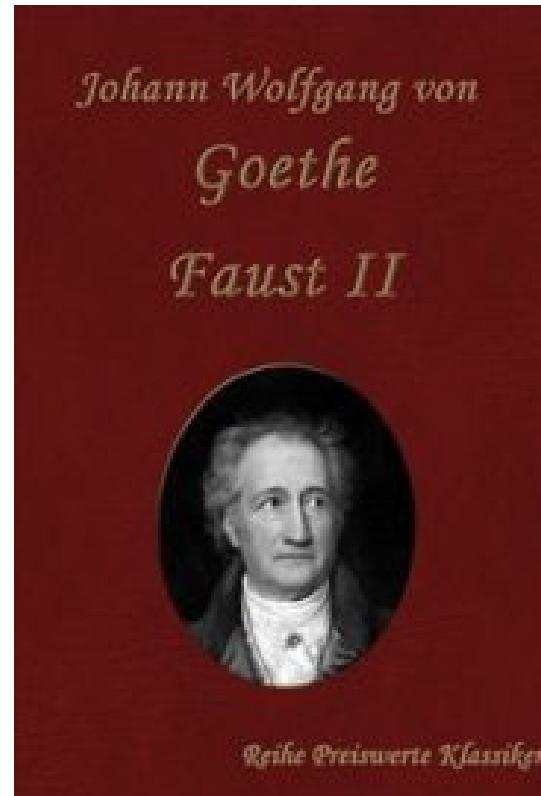


# **Reform oder Etikettenschwindel im Mittelstand?**

4. Kölner Vergabetag  
23. September 2015  
Tagen.Treffen.Testen

Was hilft dem Menschengeist Verstand,  
dem Herzen Güte, Willigkeit der Hand,  
wenn's fieberhaft durchaus im Staate wüted  
und Übel sich in Übeln überbrütet?

Faust – Der Tragödie zweiter Teil



## Reform oder Etikettenschwindel im Mittelstand?



- (K)ein Vortrag zum Vergaberecht
- Wann ist eine Reform eine Reform?
- Etikettenschwindel vielleicht...ja, aber ...oder?



# Reform oder Etikettenschwindel im Mittelstand?

## Agenda

- Einführung

zusammenfassende Bewertung des Vergaberechts mit relevanten Eckdaten für die öffentlichen Auftragsgeber und Bieter. Überblick über die unterschiedlichen Perspektiven der Einschätzung, gewonnen aus den verschiedenen Stellungnahmen/Gutachten, die Einbettung in das allg. Vergaberecht und die Rahmenbedingungen aus Themen wie Infrastruktur, eVergabe etc.

- Standpunkte

mit

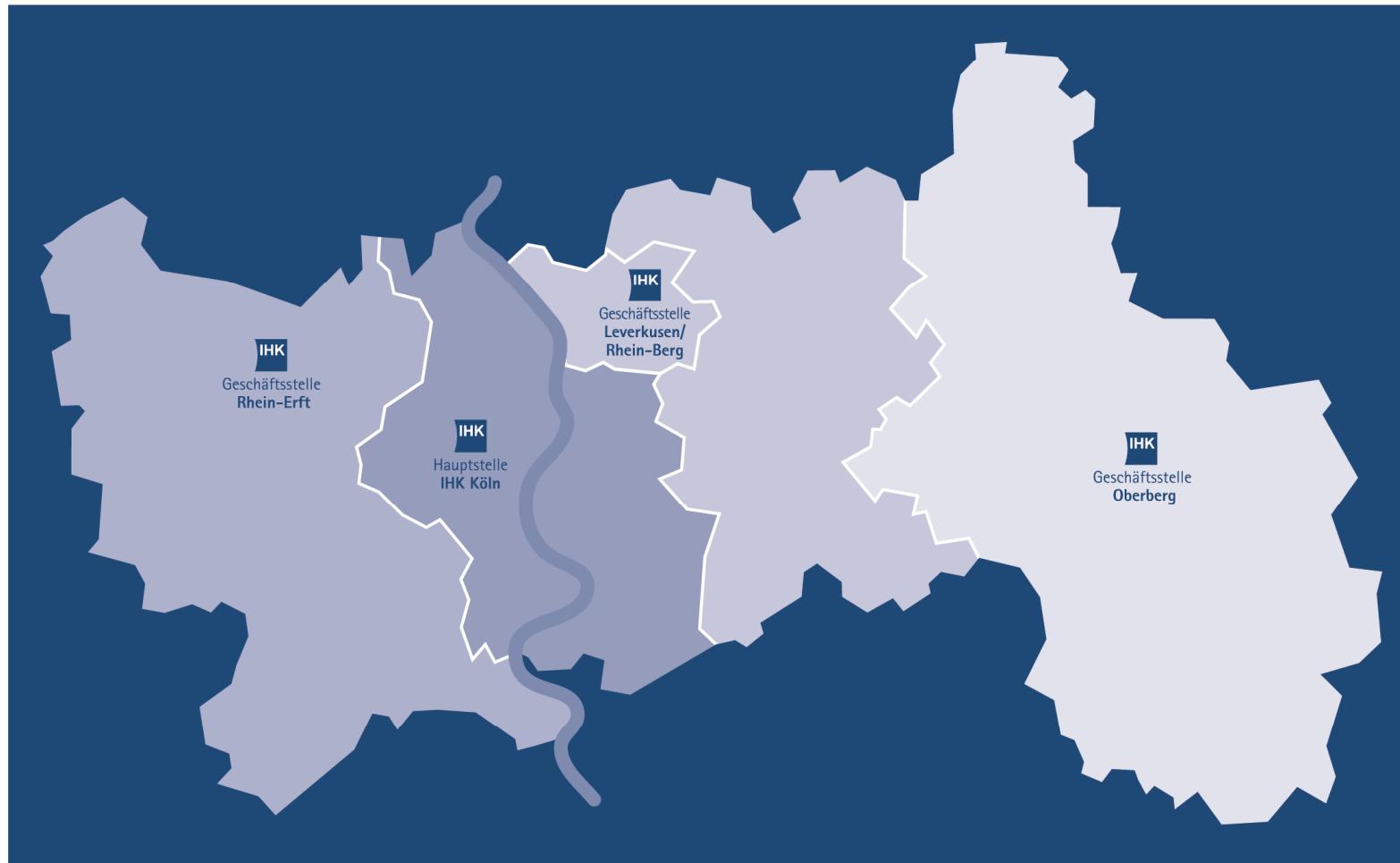
Blick auf die Regelungen des Vergaberechts, verschiedenen Sichtweisen von öffentlichen Auftraggeber, Bieter, Politik und Verwaltung. Hier geht es darum, für die künftige Handhabung der Gesetze einen Überblick zu gewinnen, welche Rahmenbedingungen direkt auf die Rechtsvorschriften des Vergabewesens einwirken und wie sich unterschiedliche Interpretationsansätze abbilden.

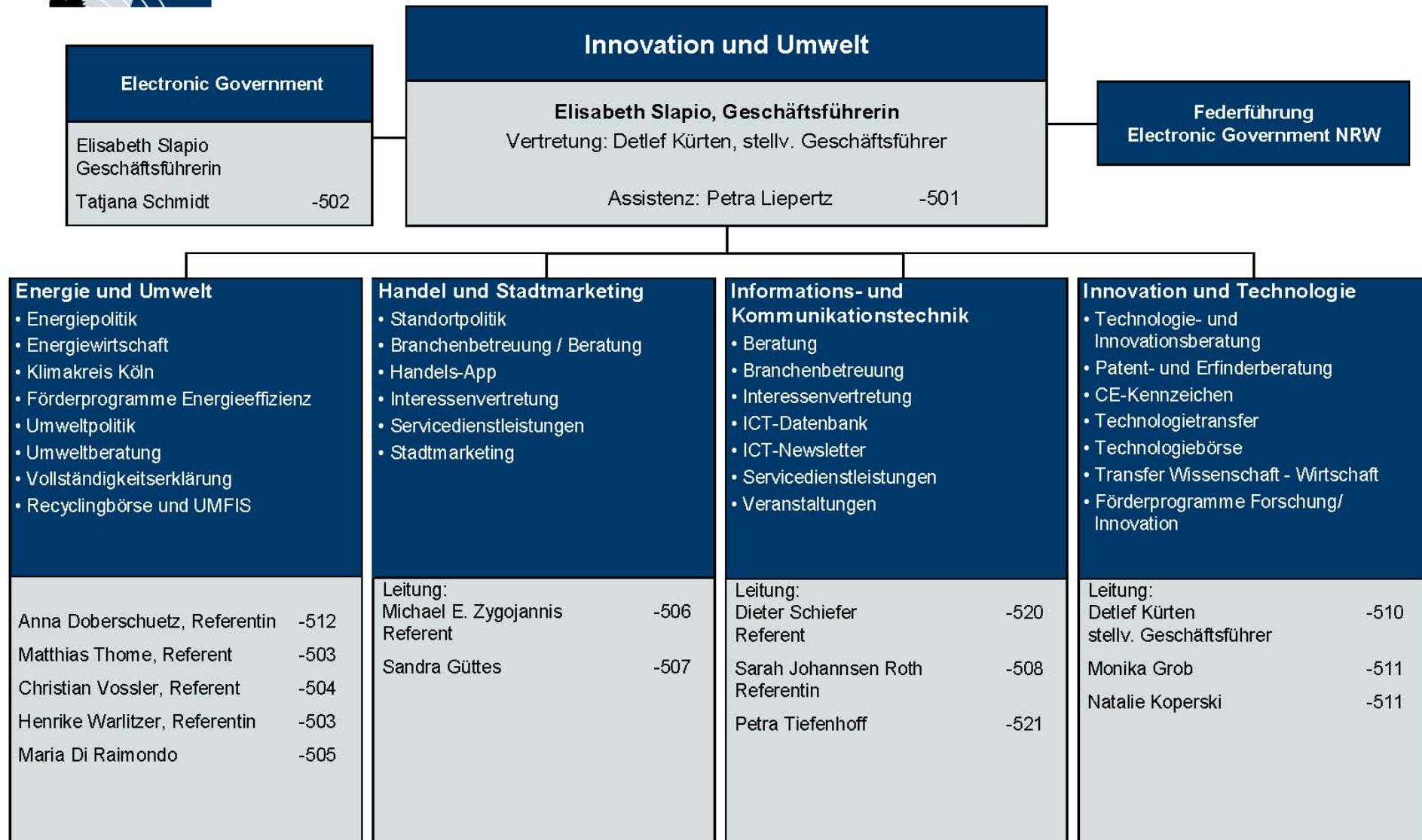
- Bewertung

mittels

einiger Beispiele z. B. über die Einschätzung der Zielkonflikte der Vergaberechtsmodernisierung, der Einbindung strategischer Ziele, der faktischen Umsetzung bei der zwingend vorgesehenen elektronischen Vergabe etc.

# Die Industrie- und Handelskammer zu Köln





## **§ 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern**

(1) Die Industrie- und Handelskammern haben, soweit nicht die Zuständigkeit der Organisationen des Handwerks nach Maßgabe des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17. September 1953 (BGBl. I S. 1411) gegeben ist, die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen; dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen.

## **§ 1 der Satzung des DIHK e.V. „Zweck und Aufgaben“**

(1) Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat den Zweck, die Zusammenarbeit der als Organe der Kaufmannschaft gebildeten Industrie- und Handelskammern (in dieser Satzung sämtlich IHKs genannt) zu sichern und zu fördern, einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten und in allen das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft im Bereich des DIHK betreffenden Fragen einen gemeinsamen Standpunkt der IHKs auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gegenüber der Politik, der Verwaltung, den Gerichten und der Öffentlichkeit zu vertreten.



Bildquelle: Jilias81 © Wikipedia.de

Grundlagen der Gesetzes einschätzung ist der Blick auf die regionalen Besonderheiten der 80 IHKs und die Abwägung der Interessenslagen von 3,6 Millionen gewerblichen Unternehmen aller Branchen und Größenklassen, den gesetzlichen Mitglieder der IHKs

## Grundlegende Betrachtung öffentlicher Auftraggeber und Bieter

### Öffentliche Auftraggeber

- Aufbau funktionsorientiert

### Bieter, heterogene Struktur der Unternehmen

- Aufbau prozessorientiert

## Reform versus Etikettenschwindel?

- Vielzahl von Kommentaren ist für jeden einsehbar
- Bewertungen vor dem Hintergrund der jeweiligen Interessen
- Gesetzesbewertung unterliegt vielfältigen Kriterien
- Gesetzgebungsverfahren im Kontext (EU, Bund, Länder...)
- Welche strategischen Ziele werden verfolgt? Zielkonflikte?
- Was bezweckt das Gesetz?
- Wortlaut des Gesetzes und seine Umsetzung in der Praxis
- Gesetzesanwendung
- Sicht der öffentlichen Auftraggeber
- Sicht der Bieter

## Stellungnahmen zum Referentenentwurf

- Grundsätzlich positive Grundhaltung
- Reformwille wird anerkannt
- Ansatz des ‚vor die Klammer ziehen‘ in neuen Teil 4 GWB verbessert die Übersicht und Handhabung durch die Anwender aber
- Grundlegende Regelung elektronische Rechnung sollte einbezogen werden
- 1:1 Umsetzung der EU RL verlagert ‚schwarzen Peter‘ in die Bundesländer
- Vorsicht bei Statistikanforderung
- Skepsis bei strategischen Zielen und Gütesiegeln
- Kritische Detailbetrachtung erforderlich



# Mittelstand und Vergaberecht

# Mittelstand

# Begriff des Mittelstandes

## Definition des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM), Bonn

- Zum Mittelstand gehören alle Selbständigen in den freien Berufen, Handwerksbetriebe und alle gewerblichen Betriebe, die folgende Kriterien erfüllen:
  - weniger als 500 Beschäftigte
  - Jahresumsatz unter 50 Mio. EUR

## Definition der Europäischen Union (seit 01.01.2005)

### • Mittlere Unternehmen:

- weniger als 250 Beschäftigte
- Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. € oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 43 Mio. €

### • Kleine Unternehmen:

- weniger als 50 Beschäftigte
- Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz höchstens 10 Mio. €

### • Kleinstunternehmen:

- weniger als 10 Beschäftigte
- Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz höchstens 2 Mio. €

• Betrifft alle Unternehmen, die nicht Partnerunternehmen oder verbundene Unternehmen sind.

### • Der Mittelstand stellt in Deutschland 2012 (lt. IfM):

- 99,6% aller Unternehmer
- 35,3% des Umsatzes
- 70,6% aller Beschäftigten und 59,4% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten
- 84,2% der Ausbildungsplätze
- 47,2% Nettowertschöpfung der Unternehmer

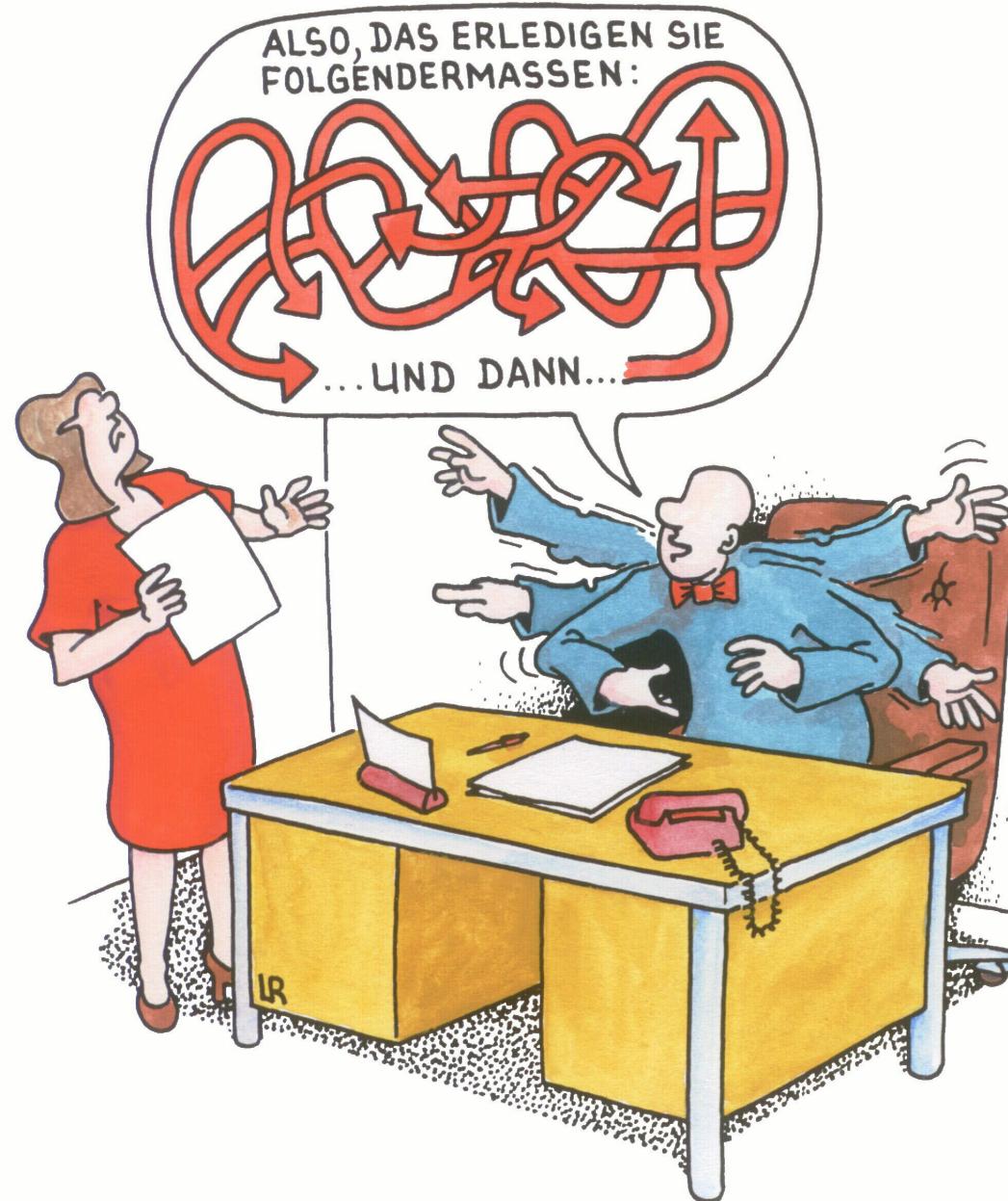
# Mittelstand und KMU

Unternehmensgröße	Zahl der Beschäftigten	und	Umsatz €/Jahr
klein	bis 9		bis unter 1 Million
mittel*	bis 499		bis unter 50 Millionen
(KMU) zusammen	unter 500		unter 50 Millionen
			© IfM Bonn

## Definitionen und Abgrenzungen des Mittelstands begriffs

Die Begriffe „Mittelstand“ und „KMU“ sind aus Sicht des WIFU jedoch wenig zielführen um die Spezifika dieser Unternehmensgattung abzugrenzen. Sie zielen lediglich auf die Größenordnung des Unternehmens, ignorieren jedoch das zentrale Unterscheidungsmerkmal: den Familien-Faktor des Unternehmens, der sich in der besonderen Eigentümerstruktur von Familienunternehmen wiederspiegelt. Die Forschungsergebnisse der letzten 15 Jahre lassen des Schluss zu, dass wesentliche Führungsentscheidungen von Familienunternehmen durch die Verknüpfung von Familien- und Unternehmenslogiken zu erklären sind und weniger durch großenbezogene Vor- bzw. -Nachteile. Investitionsentscheidungen, der Umgang mit Kunden, Lieferanten und Mitarbeitern, die auf eine Enkelfähigkeit des Unternehmens hin ausgerichtet sind, vereinen Familienunternehmen völlig unabhängig von ihrer Größe und sind eher von Publikumsgesellschaften, also Unternehmensformen, die anonyme Eigentümerstrukturen verkörpern zu unterscheiden.

Quelle: Wittener Institut für Familienunternehmen



## Öffentliche Aufträge – Volumen und Auftraggeber

- Öffentlicher Aufträge in Europa (2011)
- Anteil am EU-BIP ca. 19,7%
- Auftragsvolumen 2.407 Mrd. Euro
  
- Deutschland ca. 30.000 öffentliche Auftraggeber
- Auftragsvolumen von geschätzt ca. 385 Milliarden pro Jahr
  
- Neu: Erleichterung durch stärkere Kooperation öA
- Erleichterungen für z.B. gemeinsame kommunale Beschaffung
- Kostenreduzierung durch e-Vergabe geschätzt 2,3 Mrd. Euro

## **Reform der Vergabe – Was soll sie beim öffentlichen Auftraggeber bewirken?**

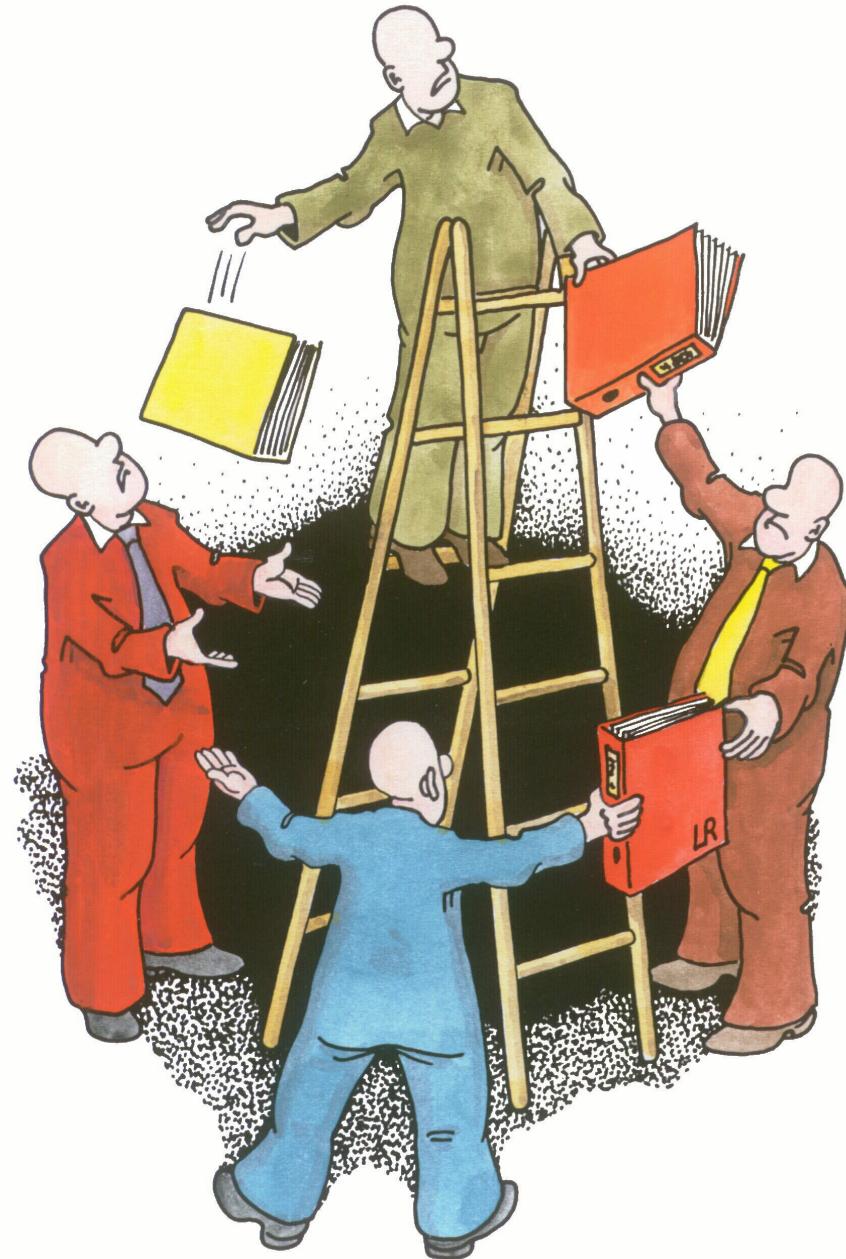
Steuerung

Ökonomische Wirkung

Messbarkeit der Ergebnisse

## Aktuelle Situation bei öffentlichen Auftraggebern

- Heterogene Struktur mit verschiedenen Rahmenbedingungen externer und interner Art
- Unterschiedliche finanzielle Ausgangssituation insbesondere im kommunalen Bereich
- Personelle Ausstattung der Vergabestellen
- Fachliche Qualifikation
- Zentrale oder dezentrale Vergabestruktur
- Information und Bewertung von Marktdaten



## Anmerkungen öffentlicher Auftraggeber zur Modernisierung

- Fehlende umfassende Vereinheitlichung und Vereinfachung (Bsp. Fortführung der VOB-A oberhalb der Schwellenwerte)
- Schlankere Formulierung der Verordnung über die Konzessionsvergabe
- Vergaberechtsfreiheit öffentlich – öffentliche Kooperationen
- Umfassende Einführung der e-Vergabe
- Diskrepanz von Oberschwellen und Unterschwellen vermeiden
- Kein Verzicht auf eigene Gestaltung auf Bundesebene aufgrund der 1:1-Umsetzung
- Harmonisierung / Zusammenführung von EEE- und PQ-Verfahren
- Praxisnähere Ausgestaltung ökologischer und sozialer Aspekte

## **Angestrebte Ziele für öffentliche Auftraggeber**

Ziel:

- Schaffung von Aufgabentransparenz
- Übersicht über strategische Ziele

Voraussetzung:

- Externe Beschaffungsübersicht nach Bedarfsträgern
- Bildung von Warengruppen
- Erstellen von Lieferantenverzeichnissen
- Einführung moderner elektronische Berichts- und Beschaffungssysteme

## **Neue EU-Vorhaben bieten eine Chance zur Optimierung von Beschaffungsprozessen öffentlicher Auftraggeber**

Voraussetzung:

Bestandsaufnahme und ggf. Anpassungen bei

- Einkaufsstrategie
- Organisation und Personal
- Prozesse und Abläufe
- Systeme und Technologien



## Aktuelle Situation bei Bietern im Mittelstand

Vergaberecht erscheint kompliziert

- Mittelstand beklagt fehlende Anwenderfreundlichkeit
- Zunehmende Rechtsunsicherheit durch komplexe Gesetzgebung und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

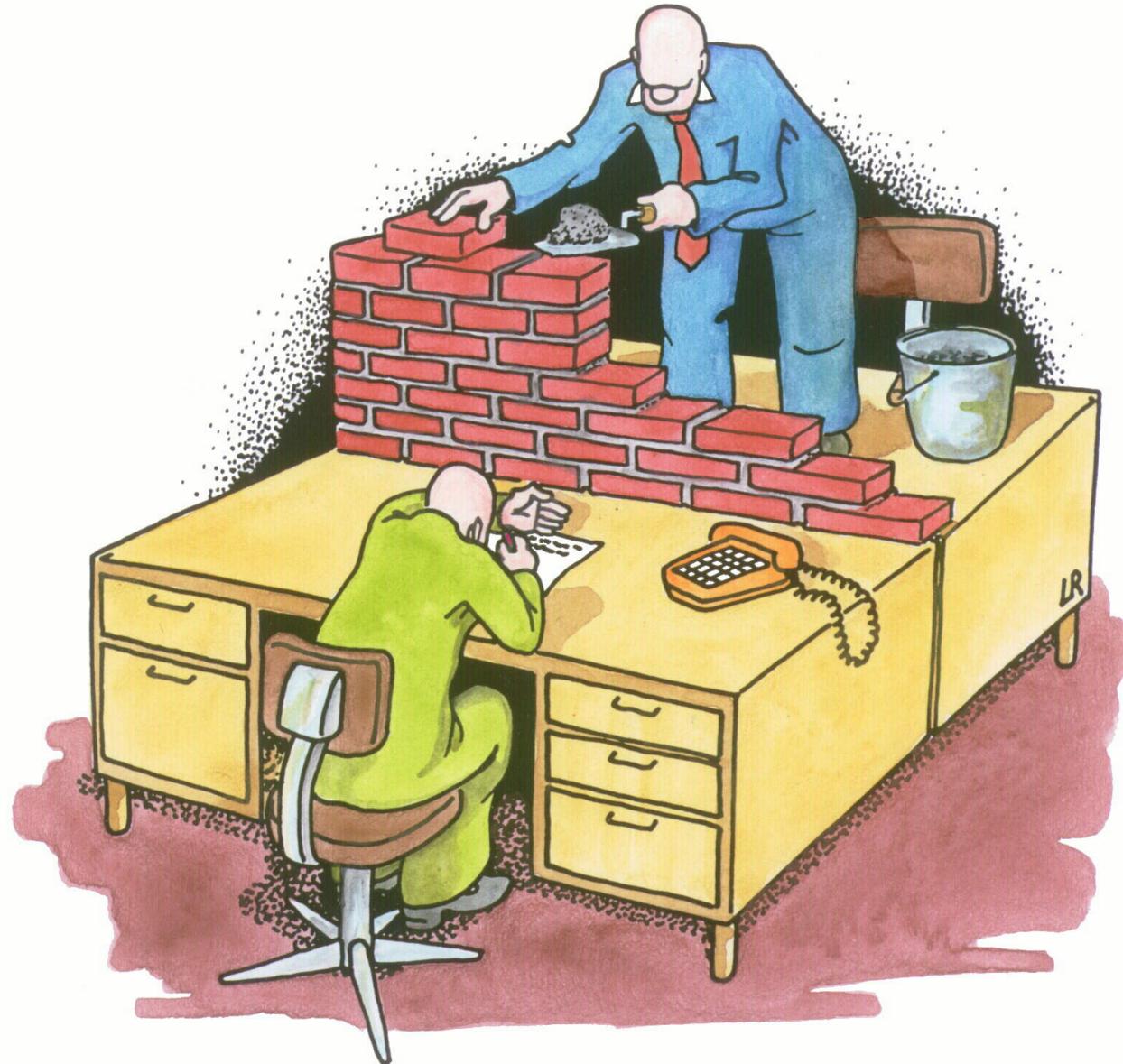
## **Angestrebte Ziele für Bieter**

Bundesregierung will die Umsetzung der EU-Vergabegerichtlinien dazu nutzen, dass nationale Vergaberecht u. a. einfacher, anwenderfreundlicher und rechtssicher zu gestalten.

Es sollen allgemeinpolitische und strategische Aspekte bei der Auftragsausführung berücksichtigt werden.

## Anmerkungen von BieterInnen zur Modernisierung

- Themen im GWB bedürfen einer Konkretisierung
- Fehlende Verordnungsentwürfe erschweren Beurteilung
- Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nicht umfassend abgebildet (u. a. Kosten für Signaturen, Schulung und Fortbildung)
- Strategische Aspekte „greifen in die Unternehmensführung“
- Vergaberecht als Instrument, politische Ziele durchzusetzen
- Strategische Aspekte gefährden wirtschaftliche Beschaffung
- Technische Bedenken bezüglich Kompatibilität bei e-Vergabe



## Beispiele als Grundlage für die Bewertung

Hier: Anwenderfreundlichkeit des Vergaberechts?

- Kommunale Auftraggeber und Standortfragen
- Digitalisierungsbestrebungen in Wirtschaft und Verwaltung
- Berücksichtigung sog. multipler Prozessketten

## Kommunale Auftraggeber und Standortfragen

- Lokale Standorte sind in Wertschöpfungsprozesse eingebunden
- Cloud Computing, Internet der Dinge, Big Data-Analysen schaffen die Produktion von und mit immer intelligenteren Objekten
- 
- Kollaboration und Kooperation werden weiter voranschreiten
- Hybridisierung der Fertigungsstätten schafft Wettbewerbsvorteil in der Flexibilität
- Industrielle Fertigung wird wieder arbeitsteilig Wertschöpfung nach ingenieurmäßigen Maßstäben



Quelle: [www.p23r.de](http://www.p23r.de)

# Prozessketten – Erfahrungen aus eGovernment



## **Komplexität des Vergaberechts – Problemfeld Fachkräfte**

Vergabeverfahren setzen auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers und auch der Bieter hohe Fachlichkeit voraus, u. a. mit Blick auf

- Gesetzgebung
- Sicherheit & Vertrauen
- Standardisierung & Normung
- Kompatibilität & Vernetzung
- Echtzeitverarbeitung & Datenmengen
- Infrastrukturen
- Individualität der Prozesse
- Nutzerverhalten & Individualisierung der Produkte

## Fachkompetenz im Vergabewesen

Schon heute fehlt es im öffentlichen Bereich an einer ausreichenden Zahl von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die in der Lage sind und sein werden, diese komplexe Materie zu beherrschen

Auf Bieterseite sind zunehmende Befürchtungen, dass sich der Fachkräfte-Mangel insbesondere auf KMU außerhalb der Ballungsräume auswirkt



# Zielsetzung flächendeckende e-Vergabe



## **Medienbruchfreie Prozesse bedeutet grundsätzlich, ...**

dass die gesamte Kommunikation, z. B. mit der Verwaltung, elektronisch erfolgt, d. h.

- sämtliche Anfragen und Anträge,
- die komplette Vorgangsbearbeitung und –archivierung,
- alle Auskünfte und Bescheide
- sämtliche Widersprüche
- Gebühren und Bußgelder bezahlen usw.

können von den Unternehmen digital und online abgewickelt werden.

## Medienbruchfreie Prozesse bedeutet aber auch...

... Vorhandensein eines voll-elektronischen Geschäftsprozesses d. h.

- Papierausgabe mit anschl. Einscannen, Erfassen, Aufbewahren entfällt
- Digitalisierung ist final
- Beschleunigung durch verringerte Dokumentenlaufzeit (Post, Hauspost)
- Personalaufwand verringert sich
- Flexibilität, Geschwindigkeit, Kosteneinsparung werden messbar

... Geschäftsprozesse können lückenlos nachvollzogen werden

- Dokumenten-Lebenslauf vorhanden
- Identifikation der Beteiligten und Beiträge
- Berechtigungsprüfung (wer darf was?)
- Transparenz und Compliance gemäß der jeweiligen Richtlinien

... Sicherheit und Komfort beim „Kunden“

- Sichere Internet-Geschäfts- bzw. Verwaltungsprozesse (korrespondierend)
- Keine oder wenige „Post- und Behördengänge“

## **Ist die medienbruchfreie Vergabe gewollt, realistisch, finanziert und zulässig?**

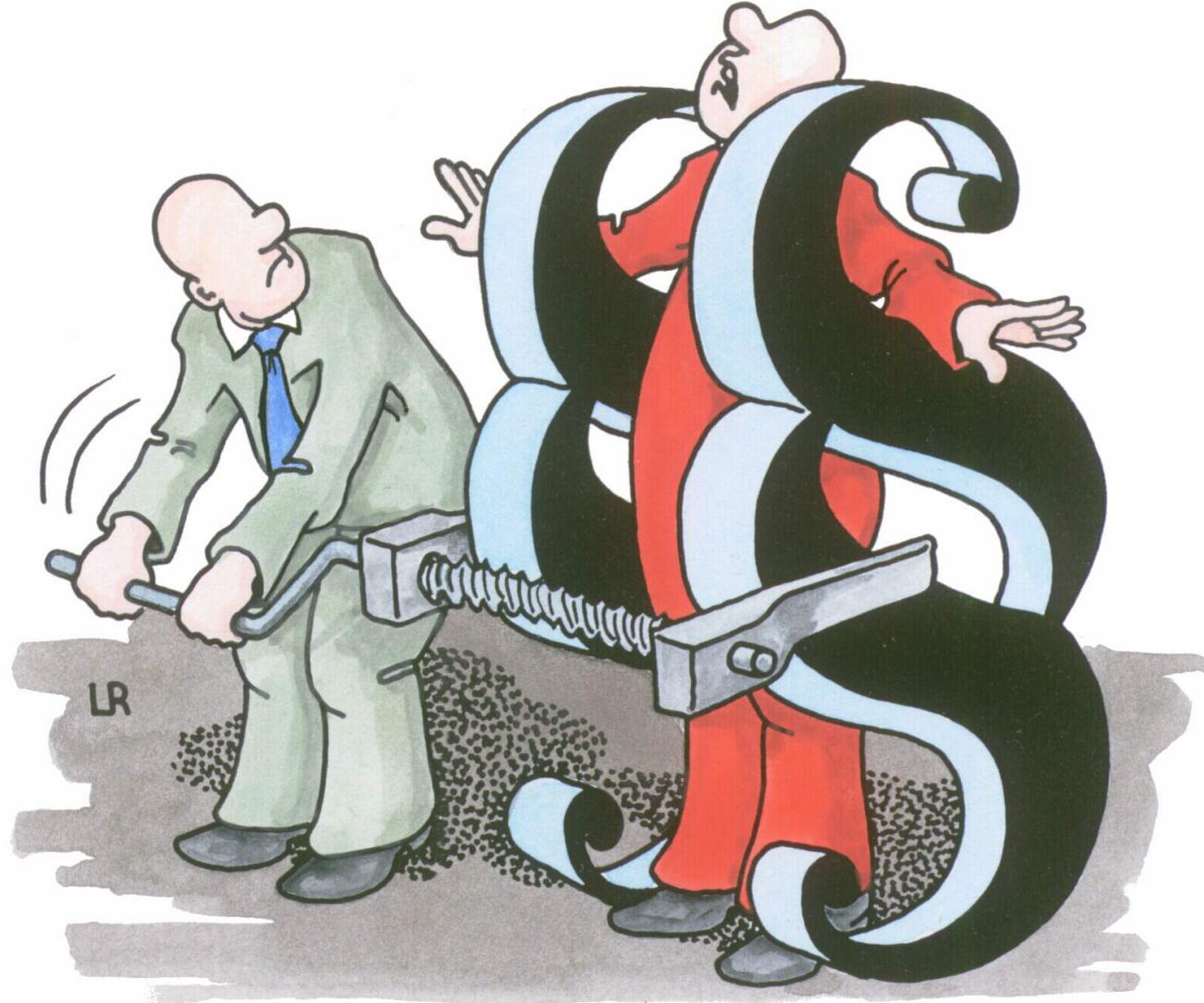
- Öffentliche Investitionsschwächen, Sparzwänge
- Schriftformerfordernisse im Verwaltungsrecht
- Anforderungen an Dokumente:
  - Echtheit der Herkunft (Authentizität)
  - Unversehrtheit des Inhalts (Integrität)
  - Lesbarkeit (der Datei, auf Dauer)
- Unternehmen sollen gesetzlich verpflichtet werden, in bestimmten (!) Verwaltungsverfahren nur noch elektronisch zu kommunizieren

## **Weder Etikettenschwindel noch Mogelpackung...**

Das Vergabewesen ist eine der größten Herausforderungen, denen sich Gesetzgeber, Politik, Verwaltung und Wirtschaft gemeinsam stellen sollten...

... ansonsten...





## **Kritische Anmerkung zur Reform sind nötig – Bezeichnung „Etikettenschwindel‘ trifft nicht zu**

Auch wenn die Reformansätze bejaht werden, gibt es kritische Anmerkungen zur Umsetzung der Richtlinien. Die schwerpunktmäßig geäußerte Kritik an der fehlenden Vereinfachung, mangelnder Entbürokratisierung, ungenauer Berechnung des Erfüllungsaufwandes, kritischer Einschätzung begleitender strategischer Aspekte und Zweifel an technischer Umsetzung der e-Vergabe rechtfertigen nicht die plakative Bezeichnung als „Etikettenschwindel“.

Wünschenswert ist die Reduzierung der Komplexität, präzisere Abbildung der Prozessrealität und der Wegfall allgemeinpolitischer und strategischer Aspekte.



## Kontakt

Elisabeth Slapio  
Geschäftsführerin  
Geschäftsbereich Innovation und Umwelt

Federführerin eGovernment  
IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern  
in Nordrhein-Westfalen

Industrie- und Handelskammer zu Köln  
Unter Sachsenhausen 10 – 26  
50667 Köln  
Tel. +49 221-1640-500  
E-Mail: [elisabeth.slapio@koeln.ihk.de](mailto:elisabeth.slapio@koeln.ihk.de)