

Öffentliche Finanzen

Zeitgemässe Steuerung öffentlicher Haushalte

Auf der Welle von New Public Management (NPM) haben viele Kantone und Gemeinden ihre Haushaltssteuerung vermehrt auf die mittlere Frist und auf die Kunden- bzw. Wirkungsorientierung ausgerichtet. Neue Tendenzen verlangen nun eine stärkere langfristige Orientierung, z. B. an den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, eine verstärkte Integration der verschiedenen Instrumente sowie die Nutzung der neuen digitalen Möglichkeiten und der Individualisierung der Informationen. bolz+partner consulting hat ein Steuerungsmodell für öffentliche Haushalte entwickelt. Es kombiniert die bewährten Elemente mit den neuen Anforderungen und ist eine hilfreiche Grundlage für die Modernisierung der Steuerung von öffentlichen Aufgaben und Finanzen. Es wurde schon in mehreren Kantonen und grösseren Gemeinden mit Erfolg implementiert.

Im Zentrum des Steuerungsmodells steht ein kontinuierlich rollender Steuerungskreislauf, bestehend aus vier Phasen(vgl. Abb. 1):

- Zielfestlegung und Planung der Massnahmen;
- Steuerung der Umsetzung;
- Überprüfung und Berichterstattung;
- Nachhaltige Entwicklung der Aufgabenerfüllung.

« Die Qualität des Modells ist abhängig vom guten Zusammenspiel der Instrumente »

Diesen vier Steuerungsphasen können – inhaltlich und zeitlich abgestimmt – die folgenden Steuerungsinstrumente zugeordnet werden.

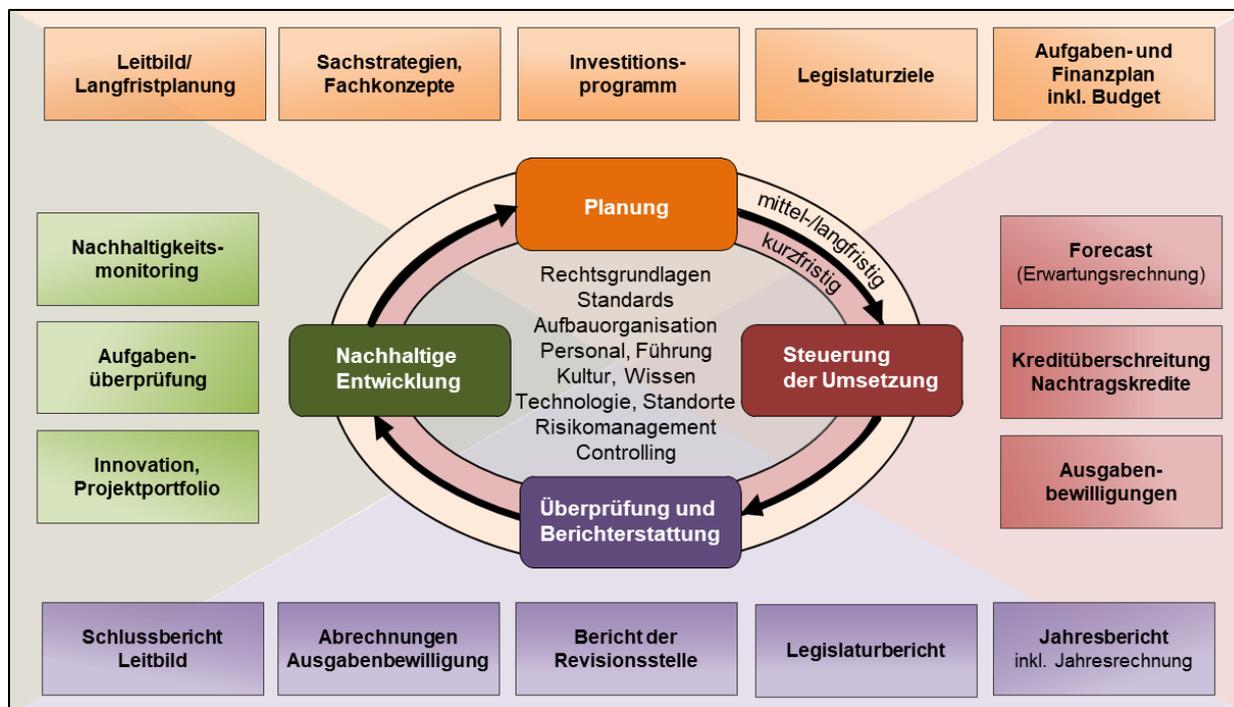


Abbildung 1: Generischer Steuerungskreislauf als Synthese aus verschiedenen Projekten (©bpc bolz+partner consulting ag)

Die Steuerungsinstrumente sind Grundlage für die Kompetenzverteilung zwischen der Legislative und der Exekutive. Dabei ist insbesondere die Rolle der Legislative in der (strategischen) Zielfestlegung zu klären.

Die Steuerinstrumente im Einzelnen

Planung

Die Exekutive ist für die strategische Planung zuständig. Sie muss gegenüber der Legislative aber

bestmögliche Transparenz über die Zusammenhänge und der Zielsetzungen bieten, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen kann und wirkungsvolle Akzente setzen kann.

Das **Leitbild** (oder Langfriststrategie) deckt einen mindestens 8- bis 15-jährigen Planungshorizont ab und gibt die allgemeine Stossrichtung für die verschiedenen nachgelagerten Planungen vor. Es lässt sich mit den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung integrieren.

Die **Finanzstrategie** setzt den finanziellen Rahmen für die strategische und operative Planung und nennt die dazu relevanten Instrumente und konkretisiert die Vorgaben der Finanzhaushaltsgesetzgebung. Die **Sachstrategien** (oder Fachkonzepte) definieren die strategischen Ziele für die Aufgabenbereiche. Die wichtigsten Zielsetzungen müssen in die rollende Planung einfließen. Das **Investitionsprogramm** setzt den langfristigen (i.d.R. mind. 10 Jahre) Rahmen für die Investitionstätigkeit (Ersatz- und Neuinvestitionen) fest. Die **Legislaturziele** sind das politische Planungsinstrument der Exekutive und setzen inhaltliche Prioritäten in ausgewählten Aufgaben.

Die operative Mehrjahresplanung erfolgt mit dem jährlich (rollend) erstellten **Aufgaben- und Finanzplan (AFP)**. Dessen erstes Planjahr entspricht dem **Budget**, welches die von der Legislative beschlossenen Budgetkredite umfasst (Globalkredite oder stark aggregierte Kontengruppen). Der AFP integriert auch die zentralen strategischen Ziele, die optional von der Legislative beschlossen werden können. Auf die Mittelfristplanung soll die Legislative über Planungsaufträge Einfluss nehmen können.

Steuerung der Umsetzung

Die unterjährige Steuerung beinhaltet die Überwachung der beschlossenen Budgetkredite und allenfalls die Gewährung von **Kreditüberschreitungen** (durch Exekutive) und **Nachtragskrediten** (durch Legislative). Die Entwicklung der wesentlichsten Aufgaben und Finanzkennzahlen wird

überwacht und zwei- bis dreimal jährlich in einem **Forecast** (oder Erwartungsrechnung oder Steuerungsbericht) zusammengefasst. Dieser vermittelt der Exekutive und der für Finanzen zuständige legislativen Kommission spätestens vor dem Budgetantrag den aktuellen Stand der Umsetzung.

Die **Bewilligung von Ausgaben** erfolgt vorgängig zu finanzierungswirksamen Vorhaben, die gerade bei Grossprojekten über mehrere Jahre verteilt sind. Entsprechend muss die Kontrolle über mehrere Jahre laufen. Die Jahrestanchen müssen durch die Budgetkredite abgedeckt sein.

Überprüfung und Berichterstattung

Die Rechenschaftsablage und die Überprüfung der Zielerreichung erfolgen im **Jahresbericht**, der auf den AFP abgestimmt ist. Die Jahresrechnung wird gemäss Empfehlungen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) oder in Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) erstellt und durch die Revision überprüft. Ergänzende Online-Plattformen ermöglichen heute vertiefende «Drill-down»-Optionen und individuelle Auswertungsmöglichkeiten. Mit separaten Berichten oder als Bestandteile des Jahresbericht werden über den aktuellen Stand der Umsetzung der Legislaturziele und des Leitbilds sowie die Abrechnungen der Ausgabenbewilligungen informiert.

Der Prozessschritt «Nachhaltige Entwicklung» stellt sicher, dass die definierten Zielsetzungen im Leitbild und in den Sachstrategien stetig überprüft und die grossen Leitlinien nicht aus den Augen verloren werden. Indikatoren für das **Monitoring** sind im AFP und Jahresbericht integriert.

Nachhaltige Entwicklung

Eine nachhaltige Entwicklung bedingt ständige betriebliche **Optimierung und Innovation**. Die Optimierungen der Arbeitsabläufe und Qualität der Leistungen erfolgen fortlaufend (Querschnittsprozesse). Durch die Exekutive ausgewählte Ressorts, Bereiche oder Aufgaben sollen jedoch auch periodisch mittels der **Aufgabenüberprüfung** auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanzielle Tragbarkeit hin untersucht werden.

Abstimmung unterschiedlicher Kreisläufe

Der Steuerungskreislauf kommt in unterschiedlichen Zeithorizonten zum Einsatz: als strategischer Kreislauf, als Jahreskreislauf und als Projektkreislauf. Die verschiedenen Steuerungsinstrumente sind diesen drei separaten aber voneinander abhängigen Steuerungskreisläufen zugeordnet und müssen gut aufeinander abgestimmt werden:

STRATEGISCHER KREISLAUF

Der strategische Kreislauf ist mittel- bis langfristig ausgelegt, wobei die einzelnen Planungen unterschiedliche Laufzeiten aufweisen können. Die strategischen Zielsetzungen geben Orientierung und Stabilität. Sie sind in den Instrumenten der Finanzstrategie, der Sachstrategien und der Legislaturplanung enthalten. Der jeweilige Stand der Umsetzung ist im AFP (wie auch im Jahresbericht) enthalten. Der AFP nimmt damit eine Schnittstellenfunktion zwischen dem strategischen und dem Jahreskreislauf ein. In der Praxis besteht hier noch vielerorts Verbesserungspotenzial.

JAHRES-KREISLAUF

Der Jahreskreislauf wird jährlich rollend durchlaufen mit den Instrumenten AFP und Jahresbericht. Die Budgetüberwachung ist Teil der Umsetzung – wo nötig müssen Kreditüberschreitungen oder Nachtragskredite beschlossen werden. Dieser Kreislauf ist in der Regel gut eingespielt. Die Möglichkeiten zur Verbesserung umfassen primär die Verwesentlichung der Inhalte, die Prozessabstimmung und Nutzung der Informatik.

PROJEKT-KREISLAUF

Der Projektkreislauf umfasst das Projektmanagement und die Bewilligung von Ausgaben für konkrete Vorhaben, über die nach Ablauf abgerechnet wird. Der Stand wird im AFP und Jahresbericht integriert. Ein Projektportfolio überwacht die Abstimmung der verschiedenen Projekte – innerhalb einer Verwaltungseinheit und auch für das ganze Gemeinwesen.

«
Der strategische und der jährlich rollende Kreislauf sind oft nicht transparent miteinander verknüpft.
»

Die drei Kreisläufe können wie folgt visualisiert werden:

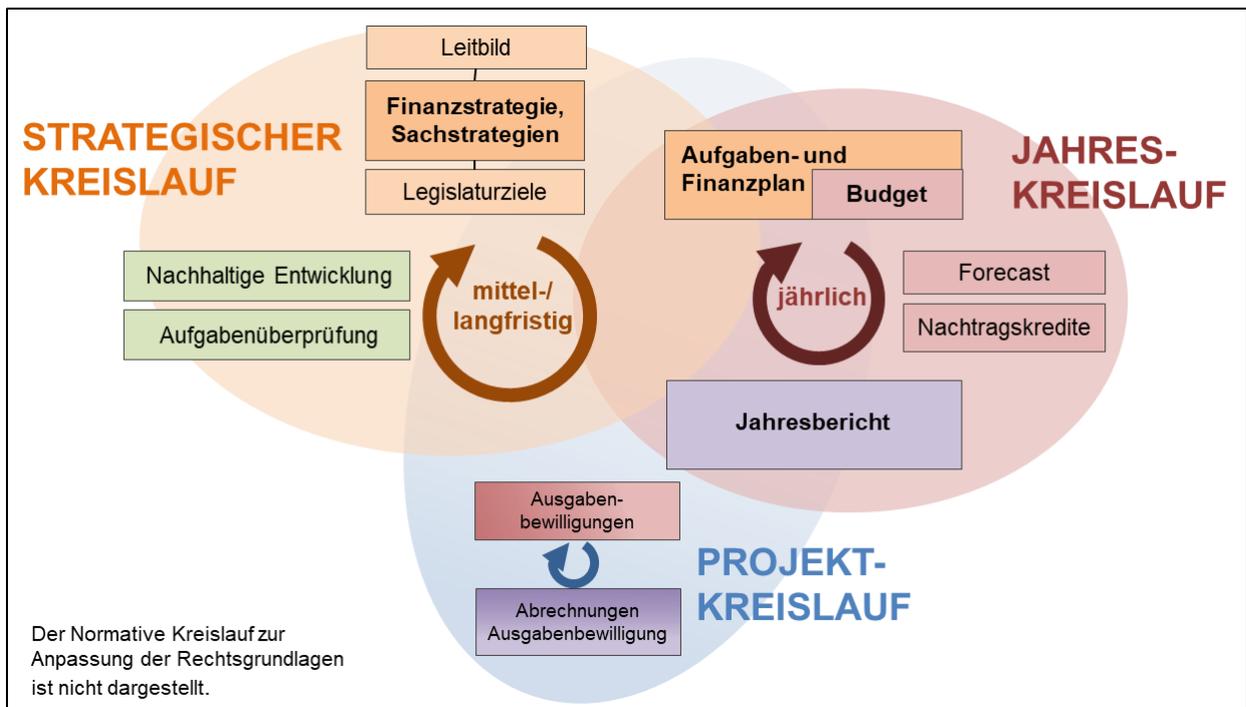


Abbildung 2: Das Steuerungsmodell verknüpft drei unterschiedliche Kreisläufe (©bpc bolz+partner consulting ag).

Wie wird ein neues Steuerungsmodell eingeführt?

Das oben dargestellte allgemeine integrale Modell ist für Gemeinden oder Kantone eine hilfreiche Grundlage zur Optimierung der Steuerung. Es dient zunächst als Grundlage für eine Bestandesanalyse: Mit welchen Instrumenten und Kreisläufen werden die öffentlichen Aufgaben und Finanzen im status quo gesteuert? Welche Steuerungskreisläufe sind schon etabliert? Als nächstes erlaubt das Modell eine systematische «Gap-Analyse»: Welche Lücken bestehen im Vergleich zum allgemeinen Modell? Gibt es Doppelspurigkeiten? Dies ermöglicht schliesslich die Identifikation und Auswahl von Massnahmen zur Erweiterung oder Vereinfachung des Steuerinstrumentariums, aber auch Massnahmen zur Vereinheitlichung und Integration schon bestehender Instrumente und Prozesse. bolz+partner hat auf dieser methodischen Grundlage schon zahlreiche Gemeinden und Kantone erfolgreich bei der Modernisierung der Steuerung unterstützt.

Die Autoren



Beat Blaser

Senior Consultant und Stv. Geschäftsführer bei bolz+partner consulting
beat.blaser@bolzpartner.ch

Beat Blaser hat langjährige Erfahrung in der umsetzungsorientierten Beratung von Gemeinden, Kantonen, des Bundes und in weiteren Branchen. Er hat verschiedene

Steuerungsmodelle in der öffentlichen Hand mitgeprägt, Aufgaben- und Finanzpläne eingeführt und Controllingkreisläufe auf Stufe Regierung und Verwaltung optimiert.



Dr. Urs Bolz

Geschäftsführender Partner bolz+partner consulting
urs.bolz@bolzpartner.ch

Urs Bolz hat zahlreiche Reorganisationsprojekte in Bund, Kantonen und Gemeinden begleitet und mitverantwortet. Er ist Experte u. a. für Staats- und Organisationsrecht und für öffentliches Finanzrecht. Urs Bolz hat in 7 (BE, ZH, BL, LU, AR, AG, ZG) Kantonen die Erneuerung des Finanzhaushaltsrechts und damit auch der gesamtstaatlichen Prozesse begleitet. Er hat vielfältig publiziert und ist Lehrbeauftragter für Public Management an der Universität St. Gallen und Dozent für «Integrierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen» an der Universität Bern (Kurs CeMaP).