

Kurzfassung

**Ursachen unterdurchschnittlicher
Auftragsvergabe im Bereich öffentlicher
Auftraggeber in den Wintermonaten und
deren Auswirkungen auf die saisonale
Beschäftigung**

Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

Ansprechpartner
Prognos AG
Dr. Michael Schlesinger
Sönke Jens

Basel, 19.06.2002
561 - 5785

Prognos AG

Gustav Greve
Geschäftsführer

Basel

Missionsstrasse 62
CH-4012 Basel
Telefon +41 61 32 73-200
Telefax +41 61 32 73-300
info@prognos.com
www.prognos.com

Berlin

Dovestraße 2-4
D-10587 Berlin
Telefon +49 30 399 22-800
Telefax +49 30 399 22-801
info-berlin@prognos.com

Brüssel

Boulevard Louis Schmidt 119/2
B-1040 Brüssel
Telefon +32 2 743 82 55
Telefax +32 2 736 82 51
info-bruessel@prognos.com

Köln

Unter Sachsenhausen 37
D-50667 Köln
Telefon +49 221 160 27-0
Telefax +49 221 13 38 22
info-koeln@prognos.com

Bremen

Wilhelm-Herbst-Straße 5
D-28359 Bremen
Telefon +49 421 20 15-784
Telefax +49 421 20 15-789
info-bremen@prognos.com

Dr. Bernd Rödl & Partner GbR

Regensburg

Kumpfmühler Strasse 5
D-93047 Regensburg
Telefon +49 941 297 66-0
Telefax +49 941 297 66-50
info@roedl-regensburg.de

Kurzfassung

Der unterjährige Auftragseingang im öffentlichen Bau zeigt eine stark saisonale Entwicklung. Der Jahresanfang ist durch sehr niedrige Auftragseingänge geprägt. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2000 lag der Auftragseingang im Januar um 1.4 Mrd. DM und im Februar um 1.1 Mrd. DM unter dem Monatsdurchschnitt von 3.8 Mrd. DM. Die Auftragspitzen liegen im Juni und September.

Ursächlich ist hier insbesondere der Auftragseingang im öffentlichen Tiefbau, auf den 78 % des gesamten Auftragsvolumens entfallen. Im Tiefbau fallen die Auftragsminderungen zum Jahresanfang (Januar - 50 %) noch deutlich höher aus als im öffentlichen Hochbau.

Differenziert nach Ebenen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede bei der unterjährigen Auftragsvergabe. Bei den Kommunen ist das Niveau im Januar und Februar jedoch vergleichsweise niedriger und der Anstieg im März fällt kräftiger aus.

Im Durchschnitt sind rund 79 % der Auftragsminderungen im öffentlichen Bau im ersten Quartal auf nicht baufachliche Ursachen zurückzuführen. D.h. die öffentliche Hand vergab im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2000 im ersten Quartal 1.77 Mrd. DM weniger an Bauaufträgen als unter rein baufachlichen Gesichtspunkten zu erwarten gewesen wäre.

Die Beschäftigung im öffentlichen Bau liegt im Januar und Februar regelmäßig auf einem sehr niedrigen Niveau. Beschäftigungsspitzen werden in den Monaten September und Oktober erreicht. Die durchschnittliche Unterbeschäftigung im ersten Quartal der Jahre 1995 bis 2000 im Vergleich zum Monatsdurchschnitt von insgesamt 23.44 Mio. Stunden ist nur zu 38 % auf nicht baufachliche Ursachen zurückzuführen.

Die mangelnde Auftragsvergabe der öffentlichen Hand zum Jahresbeginn schlägt nicht voll auf die Beschäftigung durch, da hier die Witterungsverhältnisse dominieren und das Beschäftigungsniveau stärker durch den Auftragsbestand als durch den Auftragszugang determiniert wird. Betriebsgrößenbedingte Unterschiede, die sich auch in unterschiedlichen Projektlaufzeiten und Baumaßnahmen niederschlagen, führen jedoch bei kleineren Betrieben zu einem wesentlich geringeren Einfluss der Witterung und zu einer höheren Abhängigkeit von den Auftragseingängen am Jahresanfang.

Der Auftragsbestand im öffentlichen Bau lag zum Jahresanfang im Durchschnitt des Untersuchungszeitraums bei dem Siebenfachen des Auftragseingangs. Zudem stieg der Auftragsbestand im Durchschnitt von Januar bis März geringfügig an. Die rechnerische Auftragsreichweite lag im ersten Quartal bei rund fünf Monaten.

Die Anforderungen des öffentlichen Haushaltsrechts mit seinen Grundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit bilden die zentrale Ursache für die unterdurchschnittliche Auftragsvergabe von Bund, Ländern und Kommunen in den Wintermonaten. Die Haushaltsaufstellung erfolgt dabei entgegen dem Grundsatz der Vorherigkeit häufig zu spät. Der Abschluss der kommunalen Haushaltsaufstellung wird durch das sich anschließende rechtsaufsichtliche Genehmigungsverfahren erheblich verzögert.

Zuwendungen führen zu weiteren Verzögerungen der Auftragsvergabe, insbesondere soweit die Zusage von der Aufstellung des Haushalts des Zuwendungsgebers abhängig ist.

Ausschreibungsverfahren sind an sich nicht zeitpunktgebunden und verzögern somit lediglich die Auftragsvergabe. Eine Zeitpunktbindung tritt jedoch dadurch ein, dass die Ausschreibungsverfahren regelmäßig erst mit der wesentlichen Sicherung der Finanzierung begonnen werden.

Abgesehen von baufachlichen Gründen resultieren saisonale Unterschiede der Auftragsvergabe der öffentlichen Auftraggeber in den alten und neuen Bundesländern insbesondere daraus, dass die neuen Länder und die Kommunen in den neuen Ländern in der Praxis stärker auf Zuwendungen angewiesen sind.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir folgende Reformansätze für die Verstetigung der unterjährigen Bauauftragserteilung öffentlicher Auftraggeber:

- die intensivere Nutzung von (redundanten) Doppelhaushalten und Verpflichtungsermächtigungen,
- die Straffung der Verfahren zur Erteilung der Bewirtschaftungsbefugnis,
- die verstärkte Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns,
- die Einschränkung des Verbots des Maßnahmebeginns,
- die Vereinfachung der Zuwendungsverfahren und
- die Verwendung weniger zeitintensiver Finanzierungsformen.