

5060

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 152/2010
betreffend Das Gewerbe soll nicht länger Bank sein
müssen – Massnahmen zur Festlegung
der Zahlungsfristen durch die öffentliche Hand
auf maximal 30 Tage**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014,

beschliesst:

I. Auf die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 152/2010 betreffend Das Gewerbe soll nicht länger Bank sein müssen – Massnahmen zur Festlegung der Zahlungsfristen durch die öffentliche Hand auf maximal 30 Tage vorgelegte Änderung des Gesetzes über Control-ling und Rechnungslegung wird nicht eingetreten.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 152/2010 erledigt ist.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 7. März 2011 folgende von den Kantonsräten Josef Wiederkehr, Dietikon, Martin Arnold, Oberrieden, und Antoine Berger, Kilchberg, sowie einem Mitunterzeichner am 31. Mai 2010 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt einen Entwurf für einen Beschluss zur Schaffung der Rahmenbedingungen vorzulegen, welcher die Zahlungsfristen für die öffentliche Hand als Debitor generell auf maximal 30 Tage festlegt. Analog soll sich der Kanton gegenüber den Gemeinden in Bezug auf die Begleichung/Abwicklung von Rechnungen und Auszahlungen verhalten.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Zur Beschlussvorlage**

Die Forderungen der Motion werden im neuen § 43a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) im Sinne der Empfehlungen der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) vom 28. Dezember 2009 umgesetzt. Die Regelung des Kantons Zürich lehnt sich damit auch an die von den Motionären vorgebrachte Regelung des Bundes an. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat mit den Weisungen vom 28. Dezember 2009 mit Wirkung ab 1. Januar 2010 die Beschaffungsstellen des Bundes angewiesen, für Leistungen im Zusammenhang mit Bauten und Anlagen Zahlungsfristen von 30 Tage zu vereinbaren. In Ausnahmefällen besonders komplexer Prüfung kann eine Zahlungsfrist von höchstens 45 Tagen vorgesehen werden.

Die neue Regelung im CRG nimmt diese beiden Fristen für den Kanton auf, beschränkt sie jedoch nicht nur auf Rechnungen im Zusammenhang mit Bauten. Gemäss neuem § 43a Abs. 1 CRG sind grundsätzlich alle Rechnungen innert 30 Tagen zu begleichen. Vereinbarte kürzere Zahlungsfristen gehen dem Grundsatz vor. Eine Frist von 45 Tagen ist vorgesehen für Bauleistungen, die unter Einbezug von externen Planern und Bauleitungen (Architektur- und Ingenieurbüros) oder anderen Stellen (z. B. federführende Gemeinde bei Strassenprojekten) erbracht werden. Diese sogenannten indirekten Rechnungen müssen zuerst von den externen Stellen geprüft werden, bevor sie zur weiteren Bearbeitung an die Verwaltung weitergeleitet werden können. Da es in der Regel um grössere Bauprojekte geht, enthalten die Rechnungen viele Positionen und umfangreiche Anhänge mit Belegen für den Leistungsnachweis, die den Prüfungsaufwand erheblich erhöhen. Im Gegensatz dazu werden direkte Rechnungen ausschliesslich von der kantonalen Verwaltung geprüft. In der Regel handelt es sich um kleinere bauliche Arbeiten, die von der Verwaltung direkt vergeben werden, sowie um die Beauftragung der leitenden externen Planer. Direkte Rechnungen machen bei der Baudirektion anteilmässig rund 60% und betragsmässig rund 20% aller Baurechnungen aus. Für sie gilt die 30-tägige Zahlungsfrist.

Es gilt zu beachten, dass bei Schlussabrechnungen für Bauten die Prüffrist gemäss SIA-Norm nicht in der Zahlungsfrist enthalten ist. Die Empfehlungen der KBOB und die Weisungen des Bundes sehen bei Schlussabrechnungen eine zur Zahlungsfrist zusätzliche Prüffrist von 30 Tagen vor. SIA 118 hingegen sieht bei Schlussabrechnungen je nach Komplexität eine zur Zahlungsfrist zusätzliche Prüffrist von 30 bis

90 Tagen vor. Gemäss heutiger Praxis im Kanton Zürich werden in den Ausschreibungen und Verträgen allgemein Prüffristen für Schlussabrechnungen von 60 Tagen vereinbart. Es ist zu erwarten, dass die eingeleiteten Massnahmen auch zu einer Flexibilisierung bzw. Verkürzung der Prüffristen führen.

Die Zahlungsfrist beginnt mit dem Eingang der Rechnung bzw. für die durch Schlussabrechnung ermittelte Restforderung mit dem Prüfbescheid der Bauleitung und nach Vorliegen der Sicherheitsleistung (Solidarbürgschaft). Formell ungenügende Rechnungen, insbesondere auch Baurechnungen, die nicht den vereinbarten Anforderungen gemäss Norm SIA 118 entsprechen, kann die Verwaltung zurückweisen. Für materiell bestrittene Forderungen oder Teile von Forderungen wird die Zahlung zurückbehalten. Diese Forderungen sind im gegenseitigen Einvernehmen und allenfalls auf dem Rechtsweg zu klären.

Die Zahlungsfristen finden sinngemäss auch Anwendung auf Leistungen und Verbindlichkeiten des Kantons gegenüber den Gemeinden (§ 43 a Abs. 2).

2. Massnahmen zur Verkürzung der Zahlungsfristen

Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur vorliegenden Motion vom 21. September 2010 dargelegt hat, werden mit wenigen Ausnahmen nur im Baubereich Zahlungsfristen von 60 Tagen vereinbart und nahezu sämtliche übrigen Rechnungen innerhalb der vereinbarten Frist von 30 Tagen beglichen. Um die Rechnungsverarbeitung im Baubereich zu optimieren, hat die Baudirektion ein Organisationsprojekt durchgeführt. Die bauenden Ämter, das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), das Tiefbauamt und das Hochbauamt, haben eine Reihe von Massnahmen erarbeitet, um die Durchlaufzeiten der Rechnungen auf die geforderten 30 bzw. 45 Tage zu verkürzen.

Die Massnahmen der Baudirektion umfassen namentlich:

- Bevor Rechnungen zu den Projektleitenden gelangen, werden sie durch eine zentrale Stelle vorgeprüft. Formell mangelhafte Rechnungen werden zurückgewiesen. Damit werden die Projektleitenden von administrativen Tätigkeiten entlastet und ein Zeitverlust durch Nachforschungen und Korrekturen kann vermieden werden. Dies setzt eine detaillierte Instruktion aller beteiligten internen und externen Stellen voraus.
- Mit verbesserten Vorlagen und klaren Anforderungen für die Rechnungsstellenden, beispielsweise in Bezug auf die Briefkopfdaten, kann formell mangelhaften Rechnungen entgegengewirkt werden.

- Die Vorgaben an die mit der Rechnungsprüfung betrauten Stellen sollen verbessert werden. Dazu werden in den Verträgen mit den externen Planern die Anforderungen an die fristgerechte und beschleunigte Rechnungskontrolle besser verankert. Für die interne Rechnungsprüfung werden soweit notwendig die Stellenbeschreibungen und im Rahmen der internen Kontrolle (IKS) die entsprechenden Qualitäts- und Terminvorgaben angepasst.
- Die internen und externen Projektleitenden werden angehalten, entsprechend den SIA-Vorgaben die Ausmassvorschriften besser einzuhalten und durchzusetzen. Das Ausmass bildet die Grundlage für Abschlagszahlungen im Baugewerbe. Die regelmässige Feststellung der Leistungserbringung mit dem beauftragten Unternehmen führt zu weniger umfangreichen und übersichtlicheren Rechnungen bzw. Zahlungsgesuchen und erleichtert damit die Kontrolle.
- Die Steuerungs-, Überwachungs- und Auswertungsmöglichkeiten werden in den Baukostenmanagementsystemen verbessert. Mit der Erfassung der verschiedenen Prüfdaten können Störungen im Rechnungslauf frühzeitig entdeckt und zielgerichtet behoben werden. Die Interventionsmöglichkeiten disziplinieren die externen und internen Prüfstellen zu einer speditiven Rechnungsprüfung.
- Die Rechnungen im Bereich der Hochbauten in den Zuständigkeitsbereichen der Direktionen bzw. des Obergerichts sowie der selbstständigen Anstalten des Kantons werden nach der Kontrolle und der Genehmigung durch das Hochbauamt an die zuständige Einheit weitergeleitet, wo sie genehmigt, verbucht und bezahlt werden. Künftig soll die Zahlung nach der Rechnungskontrolle im Hochbauamt, aber noch vor der Prüfung durch die Liegenschaftsnutzer ausgelöst werden. Die Baudirektion bevorschusst folglich die Hochbaurechnungen des Kantons. Dies lässt sich damit begründen, dass nach der materiellen, rechnerischen und formellen Prüfung durch das Hochbauamt der Bestand einer Forderung gegenüber dem Kanton feststeht. Die anschliessende ausdrückliche Genehmigung durch die Nutzer dient in erster Linie der Wahrnehmung der Kredit- und Budgetverantwortung sowie der korrekten Verbuchung bzw. der Umbuchung der Rechnungen zulasten der Nutzer. Dieser verwaltungsinterne Vorgang wird neu der Zahlung nachgelagert.

Diese Massnahmen führen sowohl zu einer allgemeinen Beschleunigung des Rechnungsverarbeitungsprozesses als auch zu einer Senkung der Zahl von Ausreissern. Damit können im Baubereich die geforderten Zahlungsfristen von 30 bzw. 45 Tagen erreicht werden.

Mittelfristig ergeben sich insbesondere im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung weitere Möglichkeiten zur Optimierung der Zahlungsfristen. Mit der elektronischen Rechnungsstellung werden

Postwege bereinigt und Transparenz über den Stand und die Bearbeitungszeiten aller am Rechnungsverarbeitungsprozess beteiligten Stellen geschaffen. Die elektronische Rechnungsstellung ist in der Baubranche wegen der umfangreichen Anhänge und Belege für den Leistungsnachweis jedoch noch nicht stark verbreitet. Die Baudirektion schätzt, dass in fünf bis zehn Jahren mit einer vermehrten elektronischen Abwicklung gerechnet werden kann. Die Finanzverwaltung des Kantons Zürich bietet bereits heute eine Plattform an, um E-Rechnungen zu empfangen (ZHservices Business).

3. Zum Antrag des Regierungsrates auf Nichteintreten

Der Regierungsrat stellt sich nicht gegen eine Regelung der Zahlungsfristen, erachtet es aber nicht als sachgerecht, diese auf Gesetzesstufe vorzunehmen, wie es die Umsetzung einer Motion verlangt. Aus diesem Grund beantragt er dem Kantonsrat, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Der Regierungsrat hat im Gegenzug bereits die stufengerechte Regelung der Zahlungsfristen im Handbuch für Rechnungslegung veranlasst. Der Zahlungsverkehr und damit auch die Zahlungsfristen gehören zu den Aufgaben im Rahmen des Vollzugsauftrags des Regierungsrates. Gemäss § 40 Abs. 2 der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1) obliegt es der Finanzdirektion, den Zahlungsverkehr sicherzustellen. Die Finanzdirektion ist dafür zuständig, das Handbuch für Rechnungslegung in Form einer Weisung zu erlassen (§ 40 Abs. 1 RLV). In der nächsten Auflage des Handbuchs mit Gültigkeit ab 2015 wird die vorliegend dargestellte Regelung der Zahlungsfristen aufgenommen. Aus diesem Grund erübrigt sich eine Änderung des CRG.

Im Handbuch für Rechnungslegung ist folgender neuer Passus vorgesehen:

In Umsetzung der Motion KR-Nr. 152/2010 betreffend Das Gewerbe soll nicht länger Bank sein müssen – Massnahmen zur Festlegung der Zahlungsfristen durch die öffentliche Hand auf maximal 30 Tage und in Anlehnung an die Empfehlungen der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) vom 28. Dezember 2009 werden die Zahlungsfristen für den Kanton geregelt.

Rechnungen für Leistungen werden innerhalb von 30 Tagen nach Eingang bezahlt, sofern keine kürzere Zahlungsfrist vereinbart wird. Die Regelung gilt sinngemäss auch für Verbindlichkeiten gegenüber Gemeinden.

Bei Rechnungen für Bauleistungen beträgt die Zahlungsfrist maximal 45 Tage, wenn eine Vorprüfung durch externe Stellen (z. B. Planer wie Architektur- und Ingenieurbüros oder Koordinationsstellen wie federführende Gemeinden) erforderlich ist (sog. indirekte Rechnungen).

Um bei Hochbauten in den Zuständigkeitsbereichen der Direktionen, des Obergerichts und der selbstständigen Anstalten die Zahlungsfristen von 30 bzw. 45 Tagen einhalten zu können, wird die Zahlung nach der Rechnungskontrolle im Hochbauamt ausgelöst. Nach der materiellen, rechnerischen und formellen Prüfung durch das Hochbauamt steht der Bestand einer Forderung gegenüber dem Kanton grundsätzlich fest. Die verwaltungsinterne Genehmigung durch die zuständigen Verwaltungs- und Organisationseinheiten zur Verbuchung in ihren Buchungskreisen und zur Wahrnehmung der Kredit- und Budgetverantwortung wird der Zahlung nachgelagert. Die Details zum Verfahren werden im Projekt «Vorgezogene Zahlungsfreigabe Hochbau» der Baudirektion mit der Finanzdirektion und den für die Liegenschaften zuständigen Einheiten gemeinsam geregelt.

Die Rechnungskontrolle ist innerhalb der Zahlungsfrist vorzunehmen. Ausgenommen sind Schlussabrechnungen für Bauten, die gemäss SIA 118 eine zur Zahlungsfrist zusätzliche Prüffrist zulassen. Formell ungenügende Rechnungen (z. B. falsche Anschriftdaten) können zurückgewiesen werden. Die korrigierte Rechnung ist neu zu datieren.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Heiniger

Der Staatsschreiber:

Husi

**Gesetz
über Controlling und Rechnungslegung
(Änderung vom; Zahlungsfristen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014,

beschliesst:

I. Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 wird wie folgt geändert:

§ 43 a. ¹ Rechnungen für Leistungen werden innerhalb von 30 Ta- Zahlungsfristen
gen nach Erhalt bezahlt, sofern keine kürzere Zahlungsfrist vereinbart
wird. Erfordert die Rechnung für eine Bauleistung eine externe Vor-
prüfung, beträgt die Zahlungsfrist längstens 45 Tage.

² Für Leistungen und Verbindlichkeiten des Kantons gegenüber den
Gemeinden gilt Abs. 1 sinngemäss.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Refe-
rendum.