

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 213/2004

Sitzung vom 18. August 2004

1199. Anfrage (Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung)

Die Kantonsräte Claudio Schmid-Meier, Bülach, und Markus Mendelin, Opfikon, haben am 24. Mai 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Im Januar 2004 verfasste die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich ein Kreisschreiben zum Thema New Public Management (NPM) und wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV). Diesem Schreiben wurden sechs farbige Broschüren beigelegt. Daraus geht hervor, dass man es begrüßen würde, wenn Schritte in Richtung NPM/WoV zur flächendeckenden Realisierung dieser Grundsätze unternommen würden.

Diese von der Zürcher Regierung initiierte Kampagne steht teilweise in einem krassen Gegensatz zur heute gängigen Praxis in den Gemeinden. Zwar sind beachtliche Fortschritte in betriebswirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht erzielt worden. Problematischer wirkte sich NPM/WoV jedoch auf die Umsetzung und Ausführung dieser Richtlinien im Gemeinderechnungswesen aus. Auf Grund einer Studie (Lagebeurteilung über die Verwaltung und Behörden der Gemeinden des Kantons Zürich im Zusammenhang mit dem Projekt wirkungsorientierte Verwaltung, Februar 2003) kommt der Autor zum Schluss, dass im NPM/WoV der Teilbereich des Rechnungswesens und der Haushaltsführung der Gemeinden keine Effizienzsteigerung erlangt wurde. Das Gegenteil ist eingetroffen. Es bewirkt einen enormen administrativen Aufwand und beansprucht zusätzliche personelle Ressourcen. Lediglich fünf Gemeinden im Kanton Zürich planten und förderten die Totalumsetzung dieser Grundsätze.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Die Gemeinde Opfikon-Glattbrugg befasste sich einige Jahre mit einzelnen Pilotprojekten. Die Stadt Dübendorf beschloss die Totalumsetzung der NPM/WoV-Grundsätze. Beide Gemeinden verkündeten Ende 2003 beziehungsweise im Frühjahr 2004 den Rückzug aus den NPM/WoV-Aktivitäten. Sämtliche buchhalterischen Tätigkeiten, die auf dem Prinzip des NPM/WoV beruhen, wurden eingestellt. Wie beurteilt die Zürcher Regierung diesen Rückzug?

2. Etliche Zürcher Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern führten die NPM/WoV-Richtlinien im Gemeindefinanzwesen nie ein. Dabei fällt auf, dass vor allem finanzstarke Gemeinden diese NPM/WoV-Vision ignorierten und sich lediglich auf den gesetzlichen Auftrag konzentrierten. Ist die Zürcher Regierung der Ansicht, dass mittels dieser NPM/WoV-Richtlinien die Haushaltssanierung und Gesundung von problematischen Finanzhaushalten einen Erfolg herbeiführen sollten?
3. Wie beurteilt die Zürcher Regierung die Einführung der IPSAS-Richtlinien in Gemeinden, die mit NPM/WoV-Richtlinien arbeiten und zurzeit bereits zwei Buchhaltungen im Rechnungswesen führen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat

I. Die Anfrage Claudio Schmid-Meier, Bülach, und Markus Mendelin, Opfikon, wird wie folgt beantwortet:

Am 1. Dezember 1996 hiessen die Zürcher Stimmberechtigten das Gesetz über die Rahmenbestimmungen für die Verwaltungsreform (Verwaltungsreformrahmengesetz; OS 54, 29) und damit die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zürich gut. Bestandteil des Gesetzes war eine Revision von §§ 139 und 164 des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1). Damit wurde den Gemeinden ermöglicht, Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu erproben und einzuführen. Die Details hinsichtlich der Globalbudgetierung regelte der Regierungsrat im Januar 1997 in der Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden (GBVG; LS 133.3).

Im Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung wurde verschiedentlich eine präzisere Kommentierung der einzelnen Bestimmungen gewünscht. Nach dem Erlass der Verordnung zeigte sich, dass die Auswirkungen der neuen Führungsinstrumente auf die herkömmliche Rechnungslegung gemäss harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM) nicht restlos geklärt waren. Zudem ergab sich in den Gemeinden ein Bedarf nach methodischer Unterstützung bei der Umsetzung von Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und insbesondere beim Aufbau einer Kostenrechnung. Um die aufgeworfenen Fragen zu klären und den interessierten Gemeinden beim Reformieren ihrer Verwaltung zu helfen, erteilte der Regierungsrat 1999 den Auftrag zur Ausführung des *wif!*-Projektes «NPM / Kosten- und Leistungsrechnung in den Gemeinden», das wie alle *wif!*-Projekte parlamentarisch von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) begleitet wurde. Das Projekt wurde per Ende 2003 mit der Publikation von sechs themenbezogenen Broschüren abgeschlossen.

Die Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung lassen sich zusammengefasst wie folgt beschreiben: Förderung der Bürgerinnen- und Bürgernähe, Entbürokratisierung, Dezentralisierung sowie wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung. Um dies zu erreichen, bietet die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kein in sich geschlossenes, einheitliches Konzept oder System an, sondern eine Vielzahl von Reformideen und -instrumenten. Sie lassen sich meist unabhängig voneinander verwirklichen. Die Publikationen des Kantons enthalten deshalb keine Richtlinien, sondern Vorschläge und Beispiele zur praktischen Umsetzung. Sie wurden gemeinsam mit Vertretern aus Gemeindeverwaltungen erarbeitet. Welche Elemente sich für eine bestimmte Gemeinde eignen, muss diese im Einzelfall selbst entscheiden. Dabei ist es sinnvoll, auf die historisch gewachsenen, identitätsstiftenden politischen Gemeindestrukturen Rücksicht zu nehmen.

Gemäss einer Untersuchung der Universität Bern aus dem Jahr 2001 haben rund 45% der Zürcher Gemeinden Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung umgesetzt. Von den Gemeinden mit über 10000 Einwohnern sind es gar 80%. Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung finden insbesondere in der Stadt Zürich sowie in den Gemeinden der Bezirke Horgen, Uster und Meilen Beachtung (Ladner, A., Steiner, R.: Gemeindereformen im Kanton Zürich. Bern 2001, S. 35 ff.). Eine Umfrage des Gemeindeamtes im März letzten Jahres zeigte, dass im Jahr 2003 zwölf politische Gemeinden und fünf Schulgemeinden ihre Verwaltung oder Teile davon mit Globalbudgets führten. Eine Kostenrechnung wandten damals 38 politische Gemeinden sowie 16 Schulgemeinden an. Befragt nach ihren Absichten für die Zukunft, äusserten 20 politische Gemeinden und 14 Schulgemeinden die Absicht, mit Globalbudgets zu arbeiten. 55 politische Gemeinden und 28 Schulgemeinden wollten inskünftig mit einer Kostenrechnung arbeiten. Über 20 Gemeinden haben ihre Gemeindeordnung bereits im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geändert, wobei deren Zahl in letzter Zeit zugenommen hat.

Zu den Verwaltungsreformprojekten in den Städten Opfikon und Dübendorf lässt sich auf Grund der Berichte an das Gemeindeamt Folgendes ausführen: Die Stadt Opfikon führte von 1999 bis 2003 die Verwaltungsbereiche «Alterszentrum», «Badeanlage» und «Stadtbibliothek» versuchsweise mit Globalbudgets. Nach dem Abschluss der Testphase wurde entschieden, auf die flächendeckende Einführung der Globalbudgetierung zu verzichten und in den drei Versuchsbereichen wieder ausschliesslich auf herkömmliche Weise Rechnung zu legen. Begründet wurde dieser Entscheid insbesondere mit dem erhöhten Aufwand für

Rechnungsführung und Controlling, welcher sich aus der flächendeckenden Einführung der Globalbudgetierung ergeben hätte. In Dübendorf hiessen die Stimmberechtigten 1997 die Durchführung eines befristeten NPM-Versuchs in den Bereichen Finanzverwaltung, Polizei- und Wehrwesen sowie Alterszentrum gut. Im Jahr 2001 entschieden sie sich für die flächendeckende Erprobung von NPM. Im Frühjahr 2003 wurde der Versuch im Auftrag des Stadtrats von externer Seite evaluiert. Dabei zeigten sich verschiedene Stärken und Schwächen des NPM-Projekts. Stadt- und Gemeinderat beschlossen in der Folge, den Versuch per Ende 2004 zu beenden, zur herkömmlichen Rechnungslegung zurückzukehren und diese, soweit sinnvoll, durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung zu ergänzen. Der künftige Verzicht auf Globalbudgetierung und Output-Steuerung wurde mit der Kompliziertheit und dem Aufwand der Letzteren begründet. In Dübendorf werden somit weiterhin NPM-Instrumente eingesetzt.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass zahlreiche Gemeinden ihre Verwaltung fortentwickeln und sich dabei auch mit Anliegen der neuen Verwaltungsführung auseinander setzen. Diese Reformbemühungen zur Optimierung der Aufgabenerfüllung sind zu begrüssen. Es ist aber Sache jeder Gemeinde, selber darüber zu entscheiden, welche neuen Elemente der Verwaltungsführung sie in welcher Weise einführen will. So unterschiedlich sich die Probleme in den zürcherischen Gemeinden präsentieren, so verschieden sind auch die Lösungsmöglichkeiten. Es gibt dabei keine von vornherein und für alle richtigen oder falschen Lösungen. Der Regierungsrat kommentiert deshalb die konkreten Entscheidungen über Art und Umfang der Verwaltungsreform in einer Gemeinde nicht. Er erachtet es aber als seine Pflicht, alle Gemeinden gleichermaßen über Reformmöglichkeiten auf Ebene der kommunalen Verwaltung zu informieren. Die Broschüren wurden deshalb anfangs 2004 auf der Website des Gemeindeamtes veröffentlicht und an alle Gemeinden versandt. Die grosse Zahl der Downloads und Nachbestellungen sowie die spontanen Rückmeldungen zeigen, dass die Publikationen vielerorts mit Interesse zur Kenntnis genommen wurden.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung dient nicht in erster Linie der Sanierung angeschlagener Gemeindehaushalte, sondern allgemein der Optimierung der Verwaltung. Effizienzsteigerung ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Anliegen. Die Gemeindeverwaltung sucht ihre Aufgabe mit den zur Verfügung stehenden Mitteln bestens zu erfüllen. Dies ergibt aber nicht zwingend eine Ausgabensenkung oder eine Steigerung der Einnahmen. Dazu bedarf es politischer Entscheide. Es liegt auch auf der Hand, dass eine Verwaltungsreform mit Kosten verbunden ist und während des Reformprozesses den Gemeindehaus-

halt zusätzlich belastet. Die Einführung von Elementen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung eignet sich deshalb nicht zum kurzfristigen Sparen.

Das Rechnungswesen einer Gemeinde kann je nach der von ihr gewählten Ausprägung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung unterschiedlich stark betroffen sein. Oft wird eine Kosten-Leistungs-Rechnung geführt, die meist auch eine Leistungserfassung und eine Anlagebuchhaltung erfordert. Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geht also in der Regel einher mit dem Ausbau des betrieblichen Rechnungswesens. Dies ist unter anderem erforderlich, weil die Finanzbuchhaltung die Betriebsrealität verzerrt wiedergibt. Deren Daten eignen sich deshalb nicht zur betrieblichen Steuerung.

Es zeichnet sich ab, dass sich die Rechnungslegung der Gemeinden künftig an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren wird. Die auf Gemeindeebene massgeblichen Verbände (GPV, VZGV, VFZ) begrüßen diese Entwicklung grundsätzlich. Aus heutiger Sicht setzt eine weitgehende Einführung der IPSAS-Standards in den Zürcher Gemeinden allerdings eine entsprechende Überarbeitung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) voraus. Änderungen am HRM erfordern ein interkantonaes Einvernehmen. Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen der Finanzdirektorenkonferenz hat die diesbezüglichen Arbeiten bereits aufgenommen. Es wird gleichwohl noch einige Zeit dauern, bis die Zürcher Gemeinden nach IPSAS-Standards Rechnung legen werden.

Die IPSAS-Standards bringen einerseits eine Angleichung der Rechnungslegung der öffentlichen Hand an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft. Andererseits sorgt die Beachtung von IPSAS-Standards für eine realitätsnähere finanzbuchhalterische Bewertung und damit zu tendenziell grösserer Übereinstimmung zwischen den Daten des öffentlichen und des betrieblichem Rechnungswesens der Gemeinden. Beides würde die Rechnungsführung eher vereinfachen. Genauere Aussagen sind hierzu aber erst möglich, wenn die Überarbeitung des HRM abgeschlossen ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi