

Die Zahlungsmoral der öffentlichen Hand – Dichtung oder Wahrheit?



*Die Finanzdirektion des Kantons Bern am Münsterplatz
Quelle: Finanzdirektion des Kantons Bern*

Einleitung

„Man muss es sich leisten können, für die Behörden zu arbeiten“. Diese Aussage stammt von einem KMU-Geschäftsführer und widerspiegelt dessen Erfahrungen als privater Dienstleistungserbringer für die öffentlichen Hand: Sein Unternehmen erbrachte pünktlich und einwandfrei die vertraglich vereinbarte Leistung, während die beziehende Behörde monatelang die entsprechende Zahlung zurückhielt und das KMU damit fast in finanzielle Nöte brachte.

Private Unternehmen müssen in der Regel ihre Rechnungen innert 30 Tagen seit Rechnungsstellung bezahlen. Insbesondere Forderungen

der öffentlichen Hand (Steuern und Gebühren) sowie ihrer Annexanstalten (AHV-Kassen, etc.) werden nach Ablauf der vorgegebenen Zahlungsfrist innert Kürze gemahnt, mit Verzugszins versehen und auch betrieben.

Auf der anderen Seite stellen Lieferanten der öffentlichen Hand fest, dass deren Beschaffungsstellen häufig längere Zahlungsfristen von 60 bis 90 Tagen den Geschäftspartnern aufzwingen – und diese oft nicht einmal einhalten.

Eine solche Diskrepanz zwischen den eigenen Forderungen und der Funktion als Nachfrager der Wirtschaft ist politisch stossend. Die Ironie der Geschichte ist, dass die verspäteten Zah-

lungen an Lieferanten mit pünktlich eingeforderten Steuergeldern erfolgen.

Die öffentliche Hand müsste daher auch bei den eigenen Zahlungen eine Vorbildfunktion einnehmen, denn die herausgeschobenen Zahlungsfristen sind nicht nur unangenehm, sondern können für Unternehmen auch teuer und gefährlich werden. Neben zusätzlichem administrativem Aufwand können ausbleibende Zahlungen – gerade bei KMU – auch zu Liquiditätsengpässen und damit zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen führen.

Verbindliche Zahlungsfristen seit 1. Januar 2010 in Kraft

Die Diskussion über die teilweise mangelnde Zahlungsmoral von Behörden ist nicht neu. Unter anderem hat der damalige Bundesrat und Finanzminister Hans-Rudolf Merz dem Parlament gegenüber eine Besserung der Zahlungsmoral des Bundes in Aussicht gestellt, mit der Begründung, dass rechtzeitige Zahlungen zur Stärkung der Wirtschaft und insbesondere der KMU beitragen sollen.

Eine kurze Internet-Recherche zeigt tatsächlich, dass die öffentlichen Beschwerden über die Zahlungsmoral der Behörden seit dem Jahr 2010 merklich zurückgegangen sind. Dafür verantwortlich ist wohl primär die Weisung des eidgenössischen Finanzdepartementes EFD „über die Festsetzung von Zahlungsfristen des Bundes bei Mitgliedern der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB)“, welche beim Bundesamt für Bauten und Logistik BBL per 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt wurde. Die neuen Regelungen sehen vor, dass ab dem 1. Januar 2010 im Baubereich des Bundes eine Zahlungsfrist von maximal 30 Tagen gilt. Eine längere Zahlungsfrist von bis zu 45 Tagen soll nur bei komplexen Verhältnissen und damit nur ausnahmsweise und mit vorheriger Ankündigung der Bauherren vorgesehen werden. Die kürzeren Zahlungsfristen wurden von der KBOB in enger Zusammenarbeit mit der Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft, bauenschweiz, erarbeitet. Der Bund soll damit seinen Beitrag zum Wohlergehen der Schweizer Wirtschaft leisten und gibt als Begründung an, dass gerade in der veränderten wirtschaftlichen Lage Unternehmungen auf eine gute Liquidität angewiesen seien.

Gleichzeitig hat die KBOB auch Empfehlungen zuhanden ihrer kantonalen und kommunalen Mitglieder (Schweizerische Bau-, Planungs-

und Umweltdirektoren-Konferenz, Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband) abgegeben, wonach im Baubereich die Zahlungsfristen für Rechnungen maximal 30 Tage betragen sollen. Die Stadt Bern beispielsweise hat Mitte 2010 diese Richtlinie für die gesamte Stadtverwaltung umgesetzt.

Negative Rückmeldungen aus der Privatwirtschaft

Trotz dieser klaren Vorgaben gibt es in letzter Zeit immer wieder Rückmeldungen aus der Privatwirtschaft, dass es Probleme mit Behörden als Bezüger von Leistungen gebe. Beklagt wird die Haltung, dass einerseits von Seiten der KMU schnell und zuverlässig geliefert werden muss, andererseits die Bezahlung der Leistung als sekundär betrachtet wird – das äussert sich auch im Zwang zu hohen Schlusszahlungen – und entsprechend oft mit Verspätung und erst nach mehrmaliger Nachfrage eintrifft. Neben dem zusätzlichen und kostspieligen Aufwand, welcher mit solchen mehrmaligen Nachfragen einhergeht, ist diese Angelegenheit für viele Unternehmer auch eine sehr unangenehme: Man muss einen Beamten, welcher pünktlich jeden Monaten sein Gehalt überwiesen bekommt, oft mehrmals darum bitten, endlich die Zahlung zu tätigen. Im schlechtesten Fall bekommt man dann eine Antwort wie „Ah, Sie haben Liquiditätsprobleme, sonst würden Sie ja nicht so auf der sofortigen Zahlung bestehen. Da müssen wir überdenken, ob die Leistungsvereinbarung mit Ihnen im nächsten Jahr verlängert werden soll“. Solche Situationen sind bizarr und verstörend und sollten wenn möglich vermieden werden.

Nachfolgend wird versucht, Erklärungen zu finden, weshalb bei gewissen Amtsstellen und ausgelagerten Verwaltungseinheiten die Zahlungsfristen nicht eingehalten werden.

Schwachstellen bei behördeninternen Abläufen

Ein Grund für die späten Zahlungen scheint in der verwaltungsinternen Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich des Rechnungsverarbeitungsprozesses zu liegen. Trotz der Tatsache, dass seit 2012 alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung in der Lage sind, eingehende elektronische Rechnung (sogenannte E-Rechnungen), zu verarbeiten – und damit den ganzen Prozess zu automatisieren –

scheint es immer noch Probleme im Ablauf zu geben. Auch beim Kanton Bern werden die Zahlungen zentral ausgeführt. Der Rechnungseingang erfolgt aber dezentral über die verschiedenen Ämter. Da es etwa 50 Ämter gibt, kann es auch 50 Gründe geben, weshalb Zahlungen nicht rechtzeitig an die zentrale Rechnungsstelle weitergeleitet werden. So kann beispielsweise die häufig verlangte Doppelvisierung dazu führen, dass bei einer Abwesenheit die Zahlung liegen bleibt, bis die verantwortliche Person wieder am Arbeitsplatz ist. Dass hohe Zahlungsbeträge von mehreren Personen kontrolliert und visiert werden müssen, ist absolut nachvollziehbar und im Sinne einer vernünftigen Governance-Regelung, welche sich die Behörden zu Recht auferlegt haben. Es kann aber nicht sein, dass behördeninterne Abläufe so strukturiert sind, dass bei einem krankheits- oder ferienbedingten Ausfall eines Beamten, liquiditätsrelevante Zahlungen für bereits erbrachte Leistungen (!) an KMU nicht ausbezahlt werden können. Verschärft wird die Situation dadurch, dass bei einigen Amtsstellen nur monatliche Zahlungsläufe durchgeführt werden. Ist dieser Zahlungslauf beispielsweise auf den 10. Tag des Monats eingestellt und erreicht die Rechnung erst am 11. die betreffende Stelle, so muss ein ganzer Monat gewartet werden, bis die Rechnung effektiv bezahlt werden kann – so werden aus einer Zahlungsfrist von 30 Tagen relativ schnell einmal 40, 50 oder 60 Tage. Das ist nicht nur gefährlich und ärgerlich, sondern führt im Endeffekt dazu, dass die KMU als Kreditgeber gegenüber der öffentlichen Hand die Rolle der Banken übernehmen. Diese Tatsache ist absurd und darf nicht zur Gewohnheit werden.

Ein weiterer Grund, dass die Rechnungsverarbeitung oft nicht reibungslos abläuft, könnte darin liegen, dass in der Verwaltung teilweise dieselbe Person sowohl für den inhaltlichen als auch den finanziellen Teil des Vertrages mit dem KMU verantwortlich ist. Das kann zu einer Überforderung und damit zu einer Verzögerung der Rechnungsbearbeitung führen. Die Konsequenz daraus ist, dass sich der betroffene Lieferant oft selber durch den bürokratischen Dschungel kämpfen muss, um die Bezahlung seiner Rechnung sicherzustellen. Faktisch betrachtet kommt das einer Auslagerung behördeninterner Prozesse an die KMU gleich – jedoch ohne entsprechende Vergütung. Auch dieser Zustand ist so nicht hinzu-

nehmen und bedarf einer schnellen Verbesserung.

Die genannten Probleme könnten mit relativ einfachen, organisations-gestalterischen Mitteln behoben werden. Beispielsweise, indem funktionierende Stellvertreterregelungen in den Stellenbeschrieben festgehalten und durchgesetzt werden und eine Aufteilung der Arbeiten nach Kompetenzen vorgenommen wird. Letzterer Verbesserungsvorschlag würde dazu führen, dass zukünftig pro Projekt auf Seiten der Behörden je ein Verantwortlicher für den Inhalt und die finanztechnischen Aspekte bestimmt wird. Diese Arbeitsteilung ist bereits Usus bei den meisten Unternehmen, auch bei vielen KMU. Zudem könnte die Frequenz bei Amtsstellen mit nur einem Zahlungslauf pro Monat erhöht werden.

Verzögerte Zahlungen durch Totalunternehmen

Eine weitere Problematik, welche indirekt mit den Behörden zu tun hat, ist die verspätete Zahlung von Leistungen durch Totalunternehmen (TU). Viele KMU haben nicht die kritische Grösse, um einen Auftrag der öffentlichen Hand alleine zu übernehmen. Deshalb werden die Arbeiten oft an TU übertragen, welche dann ihrerseits kleinere KMU als Unterakordanten engagieren. Auch hier gibt es Rückmeldungen von KMU, dass sie zwar ihre Leistungen im Rahmen eines solchen Vertrages erbracht haben, jedoch von den TU nicht termingerech bezahlt wurden. Dafür gibt es primär zwei Erklärungen. Erstens kann es sein, dass das TU selber noch kein Geld von der öffentlichen Hand erhalten hat (vgl. oben). Oder zweitens ist es möglich, dass das TU bereits von den Behörden bezahlt wurde, die vereinbarten Tranchen aber nicht an die KMU weitergeleitet hat. Ist dies der Fall, so müsste die öffentliche Hand ein Interesse daran haben, solche Missstände aufzudecken. Denn nach dem Bauhandwerkerpfandrecht hat ein Bauhandwerker in der Schweiz zur Sicherung seiner Werklohnforderung ein gesetzliches Pfandrecht am Grundstück, auf dem er seine Arbeit geleistet hat. Würde das TU Konkurs gehen und könnte als Folge die engagierten Unterakordanten nicht mehr bezahlen, so müsste die öffentliche Hand den geschuldeten Betrag ein zweites Mal direkt an die KMU überweisen. Das kann weder im Interesse der öffentlichen Hand, noch in dem des TU oder des Unterakordanten liegen.

Ungleiche Machtverteilung führt zu wirtschaftsschädlichem Verhalten

Die oben erwähnten Erklärungsversuche offenbaren, dass grundsätzlich das Problem einer ungleichen Machtverteilung zwischen Anbieter und Nachfrager besteht. Wenn ein KMU sich bei einer Behörde beklagt oder sich öffentlich zur schlechten Zahlungsmoral äussert, dann läuft es Gefahr, bei zukünftigen Aufträgen nicht mehr berücksichtigt zu werden. Auf der anderen Seite können Behörden oder Behördenvertreter scheinbar nach Lust und Laune Zahlungsfristen ändern oder nicht einhalten. Längerfristig gesehen, führt diese Entwicklung dazu, dass KMU sich von Aufträgen der öffentlichen Hand fernhalten und damit aber auch gleichzeitig mit Wenigereinnahmen rechnen müssen. Das widerspricht voll und ganz dem postulierten Ziel, welches mit den neuen Zahlungsfristen erreicht werden soll, nämlich in einer veränderten wirtschaftlichen Lage einen Beitrag zur besseren Liquidität von Unternehmungen zu leisten. Schliesslich sind KMU das Rückgrat der Schweizer Wirtschaft und sorgen für wirtschaftliche Stabilität.

Die Bilanz Der Entente Bernoise

- *Es existieren klar geregelte, mit Wirtschaftsvertretern ausgearbeitete Weisungen zur Einhaltung von Zahlungsfristen.*
- *Leider ist trotz dieser klaren Regeln in letzter Zeit aus der Wirtschaft zu hören, dass gewisse Amtsstellen irgendwelche Zahlungsfristen festlegen, vereinbarte Zahlungsfristen nicht einhalten oder immer wieder herausschieben. Insbesondere KMU sind davon betroffen.*
- *Die Erklärungsversuche zeigen auf, dass die Ursprünge oft in einer schlecht koordinierten Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der Behörden liegt.*
- *Zudem werden geltende Regelungen nicht konsequent umgesetzt.*
- *Die unterschiedliche Machtverteilung zwischen kleinen privatwirtschaftlichen KMU als Leistungsanbieter und der mächtigen öffentlichen Hand als Leistungsnachfrager kann zu einem Fehlverhalten und der Ausnutzung der Machtposition durch die Behörden führen.*

Die Entente Bernoise fordert deshalb:

- *Einführung und Umsetzung einer funktionierenden Stellvertreterregelung innerhalb der Behörden.*
- *Überarbeitung der Zahlungsläufe, mit dem Ziel, häufiger und flexibler Auszahlungen zu generieren.*
- *Einrichtung einer Ombudsstelle auf allen Behörden-Ebenen, bei welcher sich KMU beschweren können, ohne Gefahr zu laufen, bei kommenden Aufträgen nicht mehr berücksichtigt zu werden.*
- *Einführung eines Runden Tisches auf allen Behörden-Ebenen, an welchem jährlich Vertreter von Wirtschaft und der öffentlichen Hand den Stand der Dinge diskutieren können.*
- *Für die öffentliche Hand bietet sich zudem die Möglichkeit, sich mit einer löblichen Zahlungsmoral in der Wirtschaft als verlässlicher Vertragspartner zu positionieren und als Arbeitgeber gute Werbung in eigener Sache zu machen.*

01/2015