

The background of the entire page is a photograph of the interior of the Reichstag dome in Berlin, showing the spiral walkway and the glass and steel structure.

Positionspapier

Der Staat als Ankerkunde für Startups – Chancen und Empfehlungen für mehr Innovation in der öffentlichen Beschaffung

Wirtschaftsrat der CDU e.V.

*Die Stimme der Sozialen
Marktwirtschaft*

Einleitung

Mit einem jährlichen Volumen von rund 131,65 Milliarden Euro (2022) stellt die öffentliche Beschaffung in Deutschland einen bedeutenden wirtschaftspolitischen Hebel dar, um Startups als innovative Partner von Staat und Verwaltung zu etablieren. Hierbei wird das Potenzial mit Blick auf den Anteil junger Unternehmen auf etwa 16 % geschätzt.¹ Aktuelle Auswertungen zeigen jedoch, dass im Oberschwellenbereich weniger als ein Prozent der öffentlichen Mittel an Startups fließen. Nach Angaben der Vergabestatistik, die öffentliche Aufträge ab einem Wert von 25.000 Euro berücksichtigt, wurden hingegen im Jahr 2023 insgesamt rund 195.000 Aufträge von Bund, Ländern und Kommunen mit einem Gesamtvolume von 125 Milliarden Euro vergeben.²

Trotz dieses erheblichen Potenzials fließt folglich ein Großteil der öffentlichen Beschaffungsmittel weiterhin an etablierte Anbieter, während Startups nur einen geringen Anteil erhalten. Dies liegt unter anderem an **bürokratischen Hürden, komplexen Vergabeverfahren und fehlenden Rahmenbedingungen, die innovative Lösungen durch flexible Vergabevorschriften in der Praxis fördern.**

Dieses Ungleichgewicht kann nur durch gezielte Reformen überwunden werden, die sowohl rechtliche Rahmenbedingungen modernisieren als auch eine neue Vergabekultur fördern, in der Mittelstand und Startups systematisch berücksichtigt werden. Am 6. August 2025 hat die Bundesregierung den Entwurf des *Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge* vorgelegt. Mit dem sogenannten *Vergabebeschleunigungsgesetz* setzt sie ein zentrales Vorhaben des Koalitionsvertrags um, dass die öffentliche Beschaffung einfacher, schneller und digitaler gestalten soll. Mit dem vorliegenden Diskussionspapier möchten wir an bestehende Überlegungen anknüpfen und zentrale Aspekte hervorheben, die im laufenden parlamentarischen Verfahren zur Modernisierung des Vergaberechts Berücksichtigung finden sollten.

I. Der Staat als Ankerkunde für Startups: Bedeutung und Potenziale

Die öffentliche Beschaffung stellt einen mächtigen wirtschafts- und innovationspolitischen Hebel dar – insbesondere dann, wenn der Staat selbst als „Lead Customer“ junger Technologieunternehmen auftritt. Diese strategische Rolle ist nicht nur ein Förderinstrument für Startups, sondern auch ein zentraler Baustein für digitale Transformation, technologische Souveränität und zukunftsfähige Verwaltung.

¹ KOINNO Vergabereport – Startups und KMU 2025, https://www.koinno-bmwk.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Vergabereport_Startups_KMU_05_2025.pdf.

² Statistisches Bundesamt – Öffentliche Finanzen Vergabestatistik, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Vergabestatistik/_inhalt.html

1. Warum Startups als Partner des Staates so bedeutsam sind

Für Startups:

- Ein staatlicher Auftrag fungiert als **Referenzkunde** – er stärkt die Glaubwürdigkeit, erleichtert die Ansprache weiterer Kunden und erhöht die Skalierungschancen junger Unternehmen.
- Frühzeitige Einbindung erlaubt es Startups, ihre Lösungen unter realen Bedingungen zu testen und weiterzuentwickeln – das reduziert Marktrisiken und verbessert die Marktchancen.
- Der Zugang zu öffentlichen Ausschreibungs- und Beschaffungsprozessen ermöglicht eine Einnahmequelle jenseits von Fördermitteln und Investorenkapital.

Für Staat und Verwaltung:

- Öffentliche Auftraggeber erhalten Zugang zu agilen, technologiegetriebenen Lösungen – etwa im Bereich Digitalisierung, IT, Künstliche Intelligenz – die klassische Anbieter oft nicht oder nur zögerlich liefern.
- Durch Partnerschaft mit Startups können Verwaltungen Pilotprojekte schneller und flexibler durchführen, wodurch Innovationen zügiger zur Anwendung kommen.
- Die strategische Nutzung von Beschaffung kann zur Modernisierung und Effizienzsteigerung beitragen – ein Mittel, um Verwaltungen zukunftsorientiert aufzustellen.

2. Kritische Technologiebereiche und ihre Bedeutung für Beschaffung und Startups

Damit die öffentliche Beschaffung tatsächlich als Innovationsmotor wirken kann, ist es besonders wichtig, dass Startups in **technologisch strategisch relevanten Bereichen** eingebunden werden. Diese kritischen Technologiefelder haben nicht nur großes Wirtschaftspotenzial, sondern sind auch essenziell für die technologische Souveränität Europas:

- **Künstliche Intelligenz (KI):** Hochleistungs-Rechenzentren, Cloud/Edge, Datenanalyse.
- **Quantentechnologien:** Quantencomputing, Quantenkommunikation, Quantensensorik.
- **Halbleiter & Mikroelektronik:** Chips, Photonik, Halbleiterfertigungsausrüstung.
- **Biotechnologien:** Gentechnik, synthetische Biologie – mit Dual-Use-Potential.
- **Digitale und grüne Technologien:** Resource-efficient technologies, CleanTech; Teil der europäischen Initiative Strategic Technologies for Europe Platform (STEP).

Sie weisen eine hohe strategische Relevanz auf – Europa ist derzeit in vielen dieser Technologien noch abhängig von Nicht-EU-Anbietern oder globalen Lieferketten.

- Startups sind häufig Treiber von Deep-Tech Innovationen in diesen Bereichen – sie bringen neue Ansätze, weniger Altlasten und mehr experimentelle Agilität.
- Wenn der Staat – über öffentliche Beschaffung – gezielt in diesen Bereichen als Kunde auftritt, kann er nicht nur Innovation fördern, sondern auch den Aufbau einer eigenen europäischen Technologiebasis stärken.

3. Wie öffentliche Beschaffung auf kritische Technologiebereiche einwirken kann

Die Rolle des Staates als Ankerkunde in diesen Feldern bringt mehrere konkrete Chancen mit sich:

- **Nachfrage schaffen:** Indem öffentliche Auftraggeber gezielt auf Startups in strategischen Technologiefeldern setzen, entsteht ein Markt für Lösungen, die sonst – wegen Kapazitäten, Risiko oder Marktzugang – schwer starten würden.
- **Markteintritt erleichtern:** Ein öffentlicher Auftrag bedeutet oft einen „Proof-of-Concept“ unter echten Bedingungen – dies ist insbesondere für Deep-Tech Startups wichtig, da die Markteintrittsbarrieren hier hoch sind.
- **Skalierung beschleunigen:** Startups mit staatlicher Referenz erhalten bessere Finanzierungsmöglichkeiten und können schneller wachsen. Dadurch wird das Ökosystem gestärkt – was wiederum der Gesellschaft und dem Staat zugutekommt.
- **Souveränität sichern:** Durch gezielte Beschaffung in kritischen Technologiebereichen kann Europa seine technologische Unabhängigkeit stärken – etwa im Bereich Chips oder Quantentechnologie.
- **Verwaltung modernisieren:** Startups bringen oft Nutzer-, daten- und technologieorientierte Ansätze in Verwaltungssysteme – was Digitalisierung und Effizienz steigert.

4. Herausforderungen und notwendiger kultureller Wandel in der Vergabapraxis

Junge Unternehmen – insbesondere Startups und Scale-ups – sehen sich bei der Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren zahlreichen Hürden gegenüber. Damit das volle Potenzial dieser Innovatoren ausgeschöpft werden kann, ist nicht nur eine rechtliche Anpassung, sondern ein umfassender kultureller Wandel in den Vergabestellen erforderlich.

Wesentliche Herausforderungen für Startups

- **Preisorientierung statt Innovationsorientierung:** In Deutschland orientieren sich Vergaben vielfach noch stark am günstigsten Preis – zum Nachteil von innovativen Lösungen, die kurzfristig höhere Kosten oder Risiken mit sich bringen, aber langfristig einen höheren Mehrwert liefern können.
- **Komplexität und Bürokratie als Einstiegshürde:** Das deutsche Vergaberecht ist hochkomplex – mit verschiedenen Regelwerken wie dem GWB, VgV oder UVgO. Für viele Startups stellt dies eine kaum überwindbare Hürde dar. Digitalisierte Plattformen, interaktive Leitfäden und praxisnahe Schulungen können helfen, diese Komplexität zu reduzieren und den Einstieg zu erleichtern.
- **Mangelnde Fachkompetenz bei Deep-Tech-Themen:** Bei hochinnovativen Technologien (z. B. KI, Quanten, IoT) fehlt es häufig bei öffentlichen Auftraggebern an technischer Expertise, um Startups realistisch zu bewerten, ihre Risiken zu verstehen oder Pilotierungsprozesse einzuplanen.
- **Fragmentierung und mangelnde Transparenz:** Viele Ausschreibungen sind dezentral, haben variable Verfahren und wenig vorhersehbare Pipeline-Informationen. Startups können dadurch schwer einschätzen, wann und wie sie sich beteiligen können.
- **Risikovermeidung statt Experimentierfreude:** Öffentliche Vergabestellen sind oft darauf ausgelegt, Rechtssicherheit und Kosteneffizienz zu maximieren. Innovation aber erfordert Unsicherheit, Prototyping und Lernprozesse – das widerspricht tradierten Vergabemustern.
- Neben dem kulturellen Wandel gibt es auch strukturelle und regulatorische Barrieren, die Startups den Zugang zu öffentlichen Aufträgen erschweren. Folgende Aspekte sollten in der politischen Debatte stärker berücksichtigt werden:
- **Einheitlicher Startup-Begriff für Transparenz und Fairness:** Derzeit fehlt eine einheitliche Definition, wer im Sinne der Innovationsförderung als „Startup“ gilt. Dies führt zu Intransparenz und Wettbewerbsverzerrungen, etwa bei Förderprogrammen oder Startup-spezifischen Ausschreibungen. Eine Orientierung an der EU-KMU-Definition (z. B. Gründungsalter, Mitarbeiterzahl, Umsatzgrenzen) könnte hier Klarheit schaffen.

Drei zentrale Veränderungsansätze

➤ **Anreizsysteme für innovationsfördernde Vergabestellen**

Vergabestellen agieren oft nach dem Motto „kein Risiko eingehen“. Um dies zu ändern, könnten Zielvereinbarungen, Bonuszahlungen oder Anerkennungen für innovationsfreundliches Verhalten eingeführt werden. Wenn Mitarbeitende spürbar belohnt werden, innovative Angebote nicht nur zuzulassen, sondern aktiv zu fördern, entsteht ein zusätzlicher Antrieb zur Öffnung der Vergabekultur.

➤ **Qualitative Bewertungskriterien, die Innovationsgrad und Mehrwert stärker gewichten**

Neben dem Preis sollten Vergabekriterien stärker Aspekte wie Innovationshöhe, Nachhaltigkeit, Nutzerzentrierung oder Skalierbarkeit berücksichtigen. Besonders Startups profitieren, wenn ihr kreativer, technologischer Vorsprung transparent bewertet wird. Voraussetzung dafür sind standardisierte Bewertungsleitfäden, Schulungen für Vergabestellen und digitale Tools, die Innovations-Komponenten systematisch erfassen und gewichten können.

➤ **Fehlertoleranz und Lernbereitschaft im Vergabeprozess**

Innovation bringt naturgemäß Unsicherheit mit sich. Eine moderne Vergabekultur darf nicht Sanktionen bei Pilot- oder Testphasen andeuten, sondern sollte Lernprozesse zulassen – etwa durch Pilotprojekte, iterative Verfahren, agile Vertragsmodelle. Eine pragmatische Auslegung des Vergaberechts, die „Experimentieren“ nicht als Risiko, sondern als Chance versteht, ist hier essenziell.

5. Zentrale Empfehlungen zur Verbesserung der öffentlichen Beschaffung für Startups

➤ **Erhöhung der Schwellenwerte für innovative Direktbeauftragungen**

- **Einführung einer Startup-Schwelle:** Der Wirtschaftsrat empfiehlt die im Koalitionsvertrag vorgesehene Schwelle von 100.000 Euro für Startups in den ersten vier Jahren konsequent umzusetzen. Eine Anhebung der Direktvergabeschwellen ermöglicht es öffentlichen Auftraggebern, schneller auf technologische Neuerungen zu reagieren und Pilotprojekte mit Startups ohne langwierige Ausschreibungen zu starten. Studien zeigen, dass schnelle Innovationszyklen gerade für Startups entscheidend sind, da sie sonst durch komplexe Verfahren Marktchancen verlieren.
- **Harmonisierung der Vergabestrukturen:** Wir fordern, die Vergabestellen der Länder stärker auf Bundesebene zu zentralisieren und zu harmonisieren, insbesondere im digitalen Bereich. Einheitliche Standards schaffen Effizienz, Transparenz und erleichtern Startups den Zugang zu öffentlichen Aufträgen.
- **Abbau unverhältnismäßiger Anforderungen:** Der Wirtschaftsrat spricht sich für den Abbau von Zugangshürden aus, die junge Unternehmen faktisch ausschließen – wie etwa Bindungen an Tarifverträge, Mindestjahresumsätze oder umfangreiche Referenzlisten. Solche Vorgaben sollten für Startups nicht verpflichtend gelten.

- **Etablierung eines Startup-Beschaffungsindex:** Wir empfehlen die Einführung eines Beschaffungsindex, der regelmäßig Daten wie die Zahl der teilnehmenden Startups und deren Anteil an den Zuschlägen erfasst. Dadurch werden Fortschritte messbar und die Wirksamkeit politischer Maßnahmen transparent.
- **Erleichterung der „Eignungsleihe“:** Startups müssen leichter die Möglichkeit erhalten, im Rahmen gemeinsamer Teilnahme an Vergabeverfahren die Kompetenzen etablierter Unternehmen zu nutzen. Hierfür braucht es digitale Koordinationsinstrumente, die eine einfache und praxisgerechte Umsetzung gewährleisten.
- **Flexibilität, Risikominimierung und Förderung von First-Mover-Effekten:** Höhere Direktvergabeschwellen erlauben es, kleinere Projekte zunächst mit geringem Verwaltungsaufwand und überschaubarem Risiko zu erproben. Dies senkt die Hemmschwelle für Vergabestellen, innovative Lösungen überhaupt zu testen. Gleichzeitig schaffen schnellere Direktbeauftragungen mehr „Referenzprojekte“, die für Startups oft der entscheidende Türöffner zu weiteren Kunden im privaten Sektor sind.

➤ **Harmonisierung der vergaberechtlichen Rahmenbedingungen**

- **Reduzierung von Marktzutrittsbarrieren:** Aktuell führen unterschiedliche Auslegungen und Regelungen der Vergabeverfahren in den Bundesländern zu erhöhtem Aufwand, der gerade für kleine und junge Unternehmen wie Startups schwer zu bewältigen ist. Einheitliche Vorgaben schaffen mehr Rechtssicherheit und senken die Kosten der Angebotserstellung.
- **Skaleneffekte und Transparenz:** Einheitliche Standards erleichtern nicht nur den Startups den Zugang, sondern auch öffentlichen Auftraggebern die Kooperation über Landesgrenzen hinweg, etwa bei gemeinsamer Beschaffung, wodurch Skaleneffekte genutzt werden können.
- **Internationaler Wettbewerb:** Eine klare und einheitliche Rechtslage stärkt die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Startups auch im europäischen Kontext und unterstützt deren Expansion.

➤ **Förderung innovationsfreundlicher Vergabeverfahren**

- **Gezielte Innovationsförderung:** Verfahren wie die vorkommerzielle Auftragsvergabe (§ 19 VgV), Wettbewerblicher Dialog oder Innovationspartnerschaft sind praxiserprobт, um die Entwicklung neuer Technologien zu fördern (EU-Richtlinie 2014/24/EU). Ihre verstärkte Nutzung sorgt für mehr Chancen, die Anforderungen an innovative Lösungen mit Startups gemeinsam zu definieren und zu entwickeln. Gerade im forschungsintensiven Deep Tech-Bereich (zB Kernfusion) hat sich gezeigt, dass Startups in diesen Bereichen (auch aufgrund der Erwartungen ihrer VC-Investoren) nicht nur auf öffentliche Fördermittel oder öffentliche Forschungs- und Entwicklungsaufträge angewiesen sind, sondern auch auf Verträge mit öffentlichen Auftraggebern über den anschließenden Erwerb des entwickelten Produkts.
- **Flexibilität bei der Leistungserbringung:** Anders als klassische Ausschreibungen ermöglichen diese Verfahren einen iterativen Austausch und Anpassungen, was gerade für junge Unternehmen mit neuen, noch nicht vollständig ausgereiften Lösungen essentiell ist.
- **Politische Steuerung und Anreize:** Länder wie Polen oder Großbritannien haben gezeigt, dass die Einführung von Innovationsquoten oder festen Zielvorgaben in der öffentlichen Beschaffung Startups den Marktzugang erleichtert und Innovationen deutlich beschleunigt.

➤ **Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten**

- **Wissensdefizite überwinden:** Viele Vergabestellen und Startups verfügen nicht über ausreichende Kenntnisse zu innovativen Vergabeverfahren und juristischen Rahmenbedingungen. Beratungsangebote wie KOINNO können hier als Multiplikatoren wirken.
- **Risikobereitschaft erhöhen:** Durch gezielte Schulungen und Praxisbeispiele wird die Angst vor Rechtsunsicherheiten und Vergabefehlern reduziert. Dies schafft Vertrauen und erhöht die Bereitschaft, innovative Verfahren auszuprobieren.
- **Netzwerkbildung:** Beratungszentren können den Austausch zwischen Startups, öffentlichen Auftraggebern und Forschungseinrichtungen fördern, um die Entwicklung passgenauer Lösungen zu beschleunigen.

➤ Verzahnung mit der EU-Beschaffungsstrategie

Die öffentliche Beschaffung ist eines der wirkungsvollsten, aber bislang unzureichend genutzten Instrumente Europas zur Förderung von Innovation. Mit einem jährlichen Volumen von über zwei Billionen Euro prägen Vergabeentscheidungen Märkte, lenken Investitionen und können entscheidend zur Entwicklung strategischer Schlüsseltechnologien beitragen.

Um **technologische Souveränität zu sichern, den digitalen und ökologischen Wandel zu beschleunigen** und global wettbewerbsfähig zu bleiben, muss die EU-Vergabepraxis grundlegend neu gedacht werden. Aus Sicht von Startups bedeutet dies: **öffentliche Beschaffung muss zum strategischen Hebel für Innovation werden – der Staat zum Lead Customer für Zukunftstechnologien.**

Strategische Investitionen in Schlüsseltechnologien

Europa benötigt eine **klare, koordinierte Beschaffungsstrategie**, die sich gezielt an strategischen Technologiefeldern orientiert, darunter:

- Künstliche Intelligenz (KI)
- Quantencomputing
- Verteidigungs- und Raumfahrttechnologien
- Innovative Gesundheitssysteme

Öffentliche Auftraggeber sollten in diesen Bereichen gezielt Nachfrage schaffen und so die Entstehung einer **wettbewerbsfähigen europäischen Technologieindustrie** fördern. Durch die Rolle als „Ankerkunde“ können Verwaltungen Startups den Markteintritt erleichtern, Vertrauen in neue Lösungen schaffen und deren Skalierung ermöglichen – vergleichbar mit US-amerikanischen Programmen wie **SBIR** oder der **Defense Innovation Unit**.

Strategische Entscheidungen sollten von interdisziplinären Expertengremien begleitet werden, die technologisches, unternehmerisches und wissenschaftliches Know-how vereinen – statt ausschließlich verwaltungsrechtliche Kriterien zu berücksichtigen.

Schnellere und agilere Vergabeprozesse

Viele Vergabeverfahren sind für Startups **zu langsam, zu komplex und risikoscheu**, sodass Innovationen nur verzögert umgesetzt werden können. Um mit den schnellen

Innovationszyklen junger Unternehmen Schritt zu halten, bedarf es flexibler und **mutiger Pilotverfahren**.

Der Ansatz des „**Venture Client**“ bietet eine Orientierung: Entscheidungen sollten fachlich fundiert, schnell und bereit sein, **kalkulierte Risiken** einzugehen.

Konkret umfasst dies:

- **Anhebung von Schwellenwerten für Direktvergaben**, um neue Technologien schneller testen zu können
- **Funktionale und ergebnisorientierte Ausschreibungen**, die starre technische Vorgaben ersetzen
- **Iterative Verfahren** (Prototyp → Pilot → Skalierung), die eine schrittweise Validierung und Einführung innovativer Lösungen ermöglichen

So kann öffentliche Beschaffung zum **aktiven Innovationspartner** werden – schnell, kompetent und marktnah.

Unterstützung und Orientierung für Startups

Selbst wenn Vergabechancen bestehen, scheitern viele Startups an der **Komplexität und Fragmentierung** des europäischen Beschaffungssystems: unterschiedliche nationale Regelwerke, überzogene Nachweispflichten und bürokratische Hürden erschweren den Zugang erheblich.

Notwendig sind daher:

- **Vereinfachung und Harmonisierung der Vergaberegeln** innerhalb der EU
- **Beratung und Coaching** durch spezialisierte Kompetenzzentren, die sowohl die öffentliche Vergabepraxis als auch Startup-Realitäten verstehen
- **Gezielter Ausbau von Instrumenten** wie Pre-Commercial Procurement (PCP) und Public Procurement of Innovative Solutions (PPI), um die Lücke zwischen Prototyp und Markteinführung zu schließen

Nur wenn Startups **verständliche Prozesse, Unterstützung und gezielte Begleitung** erhalten, können sie ihr Innovationspotenzial im öffentlichen Sektor entfalten und zur **Stärkung Europas als Innovationsstandort** beitragen.

Fazit

Aus Sicht der Startups sollte die öffentliche Beschaffung nicht länger als rein formales Verwaltungsverfahren betrachtet werden, sondern als strategisches Instrument der Innovationsförderung dienen. Mit einer klaren Investitionsstrategie, schnelleren Entscheidungsprozessen und gezielter Unterstützung junger Unternehmen kann Europa seine Beschaffungskraft effektiv nutzen, um die Innovationssouveränität zu stärken. Richtig umgesetzt wird der Staat so nicht nur zum Katalysator technologischer Durchbrüche, sondern auch zum verlässlichen Partner für europäische Startups auf ihrem Weg zur globalen Wettbewerbsfähigkeit. Damit ist eine innovationsfreundliche Beschaffung nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern auch eine Frage der europäischen Souveränität und Resilienz.