind nicht bindend.⁹³

3.5.3. Ausnahmen von der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung

Sämtliche militärischen Beschaffungen Polens, die der Ausschreibung auf Grundlage der EU-Richtlinie 2009/81/EG unterliegen, werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Es besteht grundsätzlich keine Möglichkeit einer Befreiung von der Pflicht zur Ausschreibung von Beschaffungen, die der Veröffentlichung unterliegen. Soweit jedoch nationales Sicherheitsinteresse und somit auch Schlüsseltechnologien betroffen sind, bewertet das polnische Verteidigungsministerium dieses nationale Sicherheitsinteresse im Zusammenhang mit der öffentlichen Vergabe gesondert für jedes einzelne Projekt.

92 vgl. Steadman, Trapnell (2020): *Progress (Un)Made – Defence Governance in Central and Eastern Europe*, a.a.O., S. 15

93 vgl. *GDI Government Defence Integrity Index 2020 – Country Brief: Poland*, Hrsg.: Transparency International, S. 4, abrufbar unter: https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Poland_GDI-2020-Brief.pdf (letzter Zugriff: 23. Mai 2023)

Es gibt kein externes Gremium, das die ministeriellen Beschaffungsentscheidungen oder die Auswahl der Verfahren vor der Auftragsvergabe prüfen und überprüfen kann. Dies ist besonders gravierend, da **rund 64 Prozent (eine andere Quelle spricht sogar von 70 Prozent⁹⁴) der Beschaffungen im Verteidigungsbereich im Wege der Einzelvergabe** erfolgen und im Verteidigungssektor die öffentliche Bekanntmachung eines solchen Auftrags nicht vorgeschrieben ist.⁹⁵

4. Zusammenfassung und Fazit

In dem vorliegenden Sachstand wurden die Rüstungsorganisationen sowie die Planungs- und Beschaffungsprozesse in den europäischen Partnerländern Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und in Polen näher untersucht.

Mit Blick auf die jeweilige Rüstungsorganisation lässt sich als Ergebnis festhalten, dass **Frankreich, die Niederlande und Polen** unterhalb ihrer Verteidigungsministerien **über eine Behörde verfügen, die vergleichbar mit dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) ist oder zumindest Ähnlichkeiten aufweist**. Dies gilt mit dem DE&S auch für **Großbritannien**, wenn man zum einen seinen Status als „*an arm's length body from the Ministry of Defence*“ und zum anderen die Beschaffung von Informationstechnik und Unterseebooten ausnimmt, die dort in der Verantwortung anderer Beschaffungsbehörden (ISS, SDA) liegt.

Mit der Schaffung dieser Behörden wurde – genauso wie in Italien mit der Zentralisierung der Beschaffungsaufgaben unter dem Dach des Generalsekretärs für Verteidigung/Nationalen Rüstungsdirektors (SG/DNA) im Verteidigungsministerium – **das Ziel verfolgt, möglichst viele Schritte des militärischen Planungs- und Beschaffungsprozesses in eine Hand zu legen und damit die Verantwortung in einer Stelle zu konzentrieren**.⁹⁶ Trotz dieses grundsätzlich identischen Ansatzes unterscheiden sich die betrachteten Länder in Bezug auf Verzögerungen bei der Einführung neuer Waffensysteme und in Bezug auf die Kostensteigerungen während des Beschaffungsprozesses deutlich.

So kommen die untersuchten Quellen zu dem Ergebnis, dass **Frankreich über ein – bspw. im Vergleich zum Vereinigten Königreich – effizienteres Beschaffungssystem verfügt**. Dort hat das zu beschaffende Wehrmaterial, wie Zahlen aus den letzten beiden Jahrzehnten zeigen, eine durchschnittliche Verzögerung von nur wenigen Monaten aufgewiesen und ist von relativ

94 vgl. Steadman, Trapnell (2020): *Progress (Un)Made – Defence Governance in Central and Eastern Europe*, a.a.O., S. 4

95 vgl. ebd., S. 6

96 Die Konzentration der Verantwortung in einer Hand alleine garantiert jedoch weder den zeitgerechten Abschluss eines Beschaffungsprogramms noch die Einhaltung des vorgegebenen Kostenrahmens. Der pünktliche Zulauf neuen Wehrmaterials unter Einhaltung des Finanzrahmens hängt vielmehr auch davon ab, ob es der jeweiligen Organisation gelingt, durch entsprechende Prüfschleifen technisches und finanzielles Risiko zu minimieren, ohne dass sich der Zeitbedarf für diese Prüfschleifen die Gesamtdauer der Prozesses signifikant verlängert und sich damit wiederum negativ auf die Gesamtkosten des Projektes auswirkt.
vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 54

geringen Kostenüberschreitungen betroffen gewesen.⁹⁷ Als ein Grund für die vergleichbar höhere Effizienz des Beschaffungswesens⁹⁸ in Frankreich nennt die Studie „Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich“ die implizite **Anwendung eines Verantwortungsprinzips im Rahmen von Festpreisverträgen**, d.h.: Die für die Nichterfüllung einer vertraglichen Verpflichtung verantwortliche Partei hat grundsätzlich „die Kosten dafür zu tragen [..]. Dieser Grundsatz schafft sowohl für die Regierung als auch für die Industrie Anreize, [..] mögliche Risiken, die sich negativ auf die Kosten und den Zeitrahmen auswirken könnten, zu minimieren.“⁹⁹

Andere organisatorische Gründe für die vergleichbar gute Funktionsfähigkeit des französischen Beschaffungswesens dürften die **gute Personalausstattung der Direction Générale de l'armement (DGA)** sowie der **durch temporäre Einsätze in der Industrie und durch langfristige Mitarbeit erlangte hohe Ausbildungsstand** ihrer Angehörigen sein. Die **Qualifizierung und Bindung** der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die DGA scheinen hierbei einen **größeren Effekt** zu haben **als die relativ große Unabhängigkeit** des personell vergleichbar gut ausgestatteten britischen **Defence Equipment & Support (DE&S)**, die es ihm erlaubt, seine eigenen Geschäfte, Ausgaben und Arbeitskräfte innerhalb eines Betriebskostenrahmens zu verwalten und ihm damit die **Möglichkeit** gibt, **seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „über Tarif“ zu bezahlen**. Zur Existenz einer **Verantwortungsdiffusion** in diesen mit mehr als 10.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern äußerst personalstarken Behörden und zu ihrer etwaigen Auswirkung auf den Beschaffungsprozess äußern sich die vorliegenden Quellen nicht. Ebenso können zur Wirksamkeit des erst jüngst in den Niederlanden eingerichteten **Material- und IT-Kommandos (COMMIT)** bzw. der in Polen neu geschaffenen **Rüstungsagentur (AA)** zum jetzigen Zeitpunkt noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden.

Hinsichtlich **Planung und Beschaffung** ist festzustellen, dass in den untersuchten Ländern nach hiesigen Erkenntnissen¹⁰⁰ die betreffenden **Prozesse in ähnlicher Art und Weise strukturiert** sind. Unterschiede bestehen vor allem in den Inhalten und Umfängen der Phasen sowie den jeweiligen Zuständigkeiten für die Phasen. Darüber hinaus zielen die Rüstungsprozesse in unter-

97 siehe hierzu u.a.: *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence – An independent report by Bernard Gray*, Oktober 2009, S. 215, abrufbar unter: <https://www.bipsolutions.com/docstore/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf> (letzter Zugriff: 25. Mai 2023). In diesem Bericht heißt es bspw.:

„French performance of an average delay of 1.5 months per year appears better than the 6.0 months per year observed in the UK.“

98 Ausnahmen stellten hierbei bi- und multinationale Projekte (z.B. Transportflugzeug Airbus A400M: + 5 Jahre), sehr komplexe Waffensysteme (z.B. Unterseeboote der Barracuda-Klasse: + 3 Jahre) sowie Projekte dar, deren Beschaffung auf der Zeitachse aus finanziellen Gründen gestreckt wurde.

vgl. Leveez, Sophie (2012): *Long-term Affordability of High-Tech Armed Forces: The French Case*, Défense Nationale, Mai 2012, Tabelle 3, abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/261698754_Long-term_Affordability_of_High-Tech_Armed_Forces_The_French_Case (letzter Zugriff: 25. Mai 2023)

99 vgl. Haas; Vuille; Zapfe (2018): *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung – Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich*, a.a.O., S. 35

100 Ein detailliertes Verständnis des italienischen und des polnischen Planungs- und Beschaffungsprozesses wurde durch das Fehlen eines offiziellen Prozessbeschriebs erschwert.

schiedlicher Ausprägung auf eine Förderung bzw. den Erhalt nationaler Rüstungsindustrie. Während z.B. in Deutschland gemäß dem CPM (nov.)¹⁰¹ eine Einbindung der Industrie in den frühen Phasen nur unter Auflagen („sofern vergaberechtlich zulässig“) erfolgt, sieht der italienische Rüstungsprozess eine frühzeitige Einbindung der Industrie – wann immer möglich – vor.

Ausgangspunkt für diese Prozesse sind im Allgemeinen die in den Verteidigungsministerien geschaffenen **konzeptionellen Grundlagen, die Vorgaben für die zukünftige strategische Ausrichtung der Streitkräfte machen und damit den grundsätzlichen Fähigkeitsbedarf der Streitkräfte umreißen**. Unter Berücksichtigung des verfügbaren Finanzrahmens werden dort anschließend auf ministerieller Ebene die identifizierten Fähigkeitslücken priorisiert und ihr Schließen – in Abhängigkeit der Prioritätensetzung – angewiesen.

Damit tritt die Planung in die in Deutschland so genannte **Analysephase**¹⁰² ein, in der die **Fähigkeitslücken konkret beschrieben und Lösungsvorschläge zum Schließen der identifizierten Fähigkeitslücke** unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit **erarbeitet und** hinsichtlich Realisierung, Nutzung, *Life Cycle Costs* (LCC), Versorgungbarkeit und Risiken **bewertet** werden. Diese Phase erfolgt in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und in Polen in Verantwortung der entsprechenden Beschaffungsbehörden DGA, DE&S, COMMIT und AA¹⁰³ und schließt grundsätzlich mit der auf ministerieller Ebene gebilligten oder getroffenen **Auswahl eines Lösungsvorschlages** ab.

Im Gegensatz zu Deutschland, wo mit Beginn der sich anschließenden **Realisierungsphase**¹⁰⁴ die **Prozessverantwortung** vom *Planungsamt der Bundeswehr* bzw. vom *Kommando Cyber- und Informationsraum* in das BAAINBw wandert, **wechselt diese in den betrachteten Ländern nicht, sondern verbleibt bei DGA, DE&S, COMMIT und AA**. In diese Phase des Beschaffungsprozesses fallen u.a. das Vergabeverfahren, das parlamentarische Beteiligungs- (wie in Polen) bzw. Zustimmungsverfahren (nur in Italien und, ab einem Finanzvolumen von 50 Mio. Euro, in den Niederlanden), die Ausarbeitung und der Abschluss von Verträgen, die Eignungsprüfung von Prototypen sowie die Prüfung und Feststellung der Einsatzreife als Voraussetzung für die Abnahme des Produktes von der Industrie. Ziel ist es, am Ende dieser Phase dem Nutzer geeignetes Wehrmaterial rechtzeitig und einsatzreif sowie im vorgegebenen Finanzrahmen zur Verfügung zu stellen. Nach Feststellung der Einsatzreife folgt die **Nutzungsphase**, in der alle Maßnahmen zum Erhalt und zur Wiederherstellung des Wehrmaterials durchgeführt werden. In dieser Phase übernehmen bspw. in Italien die Streitkräfte für das neue Wehrmaterial Nutzungsaufgaben, während diese in Großbritannien – ähnlich wie in Deutschland, wo der Projektleiter des BAAINBw auch die Verantwortung für die Nutzungssteuerung wahrnimmt – beim DE&S verbleiben.

101 siehe Fußnote 5

102 vglb. im britischen CADMID-Prozess (vgl. Ziff. 3.2.1) mit der „Assessment“-Phase, in den Niederlanden mit der B- und C-Phase sowie in Polen mit der Definitionsphase.

103 In Deutschland erfolgt diese Phase in der Verantwortung des Planungsamtes der Bundeswehr bzw. – bei der Beschaffung handelsüblicher Informationstechnik – in Verantwortung des Kommando Cyber- und Informationsraum (CIR).

104 vglb. im britischen CADMID-Prozess (vgl. Ziff. 3.2.1) mit den Phasen „Demonstration“- und „Manufacture“, in den Niederlanden vglb. mit der D- und E-Phase sowie in Polen mit der Design-, Entwicklungs- und Beschaffungsphase

Art und Umfang der parlamentarischen Beteiligung sowie das **gewählte Vergabeverfahren** sind Faktoren, die einen **deutlichen Einfluss auf die Dauer eines Beschaffungsverfahrens** haben können. Im Allgemeinen gilt, dass sich bei einem militärischen Beschaffungsprogramm die Wahrscheinlichkeit einer Verzögerung erhöht, je stärker ein Parlament in den Beschaffungsprozess eingebunden ist und je enger das europäische Vergaberecht beachtet wird. Grundsätzlich haben sich zwar alle fünf untersuchten Staaten zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2009/81/EG verpflichtet, so auch das Vereinigte Königreich, zumindest solange, wie dort die *Defence and Security Public Contracts Regulations* (DSPCR) in Kraft sind (vgl. Ziff. 3.2.3). Die Handhabung der – dem Anspruch nach einheitlichen – europäischen Rechtslage in der nationalen Sphäre fällt jedoch sehr unterschiedlich aus. So wurde in **Italien und Frankreich** in den zurückliegenden Jahren im Vergleich mit anderen betrachteten Nationen nur eine sehr geringe Anzahl an Verträgen unter den Bestimmungen der EU-Richtlinie 2009/81/EG ausgeschrieben, stattdessen wurden nationale Anbieter **durch Umgehung eines ordentlichen Bieterverfahrens** (entweder über internationale Kooperationsprojekte oder über den Weg der Direktvergabe) **überproportional** bevorzugt. Die Möglichkeit hierzu gibt dort die jeweilige nationale Gesetzgebung, die dem **Schutz der heimischen wehrtechnischen Industrie** und dem **Schutz von Schlüsseltechnologien** einen deutlichen Vorrang gegenüber einem europäischen Wettbewerb gibt (vgl. Ziff. 3.1.3. und 3.3.3.).

Ableitungen für eine Reform des militärischen Beschaffungswesens in Deutschland

Da davon auszugehen ist, dass Deutschland an seinem parlamentarischen Zustimmungsverfahren auch zukünftig festhalten wird, wird dort an dieser Stellschraube zur Verkürzung des Beschaffungsprozesses kaum gedreht werden können. Hinsichtlich der Ausschreibe- und Vergabeverfahren hingegen dürfte die Stellschraube zumindest um wenige Gewindegänge bewegt werden können. Zwar ist auch künftig der gängige Rechtsrahmen Grundlage des Handelns. **Hierbei könnten aber die in den rechtlichen Grundlagen definierten Ausnahmetatbestände in stärkerem Maße mit dem Ziel ausgeschöpft werden**, den Beschaffungsprozess zu beschleunigen.

Die zu den militärischen Beschaffungsprozessen in den untersuchten Ländern gewonnenen Erkenntnisse sowie die dort im Zusammenhang mit den durchgeführten bzw. eingeleiteten Beschaffungsprozessreformen gesammelten Erfahrungen erlauben hinsichtlich der Beschaffung von Wehrmaterial in Deutschland ferner den Schluss zu erwägen, dass künftig

- **auf europäische Gemeinschaftsvorhaben verzichtet werden könnte, wenn sich diese durch unwirtschaftliche Arbeitsteilung und Sonderwünsche der Streitkräfte verteuern könnten.** Sind multinationale Beschaffungsvorhaben bspw. im europäischen Rahmen dennoch künftig politisch gewollt, sollte es hier **keine „Germanisierung“** der Produkte mehr geben dürfen;
- das Bewusstsein geschärft werden müsste, dass **das Streben nach neuester Technologie in beträchtlichem Maße von Sekundärinteressen getrieben** ist: Prestigedenken in Streitkräften und Politik, Interesse der Industrie an Umsatz und Gewinn. Vor dem Hintergrund, dass das Kriegsgeschehen in den letzten Jahrzehnten gezeigt hat, dass technologisch überlegene Kriegsparteien diese Überlegenheit selten in militärische Überlegenheit ummünzen konnten, **sollte künftig die Sinnhaftigkeit eines solchen Strebens stets in Frage gestellt werden.**

Denn **die technologisch anspruchsvollste Lösung führt** darüber hinaus **häufig zu Kostensteigerungen in der Entwicklung und zur kostenintensiven Weiternutzung veralteten Materials**, das wegen Entwicklungsverzögerungen weiterbetrieben werden muss. Stattdessen sollte gelten, ab einem bestimmten Zeitpunkt den erreichten Entwicklungsstand vor Erreichen einer „Goldrandlösung“ einzufrieren (**Design Freeze**), keine Änderungen mehr zuzulassen und mit der Beschaffung/Produktion zu beginnen;

- in stärkerem Maße auf **marktverfügbare, sogenannte „off-the-shelf“-Produkte** (auch von US-Anbietern) gesetzt werden sollte, um günstiger und schneller zu beschaffen,¹⁰⁵ sowie
- auf Grundlage einer **Attraktivitätssteigerung des Dienstes** (auch finanziell) das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) mit der erforderlichen Zahl hochqualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgestattet werden und deren Weiterbildung lebenslang gefördert werden sollte (das französische Modell des wechselnden Einsatzes in der DGA und in wehrtechnischen Unternehmen könnte hier beispielgebend sein) sowie diese langfristig an das Bundesamt gebunden werden sollten.

105 vgl. Brzoska, Michael (2022): *It's not the money, stupid! – Die Hauptprobleme im Beschaffungswesen der Bundeswehr*, hgg. von Greenpeace, S 0401 1 Stand 05/2022, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/infomaterial/Beschaffungswesenbundeswehr.pdf> (letzter Zugriff: 27. April 2023), sowie

Eßig, Michael; Glas, Andreas (2022): Sinnvoll beschaffen: Thesen zu einer „guten“ Beschaffung für eine leistungsfähige Bundeswehr, Arbeitspapier Nr. 25, Hrsg.: Universität der Bundeswehr München, Forschungsgruppe Defense Acquisition & Supply Management, abrufbar unter: <https://www.unibw.de/beschaffung/arbeitspapier-25-sinnvoll-beschaffen-thesen-zu-einer-guten-beschaffung-fuer-eine-leistungsfae-hige-bundeswehr.pdf/download> (letzter Zugriff: 26. April 2023), und

Eßig, Michael; Glas, Andreas (2023): *Für ein besseres Beschaffungswesen*, in: Internationale Politik IP 2/2023, S. 26–31, abrufbar unter: <https://internationalepolitik.de/de/fuer-ein-besseres-beschaffungs-wesen> bzw. https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/IPS_2-2023_Essig_Glas_oB.pdf (letzter Zugriff: 26. April 2023)