

Fieseler, Jörn; Wallau, Frank

Research Report

Öffentliches Auftragswesen: Auswirkungen der zentralisierten Bedarfsbündelung des Bundes auf KMU

IfM-Materialien, No. 201

Provided in Cooperation with:

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Suggested Citation: Fieseler, Jörn; Wallau, Frank (2010) : Öffentliches Auftragswesen: Auswirkungen der zentralisierten Bedarfsbündelung des Bundes auf KMU, IfM-Materialien, No. 201, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/51539>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

**Institut für Mittelstandsforschung
Bonn**

**Öffentliches Auftragswesen -
Auswirkungen der zentralisierten Bedarfs-
bündelung des Bundes auf KMU**

von

Jörn Fieseler und Frank Wallau

IfM-Materialien Nr. 201



Materialien

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

Prof. Dr. Frank Wallau

IfM-Materialien Nr. 201
ISSN 2193-1852

Bonn, Oktober 2010

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Bauen, Wohnen und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen



INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| 1. Einleitung | 1 |
| 1.1 Ausgangslage | 1 |
| 1.2 Gegenstand der Studie | 3 |
| 1.3 Zielsetzung und Vorgehensweise | 4 |
| 2. Öffentliche Auftragswesen des Bundes | 5 |
| 2.1 Beschaffungsstrukturen | 5 |
| 2.2 Kaufhaus des Bundes | 6 |
| 2.3 Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) | 8 |
| 2.4 Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern (BMI) | 9 |
| 2.5 Bundesfinanzdirektion Südwest (BFD SW) | 10 |
| 2.6 Zentrale Beschaffungsstelle der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) | 10 |
| 3. Die zentralisierte Bedarfsbündelung des Bundes | 12 |
| 3.1 Volkswirtschaftliche Betrachtung | 12 |
| 3.2 Betriebswirtschaftliche Betrachtung | 14 |
| 3.3 Beteiligung von KMU an Bündelungsrahmenverträgen des Kaufhaus des Bundes | 17 |
| 3.3.1 Definition von Mittelstand in Deutschland und in der Europäischen Union | 17 |
| 3.3.2 Auswertung der im Kaufhaus des Bundes geführten Rahmenverträge zum Stichtag 15.08.2009 | 20 |
| 3.3.3 Beurteilung von Bündelungsrahmenverträgen seitens der Unternehmen | 28 |
| 4. Fazit und Handlungsempfehlungen | 47 |
| 4.1 Zusammenfassung und Fazit | 47 |
| 4.2 Handlungsempfehlungen | 50 |

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Jedes Jahr werden in Deutschland von öffentlichen Auftraggebern wie Bund, Ländern und Kommunen circa 360 Mrd. € für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen verausgabt (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim BMWI 2007, S. 5) - eine enorme Summe, an der eine Vielzahl von Unternehmen, auch viele mittelständische Unternehmen, beteiligt sind. Zur Beschaffung von Waren und (Dienst-) Leistungen sind sämtliche Vergabestellen dazu verpflichtet, die vorhandenen Haushaltsmittel so wirtschaftlich wie möglich zu verwenden (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, § 7 Bundeshaushaltsordnung) und das Vergaberecht anzuwenden. Dies wird entweder durch eine möglichst effiziente oder effektive Nutzung der Haushaltsmittel erreicht. Während bei einer effizienten Nutzung ein Produkt so sparsam wie möglich beschafft wird, wird bei einer effektiven Verwendung von Steuergeldern das bestmögliche Ergebnis erreicht. In Deutschland steht bei der Verausgabung von öffentlichen Geldern eine möglichst sparsame Mittelverwendung im Vordergrund (vgl. FORUM VERGABE, 2007, S. 59).

Aus diesem Grund müssen sämtliche Vergabestellen Aufträge nach einem formalisierten, wettbewerbsorientierten Verfahren vergeben. Denn ein funktionierender Wettbewerb auf der Bieterseite gilt als unbedingt notwendig, um bei der Auftragsvergabe einen Preis zu erzielen, der so nahe wie möglich an den aktuellen Marktpreis kommt. Grundsätzlich wird Wettbewerb dann gefördert, wenn viele Anbieter die Möglichkeit haben, bei öffentlichen Aufträgen ein Angebot abzugeben (vgl. BUNTE 2001, S. 2122). Um dies zu gewährleisten, sieht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), welches bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu beachten ist, vor, den Mittelstand bei der Auftragsvergabe "angemessen zu berücksichtigen" (vgl. § 97 Abs. 3 GWB). Diese mittelstandsgerechte Auftragsvergabe (vgl. BUNTE 2001, S. 2123), hat das Ziel, strukturelle Nachteile von kleinen und mittleren Unternehmen zu beseitigen, damit diese die gleichen Chancen bei der Partizipation an öffentlichen Aufträgen besitzen wie große Unternehmen. Zu einer mittelstandsgerechten Auftragsvergabe zählen vor allem die Aufteilung von größeren Aufträgen in Fach- und Teillöse, die eine Bewerbung von KMU auf Teilaufträge ermöglichen (vgl. BURGI 2006b, S. 696) sowie die Zulassung von Bietergemeinschaften

ten/Arbeitsgemeinschaften (vgl. BREUER/WALLAU 1996), in der mehrere KMU einzelne Teilleistungen erbringen können.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wird das Handeln der Verwaltung zunehmend an betriebswirtschaftlichen Maßstäben ausgerichtet. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung am 10. Dezember 2003 den Kabinettsbeschluss zur "Optimierung öffentlicher Beschaffungen" gefasst, mit dem Ziel, auch das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes an betriebswirtschaftlichen Maßnahmen auszurichten. In diesem auch als "Sieben-Punkte-Programm" genannten Beschluss ist unter Punkt drei Folgendes festgehalten: "Standardleistungen und -produkte werden in der Regel aus Rahmenvereinbarungen beschafft. [Diese] Rahmenverträge werden von den zentralen Beschaffungsstellen der Ressorts¹ in einem koordinierten, arbeitsteiligen Vorgehen abgeschlossen." Zudem soll nach Punkt vier des Beschlusses ein virtuelles Kaufhaus des Bundes eingerichtet werden, in dem die Bündelungsrahmenverträge zentral verwaltet und anderen Bundesbehörden eine schnelle und einfache Bedarfsdeckung ermöglicht werden.² Mit diesem Beschluss sollen aufgrund der größeren Mengen und Beschaffungsvolumina verbesserte Konditionen beim Einkauf von Standardleistungen erzielt sowie Prozess- bzw. Verfahrenskosten im Beschaffungswesen gesenkt werden (vgl. KABINETTSBESCHLUSS 2003, S. 3).

Da durch die Bedarfsbündelung bei Standardgütern möglicherweise die mittelstandsgerechte Auftragsvergabe nicht mehr gewährleistet ist, könnten die mittelständischen Anbieter sich weniger beteiligen, so die Vermutung der Literatur (vgl. HAAK/DEGEN 2005, S. 166). Dies könnte dazu führen, dass insbesondere diese mittelständischen Unternehmen nicht länger an diesen Aufträgen partizipieren können, so dass durch den obengenannten Kabinettsbe-

¹ Es handelt sich hierbei um das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung des Bundesministeriums für Verteidigung, das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, die Bundesfinanzdirektion Südwest Referat RF 5 aus dem Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums sowie die Beschaffungsstelle der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung aus dem Ressortbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

² Weitere Punkte zur Optimierung des öffentlichen Beschaffungswesens sind die stärkere Nutzung der elektronischen Vergabe und die Verwirklichung von papierlosen Beschaffungsvorgängen.

schluss und die damit einhergehende betriebswirtschaftliche Optimierung in vorhandene Markt- und Wettbewerbsstrukturen eingegriffen wird.

1.2 Anlass der Studie

Um die Auswirkungen dieser Maßnahme der Verwaltungsmodernisierung auf kleine und mittlere Unternehmen zu analysieren, bilden die zum 15. August 2009 im Kaufhaus des Bundes verwalteten 246 Bündelungsrahmenverträge die Grundlage der Studie. Bei einem Rahmenvertrag wird die prognostizierte Bedarfsmenge von Waren oder Dienstleistungen eines Auftragnehmers über einen Zeitraum von maximal vier Jahren zusammengefasst und in einem einzigen Verfahren an ein oder mehrere Unternehmen vergeben. Hierbei werden alle wesentlichen Bedingungen im Vorfeld festgelegt. Während der Laufzeit kann dann bei Einzelaufträgen das vorliegende Angebot der Auftragnehmer vervollständigt werden, bspw. um die Ergänzung von unwesentlichen Details oder die Anpassung an den konkreten quantifizierbaren Bedarf. Substanzielle Änderungen sind jedoch ausgeschlossen (vgl. KULLACK/TENNER 2004, S. 349). Bündelungsrahmenverträge unterscheiden sich damit von der Vergabe eines Einzelauftrages, bei der eine konkret quantifizierte Bedarfsmenge beschafft wird.

Bei einem Bündelungsrahmenvertrag aus dem Kaufhaus des Bundes wird nicht nur die prognostizierte Bedarfsmenge eines Auftraggebers zusammengefasst, sondern die Bedarfsmenge von mindestens zwei verschiedenen Bedarfsträgern des Bundes³. Dieses Vorgehen erlaubt den beteiligten Auftraggebern eine Katalogbeschaffung, bei der Waren und Dienstleistungen nach und nach direkt beim Auftragnehmer abgerufen werden können (vgl. KNAUFF 2006, S. 29). Dadurch wird es öffentlichen Auftraggebern ermöglicht, einerseits durch die gebündelte Beschaffung Preisvorteile und laufende Preisanpassungsmöglichkeiten zu erzielen und andererseits den Ausschreibungsaufwand deutlich zu reduzieren, indem die Anzahl der Vergabeverfahren gesenkt wird.

³ Bündelungsrahmenverträge, die nur für die Bundespolizei abgeschlossen wurden und ebenfalls im Kaufhaus des Bundes verwaltet werden, wurden in dieser Untersuchung nicht weiter betrachtet.

1.3 Zielsetzung und Vorgehensweise

Im Rahmen dieser Studie soll untersucht werden, welche Auswirkungen die Modernisierungsmaßnahmen des Kabinettsbeschlusses zur "Optimierung öffentlicher Beschaffungen" auf Unternehmen und insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen hat. Im Fokus steht dabei die Frage, ob bei den Abschlüssen von Bündelungsrahmenverträgen auch kleine und mittlere Unternehmen partizipieren können. Vor dieser Betrachtung ist es notwendig, zuerst die volkswirtschaftliche Bedeutung von Bündelungsrahmenverträgen zu erfassen und zu bewerten. Im Anschluss daran sollen auch die Veränderungen auf Seiten der Vergabestellen im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Bewertung dargestellt werden. Dabei stehen die Verfahrenskosten von Beschaffungsvorgängen sowie die erzielten Preise im Mittelpunkt der Betrachtung. Um diese Einsparungen beziffern zu können und um die Beteiligungsmöglichkeiten von mittelständischen Unternehmen an diesen Verträgen betrachten zu können, werden einerseits in dieser Studie alle laufenden Bündelungsrahmenverträge untersucht, die zum 15. August 2009 im Kaufhaus des Bundes geführt worden sind. Auf der anderen Seite werden Unternehmen, die bereits Erfahrungen mit Rahmenverträgen gesammelt haben hinsichtlich ihrer Einschätzung dieses Beschaffungsinstrumentes befragt. Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse werden abschließend Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2. Öffentliche Auftragswesen des Bundes

2.1 Beschaffungsstrukturen

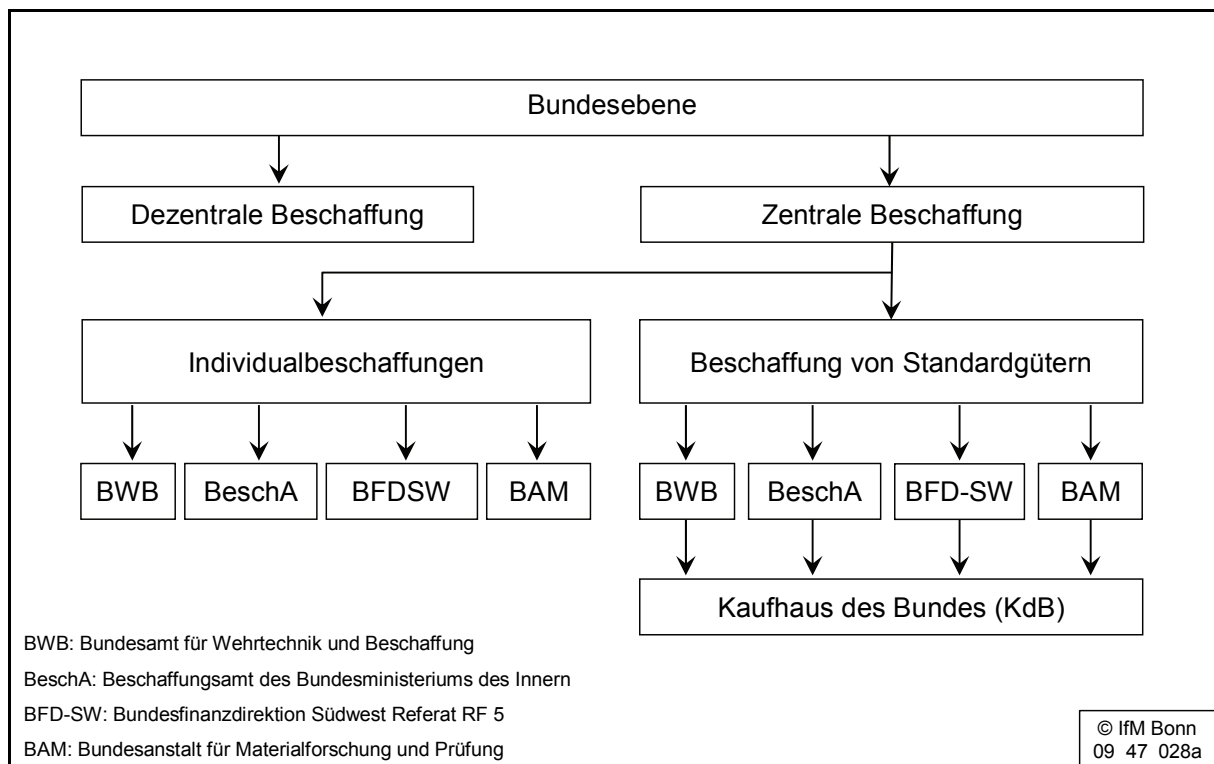
Jährlich beschaffen in Deutschland rund 30.000 Vergabestellen (vgl. DRÜGE-MÖLLER/ENGELHARDT 2008, S.4) Bau-, Liefer- und Dienstleistungen. Diese Zahl ergibt sich zum einen durch die föderale Struktur Deutschlands, zum anderen durch die weit gefasste Definition des Begriffs der öffentlichen Auftraggeber (vgl. § 98 GWB). Zu denen gehören nicht nur die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen, sondern auch juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen. Hierzu zählen bspw. Sozialversicherungsträger oder Unternehmen aus den Bereichen Trinkwasser- und Energieversorgung, Verkehr oder Telekommunikation. Wie sich die Zahl der Vergabestellen auf die einzelnen Gebietskörperschaften und juristischen Personen verteilt, kann nicht ermittelt werden, da die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen bei den öffentlichen Auftraggebern unterschiedlich organisiert ist und weder bei der dezentralen noch bei der zentralen Beschaffung erfasst wird.

Da der Untersuchungsgegenstand auf die Bundesebene fokussiert ist, wird im Folgenden die Beschaffungsorganisation des Bundes genauer betrachtet. Nach dem in Art. 65 GG festgelegten Ressortprinzip übernimmt der Minister⁴ die selbstständige und eigenverantwortliche Leitung und Organisation seines Geschäftsbereiches, dies gilt auch für die Organisation der Beschaffung. Allgemein gesagt kann die Beschaffungsorganisation dezentral oder zentral ausgeführt werden. Bei einer dezentralen Beschaffung kauft jede Bundesbehörde eigenverantwortlich Waren und Dienstleistungen ein. Bei der zentralen Beschaffung wird der Einkauf für mehrere Einrichtungen und Organisationen eines Geschäftsbereiches über eine einzelne Behörde abgewickelt. Dabei besteht die Möglichkeit, entweder Waren und Dienstleistungen für einen Bedarfsträger individuell zu beschaffen oder gleiche Beschaffungen von mehreren Bedarfsträgern zusammenzufassen, um so die Zahl der Vergabeverfahren zu senken und mit der Bedarfsbündelung günstigere Preise zu erzielen (vgl. Abbildung 1).

⁴ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die explizite Nennung weiblicher und männlicher Personen- oder Personengruppenbezeichnungen verzichtet. Sofern nicht ausdrücklich gekennzeichnet, sind stets beide Geschlechter gemeint.

Bei den Ressorts gibt es sowohl dezentrale als auch zentrale Beschaffungsstrukturen. Während bspw. die Auftragsvergabe der einzelnen Standorte der Bundeswehr der dezentralen Beschaffung zuzurechnen ist, gibt es in der Bundesverwaltung einige wenige zentrale Beschaffungsstellen, die als eigenständige Behörden überwiegend Waren und Dienstleistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) für mehrere Behörden und Organisationen beschaffen. Es handelt sich dabei um das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung des Verteidigungsministeriums, das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern sowie der Bundesfinanzdirektion Südwest Referat RF 5 aus dem Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums.

Abbildung 1: Die zentrale Beschaffung des Bundes und die Bereitstellung von Rahmenvereinbarungen im Kaufhaus des Bundes



Quelle: IfM Bonn, eigene Darstellung

Mit der Einführung des virtuellen Kaufhaus des Bundes ist zudem eine weitere Zentralisierung innerhalb der Beschaffungsstrukturen festzustellen. Die drei zentralen Beschaffungsstellen sind zusammen mit der Bundesanstalt für Materialforschung- und -prüfung, die zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie gehört, auf Grund des Sieben-Punkte-Programms der Bundesregierung mit der Aufgabe betraut worden, Bündelungs-

rahmenverträge für die Bundesverwaltung abzuschließen. Damit beschaffen die zentralen Beschaffungsstellen Standardprodukte und -dienstleistungen nicht mehr ausschließlich für ihr eigenes Ressort, sondern auch für Behörden aus anderen Ressorts. Die Beschaffungsorganisation des Bundes lässt sich vereinfacht wie folgt skizzieren.

2.2 Kaufhaus des Bundes

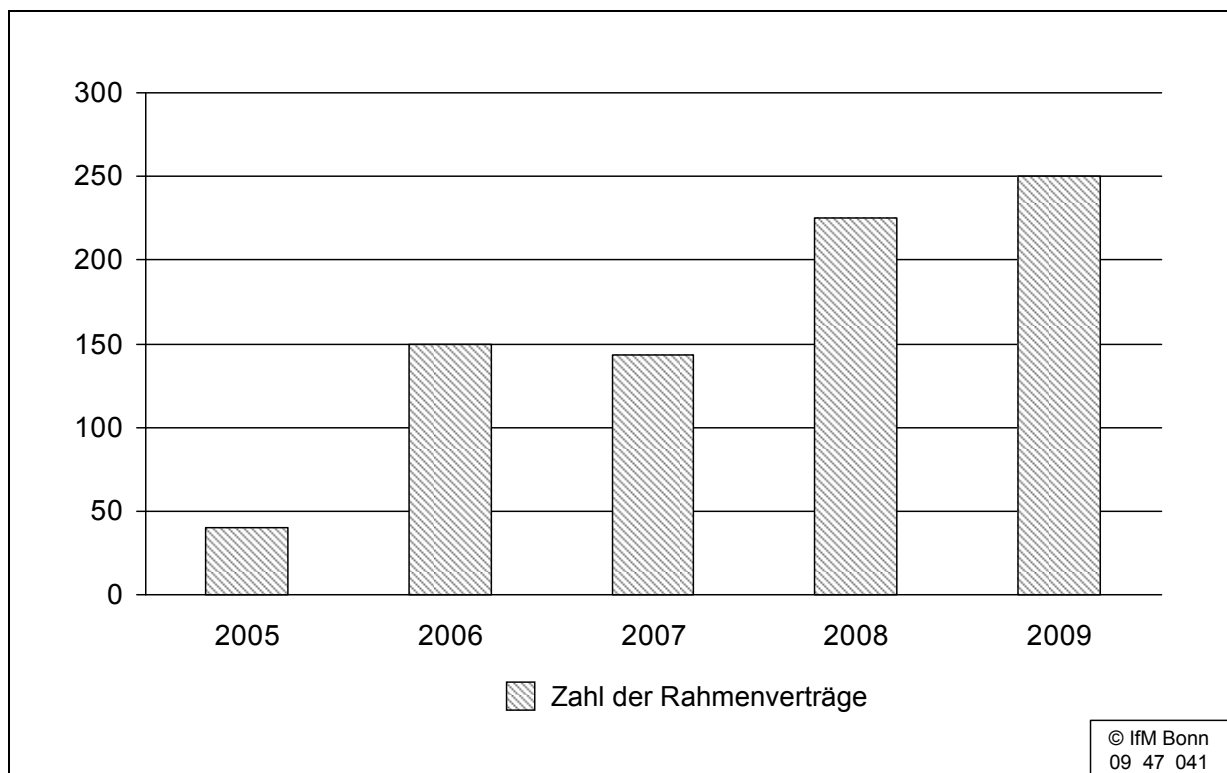
Bei dem 2004 ins Leben gerufenen Kaufhaus des Bundes handelt es sich in erster Linie um ein internetbasiertes Portal, indem die von den zentralen Beschaffungsstellen abgeschlossenen Bündelungsrahmenverträge verwaltet werden. Dabei wurde das Kaufhaus auch als Datenbank für die Bündelungsrahmenverträge konzipiert, wodurch den angeschlossenen Behörden die Einsicht in die jeweiligen Vertragsunterlagen ermöglicht wird. In erster Linie haben die öffentlichen Auftraggeber, die einen Bedarf an Standardprodukten gemeldet haben, über dieses Portal die Möglichkeit, ihren Bedarf komplett auf elektronischem Wege abzurufen.

Im August 2009 wurden im Kaufhaus des Bundes knapp 250 Bündelungsrahmenverträge mit mehr als 30.000 Produkten verwaltet, wobei diese Zahl seit der Einführung des Kaufhaus stetig gestiegen ist. Während 2005 40 Bündelungsrahmenverträge im Kaufhaus des Bundes geführt wurden, waren es 150 Rahmenvereinbarungen im Jahr 2006 und ein Jahr später 143 Verträge. Im letzten Jahr standen 225 Rahmenverträge im Kaufhaus des Bundes bereit (vgl. Abbildung 2). Eine vergleichbare Entwicklung ist auch bei den Abrufberechtigten festzustellen, von einstmalig 23 angeschlossenen Behörden (2005) ist diese Zahl inzwischen auf 330 angewachsen. Zu diesen gehören sämtliche Bundesbehörden, sowie öffentliche Einrichtungen, die vom Bund mehrheitlich, zu über 50 %, finanziert werden. Aufgrund dieser beiden Entwicklungen ist der Umsatz über das Kaufhaus des Bundes kontinuierlich gestiegen, wie in Kapitel 3.1 noch dargestellt wird.

Darüber hinaus fungiert die Geschäftsstelle des Kaufhaus des Bundes als unabhängige Koordinierungsstelle der zentralen Beschaffungsstellen, die in Zusammenarbeit mit diesen Behörden einheitliche Beschaffungsstandards entwickelt und diese bei der Abstimmung der Vergabeverfahren zum Einkauf von Standardgütern unterstützt. Dadurch wird der Abschluss von mehreren Bündelungsrahmenverträgen zu einem Produkt verhindert, was zu einem Verlust von

Synergieeffekten führen würde. Deshalb sind für jeweils eine der zentralen Vergabestellen des Bundes Produktbereiche festgelegt worden, in denen die Behörde als einzige Bündelungsrahmenverträge abschließt. Gleichzeitig soll dadurch sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse unterschiedlicher Bundesressorts in die Vergabeverfahren einfließen. Im Folgenden sollen diese Beschaffungsstellen des Bundes kurz vorgestellt und die jeweiligen Produktbereiche aufgelistet werden.

Abbildung 2: Zahl der Bündelungsrahmenverträge im Kaufhaus des Bundes



Quelle: IfM Bonn, eigene Darstellung auf der Grundlage der Informationen vom Kaufhaus des Bundes.

2.3 Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB)

Die Beschaffung der Bundeswehr leitet sich nicht nur anhand haushaltsrechtlicher Bestimmungen ab, sondern geht auch auf Art. 87 b GG zurück. Danach ist die Deckung des materiellen Bedarfs der Streitkräfte von einer unabhängigen Bundeswehrverwaltung wahrzunehmen. Hinsichtlich der Beschaffungsorganisation in der Bundeswehr weist diese sowohl ein zentrales als auch ein dezentrales Element aus. Die dezentrale Beschaffung bezieht sich auf die territoriale Wehrverwaltung, die vier Wehrbereichsverwaltungen, die Bundes-

wehrdienstleistungszentren und auf die einzelnen Standorte. Hier werden unter anderem Nahrungsmittel und Verbrauchsgüter für die Unterhaltung und Unterbringung der Streitkräfte beschafft. Im Rüstungsbereich erfolgt die Ausstattung der Streitkräfte zentral durch das 1957 aus dem Verteidigungsministerium ausgegliederte Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung. Ausgenommen ist inzwischen die Beschaffung von Bekleidung sowie von IT-Leistungen, die weitgehend von der LHBw Bekleidungsservice GmbH bzw. der Bundeswehrinformationstechnik GmbH wahrgenommen werden. Mit mehr als 10.000 Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen zwischen 3,3 und 5,6 Mrd. € in den Jahren 2005 bis 2007 ist das BWB die größte zentrale Vergabestelle in Deutschland (vgl. BWB 2007, S. 6).

Mit dem "7-Punkte-Programm der Bundesregierung" haben sich auch die Rahmenbedingungen für die Beschaffung der Bundeswehr verändert, was zur Neubildung einer Serviceabteilung "Strategischer Einkauf Bundeswehr" führte. In dieser Abteilung werden unter anderem Bündelungsrahmenverträge für die Produktgruppen "Kommunikationstechnik (Audio-, Video- und Fototechnik)", "Licht- und Stromversorgungstechnik" "Werkzeuge" sowie "Kraft- und Schmierstoffe" des Kaufhaus des Bundes geschlossen.

2.4 Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern (BMI)

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern ist die zweitgrößte zentrale Beschaffungsstelle in der Bundesverwaltung. Hervorgegangen ist das Beschaffungsamt aus der 1951 errichteten Beschaffungsstelle des Bundesgrenzschutzes. Fünf Jahre später wurde durch die Erweiterung der Aufgaben aus der Beschaffungsstelle des Bundesgrenzschutzes die Beschaffungsstelle des Bundesministeriums des Innern. 1995 erfolgte die Umstrukturierung zum Beschaffungsamt des BMI. Die Behörde ist damit für den gesamten Geschäftsbereich des Innenministeriums zuständig. Inzwischen führt das Beschaffungsamt Vergabeverfahren für insgesamt 26 Bundesbehörden, vom Bund finanzierte Stiftungen und international tätige Organisationen durch. Kernaufgabe des Beschaffungsamtes ist es, Einkäufe zu bündeln und zentral abzuwickeln. Zwischen 2005 und 2007 wurden jährlich über 1.200 Beschaffungen mit einem Volumen von insgesamt rund 1,7 Mrd. € - zwischen 428,9 Mio. € und 611 Mio. € pro Jahr (vgl. BeschA 2007, S. 23) - verausgabt.

Darüber hinaus hat das Beschaffungsamt des BMI das Kaufhaus des Bundes federführend entwickelt und den technischen Betrieb des Kaufhaus des Bundes übernommen, dessen unabhängige Koordinierungsstelle in den Räumlichkeiten des Beschaffungsamtes untergebracht ist.

Für das Kaufhaus des Bundes schreibt das Beschaffungsamt Bündelungsrahmenverträge für die Produktgruppen "Informationstechnik/EDV-Verbrauchsmaterial", "Möbel", "Kommunikationstechnik (Netze und Endgeräte)" sowie "Dienstleistungen" aus.

2.5 Bundesfinanzdirektion Südwest Referat RF 5 (BFD-SW)

Zur Bundesfinanzdirektion Südwest gehört seit der Umstrukturierung der internen Zollorganisation des Bundes die zentrale Beschaffungsstelle der Bundesfinanzverwaltung. Diese ist aus dem Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung hervorgegangen. Neben der Beschaffung für die Bundesfinanzverwaltung vergibt die Beschaffungsstelle auch Aufträge für im Kaufhaus des Bundes geführte Bündelungsrahmenverträge. Zu den Kernaufgaben gehören neben genannten Beschaffungen u.a. die Bevorratung von Ausrüstungsgegenständen, eine zentrale Bestandsführung sowie das Betreiben der Internetplattform "Zoll-Auktion". Pro Jahr führt die Beschaffungsstelle etwa 500 bis 600 Vergabeverfahren durch und beschafft Waren und Dienstleistungen mit einem Wert von 70 bis 100 Mio. €. Für das Kaufhaus des Bundes stellt sie Produkte aus den Bereichen "Kraftfahrzeuge und Kfz-Technik", "Büromaschinen", "Kommunikationstechnik (Unterhaltungselektronik)" sowie "Arbeitssicherheitsausrüstung" bereit. Seit Mai 2009 ist sie zudem für die Beschaffung von Standardprodukten im Bereich der "Büroverbrauchsmaterialien" zuständig.

2.6 Zentrale Beschaffungsstelle der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)

Als vierte zentrale Beschaffungsstelle im Sinne des Kabinettsbeschlusses zur Optimierung der öffentlichen Beschaffung fungiert die Beschaffungsstelle der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine eigenständige organisationsrechtliche Beschaffungsstelle, sondern um die bei der BAM zuständige Abteilung für den öffentlichen Einkauf. Die BAM ist eine wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ange-

siedelt ist. Sie ging aus dem 1871 gegründeten Staatlichen Materialprüfungsamt sowie der 1920 gegründeten Chemisch-Technischen Reichsanstalt hervor. Die Beschaffung von Laborgerätschaften, und anderen individuell benötigten Waren und Dienstleistungen wird von einer zentralen Stelle innerhalb der Organisation wahrgenommen. Pro Jahr werden bei der BAM zwischen 8.000 und 11.000⁵ Vergabeverfahren durchgeführt, das Vergabevolumen beläuft sich dabei auf 25 bis 26,7 Mio. €. Darüber hinaus obliegt der Beschaffungsstelle die Aufgabe, Rahmenvereinbarungen über "Laborausstattungen" sowie "Reinigungsmittel und Hygieneartikel" abzuschließen, um diese im Kaufhaus des Bundes bereitzustellen.

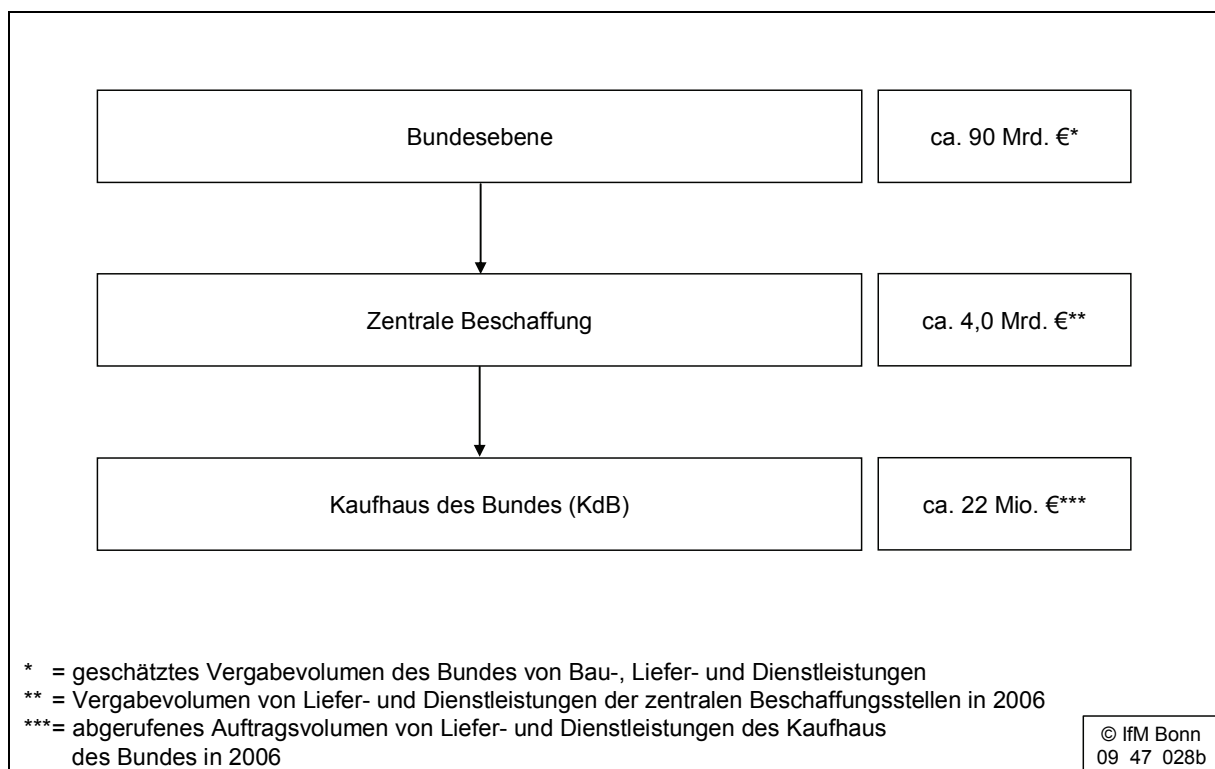
⁵ Nach einer telefonischen Auskunft der Beschaffungsstelle der BAM.

3. Die zentralisierte Bedarfsbündelung des Bundes

3.1 Volkswirtschaftliche Betrachtung

Von schätzungsweise rund 360 Mrd. €, die jedes Jahr von der öffentlichen Hand für Aufträge verausgabt werden, entfallen nach Expertenschätzungen 50 % auf die kommunalen Gebietskörperschaften. Jeweils 25 % werden von den Ländern und vom Bund vergeben (vgl. KABINETTSBESCHLUSS 2003, S. 3). Somit beschafft der Bund pro Jahr Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen für rund 90 Mrd. €. Etwa vier Milliarden €, rund ein halbes Prozent dieses Volumens, wird von den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes für Liefer- und Dienstleistungen verausgabt. Über das Kaufhaus des Bundes werden jährlich Standardprodukte in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages beschafft (vgl. Abbildung 3).

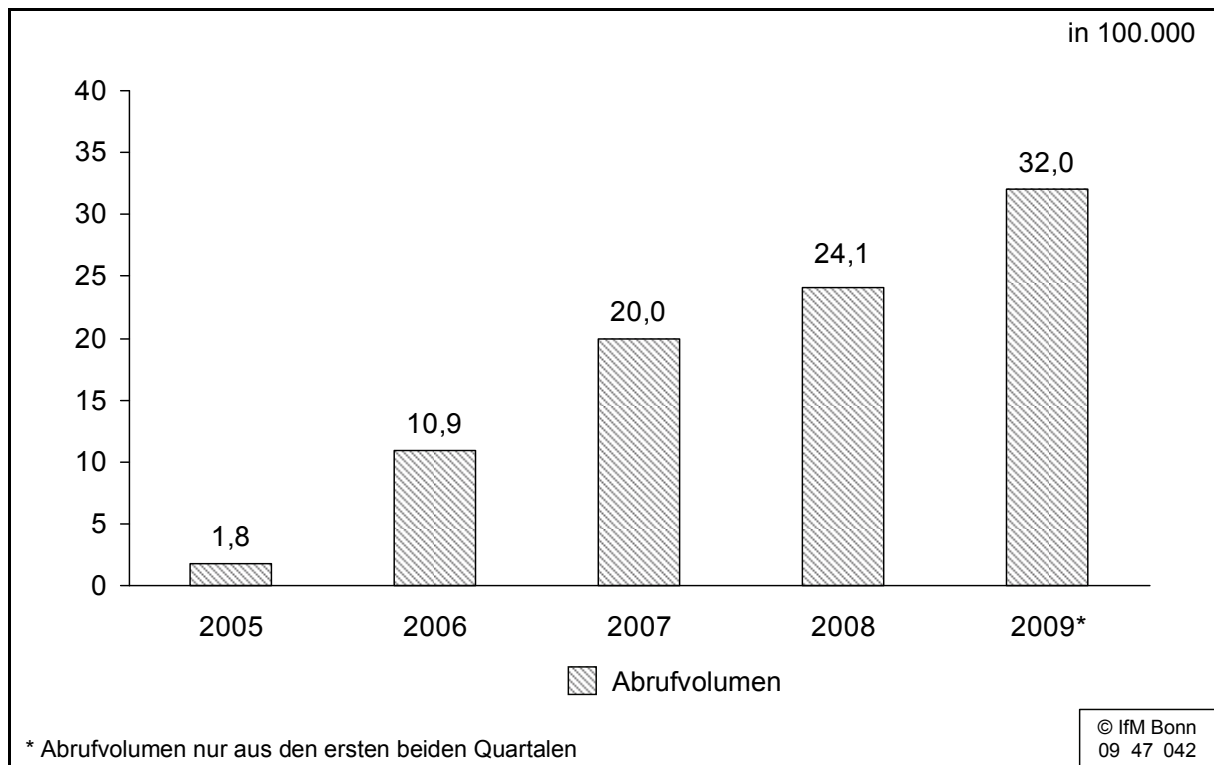
Abbildung 3: Beschaffungsvolumina des Bundes



Quelle: IfM Bonn, eigene Darstellung

Dabei bietet das Kaufhaus des Bundes die Möglichkeit, Bestellungen auf elektronischem Wege vorzunehmen. Seit Bestehen des Internetportals ist das elektronische Abrufvolumen stetig gestiegen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Das elektronische Abrufvolumen im Kaufhaus des Bundes seit 2005



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung auf der Grundlage der statistischen Daten der Geschäftsstelle des Kaufhaus des Bundes und des Beschaffungsamtes des BMI

Da neben der elektronischen Abrufmöglichkeit von den beteiligten Bundesbehörden auch der telefonische Bestellweg oder der Kontakt mit dem Lieferanten per Fax genutzt werden kann, schätzen Experten des Kaufhaus des Bundes, dass über den elektronischen Bestellweg etwa 50 % der Auftragsvolumina abgerufen werden. Somit sind die tatsächlichen Abrufvolumina etwa doppelt so hoch, wie die in Abbildung 04 angegebenen Werte. So sind 2008 etwa 24 Mio. € auf elektronischem Wege und insgesamt ca. 50 Mio. € über das Kaufhaus des Bundes verausgabt worden (vgl. TÄTIGKEITSBERICHT DES BESCHAFFUNGSSAMTES 2008 S. 20). In Bezug auf das Auftragsvolumen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes, deren Beschaffungsvolumen bei rund 4 Mrd. € liegt, nehmen die über das Kaufhaus des Bundes abgewickelten Rahmenverträge volumenmäßig ein derzeit noch vergleichsweise geringer, aber stark wachsender Anteil ein. Bezogen auf das Gesamtvolumen des öffentlichen Auftragswesens des Bundes von etwa 90 Mrd. € ist der Anteil der Beschaffung über das Kaufhaus des Bundes im Promillebereich.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, wenn es hypothetisch zu einer verringerten Partizipation von mittelständischen Unternehmen durch Bündelungsrahmenverträge käme, wären die hierdurch verursachten Effekte bezogen auf das Gesamtvolumen des öffentlichen Auftragswesens des Bundes insgesamt zu vernachlässigen. Allgemein hätten Mittelständler weiterhin eine Vielzahl von Möglichkeiten, an dem großen Gesamtvolumen des öffentlichen Auftragswesens zu partizipieren. Wenn es zu Verdrängungseffekten kommen sollte, so sind aufgrund des Vergabevolumens der zentralen Beschaffung überhaupt diese gesamtwirtschaftlich als Marginal zu bezeichnen. Fraglich ist jedoch, ob es in einzelnen Märkten zu Verdrängungseffekten gekommen ist. Aus diesem Grund ist es notwendig, das Kaufhaus des Bundes nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht zu betrachten, sondern sowohl das Einsparpotenzial durch den Abschluss von Bündelungsrahmenverträgen abzuschätzen (vgl. Kapitel 3.2) und durch den auch die Beteiligung von KMU an Bündelungsrahmenverträgen genauer zu untersuchen (vgl. Kapitel 3.3).

3.2 Betriebswirtschaftliche Betrachtung

Mit dem Abschluss von Bündelungsrahmenverträgen sollen vor allem verbesserte Konditionen beim Einkauf von Standardleistungen erzielt sowie Prozess- bzw. Verfahrenskosten im Beschaffungswesen gesenkt werden. Sofern diese erreicht werden, sind sie den vermeintlichen Verdrängungseffekten gegenüber zu stellen um zwischen den Einspareffekten und den Verdrängungseffekten abwägen zu können.

3.2.1 Einsparvolumen durch verbesserte Einkaufskonditionen

Um Veränderungen bei den Einkaufskonditionen beurteilen zu können, greift das IfM Bonn auf eine Untersuchung des Kaufhaus des Bundes zurück, in der die "Einspareffekte bei der Nutzung von Rahmenvereinbarungen des Bundes"⁶ thematisiert worden sind. Mit dieser Studie sollte der Beitrag des Kaufhaus zur wirtschaftlichen Beschaffung dargestellt werden. Hierzu wurden die Bündelungsrahmenverträge ausgewählt, aus denen kumuliert bis zu 95 % der Abrufe erfolgten, um sie mit aktuellen Preisinformationen zu vergleichen. Im Ergebnis dieser Studie konnten Einspareffekte von durchschnittlich 24 % er-

⁶ Originaltitel: Kaufhaus des Bundes (Hrsg.) Einspareffekte bei der Nutzung von Rahmenvereinbarungen des Bundes bereitgestellt im Kaufhaus des Bundes, Bonn Juni 2009.

zielt werden. Bei einer Beschaffung ohne das Kaufhaus des Bundes hätte für die gleiche Menge an Waren und Dienstleistungen statt der rund 50 Mio. €, die über das Kaufhaus des Bundes 2008 abgerufen wurden, Haushaltsmittel von über 65 Mio. € verausgabt werden müssen.

3.2.2 Einsparvolumen durch Verfahrenseffizienz

Um die betrieblichen Einspareffekte anhand der Verfahrenskosten zu berechnen, greift das IfM Bonn auf die Studie "Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber" aus dem Jahr 2008 zurück. In dieser Studie wurden die Verfahrenskosten für die Durchführung eines Vergabeverfahrens auf Seiten der Verwaltung berechnet (vgl. FIESELER/KIRCH/KRÖBER 2008, S. 70). Für die Berechnung der Verfahrenskosten wurde das Standard-Kosten-Modell (SKM) herangezogen, mit dem für jeden einzelnen Prozessschritt die Stückkosten auf der Basis vom Zeitaufwand multipliziert mit dem Stundenlohn der beteiligten Personen ermittelt wurden (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 2006, S. 26). Da einige Prozessschritte im Rahmen eines Verfahrens einmalig durchgeführt werden, andere aber bei jedem eingegangenen Angebot getätigt werden müssen, wurden je nach Verfahrensart Multiplikatoren in die Berechnung einbezogen. Unter der Annahme, bei einem offenen Verfahren beteiligen sich in der Regel acht Unternehmen entstehen der Verwaltung bei diesem Verfahren Kosten in Höhe von durchschnittlich 3.011 €. ⁷ Da bei einer Ausschreibung von Standardgütern diese umfassend beschrieben werden können, kann davon ausgegangen werden, dass bei der Vergabe eines Bündelungsrahmenvertrages ein offenes Verfahren zu durchschnittlichen Kosten von 3.011 € zur Anwendung kommt. Alternativ zur gebündelten Beschaffung muss jede Beschaffungsstelle ein eigenes Vergabeverfahren durchführen. Je nach Auftragsvolumen kommt hierfür ebenfalls ein offenes Verfahren oder eine beschränkte bzw. freihändige Vergabe in Betracht. Bei letzterer entstehen Ver-

⁷ Diese Kosten setzen sich zusammen aus der Bedarfsermittlung (132 €), Festlegung des Vergabeverfahrens (141 €), Erstellung der Vergabeunterlagen (704 €), Vergabebekanntmachung (26 €), Aufforderung zur Angebotsabgabe (Kopieren und Versand von Unterlagen 192 €), Klärung von Bieterfragen (159 €), Angebotsöffnung (58 €), Eigenschaftsprüfung (332 €), Prüfung und Wertung der Angebote (1087 €), Vorabinformation (11 €), Bezuschlagung (16 €), Benachrichtigung der unterlegenen Bieter (28 €), Auftragsbekanntmachung (12 €), Führung der Statistik (2 €) sowie der Führung des Vergabeverkehrs (111 €), vgl. ausführlich FIESELER/KIRCH/KRÖBER S. 72ff.

fahrenskosten in Höhe von 2.302 €, unter der Annahme, dass durchschnittlich vier Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.⁸

Nach der durch das IfM Bonn durchgeführten Auswertung aller 246 im Kaufhaus des Bundes verwalteten Bündelungsrahmenverträge sind im Median⁹ 38 Auftraggeber als Bedarfsträger für jeden Bündelungsrahmenvertrag registriert. Praktiker gehen davon aus, dass von diesen Bedarfsträgern 20 % untergeordnete Behörden oder Dienststellen sind, die selbst keine Vergabeverfahren durchführen, sondern innerhalb ihrer Organisationsstruktur Beschaffungen über eine zentrale Stelle abwickeln, wie bspw. die Dienststellen der Bundespolizei, die ihren Bedarf über das Beschaffungsamt des BMI beschaffen. Demnach müssten statt eines Rahmenvertrages schätzungsweise 30 Bedarfsträger Einzelbeschaffungen durchführen. Ausgehend von den geringsten Verfahrenskosten entstünden bei 30 Einzelbeschaffungen über freihändige Vergabeverfahren Verfahrenskosten in Höhe von 69.060 €¹⁰. Gegenüber der Bedarfsbündelung und der Ausschreibung eines offenen Verfahrens von 3.011 € ergibt sich somit ein monetärer Mehraufwand von rund 66.049 €.

⁸ Bei diesem Verfahren setzen sich die Kosten zusammen aus der Bedarfsmeldung (101 €), Festlegung des Vergabeverfahrens (141 €), Erstellung der Vergabeunterlagen (623 €), Eignungsprüfung durch Recherche (76 €), Aufforderung zur Angebotsabgabe (376 €), Klärung von Bieterfragen (35 €), Angebotsöffnung (32 €), Auswahl der Angebote durch Prüfung und Wertung (398 €), Verhandlungsphase (384 €), Bezuschlagung (11 €), Benachrichtigung der Bieter (14 €) und dem Führen des Vergabevermerks (111 €), vgl. ausführlich FIESELER/KIRCH/KRÖBER 2008, S.73ff.

⁹ Der Median ist derjenige Wert der sortierten Stichprobe, der genau in der Mitte liegt. Er teilt die Stichprobe also in zwei gleich große Hälften. Die eine Hälfte weist Werte auf, die kleiner sind als der Median, während die Werte der anderen Hälfte größer sind als der Median. Dabei wird der Median, anders als das arithmetische Mittel, kaum von extremen Werten (Ausreißern) beeinflusst.

¹⁰ Kommen statt freihändiger Vergaben offene Verfahren zur Anwendung ist der Einspareffekt noch höher, unter der Annahme alle 30 Einzelvergaben würden mittels offener Verfahren vergeben, belaufen sich die die Verfahrenskosten auf 90.330 €.

Tabelle 1: Überblick über die eingesparten Verfahrenskosten beim Abschluss eines Bündelungsrahmenvertrages gegenüber der Einzelbeschaffung

| | |
|---|--------------|
| Verfahrenskosten eines Bündelungsrahmenvertrages im Kaufhaus des Bundes | 3.011 € |
| Verfahrenskosten von 30 Bedarfsträgern (a 2.302 €) | 69.060 € |
| Einsparvolumen pro Bündelungsrahmenvertrag | 66.049 € |
| Einsparvolumen bei 246 Bündelungsrahmenverträgen | 16.248.054 € |

© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Anders ausgedrückt, können bei der Beschaffung über Bündelungsrahmenverträge Verfahrenskosten von rund 66.000 € pro abgeschlossenem Vertrag eingespart werden. Bei einer Multiplikation dieser Mindesteinspareffekte mit den zum Zeitpunkt der Untersuchung im Kaufhaus des Bundes verwalteten 246 Bündelungsrahmenverträgen ergibt sich ein Einsparvolumen bei den Verfahrenskosten von rund 16,25 Mio. € (vgl. Tabelle 1).

3.2.3 Einsparvolumen der Öffentlichen Hand insgesamt

Nach dieser betriebswirtschaftlichen Betrachtung zeigt sich, dass sowohl durch verbesserte Konditionen beim Einkauf, als auch durch die wegfallenden Verfahrenskosten durch die Nutzung des Kaufhaus des Bundes und den Abschluss von Bündelungsrahmenverträgen eine wirtschaftlichere Beschaffung nicht nur möglich, sondern auch realistisch ist. Somit lässt sich als Zwischenergebnis festhalten, dass mit der Nutzung des Kaufhaus des Bundes deutliche Einspareffekte erzielt werden, die dem Ziel der Bundesregierung nach dem Sieben-Punkte-Programm das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes zu optimieren sehr nahe kommen. Ohne diese Maßnahme der Verwaltungsmodernisierung - der Einrichtung des Kaufhauses des Bundes - würden dem Bund für diese Beschaffungen jährlich höhere Beschaffungskosten von rund 30 Mio. € entstehen.

3.3 Beteiligung von KMU an Bündelungsrahmenverträgen des Kaufhaus des Bundes

Um etwaige Verdrängungseffekte insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen feststellen zu können, werden im Folgenden nach der Definition

von KMU in einem ersten Schritt die Auftragnehmer der Bündelungsrahmenverträge genauer untersucht.

3.3.1 Definition von Mittelstand in Deutschland und in der Europäischen Union

Wie eingangs in Kapitel 1.1 geschildert könnte durch die Bedarfsbündelung die Beteiligung mittelständischer Unternehmen beeinträchtigt werden. Bevor dieser Frage nachgegangen werden kann, sind zuerst die Merkmale zu definieren, wann ein Unternehmen zu den kleinen oder mittleren Unternehmen zu rechnen ist und ob es sich dabei um ein mittelständisches Unternehmen handelt.

Im Rahmen der empirischen Wirtschaftsforschung werden Unternehmensgrößenklassen und damit korrespondierende Begriffe wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Großunternehmen üblicherweise an Hand quantitativer Kriterien eingegrenzt. Die qualitativen Merkmale des Begriffs Mittelstand, also die Leitung des Unternehmens durch den Eigentümer oder ein Mitglied der Eigentümerfamilie, sind mit Hilfe der amtlichen Statistik schwierig zu erfassen. Deshalb erfolgt auch in dieser Untersuchung die Abgrenzung kleiner und mittlerer Unternehmen von Großunternehmen anhand quantitativer, von der amtlichen Statistik vorgegebener Kriterien, d. h. über die Größenmerkmale Beschäftigung und Umsatz.

In der Bundesrepublik Deutschland werden - basierend auf der Definition des IfM Bonn - Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und weniger als 50 Mio. € Jahresumsatz zum Mittelstand gezählt (vgl. Übersicht 1).¹¹

Im Rahmen der Politik der Europäischen Union (EU) werden dagegen nur Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten als KMU bezeichnet (vgl. Übersicht 2). Da die EU maßgebliche Regeln für eine wettbewerbsverträgliche Wirtschaftsförderung innerhalb des europäischen Binnenmarktes erlässt, kommt dieser europäischen KMU-Definition - auch für die deutsche Wirtschafts- und Förderpolitik - immer größere Bedeutung zu.

¹¹ Die Daten für Deutschland werden vom IfM Bonn ständig aktualisiert und sind im Internet unter www.ifm-bonn.org abrufbar.

Übersicht 1: Quantitative Kriterien der in Deutschland gebräuchlichen Mittelstandsdefinition

| Unternehmensgröße | Beschäftigte | Umsatz/Jahr |
|-------------------|--------------|----------------------------|
| klein | bis 9 | bis unter 1 Mio. € |
| mittel | 10 bis 499 | 1 Mio. bis unter 50 Mio. € |
| groß | 500 und mehr | 50 Mio. € und mehr |
| KMU zusammen | unter 500 | unter 50 Mio. € |

© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn (Mittelstandsdefinition, gültig seit der Euro-Umstellung)

Nachrangig werden in der EU-Definition Grenzen für die Umsatz- und Bilanzsumme genannt, wobei die Überschreitung eines dieser beiden Kriterien der Zuordnung zur entsprechenden Größe nicht entgegensteht. Qualitative Merkmale von KMU sind allerdings gleichfalls Bestandteil der EU-Definition. Unternehmen, die zu mehr als 25 % im Eigentum einer Unternehmensgruppierung, z. B. einem Konzern, stehen, werden nicht als KMU eingeordnet. Damit wird auch in dieser Definition berücksichtigt, dass sich das besondere mittelständischer Unternehmen nicht allein über quantitative Abgrenzungsmerkmale identifizieren lässt.

Übersicht 2: Empfehlung der EU zur Klassifizierung von KMU ab 1.1.2005 (Werte in Klammern: Empfehlung von 1996, galten bis Ende 2004)

| Unternehmensgröße | Beschäftigte | Umsatz/Jahr | oder | Jahresbilanz |
|-------------------|--------------|--------------------|------|--------------------------|
| kleinst | 0 bis 9 | bis 2 Mio. € | | bis 2 Mio. € |
| klein | 10 bis 49 | bis 10 (7) Mio. € | | bis 10 (5) Mio. € |
| mittel | 50 bis 249 | bis 50 Mio. € | | bis 43 (27) Mio. € |
| groß | 250 und mehr | mehr als 50 Mio. € | | mehr als 43 (27) Mio. € |
| KMU zusammen | unter 250 | unter 50 Mio. € | | höchstens 43 (27) Mio. € |

Quelle: EU-Kommission 1996 und 2003

Qualitative, also sozioökonomische Aspekte wie die Eigentums- und Leitungsstruktur spielen bei der Darstellung des Mittelstands eine ebenso große Rolle. Für die Mehrzahl mittelständischer Unternehmen gilt, dass ihnen nur eine Person als Eigentümer leitend, planend und kontrollierend vorsteht. Die Einheit von Eigentum und Leitung, d. h. die enge Verbindung zwischen der wirtschaftlichen Existenz der leitenden Person und der des Unternehmens sowie die

Verantwortlichkeit der Führungsperson für alle unternehmensrelevanten Entscheidungen und Vorgänge, ist Wesensmerkmal der sog. Familienunternehmen. Aus dieser Struktur heraus entwickeln sich in mittelständischen Unternehmen - im Gegensatz zu Großunternehmen - persönlichere Beziehungen zwischen Mitarbeitern und Führung, die sich nicht nur auf die Art der Organisation und die Kompetenzaufteilung auswirken, sondern auch auf Entgeltstrukturen und Marktstrategien. Im Rahmen dieser Untersuchung werden die Unternehmen als Familienunternehmen/ mittelständische Unternehmen klassifiziert, deren Eigentümer mindestens 50 Prozent am Eigentum des Unternehmens halten und in der Geschäftsführung tätig sind.

Die wirtschaftliche Unabhängigkeit stellt ein bedeutendes konstitutives Merkmal des Mittelstands dar, ist aber in den amtlichen Statistiken nicht zu überprüfen. Um die Auftragnehmer aus dem Kaufhaus des Bundes nach dieser Definition klassifizieren zu können, überprüfte das IfM Bonn die Auftragnehmer mit der Marcus-Datenbank hinsichtlich ihrer Beschäftigtenzahl, ihres Umsatzes und ihrer Eigentümerstrukturen. Auch auf dieser Grundlage wird der Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen an den Auftragnehmern des Kaufhaus des Bundes bestimmt (vgl. Kapitel 3.3.2).

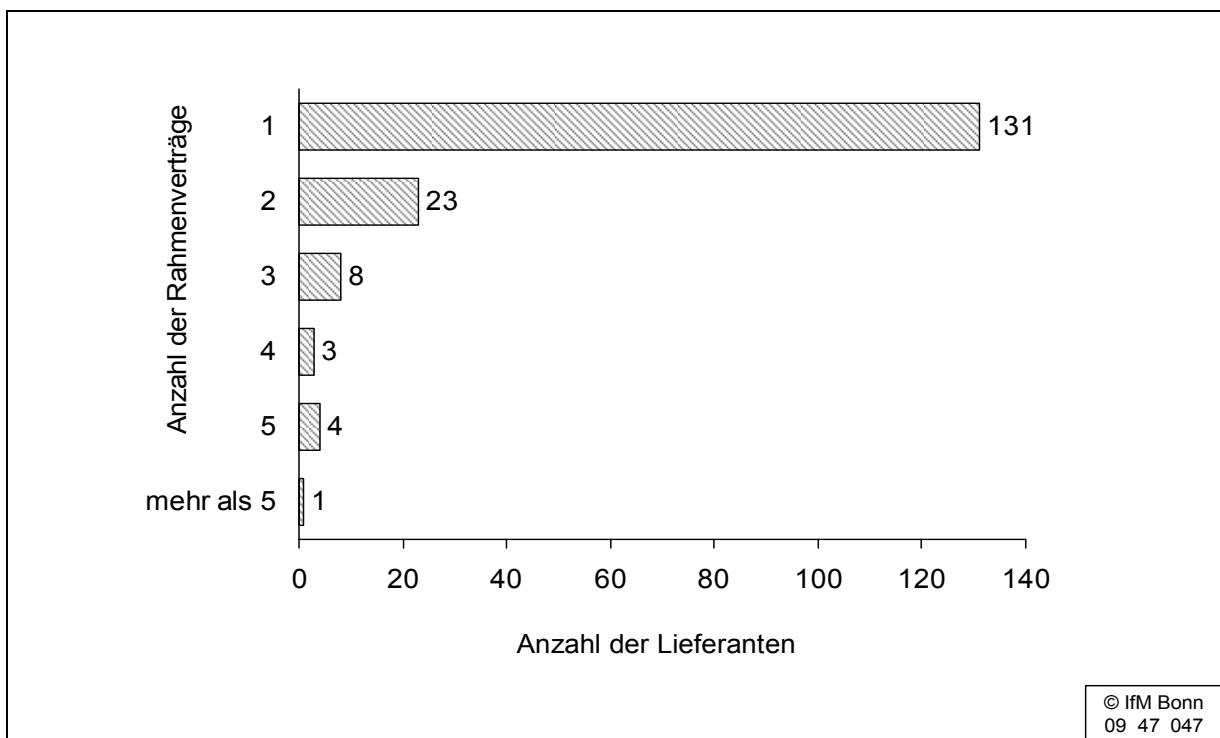
3.3.2 Auswertung der im Kaufhaus des Bundes geführten Rahmenverträge

Für die Untersuchung, ob kleine und mittlere Unternehmen durch die Vergabe von Bündelungsrahmenverträgen benachteiligt werden, hat das IfM Bonn sämtliche zum Stichtag 15.08.2009 im Kaufhaus des Bundes verwalteten Bündelungsrahmenverträge hinsichtlich der Lieferanten untersucht. Zu diesem Zeitpunkt waren insgesamt 170 Lieferanten im Kaufhaus des Bundes aufgeführt, die zum Teil bei mehreren Bündelungsrahmenverträgen den Zuschlag erhalten haben. Der größte Teil, 131 Unternehmen, ist für einen Bündelungsrahmenvertrag beauftragt worden, 39 Unternehmen kommen als Lieferanten für mindestens zwei Verträge in Betracht (vgl. Abbildung 5). Demnach sind die Bündelungsrahmenverträge hinsichtlich der Auftragnehmer so verteilt, dass ein so genanntes "Hoflieferantentum" nicht ersichtlich ist.

Von diesen insgesamt 170 Unternehmen stammen 168 aus Deutschland, zwei Unternehmen haben ihren Sitz im europäischen Ausland. 142 der in Deutschland ansässigen Unternehmen konnten anhand der Beschäftigten und Um-

satzgrößen klassifiziert werden. Fast zwei Drittel dieser Unternehmen (61,3 %), sind nach den quantitativen Merkmalen Beschäftigtenzahl und Umsatz der KMU-Definition des IfM Bonn den kleinen und mittleren Unternehmen zuzurechnen (vgl. Abbildung 6). Davon entfallen 58,5 % auf die Gruppe der mittleren Unternehmen. Ein etwas geringerer Wert ergibt sich auch bei der Anwendung der EU-Definition sowie bei der Klassifizierung anhand der Eigentümerverhältnisse. Demnach zählen 59 % der Unternehmen zu den Familienunternehmen. Im Folgenden werden die Unternehmen nach den quantitativen Merkmalen Beschäftigtenzahl und Umsatz anhand der KMU-Definition des IfM Bonn betrachtet.

Abbildung 5: Verteilung der Rahmenverträge auf Lieferanten



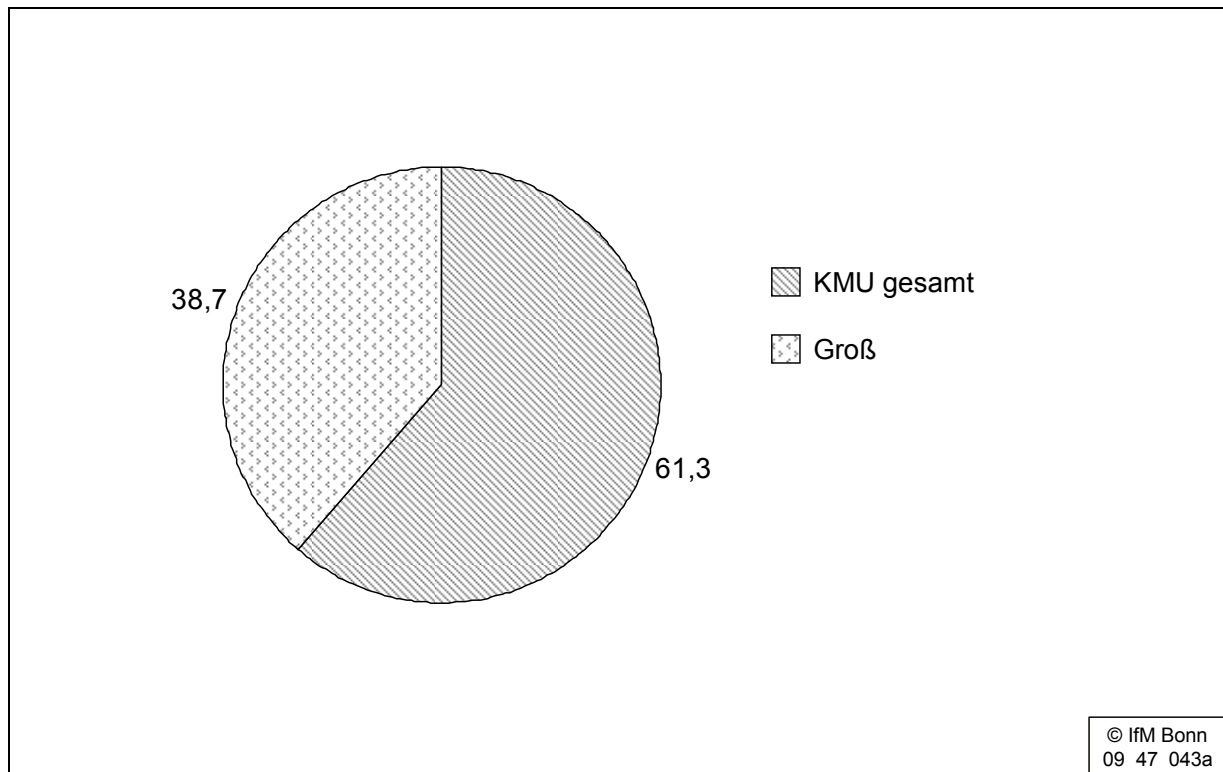
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Somit haben kleine und mittlere Unternehmen nicht nur die Möglichkeit, sich an Ausschreibungen zu den Bündelungsrahmenverträgen zu beteiligen, sondern sie haben sich auch erfolgreich im Wettbewerb durchgesetzt.

Ein Vergleich mit der allgemeinen Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen am öffentlichen Auftragswesen insgesamt bzw. speziell den Beschaf-

fung des Bundes bezogen auf die Zahl der Verfahren bzw. das Auftragsvolumen ist wegen fehlender empirischer Untersuchungen jedoch nicht möglich.¹²

Abbildung 6: Lieferanten nach der KMU-Definition des IfM Bonn in Prozent



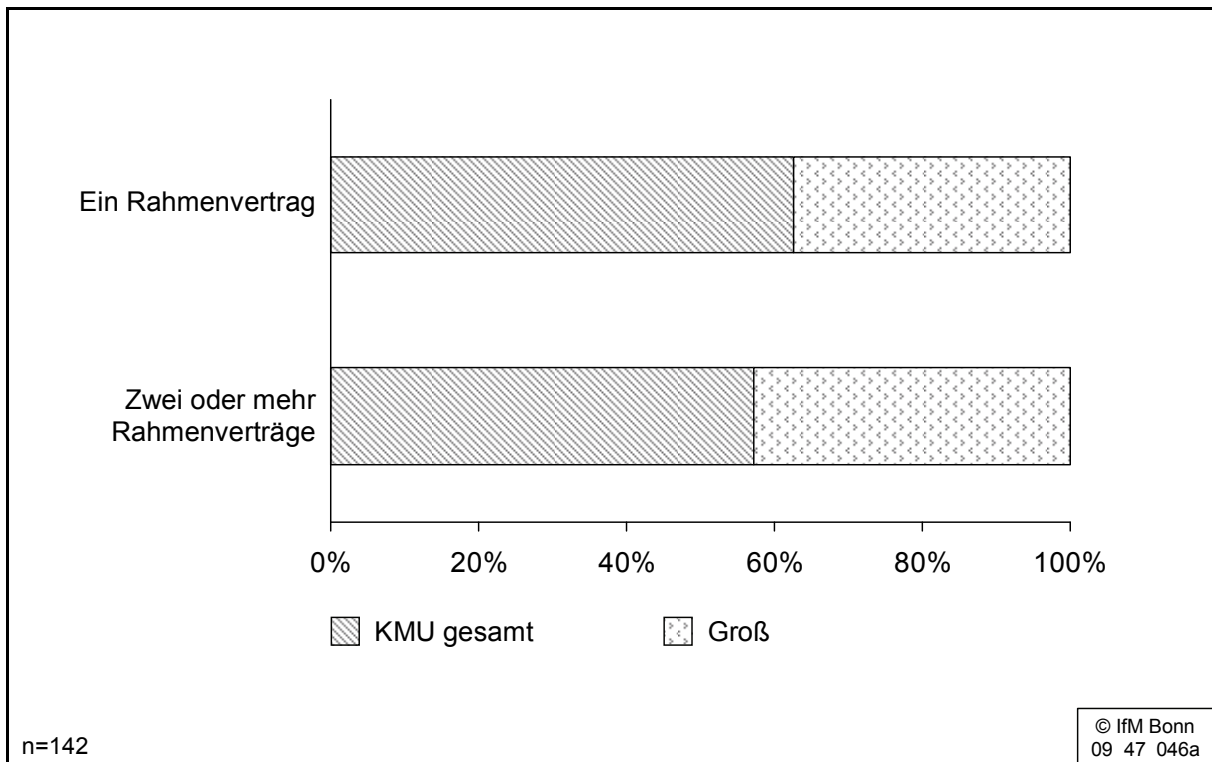
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Fraglich ist jedoch, ob es Kriterien gibt, die sich auf die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an Bündelungsrahmenverträgen auswirken. Dies könnte zum einen die Anzahl der Bündelungsrahmenverträge pro Unternehmen sein. Zum anderen könnte es bestimmte Produktbereiche geben, in denen kleine und mittlere Unternehmen weniger an Bündelungsrahmenverträgen partizipieren. Als drittes Kriterium kommt möglicherweise die Laufzeit der Verträge in Betracht.

¹² In den bisherigen statistischen Erhebungen der Bundesbehörden wird überwiegend die Definition des Mittelstandes anhand der Richtlinie der Bundesregierung vom 01. Juni 1976 vorgenommen. Die hierin enthaltene Klassifizierung von mittelständischen Unternehmen ist mit den in Kapitel 3.3.1 erläuterten KMU-Definitionen nicht vergleichbar. Richtlinie der Bundesregierung zur angemessenen Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen in Handwerk, Handel und Industrie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Vergabeordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL) vom 01. Juni 1976.

Bei einer Gruppierung der Unternehmen nach der Zahl der gewonnenen Aufträge zeigt sich, dass sowohl bei den Unternehmen mit nur einem Bündelungsrahmenvertrag als auch bei den Unternehmen mit mindestens zwei Verträgen überwiegend KMU beauftragt werden. Während 62 % der Unternehmen als Lieferant für einen Bündelungsrahmenvertrag zu den kleinen und mittleren Unternehmen gehören, beläuft sich dieser Anteil bei den Unternehmen, die mehrere Bündelungsrahmenverträge abschließen konnten, auf etwa 58 % (vgl. Abbildung 7). Aufgrund dieses Ergebnisses kann gefolgert werden, dass KMU durchaus in der Lage sind, mehrere Bündelungsrahmenverträge gleichzeitig zu erfüllen.

Abbildung 7: Zahl der erworbenen Bündelungsrahmenverträge eines Unternehmens anhand der Beschäftigtenzahlen nach der KMU-Definition des IfM Bonn

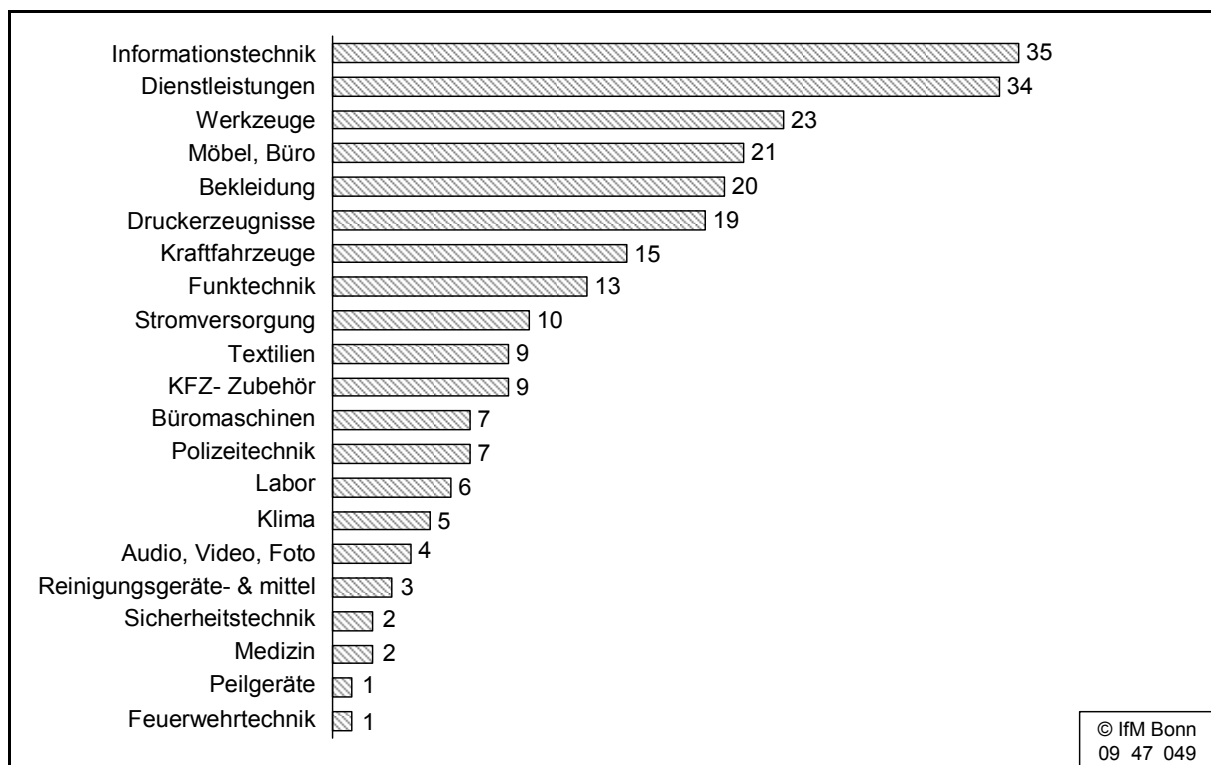


Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Bevor untersucht werden kann, ob sich die Bedarfsbündelung in den unterschiedlichen Produktgruppen des Kaufhaus des Bundes auf kleine und mittlere Unternehmen auswirkt, werden die Bündelungsrahmenverträge nach dieser

Produktgruppensystematik sortiert¹³. Demnach entfallen über 60 % Verträge auf die Produktgruppen "Informationstechnik" (35) und "Dienstleistungen", (34) "Werkzeuge" (23), "Möbel" (21), "Bekleidung" (20) sowie "Druckerzeugnisse" (19) (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Verteilung der Bündelungsrahmenverträge auf Produktgruppen



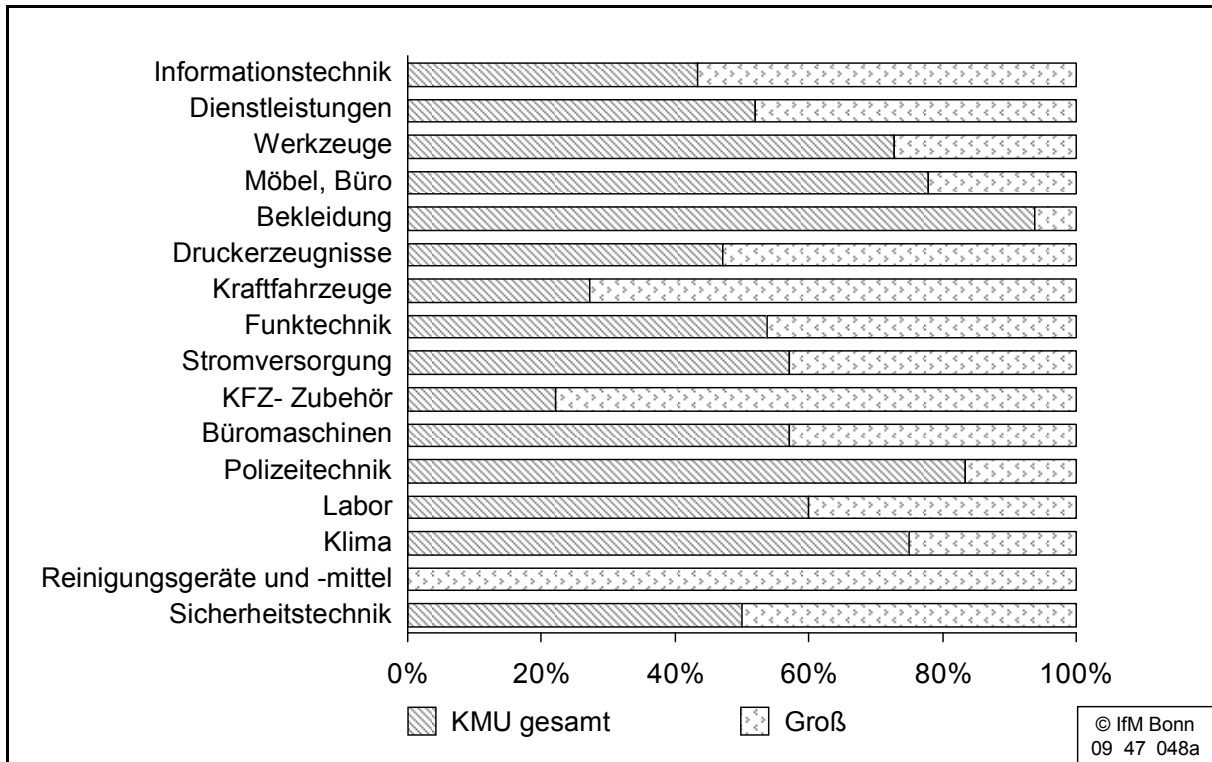
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Hinsichtlich der Verteilung der Unternehmen auf die unterschiedlichen Produktgruppen im Kaufhaus des Bundes zeigt sich, dass kleine und mittlere Unternehmen in allen Produktbereichen vertreten sind. Hierbei sind einige Produktgruppen vorhanden, in denen ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen den Zuschlag erhalten haben. Es handelt sich dabei um die Produktgruppen "Textilien", "Audio- Video- und Fototechnik", "Peilgeräte", "Medizin" und "Feuerwehrtechnik". In der folgenden Übersicht sind diese Produktgruppen zugunsten einer besseren Übersicht nicht mehr graphisch dargestellt worden (vgl. Abbildung 9). Gleichzeitig zeigt sich, dass bis auf die Gruppe "Reini-

¹³ Eine vollständige Auflistung der Produktgruppensystematik im Kaufhaus des Bundes befindet sich in Anhang I.

gungsgeräte und -mittel" in allen Bereichen kleine und mittlere Unternehmen zu den Auftragnehmern gehören.

Abbildung 9: Unternehmensstruktur innerhalb der Produktgruppen



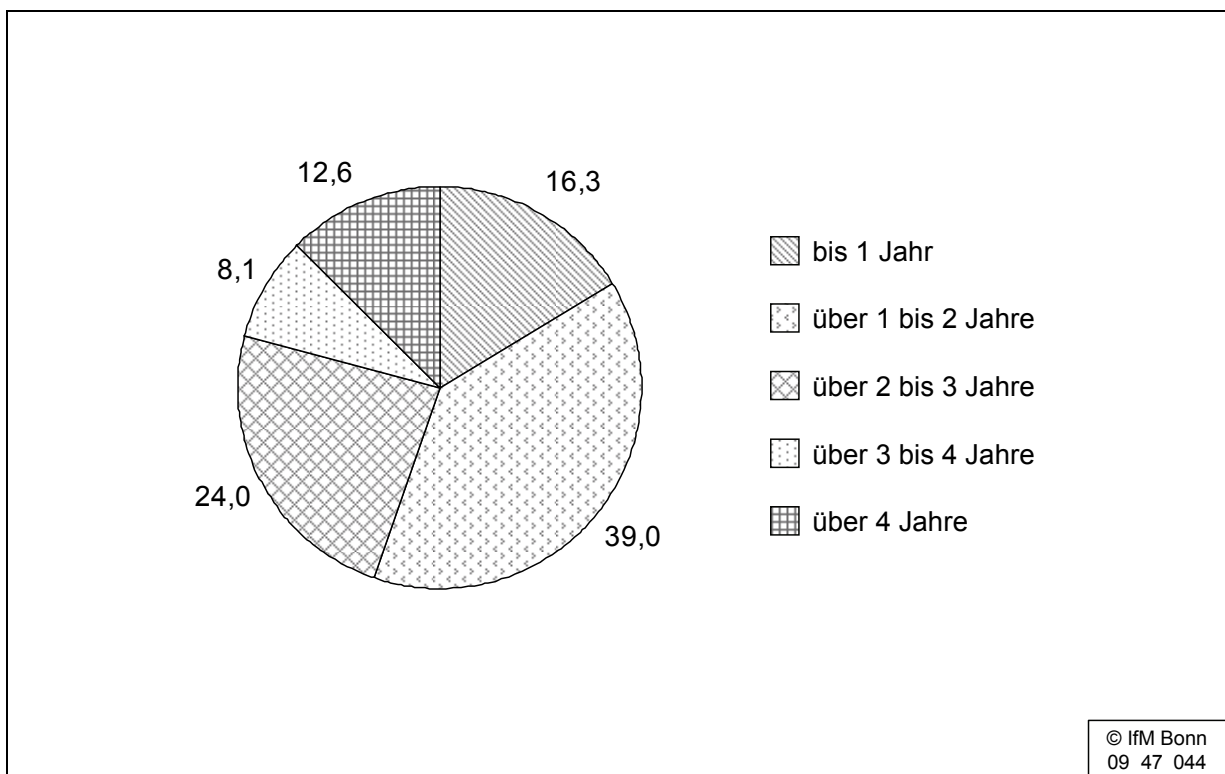
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Eine Besonderheit liegt im Bereich der Kraftfahrzeuge und deren Zubehör vor. Hier agieren einige wenige große Hersteller, die sich um Bündelungsrahmenverträge bemühen anstelle von einzelnen Vertragshändlern, wodurch der überwiegende Teil von Bündelungsverträgen direkt von den Automobilherstellern erfüllt wird. In den ersten sechs unter Abbildung 8 genannten Produktgruppen, auf die mehr als 60 % aller Bündelungsrahmenverträge entfallen, machen kleine und mittlere Unternehmen zwischen 52 % ("Dienstleistungen") bzw. 57 % ("Informationstechnik") und über 90 % ("Werkzeuge" 91 %, "Bekleidung" 93 % und "Möbel" 100 %) der Auftragnehmer aus.

Somit sind bei einer Betrachtung der Lieferanten nach der Anzahl der Bündelungsrahmenverträge pro Unternehmen sowie nach den Produktgruppen keine Benachteiligungen von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Vergabe von diesen Aufträgen festzustellen. Es bleibt noch zu untersuchen, ob dies auch bei den Laufzeiten der Bündelungsrahmenverträge zutrifft.

Wie aus Abbildung 10 ersichtlich ist, gibt es im Kaufhaus des Bundes Bündelungsrahmenverträge mit unterschiedlichen Laufzeiten von bis zu einem Jahr bis zu maximal vier Jahren. In einigen besonderen Fällen, bspw. Softwarelösungen zur Telebildübertragung oder zur neuen Rechtschreibung, kann die Laufzeit auch über vier Jahre hinausgehen. Diese machen einen Anteil von etwa 12,6 % aller Bündelungsrahmenverträge aus. Der Hauptteil der im Kaufhaus des Bundes verwalteten Verträge hat eine Laufzeit mit einer Dauer von einem (16,3 %) bis zu zwei Jahren (39 %) bzw. von zwei bis zu drei Jahren (24 %). Im Median beträgt die Laufzeit aller Bündelungsrahmenverträge knapp zwei Jahre (23 Monate).

Abbildung 10: Aufteilung von Bündelungsrahmenverträgen nach der Laufzeit



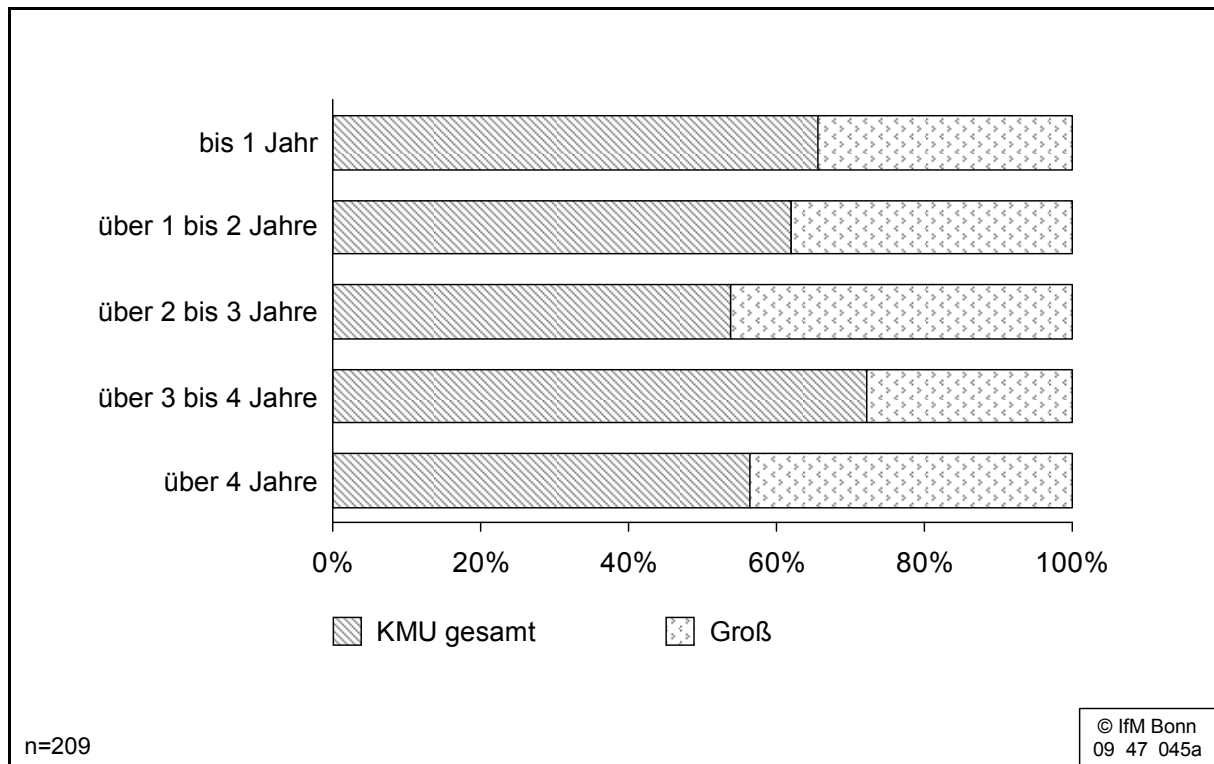
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Hinsichtlich der Unternehmensstruktur bei den unterschiedlichen Laufzeiten der Bündelungsrahmenverträge zeigen sich auch hier keine gravierenden Unterschiede bei der Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen (vgl. Abbildung 11).

Nach dieser Aufschlüsselung liegt der Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen in allen nach der Laufzeit gruppierten Bündelungsrahmenverträgen

zwischen 62 % und 84 %, wobei keine Korrelation zwischen der Dauer der Bündelungsrahmenverträge und der Unternehmensgröße festzustellen ist.

Abbildung 11: Unternehmensstruktur nach der Laufzeit der Bündelungsrahmenverträge



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Anhand dieser Untersuchungen zeigt sich, dass KMU überwiegend als Lieferanten beim Kaufhaus des Bundes beteiligt sind. Die Rahmenbündelungsverträge stellen für die KMU keine unüberwindliche Hürde dar. Verdrängungseffekte bzw. Auswirkungen oder Benachteiligungen dieser Unternehmen durch die Bedarfsbündelung mit dieser statischen Betrachtung jedoch nicht diagnostiziert. Es ist zu berücksichtigen, dass sich die hier ermittelten Zahlen nicht in Relation zu anderen Ergebnissen setzen lassen, da bisher keine fundierten Daten zum öffentlichen Auftragswesen vorliegen. Fraglich ist auch, wie sich der Abschluss von Bündelungsrahmenverträgen auf das Bewerbungsverhalten der unterlegenen Bieter auswirkt. Da auch zu dieser Fragestellung bisher keine Untersuchungen durchgeführt wurden, fehlen auch hier entsprechende Vergleichsdaten, die eine Quantifizierung der Verdrängungseffekte ermöglichen.

Da über das Abrufverhalten von Verdingungsunterlagen von öffentlichen Ausschreibungen und über die Zahl der abgegebenen Angebote bei Bund, Ländern und Kommunen insgesamt nichts bekannt ist, hat das IfM Bonn aus diesem Grund eine Unternehmensbefragung durchgeführt, um zum einen die Meinung von Unternehmern zu dieser Vergabepaxis zu erfahren und zum anderen um erste Erkenntnisse zum Bieterverhalten der Unternehmen zu gewinnen.

3.3.3 Beurteilung von Bündelungsrahmenverträgen seitens der Unternehmen

3.3.3.1 Vorbemerkungen

Da anhand der bisherigen statistischen Auswertungen keine Auswirkungen der Bedarfsbündelung auf KMU festgestellt werden können - jedoch 60 % der Lieferanten des Kaufhaus des Bundes diesen Unternehmen zuzurechnen sind - führte das IfM Bonn im November und Dezember 2008 strukturierte 30-minütige Telefoninterviews mit Unternehmen, die sich in den letzten Jahren bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes um öffentliche Aufträge bemüht und Erfahrungen mit der Vergabe von Bündelungsrahmenverträgen gesammelt haben. Damit sollte zum einem geklärt werden, wie Unternehmen die Bedarfsbündelung und den Abschluss von solchen langjährigen Rahmenverträgen beurteilen, zum anderen sollten in diesen Interviews zusätzliche Erkenntnisse zum Bieterverhalten von kleinen und mittleren Unternehmen gewonnen werden, die sich zwar um öffentliche Aufträge bemüht haben, jedoch nicht erfolgreich waren.

Bei den Interviewten handelt es sich um insgesamt 76 Unternehmen, die sich in einigen ausgewählten Produktgruppen¹⁴ um öffentliche Aufträge bemüht haben. Diese Produktgruppen wurden unter zwei Gesichtspunkten ausgewählt. Zum einem sind in diesen Bereichen bisher über die Hälfte der Bündelungsrahmenverträge abgeschlossen worden. Zum anderen sind die bisherigen Bündelungsrahmenverträge in diesen Produktgruppen in unterschiedlich hohem Maße an KMU vergeben worden (vgl. Abbildung 9).

¹⁴ Bekleidung, Möbel, Druckerzeugnisse, Informationstechnik, Werkzeuge sowie Dienstleistungen.

Zur Befragung der Unternehmen wurden vom Beschaffungsamt des BMI und der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung Adresdaten von Unternehmen zur Verfügung gestellt, die bei offenen Verfahren oder beschränkten Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb Verdingungsunterlagen angefordert haben. Inwiefern die Unternehmen bei einem Vergabeverfahren ein Angebot abgegeben oder den Zuschlag erhalten haben, ist nicht bekannt. Der für diese Interviews verwendete Fragebogen befindet sich in Anhang II. Anzumerken ist, dass die nachfolgend dargestellten Ergebnisse aufgrund der gewählten Stichprobe verzerrt sind und nicht auf den gesamten Mittelstand übertragen werden können. Dennoch liefert die Befragung wertvolle Einblicke in das Bieterverhalten der Unternehmen und lässt Tendenzen erkennen.

3.3.3.2 Demographische Angaben

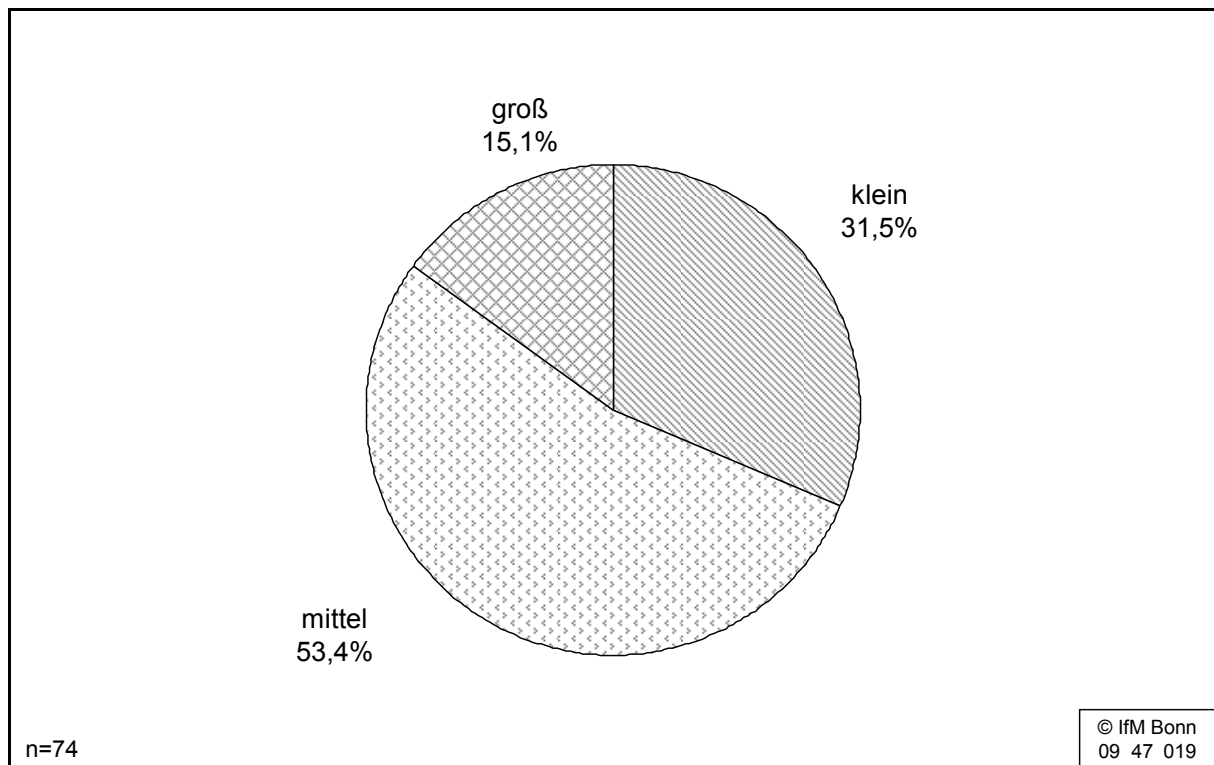
Die 76 per Zufall befragten Unternehmen lassen sich nach der KMU-Definition des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn anhand der Beschäftigtenzahlen und des Umsatzes in die Kategorien kleine, mittlere und große Unternehmen klassifizieren (vgl. Kapitel 3.3.1). Demnach sind 84,9 % der zufällig befragten Unternehmen, die bereits 2006 und 2007 Erfahrungen mit Bündelungsrahmenverträgen gesammelt haben, KMU. Dieses Ergebnis lässt die Schlussfolgerung zu, dass die zentralisierte Bedarfsbündelung als solche kein Hinderungsgrund für kleine und mittlere Unternehmen ist, sich um entsprechende öffentliche Aufträge mit Bündelungsrahmenverträgen zu bemühen. Nach der Anzahl der Mitarbeiter sind 31,5 % der Befragten Kleinunternehmen mit bis zu 9 Beschäftigten, weitere 53,4 % zählen zu den mittleren Unternehmen mit 10 bis 499 Mitarbeiter. 15,1 % beschäftigen mehr als 500 Personen und sind somit den Großunternehmen zuzurechnen (siehe Abbildung 12).

Bei einer Einordnung der Unternehmen nach dem jährlichen Umsatz ergeben sich einige Abweichungen. 29,7 % der Unternehmen erzielen einen Umsatz bis zu 1 Mio. €, 50 % sind als mittlere Unternehmen mit einem Umsatz von 1 bis unter 50 Mio. € zu bezeichnen. 20,3 % der Befragten sind Großunternehmen mit 50 Mio. € und mehr Umsatz per anno. Der Umsatz der befragten Unternehmen betrug im Median 4,95 Mio. € 2007¹⁵. Im weiteren Verlauf wird auf

¹⁵ Da ein Sechstel der Unternehmen jedoch keine Angabe zum Umsatz machte, werden im Folgenden die Unternehmen nur nach der Beschäftigtenzahl differenziert.

Grund der fehlenden Angaben der Unternehmen zum Umsatz die KMU-Definition des IfM Bonn nach Beschäftigten weiter verwendet.

Abbildung 12: Unternehmen nach Beschäftigten

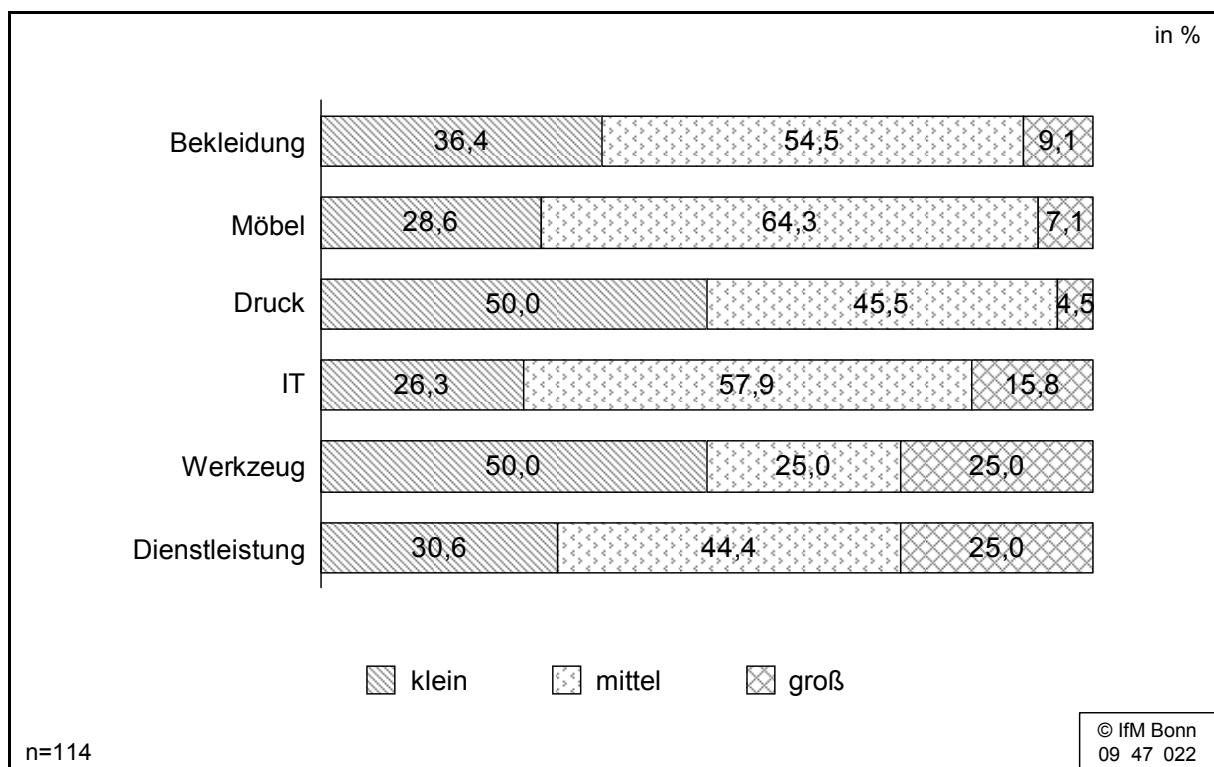


Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Auf den ersten Blick scheint der Anteil von KMU bei den Bietern im Vergleich zum Anteil von KMU bei den Lieferanten des Kaufhaus des Bundes größer zu sein (vgl. Kapitel 3.3.2). Hier gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Auswertung der Bündelungsrahmenverträge die Unternehmen nach den Kriterien Beschäftigte und Umsatz klassifiziert wurden. Bei der Befragung der Unternehmen wird die Klassifizierung jedoch nur nach den Beschäftigtenzahlen vorgenommen, da ein Teil der Befragten keine Angaben zum Umsatz angegeben hat und bei einer Klassifizierung nach Beschäftigten und Umsatz weder zu den KMU noch zu den Großunternehmen zuzurechnen wäre. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, müsste der Anteil von KMU bei den Lieferanten des Bundes ebenfalls nur nach der Anzahl der Beschäftigten berechnet werden. In diesem Fall steigt der Anteil von KMU bei den Lieferanten des Kaufhaus des Bundes von 61,3 % (vgl. Kapitel 3.3.2) auf 76,1 %. Somit ergibt sich im Vergleich der beiden Teiluntersuchungen ein ähnliches Bild.

Bei einer Betrachtung der Unternehmensverteilung gemäß der KMU-Definition des IfM Bonn zeigt sich, dass sich der oben genannte Anteil von 86 % KMU (vgl. Abbildung 12) der bewerbenden Unternehmen annähernd in den ausgewählten Produktgruppen widerspiegelt. Während er in den Bereichen "Dienstleistungen", "Werkzeuge" und "Informationstechnik" zwischen 75 und 85 % liegt, macht der Anteil von KMU in den Produktgruppen "Druckerzeugnisse", "Möbel" und "Bekleidung" zwischen 91 und 95 % der befragten Unternehmen aus (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Unternehmen nach Größe und Produktgruppe



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

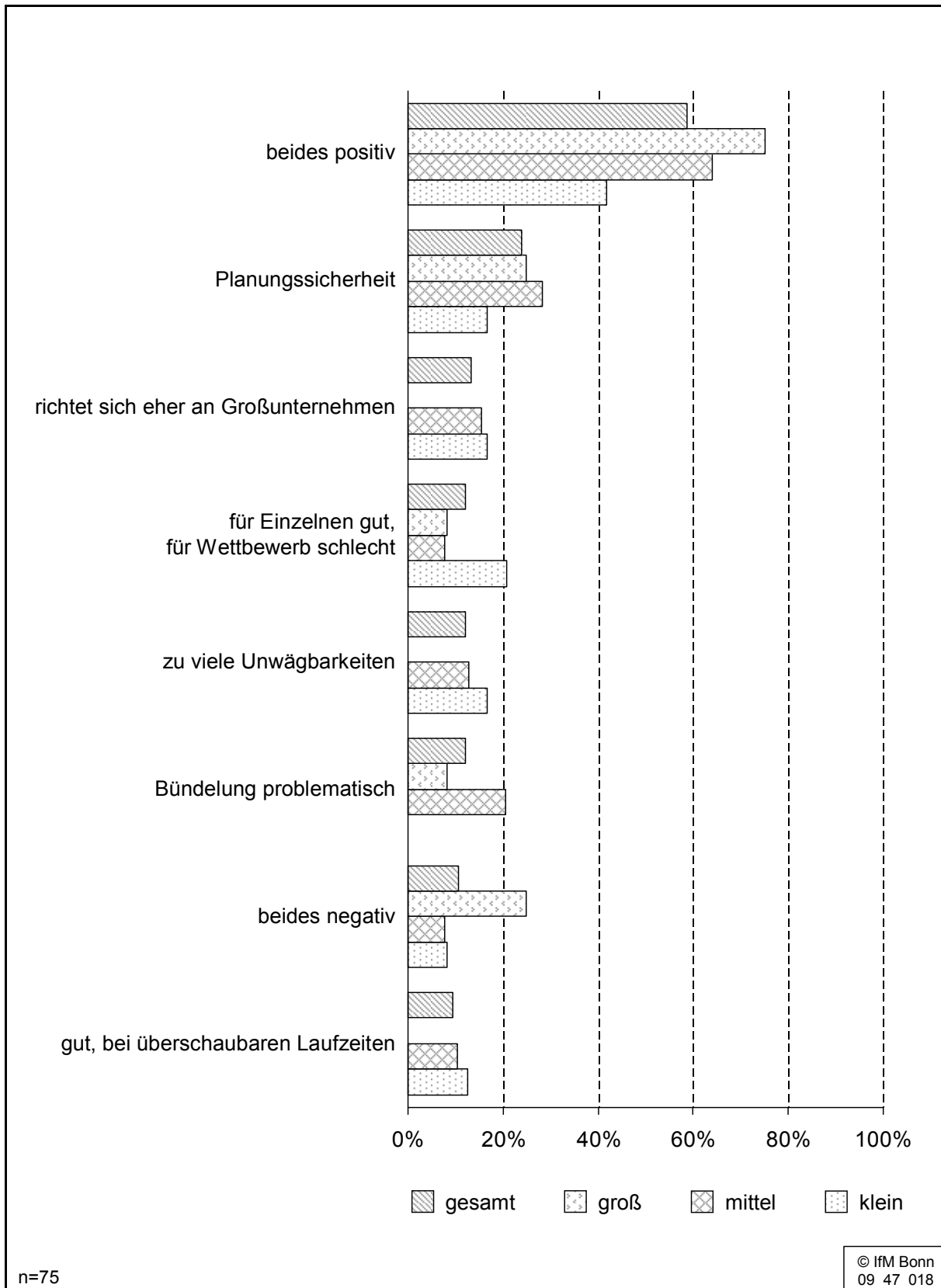
Demnach sind KMU in allen untersuchten Produktgruppen ausreichend unter den Interessierten vertreten. Allerdings kann auf Grund der geringen Fallzahl von insgesamt 114 Nennungen kein Rückschluss auf die Verteilung der Unternehmen in diesen Bereichen und die Auftragsvergabe bei Bündelungsrahmenverträgen an KMU gezogen werden, da es sich hier um eine zu kleine Stichprobe handelt.

3.3.3.3 Beuteilung von Bündelungsrahmenverträgen seitens der Unternehmen

Mit den strukturierten Telefoninterviews sollte in Erfahrung gebracht werden, wie Bündelungsrahmenverträge von den Unternehmen bewertet werden. Fast 60 % der befragten Unternehmen betrachten diese Instrumente der Vergabepraxis positiv. Hinsichtlich der Größenkategorien der KMU-Definition zeigt sich jedoch eine Korrelation zwischen der Befürwortung dieser Instrumente und der Unternehmensgröße. Je geringer die Beschäftigtenzahl, desto eher wird die Bedarfsbündelung und der Abschluss von langjährigen Rahmenverträgen kritischer betrachtet (vgl. Abbildung 14). Ein Viertel der Befürworter lobte bei dieser Art des Vertragsabschlusses die damit verbundene Planungssicherheit. Kritiker dieser Instrumente gaben hingegen an, die Bedarfsbündelung richte sich eher an Großunternehmen (13 %) und sei zwar gut für den Einzelnen, schade aber dem Wettbewerb (12 %). Des Weiteren wiesen weitere 12 % der befragten Unternehmen bei der Ausschreibung eines Rahmenvertrages auf zu viele Unwägbarkeiten hin, welche die Angebotskalkulation im Rahmen des Vergabeverfahrens dieser Aufträge erschweren. Bei diesen Argumenten zeigt sich, dass überwiegend kleine und mittlere Unternehmen diese Kritikpunkte anbrachten. Zudem schätzten 12 % die Bedarfsbündelung als problematisch ein, wenn unterschiedliche Leistungen in einem Rahmenvertrag zusammengefasst werden.

Insgesamt beurteilen kleine und mittlere Unternehmen die Bedarfsbündelung und den Abschluss von langjährigen Rahmenverträgen kritischer als Großunternehmen. Dies zeigt sich vor allem dann, wenn im Zuge einer starken Bedarfsbündelung Aufträge vergeben werden sollen, die für ein einzelnes kleines oder mittleres Unternehmen subjektiv empfunden nicht mehr zu erfüllen sind; sei es, weil der Auftrag über die Kapazitäten des Unternehmens hinausgeht oder aber weil Teilleistungen gefordert werden, die nicht vom einzelnen Unternehmen erbracht werden können. In diesen Fällen beteiligen sich diese Unternehmen nicht mehr an dem Vergabeverfahren für diesen Bündelungsrahmenvertrag.

Abbildung 14: Beurteilung von Bedarfsbündelung und Rahmenvertrag

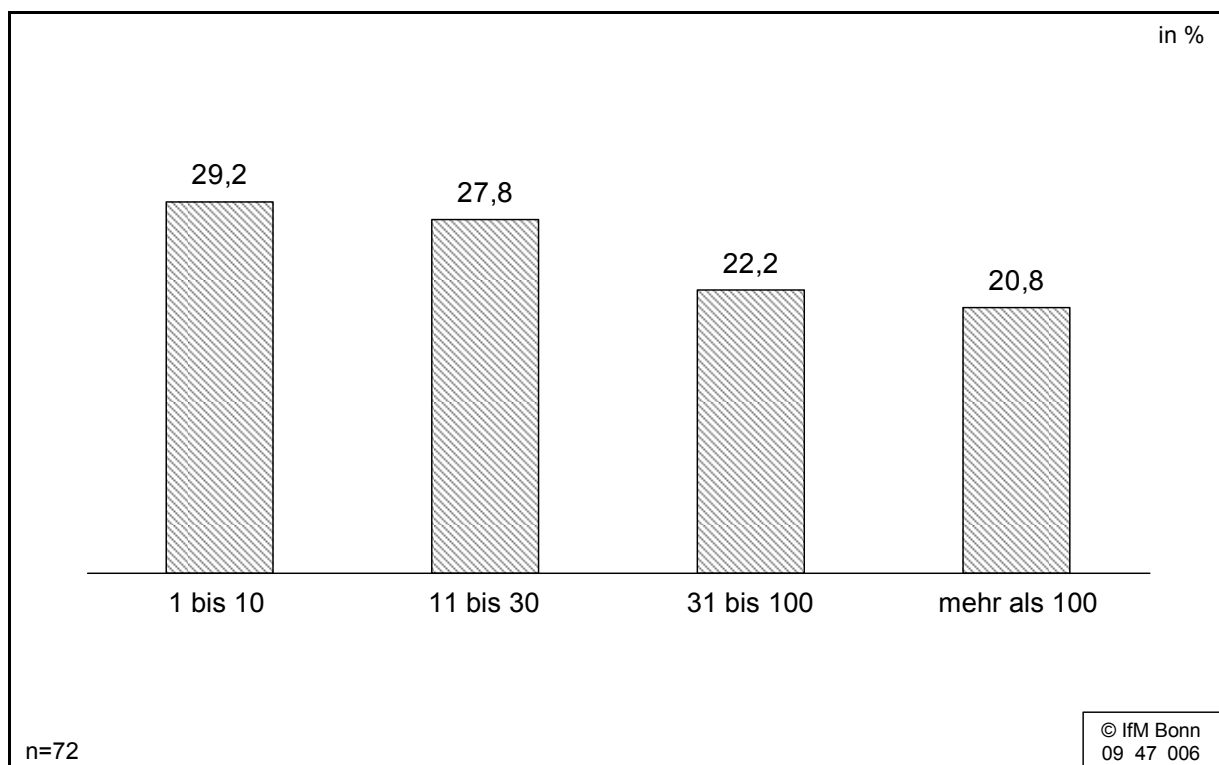


Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

3.3.3.4 Partizipation am öffentlichen Auftragswesen im Allgemeinen

Der erste Schritt von Unternehmen zur Partizipation an öffentlichen Aufträgen ist nach der Recherche von Bekanntmachungen öffentlicher Ausschreibungen die Einsichtnahme in die Verdingungsunterlagen, um letztendlich zu entscheiden, ob sich das Unternehmen an dem jeweiligen Vergabeverfahren beteiligt. Die Abrufe von Verdingungsunterlagen seitens der Unternehmen geben somit einen ersten Anhaltspunkt, wie sehr sich Firmen um öffentliche Aufträge bemühen bzw. wie attraktiv die Ausschreibung für das Unternehmen ist. Im Median haben die befragten Unternehmen 2007 rund 28 Verdingungsunterlagen von öffentlichen Auftraggebern (Bund, Länder und Kommunen) angefordert. Knapp 30 % der befragten Unternehmen gaben an, im Jahr 2007 nicht mehr als 10 Verdingungsunterlagen angefordert oder zugeschickt bekommen zu haben. Weitere 28 % der Befragten haben zwischen 11 und 30 Unterlagen angefordert. Ein Fünftel der Unternehmen (21 %) hat in dem genannten Zeitraum mehr als 100 Verdingungsunterlagen angefordert (vgl. Abbildung 15).

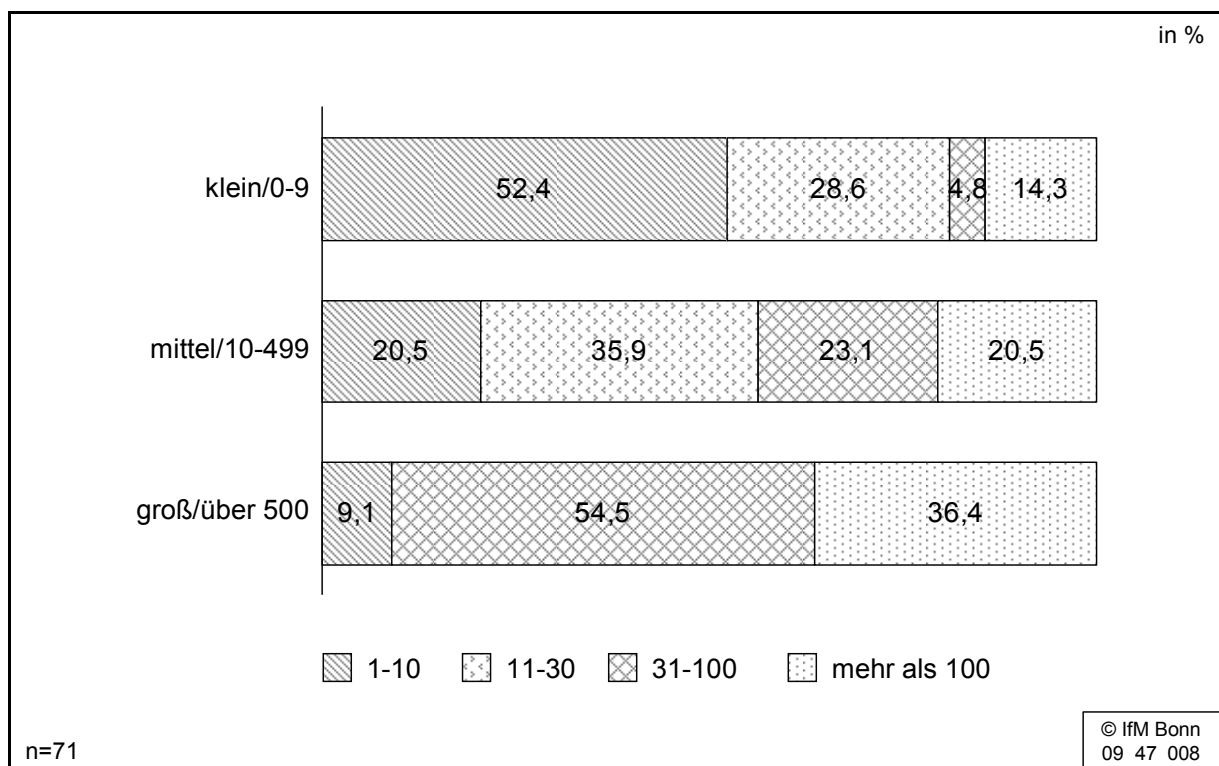
Abbildung 15: Häufigkeit abgerufene Verdingungsunterlagen 2007 insgesamt



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Die Anzahl der angeforderten Verdingungsunterlagen ist abhängig von den Kapazitäten, die in einem Unternehmen zur Bearbeitung zur Verfügung stehen. So rufen etwa 19 % der Unternehmen mit bis zu neun Mitarbeitern mehr als 30 Verdingungsunterlagen im Jahr ab. Bei mittleren Unternehmen beträgt dieser Anteil rund 43 % und bei Großunternehmen 92 % der Befragten (vgl. Abbildung 16). Im Median fordern die befragten kleinen Unternehmen 10 Verdingungsunterlagen im Jahr 2007 an, mittlere Unternehmen 25 und Großunternehmen 100 Verdingungsunterlagen an.

Abbildung 16: Abgerufene Verdingungsunterlagen von allen öffentlichen Auftraggebern nach Unternehmensgröße



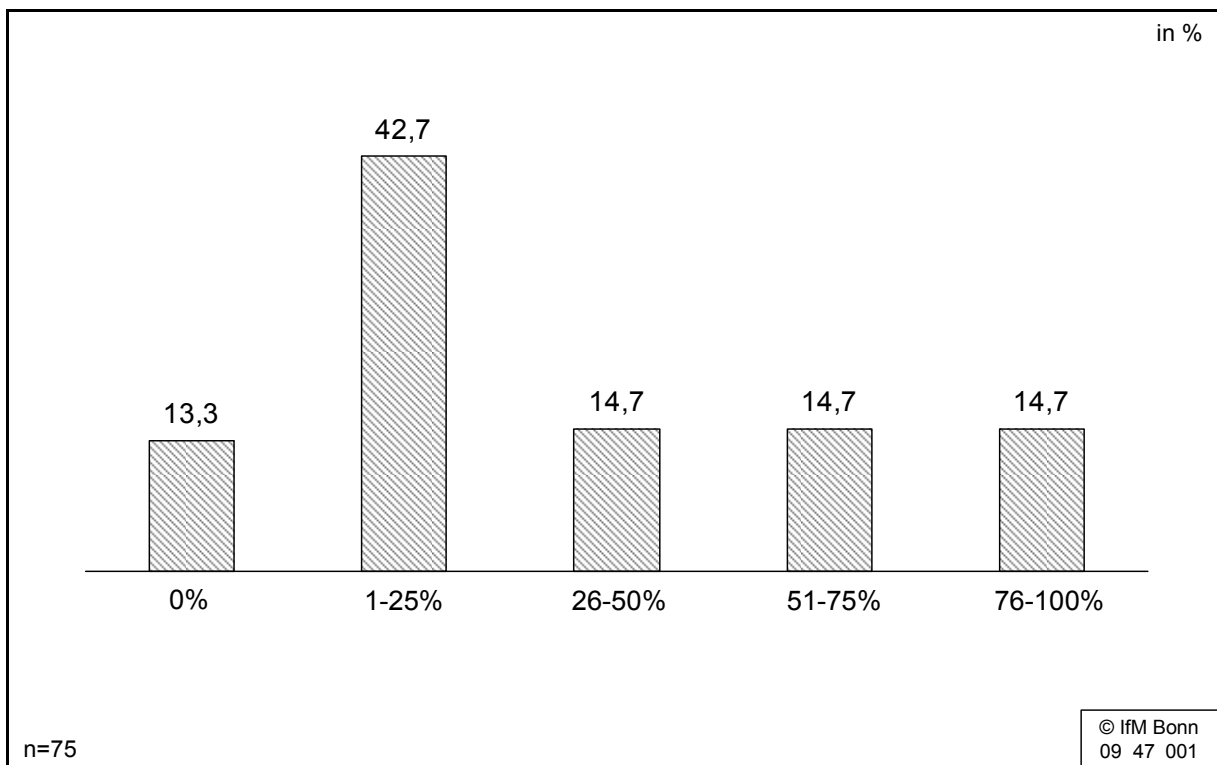
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Dabei haben öffentliche Aufträge für die einzelnen Unternehmen eine unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung. Während sie auf der einen Seite zum Kerngeschäft des Unternehmens gehören, sind sie für manchen Hersteller, Händler oder Anbieter von Dienstleistungen eher ein Zusatzgeschäft.

Knapp 15 % der befragten Unternehmen haben sich auf das öffentliche Auftraggeber fokussiert bzw. spezialisiert und erwirtschafteten 2007 mehr als 75 % ihres Jahresumsatzes über öffentliche Aufträge. Im Gegenzug machen

öffentliche Aufträge bei etwa 43 % der befragten Unternehmen maximal 25 % ihres Umsatzes aus. Für diese Unternehmen scheint das öffentliche Auftragswesen eher eins von mehreren Standbeine/Geschäftsfelder zu sein. Von diesen Unternehmen erwirtschafteten 32 % sogar weniger als 10 % ihres Umsatzes über öffentliche Aufträge. Weitere 13 % bemühten sich im Jahr 2007 zwar um Aufträge von Bund, Land und Kommune, blieben aber erfolglos (vgl. Abbildung 17). Auch für diese Zahlen liegen keine Vergleichswerte anderer Studien vor, so dass eine Bewertung, ob dieser Anteil hoch oder niedrig ist, nicht möglich ist.

Abbildung 17: Prozentualer Anteil öffentlicher Aufträge am Umsatz

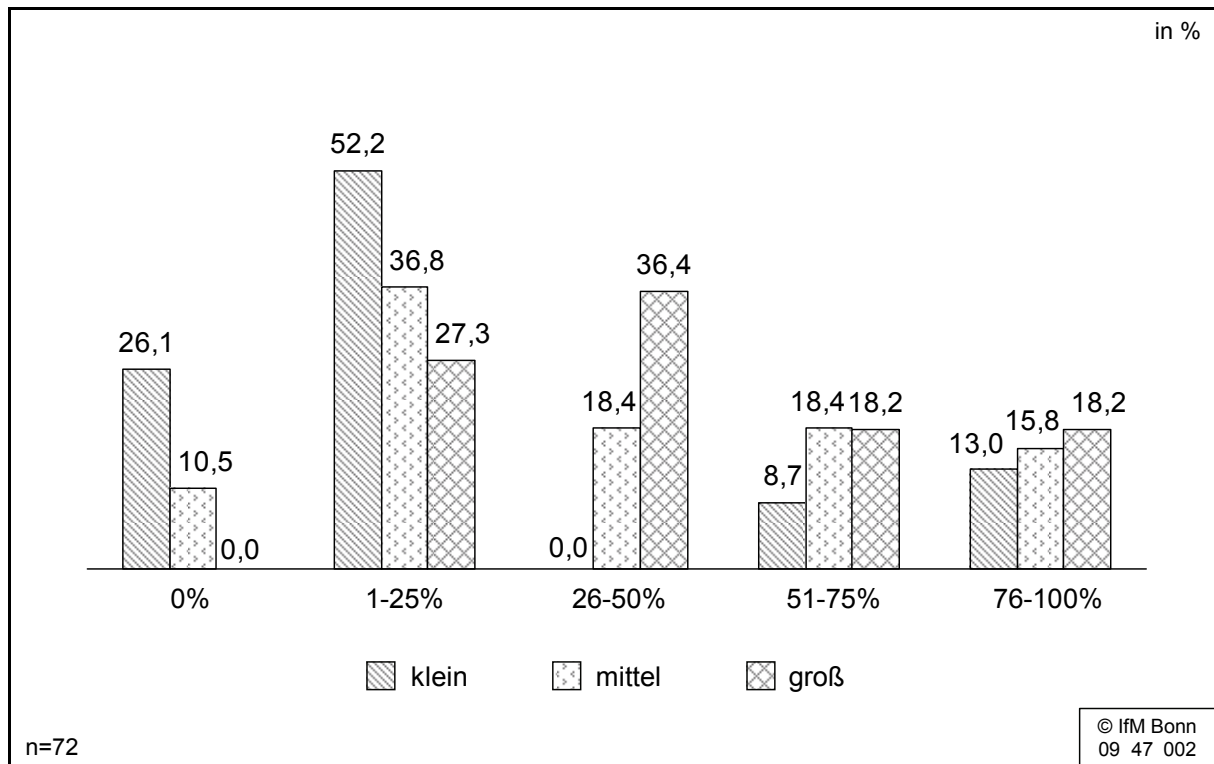


Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

In Relation zur Unternehmensgröße ist erkennbar, dass für kleine und mittlere Unternehmen Aufträge der öffentlichen Hand eher zum Zusatzgeschäft gehören. Über 50 % der kleinen Unternehmen und mehr als 36 % der befragten mittleren Unternehmen im Sinne der KMU-Definition des IfM Bonn erwirtschafteten maximal ein Viertel ihres Umsatzes mit öffentlichen Aufträgen (vgl. Abbildung 18). Demgegenüber ist die Verteilung bei den befragten Großunternehmen relativ ausgeglichen. Gleichzeitig verdeutlicht die folgende Abbildung, dass nicht nur mittlere und große Unternehmen sich auf öffentliche Aufträge

spezialisieren und mehr als drei Viertel ihres Umsatzes so generieren, sondern auch Unternehmen mit maximal neun Beschäftigten.

Abbildung 18: Prozentualer Anteil öff. Aufträge am Umsatz nach Unternehmensgröße



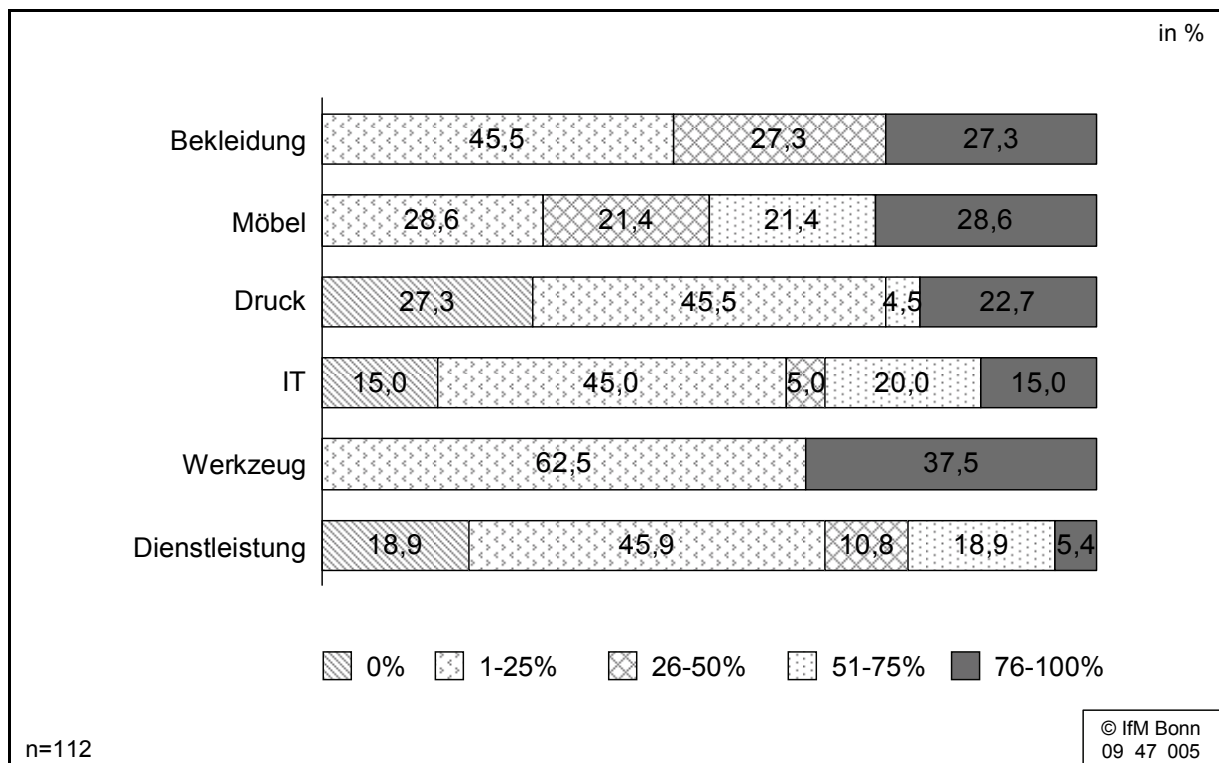
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Dies zeigt, dass sich erstens auch KMU auf das öffentliche Auftragswesen spezialisiert haben. Zum zweiten zeigt die Abbildung aber auch, dass kleine und mittlere Unternehmen oft nicht so erfolgreich sind. 26 % der befragten Kleinunternehmen, die sich an Ausschreibungen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes beteiligt haben, gaben an, 2007 nicht vom öffentlichen Auftragswesen profitiert zu haben, ebenso wie 10 % der mittleren Unternehmen. Im Gegenzug konnten Großunternehmen, wenn sie sich um öffentliche Aufträge bemüht haben, mit diesen einen Teil ihres Umsatzes erwirtschaften. Dies lässt jedoch nicht den Rückschluss zu, dass große Unternehmen automatisch erfolgreich sind, da anhand dieser Abbildung keine Aussage darüber getroffen werden kann, wie sehr und insbesondere wie häufig sich die einzelnen Unternehmen um öffentliche Aufträge bemühen und wie viele Angebote sie im Jahr abgeben.

Viel eher ist anzunehmen, dass die Umsatzgenerierung mit öffentlichen Aufträgen oftmals schwierig ist und das Engagement um Aufträge der öffentlichen Hand nach einigen Versuchen wieder eingestellt wird. Anhand dieser Analyse zeigt sich, dass es keine systematischen "Verzerrungen" gibt, jedoch eine gewisse Einstiegshürde besteht, die im Vergaberecht im Allgemeinen begründet liegt.

Nach Produktgruppen betrachtet, verteilen sich die Unternehmen, die keinen Umsatz mit öffentlichen Aufträgen generieren, auf die Bereiche "Druckerzeugnisse", "Informationstechnik" und "Dienstleistungen". Vermutlich herrscht in diesen Teilmärkten eine größere Wettbewerbsintensivität, die dazu führt, dass eine höhere Anzahl von Unternehmen ein Angebot abgibt. Dies senkt dann erwartungsgemäß die Wahrscheinlichkeit den Zuschlag für diesen Auftrag zu erhalten.

Abbildung 19: Anteil öffentlicher Aufträge am Umsatz nach Produktgruppen

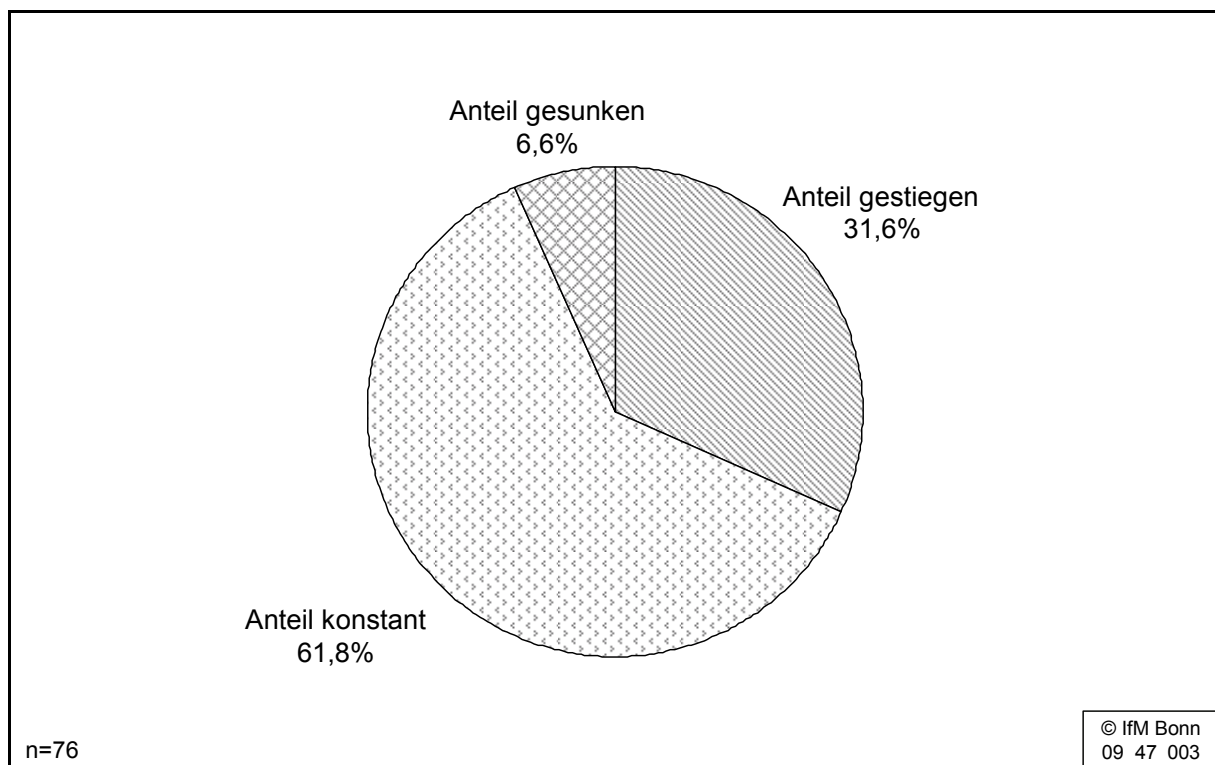


Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

In den anderen drei Produktgruppen "Bekleidung" und "Möbel" bewerben sich überwiegend Unternehmen, die mehr als ein Viertel ihres Umsatzes mit öffentlichen Aufträgen generieren. Eine besondere Situation zeigt sich in der Pro-

duktgruppe "Werkzeuge". Knapp zwei Drittel der Unternehmen erwirtschaftet maximal ein Viertel des Gesamtumsatzes über öffentliche Aufträge, im Gegenzug beträgt der Anteil öffentlicher Aufträge am Umsatz bei den übrigen befragten Bietern mehr als 75 %. In diesem Bereich gibt es anscheinend einen kleinen Teil von Unternehmen, die sich auf öffentliche Aufträge spezialisiert haben und einen überwiegenden Teil, der öffentliche Aufträge als Zusatzgeschäft ansieht. Dies ist anscheinend darauf zurückzuführen, dass der Bund als Einkäufer von Werkzeugen und Werkstatteinrichtungen nicht häufig in Erscheinung tritt und somit zahlreiche potenzielle Bieter nicht regelmäßig nach Ausschreibungen in diesem Produktbereich recherchieren.

Abbildung 20: Veränderung des Anteils am Umsatz gegenüber 2005



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Allgemein wird vermutet, dass die konjunkturelle Lage das Angebotsverhalten der Unternehmen beeinflusst und der Anteil öffentlicher Aufträge am Umsatz mit der Entwicklung der Konjunktur variiert. Je besser die Konjunktur, desto weniger bewerben sich Unternehmen um öffentliche Aufträge und desto mehr generieren sie ihren Umsatz über Aufträge aus der Privatwirtschaft, so die Vermutung. So könnte die allgemein positive konjunkturelle Entwicklung bis zum ersten Halbjahr des Jahres 2008 das Bewerbungsverhalten maßgeblich

beeinflusst haben. Dies scheint jedoch nicht für alle Unternehmen zutreffend zu sein. 62 % der Befragten gaben an, im Vergleich zum Jahr 2005 einen gleich bleibenden Anteil öffentlicher Aufträge am Umsatz zu verzeichnen. Bei rund 32 % der Interviewten ist dieser Anteil gestiegen, wohingegen bei rund 7 % der Anteil gesunken ist.

Besonders auffällig ist hier die Entwicklung bei den Unternehmen, die in 2007 ihren Umsatz ausschließlich über private Kunden erwirtschaftet haben. Bei einem Vergleich des prozentualen Anteils öffentlicher Aufträge am Umsatz mit der Einschätzung, inwiefern sich dieser Anteil seit 2005 verändert hat, gaben neun der zehn Unternehmen an, dass dieser Anteil konstant geblieben sei, sie sich also über mehrere Jahre um öffentliche Aufträge bemüht, aber keinen Zuschlag erhalten haben. Von diesen Befragten hat es kein Unternehmen geschafft, den Anteil öffentlicher Aufträge am Umsatz zu steigern. Da es in den ersten Jahren seit Bestehen des Kaufhauses des Bundes (2005-2007) Bündelungsrahmenverträge noch nicht so häufig vorkamen, können diese Verträge nicht zur Erfolglosigkeit dieser Unternehmen beitragen. Daraus ergibt sich einerseits, dass es besonders für kleine Unternehmen eine Einstiegshürde im Vergaberecht gibt, öffentliche Aufträge zu gewinnen. Auf der anderen Seite liegt die Vermutung nahe, dass diese Unternehmen bei anhaltendem Misserfolg ihre Bemühungen um öffentliche Aufträge einstellen.

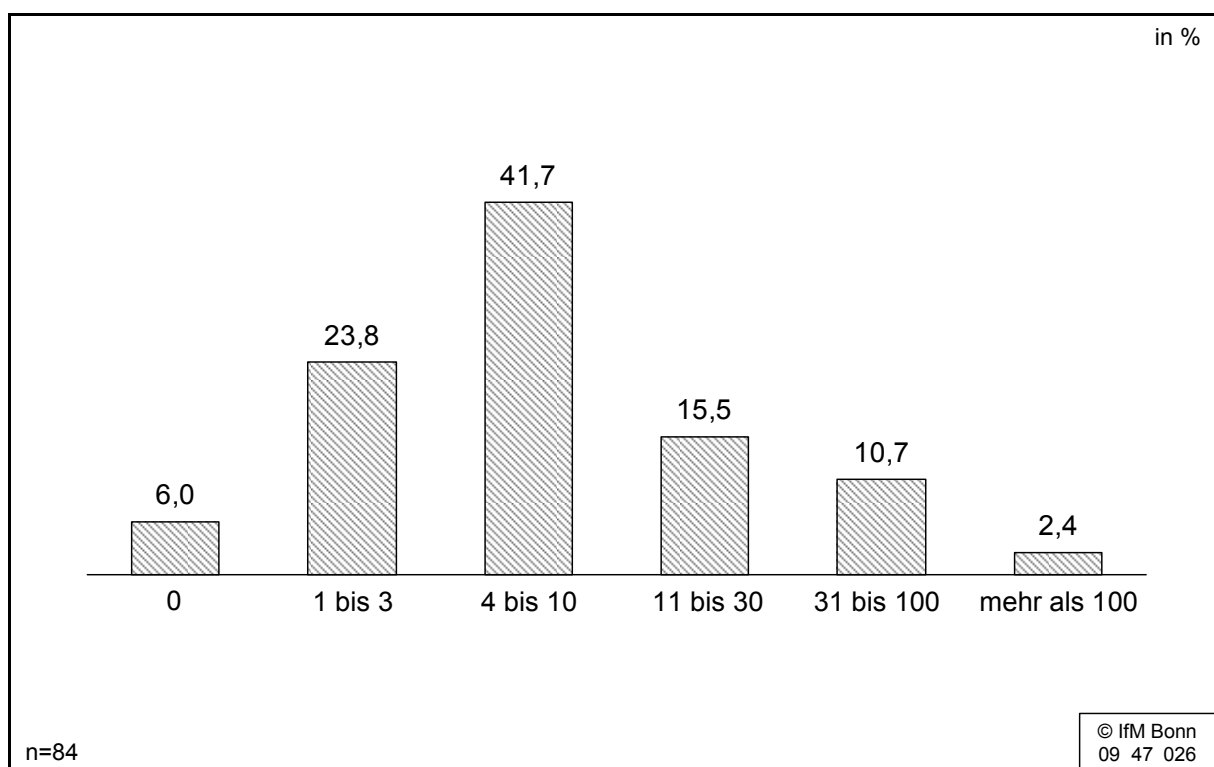
3.3.3.5 Partizipation am öffentlichen Auftragswesen über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes

Nachdem zuerst die allgemeine Partizipation der befragten Unternehmen betrachtet wurde, soll nun der Fokus auf die Beteiligung an der zentralen Beschaffung des Bundes gelegt werden. Wie bereits erläutert, haben die Interviewten im Median 28 Verdingungsunterlagen im Jahr 2007 abgerufen. Auf Bundesebene gibt es, wie in Kapitel 2 erläutert, mehrere zentrale Beschaffungsstellen, bei denen die befragten Unternehmen im Median sechs Verdingungsunterlagen angefordert haben. Somit entfällt ein Viertel der abgerufenen Unterlagen auf die Bundesebene. Eine Spezialisierung der Unternehmen auf eine staatliche Institution ist nicht gegeben, vielmehr haben die Befragten bei öffentlichen Aufträgen mehrere Standbeine. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass das eine oder andere Unternehmen auf der Bundesebene nicht mehr erfolgreich ist, gleichzeitig ist aber auch eine marktbeherrschende

Stellung des Bundes auszuschließen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen aus Kapitel 3.1

24 % der befragten Unternehmen gaben an, bei allen Bundesbehörden zwischen 1 und 3 Verdingungsunterlagen im Jahr 2007 abgerufen zu haben. Der Großteil (knapp 38 %) der Befragten hat 2007 zwischen 4 und 10 Verdingungsunterlagen angefordert. Knapp 13 % der Interviewten haben hingegen mehr als 30 Verdingungsunterlagen angefordert (vgl. Abbildung 21).

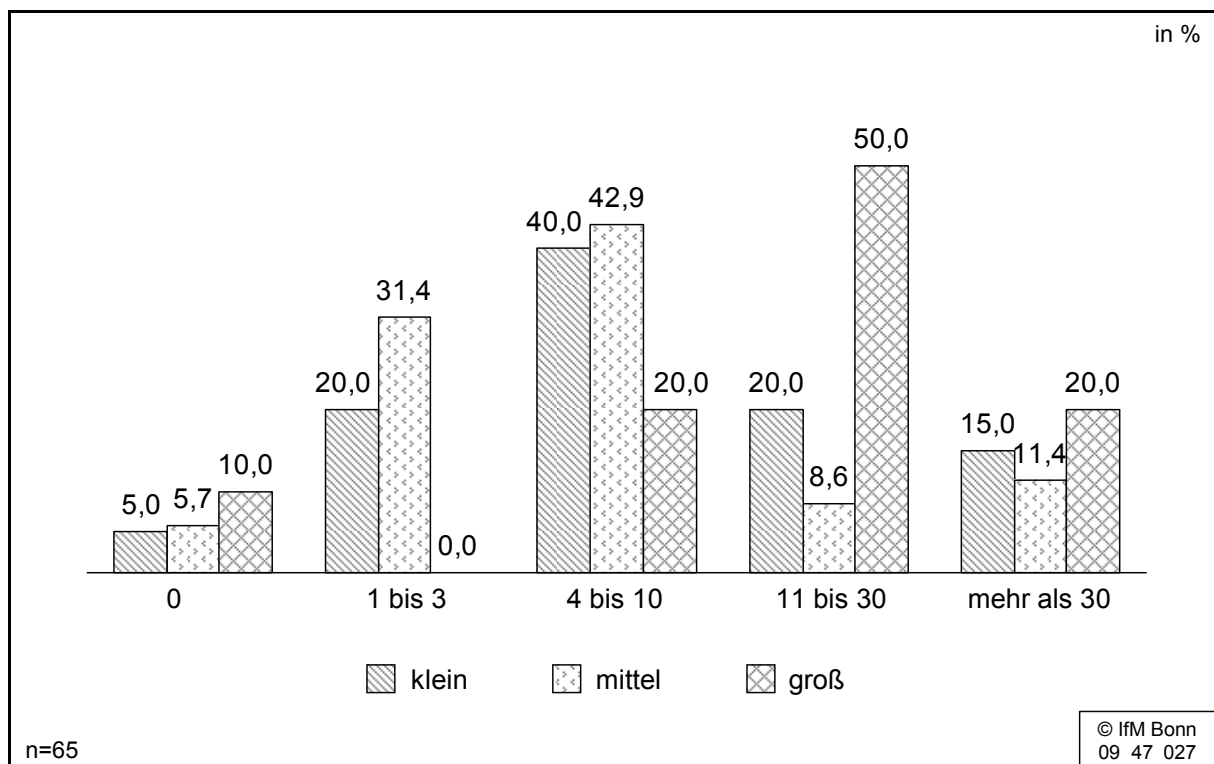
Abbildung 21: Anzahl angeforderter Verdingungsunterlagen bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes 2007



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Hinsichtlich der Aufteilung der Abrufzahlen von Verdingungsunterlagen nach der Unternehmensgröße zeigt sich, dass kleine und mittlere Unternehmen überwiegend zwischen ein und zehn Verdingungsunterlagen bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes abrufen. So rufen 60 % der kleinen und 74 % der mittleren Unternehmen maximal zehn Verdingungsunterlagen ab. Demgegenüber haben 70 % der Großunternehmen mehr als zehn Verdingungsunterlagen bei den zentralen Beschaffungsstellen angefordert (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Abruf der Verdingungsunterlagen bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes nach Unternehmensgröße



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnungen

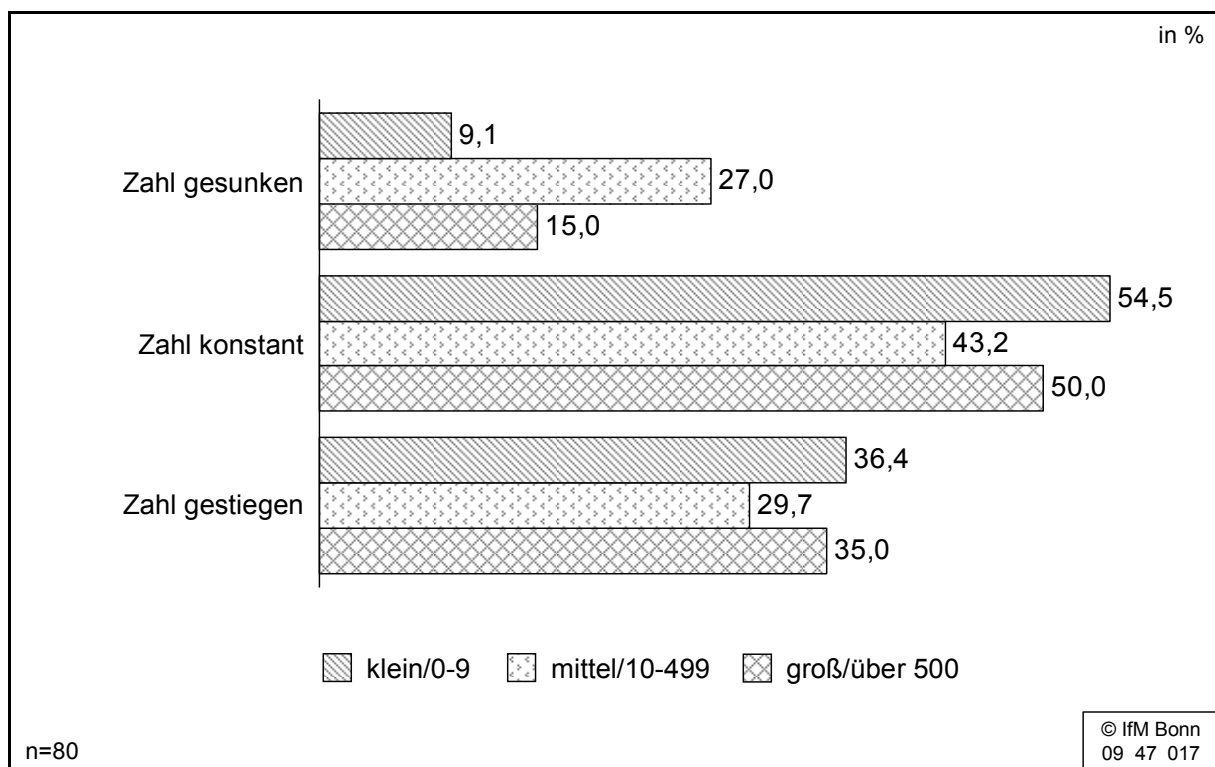
Zum einen bestätigt dies eine Korrelation der Abrufzahlen der Verdingungsunterlagen mit der Unternehmensgröße, zum anderen rufen 20 % der kleinen und 31 % der mittleren Unternehmen zwischen ein und drei Verdingungsunterlagen bei allen zentralen Beschaffungsstellen ab und scheinen sich damit punktuell oder gezielt auf Ausschreibungen dieser Vergabestellen zu bewerben.

Anhand dieses Ergebnisses gilt es zu untersuchen, in wie vielen Fällen die Unternehmen auf die abgerufenen Verdingungsunterlagen mit einem Angebot reagieren. Hier ist im Vorfeld jedoch zu klären, ob sich mit der Beschaffung über Bündelungsrahmenverträge die Zahl der relevanten Ausschreibungen für die Unternehmen verändert hat. So könnte durch den Abschluss von Bündelungsrahmenverträgen die Zahl der für ein Unternehmen relevanten Ausschreibungen bzw. Vergabeverfahren sinken. Dies könnte dazu führen, dass Unternehmen sich weniger an öffentlichen Aufträgen beteiligen und dementsprechend weniger Angebote abgeben. Im Gegenzug liegt die Vermutung nahe, dass bei einer Zunahme der für die Unternehmen relevanten Ausschrei-

bungen der Abruf der Verdingungsunterlagen steigt und damit möglicherweise auch die Abgabe von Angeboten.

Insgesamt gaben 21 % der befragten Unternehmen an, die Zahl für sie relevanter Ausschreibungen sei gesunken, im Gegenzug meinten jedoch 32 % der Unternehmen, diese Zahl habe zugenommen. Für knapp die Hälfte der Unternehmen (47 %) hat sich die Zahl relevanter Ausschreibungen jedoch nicht verändert. Bei einer Unterscheidung dieser Einschätzung nach der Unternehmensgröße der Befragten ergibt sich ein leicht differenziertes Bild. Bei den kleinen Unternehmen gaben 85 % an, die Zahl relevanter Ausschreibungen sei konstant geblieben oder gestiegen. Dies meinten auch 73 % der mittleren und 91 % der Großunternehmen (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23: Veränderung der relevanten Ausschreibungen nach Unternehmensgröße



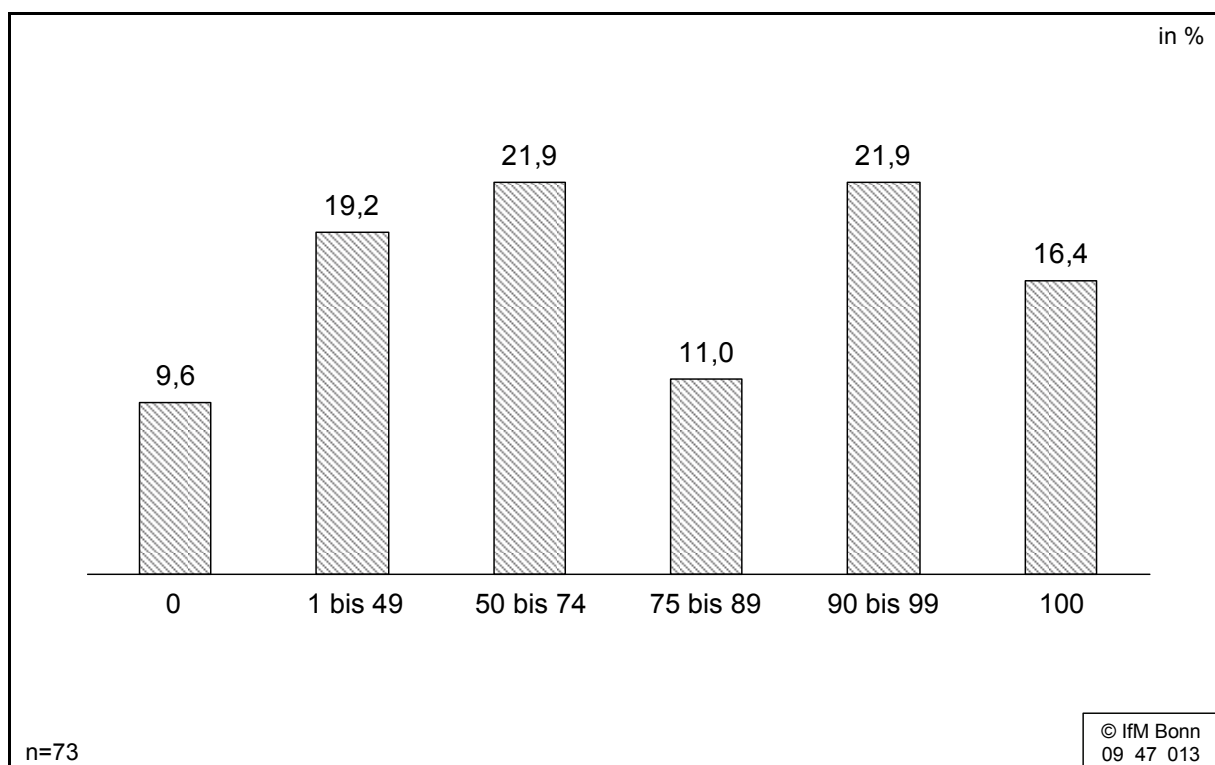
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Für den Großteil der Unternehmen hat sich trotz der Vergabe von Bündelungsrahmenverträgen die Zahl der Ausschreibungen nicht verringert. Damit wird deutlich, dass die Bemühungen der Unternehmen um öffentliche Aufträge eben nicht auf einige wenige öffentliche Auftraggeber konzentriert, sondern auf

mehrere Standbeine verteilt sind. Bei den Unternehmen, die angaben, die Zahl relevanter Ausschreibungen sei gesunken, handelt es sich indes überwiegend um diejenigen, die sich aufgrund fehlender Erfolge von öffentlichen Aufträgen zurückgezogen haben. Eine Veränderung der Zahl der relevanten Ausschreibungen aufgrund von Verfahren mit Bündelungsrahmenverträgen als Vertragsabschluss ist nicht festzustellen und kann somit als Ursache für eine rückläufige Beteiligung seitens der Unternehmen ausgeschlossen werden.

Im Folgenden soll nun geklärt werden, in wie vielen Fällen die befragten Unternehmen kein Angebot bei der zentralen Beschaffung des Bundes abgeben. 16 % der befragten Unternehmen gaben an, auf alle angeforderten Verdingungsunterlagen mit einem Angebot zu reagieren. Weitere 21 % geben bei mindestens 90 % der angeforderten Verdingungsunterlagen ein Angebot ab. Im Gegenzug geben weitere 19 % maximal auf jede zweite Verdingungsunterlage ein Angebot ab. Knapp 10 % der Befragten beteiligen sich überhaupt nicht mehr bei offenen Verfahren/öffentlichen Ausschreibungen und geben nur noch bei freihändigen Vergaben ein Angebot ab, bei denen sie direkt von den Vergabestellen dazu aufgefordert werden (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 24: Fälle, in denen ein Angebot abgegeben wurde



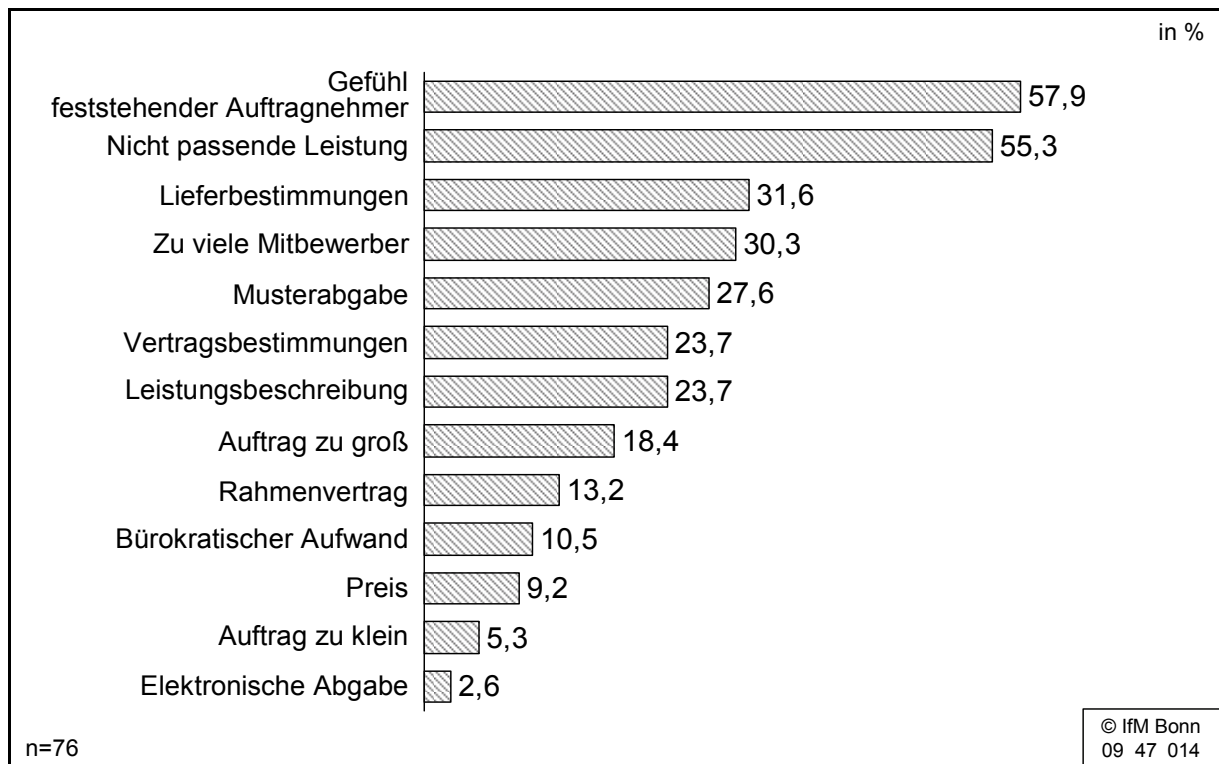
Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Über alle befragten Unternehmen hinweg wird im Durchschnitt bei 36 % der angeforderten Verdingungsunterlagen kein Angebot abgegeben. Bei einer Unterscheidung nach den Unternehmensgrößenklassen der KMU-Definition des IfM Bonn werden im Median von den kleinen Unternehmen bei 42 %, den mittleren Unternehmen bei 32 % und den Großunternehmen bei 10 % der abgerufenen Verdingungsunterlagen kein Angebot abgegeben. Dabei gaben die Unternehmen allgemein an, stärker zwischen dem zu leistenden Aufwand im Zuge der Angebotserstellung und den "vermeintlichen" Erfolgsaussichten bei den jeweiligen Vergabeverfahren abzuwägen. Insgesamt stellte sich heraus, dass im Vergleich zu früheren Jahren aufgrund dieser Abwägung eine stärkere Selektion der Verdingungsunterlagen erfolgt.

Diese Selektionsentscheidung, auf welche Verdingungsunterlagen ein Angebot abgegeben wird oder nicht, hängt von einer Vielzahl von Faktoren bzw. Gründen ab. Über die Hälfte der Unternehmen (58 %) gibt kein Angebot ab, wenn sie nach dem Lesen der Verdingungsunterlagen das Gefühl haben, der Auftragnehmer stünde im Vorfeld schon fest. Ein zweiter, häufig genannter Hinderungsgrund ist die Feststellung, die gewünschte Leistung oder das geforderte Produkt kann vom Unternehmen nicht erfüllt/ erbracht werden (55 %)¹⁶. Weitere Gründe, kein Angebot abzugeben, sind die bei einer zentralen Beschaffung geforderten Lieferbedingungen, wie Fristen oder Logistikanforderungen (32 %), die Annahme, zu viele Mitbewerber würden sich um diesen Auftrag bemühen (30 %) sowie die Abgabe von Produktmustern (28 %) im Rahmen des Vergabeverfahrens. Der Abschluss eines Rahmenvertrages ist hingegen nur für 13 % der Unternehmen ein Hinderungsgrund zur Angebotsabgabe (vgl. Abbildung 25).

¹⁶ Bspw. Druckereien, die keine Kapazitäten für gestalterische Aufgaben haben.

Abbildung 25: Gründe für die Nichtabgabe eines Angebotes



Quelle: IfM Bonn, eigene Berechnung

Die Ergebnisse dieser Unternehmensbefragung deuten darauf hin, dass die Beschaffung über Bündelungsrahmenverträge von Seiten der Unternehmen überwiegend positiv aufgenommen wird. Es ist jedoch auch deutlich geworden, dass es eher kleine Unternehmen sind, die der Bedarfsbündelung und dem Abschluss von Rahmenverträgen kritisch gegenüberstehen (vgl. Kapitel 3.3.3.3). Eine Ursache für diese Beurteilung könnte darin liegen, dass kleine Unternehmen anscheinend größere Schwierigkeiten haben, über öffentliche Aufträge ihren Umsatz zu generieren, als Unternehmen mit einer größeren Zahl an Beschäftigten. Nach den hier vorliegenden Ergebnissen der Interviews ist dies jedoch keine Problematik, die auf die Ausschreibung von Bündelungsrahmenverträgen zurückzuführen ist, sondern scheint eher ein generelles Problem der öffentlichen Auftragsvergabe zu sein.

4. Fazit und Handlungsempfehlungen

4.1 Zusammenfassung und Fazit

Mit dem Kabinettsbeschluss zur "Optimierung öffentlicher Beschaffungen" hat die Bundesregierung im Dezember 2003 den Grundstein gelegt, die öffentliche Beschaffung mehr an betriebswirtschaftlichen Maßstäben auszurichten und somit wirtschaftlicher beschaffen zu können. Dazu sollten Standardgüter über Rahmenverträge gebündelt und beschafft werden, die in einem virtuellen Kaufhaus des Bundes anschließend von den Bedarfsträgern der Bundesverwaltung abgerufen werden können. Im Rahmen dieser Studie galt es zu untersuchen, inwiefern sich diese Form der Beschaffung auf Unternehmen und im speziellen auf kleine und mittlere Unternehmen auswirkt und ob diese durch die Bedarfsbündelung benachteiligt werden. Hierzu betrachtete das IfM Bonn das Kaufhaus des Bundes und die darin verwalteten Bündelungsrahmenverträge sowohl aus einem volkswirtschaftlichen als auch aus einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel. Darüber hinaus wurden mittels telefonischer Interviews Unternehmen, die sich bereits um öffentliche Aufträge des Bundes bemüht haben, hinsichtlich ihrer Beurteilung von Bündelungsrahmenverträgen sowie ihres Bieterverhaltens befragt.

Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Betrachtung wurde das gesamte Auftragsvolumen der über das Kaufhaus des Bundes beschafften Leistungen und Dienstleistungen dem Auftragsvolumen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes pro Jahr gegenübergestellt. Demnach ist das Auftragsvolumen des Kaufhaus des Bundes ein geringer, doch stetig wachsender Anteil von etwa 50 Mio. €¹⁷ im Jahr 2008, am Beschaffungsvolumen der zentralen Beschaffungsstellen von rund 4 Mrd. €. Gemessen an dem geschätzten jährlichen Beschaffungsvolumen des Bundes von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen von 90 Mrd. sind dieses Volumen und damit auch die Auswirkungen dieser Vergabepaxis höchstens marginal. Um den Anteil des Abrufvolumens genauer quantifizieren zu können, müssten auch die Abrufe über die anderen möglichen Bestellwege erforscht werden. Allgemein haben Mittelständler genügend Möglichkeiten, um an dem großen Gesamtvolumen des öffentlichen Auftragswesens zu partizi-

¹⁷ Allein das elektronische Abrufvolumen über das Kaufhaus des Bundes (vgl. BESCHA TÄTIGKEITSBERICHT 2008, S. 20).

pieren. Wenn es zu Verdrängungseffekten durch die Bedarfsbündelung kommen sollte, so sind diese gesamtwirtschaftlich als marginal zu bezeichnen. Anhand der volkswirtschaftlichen Betrachtung ist jedoch nicht zu erkennen, ob durch die Vergabe von Bündelungsrahmenverträgen nicht in einzelnen Marktsegmenten Verdrängungseffekte auftreten. Deshalb ist es notwendig, das Kaufhaus des Bundes auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betrachten und die Bündelungsrahmenverträge hinsichtlich ihrer Lieferantenstruktur genauer zu untersuchen.

Im Zuge der betriebswirtschaftlichen Betrachtung zeigt sich, dass mit der Beschaffung über Bündelungsrahmenverträge und der Abwicklung dieser Verträge über das Kaufhaus des Bundes nach einer ersten Abschätzung deutliche Einspareffekte erzielt werden können. Neben verbesserten Konditionen beim Einkauf von durchschnittlich 24 % konnten bei den untersuchten 246 Bündelungsrahmenverträgen die Kosten der Vergabeverfahren schätzungsweise um rund 16,25 Mio. € reduziert werden. Somit ist eine wirtschaftlichere Beschaffung möglich. Insgesamt sind mit der Vergabe dieser Bündelungsrahmenverträge Einsparungen von rund 30 Mio. € erzielt worden. Um diese Zahl genauer beziffern zu können, wäre jedoch eine detaillierte Messung der Prozesskosten in den dezentralen und zentralen Beschaffungsstellen ebenso wie eine tiefere Erforschung der Preise für die beschafften Waren und (Dienst-) Leistungen notwendig.

Um zu klären, wie sich die Bedarfsbündelung und der Abschluss von langjährigen Rahmenverträgen für mehrere Stellen der Bundesverwaltung auf Unternehmen auswirken, hat das IfM Bonn in einem ersten Schritt die Lieferanten des Kaufhauses des Bundes genauer untersucht. Demnach ist der überwiegende Teil (60 %) der Auftragnehmer nach der KMU-Definition des IfM Bonn den kleinen und mittleren Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten und einem Umsatz mit bis zu 50 Mio. € zuzurechnen. Benachteiligungen in bestimmten Produktgruppen, durch die unterschiedliche Laufzeit der Bündelungsrahmenverträge oder durch die Anzahl der Verträge, die ein Unternehmen gleichzeitig erfüllt, lassen sich anhand dieser Auswertung nicht erkennen.

Aufgrund fehlender Daten zu dieser Thematik können die hier gewonnenen Ergebnisse jedoch nicht in Relation zur Beteiligung von KMU am öffentlichen Auftragswesen gesetzt werden. Verdrängungseffekte zu Ungunsten des Mittelstandes sind somit nicht quantifizierbar. Darüber hinaus können auch keine

Aussagen über die Auswirkungen dieser Vergabep Praxis auf die unterlegenen Bieter getroffen werden, da bisher keine Erhebungen zum Bieterverhalten in Deutschland vorliegen. Um erste Erkenntnisse zu gewinnen, befragte das IfM Bonn 76 Unternehmen, die sich in den vergangenen Jahren um öffentliche Aufträge bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes bemüht und bereits Erfahrungen mit Bündelungsrahmenverträgen gesammelt haben.

Neben der Beurteilung von diesen Vertragsabschlüssen seitens der Unternehmen wurde auch das Bieterverhalten der Unternehmen untersucht, um erste Tendenzaussagen diesbezüglich treffen zu können. Die mit Hilfe der Unternehmensinterviews gewonnenen Erkenntnisse liefern erste Ansatzpunkte, sind jedoch auf Grund der verzerrten und geringen Stichprobe nicht auf den gesamten deutschen Mittelstand übertragbar. Im Ergebnis wurde von den befragten Unternehmen, von denen rund 85 % den KMU zuzurechnen sind, die Bedarfsbündelung und der Abschluss von Rahmenverträgen mehrheitlich (60 %) positiv bewertet. Hinsichtlich der Größeneinteilung zeigt sich jedoch, dass kleine Unternehmen diesen Beschaffungsinstrumenten kritischer gegenüberstehen als Unternehmen, die mehr als neun Mitarbeiter beschäftigen. Während die Befürworter vor allem in der Planungssicherheit einen positiven Aspekt sehen, sind manche potenzielle Bieter der Meinung, Bündelungsrahmenverträge richten sich eher an Großunternehmen und schaden dem Wettbewerb der Anbieter.

Im Hinblick auf die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen seitens der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes zeigte sich, dass für kleine und mittlere Unternehmen Aufträge der öffentlichen Hand eher zum Zusatzgeschäft gehören. Über 50 % der kleinen Unternehmen und mehr als 36 % der befragten mittleren Unternehmen im Sinne der KMU-Definition des IfM Bonn erwirtschaften maximal ein Viertel ihres Umsatzes mit öffentlichen Aufträgen. In diesem Zusammenhang zeigte sich auch, dass sich die Unternehmen nicht auf bestimmte öffentliche Auftraggeber festlegen. In Verbindung mit den Ergebnissen aus der volkswirtschaftlichen Betrachtung kann somit eine marktbeherrschende Stellung des Bundes bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden.

Hinsichtlich des eigenen Bieterverhaltens gaben die befragten Unternehmen an, Verdingungsunterlagen stärker zu selektieren als in der Vergangenheit. Im Durchschnitt wird in 36 % der Fälle auf angeforderte Verdingungsunterlagen

nicht mit einem Angebot reagiert. Die am häufigsten genannten Gründe sind dabei einerseits subjektive Empfindungen, wie das Gefühl, der Auftragnehmer stünde im Vorfeld schon fest (58 %) oder die Annahme, zu viele Mitbewerber würden sich um den gleichen Auftrag bemühen (30 %). Andererseits geht die Entscheidung zur Angebotsabgabe auf konkrete Angaben im Leistungsverzeichnis zurück, wie die Beschaffung einer Teilleistung, die das Unternehmen selbst nicht anbietet (55 %) oder aber die Lieferbestimmungen sind für das Unternehmen nicht akzeptabel (31 %). Der Abschluss eines Bündelungsrahmenvertrages ist jedoch nur in Ausnahmen, für 13 % der Befragten, ein Hinderungsgrund, kein Angebot abzugeben.

4.2 Fazit

Bündelungsrahmenverträge stellen ein geeignetes Mittel für eine Optimierung der öffentlichen Beschaffung dar, da erhebliche betriebliche Einspareffekte erzielt werden. Zugleich konnte gezeigt werden, dass kleine und mittlere Unternehmen überwiegend bei der Vergabe von Bündelungsrahmenverträgen berücksichtigt werden. Die Bedarfsbündelung scheint nach diesen Ergebnissen und nach Angabe der Mehrheit der befragten Unternehmen kein Hinderungsgrund zur Beteiligung an entsprechenden Vergabeverfahren darzustellen. Allerdings konnten die gewonnenen Ergebnisse auf Grund von fehlenden Daten nicht weiter beurteilt und somit Verdrängungseffekte bei der Auftragsvergabe und beim Bieterverhalten nicht weiter quantifiziert werden.

4.3 Handlungsempfehlungen

Um die Ergebnisse dieser Studie beurteilen zu können, müssten diese mit statistischen Daten der zentralen Beschaffung des Bundes und/oder ähnlicher Studien verglichen werden. Da diese Daten bzw. Studien bisher (noch) nicht in umfassendem Maße vorliegen, ist zu erwägen in einer späteren Untersuchung bzw. einer Selbstevaluation durch die zentralen Beschaffungsstellen weitere statistische Daten zum Bieterverhalten zu erheben. Mittels eines Statistikbogens oder einer elektronischen Erfassung sollten folgende Daten bei jedem Vergabeverfahren erhoben werden:

- die Produktgruppe, in welche die zu beschaffende Leistung einzuordnen ist,
- die Zahl der Unternehmen, welche die Verdingungsunterlagen abgerufen haben,

- die Zahl der Unternehmen, die ein Angebot abgegeben haben,
- die Verfahrensart
- der Vertragsabschluss (Bündelungsrahmenvertrag, Rahmenvertrag für einen Auftraggeber oder Individualbeschaffung)
- das Auftragsvolumen (bei Rahmenverträgen das im Vorfeld geschätzte Volumen) sowie
- die Laufzeit des Vertrages.

Mittels dieser Daten können somit Auswirkungen der Bedarfsbündelung auf das Bieterverhalten ermittelt werden und zwischen dem Bieterverhalten bei Bündelungsrahmenverträgen und anderen Verträgen verglichen werden. Dadurch wäre es den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes möglich, Veränderungen im Bieterverhalten der Unternehmen festzustellen. Darüber hinaus würde diese Datenerhebung bei allen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes einen Vergleich des Bieterverhaltens bei den vier Behörden ermöglichen.

Außerdem empfiehlt das IfM Bonn die Grundlagenforschung zum öffentlichen Auftragswesen zu verbessern und eine repräsentative Studie durchzuführen, mit der das Bieterverhalten von mittelständischen Unternehmen bei allen Gebietskörperschaften (Bund, Land und Kommune) untersucht wird. Durch diese Studie würde eine weitere Vergleichsmöglichkeit geschaffen, um das Bieterverhalten der Unternehmen auf der Bundesebene besser bewerten zu können.

Darüber hinaus erscheint es anhand der Beurteilung von Bündelungsrahmenverträgen durch die Unternehmen (vgl. Kapitel 3.3.3.3) sinnvoll, seitens des Kaufhaus des Bundes weitere Marketingmaßnahmen durchzuführen und für eine größere Akzeptanz dieser Verträge bei den Unternehmen, insbesondere beim Mittelstand zu werben. Hierzu könnten die in dieser Studie gewonnenen Ergebnisse über den Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen bei den Lieferanten des Kaufhaus des Bundes genutzt werden.

5. Literaturverzeichnis

Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern (2007): Tätigkeitsbericht 2006/2007, Bonn

Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern (2008): Tätigkeitsbericht 2007/2008, Bonn

Breuer, M.T.; Wallau, F. (1996): Der Beitrag des öffentlichen Auftragswesens zur wirtschaftlichen Entwicklung des Mittelstands in den neuen Bundesländern, In: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.), Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 67 NF, Bonn

Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (2007): Statistische Informationen BWB 2006, Koblenz

Bunte, H.-J. (2001): Der Grundsatz der dezentralen Beschaffung der öffentlichen Hand In: BB, S. 2121ff.

Burgi, M. (2006b): Mittelstandsfreundliche Vergabe: Möglichkeiten und Grenzen Teil 2 In: NZBau, Heft 10, S. 693 ff.

Drügemöller, A.; Engelhardt, L. (2008): Leitfaden Ausschreibungen 2008. Öffentliche Ausschreibungen verstehen und gewinnen, Berlin.

Fieseler, J.; Kirch, T.; Kröber R. (2008) Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber, In: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.) IfM-Materialien Nr. 181

forum vergabe (Hrsg.) (2007): Vergaberecht 2006, Teilband 1: Nationales Recht In: Schriftenreihe des forum vergabe e.V., Köln

Haak, S.; Degen, S. (2005): Rahmenvereinbarungen nach dem neuen Vergaberecht In: VergabeR S. 164ff.

Kaufhaus des Bundes (Hrsg.) Einspareffekte bei der Nutzung von Rahmenvereinbarungen des Bundes bereitgestellt im Kaufhaus des Bundes, Bonn Juni 2009.

Knauff, M. (2006): Neues europäisches Vergabeverfahrensrecht: Rahmenvereinbarungen IN: VergabeR, S. 24 - 37.

Kullack, A.; Terner, R. (2004): EU-Legislativpaket: Die neue "klassische" Vergabekoordinierungsrichtlinie, 2. Teil IN: ZfBR, S.346ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2007): Öffentliches Auftragswesen In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) Gutachten Nr. 2/07, Berlin

Anhang I: Produktgruppenkatalog des Beschaffungsamtes des BMI

| Nr. | Beschreibung (Übersicht Produktgruppe) |
|-----|---|
| 1 | Textilien |
| 2 | Bekleidung, Abzeichen, Persönliche Ausstattung |
| 3 | Klima- & Wirtschaftsgeräte |
| 4 | Reinigungsgeräte, Reinigungsmittel, Klebstoffe |
| 5 | Möbel |
| 6 | Büromaschinen |
| 7 | Druckerzeugnisse, Büroverbrauchsmaterial |
| 8 | Informationstechnik |
| 9 | Funk- und Telekommunikationstechnik |
| 10 | Audio-, Video-, Fototechnik, Projektionsgerät |
| 11 | Stromversorgungstechnik, Elektronische und elektrische Bestandteile, Beleuchtung, Beleuchtungsvorrichtungen |
| 12 | Optisches/ optronisches Gerät |
| 13 | Detektionstechnik |
| 14 | Peil- Navigationsgeräte, Ortungsgeräte |
| 15 | Sicherheitstechnik, Alarmtechnik, Verschlüsselungstechnik |
| 16 | Waffen und Zubehör |
| 17 | Explosionsstoffe und Munition |
| 18 | Sonstiges polizei- und zolltechnisches Gerät |
| 19 | Feuerwehrtechnisches Gerät, Rettungsgerät, Wasseraufbereitung |
| 20 | Werkzeuge, Werkzeugmaschinen, Werkstattausstattung, Messgeräte |
| 21 | Wasserfahrzeuge, Tauchgerät und Schiffszubehör |
| 22 | Kraftfahrzeuge, Kraft- und Fahrräder, Lastanhänger, Fahrzeugbestandteile |
| 23 | Kfz- Werkstattausstattung |
| 24 | Kfz- und Hubschrauberzubehör |
| 25 | Arzneimittel |
| 26 | Medizintechnisches Gerät, Instrumente |
| 27 | Laborausstattung |
| 28 | Dienstleistungen |
| 29 | Sonstige |

Anhang III: Fragebogen für die Unternehmensbefragung

Allgemeines

1. **Hat sich Ihr Unternehmen zwischen 2005 und 2007 um öffentliche Aufträge bemüht? (Angebote abgegeben, Verdingungsunterlagen angefordert)**

₁ Ja (weiter mit Frage 2) ₂ Nein (weiter mit Frage 1a) ₉₉ Keine Angabe

(Wenn nein) Wenn sich Ihr Unternehmen nicht um öffentliche Aufträge in dieser Zeit bemüht hat, haben Sie dann früher am öffentlichen Auftragswesen partizipiert?

₁ Ja (Weiter mit Frage 1a i) ₂ Nein (weiter mit Frage 17)

(wenn ja) Aus welchen Gründen bemüht sich Ihr Unternehmen nicht mehr um öffentliche Aufträge?

Grund: _____
(weiter mit Frage 17)

2. **Wie hoch war der prozentuale Anteil an öffentlichen Aufträgen am Umsatz Ihres Unternehmens im Jahr 2007?**

₁ _____ Prozent

Hat sich dieser Anteil gegenüber 2005 mit der besseren konjunkturellen Lage verändert?

Stark gestiegen gestiegen gleich/ stetig schwankend gesunken stark gesunken
₁ ₂ ₃ ₄ ₅

Wie viel Prozent haben Sie davon über offene Verfahren/ öffentliche Ausschreibungen erwirtschaftet?

₁ _____ Prozent

3. **In welchen Bereichen bewerben Sie sich um öffentliche Aufträge?**

| | Ja | nein | keine Angabe |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Bekleidung, Abzeichen, Persönliche Ausrüstung | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |
| Möbel | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |
| Druckerzeugnisse, Büroverbrauchsmaterialien | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |
| Informationstechnik | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |
| Werkzeuge, Werkzeugmaschinen, Messgeräte | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |
| Dienstleistungen | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |
| Sonstige: _____ | ₁ <input type="checkbox"/> | ₂ <input type="checkbox"/> | ₉₉ <input type="checkbox"/> |

4. **Wie oft haben Sie im Jahr 2007 Verdingungsunterlagen angefordert bzw. zugeschickt bekommen und wie verteilen die sich auf die folgenden staatlichen Ebenen?**

| | | |
|--|--------------------|---|
| Verdingungsunterlagen insgesamt: | ₁ _____ | (absolute Zahl) |
| Auf kommunaler Ebene (Stadt/ Gemeinde, Landkreis) | ₂ _____ | ₁ <input type="checkbox"/> Absolut ₂ <input type="checkbox"/> Prozent |
| Auf Ebene der Bundesländer | ₃ _____ | ₁ <input type="checkbox"/> Absolut ₂ <input type="checkbox"/> Prozent |
| Auf nationaler Ebene (Bund) (wenn hier 0, dann Frage 4a) | ₄ _____ | ₁ <input type="checkbox"/> Absolut ₂ <input type="checkbox"/> Prozent |
| Im Ausland | ₅ _____ | ₁ <input type="checkbox"/> Absolut ₂ <input type="checkbox"/> Prozent |

(wenn auf Bundesebene nein) Hat sich Ihr Unternehmen in den Jahren 2005 oder 2006 auf Bundesebene um öffentliche Aufträge bemüht?

Ja (nach Nr. 5 weiter mit Nr. 7) Nein (weiter mit Nr. 17) Keine Angabe

Bei den nächsten Fragen möchten wir gerne die Bundesebene genauer betrachten.

Bundesebene

5. Welche der folgenden genannten vier zentralen Beschaffungsstellen des Bundes kennen Sie?

(wenn vier mal nein, weiter mit Frage 17)

| | ja | nein | keine Angabe |
|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Koblenz) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 99 <input type="checkbox"/> |
| Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Bonn) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 99 <input type="checkbox"/> |
| Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung (Offenbach) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 99 <input type="checkbox"/> |
| Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Berlin) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 99 <input type="checkbox"/> |

6. Wie oft haben Sie 2007 Verdingungsunterlagen bei diesen zentralen Beschaffungsstellen angefordert bzw. zugeschickt bekommen? (weiter mit Frage 8)

| | | | |
|---|---------|----------------------------------|----------------------------------|
| Verdingungsunterlagen insgesamt: | 1 _____ | | (absolute Zahl) |
| Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung | 2 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |
| Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern | 3 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |
| Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung | 4 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |
| Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung | 5 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |

7. (Nur wenn Frage 4a gestellt wurde) In welchem Jahr haben Sie Verdingungsunterlagen bei diesen zentralen Beschaffungsstellen angefordert bzw. zugeschickt bekommen?

2005 2006 2005 und 2006

Und wie viele? (wenn in beiden Jahren, dann 2006)

| | | | |
|---|---------|----------------------------------|----------------------------------|
| Verdingungsunterlagen insgesamt: | 1 _____ | | (absolute Zahl) |
| Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung | 2 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |
| Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern | 3 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |
| Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung | 4 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |
| Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung | 5 _____ | <input type="checkbox"/> Absolut | <input type="checkbox"/> Prozent |

8. In wie vielen Fällen haben Sie nach der Einsichtnahme in die Verdingungsunterlagen bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes kein Angebot abgegeben?

1 ____ Prozent

Was waren die Gründe? (Mehrfachnennungen möglich)

- 1 Der Auftrag war anscheinend zu groß
 2 Der Auftrag war anscheinend zu klein
 3 Lieferbestimmungen waren nicht erfüllbar (z.B. Lieferfristen, Logistikanforderungen)
 4 Das gewünschte Produkt war nicht im Portfolio des Unternehmens und Nebenangebote ausgeschlossen
 5 Vertragsbestimmungen (z.B. Laufzeiten, Rechnungslegung) waren nicht akzeptabel
 6 Sie hatten das Gefühl, der Auftragnehmer steht schon fest
 7 Es handelte sich um einen Rahmenvertrag und keine Einmalbeschaffung
 8 Die Abgabe von Mustern wurde gefordert und war zu aufwändig
 9 Leistungsbeschreibung war zu umfassend (zu kleinteilig beschrieben)
 10 Angebotsabgabe sollte in elektronischer Form erfolgen
 11 Sie hatten das Gefühl, es gab zu viele Konkurrenten, die sich bewerben
 12 Sonstige Gründe: _____

9. Wie beurteilen Sie den Aufwand im Hinblick auf die zu beachtenden formellen Vorgaben und einzureichenden Nachweise bei einem Vergabeverfahren?

sehr hoch hoch durchschnittlich niedrig sehr niedrig Keine Angabe
 1 2 3 4 5 99

10. Sind Sie dafür, Angebote künftig nur noch in elektronischer Form abzugeben?

1 Ja 2 Nein 99 Keine Angabe

11. Hat sich die Zahl der für Sie relevanten Ausschreibungen auf Bundesebene zwischen 2005 und heute verändert?

Stark gestiegen gestiegen gleich/ stetig schwankend gesunken stark gesunken
 1 2 3 4 5

12. Wie beurteilen Sie Ihr eigenes Bewerbungsverhalten um öffentliche Aufträge bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes seit 2005 und was sind die Gründe hierfür?

Anfordern von Verdingungsunterlagen

Stark gestiegen gestiegen gleich/ stetig schwankend gesunken stark gesunken
 1 2 3 4 5

Grund: _____

Abgabe von Angeboten

Stark gestiegen gestiegen gleich/ stetig schwankend gesunken stark gesunken
 1 2 3 4 5

Grund: _____

13. Wie hoch schätzen Sie die durchschnittliche Zahl der Mitbewerber bei einer öffentlichen Ausschreibung (inkl. Offenen Verfahren) ein?

Bei einer zentralen Beschaffungsstelle des Bundes 2 _____ Mitbewerber

14. Haben sich diese Zahlen in den letzten drei Jahren verändert?

Gestiegen gesunken gleich keine Angabe

Bei einer zentralen Beschaffungsstelle des Bundes 1 2 3 4

15. Wie hoch schätzen Sie den durchschnittlichen Auftragswert bei einer öffentlichen Ausschreibung (inkl. Offenen Verfahren) bei einer zentralen Beschaffungsstelle ein?

_____ EURO

16. Wie beurteilen Sie die Bündelung und die Beschaffung über Rahmenverträge bei öffentlichen Aufträgen?

Zum Schluss möchten wir Sie bitten, noch einige statistische Angaben zu machen.

Statistisches

17. Wie viele Beschäftigte hatte Ihr Unternehmen Ende 2007? _____
Mitarbeiter

18. Wie hoch war Ihr Umsatz Ende 2007? _____ €

19. In welchem Bundesland ist Ihr Unternehmen angesiedelt? _____

20. Zu welcher Branche gehört Ihr Unternehmen? _____

21. Welche Position haben Sie in Ihrem Unternehmen?

Inhaber/Geschäftsführung Leitung Verkauf/Vertrieb MA Verkauf/Vertrieb
1 2 3

4 Sonstige: _____ 99 Keine Angabe