

Gastkommentar

Das Neue Rechnungsmodell in der Schweiz

Das Rechnungswesen ist in allen Organisationen das finanzielle Spiegelbild der wirtschaftlichen Vorgänge und Verhältnisse. Seine Aufgabe ist es, jene Informationen über die finanziellen Belange bereitzustellen, die für die erfolgreiche Führung der Organisation benötigt werden. Es soll erstens Rechenschaft gegen außen ablegen. Konkret: Das Parlament, die Parteien und die Steuerzahler sollen Auskunft erhalten, wo im Laufe eines Jahres Werte gebildet und verzehrt, aus welchen Quellen Geld eingenommen und wofür es ausgegeben wurde und schließlich wie sich die Vermögenslage verändert hat. Zweitens soll das Rechnungswesen mit Blick gegen innen die finanzielle und betriebliche Finanzierung unterstützen. Detaillierte und zweckgerichtete Informationen ermöglichen den Verantwortlichen, die Geschäftsprozesse zu steuern und wirtschaftlich auszuführen. Somit dient das Rechnungswesen der internen Steuerung und Entscheidungsfindung.

Was will das Neue Rechnungsmodell (NRM) des Bundes erreichen? Mit dem Neuen Rechnungsmodell soll umfassend und transparent über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage informiert werden. Folgende Ziele wurden mit der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) hinsichtlich der Rechnungslegung angestrebt:

- Übergang vom Cash Accounting zum Accrual Accounting and Budgeting
- Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)
- Zeitgemäße Finanzberichterstattung
- Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung sowie Einführung der kreditwirksamen Leistungsverrechnung zwischen Verwaltungseinheiten
- Standardisierung der eingesetzten Informatiksysteme

Der erste Abschluss nach den neuen Grundsätzen erfolgte für das Rechnungsjahr 2007. Ein weiteres Ziel des NRM befindet sich derzeit noch in der Umsetzungsphase: die Konsolidierung der Rechnungen der Kernverwaltung mit den aus-

gelagerten Organisationen der dezentralen Verwaltung. Nicht zur dezentralen Verwaltung zählen jedoch u.a. die Post oder die Schweizerischen Bundesbahnen. Die erste konsolidierte Rechnung wird im zweiten Quartal 2010 für das Jahr 2009 publiziert.

Was ist neu am Neuen Rechnungsmodell? Die Grundbausteine des Neuen Rechnungsmodells sind weitgehend analog zur Rechnungsgliederung privater Unternehmen, mit Erfolgsrechnung, Bilanz, Finanzierungs- und Mittelflussrechnung sowie Anhang zur Jahresrechnung. Sodann wurde zur Rechnungsführung nach kaufmännischen Grundsätzen übergegangen, d.h. dass alle Werte in jener Periode verbucht werden, in der sie verzehrt oder gebildet werden, im Fachjargon Accrual Accounting and Budgeting genannt. Ebenso werden neu auch Werte erfasst, die rein buchmäßig anfallen und nicht finanzierungswirksam sind wie Abschreibungen und Rückstellungen. Die Anlehnung der Rechnungslegung an die IPSAS gewährleistet eine transparente

Staatsrechnung und eine hoch stehende Finanzberichterstattung. Von den IPSAS wird nur in gut begründeten Fällen abgewichen. Die Abweichungen werden in der Jahresrechnung offengelegt. Die Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinwesen und mit Unternehmen der Privatwirtschaft steigt dadurch erheblich. Besonders hervorzuheben ist das zentrale Prinzip der dualen Steuerung. So werden neu die Verwaltungseinheiten über die Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie über eine betriebliche Kostenrechnung geführt. Zusammen mit der dezentralisierten Kreditverantwortung fördern die verbesserten Managementinformationen das Kostenbewusstsein und unterstützen eine wirtschaftliche Verwaltungsführung. Für die finanzielle Führung des gesamten Bundeshaushalts gemäß Schuldenbremse und (finanz-)politischen Kriterien steht jedoch weiterhin die Finanzierungsrechnung (Cash-Sicht) im Zentrum.

Mit der internen Leistungsverrechnung will der Bund die Kostentransparenz der Verwaltungstätigkeiten erhöhen und Wett-



Markus Stöckli

Leiter Dienst Rechnungslegung
Eidgenössische Finanzverwaltung

bewerb schaffen zwischen internen Anbietern und zu externen Mitbewerbern. Zu diesem Zweck wurde das innerbetriebliche Rechnungswesen ausgebaut. Drei Ausbaustandards gewährleisten eine flexible Anwendung der Kosten-Leistungsrechnung. Erbringt eine Verwaltungseinheit kommerzielle Leistungen am Markt oder gegenüber anderen Verwaltungseinheiten, so hat sie die ausgebaute Kosten-Leistungsrechnung einzusetzen. Verwaltungseinheiten, die keine verrechenbaren Leistungen erbringen, deren Output aber klar abgrenzbar und messbar ist, verfügen über die einfache Kosten-Leistungsrechnung. Die übrigen Verwaltungseinheiten, die vor allem über politische Aufträge und gesetzliche Aufgaben geführt werden, setzen das Basismodell der Kosten-Leistungsrechnung ein.

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung des Neuen Rechnungsmodells sind vielfältig. Nachfolgend sind die wichtigsten aufgeführt. Die Umstellung hat zu einer Neubewertung der Aktiven und Passiven geführt, konkret wurden u.a. sämtliche 35 000 Objekte der zivilen und militärischen Liegenschaften neu bewertet. Ebenfalls neu bewertet wurden die Darlehen und Beteiligungen sowie diverse neue Rückstellungen gebildet. Dies alles führte zu einem einmaligen Anpassungsbedarf in der Bilanz zum Zeitpunkt der Umstellung, d.h. per 1. Januar 2007.

Die zweite Erfahrung betrifft die Mitarbeiter. Hier kann von einem eigentlichen

Paradigmenwechsel gesprochen werden. Neu müssen die Mitarbeiter mit Kennzahlen führen und mehr Ergebnisverantwortung übernehmen. Jeder Mitarbeiter ist sein eigener Controller und er ist aufgefordert, die in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Instrumente Kosten-Leistungsrechnung und Leistungsverrechnung anzuwenden und umzusetzen. Damit diese wesentlich höheren Anforderungen an die Mitarbeiter in den Finanzdiensten überhaupt erfüllt werden konnten, mussten organisatorische Anpassungen vorgenommen werden, d.h. Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen wurden neu geregelt. Begleitend dazu wurde ein umfangreiches Internes Kontrollsystem (IKS) in der ganzen Bundesverwaltung eingeführt. Im Weiteren wurden zusätzliche Angebote zur fachlichen Ausbildung der Mitarbeiter geschaffen und schließlich wurden verschiedene Finanzdienste einzelner Verwaltungseinheiten zu einem Leistungs- und Kompetenzzentrum zusammengeführt (Shared Service Center).

Interessant ist die Beurteilung aus parlamentarischer Sicht. Die Befürchtungen im Vorfeld des Projekts, dass sich mit dem Neuen Rechnungsmodell eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive (Regierung und Verwaltung) und somit ein Verlust an parlamentarischer Budgethoheit einstellen könnte, erwiesen sich als unbegründet. Die Zusammenarbeit mit Vertretern der parlamentarischen Finanzkommissionen, die das Projekt in allen entscheidenden Phasen begleiteten, wurde als gut gelungener Meinungsbildungsprozess wahrgenommen. Alle bedeutenden Fragestellungen und Grundsatzentscheide konnten so vorgängig diskutiert werden. Begünstigt wurde diese Tatsache dadurch, dass die Materie in der Regel eher als technisch trocken und ideologisch als wenig kontrovers eingestuft wurde. Weitere Informationsveranstaltungen und zusätzliche

Erläuterungen anlässlich der ersten Budgetberatungen in den einzelnen Finanzkommissionen stellten sicher, dass das Parlament mit den neuen Regelungen vertraut wurde. Allerdings ist nicht zu leugnen, dass mehr Informationen und eine größere Transparenz eine aktivere Auseinandersetzung und einen intensiveren Umgang mit den neuen Instrumenten voraussetzt. In diesem Zusammenhang ist ein Zitat eines Parlamentsmitglieds interessant. Nationalrat Markus Hutter hat Folgendes gesagt:

„Es scheint mir, wie wenn Sie mit dem Fahrausweis für Personenwagen plötzlich ohne eine einzige Fahrstunde einen Personenbus zu steuern hätten. Man kann das Fahrzeug zwar starten und auch bewegen, weiß, wo sich Bremse und Gaspedal befinden, kann aber möglicherweise nicht einmal die Tür für die Passagiere öffnen. So ähnlich erging es der Mehrheit der Mitglieder der Legislative mit dem Neuen Rechnungsmodell. Aber fahren wollen alle, das steht außer Diskussion.“

Seit der Inbetriebnahme des Neuen Rechnungsmodells konnten auf allen Stufen umfassende Erfahrungen mit den neuen Instrumenten, Prozessen und Fachbegriffen gemacht werden. Die in der Zwischenzeit umgesetzte fundierte Schulung und die breite Kommunikation haben dazu beigetragen, dass das Neue Rechnungsmodell zu mehr Transparenz geführt hat und dass die Aussagekraft der Berichterstattung gegenüber dem Parlament und gegenüber dem Steuerzahler wesentlich verbessert wurde. Der eingeschlagene Weg ist richtig, wobei es in Zukunft noch darum geht, den einen oder anderen Stein von diesem Weg zu entfernen und Optimierungen umzusetzen. ■