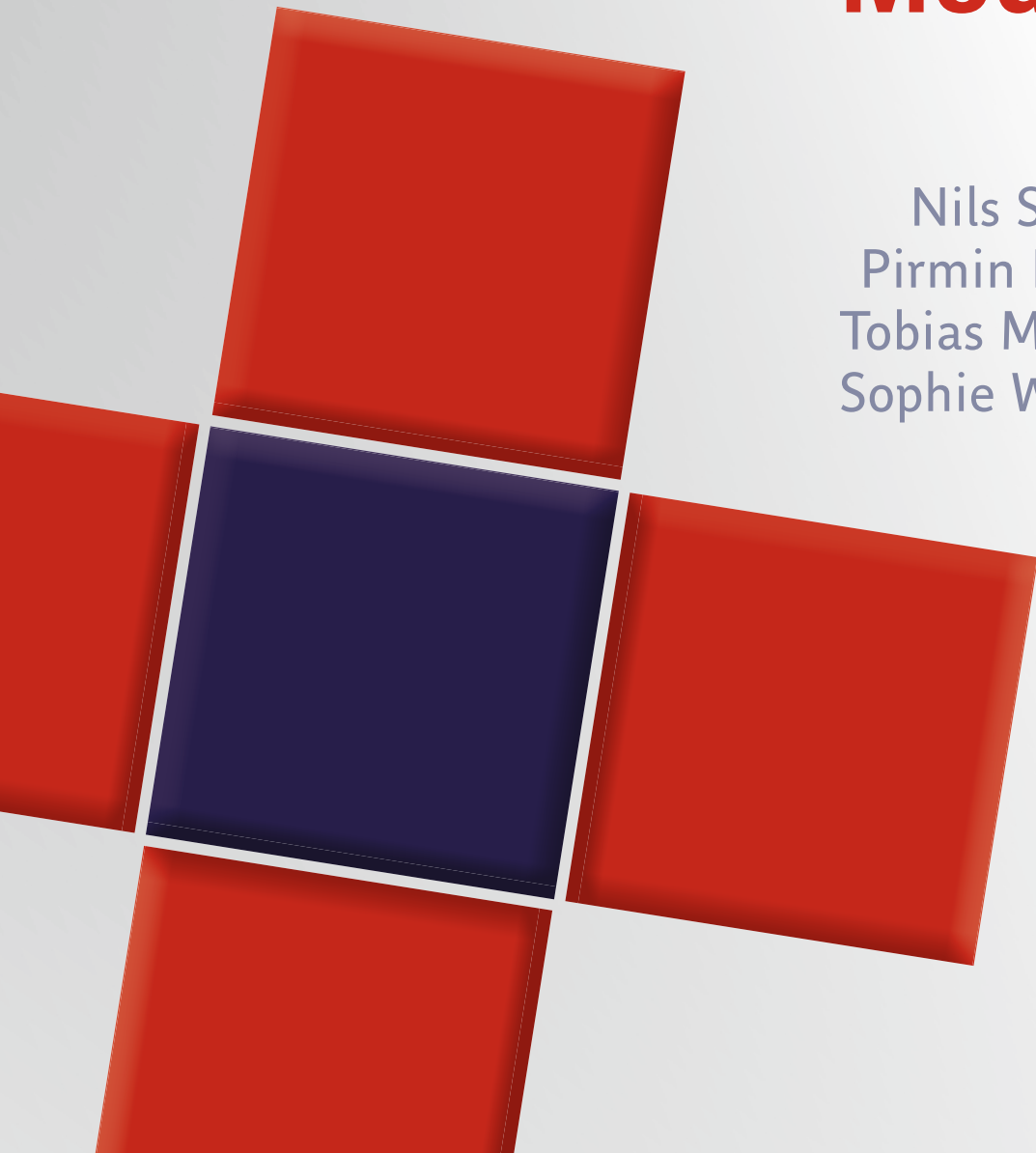


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



13. Finanzmanagement

Nils Soguel

13.1. Bedeutung des Finanzmanagements für die öffentliche Verwaltung

Sich von finanziellen Zwängen befreien: Davon kann die öffentliche Verwaltung nur träumen. Die Erstellung eines Budgets, das Einreichen von Budgetanträgen und die Befürchtung, dass diese abgelehnt werden, die Überwachung der Ausführung des Budgets, die Buchführung und die Rechnungslegung: All das sind Aufgaben, die öffentliche Einrichtungen Zeit kosten und nicht mehr notwendig wären.

Die Realität ist da viel nüchterner. Ungeachtet aller Arten von Reformen bleibt die Finanzsteuerung zentral. Sie berührt alle Verantwortungsträger:innen. Sie betrifft die gesamte Bandbreite öffentlicher Dienstleistungen und Projekte. Die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bestimmt die Fähigkeit, Personal zu bezahlen, Waren und Dienstleistungen zu erwerben oder über eine Infrastruktur zu verfügen. Schliesslich ist die Vorlage der Jahresrechnung für das vergangene Jahr ein Akt der Rechenschaftspflicht, dem die öffentliche Verwaltung nachkommen muss.

Die Erstellung des Budgets und die Vorlage der Jahresrechnung sind zwei wichtige Phasen, in denen die öffentliche Verwaltung in den Dialog mit ihren Stakeholdern, in erster Linie den Gesetzgebern, treten muss. Um die Bedeutung der Finanzsteuerung für die Demokratie zu illustrieren, kann man bis zur Magna Carta von 1215 zurückgehen. Müde von den Ausgaben und militärischen Misserfolgen König Johann Ohnelands erreichten seine Barone, dass er seine Steuerforderungen der Zustimmung des Volkes unterwarf. Etwas näher bei uns verankerte die Französische Revolution von 1789 in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, dass «alle Bürger das Recht haben, selbst oder durch ihre Abgeordneten die Notwendigkeit der öffentlichen Abgabe festzustellen, sie frei zu bewilligen, ihre Verwendung zu überprüfen [...]» (Art. 14).

Budgetbewilligung und -kontrolle sind damit im Prinzip zum Vorrecht des souveränen Volkes durch seine Vertreter:innen in der Legislative geworden. Sie befinden sich an der Schnittstelle von vernünftiger Staatsführung, Finanzgesetzgebung,

Buchhaltungstechniken, politischen Machtspielen und Kontrolle der Regierungstätigkeit durch die Legislative. Allerdings ist ein Paradoxon entstanden: Die Parlamente beanspruchen diese Budgetbefugnisse, sind aber kaum in der Lage, sie wahrzunehmen und ihren Willen in den Budgets durchzusetzen. Es stimmt, dass die Summen, um die es geht, immer grösser werden. Wir sprechen hier von Millionen, von Milliarden. Die Abwägung zwischen verschiedenen Ausgaben- oder Einnahmebereichen ist immer schwieriger zu erreichen. Das Budget erscheint mehr und mehr als ein komplexes und globales Gebilde, dessen Elemente nicht verändert werden können, ohne das Ganze zu gefährden.

In diesem Zusammenhang können die Verwaltungseinheiten in erheblichem Mass in die Haushaltsführung eingreifen. Aber sie müssen andere Regeln beachten. Im vorliegenden Beitrag werden die wichtigsten Regeln angesprochen, wobei wir uns auf diejenigen konzentrieren, die speziell die operative Finanzsteuerung betreffen³³.

13.2. Schlüsselaspekte der Haushaltsführung

13.2.1. Rechtlicher Rahmen

Wie beim Bund gibt es auch in jedem Kanton gesetzliche Regelungen für seine Haushaltsführung. Das Gleiche gilt für die Haushaltsführung der Gemeinden und ggf. anderer öffentlicher Einrichtungen³⁴. Diese Vorschriften sind in der Bundes- oder Kantonsverfassung, im Finanz- oder im Gemeindegesetz sowie in den ihnen untergeordneten Rechtsvorschriften enthalten.

Konkret sind in der Verfassung, sei diese föderal oder kantonal, die Kompetenzen der verschiedenen Behörden (Legislative, Exekutive) ausformuliert. Sie legt die Bedingungen für Steuererhebungen fest (Verfassungsmässigkeit, Rechtmässigkeit) und listet Finanzierungsmöglichkeiten auf. Darüber hinaus beschreibt sie die grundlegenden Aspekte der Haushaltsführung, einschliesslich der Finanzplanung und des Voranschlags. Auch das sogenannte Kreditrecht, also die gesetzlichen Bestimmungen zur Bewilligung von Ausgaben, ist darin enthalten (Lienhard et al. 2017, S. 152–170).

Das Finanzgesetz soll die in seinen Geltungsbereich fallenden Körperschaften in die Lage versetzen, ihren Haushalt in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften zu führen³⁵. Typischerweise werden darin die Grundsätze der Haushaltsführung (siehe unten), der Inhalt des Finanzplans sowie des Voranschlags und der Jahresrechnung aufgeführt. Sie regeln auch den zeitlichen Ablauf des Budgetverfahrens und die Arten der von der Exekutive zu beantragenden Mittel. Die finanziellen Zuständigkeiten

33 Vgl. Soguel (2020) für die strategischen und globalen Aspekte auf der Ebene der gesamten Körperschaft, sei es die Eidgenossenschaft, ein Kanton oder eine Gemeinde.

34 Im Kanton Bern beispielsweise gelten die gesetzlichen Vorgaben für alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Sinne des Gemeindegesetzes wie Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden, Gemeindeverbände und Regionalkonferenzen.

35 Was die Gemeinden betrifft, so regelt in den meisten Kantonen das (kantonale) Gemeindegesetz die Modalitäten für diese institutionelle Ebene.

der Legislative, der Exekutive, der für die Finanzen zuständigen Direktion (oder Ressort) und der verschiedenen Verwaltungseinheiten sind ebenfalls festgelegt.

Die finanziellen Zuständigkeiten der Verwaltungseinheiten – Direktion, Dienststelle oder Ressort – verteilen sich im Allgemeinen wie folgt:

- eigene Mittelanträge vorbereiten und übermitteln
- sicherstellen, dass ausreichende Mittel verfügbar sind, bevor Ausgaben getätigt werden
- sparsamer, effizienter und wirksamer Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen, insbesondere den finanziellen Ressourcen
- ordnungsgemässe Buchführung und Inventarisierung
- erbrachte Leistungen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen in Rechnung stellen.

13.2.2. Grundsätze der Haushaltsführung

Verwaltungseinheiten müssen verschiedene Grundsätze der Haushaltsführung beachten³⁶. In Tabelle 13.1 sind die gebräuchlichsten Prinzipien aufgeführt, die einen direkten Einfluss auf die Einheiten haben. Einige davon betreffen die Erstellung des Voranschlags, andere die Rechnungslegung.

Grundsätze der Budgetierung	
Vollständigkeit	Jede Ausgabe und jede Einnahme, ob diese die Erfolgs- oder die Investitionsrechnung betrifft, wird im Voranschlag und in der Rechnung ausgewiesen. Keine Ausgabe oder Einnahme wird weggelassen oder umgangen.
Einheit	Alle Ausgaben und Einnahmen der Organisation sind in einem einzigen physischen oder elektronischen Dokument zusammengefasst, das der Legislative in derselben Debatte zur Verabschiedung vorgelegt wird. Für die Einheiten bedeutet dies die Einhaltung eines strengen Zeitplans bei der Budgeterstellung. Gemäss diesem Grundsatz sollten auch konsolidierte Rechnungen erstellt werden, um einen Überblick über die von der betreffenden Körperschaft kontrollierten Drittorganisationen zu geben (bei einer öffentlichen Körperschaft sind dies insbesondere die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten).
Vorsicht	Die Aufwendungen werden im Voranschlag und in der Rechnung berücksichtigt, sobald diese Elemente vorhersehbar und wahrscheinlich sind. Erträge werden dagegen erst berücksichtigt, wenn sie sicher sind.
Qualitative Spezifikation	Der budgetierte Betrag kann nur für den vorgesehenen Zweck bzw. für das vorgesehene Ziel verwendet werden. Daher müssen die budgetierten Beträge nach Zweck und Art (siehe unten, Buchhalterische Kategorien) aufgeschlüsselt werden.
Quantitative Spezifikation	Ausgaben können bis zu der Obergrenze getätigt werden, die durch den budgetierten Betrag festgelegt ist. Letztere darf ohne weitere vorherige Genehmigung nicht überschritten werden.
Temporäre Spezifikation	Die Ausgabenermächtigung gilt nur für das Bezugsjahr und nicht darüber hinaus, d. h. für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember.
Jährlichkeit	Für jedes Haushaltsjahr muss ein Voranschlag vorgelegt und verabschiedet werden. Jedes Jahr muss eine Rechnung vorgelegt werden.

36 Dieser Satz könnte auch im Konjunktiv stehen. Tatsächlich gibt es bei der Umsetzung der Grundsätze viele Freiheiten. Vgl. insbesondere Soguel (2020, Kapitel 8) über politische Taktiken der Rechnungslegung.

Grundsätze der Rechnungslegung	
Bruttodarstellung	Es ist nicht zulässig, Einnahmen und Ausgaben zu einem Nettobetrag zusammenzufassen. Jede Einnahme und jede Ausgabe ist einzeln zu verbuchen und aufzuführen.
Periodenabgrenzung	Ein Aufwand ist in der Periode auszuweisen, in der er fällig wird, nicht in der, in der er bezahlt wird. Erträge werden erfasst, sobald sie der Organisation aus wirtschaftlicher Sicht zustehen, z. B. wenn sie in Rechnung gestellt werden, nicht wenn sie eingehen. Dazu gehört z. B. die Bildung von Rückstellungen oder die Erfassung von transitorischen Posten.
Wesentlichkeit	Jede Information, die das Urteil oder die Entscheidung beeinflussen könnte, ist wesentlich. Sie ist in die Rechnung aufzunehmen.
Verständlichkeit	Die Informationen müssen in leicht zugänglicher und verständlicher Form dargestellt werden.
Zuverlässigkeit	Die Informationen sollten eine genaue, wahrheitsgetreue und ehrliche Wiedergabe der Fakten darstellen.
Stetigkeit	Um die Vergleichbarkeit der Zahlen im Zeitablauf zu gewährleisten, müssen die Methoden zur Aufbereitung und Darstellung der Informationen stetig angewendet werden.

Tabelle 13.1 Einige Grundsätze der Budgetierung und Rechnungslegung.

13.2.3. Finanzprozess

Der Finanzprozess in jeder Organisation besteht aus drei Hauptschritten: dem Budgetverfahren, der Ausführung des Budgets und der Erstellung und Darstellung der Jahresrechnung.

Budgetverfahren

Das Budgetverfahren besteht aus fünf Phasen, wie in Abbildung 13.1 dargestellt. Der Zeitplan wird durch die Notwendigkeit vorgegeben, dass die Exekutive ihren Budgetentwurf fristgerecht an die Legislative übermitteln muss, oft bis Mitte September, wenn das Finanzgesetz dies ausdrücklich vorsieht³⁷. Dies gibt der Legislative genügend Zeit, um ihre Arbeiten abzuschliessen und vor Ende des Jahres eine endgültige Abstimmung über den Voranschlag durchzuführen.

Die erste Phase, die der Vorbereitung des Verfahrens, beginnt daher früh im Jahr, manchmal schon im Januar. Sie besteht darin, dass die Exekutive eine erste Schätzung der erwarteten Erträge vornimmt. An einigen Stellen legt die Exekutive Ausgabenobergrenzen oder -rahmen für die einzelnen Verwaltungseinheiten – Direktion oder

³⁷ Die Dauer des Budgetverfahrens hängt in hohem Masse vom Grad der Digitalisierung (► Digitale Transformation) der Organisation und natürlich von der Grösse der Organisation ab. Die Erstellung des Budgets des Bundes erfordert mehr Zeit als das einer Gemeinde (EFV, 2019). Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt seinerseits verpflichtet den Bundesrat, bis Ende August einen Budgetentwurf vorzulegen (Art. 19 [1]). Die Finanzplanung wird im gleichen Prozess fortgeschrieben, so dass sie der Legislative in der gleichen parlamentarischen Debatte zur Kenntnis gebracht werden kann, die auch zur Entscheidung über den Voranschlag führt.

Ressorts – fest. Diese Phase dauert meist zwei Monate. Sie endet mit der Übermittlung der Budgetanweisungen der Exekutive an die Einheiten.

In der zweiten Phase analysieren die Verwaltungseinheiten ihren Bedarf an Ressourcen, um ihren Auftrag zu erfüllen. Auf dieser Basis erstellen sie ihre Anträge auf Budgetkredite. Die Anträge können sich auf laufende Ausgaben beziehen, z. B. die Zahlung von Gehältern oder den Kauf von Waren und Dienstleistungen. Es kann sich auch um Investitionsausgaben handeln, z. B. für die Realisierung von Infrastruktur, d. h. um Ausgaben, die über mehrere Jahre einen Nutzen bringen. Die Einheiten müssen ihre Anträge mit einer Begründung untermauern. Zusätzlich zu den Ausgabenanträgen sind an die für die Finanzen zuständige Ebene (Direktion oder Einheit) auch die Erträge in den Dokumenten aufzuführen. Diese Phase dauert ebenfalls etwa zwei Monate.

Die nächste Phase ist die zeitintensivste und dauert drei bis vier Monate. Diese Phase der Budgeterstellung beinhaltet eine gründliche Prüfung der Mittelanträge durch die für die Finanzen zuständige Einheit. Dies liegt daran, dass die Summe der Ausgabenanträge der verschiedenen Verwaltungseinheiten in der Regel die Höhe der erwarteten Erträge übersteigt. Dies führt oft zu intensiven Diskussionen zwischen den Verwaltungseinheiten. Es sind oftmals heikle Vermittlungen notwendig, die in letzter Instanz von den Mitgliedern der Exekutive geführt werden. Am Ende dieser Phase genehmigt die Exekutive die Budgetzahlen. Auf der Grundlage dieser Zahlen formuliert die für Finanzen zuständige Einheit den Budgetentwurf – manchmal auch als Botschaft zum Budgetentwurf oder als Begründung zum Budgetentwurf bezeichnet. Am Ende dieser Phase, die etwa einen Monat dauert, wird das Dokument von der Exekutive verabschiedet und an die Legislative geschickt. Dann kann die Prüfung des Voranschlags durch das Parlament beginnen, zunächst in den Kommissionen, dann im Plenum. Die Legislative stimmt vor Ende des Jahres über den Voranschlag ab³⁸.

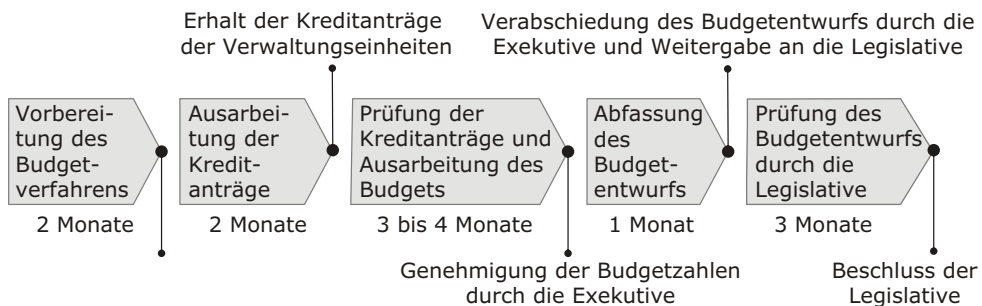


Abb. 13.1 Phase des Budgetverfahrens.

38 Grundsätzlich enthält das Finanzgesetz eine Bestimmung für den Fall, dass die Legislative nicht bis zum 31. Dezember ein Budget für das nächste Jahr verabschiedet. Je nach Kanton darf die Exekutive entweder nur Ausgaben tätigen, die für die Verwaltungstätigkeit und die Durchführung laufender Investitionen unerlässlich sind, oder Ausgaben, die im für das Vorjahr verabschiedeten Haushalt enthalten sind, oder Ausgaben, die im Verhältnis zu den im Haushalt enthaltenen Beträgen stehen, nach dem Prinzip der provisorischen Zwölfel.

Ausführung des Voranschlags

Sobald der Voranschlag verabschiedet wurde, muss er ausgeführt werden. Diese Phase läuft vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. Ausführende Organe sind die Exekutive und, in ihrem Auftrag, die Verwaltungseinheiten. Es gibt einen wesentlichen Unterschied zwischen den im Voranschlag vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben. Die Exekutive und die betroffenen Einheiten sind verpflichtet, Steuern und Abgaben gemäss der geltenden Gesetzgebung zu erheben. Die Budgetbewilligung ist hier also keine Erlaubnis, sondern eine Verpflichtung. Was die Ausgaben betrifft, so entspricht die Budgetbewilligung keiner Verpflichtung. Sie erteilt eine Erlaubnis: Die vorgesehenen Beträge müssen nicht, aber sie dürfen ausgegeben werden.

In den Einheiten wird die Ausführung des Budgetplans von zwei Kategorien von Amtsträgern durchgeführt. Dies sind die Anweisungsbefugten und die Buchhalter:innen. Der oder die Anweisungsbefugte bereitet die Ausführung der Einnahme oder Ausgabe bis zu dem Zeitpunkt vor, zu dem er oder sie die Anordnung zur Einziehung oder Auszahlung erteilt. Der oder die Buchhalter:in wird erst nach Erhalt dieses Auftrags tätig, um das Geld zu empfangen oder zu übermitteln. Es ist der oder die Buchhalter:in, der oder die die Ausführung des Budgets abschliesst. Diese beiden Kategorien ergänzen sich also. Aus der Sicht der Governance und im Interesse der Kontrolle müssen sie jedoch klar voneinander getrennt werden.

Der oder die Anweisungsbefugte ist eine Person, die die Befugnis hat, im Namen der betreffenden Stelle – Bund, Kanton, Gemeinde – eine Verpflichtung oder eine Schuld einzugehen, zu erfassen und zu begleichen oder die Einziehung einer Schuld anzuordnen. In dieser Verantwortung obliegt es ihm oder ihr, den Grundsatz der Spezialität der Budgetkredite zu beachten. Der oder die Hauptanweisungsbefugte ist ein Mitglied der Exekutive. Aus praktischen Gründen wird seine bzw. ihre Befugnis – seine oder ihre Unterschriftsberechtigung – innerhalb klar definierter Grenzen hinsichtlich Umfang und Art von untergeordneten Anweisungsbefugten – die Verantwortlichen in den Verwaltungseinheiten – delegiert. Im konkreten Fall einer Materialbestellung obliegt es diesen Amtsträger:innen, die Bestellung zu unterzeichnen und aufzugeben, die Lieferung zu prüfen, die Rechnung zu kontrollieren und zu visieren, was oft eine doppelte Unterschrift erfordert, und die Rechnung zur Zahlung weiterzuleiten.

Auf dieser Grundlage führt der oder die Buchhalter:in die letzte Handlung aus. Diese Person ist also materiell verantwortlich für die öffentlichen Gelder. Sie ist verantwortlich für die Verbuchung der Einnahmen, das Bezahlen von Ausgaben (was ebenfalls oft eine doppelte Unterschrift erfordert) und das Verwahren der Wertpapiere und Mobilien der Organisation. Sie führt die Buchhaltung über alle diese Vorgänge.

Erstellung und Vorlage der Jahresrechnung

Die Erstellung der Jahresrechnung für die Legislative liegt in der Verantwortung der für die Finanzen zuständigen Einheit. Diese ist daher für den Abschluss der Jahresrechnung verantwortlich. Letztere wird anschliessend von der Exekutive genehmigt, die sie zur Verabschiedung an die Legislative weiterleitet.

Die für Finanzen zuständige Einheit ist natürlich nicht nur mit der Jahresrechnung beschäftigt. Sie ist, wie bereits erwähnt, stark in das Budgetverfahren eingebunden. Während des Jahres begleitet, überwacht und berät sie den Vollzug des Voranschlags. Darüber hinaus verwaltet sie die Finanzmittel und Schulden der Organisation, insbesondere durch die Aufnahme der erforderlichen Darlehen und Tüftung von Anlagen. Sie spielt auch eine übergreifende Rolle, die dem Finanzprozess vorgelagert ist. Sie wird konsultiert und nimmt Stellung zu Fragen der anderen Organisationen, sobald es um finanzielle Fragen geht.

13.2.4. Buchhalterische Kategorien

Zur Umsetzung des Prinzips der qualitativen Spezifikation ist eine systematische Gliederung der laufenden Aufwände und Erträge sowie der Investitionsausgaben und -einnahmen vorzunehmen. Diese Systematik ist durch das für alle Schweizer Gemeinwesen gültige Rechnungslegungsmodell vorgeschrieben (EFK 2008)³⁹. Sie ermöglicht es, den wirtschaftlichen Charakter von Transaktionen zu identifizieren. Darüber hinaus erlaubt sie es, zu erkennen, welcher Aufgabe der öffentlichen Verwaltung diese Transaktionen dienen. Sie umfasst zahlreiche Kategorien. Wir werden uns hier auf die Kategorien beschränken, die operative Tätigkeiten betreffen. In der Tat sind dies die Kategorien, die in den meisten Verwaltungseinheiten am häufigsten verwendet werden⁴⁰.

Erfolgs- oder Investitionsrechnung

Die Gliederungssystematik unterscheidet grundsätzlich zwischen operativen – laufenden – und investitionsbezogenen Transaktionen. Diese Unterscheidung basiert auf der Nutzungsdauer, wie in Abbildung 13.2 dargestellt. Nur Ausgaben, die zur Bereitstellung von Dienstleistungen während mehr als einem Jahr, können zusammen mit den entsprechenden Einnahmen als Investitionsausgaben budgetiert oder verbucht werden. Ausgaben, die nur während eines Jahres oder weniger einen Nutzen bringen, sind als laufende Ausgaben zu behandeln, zusammen mit den entsprechenden laufenden Einnahmen⁴¹.

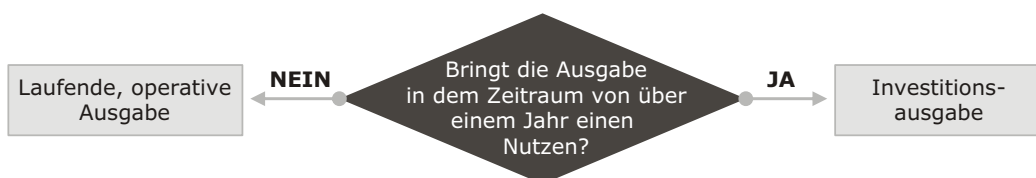


Abb. 13.2 Unterschied zwischen laufenden und Investitionsausgaben.

39 Dieses Modell ist heute unter der Abkürzung HRM2 bekannt, was für Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der 2. Generation steht.

40 Details und die aktuellste Version der harmonisierten Gliederung finden Sie auf der Webseite des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor: <https://www.srs-cspp.ch/de>. Das Gremium ist dafür verantwortlich, diese Kategorien in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen einer sich ständig verändernden Gesellschaft und des öffentlichen Sektors weiterzuentwickeln.

41 In der Praxis werden Ausgaben mit Investitionscharakter, die nur geringfügig, d. h. nicht wesentlich (im Sinne des Wesentlichkeitsprinzips) sind, dennoch als laufende Ausgaben erfasst. Dies reduziert den Verwaltungsaufwand.

Artengliederung

Tabelle 13.2 zeigt die im Rechnungslegungsmodell vorgesehenen Rubriken zur Gliederung der laufenden Transaktionen nach ihrer Art⁴². Sie zeigt auch ihren prozentualen Anteil an der Summe der Aufwände oder Erträge im Jahr 2018. Der Transferaufwand (Rubrik 36) macht mehr als die Hälfte der CHF 223 Mrd. Aufwendungen der öffentlichen Haushalte der Schweiz aus⁴³. Diese Aufwendungen beinhalten Ausgleichszahlungen an andere Organisationen, Zahlungen in den Finanzausgleich und Beiträge. Der Personalaufwand (30) ist in der Regel die zweitwichtigste Rubrik. Es ist zu beachten, dass bestimmte Rubriken Aufwendungen ohne Geldabfluss gewidmet und daher rein buchhalterisch sind. Dies ist bei den Abschreibungen der Fall, die den Verschleiss und die Überalterung der Infrastruktur widerspiegeln (33).

In der rechten Spalte finden sich die Fiskalerträge (Rubrik 40). Es ist nicht überraschend, dass sie den grössten Teil der Gesamterträge der CHF 231 Mrd. der öffentlichen Haushalte der Schweiz im Jahr 2018 ausmachen. Die Entgelte (42) bilden die zweitgrösste Position. Ihr Volumen ist aber deutlich geringer.

3 Aufwand	100.0%	4 Ertrag	100.0%
30 Personalaufwand	23.4%	40 Fiskalertrag	84.1%
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	11.3%	41 Regalien und Konzessionen	1.6%
32 Rüstungsaufwand des Bundes	0.5%	42 Entgelte	7.9%
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	5%	43 Übrige Erträge	0.7%
34 Finanzaufwand	2.4%	44 Finanzertrag	4.3%
35 Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds	1%	45 Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds	0.6%
36 Transferaufwand	55.6%	46 Transferertrag	0.4%
37 Durchlaufende Beiträge	=	47 Durchlaufende Beiträge	=
38 Ausserordentlicher Aufwand	0.8%	48 Ausserordentlicher Ertrag	0.4%
39 Interne Verrechnungen	=	49 Interne Verrechnungen	=

Tabelle 13.2 Artengliederung der laufenden Transaktionen.

Quelle Prozentangaben 2018: Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzstatistik, Veröffentlichung: 8.9.2020.

42 Die mit 3 beginnenden Rubriken beziehen sich auf die laufenden Aufwände, die mit 4 beginnenden auf die laufenden Erträge. Bei den Investitionen werden die Investitionsausgaben unter den mit 5 beginnenden Rubriken und die Einnahmen unter den mit 6 beginnenden Rubriken erfasst.

43 Die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung umfasst vier Teilsektoren im Bereich der öffentlichen Haushalte (Sektor Staat): (a) Bund, (b) Kantone oder interkantonale Konkordate, (c) Gemeinden oder Gemeindezweckverbände und (d) öffentliche Sozialversicherungen.

Funktionale, aufgabenbezogene Gliederung

Tabelle 13.3 umfasst die Rubriken für die Gliederung von Transaktionen nach ihrer Aufgabe oder Funktion. Wie die Artengliederung ist auch diese funktionale Gliederung auf nationaler Ebene harmonisiert. Sie ermöglicht Vergleiche, aber auch einen Überblick über die Kosten der Leistungen. Diese Gliederung umfasst zehn Hauptrubriken, die von 0 bis 9 nummeriert sind. Die Prozentsätze geben den Anteil der einzelnen Positionen an den gesamten laufenden und Investitionsausgaben an.

0	Allgemeine Verwaltung	7.3%
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	7.7%
2	Bildung	17.7%
3	Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	3.2%
4	Gesundheit	6.9%
5	Soziale Sicherheit	40%
6	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	7.6%
7	Umweltschutz und Raumordnung	2.9%
8	Volkswirtschaft	4%
9	Finanzen und Steuern	2.7%

Tabelle 13.3 Funktionale Gliederung.

Quelle Prozentangaben 2018: Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzstatistik, Veröffentlichung: 8.9.2020.

Nummerierungssystematik

Im Laufe des Jahres müssen die Transaktionen in den Konten nach Art und Funktion systemgerecht erfasst werden. Darüber hinaus gibt es eine Systematik, die an den Aufbau der jeweiligen Organisation angelehnt ist, d. h. eine organische Gliederung. Jede Transaktion wird anhand eines Verteilungsschlüssels zugeordnet, der aus mehreren Ziffern besteht (einschliesslich der in den obigen Tabellen genannten): Die ersten drei Ziffern werden für die Zuordnung der Transaktion in der organischen Gliederung verwendet, die nächsten vier in der Gliederung nach wirtschaftlichem Charakter und die letzten drei in der funktionalen Gliederung. Tabelle 13.4 zeigt die Anwendung dieser Systematik am Beispiel eines Aufwands für den Kauf von Unterrichtsmaterial.

Diese Systematik liefert Finanzinformationen zur Beantwortung verschiedener für die Verwaltung relevanter Fragen: Wie viel wird für welche Aufgabe ausgegeben? Von welcher Verwaltungseinheit? Durch welche Art von Ausgaben?

Gliederung...			
... organisch	Direktion:	Bildungsdepartement	5
	Dienststelle:	Schulen	2
	Einheit:	Primarschule	1
... nach Art	Kontenklasse:	Aufwand	3
	Kontengruppe:	Sach- und Dienstleistungen	1
	Untergruppe:	Material und Waren	0
	Konto:	Drucksachen, Publikationen	2
... funktional	Funktion:	Bildung	2
	Aufgabe:	Obligatorische Schule	1
	Untergliederung:	Primarstufe	2
Kontierung:			5 2 1 3 1 0 2 2 1 2

Tabelle 13.4 Nummerierung und Verbuchung.

13.3. Perspektiven und zukünftige Herausforderungen

In jeder öffentlichen Organisation ist die Haushaltsführung ein schwerfälliger Prozess, an dem eine beträchtliche Anzahl von Ansprechpartnern und sonstigen Stakeholdern beteiligt ist. Schon lange vor dem sogenannten «New Public Management» wurde versucht, bestimmte Finanzprinzipien zu lockern, um den durch das traditionelle Verfahren verursachten budgetären Inkrementalismus und das durch die temporäre Spezifikation verursachte Feuerwerk der Jahresendausgaben zu reduzieren. Bereits Wildavsky (1978) hat gezeigt, dass die Wiederholung dieses Verfahrens Jahr für Jahr zu einer Erneuerung der bestehenden Budgetzuweisungen führt. Die Anpassungen beschränken sich auf inkrementelle Anpassungen innerhalb jeder Budgetrubrik. Dies verhindert eine tiefgreifende Diskussion über die Bedürfnisse im Hinblick auf staatliche Aufgaben. Mit anderen Worten: Die Zuweisungen zwischen den Verwaltungseinheiten, den staatlichen Funktionen und den Ausgabearten sind unflexibel.

Es wurde eine Reihe von Vorschlägen gemacht, um die Logik des budgetären Inkrementalismus zu durchbrechen: Budgeterstellung aufgrund von Planung und Programmierung (*Planning, Programming, Budgeting System PPBS*), Zero-Based Budgeting (ZBB), Management nach Zielen (*Management by Objectives MBO*) (Kong, 2005). Diese Vorschläge haben jedoch die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Tatsächlich übersteigt der Verwaltungsaufwand für diese Vorschläge ihren Nutzen bei Weitem.

In jüngerer Zeit hat das «New Public Management» die Idee von Leistungsverträgen in Verbindung mit Globalbudgets in die Diskussion eingebracht. Mit Globalbudgets wird ein Budgetkredit in der Artengliederung nicht mehr auf verschiedene Rubriken aufgeteilt. Die Einheiten können ihre Verwaltungsprozesse freier gestalten, da sie nicht mehr verpflichtet sind, diese oder jene Ressource im Rahmen des spezifisch zugewiesenen Kredits zu verwenden (z. B. interne Produktion mit den damit verbundenen Lohnkosten

oder Untervergabe mit dem Einkauf der entsprechenden Waren oder Dienstleistungen). Die qualitative Spezifikation wird also gelockert. In einigen Fällen wird auch das Bruttoprinzip aufgegeben und das Globalbudget muss netto eingehalten werden. Mit anderen Worten: Zusätzliche Ausgaben können durch zusätzliche Einnahmen kompensiert werden, um die quantitative Spezifikation einzuhalten. Die temporäre Spezifikation bleibt bestehen. Da die zeitliche Befristung des Kredits jedoch durch den Leistungsvertrag festgelegt ist, kann sie ein Jahr überschreiten. Daher hat jedes Globalbudget seine eigene zeitliche Beschränkung.

Diese Dezentralisierung organisatorischer, aber auch finanzieller Entscheidungen in den Einheiten macht die Aufgabenverteilung klarer. Theoretisch sollte das öffentliche Verwaltungssystem mehr operativen Spielraum haben. Im Gegenzug sollte die Legislative stärker in das strategische Management der öffentlichen Verwaltung eingebunden werden. Diese Bekräftigung des Vorrangs des Bürgers und seiner Vertreter gegenüber der öffentlichen Verwaltung – um es mit den Worten der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zu sagen – stösst jedoch immer noch auf verschiedene Hindernisse, darunter die ungleiche Verteilung von Informationen und Kompetenzen.

Diese Beobachtung veranlasst uns, abschliessend daran zu erinnern, dass die Haushaltsführung, auch wenn sie ein gut geregelter Mechanismus zu sein scheint, ein von menschlichen Beziehungen und Machtverhältnissen beeinflusster Prozess bleibt (► Stakeholder). Um in diesem Spiel erfolgreich zu sein, ist es daher besser, dessen Regeln zu kennen.

Wichtige Konzepte

- Artengliederung (*classification par nature, classificazione per genere di conto/ per natura, economic classification*): Diese Gliederung kategorisiert die laufenden Erträge und Aufwände sowie die Einnahmen und Ausgaben in Bezug auf ihren wirtschaftlichen Charakter. Damit ist es möglich, die Art der eingesetzten Ressourcen (Personal, Waren und Dienstleistungen, Infrastruktur usw.) zu kennen. Ausserdem legt sie offen, wie die Finanzierung organisiert ist (Steuern, Gebühren usw.). Es handelt sich dabei um eine harmonisierte Gliederung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz.
- Funktionale Gliederung (*classification fonctionnelle, classificazione funzionale, functional classification*): Diese Gliederung kategorisiert die laufenden Erträge und Aufwände sowie die Einnahmen und Ausgaben nach staatlicher Aufgabe. Es handelt sich dabei um eine harmonisierte Gliederung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz, die sich an der internationalen Finanzstatistik orientiert.
- Jahresrechnung (*comptes, consuntivo, financial Reports*): In der Schweiz besteht der Jahresabschluss eines öffentlichen Gemeinwesens aus der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Bilanz und dem Anhang. Sie zeigen die laufenden Erträge

und Aufwendungen sowie die während des Jahres getätigten Investitionseinnahmen und -ausgaben. Sie beinhalten auch die Aktiven und die Passiven am Ende des Jahres.

- Organische Gliederung (classification organique, classificazione istituzionale, organic classification): Diese Gliederung kategorisiert die laufenden Erträge und Aufwände sowie die Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit der Organisationsstruktur der betreffenden Verwaltungseinheit (Direktionen, Dienststellen oder Abteilungen). Diese Gliederung ermöglicht es, die Beträge, für die die Einheiten verantwortlich und rechenschaftspflichtig sind, eindeutig zuzuordnen. Da jedes Gemeinwesen seine eigene Organisationsstruktur hat, ist diese Gliederung zwischen den öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz nicht harmonisiert.
- Voranschlag/Budget (budget, preventivo, budget): Der Voranschlag einer öffentlichen Organisation ist ein von der Exekutive aufgestellter und von der Legislative beschlossener Rechtsakt, der die Ausgaben und Einnahmen vorsieht und festlegt, die die Organisation im kommenden Jahr tätigen und erheben darf. Manchmal wird der Begriff «Budget» im Sinne von «Haushalt» oder «finanzieller Leistungsfähigkeit» verwendet. Z. B. wird die Grösse des Haushalts eines Gemeinwesens verwendet, um Aussagen über seine finanzielle Leistungsfähigkeit zu machen.

Literaturverzeichnis

- FV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2019). *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern: Bundespublikationen.
- FDK – Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2008). *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM2* Bern: FDK.
- Kong, D. (2005). «Performance-based budgeting: The U.S. Experience». *Public Organization Review*, 5(2), 91–107. doi:10.1007/s11115-005-1782-6.
- Lienhard, A., Mächler, A. und Zielniewicz, A. (2017). *Öffentliches Finanzrecht*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Soguel, N. (2020). *Comprendre et gérer les finances de ma collectivité*. Lausanne: EPFL Press.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston und Toronto, Little, Brown and Co.

Weiterführende Literatur

- Müller-Marqués Berger, T. (2018). *IPSAS Explained. A Summary of International Public Sector Accounting Standards*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt Verlag AG.
- Soguel, N. (2009). «Impact de la budgétisation descendante et des règles budgétaires contraignantes sur l'«argent» à disposition des politiques substantielles». In: Knoepfel P. (Hg.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*. Lausanne: EPFL Press.