

IfM-Materialien

Bürokratische Belastungen von KMU im Baugewerbe
im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschrei-
bungen

Sebastian Schneider
Nadine Schlömer-Laufen
Annika Reiff

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
Nadine Schlömer-Laufen
Annika Reiff

IfM-Materialien Nr. 307

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

Bonn, Oktober 2024

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



Bürokratische Belastungen von KMU im Baugewerbe im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

The bureaucratic barriers for SMEs in the construction sector as a result of their participation in public procurement

Sebastian Schneider, Nadine Schlömer-Laufen, Annika Reiff

IfM-Materialien Nr. 307

Zusammenfassung

Die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen auf kommunaler Ebene geht mit bürokratischen Belastungen einher. In dieser Studie untersuchen wir am Beispiel von einem Kleinst-, einem kleinen und einem mittleren Elektrotechnikunternehmen sowohl den tatsächlichen bürokratischen Aufwand (sogenannte monetäre Kosten) als auch die damit verbundenen Emotionen (sogenannte psychologische Kosten). Bei den monetären Kosten zeigen sich größenbedingte Unterschiede zwischen den Unternehmen: Während das kleine und das mittlere Unternehmen ähnliche monetäre Kosten haben, wenn sie sich um öffentliche Aufträge bemühen, sind diese beim Kleinstunternehmen drei Mal so hoch. In allen Unternehmen sind psychologische Kosten (Wut, Frust und Ärger) aufgrund von Unverständnis und Problemen bei der Bearbeitung aufgetreten. Da psychologische Kosten dazu führen können, dass sich Unternehmen zukünftig nicht mehr an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, sollten sich die Bemühungen um eine Reduzierung bürokratischer Belastungen prioritär auf den Abbau der psychologischen Kosten richten.

Schlagwörter: *Öffentliche Beschaffung, Bürokratiepflichten, Erfüllungsaufwand, psychologische Kosten*

Abstract

Participation in public tenders at municipal level is associated with bureaucratic burdens. In this study, we examine both the actual bureaucratic effort (so-called monetary costs) and the associated emotions (so-called psychological costs) using the example of a micro, a small and a medium-sized electrical engineering company. Regarding monetary costs, there are size-related differences between companies: While the small and medium-sized enterprise have similarly high monetary costs when bidding for public contracts, these are three times higher for the micro-enterprise. All companies experienced psychological costs (anger, frustration and annoyance) due to a lack of understanding and problems in processing the tender documents. As psychological costs can prevent companies from participating in public tenders in the future, efforts to reduce bureaucratic burdens should focus on reducing psychological costs as a priority.

JEL: H57, D73, L26, K2, M38

Keywords: *public procurement, bureaucracy, compliance costs, psychological costs*

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	II
Kurzfassung	III
1 Einleitung	1
2 Öffentliche Vergabe und die Bedeutung von Bauleistungen auf kommunaler Ebene	3
3 Bürokratische Belastungen im Vergabeprozess	6
3.1 Allgemeines Verständnis von bürokratischer Belastung	6
3.2 Bürokratische Belastung in den einzelnen Schritten des Vergabeprozesses	7
3.2.1 Vorbemerkung	7
3.2.2 Schritt 1: Suche nach Ausschreibungen	9
3.2.3 Schritt 2: Vorabprüfung	10
3.2.4 Schritt 3: Zusammenstellung der Formalien	10
3.2.5 Schritt 4: Angebotserstellung	11
3.2.6 Schritt 5: Angebotsabgabe	11
3.2.7 Schritt 6: Angebotsaufklärung	12
4 Datengrundlage, Berechnungsmethodik und Vorgehen	13
4.1 Fallstudienauswahl	13
4.2 Erfassung der bürokratischen Belastung	14
4.2.1 Messung der monetären Bürokratiekosten	14
4.2.1 Erfassung der psychologischen Kosten	15
4.3 Vorgehen in den Unternehmen	16
5 Ergebnisse der Fallstudien	17
5.1 Unternehmen A	17
5.2 Unternehmen B	20
5.3 Unternehmen C	23
5.4 Die bürokratische Belastung in den drei Fallstudienunternehmen im Vergleich	26
5.4.1 Monetäre Kosten	26
5.4.2 Psychologische Kosten	28
6 Fazit	30
Literatur	33

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Übersicht über Rechtsgrundlagen im Ober- und Unterschwellenbereich	3
Abbildung 2:	Verständnis von Bürokratischer Belastung in dieser Studie	7
Abbildung 3:	Bürokratische Belastung von Unternehmen bei der Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung	8
Abbildung 4:	Monetäre Kosten in Unternehmen A	18
Abbildung 5:	Monetäre Kosten in Unternehmen B	21
Abbildung 6:	Monetäre Kosten in Unternehmen C	24

Kurzfassung

KMU beklagen häufig eine zu hohe bürokratische Belastung im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen. Am Beispiel von drei Unternehmen aus der Baubranche untersuchen wir daher, wie hoch die bürokratiebedingten Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen sind (sogenannte "monetäre Kosten") und inwieweit Emotionen die bürokratische Belastung noch verstärken (sogenannte "psychologische Kosten").

Betriebsgröße wirkt sich auf monetäre Kosten aus

Die monetären Kosten je Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung sinken tendenziell mit der Unternehmensgröße. Das kleinste Unternehmen hat mit etwa 3.070 € die höchsten Kosten, die Kosten für das kleine und das mittlere Unternehmen sind etwa drei Mal geringer.

Größere Unternehmen haben tendenziell niedrigere Kosten je Ausschreibung aufgrund von Skaleneffekten und Routine, aber auch aufgrund von geringeren Lohnkosten des Bearbeiters oder der Bearbeiterin, weil anstelle der Geschäftsführung zunehmend auch spezialisierte Angestellte Teile der Antragsstellung übernehmen. Einfluss auf die Höhe der monetären Kosten nehmen aber auch andere Faktoren, die nur teilweise größenabhängig sind: Zum einen spielt die vom Unternehmen gewählte Strategie bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen (z. B. Konzentration auf bestimmte öffentliche Auftraggeber versus breite Streuung der Auftraggeber) eine Rolle. Zum anderen nimmt auch die Arbeitsweise der Vergabestellen Einfluss auf die monetären Kosten.

Gegensätzliches Verhältnis von psychologischen zu monetären Kosten

Die höchsten monetären Kosten entstehen allen drei Unternehmen bei der Angebotserstellung. In diesem Prozessschritt gibt es zwar auch negative Emotionen, allerdings sind diese nicht so stark ausgeprägt, weil die Unternehmen die Notwendigkeit dieses Schrittes nachvollziehen können. Umgekehrt sieht es beispielsweise bei der Zusammenstellung der Formalien, der Suche nach Ausschreibungen oder bei der Angebotsabgabe aus: Hier führen teils nicht nachvollziehbare Informationspflichten bzw. ineffiziente Bearbeitungsprozesse dazu, dass die Unternehmen psychologische Kosten in Form von Frust, Ärger oder Wut haben. Die monetären Kosten sind in diesen Schritten dagegen gering.

Verringerung der psychologischen Kosten dringend geboten

Um auch zukünftig eine ausreichende Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen sicherzustellen, sollten sich die Bemühungen um den Abbau von bürokratischen Belastungen prioritär auf den Abbau der psychologischen Kosten richten. Das "Once-Only"-Prinzip könnte erhebliche Entlastung bringen, indem Unternehmen nicht mehr wiederholt Informationen liefern müssen, die bereits anderen staatlichen Stellen vorliegen. Auch könnte eine komplette Digitalisierung des gesamten Beteiligungsprozesses mit einer zentralen Vergabepattform und vielen Standardisierungen substanziell zur Reduzierung von psychologischen Kosten beitragen, weil Unternehmen dann effizienter nach Ausschreibungen suchen sowie Angebote effizienter erstellen und abgeben könnten.

1 Einleitung

Das hohe Ausmaß von Bürokratie¹ wird in Deutschland seit Jahren seitens der Wirtschaft beklagt. Schließlich kann diese – je nach Ausgestaltung der staatlichen Vorschriften – in den Unternehmen hohen Aufwand verursachen. Allerdings werden diese Klagen in den letzten Jahren vehementer (vgl. z. B. Holz et al. 2023), weil der Aufwand und vor allem die Kosten zur Erfüllung staatlicher Vorschriften immer weiter steigen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2023). Gleichwohl sind regulatorische Vorgaben seitens des Staates wichtig, um die Funktionsfähigkeit von Volkswirtschaften und Gesellschaften gewährleisten zu können (vgl. Holz et al. 2019; Holz et al. 2023; DeJong/Van Witteloostuijn 2015; Kitching et al. 2015). Denn nur auf diese Weise sind Rechts- und Planungssicherheit sowie neutrale Behördenentscheidungen zu gewährleisten und Korruption und Vetternwirtschaft zu verhindern (vgl. Holz et al. 2023).

Wenn es um die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen geht, beklagen Unternehmerinnen und Unternehmer ebenfalls eine hohe bürokratische Belastung (vgl. Schneider et al. 2023). Die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen ist stark reguliert und mit diversen teils weitreichenden Informationspflichten für die Unternehmen verbunden, beispielsweise um die Eignung des Unternehmens zur Auftragserfüllung nachzuweisen (vgl. GWB, UVgO, VgV, VOB/A). Die Informationspflichten sind dabei insbesondere für kleinere Unternehmen schwierig zu erfüllen, weil sie im Gegensatz zu den größeren Unternehmen häufig keine Fachabteilungen haben, 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). Dies kann eine Erklärung dafür sein, dass sich kleinere Unternehmen letztlich nicht oder vergleichsweise selten um öffentliche Aufträge bewerben (vgl. BMWK 2023).

Um bürokratische Belastungen gezielt in kleinen und mittleren Unternehmen abzubauen zu können, braucht es ein tieferes Verständnis davon, in welchen Schritten der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen die bürokratische Belastung entsteht. Hier setzt diese Studie an und nimmt drei Unternehmen einer

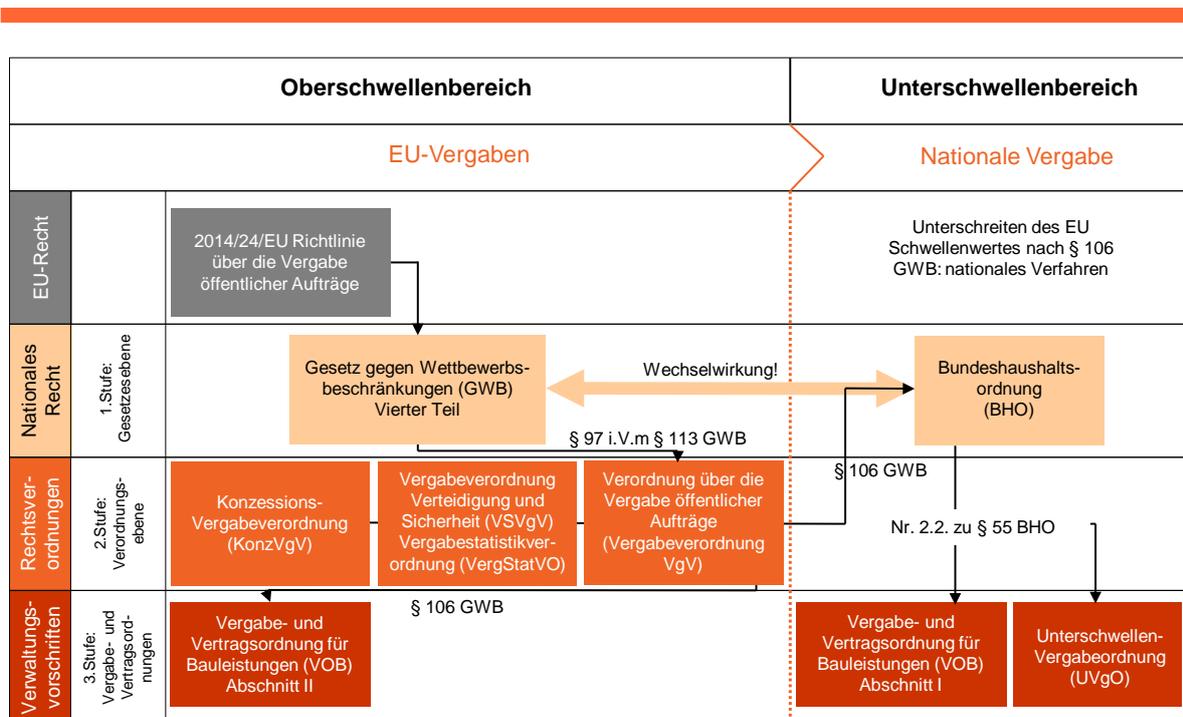
¹ Bürokratie beschreibt staatliche Regulierung inklusive Informationspflichten (vgl. Holz et al. 2023). "Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln." (§ 2 Abs. 2 NKRg).

spezifischen Branche in den Blick: die dem Baugewerbe zuzurechnende Elektrotechnik. Bauleistungen sind laut Vergabestatistik aktuell die häufigste ausgeschriebene Leistung öffentlicher Auftraggeber (vgl. BMWK 2023). Ziel dieser Studie ist es, die bürokratische Belastung im Zuge der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen am Beispiel von drei Bauunternehmen zu untersuchen.

2 Öffentliche Vergabe und die Bedeutung von Bauleistungen auf kommunaler Ebene

Wenn die öffentliche Hand Waren, Dienst- oder Bauleistungen beschaffen möchte, muss sie diese Aufträge i. d. R. öffentlich im Zuge eines formalen Vergabeverfahrens ausschreiben. Handlungsleitend dafür ist das Vergaberecht, das verschiedene Gesetze umfasst. 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 1).

Abbildung 1: Übersicht über Rechtsgrundlagen im Ober- und Unterschwellenbereich



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

Da das Vergaberecht in Deutschland sehr komplex ist und sich öffentliche Vergabeverfahren im Einzelfall in der Praxis unterscheiden können, haben wir uns dafür entschieden, unsere Untersuchung auf den häufigsten auftretenden Fall zu beschränken. Um diesen zu identifizieren, haben wir die Kriterien (1) Auftrags- oder Vertragswert, (2) Beschaffungsgegenstand, (3) Herkunft des öffentlichen Auftraggebers sowie (4) Verfahrensart herangezogen. Informationen

hierzu stammen zum Großteil aus der im Jahr 2020 eingeführten Vergabestatistik.

(1) Auftrags- oder Vertragswert

Der Auftragswert bestimmt, ob für die Ausschreibung EU-Recht (sog. Oberschwellenbereich) oder nationales Recht (sog. Unterschwellenbereich) angewendet werden muss. So gelten ab einem gewissen Auftragswert die EU-Vergaberegeln, bei dessen Überschreiten öffentliche Aufträge EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Die genauen Schwellenwerte werden alle zwei Jahre von der EU-Kommission angepasst und unterscheiden sich je nach Beschaffungsgegenstand.² Die Vergabestatistik zeigt, dass die meisten Aufträge in Deutschland im Unterschwellenbereich ausgeschrieben werden. So lag deren Anteil im 2. Halbjahr 2021 bei 89 % (vgl. BMWK 2023). Wir betrachten deshalb Ausschreibungen in der Unterschwelle.

(2) Beschaffungsgegenstand

Die Vergabegesetze in der Unterschwelle unterscheiden sich dahingehend, ob Liefer- und Dienstleistungen (UVgO) oder Bauleistungen (VOB/A) ausgeschrieben werden. Die meisten Ausschreibungen finden sich laut aktueller Vergabestatistik mit einem Anteil von ca. 47 % im Baubereich (vgl. BMWK 2023), weswegen wir uns im Folgenden auf diesen Bereich fokussieren. Konkret messen wir die bürokratische Belastung aufgrund der Regelungen des ersten Abschnittes der VOB/A.

(3) Öffentlicher Auftraggeber

In der Unterschwelle waren im 2. Halbjahr 2021 die Kommunen mit mehr als 42.000 öffentlichen Aufträgen die größte Gruppe öffentlicher Auftraggeber (vgl. BMWK 2023). Da die Kommunen bei der Vergabe vorrangig Ländervergabegesetze beachten müssen und die konkreten Regelungen (wie z. B. die Obergrenzen für Direktvergaben) sich auch zwischen den einzelnen Bundesländern unterscheiden können³, ist es sachgerecht, sich auf ein Bundesland

² 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>. Für Bauaufträge liegt der aktuelle Schwellenwert bei 5.538.000 €.

³ Außerdem werden Neuregelungen u. U. unterschiedlich schnell von den Ländern umgesetzt (wie z. B. die Einführung der UVgO). Während die UVgO für Vergaben des Bundes

zu beschränken. Da der größte Anteil an allen Ausschreibungen auf Kommunalebene mit ca. 23 % auf NRW entfiel (vgl. BMWK 2023), haben wir dieses Bundesland ausgewählt.

(4) Öffentliche Ausschreibung

In der Unterschwelle stehen den Kommunen für die Ausschreibung von Bauleistungen verschiedene Vergabeverfahren zur Auswahl: die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung (mit und ohne Teilnahmewettbewerb) sowie die Freihändige Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe (mit und ohne Teilnahmewettbewerb) (vgl. § 3a VOB/A).⁴ Die "öffentliche Ausschreibung" ist laut Experten im Regelungsbereich der VOB/A das meistgenutzte Verfahren. Bei diesem Verfahren handelt es sich um ein einstufiges Verfahren, bei dem eine uneingeschränkte Anzahl von Unternehmen Angebote abgeben kann. Dabei gibt es keine Verhandlungsmöglichkeiten zwischen Auftraggeber und Angebotssteller (vgl. Naumann 2022).

Wir messen im Folgenden folglich die bürokratische Belastung von Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge für Bauleistungen bewerben, die nach VOB/A in der Unterschwelle von Kommunen in NRW im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgeschrieben werden.

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 2023; Naumann 2022).

⁴ Im Unterschwellenbereich besteht für geringe Auftragswerte die Möglichkeit einer Direktvergabe, bei der kein formelles Verfahren notwendig ist.

3 Bürokratische Belastungen im Vergabeprozess

3.1 Allgemeines Verständnis von bürokratischer Belastung

Im Folgenden unterscheiden wir bei den bürokratischen Belastungen zwischen *monetären* und *psychologischen Kosten* (vgl. Abbildung 2). *Monetäre Kosten* setzen sich dabei aus (1) Bürokratiekosten zuzüglich (2) der einmaligen und laufenden Sachkosten zusammen (vgl. Statistisches Bundesamt 2022).⁵

- (1) Bürokratiekosten werden definiert als (Personal-)Kosten, die "natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln" (§ 2 Abs. 2 NKRK). Bürokratiekosten entstehen beispielsweise, wenn Formulare ausgefüllt oder Nachweis- und Dokumentationspflichten („Papierkram“) erfüllt werden müssen (vgl. Icks/Weicht 2023).
- (2) Zusätzlich zu den (Personal-)Kosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen, können auch einmalig sowie laufend anfallende Sachkosten für die Unternehmen entstehen. Einmalige Sachkosten fallen beispielsweise an, wenn aufgrund einer gesetzlichen Änderung eine Software umgestellt werden muss oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einmalig geschult werden müssen. Eine regelmäßige Aktualisierung einer Software gehört hingegen zu den laufenden Sachkosten (vgl. Statistisches Bundesamt 2022).

Zur bürokratischen Belastung gehören nach Holz et al. (2019) auch *psychologische Kosten*, weil bürokratische Pflichten auch Emotionen bei den Unternehmerinnen und Unternehmern hervorrufen können. Diese eher emotionalen und psychologischen Aspekte der bürokratischen Belastung werden in den

⁵ Damit orientiert sich unsere Definition der monetären Kosten grundsätzlich am Konzept des Erfüllungsaufwandes, das in der Legislaturperiode 2009 bis 2013 von der Bundesregierung eingeführt wurde (vgl. Hillen et al. 2022). Der Erfüllungsaufwand umfasst gemäß § 2 Abs. 1 NKRK den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen (vgl. Statistisches Bundesamt 2022). Allerdings betrachten wir in dieser Studie nur die individuellen Kosten (inklusive Sachaufwendungen) einzelner Unternehmen in der Wirtschaft, die aus der Befolgung von Vorschriften im Zuge einer öffentlichen Ausschreibung entstehen, und weichen insofern von der Definition des Erfüllungsaufwandes ab.

offiziellen Bürokratiemessungen zwar nicht betrachtet, jedoch erfährt dieser Teil der bürokratischen Belastung in aktuellen Studien zunehmend Beachtung. Schließlich beeinflussen diese Emotionen die Wahrnehmung der bürokratischen Belastung (vgl. Chittenden et al. 2002; Peck et al. 2011; Holz et al. 2019; Icks/Weicht 2023; Holz et al. 2023). Eine hohe Komplexität, Praxisferne, Unverhältnismäßigkeit und hohe Regulierungsdichte oder fehlende Sinnhaftigkeit von gesetzlichen Regelungen führen häufig zu negativen Emotionen und damit zu psychologischen Kosten auf Seiten der Unternehmen (vgl. Holz et al. 2019; Holz et al. 2023). Die dabei entstehenden Emotionen können ein weites Spektrum umfassen wie u. a. Frustration, Ärger, Hilflosigkeit, Stress, Ohnmacht, Verzweiflung und Resignation (vgl. Hattke et al. 2020, Icks/Weicht 2023; Holz et al. 2023).

Abbildung 2: Verständnis von Bürokratischer Belastung in dieser Studie



Quelle: Eigene Darstellung.

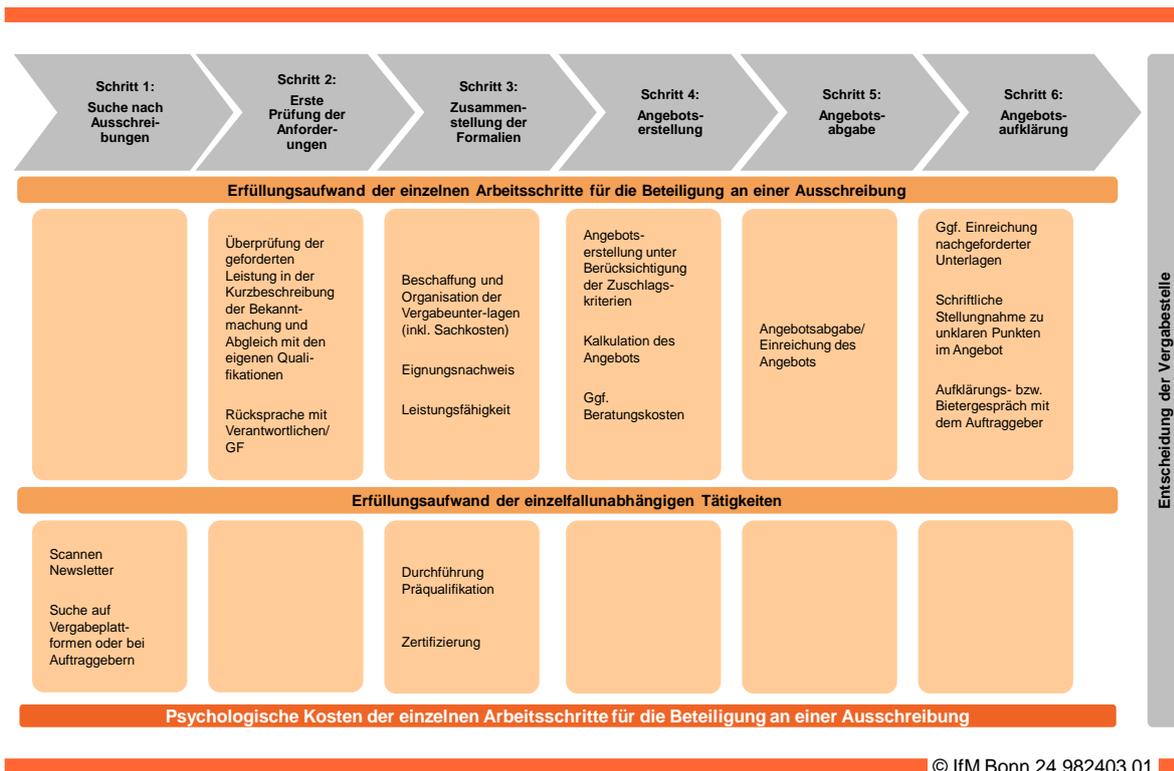
3.2 Bürokratische Belastung in den einzelnen Schritten des Vergabeprozesses

3.2.1 Vorbemerkung

Monetäre Kosten entstehen für Unternehmen i. d. R. aus der Pflicht, bestimmte gesetzliche Regelungen bzw. Auflagen zu befolgen (vgl. Holz et al. 2023). Wer

an einer öffentlichen Ausschreibung teilnimmt, unterliegt den Pflichten, die sich aus den Vergaberegeln ergeben, und hat die daraus folgenden Kosten zu tragen. Diese Kosten fallen auch dann an, wenn ein Unternehmen den Zuschlag nicht erhält. In diesen Fällen handelt es sich um sogenannte "versunkene Kosten" ("sunk costs"), die irreversibel sind.

Abbildung 3: Bürokratische Belastung von Unternehmen bei der Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung



© IfM Bonn 24 982403 01

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schneider et al. (2023).

Um die monetären Kosten vollständig erfassen zu können, muss der Vergabeprozess aus Sicht der Unternehmen in allen seinen Arbeitsschritten betrachtet werden. Nur mittels einer solchen Prozessbetrachtung können die gesamten prozessualen Kosten, die Unternehmen bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen entstehen, erfasst werden (vgl. Fieseler et al. 2008). Wir orientieren uns dabei an der Darstellung des Vergabeprozesses von Schneider et al. (2023). Demnach durchlaufen die Unternehmen bis zur Entscheidung der Vergabestelle sechs Schritte: 1. Suche nach geeigneten Ausschreibungen, 2. erste Prüfung der Anforderungen, 3. Zusammenstellung der Formalien, 4. Angebotserstellung, 5. Angebotsabgabe und 6. Angebotsaufklärung (vgl. Abbil-

dung 3). Für diese Schritte erfassen wir die monetären Kosten, nicht jedoch die Kosten, die den Unternehmen nach dem Zuschlag entstehen.⁶

Die Prozessschritte zerlegen wir in weitere Arbeitsschritte. Hierzu haben wir nicht nur die Vorgaben der VOB/A analysiert, sondern auch mit verschiedenen Expertinnen und Experten aus Kammern, Verbänden und dem Statistischen Bundesamt gesprochen sowie vergleichbare Studien hinzugezogen (vgl. Fieseler et al. 2008; Icks/Weicht 2023; Chlumsky et. al. 2006). Die meisten dieser Arbeitsschritte sind bei jeder Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung zu durchlaufen (wie die Zusammenstellung einzelner Nachweise oder die Angebotsabgabe). Es gibt jedoch auch einzelne Arbeitsschritte, die nicht einer einzelnen Ausschreibung zugerechnet werden können. Zu denken wäre dabei z. B. an Suchkosten oder Kosten für die Präqualifikation. Diese Arbeitsschritte werden als einzelfallunabhängige Tätigkeiten bezeichnet (vgl. Fieseler et al. 2008) und die damit einhergehenden Kosten werden separat erfasst (vgl. Abbildung 2). Überdies können in allen Prozessschritten psychologische Kosten anfallen.

3.2.2 Schritt 1: Suche nach Ausschreibungen

Im ersten Prozessschritt entstehen den Unternehmen monetäre Kosten durch die Suche nach geeigneten Angeboten. Diese Suchkosten hängen davon ab, wie gut die Ausschreibungen auffindbar sind. Zwar müssen aufgrund des Vergabegrundsatzes der Transparenz alle öffentlichen Ausschreibungen bekannt gemacht werden (vgl. Röwekamp et al. 2020; § 12 VOB/A), jedoch ist die Art der Veröffentlichung für Bauleistungen im Unterschwellenbereich nicht festgelegt.⁷ So kann diese beispielsweise in Tageszeitungen, amtlichen Veröffentlichungsblättern oder beliebigen Internetportalen erfolgen, sofern diese direkt zugänglich sind (§ 12 VOB/A).

Neben diesen öffentlichen Vergabeplattformen gibt es einige privatwirtschaftlich betriebene Plattformen, die alle öffentlichen Ausschreibungen bündeln, weil die öffentlichen Plattformen als sehr bedienerunfreundlich gelten (vgl. KOINNO

⁶ Im Falle des Zuschlags fallen ggf. weitere Kosten an (z. B. Kosten der Rechnungsstellung über die E-Portale; Zwischenberichte o. ä.). Diese Kosten sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

⁷ Im Oberschwellenbereich ist dagegen eine Ausschreibungspflicht über die zentrale Online-Informationsplattform TED-Portal (Tenders Electronic Daily: <https://ted.europa.eu/>) verpflichtend. Auch für Ausschreibungen für Liefer- und Dienstleistungen im Unterschwellenbereich müssen die Ausschreibungen über eine zentrale Plattform ausgeschrieben werden (www.service.bund.de) (§ 28 UVgO).

2023; Hofstadt 2021; Auftragsberatungsstelle Baden-Württemberg 2019). Diese Plattformen sind in der Basis-Version zumeist kostenlos nutzbar. Darüberhinausgehende Services sind kostenpflichtig. Da bei der Suche mehrere relevante Ausschreibungen gefunden werden können, handelt es sich um eine einzelfallunabhängige Tätigkeit und die Kosten werden entsprechend separat erfasst.

3.2.3 Schritt 2: Vorabprüfung

Da die Chancen, eine öffentliche Ausschreibung zu gewinnen, umso höher sind, je besser die geforderte Leistung zum eigenen Leistungsportfolio passt, prüfen die Unternehmen in dieser Phase üblicherweise noch einmal sorgfältig die Passung der Ausschreibung. Dazu gehört neben den in der Leistungsbeschreibung⁸ genannten Anforderungen auch die Erfüllung aller geforderten Eignungskriterien⁹, die zeitliche Machbarkeit, die ausreichende Verfügbarkeit personeller Ressourcen und ggf., ob das Eingehen einer Bietergemeinschaft mit einem anderen Unternehmen sinnvoll sein könnte. Außerdem prüfen die Unternehmen in dieser Phase, welche Zuschlagskriterien für die Ausschreibung entscheidend sind.¹⁰ Um die Akquisekosten möglichst gering zu halten, liegt es im unternehmerischen Interesse, sich nur auf chancenreiche Ausschreibungen zu bewerben. Diese Kosten können der einzelnen Ausschreibung zugeordnet werden.

3.2.4 Schritt 3: Zusammenstellung der Formalien

Falls sich das Unternehmen entschließt, an einer öffentlichen Ausschreibung teilzunehmen, muss es im nächsten Schritt die geforderten Unterlagen zusammenstellen. Dazu gehören beispielsweise Nachweise zur finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Eignungsnachweise zur Fachkunde oder dem Nachweis über die Eintragung ins Berufsregister. Für Bauleistungen sind diese

⁸ Die Leistungsbeschreibung beinhaltet typischerweise technische Spezifikationen, Mengen, Qualitätsanforderungen, Lieferzeitpunkte, Vertragsbedingungen und andere relevante Details, die der öffentliche Auftraggeber von den Bieterinnen und Bietern erwartet (vgl. Schneider et al. 2023).

⁹ Nach § 6a VOB/A müssen Bieterinnen und Bieter ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen. Eignungskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Andere Kriterien dürfen hier nicht herangezogen werden (vgl. Naumann 2022).

¹⁰ 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; § 16d VOB/A) und mit welchem Anteil diese in die Bewertung eingehen.

konkret in § 6a VOB/A geregelt. Teilweise entstehen zudem Sachkosten für die Nachweise selbst (z. B. Gebühren für einen Auszug aus dem Berufsregister). Zusätzlich zu den gesetzlich geregelten Nachweisen können die Vergabestellen weitere Nachweise anfordern. Auch diese Kosten fallen jeweils pro Ausschreibung an.

Alternativ zur Erbringung der Nachweise für jede einzelne Ausschreibung können sich die Unternehmen von einer zertifizierten Stelle präqualifizieren lassen. Dabei erbringen die Unternehmen die Nachweise einmalig, lassen diese von der Präqualifizierungsstelle prüfen und werden anschließend direkt in das von jedem öffentlichen Auftraggeber abrufbare Präqualifikationsverzeichnis eingetragen. Die Präqualifikation ist jeweils für ein Jahr gültig (§ 6b Abs. 1 VOB/A). Teilweise ist es jedoch erforderlich, die Präqualifikation während des Jahres zu aktualisieren oder zu ergänzen. Auch für die Präqualifikation fallen Kosten (Sachkosten für die Präqualifikation wie auch Bürokratiekosten für die Beantragung der Präqualifikation und die Zusammenstellung aller notwendigen Nachweise) an. Da die Kosten der Präqualifikation nicht einer bestimmten Ausschreibung zugerechnet werden können, müssen diese Kosten – wie auch die Kosten der Suche – separat erfasst werden.

3.2.5 Schritt 4: Angebotserstellung

Für die eigentliche Angebotserstellung müssen zunächst verschiedene Angebote für das benötigte Material eingeholt, Preise verglichen und dann die eigenen Leistungen nach den vorgegebenen Arbeitsschritten in der Ausschreibung kalkuliert werden. Hierbei müssen die Unternehmen große Sorgfalt walten lassen, weil die einzelnen Positionen der Kalkulation genau vorgegeben sind und Fehlkalkulationen nachträglich nicht mehr korrigiert werden können. Dabei muss häufig sehr knapp kalkuliert werden, da der Preis als Zuschlagskriterium meist das höchste Gewicht hat. Die Kosten in diesem Schritt können der einzelnen Ausschreibung zugeordnet werden.

3.2.6 Schritt 5: Angebotsabgabe

In welcher Form die Angebote einzureichen sind, legt die Vergabestelle fest (§ 13 VOB/A). Da Angebote wegen formaler Fehler vom Verfahren ausgeschlossen werden können, ist auch in diesem Schritt besondere Sorgfalt geboten, so dass alle Angaben nochmal in Ruhe überprüft und mit den Vorgaben der Vergabestelle verglichen werden sollten (vgl. Hofstadt 2021; Auftragsberatungsstelle Baden-Württemberg 2019). Diese Kosten fallen pro

Ausschreibung an. Im Fall einer elektronischen Abgabe kann eine elektronische Signatur gefordert sein. Eine solche Signaturkarte ist dann zu beschaffen, die damit verbundenen Kosten sind als einmalige Sachkosten zu berücksichtigen.

3.2.7 Schritt 6: Angebotsaufklärung

Nach Öffnung der Angebote kann die Vergabestelle eine Angebotsaufklärung verlangen, z. B. um offene Fragen zur Eignung, dem Angebot selbst oder der Angemessenheit der Preise zu klären. Falls ein Bietender diese Aufklärung verweigert, muss sein Angebot ausgeschlossen werden (§ 15 VOB/A). Zudem sind Vergabestellen dazu verpflichtet, von Unternehmen Unterlagen nachzufordern, wenn diese fehlen, unvollständig oder fehlerhaft sind (§ 16a VOB/A). In diesen Fällen entstehen den Unternehmen nach Abgabe des Angebots weitere Kosten. Diese schließen sowohl den Zeitaufwand als auch etwaige Fahrtkosten zur Vergabestelle ein und fallen jeweils pro Ausschreibung an.

4 Datengrundlage, Berechnungsmethodik und Vorgehen

4.1 Fallstudienauswahl

Um das Ausmaß der bürokratischen Belastung von Bauunternehmen im Zuge der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen auf kommunaler Ebene zu messen, wurde die Fallstudienmethodik gewählt. Im Juni und Juli 2024 haben wir insgesamt drei Fallstudien in Unternehmen verschiedener Betriebsgröße durchgeführt.¹¹

Um den Einfluss der Betriebsgröße auf die bürokratische Belastung isolieren zu können, müssen die Fallstudienunternehmen ansonsten möglichst ähnlich sein. Deshalb haben wir zusätzliche Kriterien für die Auswahl der Fallstudienunternehmen herangezogen (vgl. Übersicht 1): Da ausgeschriebene Bauleistungen sehr verschieden sein können, fokussieren wir uns auf ein Gewerk. Wir haben uns für die Elektrotechnik entschieden, da dieses Gewerk eine große Bedeutung für die grüne Transformation hat und deswegen zukünftig auch für öffentliche Aufträge an Bedeutung gewinnen dürfte (vgl. Zentralverband des Deutschen Handwerks 2024). Die drei untersuchten Unternehmen weisen einen ähnlichen Erfahrungsgrad auf: Sie nehmen nicht zum ersten Mal an einer Ausschreibung teil. Öffentliche Aufträge machen nicht 100 % ihrer Aufträge aus. Da in Bietergemeinschaften zusätzliche Abstimmungs- und Koordinierungskosten anfallen, haben wir nur solche Unternehmen ausgewählt, die sich vornehmlich allein um öffentliche Aufträge bewerben.

Übersicht 1: Auswahlkriterien Fallstudienunternehmen

Größe der Unternehmen	Kleinst-, Klein- und mittleres Unternehmen
Gewerk	Elektrotechnik
Erfahrungsgrad mit öffentlichen Ausschreibungen	Eher erfahrene Unternehmen
Ausrichtung Auftragsakquise	Nicht 100 % öffentlich, kein Schwerpunkt
Bewerbung in Bietergemeinschaft	Nein

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹ Da hier Unternehmen betrachtet werden, die nur eine Betriebsstätte haben, werden die Begriffe Unternehmen und Betrieb synonym verwendet.

Aufgrund der sehr spezifischen Anforderungen an die Unternehmen haben wir geeignete Betriebe mit Unterstützung des Fachverbands Elektro- und informationstechnische Handwerke NRW akquiriert.

4.2 Erfassung der bürokratischen Belastung

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, verstehen wir unter bürokratischer Belastung sowohl monetäre als auch psychologische Kosten. Diese beiden Kostenarten der bürokratischen Belastung müssen auf unterschiedliche Weise gemessen bzw. erfasst werden.

4.2.1 Messung der monetären Kosten

Monetäre Kosten setzen sich – wie in Kapitel 3.1 ausgeführt – aus Bürokratienkosten sowie Sachkosten zusammen. Wir lehnen uns bei der Berechnung der Bürokratienkosten am "Standardkosten-Modell" (SKM) an (§ 2 Abs. 3 NKRK) (vgl. Chlumsky et al. 2006). Die Bürokratienkosten für die einzelnen Prozessschritte ergeben sich analog zum SKM durch Multiplikation von Zeitaufwand der Unternehmen für die einzelnen Prozessschritte mit dem Arbeitgeberbruttostundenlohn (inkl. Arbeitgeberanteil zur gesetzlichen Sozialversicherung) der mit der Umsetzung betrauten Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters.¹² Für die Prozessschritte, die nicht einer einzelnen Ausschreibung zugeordnet werden können (den einzelfallunabhängigen Tätigkeiten (vgl. Fieseler et al. 2008)), wird der dafür entstandene Zeitaufwand als Durchschnittswert über alle Anträge pro Jahr ermittelt und anschließend mit dem Bruttostundenlohn multipliziert. Aus der Summe der Bürokratienkosten der Einzelschritte ergeben sich die

¹² In diesem Punkt wird das SKM für unsere Zwecke angepasst. Denn das Grundvorgehen beim SKM ist, dass die Arbeitsschritte, die zur Erfüllung der Informationspflichten nötig sind, in Standardaktivitäten zerlegt werden. Diese ergeben in ihrer Gesamtheit den Standardprozess. Allerdings beschränkt sich das SKM auf die Messung der gesetzlichen Informations- und Berichtspflichten, die sich direkt aus den gesetzlichen Regelungen ergeben und zielt somit nicht auf die Messung der tatsächlichen Kosten eines einzelnen Unternehmens ab (vgl. Chlumsky et al. 2006; Fieseler et al. 2008). Da genau dies aber das Ziel dieser Studie ist, haben wir das SKM erweitert. Dabei folgen wir Fieseler et al. (2008) und bilden die tatsächlich ablaufenden Prozessschritte bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen ab (vgl. ausführlich Kapitel 3.2). In Anlehnung an das SKM nehmen wir an, dass die Unternehmen bei der Bearbeitung aller Schritte "normal effizienten Verhaltensweisen" folgen (vgl. Chlumsky et al. 2006).

Bürokratiekosten zur Beteiligung an einer standardisierten Ausschreibung folgendermaßen (in Anlehnung an Chlumsky et al. 2006, S. 995).¹³

$$BK = \sum_n^N Z_n T_n$$

BK: Bürokratiekosten im Vergabeprozess für die Beteiligung an einer Ausschreibung

Z_n : Zeit für die Durchführung des einzelnen Schrittes n

T_n : Kosten je Zeiteinheit (Arbeitgeberbruttostundenlohn) für die Durchführung des einzelnen Schrittes n

N : Gesamtzahl der Prozessschritte

Zu den so ermittelten Bürokratiekosten addieren wir die einmaligen und laufenden Sachkosten. Im Fall einmaliger Sachkosten (z. B. Kosten für Schulungen) werden diese – wie bei einzelfallunabhängigen Tätigkeiten – als Durchschnittswert über alle Aufträge pro Jahr angerechnet (vgl. Statistisches Bundesamt 2022).

4.2.1 Erfassung der psychologischen Kosten

Die psychologischen Kosten der Beteiligung messen wir via Selbsteinschätzung sowohl auf Ebene der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch auf Ebene der Geschäftsführung. Allen wird die Frage nach der dominierenden Emotion im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen gestellt.¹⁴ Auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird sie nach den einzelnen Schritten im Vergabeprozess differenziert; bei den Geschäftsführern bezogen auf den gesamten Prozess.

¹³ Anders als im SKM ermitteln wir nicht die jährliche Anzahl der Verwaltungstätigkeit, sondern die Kosten zur Beteiligung an einer Ausschreibung.

¹⁴ Konkret lautete die Frage: "Neben Zeit- und Kostenaspekten können auch weitere Belastungen wie beispielsweise emotionale Belastungen bei der Beteiligung an öffentlichen Vergaben auftreten. Welche Bedeutung haben Ihrer Ansicht nach diese Belastungen für Ihr Unternehmen und welche Emotion dominiert, wenn Sie sich um öffentliche Ausschreibungen bemühen?"

4.3 Vorgehen in den Unternehmen

Die Erfassung der bürokratischen Belastung in den drei Fallstudienunternehmen folgte einem standardisierten Ablauf. Alle Fallstudien fanden vor Ort in den Unternehmen selbst statt.¹⁵

Zunächst wurde das Projekt allen Beteiligten kurz vorgestellt. Anschließend fand ein Gespräch mit der Geschäftsführung statt. Dieses wurde leitfadengestützt durchgeführt, um das Gespräch zu strukturieren und die Gesprächspartnerinnen und -partner zu den Themenbereichen zu lenken, die zentral für die Beantwortung der Forschungsfragen sind. Zugleich ermöglichen leitfadengestützte Interviews eine flexible Gesprächsführung, so dass im Gespräch auftretende Sachverhalte situativ aufgegriffen und vertieft werden können. Außerdem gibt dieses Format den Befragten Raum, umfassend zu antworten (vgl. Bryman/Bell 2011). Der Leitfaden umfasste drei Themenbereiche: (1) allgemeine Fragen zum Unternehmen, (2) allgemeine Fragen zur Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen, (3) Erfassung der psychologischen Kosten sowie (4) anstehende Novellierung.

Nach dem Gespräch mit der Geschäftsführung fanden die Gespräche mit den Hauptbearbeitenden der Angebote für öffentliche Aufträge statt. Handlungsleitend war dabei eine Excel-Tabelle, in der wir die einzelnen Arbeitsschritte aufgeführt haben, die Unternehmen üblicherweise durchführen müssen, um sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen. Basis hierfür bildete das Prozessmodell in Kapitel 3.2. Im Gespräch haben wir mit jedem Bearbeitenden einzeln seinen bzw. ihren jeweils anfallenden Zeitaufwand, anfallende Sachkosten, etwaige Schwierigkeiten bei der Bearbeitung sowie die dominierende Emotion für jeden Arbeitsschritt abgefragt.

Schließlich wurden noch Informationen über den Arbeitgeberbruttostundenlohn der jeweiligen Bearbeiterin bzw. des Bearbeiters bei der Geschäftsführung erfragt, um die monetären Kosten ermitteln zu können (vgl. Kapitel 4.2.1).

¹⁵ Wir möchten uns ausdrücklich bei allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bedanken, die uns interessante und vielschichtige Einsichten in ihre betriebliche Praxis gegeben haben.

5 Ergebnisse der Fallstudien

5.1 Unternehmen A

- Das Unternehmen

Unternehmen A ist ein in zweiter Generation geführtes Familienunternehmen. Für das Unternehmen arbeiten acht Beschäftigte inkl. des als Geschäftsführer tätigen Inhabers. Damit handelt es sich um das kleinste der betrachteten Unternehmen. Öffentliche Aufträge machen etwa 10 bis 15 % der Aufträge aus. Es bewirbt sich etwa zwei bis fünf Mal pro Jahr um öffentliche Aufträge. Das Unternehmen nimmt bereits seit vielen Jahren an öffentlichen Ausschreibungen teil und verfügt über entsprechende Erfahrung. Die Bewerbung um öffentliche Aufträge liegt allein in den Händen des Geschäftsführers.

Der Geschäftsführer fokussiert sich dabei auf Ausschreibungen seiner Kommune und ggf. der angrenzenden Kommunen. Seine Motive für die Beteiligung sind ambivalent: Einerseits fühlt er sich mit seiner Gemeinde verbunden und möchte auch, dass diese ihre öffentlichen Aufträge möglichst an regionale Unternehmen vergibt. Andererseits sieht er sich manchmal auch sozialem Druck ausgesetzt, weil auch seitens der Gemeinde erwartet wird, dass sein Unternehmen sich an wichtigen Bauprojekten in der Region beteiligt.

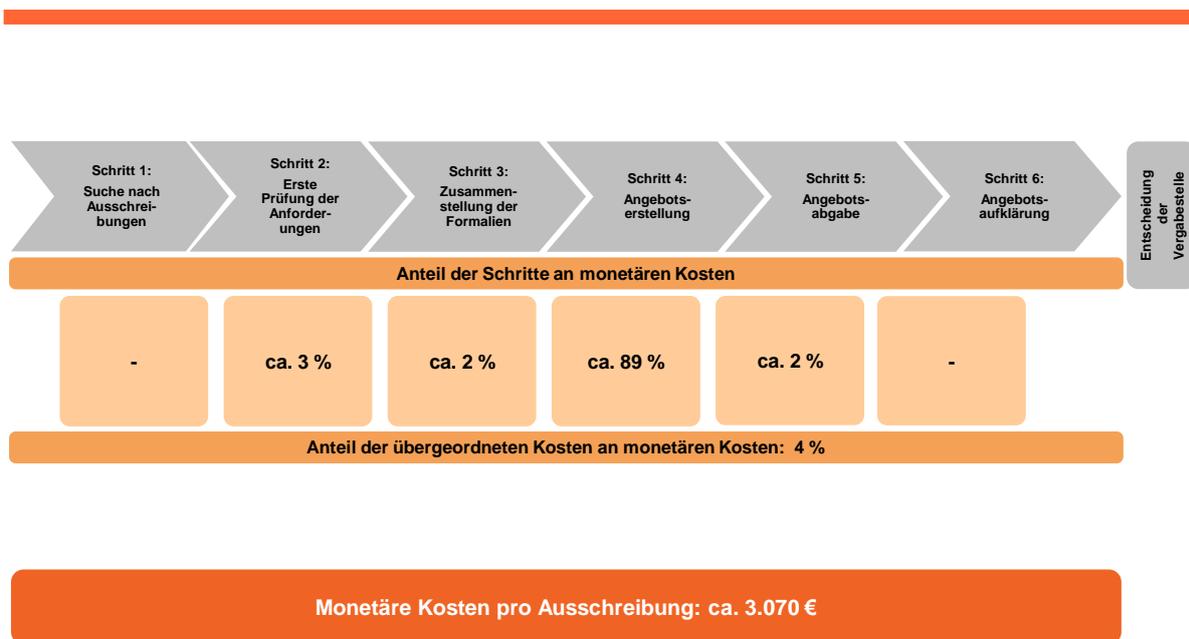
Der Unternehmer bewirbt sich ausschließlich auf öffentliche Ausschreibungen, auf die er seitens der Vergabestellen hingewiesen wird oder von denen er in der Region frühzeitig etwas erfährt. Eine explizite Suche nach öffentlichen Ausschreibungen führt er nicht durch. Auf diese Weise kann er bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen eine Erfolgsquote von etwa 80 % erreichen.

- Monetäre Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

Basierend auf den Angaben des Geschäftsführers zu seinem Zeitaufwand und seinen eigenen Personalkosten konnten wir die monetären Kosten der Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung ermitteln. Sie betragen in diesem Unternehmen rund 3.070 € pro Ausschreibung (vgl. Abbildung 4). Der mit Abstand größte Kostenblock mit ca. 89 % entsteht bei der Angebotserstellung (Schritt 4), wohingegen die Vorabprüfung (Schritt 2), die Zusammenstellung der Formalien (Schritt 3) und die Angebotsabgabe (Schritt 5) deutlich weniger aufwändig sind und nur jeweils 2 respektive 3 % der Kosten ausmachen. Die übergeordneten Kosten (wie z. B. die Archivierung und Ablage der Vergabeunterlagen), die keinem der Schritte zugeordnet werden können, machen ca. 4 % der Kosten aus.

Suchkosten entstehen dem Unternehmen nicht, da der Unternehmer sich nur auf Ausschreibungen bewirbt, auf die er seitens der Vergabestelle hingewiesen wird. Nicht zuletzt fand bei diesem Unternehmen noch nie eine Angebotsaufklärung statt, weshalb auch in diesem Schritt keine Kosten entstehen.

Abbildung 4: Monetäre Kosten in Unternehmen A



Quelle: Eigene Darstellung.

- Psychologische Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

Die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen löst bei dem Unternehmer überwiegend Frustration aus. Hinzukommen, wenn auch in geringerem Maß, Stress und Ärger. Frustration tritt insbesondere in Schritt 3 bei der Zusammenstellung der Formalien auf. Dies ist insofern bemerkenswert, als in diesem Schritt geringe monetäre Kosten entstehen (ca. 2 %; vgl. Abbildung 4). Auslöser der Frustration ist vor allem der Umstand, dass die Nachweise und Erklärungen bei jeder Bewerbung erneut eingereicht werden müssen, obwohl sich das Unternehmen i. d. R. immer wieder bei derselben Vergabestelle bewirbt.

„Ein ganzer Stapel Formulare [...] hab ich dies, hab ich das, muss ich das nachweisen, ihr habt doch alles, warum muss ich jedes Mal meine Adresse, warum muss ich jedes Mal meine Berufs-genossenschaftsnummer, warum muss ich jedes Mal meine Betriebshaftpflicht, warum muss ich alles angeben?“

Zur Frustration trägt auch die mangelnde Digitalisierung des Vergabeprozesses bei: So müssen die zum Nachweis notwendigen Erklärungen häufig erst ausgedruckt, dann unterschrieben und wieder eingescannt werden. Dasselbe Problem tritt auch in Schritt 5 bei der Angebotsabgabe auf, weil bspw. Adressaufkleber auszudrucken, auszuschneiden und aufzukleben sind.

„Ich will nichts einpacken, ein Umschlag, ein Adressaufkleber ist extra dabei, den ich mir ausdrucken muss, ausschneiden muss, draufkleben muss.“

Ärger entsteht schließlich in Schritt 4, wenn das Angebot erstellt werden muss. So verärgern fehlerhafte Leistungsbeschreibungen oder unnötige Klauseln in den Ausschreibungsunterlagen den Unternehmer.

„Ja, was sie ausgeschrieben haben, passt gar nicht. Dann rege ich mich dann wieder auf und sage: Wozu haben die Fachplaner dran? Bist du jetzt ehrlich und rechnest es rein? Kriegst du es nicht. Dann bietet es nur das an, was ausgeschrieben ist. Du weißt von vornherein, es ist falsch, aber ich biete es an, weil ich mich strikt nach der Ausschreibung halte. Das geht ein bisschen quer.“

„Oder wenn so Klauseln drinnen sind, dass letztendlich ich für die Planung verantwortlich bin, dann sage ich: Nein, ihr habt eine Ausschreibung, ihr habt einen Fachplaner, den ihr teuer bezahlt habt. Ich biete das an, was in der Ausschreibung steht, und wenn die mir nachher einen Strick draus drehen wollen, weil ich mich an die Ausschreibung gehalten habe, nur weil dieser Satz drinsteht: „Ich muss selber fachlich prüfen, ob alles so richtig ist“. Ist eine Klausel, die ... geh ich schon mal steil. Weil die kriegen richtig Geld dafür, die Fachplaner, und dann sollen die auch dafür gerade stehen.“

Ärger entsteht überdies nach Erhalt des Submissionsergebnisses, falls der Unternehmer den Zuschlag nicht erhält. Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang, dass der Preis meist als einziges Zuschlagskriterium herangezogen wird und dass im Vorfeld den Preisunterschieden in den eingereichten Angeboten seitens der Vergabestelle nicht auf den Grund gegangen wird.

[„W]as mich halt mal gestört hat, da wird ein Angebot aufgemacht, [...] da heißt es nur, „der ist zu teuer“. Das stört mich. Da muss dann schon mal gefragt werden, wenn man mal zum Gespräch einlädt „ja wie kommst du überhaupt zu dem Preis? Wie kann das sein, dass du 20 % teurer bist wie der andere?“

Bei der Angebotserstellung, die mit den höchsten monetären Kosten verbunden ist, dominieren Stress und Anspannung. Allerdings werden diese Emotionen nicht so negativ bewertet wie jene, die bei der Erstellung der Formalien auftreten, weil nicht am Sinn dieses Arbeitsschritts gezweifelt wird. Der Stress rührt insbesondere daher, dass das Angebot mit hoher Konzentration und Sorgfalt erstellt werden muss, weil der abgegebene Angebotspreis verbindlich und eine nachträgliche Korrektur eines möglichen Fehlers nicht möglich ist. Wegen der

erforderlichen Ruhe, die im laufenden Geschäftsbetrieb üblicherweise nicht gegeben ist, weicht der Inhaber für die Erstellung des Angebotes häufig auf das Wochenende aus.

„Das [Kalkulieren] ist eigentlich das aufreibendste. [...] Es ist anspruchsvoll, man muss sich konzentrieren, man darf sich nicht aus der Ruhe bringen lassen, weil wenn ich da 'nen Fehler mache [...], den krieg ich nicht mehr korrigiert, der Preis steht.“

5.2 Unternehmen B

- Das Unternehmen

Unternehmen B besteht seit mehr als 100 Jahren. Der Inhaber beschäftigt 36 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Öffentliche Aufträge machen ca. 30 % seiner Aufträge aus. Das Unternehmen beteiligt sich schon seit vielen Jahren an öffentlichen Ausschreibungen, pro Jahr bewirbt es sich zwischen 15 und 20 Mal. An der Erstellung der Angebote sind neben dem Meister auch die kaufmännische Leitung und eine Sachbearbeiterin beteiligt.

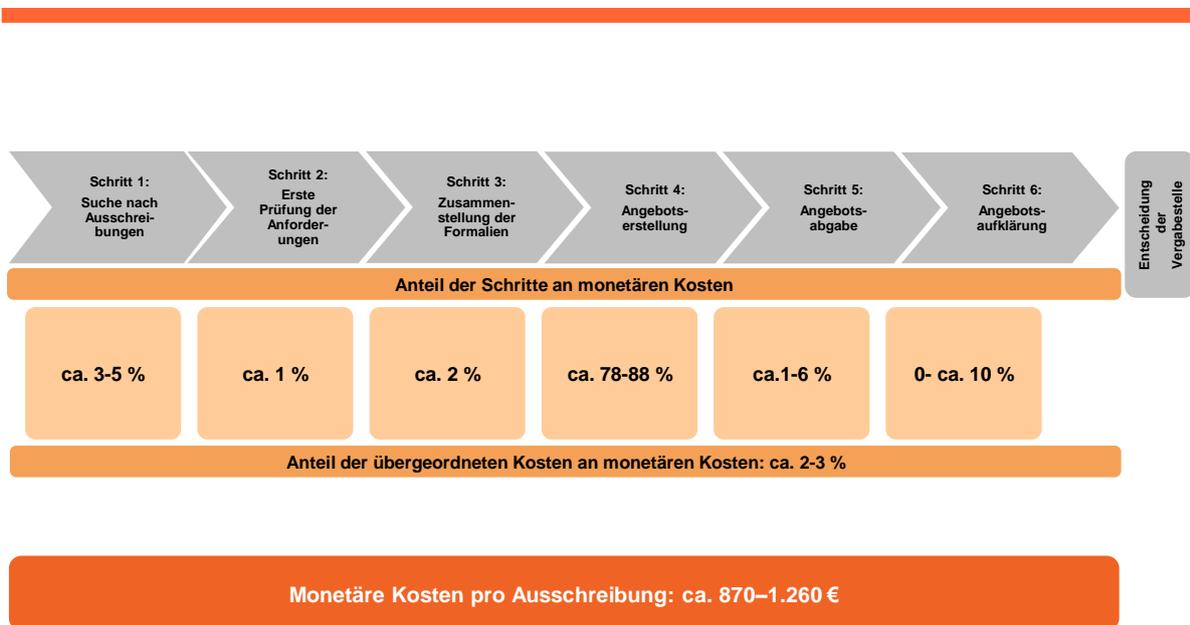
Das Interesse von Unternehmen B an öffentlichen Aufträgen speist sich vornehmlich daraus, Leerlaufzeiten zwischen Bauprojekten zu minimieren. Allerdings geht es dem Unternehmen B auch um die Akquise von Prestigeprojekten, die vorzugsweise über öffentliche Aufträge vergeben werden. Bei der Suche nach geeigneten Ausschreibungen ist das Unternehmen mittlerweile auf die Region beschränkt, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht bereit sind, für überregionale Baustellen tageweise ihre Familien zu verlassen. Wie hoch die eigene Erfolgsquote bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen ist, wird von dem Unternehmen nicht erfasst.

- Monetäre Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

Die monetären Kosten der Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung auf kommunaler Ebene betragen in diesem Unternehmen etwa 870 € bis 1.260 €. Einige der Schritte werden bei diesem Unternehmen nicht bei jeder Ausschreibung durchlaufen, wie z. B. Rückfragen bei der Vergabestelle, die Einreichung bestimmter Nachweise oder eine Angebotsaufklärung. Da diese Kosten teilweise erheblich sind, haben wir uns entschieden, zwei Werte für die monetären Kosten auszuweisen – eine Untergrenze mit den Kosten, die immer anfallen, und eine Obergrenze, die alle Kosten (auch die gelegentlich anfallenden) einschließt. Dementsprechend schwankt der Anteil der Kosten der einzelnen Schritte im Vergabeprozess abhängig davon, ob es sich um einen für das

Unternehmen standardmäßigen Prozess handelt, oder ob – wie in seltenen Fällen – der komplette Prozess durchlaufen werden muss.

Abbildung 5: Monetäre Kosten in Unternehmen B



© IfM Bonn 24 982403 03

Quelle: Eigene Darstellung.

Den größten Kostenblock macht auch bei diesem Unternehmen mit einem Anteil von etwa 78-88 % die Angebotserstellung aus. 3-5 % der Kosten entfallen auf die Suche nach geeigneten Angeboten. Eine Angebotsaufklärung findet zwar eher selten statt. Findet sie statt, entfallen darauf jedoch rund 10 % der Kosten. Die Vorabprüfung (ca. 1 %), die Zusammenstellung der Formalien (ca. 2 %) und die Angebotsabgabe (ca. 1-6 %) verursachen hingegen einen geringen Anteil der monetären Kosten. Unternehmen B entstehen allerdings dadurch Kosten, dass es sich regelmäßig über Änderungen im Bereich der öffentlichen Vergabe informiert. Diese machen ca. 2-3 % der Gesamtkosten aus und können keinem der Schritte zugeordnet werden. Nicht zuletzt nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Bedarf an speziellen Weiterbildungen teil. Da diese unregelmäßig stattfinden, können deren Kosten hier nicht beziffert werden.

- Psychologische Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

Unternehmen B empfindet die öffentliche Vergabe als nervenaufreibend und stressig, besonders jedoch im Hinblick auf die Angebotsabgabe. Schließlich

muss das Angebot pünktlich abgegeben werden: Wird diese Frist nicht eingehalten, wird das Angebot aus formalen Gründen aus dem Verfahren ausgeschlossen. Erschwerend kommt in dieser Phase dazu, dass technische Probleme die Abgabe behindern können, wodurch sich der Stress nochmal erhöht. Vereinzelt kommt noch Ärger als psychologische Kosten hinzu.

„Wenn ich jetzt unter Zeitdruck bin und irgendwelche Sachen noch nicht da sind und der Meister jetzt z. B. die letzten Preise bekommt, die mit reingibt und ich dann in diesen komplizierten Programmen mit meinen Zetteln da rummache, dann ist das schon nervenaufreibend [...]. Das setzt einen dann unter Druck.“

„Kommunikation auf Menschenebene, nicht nur Ticket und dann schreiben und dass man, weiß ich nicht, eine Notfallhotline hat, dass man jetzt wirklich eine Viertelstunde vor der Abgabe sitzt, dass man jemanden hat, der dann halt auch irgendwie nochmal nachgucken kann. Was ist denn jetzt? Ist es jetzt ein Software- und Anwenderproblem?“

Die psychische Belastung wird dadurch verstärkt, dass die Abgabe der Angebote über verschiedene Vergabeportale abgewickelt wird, die zum Teil als wenig anwenderfreundlich empfunden werden. Diese Belastung hat nach Angaben der Unternehmensvertreterinnen in den letzten Jahren zugenommen, weil weitere Vergabeportale mit ihren unterschiedlichen Anwendungen hinzugekommen sind.

„Das ist dann ja wieder kompliziert in die ganze Software einzusteigen. [...] Das wird da gemacht, das wird da gemacht. Die Unterlagen einholen wird bei einem Tool gemacht, die Unterlagen abgeben wird bei dem anderen Tool gemacht. [XY] macht das z. B. mit einer ganz anderen Software.“

Der Stress in der Phase der Angebotsabgabe erhöht sich auch dadurch, dass die Vergabeunterlagen in unterschiedlichen Formaten abgegeben werden müssen, was die Nutzung von standardisierten Dokumenten und den Aufbau von Routinen in diesem Unternehmen erschweren. Das kostet die Bearbeiterinnen Nerven und zusätzlich noch Zeit. Ähnlich sieht es in Schritt 1 aus, wo verschiedene Portale eine schnelle und effiziente Suche erschweren und entsprechend mehr Zeit aufgewendet werden muss als eigentlich nötig wäre, wenn es ein zentrales Portal gäbe.

„Bei dem einen brauchst du ‘ne PDF, bei dem anderen brauchst du ‘ne Word Datei, bei dem dritten brauchst du irgendwie keine Ahnung was. Musst du dein Dokument wieder erst auslagern [...] und erstmal in ein anderes Format bringen und erst dann kannst du es abgeben.“

„Ich mach mir da so Zettelchen, wo man klicken muss, um an die Unterlagen ranzukommen. [...] man macht das ja nicht alltäglich [...]. Also so bisschen kompliziert ist es schon. Also ohne meine Zettel würde ich mich da jetzt nicht zurechtfinden.“

In Schritt 3, der Zusammenstellung der Formalien, entsteht bei dem Unternehmen – ebenso wie schon bei Unternehmen A – dadurch Ärger, dass dieselben Unterlagen immer wieder eingereicht werden müssen.

„Z. B. bei der Stadt, da ärgert er [der Meister] sich jedes Mal, dass wir da die ganzen Nachweise hochladen müssen. Warum können die das nicht [...] zentral speichern, dann können die alle 5 Jahre anfragen, sagen „schickt uns die mal neu“ [...] und fertig ist es. [...] Theoretisch können doch die großen Anbieter sagen „ich hab den hier in der Datei und wenn der mir jetzt nicht ankommt, dass er insolvent ist, dann gibt's ja keinen Grund an der Qualifikation zu zweifeln. Das wäre schon ein Verbesserungsvorschlag, dass man da gelistet ist.“

5.3 Unternehmen C

- Das Unternehmen

Unternehmen C ist ein in dritter Generation geführtes Familienunternehmen. Mit 70 Mitarbeitern ist es das größte unserer Beispielunternehmen. Der Anteil der öffentlichen Aufträge macht ca. 35 bis 40 % aus. Im Durchschnitt bewirbt sich das Unternehmen auf ca. 36 bis 48 Ausschreibungen jährlich. Neben Ausschreibungen auf kommunaler Ebene nimmt das Unternehmen auch an Ausschreibungen des Landes NRW und des Bundes teil. In diesem Unternehmen kümmert sich neben dem Geschäftsführer auch eine Mitarbeiterin um die Bewerbung auf öffentliche Ausschreibungen. Sie übt diese Tätigkeit schon seit vielen Jahren aus. Unternehmen C sieht in öffentlichen Aufträgen ein attraktives Geschäftsfeld, auch weil sich oftmals wenige Bieter beteiligen und daher die Erfolgchancen hoch sind. Seine eigene Erfolgsquote beziffert das Unternehmen auf rund 30 %.

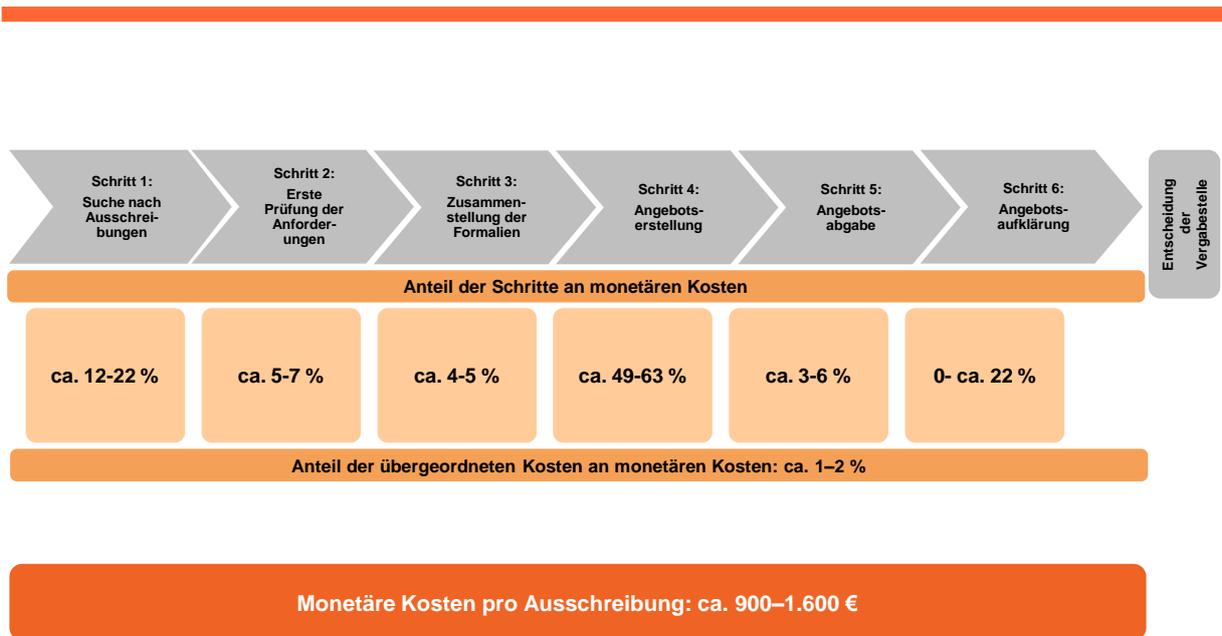
- Monetäre Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

In diesem Unternehmen betragen die monetären Kosten der Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung auf kommunaler Ebene in etwa 900 € bis 1.600 € (vgl. Abbildung 6). Wie bei Unternehmen B fallen auch bei diesem Unternehmen nicht bei jeder Ausschreibung alle Schritte an, weshalb die Kosten pro Ausschreibung und in den einzelnen Schritten ebenfalls variieren.

Auch in Unternehmen C stellt die Angebotserstellung mit einem Anteil von 49-63 % den größten Kostenblock dar (vgl. Abbildung 6). Ein nicht unerheblicher Teil der Kosten resultiert zudem aus der Suche nach passenden Angeboten. Diese Suche verursacht umgerechnet auf die Ausschreibungen, auf die Angebote abgegeben wurden, ca. 12-22 % der Kosten. Schritt 6, die Angebotsaufklärung, kann – wenn ein Aufklärungsgespräch stattfindet – gut ein Fünftel der

Kosten ausmachen. Hinzukommen die Fahrtkosten zum Termin der Angebotsaufklärung¹⁶. Eher geringe Anteile an den Beteiligungskosten haben Schritt 2, die Vorabprüfung der Anforderungen (5-7 %), Schritt 3, die Zusammenstellung der Formalien (ca. 4-5 %) und Schritt 5, die Angebotsabgabe (ca. 3-6 %).

Abbildung 6: Monetäre Kosten in Unternehmen C



© IfM Bonn 24 982403 04

Quelle: Eigene Darstellung.

Die übergeordneten Kosten, die keinem einzelnen Schritt zugeordnet werden können, machen in Unternehmen C 1-2 % der Kosten aus. Diese entstehen insbesondere durch die Einarbeitung in die Vergaberegularien.

Schließlich nimmt die Mitarbeiterin, die die öffentlichen Ausschreibungen hauptsächlich bearbeitet, alle paar Jahre an einer Weiterbildung teil. Da dies nicht in regelmäßigen Abständen passiert, können diese Kosten nicht eingerechnet werden.

¹⁶ Zu diesen konnten keine Angaben gemacht werden, da die Vergabestellen an unterschiedlichen Orten sind und die Fahrtkosten daher stark variieren.

- Psychologische Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen

Als im Vergabeprozess auftretende Emotionen nennt der Unternehmer vor allem Stress und Aufregung. Es kommt aber auch zu Frust. Allerdings gibt er zu bedenken, dass dieser Stress nicht größer ist als bei Angeboten für private oder gewerbliche Auftraggeber. Stress entsteht für das Unternehmen vor allem dann, wenn es aufgrund der festen Angebotsfrist um die pünktliche Abgabe des Angebots geht. Deshalb stellt gerade die sehr zeitaufwändige Angebotserstellung, insbesondere die Kalkulation in Schritt 4, einen großen Stressfaktor dar, weil eine große Genauigkeit verlangt wird.

Neben Unklarheiten in Ausschreibungsunterlagen erschweren teilweise geforderte Produkte, die es auf dem Markt nicht mehr gibt, eine schnelle Bearbeitung. Dies zieht zusätzliche Recherchen nach sich, die alle Beteiligten stressen, weil diese Recherchen zusätzlich Zeit kosten und das Einhalten der Abgabefrist erschweren.

„Die Hölle sind produktneutrale Ausschreibungen. Man weiß selber nicht, welcher Hersteller dahintersteckt, versucht dann über Google viel zu lösen.“

„Alte Produkte, die ausgeschrieben werden, da kann ich einige Produkte gar nicht mehr anbieten, die die ausschreiben. Da muss man natürlich auch ein Weg finden, wie wird da bemessen.“

Als stressig wird ebenso wie bei den Unternehmen A und B die in Schritt 3 notwendige Zusammenstellung der Formalien empfunden. Zum Stressfaktor kommt noch Frustration hinzu, weil dieselben Formulare immer wieder eingereicht werden müssen. Auch führen Vorgaben der Vergabestelle zu Formanforderungen und Detailgrad bei der Kalkulation in Schritt 4 zu Frust.

„Ich muss es bei jeder Ausschreibung angeben, auch wenn ich zwei Ausschreibungen am selben Tag abgebe.“ „Ich finde, sowas müsste doch digital zentralisiert werden können, dass man sagt ok, ich bin damit einverstanden, dass Vergabestellen [...] diese Auskunft einholt.“

„Die Kalkulationsblätter sind einfach nervig, sind sehr zeitaufwendig. [...] Da musste jeder einzelne Einheitspreis noch aufgeschlüsselt und übermittelt werden und dann in deren Formular natürlich, nicht ein Ausdruck aus unserem Programm [...] und da reden wir oftmals von 300 bis 800 Positionen.“

Zwar wird auch die Angebotsabgabe in Schritt 5 als sehr stressig wahrgenommen, allerdings hat sich dies in den vergangenen Jahren tendenziell abgeschwächt, da die Angebotseinreichung durch die Digitalisierung erleichtert wurde.

„Die Angebotsabgabe [ist] einfacher durch die Digitalisierung, ansonsten unsere Digitalisierung hausintern natürlich auch, dass wir die Sachen schon viele Jahre einlesen können, mit

Datenträgern arbeiten können, macht es natürlich schon viel einfacher und hausintern die Optimierung in diesen Bereichen.“

Die anschließende Bekanntgabe des Submissionsergebnisses wird von diesem Unternehmen als besonders aufregend wahrgenommen, da in der Regel ausschließlich der Preis den Ausschlag bei der Vergabeentscheidung gibt.

„Wenn es um Emotionen geht, gibt es für mich nur 2,3 Momente. Das ist der eine Moment, pünktlich abzugeben [...]. Der zweite emotionale Moment ist das Submissionsergebnis. Ansonsten ist es Arbeit wie andere auch. [...] Natürlich auch mit dem Gefühl, dass es sich auch nicht gelohnt haben könnte, weil im Grunde nur harte Fakten zählen, sprich der Preis und nicht wie beim privaten Auftraggeber, der auch noch andere Faktoren mitbewertet.“

5.4 Die bürokratische Belastung in den drei Fallstudienunternehmen im Vergleich

5.4.1 Monetäre Kosten

Ein Vergleich der monetären Kosten in den drei Fallstudienunternehmen zeigt deutliche Unterschiede auf. Die höchsten monetären Kosten je Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung fallen mit ca. 3.070 € beim kleinsten Unternehmen an, in dem kleinen und dem mittleren Unternehmen liegen sie mit 870 € bis 1.260 € bzw. 900 € bis 1.600 € in einer ähnlichen Kostenspanne. Damit ermitteln wir ähnliche Kosten der Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung wie Fieseler et al. (2008).¹⁷ Tendenziell deutet unsere Studie darauf hin, dass die monetären Kosten je Teilnahme mit zunehmender Unternehmensgröße sinken.

Mögliche Gründe hierfür sind neben *individuellen unternehmensspezifischen Faktoren* vor allem auch Faktoren, die aus der *Bürokratieforschung bereits bekannt sind*: die Unternehmensgröße, die Erfahrung der Bearbeitenden und die Häufigkeit der Durchführung (vgl. Holz et al. 2023, S. 32 ff.). Diese Faktoren bedingen sich gegenseitig. So nehmen die (relativen) monetären Kosten mit steigender Größe des Unternehmens pro Ausschreibung tendenziell ab, weil größere Unternehmen aufgrund ihrer personellen Ressourcen größere umsatzträchtigere Aufträge bei nahezu gleichen Bewerbungskosten annehmen können

¹⁷ Auch wenn ein Vergleich nur mit gewissen Einschränkungen aufgrund der unterschiedlichen Studiendesigns möglich ist, so kommt die Studie von Fieseler et al. zu monetären Kosten von durchschnittlich 731 Euro pro Ausschreibung für ein einzelnes Unternehmen in einer öffentlichen Ausschreibung über alle Waren, Bau- und Dienstleistungen (vgl. Fieseler et al. 2008, S. 45). Wenn man die Inflation der letzten 16 Jahre, die zwischen den Studien liegen, allerdings berücksichtigt, sind die von uns ermittelten Kosten auf einem ähnlichen Niveau. Mit Ausnahme des kleinsten Unternehmens.

als kleinere Unternehmen. Je häufiger sich ein Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen beteiligt, desto höher ist der Professionalisierungsgrad: Schließlich lohnt es sich bei einer Vielzahl an Beteiligungen, einzelne Beschäftigte ab- bzw. anzustellen, die sich ausschließlich um diese Anträge kümmern. Mit der Professionalisierung geht auch Erfahrung und Routine einher. Entsprechend laufen Bearbeitungsprozesse schneller und effizienter.

Daneben gibt es auch individuelle Faktoren, die die monetären Kosten beeinflussen können: Zum einen können die Personalkosten Einfluss auf die monetären Kosten nehmen. Diese sind insofern unternehmensindividuell, weil sich das Lohnniveau in den einzelnen Unternehmen unterscheidet. Zugleich hängen die Personalkosten aber auch von der Anzahl und vom Gehalt der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab, die für die Bearbeitung öffentlicher Ausschreibungen eingesetzt werden. Dabei gilt: Je höher das Gehalt des eingesetzten Bearbeiters oder der eingesetzten Bearbeiterin, desto höher sind auch die monetären Kosten.

Zum anderen kann auch von der ausschreibenden Vergabestelle ein Einfluss auf die monetären Kosten in den Unternehmen ausgehen. So können sich die Arbeitsweisen wie auch der Erfahrungs- und Professionalisierungsgrad der mit der Vergabe betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den einzelnen Vergabestellen stark unterscheiden. Dies hat Folgen für die monetären Kosten der Unternehmen. Wenn z. B. die Vergabestelle aufgrund von Personalmangel keine Markterkundungen durchführt oder nur auf der eigenen Homepage ihre Ausschreibung bekannt macht, erhöht dies die Recherche- bzw. Suchkosten für die Unternehmen. Zudem kann sich der Zeitaufwand für die Unternehmen dadurch erhöhen, dass die Vergabestelle z. B. nicht die komplette Ausschreibung digital abwickelt.

Schließlich spielt auch die gewählte Beteiligungsstrategie eine Rolle: So kann sich z. B. ein Unternehmen entscheiden, dass es sich nur um öffentliche Ausschreibungen bewirbt, wenn es dazu aufgefordert wird. Auf diese Weise kann es zum einen die Kosten der Suche sparen. Zum anderen kann es damit seine Erfolgsquote – also die Zahl der gewonnenen Ausschreibungen im Verhältnis zu der Zahl der Ausschreibungen, an denen man sich beteiligt – erhöhen. Denn eine direkte Ansprache seitens der Vergabestelle deutet auf ein entsprechendes Interesse der Vergabestelle an den Leistungen eines spezifischen Unternehmens oder auf eine geringe Zahl an Bieterinnen und Bietern hin, wodurch die

Wahrscheinlichkeit des Zuschlages steigt.¹⁸ Allerdings ist diese Strategie nicht für jedes Unternehmen geeignet: Es setzt zum einen gewissen Bekanntheitsgrad voraus, zum anderen dürfte auch die Zahl der Ausschreibungen, die auf diese Weise zusammenkommen, überschaubar sein. D. h., Unternehmen, die eine größere Zahl an öffentlichen Aufträgen benötigen, müssten ggf. eine (zusätzliche) andere Strategie wählen.

5.4.2 Psychologische Kosten

Die bürokratische Belastung im Zuge der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen löst bei den Unternehmen in den einzelnen Prozessschritten unterschiedliche Emotionen aus. Bei der Zusammenstellung der Formalien (Schritt 3) dominiert Frust, bei der Suche (Schritt 1) und Angebotsabgabe (Schritt 5) dagegen Stress und teilweise auch Frust. Psychologische Kosten entstehen zudem bei der Angebotserstellung (Schritt 4) in Form von Stress und Ärger. Gleichwohl erachten alle Unternehmen diesen 4. Schritt als notwendig und nicht als "unnötige Bürokratie". Angebote müssen schließlich genauso für die Privatwirtschaft erstellt werden. Auffällig ist überdies, dass das Auftreten von psychologischen Kosten nicht immer mit der Höhe der monetären Kosten übereinstimmen müssen. Im Gegenteil: Negative Emotionen zeigen sich insbesondere in den Schritten, in denen die monetären Kosten gering sind, also bei Schritt 3, Schritt 1 und Schritt 5. Damit bestätigt sich die Diskrepanz zwischen monetären und psychologischen Kosten, die schon die Studie von Icks/Weicht (2023) aufgezeigt hat. Ursächlich für diese Emotionen kann somit nicht der eigentliche Aufwand der Informationspflicht sein. Als Erklärung erscheinen dagegen Unverständnis über zu erbringende Nachweise, zu detaillierte Vorgaben oder die ineffizienten Bearbeitungsprozesse seitens der Unternehmer wahrscheinlicher.

Anders als bei den monetären Kosten zeigt sich bei den psychologischen Kosten kein Unterschied in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße: Sie finden sich bei allen drei Unternehmen in ähnlicher Ausprägung. Damit können wir in unseren Fallstudien keine Hinweise darauf finden, dass größere Unternehmen eine höhere Professionalisierung im Umgang mit Bürokratie haben und diese deshalb als weniger belastend wahrnehmen, wie es in anderen Studien gezeigt werden konnte (vgl. Holz et al. 2019).

¹⁸ Der Erfolg hängt aber letztlich auch vom Angebotspreis ab, weil häufig immer noch der Preis als einziges Zuschlagskriterium seitens der Vergabestellen gewählt wird. (vgl. BMWK 2023).

Schließlich können, wie bei den monetären Kosten, die Vergabestellen die psychologischen Kosten beeinflussen. Dies liegt darin begründet, dass die Vergabestellen maßgeblich die Qualität der Ausschreibungsunterlagen und deren Auffindbarkeit bestimmen. So kann es sein, dass die Bürokratie als belastender wahrgenommen wird, wenn Vergabestellen die Leistungsbeschreibung nicht klar formulieren. Gleiches gilt, wenn sie Nachweise einfordern, die für die vorliegende Leistung nicht relevant sind, oder die Bekanntmachung der Ausschreibung nur auf eigenen Plattformen einstellen, so dass die Unternehmen immer mehrere Plattformen im Blick halten müssen. Auch die fehlende Umsetzung von einheitlichen digitalen Möglichkeiten wird seitens der Unternehmen als belastend wahrgenommen. Umgekehrt gilt aber auch: Werden die digitalen Möglichkeiten seitens der Vergabestelle genutzt, entlastet dies die Unternehmen und wird auch von diesen als Entlastung wahrgenommen.

6 Fazit

Die Beteiligung an öffentlichen Vergaben ist gerade für KMU durch eine Vielzahl an Hemmnissen gekennzeichnet – ein zentraler Hemmfaktor ist die bürokratische Belastung. Um diese Belastung näher zu beleuchten, erfasst diese Studie die bürokratiebedingten Kosten der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen (sogenannte "monetäre Kosten") in drei unterschiedlich großen Elektrotechnik-Betrieben. Neben den monetären Kosten wurden erstmals auch die damit verbundenen Emotionen (sogenannte "psychologische Kosten") im Kontext der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen untersucht.

Die Messung der monetären Kosten zeigt, dass das kleine und das mittlere Unternehmen mit gut 1.000 Euro ähnlich hohe monetäre Kosten pro Ausschreibung haben. Im Kleinstunternehmen sind sie hingegen drei Mal höher. Mögliche Ursachen hierfür liegen in der kleineren Größe, aber auch in unternehmensindividuellen Faktoren. Es zeigt sich zudem, dass in allen Unternehmen psychologische Kosten (z. B. in Form von Frust, Ärger, Stress und Wut) im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen entstehen – unabhängig von ihrer Größe. Auffällig ist noch: Psychologische Kosten und monetäre Kosten fallen in vielen Schritten des Prozesses der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen auseinander: Da wo die monetären Kosten hoch sind (z. B. Angebotserstellung), sind die psychologische Kosten überschaubar, weil der Schritt seitens der Unternehmerinnen und Unternehmern als sinnvoll erachtet wird. Dagegen zeigen sich starke negative emotionale Belastungen in vielen der Schritte, die mit geringen monetären Kosten einhergehen, wie zum Beispiel der Suche nach öffentlichen Ausschreibungen, der Zusammenstellung der Formalien oder der Abgabe des Angebotes. Grund hierfür ist, dass gerade in diesen Schritten von den Unternehmerinnen und Unternehmern Tätigkeiten gefordert werden, die für sie nicht nachvollziehbar sind oder zu ineffizienten Bearbeitungsprozessen führen.¹⁹

Da die hieraus resultierenden Emotionen wie Wut, Frust und Ärger die Teilnahmebereitschaft an öffentlichen Ausschreibungen der Unternehmen beeinflussen können, ist nicht auszuschließen, dass verärgerte, wütende oder frustrierte Unternehmerinnen und Unternehmer bestimmte öffentliche Auftraggeber meiden bzw. gänzlich von einer weiteren Teilnahme absehen. Dies gilt besonders, wenn sie auf öffentliche Aufträge nicht zwingend angewiesen sind. Da außerdem die

¹⁹ Ähnliche Wirkungszusammenhänge auch bei Icks/Weicht (2023).

höchsten monetären Kosten in Schritten entstehen, die als sinnvoll erachtet werden und daher weniger Spielraum zur Reduzierung dieser Kosten besteht, sollten Lösungsansätze vordringlich an der Reduzierung der psychologischen Kosten ansetzen:

Mit der Verwirklichung des "Once-Only"-Prinzips könnten Unternehmen effektiv von psychologischen Kosten entlastet werden, weil ihre Bringschuld bezüglich Daten und Informationen in eine Holschuld der Behörden umgewandelt wird (vgl. Holz et al. 2023). Da sich das Basisregister für Unternehmen zurzeit noch im Aufbau befindet und aktuell nur vergleichsweise wenige Basisinformationen bereithält,²⁰ ist es kurzfristig für die öffentliche Vergabe noch nicht wirklich nutzbar. Mittel- bis langfristig wäre es jedoch zu begrüßen, wenn die für die Vergabe relevanten Informationen auch im Basisregister enthalten wären. Bis dahin könnte über Hilfs- bzw. Übergangslösungen nachgedacht werden, wie beispielsweise, dass die Unternehmen den Vergabestellen erlauben, relevante Informationen bei anderen öffentlichen Institutionen einzuholen. Alternativ wäre zu überlegen, ob über eine Verknüpfung mit dem Elster-Unternehmenskonto einen Zugriff auf Stammdaten des Unternehmens möglich wären. Eine verstärkte Nutzung der Präqualifikation scheint dagegen – auch mit Blick auf die kleineren Betriebe – weniger sinnvoll, weil auch hier Nachweise im jährlichen Turnus vorzulegen sind und zudem zusätzliche Kosten für die Unternehmen entstehen, die sich erst ab einer gewissen Zahl an Teilnahmen an öffentlichen Ausschreibungen rentieren.

Bei der Suche und Abgabe der Vergabeunterlagen würde hingegen eine stärkere Digitalisierung der öffentlichen Vergabe helfen: Neben einer einheitlichen, zentralen Vergabeplattform mit möglichst standardisierten Eingabemasken und Anforderungen an Referenzen, Medienbruchfreiheit bei der Bearbeitung und idealerweise einer gewissen Formatfreiheit sowohl beim Runterladen der Ausschreibungsdokumente als auch beim Hochladen der Angebotsunterlagen sowie allgemeinen Unterstützungsangeboten wie z. B. eine Hotline für die Unternehmen, könnten nicht nur die Bearbeitungsprozesse seitens der teilnehmenden Unternehmen beschleunigt, sondern auch eine höhere Anwenderfreundlichkeit erzeugt werden.²¹ Diese setzt allerdings voraus, dass die technische

²⁰ Aktuell sind dort nur Stammdaten, wie Name, Sitz, Geschäftsanschrift, Rechtsform und Wirtschaftszweig erfasst sowie ausgewählte Identifikationsnummern hinterlegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2024).

²¹ Überdies ist anzunehmen, dass sich gerade auch Maßnahmen wie die Digitalisierung auch in anderen Phasen des Beteiligungsprozesses kostenreduzierend auswirken.

Infrastruktur vorhanden ist. Hier gibt es mit dem Datenservice öffentlicher Einkauf und dem darüber laufenden Bekanntmachungsservice erste Ansatzpunkte in diese Richtung.

Da auch Unverständnis eine Ursache von psychologischen Kosten im Zuge der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen ist, könnte auch mehr Transparenz seitens der öffentlichen Auftraggeber bedeutsam sein. Wenn den Unternehmen besser erklärt wird, warum der Staat bestimmte Informationen immer wieder braucht, kann das Unverständnis der Unternehmen reduziert werden. Allerdings wäre gleichzeitig seitens der öffentlichen Auftraggeber kritisch zu hinterfragen, welche Angaben für welche Zwecke wirklich zwingend notwendig sind.

Da die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag eine Novellierung der öffentlichen Vergabe beabsichtigt, die die Vergabe u. a. effizienter im Sinne von schneller, einfacher und digitaler machen soll (vgl. Terbrack/Häusinger 2023), plant das IfM Bonn in einigen Jahren eine Wiederholungsbefragung. In dieser soll untersucht werden, inwieweit die Novellierung im Einzelnen Erleichterung für KMU im Allgemeinen und KMU im Elektrotechnik-Gewerbe im Besonderen bringt. Denn gerade Maßnahmen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Digitalisierung haben das Potenzial, die psychologischen Kosten der Unternehmer maßgeblich zu reduzieren.

Beispielsweise bei der Angebotserstellung könnten Möglichkeiten zum Einlesen eigener Dateiformate o.ä. die Arbeitsprozesse seitens der Unternehmerinnen und Unternehmern stark erleichtern oder Möglichkeiten allgemeine Fragen oder technische Problem mit einer Hotline schnell zu klären, helfen.

Literatur

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

BLE (2019): Zentrale Vergabe im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn; https://www.ble.de/DE/Dienstleistungen/Zentrale-Vergabestelle/zentralevergabestelle_node.html, Abruf am 28.03.2024.

BMWK (2023): Vergabestatistik Bericht für das zweite Halbjahr 2021; <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.html>, Abruf am 27.06.2024.

Bryman, A.; Bell, E. (2011): Business research methods, 3. Auflage, Oxford University Press, Oxford.

Chittenden, F., Kauser, S., Poutziouris, P. (2002): Regulatory burdens of small business: A literature review. SBS Research Directorate.

Chlumsky, J., Schmidt, B., Vorgrimler, D., & Waldeck, H. P. (2006): Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene. Wirtschaft und Statistik, 10, 993-1002.

De Jong, G.; Van Witteloostuijn, A. (2015): Regulatory Red Tape and Private Firm Performance, Public Administration, 93 (1), S. 34-51

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

Hattke, F., Hensel, D., Kalucza, J. (2020): Emotional responses to bureaucratic red tape, Public Administration Review, 80(1), S. 53-63.

Hillen, S.; Michalik, S.; Schmidt, B.; Vorgrimler, D. (2022): Vom Standardkosten-Modell zum Dienstleistungszentrum für bessere Rechtsetzung, WISTA-Wirtschaft und Statistik, 74 (6), S. 65-78.

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

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

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

Icks, A.; Weicht, R. (2023): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, im Auftrag der Impuls-Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik.

Kitching, J.; Hart, M.; Wilson, N. (2015): Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, *International Small Business Journal* 33 (2), S. 130-147.

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.

Nationaler Normenkontrollrat (2023): Jahresbericht 2023. Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen., https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresberichte_node.html, Abruf am 18.9.2024.

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

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.

Röwekamp, H.; Kus, A.; Portz, N.; Prieß, H.-J.; Blöcker, K. (2020): Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 5. Auflage, Werner Verlag.

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

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.html>, Abruf am 27.06.2024.

Statistisches Bundesamt (2024): Basisregister für Unternehmen, <https://www.destatis.de/Verwaltungsregister/DE/Basisregister/inhalt.html>, Abruf am 16.9.2024.

Terbrack, S.; Häusinger, B. (2023): Vergabetransformationspaket 2023: Ein Blick in die Werkstatt, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, 07/2023, S. 13-16.

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

Zentralverband des Deutschen Handwerks (2024): Klimahandwerk – Klimaschutz als Beruf, [Klimahandwerk – Klimaschutz als Beruf | ZDH](#), Abruf am 17.9.2024.