



Stellungnahme

Prof. Dr. Michael Eßig / Universität der Bundeswehr München

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung
für die Bundeswehr**
BT-Drucksache 21/1931

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage



Telefon	+49 89 6004-4221
Telefax	+49 89 6004-4222
E-Mail	michael.essig@unibw.de
Internet	www.unibw.de/beschaffung

6. November 2025

Fachliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr (Bundeswehrplanungs- und -beschaffungsbeschleunigungsgesetz BwPBBG)

1. Einordnung der vergaberechtlichen Neuregelungen in den Gesamtzusammenhang der Bundeswehrbeschaffung

Durch den Überfall Russlands auf die Ukraine ergab sich der Bedarf, die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands einerseits kurzfristig zu erhöhen und andererseits mittel- bis langfristig auf höherem Niveau als bislang zu verbessern. Im in Deutschland wie in allen demokratischen Marktwirtschaften etablierten arbeitsteiligen System bedeutet das neben dem Aufwuchs der Streitkräfte selbst vor allem eine Erhöhung des Beschaffungsvolumens der Bundeswehr, um benötigte (Aus-)Rüstungsgüter für die Versorgung der Streitkräfte zu beschaffen.

Diese Erhöhung des Beschaffungsvolumens erfolgt bzw. erfolgte in zwei Phasen:

- Phase 1 umfasste das sogenannte „**Sondervermögen**“, d.h. eine „**einmalige**“ **Mittelzuweisung** in Höhe von 100 Mrd. € explizit zur „Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben“. ¹ Das Sondervermögen dient primär dazu, *bestehende* Ausstattungslücken zu schließen. Die mit dem Sondervermögen verbundenen Mittel sind in der Zwischenzeit weitgehend gebunden (konkret zum 31. Dezember 2024 zu rund 82%), ² d.h. vertraglich festgelegt.
- Phase 2 **verstetigt den Aufwuchs der Ausrüstungsmittel**: An die Stelle eines Einmalbetrags tritt die limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel ³ und die gegenüber der NATO eingegangene dauerhafte Verpflichtung zur Erreichung von Verteidigungsausgaben i.H.v. 3,5% des BIP. ⁴

¹ § 2 BwSVermG: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVermG)), Drucksache 20/1409, Berlin 2022.

² Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU – Drucksache 20/15096 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/15098 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109 und 115) c) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 20/15099 – Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Verteidigungsfonds für Deutschland und zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Drucksache 20/15117, Berlin 2025, S. 2.

³ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Drucksache 20/15096, Berlin 2025, S. 3 f. und 7.

⁴ Vgl. North Atlantic Treaty Organization (NATO) (Hrsg., 2025) The Hague Summit Declaration issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in The Hague, 25 June 2025, Press Release 2025 001 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm, abgerufen am 03.11.2025).

Während sowohl das Sondervermögen als auch die Erreichung des NATO-Ziels über die limitierte Bereichsausnahme die grundsätzliche Frage regeln, ob überhaupt beschafft werden kann bzw. ob genügend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, muss parallel die Frage beantwortet werden, **wie** die Bundeswehr als öffentlicher Auftraggeber beschafft. Konsequenterweise wird das **Vergaberecht** geändert, in der **ersten Phase** mit dem sogenannten **Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG)** und nun, in der **zweiten Phase** mit dem sog. **Bundeswehrplanungs- und beschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwPBBG)**.

Interessanterweise trägt „nur“ die BT-Drucksache 21/1931 die Gesamtüberschrift „Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten *Planung* und Beschaffung für die Bundeswehr“, während der Gesetzestext selbst auf S. 7 unter Artikel 1 den Titel „Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz – BwBBG)“ trägt. In der Folge wird trotzdem zur klaren Abgrenzung vom BwPBBG gesprochen.

Vorliegendes Dokument enthält eine **explizit beschaffungswirtschaftliche** Stellungnahme zur Frage, ob der vorliegende Gesetzentwurf aus beschaffungsfachlicher Perspektive dazu geeignet ist, den zentralen Herausforderungen der Bundeswehrbeschaffung zu begegnen sowie die mit dem Gesetz verbundenen inhaltlichen Ziele zu erreichen. Dazu wird in vorliegender Stellungnahme in drei Schritten vorgegangen:

Zuerst wird die Gesetzesnotwendigkeit (a) induktiv aufgrund ausgewählter empirischer Befunde zur aktuellen Situation der Bundeswehrbeschaffung (Abschnitt 2.1) sowie (b) deduktiv aus den vom Gesetz bzw. seinen Erläuterungen genannten zentralen Zielen des Gesetzes hergeleitet (Abschnitt 2.2). Nur so kann eine Stellungnahme auf **sachlicher Basis** erfolgen.

Damit wird in der Folge im zweiten Schritt eine Stellungnahme zu den zentralen **inhaltlichen** Aspekten des Gesetzes (Abschnitt 3) sowie eine **Gesamtbewertung** (Abschnitt 4.1) möglich. Der dritte Schritt umfasst Vorschläge für eine Weiterentwicklung (Abschnitt 4.2 bzw. Ableitung aus den Abschnitten 3.1 bis 3.5).

2. Notwendigkeit und Ziele des BwPBBG:

Zentrale Herausforderungen der zweiten Phase der Verteidigungsbeschaffung

2.1 Ausgewählte empirische Befunde zur Situation der Bundeswehrbeschaffung (induktive Herleitung der Gesetzesnotwendigkeit)

Bereits in Abschnitt 1 dieser Stellungnahme wurde darauf hingewiesen, dass durch die Beschlüsse des Gesetzgebers in nicht unerheblichem Maß Gelder zur Verbesserung der Ausrüstung der Soldatinnen und Soldaten freigegeben wurden. Dieser Volumenzuwachs wird auch in der Gesetzesbegründung explizit angeführt.⁵ Aufgrund der angesprochenen Zielvorgaben, der mittelfristigen Finanzplanung sowie der Analyse der gesamten (!) lieferantenseitigen Ausgaben im Verteidigungshaushalt ergibt sich konkret, dass das **Beschaffungsvolumen der Bundeswehr** gegenüber dem Vor-Ukraine-Kriegs-Jahr 2021 bis 2029 **um über 580% wachsen** wird.⁶

Lieferanten beteiligen sich jedoch immer seltener an Vergabeverfahren der öffentlichen Hand. Laut einer Studie des Europäischen Rechnungshofs (2023) auf Basis der Ausschreibungsdatenbank TED **halbierte sich die durchschnittliche Zahl der Bieter** je Verfahren von 2011 mit knapp unter sechs bis 2021 mit knapp über drei. Gleichzeitig enden inzwischen **41,8 % aller Verfahren mit nur einem einzigen Angebot**. Das Wettbewerbsprinzip als Vergabegrundsatz des § 97 (1) GWB ist de facto nicht mehr gegeben.⁷ Eine Analyse mit Daten aus knapp 60.000 Vergabeverfahren des BAAINBw zeigt, dass die Bundeswehr im Durchschnitt **2,2 Angebote je Verfahren** erhält. (vgl. Abbildung 1).⁸

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr, Drucksache 21/1931, Berlin 2025, S. 24.

⁶ Für das Jahr 2029 ist eine Erhöhung des Verteidigungsetats auf über 152 Mrd. € vorgesehen (entsprechend dem NATO-Ziel von 3,5 % des BIP von 2024). Bei einem Anteil von rund 50 %, die an Lieferanten ausgeschüttet werden, würde das Beschaffungsvolumen damit um etwa 588 % gegenüber den Beschaffungsausgaben der Bundeswehr von 13 Mrd. € im Jahr 2021 steigen.

⁷ Vgl. Europäischer Rechnungshof: Öffentliches Auftragswesen in der EU. Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021. Sonderbericht 28/2023. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, S. 21.

⁸ Vgl. Eßig, Michael; Glas, Andreas H.; Holzner, Maximilian; Oehlschläger, Dominik; Schmidt, Tim (2025): Zeit, Dauer und Geschwindigkeit in der Bundeswehrbeschaffung: Eine empirische Analyse. Arbeitsgebiet Beschaffung Universität der Bundeswehr München; Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) (Arbeitspapier des Arbeitsgebiets Beschaffung der Universität der Bundeswehr München, 38).

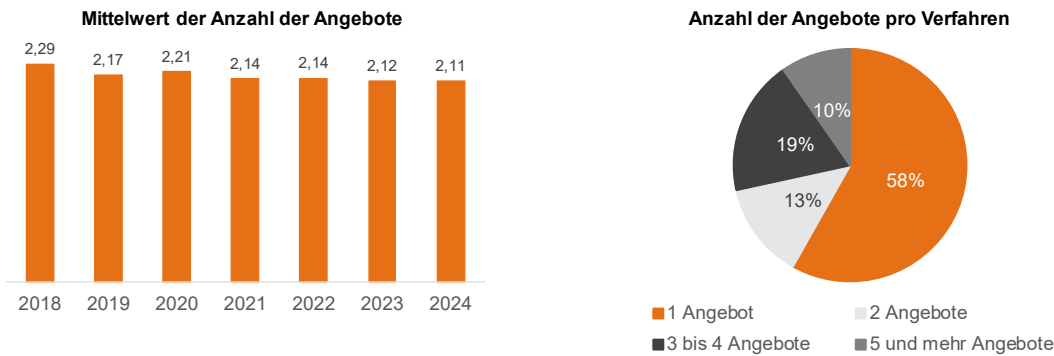


Abbildung 1: Anzahl der Angebote als Indikator quantitativer Wettbewerbsintensität

Eine vertiefende Analyse der bereits in der ERH-Studie genutzten TED-Daten (data.europe.eu), die nahezu alle Oberschwellenvergaben in der EU abbilden, zeigt für den Bereich Verteidigung im Zeitraum 2017 bis 2023 knapp 12.000 Vergaben aus Deutschland mit dem Auftraggebersektor Defence. Bei **mehr als der Hälfte** dieser Vergaben geht nur **ein oder gar kein Angebot** ein. Insgesamt wurden 8.457 Vergaben ausschließlich nach dem niedrigsten Preis vergeben, 2.665 hingegen unter Einbeziehung mindestens eines weiteren Zuschlagskriteriums.⁹ Zuschlagskriterien mit Innovationsbezug (Begriff *inno*) konnte im Datensatz **kein einziges Mal** identifiziert werden. Von den knapp 12.000 Vergaben aus Deutschland gingen zudem **nur extrem wenige Zuschläge an ausländische Auftragnehmer**. Die meisten grenzüberschreitenden Aufträge entfielen auf Österreich (74), Großbritannien (54), Ungarn (44), Griechenland (29) und die Niederlande (26) - diese fünf „wichtigsten“ Auslandsauftragnehmerländer machen also 1,89% aller analysierten Vergaben aus. Die geringe Wettbewerbsintensität hat Konsequenzen: Sie lässt Preise ansteigen, im Verteidigungssektor wird sogar eine eigene, sogenannte **Defence Inflation** gemessen. Man kann von einer **mindestens 2 bis 3%-Punkten über dem industriellen Mittel liegenden Teuerungsrate** ausgehen.¹⁰ Diese rüstungsspezifische Inflation ist einerseits auf spezifische Kapazitätseffekte (höhere Ressourcenkosten) zurückzuführen und andererseits auf die mit einer neuen Produktgeneration verbundenen massiven Leistungssteigerung (sog. „Intergenerational Cost Escalation“).¹¹ Andererseits wird massiv privates Kapital in innovative, neue Unternehmen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich geleitet. Einer Studie des NATO Innovation Fund zufolge wurden seit 2018 rund **18 Mrd. US-\$ Wagniskapital in Defence- und Dual-Use-Start-ups** innerhalb der NATO-Staaten und ihrer Partner investiert.¹² Der unternehmerische Gesamtwert dieser Unternehmen beläuft sich auf etwa 161 Mrd. US-\$ bei insgesamt über 370 finanzierten Start-ups. Der **Anteil von Defence-Tech an allen europäischen Wagniskapitalinvestitionen hat sich mehr als verdreifacht** und liegt inzwischen bei 1,8% – trotz einer allgemeinen Abschwächung des Wagniskapitalmarkts. Das Kapital konzentriert sich dabei auf wenige Länder: **Deutschland, das Vereinigte Königreich und Frankreich vereinen 87 Prozent der europäischen Defence-Tech-Investitionen**. Gleichzeitig sind selbstverständlich auch Technologie-Start-ups außerhalb der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie für die Bundeswehr von Relevanz. Insgesamt werden weltweit mehr als **300 Mrd. US-\$ an privatem Wagniskapital** investiert.¹³ Das Investitionsvolumen im Bereich der Künstlichen Intelligenz hat sich dabei mehr als verzehnfacht – ein Hinweis auf die Umkehr des Innovationsflusses: Während vormals militärische Entwicklungen wie Internet oder GPS in den zivilen-kommerziellen Bereich übergingen, hat sich dies umgekehrt: Technologien wie Künstliche Intelligenz können aus der kommerziellen Nutzung für den Sicherheits- und Verteidigungsbereich adaptiert werden.

Diese Befunde machen **Veränderungen im Beschaffungsverhalten der Bundeswehr** erforderlich, die das **vergaberechtliche Grundprinzip einer wirtschaftlichen Beschaffung durch Vergabe im Wettbewerb** nach § 97 (1) GWB stärken: Nur durch einen „guten“ Wettbewerb kann in marktwirtschaftlichen Systemen (a) das Innovationspotenzial neuer Bieter erschlossen (Verbesserung der **Leistungsdimension** von Wirtschaftlichkeit) und (b) der Gefahr einer

⁹ Differenz durch leere Datenfelder

¹⁰ Vgl. United Kingdom Ministry of Defence (2022): The Drivers of Defence Cost Inflation. Evidence Summary. London.

¹¹ Hartley, Keith; Solomon, Binyam (2016): Special issue: defence inflation. In: *Defence and Peace Economics* 27 (2), S. 172–175. DOI: 10.1080/10242694.2015.1123464.

¹² Vgl. NATO Innovation Fund (NIF); Dealroom.co (2025): Defence, Security and Resilience in Europe. The state of startups and venture capital.

¹³ Vgl. <https://dealroom.co/guides/global>; <https://www.bain.com/insights/global-venture-capital-outlook-latest-trends-snap-chart/>

überproportionalen Kostensteigerung durch Defence Inflation (Verbesserung der Preis- bzw. **Kostendimension** von Wirtschaftlichkeit) begegnet werden. Inhaltlich ist eine **Neuregelung der Beschaffungs- und Vergabeverfahren des Vergaberechts** damit **zwingend geboten**.

2.2 Zentrale Zielsetzung(en) und „Grundideen“ des BwPBBG (deduktive Herleitung der Gesetzesnotwendigkeit)

Ziel und Zweck des Gesetzes sind nicht mehr Teil des Gesetzesinhaltes, sondern müssen aus Begründung und Erläuterung der BT-Drucksache 21/1931 abgeleitet werden. Hierzu wird ausgeführt: „Um den in Anbetracht der dramatisch veränderten sicherheitspolitischen Situation **erheblich gestiegenen Bedarf** an Liefer-, Bau- und Dienstleistungen für die Bundeswehr so schnell wie möglich decken zu können, wird es für das Bundesministerium der Verteidigung und seinen Geschäftsbereich sowie bestimmter für die Bundeswehr tätiger Behörden und Gesellschaften für die Dauer von zehn Jahren – beziehungsweise hinsichtlich des Absehens vom Losgrundsatz – für die Dauer von fünf Jahren ermöglicht, weitere vergaberechtliche Erleichterungen zur **Beschleunigung** der Vergabe öffentlicher Aufträge anzuwenden sowie Hürden bei Genehmigungsverfahren abzubauen. Durch die Regelungen dieses Gesetzes kann die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Errichtung verteidigungswichtiger Anlagen schneller durchgeführt werden, als dies nach der aktuellen Rechtslage möglich ist. [...] Um perspektivisch auch auf künftige Bedrohungen adäquat reagieren zu können, werden zudem Regelungen eingeführt, die die **innovative Beschaffung** und Genehmigung stärken.“¹⁴

Kernanliegen des Gesetzes ist und bleibt damit der „Faktor Zeit“,¹⁵ allerdings materiell ergänzt um den Aspekt der Innovation. Zentrale inhaltliche Aspekte betreffen damit in der folgenden Stellungnahme **Innovation** und **Marktverfügbarkeit** (Abschnitt 3.1), **Wettbewerbsintensivierung** (Abschnitt 3.2), **Souveränitätssteigerung** (Abschnitt 3.3) sowie sonstige Aspekte (Abschnitt 3.4).

3. Stellungnahme zu den zentralen inhaltlichen Aspekten des BwPBBG

3.1 Innovation und Marktverfügbarkeit als zentrale Stellhebel für Beschleunigung

Wie bereits in Abschnitt 2.1 angesprochen, ist die Bedeutung von Innovationen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich für die Verteidigungsfähigkeit nicht zu unterschätzen, es wird sogar empfohlen, eine primär „technologiegetriebene Verteidigungsstrategie“¹⁶ zu entwickeln und damit primär innovationsorientiert zu beschaffen. Damit ist die **Aufnahme von Innovationen** materiell die wichtigste Erweiterung des bisherigen BwBBG, da dort die Priorisierung sog. „am Markt verfügbarer Produkte und Leistungen“ eingeführt wurde. Der Begriff der „**Marktverfügbarkeit**“ taucht auch in § 7 (1) BwPBBG wieder auf und wird dort als zentrales Element der Beschleunigung genannt. Eine Legaldefinition von „Marktverfügbarkeit“ enthält das BwPBBG nicht, stattdessen wird auf den sog. „Beschleunigungserlass“ des BMVg zurückgegriffen: „Marktverfügbar ist ein Produkt, wenn es fertig entwickelt ist und sofort produziert werden kann.“¹⁷ Marktverfügbarkeit verzichtet auf langfristige vorgelagerte Entwicklungsprozesse und bevorzugt ein heute verfügbares Produkt – ein zweifelsohne wirksames Mittel zur Beschleunigung.

Gleichzeitig steht es damit im vermeintlichen (!) Zielkonflikt zur **Innovation**. Mit Innovationen ist die Vorstellung verbunden, dass diese vor der Produktionsaufnahme zusätzliche Entwicklungsprozesse durchlaufen, was gegenüber marktverfügbaren Produkten einen Zeitnachteil bedeuten würde. Tatsächlich sind bei „klassischen“ Rüstungsprodukten wie Kampfflugzeugen oder -schiffen sehr lange Entwicklungsprozesse beobachtbar.¹⁸ Demgegenüber stehen Innovationen, welche sich aus dem Verbund bereits vorhandener Technologien ergeben und welche in agilen und anwendungsnahen Schritten Entwicklung und Produktion in sich vereinen. Kleindrohnen oder Applikationen künstlicher Intelligenz stehen beispielhaft für solche innovativen Produkte, die ohne lange

¹⁴ Deutscher Bundestag (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr, Drucksache 21/1931, Berlin 2025, S. 24 (Hervorhebungen nicht im Original)

¹⁵ ebenda, S. 1.

¹⁶ Ferguson, Niall / Schularick, Moritz, Arsenal der Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 76 (2025), Nr. 255 vom 03.11.2025, S. 6.

¹⁷ Zimmer, Benedikt, Beschleunigung der Beschaffung. Anpassung des Beschaffungsprozesses für militärische Beschaffungen. Bundesministerium der Verteidigung. Berlin 2023, S. 3.

¹⁸ Meistens verbunden mit massiven Kostensteigerungen, vgl. Eßig, Michael; Glas, Andreas H.; Mondry, Simon (2012): A Cost Increase Analysis of Weapon Systems Using the Paache Index. Cases from the German Bundeswehr. In: *Journal of Military Studies* 3 (1), S. 1–30. DOI: 10.1515/jms-2016-0181.

Entwicklungszyklen auskommen. Für die Bundeswehr sind solche Produkte Innovationen – auch weil die eigentliche Entwicklungsarbeit bereits in anderem Kontext geleistet wurde.

Das BwPBBG berücksichtigt die Innovationsorientierung vor allem in § 14 BwPBBG. Dort werden drei Elemente verankert: Die Einführung der **Innovationspartnerschaft** auch im Sicherheits- und Verteidigungsbereich (§ 14 (1) BwPBBG), die Möglichkeit zur Durchführung von **Markterkundungen** wird präzisiert (§ 14 (2) BwPBBG) sowie die Möglichkeit zur **funktionalen Leistungsbeschreibung** wird nochmals angesprochen (§ 14 (3) BwPBBG).

Vor dem Hintergrund der befundeten Herausforderungen sind alle Instrumente zur **Stärkung der Innovationsbeschaffung prinzipiell zu begrüßen**. Die vorgeschlagenen Instrumente des Gesetzes erweitern den Handlungsspielraum der Beschaffungsorganisation. Es ist allerdings anzumerken, dass alle drei Instrumente im Prinzip schon zur Verfügung stehen – die Innovationspartnerschaft ist zwar neu, aber wäre auch über Verhandlungsverfahren prinzipiell darstellbar. Für eine Stärkung der innovativen Beschaffung verbleiben noch mögliche Erweiterungen bzw. ungeklärte Elemente:

- So verfolgt das BwPBBG eine Priorisierung der Beschaffung marktverfügbarer Produkte aus Gründen der Beschleunigung einerseits (§ 7 BwPBBG) und einer verbesserten Beschaffung von Innovationen andererseits (§ 14 BwPBBG). Der dahinterstehende – vermeintliche – **Zielkonflikt** zwischen **Innovationsorientierung** und **Marktverfügbarkeit** muss ausgeräumt werden. Auch Innovationen für die Bundeswehr können marktverfügbar sein, was für eine stärkere Integration beider Aspekte spricht.

Das wäre zu erreichen, indem (a) der **Innovationsbegriff geweitet** bzw. klar definiert wird und ausdrücklich alle Lösungen enthält, die für die Bundeswehr „neu“ sind bzw. als Lieferanteninnovationen – ggfs. auch in bislang nicht analysierten Märkten – verfügbar wären und / oder (b) in dem deutlich präzisiert wird, in welchen Bereichen Innovationen (besonders) zu priorisieren sind (bspw. über die **Schlüsseltechnologien** der Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie) und / oder (c) in dem sogar **Quoten für neue Technologien** wie autonome Systeme / künstliche Intelligenz etc. vorgegeben werden.¹⁹ Für (a) wäre eine neuer **Ergänzungs-§ vor § 1** denkbar, der neben der Zielsetzung des BwPBBG auch **zentrale Begriffe** klärt. Für (b) könnten die Schlüsseltechnologien der Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie – da explizit als national definiert – Eingang in die **Ausnahmeregelungen des § 2 zu Art. 346 AEUV** finden. Da (c) über „klassische“ vergaberechtliche Überlegungen hinausgeht, wäre ggfs. eine **andere gesetzliche Anpassungsmöglichkeit** denkbar, bspw. über ein **Bundeswehrtechnologie- und -innovationsförderungsgesetz**.

- Hinzu kommt, dass die Funktionalität moderner Rüstungsgüter zunehmend von Software dominiert wird. Das zieht eine Zerteilung des Lebenszyklus eines Systems nach sich: Längerfristig nutzbare Hardware wird überlagert durch kurzfristig veränderbare bzw. updatefähige Software. Somit verschmelzen Beschaffung und Nutzung noch stärker. Zwar wird die Bedeutung der Vergabe bzw. Beschaffung im Ansatz des **Software Defined Defence** explizit angesprochen, wenn bspw. das gemeinsame Positionspapier von BDSV, BDLI, Bitkom und BMVg unter dem Oberbegriff „Contracting@SDDbW“ explizit auf Prozesse und Vergabeverfahren verweist.²⁰ Hier wäre denkbar, durch eine Anpassung oder Ergänzung des BwPBBG (a) den Prozess der Software-Updates möglichst schnell und regelungsarm zu gestalten sowie (b) neue Vertrags- und Vergabeformen einzuführen, die der Dynamik von Software Defined Defence Rechnung tragen. Dies könnte auch bestehenden Handlungsspielraum (etwa Folgeaufträge mit Hilfe eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb wie in § 12 (2) VSVgV) für die Produktspezifika von Software konkretisieren und erweitern. Oder konkret bedeuten, dass technische Hürden für die Updates abgesenkt werden. Denkbar wäre auch eine **Verpflichtung zur Open Source-Nutzung**, wie sie bspw. die Schweiz für die öffentliche Beschaffung vorsieht.²¹

¹⁹ Vgl. dazu den Vorschlag von Ferguson / Schularick (2025), a.a.O.

²⁰ Vgl. Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV); Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V. (BDLI); Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Bitkom); Bundesministerium der Verteidigung (2023): Software Defined Defence. Positionspapier des BDSV, BDLI, Bitkom und BMVg. Ergebnisse des Expertenkreises 1 (EK1) Software Defined Defence im Rahmen des Gesprächskreises 4 (GK4) „Innovation Cyber/IT“ des strategischen Industriedialogs (SSID) zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung, Abteilung Cyber/Informationstechnik, dem Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V., dem Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V. und dem Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V., S. 7.

²¹ Vgl. Klingler, D.; Koch, R. (2025): Source Code Transparency through Public Procurement: The New Swiss Open Source Software Obligation. In: *European Procurement and Public Private Partnership Law Review (EPPPL)* 20 (2), S. 237–240. DOI: 10.21552/epppl/2025/2/14.

- Die Instrumente einer Innovationsbeschaffung könnten noch weiter ausgebaut werden: Ansätze wie **vorkommerzielle Auftragsvergabe**, **Konzeptwettbewerbe** und **wettbewerblicher Dialog** existieren bzw. sind (teilweise) vergaberechtlich kodifiziert. Auch die Bundeswehr wendet Konzeptwettbewerbe bereits an, allerdings noch zu wenig in Verbindung mit dem eigentlichen Beschaffungsprozess.²² Hier wäre denkbar, § 14 BwPBBG um diese Instrumente zu erweitern.
- Zudem werden viele dieser Entscheidungen bei der Bundeswehr im **Planungsprozess** gefällt, welcher (in der Nomenklatur der Bundeswehr) der Beschaffung und Vergabe vorgelagert ist. Entgegen seines Titels enthält das BwPBBG praktisch **keine Aussagen zur Planung bzw. Planungsbeschleunigung**, obwohl die Planung wesentliche Phasen des Beschaffungsprozesses determiniert. Würde es gelingen, diese Prozesse zu parallelisieren und/oder die Beschaffungsmärkte und dort verfügbare Innovationen an den Anfang des Beschaffungsprozesses zu stellen, könnten erhebliche Beschleunigungseffekte bei gleichzeitiger Innovationsorientierung entstehen (Ansatz des „Early Purchasing Involvement“).²³
- Das bisherige BwBBG enthielt in § 1 einen „**Zweck**“ **des Gesetzes**. Will man neben der Beschleunigung die Innovations- und Beschaffungsmarktorientierung stärken, wäre ein entsprechender § in Teil 1 des Gesetzes – neben dem Anwendungsbereich (siehe dazu im folgenden Abschnitt 3.5) - zumindest eine Art „Handlungsleitung“ für das Beschaffungssystem.

3.2 Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs

Bereits angesprochen wurde der empirische Befund einer **zu geringen Wettbewerbsintensität** auf den Beschaffungsmärkten der Bundeswehr. Daher müssen massive Maßnahmen ergriffen werden, die diese erhöhen. Das Gesetz macht dazu folgende Vorschläge:

- § 5 BwPBBG wird zwar als „Ausnahme vom Haushaltsrecht“ bezeichnet, dient aber faktisch der Erhöhung des Wettbewerbs: Dadurch wird es möglich, **Vorleistungen leichter zu gewähren**. Dies dient gerade der Förderung von Start-ups. Denkbar wäre hier, ggfs. neben einer „höheren Anzahl an Bietern“ auch „qualitativ hochwertigere innovative Angebote“ aufzunehmen, um den Technologieaspekt zu betonen.
- § 7 BwPBBG hat ganz explizit mit der Marktverfügbarkeit die Orientierung an Beschaffungsmärkten zum Ziel. Denkbar wäre, die **Markterkundung verpflichtend** zu machen und im Gegenzug im Anschluss die freie Wahl des Vergabeverfahrens zu gewähren.
- Auf den ersten Blick kontraintuitiv bzgl. der Intensivierung des Wettbewerbs wirkt **die Aussetzung der losweisen Vergabe** in § 8 BwPBBG. Das Primat der losweisen Vergabe dient dem Schutz mittelständischer Interessen. Durch die Aufteilung in Fach- oder Mengenlose sollen kleine und mittlere Unternehmen (KMU) die Chance bekommen, um öffentliche Aufträge zu bieten. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass die **losweise Vergabe in der öffentlichen Beschaffung nur eingeschränkt wirkt**. Die Analyse einer Zufallsstichprobe von 380 aus 18.000 realen Vergaben anhand der Vergabeakten ergab, dass kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen losweiser Vergabe und Zuschlagswahrscheinlichkeit von KMU besteht.²⁴ Denkbar wäre, den Zugang (auch) für KMU dadurch zu verbessern, dass Maßnahmen im Bereich der Vereinfachung von Zulassung, Qualifizierung und Eigenerklärungen usw. in einem eigenen gesetzlichen Rahmen festgeschrieben werden. Unklar bleibt, warum die Regelung des § 8 BwPBBG gem. § 20 BwPBBG kürzer befristet ist als das restliche Gesetzesvorhaben. Vor dem Hintergrund der o.g. Befunde wäre eine **Fristenvereinheitlichung** in § 20 BwPBBG denkbar.
- In § 6 BwPBBG wird zudem vorgeschlagen, die Bundeswehrbeschaffung von der **Anwendung der AVV Klima zu befreien**. Denkbar wäre, darüber hinaus **weitere Hürden zu beseitigen**, die das Anforderungsprofil von Verteidigungsbeschaffungen erhöhen, bspw. aus anderen Bereichen des Baurechts oder der Zulassung von Verkehrsmitteln. Damit würde zugleich die

²² Vgl. zum Konzeptwettbewerb der Bundeswehr: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/ausruestung-baaibnw/vergabe/cd-e-concept-development-and-experimentation>

²³ Vgl. Katia Picaud-Bello, Thomas Johnsen, Richard Calvi, Mihalis Giannakis (2109): Exploring early purchasing involvement in discontinuous innovation: A dynamic capability perspective. In: *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25 (4) 2019, 100555, DOI: 10.1016/j.pursup.2019.100555 sowie van Poucke, Eline; Matthyssens, Paul; Weeren, Arie (2016): Enhancing cost savings through early involvement of purchasing professionals in sourcing projects: Bayesian estimation of a structural equation model. In: *Journal of Purchasing and Supply Management* 22 (4), S. 299–310. DOI: 10.1016/j.pursup.2016.06.004.

²⁴ Vgl. Glas, Andreas H.; Eßig, Michael (2018): Factors that influence the success of small and medium-sized suppliers in public procurement: evidence from a centralized agency in Germany. In: *Supply Chain Management: An International Journal* 23 (1), S. 65–78. DOI: 10.1108/SCM-09-2016-0334.

Wahrscheinlichkeit erhöht, dass zusätzliche Bieter bzw. Lieferanten gewonnen werden können und so die gewünschte Wettbewerbsintensivierung eintritt.

- Die insbesondere in § 9 (3) und (4) vorgesehenen Erleichterungen bspw. zur Nachforderung von Unterlagen haben explizit zum Ziel, den Wettbewerb aufrechtzuerhalten, indem Angebote nicht ausgeschlossen werden müssen. Denkbar wäre darüber hinaus, die Möglichkeiten sog. **anreizorientierter Verträge** (sog. Performance Based Contracts) zu erleichtern, sie als mögliche Anpassung in § 9 BwPBBG oder bspw. durch Anpassungen im Preisrecht zu erleichtern.

25

3.3 Sicherung der deutschen und europäischen Souveränität

In den §§ 2 bis 5 BwPBBG werden **Ausnahmetatbestände** größtenteils konkretisiert und (teilweise) neu eingeführt. Dies dient vor allem dazu, **Rechtssicherheit** zu schaffen und die Gefahr von Verzögerungen im Vergabeverfahren über ein **zeitaufwändiges Nachprüfungsverfahren einzusparen**. Es steht damit in innerem Zusammenhang mit den §§ 15 und 16 BwPBBG, welche ebenfalls auf eine **Beschleunigung der Nachprüfungsverfahren** abzielen.

Darüber hinaus wirkt insbes. § 2 BwPBBG doppelt: Er klärt nicht nur, wie der Ausnahmetatbestand des Artikel 346 AEUV rechts- (und nachprüfungs-)sicher erwirkt werden kann und beschleunigt so eventuelle Nachprüfungsverfahren. Er ist auch zentraler Ansatz, um **nationale Bieter** zur Stärkung der explizit **deutschen Souveränität** als Schlüssellieferanten beauftragen zu können. Damit kommt der Bezug zum zweiten wichtigen inhaltlichen Ziel **nationaler Souveränität** – der wegen des europäischen Vergaberegimes aber eben gerade nicht national erfolgen kann, was die Ausnahme des Art. 346 AEUV wiederum zuließe („nationale Sicherheitsinteressen betroffen“). Wie bereits in Abschnitt 3.1 angesprochen, könnte an dieser Stelle explizit auf die **Schlüsseltechnologien** der nationalen Industriestrategie verwiesen werden.

§ 11 BwPBBG dient der **Stärkung der europäischen Souveränität**. Sie sieht vor, dass nicht nur Nicht-EU-Anbieter ausgeschlossen werden können, sondern dass konkrete Vorgaben für Wertschöpfungsanteile innerhalb der EU und sogar für die Ausgestaltung der Lieferkette (Unterauftragnehmer) vorgesehen sind. Damit sind massive Veränderungen in globalen Wertschöpfungsnetzwerken und -lieferketten möglich. Dies geht zwar zu Lasten eines globalen Wettbewerbs und wird sicherlich zu höheren Kosten führen, trägt aber zur Steigerung der **Resilienz der Europäischen Verteidigungswirtschaft** und macht somit ein Risikomanagement für Lieferketten der Bundeswehr möglich. Es kann sichergestellt werden, dass europäische und deutsche Haushaltsmittel auch der deutschen bzw. europäischen Industrie zugutekommen. Es zeigt aber gleichzeitig erstmals die systemischen Zielkonflikte auf: Der mögliche Ausschluss von Bietern bspw. aus den USA verringert den Wettbewerb und schließt mögliche „marktverfügbare Produkte“ im Sinne des § 7 BwPBBG zu Lasten rascherer Verfügbarkeit aus. Zudem kann über das BwPBBG alleine vermutlich nicht sichergestellt werden, dass gerade Lieferkettenabhängigkeiten eliminiert werden. Es wäre deshalb denkbar, durch **zusätzliche gesetzliche Initiativen** Möglichkeiten zu schaffen, um bspw. **nationale Reserven für kritische Rohstoffe** anzulegen.

3.4 Ausweitung des Anwendungsbereichs

Das BwPBBG geht mit seinem Anwendungsbereich (§ 1) deutlich über das BwBBG hinaus. War das Gesetz bislang nur für Militärausrüstung im engeren Sinne anwendbar, gilt es jetzt für alle Bedarfe der Bundeswehr. Dies ist ausdrücklich **zu begrüßen und notwendig**. Zum einen, weil die Bundeswehr tatsächlich in nicht unerheblichem Maße auch Leistungen einkauft, die nicht unter den Begriff der Militärausrüstung und den damit verbundenen Anwendungsbereich der VSVgV fallen.

In der bereits angesprochenen Analyse²⁵ der Vergabedaten des BAAINBw waren von den knapp 60.000 abgeschlossenen Vergabeverfahren lediglich etwa 1.600 Verfahren unter Anwendung der VSVgV (und damit potentiell für die Maßnahmen des BwBBG anwendbar), wovon in 142 Fällen dann tatsächlich von den Vereinfachungen des BwBBG Gebrauch gemacht werden konnte (hinzu kommen die nicht im Datensatz erfassten Verfahren wie bspw. viele der Vergabeverfahren für die 25 Mio. €-Vorlagen). Damit wirkte das BwBBG nur auf eine vergleichsweise geringe Zahl an Vergaben, was nun geändert wird.

²⁵ Vgl. Ates, Kübra; Molitoris, Cornelia; Glas, Andreas H.; Eßig, Michael (2025): Connecting the Dots in Performance-Based Contracting: A literature-based Social Network Analysis. In: *Journal of Purchasing and Supply Management* 31, S. 101076. DOI: 10.1016/j.pursup.2025.101076.

²⁶ Vgl. Eßig, Glas, Holzner, Oehlschlager, Schmidt, a.a.O.

Zudem wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Innovationsorientierung des BwPBBG zwingend eine Öffnung zu zivilen Märkten der Hochtechnologie nach sich zieht und somit (noch) nicht zwingend von „klassischer“ Militärtechnologie gesprochen werden kann. So kann das BwPBBG auch hier Anwendung finden.

3.5 Sonstige Aspekte

Über die in den Abschnitten 3.1 bis 3.4 genannten zentralen inhaltlichen Elemente enthält das BwPBBG noch eine Reihe weiterer Aspekte:

- Die Schwellenwertregelung des § 1 (2) BwPBBG erscheint vor dem Hintergrund der oben angesprochenen überproportionalen Teuerungsrate in der Verteidigung angemessen. Dies gilt ebenso für die Maßgabe, dass die Vergabe von Bauleistungen ebenfalls Vereinfachungen (§ 1 (3) BwPBBG i.V.m. §§ 6 u. 8 BwPBBG) erfahren.
- Bereits angesprochen wurden die im Einzelfall sehr stark wirkenden Maßnahmen zur Beschleunigung von Nachprüfung oder Beschwerde der §§ 15 und 16 BwPBBG). Die Regelungen klären Zuständigkeiten, priorisieren Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen im Sinne der Beschleunigung und verringern so Risiken, indem aufschiebende Wirkungen und somit schwebende Vertragszustände reduziert werden.
- Um die – gerade auch vor dem Hintergrund der technologischen Innovation bereits angesprochene gewünschte – Flexibilität sowie die angesichts der sicherheitspolitischen Lage ggfs. volatilen Geschäftsgrundlagen anpassen zu können, erscheinen die Maßnahmen der §§ 17 und 18 BwPBBG angemessen. Ähnlich verhält es sich bei Rahmenvereinbarungen, denen mehr Spielraum, z.B. für den Beitritt neuer Vertragsparteien, gegeben wird.
- Ökonomisch unstrittig vorteilhaft sind Maßnahmen, die Skaleneffekte durch europäische Zusammenarbeit erschließen, was die Regelungen der §§ 12 und 13 BwPBBG notwendig machen.

4. Gesamtbewertung

4.1 Zusammenfassende Gesamtbewertung

Das vorgeschlagene Gesetz ist aus den in den oben genannten Gründen **prinzipiell zu begrüßen**. Die in dieser Stellungnahme durchgeführte Analyse ergab **keinerlei Gründe**, das BwPBBG **nicht in vorliegender Form zu verabschieden**. Es bietet durchaus Potenzial, die mit seiner Verabschiedung gewünschten Ziele zu erreichen – wobei diese Ziele nur in Teilen auch explizit genannt sind. In sich hat das BwPBBG viele verschiedene inhaltliche Querverbindungen zwischen seinen Regelungen – so wirken die Ausnahmetatbestände des § 2 bspw. auf die Stärkung der europäischen bzw. deutschen Souveränität des § 11 oder zur Erhöhung der Wettbewerbsintensität durch verbesserte Markterkundung der §§ 7 und 14 mit der Erleichterung von Nachforderungen von Bietern des § 9 (3).

Gleichwohl hat der Gesetzentwurf eine Art „**hybriden Charakter**“: Es versucht, einerseits die großen Linien einer strategischen Weiterentwicklung der Bundeswehrbeschaffung zu determinieren und bleibt andererseits doch – in seiner Funktion als Reformgesetz für das Vergaberecht - auf eher „kleine“ Elemente vergaberechtlicher Detailregelungen beschränkt.

- **Einerseits** ließe sich positiv formuliert sagen, dass das BwPBBG das System der öffentlichen Beschaffung bzw. der Bundeswehrbeschaffung mit seinen arbeitsteiligen Strukturen und einem marktwirtschaftlich-wettbewerblich geprägten System **nicht grundsätzlich in Frage** stellt. Durch den Abbau bürokratischer Hürden, die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen und die Betonung wettbewerblicher Elemente soll die Handlungsfreiheit der Beschaffung einerseits erhöht und so die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Industrie erhalten bleiben. Das BwPBBG ist gerade **nicht** eine grundlegende Veränderung des rahmengebenden Systems, sondern eine konsequente Fortführung der Schärfung bestehender marktwirtschaftlicher Wettbewerbsmechanismen. Diese graduelle und mit gewissen Augenmaß vollführte Nachschärfung des BwBBG der ersten Phase und des hier vorliegenden BwPBBG in einer zweiten Phase stellt auch sicher, dass zukünftig weiterhin **Steuerungsflexibilität** besteht. Gleichzeitig wird der Bogen spezifischer **verteidigungsregulatorischer Anstrengungen** aktuell nicht überspannt – ganz im Gegenteil wird das bestehende Beschaffungs- und Vergabeinstrumentarium der Bundeswehr in vielfältiger Form unterstützt.
- **Andererseits** wird auch deutlich, dass eine zukunftsorientierten Verteidigungsbeschaffung mit dem bereits skizzierten Mittelzuwachs von 580% einer echten strategischen Neuorientierung

bedarf, welche mit den bereits in den Abschnitten 3.1 bis 3.3 angesprochenen vier zentralen inhaltlichen Elementen **Innovation**, **Marktverfügbarkeit**, **Wettbewerbsintensivierung** und **Souveränitätssteigerung** doch einer umfassenderen Weiterentwicklung bedarf, die über einzelne Korrekturmaßnahmen hinausgehen könnte. So wird bspw. eine europäische und nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustrie nur dann marktverfügbare und innovative Produkte rasch entwickeln können, wenn konsequent nationale Technologieanbieter bezuschlagt oder gar über Innovationsfördermaßnahmen (die i.d.R. nicht von der Bundeswehr alleine gesteuert werden) unterstützt werden. Die Frage, ob neue Technologien eher Exklusivitäts- oder Massencharakter haben (bspw. eine potenziell zur Verfügung stehende Fertigungskapazität für eine große Zahl an Drohnen) bedarf einer zentralen, strategischen Steuerung. Daher muss das Beschaffungssystem der Bundeswehr zu einem **strategischen Beschaffungsmanagement** weiterentwickelt werden.

In der Folge werden daher **zwei Stränge zur Weiterentwicklung** vorgeschlagen: Strang 1 fasst die oben gemachten **graduellen Ergänzungsvorschläge** zum vorliegenden BwPBBG-Entwurf zusammen, Strang 2 diskutiert **flankierende gesetzgeberische Maßnahmen** über das BwPBBG hinaus zur Stärkung der Bundeswehrbeschaffung.

4.2 Vorschläge zur Weiterentwicklung

Trotz der prinzipiell **positiven Grundbewertung** kann das BwPBBG an verschiedenen Stellen weiterentwickelt werden. Dies betrifft auf Basis der obigen Analyse vor allem folgende Aspekte:

- Die vom Gesetz angestrebte Stärkung von **Innovation** ist zwar angelegt, aber bleibt mit ihren Instrumenten hinter den Möglichkeiten zurück. Das betrifft sowohl die konkreten Instrumente, welche weitgehend bekannt und bislang auch vergaberechtlich schon möglich sind. Wie bereits angesprochen wäre denkbar, zusätzliche Verfahren wie den Wettbewerblichen Dialog oder die außerhalb des Vergaberechts existierende vorkommerzielle Auftragsvergabe sowie den sog. Konzeptwettbewerb aufzunehmen. Um den damit verbundenen wichtigen Appell einer „echten“ strategischen Neuausrichtung zu erreichen, wäre eine Definition der zentralen Ziele bzw. Zwecke des Gesetzes im Sinne der oben genannten vier Elemente als Handlungsleitlinie für die Beschaffung sinnvoll. De facto geht es eben nicht „nur“ um die Beschleunigung von Verfahren, wie obige Analyse zeigt.
- Die vom Gesetz angestrebte Stärkung der Nutzung von **Marktverfügbarkeit** richtet sich in ihrer Wirkung nach innen auf die eigenen Beschaffungsorganisation, welche „Produkte identifizieren“ bzw. Vergabereife rasch erreichen soll. Zusätzlich braucht es weitere Maßnahmen, um Beschaffungsmärkte und Lieferanten zu aktivieren, die bislang nicht der Kern-SVI angehören („Zi-vile Märkte“). Dies betrifft mehrere Teilaspekte, die deutlich stärker auf die Märkte zielen:
 - (1) Die Beurteilungsfähigkeit der Marktverfügbarkeitssituation ist von höchster Bedeutung. Über das Instrument der Markterkundung wird diese Beurteilungsfähigkeit gestärkt. Deshalb wäre die **zwingende Durchführung einer umfassenden Markterkundung** (kontinuierlich bzw. verfahrensabhängig) jeweils zu Beginn des Gesamtverfahrens zu diskutieren.
 - (2) Ein weiteres Instrument ist die verbesserte Kommunikation und Interaktion mit den Marktakteuren. Damit kann der **Zugang für neue Bieter** systematisch vereinfacht werden („**Beschaffungsmarketing**“: Präsentation der Bundeswehr als attraktiven Auftraggeber, Kommunikation und Wissensvermittlung über Spezifika von Vergaben im Verteidigungsbe-reich). Dies ist nicht zwingend alles durch die Bundeswehrbeschaffung selbst zu leisten. Eine stärkere Einbindung z.B. der Auftragsberatungsstellen von IHKs in die Gewinnung von Lieferanten bzw. zur Verbesserung der Markterkundung. bspw. über zentrale Ansprechstellen für potentielle Bieter inkl. Start-Ups wie im Innovationszentrum der Bundeswehr würde die Mobilisierung und Aktivierung der Beschaffungsmärkte unterstützen.
 - (3) Aus Markt- und Lieferantensicht ist eine einheitliche und stimmige Kommunikation wichtig. Diese könnte nutzerfreundlich und transaktionskostenarm auch über digitale Zugänge, lieferantenorientierte Ausschreibungen usw. erfolgen. Dazu gehört auch, die Rolle der „Sonderorganisationen“ zur Markterkundung bzw. Wettbewerbsintensivierung (CyberInnovationHub, Drohne InnovationHub, NATO DIANA etc.) systematisch **zu koordinieren und zusammenzuführen**. Dies sind nur zum Teil gesetzliche Maßnahmen, könnten aber durch diese zumindest flankiert und vereinfacht werden.
 - (4) Bereits angesprochen wurde die Aufnahme weiterer regulatorische Erleichterungen analog des § 6 BwPBBG, was einerseits für die breite Masse an Unternehmen Markteintrittsbarrieren abbaut (Zulassung, Qualifizierung und Eigenerklärungen usw.), andererseits aber auch Art, Umfang und Umgang mit „nationalen Champions“ klarer regelt. Dies ist sicherlich

ein breites Feld an Themen, was den Rahmen des vorliegende BwPBBG sprengen würde. Gleichwohl wäre ein gesondertes **Gesetz zur strategischen Steuerung des Wettbewerbs in der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie** denkbar, das diese Aspekte umfassend regelt. Hiermit könnte auch eine klare Verbesserung des vergaberechtlich gewünschten Wettbewerbs erreicht werden.

- Will man eine Verbesserung der Beschaffungsmarkt- und **Wettbewerbsorientierung** herbeiführen, dann gilt es dies bereits in möglichst frühen Beschaffungsphasen anzulegen. Wie bereits angesprochen stellt das BwPBBG in ihrem Schwerpunkt eine Vergaberechtsänderung dar. Der Planungsprozess und damit die frühen Bedarfsidentifikationsphasen werden nicht oder nur sehr am Rande erfasst, obwohl im Titel des Gesetzes „Planungsbeschleunigung“ auftaucht. Je früher allerdings eigene Bedarfe und Marktstrukturen in die eigenen Überlegungen mit einfließen, desto mehr lassen sich Marktkräfte und Marktanreize beschaffungsseitig für die Bundeswehr nutzbar machen, beispielsweise Innovationstransfer aus Industrieentwicklungen. Deshalb wird empfohlen, durch Einführung eines **Bundeswehrbeschaffungsplanungsgesetzes** explizit die Planung und ihre Rolle für die Beschaffung der Bundeswehr zu regeln. Dies kann mehrere Inhalte umfassen: Analog des Bundesverkehrswegeplans könnte die Handlungssicherheit für die Beschaffungsorganisationen sowie für die Lieferanten gewährleistet und somit der Wettbewerb langfristig intensiviert werden. In sog. Strategiekorridoren kann durch die Erstellung eines **Strategiesteckbriefs** zu einem frühen Verfahrenszeitpunkt die Handlungssicherheit aller Verfahrensbeteiligten und die gemeinsame Zielausrichtung der Beschaffungsvorhaben gestärkt werden. In einem solchen Bundeswehrplanungsgesetz wäre auch eine Reform der zeitverzögernden und nur de jure wirksamen Parlamentsbeteiligung über die 25 Mio. €-Vorlage möglich, welche nicht nur einen anderen Betrag, sondern auch eine andere inhaltliche Beteiligung vorsehen könnte, bspw. eine ex post-Kontrolle durch eine ex ante-Strategieverabschiedung. Zudem wäre es möglich, den Gesamtprozess der Beschaffung der Bundeswehr ganzheitlich zusammenzuführen und damit vorhandene Bruchstellen zwischen Planung und nachfolgender Vergabe zu eliminieren. Gleichzeitig ergäbe sich daraus, angesichts der angespannten Wettbewerbssituation und der beschränkten Lieferantenkapazitäten die Marktverfügbarkeitsanalyse parallel zum Bedarfsmanagement an den Beginn des Gesamtprozesses zu stellen (**Verbesserung der Beschaffungsmarktorientierung**).
- In Bezug auf die Stärkung nationaler und europäischer (technologischer) **Souveränität** kann man feststellen, dass bisher angelegte Einzelmaßnahmen zu wenig integriert sind. Fördermaßnahmen und -programme sind bzgl. ihrer Zuständigkeit auf unterschiedliche Bundesministerien verteilt und die „eigenen“ F&T-Mittel der Bundeswehr sowie die Fördermöglichkeiten der NATO sowie weitere Mittel auf europäischer Ebene gelten entweder (a) nicht als Beschaffungsinstrumente oder werden (b) aufgrund ihrer Vielfalt und Dezentralität noch nicht synchronisiert eingesetzt. Ein **Bundeswehrtechnologie- und -innovationsförderungsgesetz** könnte diese Maßnahmen integrieren und so angelegt sein, dass es unmittelbar auch für die zeitnahe Umsetzung in konkrete Beschaffungsmaßnahmen wirkt. Dies bewirkt eine Stärkung nationaler und europäischer Technologiesouveränität. Auch die angesprochenen Innovations- und Technologiequotenvorgaben könnte Elemente eines solchen Gesetzes sein.

In der nachfolgenden Tabelle 1 werden die Vorschläge dieser Stellungnahme in den vier inhaltlichen Feldern **Innovation, Marktverfügbarkeit, Wettbewerbsintensivierung** und **Souveränitätssteigerung** sowohl für den Strang 1 einer graduellen Ergänzung des vorliegenden BwPBBG als auch für den Strang 2 möglicher flankierender Maßnahmen zusammengefasst.

Strang 1: Graduelle Ergänzungsvorschläge zum vorliegenden BwPBBG	Strang 2: Flankierende gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Bundeswehrbeschaffung
Themenfeld Innovation	
• Neuer § 1 Ziel und Zweck mit klarer Positionierung Innovation und Klärung vermeintlicher Zielkonflikte mit Marktverfügbarkeit durch Ausweitung des Innovationsverständnisses • Verankerung der nationalen Schlüsseltechnologien in § 2 • Aufnahme zusätzlicher innovationsfördernder Vergabeinstrumente wie vorkommerzielle Auftragsvergabe, wettbewerblicher Dialog und Konzeptwettbewerbe in § 14 • Abbau von Hürden zur schnelleren Updatefähigkeit von Software Defined Defence-Leistungen bspw. durch neuen § nach 14	Erarbeitung eines Bundeswehrtechnologie- und -innovationsförderungsgesetzes mit möglichen Inhalten: • Finanzrahmen für Wagniskapitel • Finanzrahmen für Innovationsfördermaßnahmen • Quoten für Innovationsbeauftragungen • ...
Themenfeld Marktverfügbarkeit	
• Einführung einer Pflicht zur Markterkundung in § 7 (1), verbunden mit der Möglichkeit zur freien Wahl des Vergabeverfahrens	Erarbeitung eines Gesetzes zur strategischen Steuerung des Wettbewerbs und zur Absicherung der Lieferketten in der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie mit möglichen Inhalten: • Schaffung erweiterter Beratungs- und Informationskapazitäten bspw. durch Einbindung der Auftragsberatungsstellen • Absenkung der Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter (auch KMU) • Verbesserte Möglichkeiten zur Schaffung „nationaler Champions“ • Maßnahmen zur Sicherung der Lieferketten der SVI bspw. über die Ermöglichung von nationalen Reserven für kritische Rohstoffe etc. • ... Erarbeitung eines Bundeswehrbeschaffungsplanungsgesetzes mit möglichen Inhalten • Schaffung von Handlungssicherheit für Zulieferindustrie wie Beschaffungsorganisation durch Festlegung mittelfristiger Beschaffungskorridore (Analogie Bundesverkehrswegeplan) • Priorisierung der Markterkundungsaktivitäten als Prozesselement • Neuregelung der Parlamentsbeteiligung (bisherige „25 Mio. €-Vorlage“) • ...

Strang 1: Graduelle Ergänzungsvorschläge zum vorliegenden BwPBBG	Strang 2: Flankierende gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Bundeswehrbeschaffung
Themenfeld Wettbewerbsintensivierung	
• Stärkung der Möglichkeiten zur Vorleistung in § 5 im Sinne rascherer Kapazitätserweiterungen • Erweiterung des Wettbewerbsverständnisses („Bieterzahl“) des § 5 um eine qualitative Dimension • Erweiterung der Ausnahmen des § 6 um weitere wettbewerbshemmende Regelungen bspw. im Baurecht o.ä. • Aufnahme anreizorientierter Verträge und preisrechtlicher Anpassungen in § 9 als Verfahrensanpassung • Fristvereinheitlichung in § 20, d.h. keine gesondert verkürzte Frist für § 8	siehe die Vorschläge im Themenfeld Marktverfügbarkeit
Themenfeld Souveränität	
• Erweiterung des § 11 um Möglichkeiten zur Vorhaltung von Reserven in der EU/in D für kritische Güter in der Lieferkette • Bereits angesprochene Verankerung nationaler Schlüsseltechnologien bspw. in § 2	siehe die Vorschläge im Themenfeld Innovation sowie zur Absicherung der Lieferketten

Tabelle 1: Zusammenfassung möglicher Weiterentwicklungen