

## Ansichtssache

KOMMENTAR

## Das Ziel im Blick

## IPSAS in der Schweiz: Bald auch Standard in deutschen Kommunen?

Von Kuno Schedler

In der Schweiz und in Deutschland wird gegenwärtig über eine Neugestaltung der öffentlichen Rechnungslegung diskutiert. Dies allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. In Deutschland steht der (längst fällige) Übergang von der Kameralistik auf die Doppik im Zentrum der praktischen Umsetzung. In der schweizerischen Bundesverwaltung und im Kanton Zürich steht die Einführung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) im Fokus. Denn, das ist wesentlich zu wissen, die Schweizer kennen die Doppik schon seit Ende der Siebzigerjahre und arbeiten ohne nennenswerte Probleme in diesem System.

## IPSAS als Orientierungsrahmen

Warum soll nun dennoch eine Modernisierung des doppelischen Systems in der Schweiz erfolgen? Die Gründe sind für den Bund und den Kanton Zürich unterschiedlich. Der Bundesrat (das ist die Bundesregierung in der Schweiz) hat vor einiger Zeit beschlossen, für das Rechnungswesen einheitlich SAP einzuführen. Aus einer unüberschaubaren Fülle unterschiedlichster Systeme in den Verwaltungseinheiten werden sämtliche Daten in ein einheitliches, integriertes System migriert. Diese Gelegenheit nimmt der Bundesrat nun beim Schopf und setzt gleichzeitig ein neues Rechnungsmodell auf. Bei der Erarbeitung dieses Modells wurden – nicht zuletzt mangels anderer Standards – die IPSAS als Orientierungsrahmen einge-

setzt. Ziel der Reform ist es, mehr Transparenz in die finanzielle Steuerung zu bringen und gleichzeitig die (aus der Kameralistik stammende) Kreativität der Finanzpolitik in Bezug auf Rechnungslegung so weit wie möglich einzudämmen. Das Prinzip des „true and fair“ steht nun an oberster Stelle bei der Bewertung von Aktiva und Passiva des Bundes.

„Im Zentrum jeder Kostenrechnung steht die Entscheidungsrelevanz.“

Innerhalb der Verwaltung wird ein abgestuftes System einer entscheidungsorientierten Teilkostenrechnung eingeführt. Dies ermöglicht – falls notwendig – auch die Berechnung von „Vollkosten“. Letztere sind allerdings in der Regel nicht geeignet für Führungsentscheidungen, da sie die Dynamik des Kostenverlaufs nicht abbilden vermögen. Dennoch lieben Schweizer Politiker den Begriff der „Vollkosten“. Er trägt die Illusion in sich, die „wahren“ Kosten der Verwaltungsleistung auszuweisen. Ein Irrtum, der fatale Folgen für die Glaubwürdigkeit der Kostenrechnung haben wird.

Die realen Kosten verhalten sich in einem Umfeld mit hohen Fixkosten nicht so, wie es die Vollkostenrechnung vorgaukelt. Hier stehen die Schweizer allerdings nicht allein. Gleiches wird aus angloamerikanischen Ländern berichtet, und wenn ich die Diskussion in Deutschland richtig beurteile,

so wird auch hierzulande allzu schnell nach „vollen“ Kosten gerufen. Im Zentrum jeder Kostenberechnung steht die Entscheidungsrelevanz: Nur wenn ich weiß, zu welcher Frage ich eine Entscheidung fällen muss, kann ich die relevanten Kosten berechnen.

## Kein einheitliches Rechnungswesen in den 26 Kantonen

Auf kantonaler Ebene steht die kleine Schweiz mit ihren 26 Kantonen vor dem Problem, dass sie über keine Standard Setting Organisation verfügt. Das bedeutet: niemand kann den Kantonen vorschreiben, wie sie ihr Rechnungswesen auszugestalten haben. Seit Ende der Siebzigerjahre gelang es durch Absprachen, die kantonalen Rechnungen einigermaßen zu harmonisieren. Seit Mitte der Neunzigerjahre weiß man, dass das „alte“ Rechnungsmodell den Anforderungen einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nicht mehr ganz genügt. Reformen wären notwendig.

Nun ist es aber so, dass nicht alle 26 Kantone die WoV umsetzen, und damit ist der Reformbedarf sehr unterschiedlich. Die Folge ist eine schleichende Disharmonisierung zwischen jenen, die WoV umsetzen, und jenen, die das alte (inputorientierte) Führungsmodell weiter anwenden. Der größte Kanton der Schweiz (Zürich) hat nun die Initiative ergriffen und entwickelt sein Rechnungswesen an IPSAS orientiert weiter. Die Erfahrung lehrt, dass die kleineren Kantone diesen Pfad früher oder später ebenfalls einschlagen werden.

## Und was geschieht in Deutschland?

Hier, so macht es den Eindruck, herrscht ähnliche Vielfalt der Rechnungsmodelle wie in der Schweiz. Auch hier täte es Not, die dezentrale Entwicklung der Systeme an einem gemeinsamen Orientierungspunkt auszurichten. Dieser Punkt könnten die IPSAS sein, die allerdings in Einzelpunkten an die deutschen Verhältnisse anzupassen wären. Nicht zuletzt wird auch Deutschland, so wie die Schweiz, in eine Phase der entharmonisierten Entwicklung der Rechnungsmodelle eintreten, in der in einer Art Wettbewerb der Ideen jene Modelle obsiegen werden, die in der Praxis den größten Nutzen stiften. Oder aber, und auch hier besteht eine Parallele zur Schweiz, die Anbieter von Rechnungslegungssoftware setzen qua Marktmacht Quasistandards fest. Man mag diese Variante mögen oder nicht, sie könnte auf jeden Fall zu pragmatischen Lösungen führen. Ich meine, das Wichtigste ist im Moment, bei aller Liebe zur technischen Perfektion das Ziel nicht aus den Augen zu verlieren. Stets gilt es, die Frage nach dem Hauptzweck der öffentlichen Rechnungslegung zu stellen: erstens, die zeitgerechte Bereitstellung entscheidungsrelevanter Information und zweitens, die politische Kontrolle über das Haushaltsgebaren der Regierung und Verwaltung ermöglichen.

Kuno Schedler ist Professor für Public Management an der Universität St. Gallen (Schweiz).  
Kuno.Schedler@unisg.ch



„The nearest thing to eternal life we will ever see on this earth is a government program.“

Ronald Reagan,  
40. Präsident der USA

## DAS WICHTIGSTE FÜR ÖPP IST DAS GLEICHGEWICHT.

Chancen und Risiken müssen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften ausbalanciert sein – sonst scheitern sie. Deshalb verteilen unsere Berater die Gewichte von Anfang an so, dass keine Schiefelage entsteht.

Wir schaffen Balance in ÖPP-Projekten – für öffentliche Auftraggeber und private Unternehmen – mit mehr als 320 Rechtsanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ

RECHTSANWÄLTE STEUERBERATER WIRTSCHAFTSPRÜFER • PARTNERSCHAFT

BERLIN BRATISLAVA BUDAPEST BUKAREST DRESDEN DÜSSELDORF  
FRANKFURT/M. MOSKAU MÜNCHEN NEW YORK PRAG WARSAU  
NOERR.COM

## Veranstaltungskalender März 2006 bis Mai 2006

Termin	Titel	Veranstaltungsort	Informationen
21.-22.03.	Staats- und Kommunalfinzen – Analysieren, Konsolidieren, Optimieren	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	www.dhv-speyer.de
22.-24.03.	Betriebswirtschaftliches Symposium Bau	Weimar	www.symposiumbau.de
28.03.	PPP – Alternatives Realisierungsmodell für Kommunen?	Nürnberg	www.kpmg.de
31.03.	3. Bayerisches Kommunikationsforum	Nürnberg	www.hvb.de
25.04.	5. Jahrestagung PPP	Frankfurt	www.convent.de
03.-04.05.	ÖPNV 2006	Berlin	www.euroforum.de
09.-11.05.	KOMCOM SÜD	Neue Messe Karlsruhe	www.komcom.de
10.-12.05.	Europäischer Gemeindetag 2006	Messe Innsbruck	www.rgre2006.at
16.-17.05.	Zukunft Kommune	Messe Stuttgart	www.zukunftkommune.de
30.-31.05.	Besteuerung der öffentlichen Hand	Oberursel/Taunus	www.euroforum.de

## IMPRESSUM

**Verlag**  
Financial Gates GmbH  
c/o F.A.Z.-Institut  
Mainzer Landstraße 199  
60326 Frankfurt am Main  
Geschäftsführung: Volker Sach, Peter Steinke  
Objektleitung: Dr. André Hülsbömer  
verlag@derneuekaemmerer.de

**Anzeigen:** Sylvia Daun  
Telefon: (069) 75 91 - 14 82  
Telefax: (069) 75 91 - 24 95

**Redaktion:** Ludwigstraße 25, 61169 Friedberg  
Vanessa Keppler (verantwortl.), Petra Gessner  
(Büro Köln), Doris Hülsbömer, Nadine Jakobs,  
Iris Meinking, Friederike Wehnert (Büro Berlin)  
Telefon: (06031) 73 86 - 13  
Telefax: (06031) 73 86 - 20  
E-Mail: redaktion@derneuekaemmerer.de

**Aboservice:** Stéphanie Nell  
Telefon: (069) 75 91 - 21 29  
Telefax: (069) 75 91 - 19 66  
E-Mail: aboservice@derneuekaemmerer.de

**Jahresabonnement:** Inland: 24,- Euro inkl.  
MwSt. und Porto für vier Ausgaben.  
Einzelpreis: 7,50 Euro inkl. MwSt. und Porto.  
Ausland: auf Anfrage

## Freiabonnement für Vertreter der öffentlichen Hand: www.derneuekaemmerer.de

**Haftungsausschluss:** Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts der Zeitung Der Neue Kämmerer übernehmen Verlag und Redaktion keine Gewähr. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Fotografien oder Grafiken wird keine Haftung übernommen. Es gelten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die auf der Homepage (siehe „Freiabonnement“) hinterlegt sind.

**Druck & Verarbeitung:** Boschen Druck, Frankfurt am Main

**Grafik:** Nicole Laubach (Konzept); Daniela Seidel, F.A.Z.-Institut

ISSN: 1860-7292

DER NEUE  
KÄMMERER

Zeitung für öffentliches Haushalts-,  
Beteiligungs-, Immobilien- und  
Prozessmanagement

**Redaktioneller Fachbeirat:** Dr. Constantin Alsheimer, Mitglied des Vorstandes der Mainova AG, Frankfurt am Main; Dr. Jan Endler, Partner und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Linklaters Oppenhoff & Rädler, Berlin; Timm Fuchs, Leiter des Finanzreferats, Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), Berlin; Herbert Gehring, Amtsleiter der Stadtkämmerei der Landeshauptstadt Dresden; Professor Dr. Heinz Grosseckter, Institut für Finanzwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster; Thomas Grotowski, Abteilungsleiter Öffentliche Kunden, HypoVereinsbank AG, München; Ekkehard Grunwald, Kämmerer der Stadt Salzgitter; Michael Hegel, Managing Director Investment Banking, Sal. Oppenheim jr. & Cie. KGaA, Köln; Thomas Köhler, Partner und Fachanwalt für Steuerrecht, Luther Rechtsanwalts-Gesellschaft mbH, Frankfurt am Main; Robert Matthes, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Nörr Stiefenhofer Lutz, Dresden; Professor Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident des Freistaates Sachsen; Norbert Mörs, Bankdirektor Öffentliche Kunden, WestLB AG, Düsseldorf; Marius Nieland, Kämmerer der Stadt Essen; Thomas Northoff, Partner, Deloitte & Touche GmbH, München; Frank Oran, Dezernent für Finanzen und Beteiligungen der Landeshauptstadt Saarbrücken; Richard Sperl, Stadtdirektor der Landeshauptstadt München; Dr. Steffen Wagner, Partner, KPMG AG, Frankfurt am Main