

26.09.25

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr

Der Bundesrat hat in seiner 1057. Sitzung am 26. September 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem beabsichtigten Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr erhöht werden soll. Er unterstreicht die bestehende dringliche Handlungsnotwendigkeit, betont aber auch das Erfordernis einer wirksamen Gesamtverteidigung.
- b) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die vergaberechtlichen Erleichterungen des Gesetzentwurfes – über die Planung und Beschaffung für die Bundeswehr hinaus – auf öffentliche Aufträge von Bund, Ländern und Kommunen für Zwecke der Zivilen Verteidigung auszuweiten.

Begründung:

Gesamtverteidigung ist gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes Verfassungsauftrag. Sie umfasst alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens. Sie zielt darauf ab, unsere Fähigkeit zu stärken, sich gegen Bedrohungen zu behaupten, sei es militärisch, zivil oder im Bereich der Kritischen Infrastruktur. Neben der militärischen Verteidigung ist daher in der heutigen Sicherheitslage auch der Zivilen Verteidigung derjenige Stellenwert einzuräumen, der ihr nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch-

land zur Wahrung des Schutzversprechens gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie zum Schutz unseres freiheitlichen demokratischen Staates zukommt. Die erbetene gesetzliche Ausweitung des Geltungsbereiches ist eine Voraussetzung, damit die zuständigen Behörden mit zeitkritischen Anpassungserfordernissen parallel und ohne Verzug dem bereits angelaufenen Fähigkeitsausbau der Bundeswehr mittels eines angepassten und modernisierten Vergaberegimes angemessen folgen können. Dies gilt insbesondere für den weiteren Ressourcenausbau im Bevölkerungsschutz auch für Zivilschutzzwecke, aber auch die anderen Handlungsfelder der Zivilen Verteidigung. Im Lichte der Deutschen Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen (Vorsorge), der Nationalen Sicherheitsstrategie sowie unter Einbeziehung der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) des BMI wird dem Zivil- und Bevölkerungsschutz breitenwirksam eine tragende Rolle unter anderem bei der Risikovorsorge sowie bei der Ausprägung von wichtigen Resilienzen zum Schutz der Bevölkerung beigemessen. Dementsprechend ist es unabdingbar, Privilegierungen im Vergaberecht auch für Beschaffungen in der Zivilen Verteidigung sowie im Bevölkerungsschutz zu realisieren.

2. a) Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Bundesregierung, Planungs- und Beschaffungsvorgänge der Bundeswehr zu vereinfachen und zu beschleunigen. Um die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands zu stärken, bedarf es auch einer umfassenden Aktivierung rüstungswirtschaftlicher Potenziale in der Breite der Wirtschaft.
- b) Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich den Ansatz, wettbewerbsrechtliche Gesichtspunkte sicherheitspolitischen Prioritäten unterzuordnen. Er weist darauf hin, dass einige Aspekte, wie die Abweichung von der Losvergabe oder die Ausweitung der Möglichkeiten zur Direktvergabe, die Beteiligung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), Start-ups sowie von Quereinsteigern im Verteidigungssektor erschweren. Dies gilt umso mehr, da der vorliegende Gesetzentwurf sich auf sämtliche Bedarfe der Bundeswehr erstreckt. Dies kann zu Ineffizienzen führen, da gerade diese Unternehmen agil und innovativ auf veränderte Bedarfe reagieren können. Der Bundesrat hält es auch im Sinne der Verteidigung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe für geboten, diese Potenziale in der Breite der Wirtschaft zu heben.
- c) Der Bundesrat betont, dass wettbewerbsrechtlich bedingte Verzögerungen nur einen Teilaspekt langsamer Beschaffungsprozesse darstellen. Er vertritt die Ansicht, dass die wettbewerbs- und vergaberechtlichen Ausnahmen mit Augenmaß angewendet werden sollten, um KMU und Quereinsteiger im

Verteidigungssektor nicht übermäßig zu benachteiligen. Der Bundesrat bittet zudem die Bundesregierung, weitere Maßnahmen zur Beschleunigung von Beschaffungsprozessen zu prüfen, insbesondere auf Seiten der für Beschaffung zuständigen Stellen wie beispielsweise das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw).

Begründung:

Die Beschleunigung der Beschaffungsvorgänge der Bundeswehr ist angesichts der sicherheitspolitischen Bedrohungslage von höchster Priorität, um die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands schnellstmöglich zu stärken. Ausnahmen von etablierten wettbewerbsrechtlichen Prinzipien können dabei zielführend sein, da die so eingesparte Zeit im Beschaffungsvorgang höher zu bewerten ist als die entstehenden Ineffizienzen.

Gleichwohl stehen einige im Gesetzentwurf enthaltene Aspekte, wie die Abweichung von der Losvergabe oder die Ausweitung der Möglichkeiten zur Direktvergabe, im Spannungsverhältnis zu einer möglichst umfassenden Aktivierung verteidigungswirtschaftlicher Potenziale in der Wirtschaft. Kleinen und mittleren Unternehmen, Start-Ups und Quereinsteigern im Verteidigungssektor wird die Teilnahme an Beschaffungsprozessen somit erschwert. Dies kann zu neuen Ineffizienzen führen, da gerade diese Unternehmen agil und innovativ auf veränderte Bedarfe reagieren können. Dies gilt umso mehr, da der Gesetzentwurf sich auf alle öffentlichen Aufträge zur Deckung von Bedarfen der Bundeswehr erstreckt. Eine Anwendung mit Augenmaß scheint daher geboten. Zudem sind Verzögerungen durch wettbewerbsrechtliche Vorgaben nur ein Teilaspekt langsamer Beschaffungsprozesse; eine Prüfung weiterer Maßnahmen auf Seiten der für Beschaffung zuständiger Stellen scheint daher geboten.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesetzentwurf um eine Änderung von § 54 Absatz 3 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung ergänzt werden soll.

Konkret sollte in Erwägung gezogen werden, den Schwellenwert für Verträge über Beschaffungsmaßnahmen und Entwicklungsvorhaben sowie Betreiberverträge, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung geschlossen werden und die dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Billigung vorzulegen sind, zumindest inflationsbedingt deutlich anzuheben.

Begründung:

Gemäß § 54 Absatz 3 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind Verträge über Beschaffungsmaßnahmen und Entwicklungsvorhaben sowie Betrei-

berverträge, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung geschlossen werden sollen und die ein Finanzvolumen von 25 Millionen Euro überschreiten, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Billigung vorzulegen. Bis zur Billigung des Haushaltsausschusses sind diese Verträge schwebend unwirksam.

Das Erfordernis der Befassung des Haushaltsausschusses des Bundestages mit einzelnen Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr – trotz bereits erfolgter Veranschlagung der entsprechenden Ausgaben im parlamentarisch verabschiedeten Haushalt – wurde erstmals 1981 angesichts von Kostensteigerungen bei der Beschaffung des Kampfflugzeuges TORNADO eingeführt und es wurde beschlossen, dass militärische Beschaffungsverträge, die ein Finanzvolumen von 50 Millionen DM überschreiten, dem Haushaltsausschuss zur Zustimmung vorzulegen sind.

Obwohl jedenfalls seit dem Ausbruch des Ukraine-Kriegs ein erheblicher Beschleunigungsbedarf bei Beschaffungen für die Bundeswehr beklagt wird, wurde die seit über 40 Jahren bestehende Staatspraxis der „25-Millionen-Euro-Vorlagen“ durch die Regelung in § 54 Absatz 3 Satz 1 BHO im Juli 2022 kodifiziert und zusätzlich noch mit vertragsrechtlichen Rechtsfolgen verbunden.¹

Eine inflationsbedingte Anpassung des Schwellenwertes von 50 Millionen DM beziehungsweise 25 Millionen Euro zur Vorlage an den Haushaltsausschuss des Bundestags erfolgte seit 1981 hingegen nicht.

Nach Presseberichten und fachlichen Stellungnahmen stellen die „25-Millionen-Euro-Vorlagen“ eine ganz erhebliche bürokratische Belastung bei Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr dar, so dass seit Jahren eine Anhebung des Schwellenwerts gefordert wird.² Ohne eine zumindest inflationsbedingte Anpassung dürfte die aktuelle Höhe dazu führen, dass in Zukunft nahezu alle Beschaffungen das parlamentarische Verfahren durchlaufen müssen.

4. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e, Nummer 2, Nummer 3 – neu –, Nummer 4 – neu – BwBBG)

Artikel 1 § 1 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 Buchstabe e ist die Angabe „sowie“ zu streichen.

¹ BGBl. I Nr. 23 v. 06.07.2022

² „Verträge über 25 Millionen Euro müssen grundsätzlich durch den Haushaltsausschuss des Bundestages genehmigt werden, was zu langen Wartezeiten führt“, abrufbar unter <https://defence-network.com/bwbbg-der-beschaffung-beine-machen/>; siehe auch https://issuu.com/bdi-berlin/docs/referentenentwurf_gesetz_zur_beschleunigten_planun; kritisch zur „Parlamentarisierung des eigentlich der Exekutive zustehenden Haushaltsvollzugs“ Sohm, BWV 2023, 73, 74, 82.

- b) In Nummer 2 ist die Angabe „werden.“ durch die Angabe „werden,“ zu ersetzen.
- c) Nach Nummer 2 sind die folgenden Nummern 3 und 4 einzufügen:
- „3. von Bedarfen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Zusammenhang mit der Schaffung oder Anpassung verteidigungsrelevanter Infrastruktur, die ausschließlich oder in Teilen der Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland dient, sowie
4. der Bedarfe der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder.“

Begründung:

Zu Nummer 3 – neu –:

Im Gesetzentwurf fehlen Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen in Zusammenhang mit verteidigungsrelevanter Infrastruktur, zum Beispiel Straßenausbauvorhaben, die einen Neubau oder eine Ertüchtigung im Hinblick auf die Nutzbarkeit durch militärische Fahrzeuge beinhalten. Solche Projekte könnten hinsichtlich der neuen NATO-Ausgabeziele für Investitionen in verteidigungsrelevante Infrastruktur zeitnah an Bedeutung gewinnen und sollten daher vom Anwendungsbereich des Gesetzes mitumfasst sein.

Zu Nummer 4 – neu –:

Im Gesetzentwurf fehlen Aufträge zur Deckung der Bedarfe der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder. Derartige Vorhaben sind im Hinblick auf die veränderte Bedrohungslage, der Notwendigkeit einer soliden Gesamtverteidigung und zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte in gleicher Weise beschleunigungsbedürftig. Maßnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung nachrichtendienstlicher Standorte zeichnen sich durch große Bauvolumina und hohe Anforderungen an den Geheimschutz aus. Die Erleichterungen des Gesetzentwurfs würden die Problematik der zügigen Durchführung und der gleichzeitigen Einhaltung der Geheimschutzanforderungen lösen. Daher ist eine entsprechende Ausweitung des Anwendungsbereichs angezeigt.

5. Zu Artikel 2 Nummer 1 (§ 18a Absatz 1a Satz 7 – neu – LuftVG)

Artikel 2 Nummer 1 ist durch die folgende Nummer 1 zu ersetzen:

,1. § 18a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird <...weiter wie Vorlage...>.

bb) Satz 2 wird <...weiter wie Vorlage...>.

cc) Satz 3 wird <...weiter wie Vorlage...>.

b) Nach Absatz 1a Satz 6 wird der folgende Satz eingefügt:

„Die Sätze 1 bis 6 gelten entsprechend für Einrichtungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2.“ ‘

Begründung:

In der Begründung des Gesetzentwurfs (BR-Drucksache 377/25, Seite 50) wird ausgeführt, dass die Bestimmungen des § 18a Absatz 1a LuftVG auch durch die zuständigen Dienststellen der Bundeswehr einzuhalten seien, wenn es um stationäre militärische Einrichtungen zur Luftverteidigung geht.

Anders als in der Gesetzesbegründung dargestellt, ist ein solcher Normbefehl an die Dienststellen der Bundeswehr jedoch bislang weder im Wortlaut des Gesetzentwurfs enthalten noch ergibt er sich aus der bisherigen Fassung des § 18a Absatz 1a LuftVG.

Mit der Änderung wird diese Regelungslücke behoben und die Geltung des § 18a Absatz 1a LuftVG auch auf die Fälle erstreckt, in denen die Bundeswehr nach der in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b vorgesehenen Änderung für stationäre militärische Einrichtungen zur Luftverteidigung nach § 30 Absatz 2 LuftVG zuständig sein soll.

Die hier vorgeschlagene Änderung war bereits in der ursprünglichen Fassung des § 18a Absatz 1a LuftVG bezüglich stationärer militärischer Einrichtungen zur Kontrolle des Flugbetriebs vorgesehen (BT-Drucksache 20/6879, Seite 34). Da die Erstreckung des § 18a LuftVG auf diese Einrichtungen jedoch seinerzeit nicht vom Gesetzgeber beschlossen wurde, wurde auch der Verweis auf diese Einrichtungen im Verlauf des damaligen Gesetzgebungsverfahrens nicht beschlossen.

6. Zu Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe b (§ 30 Absatz 1c Satz 1a – neu – LuftVG)

In Artikel 2 Nummer 2 § 30 Absatz 1c ist nach Satz 1 der folgende Satz einzufügen:

„Die Entscheidung schließt die Ausnahmeentscheidung nach § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ein und erstreckt sich auf alle umwelt- und naturschutzrechtlichen Zulassungs- und Verfahrenserfordernisse, soweit diese der Konzentrationswirkung einer Plangenehmigung unterfallen“.

Begründung:

Die Ergänzung und Klarstellung ist erforderlich, um die mit der Rechtsänderung beabsichtigte Beschleunigungswirkung zu erzielen. Die Ausnahmeentscheidung sollte auch die Entscheidung über eine Ausnahme von der UVP-Pflicht gemäß § 1 Absatz 2 UVPG umfassen. Andernfalls bliebe trotz Entfallens des Plangenehmigungsverfahrens eine UVP-Pflicht bestehen. Die UVP würde lediglich in einem anderen Trägerverfahren durchgeführt werden müssen. In der Praxis stellten sich sodann Fragen nach dem geeigneten Trägerverfahren und den behördlichen Zuständigkeiten, gegebenenfalls mit langwierigen negativen Zuständigkeitskonflikten. Das Entfallen des Plangenehmigungsverfahrens führt auch nicht dazu, dass andere behördliche Zulassungs- und Verfahrenserfordernisse im Umwelt- und Naturschutzrecht entfallen. Diese bestehen aufgrund des Wegfalls der Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, zum Beispiel die naturschutzrechtliche Eingriffsprüfung, artenschutzrechtliche Entscheidungen und baurechtliche Kenntnisgabe. Bei Vorhaben mit UVP-Pflicht wären diese Verfahren als Genehmigungs- oder sonstige Entscheidungsverfahren mit entsprechender Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz durchzuführen. Auch insoweit ist eine Klarstellung im Gesetzestext angezeigt, dass sich die Ausnahme nach § 30 Absatz 1c Satz 1 LuftVG-E auch auf die bisher in der Plangenehmigung enthaltenen umwelt- und naturschutzrechtlichen Zulassungs- und Verfahrenserfordernisse erstreckt.

7. Zu Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa (§ 30 Absatz 2 Satz 4 LuftVG)

Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa ist zu streichen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung von § 30 Absatz 2 Satz 4 LuftVG-E sollte ersatzlos entfallen, denn eine Erstreckung des § 30 Absatz 2 Satz 4 LuftVG-E auf stationäre militärische Einrichtungen zur Luftverteidigung erscheint systemwidrig, praktisch nicht durchführbar und angesichts der

Regelung des § 18a Absatz 3 LuftVG nicht erforderlich.

Die Vorschriften der §§ 12, 13 und 15 bis 19 LuftVG, auf die in § 30 Absatz 2 Satz 4 LuftVG-E verwiesen wird, betreffen ihrem Inhalt nach die spezifischen Belange von zivilen oder militärischen Flugplätzen. Demgegenüber enthält § 18a Absatz 3 Satz 1 LuftVG für den Anwendungsbereich des § 18a LuftVG bereits einen gesonderten Verweis, wonach ausschließlich § 15 LuftVG entsprechend anwendbar ist. Auf die geplante Erweiterung des § 18a Absatz 1 LuftVG um stationäre militärische Einrichtungen zur Luftverteidigung wäre somit ohnehin bereits § 18a Absatz 3 LuftVG anwendbar. Es ist daher nicht nachvollziehbar, wenn die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 30 Absatz 2 Satz 4 LuftVG-E als „Folge der Anpassung des § 18a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2“ LuftVG dargestellt wird (BR-Drucksache 377/25, Seite 52).

Unabhängig davon lässt der Gesetzentwurf außer Acht, dass im Bauschutzbereich ziviler Flughäfen (§ 12 LuftVG) die Zivilluftfahrtbehörden auch dann zuständig sein müssen, wenn es um das dortige Errichten von stationären militärischen Einrichtungen zur Luftverteidigung mit einer Höhe von mehr als 100 Meter geht.

8. Zu Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 30 Absatz 2 Satz 5 LuftVG)

In Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb ist § 30 Absatz 2 Satz 5 durch den folgenden Satz 5 zu ersetzen:

„Im Fall des § 14 treten bezüglich der Sicherheit des militärischen Luftverkehrs die zuständigen Dienststellen der Bundeswehr an die Stelle der Flugsicherungsorganisationen und der Behörden der Länder nach § 31 Absatz 2 Nummer 9.“

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung in § 30 Absatz 2 Satz 5 LuftVG-E ist hinsichtlich ihrer Zielsetzung mit Nachdruck zu unterstützen, weil sie zu einer Entlastung der zivilen Luftfahrtbehörden der Länder und damit zu einer zügigeren Bearbeitung von WEA-Genehmigungsverfahren geeignet ist. Um eventuelle Missverständnisse zur Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Zivilluftfahrtbehörden und der Bundeswehr auszuschließen, sollte der Gesetzeswortlaut wie dargestellt aber noch dahingehend präzisiert werden, dass die Bundeswehr nicht nur „neben“ die Flugsicherungsorganisationen und die zivilen Luftfahrtbehörden der Länder tritt, sondern hinsichtlich der Sicherheit des militärischen Luftverkehrs im Rahmen des § 14 LuftVG eine eigene materielle Entscheidung trifft. Denn die Bestimmtheit der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung schließt es aus, dass verschiedene Behörden zur verbindlichen Regelung derselben Frage nebeneinander zuständig sind (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 – 7 CN 1/22 – juris Rn. 23). Der Wortlaut der vorgeschlagenen Änderung entspricht der aus dem geltenden § 30 Absatz 2 Satz 4 LuftVG bekannten Regelungsstruktur.

Nach bislang geltender Rechtslage wird die Entscheidung über eine Zustimmung nach § 14 LuftVG allein von den zivilen Luftfahrtbehörden der Länder getroffen. Die zivilen Luftfahrtbehörden in allen 16 Ländern sind damit im Rahmen des § 14 LuftVG dafür verantwortlich, dass weder für den zivilen noch für den militärischen Luftverkehr Gefahren von Bauwerken ausgehen, die eine Höhe von 100 Meter über der Erdoberfläche überschreiten. Es ist daher der Dauer von Genehmigungsverfahren abträglich, wenn zivile Luftfahrtbehörden der Länder auf Grundlage von inhaltlich übernommenen Bundeswehr-Stellungnahmen Entscheidungen für den militärischen Luftverkehr treffen und begründen und diese gegebenenfalls vor den Gerichten vertreten müssen, obwohl eine tiefgehende Expertise zu militärischem Luftverkehr bei ihnen verständlicherweise nicht aufgebaut ist.

Daher ist eine „Aufspaltung“ der materiellen Entscheidungskompetenz bei § 14 LuftVG dahingehend zu begrüßen, dass zukünftig einerseits die zivilen Luftfahrtbehörden der Länder im Rahmen des § 14 LuftVG ausschließlich für die Gefahren für den zivilen Luftverkehr zuständig sind und andererseits die Bundeswehr nach § 14 in Verbindung mit § 30 Absatz 2 Satz 5 LuftVG-E eine eigene materielle Entscheidung bezüglich Gefahren für den militärischen Luftverkehr trifft. Insofern ist mit der Begründung des Gesetzentwurfs (BR-Drucksache 377/25, Seite 53) davon auszugehen, dass durch die direkte Zuständigkeit der fachlich versierten Dienststellen der Bundeswehr und ihre parallel zu den Zivilluftfahrtbehörden stattfindende Einbindung die Genehmigungsverfahren nach § 14 LuftVG entbürokratisiert und beschleunigt werden können, weil bürokratische Hürden und Dopplungen im Verfahrensablauf beseitigt werden.