

# Unternehmertum im Fokus

FGF-Forschungsnetzwerk Entrepreneurship, Innovation und Mittelstand e.V. und IfM Bonn Ausgabe 5/2024

## Warum ein Paradigmenwechsel auch für die Novellierung der öffentlichen Vergabe wichtig ist

Nadine Schlömer-Laufen, Sebastian Schneider, Annika Reiff

### Zusammenfassung

Die Bundesregierung plant eine Novellierung des Vergaberechts. Diese scheint notwendig, weil die öffentliche Vergabe in Deutschland bürokratisch und stark reguliert ist. Zudem ist die Beteiligung für KMU an öffentlichen Ausschreibungen oft noch mit hohen Hemmschwellen verbunden – trotz des geltenden Grundsatzes der „Mittelstandsfreundlichkeit“ im Vergaberecht. Die Reform wäre daher eine gute Gelegenheit, die Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen zu stärken. Um die notwendige KMU-Freundlichkeit herzustellen, wäre ein Paradigmenwechsel der Politik wichtig, da nur dieser zu einem nachhaltigen Abbau von Bürokratie – einem der Haupthemmnisse für KMU – führt.

Deutschland hat einen der größten Beschaffungsmärkte weltweit. Hier werden circa 15 % des BIP für öffentliche Beschaffungen ausgegeben (vgl. OECD 2019). Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ist eine Novellierung der öffentlichen Vergabe vorgesehen. Laut Koalitionsvertrag soll diese so gestaltet werden, dass weder die Rechtssicherheit von Vergabeentscheidungen noch die Mittelstandsfreundlichkeit gefährdet wird. Zudem sollen Maßnahmen ergriffen werden, die die "rechtssichere Digitalisierung" vorantreiben, eine "schnelle Entscheidung bei den Vergabeverfahren" fördern und die Länder und Kommunen bei der "Vereinfachung, Digitalisierung, und Nachhaltigkeit" unterstützen (vgl. Koalitionsvertrag 2021, S. 34). Noch ist unklar, wie die Ziele im Zuge der Novellierung priorisiert werden, weil der Gesetzesentwurf noch aussteht. Einzig eine Publikation des BMWK aus dem vergangenen Jahr gibt hierzu einen Hinweis. Demnach soll die Novellierung unter zwei Leitlinien erfolgen: die Vergabe soll (1) effizienter (schneller, einfacher und digitaler) und (2) strategischer (nachhaltiger, sozialer und innovativer) ausgerichtet werden (vgl. Terbrack/Häusinger 2023).

Dass eine Beschleunigung und Vereinfachung der öffentlichen Vergabe wichtig ist, ist nachvollziehbar. Schließlich gilt die öffentliche Vergabe in Deutschland als stark reguliert und bürokratisch. In jüngster Zeit mehren sich die Klagen der Vergabestellen, dass sich an einzelnen Vergabeverfahren nicht mehr ausreichend Bieter beteiligen (vgl. Tyufekchieva 2020). Dieser Befund überrascht nicht, wenn man sich vor Augen führt, wie Vergabeverfahren ablaufen.

### System der öffentlichen Vergabe

Wenn die öffentliche Hand Waren, Dienst- oder Bauleistungen beschaffen möchte, muss sie diese im Zuge eines formalen Vergabeverfahrens ausschreiben, das grundsätzlich allen Unternehmen – auch KMU – offensteht. Auf diese Weise kann die öffentliche Hand sicherstellen, dass sie Angebote im Zuge eines Bieterwettbewerbs erhält und somit ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis erzielen kann. Damit kommt sie dem obersten Ziel der schonenden Verwendung von Haushaltsmitteln nach (vgl. Naumann 2022; BMWK

2023b). Für die Durchführung von Vergabeverfahren sind die Vergabestellen verantwortlich. Deutschlandweit gibt es rund 30.000, die für öffentliche Auftraggeber auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene tätig werden (vgl. BMI 2023). Handlungsleitend für die Vergabestellen ist dabei ein sehr komplexes Vergaberecht. Entsprechend gibt es in Deutschland eine Vielzahl an verschiedenen Vergabegesetzen. Welche Gesetze im Einzelfall zur Anwendung kommen, hängt von drei Faktoren ab: (1) dem geschätzten Auftrags- oder Vertragswert (vgl. § 106 GWB), (2) dem Beschaffungsgegenstand (Liefer- und Dienstleistungen einerseits und Bauleistungen andererseits) und (3) dem öffentlichen Auftraggeber (Bund, Land oder Kommune).

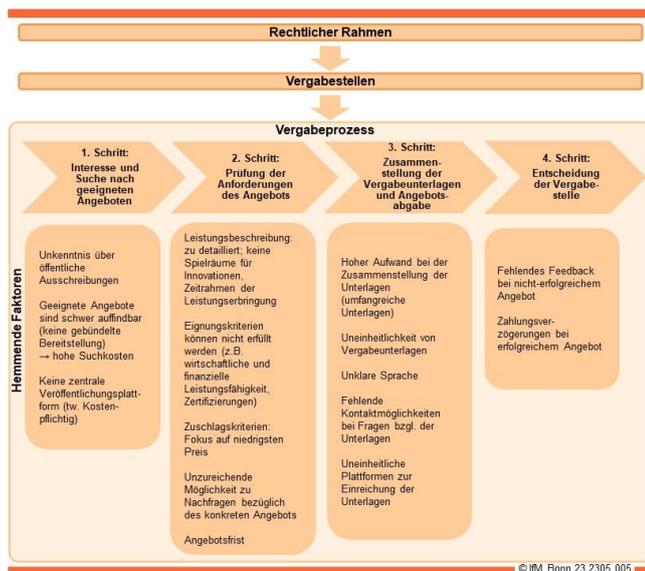
### Beteiligung von KMU an Vergaben

Kleine und mittlere Unternehmen können sich jedoch nicht im gleichen Umfang um öffentliche Aufträge bewerben wie Großunternehmen, weil letztere strukturelle Vorteile gegenüber den KMU haben: Sie sind per se größer und meist auch länger am Markt etabliert (vgl. Welter et al. 2015). Demzufolge verfügen sie über mehr personelle und finanzielle Ressourcen als KMU (vgl. z.B. Schlepphorst et al. 2023; Holz et al. 2019). So haben sie – im Gegensatz zu den KMU – Fachabteilungen, die sich mit den bürokratischen Vorgaben im Vergabeprozess und deren Umsetzung regelmäßig beschäftigen und die Vorgaben entsprechend schnell und effizient bearbeiten können (vgl. Holz et al. 2019; Welter et al. 2016). Deutliche Vorteile gegenüber den KMU haben sie aber auch, wenn öffentliche Aufträge besonders groß sind oder öffentliche Projekte größtenteils seitens der Bieter vorfinanziert werden müssen. Auch ihre Bekanntheit ist im Vergabeprozess von Vorteil – insbesondere, wenn z.B. einschlägige Referenzen gefordert werden. Um diese Nachteile für KMU auszugleichen, gilt der Grundsatz der „Mittelstandsfreundlichkeit“ im Vergaberecht (§ 97 Abs. 4 GWB; ähnlich auch in § 2 Abs. 4 UVgO).

Allerdings sind kleine KMU nach wie vor bei öffentlichen Vergaben unterrepräsentiert (vgl. BMWK 2023a). Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass es aktuell noch viele Hemmnisse für KMU im Vergabeprozess gibt, wie unsere

Studie aus dem vergangenen Jahr belegt (vgl. Schneider et al. 2023). Unsere Auswertung von öffentlich verfügbaren Stellungnahmen sowie der Literatur der vergangenen 20 Jahre zeigt, dass KMU in jeder Phase des Vergabeprozesses Hemmnisse erfahren, die dazu führen können, dass sie trotz Interesse an öffentlichen Aufträgen von einer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen absehen (s. Abbildung). Vor allem bei der Prüfung der Anforderungen des Angebots (Schritt 2) und der Zusammenstellung der Unterlagen (Schritt 3) finden sich die meisten Herausforderungen für KMU. Und gerade hier kommen die bürokratischen Pflichten besonders stark zum Tragen. Schließlich müssen die Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge bemühen, in Schritt 2 prüfen, ob sie alle Anforderungen der Ausschreibung erfüllen bzw. in Schritt 3 alle hierfür notwendigen Zertifikate, Nachweise, Referenzen und Dokumente, Erklärungen und Selbstauskünfte beschaffen – selbst bei kleineren Auftragssummen.

## Hemmnisse aus Sicht der KMU



Quelle: Schneider et al. (2023)

## Lösungsansätze liegen teilweise vor – werden jedoch nicht umgesetzt

Für viele der von uns gefundenen Hemmnisse für KMU gibt es kleinteilige Lösungsmöglichkeiten, die den Vergabeprozess grundsätzlich „KMU-freundlicher“ gestalten und seitens der Vergabestellen umgesetzt werden könnten (z.B. die Möglichkeit zur Markterkundung), sofern ihnen ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Für die Probleme mit den bürokratischen Pflichten und den zu hohen Anforderungen gilt dies jedoch nicht. Hierfür bedarf es grundsätzlicherer Lösungsansätze am rechtlichen Rahmen.

## Paradigmenwechsel für mehr KMU-Freundlichkeit

Möchte man die Zahl der Bieter wieder steigern, müssen die KMU in den Blick genommen werden, weil sie den Großteil der Unternehmen stellen. Hierfür wäre es wichtig, wenn

Gesetze grundsätzlich aus der Perspektive und mit der Einbindung von KMU-Führungskräften verfasst würden. In ähnlicher Weise fordern dies auch Holz und Icks für den Regulierungsprozess (2024). So sollte bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens für öffentliche Vergaben das in der europäischen KMU-Politik angewandte Prinzip "Think/Act Small First" verstärkt Anwendung finden. Auf diese Weise könnten systematisch die Voraussetzungen geschaffen werden, KMU besseren Zugang zu öffentlichen Vergaben zu schaffen. Auch ein Weiterdenken von Bürokratie und Regulierung im Vergaberecht vom herkömmlichen "Command and Control" – hin zu einem mehr risikobasierten "Enable and Motivate"-Ansatz wäre hier sinnvoll (vgl. Holz/Icks 2024). Durch den risikobasierten Ansatz könnte unter entsprechendem Vertrauensspielraum bspw. in öffentlichen Vergabeverfahren auf Nachweispflichten (teilweise) verzichtet werden – mit entsprechenden Sanktionen für „schwarze Schafe“. Zwar wären Vergabeentscheidungen dadurch risikobehafteter, jedoch würden KMU so entlastet und ihre Beteiligung gesteigert. Dieser Ansatz eignet sich insbesondere auch für die Umsetzung der in der Novellierung angedachten nachhaltigeren Ausrichtung der Vergabe. Ohne den Paradigmenwechsel würde die nachhaltigere Ausrichtung mit zusätzlichen Nachweispflichten und somit höheren Bürokratiekosten einhergehen. Dies würde wiederum zu einer noch höheren Belastung von KMU führen und deren Bereitschaft zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen weiter verringern.

*Dr. Nadine Schlömer-Laufen ist Projektleiterin am IfM Bonn. Sebastian Schneider und Dr. Annika Reiff sind wissenschaftliche Mitarbeiter am IfM Bonn.*

Alle Literaturquellen finden Sie in der IfM-Materialien Nr. 301.

## Weiterführende Studien:

Schneider, S.; Reiff, A.; Schlömer-Laufen, N. (2023): Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 301, Bonn.

Holz, M.; Icks, A. (2024): Paradigmenwechsel für spürbaren Bürokratieabbau, in: Förderkreis Gründungsforschung e.V. und IfM Bonn: Policy Brief 3/24, Bonn.

Holz, M.; Icks, A.; Nielen, S. (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Bonn.

## Impressum

Für den Inhalt der einzelnen Artikel sind ausschließlich die jeweiligen Autoren verantwortlich.

Hrsg.: **Prof. Dr. Dr. h.c. Friederike Welter** (IfM Bonn, Universität Siegen)  
**Prof. Dr. Matthias Baum** (FGF e.V., Universität Bayreuth)

V.i.S.d.P.: **Dr. Jutta Gröschl** (IfM Bonn),  
**Ulrich Knaup** (FGF e.V.)

Websites: [www.ifm-bonn.org](http://www.ifm-bonn.org)

[www.fgf-ev.de](http://www.fgf-ev.de)