

Executive Summary

Der vorliegende Analysebericht ist Teil des Projekts der Europäischen Bauwirtschaftsbeobachtungsstelle (European Construction Sector Observatory, ECSO) unter der Europäischen Kommission. Ziel dieses Analyseberichts ist es, durch nationale Fallstudien die Hauptursachen von Zahlungsverzugs zu beleuchten, sowie deren Bekämpfung durch Maßnahmen und Instrumentarien aufzuzeigen. Der Bericht enthält außerdem Erkenntnisse darüber, wie politische Entscheidungsträger dieses Problem in den Europäischen Mitgliedstaaten angehen können.

Obwohl die gesamte europäische Wirtschaft von ungerechtfertigt langen Zahlungsfristen und Zahlungsverzügen betroffen ist, leidet der Bausektor in der gesamten Europäischen Union (EU) am stärksten unter den Problemen des Zahlungsverzugs. Der vorliegende Analysebericht befasst sich daher mit quantitativen Indikatoren des Zahlungsverzugs im Bausektor in fünf europäischen Ländern: Frankreich, Irland, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich. Außerdem, werden bestimmte politische Antworten auf die mit dem Zahlungsverzug einhergehenden Probleme in den EU-Mitgliedstaaten aufgezeigt. Der Ansatz und die Methodik dieses Analyseberichts berücksichtigen die (begrenzte) Verfügbarkeit statistischer Daten auf EU-Ebene bezüglich der Auswirkungen des Zahlungsverzugs auf das Baugewerbe. Der Bericht basiert auf Informationen und Daten, die zum Zeitpunkt seiner Erstellung aus EU- und nationalen Quellen verfügbar waren.

Aktueller Stand und Auswirkungen des Zahlungsverzugs

Die Unterschiede im Zahlungsverhalten, gefährden das reibungslose Funktionieren des europäischen Markts und bedrohen zunehmend Kleinstunternehmen sowie kleine und mittelständische Unternehmen (KMU). Dies gilt vor allem im Bausektor – unter den verschiedenen EU-Wirtschaftssektoren verzeichnet er die längste Zahlungsdauer. Im Jahr 2016 betrug diese bis zu 72 Tage. Um die Zahlungsdauer zu verkürzen und Zahlungsverzüge zu verhindern, verabschiedete die Europäische Union im Juni 2000 die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr. Doch selbst mehr als ein Jahrzehnt nach Erlass dieser Richtlinie, belastete die schlechte Zahlungsmoral die europäische Wirtschaft immer noch enorm. Die Europäische Kommission reagierte auf dieses Problem und verabschiedete die Richtlinie 2011/7/EU über den Zahlungsverzug, die die Richtlinie 2000/35/EG ersetzte.

Die Richtlinie 2011/7/EU über Zahlungsverzug zielte darauf ab, die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr zu modernisieren und zu stärken, indem Zahlungsverzüge für Schuldner unattraktiver gemacht oder die Gläubiger für verspätete Zahlungen entschädigt werden. Die Richtlinie 2011/7/EU konzentriert sich auf fünf Hauptmaßnahmen: Zahlungsfristen, gesetzliche Zins- und Pauschalentschädigungen, vollstreckbare Titel, das Günstigkeitsprinzip für den Gläubiger sowie Bestimmungen über unlautere Zahlung Praktiken und Klauseln.

Der mit Umsetzung der Richtlinie 2011/7/EU entwickelte Rechtsrahmen hat ein Bewusstsein für die mit dem Zahlungsverzug einhergehenden Probleme in den EU-Mitgliedstaaten geschaffen. Die geltende Gesetzgebung verpflichtet jedoch weder zur Erhebung von Daten über die Zahlungsdauer, noch schreibt sie eine festgelegte Verfahrensweise dafür vor. Außerdem ziehen es viele Gläubiger vor, ihre Rechte nicht durchzusetzen, um ihre Geschäftsbeziehungen zu wahren. Infolgedessen, fordern immer mehr Institute und Verbände, eine modernisierte und besser durchsetzbare Richtlinie zur Bekämpfung der schleppenden Zahlungsmoral, in der EU auf den Weg zu bringen.

Eine länderspezifische Untersuchung zeigt die weiterhin starke Verbreitung des Zahlungsverzugs im Bausektor. Auch die öffentlichen Behörden im Bausektor weisen eher längere Zahlungsfristen als der Durchschnitt auf. Obwohl Zahlungsverzüge wesentliche potentielle Auswirkungen auf Gläubiger haben, wurde zwischen 2010 und 2017 ein positiver Trend hin zu kürzeren Zahlungsverzügen beobachtet.

Ursachen von Zahlungsverzügen

Die Gegebenheiten und Merkmale der Bauindustrie begünstigen ungerechtfertigt lange Zahlungsfristen und die hohe Anzahl an Zahlungsverzügen in diesem Sektor. Stärker ins Gewicht fällt jedoch, dass die Ursachen der Zahlungsverzüge oft unmittelbar mit den Praktiken der Bauunternehmen, sowie in einigen Fällen der Behörden zusammenhängen, die mit den Bauunternehmen zusammenarbeiten.

Die Gegebenheiten und Strukturen der baugewerblichen Lieferkette wirken sich auf das Ausmaß und die Folgen von ungerechtfertigten langen Zahlungsfristen und von Zahlungsverzügen in diesem Sektor aus. Die Lieferkette ist nicht nur fragmentiert, auch die damit zusammenhängenden Machtgefälle zwischen den Unternehmen, sowie zwischen Behörden und Unternehmen, spielen eine Rolle bei Zahlungsverzügen. Ungerechtfertigt lange Zahlungsfristen und Zahlungsverzüge sind nicht nur ein rechtliches und formales Problem, sondern auch das Ergebnis von laxen und unlauteren Geschäftspraktiken.

Um Zahlungsverzüge im Baugewerbe wirksam bekämpfen zu können, sollten Behörden und Wirtschaftsakteure die komplexen Machtverhältnisse in der Lieferkette berücksichtigen. Diese können dann weitere Fragen aufwerfen, z. B.: Welche öffentlichen Interventionen könnten das Machtgefälle in der Lieferkette tatsächlich verschieben? Wie schafft man für Unternehmen und Behörden Anreize, pünktlich zu zahlen? Auf welcher Ebene sollten solche öffentlichen Interventionen stattfinden — auf EU-Ebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten (oder auf beiden)?

Politische Initiativen

Der vorliegende Analysebericht befasst sich daher insbesondere mit Maßnahmen gegen den Zahlungsverzug im Bausektor in den ausgewählten Ländern. Eine Kombination aus Präventiv- und Korrekturmaßnahmen, sowie strenge und weiche Regelungen sind in den untersuchten europäischen Ländern üblich, um den Zahlungsverzug im Bausektor zu bekämpfen.

Einige EU-Mitgliedstaaten haben spezielle Präventivmaßnahmen und Instrumentarien für den Bausektor ergriffen bzw. eingeleitet. Dies zeigt, dass ungerechtfertigt lange Zahlungsfristen und Zahlungsverzug im Bausektor auch ein Anliegen der politischen Entscheidungsträger sind.



Land	Strenge Regelungen				Lockere Regelungen	
	Strengere Regelungen	Transparenz des Zahlungsverhaltens	Verfahren der Rechnungsstellung Verwaltung	Streitbeilegungsmechanismus & Sanktionen	Maßnahmen zur Sensibilisierung	Verhaltenskodizes
Spanien					✓	
Frankreich		✓	✓	✓	✓	
Irland	✓			✓		
Italien						✓
Vereinigtes Königreich	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Die Politik wählt häufig einen doppelten Ansatz hinsichtlich der Präventivmaßnahmen. Ziel ist es, die Wirksamkeit durch die gleichzeitige Anwendung strenger und weicher Regelungen zu verbessern. Weiche Regelungen — Sensibilisierungskampagnen und Verhaltenskodizes — sind relativ gebräuchlich und einfacher einzuführen als strenge Regelungen. In vielen Fällen können diese Initiativen eine Grundlage für die Umsetzung strenger Regelungen unterstützen oder schaffen. Es sollte unbedingt betont werden, dass weichere Regelungen auch von den Bau Industrieverbänden, strenge Regelungen jedoch ausschließlich von den Ländern (oftmals auf Drängen des Sektors), eingeführt werden können. Es ist daher unerlässlich, bei der Umsetzung dieses doppelten Ansatzes ein gewisses Maß an Koordination und Kohärenz zu gewährleisten.

Korrekturmaßnahmen wie Streitbeilegungsmechanismen (von Schlichtungen, Urteilsfindungen bis hin zu Schieds- und Gerichtsverfahren) sind komplexe Verfahren, die als letzte Mittel eingesetzt werden. Unternehmen ziehen - teilweise durch Regelungen ermutigt - zunehmend Schlichtungen der Urteilsfindung, und die Urteilsfindung den Schieds- und Gerichtsverfahren vor, weil diese weniger Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmen sowie gleichzeitig die bestehenden Geschäftsbeziehungen erhalten. Schieds- und Gerichtsverfahren sind die drastischsten Methoden, um gegen den Zahlungsverzug vorzugehen und werden häufig nur bei hohen Streitwerten genutzt.

Weichere und strenge Korrekturmaßnahmen verstärkten sich gegenseitig. Es deutet jedoch einiges darauf hin, dass die Streitbeilegungsmechanismen von den Parteien im Baugewerbe kaum genutzt werden, da sie befürchten, den Geschäftsbeziehungen zu schaden insbesondere bei starken Akteuren. Dies ist bei den Hauptauftragsgebern sowie bei öffentlichen und privaten Auftraggebern gleichermaßen zu beobachten. Daher muss mehr getan werden, um dem Bausektor zusätzliche geeignete Streitbeilegungsmechanismen bereitzustellen.

Gewonnene Erkenntnisse

Aus den Untersuchungen für diesen Bericht gehen zwei grundsätzliche Feststellungen hervor: Es sind regelmäßiger und einheitlicher Datenerhebungen notwendig und zwischen der Politik und den Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors ist eine bessere Koordination erforderlich. Zunächst muss eine harmonisierte Datenerhebung und -analyse (in allen EU-Mitgliedstaaten) über ungerechtfertigt lange Zahlungsfristen und den Zahlungsverzug im Bausektor eingeführt werden. Auf diese Weise sind bessere Informationen zur Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen, sowie Instrumentarien gegen ungerechtfertigt lange Zahlungsfristen und Zahlungsverzug verfügbar. Bisher liegen im Baugewerbe relativ wenige Daten über den Zahlungsverzug zwischen Unternehmen (B2B) und von Behörden zu Unternehmen (PA2B) vor (insbesondere über die Auswirkungen des Zahlungsverzugs). Diese Daten sind zudem verstreut (d. h. von verschiedenen öffentlichen und privaten Organisationen und teilweise nach einer unterschiedlichen Methodik erhoben). Um sich gegenseitig zu ergänzen, müssen die öffentlichen Auftragsvergaben und die Maßnahmen gegen den Zahlungsverzug aufeinander abgestimmt werden. Die öffentliche Auftragsvergabe kann Anreize für Unternehmen setzen, ihre Zahlungsmoral und ihr Zahlungsverhalten zu verbessern, indem korrektes Zahlungsverhalten belohnt wird. Die Koordination zwischen politischen Entscheidungsträgern und

den Initiativen im Bausektor ist daher ein wesentlicher Aspekt, um eine größtmögliche Wirkung der Initiativen gegen ungerechtfertigt lange Zahlungsfristen und Zahlungsverzüge zu erreichen.

Die Europäische Kommission hat mehrere Initiativen gegen den Zahlungsverzug ins Leben gerufen, darunter die Richtlinie 2000/35/EG und die Richtlinie 2011/7/EU. Die Richtlinie 2011/7/EU trug dazu bei, einen umfassenden Regulierungsrahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zu schaffen, der die Bedeutung eines EU-weiten Ansatzes zum Umgang mit Zahlungsverzügen hervorhebt. Zudem ergreift die Kommission auch indirekte Maßnahmen wie z. B. die EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe, um den Zahlungsverzug anzugehen. Obwohl die Auswirkungen auf den Zahlungsverzug nicht ausgewertet wurden, bieten die Regelungen für die öffentliche Auftragsvergabe Anreize, um das Zahlungsverhalten der Bauunternehmen positiv zu beeinflussen. Darüber hinaus ermöglicht die Richtlinie 2014/24/EU, dass Subunternehmer Zahlungen direkt beim Auftraggeber einfordern können.

Einige EU-Mitgliedstaaten gingen sogar noch weiter: Neben der Umsetzung allgemeiner branchenübergreifender Maßnahmen und Instrumentarien setzten sie spezielle Instrumente ein, um insbesondere im Bausektor späte Zahlungen und Zahlungsverzüge zu bekämpfen. Dazu haben sie branchenübergreifende Maßnahmen auf die Bauindustrie und die Merkmale der baugewerblichen Lieferkette angepasst. Die meisten der untersuchten Strategien und Instrumentarien setzen auf Präventivmaßnahmen und kombinieren strenge und weiche Regelungen. Es wurde auch nachgewiesen, dass sich die Strategien und Instrumentarien nicht gegenseitig ausschließen, sondern jeweils ergänzen. Lockere Regelungen umfassen auch Sensibilisierungskampagnen und Verhaltenskodizes, die entweder von politischen Entscheidungsträgern oder Bauverbänden eingeführt werden können. Die von politischen Entscheidungsträgern entwickelten Korrekturmaßnahmen bestehen aus Schlichtungen (weiche Regelungen), Streitbeilegungsmechanismen (strenge Regelungen) und Sanktionen (strenge Regelungen). Präventive strenge Regelungen umfassen strikte oder kürzere Zahlungsfristen, elektronische Abrechnungssysteme, Projekt-Bankkonten und die Berichterstattung über die Zahlungsmoral.

Eine genauere Überwachung des Zahlungsverhaltens im Bausektor, die Berichterstattung über das Zahlungsverhalten einschließlich Sanktionsmöglichkeiten erwiesen sich ebenfalls als wirksamer Mechanismus gegen den Zahlungsverzug. Da der Bausektor besonders von Zahlungsverzögerungen betroffen ist, könnte die Einrichtung einer Plattform für mehrere Interessengruppen (Multi-Stakeholder-Plattform) vorteilhaft sein, um Informationen und bewährte Praktiken auf EU-Ebene auszutauschen. Eine solche Plattform könnte eine Untergruppe der bestehenden Europäischen Expertengruppe für Zahlungsverzug sein und aus öffentlichen Vertretern und Bauverbänden bestehen. Die Verbindung zur Expertengruppe für Zahlungsverzug würde einen regelmäßigen Informationsaustausch über andere Branchenpraktiken gewährleisten, die für den Bausektor relevant sein könnten. Die Mitglieder der Untergruppe könnten ihre Erkenntnisse über mögliche Präventiv- und Korrekturmaßnahmen bei Zahlungsverzug teilen sowie zu deren Umsetzung durch weiche und/oder strenge Regelungen Ratschläge geben.