

Public Management

Kontext- und Managementwissen – Sciences et pratique du management



1 / 2005

6. Jahrgang

Inhaltsverzeichnis Sommaire

Strategieentwicklung und Sinnstiftung

Systemische Strategie-
entwicklung 1

Der Europäische Traum

Die Vision einer leisen
Supermacht. Das Buch
von Jeremy Rifkin 6

Das Neue Rechnungs- modell des Bundes

Martin Heimgartner 12

Herausgegriffen 16

Vers une administration fédérale sensibilisée aux droits humains. Wolfgang

Amadeus Brühlhart 17

Bilder des Krieges – Krieg der Bilder

Über die manipulative
Wirkung von Medien vor
und im Krieg 20

Die «Simultane Transfor- mation»

oder der Reengineering-
Prozess hat ausgedient 25



Eidgenössisches Personalamt EPA
Office fédéral du personnel OFPER
Ufficio federale del personale UFFPER
Uffizi federal dal personal UFFPER

Impressum

Public Management

EPA-Letter zum Kontext- und Managementwissen
der öffentlichen Verwaltung – Science et pratique
du management dans l'administration publique

Herausgegeben vom Eidgenössischen Personalamt
EPA, Eigerstrasse 71, 3003 Bern

Erscheint zweisprachig D/F viermal pro Jahr im März,
Juni, September und Dezember auf dem Intranet:
[http://eww.epa.admin.ch/themen/management/d/
index.htm](http://eww.epa.admin.ch/themen/management/d/index.htm)

Koordination: Dr. Thomas Moser
Tel 031 325 09 79, Fax 031 322 88 15
thomas.moser@epa.admin.ch

Beratung Forum: Dieter Jegge
Tel 031 322 70 29, dieter.jegge@epa.admin.ch

Ressort Kontext: Christian Fehr ☺ CF,
Elisabeth Weyermann ☺ EW, Claude Barras ☺ CB
Text & Auftritt, Fluhweg 10, 3232 Ins
Tel 032 313 11 20, Fax 032 313 11 80
medienfehrbern@swissonline.ch

Ressort Management: Dr. Heinrich Bischoff ☺ HB
BMC Briefing AG, Dufourstrasse 90, 8008 Zürich
Tel 01 422 31 41, Fax 01 422 31 65
bischoff@sunrise.ch

Copyright © 2005 Eidgenössisches Personalamt, Bern

Zur Integration von haushaltspolitischer Steuerung und betriebswirtschaftlicher Verwaltungsführung – das Neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM)

Von Martin Heimgartner, Gesamtprojektleiter NRM, Eidg. Finanzverwaltung

Im Gleichschritt mit den Reformen im Bereich von Regierung und Verwaltung hat auch das Rechnungswesen des Bundes eine Neuausrichtung erfahren. Mit dem Neuen Rechnungsmodell lassen sich nebst der traditionellen Kreditverwaltung auch die Bedürfnisse der betrieblichen Führung abdecken und die Kostentransparenz sicherstellen.

Die Haushaltführung befindet sich seit längerer Zeit in einem tiefgreifenden Wandel. Davon ist insbesondere auch der Regierungs- und Verwaltungsbereich betroffen: verschiedene Reformprojekte hatten und haben zum Ziel, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu steigern und die zunehmend knapper werdenden Mittel gezielter für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben einzusetzen. Diese Entwicklung unterliegt ständig wachsenden Anforderungen und Erwartungen an das öffentliche Rechnungswesen, denen das heutige Rechnungsmodell des Bundes mit seiner allzu einseitigen Ausrichtung auf die Finanzierungssicht nicht mehr zu genügen vermag.

Hauptstossrichtungen der Neugestaltung des Rechnungsmodells

Im Frühjahr 2001 wurde das Gesamtprojekt NRM mit den Arbeiten zum Grundmodell in

Angriff genommen. Im Zentrum der jüngsten Reformbemühungen steht die duale Ausrichtung des neuen Rechnungssystems, welche sowohl den Anforderungen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung als auch den Bedürfnissen einer effizienten, betriebswirtschaftlichen Führung auf Verwaltungsebene gleichermassen gerecht werden soll.

Kern der künftigen Finanzberichterstattung stellt die Übernahme des in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Grundaufbaus mit Erfolgsrechnung, Bilanz, Finanzierungs- und Mittelflussrechnung sowie dem Anhang als Bestandteile der Jahresrechnung dar. Der modulare Aufbau wird es den verschiedenen Anspruchsgruppen erlauben, sich rasch einen Überblick über die Finanzlage des Bundes zu verschaffen. Im Anhang der Jahresrechnung finden sich wertvolle Zusatzinformationen, die für die Beurteilung der Vermögenslage, der

Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind, so u. a. ein ausgebauter Beteiligungsspiegel. Staatsrechnung und Vorschlag stimmen im Aufbau grundsätzlich überein. In der Staatsrechnung kommen aber als zusätzliche Produkte die Bilanz, der Bericht der Finanzkontrolle sowie die konsolidierte Rechnung hinzu.

Auf der Ebene Gesamtbund bildet die Finanzierungsrechnung gemäss Vorgabe der Schuldenbremse weiterhin das zentrale Steuerungselement. Die Verwaltungs- und Betriebsführung orientiert sich dagegen – analog zu den Unternehmungen – nach der Erfolgssicht, womit die unternehmerische Perspektive unterschieden gestärkt wird.

Die Budgetierung, Buchführung und Rechnungslegung sollen in der gesamten Bundesverwaltung einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen (Accrual Accounting und Budgeting) erfolgen. Durch die systematische Periodisierung aller Werteflüsse gewinnt die Erfolgsrechnung des Bundes und der Verwaltungseinheiten an Aussagekraft und erlaubt den Verwaltungseinheiten auch die Führung von Kosten- und Leistungsrechnungen in integrierter Form. Damit sind wichtige Voraussetzungen für eine managementorientierte Verwaltungsführung und für die Förderung der Kostentransparenz geschaffen.

Die Rechnungslegung des Bundes wird sich künftig an die internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS) anlehnen. Diese allgemein anerkannten Standards bringen eine gesteigerte Aussagekraft und erhöhte Transparenz in die öffentliche Rechnungslegung. Sie gewährleisten eine einheitliche und kontinuierliche Darstellung der Finanzvorfälle. Die erhöhte Transparenz wiederum erleichtert die finanzielle Führung und schafft Vertrauen in der Öffentlichkeit.

Der geplante Umbau des Rechnungsaufbaus und der Übergang zur kaufmännischen Rechnungsführung bringen eine substantielle Annäherung an das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) der Kantone und Gemeinden.

HRM ist jedoch kein Rechnungslegungsstandard. Daher hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren eine Arbeitsgruppe zu dessen Weiterentwicklung eingesetzt, die eng mit dem Bund zusammenarbeitet. Zudem erleichtert NRM auch die Vergleichbarkeit und Konsolidierbarkeit der öffentlichen Rechnungen auf internationaler Ebene.

Die Reform des Rechnungswesens des Bundes bietet eine einmalige Gelegenheit, um das seit 1997 postulierte Ziel eines voll integrierten SAP-Einsatzes für die Supportprozesse in der Bundesverwaltung umzusetzen. Die Systemintegration mit standardisierten Prozessen und einheitlichen Informationswerkzeugen bringt eine deutliche Effizienz- und Effektivitätssteigerung. Mit einer vereinfachten SAP-Architektur können zudem die Informatik-Betriebskosten massgeblich gesenkt werden.

Die finanzielle Führung im neuen System

Der Umbau des Rechnungsmodells des Bundes bringt zwar keinen eigentlichen Paradigmawechsel in der finanziellen Führung, aber doch einige wesentliche Neuerungen und Verbesserungen.

• Gesamtebene Bund

Für die finanzpolitische Gesamtsteuerung, welche sich an den verfassungsmässig verankerten Zielen der Haushaltspolitik orientiert, steht weiterhin die Finanzierungssicht im Mittelpunkt. Die Ausgaben und Einnahmen sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten. Dies bedeutet, dass die neue Finanzierungs- und Mittelflussrechnung gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse das zentrale Steuerungselement für die mittelfristige Finanzplanung und die finanzpolitische Prioritätenbildung darstellt.

• Operative Verwaltungsführung

Jede Verwaltungseinheit verfügt über ein eigenes Buchhaltungssystem, das für die Zwecke der finanziellen Berichterstattung auf Stufe Bund im zentralen Business Warehouse Finan-

zen konsolidiert wird. Für die Kreditsprechung führen die Verwaltungseinheiten eine Erfolgsrechnung mit Aufwandkrediten und Ertragspositionen sowie eine Investitionsrechnung mit Krediten für Sachinvestitionen, Darlehen und Beteiligungen sowie Investitionsbeiträgen.

Der allgemein verbindliche Stammhauskontenplan bietet zusätzliche Untergliederungsmöglichkeiten für die individuellen Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten.

Die Verwaltungseinheiten führen selbständige Finanzbuchhaltungen samt Nebenbüchern. Sie sind verantwortlich für die Aktivierung von Investitionsausgaben, die Vornahme der Abschreibungen und die Bildung von Rückstellungen gemäss den Rechnungslegungsgrundsätzen.

• **Förderung der managementorientierten Verwaltungsführung und der Kostentransparenz**

Mit einer Reihe von Massnahmen soll die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und der Handlungsspielraum der Geschäftsleitungen erhöht werden. Vorgesehen sind gewisse Lockerungen der Kreditspezifikation im Verwaltungsbereich, die Dezentralisierung der Kreditverantwortung an die Verbrauchsstellen sowie die Einführung einer kreditwirksamen Leistungsverrechnung. Diese ist nur für Leistungen vorgesehen, welche betragsmässig von Bedeutung sind, dem Leistungsbezüger direkt zugeordnet und von diesem beeinflusst werden können. Mit der kreditwirksamen Leistungsverrechnung werden die Grundlage zur Steigerung des Kostenbewusstseins und Anreize zu einem sparsamen Leistungsbezug geschaffen.

Das NRM-Buchhaltungssystem umfasst auch einen Basisstandard CO (Kostenstellen und Innenauftrag) für die Budgetierung sowie für die Aufwand- und Auftragerfassung. Darüber hinaus können Verwaltungseinheiten, welche detaillierte betriebliche Informationen benötigen, den Basisstandard zu einer einfachen oder einer ausgebauten Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickeln.

Nutzen von NRM

- NRM bringt eine klare Trennung zwischen der Gesamtsteuerung und der Führung auf Verwaltungsebene.
- Die Angleichung der Rechnungslegungsvorschriften an international anerkannte Standards gewährleistet Transparenz und Kontinuität.
- Durch die Anpassung von Rechnungsaufbau und Finanzberichterstattung an privatwirtschaftliche Gepflogenheiten ist die Rechnungslegung des Bundes zeitgemäss und miliztauglich.
- Die konsequente Ausrichtung der Rechnungsführung nach kaufmännischen Grundsätzen erleichtert den Einstieg von Fachkräften aus der Privatwirtschaft. Als Besonderheit des öffentlichen Rechnungswesens verbleibt indessen die Kreditsprechung, welche unausweichlich mit der Budgethoheit des Parlamentes verknüpft ist.
- NRM stellt das Instrumentarium für eine moderne, managementorientierte Verwaltungsführung bereit und bildet eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung der Verwaltungsreform zur Steigerung der Effizienz und Stärkung der Führung in der Bundesverwaltung.
- Durch eine systematische Verknüpfung von Finanz-, Kosten- und Leistungsinformationen wird die Kostentransparenz erhöht und ein sparsamer Leistungsbezug durch interne Leistungsverrechnung sowie eine verbesserte Mittelallokation gefördert.
- Die Angleichung an das Harmonisierte Rechnungsmodell fördert die Zusammenarbeit und erleichtert das Gespräch mit den Kantonen.

Einführung mit dem Voranschlag 2007

Im Rahmen des Voranschlages 2002 bewilligte das Parlament einen Verpflichtungskredit von 46 Millionen Franken. Zur operativen Um-

setzung der Vorgaben des Grundmodells wurde ein Business Process Reengineering durchgeführt. Mit Hilfe des Prototypings und von zusätzlichen Simulationen wird das neue Rechnungsmodell vor der Einführung getestet. Das neue NRM-System soll ab Herbst 2005 bereitgestellt werden. Für alle Verwaltungseinheiten beginnt die erstmalige Budgetierung nach den neuen Grundsätzen im Frühjahr 2006.

Der für die Betriebsaufnahme per 1. Januar 2007 erforderliche Systemumbau bei über achtzig Verwaltungseinheiten stellt ein höchst anspruchsvolles Unterfangen dar.

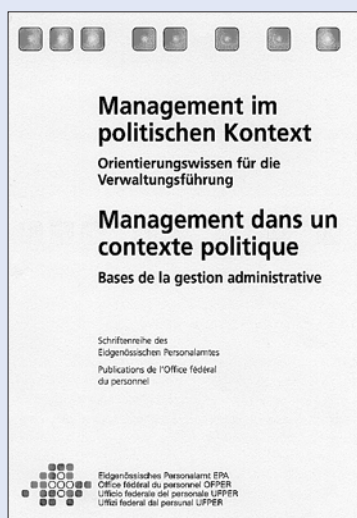
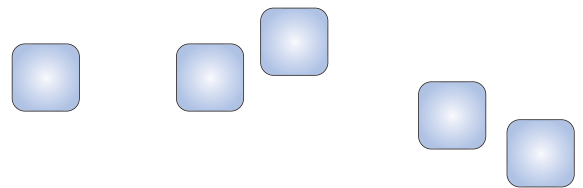
Die Einführung des NRM bedingt eine Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG). Der von der Finanzkommission des Nationalrats verabschiedete Gesetzesentwurf wird in der Frühjahrssession in der grossen Kammer beraten. Die Inkraftsetzung des neuen Haushaltsrechts ist auf Frühjahr 2006 geplant.

Fazit

Jedes Rechnungssystem stellt letztlich einen Kompromiss zwischen verschiedenen Anforderungen dar, die sich auf zentralstaatlicher Ebene aus dem Spannungsverhältnis von be-

triebs- sowie finanz- und gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise der Haushaltvorgänge ergeben. Das NRM zielt auf eine konsequente Entflechtung der strategisch-politischen Steuerung von der operativen Ebene der Verwaltungs- und Betriebsführung ab. Der Bund verfügt damit über ein zeitgemässes Instrument, das den unterschiedlichen Bedürfnissen in integrierter Form – ein alte Forderung der Verwaltungseinheiten – gerecht wird.

Bis zur Inbetriebnahme des neuen Rechnungssystems mit dem Voranschlag 2007 sind indessen noch grosse Anstrengungen sowohl auf «Konzernstufe» und bei den SAP-Kompetenzzentren EFD und VBS als auch bei den Verwaltungseinheiten erforderlich. Noch sind nicht alle Umstellungsfragen im Detail geklärt. Es gilt, den Umstellungsprozess gemeinsam effizient zu managen und die erforderlichen Schritte verständlich und überschaubar zu gestalten.



Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes
Band 18

Management im politischen Kontext **Orientierungswissen für die Verwaltungsführung**

Bezugsadresse: BBL, Verkauf Publikationen
www.bbl.admin.ch/de/bundespublikationen
Art.-Nr. 614057

Publications de l'Office fédéral du personnel
Volume 18

Management dans un contexte politique **Bases de la gestion administrative**

Adresse pour commande: OFCL, Vente de publications
www.bbl.admin.ch/fr/bundespublikationen
Art.-Nr. 614057