

Speyrer Forum Haushalts- und Rechnungswesen 2011

Steuerungswirkungen des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens

4. Oktober 2011

**Wirkungsorientierte
Verwaltungssteuerung
in der Schweiz**

**Prof. Dr. Ernst Buschor
Zollikerberg (CH)**

Zentrale finanzpolitische Fragestellungen

1. Wird der Verbrauch an Ressourcen durch den Zufluss von Ressourcen (Steuern etc.) im Rechnungsjahr gedeckt?

➔ Laufende Rechnung

2. Wie hoch sind und wie entwickeln sich die Schulden und das Vermögen?

➔ Vermögensrechnung

3. Wie hoch sind die Kosten der Produkte und Leistungen?

➔ Kostenrechnung

4. Wie hoch ist der Bedarf an Zahlungsmitteln und woher werden sie beschafft?

➔ Finanzrechnung

Ziele der Haushaltsführung

1. **Disziplinierungsfunktion** (Haushaltsausgleich, Maastricht-Kriterien, Schuldenbremsen)
2. **Koordinierungsfunktion** (Konsolidierung, Koordination unter Haushalten)
3. **Oekonomisierungsfunktion** (NRM, IPSAS, Basel II, KLR-Standards)
4. **Nachhaltigkeitsfunktion** (Finanzplanung, Kontinuitätsprinzip)
5. **Haushaltstransparenzfunktion** (Vergleich Budget-Rechnung / andere Haushalte)
6. **Kostentransparenzfunktion** (Kosten/Erträge der Produktgruppen/Produkte)
7. **Führungsfunktion** (Trennung strategische / operative Führung, sDevolution%)
8. **Zahlungsmittelmanagement** (Ein- & Auszahlungen, Verschuldung)
9. **Intergenerative Gerechtigkeit** (Be- / Entlastungen künftiger Generationen)

Funktionszielerreichung durch Kameralistik

- | | |
|----------------------------------------|-----|
| 1. Disziplinierungsfunktion | XX |
| 2. Koordinierungsfunktion | XX |
| 3. Ökonomisierungsfunktion | X |
| 4. Nachhaltigkeitsfunktion | X |
| 5. Haushaltstransparenzfunktion | X |
| 6. Kostentransparenzfunktion | X |
| 7. Führungsfunktion | X |
| 8. Zahlungsmittelmanagement | XX |
| 9. Intergenerative Lastengerechtigkeit | (X) |

Gründe für Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit der Ablösung der Kameralistik durch Doppik

- 1. Für die Öffentlichkeit verständlicheres Rechnungssystem**
- 2. Verständnis- und Managementsynergien im Bundesstaat**
- 3. Schwerfällige, schwer erklärbare erweiterte Kameralistik**
- 4. Einsparungen durch koordinierten Einsatz von Standardsoftware (SAP 3)**
- 5. Transparente, harmonisierte Anwendung der „goldenen Regel“**
- 6. Systematische Integration der Kosten- Leistungsrechnungen**
- 7. Kein Rechnungsstilsbruch mit verselbständigten / privatisierten Institutionen**
- 8. Führungsunterstützung nicht Führungsersatz.
Führungswillen und –fähigkeit der Organe bleibt entscheidend**

Harmonisiertes Rechnungsmodell (HRM)

Ablösung Kameralistik durch Doppik (Kantone und Gemeinden)



Funktionszielerreichung

Neues Rechnungsmodell 1977

NRM 77

- | | |
|----------------------------------------|-----|
| 1. Disziplinierungsfunktion | XXX |
| 2. Koordinierungsfunktion | XX |
| 3. Oekonomisierungsfunktion | X |
| 4. Nachhaltigkeitsfunktion | XXX |
| 5. Haushaltstransparenzfunktion | XX |
| 6. Kostentransparenzfunktion | XX |
| 7. Führungsfunktion | X |
| 8. Zahlungsmittelmanagement | XX |
| 9. Intergenerative Lastengerechtigkeit | (X) |

Zielsetzungen der Haushaltsreform (NRM-CH) 1978 - 1985

1. Einheitlicher Ausgaben- und Investitionsbegriff
2. Einheitlicher Kontenrahmen (Ergebnis- & Vermögensrechnung)
3. Förderung des Kostendenkens (Verrechnungen)
4. Erhöhung der Vergleichbarkeit der Rechnungen
5. Einführung der Doppik

Zielsetzungen der Haushaltsreform (HRM-CH) 1998 - ~2018

1. *Wahre und faire Vermögensbewertung* (IPSAS / Basel II)
2. Zusammenarbeit Bund und Kantone
3. Ausbau der Kostenrechnungen (KOLIBRI)
(Kosten-Leistungs- und Indikatorenbetriebsrechnung interkantonal)
4. Integrierte Berichterstattung Rechnung/Geschäftsbericht

Schweiz. Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor

Mandat

- “ Beobachtung und Berichterstattung (national / international)
- “ Entwurf von Fachempfehlungen
- “ Auslegung grundlegender Fragestellungen
- “ Betreiben einer Homepage (<http://www.idheap.ch/srscspcp.nsf>)
- “ Kontakte zu relevanten Gremien (Statistik, Standardsetter)

Zusammensetzung

- 3 Bund
- 4 Kantone
- 1 «Rechnungshöfe»
- 1 Konferenz der Gemeindeaufsicht
- 1 Städteverband
- 5 Wissenschaft (inkl. Präsident)

Funktionsverbesserung durch HRM

	NRM 77	Verbesserung	HRM 98
1. Disziplinierungsfunktion	XX	X	XX X
2. Koordinierungsfunktion	XX	X	XX X
3. Ökonomisierungsfunktion	X	XX	X XX
4. Nachhaltigkeitsfunktion	X	XX	X XX
5. Haushaltstransparenzfunktion	XX	X	XX X
6. Kostentransparenzfunktion	XX	X	XX X
7. Führungsfunktion	X	X	XX
8. Zahlungsmittelmanagement	XX		XX
9. Intergenerative Lastengerechtigkeit	X	(X)	X(X)

Grenzen von IPSAS

- “ Zu Starke Orientierung am Imparitätsprinzip & Gläubigerschutz
- “ Hohe Einführungs- und Ausbildungskosten
- “ Bedingte **„Miliztauglichkeit“** (ohne Vereinfachungen)
- “ Zu viele und ungenügend auf Verwaltungsbedürfnisse abgestimmte Wahlmöglichkeiten
- “ Nur teilweiser Ausweis der intergenerativen Lastenverteilung durch engen Begriff der explizite Schuld (Finanz- / Verwaltungsvermögen, historische Monumente, Strassen, Leitungssysteme)
 - **Explizite Schuld:** in der Vermögensrechnung ausgewiesene Schuld (Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag)
 - **Implizite Schuld:** Berücksichtigung **aller** Aufwandunterdeckungen aus gesetzlichen Ressourcenansprüchen zulasten der künftiger Generation (AHV, IV, ALV, KVG, EL / Fürsorge)
 - Schweiz: ~ 1 ½ fache der expliziten Schuld
 - Deutschland: ~ 3 ½ fache der expliziten Schuld!

Einführung des HRM

Kanton Canton	Einführung Kanton Mise en oeuvre canton	Einführung Gemeinden Mise en oeuvre communes	Bemerkungen Remarques
AG	2014	2014	Ab 2010 Pilotgemeinden
AI	Noch offen	Noch offen	
AR	2013	2013	FHG für Kanton und Gemeinden
BE	2015 IPSAS-konform	2016	Übrige Körperschaften ab 2018
BL	2010	2013	
BS	2012 oder 2013	Noch offen	Gemeinden entscheiden autonom
FR	2011	2014	
GE	2008 IPSAS-conforme	Encore ouverte	
GL	2011	2011	FHG für Kanton und Gemeinden
GR	2013	Ab 2013 (etappenweise)	Die Gemeinden haben 5 Jahre Übergangsfrist
JU	2012	Encore ouvert	
LU	2012 IPSAS-konform	Noch offen	
NE	2015	Dès 2015	Il est prévu de mener le projet de manière conjointe entre l'Etat et les communes

Einführung des HRM

NW	2010	2012	
OW	2012	2012	FHG für Kanton und Gemeinden
SG	Noch offen	Noch offen	z.Zt. an der Grundlagenerarbeitung
SH	2013	Noch offen	FHG für Kanton und Gemeinden
SO	2012	2015	
SZ	2012	Noch offen	
TG	2012	2014 oder 2015	
TI	2013	Encore ouvert	
UR	2012	2012	
VD	2013	Ne pas avant 2015	
VS	2012 ou 2013	2013 ou 2014	
ZG	2012	Vereinzelt 2012, mehrheitlich 2013	Gemeinden entscheiden autonom
ZH	2009 IPSAS-konform	Nicht vor 2015	Einführung neues GG 2014

Kernelemente des New Public Management (Neues Steuerungsmodell (NSM))

1. Grössere Transparenz Finanzen und Ressourcen
durch *Kosten-Leistungsrechnung*
2. Konzentration der *Parlaments* auf *strategische Führung*
durch *Leistungsaufträge und Globalbudgets*
3. Dezentralisierung der operativen Führung durch *Kontrakte*
 1. *Trennung Leistungserbringer / Leistungsfinanzierer*
 2. Fokussierung auf Kosten- und Leistungsziele mit Indikatoren
 3. *Leistungsorientierte Entlohnungssysteme (keine Automatismen)*
 4. *Höhere Dienstleistungsqualität* durch Qualitätsmanagement

PPP

Public Private Partnership

PPP ist organisierte Zusammenarbeit zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung von staatlichen Stellen mit Personen und Institutionen des privaten Bereichs

- Ziele**
- Kostensenkung / Rationalisierung
 - schnellere Projektabwicklung
 - bessere Spezialisierung
 - Auslastungsausgleich
 - «Schuldenausgliederung»

Formen

- Outsourcing
- PPP-Kontrakte (Leistungsübernahme durch Private durch Konzession)
- PPP-Kooperation (gemeinsame Trägerschaft des Staates und Privater)

Teilweise enttäuschende Ergebnisse der Privatisierungen?

PARLAMENT

TRAGBARKEIT
FINANZWIRTSCHAFTL. RECHNUNG

Womit?

Aufwand / Ertrag
Haushaltsausgleich
Investitionen
Neuverschuldung (intern / extern)
Vermögen und Schulden
Steuerbelastung

PARLAMENT
REGIERUNG

LEISTUNGS-AUFTRAG

GLOBALBUDGETS

KOSTENRECHNUNGEN
BILDUNG GESUNDHEIT VERKEHR

Wie?

Was?

- Bedarfsziele (Effektivität)
- Leistungsziele (Outputs)
- Finanzierungsziele (Haushaltsausgleich)

Wer?

- Versorgungsträgerziele (Eigen- / Fremderstellung)
- Wirtschaftlichkeitsziele (Kostenminimierung)
- Ordnungsmässigkeitsziele

Kostenstellenrechnungen
Kostenartenrechnungen
Kostenträgerrechnungen
Wirtschaftlichkeit

VERWALTUNG

BÜRGER

WIRKSAMKEIT

Ziele des Globalbudgets

- “ Stärkung der Teilautonomie
- “ Flexibilisierung des Mitteleinsatzes
- “ Reorganisation der Entscheidungsstrukturen
- “ Erweiterung der Gestaltungsoptionen
- “ Effizientere und effektivere Mittelverwendung

**Messung der
Wirkungen, Leistungen und Kosten wichtig,
weil:**

- der Markt beschränkt funktioniert (begrenzte Wahl)
- Politische Meinungsbildung nur bedingt Versorgungspräferenzen wiedergibt
- Preise als Marktsteuerungsinstrument weitgehend fehlen

Messung schwierig, weil

- Kosten-Leistungsrechnungen ungenügend standardisiert
- Leistungs-/Kostenvergleiche nur grossräumig ergiebig
- Evaluationen teilweise notwendig und teuer

 **Umfassendes Monitoring erforderlich**

Probleme des Globalbudgets und Kontrakts

- Rechtsnatur der Resultatvorgaben (vergleichbar mit Einnahmenschätzungen im Budgetrecht?)
- Verhandlungsprinzip oder einseitige (hoheitliche) Vorgaben? (zustimmungsbedürftige Verfügungen?)
- Kompetenzteilung Parlament / Regierung (Finanz- und Mengenvorgaben durch Parlament bzw. Regierung)
- Berichterstattung ("Untrennbarkeit" Rechnung/Geschäftsbericht)
- Auswahl, Interpretation und Grenzen der Leistungsindikatoren
- Reservestellung aus Ertragsüberschüssen im Vergleich zum Budget

Wirkungsbilanz von New Public Management in der Schweiz

(A. Lienhard)

Chancen

- + Kulturwandel: Vom öffentlichen Dienst zum Dienst für den Bürger
- + Höhere Produktivität (Effizienzsteigerung)
- + Höhere Flexibilität (Personalrecht, Delegation)
- + *Grössere Transparenz (Oeffentlichkeitsprinzip, Aufsicht)*
- + *Mehr Kostenbewusstsein und -transparenz*
- + Vermehrte Orientierung an Leistungsergebnissen
- + Bessere Zusammenarbeit Politik–Regierung-Verwaltung
- + Tendenziell höhere Arbeitszufriedenheit (höhere Autonomie)

Für Deutschland vgl. D. Budäus / Ch. Reichard / R. Schauer, Public und Nonprofit Management
Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Oesterreich, Linz (Trauner), 2005

Wirkungsbilanz von New Public Management (A. Lienhard)

Probleme

- Kundenhaltung der Bürgerschaft
- Anzeichen von Kohärenzverlust in der Verwaltung
- Bedingt mögliche Trennung strategische / operative Ebene
- Output- statt Wirkungssteuerung (Indikatorgrenzen)
- Ungenügender Kostenrechnungsstand für Benchmarking
- Neue Bürokratietendenzen (Berichtswesen, KLR)
- Umstrittene Leistungslohnsysteme
- Inkongruenzen in der rechtlichen Umsetzung

Bundes-Schuldenbremse

Zielgrösse	Durch eine Stabilisierung der Nominalschuld soll ein weiterer Anstieg der Schulden verhindert werden. Das "Einfrieren" der Nominalschuld bewirkt - bei konsequenter Durchführung -, dass die Schuldenquote aufgrund von Teuerung und Wirtschaftswachstum langfristig gegen null sinkt.
Steuerungsgrösse	Die Steuerung erfolgt über die Ausgaben, die sich längerfristig nach den Einnahmen richten müssen. Das übermässige Ausgabenwachstum wird für die desolate Lage der Bundesfinanzen verantwortlich gemacht, weshalb die Ausgabensteuerung gegenüber der Einnahmensteuerung als zweckmässiger erachtet wird.
Steuerungsinstrumentarium	
1. Vorgabenregel	Die Ausgabenhöhe wird an die Einnahmenhöhe gebunden. Die Investitionen erfahren keine Sonderbehandlung.
2. Konjunktur	Diese Regel wird um einen Faktor korrigiert, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt (Konjunkturfaktor). Über einen Konjunkturzyklus betrachtet muss die Rechnung ausgeglichen sein.
3. Abweichung	Von der Zielvorgabe kann das Parlament mit dem absoluten Mehr beider Räte abweichen.
4. Kompensationsnorm	Die Differenz zwischen der Budgetvorgabe und dem tatsächlichen Rechnungsabschluss wird einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet bzw. gutgeschrieben. Ein negativer Saldo des Ausgleichskontos muss abgebaut werden.
Einführung	2003

Quelle: www.ag.ch/grossrat/temp/urio3d8n2hm932vljoo9mcl4726344172269915_03002909.pdf

Kantonale Schuldenbremsen

	Zielgrösse	Steuerungsgrösse	Steuerungsinstrumentarium			
			Vorgabenregel	Berücksichtigung Konjunktur	Abweichungsregel	Kompensationsnorm
AG (neu)	Nominalschuld	Saldo	Saldo = 0 über einen Konjunkturzyklus hinweg	Ja	(Absolute) Mehrheit der Ratsmitglieder	Amortisation durch lineare Abschreibung von 20 % der Bilanzfehlbeträge
Bund	Nominalschuld	Ausgaben	Ausgaben = Einnahmen	Ja	Abs. Mehr beider Räte	Amortisation in Folgejahren (Ausgleichskonto)
ZH	Nominalschuld	Keine	Saldo = 0	Ja	Keine	Erhöhung Steuern
BE	Nominalschuld	Saldo	Saldo = 0	Nein	2/3-Mehr	Belastung übernächstes Jahr
LU	Nominalschuld	Saldo	Maximalgrenze für Budgetdefizit	Ja	Keine	Belastung übernächstes Jahr
NW	Nominalschuld	Saldo	Aufwandüberschuss kleiner als 0.1 Einheiten der Kantonssteuer	Nein	Keine	Reduktion der Ausgaben oder Erhöhung der Kantonssteuer
SO	Laufende Rechnung	Ausgaben	Saldo Laufende Rechnung = 0	Ja	Zwei Drittel der Mitglieder des Grossen Rates	Belastung übernächstes Jahr
FR	Nominalschuld	Einnahmen	Einnahmen = Ausgaben	Nein	Keine	Erhöhung Steuern
BS	Schuldenquote	Ausgaben	Ausgabenwachstum gemäss definierter Rate	Ja	Mehrheit der Ratsmitglieder	Amortisation in Folgejahren (Ausgleichskonten)
SG	Nominalschuld	Saldo	Maximalgrenze für Budgetdefizit	Nein	Keine	Belastung übernächstes Jahr / Erhöhung Steuern
TI	Staatsquote	Ausgaben	Ausgabenwachstum gemäss definierter Rate	Ja	Aufsichtskommission	Lineare Kürzungen, selektive Kürzungen
VS	Nominalschuld	Saldo	Kein Ausgabenüberschuss	Ja	Ja (im Gesetz)	Tilgung des Aufwandüberschusses im übernächsten Voranschlag
GR	Nominalschuld	Staatsquote	Zuwachs Ausgaben ≤ Wirtschaftswachstum	Ja	k. A.	Belastung übernächstes Jahr

Quelle: www.ag.ch/grossrat/temp/urio3d8n2hm932vljoo9mclld4726344172269915_03002909.pdf

7 Schweizer Erfahrungen zur Verschuldungsbegrenzung

- “ Politische Ausgabenzurückhaltung im Konjunkturaufschwung begrenzt: Ueberschüsse sind schwer realisierbar**
- “ Regeln können helfen, widersprüchliche Entscheidungen zu verhindern**
- “ Die Politik muss Spielraumeinschränkung in Kauf nehmen**
- “ Praktisch alle Kantone mit gesetzlichem mittelfristigen Rechnungsausgleich**
- “ Je präziser die Regeln und je bindender Konsequenzen der Regelverletzung, desto erfolgreicher ist Begrenzung**
- “ Lange Erfahrung (St. Gallen seit 1929, Freiburg seit 1960) sind positiv**
- “ Der politische Wille zum Masshalten lässt sich durch keine Regel ersetzen**

Wesentliche Rechnungsunterschiede und -gemeinsamkeiten Schweiz - Deutschland

Unterschiede:

- “ Anlehnung an IPSAS (HRM) statt HGB
- “ Keine (erweiterte) Kameralistik
- “ Ausgliederung der Pensionskassen statt Rückstellungen
- “ Zurückhaltung bei der zweckgebundenen Rücklagen
- “ Keine Unterscheidung Basiskapital Ord. Rücklage
(Eigenkapital als Steuervorbezug / Konjunkturausgleichsreserve)
- “ Umfassende Intervention bei Bilanzfehlbetrag
- “ Investitionsrechnung
- “ (Noch) kein nationaler Produkteplan aber Einheitskontenrahmen
- “ «Schuldenbremsen»

Gemeinsamkeiten

- “ Doppik
- “ New Public Management Orientierung
(Wirkungsorientierte Verwaltungsführung / Neues Steuerungsmodell)
- “ Kantonale / Länderunterschiede bei der Umsetzung