

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ralph Lenkert, Katrin Kunert,  
Dr. Barbara Höll, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/303 –**

### **EU-Pläne zur Bekämpfung von Zahlungsverzug**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Immer wieder klagen Handwerks- und andere Unternehmen darüber, dass Kunden ihre Rechnungen verspätet bezahlen. Laut „Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)“ (27. November 2009) soll sich die Zahlungsmoral vieler Kunden im Rahmen der Wirtschaftskrise noch verschlechtert haben, was zu Liquiditätsengpässen bei Unternehmen beitrage. Um dem Problem grundsätzlich zu begegnen, hat die EU-Kommission den Entwurf einer Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (KOM(2009) 126) vorgelegt.

Der Entwurf sieht allerdings eine Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Auftraggebern vor: Öffentliche Auftraggeber sollen verpflichtet werden, Forderungen innerhalb von 30 Tagen zu begleichen. Andernfalls drohen nicht nur Verzugszinsen und Ersatz der Beitreibungskosten, sondern zur Abschreckung auch eine pauschale Entschädigung in Höhe von 5 Prozent des geschuldeten Betrages ab dem ersten Tag des Verzugs. Für private Auftraggeber soll diese Regelung nicht gelten.

Die verschärften Vorschriften, verbunden mit der einseitigen Betroffenheit der öffentlichen Hand, können zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte führen. Insbesondere wenn die Richtlinie auch für öffentliche Unternehmen gelten sollte, könnten die Regelungen zu zusätzlichem Privatisierungsdruck führen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat die geplante Richtlinie bereits scharf kritisiert. Bei Gewährleistungsfragen im Rahmen der Vertragsabwicklung bei öffentlichen Aufträgen schaffe sie „eine Risikoverlagerung zu Lasten der öffentlichen Hand und damit des Steuerzahlers“. Die EU-Kommission gehe allein aufgrund pauschaler Vorwürfe gegen öffentliche Auftraggeber vor; es gebe keine Zweifel, dass öffentliche Stellen „ihren vertraglichen Zahlungsverpflichtungen regelmäßig rechtzeitig nachkommen“. Auch die Bundesregierung betonte noch 2008: „Es ist kein Fall bekannt, in dem konkret ein öffentlicher Auftraggeber benannt wurde, der mit seinen Zahlungen wesentlich in Verzug gekommen ist.“ (Bundestagsdrucksache 16/7962).

Das zuständige Referat im Bundesministerium der Justiz (BMJ) kritisierte den Richtlinienentwurf in einem Ressortbericht vom 6. Mai 2009 und in einer umfassenden Bewertung vom 3. Juni 2009: Es widerspreche deutscher Rechtsanschauung, zivilrechtliche Regelungen zur Abschreckung einzuführen; Sonderregelungen für öffentliche Stellen seien kritisch zu hinterfragen. Eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Richtlinie wird für möglich gehalten und deshalb zunächst eine eingehende Untersuchung von Ausmaß und Gründen für verspätete Zahlungen angeregt. Es wird in Frage gestellt, dass Sonderregelungen für die öffentliche Hand dazu geeignet sind, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu einer schnelleren Bezahlung zu verhelfen.

Der Bundesrat hat in einem Beschluss (Bundesratsdrucksache 385/09 (Beschluss)) die Bundesregierung gebeten, sich dafür einzusetzen, dass die Mitgliedstaaten keine Sonderregelungen für öffentliche Stellen schaffen müssen und „im Verlauf des weiteren Normgebungsverfahrens in geeigneter Weise sicherzustellen, dass in allen Fällen zur Prüfung und Zahlung von Schlussrechnungen für Bauleistungen eine Frist von zwei Monaten zur Verfügung steht“.

1. Wie viele Unternehmen in Deutschland mussten in den vergangenen zehn Jahren Insolvenz anmelden, weil Kunden ihre Rechnungen verspätet bezahlt haben, und wie viele Insolvenzen sind dabei auf verspätete Zahlungen der öffentlichen Hand, wie viele auf verspätete Zahlungen von privaten Auftraggebern zurückzuführen (bitte alle vorhandenen Daten oder Schätzungen angeben und nach Jahren aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen keine Daten oder Schätzungen darüber vor, aus welchen Gründen Unternehmen Insolvenz anmelden. Es ist der Bundesregierung mit zumutbarem Aufwand auch nicht möglich, entsprechende Informationen in Erfahrung zu bringen. Denn die Gründe für die Insolvenz eines Unternehmens sind in der Regel vielfältig, weshalb grundsätzlich nicht konkret feststellbar ist, ob eine einzelne verspätete oder ausgefallene Zahlung der öffentlichen Hand oder eines privaten Auftraggebers für die Insolvenz verantwortlich gewesen ist.

2. Wie viele Unternehmen in Deutschland mussten in den vergangenen zehn Jahren Insolvenz anmelden, weil Kunden ihre Rechnungen überhaupt nicht bezahlt haben, und wie viele Insolvenzen sind dabei auf ausgefallene Zahlungen der öffentlichen Hand, wie viele auf ausgefallene Zahlungen von privaten Auftraggebern zurückzuführen (bitte alle vorhandenen Daten oder Schätzungen angeben und nach Jahren aufschlüsseln)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird Bezug genommen.

3. Ist die im Zuge der Krise laut „FAZ“ aufgetretene Verschlechterung der Zahlungsmoral nach Ansicht der Bundesregierung eher auf eine verschlechterte Zahlungsmoral öffentlicher Stellen oder eher auf mehr verspätete Zahlungen durch Private zurückzuführen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Hinsichtlich der Frage, ob sich die Zahlungsmoral der öffentlichen Stellen oder privater Auftraggeber verschlechtert hat, bestehen jeweils eigene Erfahrungen eines jeden Gläubigers. Diese Erfahrungen liegen in der Sphäre jedes Gläubigers. Die Bundesregierung verfügt dazu über keine Erkenntnisse.

4. Liegen der Bundesregierung empirische Untersuchungen vor, die belegen, dass öffentliche Stellen Rechnungen öfter verspätet bezahlen als private Auftraggeber, wenn ja, welche Studien sind das, und was waren ihre konkreten Ergebnisse?

Der Bundesregierung liegt die Folgenabschätzung vor, die die Europäische Kommission als Begleitdokument zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (Neufassung) vorgelegt hat und in der 918 Stellungnahmen, die auf den interaktiven Internet-Plattformen „Your Voice on Europe“ und „European Business Panel“ eingegangen sind, ausgewertet werden. Wegen der konkreten Ergebnisse wird auf die Folgenabschätzung Bezug genommen.

5. Wie sind die Zahlungsfristen in der Regel bislang bei der öffentlichen Auftragsvergabe allgemein, und wie lang bei Bauleistungen im Speziellen?

Für die öffentliche Auftragsvergabe gibt es keine speziellen gesetzlichen Zahlungsfristen. Öffentliche Auftraggeber vereinbaren für Bauleistungen in ihren Verträgen jedoch immer die im Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) gemeinsam mit Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der Technik erarbeitete Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B (VOB/B). Nach § 16 VOB/B sind grundsätzlich alle Zahlungen aufs Äußerste zu beschleunigen. Die Frist beträgt für Abschlagszahlungen 18 Werktage nach Zugang einer prüfbar aufgestellten der erbrachten Leistungen, für die Schlussrechnung zwei Monate ab Zugang der prüfbar aufgestellten Schlussrechnung. Nach § 17 Absatz 1 der Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen (VOL/B), die im Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Lieferungen und Dienstleistungen (DVAL) gemeinsam mit bundesweit tätigen Institutionen, die als Spitzenorganisationen die Interessen der Auftragnehmer im Bereich des öffentlichen Auftragwesens (ausgenommen Bauleistungen) vertreten, erarbeitet werden, erfolgt die Zahlung des Rechnungsbetrages – sofern keine anderen Vereinbarungen getroffen werden – binnen 30 Tagen nach Eingang der prüfbar aufgestellten Rechnung.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die bereits vorhandenen Forderungsregelungen, insbesondere die Umsetzung des seit 2008 geltenden Forderungssicherungsgesetzes?

Der Schutz von Handwerks- und anderen Werkunternehmern davor, dass ihre Auftraggeber fällige Zahlungen nicht rechtzeitig erbringen, hat den Gesetzgeber in den vergangenen Jahren mehrfach beschäftigt. Mit dem Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen aus dem Jahr 2000 und dem Forderungssicherungsgesetz aus dem Jahr 2008 sind Regelungen eingeführt worden, auf deren Grundlage Werkunternehmer ihre Vergütungsansprüche wirksam absichern und schnell durchsetzen können. So kann der Werkunternehmer vom Auftraggeber Abschlagszahlungen für erbrachte Teilleistungen verlangen. Gegen das Insolvenzrisiko des gewerblichen Auftraggebers kann der Werkunternehmer sich absichern, indem er vom Auftraggeber eine Sicherheitsleistung für die noch nicht gezahlte Vergütung verlangt. Außerdem wurden mit dem Forderungssicherungsgesetz unter anderem die Regelungen über die Fälligkeit der Vergütung zugunsten des Subunternehmers (Handwerkers) erweitert sowie die Verantwortung der Bauträger und Bauunternehmer gesteigert, indem der Baugeldbegriff des Bauforderungssicherungsgesetzes auf alle Gelder erstreckt wurde, die der Bauträger oder Generalunternehmer von seinem Auftraggeber erhält. Mit Blick auf Kritik insbesondere der Bauwirtschaft an der letztgenannten Änderung werden deren Auswirkungen zeitnah untersucht.

7. Falls Fälle vorliegen, in denen die öffentliche Hand Zahlungen verspätet geleistet hat, sind der Bundesregierung dann die Gründe für diese verspäteten Zahlungen bekannt?

Wenn ja, welche Gründe sind das?

Untersuchungen, aus welchen Gründen die öffentliche Hand einzelne Zahlungen verspätet geleistet haben könnte, liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Gründe können auch nicht mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung gebracht werden, da sie vielfältig sein können und die Berechtigung einer verspäteten Zahlung – beispielsweise wegen einer mangelhaften Leistung – häufig von der Beurteilung durch die Gerichte im Einzelfall abhängt.

8. Hat eine „nähere Untersuchung des Ausmaßes und vor allem der Gründe für verspätete Zahlungen der öffentlichen Hand“ stattgefunden, seitdem das Referat III des BMJ eine solche im Juni 2009 angeregt hat, wenn ja, was hat diese ergeben, und wenn nein, weshalb nicht?

Die in der umfassenden Bewertung vom 3. Juni 2009 erwähnte und von der Bundesregierung in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit über den Richtlinienvorschlag geforderte nähere Untersuchung des Ausmaßes und der Gründe für verspätete Zahlungen der öffentlichen Hand ist bislang von der Europäischen Kommission nicht vorgelegt worden. Die Gründe hierfür sind der Bundesregierung nicht bekannt.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die in Artikel 5 des o. g. Richtlinienentwurfs festgeschriebenen Regelungen für den Fall von Zahlungsverzug durch öffentliche Stellen?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die Schaffung von Sonderregelungen für die öffentliche Hand kritisch zu hinterfragen ist. Zweifelhaft erscheint der Bundesregierung auch, durch die Festlegung von weitgehend unveränderlichen Abnahme-, Überprüfungs- und Zahlungsfristen die Vertragsfreiheit der Parteien einzuschränken. Die der Abschreckung dienende Pauschale in Höhe von 5 Prozent des geschuldeten Betrages bei Verzug der öffentlichen Hand widerspricht der deutschen Rechtsanschauung, wonach Schadensersatz einen nur ausgleichenden und keinen pönalen Charakter haben soll.

10. Können diese Regelungen nach Ansicht der Bundesregierung dazu beitragen, dass kleine und mittlere Unternehmen zukünftig keine Probleme mehr mit dem Zahlungsverzug von Kunden haben, wenn ja, auf welche Weise, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Es ist aus Sicht der Bundesregierung nicht zu erwarten, dass durch die vorgeschlagenen Regelungen alle Probleme mit Zahlungsverzug ausgeräumt werden. Denn die Ursachen für Zahlungsverzug sind vielfältig, worauf bereits die Europäische Kommission in der Begründung ihres Richtlinienvorschlags hingewiesen hat.

11. Teilt die Bundesregierung die Sorge, dass die Richtlinie zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte führen könnte, und wie begründet sie ihre Position?

Die Bundesregierung teilt die Sorge, dass Sonderregelungen für die öffentliche Hand zu Haushaltsmehrbelastungen führen könnten. Der zu Lasten der öffent-

lichen Hand vorgesehene pauschalierte Schadensersatz – 5 Prozent des geschuldeten Betrages ab dem ersten Tag des Verzugs ohne Nachweis eines konkreten Schadens – kann zur Folge haben, dass die öffentliche Hand im Rahmen einer Beurteilung von Risiken tendenziell eher den vom Gläubiger geforderten Betrag zahlen wird – selbst wenn Bedenken hinsichtlich der Berechtigung der Forderung bestehen.

12. Gelten die in Artikel 5 des Richtlinienentwurfs formulierten Regelungen auch für öffentliche bzw. kommunale Unternehmen oder solche mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand, und wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung dies; wenn nein, ist der Bundesregierung bekannt, ob im Europäischen Parlament darauf hingearbeitet wird, den Anwendungsbereich der geplanten Richtlinie auf den öffentlichen Unternehmensbereich auszudehnen, und wie bewertet die Bundesregierung dies?

Nach Artikel 2 Nummer 2 des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission bedeuten öffentliche Stellen im Sinne von Artikel 5 alle öffentlichen Auftraggeber im Sinne der Richtlinie 2004/18/EG. Nach Artikel 1 Nummer 9 der Richtlinie 2004/18/EG sind öffentliche Auftraggeber der Staat, die Gebietskörperschaft, die Einrichtungen des öffentlichen Rechts und die Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.

Zur Bewertung von Artikel 5 durch die Bundesregierung wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen. Der Bundesregierung ist im Übrigen bekannt, dass die zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments die Frage einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf öffentliche Unternehmen diskutieren.

13. Wenn die Regelungen des Artikels 5 auch für öffentliche Unternehmen gelten, wie würde sich das auf den Wettbewerb mit potentiellen privaten Wettbewerbern in den jeweiligen Bereichen auswirken?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird Bezug genommen. Im Übrigen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse dazu vor, wie sich eine eventuelle Ausdehnung des Artikels 5 auf den Wettbewerb mit potentiellen privaten Wettbewerbern in den jeweiligen Bereichen auswirken könnte.

14. Wie bringt sich die Bundesregierung in die Diskussion um den o. g. Richtlinienentwurf auf europäischer Ebene ein, und wann hat die Bundesregierung welche Positionen bezüglich des Richtlinienentwurfs gegenüber Akteuren auf EU-Ebene vertreten?

Die Bundesregierung hat ihre Auffassung zu dem Richtlinienvorschlag, wie sie in dem Berichtsbogen vom 6. Mai 2009 und in der umfassenden Bewertung vom 3. Juni 2009 dargestellt ist, in den bislang sechs Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit vorgetragen. Im Übrigen steht die Bundesregierung auch im Kontakt mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments.

15. Ist die Bundesregierung der Aufforderung des Bundesrates nachgekommen, sich dafür einzusetzen, dass Mitgliedstaaten keine Sonderregelungen für öffentliche Stellen bei eventuellem Zahlungsverzug schaffen müssen, und wenn ja, in welcher Weise, und wenn nein, wann wird sie dieser Aufforderung nachkommen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Ja. Die Bundesregierung hat in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit wiederholt ihre Bedenken gegenüber den in Artikel 5 des Richtlinienvorschlags enthaltenen Sonderregelungen für die öffentliche Hand zum Ausdruck gebracht.

16. Ist die Bundesregierung der Aufforderung des Bundesrates nachgekommen, sicherzustellen, dass in allen Fällen zur Prüfung und Zahlung von Schlussrechnungen für Bauleistungen eine Frist von zwei Monaten zur Verfügung steht, und wenn ja, in welcher Weise; wenn nein, wann wird sie dieser Aufforderung nachkommen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Bei den Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit hat sich die Bundesregierung für eine größere Vertragsfreiheit bei Festlegung der nach dem Richtlinienvorschlag weitgehend unveränderlichen Abnahme-, Überprüfungs- und Zahlungsfristen eingesetzt. Als Kompromiss hat sie vorgeschlagen zu bestimmen, dass abweichende Vereinbarungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die von Vertretern der öffentlichen Hand und der Verbände der betroffenen Unternehmen ausgehandelt werden, wirksam sind.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrates, den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a des Richtlinienentwurfs festgesetzten Pauschalbetrag für Schadenersatz im Forderungsbereich bis zu 1 000 Euro auf 20 Euro herabzusetzen?

Die Bundesregierung begrüßt den Vorschlag des Bundesrates, meint jedoch, dass der vorgeschlagene Pauschalbetrag auch für höhere Forderungen gelten sollte.

18. Sind die Aussagen des Referats III des Bundesministeriums der Justiz, es widerspreche deutscher Rechtsanschauung, zivilrechtliche Regelungen zum Zwecke der „Abschreckung“ einzuführen und die Notwendigkeit von Sonderregelungen für öffentliche Stellen sei „kritisch zu hinterfragen“, Bestandteil der Position der Bundesregierung?

Wenn ja, auf welche Weise versucht die Bundesregierung diese Positionen auf EU-Ebene durchzusetzen?

Wenn nein, welche Bedeutung hat die Bewertung des Referats des BMJ?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

19. Wäre die Bundesregierung bereit, für eine Entschädigungsverpflichtung bei verspäteter Zahlung für alle Auftraggeber, öffentliche und private, im gleichen Umfang einzutreten, welche aus eventuellen Reklamationsgründen auf 60 Tage befristet wird?

Die Bundesregierung sieht hierzu keine Veranlassung.



