

Schneider, Sebastian; Reiff, Annika; Schlömer-Laufen, Nadine

Research Report

Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen

IfM-Materialien, No. 301

Provided in Cooperation with:

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Suggested Citation: Schneider, Sebastian; Reiff, Annika; Schlömer-Laufen, Nadine (2023) : Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen, IfM-Materialien, No. 301, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280398>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IfM-Materialien

Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen
Ausschreibungen

Sebastian Schneider, Annika Reiff und Nadine Schlömer-Laufen

unter Mitarbeit von Michael Cao

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

www.ifm-bonn.org

Ansprechpartner

Sebastian Schneider
Annika Reiff
Nadine Schlömer-Laufen

IfM-Materialien Nr. 301

ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, November 2023

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen

SME-friendly organisation of public procurement

Sebastian Schneider, Annika Reiff, Nadine Schlömer-Laufen

IfM-Materialien Nr. 301

Zusammenfassung

Die Bundesregierung möchte die öffentliche Vergabe von Aufträgen im Zuge ihrer Novellierung nachhaltiger und effizienter gestalten, ohne dabei die Zugangshürden für KMU zu erhöhen. Unsere Analyse öffentlich verfügbarer Stellungnahmen zur Novellierung der öffentlichen Vergabe in Deutschland sowie eine Durchsicht der internationalen Literatur zum Thema zeigen, dass KMU aktuell im Vergabeprozess in nahezu jeder Phase Hemmnisse erfahren. Häufig stehen diese im Zusammenhang mit den Vergabestellen oder den rechtlichen Grundlagen für die Vergabe. Deshalb sollten vor allem die bessere Ausstattung der Vergabestellen sowie eine Harmonisierung des Rechtsrahmens vorangetrieben werden. Eine größere Herausforderung stellt jedoch die Vereinbarkeit der verschiedenen ausgegebenen Ziele der Novellierung dar. Es ist zu erwarten, dass insbesondere das Ziel der nachhaltigeren Beschaffung eine negative Wirkung auf die Mittelstandsfreundlichkeit entfaltet. In diesem Fall wäre es eine Lösung, dass zunächst Maßnahmen zum Abbau der Hemmnisse für die Beteiligung der KMU umgesetzt werden, bevor das strategische Ziel der Nachhaltigkeit stärker priorisiert wird.

Schlagwörter: *Öffentliche Vergabe, KMU*

Abstract

The German government would like to amend public procurement without raising the access barriers for SME. Our analysis of publicly available statements on the amendment of public procurement in Germany, as well as a review of the international literature on the subject, show that SME experience barriers in the procurement process at almost every stage. Often, these barriers are related to the contracting authorities or the legal basis. For this reason, the better equipment of the contracting authorities and the harmonisation of the legal framework are important measures to improve the conditions for SME in Germany. However, a more challenging issue is to reconcile the various objectives of the amendment. We expect that especially the plans to strengthen the sustainable alignment of public procurement will have a negative effect on SME-friendliness. In this case, one solution would be to implement the proposed measures to reduce barriers to SME participation before prioritising the sustainable alignment of procurement more strongly.

JEL: H57, K2, L20, M2, M38

Keywords: *public procurement, SME*

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	II
Verzeichnis der Übersichten	II
Kurzfassung	III
1 Einleitung	1
2 Datengrundlage	4
2.1 Literaturrecherche	4
2.2 Auswertung von Stellungnahmen	4
3 Öffentliche Vergabe in Deutschland	6
3.1 Ziele der öffentlichen Vergabe	6
3.2 Rechtsrahmen der öffentlichen Vergabe	8
4 Hemmnisse und Herausforderungen im Vergabeprozess	12
4.1 Vergabestellen: Rolle und Herausforderungen	12
4.2 Hemmnisse für KMU im Vergabeprozess	14
4.2.1 Schritt 1: Interesse und Suche nach geeigneten Ausschreibungen	15
4.2.2 Schritt 2: Prüfung der Anforderungen	16
4.2.3 Schritt 3: Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Angebotsabgabe	18
4.2.4 Schritt 4: Entscheidung der Vergabestelle	19
4.3 Lösungsansätze zur Beseitigung der Hemmnisse im Vergabeprozess	20
5 Fazit	24
6 Anhang	26
Literatur	28

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Ziele der öffentlichen Vergabe laut Koalitionsvertrag	8
Abbildung 2: Übersicht über Rechtsgrundlagen im Ober- und Unterschwellenbereich	9
Abbildung 3: Hemmnisse in der öffentlichen Vergabe aus Sicht der KMU	14

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Lösungsansätze zum Abbau der Hemmnisse von KMU bei der öffentlichen Vergabe	22
Übersicht A1: Losgrößen	26

Kurzfassung

Wenn die öffentliche Hand Waren, Dienst- oder Bauleistungen beschaffen möchte, muss sie diese Aufträge i.d.R. öffentlich im Zuge eines formalen Vergabeverfahrens ausschreiben. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, die öffentliche Vergabe neu zu gestalten. Ziel ist es dabei, den Vergabeprozess schneller, effizienter und digitaler zu gestalten und die Vergabe zukünftig verstärkt nachhaltig (wie sozial, ökologisch und innovativ) auszurichten – ohne die Zugangshürden für KMU zu erhöhen (sogenannte Mittelstandsfreundlichkeit). Die Studie untersucht, welche Hemmnisse KMU bei ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen aktuell erfahren und wie diese im Zuge der Novellierung gelöst werden können.

KMU erfahren Hemmnisse in jeder Phase des Vergabeprozesses

Sowohl die von uns ausgewerteten Stellungnahmen aus einer öffentlichen Konsultation des Bundeswirtschaftsministeriums als auch die Analyse der internationalen Literatur zeigen, 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. Dazu gehören fehlende Informationen und schwierige Kontaktmöglichkeiten zur Vergabestelle, fehlende Anwenderfreundlichkeit auf den digitalen Plattformen, zu hohe Anforderungen der Ausschreibung sowie übermäßige Bürokratie. Einige dieser Hemmnisse treten sogar in mehreren Phasen des Vergabeprozesses auf.

Bessere Ausstattung der Vergabestellen und Harmonisierung des Rechtsrahmens als Lösungsansätze vordringlich

Um die Hemmnisse für KMU zu reduzieren, gibt es eine Vielzahl an Lösungsmöglichkeiten. Ein Teil davon lässt sich bereits jetzt umsetzen, wird jedoch oft seitens der Vergabestellen aufgrund knapper personeller Ressourcen nicht genutzt. Deshalb erscheint eine bessere Ausstattung der Vergabestellen zentral, um die Hemmnisse der KMU im Vergabeprozess abzubauen. Überdies wäre für die effiziente Arbeit der Vergabestellen auch eine Harmonisierung des Rechtsrahmens hilfreich. Eine Harmonisierung hätte positive Effekte auf den gesamten Vergabeprozess, da z.B. Möglichkeiten für eine nutzerfreundlichere Digitalisierung leichter umgesetzt werden könnten.

Mittelstandsfreundlichkeit muss bei der Neuausrichtung stärker mitbedacht werden

Mit Blick auf die von der Bundesregierung geplante Novellierung zur Stärkung der nachhaltigeren und effizienteren Vergabe sind durchaus Konflikte mit dem Ziel der Mittelstandsfreundlichkeit zu befürchten. Insbesondere die Stärkung der nachhaltigen Beschaffung könnte die Hemmnisse der KMU im Vergabeprozess z. B. aufgrund notwendiger Nachweispflichten weiter verstärken. Es empfiehlt sich daher, die nachhaltigere Beschaffung in zwei Stufen umzusetzen: So sollten zunächst die bestehenden Hemmnisse für die KMU beseitigt werden, bevor in einem zweiten Schritt die nachhaltigere Beschaffung gestärkt wird. Alternativ ist denkbar, bei der nachhaltigeren Ausrichtung der öffentlichen Vergabe auf entsprechende Nachweise zu verzichten. Dies wäre zuträglich für die Mittelstandsfreundlichkeit, ginge allerdings zu Lasten der Rechtssicherheit. Andere Länder mit innovationsfreudiger öffentlicher Beschaffung zeigen jedoch, dass dieses Vorgehen durchaus ein funktionierendes Modell sein könnte.

1 Einleitung

Die öffentliche Hand gehört in vielen Ländern der Welt zu den größten Einkäufern von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen. Deutschland, als größte Volkswirtschaft Europas, hat einen der größten öffentlichen Beschaffungsmärkte weltweit. Hier werden circa 15 % des BIP für öffentliche Beschaffungen ausgegeben, was schätzungsweise 500 Milliarden Euro pro Jahr oder 34 % der gesamten Staatsausgaben entspricht (vgl. OECD 2019).

Die öffentlichen Aufträge müssen im Zuge eines formalen Vergabeverfahrens ausgeschrieben werden, das grundsätzlich allen Unternehmen offensteht. So soll ein fairer und transparenter Wettbewerb sichergestellt werden. Zugleich soll die öffentliche Hand auf diese Weise ein Angebot mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis erhalten. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) 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 Etabliertheit ist von Vorteil im Vergabeprozess, insbesondere, wenn z.B. einschlägige Referenzen gefordert werden.

Um diese Nachteile für KMU auszugleichen, gilt der Grundsatz der Mittelstandsfreundlichkeit¹ im Vergaberecht. Demnach sind "[m]ittelständische Interessen [...] bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen" (§ 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); ähnlich auch in § 2 Abs. 4 UVgO). Dies soll gemäß § 97 Abs. 4 GWB unter anderem über die

¹ Im Kontext der öffentlichen Vergabe sind unter "Mittelstand" insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) zu verstehen. Denn mit dem Grundsatz der Mittelstandsfreundlichkeit soll vor allem die Beteiligung von kleineren und mittleren Unternehmen gefördert werden und weniger die Beteiligung von mittelständischen im Sinne von eigner- und familiengeführten Unternehmen (vgl. Haunschild et al. 2007). Deshalb werden KMU und Mittelstand in dieser Studie als Synonyme verwendet.

Aufteilung der Aufträge in kleinere Lose ermöglicht werden, wodurch die Schwelle abgesenkt und die Möglichkeit von KMU verbessert wird, sich an Vergabeverfahren zu beteiligen (vgl. Röwekamp et al. 2020). Allerdings bedeutet dies nicht, dass mittelständische Unternehmen bevorzugt werden dürfen (vgl. Naumann 2022).

Angesichts der strukturellen Vorteile für die Großunternehmen stellt sich jedoch die Frage, inwieweit diese Regelungen im Vergaberecht ausreichen, um die Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen zu erhöhen. Verlässliche Informationen zum Umfang der KMU-Beteiligung in Deutschland gibt es erst seit Einführung der Vergabestatistik des Statistischen Bundesamtes im Oktober 2020. Die Zahlen für das 2. Halbjahr 2021 zeigen, dass knapp zwei Drittel (64,2 %) aller öffentlichen Aufträge in Deutschland an KMU vergeben wurden (vgl. BMWK 2023a). Gemessen am Gesamtauftragsvolumen entfallen zwar rund 41 % aller Aufträge auf KMU – bezogen auf ihren Anteil am Unternehmensbestand von 99,3 % (vgl. IfM Bonn 2023a) ist dies jedoch als unterdurchschnittlich zu bewerten. Wird jedoch ihr Anteil am gesamten in Deutschland erwirtschafteten Umsatz von 33,7 % (vgl. IfM Bonn 2023b) als Maßstab herangezogen, dann ist ihre Beteiligung an öffentlichen Vergaben als überdurchschnittlich zu bezeichnen.² Diese Daten deuten darauf hin, dass es tendenziell größere KMU sind, die sich um öffentliche Aufträge bemühen. An einer Unterrepräsentanz von kleinen KMU im öffentlichen Auftragswesen kann es somit keinen Zweifel geben. Worin diese im Einzelnen begründet ist, kann die Statistik nicht beantworten.

Hier setzt diese Studie an und klärt, was KMU generell hemmt, an öffentlichen Vergaben teilzunehmen und mittels welcher Ansätze die Hemmnisse überwunden werden können. Bei dieser Analyse sollen auch systematische Defizite des Vergabeprozesses im Hinblick auf die Mittelstandsfreundlichkeit in den Blick genommen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für die Beantwortung der Frage, wie die Mittelstandsfreundlichkeit im Zuge der aktuell geplanten Neuausrichtung des deutschen Vergabesystems verbessert oder zumindest auf dem bisherigen Niveau erhalten werden kann.

² Der KMU-Anteil variiert jedoch stark, je nachdem welche Ebene betrachtet wird. So liegt der Anteil der KMU gemessen am Auftragsvolumen auf Bundesebene bei ca. 19 %, während er auf kommunaler Ebene bei rund 56 % liegt (vgl. BMWK 2023a).

Die Studie gliedert sich wie folgt: Die Datengrundlage wird in Kapitel 2 beschrieben. In Kapitel 3 wird das System der öffentlichen Vergabe in Deutschland dargestellt. Die zentralen Hemmnisse bei der Beteiligung von KMU an den öffentlichen Vergaben werden in Kapitel 4 vorgestellt. Ebenso finden sich dort mögliche Ansatzpunkte zur Lösung dieser Hemmnisse. Die Studie schließt mit einem Fazit in Kapitel 5.

2 Datengrundlage

Um Aufschluss über die wichtigsten Faktoren zu erlangen, die KMU daran hindern, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen, haben wir zwei verschiedene Vorgehensweisen gewählt: Wir haben einerseits eine ausführliche internationale Literaturanalyse vorgenommen, andererseits Stellungnahmen ausgewertet, die im Winter 2022/2023 im Zuge von öffentlichen Konsultationen zur Transformation des deutschen Vergaberechts eingereicht und veröffentlicht wurden.

2.1 Literaturrecherche

Um einen umfassenden Überblick über die in der Wissenschaft diskutierten Hemmnisse im Hinblick auf die Teilnahme von KMU an öffentlichen Ausschreibungen in unterschiedlichen Ländern zu bekommen, wurde eine breite Suchstrategie für die Literaturrecherche gewählt (vgl. Paré et al. 2015; Suri/Clarke 2009). Insgesamt lagen der Literaturrecherche sechs große Literaturdatenbanken zugrunde (EBSCO, Google Scholar, EconPapers, EconLit, Web of Science und EconBiz). Diese Datenbanken wurden mit den Suchbegriffen "public procurement" und "SME" durchsucht.

Auf diese Weise konnten wir 265 wissenschaftliche Arbeiten ausfindig machen. Nach Entfernung von Duplikaten und Studien, die sich nicht mit hemmenden Faktoren für KMU bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen beschäftigten, blieben 121 Arbeiten übrig. Zusätzlich wurden fünf weitere Arbeiten aufgrund von fehlender Verfügbarkeit ausgeschlossen, wodurch sich die Anzahl der Literaturquellen auf 116 reduzierte. Diese 116 Studien wurden im Zeitraum von 2000 bis 2023 veröffentlicht und decken unterschiedlich strukturierte Vergabesysteme in nahezu allen Kontinenten (Europa inkl. Deutschland, Nordamerika, Südamerika, Asien und Afrika) ab.

2.2 Auswertung von Stellungnahmen

Die Stellungnahmen ermöglichen einen tiefen Einblick in das Meinungsbild von relevanten deutschen Stakeholdern zum Thema öffentliche Ausschreibungen. Die Stellungnahmen stammen aus einem digitalen öffentlichen Konsultationsverfahren, das das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) anlässlich der im Koalitionsvertrag geplanten Änderungen im Vergaberecht vom 29. Dezember 2022 bis 14. Februar 2023 durchgeführt hat. Bei dem öffentlichen Konsultationsverfahren gingen 389 öffentlich zugängliche Stellungnahmen ein,

die über die Webseite des BWMK einsehbar sind. Die Stellungnahmen stammen nicht nur von Branchenverbänden und anderen (halb-)öffentlichen Institutionen, sondern auch von Privatpersonen, Selbstständigen sowie von den Geschäftsführungen von kleinen und mittleren Unternehmen und von Großunternehmen.

Dem Konsultationsverfahren lag ein Fragebogen mit 21 Fragen in fünf Aktionsfeldern zugrunde. Wir haben uns auf fünf Fragen aus zwei Aktionsfeldern konzentriert, die im Zusammenhang mit der Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergabeverfahren stehen. Die Fragen haben jeweils unterschiedliche Schwerpunkte, weisen jedoch alle eine Verbindung zu hemmenden Faktoren für KMU auf. In Aktionsfeld 4 "Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren" wurde Frage 11 bzgl. "Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentialen", Frage 12 zur "Flexibilisierung des Losgrundsatzes" und Frage 13 zur "Professionalisierung von Vergabeverfahren" ausgewertet. Im Aktionsfeld 5 "Förderung von Mittelstand, Start-Ups und Innovationen" wurden Frage 15 zu "Praktischen Stellschrauben zur Einbeziehung von KMU" und Frage 16 zur "Rolle von Unteraufträgen, Bietergemeinschaften und Eignungskriterien" analysiert. Die Fragen wurden nach Hinweisen auf Hemmnisse zur Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen hin untersucht. Im Sinne einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) haben wir aus dem vorhandenen Datenmaterial Oberkategorien für die hemmenden Faktoren abgeleitet.

3 Öffentliche Vergabe in Deutschland

Die öffentliche Vergabe in Deutschland ist sehr komplex. Um die Hemmnisse besser zu verstehen, mit denen insbesondere KMU konfrontiert sind, müssen zunächst die Ziele sowie der Rechtsrahmen kurz skizziert werden.

3.1 Ziele der öffentlichen Vergabe

Oberstes Ziel im Rahmen der öffentlichen Beschaffung ist die Bedarfsdeckung der öffentlichen Hand zur Erfüllung staatlicher Aufgaben unter schonender Verwendung von Haushaltsmitteln (vgl. Naumann 2022; BMWK 2023b). Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn sich möglichst viele Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen. Denn nur ein funktionierender Wettbewerb unter den Bietern stellt sicher, dass die öffentliche Hand in den Vergabeverfahren ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis erzielen kann. Hierzu trägt eine hohe Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen bei, weil sie das Gros aller Unternehmen in Deutschland stellen. Dies spiegelt sich auch in den fünf Grundsätzen im Vergaberecht wider: Wettbewerb und Transparenz (vgl. §97 Abs. 1 Satz 1 GWB), Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit (vgl. § 97 Abs. 1 Satz 2 GWB), Gleichbehandlung aller Bieter (vgl. §97 Abs. 2 GWB), Berücksichtigung mittelständischer Interessen (vgl. 97 Abs. 4 GWB) und elektronische Kommunikation (§97 Abs. 5 GWB) (vgl. Naumann 2022).

Jedoch wird bei der öffentlichen Vergabe nicht nur das Ziel der reinen Bedarfsdeckung verfolgt, sondern seit Anfang der 2000er Jahre zunehmend auch gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Ziele – sogenannte strategische Ziele (vgl. Sarter et al. 2014). Dies geht darauf zurück, dass die öffentliche Beschaffung aufgrund des großen Auftragsvolumens ein wirkmächtiges Steuerungsinstrument darstellt. Auch die letzte Novellierung des Vergaberechts in Deutschland im Jahr 2016 hat nicht nur dem Ziel gedient, "das Regelwerk für die Vergaben entsprechend den aktuellen Bedürfnissen des fortschreitenden Binnenmarktes weiter zu entwickeln und innerhalb der Europäischen Union stärker zu vereinheitlichen" (BMWi 2015, S. 1), sondern auch dazu, soziale, ökologische und innovative Aspekte bei der Vergabeentscheidung zu berücksichtigen (vgl. Bundesregierung 2021).

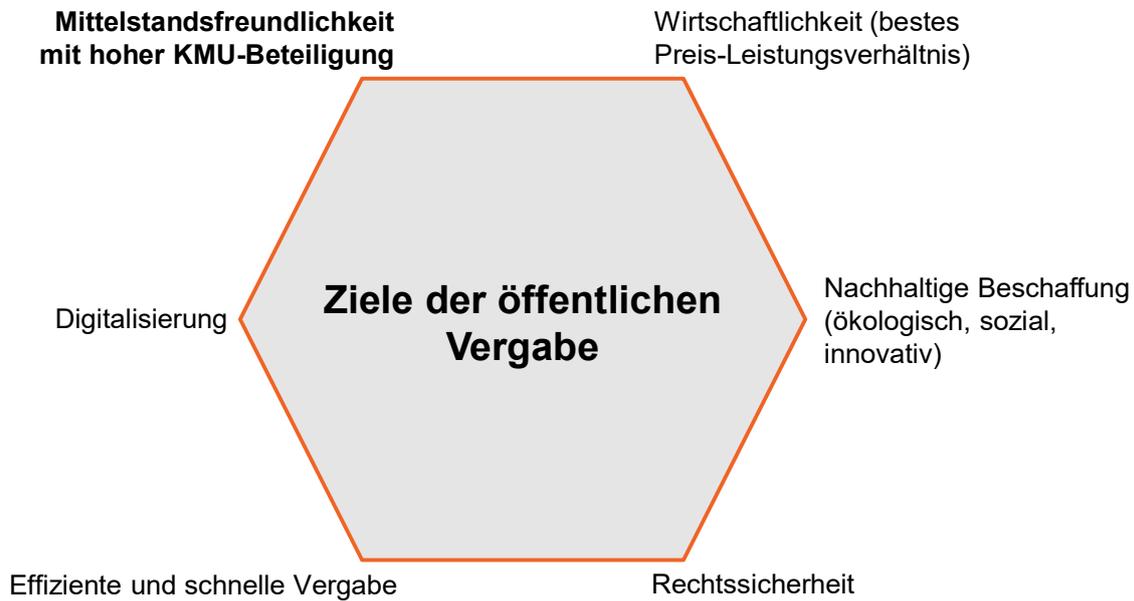
Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ist abermals eine Novellierung der öffentlichen Vergabe vorgesehen. Wiederum wird angestrebt, die "öffentliche Beschaffung und Vergabe wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ" auszurichten (Koalitionsvertrag 2021, S. 33 f.). Zudem sollen Maßnahmen

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). Laut Koalitionsvertrag soll das Vergaberecht so neugestaltet werden, dass weder die Rechtssicherheit von Vergabeentscheidungen noch die Mittelstandsfreundlichkeit gefährdet wird (vgl. Koalitionsvertrag 2021, S. 33f.). Zusammenfassend sollen also folgende Ziele bei der Novellierung berücksichtigt werden: Mittelstandsfreundlichkeit mit hoher KMU-Beteiligung, Wirtschaftlichkeit, nachhaltige Beschaffung (ökologisch, sozial, innovativ), Rechtssicherheit, effiziente und schnelle Vergabe und Digitalisierung (vgl. Abbildung 1). Noch ist unklar, wie die Ziele im Zuge der Novellierung priorisiert werden sollen. Einzig eine aktuelle Publikation des BMWK 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 diese Ziele nicht alle im Einklang miteinander stehen, ist naheliegend und zeigt sich schon bei der Betrachtung der beiden Leitlinien: Eine verstärkte Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeprozess erhöht unter anderem den Arbeitsaufwand auf Seiten der Vergabestelle. Denn um eine rechtssichere Vergabe sicherzustellen, muss diese die Kriterien bei der Vergabe berücksichtigen und schließlich deren Einhaltung überprüfen (vgl. Röwekamp et al. 2020). Dies wiederum ist schwer vereinbar mit dem Ziel, die Vergabe schneller und einfacher zu machen.

Die Leitlinien stehen aber auch mit anderen Zielen wie z.B. der Mittelstandsfreundlichkeit in einer Wechselbeziehung. Eine schnellere, effizientere und digitalere Vergabe wäre zweifelsohne positiv für die Mittelstandsfreundlichkeit. Schließlich würde ein höherer Digitalisierungsgrad und eine benutzerfreundlichere Umsetzung dazu beitragen, dass KMU weniger Zeit und Personalressourcen aufwenden müssten, um sich um öffentliche Aufträge zu bemühen. Eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien wäre dagegen eher negativ für die Mittelstandsfreundlichkeit: Dies erhöht den Aufwand nicht nur für die Vergabestellen, sondern auch für die KMU, weil für eine rechtssichere Vergabe zusätzliche Nachweise erbracht werden müssen. Obwohl KMU innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle verfolgen, fehlen ihnen häufig z.B. entsprechende (teure) Zertifikate, die sie zunächst erwerben müssen, um überhaupt am Vergabeprozess teilnehmen zu können.

Abbildung 1: Ziele der öffentlichen Vergabe laut Koalitionsvertrag

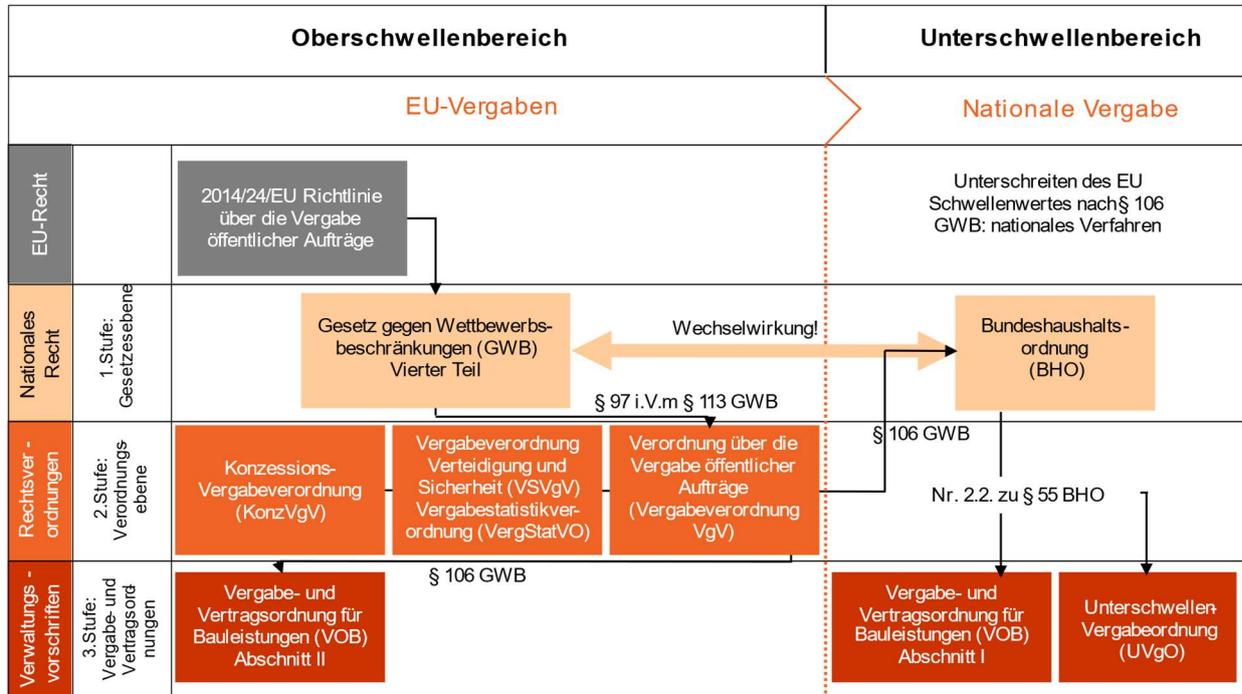


Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Rechtsrahmen der öffentlichen Vergabe

Die Komplexität des deutschen Vergaberechts entsteht dadurch, dass es eine Vielzahl an verschiedenen Vergabegesetzen gibt. 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) (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Übersicht über Rechtsgrundlagen im Ober- und Unterschwellenbereich



© IfM Bonn 23 2305 001

Quelle: In Anlehnung an (BLE 2019, S. 7).

Das bedeutet konkret: Bei allen öffentlichen Aufträgen, die eine bestimmte Auftragssumme³ übersteigen, müssen rechtliche Vorgaben beachtet werden, die auf EU-Richtlinien⁴ über die Vergabe öffentlicher Aufträge basieren (sog. Oberschwellenbereich). Diese EU-Richtlinien werden in Deutschland in einem sog. 3-stufigen "Kaskadenprinzip" in nationales Recht umgesetzt. Auf der 1. Stufe, der sog. Gesetzesebene, steht der 4. Teil des GWB. Hier sind u.a. die Grundsätze der Vergabe, die Vergabeverfahren, die Nachprüfverfahren und die Einreichung von Beschwerden geregelt. Auf der 2. Stufe, der Verordnungsebene, finden sich die Vergabeverordnung (VgV), die Sektorenverordnung (SektVO) für Aufträge im Bereich Verkehr, Trinkwasserversorgung und Energieversorgung,

³ Die genauen Schwellenwerte werden alle zwei Jahre von der EU-Kommission angepasst und unterscheiden sich je nach Auftragsart. Eine Übersicht über die aktuell geltenden Schwellenwerte findet sich beispielsweise auf der Internetseite des BMWK: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>

⁴ RL 2014/24/EU (Vergaberichtlinie), RL 2014/25/EU (Richtlinie für Sektorenvergabe), RL 2014/23/EU (Konzessionsrichtlinie) (vgl. Schütte et al. 2021), RL 2009/81/EG (Richtlinie Verteidigung/ Sicherheit)

die Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) und die Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV). Auf der 3. Stufe steht schließlich die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A)⁵ (vgl. Naumann 2022).

Alle öffentlichen Aufträge mit einem Auftragswert unterhalb des Schwellenwertes (sog. Unterschwellenbereich) werden durch die Haushaltsordnungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden geregelt, wobei die Ländervergabeetze vorrangig gelten (vgl. Naumann 2022). Um konkrete Beispiele zu nennen: Für die Vergabe von Bauleistungen gilt auf allen Ebenen die entsprechende Vergabe- und Vertragsordnung (VOB/A, Abschnitt 1). Für Liefer- und Dienstleistungen soll perspektivisch auf allen Ebenen die Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) umgesetzt werden, die sich an der Vergabeverordnung (VgV) aus dem Oberschwellenbereich orientiert. Während diese für Vergaben des Bundes bereits gilt, findet sie (noch) nicht in allen Bundesländern Anwendung. Ist die UVgO noch nicht umgesetzt, gilt in den betroffenen Bundesländern weiterhin die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A, Abschnitt 1). Auf kommunaler Ebene wird die Anwendung der UVgO in manchen Bundesländern nur empfohlen und nicht verbindlich vorgeschrieben (vgl. BMWK 2023b; Naumann 2022).

Überdies gilt es, teilweise noch weitere Gesetze wie z.B. Tariftreue- und Vergabegesetze oder Mittelstandsfördergesetze zu beachten. Erschwerend kommt hinzu, dass die rechtlichen Grundlagen regelmäßig angepasst werden – sei es auf Seiten der EU-Kommission⁶, der Bundesregierung⁷ oder den Landesregierungen⁸.

Während die Komplexität und die Unübersichtlichkeit des deutschen Vergaberechts in den ausgewerteten Stellungnahmen kritisiert werden, finden wir in der

⁵ Bis zur Vergabereform 2016 existierten neben der VOB/A noch die VOF (Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen) und die VOL/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen). Diese sind im Zuge der Reform entfallen und werden nun von der VgV geregelt.

⁶ Z.B. Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission vom 23. September 2019 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge.

⁷ Z.B. Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“) für EU-Bekanntmachungen und an weitere europarechtliche Anforderungen* (vgl. Bundesgesetzblatt Nr. 222 vom 23. August 2023).

⁸ Z.B. Übersicht über alle Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Vergabe- und Vertragsmanagement auf bayerischer Ebene: <https://www.stmb.bayern.de/buw/bauthemen/vergabeundvertragswesen/gesetzeundvorschriften/index.php>

Literatur in dieser Hinsicht keine Entsprechung. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Vergaberegeln in anderen Ländern deutlich weniger komplex sind (vgl. European Commission 2016).

„Allein die Vielzahl der Vorschriften – GWB, UvGO, VgV, zurzeit auch noch die VOL/A, VOB/A sowie verschiedene einzelne vergaberechtliche Regelungen in anderen Gesetzen (z. B. MiLoG, Sorgfaltspflichtengesetz, LNG-Beschleunigung, KreislaufwirtschaftsG) – stellt viele Anwender vor große Probleme.“ (DIHK 404)

„Vergaberechtliche Regelungen außerhalb der gängigen vergaberechtlichen Rechtsgrundlagen [sind] zu vermeiden. Vergaberechtliche Vorgaben in anderen Gesetzen, wie etwa dem SaubFahrzeugBeschG und dem LkSG, können durch weniger geübte Anwender übersehen werden und zu Vergabeverstößen führen“ (Flughafenverband ADV 405).

4 Hemmnisse und Herausforderungen im Vergabeprozess

4.1 Vergabestellen: Rolle und Herausforderungen

Für die rechtssichere 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). In der Regel werden sie von anderen Fachbereichen mit der Beschaffung beauftragt und übernehmen die Organisation des gesamten Vergabeprozesses. Das bedeutet, dass sie den genauen Bedarf ermitteln, die Vergabeunterlagen und Kriterienkataloge zusammenstellen sowie die Verfahrensart festlegen, die Ausschreibung bekannt machen, mit Bietern kommunizieren, Fristen überwachen, die eingegangenen Angebote prüfen, ein Angebot auswählen, die Entscheidung an die Bieter kommunizieren und schließlich den Vertrag abschließen (vgl. Sikora 2020). Über den gesamten Vergabeprozess hinweg müssen sie ihre Entscheidungen und die zugrundeliegenden Gründe genau dokumentieren (vgl. Röwekamp et al. 2020).

Vergabestellen in Deutschland sind personell und finanziell unterschiedlich gut ausgestattet. Gerade in kleineren Kommunen wird die öffentliche Beschaffung häufig von wenigen Personen durchgeführt. Jedoch sind alle Vergabestellen gleichermaßen – unabhängig von ihrer Ausstattung – für die unterschiedlichsten Arten von Beschaffungen zuständig (vgl. Tyufekchieva 2020). So reicht die Spannbreite der zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen von "Büromaterialien über Feuerwehrfahrzeuge, Beratungs- und Cateringleistungen bis hin zur Errichtung von Straßen, Brücken und Verwaltungsgebäuden" (Tyufekchieva 2020, S. 1).

Aufgrund der umfassenden Aufgaben der Vergabestellen verstärken sich die im Folgenden ausgeführten Probleme umso mehr, je weniger Ressourcen den jeweiligen Vergabestellen zur Verfügung stehen. So wurde sowohl in der Literatur als auch in den Stellungnahmen angemerkt, dass den Vergabestellen sowohl spezifisches Fachwissen im Vergaberecht als auch umfassendes Fachwissen über die im Einzelnen zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen fehlt (vgl. Prier/McCue 2009). Für ein solch' breites und tiefes Fachwissen müssten sich die Vergabestellen nicht nur im Detail in den verschiedenen Vergaberegeln auskennen, sondern sich auch regelmäßig über rechtliche Änderungen und aktuelle Gerichtsurteile auf dem Laufenden halten.

Ebenso herausfordernd für die Vergabestellen ist es, sich über die Marktentwicklung aller Güter und Dienstleistungen auf dem Laufenden zu halten. Dies führt dazu, dass Vergabestellen häufig bewährte Produkte und Dienstleistungen bzw. etablierte Anbieter innovativen Lösungen und Start-Ups vorziehen (vgl. Selviaridis/Spring 2022; Loader 2015). Verstärkt wird dies, wenn den Vergabestellen geschultes und erfahrenes Personal fehlt (vgl. Selviaridis/Spring 2022). Um aktuelle Marktentwicklungen berücksichtigen zu können, ermöglicht der Gesetzgeber den Einsatz von Markterkundungen. Bei Markterkundungen sammelt die öffentliche Hand Informationen über den Markt, um festzustellen, welche Anbieter Produkte oder Dienstleistungen in dem betreffenden Bereich anbieten. Zugleich werden KMU hierdurch für die Möglichkeit sensibilisiert, sich an öffentlichen Vergabeprozessen zu beteiligen. Markterkundungen sind allerdings mit hohem Aufwand verbunden und daher für die Vergabestellen aufgrund der häufig begrenzten personellen Ressourcen nur selten umsetzbar.

„Die Anwendung bestehender Instrumente für eine KMU-/innovationsfreundliche Beschaffung setzt u.a. das erforderliche Wissen sowohl in Vergabestellen als auch bei den Bedarfsträgern voraus.“ (Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport Berlin 211)

„Vergabestellen greifen häufig auf Verfahren zurück, mit denen sie gute Erfahrungen gesammelt haben, und die sich als rechtssicher erwiesen haben – die jedoch nicht immer das geeignetste Verfahren für den Einkauf einer innovativen Lösung ist.“ (Public 281)

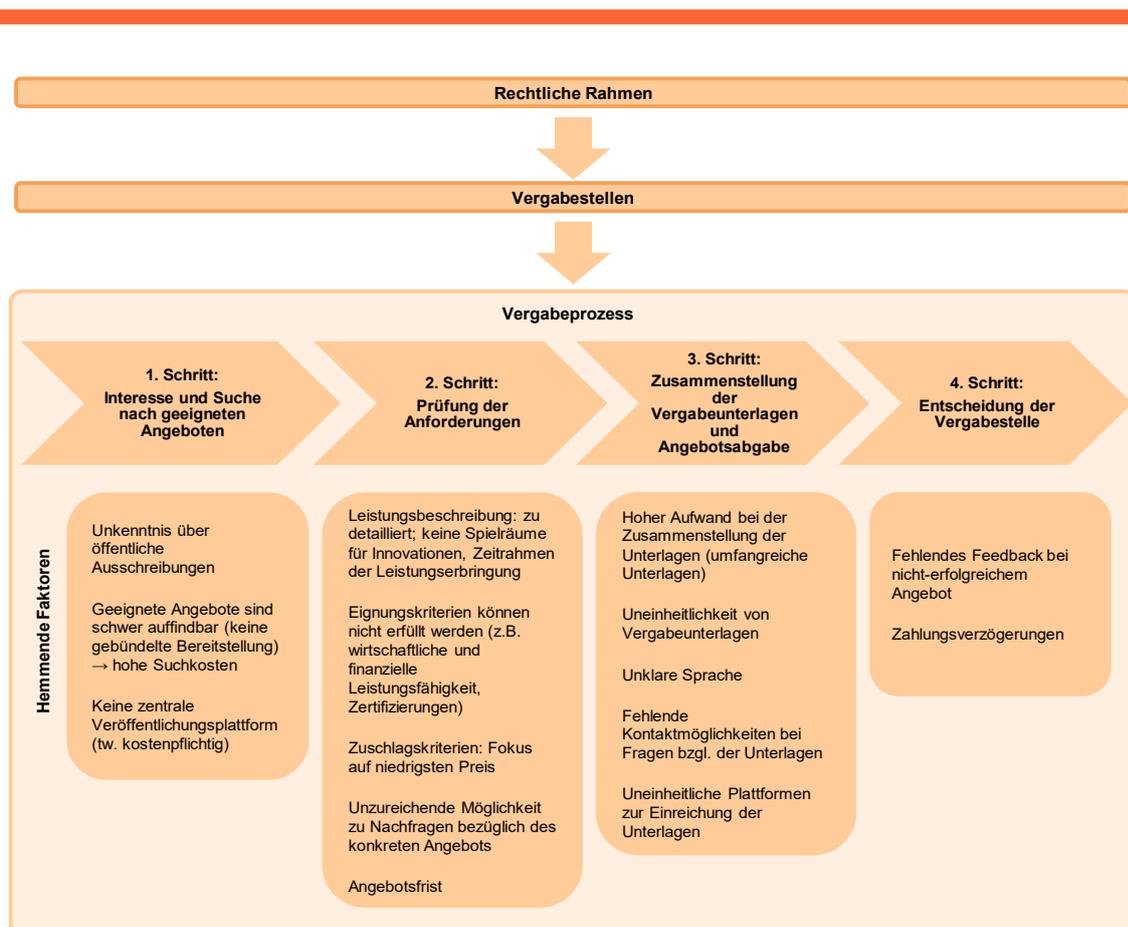
Da sich Vergabestellen für ihre Entscheidungen grundsätzlich gegenüber Nachprüfinstanzen und Bietern rechtfertigen müssen, messen sie der Rechtssicherheit des Vergabeverfahrens eine hohe Priorität bei (vgl. Röwekamp et al. 2020). Dies führt kombiniert mit der unzureichenden Personalausstattung zu einem risikoaversen Verhalten der Vergabestellen, was häufig in den Stellungnahmen und in der Literatur kritisiert wurde. Dieses drückt sich u.a. darin aus, dass sich Vergabestellen durch eine Vielzahl an Anforderungen bzw. Nachweisen von den Unternehmen abzusichern versuchen. Zugleich kommunizieren sie wenig mit den Bietern, um Transparenz und Gleichbehandlung zu gewährleisten – ein Hemmnis, das sich auf viele Phasen im Vergabeprozess auswirkt.

„Übervorsichtigen Bedarfsstellen fehlt oft der Mut, auf überflüssige Anforderungen zu verzichten oder auf ein noch nicht am Markt etabliertes Unternehmen zu setzen. Hier ist ein grundlegender Sinneswandel notwendig.“ (Dataport 159)

4.2 Hemmnisse für KMU im Vergabeprozess

Um die Hemmnisse, denen KMU im Vergabeprozess begegnen, übersichtlich und strukturiert darzustellen, orientieren wir uns an dem Prozess, den Unternehmen idealtypisch durchlaufen, wenn sie sich um öffentliche Aufträge bemühen. Idealtypisch deswegen, weil sich Vergabeverfahren in der Praxis im Detail unterscheiden – z.B. je nach gewählter Verfahrensart (vgl. Bergmann et al. 2008). Wir abstrahieren dabei davon, ob für den Vergabeprozess die Ober- oder Unterschwelle gilt oder ob es um die Beschaffung von Waren, die Erbringung von Dienstleistungen oder die Ausführung von Bauleistungen geht. Wir gehen von vier Phasen aus, die ein Unternehmen durchlaufen muss, wenn es sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligt (vgl. Abbildung 3): 1. Interesse und Suche nach geeigneten Angeboten; 2. Prüfung der Anforderungen; 3. Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Angebotsabgabe; 4. Entscheidung der Vergabestelle.

Abbildung 3: Hemmnisse in der öffentlichen Vergabe aus Sicht der KMU



4.2.1 Schritt 1: Interesse und Suche nach geeigneten Ausschreibungen

Wie aus der Literatur und den Stellungnahmen hervorgeht, stellt die Suche und das Auffinden von passenden Ausschreibungen bereits ein erstes Hemmnis für KMU dar. Denn aufgrund begrenzter personeller Ressourcen fehlen den KMU hierfür in der Regel die Kapazitäten (vgl. Ancarani et al. 2019). So müssen KMU für die Suche nach Ausschreibungen Personal von anderen Tätigkeiten abziehen, was mit hohen Opportunitätskosten verbunden ist (vgl. Di Mauro et al. 2020; Loader/Norton 2015). Alternativ können sie für die Suche auch Dienstleister beauftragen oder Online-Plattformen, die Informationen zu gewünschten Ausschreibungen bündeln, nutzen (vgl. Hofstadt 2021). Diese sind jedoch häufig kostenpflichtig. Damit verteuert sich die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen für KMU.

„Der Zugang zur Vergabepattform www.evergabe.de ist für Firmen [zur Nutzung aller Funktionen] nicht kostenfrei. Viele kleine Firmen scheuen die Kosten bei gelegentlicher Teilnahme an Vergabeverfahren der öffentlichen Hand.“ (Landratsamt Erzgebirgskreis 092)

„Für viele kleine Unternehmen ist das systematische Scannen von diversen Vergabeportalen personell schwer zu bewerkstelligen. Insbesondere in der Frühphase ihres Wachstums profitieren Startups deshalb davon, wenn die öffentliche Verwaltung aktiv auf den Markt zugeht, um von innovativen Lösungen zu erfahren.“ (Public 281)

Betrachtet man genauer, wie Ausschreibungen in Deutschland veröffentlicht werden, ist dieser Befund wenig überraschend. Aufgrund des Vergabegrundsatzes der Transparenz müssen zwar alle öffentlichen Ausschreibungen bekannt gemacht werden (vgl. Röwekamp et al. 2020), die Art und Weise, wie dies geschieht, variiert jedoch stark. Während im Oberschwellenbereich eine Ausschreibungspflicht über die zentrale Online-Informationsplattform TED-Portal (Tenders Electronic Daily: <https://ted.europa.eu/>) verpflichtend ist, sind die öffentlichen Ausschreibungen im Unterschwellenbereich über verschiedene Ausschreibungsportale verteilt. Zwar lassen sich laut dem Kompetenzzentrum innovative Beschaffung die Ausschreibungen von Bund, Ländern und Kommunen über die Vergabepattform www.bund.de identifizieren, jedoch nicht herunterladen (vgl. KOINNO 2023). Dies ist nur auf der ursprünglichen Vergabepattform – nach vorausgegangener Registrierung – möglich. Die Portale der Länder und Kommunen gelten überdies als nicht sehr nutzerfreundlich (vgl. KOINNO 2023; Hofstadt 2021; Auftragsberatungsstelle Baden-Württemberg 2019).

4.2.2 Schritt 2: Prüfung der Anforderungen

Haben die KMU interessante Ausschreibungen identifiziert, gilt es zunächst zu prüfen, ob sie die Anforderungen der Ausschreibung erfüllen. Dazu zählen zum einen sogenannte Eignungskriterien und zum anderen die in der Leistungsbeschreibung genannten Anforderungen. Mit Hilfe der Eignungskriterien soll sichergestellt werden, dass der Bewerber grundsätzlich geeignet ist, den Auftrag auszuführen.⁹ In der Leistungsbeschreibung werden dagegen die genauen Anforderungen für die ausgeschriebene Leistung definiert¹⁰ und festgelegt, wie ein Auftrag auszuführen ist. Für die Angebotserstellung ist überdies die Prüfung der Zuschlagskriterien relevant, weil sie aufzeigen, worauf die Vergabestelle bei der Bewertung der abgegebenen Angebote Wert legt.¹¹ Schließlich gilt es, die Fristen der Angebotsabgabe zu beachten.

Für KMU ist die Erfüllung dieser Anforderungen schwierig, wie Literatur und Stellungnahmen belegen. So benötigen KMU ausreichend Zeit und personelle Ressourcen, um hochwertige und konkurrenzfähige Angebote erstellen zu können. Werden die Angebotsfristen zu kurz gesetzt, ist eine Angebotserstellung erschwert oder gar unmöglich (vgl. Calderón García et al. 2018; Mitran 2013).

„Wichtig ist, dass sich auch bei einer schnelleren Vergabepaxis die Angebotsfristen nicht weiter verkürzen, da sich sonst noch weniger Bieter an Vergabeverfahren beteiligen werden.“ (BDI, 381)

Aufgrund geringerer personeller und materieller Ressourcen ist es für KMU teilweise sowohl schwierig, die geforderte Leistung in dem vorgesehenen Zeitfenster zu erbringen als auch große Auftragsvolumina umzusetzen. Zwar wurde dem Problem zu großer Aufträge in Deutschland bereits gesetzlich durch die

⁹ Die Eignungskriterien schließen beispielsweise die Befähigung zur Berufsausübung (z.B. Meisterbrief, Handelsregisterauszug), die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit (z.B. Mindestumsatz, Haftungssummen) und die technische und berufliche Leistungsfähigkeit (z.B. einschlägige Referenzen) ein. Eignungskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Andere Kriterien dürfen hier nicht herangezogen werden (vgl. Naumann 2022; § 122 GWB; § 33 UVgO).

¹⁰ Die Leistungsbeschreibung beinhaltet typischerweise technische Spezifikationen, Mengen, Qualitätsanforderungen, Lieferzeitpunkte, Vertragsbedingungen und andere relevante Details, die der öffentliche Auftraggeber von den Bietern erwartet.

¹¹ Zuschlagskriterien dienen dazu, eine willkürliche Vergabe zu verhindern und nachprüfbar zu machen, welcher Bieter den Zuschlag erhält. In den Kriterien müssen die Vergabestellen offenlegen, ob z.B. der Preis das wichtigste Kriterium für den Zuschlag ist, oder ob neben dem Preis auch soziale oder ökologische Aspekte berücksichtigt werden (vgl. Naumann 2022; § 127 GWB; § 43 UVgO) oder auch leistungsbezogene Zuschlagskriterien hinzugezogen werden und mit wie viel Prozent diese in die Bewertung eingehen.

Losaufteilung begegnet (vgl. § 97 Abs. 4 GWB), jedoch wird diese weiterhin kontrovers diskutiert (vgl. Übersicht A1 Losgrößen im Anhang).

Ein weiteres Hemmnis für die KMU resultiert aus den als zu detailliert wahrgenommenen technischen Spezifikationen in der Leistungsbeschreibung (vgl. Calderón García et al. 2018; Budak et al. 2017). Aufgrund solch detaillierter Leistungskataloge haben innovative oder neue Lösungen kaum eine Chance, berücksichtigt zu werden. Hierdurch werden innovationsfreudige KMU und Start-Ups benachteiligt und an einer Teilnahme gehindert.

Aus den Eignungskriterien resultieren ebenfalls Hemmnisse für KMU, da sie aufgrund ihrer Größe und de daraus resultierenden geringeren finanziellen Ressourcen selten die finanziellen Grundvoraussetzungen wie Mindestjahresumsätze, Eigenkapitalquoten oder Haftungssummen erfüllen. Das gleiche gilt für Zertifizierungen.

„Viele Unternehmen können den hohen Anforderungen – beispielsweise an nachzuweisende Zertifizierungen und Qualitätsstandards – allein aus finanziellen oder personellen Gründen nicht nachkommen“ (DIHK 404)

„Neben dem Mittelstand müssen auch neue und innovative Unternehmen, wie z. B. Start-Ups, die Chance auf Aufträge bekommen. Nur so ist Fortschritt möglich. Hohe Anforderungen, wie etwa Umsatzzahlen oder Referenzen, sind gerade für Start-Up-Unternehmen das Knock-out-Kriterium.“ (GdW 046)

Aber auch im Hinblick auf die Zuschlagskriterien zeigen sowohl Literatur als auch Stellungnahmen Hemmnisse für die KMU auf: Obwohl es üblicherweise eine Reihe an Zuschlagskriterien gibt, entscheidet dennoch meist der niedrigste Preis (vgl. Harland et al. 2007; Loader 2007). Dies belegen auch die Zahlen der Vergabestatistik. Demnach wurde im 2. Halbjahr 2021 bei 59 % der Aufträge in Deutschland ausschließlich der Preis als Zuschlagskriterium herangezogen (vgl. BMWK 2023a).¹² Dies ist häufig zum Nachteil von KMU, weil große Unternehmen aufgrund des Fixkostencharakters besser in der Lage sind, die mit den Beschaffungsprozessen verbundenen Kosten zu tragen (vgl. Hoekman/Taş 2022). Entsprechend können sie günstigere Preise anbieten. Kriterien, bei denen KMU u.U. Vorteile gegenüber Großunternehmen haben, wie z.B.

¹² Hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass im Unterschwellenbereich nicht zwingend angegeben werden muss, nach welchen Kriterien der Zuschlag erfolgte. In 29 % der Fälle wurden hier keine Angaben gemacht.

Regionalität, Kundennähe, Wartungs- und Reparaturfreundlichkeit sowie Innovationsfähigkeit werden weitaus seltener als Zuschlagskriterium gewählt.

4.2.3 Schritt 3: Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Angebotsabgabe

Das Zusammenstellen der Unterlagen ist sehr aufwändig und stellt ebenfalls ein Hemmnis für KMU dar. Da Angebote wegen formaler Fehler vom Verfahren ausgeschlossen werden können, ist dabei größte Sorgfalt geboten (vgl. Hofstadt 2021; Auftragsberatungsstelle Baden-Württemberg 2019). Konkret müssen Zertifikate, Nachweise, Referenzen und Dokumente, Erklärungen und Selbstauskünfte beschafft bzw. in die vorgegebene Form gebracht werden – selbst für kleinere Aufträge (vgl. Budak et al. 2017). Ein derartiger Aufwand muss für privatwirtschaftliche Auftraggeber nicht geleistet werden (vgl. Balanean 2017; Di Mauro et al. 2020). Erschwerend kommt hinzu, dass sich die geforderten Nachweise trotz ähnlich gelagerter Vergabeverfahren häufig unterscheiden. Entsprechend können Routinen nur schwer aufgebaut werden¹³. Die Anforderungen sind zudem häufig formalistisch und in einem juristischen bzw. fachspezifischen Jargon formuliert (vgl. Mitran 2013), was die schnelle Bearbeitung erschwert. Eine Beseitigung von Unklarheiten ist gleichwohl häufig nicht möglich, weil KMU entweder über keine Kontaktmöglichkeiten zu den Vergabestellen verfügen oder sich scheuen, diese wahrzunehmen.

„Die Unterlagen von öffentlichen Ausschreibungen sind häufig sehr umfangreich und erfordern eine große Konzentration der Auftragnehmer bei deren Bearbeitung. Gerade KMUs haben aber häufig nicht genug personelle Ressourcen und das Know-how, um sich an solch komplexen öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen.“ (Hays, 267)

„Bieterdialoge können über Innovationen informieren und Rückfragen zum Erfüllungsgrad von Nachhaltigkeitskriterien beantworten. Gleichzeitig können typische Stolpersteine in Bewerbungsverfahren besprochen und so

¹³ Im Oberschwellenbereich sind "offene Verfahren" und "nicht offene Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb" (§ 119 Abs. 2 GWB) möglich (vgl. Schütte et al. 2021). Außerdem gibt es noch weitere Vergabeverfahren (Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft), die allerdings nur unter bestimmten Zulassungsvoraussetzungen erlaubt sind (vgl. § 17 ff. VgV; BMWK 2023b). Im Unterschwellenbereich ist analog zur Oberschwelle die "öffentliche Ausschreibung" und die "beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb" möglich (§ 8 UVgO). Unter gewissen Voraussetzungen stehen außerdem die "freihändige Vergabe" und die "beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb" zu Verfügung (vgl. Schütte et al. 2021). Im Unterschwellenbereich besteht für sehr geringe Auftragswerte außerdem die Möglichkeit einer Direktvergabe – es ist also kein förmliches Verfahren nötig (vgl. Schütte et al. 2021).

vermieden werden. Das führt höchst wahrscheinlich zu mehr Angeboten und erleichtert Beschaffenden und Bietenden die Arbeit.“ (BEI, 317)

Zwar kann die Angebotsabgabe mittlerweile häufig digital abgewickelt werden, jedoch wird diese durch eine Vielzahl an unterschiedlichen Portalen und einer nicht-nutzerfreundlichen Umsetzung der digitalen Lösungen erschwert.

„Vergabepattformen sollten den Bietern mehr Hilfestellungen geben, z.B. in Form von Erläuterungen mit Screenshots [...]“ (Bundesanstalt Post und Telekommunikation, 006)

Grundsätzlich gilt: Je mehr Anforderungen im Zuge einer öffentlichen Ausschreibung zu erfüllen sind und je umfangreicher diese sind, desto höher sind die Transaktionskosten für alle Unternehmen – aber insbesondere für KMU (vgl. Akenroye/Aju 2013; Peck/Cabras 2011). Zudem ist aus der Bürokratieforschung bekannt, dass Unternehmen vor allem dann Bürokratie als belastend empfinden, wenn sich die Sinnhaftigkeit einer Informations- oder Nachweispflicht nicht erschließt und die Regulierungsdichte zu hoch erscheint (vgl. Holz et al. 2019). Dies ist auch in dieser Phase des Vergabeprozesses gegeben, weshalb in der Mehrheit der Konsultationen auf die "übermäßiger Bürokratie" verwiesen wurde.

4.2.4 Schritt 4: Entscheidung der Vergabestelle

Die Vergabestelle prüft in dieser Phase die Unterlagen und wählt ein Angebot aufgrund der zuvor festgelegten Zuschlagskriterien aus. Diese Entscheidung wird üblicherweise von der Vergabestelle öffentlich gemacht. Selbst in der finalen Phase der öffentlichen Ausschreibung kann es zu Hemmnissen für KMU kommen, sei es bei erfolgreicher oder nicht-erfolgreicher Teilnahme.

Die Vergabestellen informieren üblicherweise die Bieter, die nicht zum Zuge gekommen sind, nicht darüber, warum ihr Angebot kein Erfolg hatte. Dies nimmt den KMU die Möglichkeit, für zukünftige Angebote zu lernen. Zudem verstärkt das Ausbleiben von Feedback ein Frustrationsgefühl, das sich negativ auf die zukünftige Beteiligung an Ausschreibungen auswirken kann (vgl. OECD 2009).

Im Erfolgsfall können aber auch Zahlungsverzögerungen der öffentlichen Hand zu Problemen bei den KMU führen, weil diese über eine geringere Liquidität als große Unternehmen verfügen (vgl. Hoekman et al. 2019; OECD 2018; Loader 2015; Loader 2011). Erleben die KMU mehrfach solche Verzögerungen, kann dies dazu beitragen, dass sie nicht mehr an öffentlichen Vergaben teilnehmen.

4.3 Lösungsansätze zur Beseitigung der Hemmnisse im Vergabeprozess

Die Analyse der Hemmnisse im Vergabeprozesses aus Sicht der KMU verdeutlicht, dass diese in allen Phasen des Vergabeprozesses auftreten (vgl. Abbildung 3). Zudem zeigt sich, dass mehrere Hemmnisse (z.B. fehlende Kommunikation oder unzureichende Digitalisierung) phasenübergreifend auftreten.

Für viele Hemmnisse gibt es Lösungsmöglichkeiten, die wir in Übersicht 1 zusammengefasst haben.¹⁴ Diese sind oft auf der Prozessebene umsetzbar und bedürfen keiner rechtlichen Anpassung, wie z.B. die Nutzung von Tools zur Erleichterung der Arbeit der Vergabestellen oder der Verzicht auf nicht notwendige Formalia und umfangreiche Referenzen. Letztere sind jedoch grundsätzlich notwendig, um die Qualität und Leistungsfähigkeit von Bietern zu prüfen und Zuschlagsentscheidungen nachvollziehbar zu machen. Daher gilt es für die öffentlichen Auftraggeber abzuwägen, inwieweit Anforderungen gestellt werden sollten und in welchem Maße diese die KMU an der Teilnahme hindern könnten. Soll mehr Mittelstandsfreundlichkeit durch weniger Anforderungen erreicht werden, müssen die Vor- und Nachteile einer Reduzierung der Anforderungen abgewogen werden.

Auch Markterkundungen und funktionale Ausschreibungen sind rechtlich schon möglich. Sie werden allerdings nicht von allen Vergabestellen genutzt, weil es vielen Vergabestellen an Kapazitäten mangelt. Deshalb hängt die Lösung der Probleme auf Prozessebene direkt mit der Lösung der Herausforderungen der Vergabestellen zusammen. Aber auch die Probleme der Vergabestellen sind lösbar, indem man z.B. ihre Ressourcen erhöht: Sei es personell, in dem die

¹⁴ Ein Teil der Lösungsansätze ist im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wie auch im KMU-Entlastungspaket der Europäischen Kommission bereits vorgesehen. Zum Beispiel sieht die EU-Kommission in ihrem KMU-Entlastungspaket vor, verbindliche Zahlungsfristen von höchstens 30 Tagen einzuführen und die einfachere Durchsetzung von Entschädigungsgebühren zu ermöglichen (vgl. EU-Kommission 2023). Damit könnten die Hemmnisse der KMU, die sich aus verspäteten Zahlungen der öffentlichen Auftraggeber ergeben, behoben werden. Auch die im Koalitionsvertrag vereinbarte Schaffung „eine[r] anwenderfreundliche[n] zentrale[n] Plattform, über die alle öffentlichen Vergaben zugänglich sind und die eine Präqualifizierung der Unternehmen ermöglicht“ (Koalitionsvertrag 2021, S. 34) sollte einige der Hemmnisse von KMU gerade in den ersten Phasen des Vergabeprozesses beseitigen.

Planstellen in der Vergabestelle aufstockt oder fachlich, indem man die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser weiterbildet.

Die Vergabestellen könnten zudem über eine Reduzierung der Komplexität des deutschen Vergaberechts, z.B. über eine Harmonisierung der Vergaberegelungen, entlastet werden, weil deren Anwendung dann weniger Personalkapazitäten binden würde. Eine solche Harmonisierung könnte überdies zu einer effizienteren Gestaltung des gesamten Vergabeprozesses und damit auch zur Reduzierung der Hemmnisse von KMU im Vergabeprozess beitragen. So könnten dadurch Ausschreibungen vereinheitlicht, die nutzerfreundliche Gestaltung der Digitalisierung erleichtert und die Transaktionskosten der Bürokratie gesenkt werden.

Übersicht 1: Lösungsansätze zum Abbau der Hemmnisse von KMU bei der öffentlichen Vergabe

Prozessschritt 1: Interesse und Suche nach geeigneten Angeboten	Prozessschritt 2: Prüfung der Anforderungen	Prozessschritt 3: Zusammenstellung der Vergabeunterlagen und Angebotsabgabe	Prozessschritt 4: Entscheidung der Vergabestelle
<p>Schaffung einer zentralen, kostenlosen Online-Informationenplattform für alle Ausschreibungen im Unterschwellenbereich. Vorbild für interoperable Gestaltung für verschiedene Verwaltungsregionen: Finnland (vgl. European Commission 2019).</p> <p>Ver mehrt proaktives Zugehen auf für die Ausschreibung in Frage kommende Unternehmen (z.B. durch stärkere Nutzung von Markerkundungen).</p> <p>Verstärkte Veröffentlichung von Ausschreibungsplänen zur besseren zeitlichen und personellen Planbarkeit der Projekte (vgl. European Commission 2019). Vorbild auf europäischer Ebene: "Periodic Indicative Notices (PIN)" zur Veröffentlichung von Informationen zu bevorstehenden Ausschreibungen (vgl. European Commission 2019).</p>	<p>Sonderregelungen für innovationsfreudige Unternehmen prüfen. Beispiel: Pilotprojekt Baden-Württemberg: Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro (zzgl. Umsatzsteuer) ohne Vergabeverfahren an Start-Ups (vgl. Nemitz 2023).</p> <p>Referenzen, Zertifikate und weitere Anforderungen verstärkt dahingehend prüfen, ob diese auch von KMU erfüllt werden können.</p> <p>Stärkere Nutzung von funktionalen Ausschreibungen (vgl. Konsultation BDI 381), bei denen gewünschte Ergebnisse/ Endprodukte formuliert werden ohne genaue Materialien/ Verfahren vorzuschreiben.</p>	<p>Stärkere Nutzung von Präqualifikationsdatenbanken (vorgelagerte auftragsunabhängige Prüfung der Eignungsnachweise in einer zentralen Datenbank) erspart Mehrfacheingabe derselben Daten (vgl. Auftragsberatungsstelle Baden-Württemberg 2019).</p> <p>Vorantreiben der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Umsetzung des sog. Once-Only-Prinzip.</p> <p>Prüfen, inwieweit bestehende Kontrollmechanismen so aufgebaut werden können, dass diese auch für Ausschreibungen verwendbar sind (z.B. Berichtspflichten aus Steuerprüfung, CSR-Richtlinie etc.) (vgl. Holz/lcks 2023).</p> <p>Schaffung und bessere Bekanntmachung von Schulungs- und Beratungsangeboten für KMU. Internationale Vorbilder sind z.B. Neuseeland (Einführungskurse zu den Beschaffungsregeln der Regierung und Workshops durch zentrale Beschaffungsstelle) oder Dänemark (Bereitstellung von Informationen der dänischen Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbehörde auf den Websites udbud.dk und bedreudbud.dk) (vgl. OECD 2018).</p>	<p>Überarbeitung der Vorschriften zum Zahlungsverzug könnte den KMU hinsichtlich Zahlungsverzögerungen helfen, z.B. Verkürzung der Zahlungsziele – wie im KMU-Entlastungspaket der EU-Kommission geplant.</p> <p>Nutzung von Tools wie dem Dynamic Purchase System (DPS) zur schnelleren und einfacheren Bewertung und nachvollziehbaren Darlegung der Entscheidungen. Beispiel für flächendeckende Nutzung des DPS: Rotterdam (vgl. Merzell 2023).</p> <p>Bereitstellung von Feedback zur Reduzierung von Unsicherheit unerfahrener Unternehmen (vgl. Evans et al. 2022; Loader 2015; Tammi et al. 2014).</p>

Fortsetzung Übersicht 1

Vergabestellen:

- Erhöhung der personellen Kapazitäten in den Vergabestellen.
- Weiterbildung des Personals von Vergabestellen fördern. Beispiel: Informationsvideos und Online-Leitfäden für die Vergabebehörden über den Beschaffungsprozess der dänischen Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbehörde (<https://bedreudbud.dk/>)
- Stärkere Digitalisierung zur Erleichterung der Arbeit in Vergabestellen. Z.B. Einsatz von KI zur automatischen Prüfung von Vergabeunterlagen (vgl. Felden et al. 2023).
- Stärkere Zusammenarbeit zwischen den Vergabestellen insbesondere auf kommunaler Ebene zur Bündelung von Kompetenzen und Austausch von Good-Practices. Beispiel für interkommunale Zusammenarbeit: Stadt Coburg, Landkreis Coburg sowie die kreisangehörigen Kommunen.

Rechtlichen Rahmen:

- Reduzierung der Komplexität des Rechtsrahmens zur Entlastung der Vergabestellen, wie beispielsweise in Österreich. Hier erfolgte die Reduzierung der Vielzahl von Landesgesetzen und Regelungen durch die Harmonisierung dieser in einem Bundesvergabegesetz (BVerG 2018). Auch Großbritannien plant derzeit die Neugestaltung des Vergaberechts aufgrund des EU-Austritts. Auch hier ist lediglich ein einheitliches gesetzliches Regelwerk geplant (vgl. Fischer 2022).

© IfM Bonn

5 Fazit

Damit die öffentliche Hand wirtschaftliche Angebote erhält, müssen sich möglichst viele Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen. Eine wichtige Rolle spielen hierbei kleine und mittlere Unternehmen, weil sie den Großteil der Unternehmen stellen.

Unsere Studie zeigt, dass KMU im Vergabeprozess auf vielerlei Hemmnisse stoßen, die letztlich dazu führen können, dass sie trotz Interesse an öffentlichen Aufträgen von einer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen absehen. Probleme treten dabei in allen Phasen des Vorgabeprozesses auf: bei der Suche nach geeigneten Ausschreibungen, im Zuge der Prüfung der Teilnahme, im Zuge der Erstellung des Angebots wie auch nach der Vergabeentscheidung. Die Hemmnisse der KMU in Vergabeprozessen stehen im Zusammenhang mit übermäßigem bürokratischem Aufwand, fehlender Digitalisierung und Anwenderfreundlichkeit, hohen Anforderungen an die Eignung und fehlenden Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten.

Für viele der Hemmnisse gibt es kleinteilige Lösungsmöglichkeiten, die den Vergabeprozess grundsätzlich mittelstandsfreundlicher gestalten könnten. Diese werden jedoch häufig nicht umgesetzt, weil die dafür notwendigen Kapazitäten in den Vergabestellen fehlen. Deshalb erscheint eine bessere personelle Ausstattung der Vergabestellen eine zentrale Stellschraube für die Lösung dieser Probleme. Vor dem Hintergrund des Vergabevolumens in Deutschland würde sich jede Investition in die Personalausstattung der Vergabestellen und die Steigerung der Effizienz des Prozesses schnell amortisieren. Genauso zentral ist aber auch eine Harmonisierung des Rechtsrahmens. Diese würde nicht nur die Arbeit der Vergabestellen erleichtern, sondern würde sich auf das gesamte Vergabesystem positiv auswirken.

Eine größere Herausforderung stellt die Vereinbarkeit der Ziele der öffentlichen Vergabe – Mittelstandsfreundlichkeit mit hoher KMU-Beteiligung, Wirtschaftlichkeit, nachhaltige Beschaffung (ökologisch, sozial, innovativ), Rechtssicherheit, effiziente und schnelle Vergabe und Digitalisierung – dar, die mit der Novellierung des Vergaberechts verfolgt werden. Mit Blick auf die Mittelstandsfreundlichkeit zeigen sich insbesondere Probleme, wenn das Ziel der nachhaltigen Beschaffung gestärkt werden soll. Denn um eine rechtssichere nachhaltige Vergabe sicherzustellen, muss die Vergabestelle diese Kriterien bei der Vergabe berücksichtigen und entsprechende Nachweise von den Bietern fordern. Dies erhöht sowohl die Kosten als auch den bürokratischen Aufwand für

KMU, der schon jetzt als zu hoch empfunden wird. Dadurch verringert sich wiederum die Bereitschaft, an öffentlichen Ausschreibungen teilzunehmen.

Um zu verhindern, dass sich die bestehenden Hemmnisse für die KMU im Vergabeprozess weiter verschärfen, wäre es sinnvoll, zunächst die Mittelstandsfreundlichkeit zu stärken, bevor strategische Ziele wie die nachhaltige Beschaffung fokussiert werden. Dies scheint besonders mit Blick auf die sinkende Zahl der Unternehmen bedeutsam, die sich aufgrund der bestehenden Hemmnisse überhaupt noch um öffentliche Aufträge bemühen.

Eine alternative Möglichkeit, die Mittelstandsfreundlichkeit und die nachhaltige Vergabe miteinander in Einklang zu bringen, wäre, auf Nachweise und Referenzen in Bezug auf Nachhaltigkeit zu verzichten. Allerdings würde diese bürokratische Entlastung für die Unternehmen dazu führen, dass Vergabeentscheidungen weniger rechtssicher wären. Am Beispiel anderer Staaten mit innovationsfreudiger öffentlicher Beschaffung zeigt sich jedoch, dass dieses Vorgehen ein funktionierendes Modell sein kann.

6 Anhang

Übersicht A1: Losgrößen

Nach § 97 Abs. 4 GBW sind Leistungen in der Menge aufzuteilen (Aufteilung in Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Dadurch soll KMU der Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert werden und somit gleichzeitig der Wettbewerb im Markt sichergestellt werden (vgl. European Commission 2019).

Nur sehr wenige wissenschaftliche Studien haben bisher allerdings empirisch untersucht, ob die Losbildung tatsächlich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich KMU häufiger an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen und diese gewinnen.

In einer aktuellen Studie untersuchen Hoekman und Tas (2022) basierend auf Daten über öffentliche Ausschreibungen aus 32 europäischen Ländern aus den Jahren 2016 und 2017 den Zusammenhang zwischen der Losaufteilung und KMU-Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen. Sie finden heraus, dass die Losbildung zwar mit einer höheren Partizipation von KMU einhergeht, diese aber nicht die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass KMU die Ausschreibungen auch tatsächlich gewinnen. Ferner zeigen die Ergebnisse, dass das Auftragsvolumen der Lose dafür entscheidend ist, wer den Zuschlag erhält. Für kleinere Lose (Auftragsvolumen < 25.000 €) steigt die Wahrscheinlichkeit, dass KMU den Zuschlag erhalten. Ist das Auftragsvolumen der Lose allerdings hoch, erhöht dies nicht die Chancen für KMU. Das Auftragsvolumen der Lose spielt folglich eine größere Rolle als die Losaufteilung per se.

Glas und Eßig (2018) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Auch ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein größeres Auftragsvolumen mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit einhergeht, dass KMU den Zuschlag erhalten. Die Losaufteilung an sich, gemessen an der Anzahl der Lose, beeinflusst hingegen nicht signifikant die Wahrscheinlichkeit, dass KMU den Zuschlag erhalten. Da die Ergebnisse von Glas und Eßig (2018) allerdings ausschließlich auf Daten einer einzigen deutschen Vergabestelle basieren, sind diese nur eingeschränkt übertragbar und müssen mit Vorsicht interpretiert werden.

In Deutschland wird die konkrete Umsetzung der Losaufteilung aus Sicht der Unternehmen und Vergabestellen allerdings weiterhin kontrovers diskutiert. Dies zeigt die Frage 12 der öffentlichen Konsultationen, in welcher eine mögliche Flexibilisierung des Losgrundsatzes angesprochen wird. Viele Beteiligte

wünschen sich keine Änderung des bestehenden Losgrundsatzes, während sich ein weiter großer Teil für eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes in bestimmten Bereichen oder für bestimmte Vorhaben ausspricht (z.B. im Verkehrsbereich oder im IuK-Sektor). Es wird u.a. erwähnt, dass die deutsche Fassung der europäischen Rechtsnorm streng interpretiert wird. Hier wird auf liberalere Fassung nach Art. 46 der Richtlinie 2014/24/EU hingewiesen.

„Insbesondere im IuK-Sektor wird eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes deshalb zielführend und daher schon längere Zeit wünschenswert sein, weil durch die Aufteilung der Vergabe von Gesamtsystemen Lose zur künstlichen Schaffung von Schnittstellen zwischen eng miteinander verwobenen IuK-Systemteilen (Komponenten wie bspw. Hardware, Software, Dienstleistung) und damit zur Komplexitätssteigerung statt zur Vereinfachung beitragen können.“ (VOICE, 423)

„Im Verkehrsbereich sollte es keinesfalls eine Vorgabe zum Aufteilen von Aufträgen in Lose geben.“ (EVG, 303)

Literatur

Akenroye, T.; Aju, O. (2013): A taxonomy of approaches for promoting SMEs access to public procurement market, *Journal of Enterprising Culture*, 21, S. 335-357.

Ancarani, A.; Di Mauro, C. ; Tátrai, T. (2019): A Comparative Analysis of SME Friendly Public Procurement: Results from Canada, Hungary and Italy, *International Journal of Public Administration*, 42 (13), S. 1106-1121.

Auftragsberatungsstelle Baden-Württemberg (2019): Angebots-ABC - Handbuch zur optimalen Bearbeitung von öffentlichen Ausschreibungen, Stuttgart; <https://www.ihk.de/rhein-neckar/recht/wirtschaftsrecht/oeaw/basisausschreibung/handbuch-angebots-abc-947352>, Abruf 28.09.2023.

Balanean, R. (2017): Flaws and traps in the public procurement process output quality - "A perception of the SMEs and NGOs from the Centre Region of Romania", *Curentul Juridic, The Juridical Current*, 70, S. 40-55.

Bergmann, T.; Wallau, F.; Fieseler, J.; Kirch, T.; Kröber, R. (2008): Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer- Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber, Untersuchung im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, IfM-Materialien Nr. 181, Bonn.

BLE (2019): Zentrale Vergabe im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn; https://www.ble.de/DE/Dienstleistungen/Zentrale-Vergabestelle/zentrale-vergabestelle_node.html , Abruf am 28.09.2023.

BMI (2023): Beschaffungsamt (BeschA) des BMI (Bundesministerium des Innern und für Heimat); <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/behoerden/DE/bescha.html>, Abruf am 12.10.2023.

BMWi (2015): Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts – Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-zur-reform-des-vergaberechts.html>, Abruf am 12.10.2023.

BMWK (2023a): Vergabestatistik Bericht für das zweite Halbjahr 2021; <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.html>, Abruf am 28.09.2023.

BMWK (2023b): Übersicht und Rechtsgrundlagen auf Bundesebene, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>, Abruf am 12.10.2023.

Budak, J.; Rajh, E.; Slijepcevic, S. (2017): Small and medium enterprises and obstacles to public procurement: Lessons learned for Balkans, *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, 13, S. 178-193.

Bundesgesetzblatt (2023): Verordnung zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“) für EU-Bekanntmachungen und an weitere europarechtliche Anforderungen, Teil 1, Nr. 222 vom 23. August 2023.

Bundesregierung (2021): Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Vergaberechts 2021; <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/monitoring-bericht-der-bundesregierung-zur-anwendung-des-vergaberechts-20211.html>, Abruf am 28.09.2023.

Calderón García, H.; García-García, J.; Fayos, T. (2018): SMES dynamic learning capabilities in international public procurement, *Journal of Project Management*, 5.

Di Mauro, C.; Ancarani, A.; Hartley, T. (2020): Unravelling SMEs' participation and success in public procurement, *Journal of Public Procurement*, 20 (4), S. 377-401.

European Commission (2016): Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final report; <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1/language-en>, Abruf am 11.10.2023.

European Commission (2019): Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it. Final report; <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eec8227c-ecc4-11ea-b3c6-01aa75ed71a1>, Abruf am 28.09.2023.

Europäische Kommission (2023): KMU-Entlastungspaket, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/sme-relief-package_en, Abruf 18.10.2023.

Evans, C.; Cahill, D.; Eyo, A. (2022): Unpacking Failure in Unsuccessful Small and Medium Sized Enterprise Public Tender Submissions: Reasons, Perspectives, and Implications, *Public Contract Law Journal*, 51 (2), S. 185-226.

Felden, F.; Siegert, S.; Zelt, T.; Untch, N.; Bauer, P. (2023): BCG Digital Government Citizen Survey 2023, München; <https://web-assets.bcg.com/81/0d/1f7eae994e27ad941daf3a47edc2/bcg-digital-government-survey-2023.pdf>, Abruf am 28.09.2023.

Fischer, K. M. (2022): Britische Regierung informiert zum neuen Vergaberecht; <https://www.gtai.de/de/trade/vereinigtes-koenigreich/recht/britische-regierung-informiert-zum-neuen-vergaberecht-783312>, Abruf am 28.09.2023.

Harland, C.; Telgen, J.; Knight, L.; Callender, G. (2007): Challenges facing public procurement, in: L. Knight, C. Harland, J. Telgen, K. V. Thai, G. Callender, K. McKen (Hrsg.): Public Procurement: International Cases and Commentary, Routledge, S. 351-357.

Haunschild, L. W., F.; Hauser, H.-E.; Wolter, H.-J. (2007): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, IfM-Materialien 172, Bonn.

Hoekman, B. M.; Saab, M.; Tas, B. K. O. (2019): Bolstering SME participation in public procurement : policy options for Lebanon: final report, International Growth Center (Hrsg.); <https://www.theigc.org/publications/bolstering-sme-participation-public-procurement-policy-options-lebanon>, Abruf am 28.09.2023.

Hoekman, B.; Taş, B. K. O. (2022): Procurement policy and SME participation in public purchasing, Small Business Economics, 58 (1), S. 383-402.

Hofstadt, P. (2021): Öffentliche Ausschreibungen gewinnen: So optimieren Sie Ihre Angebote im Umfeld öffentlicher Beschaffungsvorhaben, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Holz, M.; Icks, A. (2023): Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen. Unpublished manuscript, Bonn.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

IfM Bonn (2023a): Mittelstand im Einzelnen – Unternehmensbestand, Statistiken; <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-einzelnen/unternehmensbestand>, Abruf am 13.09.2023.

IfM Bonn (2023b): Mittelstand im Einzelnen – Umsätze, Statistiken, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/mittelstand-im-einzelnen/umsaetze>, Abruf am 13.09.2023.

Koalitionsvertrag (2021): Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>, Abruf am 11.10.2023.

KOINNO (2023). Schritt-für-Schritt: Proaktives Business Development im öffentlichen Sektor; <https://www.koinno-bmwk.de/startups-innovative-kmu/schritt-fuer-schritt-guides/>, Abruf am 19.09.2023.

Loader, K. (2007): The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support, *Public Money & Management*, 27 (5), S. 307-314.

Loader, K. (2011): Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers?, *Public Money & Management*, 31 (4), S. 287-294.

Loader, K. (2015): SME suppliers and the challenge of public procurement: Evidence revealed by a UK government online feedback facility, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 21 (2), S. 103-112.

Loader, K.; Norton, S. (2015): SME access to public procurement: An analysis of the experiences of SMEs supplying the publicly funded UK heritage sector, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 21 (4), S. 241-250.

Mayring, P. (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Konstanz.

Mercell (2023): The Municipality of Rotterdam embraces a digital future, <https://info.mercell.com/en/success-story/city-of-rotterdam>, Abruf am 12.10.2023.

Mitran, D. (2013): Improving Access Of Smes To The Public Procurement Markets, *Internal Auditing and Risk Management*, 30 (1), S. 265-272.

Naumann, D. (2022): *Vergaberecht: Grundzüge der öffentlichen Auftragsvergabe*, Wiesbaden.

Nemitz, M. (2023). BaWü: mögliches Pilotprojekt für Auftragsvergabe an Startups bis 100.000 EUR; <https://www.startbase.de/news/bawue-moegliches-pilotprojekt-fuer-auftragsvergabe-an-startups-bis-100-000-eur/>, Abruf am 11.10.2023.

OECD (2009): Tool: Guideline and model format for supplier debriefings; <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-model-format-supplier-debriefings.pdf>, Abruf am 22.06.2023.

OECD (2018): SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits; <https://www.oecd.org/publications/smes-in-public-procurement-9789264307476-en.htm>, Abruf am 22.06.2023.

OECD (2019): *Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*; <https://www.oecd.org/publications/offentliche-vergabe-in-deutschland-48df1474-de.htm>, Abruf am 22.06.2023.

- Paré, G.; Trudel, M.-C.; Jaana, M.; Kitsiou, S. (2015): Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews, *Information & Management*, 52 (2), S. 183-199.
- Peck, F.; Cabras, I. (2011): The Impact of Local Authority Procurement on Local Economies: The Case of Cumbria, North West England, *Public Policy and Administration*, 26 (3), S. 307-331.
- Prier, E. M., McCue, C. P. (2009): The implications of a muddled definition of public procurement, *Journal of Public Procurement* 9(3/4), S. 326-370.
- Röwekamp, H.; Kus, A.; Portz, N.; Prieß, H.-J.; Blöcker, K. (2020): Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 5. Auflage, Werner Verlag.
- Sarter, E. K.; Fuchs, S.; Sack, D. (2014): SME-friendly public procurement in Germany? Legal strategies and political challenges., *Universität Bielefeld: Comparative Governance*, 2, Bielefeld.
- Schlepphorst, S.; Rieger-Fels, M.; Dienes, C.; Holz, M.; Wolter, H.-J. (2023): Anpassung an den Klimawandel: Spezifische Herausforderungen für KMU, IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 297, Bonn.
- Schütte, D. B.; Horstkotte, M.; Schubert, M.; Wiedemann, J. (2021): Vergabe öffentlicher Aufträge: eine Einführung anhand von Fällen aus der Praxis, Kohlhammer.
- Selviaridis, K.; Spring, M. (2022): Fostering SME supplier-enabled innovation in the supply chain: The role of innovation policy, *Journal of Supply Chain Management*, 58 (1), S. 92-123.
- Sikora, K. (2020): Digitales Ausschreibungsmanagement: schneller, schlanker & nachvollziehbarer, *Focus on IT*; <https://focus.sva.de/digital-process-solutions/digitales-ausschreibungsmanagement-schneller-schlanker-nachvollziehbarer/>, Abruf am 30.08.2023.
- Suri, H.; Clarke, D. (2009): Advancements in Research Synthesis Methods: From a Methodologically Inclusive Perspective, *Review of Educational Research*, 79 (1), S. 395-430.
- Tammi, T.; Saastamoinen, J.; Reijonen, H. (2014): Market orientation and smes' activity in public sector procurement participation, *Journal of Public Procurement*, 14 (3), S. 304-327.
- Terbrack, S.; Häusinger, B. (2023): Vergabetransformationspaket 2023: Ein Blick in die Werkstatt, *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, 07/2023, S. 13-16.
- Tyufekchieva, K. K. (2020): Die kommunale Vergabepraxis im Freistaat Sachsen, *Universität Leipzig: KOMKIS Analyse Nr. 12*, Leipzig.

Welter, F.; Levering, B.; May-Strobl, E. (2016): Mittelstandspolitik im Wandel, IfM Bonn: IfM Materialien Nr. 247, Bonn.

Welter, F.; May-Strobl, E.; Holz, M.; Pahnke, A.; Schlepphorst, S.; Wolter, H.-J.; unter Mitarbeit von Kranzusch, P. (2015): Mittelstand zwischen Fakten und Gefühl, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 234, Bonn.