

Antrag

der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Öffentliche Auftragsvergabe an neu gegründete Unternehmen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Auswirkungen auf und Erleichterungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an neu gegründete Unternehmen (im Zusammenhang dieses Antrags verstanden als Unternehmen, die in den letzten fünf Jahren neu gegründet wurden) die Überarbeitung des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (VergModG, April 2016) sowie der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO, September 2017) auf Bundesebene sowie der Verwaltungsvorschrift Beschaffung (VwV Beschaffung, Juli 2018) auf Landesebene hat;
2. wie sich diese Veränderungen für Baden-Württemberg quantitativ darstellen, bspw. durch Statistiken, Verlaufszahlen, Studien, o. ä.;
3. inwiefern die Landesregierung die Anwendung des Abschnitts drei – „Angemessene Beteiligung des Mittelstands an öffentlichen Aufträgen“ der VwV Beschaffung 2018 beobachtet und dabei eine angemessene Anwendung der dort genannten Möglichkeiten in der Praxis feststellt;
4. ob die Landesregierung eine weitere Novelle der VwV Beschaffung oder anderer für die öffentliche Auftragsvergabe in Baden-Württemberg maßgeblichen Regularien plant und mit gegebenenfalls welchen Inhalten;
5. ob und wenn ja, welche Ziele sich die Landesregierung gesetzt hat, um junge Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren zu beteiligen und bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen, und wie sie die Zielerreichung verfolgt;

6. wenn nicht, welche Pläne die Landesregierung zur Erstellung einer umfassenden Statistik zur öffentlichen Auftragsvergabe (bspw. Anzahl der Aufträge, gewähltes Vergabeverfahren, Größe des auftragnehmenden Unternehmens, Alter des auftragnehmenden Unternehmens, Anzahl bereits erhaltener öffentlicher Aufträge, etc.) hat, um damit ein umfassendes Monitoring mitsamt Erfolgskontrolle und Entwicklungstendenzen möglich zu machen;
7. welche Vor- und Nachteile die Landesregierung darin sieht, bei öffentlichen Vergabeverfahren vermehrt neu gegründete Unternehmen zu berücksichtigen;
8. wie viele Unternehmen in den letzten fünf Jahren im „Amtlichen Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen“ in Baden-Württemberg gelistet waren und wie hoch der Anteil neu gegründeter Unternehmen daran war (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren);
9. wie die Landesregierung das Vergabeverfahren Innovationspartnerschaft bewertet und es gegebenenfalls weiter auszubauen plant;
10. welche Aktivitäten und Programme die Landesregierung betreibt, um Vertreter von öffentlichen Auftraggebern und von neu gegründeten Unternehmen systematisch zu vernetzen und somit gegenseitiges Verständnis aufzubauen, Kontakte zu ermöglichen und Kulturen kennenzulernen;
11. wie die Landesregierung eine verpflichtende Rückmeldung an neu gegründete Unternehmen bei nicht-erfolgreicher Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren bewertet, um diesen einen Lerneffekt zu ermöglichen, um die Erfolgchancen bei zukünftigen Vergabeverfahren zu verbessern;
12. wie sie es bewertet, sich bei der öffentlichen Auftragsvergabe weg von einem Ansatz der Risikovermeidung hin zu einem Ansatz des Risikomanagements zu entwickeln und die dafür notwendigen Ressourcen und Qualifizierungen für eine weitere Professionalisierung des Beschaffungswesens bereitzustellen;
13. inwiefern die Landesregierung die Dienstleistungen des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) in Anspruch nimmt und welche Ziele sie sich möglicherweise für die KOINNO-Zertifizierung gesetzt hat.

25.10.2020

Dr. Schweickert, Reich-Gutjahr, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern,
Haußmann, Brauer, Fischer, Karrais, Keck FDP/DVP

Begründung

Nach Schätzungen der OECD umfasst die öffentliche Beschaffung in Deutschland ein Volumen von ca. 500 Milliarden Euro jährlich. Dies entspricht etwa 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 35 Prozent der Staatsausgaben. Laut dem Deutschen StartUp Monitor erwirtschaften Start-Ups jedoch nur etwa 4 Prozent ihres Umsatzes durch Geschäfte mit Behörden. Als Grund hierfür wird immer wieder ausgeführt, dass die öffentlichen Beschaffungsvorgänge nicht auf die Spezifika und Anforderungen von neu gegründeten Unternehmen ausgerichtet seien.

Das Land Baden-Württemberg und insbesondere auch die derzeitige Landesregierung hat sich die Förderung von neu gegründeten Unternehmen auf die Fahnen geschrieben. Ein wichtiger Schritt hierzu kann es auch sein, neu gegründete Unternehmen stärker bei öffentlichen Aufträgen zu beteiligen und diese dadurch in den Genuss staatlicher, aber am Markt erwirtschafteter Mittel kommen zu lassen. Gleichzeitig können neu gegründete Unternehmen einen wichtigen Beitrag für Innovationen sowie eine Modernisierung und Flexibilisierung der öffentlichen Hand leisten. Idealerweise wird eine öffentliche Auftragsvergabe somit zu einer „Win-Win“-Situation für beide Seiten.

Vor diesem Hintergrund erkundigt sich der Antrag nach dem aktuellen Stand der öffentlichen Auftragsvergabe an neu gegründete Unternehmen und möglichen Maßnahmen dazu. Als neu gegründete Unternehmen werden hierbei Unternehmen verstanden, die in den letzten fünf Jahren gegründet wurden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 17. November 2020 Nr. 64-4460.0/436 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration und dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Nach dem Verständnis der Landesregierung bezieht sich der Antrag auf die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

1. welche Auswirkungen auf und Erleichterungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an neu gegründete Unternehmen (im Zusammenhang dieses Antrags verstanden als Unternehmen, die in den letzten fünf Jahren neu gegründet wurden) die Überarbeitung des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (VergModG, April 2016) sowie der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO, September 2017) auf Bundesebene sowie der Verwaltungsvorschrift Beschaffung (VwV Beschaffung, Juli 2018) auf Landesebene hat;

Zu 1.:

Die Möglichkeiten öffentlicher Stellen, neu gegründete Unternehmen in ihre Vergabep Praxis einzubeziehen und ihnen öffentliche Aufträge zu erteilen, sind gut. Um im Einzelfall eventuell bestehende Hemmnisse für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und für neu gegründete Unternehmen auszugleichen, stellt das seit April 2016 geltende, grundlegend reformierte Vergaberecht zahlreiche Regelungen und Instrumente zur Verfügung, die diesen den Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtern.

Nach geltendem Vergaberecht sind mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Daher sind öffentliche Aufträge grundsätzlich losweise zu vergeben. Das heißt, dass sie entweder in Teilmengen oder getrennt nach Art beziehungsweise Fachgebiet aufzuteilen sind. Auf diese Weise wird für KMU und neu gegründete Unternehmen die Chance erhöht, dass sie an öffentliche Aufträge gelangen. Des Weiteren wird die Einbeziehung von neu gegründete Unternehmen in die Vergabep Praxis dadurch gefördert, dass die von den öffentlichen Stellen aufgestellten Eignungskriterien für Unternehmen zum Gegenstand des öffentlichen Auftrags in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen. Dies verhindert beispielsweise überzogene Anforderungen an die Personalstärke und an die Qualifikation des Personals oder auch überhöhte Anforderungen an den Nachweis der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit. Nach den seit April 2016 geltenden Regelungen darf der Mindestjahresumsatz, den Auftraggeber als Beleg für die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Unternehmen verlangen können, das Zweifache des geschätzten Auftragswertes nur dann überschreiten, wenn aufgrund der Art des Auftragsgegenstandes spezielle Risiken bestehen. Eine Erklärung des Unternehmens über seinen Umsatz in den letzten drei Geschäftsjahren darf der Auftraggeber nur verlangen, sofern entsprechende Angaben bei dem Unternehmen verfügbar sind. Andernfalls kann die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit auch durch andere Unterlagen belegt werden. Auch bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieursleistungen wird die besondere Situation von kleineren Unternehmen und neu gegründeten Unternehmen in den vergaberechtlichen Regelungen berücksichtigt. Insbesondere sind bei geeigneten Aufgabenstellungen die Eignungskriterien so zu wählen, dass sich kleinere Büroorganisationen und Berufsanfänger beteiligen können.

Der bürokratische Aufwand für die Teilnahme von neu gegründeten Unternehmen an Vergabeverfahren wird durch die verpflichtende elektronische Durchführung von Vergabeverfahren reduziert. Durch die Bekanntgabe der Aufträge im Internet wird den Unternehmen die Recherche nach für sie in Frage kommenden öffentlichen Aufträgen deutlich erleichtert und die Kosten für die Teilnahme an Vergabeverfahren werden wesentlich reduziert. Neu gegründete Unternehmen können online recherchieren und haben zugleich unentgeltlich Zugriff auf die jeweiligen Vergabeunterlagen. Außerdem unterstützen die Auftragsberatungsstellen in den einzelnen Ländern, die überwiegend bei den Industrie- und Handelskammern oder den Handwerkskammern angegliedert sind, Unternehmen bei der Teilnahme an Vergabeverfahren.

Neu gegründete Unternehmen können auch selbst aktiv werden, indem sie durch Beteiligung an Bietergemeinschaften, Beteiligung als Nachunternehmen oder durch sonstige Kooperationen mit etablierten Unternehmen ihre Chancen auf eine erfolgreiche Beteiligung an einem Vergabeverfahren erhöhen und somit wertvolle Erfahrungen sammeln, die später als Referenzen eingebracht werden können.

2. wie sich diese Veränderungen für Baden-Württemberg quantitativ darstellen, bspw. durch Statistiken, Verlaufszahlen, Studien, o. ä.;

Zu 2.:

Der Landesregierung liegen keine Informationen darüber vor, wie sich diese Veränderungen für Baden-Württemberg quantitativ darstellen. Bei den von den Landesressorts und ihren nachgeordneten Behörden durchgeführten Vergabeverfahren werden keine Angaben darüber erhoben, ob es sich bei Unternehmen, die sich an einem Vergabeverfahren beteiligen beziehungsweise die den Zuschlag erhalten, um neu gegründeten Unternehmen handelt. Zudem existiert bisher keine allgemeingültige Definition dieses Begriffs, der eine klare Abgrenzung zu anderen an Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen ermöglichen würde.

3. inwiefern die Landesregierung die Anwendung des Abschnitts drei – „Angemessene Beteiligung des Mittelstands an öffentlichen Aufträgen“ der VwV Beschaffung 2018 beobachtet und dabei eine angemessene Anwendung der dort genannten Möglichkeiten in der Praxis feststellt;

Zu 3.:

Es erfolgt ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch aller Ressorts, ebenso mit der Industrie- und Handelskammer Baden-Württemberg. Durch diesen regelmäßigen Erfahrungsaustausch ist die kontinuierliche Beobachtung der für die Behörden und Betriebe des Landes sowie für die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts verpflichtenden Einhaltung der VwV Beschaffung möglich, die wiederum auf die angemessene Beteiligung des Mittelstands bei der öffentlichen Beschaffung hinweist. Im Übrigen liegen der Landesregierung keine Kenntnisse darüber vor, inwieweit die in der VwV Beschaffung genannten Möglichkeiten zur angemessenen Beteiligung des Mittelstandes an öffentlichen Aufträgen in der Praxis tatsächlich Anwendung finden. Auf die Antwort zu Frage 2 wird diesbezüglich verwiesen.

4. ob die Landesregierung eine weitere Novelle der VwV Beschaffung oder anderer für die öffentliche Auftragsvergabe in Baden-Württemberg maßgeblichen Regularien plant und mit gegebenenfalls welchen Inhalten;

Zu 4.:

Aktuell plant die Landesregierung keine Novellierung der VwV Beschaffung oder anderer, für die öffentliche Auftragsvergabe in Baden-Württemberg maßgeblichen Regularien.

5. *ob und wenn ja, welche Ziele sich die Landesregierung gesetzt hat, um junge Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren zu beteiligen und bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen, und wie sie die Zielerreichung verfolgt;*

Zu 5.:

Nach Einschätzung der Landesregierung bietet das geltende Vergaberecht öffentlichen Auftraggebern gute Möglichkeiten, öffentliche Aufträge im Rahmen des geltenden Vergaberechts an junge Unternehmen zu vergeben. Auf die Antwort zur Frage Ziffer 1 wird verwiesen.

6. *wenn nicht, welche Pläne die Landesregierung zur Erstellung einer umfassenden Statistik zur öffentlichen Auftragsvergabe (bspw. Anzahl der Aufträge, gewähltes Vergabeverfahren, Größe des auftragnehmenden Unternehmens, Alter des auftragnehmenden Unternehmens, Anzahl bereits erhaltener öffentlicher Aufträge, etc.) hat, um damit ein umfassendes Monitoring mitsamt Erfolgskontrolle und Entwicklungstendenzen möglich zu machen;*

Zu 6.:

Im Rahmen der Vergaberechtsreform von 2016 wurde mit der Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) die Grundlage für die allgemeine bundesweite Vergabestatistik geschaffen. Diese hat am 1. Oktober 2020 ihren Betrieb aufgenommen. Erstmals werden damit in Deutschland die grundlegenden Daten zu öffentlichen Aufträgen flächendeckend statistisch erfasst. Bisher verfügen Bund, Länder und Kommunen über keine valide Datenbasis. Künftig können zum Beispiel das jährliche Beschaffungsvolumen von Bund, Ländern und Kommunen und dessen Verteilung auf Liefer-, Dienst- und Bauleistungsaufträge verlässlich ermittelt werden. Mit den dann zur Verfügung stehenden Daten lässt sich auch die volkswirtschaftliche Bedeutung der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen besser einschätzen. Im Rahmen der Meldepflicht nach der VergStatVO werden u. a. folgende Daten erhoben:

- Wurde der Auftrag in Lose aufgeteilt?
- Welche Verfahrensart wurde gewählt?
- Welche nachhaltigen Kriterien wurden bei der Leistungsbeschreibung, bei der Eignung, bei den Zuschlagskriterien oder bei den Ausführungsbedingungen berücksichtigt?
- Anzahl der Angebote, die von Kleinstunternehmen und/oder kleinen und/oder mittleren Unternehmen eingegangen sind. Dabei wird die KMU-Definition in der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20. Mai 2003, S. 36) zugrunde gelegt.
- Ist der Auftragnehmer ein KMU?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) stellt den Berichtsstellen die für die Analyse und Planung ihres Beschaffungsverhaltens erforderlichen eigenen Daten sowie statistische Auswertungen zur Verfügung. Zudem können Landes- oder Kommunalbehörden auf Antrag beim BMWi statistische Auswertungen erhalten.

Damit sind weitere statistische Erhebungen durch das Land nicht geboten.

7. *welche Vor- und Nachteile die Landesregierung darin sieht, bei öffentlichen Vergabeverfahren vermehrt junge Unternehmen zu berücksichtigen;*

Zu 7.:

Junge Unternehmen können der Motor für innovative Ideen sein. Sie zählen oftmals zu den Vorreitern in Sachen Digitalisierung und zeichnen sich vielfach auch durch ihre Innovationsfreude, Agilität und schnelle Reaktionsfähigkeit aus. Daher dürfte die Berücksichtigung junger Unternehmen insbesondere bei der Vergabe

innovativer, noch nicht auf dem Markt verfügbarer Leistungen von Vorteil sein. Öffentliche Aufträge vermehrt an junge Unternehmen zu vergeben, dient zugleich der Wirtschaftsförderung und eröffnet jungen Unternehmen die Möglichkeit, sich am Markt zu etablieren. Außerdem fördert die vermehrte Berücksichtigung junger Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge den Wettbewerb und könnte verbraucherfreundliche Marktbedingungen begünstigen.

Mögliche Erschwernisse könnten darin gesehen werden, dass junge Unternehmen für größere und komplexe Projekte oftmals nicht die erforderlichen Referenzen über bereits erfolgreich realisierte Projekte vorweisen können. Solche Projekte übersteigen oft die Kapazitäten von jungen Unternehmen in ihrer Gesamtheit. Im Übrigen ist es bei jungen Unternehmen gerade bei solchen Projekten nicht immer einfach, die notwendige wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Öffentliche Auftraggeber müssen durch die Prüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Unternehmen das Risiko des Scheiterns eines Projekts minimieren. Dies gilt insbesondere für die Anfangsphase, in der noch unklar ist, wie sich junge Unternehmen entwickeln werden. Für junge Unternehmen kann es andererseits riskant sein, besonders große Aufträge anzunehmen, mit denen eine langfristige vertragliche Bindung einhergeht.

Im Bereich der gemeinsamen Beschaffung berichtet das Logistikzentrum Baden-Württemberg (LZBW), dass kaum eine Teilnahme junger Unternehmen erfolgt, weil dort überwiegend Handelsprodukte beschafft werden, für die es bereits eine große Zahl an Marktteilnehmern gibt. Bei großen Bündelausschreibungen dürfte es nach Ansicht des LZBW jungen Unternehmen aufgrund eines limitierten Kreditrahmens nicht leichtfallen, von Herstellern oder Großhändlern entsprechende Beschaffungspreise zum Wettbewerb mit etablierten (großen) Unternehmen gewährt zu bekommen. Nach Einschätzung des LZBW wenden sich junge Unternehmen ohne rasche Erfolge häufig anderen öffentlichen Auftraggebern zu, bei denen eine Angebotseinholung beispielsweise noch per E-Mail und nicht über das inzwischen bei den Landeseinrichtungen installierte Vergabemanagementsystem beziehungsweise dem Vergabemarktplatz Baden-Württemberg möglich ist.

8. wie viele Unternehmen in den letzten fünf Jahren im „Amtlichen Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen“ in Baden-Württemberg gelistet waren und wie hoch der Anteil neu gegründeter Unternehmen daran war (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren);

Zu 8.:

Nach geltender Rechtslage besteht die Möglichkeit, dass Unternehmen sich präqualifizieren können, um ihre Eignung für öffentliche Aufträge nachzuweisen. Eine Präqualifizierung ist vergleichbar mit einer Zertifizierung zur Befähigung der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen. Die Möglichkeit der Präqualifizierung besteht für alle Unternehmen, auch für neu gegründete Unternehmen. Durch eine Präqualifizierung wird für die Unternehmen der Nachweis ihrer Befähigung erleichtert, weil sie die Eignungsbelege nur einmal gegenüber der Präqualifizierungsstelle und nicht erneut gegenüber den einzelnen öffentlichen Auftraggebern in jedem Vergabeverfahren, an dem sie sich beteiligen, vorlegen müssen. Die Präqualifizierung erfolgt durch die Auftragsberatungsstelle der Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart, die eine Liste der präqualifizierten Unternehmen als amtliches Verzeichnis führen. Im Übrigen liegen der Landesregierung keine Kenntnisse darüber vor wie viele Unternehmen in den letzten fünf Jahren im „Amtlichen Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen“ in Baden-Württemberg gelistet waren und wie hoch der Anteil neu gegründeter Unternehmen daran war.

9. wie die Landesregierung das Vergabeverfahren Innovationspartnerschaft bewertet und es gegebenenfalls weiter auszubauen plant;

Zu 9.:

Die Innovationspartnerschaft stellt eine der im geltenden Vergaberecht für die Vergabe öffentlicher Aufträge ab Erreichen der EU-Schwellenwerte vorgesehenen Verfahrensarten dar, die dem öffentlichen Auftraggeber zur Verfügung steht.

Sie wurde im Zuge der Vergaberechtsreform 2016 im deutschen Vergaberecht neu eingeführt. Sie ist ein Verfahren zur Entwicklung innovativer, noch nicht auf dem Markt verfügbarer Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen und zum anschließenden Erwerb der daraus hervorgehenden Leistungen durch den Auftraggeber. Bei der Innovationspartnerschaft ist ausdrücklich vorgesehen, dass die vom öffentlichen Auftraggeber vorgegebenen Eignungskriterien die Fähigkeiten der Unternehmen auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung sowie die Ausarbeitung und Umsetzung innovativer Lösungen betreffen müssen. Daher ist die Innovationspartnerschaft ein Vergabeverfahren, bei dem innovative, neu gegründete Unternehmen gute Chancen haben.

Die Innovationspartnerschaft hätte Potenzial, innovative Lösungen durch Vergabeverfahren zu beschaffen. Es ist das einzige Vergabeverfahren, das eine echte parallele Entwicklung zulässt. Die Innovationspartnerschaft eröffnet im Vergleich zu den anderen Verfahrensarten deutlich mehr Gestaltungsspielräume bei der Optimierung der Leistung. Sie lässt es zu, den Zuschlag bereits in einem frühen Stadium der Leistungsentwicklung zu erteilen. Die Weiterentwicklung erfolgt dann in der Forschungs- und Entwicklungsphase. Dabei setzt die Innovationspartnerschaft auf eine kooperative Zusammenarbeit mit dem Innovationspartner. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich Unternehmen insbesondere in der Forschungs- und Entwicklungsphase für eine weitere Optimierung der Leistung engagieren. Zudem ist als Erfolg der Innovationspartnerschaft zu verbuchen, dass die von Auftraggeber und Innovationspartner partnerschaftlich gemeinsam in der Forschungs- und Entwicklungsphase erarbeitete Leistungsbeschreibung eine größere Gewähr dafür bietet, dass der Beschaffungszweck des Auftraggebers erfüllt wird, als dies bei einer einseitig vorgegebenen Leistungsbeschreibung möglicherweise der Fall wäre. Der intensive Austausch über die Leistung sorgt für ein verbessertes gemeinsames Verständnis über Beschaffungsgegenstand und -zweck.

Eine erfolgreiche Innovationspartnerschaft setzt jedoch eine eng verzahnte Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Auftraggebers voraus zwischen Bedarfsträger (Fachbereich), Einkauf und Vergabestelle. Dazu kommt, dass die Innovationspartnerschaft rechtlich gesehen anspruchsvoll und komplex ist und neben der vergaberechtlichen, vor allem auch vertrags- und beihilferechtliche Expertise gefordert ist. Es muss die Vergleichbarkeit von Angeboten durch – in der Regel mehrere – Verhandlungsrunden und die entsprechende Ausgestaltung der Zuschlagskriterien sicherstellen, was im Hinblick auf eine erst zu entwickelnde Leistung zu den eher schwierigen vergaberechtlichen Aufgaben gehört. Stolpersteine bestehen auch bei der Vertragsgestaltung. Die Innovationspartnerschaft bedarf auf Auftraggeberseite entsprechender fachlicher Kompetenz und Kapazitäten zur rechtssicheren Umsetzung. Eingesetztes Personal wäre über einen längeren Zeitraum wesentlich intensiver gebunden als bei zeitlich kürzeren Vergabeverfahren. Das Vergabeverfahren Innovationspartnerschaft erfordert einen erhöhten Ressourceneinsatz.

Im Innovationspartnerschaftsvertrag sind für die Forschungs- und Entwicklungsphase Zwischenziele festzulegen sowie Kriterien für deren Erreichung zu formulieren. Wird das vereinbarte Leistungsniveau unter- oder die Kostenobergrenze überschritten, ist der Erwerb der entwickelten Leistung nicht mehr zulässig. Dafür müssen vertragliche Vorkehrungen getroffen werden. Es fehlen zudem nach wie vor Vorlagen für Vertrag und Bewerbungsbedingungen. Zudem ist die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung im Vergleich zu den anderen kooperativen Verfahrensarten besonders groß, weil der Wettbewerb mit Beginn der eigentlichen Innovationsphase bereits abgeschlossen ist und der Anreiz zur Erreichung der gesteckten Kosten- und Qualitätsziele nachlassen kann.

Im typischen Beschaffungswesen des Landes ist ein praktischer Bedarf für Forschungs- und Entwicklungsaufträge, für die sich die Innovationspartnerschaft eignet, eher nicht vorhanden. Die Beschaffungsmaßnahmen stehen hier in aller Regel im engen Zusammenhang mit konkreten Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge und der hierfür benötigten Ausstattung und Unterstützung. Für deren Sicherstellung werden häufig ausgereifte Produkte beziehungsweise Dienstleistungen benötigt, bei deren Verwendung Risiken für die Funktionsfähigkeit soweit wie möglich ausgeschlossen sein sollten. Bei Beschaffungen in den Bereichen Verteidigung, Sicherheit, Verkehr, Energieversorgung o. ä. werden durchaus innovative Lösungen gefordert. Daher bleibt stets im Einzelfall kritisch zu prüfen, ob

die Innovationspartnerschaft das passende Verfahren für den jeweiligen Beschaffungsbedarf bietet.

10. welche Aktivitäten und Programme die Landesregierung betreibt, um Vertreter von öffentlichen Auftraggebern und von neu gegründeten Unternehmen systematisch zu vernetzen und somit gegenseitiges Verständnis aufzubauen, Kontakte zu ermöglichen und Kulturen kennenzulernen;

Zu 10.:

Die Lösung kommunaler Herausforderungen ist Querschnittsthema in dem Förderprogramm der „Start-up BW Acceleratoren“. Diese werden kofinanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und aus Landesmitteln. In diesem Jahr gab es in Acceleratoren gezielte Programme, so genannte „GovTecs“ aufzubauen und zu unterstützen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau plant zudem im Veranstaltungsformat „Start-up BW Elevator Pitch“ im nächsten Jahr einen „Special Cup“ für Kommunen durchzuführen, bei dem Start-ups ihre Lösungen für kommunale Herausforderungen vor Kommunalvertretern präsentieren sollen. Außerdem ist ein begleitender Workshop zum Austausch von Start-ups und Kommunen in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden angedacht.

Weiterhin führt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau in Partnerschaft mit den kommunalen Spitzenverbänden, dem Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag und dem Baden-Württembergischen Handwerkstag den innovativen Landeswettbewerb für gründungsfreundliche Kommunen „Start-up BW Local“ durch. In den zwei durchgeführten Wettbewerbsrunden 2018/2019 und 2020/2021 konnten insgesamt 101 Auszeichnungen zur „gründungsfreundlichen Kommune“ verliehen werden. Das Wettbewerbsformat wurde von der Europäischen Kommission in diesem Jahr als „Best Practice“ gekürt und steht im Europafinale des Europäischen Unternehmensförderpreises.

Der Landeswettbewerb leistet einen Beitrag zur lokalen Vernetzung von Gründungen mit gründungsrelevanten Stakeholdern. Die Erfahrung der Nachbetrachtung hat gezeigt, dass teilnehmende Kommunen eher sensibilisiert sind für die tatsächlichen Bedarfe von Gründerinnen und Gründern.

Die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) hat auf dem Vergabemarktplatz Baden-Württemberg eine Unternehmensdatenbank angelegt, in der sich Unternehmen freiwillig registrieren können und somit im Rahmen von Verhandlungsvergaben und/oder Verhandlungsverfahren besser gefunden und zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden können. Darüber hinaus baut die BITBW eine Bieterdatenbank auf. Hier werden Unternehmen, die sich per E-Mail bei der BITBW vorstellen, gelistet, um im konkreten Fall zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert zu werden.

11. wie die Landesregierung eine verpflichtende Rückmeldung an neu gegründete Unternehmen bei nicht-erfolgreicher Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren bewertet, um diesen einen Lerneffekt zu ermöglichen, um die Erfolgchancen bei zukünftigen Vergabeverfahren zu verbessern;

Zu 11.:

Die verpflichtende Rückmeldung an nicht berücksichtigte Bieter ist bereits im Vergaberecht vorgesehen (§ 62 Vergabeverordnung – VgV – und § 46 Unterschwellenvergabeordnung – UVgO). Danach unterrichtet der Auftraggeber jeden Bewerber und jeden Bieter unverzüglich über den Abschluss einer Rahmenvereinbarung oder die erfolgte Zuschlagserteilung. Auf Verlangen des Bewerbers oder Bieters muss er unverzüglich, spätestens innerhalb von 15 Tagen nach Eingang des Antrags die nicht berücksichtigten Bieter über die wesentlichen Gründe für die Ablehnung ihres Angebots, die Merkmale und Vorteile des erfolgreichen Angebots sowie den Namen des erfolgreichen Bieters, und die nicht berücksichtigten Bewerber über die wesentlichen Gründe ihrer Nichtberücksichtigung unterrichten.

Die BITBW versendet auch ohne Antrag des Bewerbers gemäß § 46 UVgO eine Mitteilung an nicht berücksichtigte Bieter mitsamt einer ausführlichen Darstellung der Gründe, die zur Ablehnung geführt haben. Nimmt ein nicht berücksichtigter Bewerber Kontakt mit der Vergabestelle der BITBW auf, bietet diese ein Gespräch im Nachgang zum Vergabeverfahren an, in dem das abgegebene Angebot analysiert wird und Hinweise auf mögliches Verbesserungspotenzial gegeben werden. Die Angebote der Mitbewerber werden dabei jedoch nicht miteinander verglichen. Im Rahmen eines solchen Gespräches hat der nichtberücksichtigte Bewerber zudem die Möglichkeit, seine Sicht auf die Anforderungen und die Vergabeunterlagen offen anzusprechen.

Die Landesregierung erachtet die Information nicht berücksichtigter Bieter als wichtiges Instrument, um die Beteiligten durch die Angabe der Gründe der Nichtberücksichtigung zu informieren, an welchen Voraussetzungen ein Angebot gescheitert ist, auch damit das Unternehmen daraus Schlüsse für die Teilnahme an künftigen Vergabeverfahren ziehen kann. Diese Informationen können den Unternehmen helfen, ihre künftigen Anträge beziehungsweise Angebote zu optimieren und damit seine Chancen im Wettbewerb zu erhöhen. Gleichzeitig kann dadurch der künftige Wettbewerb gestärkt oder aufrechterhalten werden. Eine über die VgV und UVgO hinausgehende proaktive Pflicht der Rückmeldung wird nicht als zielführend angesehen. Bereits jetzt ist es teils schwierig die Informationsbedürfnisse der Bieter und den Geheimwettbewerb in Einklang zu bringen. Es ist nicht immer möglich, derart tiefgehend zu antworten, dass die Bieter genau wissen, wo sie zukünftig nachsteuern müssen, ohne gegen die Grundsätze des Geheimwettbewerbs zu verstoßen. Eine über die VgV und UVgO hinausgehende verpflichtende Rückmeldung würde zudem prognostisch zu einem Aufwand der Vergabestellen führen, der in keinem vertretbarem Verhältnis zu dem Gewinn an Information für den Bieter steht.

12. wie sie es bewertet, sich bei der öffentlichen Auftragsvergabe weg von einem Ansatz der Risikovermeidung hin zu einem Ansatz des Risikomanagements zu entwickeln und die dafür notwendigen Ressourcen und Qualifizierungen für eine weitere Professionalisierung des Beschaffungswesens bereitzustellen;

Zu 12.:

Ein systematischer Einsatz etablierter Methoden des Risikomanagements ist insbesondere bei Großprojekten angezeigt. Ohne ein professionelles Risikomanagement werden Zeit- und Kostenbedarfe zu niedrig angesetzt und Maßnahmen zur Reaktion auf eintretende Risiken nicht oder zu spät eingeleitet. Risikomanagement geht über das Verteilen von Risiken zwischen den Projektbeteiligten hinaus und meint vielmehr die Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken sowie die Konzeption angemessener Gegenmaßnahmen. Risikomanagement muss bereits in der Bedarfsanalyse einsetzen und kontinuierlich bis zum Abschluss des Projektes weitergeführt, kontrolliert und dokumentiert werden.

Durch ein Risikomanagement könnte der öffentliche Auftraggeber frühzeitig in die Lage versetzt werden, Risiken zu identifizieren und zu bewerten sowie durch risikominimierende Maßnahmen zu steuern und zu bewältigen. Wichtig wäre eine umfassende Einbindung aller am Projekt beteiligten Wissensträger und eine klare Strukturierung des Risikomanagementprozesses.

Für den systematischen Einsatz etablierter Methoden des Risikomanagements bei der Vergabe öffentlicher Aufträge müsste ein entsprechender Rahmen im Sinne eines ganzheitlichen Projektmanagements geschaffen werden. Dazu gehört u. a. die Eingliederung in die organisatorischen Prozesse eines Projekts, eine klare Risikostrategie (insbesondere mit Aussagen zur Risikotragfähigkeit, zu den Grundsätzen der Risikobehandlung und zu den zu verwendenden Verfahren und Methoden), klare Verantwortlichkeiten und Befugnisse der am Risikomanagement Beteiligten einschließlich eines Hauptverantwortlichen, festgelegte Kommunikationsprozesse sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen. In der Regel fehlt es aber bei den Vergabestellen am Wissen über mögliche Risiken und an deren systematischer Erfassung und Bewertung sowie der darauf basierenden Entwicklung, Durchführung und Überwachung risikominimierender Maßnahmen. Weitere Qualifizierungsmaßnahmen des eingesetzten Personals wären hierfür er-

forderlich. Insgesamt dürfte der Einsatz des Risikomanagements aber notwendigerweise eine weitere Zentralisierung des Beschaffungswesens erfordern und ließe sich in der Praxis nur mit den dazu notwendigen und derzeit nicht vorhandenen zusätzlichen Personalkapazitäten umsetzen. Erforderlich wäre deshalb ein höherer Ressourceneinsatz.

Methoden des Risikomanagements bieten sich vor allem bei öffentlichen Großprojekten an und dürften daher bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen eher selten zum Einsatz kommen. Zu bedenken ist zudem, dass es, neben der Gewährleistung wettbewerblicher Verhältnisse, vorrangiges Ziel der Beschaffungsverfahren ist, die Versorgung der Landesverwaltung mit Waren und Dienstleistungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu sichern. Dies muss mit einem sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von Personal und Sachmitteln geschehen. Für risikooffene Beschaffungsvorgänge oder aufwändige Risikomanagementverfahren verbleibt daher kaum Spielraum.

13. inwiefern die Landesregierung die Dienstleistungen des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) in Anspruch nimmt und welche Ziele sie sich möglicherweise für die KOINNO-Zertifizierung gesetzt hat.

Zu 13.:

Der Landesregierung liegen keine Informationen darüber vor, inwiefern die Vergabestellen des Landes die Dienstleistungen des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) in Anspruch nehmen. In der VwV Beschaffung wird hinsichtlich der Unterstützung bei der Berücksichtigung innovativer Aspekte bei der Beschaffung auf das KOINNO verwiesen. Durch ein Rundschreiben an die Ressorts und die kommunalen Landesverbände wurde zudem über die Möglichkeit der fachlichen Unterstützung durch die KOINNO informiert.

Im Rahmen der KOINNO-Zertifizierung können sich öffentliche Auftraggeber in einem dreistufigen Programm als innovative Beschaffungsinstitution zertifizieren lassen. Die Zertifizierung stellt eine Auszeichnung der Erfolge im Bereich der innovativen öffentlichen Beschaffung dar und validiert die Innovationsorientierung der jeweiligen Vergabestelle. Die KOINNO-Zertifizierung eignet sich bei der Beschaffung innovativer Produkte, Dienstleistungen und Verfahren. Die typischen Beschaffungen des Landes stehen in aller Regel im engen Zusammenhang mit konkreten Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge und eignen sich nur in Einzelfällen für eine innovationsorientierte Beschaffung (siehe Antwort zur Frage Ziffer 9). Der Antrag wird zum Anlass genommen, beim nächsten Erfahrungsaustausch der Ressorts auf die Möglichkeiten der KOINNO-Zertifizierung hinzuweisen.

Dr. Hoffmeister-Kraut
Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Wohnungsbau