

Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

Endbericht

Forschungsprogramm

Zukunft Bau, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Projektlaufzeit

01. November 2013 bis 30. September 2014

Aktenzeichen

10.08.17.7-13.49

im Auftrag

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

bearbeitet von

Univ.-Prof. Dr. Christian Stoy, TTI GmbH, TGZ Bauökonomie, Stuttgart

Kurzfassung

„Die Untersuchung der Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber ist immer wieder ein Kritikpunkt seitens der Bauverbände, die in regelmäßigen Abständen einen Vergleich zur Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber im Vergleich zu privaten Auftraggebern bei ihren Unternehmen starten.“¹ An diesem Punkt setzte das vorliegende Forschungsprojekt an, indem die Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber unabhängig und repräsentativ untersucht wurde. Dies umfasste die Identifizierung von Zahlungsvorgängen mit Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Fristen, die Ursachenfindung der Zahlungsverzüge und abschließend die Erarbeitung von ersten Lösungsansätzen.

Eine Befragung lieferte die erforderlichen Grundlagen des Forschungsprojektes. Mittels eines einheitlichen Fragebogens, der auf einer Literaturrecherche und Expertenwissen aufbaute, wurden mehr als 100 öffentliche Bauauftraggeber befragt. Die Auswahl der Befragten erfolgte zufällig, basierend auf der Grundgesamtheit „öffentliche Bauauftraggeber“, wobei die „Verwaltungsebene: Gemeindeverband und Gemeinde“ naturgemäß einen hohen Anteil hat. Die Auswertung der erfassten Stichprobe erfolgte mit Hilfe deskriptiver Statistikverfahren, wobei insbesondere die Betrachtung von einfachen Mittelwertvergleichen (bzw. Medianvergleichen²) genutzt wird. Vor dem Hintergrund dieser methodischen Vorgehensweise – insbesondere der zufälligen Auswahl der Stichprobe und der einheitlichen Befragung – können die Ergebnisse des Forschungsprojektes als repräsentativ bezeichnet werden. Sie geben ein Bild wieder, das auf die Grundgesamtheit (vor allem „Verwaltungsebene: Gemeindeverband und Gemeinde“) übertragbar ist.

Die Projektergebnisse lassen sich anhand der nachfolgenden drei Punkte zusammenfassen:

(1) Beschreibung der Zahlungsvorgänge:

Bei prüffähigen Abschlagsrechnungen zeigte sich, dass im Mittel (mit einem Median von) 96% dieser Rechnungen fristgerecht gezahlt wurde. Kam es zu Zahlungsverzügen, so betrug die Verzugsdauer (nach Ablauf der VOB-Frist von 18 Werktagen) im Mittel (Median) 5 Tage (unteres bzw. oberes Quartil von 5 bzw. 10 Tagen). Der durchschnittliche Rechnungsbetrag bei Verzug (Median) lag bei 10.000 € bzw. für das untere und obere Quartil bei 5.000 € und 15.000 €.

Bei prüffähigen Schlussrechnungen zeigte sich, dass im Mittel (mit einem Median von) 100% fristgerecht gezahlt wurde. Lediglich beim unteren Quartil war ein reduzierter Wert von 95% der prüffähigen Schlussrechnungen zu erkennen. Die Verzugsdauer lag im Fall von Schlussrechnungen im Mittel (Median) bei 10 Tagen (VOB-Frist von 2 Monaten). Das untere bzw. obere Quartil betrug 10 bzw. 15 Tage. Der durchschnittliche Rechnungsbetrag (Median) lag bei 10.000 € bzw. für das untere und obere Quartil bei 6.875 € und 20.000 €.

¹ http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/Ausschreibungen__Projekte/10.08.17.7-13.49.html.

² Der Median teilt eine Stichprobe, eine Anzahl von Werten oder eine Verteilung in zwei Hälften gleicher Größe, so dass die Werte in der einen Hälfte kleiner als der Medianwert sind, in der anderen größer. Zum Beispiel ist der Median für die Werte 4, 1, 37, 2, 1 die Zahl 2, nämlich die mittlere Zahl der nach Größe sortierten Werte 1, 1, 2, 4, 37. (Bei einer geraden Anzahl von Werten ist der Median die Hälfte der Summe der beiden in der Mitte liegenden Werte.) Der Mittelwert dagegen beschreibt den arithmetischen Durchschnittswert. Für den Mittelwert addiert man alle Werte eines Datensatzes und teilt die Summe durch die Anzahl aller Werte. Im oben genannten Beispiel wäre die Zahl 9 der Mittelwert. In diesem Bericht wird der Median verwendet, da er für kleine Stichproben (z.B. bis 100 dokumentierte Projekten) geeignet ist. Er gewichtet Ausreißer weniger stark als der Mittelwert, wie das vorgenannte Beispiel zeigt.

Endbericht:

Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

(2) Ursachen für Zahlungsverzögerungen:

Die Ursachen lagen auf Seiten des öffentlichen Bauauftraggebers, aber auch auf Seiten von weiteren Projektbeteiligten. Der Auftraggeber hatte dabei vor allem mit einer eingeschränkten Personalkapazität zu kämpfen, wie sich anhand der Punkte „Erhöhter Arbeitsanfall seitens Rechnungsprüfer“ sowie „Urlaub/Erkrankung des Rechnungsprüfers“ zeigte. Hinsichtlich der Projektbeteiligten ist anzumerken, dass es sowohl Ursachen gab, die auf die Rechnungssteller („Unvollständige, unsystematische Aufmaße“) zurückzuführen waren, als auch Ursachen, die bei den ebenfalls in die Rechnungsprüfung involvierten Planungsbüros lagen („Prüfung durch externes Planungsbüro zu lang“).

(3) Lösungsansätze:

Neben der Erhöhung der Personalkapazitäten auf Seiten der öffentlichen Bauauftraggeber (Rang 2) waren es vor allem organisatorische Aspekte, die gemäß den Befragungsergebnissen einen Lösungsansatz für das Problem der Zahlungsverzögerungen bieten könnten (Rang 1, 3 und 4). Diese organisatorischen Aspekte waren sowohl auf Seiten des Auftraggebers als auch der weiteren Projektbeteiligten zu suchen, wobei auf die vorgezogene Aufmaßprüfung besonders Wert gelegt werden sollte.

Aufgrund der vorliegenden Arbeitsergebnisse und der voraussichtlich weiterhin hohen Relevanz der betrachteten Forschungsfragen empfiehlt der Forschungsnehmer neben der Umsetzung der skizzierten „Abhilfemaßnahmen“ eine erneute Befragung durchzuführen. Die erneute Befragung ist nach Meinung des Forschungsnehmers mittelfristig angebracht, da auf diese Weise die grundsätzliche Entwicklung nachvollziehbar wird (beispielsweise einschließlich der ersten Auswirkungen von eingeleiteten „Abhilfemaßnahmen“).

Abstract

"The investigation of the payment discipline of public construction clients often leads to criticism on the part of German construction federations that regularly run a comparison of payment practices between public construction clients and private clients amongst their members."³

This is why the present research project was started to examine independently and representatively the payment discipline of public construction clients. This included the identification of payment transactions with non-compliance to the agreed deadlines, finding the cause of payment delays and finally the development of the first solution approaches.

A survey provided the necessary data basis for the research project. Using a standardized questionnaire based on a literature review and expert knowledge, more than 100 public construction clients were interviewed. The selection of respondents was done randomly based on the entire population "public construction clients", where the "administrative level: association of municipal corporations and municipality" has a high percentage by nature. The analysis of the collected sample was made using descriptive statistic methods, in particular the simple mean value comparison (or median⁴ comparison) is used. Based on this methodological approach – in particular the random selection of the sample and the standardized questioning – the results of this research project are considered representative and therefore transferable on the basic population (especially on "administrative level: association of municipal corporations and municipality").

The project results can be summarized by the following three points:

(1) Description of payment transactions:

In case of auditable interim invoices, on average (with a median of) 96% was paid on time. When it came to delay in payment, the duration of delay (starting after 18 business days as defined in VOB) was on average (with a median of) 5 days (with lower and upper quartile of 5 and 10 days), and the average invoice amounted to a median of 10,000 € (with lower and upper quartile of 5,000 € and 15,000 €).

In case of auditable final invoices, on average (with a median of) 100% was paid on time. Only the lower quartile showed a reduced amount of 95% of the auditable final invoices. When it came to delay in payment, the duration of delay (starting after 2 months as defined in VOB) was on average (with a median of) 10 days (with lower and upper quartile of 10 and 15 days), and the average invoice amounted to a median of 10,000 € (with lower and upper quartile of 6,875 € and 20,000 €).

³ http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/Ausschreibungen__Projekte/10.08.17.7-13.49.html.

⁴ The median divides a sample or a group of values into two halves of equal size, so that the values in one half are smaller than the median value, in the values in the other half are greater. For example, the median of the values 4, 1, 37, 2 and 1 is 2, as it is the average value of the sorted values (according to size) 1, 1, 2, 4, 37. (With an even number of values, the median is the arithmetic average of the two values lying in the middle). The mean value, however, describes the arithmetic average. For the mean value, you add all the values of a data set and divide the sum by the total number of values. In the above example, the number 9 would be the average. In this report, the median is used because it is suitable for small samples (eg, up to 100 projects documented). Outliers have less importance by choosing median rather than the mean value, as shown in the example above.

Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

(2) Causes of delayed payments:

The different causes were found on the part of the public construction client, but also amongst other project participants. Clients had mainly to deal with a limited staff capacity, as mentioned in "Increased workload by invoice auditor" and "Holidays / disease of the invoice auditor". With regard to the project participants it is to be noted that partially delay was caused by the contractor ("Incomplete, unsystematic bill of quantities"), partially by the external planning offices involved in the invoice audit ('Control by external planning office too long').

(3) Solution approaches:

In addition to increasing staff capacity on the part of the public construction client (2nd rank), it is mainly organizational aspects that may offer a solution to the problem of late payments according to the survey results (1st, 3rd and 4th rank). These organizational aspects can be found on both sides – the client's side and on the side of the other project participants – where great importance should be attached to the early check of the bill of quantities.

Based on the present results and the expected further high relevance of the considered research questions it is recommended – in addition to the implementation of the outlined "corrective measures" – to conduct a new survey. The new survey should take place in a medium term, as the basic development is traceable in that way (for example including the initial effects of introduced "corrective measures").

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Abstract	4
1 Einleitung	7
1.1 Problem- und Aufgabenverständnis.....	7
1.2 Zielsetzung	7
1.3 Aufbau des Berichts.....	8
2 Untersuchungsmethoden	9
2.1 Forschungsansatz.....	9
2.2 Vorgehensweise	9
Arbeitspaket 1 „Vorbereitung“	9
Arbeitspaket 2 „Testphase“	10
Arbeitspaket 3 „Befragungen“.....	10
Arbeitspaket 4 „Auswertung“	11
Arbeitspaket 5 „Dokumentation“	11
3 Datengrundlage	12
3.1 Grundgesamtheit und Auswahl der Stichprobe	12
3.2 Beschreibung der Datengrundlage	13
Bauftraggeber	13
Rechnungen	16
4 Zahlungsverhalten öffentlicher Bauauftraggeber	18
4.1 Prüffähigkeit der Rechnungen	18
4.2 Zahlungsverhalten bei prüffähigen Abschlagsrechnungen.....	19
4.3 Zahlungsverhalten bei prüffähigen Schlussrechnungen	20
5 Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten	22
5.1 Ursachen für Zahlungsverzüge.....	22
5.2 Mögliche Ansätze für Lösungen	23
6 Schlussbemerkungen	26
6.1 Ergebnisse im Überblick	26
6.2 Ausblick: Forschungsfelder	27
Literatur	28

1 Einleitung

1.1 Problem- und Aufgabenverständnis

„Die Untersuchung der Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber ist immer wieder ein Kritikpunkt seitens der Bauverbände, die in regelmäßigen Abständen einen Vergleich zur Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber im Vergleich zu privaten Auftraggebern bei ihren Unternehmen starten. Auch die letzte Umfrage aus dem Jahre 2012 hat die bestehende Meinung einer schlechten Zahlungsmoral der öffentlichen Hand ‚bestätigt‘. Das Forschungsvorhaben dient dem Zweck, in der Praxis bei Bund, Ländern und Kommunen den Vorwurf zu untersuchen und die Gründe für etwaige Zahlungsverzögerungen genau darzustellen.“⁵

Der Rückgang des Bauvolumens seit 1995 in Deutschland (minus 17% bzw. minus 45 Mrd. €) führte zur Konsolidierung der Baubranche. Vor allem im Bereich der öffentlichen Aufträge (minus 28% bzw. minus 10 Mrd. €) ist eine bis heute kontinuierlich rückläufige Entwicklung zu beobachten. Alle anderen Bereiche (Wohnungsbau, Gewerbebau usw.) haben sich seit der Jahrtausendwende auf etwa gleichbleibendem Niveau stabilisiert.⁶ Zusätzlich zum kontinuierlichen Rückgang des öffentlichen Bauvolumens auf etwa 2/3 des Volumens des Jahres 1995 hat in der Baubranche der Ruf der öffentlichen Bauauftraggeber in Bezug auf die pünktliche Bezahlung der erbrachten Bauleistungen gelitten. Die Zahlungsfristen für Abschlags- und Schlussrechnungen sind in der VOB Teil B im Paragraph 16 festgelegt. Verzögerungen bei der Bezahlung bereits erbrachter Bauleistungen verursachen in der Regel Zusatzkosten in Form von Zinsen. Diese Kosten sind durch den Verursacher der Verzögerung zu erstatten bzw. der Verlust des Eigenkapitalzinses ist zu tragen.

Die bisher durch die Bauverbände durchgeführten Umfragen ihrer Mitgliedsunternehmen sind naturgemäß eine subjektive Darstellung der Situation. Um den tatsächlichen Umfang und die Ursachen der Zahlungsverzögerungen zu ergründen, war eine unabhängige bzw. repräsentative Befragung notwendig.

Das Forschungsvorhaben diente der Untersuchung der Vorwürfe seitens der Bauverbände in Bezug auf die Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber. Dies beinhaltete die Identifizierung von Zahlungsvorgängen mit Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Fristen, die Ursachenfindung der Zahlungsverzüge und abschließend die Erarbeitung von Lösungsansätzen bzw. „Abhilfemaßnahmen“.

1.2 Zielsetzung

„Mit dem Forschungsvorhaben sollte erstmalig im Auftrag des Bundes auf breiter Ebene – Bund, Länder und Kommunen – das Zahlungsverhalten der öffentlichen Bauauftraggeber untersucht werden. Dabei waren insbesondere die gesetzlichen Vorgaben des BGB sowie die Bestimmungen der VOB/B zu Abschlags- und Schlussrechnungen zu berücksichtigen.“⁵

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Ziele des Forschungsvorhabens wie folgt definieren:

⁵ http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/Ausschreibungen__Projekte/10.08.17.7-13.49.html.

⁶ Statistisches Bundesamt Fachserie 18 Reihe 1.4 (2012) zu Preisen Jahr 2005.

Endbericht:

Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

- (1) Erfassung und Auswertung der Zahlungsvorgänge, im Besonderen die Umfänge und Zeiträume zwischen dem Eingang der prüfbaren Rechnung und der Anweisung durch die öffentlichen Bauauftraggeber.
- (2) Identifikation der Ursachen für Zahlungsverzüge auf Seiten des öffentlichen Bauauftraggebers und weiterer Projektbeteiligter.
- (3) Entwicklung und Darstellung von Lösungsansätzen, um zukünftig die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Zahlungsziele zu gewährleisten.

Letztendlich ging es darum, durch wissenschaftlich fundierte Nachweise die erhobenen Vorwürfe seitens Dritter zu überprüfen und ggf. die Reputation der öffentlichen Bauauftraggeber in Bezug auf die Zahlung von erbrachten Bauleistungen zu verbessern. Die angestrebte Verbesserung der Zahlungsströme kann somit beiden Seiten – Auftraggeber und Auftragnehmer – Vorteile verschaffen und dadurch die Zusammenarbeit positiv beeinflussen.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Endbericht gliedert sich neben der Einleitung in weitere Hauptteile sowie einen Schlussteil, der einen Ausblick auf weitergehende Forschungsfragestellungen im Kontext des Projekts gibt. Der erste Teil des Berichts „Untersuchungsmethoden“ stellt die methodischen Grundlagen der Untersuchung dar, indem vor allem die Vorgehensweise erläutert wird. In einem weiteren Teil „Datengrundlage“ wird die Auswahl und Zusammensetzung der Stichprobe dargestellt, die im Kontext der Ergebnisse zu beachten ist. Im Teil „Zahlungsverhalten öffentlicher Bauauftraggeber“ werden die Ergebnisse der Befragung beschrieben, die wiederum im nachfolgenden Teil „Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten“ aufgegriffen werden. Den Abschluss bildet der Anhang, in dem der Fragebogen der Untersuchung und ein detaillierter Überblick über die Befragungsergebnisse dargestellt sind.

2 Untersuchungsmethoden

2.1 Forschungsansatz

Um im Rahmen des Forschungsprojektes die erforderlichen Daten und Informationen zu erhalten, wurde auf die Erfahrungen und auf das Wissen von Experten zurückgegriffen. Dies war vor allem zur Entwicklung und Abstimmung der Befragungsunterlagen notwendig. Mit Hilfe dieser Fragebögen wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber die öffentlichen Bauauftraggeber zu den relevanten Fragestellungen dieses Forschungsprojektes interviewt, um den Umfang und die Ursachen von Zahlungsverzögerungen zu erforschen.

Die Erzeugung des Datenmaterials durch Befragungen erforderte eine einheitliche Erfassung und eine systematische Dokumentation. Folgende Grundansprüche an die Erhebungen waren unabdingbar:

- Die Fragen mussten von allen Befragten in der gleichen Weise verstanden werden, d.h. die Fragestellung musste eindeutig sein und durfte keinen Interpretationsspielraum bieten. Dies konnte durch ergänzende Informationen, Beschreibungen, Beispiele erreicht werden.
- Die Beantwortbarkeit durch den Befragten war Grundvoraussetzung für die Erhebung.
- Die Definition von für die Auswertung wichtigen Antworten, die in jedem Fall zu beantworten waren, erhöhte die Qualität der Befragung.
- Das Erhebungsschema wurde einem Testlauf (Expertenbefragung) unterzogen, um dessen Aussagekraft, Plausibilität und Auswertbarkeit zu prüfen. Insbesondere die Auswertungsprozedur wurde vor der Befragung entwickelt und überprüft.

2.2 Vorgehensweise

Folgende Arbeitsschritte waren für die Untersuchung des Zahlungsverhaltens öffentlicher Bauauftraggeber erforderlich:

- Darstellung des Zahlungsverhaltens bei Abschlags- und Schlussrechnungszahlungen
- Katalog der Gründe für Zahlungsverzögerungen
- Verbesserungspotential

Die erforderlichen Arbeitsschritte wurden in den folgenden Arbeitspaketen zusammengefasst und konkretisiert.

Arbeitspaket 1 „Vorbereitung“

Parallel zum Zusammentragen der Kontaktdaten wurde der Fragebogen basierend auf einer Literaturrecherche in Zusammenarbeit mit Experten und in Abstimmung mit dem Auftraggeber entwickelt.

Endbericht: Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

Als Experten wirkten Dr.-Ing. Frank Dreier⁷, Prof. Reinhold Johrendt⁸, RA Manfred G. Müller und RA Birgit Schaarschmidt⁹ mit.

Der bereits in der Leistungsbeschreibung¹⁰ des Forschungsvorhabens dargestellte Fragenkatalog wurde auf Vollständigkeit überprüft und ergänzt. Dabei wurde ein geführter Workshop mit den oben genannten Experten durchgeführt, der basierend auf dem aktuellen Stand der Literaturrecherche eine Weiterentwicklung des Fragenkatalogs gestattete. Betrachtet wurden dabei neben den Gründen für Zahlungsverzögerungen auch Empfehlungen, wie diese Verzögerungen zukünftig reduziert werden können.

Nach Fertigstellung des Fragebogens und Freigabe durch den Auftraggeber wurde dieser in ein Online-Tool eingearbeitet. Die Befragung erfolgte webbasiert, wobei vorhergehende telefonische Instruktionen gegeben wurden. Zusätzlich wurde die Datenqualität gesteigert, indem in den Fragebogen Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen eingebaut wurden. Auf diese Weise wurden die zwingend notwendigen Daten plausibel erfasst und an geeigneter Stelle die Abhängigkeiten zwischen den Daten sichergestellt.

Arbeitspaket 2 „Testphase“

Nach der Programmierung des Webtools wurden ausgewählte, öffentliche Bauauftraggeber einer Testbefragung unterzogen. Die Auswertung dieser Befragungen floss in die Überarbeitung des Fragebogens ein. Die wichtigsten Parameter für die Beurteilung einer Überarbeitungsrelevanz sind die Eindeutigkeit und Transparenz der Befragungsergebnisse. Die entsprechenden Anregungen der Befragten wurden innerhalb des Expertenkreises evaluiert und in die Überarbeitung einbezogen.

Der finale Fragebogen wurde abschließend vom Auftraggeber freigegeben.

Arbeitspaket 3 „Befragungen“

Die Anzahl der im Zuge dieses Forschungsvorhabens zu befragenden öffentlichen Bauauftraggeber orientierte sich an vergleichbaren Studien, die jedoch nicht mit zufällig ausgewählten Datengrundlagen arbeiten.¹¹ Es wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber 450 Kontakte angefragt, die zufällig aus der Grundgesamtheit ausgewählt wurden (vgl. Abschnitt „3.1 Grundgesamtheit“). Bei der Befragung wurde ausschließlich auf das Zahlungsverhalten bei Projekten aus den Jahren 2011 und 2012 mit der Vertragsgrundlage VOB 2009 Bezug genommen.

Der Ablauf der Befragung folgte einem einheitlichen Muster. Die zu befragenden Personen haben den Weblink für den Fragebogen erhalten und wurden zusätzlich per Telefon in die Befragung eingeführt. Für notwendige Rückfragen wurde den zu befragenden Personen eine Kontaktadresse übermittelt. Die Befragungen wurden in Abstimmung mit dem BBSR durchgeführt.

⁷ Dr.-Ing. Frank Dreier promovierte zu Bauablaufstörungen und ist bereits seit vielen Jahren als vereidigter Sachverständiger bestellt. Er ist auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite tätig.

⁸ Prof. Reinhold Johrendt ist ebenfalls vereidigter Sachverständiger und Universitätsprofessor für Bauökonomie an der HCU Hamburg. Die Schwerpunkte seiner Gutachtertätigkeit sind auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite zu suchen, wobei insbesondere die Planer im Zentrum stehen.

⁹ Die baurechtlichen Schwerpunkte werden innerhalb des Expertengremiums von den Baujuristen RA Manfred G. Müller und RA Birgit Schaarschmidt abgedeckt.

¹⁰ http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/Ausschreibungen__Projekte/10.08.17.7-13.49.html.

¹¹ http://www.bwi-bau.de/uploads/media/Sonderrundschreiben_01.pdf.

Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

Arbeitspaket 4 „Auswertung“

Die Auswertung der Befragungsergebnisse erfolgte auf elektronischem Wege. Dabei stand die Plausibilisierung und die deskriptive Beschreibung der Daten an erster Stelle. So waren teilweise Datensätze zu überprüfen, indem die Befragten nochmals kontaktiert und die Daten verifiziert wurden. Daran anschließend konnte ausgewertet werden, in welchem Umfang Zahlungen verzögert erfolgten.

Im Anschluss an die Quantifizierung des Zeitraums der Zahlungsverzögerung konnte mit Hilfe von vergleichenden Mittelwert- bzw. Medianbetrachtungen (deskriptive Statistik) identifiziert werden, welche Einflüsse für die Verzögerungen verantwortlich waren. Nachdem die Ursachen für die Zahlungsverzögerungen identifiziert und quantifiziert worden sind, wurden erste Lösungsansätze zur Verbesserung der aktuellen Situation zusammengetragen. In Bezug auf die Reduzierung der Zahlungsverzögerungen waren dies die Hinweise der Befragten. Sie werden vereinheitlicht und transparent dargestellt.

Bei der Beurteilung der Untersuchungsergebnisse war in jedem Fall die Repräsentativität der Stichprobe zu berücksichtigen. Sie bestimmte sich weniger durch die Größe als vielmehr durch die zufällige Auswahl.

Arbeitspaket 5 „Dokumentation“

Die Auswertung der in Arbeitspaket 4 erarbeiteten deskriptiven Statistik lieferte den Umfang für Zahlungsverzögerungen bei den befragten öffentlichen Bauauftraggebern. Zusätzlich wurden Empfehlungen zur Reduktion von Verzögerungen geliefert. Die Dokumentation dieser Ergebnisse erfolgt vor allem in vorliegendem Endbericht.

3 Datengrundlage

3.1 Grundgesamtheit und Auswahl der Stichprobe

Die Zielsetzung des Forschungsprojekts bestand darin, das Zahlungsverhalten der öffentlichen Bauauftraggeber auf einer repräsentativen Grundlage zu untersuchen. Dabei wurde nicht auf eine einzelne Verwaltungsebene fokussiert, sondern alle Ebenen in gleicher Weise betrachtet, da grundsätzlich auf allen Ebenen öffentliche Bauauftraggeber angesiedelt sind. Die Grundgesamtheit der Befragung bildeten demzufolge die öffentlichen Bauauftraggeber Deutschlands auf den nachfolgenden Verwaltungsebenen:

- Bundesland
- Regierungsbezirk
- Region (nur in Baden-Württemberg)
- Kreis
- Gemeindeverband
- Gemeinde

Die Repräsentativität der Stichprobe wurde sichergestellt, indem einerseits die Auswahl der Stichprobe unspezifisch erfolgte. So wurde beispielsweise nicht ein Schwerpunkt auf eine der oben genannten Ebenen gelegt oder lediglich das Zahlungsverhalten im Kontext gewisser Bauvorhaben betrachtet (siehe Fragebogen im Anhang „A1: Fragebogen der Untersuchung“).

Andererseits wurde die Stichprobe zufällig aus der Grundgesamtheit ausgewählt, wobei die Grundgesamtheit gemäß Gemeindeverzeichnis (einschließlich übergeordneter Ebenen) des Bundesamtes für Statistik herangezogen wurde.¹² Aus dieser Liste wurden potenziell zu befragende, öffentliche Bauauftraggeber zufällig ausgewählt. Inwiefern diese Auswahl auch in Beziehung zur Grundgesamtheit stand, kann anhand der nachfolgenden Tabellen nachvollzogen werden.

	Grundgesamtheit		Stichprobe		Abweichung
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
01 Schleswig-Holstein	1.299	8%	36	8%	0%
02 Hamburg	4	0%	-	0%	0%
03 Niedersachsen	1.520	9%	42	9%	0%
04 Bremen	7	0%	-	0%	0%
05 Nordrhein-Westfalen	850	5%	28	6%	1%
06 Hessen	890	5%	24	5%	0%
07 Rheinland-Pfalz	2.556	16%	76	17%	1%
08 Baden-Württemberg	1.626	10%	55	12%	2%

¹² Auflistung aller politisch selbständigen Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich übergeordneter Ebenen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2013) Gemeindeverzeichnis: Gebietsstand: 30.06.2013 (2. Quartal). Wiesbaden.

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

	Grundgesamtheit		Stichprobe		Abweichung
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
09 Bayern	3.629	22%	91	20%	-2%
10 Saarland	111	1%	-	0%	-1%
11 Berlin	4	0%	-	0%	0%
12 Brandenburg	638	4%	13	3%	-1%
13 Mecklenburg-Vorpommern	909	6%	25	6%	0%
14 Sachsen	772	5%	26	6%	1%
15 Sachsen-Anhalt	362	2%	8	2%	0%
16 Thüringen	1.132	7%	26	6%	-1%
TOTAL	16.309	100%	450	100%	0%

Tabelle 1: Gegenüberstellung der Grundgesamtheit und Stichprobe: Bundesländer

	Grundgesamtheit		Stichprobe		Abweichung
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
Bundesland	16	0.1%	0	0.0%	-0.1%
Regierungsbezirk	29	0.2%	0	0.0%	-0.2%
Region (nur in Baden-Württemberg)	12	0.1%	0	0.0%	-0.1%
Kreis	402	2.5%	4	0.9%	-1.6%
Gemeindeverband	4.581	28.1%	127	28.2%	0.1%
Gemeinde	11.269	69.1%	319	70.9%	1.8%
TOTAL	16.309	100%	450	100%	0.0%

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Grundgesamtheit und Stichprobe: Verwaltungsebenen

Tabelle 1 und Tabelle 2 verdeutlichen, dass die Grundgesamtheit gut durch die zufällig ausgewählte Stichprobe abgebildet wurde. Sowohl die Verteilung der Stichprobe hinsichtlich der Region bzw. Bundesländer als auch hinsichtlich der Verwaltungsebenen entsprach der zu betrachtenden Grundgesamtheit: Öffentliche Bauauftraggeber.

3.2 Beschreibung der Datengrundlage

Bauftraggeber

Die Datengrundlage, die für die Auswertung zur Verfügung stand, wird durch die nachfolgenden Abbildungen und textlichen Ausführungen zusammenfassend beschrieben.

Die Datengrundlagen konnten mittels Befragungen gewonnen werden, wie Abschnitt „2.2 Vorgehensweise“ darstellt. Dabei fand die Kontaktaufnahme von 450 Personen einerseits schriftlich statt – Anschreiben durch Auftraggeber und auch durch Forschungsnehmer. Andererseits wurden die jeweiligen Bauauftraggeber telefonisch kontaktiert, was zu einem Rücklauf bei 103 Personen bzw. einer Rücklaufquote von ca. 23% führte. Bauauftraggeber, die sowohl auf die mehrfache schriftliche und telefonische Kontaktaufnahme nicht reagierten als auch eine Teilnahme an der Befragung ablehnten, stellten mit ca. 77% die große Mehrheit dar und führten letztlich zur genannten Rücklaufquote.

Die Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass es sich hinsichtlich der „Art des Bauauftraggebers“ überwiegend um „kommunale Bauten (Stadt, kleiner als 100.000 Einwohner)“ (siehe Abbildung 1) handelte. Dies spiegelt letztlich auch die Grundgesamtheit wider, die ebenfalls durch derartige Bauauftraggeber geprägt war. So verbargen sich insbesondere hinter den Ausprägungen „Gemeinde-

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

verband“ und „Gemeinde“ gemäß Tabelle 2 bzw. Verwaltungsebene gemäß Statistisches Bundesamt diese Bauauftraggeber. Zusätzlich wird anhand der nachfolgenden Abbildung deutlich, dass auch die weiteren Ausprägungen hinsichtlich der Verwaltungsebene des Bauauftraggebers vertreten waren.

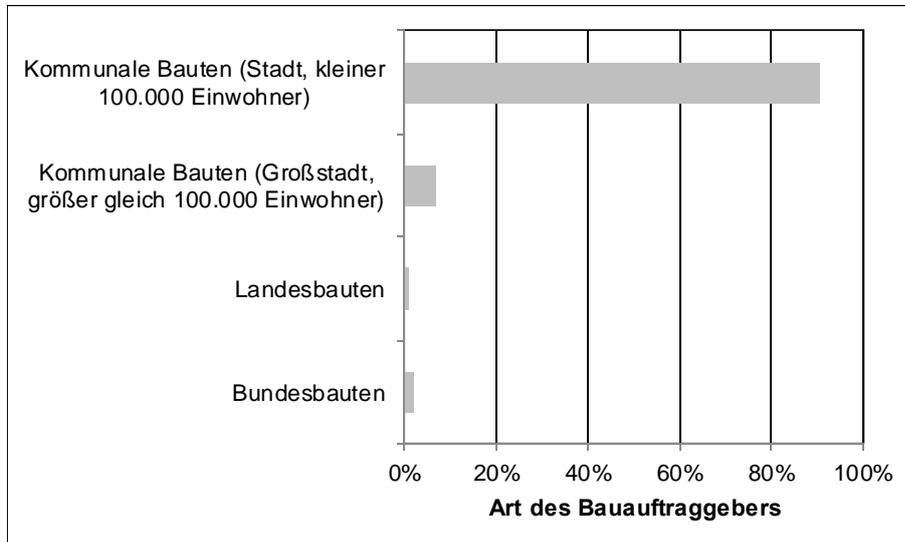


Abbildung 1: Bauauftraggeber je Verwaltungsebene (N = 104 (Mehrfachantworten möglich))

Eine weitere Eigenschaft der auszuwertenden Stichprobe stellte die Frage der Prüfinstanz in den Mittelpunkt. „Spezialisierte Prüfinstanz“ war dabei heterogen ausgeprägt, wie anhand von Abbildung 2 deutlich wird. Lediglich bei ca. 30% der antwortenden Bauauftraggeber war eine amtsinterne Vergabe- und Abrechnungsstelle vorhanden.

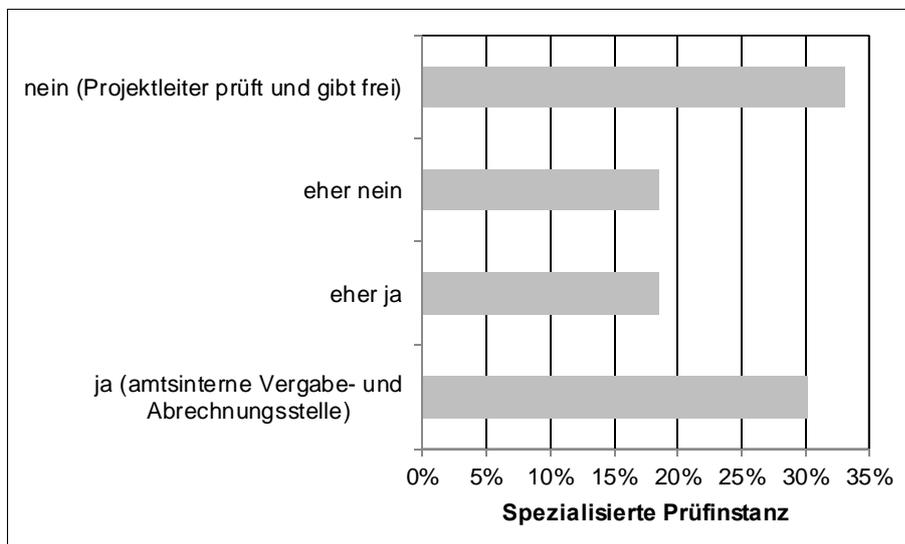


Abbildung 2: Spezialisierte Prüfinstanz (N = 103)

Abbildung 3 zeigt die Verteilung der auszuwertenden Stichprobe je Bundesland, wobei ausschließlich die Bauauftraggeber auf Landes- und kommunaler Ebene ausgegeben sind. Diese Verteilung verdeutlicht, dass die auszuwertende Stichprobe insbesondere durch die Bundesländer „Bayern“ (mit ca. 25%) und „Rheinland-Pfalz“ (mit ca. 22%) geprägt wurde.

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

Diese Verteilung ist auf den ersten Blick ungleichmäßig. Sie kann aber in Bezug zur Grundgesamtheit als unproblematisch gewertet werden, da auch innerhalb der Grundgesamtheit die beiden Bundesländer mit ca. 22 bzw. 16% das mit Abstand größte Gewicht hatten (siehe Tabelle 1).

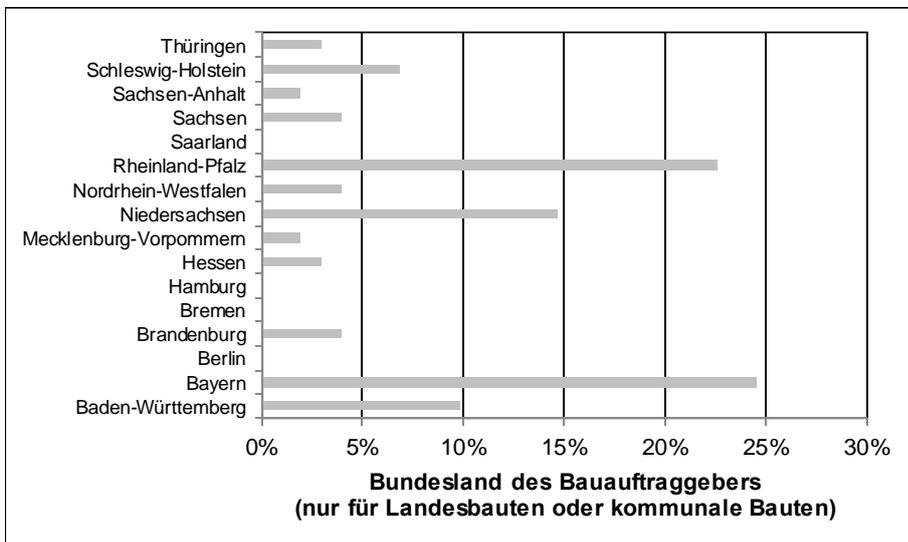


Abbildung 3: Bundesland des Bauauftraggebers (N = 102)

Hinsichtlich der ausgeführten Bauaufgaben zeigte die Stichprobe, dass vor allem Hochbau- und Verkehrsbauprojekte im Zentrum der befragten Bauauftraggeber standen (siehe Anhang, Abschnitt „A2: Befragungsergebnisse im Überblick“). Darüber hinaus wurde deutlich, dass lediglich zwei Projekte pro Jahr und je Projektart (Hoch- bzw. Verkehrsbau) durch die Bauauftraggeber abgewickelt wurden (siehe Abbildung 4). Es handelte sich folglich um kleinere Bauauftraggeber, wie auch anhand der Ausprägung „Verwaltungsebene: kommunale Bauten (Stadt, kleiner als 100.000 Einwohner)“ (siehe Abbildung 1) plausibel und in Bezug zur Grundgesamtheit wünschenswert war.

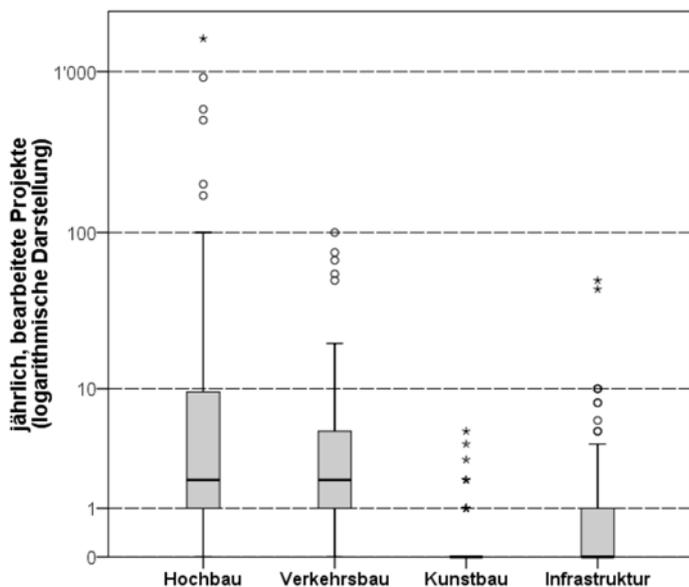


Abbildung 4: Anzahl der jährlich bearbeiteten Projekte je Projektart (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

Endbericht: Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

Hinsichtlich der Art der baulichen Maßnahme kann dem Anhang „A2: Befragungsergebnisse im Überblick“ entnommen werden, dass vor allem Maßnahmen im Bestand (Erweiterungen, Umbauten, Modernisierungen, Instandsetzungen und Instandhaltungen) im Zentrum der Tätigkeit standen. Im Median der Stichprobe wurden bei den befragten Bauauftraggebern fünfmal mehr Bestands- als Neubaumaßnahmen umgesetzt. Dabei war die Größe der jeweiligen Maßnahmen annähernd gleich verteilt auf:

- Projekte bis 10.000 € Auftragssumme (inkl. MwSt.) – Median von 20%
- Projekte von 10.000 bis 100.000 € Auftragssumme (inkl. MwSt.) – Median von 30%
- Projekte von 100.000 bis 2.000.000 € Auftragssumme (inkl. MwSt.) – Median von 20%

Maßnahmen im Umfang von mehr als 2 Mio. € waren im Gegensatz dazu kaum vertreten, was erneut plausibel für die betrachtete Grundgesamtheit war.

Rechnungen

Neben den grundsätzlichen Aussagen zu den betrachteten öffentlichen Bauauftraggebern kann die Stichprobe auch hinsichtlich der untersuchten Rechnungen beschrieben werden. Dabei kann unterschieden werden zwischen:

- Hintergrund des Auftrags bzw. der Rechnungsstellung
- Art der Rechnung

Hinsichtlich des Hintergrundes des Auftrags bzw. der Rechnungsstellung wurde im Rahmen der Befragung zwischen Haupt- und Nachtragsaufträgen unterschieden, wobei 95% (Median) der Rechnungen je Bauauftraggeber basierend auf einem Hauptauftrag gestellt wurden. Die Rechnungen aufgrund eines Nachtragsauftrages waren im Allgemeinen von untergeordneter Bedeutung. Hinsichtlich der Art der Rechnung wurde zwischen Abschlags- und Schlussrechnungen unterschieden. Dabei waren naturgemäß die Abschlagsrechnungen hinsichtlich der Anzahl stärker vertreten, wobei die befragten Bauauftraggeber angaben, dass sie jährlich im Mittel 60 Abschlags- und 30 Schlussrechnungen bearbeitet haben (siehe Abbildung 5).

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

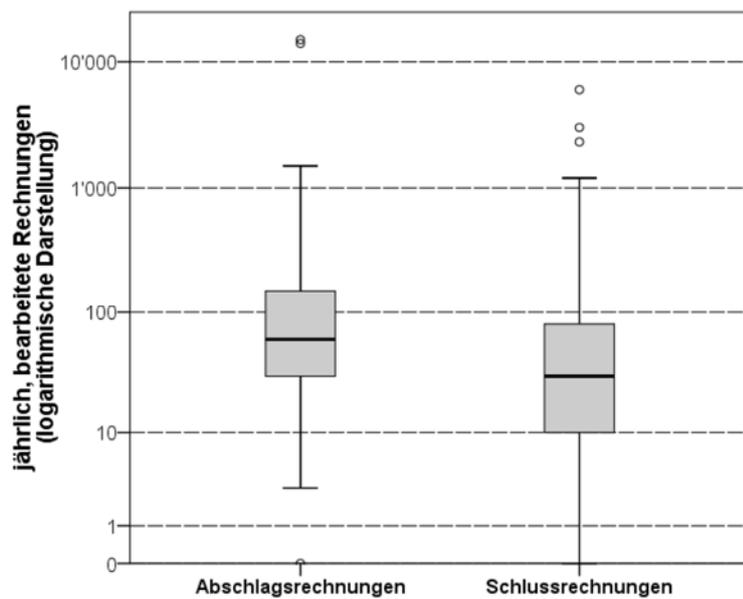


Abbildung 5: Anzahl der jährlich bearbeiteten Rechnungen je Art der Rechnung (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

Eine weitergehende Darstellung der auszuwertenden Stichprobe, wobei nicht nur die jeweiligen Mediane ausgewertet sind (wie mehrheitlich im vorhergehenden Kapitel), ist dem Anhang „A2: Befragungsergebnisse im Überblick“ zu entnehmen. Dabei ist jedes erfasste Merkmal deskriptiv mit dem unteren und oberen Quartil (bzw. 25% und 75% Perzentil) sowie dem Median (50% Perzentil) beschrieben.

4 Zahlungsverhalten öffentlicher Bauauftraggeber

4.1 Prüffähigkeit der Rechnungen

Das Zahlungsverhalten der öffentlichen Bauauftraggeber stellt eine wesentliche Fragestellung dar, die mit Hilfe der vorliegenden Befragung zu beantworten war. Dabei wurde grundsätzlich zwischen Abschlags- und Schlussrechnungen unterschieden, was sich auch durch die unterschiedlichen Fristen gemäß VOB 2009 begründen lässt.

Hervorzuheben ist vor dem Hintergrund der VOB 2009, dass es sich zwingend um den Sachverhalt einer prüffähigen Rechnung handelt – nicht das Rechnungs-, das Versanddatum oder dgl. ist entscheidend. Die Rechnung muss prüffähig sein, bevor die Zahlungsfristen gemäß VOB 2009 einsetzen. Um die Relevanz dieses Kriteriums zu unterstreichen, wird auf Abbildung 6 verwiesen. Auf der Grundlage der Befragung zeigt sich, dass im Median bei jeweils 5% der Abschlags- und Schlussrechnungen keine Prüffähigkeit vorlag, wobei erhebliche Streuungen anzutreffen sind.

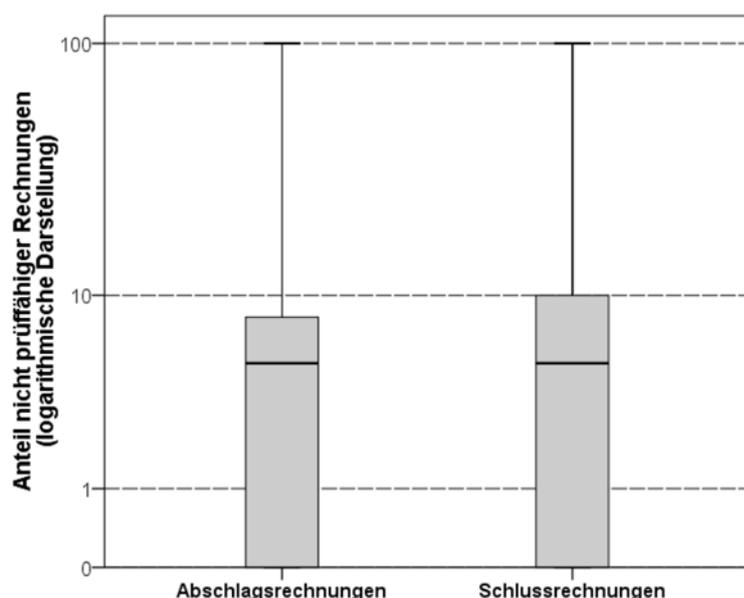


Abbildung 6: Anteil nicht prüffähiger Rechnungen je Art der Rechnung (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

Die Hintergründe für die Nicht-Prüffähigkeit von Rechnungen sind ebenfalls auf Grundlage der Befragungsergebnisse darstellbar (siehe Abbildung 7). Es zeigt sich, dass vor allem die fehlerhafte „Nachweisführung“¹³ immer wieder ein Grund für die Nicht-Prüffähigkeit darstellte.

¹³ Die zum Nachweis von Art und Umfang der erbrachten Leistungen erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege hat der Auftragnehmer seinen Abrechnungen beizufügen. Zu den sog. anderen Belegen zählen dabei vor allem für die Abrechnung notwendige Aufmaßskizzen. Sämtliche Abrechnungsnachweise sind gemäß § 14 Abs. 2 VOB/B dem Fortgang der Leistung entsprechend möglichst gemeinsam aufzunehmen und anschließend den Abschlagsrechnungen wie auch der Schlussrechnung zugrunde zu legen. Im Einzelfall kann die Vorlage von Originalunterlagen – etwa bestätigter Wiegekarten – in Betracht kommen.

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

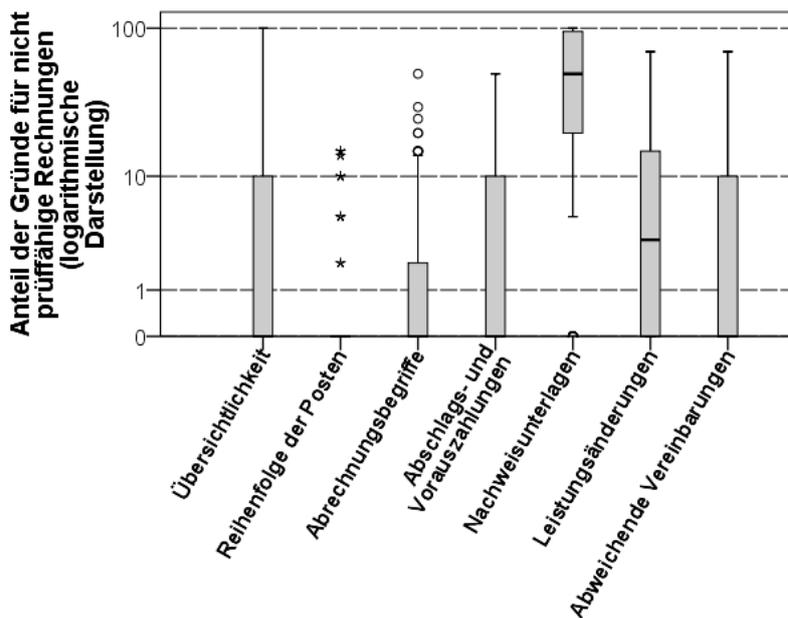


Abbildung 7: Anteil der Gründe für nicht prüffähige Rechnungen (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

4.2 Zahlungsverhalten bei prüffähigen Abschlagsrechnungen

Hinsichtlich der prüffähigen Abschlagsrechnungen zeigt sich, dass gemäß den Bauauftraggebern im Mittel (mit einem Median von) 96% der Rechnungen fristgerecht gezahlt werden. Darüber hinaus ist auch die Verteilung anhand der Abbildung 8 ablesbar. Jeweils ein Bauauftraggeber gab an, dass er seine Rechnungen in 50 bzw. 60% der Fälle fristgerecht zahlt.

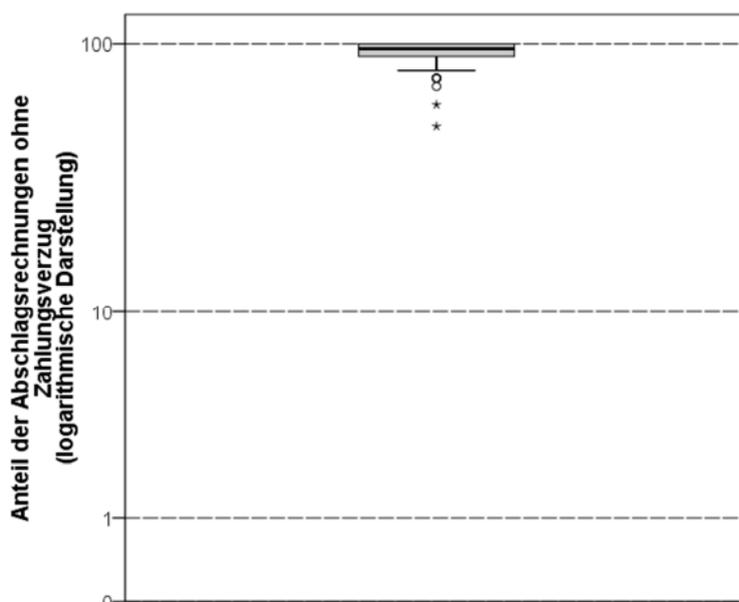


Abbildung 8: Anteil der Abschlagsrechnungen ohne Zahlungsverzug (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Kontrollfrage zum Anteil der Zahlungsverzögerungen mit mehr als 18 Werktagen gemäß VOB 2009, die einen Median von 4% liefert und somit den Differenzbetrag zu den oben genannten 96%.

Neben dem Anteil der Abschlagsrechnungen ohne bzw. mit Zahlungsverzug geben die Befragungsergebnisse auch Auskunft, in welchem Umfang die Zahlungsverzögerungen stattfinden. Dabei wird grundsätzlich zwischen der Verzugsdauer und dem durchschnittlichen Rechnungsbetrag unterschieden. Für die prüffähigen Abschlagsrechnungen mit Zahlungsverzug ergibt sich folgendes Bild:

- Die Verzugsdauer liegt im Mittel (Median) bei 5 Tagen nach Ablauf der VOB-Frist von 18 Werktagen. Das untere bzw. obere Quartil liegt bei 5 bzw. 10 Tagen.
- Der durchschnittliche Rechnungsbetrag (Median) liegt bei 10.000 € bzw. für das untere und obere Quartil bei 5.000 € und 15.000 €.

Bei diesen Angaben ist zu beachten, dass es sich ausschließlich um die prüffähigen Abschlagsrechnungen mit Zahlungsverzug handelt. Die Abschlagsrechnungen ohne Zahlungsverzug sind nicht Gegenstand der Auswertung.

4.3 Zahlungsverhalten bei prüffähigen Schlussrechnungen

Ähnlich wie bei den Abschlagsrechnungen zeigt sich auch bei den prüffähigen Schlussrechnungen, dass der weitaus größte Anteil der Rechnungen ohne Zahlungsverzögerungen abgewickelt wird. Gemäß den Bauauftraggebern wird im Mittel (mit einem Median von) 100% der prüffähigen Schlussrechnungen fristgerecht gezahlt, wobei gemäß VOB (2009) eine Frist von 2 Monaten gegeben ist. Lediglich beim unteren Quartil zeigt sich, dass 95% der prüffähigen Schlussrechnungen fristgerecht gezahlt werden (siehe Abbildung 9). Anzumerken ist darüber hinaus, dass drei Bauauftraggeber angeben ihre Schlussrechnungen nur in 30, 40 bzw. 50% der Fälle fristgerecht zu zahlen.

Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Kontrollfrage zum Anteil der Zahlungsverzögerungen, die einen Median von 0% (unteres Quartil mit 5%) zeigt und somit den Differenzbetrag zu den oben genannten 100% (unteres Quartil mit 95%) bestätigt.

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

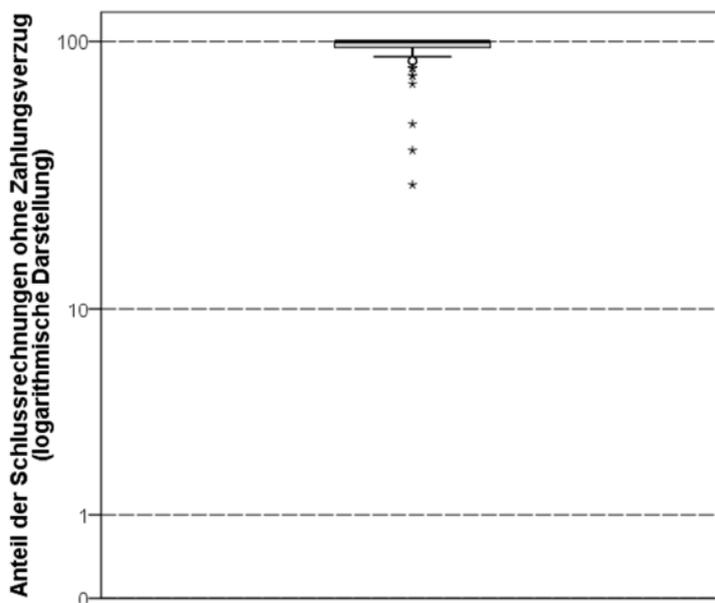


Abbildung 9: Anteil der Schlussrechnungen ohne Zahlungsverzug (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

Hinsichtlich des Umfanges der Zahlungsverzüge bei prüffähigen Schlussrechnungen wird erneut zwischen der Verzugsdauer und dem durchschnittlichen Rechnungsbetrag unterschieden. Dabei zeigt sich für die prüffähigen Schlussrechnungen mit Zahlungsverzug

- Die Verzugsdauer liegt im Mittel (Median) bei 10 Tagen nach Ablauf der VOB-Frist von 2 Monaten. Das untere bzw. obere Quartil liegt bei 10 bzw. 15 Tagen.
- Der durchschnittliche Rechnungsbetrag (Median) liegt bei 10.000 € bzw. für das untere und obere Quartil bei 6.875 € und 20.000 €.

Bei diesen Angaben ist zu beachten, dass es sich ausschließlich um die prüffähigen Schlussrechnungen mit Zahlungsverzug handelt. Die Schlussrechnungen ohne Zahlungsverzug sind nicht Gegenstand der Auswertung.

5 Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten

5.1 Ursachen für Zahlungsverzüge

Neben der Erfassung und Auswertung der Zahlungsvorgänge ist ein weiterer Fragenkomplex des vorliegenden Projekts, welche Ursachen für Verzögerungen bei der Zahlung von Rechnungen verantwortlich sind. Vor diesem Hintergrund kann erneut die durchgeführte Befragung herangezogen werden, wobei die öffentlichen Bauauftraggeber, die Verzüge beim Zahlen ihrer Rechnung angegeben haben, auch die Hintergründe benannten. Dabei konnten die Bauauftraggeber aus einer Liste von möglichen Ursachen auswählen sowie selbst Ergänzungen vornehmen und diese jeweils aus ihrer Sicht bewerten (Verteilung von 100% auf die jeweiligen Ursachen).

Im Ergebnis zeigt sich das Bild, wie es in Abbildung 10 dargestellt ist. Dabei lassen sich vor allem die nachfolgenden Ursachen als relevant bezeichnen, wobei die angegebene Reihenfolge auch der vorgefundenen Rangfolge entspricht:

- (1) Prüfung durch externes Planungsbüro zu lang

- (2) Erhöhter Arbeitsanfall seitens Rechnungsprüfer
Urlaub/Erkrankung des Rechnungsprüfers
Unvollständige, unsystematische Aufmaße

Es wird somit deutlich, dass es Ursachen gibt, die auf Seiten des öffentlichen Bauauftraggebers, aber auch auf Seiten von anderen Projektbeteiligten zu sehen sind. Der Auftraggeber hat dabei vor allem mit einer eingeschränkten Personalkapazität zu kämpfen, wie sich anhand der Punkte „Erhöhter Arbeitsanfall seitens Rechnungsprüfer“ sowie „Urlaub/Erkrankung des Rechnungsprüfers“ zeigt. Hinsichtlich der Projektbeteiligten ist anzumerken, dass es sowohl Ursachen gibt, die auf die Rechnungssteller („Unvollständige, unsystematische Aufmaße“) zurückzuführen sind, als auch Ursachen, die bei den ebenfalls in die Rechnungsprüfung involvierten Planungsbüros liegen („Prüfung durch externes Planungsbüro zu lang“).

Neben den genannten sind aus der Befragung auch weitere Ursachen ablesbar, die nach Aussage der befragten Bauauftraggeber zu Zahlungsverzügen führen. Dabei handelt es sich um Angaben, die jeweils von unterschiedlichen Befragten gemacht wurden, was vor allem hinsichtlich der Mehrfachnennung „Ortbürgermeister“ hervorzuheben ist:

- Rechnungsanweisung durch Nutzer bzw. Kasse zu langwierig
- mehrere Instanzen involviert
- Freigabe durch Ortsbürgermeister im Gemeindeverband zu lang
- späte Freigabe durch Ortsbürgermeister in Verbandsgemeinde
- Freigabe durch Ortsbürgermeister dauert
- unterschiedliche Auffassung von Bau-Soll / Bau-Ist / Baupreisfindung bei Sachbearbeiter und Rechnungsprüfer
- missverständlicher Rechnungsinhalt

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

- Rechtsstreitigkeiten
- Frist für die Zahlung bereits überschritten (Prüfung durch externes Ing. Büro), wenn die geprüfte Rechnung zur Anweisung kommen soll
- Personalprobleme in der Verwaltung

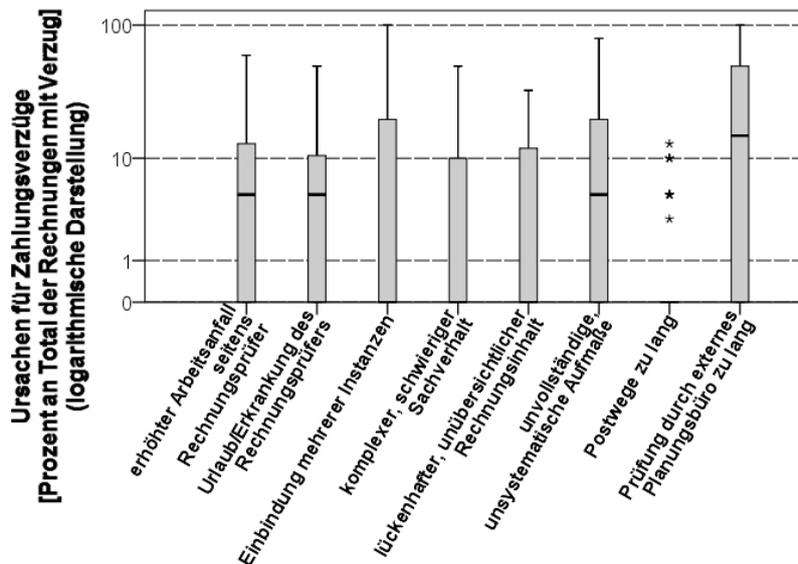


Abbildung 10: Ursachen für Zahlungsverzüge [Prozent an Total der Rechnungen mit Verzug] (logarithmische Darstellung; Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

5.2 Mögliche Ansätze für Lösungen

Anhand der vorgenannten Ursachen für Überschreitungen von Zahlungsfristen lassen sich bereits erste Vermutungen ableiten, welche Lösungsansätze gegebenenfalls geeignet sind. Dabei kann zusätzlich auf die Befragung zurückgegriffen werden, die diese Fragestellung ebenfalls abdeckt.

Hinsichtlich der Lösungsansätze bzw. „Abhilfemaßnahmen“, um zukünftig die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Zahlungsziele zu gewährleisten, zeigt sich gemäß den Befragten die folgende Rangfolge (siehe Abbildung 11):

- (1) vorgezogene Prüfung der Aufmaße (Einreichen von geprüften Aufmaßen)
- (2) Erhöhung der internen, personellen Ausstattung
- (3) klare Vertretungsregelung bei Urlaub und Krankheit; zudem sollte der Auftragnehmer rechtzeitig über den geplanten Urlaub informiert werden
- (4) Sensibilisierung der Bauauftraggeber bzw. der Prüfstelle hinsichtlich der Problematik von Zahlungsverzügen (bspw. mittels Veranstaltungen, Broschüren usw.)

Neben der Erhöhung der Personalkapazitäten auf Seiten der öffentlichen Bauauftraggeber (Rang 2) sind es vor allem organisatorische Aspekte, die gemäß den Befragungsergebnissen einen Lösungsansatz für das Problem der Zahlungsverzüge bieten können (Rang 1, 3 und 4). Diese organisatori-

Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

schen Aspekte sind sowohl auf Seiten des Auftraggebers als auch der weiteren Projektbeteiligten zu suchen, wobei auf die vorgezogene Aufmaßprüfung besonders Wert gelegt werden sollte.

Neben den genannten Punkten lassen sich anhand der Befragung auch weitere Aspekte erkennen, die von den Befragten als mögliche „Abhilfemaßnahmen“ benannt wurden:

- Schulung der Rechnungssteller gem. VOB
- BImA [Bundesanstalt für Immobilienaufgaben]
- Konsequente Baubegleitung durch Bauauftraggeber
- Verzugsstrafen gegenüber externen Projektleitern
- Verkürzung der internen Postlaufzeiten
- bessere Organisation der externen Planungsbüros
- Realistisches Rechnungsdatum oftmals liegt das Datum der Rechnung 14 Tage zurück, wenn es bei der Behörde oder dem Ingenieurbüro eingeht)
- Sensibilisierung der Bauauftragnehmer bezüglich Vollständigkeit der Rechnungsunterlagen
- Sensibilisierung einiger Bauauftragnehmer zur korrekten Rechnungsstellung und zeitnahe Vorprüfung durch externe Planungsbüros
- Auftragnehmer sollten regelmäßig Abschlagsrechnungen stellen
- Erweiterung der VOB-Fristen für Abschlagszahlungen um ca. 5 Werktage
- Sensibilisierung der Bauauftragnehmer, damit diese ihre Rechnungen nicht immer erst zum Jahresende stellen, weil sie vor lauter Arbeit vorher nicht dazu kommen
- Schulungen entwickeln - Bereitstellung von Ablaufplänen, Checklisten bei der Rechnungsstellung für Unternehmer

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

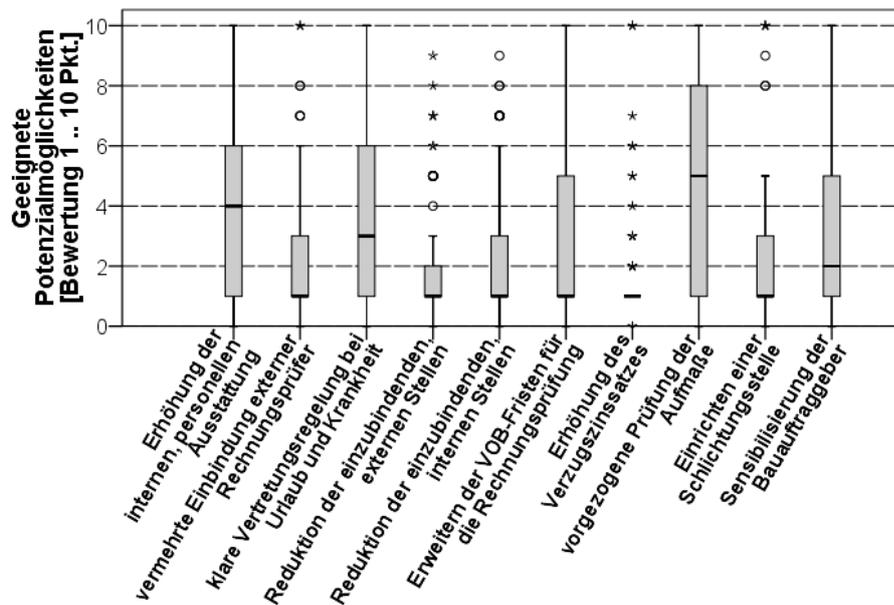


Abbildung 11: Wo sehen Sie Potenzial, die Einhaltung der Zahlungsfristen sicherzustellen? (Median, unteres und oberes Quartil, Minimum- und Maximum- sowie Extremwerte und Ausreißer sind bei Boxplot-Darstellung jeweils erkennbar)

6 Schlussbemerkungen

6.1 Ergebnisse im Überblick

Die Ergebnisse der durchgeführten Forschung lassen sich anhand der nachfolgenden Punkte zusammenfassen, die wiederum aussagekräftige Antworten zu den gestellten Forschungsfragen darstellen (siehe Abschnitt „1.2 Zielsetzung“):

- (1) Erfassung und Auswertung der Zahlungsvorgänge, im Besonderen die Umfänge und Zeiträume zwischen dem Eingang der prüfbaren Rechnung und der Anweisung durch die öffentlichen Bauauftraggeber:
 - Bei prüffähigen Abschlagsrechnungen zeigt sich, dass im Mittel (mit einem Median von) 96% fristgerecht gezahlt wird. Kommt es zu Zahlungsverzügen, so beträgt die Verzugsdauer im Mittel (Median) 5 Tage (nach Ablauf der VOB-Frist von 18 Werktagen, unteres bzw. oberes Quartil von 5 bzw. 10 Tagen). Der durchschnittliche Rechnungsbetrag bei Verzug (Median) liegt bei 10.000 € bzw. für das untere und obere Quartil bei 5.000 € und 15.000 €.
 - Bei prüffähigen Schlussrechnungen zeigt sich, dass im Mittel (mit einem Median von) 100% fristgerecht gezahlt wird. Lediglich beim unteren Quartil ist ein reduzierter Wert von 95% der prüffähigen Schlussrechnungen zu erkennen. Die Verzugsdauer liegt im Fall von Schlussrechnungen im Mittel (Median) bei 10 Tagen (VOB-Frist von 2 Monaten). Das untere bzw. obere Quartil beträgt 10 bzw. 15 Tage. Der durchschnittliche Rechnungsbetrag (Median) liegt bei 10.000 € bzw. für das untere und obere Quartil bei 6.875 € und 20.000 €.
- (2) Identifikation der Ursachen für Zahlungsverzögerungen auf Seiten des öffentlichen Bauauftraggebers und weiterer Projektbeteiligter:

Die Ursachen liegen auf Seiten des öffentlichen Bauauftraggebers aber auch auf Seiten von weiteren Projektbeteiligten. Der Auftraggeber hat dabei vor allem mit einer eingeschränkten Personalkapazität zu kämpfen, wie sich anhand der Punkte „Erhöhter Arbeitsanfall seitens Rechnungsprüfer“ sowie „Urlaub/Erkrankung des Rechnungsprüfers“ zeigt. Hinsichtlich der Projektbeteiligten ist anzumerken, dass es sowohl Ursachen gibt, die zurückzuführen sind auf die Rechnungssteller („Unvollständige, unsystematische Aufmaße“), als auch Ursachen, die bei den ebenfalls in die Rechnungsprüfung involvierten Planungsbüros liegen („Prüfung durch externes Planungsbüro zu lang“).
- (3) Entwicklung und Darstellung von Lösungsansätzen, um zukünftig die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Zahlungsziele zu gewährleisten:

Neben der Erhöhung der Personalkapazitäten auf Seiten der öffentlichen Bauauftraggeber (Rang 2) sind es vor allem organisatorische Aspekte, die gemäß den Befragungsergebnissen einen Lösungsansatz für das Problem der Zahlungsverzögerungen bieten können (Rang 1, 3 und 4). Diese organisatorischen Aspekte sind sowohl auf Seiten des Auftraggebers als auch der weiteren Projektbeteiligten zu suchen, wobei auf die vorgezogene Aufmaßprüfung besonders Wert gelegt werden sollte.

Die vorliegenden Ergebnisse können aufgrund der methodischen Vorgehensweise – insbesondere der zufälligen Auswahl der Stichprobe und der einheitlichen Befragung – als repräsentativ bezeichnet werden. Sie geben ein Bild wieder, das auf die Grundgesamtheit (vor allem „Verwaltungsebene: Gemeindeverband und Gemeinde“, siehe Abschnitt „3 Datengrundlage“) übertragbar ist.

Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber

6.2 Ausblick: Forschungsfelder

Aufgrund der vorliegenden Arbeitsergebnisse und der voraussichtlich weiterhin hohen Relevanz der betrachteten Forschungsfragen empfiehlt der Forschungsnehmer neben der Umsetzung der skizzierten „Abhilfemaßnahmen“ eine erneute Befragung durchzuführen. Die erneute Befragung ist nach Meinung des Forschungsnehmers mittelfristig angebracht, da auf diese Weise die grundsätzliche Entwicklung nachvollziehbar wird (beispielsweise einschließlich der ersten Auswirkungen von eingeleiteten „Abhilfemaßnahmen“).

Bei einer erneuten Befragung muss das Konzept gegenüber der aktuell durchgeführten Arbeit grundsätzlich nicht angepasst werden, da es sich als tragfähig erwiesen hat. Sollte jedoch die Fragestellung dahingehend erweitert werden, inwiefern die jeweiligen Ergebnisse von der Art des Bauauftraggebers, dem Bundesland, der Prüfinstanz und dgl. abhängig sind, so ist die Stichprobe von den aktuell ca. 100 Antworten auszuweiten. Diese Ausweitung muss nach Meinung des Forschungsnehmers erheblich sein, da in jedem Fall je zu betrachtendem, potenziellem Einflussfaktor eine angemessene Verteilung gegeben sein muss. Diese Verteilung ist allerdings vor dem Hintergrund der Grundgesamtheit nur aufwendig herzustellen, da einige potenzielle Einflussfaktor bereits in der Grundgesamtheit eine unausgewogene Verteilung zeigen, z.B. Art des Bauauftraggebers (mit einem großen Übergewicht bei den kleineren Bauauftraggebern) und Bundesland (mit einem Übergewicht von Bayern und Rheinland-Pfalz). Sollten diese Aspekte bei einer erneuten Befragung keine Rolle spielen, so kann nach Meinung des Forschungsnehmers der Fragenkomplex 1a) bis 1i) in Abstimmung mit dem Auftraggeber gegenüber der durchgeführten Befragung reduziert werden (siehe Anhang „A1: Fragebogen der Untersuchung“).

Neben den genannten Empfehlungen zur erneuten Durchführung einer Befragung, ist nach Meinung des Forschungsnehmers zu beachten, dass die Selektion der zu befragenden Bauauftraggeber erneut zufällig erfolgen sollte, um ein repräsentatives Abbild der Grundgesamtheit darstellen zu können.

**Endbericht:
Zahlungsmoral öffentlicher Bauauftraggeber**

Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (07.04.2009) Drucksache 16/13172.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (26.10.2012) Drucksache 20/5590.

BWI-Bau GmbH (2008) Sonderrundschreiben zur BWI-Bau-Umfrage „Zahlungsmoral der Bauherren in 2008“.

Deutsches Institut für Normung (Hg.) (2010) Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen –Teil A (DIN 1960), Teil B (DIN 1961), Teil C (ATV) – Gesamtausgabe 2009. Beuth Verlag, Berlin.

Ingenstau H. et al. (Hg.) (2010) VOB –Teile A und B – Kommentar. Werner Verlag, Düsseldorf.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (23.08.2010) Drucksache 5/3680.

Landtag Nordrhein-Westfalen (24.09.2012) Drucksache 16/961.

Landtag von Baden-Württemberg (24.07.2008) Drucksache 14/3075.

Statistisches Bundesamt (2013) Gemeindeverzeichnis Gebietsstand 30.06.2013. Wiesbaden.

Thüringer Landtag (08.12.2010) Drucksache 5/2003.

Thüringer Landtag (30.11.2009) Drucksache 5/137.