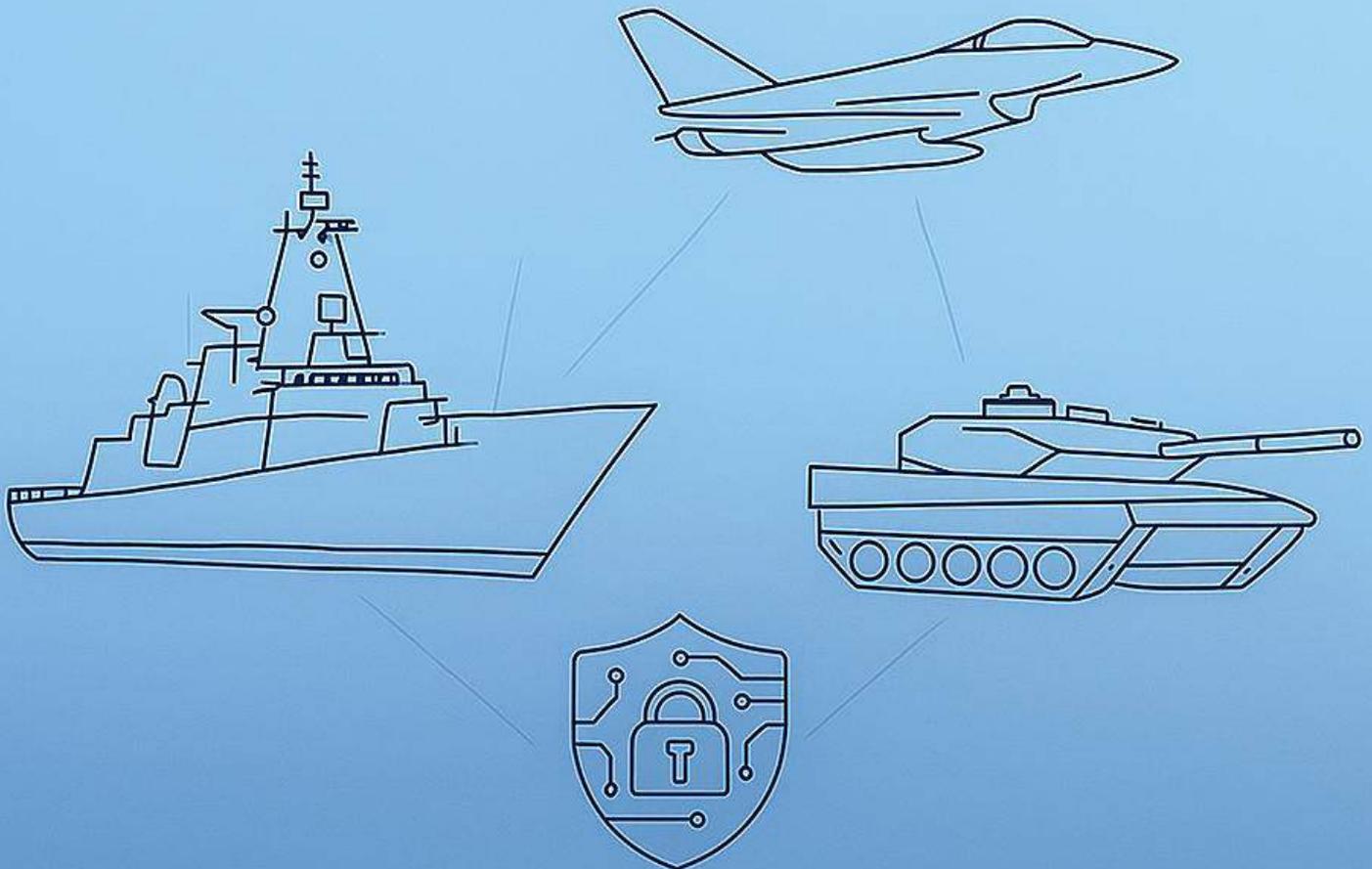


## Eckpunkte für regulatorische Anpassungen zugunsten eines beschleunigten Kapazitätsaufbaus der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie

### Vorschläge für ein regulatorisches „Rüstungsbeschleunigungspaket“



## Inhalt

<b>A. Einleitung.....</b>	<b>2</b>
<b>B. Vorschläge für Anpassungen des militärischen Vergaberechts/ Einzelvorschläge zu vergaberechtlichen und vertragsrechtlichen Anpassungen .....</b>	<b>2</b>
I. Mögliche Gliederung eines Gesetzgebungsvorhabens .....	2
II. Anwendbarkeit des Gesetzes .....	3
III. Regeln für Beschaffungen auf Basis des Gesetzes .....	3
IV. Regeln zum Rechtsschutz .....	4
V. Aufweitung der Verfahrensarten und Vereinheitlichung mit dem normalen Vergabebereich .....	5
VI. Allgemeine Vereinfachungen (z.B. Kürzung von Verfahrensfristen) .....	5
VII. Wettbewerblicher Dialog, Innovationspartnerschaft und Spiral Development.....	6
VIII. Modernisierung Markterkundung und Konkretisierung Projektantenproblematik .....	8
IX. Dringlichkeitsausnahmen von der Anwendung des Verhandlungsverfahrens .....	11
X. Anwendung der Ausnahmemöglichkeiten des Art. 346 AEUV .....	11
XI. Vorhalteverträge .....	13
XII. Reduzierung mitgeltender Vorschriften .....	13
XIII. Start-Ups und Scale-Ups .....	14
<b>C. Regulierungsvorschläge außerhalb des Vergaberechts (insb. BImSchG / BImSchV, Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze, SÜG, KrWaffKontrG, AWG / AWW), Verwaltungsdigitalisierung.....</b>	<b>15</b>
I. Beschleunigung der Genehmigungen für neue Produktionsanlagen .....	15
II. Sicherstellungsgesetze .....	16
III. Sicherheitsüberprüfungen .....	18
IV. Rüstungsexport: Wiedereinführung sog. Komplementärgenehmigungen und Schaffung von Genehmigungen mit Konzentrationswirkung .....	19
V. Verwaltungsdigitalisierung .....	21

## **A. Einleitung**

Die mit dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 5. Mai 2025 bekräftigte Absicht der Bundesregierung, die Befähigung der Bundeswehr zur Landes- und Bündnisverteidigung zu stärken, kann nur mit einem umfassenden Kapazitätsaufbau der sie beliefernden deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie gelingen. Um dies angesichts der militärischen Planungsziele in dem erforderlichen Zeitrahmen umsetzen zu können, sind nicht zuletzt auch Anpassungen der für die Industrie maßgeblichen regulatorischen Rahmenbedingungen zu prüfen.

Nachfolgende regulatorische Beiträge für ein „Rüstungsbeschleunigungspaket“ zum Kapazitätsaufbau der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (SV) wurden mittels mehrerer Abfragen bei Mitgliedern des BDSV von der Geschäftsstelle des Verbandes zusammengestellt. Nachfolgend wurden die daraus entwickelten Vorschläge auch mit dem BDLI abgeglichen.

Die nachfolgenden Punkte beinhalten mit Ausnahme vergaberechtlicher Grundsatzfragen keine Themen, die spezifisch auf der EU-Ebene regulatorisch zu adressieren sind. Gleichwohl gibt es Themen, z.B. auch bei der Anwendung des BImSchG's, bei denen Vereinfachungen durch flankierende Regelungen auf der EU-Ebene erleichtert werden können.

Diese werden als Beitrag zur EU-Defence-Omnibus Regulation gesondert artikuliert. Hierunter fallen auch Themen wie CSDDD, CSRD und EUDR (s. auch Bürokratieabbauliste BDLI / BDSV vom 14.03.2025; abrufbar unter: <https://www.bdsv.eu/aktuelles/positionspapiere.html>).

## **B. Vorschläge für Anpassungen des militärischen Vergaberechts/ Einzelvorschläge zu vergaberechtlichen und vertragsrechtlichen Anpassungen**

### **I. Mögliche Gliederung eines Gesetzgebungsvorhabens**

Konkret wäre unser Vorschlag, ein Gesetz mit den folgenden drei Pfeilern zu verabschieden:

- Anwendbarkeit des Gesetzes
- Regeln für Beschaffungen auf Basis des Gesetzes
- Regeln zum Rechtsschutz

In der Kombination aus diesen drei Pfeilern kann ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der bei tolerablen Nachteilen eine schnellstmögliche Beschaffung essenzieller Ausrüstungsbestandteile für die Bundeswehr gewährleistet.

## II. Anwendbarkeit des Gesetzes

Art. 346 AEUV ist der Schlüssel für die Disruption des Rüstungsbeschaffungsrechts. Denn die Verteidigungsrichtlinie (RL 2009/81/EG) gibt den europäischen Rahmen für die nationale Rüstungsbeschaffung vor. Der darin für eine Beschleunigung vorhandene nationale Umsetzungsspielraum ist indes gering und von der Bundesrepublik schon weitestgehend ausgenutzt. Solange die Verteidigungsrichtlinie in ihrer jetzigen Form besteht, werden Änderungen des nationalen Rechts also nur homöopathisch sein und außerhalb der Kürzung des Rechtsschutzes keine erheblichen Beschleunigungseffekte bewirken.

Die Abkehr von der Verteidigungsrichtlinie – und damit zugleich vom sie umsetzenden 4. Teil des GWB und der VSVgV – ist nur im Anwendungsbereich des Art. 346 AEUV möglich. Danach kann jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen ergreifen, die für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial betreffen. Diese Vorschrift befreit die Mitgliedstaaten von der Bindung an das EU-Primär- und Sekundärrecht und damit auch von der Anwendung der Verteidigungsrichtlinie.

Die Bundesrepublik wendet Art. 346 AEUV zwar schon an. Die derzeitige Vorgehensweise über § 107 Abs. 2 GWB greift aber zu kurz. Denn sie verlangt im Ergebnis, für jede Beschaffung im Einzelfall zu begründen, dass die Nichtanwendung der Verteidigungsrichtlinie für die Wahrung der wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich ist. Das hat zwei elementare Nachteile: Ein erhöhter Prüfungs- und Begründungsaufwand durch das BAAINBw und eine erhöhte Rechtsunsicherheit durch etwaige Nachprüfungsanträge.

Hier müssen bereits auf Gesetzesebene Tatbestandsmerkmale festgelegt werden, wann die Nichtanwendung der Verteidigungsrichtlinie für die Wahrung der wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich ist. Ein solches Vorgehen halten wir mit Blick auf den Wortlaut von Art. 346 AEUV – abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Tatbestandsmerkmale – für vertretbar. Denn eine Einzelfallprüfung wird jedenfalls nicht vom Wortlaut der Vorschrift gefordert. Zudem wird auch der für die Auslegung zuständige EuGH die veränderte globale Sicherheitslage im Rahmen seiner Rechtsprechung zu berücksichtigen haben. Ein solches Vorgehen hätte den entscheidenden Vorteil, dass ein wesentlicher Teil der Rechtsrisiken eines Ganges über Art. 346 AEUV auf den Gesetzgeber verlagert wäre.

## III. Regeln für Beschaffungen auf Basis des Gesetzes

Neben ausufernden Formalvorgaben lähmt die Beschaffung nichts so sehr wie Rechtsunsicherheit. Letztere beschränkt sich in der Praxis aber nicht nur auf die Frage, ob eine Beschaffung auf Grundlage von Art. 346 AEUV zulässig ist. Sie

erstreckt sich auch auf das ganz grundlegende Thema, nach welchen Verfahrensregeln eine Beschaffung erfolgt, wenn der vierte Teil des GWB und die VSVgV nicht anwendbar sind.

Das ist nach unserem Dafürhalten auch ein wesentlicher Grund, weshalb die bisherige Anwendung des Art. 346 AEUV außerhalb von wettbewerbsfreien Vergaben bislang keine wesentliche Beschleunigung der Beschaffung bewirkt hat. Ein Rüstungsbeschaffungsgesetz muss deshalb einfache und klare Vorgaben für Beschaffungen auf seiner Grundlage beinhalten.

Hierfür lassen sich Vorbilder finden, die gut um rüstungsspezifische Themen ergänzt und im Übrigen entschlackt werden können. Angelehnt an die KonzVgV könnte sich ein solcher Rechtsrahmen auf schlanke und klare Vorgaben beschränken. Vorstellbar wäre es, in einem ersten Abschnitt zunächst die grundlegenden Vergabeprinzipien (Wettbewerb, Transparenz und Bietergleichbehandlung) festzulegen. Diese könnten dann in einem zweiten Abschnitt um wenige Vorschriften ergänzt werden, die dem öffentlichen Auftraggeber einen flexiblen und gleichzeitig wenig(er) Einzelfallprüfungen verlangenden Rahmen für das Vergabeverfahren selbst an die Hand geben. Von großer Bedeutung gerade für die deutsche Rüstungsindustrie wäre hier eine Klarstellung, dass der öffentliche Auftraggeber im Anwendungsbereich des Gesetzes – sofern das aus seiner Sicht erforderlich ist – auch nur deutsche oder europäische Unternehmen oder solche Unternehmen mit Sitz in Deutschland/der EU und einer Konzernmutter außerhalb der EU berücksichtigen muss, die nachweisen können, durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen, dass die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) ausreichend gewahrt werden.

Als zusätzlich aufzunehmende Themen kommen insbesondere Marktkonsultationen einschließlich der (vermeintlichen) „Projektantenproblematik“ und die Berücksichtigung des notwendigen Geheimschutzes in den Sinn.

#### **IV. Regeln zum Rechtsschutz**

Schließlich muss das Rüstungsbeschaffungsgesetz um Regeln zum Rechtsschutz ergänzt werden. Wir würden hier anregen, dass zur Beschleunigung des Verfahrens nur eine Instanz vorgesehen wird. Diese eine Instanz sollte keine Vergabekammer oder Vergabesenat der Oberlandesgerichte sein. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass der Spruchkörper die vergaberechtlichen Wertungen durch die Hintertür wiedereinführt. Es gibt in anderen Bereichen etablierte Sonderzuständigkeiten zum Bundesverwaltungsgericht. Das könnte – in Verbindung mit einem zwingenden Eilrechtsschutz – zum Vorbild genommen werden.

Zusätzlich zu den drei zuvor genannten Eckpfeilern, wäre es mit Blick auf das Europarecht wünschenswert, wenn der Gesetzgeber Art. 346 AEUV sowie die Verteidigungsrichtlinie 2009/81/EG einer Überprüfung unterzieht:

- Klarere Vorgaben bei Inhalt und Grenzen von Art. 346 AEUV wären hilfreich, eine Anpassung der Liste der unter die Vorschrift fallenden Güter aus dem Jahr 1958 längst überfällig.
- Die Kommission will in ihrer Amtszeit zunächst die zivilen Vergaberichtlinien überarbeiten. Unseres Erachtens macht es Sinn, dabei auch die – viel ältere – Verteidigungsrichtlinie zu überarbeiten.

Solange auf europäischer Ebene keine Änderung vorliegt, bleibt das vorgenannte Konzept wohl der einzige Weg, eine echte legislative Änderung der Beschaffungspraxis zu erreichen.

## **V. Aufweitung der Verfahrensarten und Vereinheitlichung mit dem normalen Vergabebereich**

Als Ausgangslage ist festzuhalten, dass Vergaben im VS-Bereich hinsichtlich der Verfahrensarten bislang unnötig eng reglementiert werden. Nach § 146 GWB, § 11 VSVgV steht dafür im Prinzip nur das Nichtoffene und das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb zur Verfügung, ausnahmsweise das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb und der Wettbewerbliche Dialog unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen der §§ 12 und 13 VSVgV.

Aus unserer Sicht werden damit die ansonsten eröffneten Verfahrensarten unnötig ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für das in Einzelfällen denkbare Offene Verfahren (welches das zügigste aller Verfahren darstellt) und die Innovationspartnerschaft. Auch wenn das Offene Verfahren im spezifisch sicherheitsrelevanten Bereich eher atypisch sein dürfte, halten wir es für nicht sachgerecht, dieses von vornherein auszuschließen. Stattdessen kann dies dem Auftraggeber anheimgestellt werden. Aufgrund der entsprechenden Regelungen auf Richtlinienenebene wäre allerdings eine RL-Anpassung erforderlich. Der aktuelle Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene bietet sich dafür an.

Auch die Innovationspartnerschaft bietet viele Vorteile einer gemeinschaftlichen Produktentwicklung zwischen Auftraggeber und Industrie. Hierauf gehen wir im dafür vorgesehen Teil (unten III.) ein.

## **VI. Allgemeine Vereinfachungen (z.B. Kürzung von Verfahrensfristen)**

Was allgemeine Verfahrensvereinfachungen betrifft, handelt es sich primär um verwaltungsorganisatorische Aspekte, welche von den Ministerien, dem Beschaffungsamtsamt und weiter befassten Organen zu analysieren und zu optimieren ist, etwa in Bezug auf eine Verschlankung der Entscheidungsprozesse.

Im Verhältnis zur anbietenden Industrie, mithin im Kontext konkreter Vergabeverfahren, sind (freilich in Abhängigkeit des Umfangs und der Komplexität des Vergabegegenstands) sicherlich Verkürzungen der derzeit üblichen Verfahrensfristen möglich. Denkbare (De-)Regulierungsansätze wären:

- Absenkung der Mindestfristen in § 20 VSVgV
- Ggf. Festlegung von Höchstfristen, die nur ausnahmsweise (d.h. nur in begründeten Fällen) überschritten werden dürfen
- Einführung einer Regel-Prüffrist für die Angebotswertung (bislang in § 31 VSVgV nicht enthalten)
- Anordnung zügiger Verhandlung im Verhandlungsverfahren
- Anordnung möglichst kurzer Binde- und Zuschlagsfristen.

## VII. Wettbewerblicher Dialog, Innovationspartnerschaft und Spiral Development

In Bezug auf Beschaffungsvarianten mit innovativem Charakter regen wir eine breite Implementierung und regelmäßige Anwendung an, da gerade der Sicherheits- und Verteidigungsbereich von laufender Innovation geprägt ist, die durch den kaum übersehbaren Rüstungswettlauf eher noch zunehmen dürfte. Da die Verfahrensarten bereits in Art. 25 ff. der EU Richtlinie 2009/81/EGVS (nachfolgend RL VS) geregelt sind, ist der EU-Reformprozess mit in den Blick zu nehmen, allerdings auch im Umsetzungswege sind einige Anpassungen möglich.

Im Einzelnen:

### a. Wettbewerblicher Dialog

Dieses Verfahren ist in Art. 27 RL VS vorgesehen und folgerichtig in § 13 VSVgV auch bereits recht detailliert geregelt. Das in der Vergabep Praxis eher verhaltene Gebrauchmachen scheint daher weniger in der mangelnden Rechtsgrundlage zu liegen, als in der Praktikabilität des Verfahrens. Folgende Fortschreibungen (in der RL und der VSVgV) erscheinen zielführend:

- Sicherstellung der Vertraulichkeit von Umsetzungsvorschlägen: Dieser wichtige Aspekt ist in § 13 Abs. 2 Nr. 3 VSVgV bereits vorgesehen. Insoweit sollte noch eine größere Transparenz in den Verfahrensbedingungen geschaffen werden, dass dies auch so gehandhabt wird. Zudem sollte genauer festgelegt werden, wie der Wettbewerbsvorteil des sich durchsetzenden Unternehmens auch in der Angebotsphase besser geschützt werden kann, etwa durch Entschädigungsregelungen.
- Ein als großes Manko (auch im Normalbereich der Beschaffung nach § 18 VgV) wahrgenommenes Charakteristikum des Wettbewerblichen Dialogs liegt darin, dass nach Abschluss der Angebotsphase nicht mehr weiterverhandelt werden darf, sondern nur noch Klarstellungen im engen Rahmen erfolgen dürfen (vgl. § 18 Abs. 8 VSVgV). Hier sollte (auch auf EU-Ebene) eine Öffnungsklausel für Verhandlungen geschaffen werden. Denn häufig ergibt sich auch in dieser

Phase noch Anpassungsbedarf, sei es inhaltlich oder preislich. Allerdings können sich durch eine solche Nachverhandlung auch Manipulationsmöglichkeiten hinsichtlich der Auswahl des Ausschreibungssiegers ergeben. Dies gilt es im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen und ist in geeigneter Weise zu verhindern.

## **b. Innovationspartnerschaft**

Hinderlich ist, dass schon auf EU-Ebene in der RL VS (Art. 25 ff.) die Innovationspartnerschaft nicht als Verfahren vorgesehen ist, und sich dies folglich auch in der VSVgV nicht wiederfindet.

Der BDSV geht indessen davon aus, dass gerade in der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie erhebliches Potenzial für solche Innovationspartnerschaft vorhanden sind, etwa im Hinblick auf den oft sehr erheblichen Investitionsbedarf in Forschung und Entwicklung bei Rüstungsgütern, der sich erst durch spätere Abrufe nach Vorliegen der Produktreife amortisieren kann und muss, sowie die hier typischen Fortentwicklungs-zyklen und „Updates“ und schließlich der erforderliche iterative Austausch mit dem Auftraggeber im Hinblick auf sich verändernde Anforderungen des Ausrüstungszuschnitts – etwa auch aufgrund bündnisbezogener und europapolitischer Entwicklungen im Verteidigungssektor.

Daher empfiehlt sich die Implementierung der Innovationspartnerschaft analog § 19 VgV, wobei dies wie erwähnt auch auf EU-Ebene umgesetzt werden müsste. Dabei kann man sich durchaus an den Regelungen des § 19 VgV als „äußerer Rahmen“ orientieren (ergänzt durch sicherheitsbezogene Aspekte), um eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen. Die genaue Ausgestaltung muss dann ohnehin sehr individuell und an das jeweilige Beschaffungsvorhaben angepasst werden.

Etwaige Bedenken, die gegen diese Verfahrensart sprechen können (und auch in bisherigen Gesetzgebungsverfahren vorgebracht wurden), teilt der BDSV insoweit, dass die letzten beiden Absätze (Absätze 9 und 10) des §19 VgV aus Industriesicht nicht akzeptabel sind und deshalb nicht mit übernommen werden sollten.

Ansonsten kann der Befürchtung wirksam begegnet werden, mit einem solchen Verfahren würde eine dauerhafte exklusive Verbindung zu einem Unternehmen geschaffen und der Wettbewerb fortan ausgeschlossen. Dem ist dadurch zu begegnen, dass der Auftragsgegenstand klar beschrieben und eingegrenzt wird. Zudem könnte analog zur Rechtslage bei Rahmenverträge eine Höchstgrenze für das Beschaffungsvolumen und die Vertragsdauer bestimmt werden.

Allerdings ist die Innovationspartnerschaft von erheblicher inhaltlicher und infolgedessen auch verfahrens- und vertragsrechtlicher Komplexität geprägt, und bringt einen entsprechenden Verfahrensaufwand auf AG- und Industrieseite mit sich, etwa auch im Hinblick auf Regelungen zur (auch preisrechtlich relevanten) Vergütung der erst noch zu entwickelnden Leistungen (etwa im Rahmen eines Cost

plus Verfahrens). Daher dürfte sich dies nur bei sehr großen und innovativen Beschaffungsvorhaben empfehlen, sollte aber eben nicht von vornherein ausgeschlossen sein.

Die Idee eines Spiral Developments, also eines iterativen Verfahrens zur kontinuierlichen Weiterentwicklung eines Produkts, sehen wir nicht als eigene Verfahrensart an, vielmehr kann und sollte dies als optionaler integraler Bestandteil der Innovationspartnerschaft ausformuliert werden.

## **VIII. Modernisierung Markterkundung und Konkretisierung Projektantenproblematik**

Markterkundung und Projektantenproblematik hängen eng zusammen und sind daher in Gesamtschau zu betrachten. Ungeachtet dessen gehen wir zunächst auf die Themen je für sich genommen ein:

### **a. Markterkundung**

Zunächst ist festzustellen, dass die Markterkundung in der VSVgV oder anderen Regularien völlig unzureichend geregelt ist und hierdurch erhebliche Unsicherheit über den rechtlichen Rahmen besteht. Bisher wird lediglich in § 10 Abs. 4 VSVgV geregelt, dass das Vergabeverfahren nicht für eine Markterkundung missbraucht werden darf, es fehlt aber jedwede positive und „ermutigende“ Regelung. Es sollte somit in einem eigenen Paragraphen die Markterkundung geregelt werden.

Sinnvolle Regelungsinhalte wären:

- Etablierung der Markterkundung als vorgeschaltetes Verfahren, welches nicht verpflichtend, aber doch als Regelverfahren gekennzeichnet wird, jedenfalls für Fälle der Beschaffung von Gütern mit innovativem Charakter (wozu bereits die Weiterentwicklung von Produkten gehört) und/oder großem Volumen
- Entsprechende Selbstverpflichtung der Bundeswehr, im Regelfall eine Markterkundung vor jeder Vergabe mit Auftragswert oberhalb von EUR X durchzuführen
- Aufbau eines Konzepts für die Durchführung von Markterkundungen:
  - o Durchführung Markterkundung durch Planungsamt vor Finalisierung der FFF und Zeichnung durch den GI der jeweiligen TSK
  - o Bei großen, komplexen bzw. innovativen Beschaffungsprojekten Durchführung in mehreren Phasen
- Anschreiben aller relevanter Industrie-Unternehmen (deutsch oder europaweit), ob Interesse an Markterkundung, ggf. auch durch öff. Bekanntmachung flankiert
  - o Vorstellen Grobkonzept Beschaffungsgegenstand
  - o Vorstellen Zeitplan

- Durchführung eigentlicher Marktdialog
  - o Vorstellung des Entwurfs der AG-seitig erstellten Leistungsbeschreibung
  - o Abfrage von Feedback anhand von Fragebogen:
    - Welche Änderungen an Leistungsbeschreibung, damit schnellere Beschaffung möglich
    - Welche Änderungen an Leistungsbeschreibung, damit günstigere Beschaffung möglich
    - Welche Änderungen an Leistungsbeschreibung, damit mehr Wettbewerb
- Besprechung des Feedbacks mit sämtlichen Teilnehmern des Marktdialogs
- Alternativ – soweit z.B. in einer frühen Phase eines Beschaffungsvorhabens eine Leistungsbeschreibung noch gar nicht vorhanden ist, wie in der Praxis häufig der Fall – kann es bei der Vorstellung des groben Beschaffungsvorhabens bleiben und können die Bieter gebeten werden, von sich aus in freier Form Umsetzungskonzepte und passende Produkte vorzulegen.
- Wichtig ist in jedem Fall der nachfolgende Evaluierungsprozess und die Überführung in konkrete Leistungsbeschreibungen für die Ausschreibung. Hier sollten die Rückläufer umfassend gewürdigt und zugleich vergabe-rechtliche Maßgaben beachtet werden, insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung und der Hersteller- und Produktneutralität. Wichtig erscheint dem BDSV, dass die letztgenannten Grundsätze aber keinesfalls den öffentlichen Auftraggeber abhalten sollte, die Markterkundung durchzuführen und sich einen Marktüberblick zu verschaffen, vielmehr kommen diese Grundsätze in der Evaluierungs- und Umsetzungsphase zum Tragen.

## **b. Umgang mit Projektanten**

Bei der sog. Projektantenproblematik geht es darum, inwiefern Interessenkonflikte zu befürchten und diesen entgegenzuwirken ist, weil Unternehmen im Vorfeld einer Ausschreibung beratend tätig werden (etwa im Rahmen der vorerwähnten Markterkundung oder im Wege eines bilateralen Austauschs), und sie sich im späteren Vergabeverfahren selbst als Bieter beteiligen. Es handelt sich mithin im Wesentlichen um ein Compliance Thema, aber auch eine Konkretisierung des vergaberechtlichen Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz.

Die Industrie sieht hier das Problem vor allem in der amtsseitigen Auslegung der vergaberechtlich vorzusehenden Ausgleichsmaßnahmen zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung. Die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung bedeuten nicht, dass Hintergrundinformationen an Mitwettbewerber weiterzugeben sind. Bei einem eventuellen Erlass müsste eine entsprechende Klärung mit aufgenommen werden.

Von der Ausgangslage her findet sich hierzu auch eine Regelung in § 10 Abs. 2 VSVgV, wonach der durch die Vorbefassung erhaltene Vorteil auszugleichen ist (und somit konkludent gesagt wird, dass dadurch kein Mitwirkungsverbot ausgelöst wird, so auch schon EuGH in der Rs. *Fabricom*). Diese Regelung ist im Grundsatz sachgerecht, verdient aber angesichts der erheblichen praktischen Bedeutung eine differenziertere Regelung, wie sie etwa in § 7 VgV enthalten ist, etwa über die Art und Weise des Wettbewerbsausgleichs.

Ungeachtet der gesetzlichen Normierung der Projektantensituation als grundsätzlich erlaubtes Verhalten nimmt der BDSV in der Rechtswirklichkeit und gelebten Beschaffungspraxis eine große Zurückhaltung der Beschaffungsstellen des VS-Bereichs wahr, überhaupt eine bilaterale Vorfeldberatung (oder die o.g. Markterkundung) in Anspruch zu nehmen, dies offenbar in dem (grundsätzlich aner kennenswerten) Bestreben, von vornherein Ungleichbehandlungen oder Compliance-Verstöße bis hin zu Korruptionsdelikte zu vermeiden. Aus unserer Sicht sind diese Zielsetzungen ohne Einschränkung aufrechtzuerhalten und liegen auch im Interesse der Industrie, dafür bedarf es aber nicht einer so restriktiven Handhabung.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass entsprechende Vorfeldberatungen einen erheblichen Mehrwert bieten können, insbesondere, weil bei innovativen Produkten das Know-how vielfach auf der Anbieterseite liegt. Zudem können Aspekte des Patent- und Urheberrechtsschutzes (oder auch nur ungeschützter Geschäftsideen) für ein vertrauliches „Setting“ sprechen. Unternehmen wollen legitimerweise den von ihnen erarbeiteten Wettbewerbsvorteil nicht ohne Weiteres dem Wettbewerb preisgeben.

Den eingangs beschriebenen Problemstellungen können gleichwohl wirksam begegnet werden, etwa durch Implementierung und Beachtung folgender Leitlinien:

- Grundsätzlich Vorrang einer breit angelegten Markterkundung vor einer bilateralen Vorberatung
- Bilaterale Vorberatung nur bei Vorliegen und zwecks Adressierung der vorgenannten Aspekte der Vertraulichkeit
- Genaue interne Dokumentation dieser Vorgänge (Teilnehmerkreis, Ort / Uhrzeit, Inhalte in zusammenfassender Form), ggf. mit geeigneter Vertraulichkeitseinstufung; für die Vergabeakte ggf. Notiz in Kurzform.

Ob dies z.B. in der VSVgV gesetzlich fixiert wird oder in anderer Form (etwa als Verwaltungsvorschrift) implementiert wird, bleibt abzustimmen.

## IX. Dringlichkeitsausnahmen von der Anwendung des Verhandlungsverfahrens

Der aktuelle Wortlaut der RL 2009/81 und der VSVgV und eine sehr restriktive Rechtsprechung zur **Anwendung der Möglichkeit von Dringlichkeitsausnahmen** zur Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb macht es bisher dem öffentlichen Auftraggeber kaum möglich, diese zeitsparende Verfahrensart zu nutzen. Hier sieht die Industrie die Notwendigkeit einer klarstellenden Anpassung der vergaberechtlichen Regelungen, die es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, u.a. ihm nicht zuzuschreibende außenpolitische Entwicklungen, die Auswirkungen auf die nationale Sicherheitssituation haben können und neue kurzfristige Bedarfe auslösen, aus Zeitgründen das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb zu nutzen. Ein möglicher Vorschlag wäre, zur Klarstellung die Regelbeispiele in § 12 Abs. 1 Nr. 1. b) aa) VSVgV z. B. um „außenpolitisch bedingte Sondersituationen“ zu erweitern, da solche vom Öffentlichen Auftraggeber zumindest im Regelfall nicht so gut voraussehbar sind, dass die verkürzten Fristen eingehalten werden können, abgesehen davon, dass diese für bestimmte Produktbereiche im Verteidigungssektor ohnehin nicht haltbar sind.

## X. Anwendung der Ausnahmemöglichkeiten des Art. 346 AEUV

Die amtsseitige **Anwendung der Ausnahmemöglichkeiten des Art. 346 AEUV** (§ 107 Abs. 2 GWB) müsste entscheidend stärker genutzt werden. Dies insbesondere durch eine Stärkung der bereits gesetzlich in § 107 Abs. 2 GWB vorgesehenen Regelung, dass wesentliche Sicherheitsinteressen berührt sein können, wenn der öffentliche Auftrag verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologien betrifft. Auch wenn die Begründungsmöglichkeiten bereits jetzt mit Hilfe des Arguments der nationalen Versorgungssicherheit als ein Kernelement wesentlicher Sicherheitsinteressen gegeben sind, bietet sich hier die Umwandlung von einer „Kann“- in eine „Muss“-Vorschrift an. Auf EU-Ebene unbestritten, gehört zur Versorgungssicherheit die Möglichkeit der Aufrechterhaltung, Erweiterung oder sogar die Neuschaffung von Schlüsseltechnologien auf nationalem Boden, um wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen gerecht zu werden. Entsprechend klare Vorgaben zur sachgerechten Auslegung und Anwendung von Art. 346 AEUV und GWB sind erforderlich. Möglicherweise könnte auch an eine Aktualisierung der Kriegswaffenliste von 1958 gedacht werden, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung ihres generischen Charakters.

Konkret wird vorgeschlagen:

- Wenn der Anwendungsbereich möglicher Direktvergaben im militärischen Bereich tatsächlich erweitert werden soll, bedarf es einer bereits mehrfach geforderten Reformierung des auf die veraltete Sicherheitslage zugeschnittenen Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV (so etwa jüngst Forderung Digitalministerkonferenz 2024, [Alle Jahre wieder: Reformwünsche für Art. 346](#))

[AEUV | VDZ – Verwaltung der Zukunft](#), abgerufen am: 07.03.2025).  
Zielführender wäre es somit im Ergebnis, die Bundesregierung aufzufordern,  
auf europäischer Ebene auf eine entsprechende Änderung hinzuwirken.

- Unbedingt sollte § 107 Abs. 2 S. 2 GWB im Lichte der bestehenden Gesetzeslage klarer gefasst werden, um den Vergabestellen eine rechtssichere Beschaffung zu ermöglichen. Hierbei sollte das Bundesverteidigungsministerium weiterhin mittels regelmäßig veröffentlichter Strategiepapiere den Begriff der Schlüsseltechnologien definieren und aktualisieren, d.h. die sich verändernde, sicherheitspolitischen Lage sowie technologische Fortschritte berücksichtigen.
- Schließlich sind die durch die obergerichtliche Rechtsprechung etablierten Kriterien der Dokumentationsanforderungen aufzunehmen, um Vergabestellen die engen Voraussetzungen des § 107 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, S. 2 GWB zu verdeutlichen und im Sinne einer „Selbstkontrolle“ die Prüfung seiner Voraussetzungen zu ermöglichen.
- Die in § 4 Abs. 2 Nr. 3 BwBBG normierte Ausnahmeregelung, wonach wesentliche nationale Sicherheitsinteressen auch berührt sind, wenn die gemeinsame Durchführung des öffentlichen Auftrages wesentliche Sicherheitsinteressen eines anderen beteiligten Mitgliedsstaates betrifft, sollte auch künftig, d.h. über die derzeit in § 9 BwBBG geltende Befristung bis zum 31.12.2026 hinaus, beibehalten werden.
- Dies vorweggeschickt, schlagen wir folgende Regelung vor:

<b>Geltende Fassung § 107 Abs. 2 S. 2 GWB</b>	<b>Vorschlag zur Neufassung</b>
(2) Dieser Teil ist ferner nicht auf öffentliche Aufträge und Konzessionen anzuwenden,  2. die dem Anwendungsbereich des Artikels 346 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterliegen.	(2) Dieser Teil ist ferner nicht auf öffentliche Aufträge und Konzessionen anzuwenden,  2. die dem Anwendungsbereich des Artikels 346 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterliegen.
Wesentliche Sicherheitsinteressen im Sinne des Artikels 346 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union können insbesondere berührt sein, wenn der öffentliche Auftrag oder die Konzession verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologien betrifft.	Wesentliche Sicherheitsinteressen im Sinne des Artikels 346 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind regelmäßig berührt, wenn der öffentliche Auftrag oder die Konzession verteidigungsindustrielle Schlüsseltechnologien betrifft, also solche die durch die Bundesregierung als solche eingestuft sind.

## XI. Vorhalteverträge

Aus Industriesicht wird eine stärkere Nutzung von Vorhalteverträgen durch den Amtsbereich BMVg zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Bundeswehr begrüßt. Näheres zur Ausgestaltung und zur preisrechtlichen Handhabung ist in den laufenden Gesprächen zwischen BAAINBw und BDSV zu erörtern.

## XII. Reduzierung mitgeltender Vorschriften

Im Rahmen der Rüstungsbeschaffung investieren die Verhandlungsparteien seit Jahren einen nicht unwesentlichen Teil der Verhandlungen und Diskussionen auf die Frage, welche „mitgeltenden Vorschriften“ im Vertrag vereinbart werden. Dabei verweisen einige Verträge weiterhin auf **mitgeltende Vorschriften in der „jeweils aktuellen“ Fassung**. Dies birgt ein erhebliches Risiko für weitere Kosten und/oder Pflichtverletzungen der Industrie aufgrund „neuer“ oder geänderter mitgeltender Vorschriften einschließlich geänderter gesetzlicher Vorgaben im Laufe der Vertragserfüllung. Einige Verträge enthalten heute eine klare Regelung zu mitgeltenden Vorschriften einschließlich einer Liste und dem Geltungszeitraum spätestens zum Zeitpunkt der Abgabe des Angebots. Dies sollte zur allgemeinen Praxis werden. Dies allein reicht aber nicht. Die mitgeltenden Vorschriften müssen auf diejenigen reduziert werden, die für Rüstungsgüter relevant sind. Dafür ist von den Bereichsausnahmen für den Verteidigungsbereich Gebrauch zu machen. Außerdem empfehlen wir weitere Bereichsausnahmen, insbesondere auch im Produkthaftungsrecht, einzuführen. Rüstungsvorhaben könnten signifikant (i) schneller, (ii) kosteneffizienter und (iii) zielorientierter durchgeführt werden, wenn der öffentliche Auftraggeber von bestehenden Ausnahmeregelungen Gebrauch machte und klare und abschließende vertragliche Vorgaben zur Einhaltung verbleibender mitgeltender Vorschriften mit der Industrie vereinbarte:

- Mitgeltende Vorschriften im Bereich der Rüstungsbeschaffung müssen auf diejenigen reduziert werden, die für die zu beschaffenden Rüstungsgüter konkret relevant sind. Um dies zu erreichen, ist von bestehenden Bereichsausnahmen Gebrauch zu machen.
- Sämtliche Beschaffungsverträge sollten eine klare Regelung zu mitgeltenden Vorschriften enthalten, einschließlich einer abschließenden Liste mitgeltender Vorschriften und der Festschreibung des für das Beschaffungsvorhaben geltenden Standes der mitgeltenden Vorschriften (auf den zum Zeitpunkt der Abgabe des Angebots konkret absehbaren Gesetzesstand).
- Die vom Auftragnehmer umzusetzenden Anforderungen an den Leistungsgegenstand sollten nach Vertragsschluss möglichst nicht geändert werden. Ändern sich mitgeltende Vorschriften sollte daher geprüft werden, ob die Änderung zwingend erforderlich ist.

Daher sollten zur Beschleunigung von effizienzgesteigerten Beschaffungsvorhaben folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- a. Abschließende Auflistung ohne dynamischen Verweise auf zukünftige Gesetzesstände. Wir empfehlen insofern eine einheitliche Praxis, die durch Erlass angeordnet werden sollte.
- b. Nutzung von Bereichsausnahmen. Viele Gesetze enthalten schon heute Bereichsausnahmen für die Bundeswehr, denn der (europäische und deutsche) Gesetzgeber hat erkannt, dass Vorschriften aufgrund der besonderen Einsatzbedingungen im militärischen Gebrauch vielfach keinen Sinn machen und teilweise sogar die Missionstauglichkeit von Gerät oder die Sicherheit der Soldaten beeinträchtigen können. Diese Ausnahmen erlauben es dem BAAINBw, von den gesetzlichen Vorgaben abzuweichen und mitgeltende Vorschriften einschließlich der Dokumentationspflichten für bestimmte Beschaffungsprojekte nicht anzuwenden. Wir empfehlen, die Beschaffungsstellen durch Erlass zu verpflichten, von bestehenden Bereichsausnahmen Gebrauch zu machen und den Begründungsaufwand dafür zu reduzieren, sofern nicht ausnahmsweise konkrete nachvollziehbare Gründe des konkreten Projektes dagegensprechen.
- c. Erfahrungsgemäß scheuen sich Beamte in Abnahmeverantwortung, das Ihnen eingeräumte Ermessen auszuüben, aus Furcht vor der persönlichen Haftung. Denn bisher haften Beamte in der Abnahmekommission bei vorsätzlichen und grob fahrlässigen Amtspflichtverletzungen mit ihrem Privatvermögen für Fehler und „Schäden am Eigentum Dritter“. Auch wenn die persönliche Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit begrenzt ist, führt dies doch immer wieder zu fehlender Entschlussfreudigkeit der Beamten, bzw. dient als Begründung für eher enge Entscheidungen. Im Sinne von „selbst wenn Du einen Fehler machst, ist es nicht Dein persönlicher Untergang“ sind z. B. Amtshaftpflichtversicherungen für Abnahmepersonal durch den Bund bzw. ein eigenes internes Fondsmodell zur Abdeckung dieser Risiken notwendig, ggf. auch andere Formen der Freistellung von der persönlichen Haftbarkeit (ausgenommen natürlich Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit) anzuregen. Dadurch dürfte die Geschwindigkeit, in der Entscheidungen getroffen werden, deutlich erhöht und Forderungen nach absoluter Perfektion („Goldrandlösung“) etwas eingedämmt werden.

### **XIII. Start-Ups und Scale-Ups**

Die Teilnahme von Unternehmen an wettbewerblichen Ausschreibungen in Deutschland oder der EU unterliegen einer erheblichen Anzahl von Anforderungen, wie z.B. Nachweise dauerhaften Mindestumsatzes, Liquidität und Kapitalstärke des Unternehmens, Mitarbeiteranzahl usw. In der Konsequenz bedeutet die Anwendung dieser Anforderungen, dass sich kleinere und neue Unternehmen, also auch Start-Up's und Scale-Up's, nicht direkt an solchen Wettbewerben beteiligen

können. In anderen Märkten, z.B. in den USA, werden derartige Anforderungen flexibel gehandhabt und ermöglichen so auch neuen Unternehmen eine Teilnahme an Wettbewerben.

Die einzige Möglichkeit einer Teilnahme in Deutschland oder der Europäischen Union ist das Eintreten in eine Konsortialpartnerschaft mit größeren und etablierten Unternehmen, die diese Anforderungen erfüllen und daher einen formalen Ausschluss aus dem Wettbewerb verhindern. Aufgrund der inhärenten Wettbewerbssituation zwischen etablierten und neuen Unternehmen ist eine solche Partnerschaft jedoch nicht immer angezeigt.

Es wird angeregt, die formalen Anforderungen an in Ausschreibungen teilnehmenden Unternehmen flexibler zu gestalten und eine Art "Risikopartnerschaft" mit neuen Unternehmen zu ermöglichen.

## **C. Regulierungsvorschläge außerhalb des Vergaberechts (insb. BImSchG / BImSchV, Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze, SÜG, KrWaffKontrG, AWG / AWW), Verwaltungsdigitalisierung**

### **I. Beschleunigung der Genehmigungen für neue Produktionsanlagen**

Eine Überarbeitung unseres Genehmigungsrechts ist unerlässlich, wenn wir in Deutschland wieder eine reaktionsfähige und leistungsstarke Wirtschaft in den verschiedensten Sektoren etablieren wollen. Dabei sind die Erfahrungen aus den Genehmigungsstellen in Kommunen und in den Ländern essentiell. Zu betrachten sind neben dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und seinen Verordnungen (BImSchV) das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung, das Verwaltungsverfahrensgesetz, das Baugesetzbuch, die Baunutzungsverordnung, das Bundesnaturschutzgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz, die Betriebssicherheitsverordnung sowie das Landesbauordnungsrecht. Dabei sind die europäischen und völkerrechtlichen Anforderungen ebenso zu berücksichtigen wie die Anforderungen an eine nationale und europäische Verteidigungs-relevante Produktion.

Für eine sehr schnelle Umsetzung von anlagenbezogenen Maßnahmen, die der nationalen Sicherheit dienen, bedarf es zusätzlich der Anpassung in den Formulierungen des § 60 BImSchG i.V.m. der 14. BImSchV. Außerdem müssen die Verwaltungsprozesse zur Zulassung dieser Anlagen davor bewahrt werden, dass sie im Rahmen einer missbräuchlich verwendeten Öffentlichkeitsbeteiligung verzögert werden könnten. Daher ist in § 10 BImSchG europarechtskonform die Öffentlichkeitsbeteiligung auf die „betroffene“ Öffentlichkeitsbeteiligung zu konzentrieren und ergänzend dazu § 60 BImSchG für Anlagen der nationalen Sicherheit flexibel und einzelfallbezogen zu öffnen, soweit der EU-rechtliche Rahmen dies zulässt.

In einem ersten Schritt sollte aus den Erfahrungen der Genehmigungsstellen und Antragstellern ein sachlicher Genehmigungsablauf dargestellt werden und erst in einem zweiten Schritt werden die juristischen Feinheiten formuliert. Angesichts des weitreichenden Einflusses von EU Recht, insbesondere der Industrieemissionsrichtlinie (IED), der UVP-Richtlinie und der Aarhus-Konvention, sollten auch Anpassungen auf dieser Ebene angegangen werden, um der Überregulierung entgegenzuwirken. Die Formulierungen des § 60 BImSchG und der 14. BImSchV sind unter den aktuellen geopolitischen Rahmenbedingungen nicht mehr zeitgemäß.

Für die Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands ist nicht mehr nur die Bundeswehr erforderlich, sondern auch verschiedenste Arten von Produktionsanlagen, die u.U. jeweils immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sind. Für die nationale Sicherheit sind hauptsächlich Energieanlagen, Metallver- und Bearbeitungsanlagen, Oberflächenbehandlungsanlagen, Chemieanlagen und Lageranlagen (bspw. für Betriebsstoffe und Munition) systemrelevant. Auf Grund der Verschiedenheit der notwendigen Anlagentypen und der Notwendigkeit einer Einzelfallbetrachtung ist eine sinngemäße 1:1-Übertragung der Systematik des LNG-Beschleunigungsgesetzes nur punktuell möglich.

Wo immer dies passt, sollten entsprechende Erleichterungen sinngemäß auch für den Hochlauf bereits vorhandener Produktionskapazitäten gelten.

## II. Sicherstellungsgesetze

Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze werden mitunter auch als Notstandsgesetze bezeichnet, da ihre Anwendung grundsätzlich ausgeschlossen ist und erst nach der vorherigen Feststellung eines bestimmten Notstands ermöglicht wird (Art. 80a GG Junktim). Während Vorsorgegesetze – die hier nicht näher behandelt werden – bereits bei besonderen Gefahrenlagen, etwa Naturkatastrophen oder zur Notfallbewältigung, zur Anwendung kommen können, liegt die Schwelle zur Aktivierung der Sicherheitsgesetze höher.

Ihre Anwendung setzt die vorherige Feststellung eines der folgenden Fälle voraus:

- Spannungsfall (Art. 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG),
- Zustimmungsfall (Art. 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG),
- Bündnisfall (Art. 80 Abs. 3 GG) oder
- Verteidigungsfall (Art. 115a Abs. 1 GG).

Die Mehrzahl dieser Bundesgesetze wurde in den 1950er und 1960er Jahren im Kontext der Nachkriegszeit verabschiedet. Sicherstellungsgesetze dienen primär der Verteidigung sowie dem Schutz der Zivilbevölkerung – und damit der Erhöhung der Resilienz Deutschlands. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) in den vergangenen Jahren einen ressortübergreifenden Revisionsprozess eingeleitet. Ziel dieses Prozesses ist eine umfassende Überarbeitung, Modernisierung, Nachbesserung und

Vereinheitlichung der betreffenden Gesetzgebung. Von den zahlreichen Sicherstellungsgesetzen sind für die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie vor allem die folgenden Gesetze von besonderer Relevanz:

- das Arbeitssicherstellungsgesetz (ASG), das zur Beendigung eines Arbeitsverhältnisses berechtigt, um Arbeitsleistungen in der Bundeswehr, im Zivilschutz oder in versorgungskritischen Unternehmen sicherzustellen;
- das Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG), das zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, die der Bedarfsdeckung der Zivilbevölkerung und Streitkräfte unter Rückgriff auf Betriebe der gewerblichen Wirtschaft dient;
- das Bundesleistungsgesetz (BLG), das zur Anforderung bestimmter Leistungen berechtigt, etwa der Überlassung von beweglichen Sachen oder baulichen Anlagen;
- die Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung, wonach Unternehmen der Mineralölwirtschaft, die bestimmte Mineralölprodukte bearbeiten, verarbeiten oder liefern, verpflichtet werden können in bestimmter Weise mit diesen Produkten umzugehen; sowie
- die Verordnung zur Sicherstellung des Luftverkehrs, die die Bereitstellung wesentlicher Luftverkehrsdienste in Verteidigungsnotfällen regelt und betriebliche Beschränkungen und Verpflichtungen für Luftfahrtunternehmen festlegt sowie die Verordnung zur Sicherstellung des Seeverkehrs.

Diese Regelungen müssen daraufhin geprüft werden, ob sie mit ihrer jeweiligen Zielrichtung und Wirkungsweise auf die Sicherheits- und Verteidigungsindustrie eindeutig, zeitgemäß und rechtssicher sind. Hierzu gehören eindeutig definierte materielle Voraussetzungen für die Feststellung der verschiedenen Notstände.

Zudem sollten die Sicherstellungsgesetze umfassend reformiert werden und dabei insbesondere Daten, KI und Software abbilden. Der Rechtsschutz in den Sicherstellungsgesetzen sollte aktualisiert und einheitlich gestaltet werden, insbesondere im Hinblick auf eine klare Regelung der Entschädigung Betroffener sowie umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten, die derzeit nicht vollständig gewährleistet sind.

Für eine funktionsfähige Verteidigung ist es unerlässlich, dass die Rüstungsindustrie ihren Betrieb ungehindert fortsetzen und in voller Besetzung arbeiten kann. Das ist jedoch nicht gewährleistet, wenn etwa nach dem ASG Arbeitskräfte auch aus diesen Betrieben abgezogen oder bestimmte Leistungen, die für eine reibungslose Produktion unerlässlich sind, nach dem BLG angefordert werden können. Im Sinne einer funktionsfähigen Verteidigung sollten Unternehmen der Rüstungsindustrie daher weitgehend vom Anwendungsbereich der Sicherstellungsgesetze ausgenommen werden.

### III. Sicherheitsüberprüfungen

Die Wirtschaft wird durch die langen Verfahrensdauern der Sicherheitsüberprüfungen<sup>1</sup> nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz massiv in ihrer Lieferfähigkeit beeinträchtigt. Daher ist eine Verkürzung der Bearbeitungsdauern der Sicherheitsüberprüfungen im Sinne des Rüstungsbeschleunigungsgesetzes anzustreben, die durch mehrere Faktoren beeinflusst werden kann, die mehrheitlich im Sicherheitsüberprüfungsgesetz geregelt sind:

- Beseitigung von Personalengpässen auf Seiten der für die Überprüfung zuständigen Behörden (BfV, BAMAD, LfV) durch die Schaffung neuer Planstellen und einer entsprechenden budgetären Deckung.
- eine vollständige Digitalisierung des heute noch Formular-basierten Verfahrens, für alle Beteiligten einschließlich der mitwirkenden Behörden, z.B. an das bereits bestehende ELSE-Verfahren beim BAMAD oder das ELEXI-Verfahren beim BfV,
- die Nutzung von sicheren, digitalen Kommunikationsverfahren (bspw. verschlüsselte E-Mails) anstelle des Postweges zur schnellen Beantwortung von Rückfragen,
- Reduzierung der Zersplitterung durch Konsolidierung der Zuständigkeiten auf eine zentrale Stelle mit Zuständigkeit für die Wirtschaft,
- Vermeidung von Mehrfachüberprüfungen durch unterschiedliche Behörden auf Bundes- und Landesebene, wodurch gleichzeitig das Personal bei den für die Überprüfung zuständigen Behörden entlastet würde.

Die Wirtschaft fordert im Zuge dieser Initiative mehr Rechtssicherheit in solchen Fällen zu schaffen, in denen die Dauer der Sicherheitsüberprüfungen die Länge der Probezeit übersteigt. Bei Neueinstellungen sind Unternehmen unverschuldet in der Situation, dass sie sich, nach Ablauf der Probezeit, nicht einfach von Mitarbeitern mit negativem Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung trennen können. Wünschenswert wäre mehr Transparenz von Seiten des BMWK gegenüber dem Arbeitgeber bei Personen, die keine Ü2 erhalten (z.B. aufgrund von Familienangehörigen aus entsprechenden Herkunftsländern). Hier ist es wichtig, die Hintergründe zu erfahren, damit bewertet werden kann, ob eine Weiterbeschäftigung auch im Rahmen von max. VS-NfD möglich ist. In diesen Fällen sollte der Sicherheitsbevollmächtigte Auskunft über die Gründe erhalten. Weiterhin wäre es hilfreich, Auskünfte über den Status einer Sicherheitsüberprüfung zu erhalten, die einen normalen Regelbearbeitungszeitraum (z.B. 6-9 Monate) übersteigt. Gerade in solchen Fällen sollten Firmen Informationen einholen dürfen, ob hier eine weitere Befassung

---

<sup>1</sup> Im Nachfolgenden sind vorrangig sog. Erstüberprüfungen gemeint.

überhaupt noch Sinn macht, bzw. welche Gründe der langen Bearbeitung zugrunde liegen.

Darüber hinaus ist durch die Einführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZVÜ) die Möglichkeit zu schaffen, auch Personal, das keiner sicherheitsempfindlichen Tätigkeit nach dem SÜG nachgeht, einer Überprüfung zu unterziehen, um für besonders kritische Einsatzbereiche in Unternehmen ein Mindestmaß an personeller Sicherheit zu gewährleisten (Werkschutzpersonal, IT-Personal etc.).

Für Rechtsanwälte, deren Mandanten ihrerseits dem Geheimschutz des Bundes unterliegen, sollte das BMWK die Sicherheitsüberprüfung der betroffenen Rechtsanwälte durchführen, also ohne Aufnahme der Kanzlei in die Geheimschutzbetreuung des Bundes. Dies ermöglicht Sicherheitsüberprüfungen mandantenunabhängig, d.h. ausschließlich bezogen auf die Person und die Organisation des Berufsträgers, und trägt zu einer Beschleunigung der Prozesse bei.

#### **IV. Rüstungsexport: Wiedereinführung sog. Komplementärgenehmigungen und Schaffung von Genehmigungen mit Konzentrationswirkung**

##### **a. Wiedereinführung sog. Komplementärgenehmigungen**

Das BMWK hatte im Papier „Eckpunkte für das Rüstungsexportkontrollgesetz“ bereits angeregt, dass die **Dualität von Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz / Außenwirtschaftsverordnung bei Kriegswaffenexporten** („doppeltes Genehmigungserfordernis“) abgeschafft und das Instrument der **Komplementärgenehmigung** wiedereingeführt werden soll. Dieses bedeutet für in Deutschland hergestellte Kriegswaffen bei deren Ausfuhr die Abschaffung eines doppelten Genehmigungserfordernisses nach KWKG und nach AWG. Diese Komplementarität sollte umgesetzt werden, um Verwaltungsaufwand zu reduzieren und Geschäfte mit Kriegswaffen planbarer zu machen. Hierfür bedarf es einer Änderung der Außenwirtschaftsverordnung.

Dieser Vorschlag wird grundsätzlich von der Industrie begrüßt. Aufgrund des doppelten Genehmigungserfordernisses ist aktuell für Unternehmen der administrative Aufwand höher, es sind zwei Genehmigungsverfahren abzuwarten und es besteht ein erhöhtes unternehmerisches Risiko insbesondere im Bereich von größeren Kriegswaffen der Nummern 7 bis 28 des Teil B der Kriegswaffenliste, die regelmäßig kundenspezifisch gefertigt werden. Zudem bringt das BMWK in anderen als Kriegswaffen betreffende Ausfuhrgenehmigungsverfahren bereits heute seine politische Expertise gegenüber dem BAFA ein. Eine über die Expertise des BMWK hinausgehende Expertise des BAFA ist nicht erkennbar. Einer gesonderten Genehmigung durch das BAFA im Fall der Ausfuhr von Kriegswaffen bedarf es daher nicht, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker i. S. d. Art. 26 GG und die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu

schützen. Den Interessen der Bundesrepublik ist auch dadurch Rechnung getragen, dass die Komplementärgenehmigung jederzeit widerrufen werden kann und im Fall sicherheitsrelevanter Umstände zu widerrufen ist (§ 7 Abs. 1 und 2 KrWaffKontrG). In einem solchen Fall wäre das Unternehmen aber gemäß § 49 Abs. 6 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz für Vermögensnachteile zu entschädigen.

Gemäß § 13 Abs. 1 AWG ist das BAFA für den Erlass von Verwaltungsakten, einschließlich Ausfuhrgenehmigungen, auf Grund des AWG und der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen zuständig, soweit in anderen Gesetzen, im AWG oder auf Grund einer nach dem AWG erlassenen Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist. Die Zuständigkeit für den Erlass von Verwaltungsakten liegt gem. § 11 Abs. 2 KrWaffKontrG – auch für den Bereich der Beförderungen – beim BMWK bzw. für den Bereich der Bundeswehr beim BMVg. Einer neuen Zuständigkeitsverteilung bedarf es daher nicht. Allerdings sollte § 8 AWV angepasst werden, um die Genehmigungspflicht durch das BAFA im Fall der Ausfuhr abzuschaffen. Hier empfehlen wir in Anlehnung an § 46 Abs. 2 AWV folgende Formulierung:

„Eine Genehmigung nach Absatz 1 ist nicht erforderlich, wenn die Ausfuhr nach § 3 Abs. 1 oder 2 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen genehmigungspflichtig ist.“

## **b. Genehmigung mit Konzentrationswirkung**

Ein weiterer Vereinfachungs- und Beschleunigungsvorschlag bezieht sich für in Deutschland produzierte und zum Export bestimmte Kriegswaffen auf die Zusammenfassung von Herstell- und Ausfuhrgenehmigung in einem Genehmigungsakt („Genehmigung mit Konzentrationswirkung“). Grund dafür ist, dass regelmäßig schon bei der Entscheidung über die Herstellgenehmigung der Empfänger sorgfältig betrachtet und in den Mittelpunkt der Entscheidung gestellt wird. Sofern sich in dessen politischer Bewertung bis zum Ausfuhr-Vorgang nichts ändert, was regelmäßig der Fall ist, bedarf es keiner weiteren Betrachtung in Form einer eigenen Ausfuhrgenehmigung. Sofern sich zwischen Rechtskraft der Genehmigung aus dem Ausfuhr-/Auslieferungsvorgang an den ausländischen Kunden in der politischen Bewertung ausnahmsweise doch eine Änderung ergibt, kann die Genehmigung insgesamt von Seiten der Bundesregierung widerrufen werden. Dieser Widerruf stoppt dann einerseits wirksam den Ausfuhrvorgang, berechtigt aber andererseits den Genehmigungsempfänger zugleich nach einer Entschädigung nach § 9 KWKG (die heute bei einer Trennung beider Vorgänge rechtssystematische Probleme verursacht). Nach heutiger Rechtslage hingegen bedeutet die Genehmigung zur Herstellung einer Kriegswaffe im Rahmen eines bestimmten Projekts nicht auch, dass die Ausfuhr des fertiggestellten Produkts ebenfalls genehmigt wird. Unternehmen fertigen Kriegswaffen daher bislang mit dem Risiko, im schlechtesten Fall das kundenspezifisch gefertigte Produkt nicht

ausliefern zu dürfen. Eine Einführung einer Genehmigung mit Konzentrationswirkung würde dieses Risiko und den Verwaltungsaufwand minimieren.

Die Einführung einer Genehmigung mit Konzentrationswirkung wäre auch verfassungsmäßig: Im KrWaffKontrG als Ausführungsgesetz des Art. 26 Grundgesetz (GG) hat der Gesetzgeber die Bundesregierung gem. § 11 Abs. 2 und 3 dazu ermächtigt, die Zuständigkeit für die Erteilung und Versagung von Genehmigungen an Ministerien zu delegieren. Darauf basierend hat die Bundesregierung die erste Durchführungsverordnung zum KrWaffKontrG erlassen, aus der sich gemäß § 1 Abs. 1 ergibt, dass das BMWK für die Erteilung und den Widerruf von Genehmigungen betreffend Kriegswaffen zuständig ist, sofern nicht das BMVg (im Bereich der Bundeswehr), das Bundesministerium für Finanzen (im Bereich der Zollverwaltung) oder das Bundesministerium des Inneren (im Bereich der Sicherheitsbehörden und des Strafvollzugs) zuständig ist. Das Genehmigungswesen für die Herstellung und den Umgang mit Kriegswaffen liegt daher originär im Zuständigkeitsbereich des BMWK und im Bereich der Bundeswehr des BMVg. Das BMWK entscheidet auch heute im Rahmen der Beförderungsgenehmigungen nach § 3 Abs. 1 bis 3 KrWaffKontrG über geplante Ausfuhren. Insbesondere dürfen Kriegswaffen nach § 11 Abs. 4 nur ausgeführt werden, wenn die hierzu erforderliche Beförderung im Sinne des § 11 Abs. 1 oder 2 KrWaffKontrG genehmigt ist. Im Rahmen der Genehmigungsverfahren sind dabei auch vom BMWK die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und der darin referenzierte Gemeinsame Standpunkt der Europäischen Union in den Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Auch kommt der Sicherstellung einer beschleunigten und unbürokratischen Einfuhr entsprechender Rüstungsgüter (Waffen- und Plattformsysteme, Komponenten, Dienstleitungen) aus allen EU Ländern und UK besondere Bedeutung zu.

## **V. Verwaltungsdigitalisierung**

Für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen der Verteidigungsindustrie und Behörden/öffentlichen Stellen einerseits und um andererseits der erhöhten Bedrohungslage Rechnung zu tragen, hat der digitale Informationsaustausch von sensiblem Datenmaterial eine wesentliche Bedeutung und birgt zugleich großes Verbesserungspotential. Hierzu kann eine begrenzte Kopplung der Netzwerke zwischen Industrieunternehmen und Behörden/öffentlichen Stellen für notwendige Austauschmöglichkeiten (z.B. VS-NfD konforme Videokonferenzen, das Teilen von Bildschirmhalten oder ganzen IT-Systemen mit vielfältigen Services) beitragen. Dies ist im Exportgeschäft bereits vielfach gelebte Praxis.

Ebenso könnte mit der Standardisierung des digitalen Versands von Dokumenten über verschlüsselte E-Mails eine wesentliche Beschleunigung in Projekten erreicht werden. Der digitale Datentransfer hat hierzu über Hardware- und Software-

gestützte Verschlüsselung (z.B. Sina Technologie) zu erfolgen, um die Geheimschutzanforderungen zu erfüllen. Nach diesem Vorbild lassen sich auch technische Kommunikationsschnittstellen für den Nutzerdatenfluss von Bestandssystemen einrichten, um z.B. „digitale Zwillinge“ für die Nutzung zu generieren.

Berlin, im Juni 2025.