

Zur Bedeutung öffentlicher Auftraggeber für das Baugewerbe

Im folgenden Beitrag wird der Versuch unternommen, Informationen über die Bedeutung öffentlicher Auftraggeber für das Baugewerbe aus den amtlichen Statistiken im Bereich des Baugewerbes bzw. der Bautätigkeit abzuleiten.

Seit 1995 sind die Umsätze und Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe Mecklenburg-Vorpommerns bzw. auch der anderen neuen Bundesländer sowie in Deutschland insgesamt stark zurückgegangen, andererseits hat der Anteil des öffentlichen Baus in den letzten Jahren seinen bisher höchsten Wert erreicht: Fast die Hälfte des 2004 eingegangenen Auftragsvolumens (48,4 Prozent) kam von öffentlichen Auftraggebern, 1995 waren es erst 31,5 Prozent. Öffentliche Aufträge sind damit in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen neuen Bundesländern weiterhin bedeutsamer als im früheren Bundesgebiet.

2003 hatten die öffentlichen Bauherren in Mecklenburg-Vorpommern einen Anteil von fast 60 Prozent an den veranschlagten Kosten für neu errichtete Nichtwohngebäude (neue Bundesländer: 52,5 Prozent; früheres Bundesgebiet: 19,3 Prozent).

Gesa Buchholz

Vorbemerkungen

Der Versuch, aus den amtlichen Statistiken im Bereich des Baugewerbes bzw. der Bautätigkeit Informationen über die Bedeutung der öffentlichen Auftraggeber für das Baugewerbe abzuleiten, erweist sich als problematisch. Erste Probleme ergeben sich bereits bei der Abgrenzung bzw. Definition.

Aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland ist eine umfassende Definition und Aufzählung aller öffentlichen Auftraggeber kaum möglich. So gehören der Bund, die Bundesländer, die Gemeinden und Gemeindeverbände mit jeweils einer Vielzahl von einzelnen Behörden sowie sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu den wesentlichen öffentlichen Auftraggebern. Hinzu kommt die Möglichkeit für die öffentliche Hand, entweder als öffentlich-rechtlich organisierter Staatsteil aufzutreten (z. B. Bund, Bundesland, Gemeinde) oder sich privatrechtlicher Formen zu bedienen (z. B. Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung). Auch diese privatrechtlich organisierten Teile der öffentlichen Verwaltung können den Regelungen über öffentliche Aufträge unterliegen (freiwillig oder Verpflichtung im Rahmen EU-rechtlicher Vorschriften).

Öffentliche Auftraggeber sind also sowohl die herkömmlichen Gebietskörperschaften wie Bund, Länder, Gemeinden (klassische öffentliche Auftraggeber) als auch „private“ Einrichtungen, deren Handeln aber im Kern staatlichen Charakter besitzt, weil sie gegründet wurden, um im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen („private“ öffentliche Auftraggeber).

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des

Wachstums der Wirtschaft („Stabilitätsgesetz“) 1967 wurde der Einsatz öffentlicher Aufträge als Instrument der Konjunktursteuerung gesetzlich festgelegt. Damit kommt dem öffentlichen Auftragswesen eine weitgehende wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist in einer Vielzahl von Verordnungen geregelt.

Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) stellt ein auf die besonderen Bedürfnisse am Bau zugeschnittenes Regelwerk dar. Sie besteht aus drei Teilen (A: allgemeine Vergabebedingungen von Bauleistungen, B: allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen und C: allgemeine technische Vorschriften für Bauleistungen). Die Neuherausgabe der VOB im September 2002 erfolgte unter der Bezeichnung „Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)“ und ersetzte die bis dahin gültige Verdingungsordnung für Bauleistungen VOB 2000.

Die Betriebe des Bauhauptgewerbes mit 20 und mehr Beschäftigten werden von den statistischen Landesämtern monatlich nach Personalbestand, Löhnen und Gehältern sowie den geleisteten Arbeitsstunden, dem Umsatz und den Auftragseingängen befragt. Gesetzliche Grundlage hierfür ist das Gesetz über die Statistik im Produzierenden Gewerbe (ProdGewStatG). Die erhobenen Daten werden mit Ausnahme der gemeldeten Auftragseingänge und Auftragsbestände auf Ergebnisse für alle Betriebe aufgeschätzt. Grundlage für die Aufschätzung sind die Ergebnisse der jährlich Ende Juni durchzuführenden Totalerhebung.

Die geleisteten Arbeitsstunden, die baugewerblichen Umsätze und die Auftragseingänge werden **nach Bauarten**

aufgeteilt ausgewiesen. In Abhängigkeit von der überwiegenden Zweckbestimmung des zu errichtenden Bauwerkes und der Auftraggeber werden die oben genannten Merkmale im Bauhauptgewerbe entweder dem Hochbau oder dem Tiefbau zugeordnet.

Dabei wird im **Hochbau** zwischen den Sparten Wohnungsbau, landwirtschaftlicher Bau, gewerblicher und industrieller Hochbau, Hochbauten für Bahn und Post, Hochbauten für Organisationen ohne Erwerbszweck und Hochbauten für Körperschaften des öffentlichen Rechts unterschieden.

Der **Tiefbau** wird in die Sparten gewerblicher und industrieller Tiefbau (ohne Straßenbau), Tiefbauten für Bahn und Post (ohne Straßenbau), Straßenbau sowie sonstiger Tiefbau für Körperschaften des öffentlichen Rechts und Organisationen ohne Erwerbszweck unterteilt.

Also einerseits erfolgt eine Aufteilung der oben genannten Merkmale nach Hochbau und Tiefbau und andererseits für gewerblichen Bau, Wohnungsbau und öffentlichen Bau, wobei letztere Gruppen noch stärker differenziert werden können.

Die im Folgenden näher betrachtete Bauart **„öffentlicher Bau und Straßenbau“** umfasst Bauten, die überwiegend für die Ausübung staatlicher und kommunaler Funktionen benötigt werden (z. B. Gerichte, Finanzämter, Kasernen, Schulen, Sportanlagen, Kanalisation) sowie Straßenbauten (z. B. Straßen, Autobahnen und Wege für Kraftfahrzeuge, Fußgänger und Radfahrer sowie Park- und Abstellplätze), unabhängig vom Auftraggeber.

Die Auswahl des im Folgenden näher betrachteten Zeitraums (1995 bis 2004) hat in erster Linie methodische Gründe. So lag den Erhebungen im Baugewerbe

be bis 1995 die Systematik der Wirtschaftszweige in der Fassung für die Statistiken im Produzierenden Gewerbe (SYPRO) zugrunde, während die Statistiken der Erhebungsjahre 1995/1996 bis 2002 bzw. 2003 auf der Klassifikation der Wirtschaftszweige - Ausgabe 1993 (WZ 93) bzw. Ausgabe 2003 (WZ 2003) basieren.

Da die in der SYPRO klare Zweiteilung des Baugewerbes in Bauhauptgewerbe und Ausbaugewerbe in der WZ 93 bzw. 2003 nicht mehr enthalten ist, war eine Kompromisslösung erforderlich, um die weitere Anwendung des im Prod-GeStatG festgelegten Erhebungskonzeptes zu sichern; hiernach werden z. B. dem Bauhauptgewerbe die WZ-Gruppen 45.1 „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ und 45.2 „Hoch- und Tiefbau“ zugeordnet.

Die erstmals für das Berichtsjahr 2003 angewendete Klassifikation der Wirtschaftszweige - Ausgabe 2003 (WZ 2003) enthält im Bereich des Bauhauptgewerbes nur geringfügig geänderte Strukturen gegenüber der WZ 93, sodass keine Doppelaufbereitung bzw. Rückrechnung erforderlich war.

Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über die Situation im Baugewerbe Mecklenburg-Vorpommerns gegeben, bevor dann einzelne Bereiche wie Auftragseingang und baugewerblicher Umsatz nach Bauarten sowie Baugenehmigungen bzw. Baufertigstellungen im Wohn- und Nichtwohnbau insbesondere nach öffentlichen Bauherren dargestellt werden.

Situation im Baugewerbe

In der ersten Hälfte der 90er Jahre war die Bauwirtschaft sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in den anderen neuen Bundesländern der Motor für die konjunkturelle Entwicklung. Dieser Wachstumsboom des Baugewerbes hielt bis 1995 an; in dieser Zeit dehnte das Baugewerbe seinen Anteil an der Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern von 10,9 Prozent (1991) auf 15,9 Prozent (1995) aus (zum Vergleich Deutschland 1995: 6,7 Prozent). Diese Bedeutung des Baugewerbes erklärte sich aus der großen Nachfrage nach Bauleistungen zu Beginn des Aufbauprozesses in den neuen Bundesländern in allen Baubereichen (u. a. Infrastruktur, Wohn-, Büro- und Wirtschaftsgebäude). Darüber hinaus wurde die Bautätigkeit in den neuen Bundesländern durch umfangreiche Fördermaßnahmen begünstigt.

Nachdem die größten Mängel in der Infrastruktur überwunden, zahlreiche Investitionsvorhaben abgeschlossen und einige Steuererleichterungen zur Bauförderung ausgelaufen waren, kam es 1996 erstmals zu einer Abschwächung der Baunachfrage und damit zum Beginn eines Schrumpfungsprozesses (vergleiche Grafik 1). In dieser Situation standen die Bauunternehmen unter dem wirtschaftlichen Druck, ihre vorhandenen Kapazitäten in Umfang und Struktur an die sich verändernde Baunachfrage anzupassen, da ein gleich bleibendes Angebot bei nachlas-

sender Nachfrage zwangsläufig zu Überkapazitäten führt.

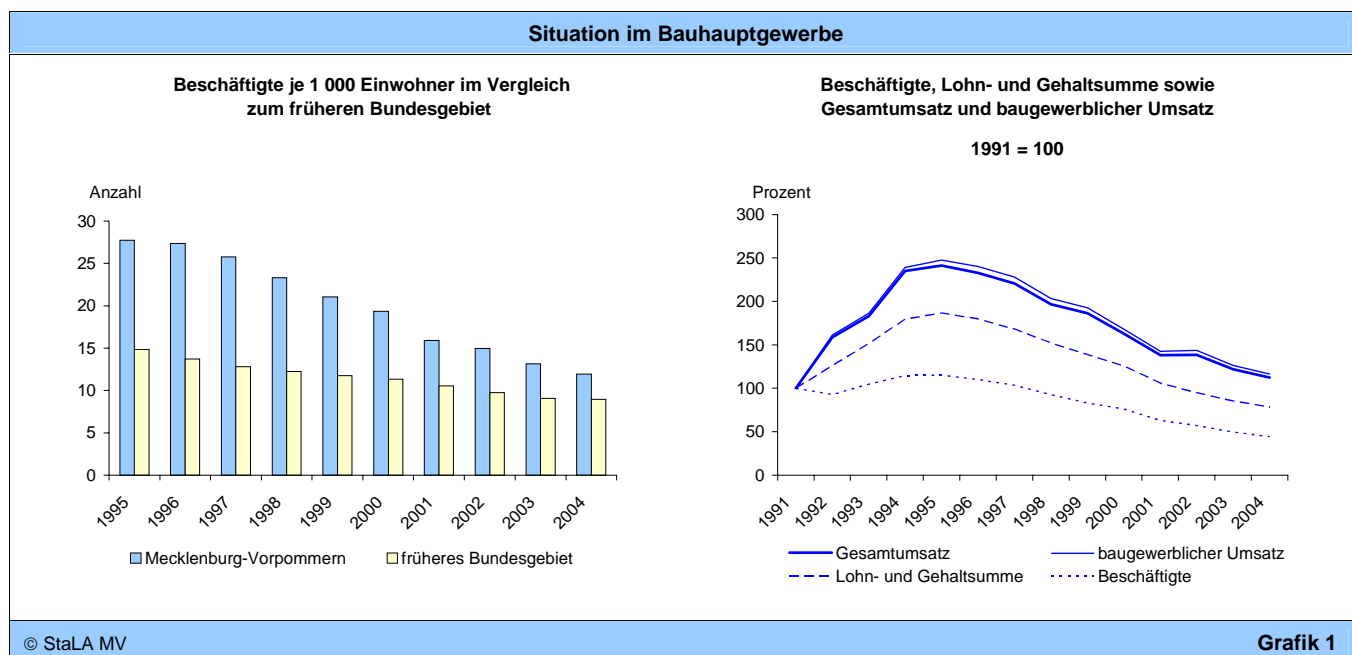
Eine Analyse zum Strukturwandel des Baugewerbes in Mecklenburg-Vorpommern in einem früheren Beitrag hat gezeigt, dass auch in den folgenden Jahren von einem weiter andauernden Kapazitätsanpassungsprozess auszugehen ist, bis Angebot und Nachfrage nach Bauleistungen in allen Bereichen des Baugewerbes im Gleichgewicht sein werden.

Auftragseingang

Der Auftragseingang ist der wichtigste Frühindikator für die Konjunkturbeobachtung im Bauhauptgewerbe. Er ist der Wert aller im Berichtsmonat vom Betrieb fest akzeptierten Inlandsaufträge für Bauleistungen und wird im Zusammenhang mit dem Monatsbericht im Bauhauptgewerbe bei den Baubetrieben erfragt.

Zwischen 1995 und 2004 sind die Auftragseingänge sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch im Durchschnitt der neuen Länder sowie des früheren Bundesgebietes stark zurückgegangen, in Mecklenburg-Vorpommern von 2,6 Milliarden EUR (1996) auf 0,9 Milliarden EUR (2004). Sie machen damit nur noch ein Drittel des Niveaus von 1996 aus.

Die Struktur der Auftragseingänge nach Bauarten und Auftraggebern hat sich in dieser Zeit in Mecklenburg-Vorpom-



Auftragseingang und baugewerblicher Umsatz nach Bauarten und Auftraggebern							
Jahr	Vorbereitende Baustellenarbeiten, Hoch- und Tiefbau						
	insgesamt	davon		davon			
		Hochbau	Tiefbau	Wohnungsbau	gewerblicher Bau	öffentlicher Bau	darunter: Straßenbau
1 000 EUR							
	Auftragseingang						
1995	2 541 728	1 596 390	945 337	713 055	1 029 170	799 503	300 757
1996	2 609 438	1 707 905	901 533	881 537	876 584	851 317	335 108
1997	2 082 570	1 298 292	784 278	672 587	677 007	732 976	301 453
1998	2 005 028	1 258 891	746 137	648 263	663 381	693 383	273 039
1999	1 717 106	1 043 639	673 467	490 320	583 621	643 165	269 126
2000	1 502 386	860 578	641 808	380 803	553 294	568 289	259 671
2001	1 322 664	714 492	608 171	311 882	475 545	535 237	289 607
2002	1 152 576	558 671	593 905	237 785	424 071	490 720	234 738
2003	1 013 770	460 801	552 969	203 920	344 867	464 983	269 352
2004	871 517	402 096	469 421	154 414	294 963	422 140	231 528
	baugewerblicher Umsatz						
1995	3 129 983	2 033 644	1 096 340	862 473	1 321 211	946 300	287 726
1996	3 195 842	2 080 344	1 115 497	1 037 625	1 228 655	929 562	342 009
1997	2 995 305	1 961 969	1 033 336	1 060 998	1 015 691	918 617	372 088
1998	2 612 979	1 748 696	864 283	945 379	880 198	787 402	311 766
1999	2 424 201	1 517 374	906 827	737 951	857 067	829 182	353 032
2000	2 037 534	1 214 836	822 698	569 826	747 183	720 525	348 351
2001	1 699 023	935 100	763 923	442 588	594 078	662 357	330 044
2002	1 614 995	821 935	793 060	370 579	556 028	688 388	376 435
2003	1 372 649	642 879	729 770	306 587	462 101	603 961	315 653
2004	1 247 570	610 926	636 644	276 007	428 290	543 273	285 270

Tabelle 1

mern ebenfalls stark verändert (vergleiche Tabelle 1 sowie Grafik 2).

1995 hatte der **gewerbliche Bau** mit 40,5 Prozent der Auftragseingänge in Mecklenburg-Vorpommern den größten Anteil, gefolgt vom **öffentlichen Bau** mit 31,5 Prozent und dem **Wohnungsbau** mit 28,1 Prozent. In den folgenden Jahren (1996 bis 1998) hatten diese Bauarten jeweils einen Anteil von etwa einem Drittel am gesamten Auftragseingang. In den Jahren 2000 bis 2004 ist der Anteil des Wohnungsbaus von 25,3 auf 17,7 Prozent stark zurückgegangen; der gewerbliche Bau hatte in diesem Zeitraum stets einen Anteil von über 30 Prozent, während der Anteil des öffentlichen Baus in diesen fünf Jahren von 37,8 auf 48,4 Prozent stark zugenommen hat. Für die Jahre 1995 bis 2004 liegen die durchschnittlichen Anteile der Bauarten für den Wohnungsbau bei 27,9 Prozent, für den gewerblichen Bau bei 35,2 Prozent sowie für den öffentlichen und Straßenbau bei 36,9 Prozent.

Die Anteilsverschiebungen der Auftragseingänge nach Bauarten im Zeitablauf spiegeln die Nachfrageveränderungen im Baugewerbe wider, so kann man z. B. seit 1997 anhand der Bautätigkeitsstatistik eindeutig einen Rückgang bei den fertig gestellten Gebäu-

den, insbesondere im Wohnungsbau in Mecklenburg-Vorpommern feststellen.

Im Durchschnitt der neuen Bundesländer ergab sich für das Jahr 2004 ein ähnliches Bild wie in Mecklenburg-Vorpommern; auch hier hatte der öffentliche Bau mit sogar 49,2 Prozent den größten Anteil an den Auftragseingängen, gefolgt vom gewerblichen Bau (38,6 Prozent), während der Wohnungsbau mit nur 12,2 Prozent den geringsten Anteil aufwies. Im früheren Bundesgebiet war der Wohnungsbau mit 20,5 Prozent an den Auftragseingängen im Bauhauptgewerbe beteiligt, während dort der gewerbliche Bau mit 40,6 Prozent, vor dem öffentlichen Bau mit 38,9 Prozent, den maximalen Anteil hatte.

Straßenbau

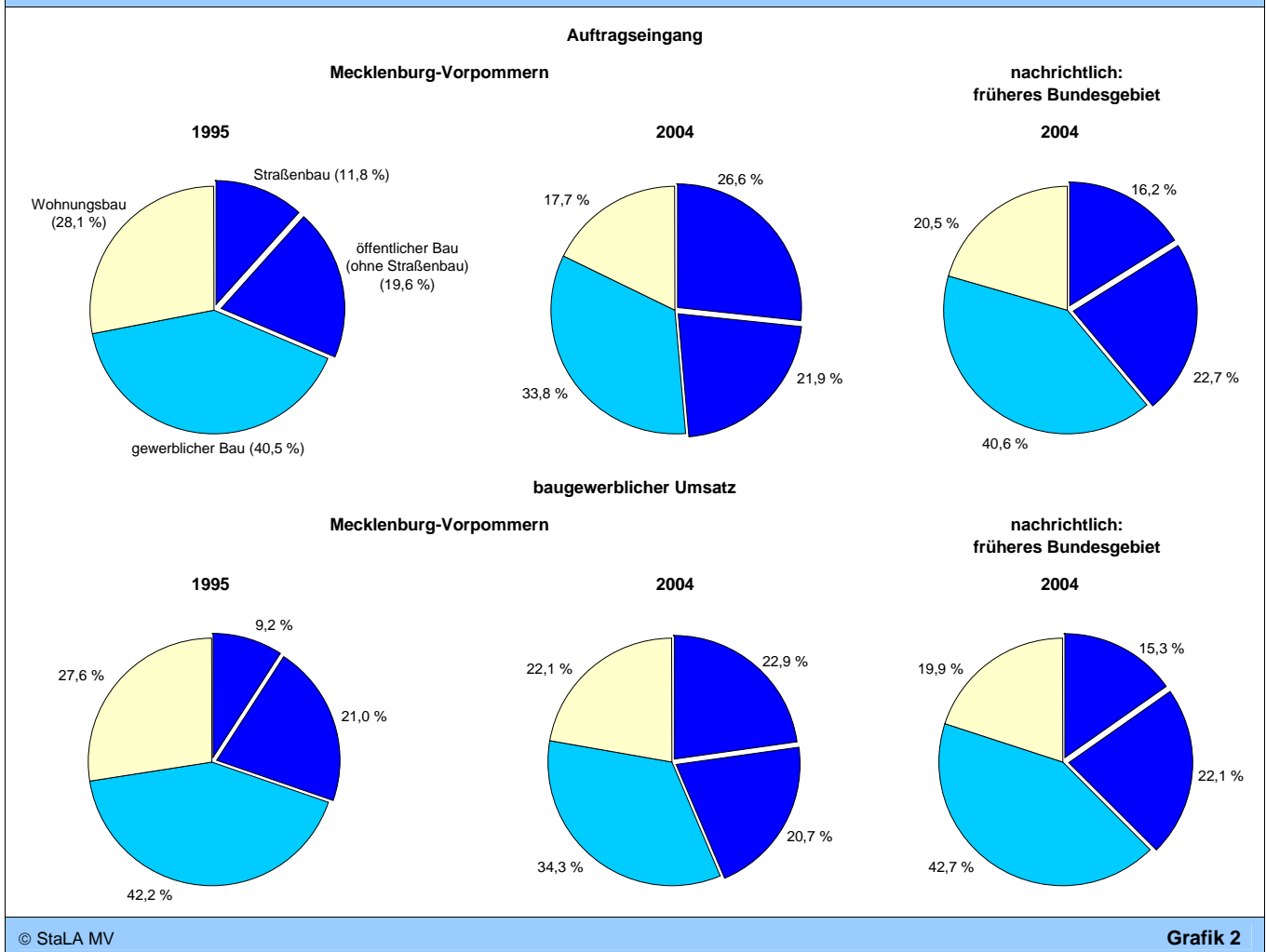
Die Bauart „Öffentlicher und Straßenbau“ (im Text als öffentlicher Bau bezeichnet) lässt sich stärker differenzieren. So setzt sich diese Gruppe aus dem öffentlichen Hochbau und dem öffentlichen Tiefbau zusammen.

Zum öffentlichen Hochbau gehören die Positionen „Organisationen ohne Erwerbszweck“ und „Körperschaften des öffentlichen Rechts“. Zu den **Organisa-**

tionen ohne Erwerbszweck gehören alle Hochbauten, die durchgeführt werden im Auftrag von Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, die gemeinnützige Zwecke verfolgen bzw. der Förderung bestimmter Interessen ihrer Mitglieder bzw. anderer Gruppen dienen (u. a. Kirchen, Orden, Arbeitgeberverbände, Organisationen des Wirtschaftslebens und der Gewerkschaften, Berufsorganisationen, politische Parteien). Zu den Bauten für **Körperschaften des öffentlichen Rechts** gehören alle Hochbauten, die im Auftrag von Bund, Ländern und Gemeinden, Trägern der Sozialversicherung sowie von weiteren Körperschaften des öffentlichen Rechts (Gemeinde- und Zweckverbände) durchgeführt werden. Von privaten Unternehmen (z. B. Leasing-Unternehmen) in Auftrag gegebene Bauten, die später mittels Leasing von der öffentlichen Hand genutzt werden (z. B. Schulen, Rathäuser), werden nicht dieser Position zugeordnet, sondern dem gewerblichen Bau.

Der öffentliche Tiefbau lässt sich in die Bereiche „Straßenbau“ und „sonstiger Tiefbau“ unterteilen. Zum **Straßenbau** sind alle betreffenden Tiefbauten und Tiefbauleistungen zu zählen, unabhängig vom Auftraggeber. Zu den Straßenbauten gehören Straßen, Autobahnen

Auftragseingang und baugewerblicher Umsatz nach Bauarten



und Wege für Kraftfahrzeuge, Fußgänger und Radfahrer sowie Park- und Abstellplätze. Zum Straßenbau rechnen neben den notwendigen Erdbewegungen und dem Straßenunterbau sowie der Straßendecke auch die Steinsetzerei, die Asphaltiererei, die Pflasterei sowie auch die Entwässerungsanlagen, Böschungsbefestigungen, Rand- und Seitenstreifen sowie Leitplanken. Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Reparaturarbeiten an Straßenbauten werden ebenfalls dem Straßenbau zugeordnet. Nicht zum Straßenbau gehören Tiefbauten, die dem Schienenverkehr dienen (z. B. der Unterbau von Eisen-, U- und Straßenbahnen), Start- und Landebahnen für Flugzeuge, Hafenanlagen, Kanäle, Brücken, Tunnel, Seilbahnen, Schleusen, Sportplätze, Spielplätze, Pipelines und Verkehrsregelungsanlagen. Diese Bauten sind der Bauart **sonstiger Tiefbau** (ohne Straßenbau) für Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie für Organisationen ohne Erwerbszweck zugeordnet.

Betrachtet man die Auftragseingänge des öffentlichen Baus nun nach diesen Unterpositionen, dann fällt zunächst die stärkere Bedeutung des Tiefbaus im Vergleich zum Hochbau auf. So hat der öffentliche Hochbau mit der Gruppe Organisationen ohne Erwerbszweck in den Jahren 1995 bis 2004 nur einen Anteil von durchschnittlich 4,9 Prozent bezogen auf die gesamten Auftragseingänge des öffentlichen Baus; die Körperschaften des öffentlichen Rechts haben mit 19,1 Prozent dagegen einen deutlich größeren Anteil. Wesentlich bedeutsamer sind jedoch die Auftragseingänge im öffentlichen Tiefbau. So hat der Straßenbau mit 44,6 Prozent den größten durchschnittlichen Anteil, gefolgt mit 31,4 Prozent vom sonstigen Tiefbau. Die Auftragseingänge aller Bereiche des öffentlichen Baus sind von 1995 bis 2004 stark zurückgegangen, eine Ausnahme bildet hierbei jedoch der Straßenbau. Auch in diesem Bereich gibt es schwankende Volumina von maximal

335,1 Millionen EUR (1996) bis minimal 231,5 Millionen EUR (2004), aber der Rückgang im Zeitablauf fällt mit 30,9 Prozent nicht so stark aus wie in den anderen Bereichen (- 60,5 bzw. - 67,7 und - 84,0 Prozent). So wurden im Durchschnitt jährlich Aufträge im Straßenbau von etwa 280 Millionen EUR erteilt. In den Jahren 2003 und 2004 machten die Auftragseingänge im Straßenbau mit 57,9 bzw. 54,8 Prozent mehr als die Hälfte der öffentlichen Aufträge aus; bezogen auf die gesamten Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe hatte der Straßenbau 2004 einen Anteil von 26,6 Prozent (1995: 11,8 Prozent). Während diese Straßenbau-Anteile in Mecklenburg-Vorpommern ähnliche Werte haben wie in den neuen Bundesländern (47,4 bzw. 23,3 Prozent), sind sie im früheren Bundesgebiet mit 41,7 bzw. 16,2 Prozent deutlich niedriger.

Umsatz

Als Umsatz gelten die dem Finanzamt für die Umsatzsteuer zu meldenden

steuerbaren Beträge im Bundesgebiet einschließlich Umsatz aus Subunternehmertätigkeit und aus der Vergabe von Teilleistungen an Subunternehmer. Zum Umsatz zählen auch Anzahlungen für Teilleistungen oder Vorauszahlungen vor Ausführung der entsprechenden Lieferungen und Leistungen.

Der Gesamtumsatz enthält außer dem baugewerblichen Umsatz (Umsatz aus Bauleistungen) auch die Handels- und sonstigen Umsätze (z. B. Umsätze aus sonstigen eigenen Erzeugnissen, Umsätze aus Lohnarbeiten für Dritte und aus sonstigen Dienstleistungen sowie die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung einschl. Leasing u. Ä.).

Zwischen 1995 und 2004 ist der baugewerbliche Umsatz in Mecklenburg-Vorpommern sowie im Durchschnitt der neuen Länder und des früheren Bundesgebietes ähnlich wie die Auftragseingänge stark zurückgegangen (vergleiche Tabelle 1). Während im Jahr 1996 mit 3,2 Milliarden EUR in Mecklenburg-Vorpommern der bisher größte Wert erzielt wurde, erreichte der baugewerbliche Umsatz mit 1,2 Milliarden EUR im Jahr 2004 nur noch 39,0 Prozent des Niveaus von 1996.

Die Struktur des baugewerblichen Umsatzes nach Bauarten hat sich in dem betrachteten Zeitraum in Mecklenburg-Vorpommern ähnlich entwickelt bzw. verändert wie die der Auftragseingänge (vergleiche Grafik 2). 1995 hatte der gewerbliche Bau mit 42,2 Prozent den größten Anteil, gefolgt vom öffentlichen Bau mit 30,2 Prozent und vom Wohnungsbau mit 27,6 Prozent. In den Jahren 1997 bis 1999 hatten diese Bauarten jeweils einen Anteil von etwa einem Drittel am baugewerblichen Umsatz. Während der gewerbliche Bau auch in den Folgejahren einen Anteil von etwa einem Drittel am Umsatz hatte, verringerten sich die Anteile des Wohnungsbaus (von 30,4 auf 22,1 Prozent) zugunsten des öffentlichen Baus (von 34,2 auf 43,5 Prozent).

Für die Jahre 1995 bis 2004 liegen die durchschnittlichen Anteile der Bauarten für den Wohnungsbau bei 29,6 Prozent, für den öffentlichen Bau bei 34,2 Prozent und für den gewerblichen Bau bei 36,2 Prozent.

Im Durchschnitt der neuen Länder ergab sich ein ähnliches Bild wie in Mecklenburg-Vorpommern, sowohl für die einzelnen Jahre als auch für die durchschnittlichen Anteile. Auch hier hatte der öffentliche Bau mit etwa 44 Prozent den größten Umsatzanteil in den letz-

ten drei Jahren, gefolgt vom gewerblichen Bau mit etwa 40 Prozent, während der Wohnungsbau mit nur 15 Prozent den geringsten Anteil aufwies.

Im früheren Bundesgebiet war der Wohnungsbau mit etwa 20 Prozent am baugewerblichen Umsatz beteiligt, während dort der gewerbliche Bau mit 43 Prozent den maximalen Anteil hatte, gefolgt vom öffentlichen Bau mit 37 Prozent.

Die Betrachtung des baugewerblichen Umsatzes, differenziert für die verschiedenen Bereiche des öffentlichen Baus, führt zu ähnlichen Aussagen wie beim Auftragseingang. Es dominiert der Straßenbau mit durchschnittlichen Anteilen in den Jahren 1995 bis 2004 von 43,5 Prozent, gefolgt vom sonstigen Tiefbau mit 31,7 Prozent. Die öffentlichen Hochbauten für Körperschaften des öffentlichen Rechts haben einen durchschnittlichen Anteil von 20,7 Prozent, während die öffentlichen Hochbauten für Organisationen ohne Erwerbszweck mit 4,1 Prozent den geringsten Anteil aufweisen. Im Zeitablauf sind die baugewerblichen Umsätze dieser Gruppen stark zurückgegangen (- 55,3 bzw. - 69,2 und - 71,8 Prozent). Eine Ausnahme bildet auch hierbei der Straßenbau (vergleiche Tabelle 1): Im Jahr 2004 wurde ein Umsatz von 285,3 Millionen EUR getätigt, ein ähnlicher Betrag wie 1995 (287,7 Millionen EUR). In der Zwischenzeit wurden deutlich größere Beträge umgesetzt, z. B. mit 372,1 Millionen EUR im Jahr 1997 und mit 376,4 Millionen EUR im Jahr 2002. Im Durchschnitt wurde jedoch ein baugewerblicher Umsatz von etwa 330 Millionen EUR pro Jahr im Straßenbau getätigt. Und seit 2001 macht der Straßenbau mehr als die Hälfte des baugewerblichen Umsatzes im öffentlichen Bau aus und etwa 23 Prozent des gesamten baugewerblichen Umsatzes im Bauhauptgewerbe (1995: 9,2 Prozent). Wie beim Auftragseingang haben auch hier 2004 die Straßenbau-Anteile in den neuen Bundesländern ähnliche Werte wie in Mecklenburg-Vorpommern (45,1 bzw. 20,1 Prozent), aber im früheren Bundesgebiet mit 40,8 bzw. 15,3 Prozent deutlich geringere Anteile.

Bautätigkeit

In der ersten Hälfte der 90er Jahre gab es in Mecklenburg-Vorpommern sowie in den anderen neuen Bundesländern einen großen Bauboom. Dies hing in

erster Linie mit der großen Nachfrage nach Bauleistungen in den neuen Bundesländern zu Beginn des Aufbauprozesses in allen Baubereichen zusammen. Darüber hinaus wurde die Bautätigkeit in den neuen Ländern durch umfangreiche Fördermaßnahmen begünstigt sowie durch günstige finanzielle Rahmenbedingungen verstärkt.

Von 1991 bis 2004 wurden insgesamt 71 588 Wohngebäude und 11 179 Nichtwohngebäude neu errichtet. Die Gesamtzahl der fertig gestellten Wohnungen beträgt 147 412 Wohnungen. Im Jahr 1997 war mit 21 777 Wohnungen der Fertigstellungsrekord zu verzeichnen. 1998 gab es erstmals einen spürbaren Fertigstellungsrückgang. Die Gesamtzahl der fertig gestellten Wohnungen verringerte sich bis 2004 auf 7 281 Wohnungen, das entspricht einem Rückgang von 66,6 Prozent gegenüber 1997.

Die veranschlagten Baukosten, Ausdruck des wertmäßigen Bauvolumens, verringerten sich von 1995 bis 2004 bei den neu errichteten Wohngebäuden von 1 293,6 auf 648,8 Millionen EUR und bei den neu errichteten Nichtwohngebäuden von 1 403,1 auf 290,0 Millionen EUR.

Bautätigkeitsstatistiken

Die Bautätigkeitsstatistiken liefern Informationen über die Nachfrage nach Bauleistungen im Hochbau. Gegenstand dieser Statistiken sind Baugenehmigungen und Baufertigstellungen im Hochbau, der Bauüberhang am Jahresende, Bauabgänge von Hochbauten und die Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes. Unmittelbarer Erhebungsgegenstand ist das Gebäude, das entweder als Wohn- oder Nichtwohngebäude gekennzeichnet wird. In dieser Statistik werden Tiefbauten, wie z. B. Straßen, Tunnel und Brücken, nicht erfasst. Im Rahmen der Bautätigkeitsstatistik werden nur genehmigungspflichtige oder ihnen gleichgestellte Baumaßnahmen erfasst, bei denen Wohn- oder Nutzraum geschaffen bzw. verändert wird. Das geschieht überwiegend durch Neubau, aber zum Teil auch durch Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden, wie z. B. der Ausbau von Dachgeschossen, Um- und Ausbauten. Die Bautätigkeitsstatistik erhält ihre Angaben sowohl aus den Verwaltungsunterlagen der Bauaufsichtsbehörden als auch von den Gemeinden und Bauher-

ren. Sie ist also keine Befragung, die sich an die Betriebe des Baugewerbes wendet, sondern eine an den Verwaltungsvollzug anknüpfende Nutzung von Unterlagen.

Die Statistiken der Baugenehmigungen und der Baufertigstellungen stellen das Kernstück der Bautätigkeitsstatistik dar, sie sind eine wesentliche Grundlage für die Konjunkturbeobachtung. Auf Basis der monatlichen Baugenehmigungsmeldungen werden aktuelle Konjunkturverläufe im Hochbau signalisiert, woraus sich zugleich Rückkoppelungen auf die Auftragsituation im Baugewerbe ergeben.

Die erhobenen Merkmale der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen im Wohn- und Nichtwohnbau kann man beispielsweise nach Bauherren analysieren.

Bauherr ist, wer im eigenen Namen und für eigene oder fremde Rechnung Bauvorhaben durchführt oder durchführen lässt. Die Feststellung des Bauherrn bezieht sich auf den Zeitpunkt der Baugenehmigung, also unabhängig von einer eventuell später beabsichtigten Veräußerung.

In den Bautätigkeitsstatistiken erfolgt eine Gliederung nach öffentlichen Bauherren, Unternehmen (Wohnungsunternehmen, Immobilienfonds und sonstige Unternehmen), privaten Haushalten und **Organisationen ohne Erwerbszweck**. Letztere sind Vereine, Verbände und andere Zusammenschlüsse, die gemeinnützige Zwecke verfolgen oder der Förderung bestimmter Interessen ihrer Mitglieder bzw. anderer Gruppen dienen. Zu ihnen gehören u. a. Kirchen, Orden, religiöse und weltliche Vereinigungen, karitative Organisationen, Organisationen der Erziehung, Wissenschaft, Kultur sowie der Sport- und Jugendpflege, Organisationen des Wirtschaftslebens und der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen und Wirtschaftsverbände, politische Parteien und sonstige, nicht auf die Erzielung eines wirtschaftlichen Ertrages ausgerichtete Zusammenschlüsse.

Als **öffentliche Bauherren** gelten die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung. Zu den Gebietskörperschaften rechnen der Bund, die Länder und die Gemeinden sowie die Gemeindeverbände (z. B. Ämter und Kreise), ferner die Zweckverbände (z. B. Schulzweckverband, Wasserwirtschaftsverband), soweit sie von Gebietskörperschaften gebildet werden und Aufgaben

erfüllen, wie sie üblicherweise Gebietskörperschaften gestellt sind. Nicht zu den Gebietskörperschaften gehören die in ihrem Eigentum befindlichen Unternehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform. Zur Sozialversicherung zählen u. a. die Träger der sozialen Rentenversicherung, der sozialen Krankenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung, der Altersrentenversicherung für Landwirte und der Zusatzversorgungseinrichtungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Im Folgenden wird die Gruppe der öffentlichen Bauherren einschließlich der Organisationen ohne Erwerbszweck betrachtet, da diese bei Veröffentlichungen häufig zusammengefasst werden und letztere nur einen relativ kleinen Anteil ausmacht. Im weiteren Verlauf dieses Beitrages wird diese Gruppe aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur als öffentliche Bauherren bezeichnet.

Baugenehmigungen

Die Baugenehmigungen von öffentlichen Bauherren hatten in den Jahren 1995 bis 2004 im **Wohnbau** einen durchschnittlichen Anteil von 0,8 Prozent (bezogen auf die genehmigten Wohngebäude) bis zu 3,5 Prozent (bezogen auf die Nutzfläche der genehmigten Wohngebäude). Im Jahr 2000 wurde der höchste Anteil der öffentlichen Bauherren mit 4,8 Prozent bei den Wohnungen in genehmigten Wohngebäuden erreicht. Und im Jahr 2002 hatten die öffentlichen Bauherren mit 3,7 Prozent den größten Anteil bei den veranschlagten Kosten.

Anders stellt sich die Situation im **Nichtwohnbau** dar; das sind Gebäude, die überwiegend Nichtwohnzwecken dienen. Hierzu zählen Anstaltsgebäude (Krankenhäuser, Heime, Justizvollzugsanstalten), Büro- und Verwaltungsgebäude, landwirtschaftliche Betriebsgebäude, nichtlandwirtschaftliche Betriebsgebäude (Fabrik- und Werkstattgebäude, Markthallen, Hotels, Gasthöfe, Pensionen, Filmtheater) und sonstige Nichtwohngebäude (Kindertagesstätten, Schul- und Hochschulgebäude, Museen, Kirchen, Sport- und Freizeitgebäude).

Im Jahr 2000 hatten die öffentlichen Bauherren mit 58,1 Prozent den größten Anteil an den veranschlagten Kosten für genehmigte Nichtwohngebäude. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2004 lag der Anteil bei 30,5 Prozent.

Auch bei der Anzahl der genehmigten Nichtwohngebäude hatten die öffentlichen Bauherren einen bedeutenden Anteil am geplanten Baugeschehen: Im Jahr 2002 erreichten sie mit 27,3 Prozent den höchsten Anteil; im Durchschnitt 1995 bis 2004 lag er bei 17,0 Prozent.

Baufertigstellungen

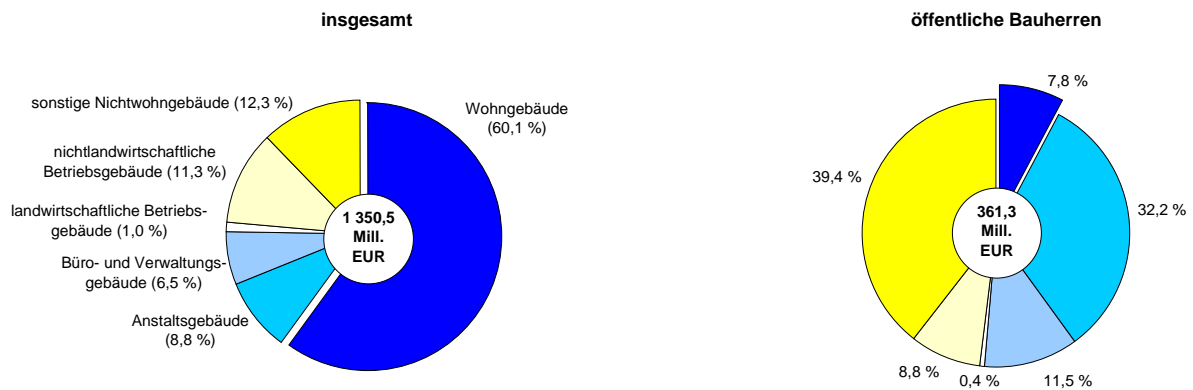
Da die Baufertigstellungen das Spiegelbild der Baugenehmigungen sind, allerdings mit zeitlicher Verzögerung von etwa einem Jahr und nicht in vollem Umfang, ergeben sich ähnliche Aussagen, wenn man die Baufertigstellungen im Wohn- und Nichtwohnbau nach Bauherren betrachtet.

Auch hier kann man feststellen, dass die öffentlichen Bauherren für den Nichtwohnbau eine bedeutendere Rolle spielen als für den Wohnbau. Bei den Baufertigstellungen bewegten sich die durchschnittlichen Anteile der öffentlichen Bauherren im **Wohnbau** auch nur zwischen 0,8 und 4,1 Prozent bei den Gebäuden bzw. bei der Nutzfläche. Der größte Anteil (10,3 Prozent) wurde bei der Nutzfläche erreicht: Im Jahr 2003 errichteten die öffentlichen Bauherren 11 170 von insgesamt 108 440 Quadratmetern Nutzfläche im Wohnbau.

Im **Nichtwohnbau** waren die Anteile für die öffentlichen Bauherren erwartungsgemäß größer. So wurde für das Merkmal „Veranschlagte Kosten“ in den Jahren 1995 bis 2004 durchschnittlich ein Anteil von 30,9 Prozent erreicht. Im Jahr 2001 hatten die öffentlichen Bauherren mit 333,1 von insgesamt 538,9 Millionen EUR den größten Anteil an den veranschlagten Kosten (61,8 Prozent). Für das Jahr 2001 wurden auch bei allen anderen Merkmalen die größten Anteile festgestellt, aber im Jahr 2003 gab es ebenfalls bedeutende Anteile für die öffentlichen Bauherren bei den Merkmalen Rauminhalt, Nutzfläche und veranschlagte Kosten zu verzeichnen.

In Grafik 3 werden die veranschlagten Baukosten für neu errichtete Wohn- und Nichtwohngebäude nach Bauherren und Gebäudearten beispielhaft für das Jahr 2001 dargestellt. Dabei haben die öffentlichen Bauherren mit 361,3 von insgesamt 1 350,5 Millionen EUR einen Anteil von 26,8 Prozent an den veranschlagten Kosten. Detaillierte Auswertungen dieser Baufertigstellungsergebnisse zeigen, dass die öffentlichen Bauherren z. B. Krankenhäuser in Schwerin mit veranschlagten

Veranschlagte Baukosten für neu errichtete Gebäude nach Bauherren und Gebäudearten 2001



© StaLA MV

Grafik 3

Kosten von 64,2 Millionen EUR fertigten, Hochschulgebäude (30,6 Millionen EUR) sowie Büro- und Verwaltungsgebäude (33,5 Millionen EUR) in Rostock, berufsbildende Schulen in Greifswald und Sassnitz (27,2 bzw. 10,7 Millionen EUR).

Und im Jahr 2003 hatten das Universitätsklinikum Greifswald mit 65,4 Millionen EUR sowie Altenpflegeheime in Rostock, Schwerin, Waren an der Müritz u. a. (zusammen 21,5 Millionen EUR) die größten Anteile an den veranschlagten Kosten der öffentlichen Bauherren, die in diesem Jahr mit 174,5 von 291,7 Millionen EUR an den veranschlagten Kosten insgesamt beteiligt waren.

Diese Beispiele unterstreichen die besonders heterogene Struktur der Nichtwohngebäude, vor allem im Zeitablauf. Vergleiche sind auch bei gleicher Gebäudeart aber möglicherweise sehr un-

terschiedlicher Dimensionierung der Bauten problematisch.

Betrachtet man die veranschlagten Kosten der öffentlichen Bauherren in Bezug auf alle veranschlagten Kosten für neue Nichtwohngebäude, dann liegt dieser Anteil in Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 1995 bis 2003 bei durchschnittlich 30,2 Prozent, in den neuen Bundesländern bei 28,4 Prozent und im früheren Bundesgebiet bei 20,2 Prozent. Diese Durchschnittswerte in Ost und West sind für die einzelnen Jahre sehr unterschiedlich (vergleiche Tabelle 2). Besonders groß ist der Unterschied im Jahr 2003: Während im früheren Bundesgebiet 3,5 der insgesamt 18,1 Milliarden EUR veranschlagten Kosten (19,3 Prozent) auf öffentliche Bauherren entfielen, waren es in den neuen Bundesländern 1,8 von insgesamt 3,4 Milliarden EUR (52,5 Prozent).

Neue Formen der öffentlichen Auftragsvergabe

In jüngerer Zeit findet man in den Medien oft den Begriff **Public Private Partnership** (abgekürzt PPP). Dies ist ein Prinzip, bei dem der Staat Eigentümer der Infrastruktur bleibt, aber Betrieb, Instandhaltung und Pflege von Unternehmen übernommen werden, und zwar über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie oder Straße. Hierdurch soll die Staatskasse geschont werden, weil die öffentliche Hand jährlich nur einen festgesetzten Betrag z. B. in Form von Miete bei Gebäuden zahlt. Dabei hat man die Hoffnung, dass Private besser und wirtschaftlicher dafür sorgen, die Infrastruktur in gutem Zustand zu halten.

Für private Unternehmen eröffnen sich dabei nicht nur bei Autobahnen neue Geschäftsfelder, sondern z. B. auch bei Gefängnissen, Schulen, Rathäusern und Gerichtsgebäuden.

Während im europäischen Mutterland von PPP (Großbritannien) 20 Prozent aller öffentlichen Gebäude als PPP gebaut und betrieben werden, liegt der Anteil in Deutschland erst bei wenigen Prozenten. Das liegt vor allem daran, dass viele Kommunen zögern, konsequent Aufgaben an Private abzutreten. Dazu kommen juristische Hemmnisse; so ist der Bund z. B. Eigentümer, aber die Länder verwalten die Bundesautobahnen; sie müssten also zustimmen, wenn Private die Verwaltung übernehmen sollen.

Das mit Abstand größte PPP-Projekt Deutschlands startete der Landkreis Offenbach, wo insgesamt 93 Schulen in öffentlich-rechtlicher Partnerschaft geführt werden. Im Hochbau haben öffentlich-private Partnerschaften bereits

Veranschlagte Kosten öffentlicher Bauherren für neu errichtete Nichtwohngebäude

Jahr Zeitraum	Mecklenburg-Vorpommern		Nachrichtlich	
			neue Bundesländer	früheres Bundesgebiet
	1 000 EUR	%	%	%
1995	287 542	20,5	15,3	20,4
1996	190 177	19,7	17,3	23,8
1997	282 528	27,8	20,5	26,6
1998	173 287	19,1	27,2	19,8
1999	153 284	25,4	35,4	19,9
2000	278 619	39,9	37,9	17,0
2001	333 116	61,8	41,5	15,9
2002	189 961	46,7	47,2	18,9
2003	174 505	59,8	52,5	19,3
2004	138 378	47,7
1995 - 2004	2 201 397	30,9	28,4 ¹⁾	20,2 ¹⁾

1) 1995 bis 2003

Tabelle 2

Konjunktur (Schulen in Hamburg, Köln und Düsseldorf, ein Kreishaus in Westfalen, eine Fachhochschule in Braunschweig).

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ist der Zugang für private Investoren seit Beginn der 90er Jahre erleichtert worden. Mit dem 1994 verabschiedeten Fernstraßenbau-Privatfinanzierungsgesetz ist die rechtliche Basis geschaffen worden, den Bau, Erhalt, Betrieb sowie die Finanzierung ausgewählter Bundesfernstraßenprojekte an Private zu übertragen. Dem Betreiber wird durch Erhebung einer objektbezogenen Maut (Nutzerfinanzierungsprinzip) die Möglichkeit zur Refinanzierung eingeräumt. Im September 2003 wurde nach vierjähriger Bauzeit der **Warnowtunnel** Rostock als eines von zehn deutschlandweiten Pilotprojekten für privat finanzierte Dienstleistungen im Straßenbau eröffnet. Die finanzierenden Partner (französische und australische Gesellschafter gemeinsam mit einem internationalen Bankenkonsortium) holen sich mit der Maut, ähnlich einem Eintritt, das investierte Kapital von rund 220 Millionen EUR in den nächsten 30 Jahren von den Tunnelnutzern zurück.

Die Höhe der Nutzungsgebühr, also der Maut, richtet sich nach der seit Juni 2003 geltenden Mautverordnung des Bundesverkehrsministeriums.

Public Private Partnership wird bereits als neuer Zukunftstrend im Baugewerbe gesehen, für die öffentlichen Auftraggeber in Zeiten leerer Haushaltskassen und für die Unternehmen insbesondere wegen der langfristigen Verträge. So ist z. B. zu beobachten, dass sich große Baukonzerne zunehmend vom traditionellen Baugeschäft zurückziehen und sich mehr auf Dienstleistungen spezialisieren.

Diese neue Form der öffentlichen Auftragsvergabe ist aus jetziger Sicht nicht aus den Baugewerbestatistiken ablesbar. Hierbei werden, wie bereits beschrieben, von privaten Unternehmen in Auftrag gegebene Bauten dem gewerblichen, und nicht dem öffentlichen Bau zugeordnet, auch wenn diese Bauten später z. B. mittels Leasing von der öffentlichen Hand genutzt werden.

Fazit

Wie bereits eingangs betont, gibt es jedoch Probleme, „öffentliche Auftragge-

ber“ in der amtlichen Statistik hinreichend genau abzubilden.

Die Bedeutung öffentlicher Auftraggeber hat sich in Mecklenburg-Vorpommern und den anderen neuen Bundesländern in Anbetracht stark rückläufiger Aufträge aus der Privatwirtschaft deutlich erhöht (von 31,5 auf 48,4 Prozent bezogen auf das Auftragsvolumen). Damit sind öffentliche Aufträge für das Baugewerbe noch wichtiger als im früheren Bundesgebiet (im Durchschnitt 36 Prozent). Dies trifft insbesondere für den wichtigen Teilbereich des öffentlichen Baus, den Straßenbau, zu.

Die Bedeutung öffentlicher Bauherren ist für den Nichtwohnbau ungleich größer als für den Wohnbau. Im Jahr 2003 hatten die öffentlichen Bauherren in Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise einen Anteil von fast 60 Prozent an den veranschlagten Kosten für neu errichtete Nichtwohngebäude, ähnlich wie in den neuen Bundesländern mit 52,5 Prozent, aber deutlich mehr als im früheren Bundesgebiet, wo dieser Anteil nur 19,3 Prozent erreichte.