

Salzgitter Kongress für Kommunal финанzen

30. April 2009

**20 Jahre Doppik:
Schweizer Erfahrungen**

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

Neues Rechnungsmodell (NRM)

1968 Entscheid zu Haushaltsharmonisierung und Gutachten

1970 Ablieferung Gutachten, Einsetzung Kommission I

1973 Schlussbericht und Vernehmlassung

1974 Grundsatzbeschluss und Einsetzung Kommission II

1976 Schlussbericht und Vernehmlassung

1977 Verabschiedung Handbuch Rechnungsmodell 1. Auflage

1981 Handbuch 2. Auflage

1988 Weitgehender Abschluss Modelleinführung

Ziele der Haushaltsführung

1. **Disziplinierungsfunktion** (Haushaltsausgleich, Maastricht-Kriterien)
2. **Koordinierungsfunktion** (Konsolidierung, Koordination unter Haushalten)
3. **Oekonomisierungsfunktion** (ESVG, IPSAS, Basel II, KLR-Bereichsstandards)
4. **Nachhaltigkeitsfunktion** (Berichtspflichten, Zeitreihen, Kontinuitätsprinzip)
5. **Haushaltstransparenzfunktion** (Vergleich Budget-Rechnung, and. Haushalte)
6. **Kostentransparenzfunktion** (Kosten/Erträge der Produktgruppen/Produkte)
7. **Führungsfunktion** (Trennung strategische / operative Führung, „Devolution“)
8. **Zahlungsmittelmanagement** (Ein- & Auszahlungen, Verschuldung)
9. **Intergenerative Gerechtigkeit** (Be- / Entlastungen künftiger Generationen)

Funktionszielerreichung durch Kameralistik

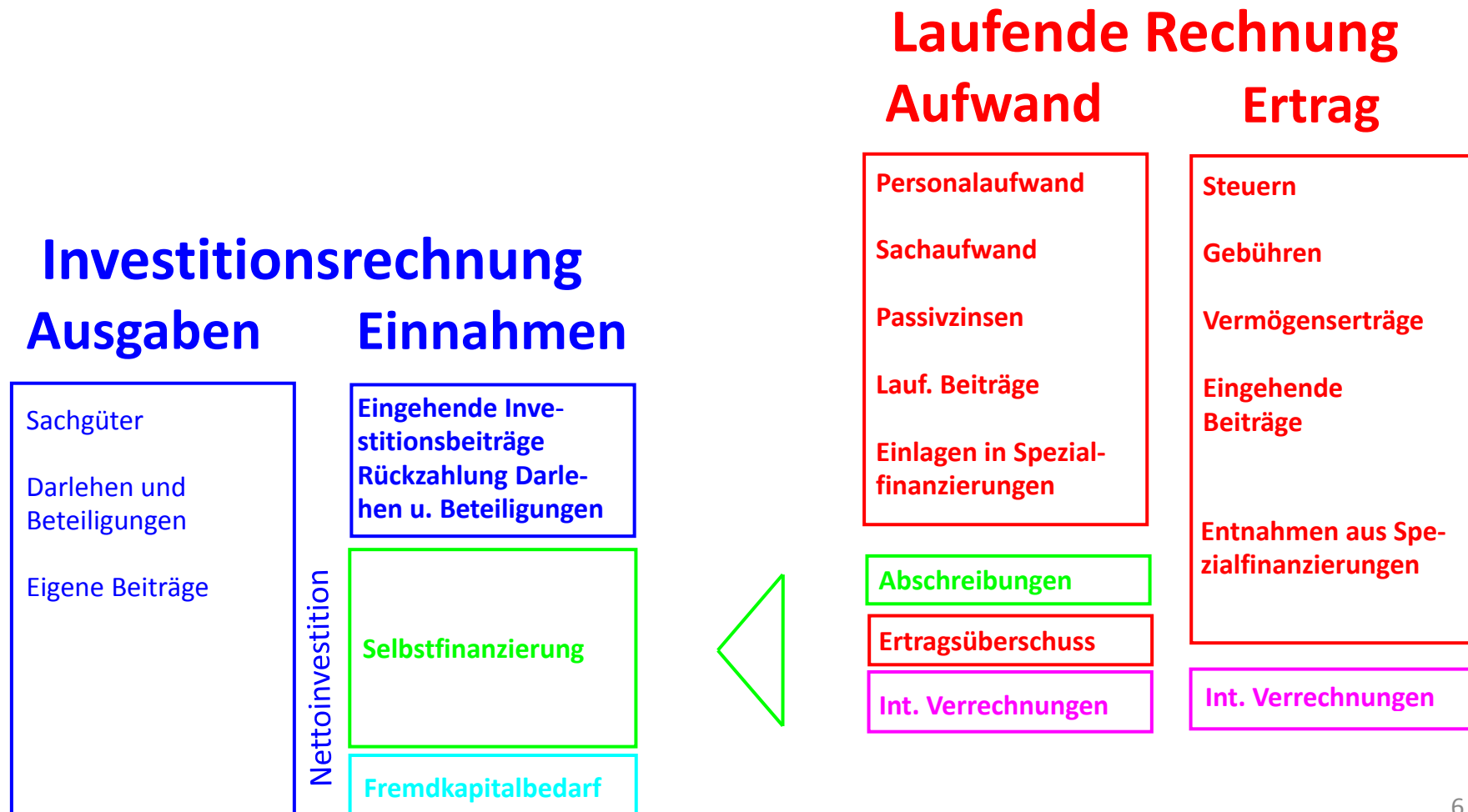
- | | |
|--|-----|
| 1. Disziplinierungsfunktion | XX |
| 2. Koordinierungsfunktion | XX |
| 3. Ökonomisierungsfunktion | X |
| 4. Nachhaltigkeitsfunktion | X |
| 5. Haushaltstransparenzfunktion | X |
| 6. Kostentransparenzfunktion | X |
| 7. Führungsfunktion | X |
| 8. Zahlungsmittelmanagement | XX |
| 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 Bruch des Rechnungsstils und bessere Vergleichbarkeit
mit verselbständigten / privatisierten Institutionen**
- 8. Nutzen hängt vom Integrationsgrad des gesamten Führungssystems
und vom Führungswillen der staatlichen Organe ab
(Unterstützung durch Systeme nicht Ersatz für Führung)**

Neues Rechnungsmodell (NRM 77)

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 |

Qualitätssteigerung und Kostensenkung der Informationstechnologie

Technische Gründe

- + beliebige Übertragbarkeit & Kopierbarkeit der Informationen
- + Speichersteigerung (PC / DVD mit vielen GBytes)
- + Signalerweiterung (1 Glasfaser 50 Mio. Telefongespräche)
- + Ubiquität (zunehmend überall Zugriff möglich)
- Unerwünschte Kopierbarkeit

Wirtschaftliche Gründe

- + Kostensenkung (1 GByte 1980 400 000 \$, heute 1 \$)
- Aktualisierungs- und Begleitkosten

Zielsetzungen der Haushaltsreform (HRM) 1998 - ~2013

1. *„Wahre und faire Vermögensbewertung“ (IPSAS / Basel II)*
2. Umfassende Kapitalflussrechnung
3. Integration der Globalbudgets (Produktgruppen)
4. Ausbau der Kostenrechnungen
5. *Konsolidierter Haushaltsausweis und Bilanz (ESVG/IPSAS)*
6. Zusammenlegung Rechnung/Geschäftsbericht/Legislaturplan

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

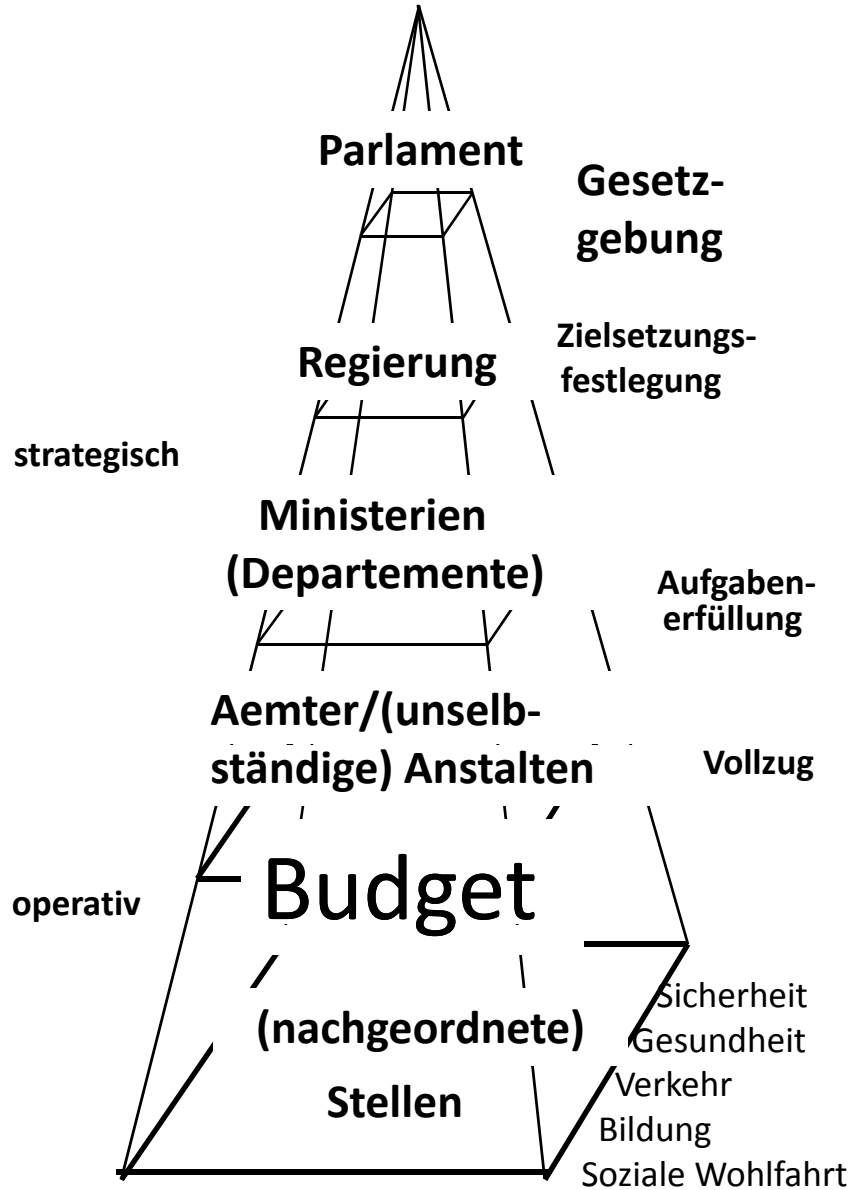
3. Wie hoch sind die Kosten der Produkte und Leistungen?

➔ Kostenrechnung

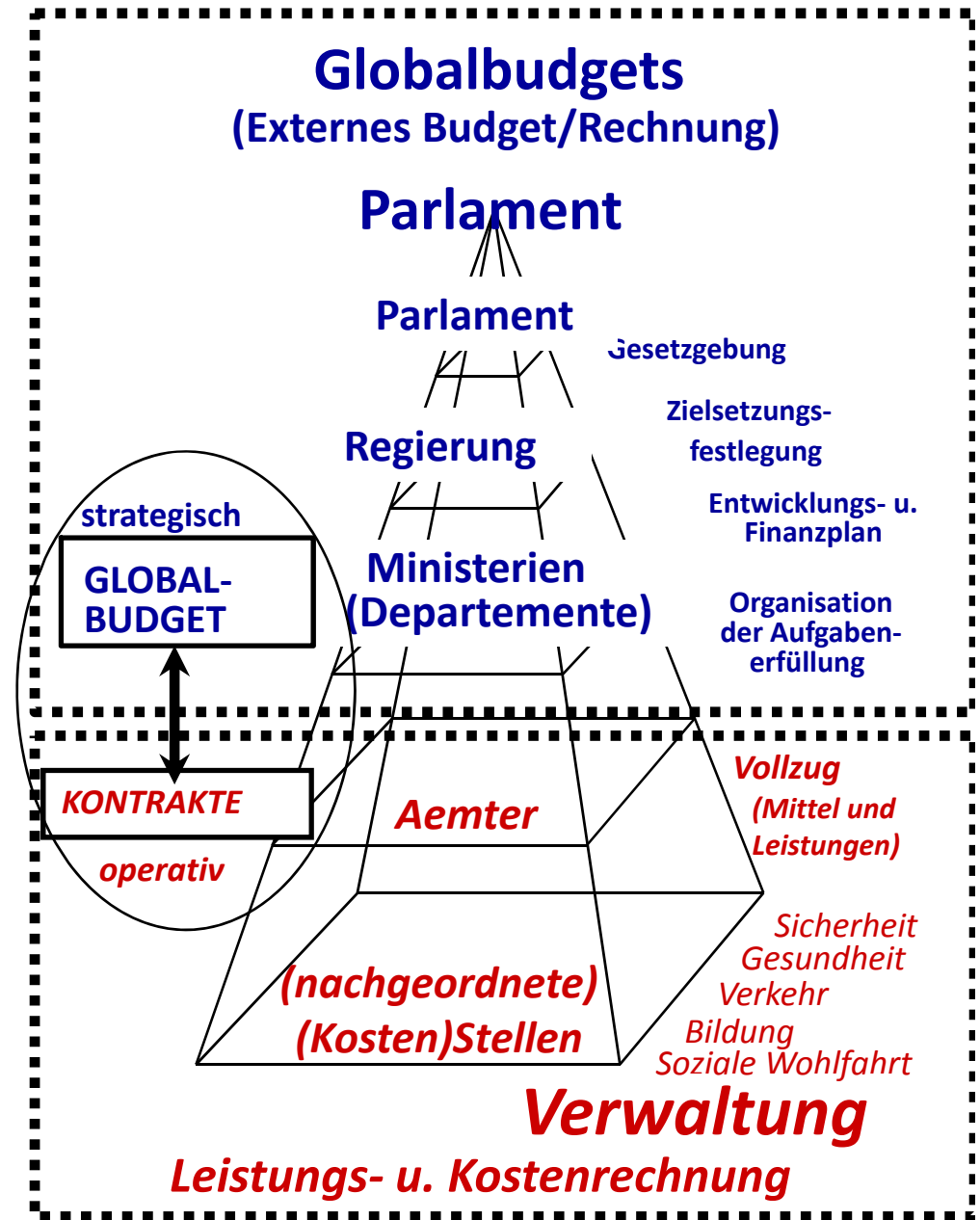
4. Wie hoch ist der Bedarf an Zahlungsmitteln und woher werden sie beschafft?

➔ Finanzrechnung

“Klassische” Verwaltungs- und Budgetsteuerung



New Public Management



Haushaltsharmonisierung (HRM) 1998

Projekt KOLIBRI der Kantone

*(Kosten-Leistungs- und Indikatorenbetriebsrechnung interkantonal
der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren)*

- **Konzeptionell harmonisierter Rahmen für Kosten-Leistungs-Rechnungen**
- **Ausarbeitung verbindlicher Vorgaben (Standards)**
 - **Vollkostenrechnung**
 - **Plan- und Standardkostenrechnung**
 - **Mehrstufige Ergebnisrechnung**
- **Erarbeitung von Empfehlungen für Umsetzung und weiteres Vorgehen**

Projekt harmonisiertes Rechnungsmodell (HRM) des Bundes

- **Angleichung mit den Entwicklungen in den Kantonen**
- **Grundsätzlich Übernahme von IPSAS**

Funktionsverbesserung durch IPSAS

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

Anwendungsproblematik der „goldenen Regel“ bei der Kameralistik / Schuldenbremse

Bilanzanpassung an IPSAS

Bund 06: Bilanzfehlbetrag 91 MIA. Fr.
Schulden 123 Mia. Fr.
Ertrag (Ergebnisrechnung) 55 Mia. Fr.
Finanzierungsüberschuss
Ertragsüberschuss 2 MIO . Fr.
**Schuldenbremse auf viel zu hohem Schuldenniveau!
Ablösung oder stufenweise Schuldendeckelsenkung?**

Kant. Zürich 07: Eigenkapital 7 Mia (+ 2 Mia. Fr. (freies EK)
bzw. + 5 Mia. Fr. (gesamtes EK)
Ertragsüberschuss 0,4 Mia. Fr. (Ertrag 10 Mia. Fr.)

**Anwendung der goldenen Regel
(Ausgleich Ergebnisrechnung / Sicherung Eigenkapital)
Bundesschuldenbremse würde übersteuern!**

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 - ~2013

1. *„Wahre und faire Vermögensbewertung“ (IPSAS / Basel II)*
2. Umfassende Kapitalflussrechnung
3. Integration der Globalbudgets (Produktgruppen)
4. Ausbau der Kostenrechnungen
5. *Konsolidierter Haushaltsausweis und Bilanz (ESVG/IPSAS)*
6. Integrierte Berichterstattung Rechnung/Geschäftsbericht

Funktionsverbesserung durch IPSAS

	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)

Rolle der (internationalen) Standards

- 1. Goldene Regel (nachhaltige Aufwanddeckung) sichern**
- 2. Koordination mit volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung**
- 3. Kostenvergleiche und Benchmarking fördern**
- 4. Rahmen schaffen für Führungskonzepte
(Neues Steuerungsmodell, New Public Management usw.)**
- 5. Zunehmende internationale Anwendung und Koordination**

Gebrauch in der Schweiz

- Anwendung soweit im Schweizer Recht zweckmässig**
- Abstützung primär auf IPSAS**
- Unterstützung der Koordination von Standards (IPSAS / IFRS / IAS)**

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
- 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!

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 und –ergebnisse
durch *Kosten- Leistungsrechnung mit Indikatoren*
 1. *Leistungsorientierte Entlohnungssysteme*
 2. *Höhere Dienstleistungsqualität* durch Kundenorientierung

PPP

Public Private Partnership

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

Ziele

- **Kostensenkung / Rationalisierung**
- **Auslastungsausgleich**
- **schnellere Projektabwicklung**
- **bessere Spezialisierung**

Formen

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

PARLAMENT

TRAGBARKEIT
FINANZWIRTSCHAFTL. RECHNUNG

Womit?

PARLAMENT
REGIERUNG

LEISTUNGS-AUFTRAG

GLOBALBUDGETS

Was?

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

Wer?

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

KOSTENRECHNUNGEN
BILDUNG GESUNDHEIT VERKEHR

Kostenstellenrechnungen

Kostenartenrechnungen

Kostenträgerrechnungen

Wirtschaftlichkeit

Wie?

BÜRGER

WIRKSAMKEIT

VERWALTUNG

Ziele des Globalbudgets

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

Gefahren der Leistungsmessung

(P. Smith)

1. **Tunnelblick:** Nur Berücksichtigung des Naheliegendsten
2. **Suboptimierung:** einseitige Bedarfs-, Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitszielerfassung
3. **Kurzsichtigkeit:** Einseitige Erfassung kurzfristiger Ziele, Vernachlässigung längerfristiger Ziele
4. **Konvergenzdenken:** Orientierung am Durchschnitt statt an den Bestwerten
5. **Erstarrung:** Fehlender Wille zur Innovation
6. **Spielerei:** Versuch, sich im System bequem einzurichten
7. **Irreführung:** Bewusste Verwendung falscher Daten
8. **Vergangenheitsorientierung:** Messung früher produzierter Leistungen

**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

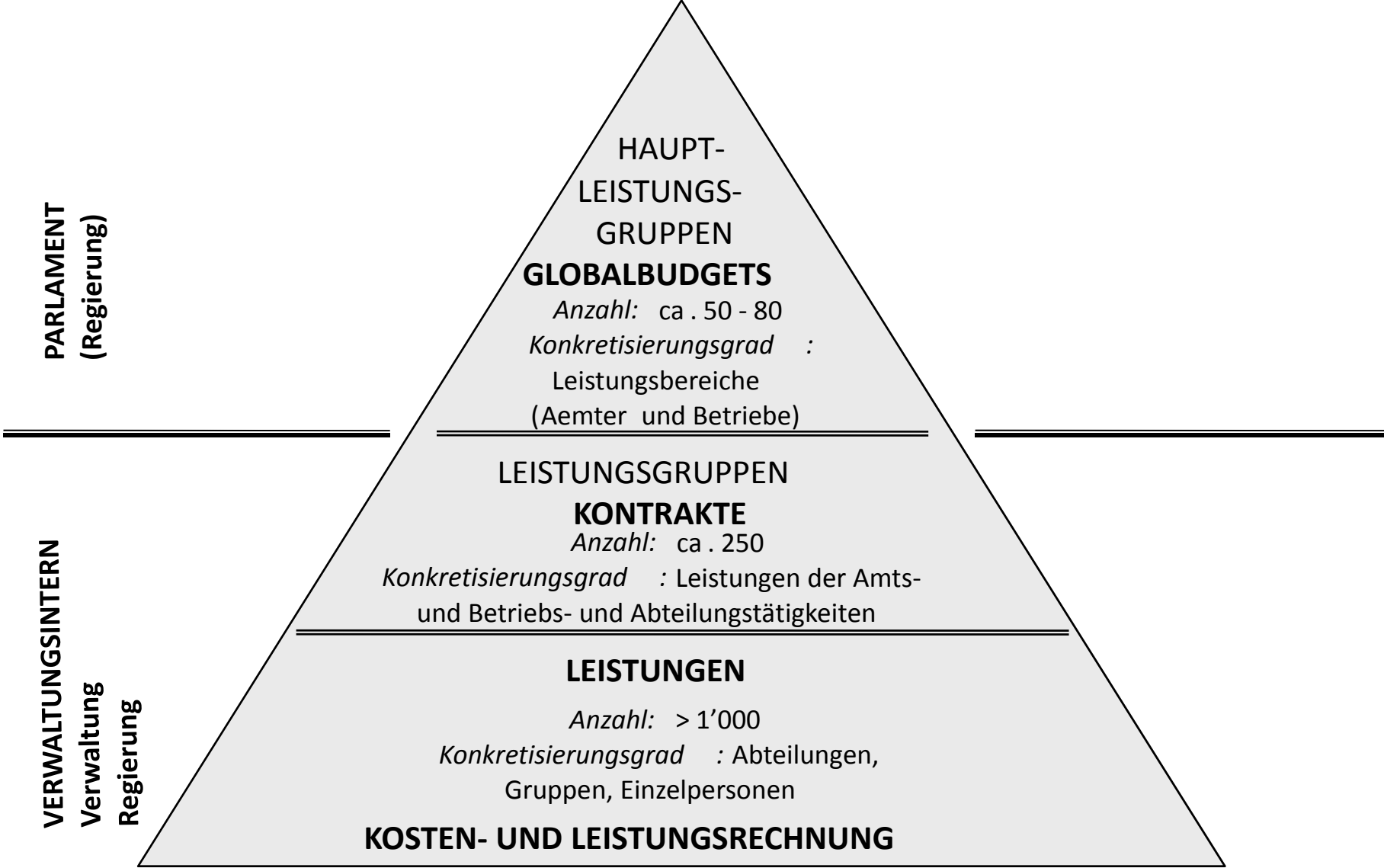
Messung schwierig, weil

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

 **Umfassendes Monitoring erforderlich**

Leistungshierarchie

(Kanton Zürich)



Probleme des Globalbudgets und Kontrakts

- Rechtsnatur der Resultatvorgaben (vergleichbar mit Einnamenschätzungen im Budgetrecht?)
- Verhandlungsprinzip oder einseitige (hoheitliche) Vorgaben? (zustimmungsbedürftige Verfügungen?)
- Kompetenzteilung Parlament / Regierung (Finanz- und Mengenvorgaben durch Parlament bzw. Regierung)
- Berichterstattung ("Untrennbarkeit" Rechnung/Geschäftsbericht)
- Auswahl und Interpretation 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

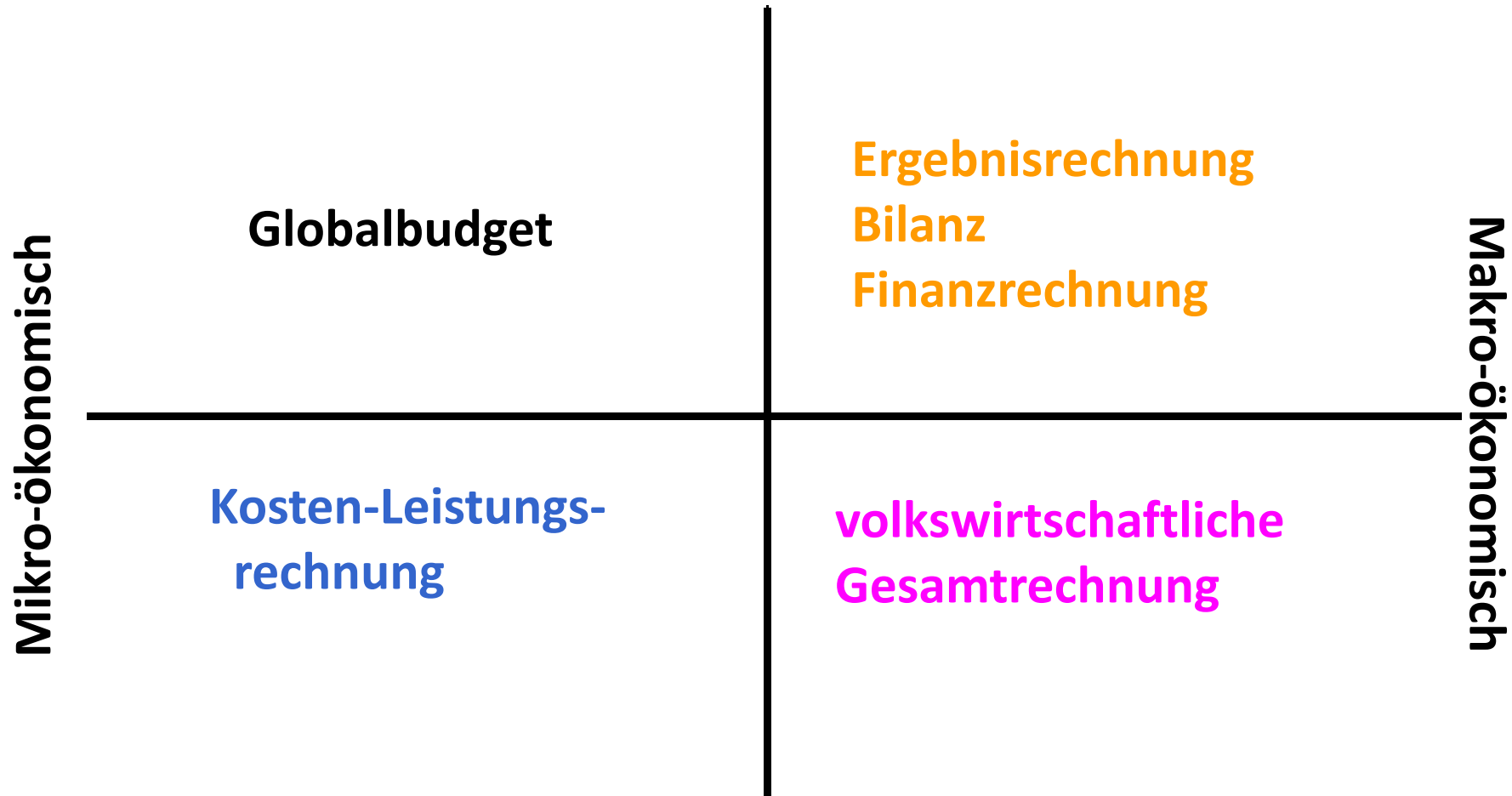
Wirkungsbilanz von New Public Management (A. Lienhard)

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

Funktionen des öffentlichen Rechnungswesens

Verwaltungsextern (Parlament, Öffentlichkeit)



Verwaltungsintern (Regierung, Verwaltung)

Wesentliche Rechnungsunterschiede und -gemeinsamkeiten Schweiz - Deutschland

Unterschiede:

- Anlehnung an IPSAS 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 Landesintervention bei Bilanzfehlbetrag
- Interne Verrechnungen als Substitut von Kostenrechnungen
bei „einfachen Verhältnissen“
- Investitionsrechnung
- (Noch) kein nationaler Produkteplan

Gemeinsamkeiten

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