

In eigener Sache

Anlässlich der Generalversammlung vom 18./19. September 1997 in Schaffhausen wurden mit dem Erlass der Statuten die Weichen für die Zukunft unserer Konferenz gestellt. Im personellen Bereich hat anstelle von Herrn Regierungsrat Mario Annoni, Bern, Frau Regierungsrätin Katrin Hilber, St. Gallen das Konferenzpräsidium angetreten. Für die zurückgetretenen Herren Peter Hard, Walter Leuenberger und Werner Schröter sind die Herren Gérald Mutrux und Markus Urech gewählt worden. Die Kommission wird anfangs Dezember 1997 zur ersten Sitzung zusammentreten. Nebst der Konstituierung wird die künftige Kommissionsarbeit festzulegen sein. Dabei wird der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die nach wie vor alles andere als rosig ist, weiterhin besondere Beachtung zu widmen sein.

Die Ablösung in der Redaktion des INFO hat, wie die vorliegende Ausgabe zeigt, bereits stattgefunden. Unser neuer Redaktor, Haimo Heisch, Chur, hat eine Ausgabe mit aktuellen und interessanten Themen zusammengestellt. Ich empfehle sie Ihrer Aufmerksamkeit und danke Haimo Heisch für die Herausgabe.

Ich wünsche Ihnen frohe und erholsame Festtage und alles Gute zum Jahreswechsel.

Felix Sennhauser, Kommissionspräsident

Editorial

En adoptant les nouveaux statuts lors de l'assemblée générale tenue les 18 et 19 septembre 1997 à Schaffhausen, la Conférence a posé les jalons de son activité future. A la présidence de la Conférence, Monsieur le conseiller d'Etat Mario Annoni, Berne, a cédé son siège à Madame la conseillère d'Etat Katrin Hilber, St-Gall. Au sein de la commission, MM. Gérald Mutrux et Markus Urech remplaceront MM. Peter Hard, Walter Leuenberger et Werner Schröter, démissionnaires. Début décembre, la commission se réunira dans sa nouvelle composition. Elle répartira les tâches entre ses membres et précisera son programme d'activités. La situation financière tendue des budgets publics, qui est tout sauf rose, retiendra particulièrement son attention.

Ainsi que l'atteste la présente édition de notre journal *Info*, le nouveau rédacteur est déjà entré en activité. Monsieur Haimo Heisch de Coire a réuni des thèmes intéressants et d'actualité dans ce cinquième numéro. Je vous les recommande à votre lecture attentive et remercie Haimo Heisch.

A toutes et à tous, je souhaite des fêtes de fin d'année joyeuses et reposantes et vous adresse mes vœux les meilleurs pour la nouvelle année.

Felix Sennhauser, président de la commission

Inhalt / Contenu

Controlling als Instrument der Beherrschung des Finanzhaushaltes?	2
Le controlling est-il l'instrument permettant de maîtriser la gestion financière? (Resumé)	4
Neues aus den Kantonen / Nouveautés communiquées par les cantons	6
Kennzahlen der Gemeinden 1995	9
Indicateurs de la situation financière des communes politiques en 1995	9

Controlling als Instrument der Beherrschung des Finanzhaushaltes?

Prof. Dr. Kuno Schedler

Zusammenfassung des Referates an der
1. Südostschweizer Gemeindetagung am
7. November 1997 in Chur

I. Was ist Controlling?

„Controlling“ im heutigen Sinne entstand als Folge der industriellen Entwicklung in den USA in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, wobei erst in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts eine eigentliche Ausbreitung des Konzeptes stattfand.¹ Ein einheitliches und allseits akzeptiertes Begriffs- und Aufgabenverständnis hat sich allerdings bis heute noch nicht herausgebildet.

Der Begriff „Controlling“ umfasst die Gesamtheit aller Funktionen, die die Informationsversorgung von Entscheidungsträgern verbessern sollen. Es ist Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsystem der Organisation, das sich auf die verschiedenen Bereiche der Leistungserstellung bezieht. Damit enthält es auch Teilfunktionen wie das Erkennen von Informationsbedarf, die Beschaffung von Informationen, die Bereitstellung und praktische Anwendung von Analyse- und Bewertungsmethoden und die vorbereitende Informationsverarbeitung für Planung und Ergebniskontrolle. Dabei wird *der Controller* oder *die Controllerin* nie selbst entscheiden, sondern nur Entscheidungsvorbereitung und -unterstützung betreiben.²

In den meisten öffentlichen Institutionen wird Controlling in seiner für das Management typischen Form heute üblicherweise in drei Bereiche unterteilt.³

- **Leistungs-Controlling:** Es erfasst alle leistungsmässigen Vorgänge in der öffentlichen Institution. Hierzu zählen insbesondere die Überwachung der Leistungsvereinbarungen, die Erfassung der Leistungen und der Wirkungen und die stufengerechte Bereitstellung der notwendigen Informationen. Seine - zum Teil ungewohnten - Elemente sind u.a. Produkte, Produktgruppen, Ziele und Indikatoren.
- **Finanz-Controlling:** Es erfasst alle finanziellen Vorgänge in der öffentlichen Institution, von der Budgetierung über die Finanzplanung zur finanziellen Überwachung⁴ des

Haushalts und zum Rechnungswesen. Seine Fragenstellungen drehen sich u.a. um Kosten/Erlöse pro Produkt und Produktgruppe oder Finanzkennzahlen.

- **Personal-Controlling:** Es erfasst die personellen Vorgänge, d.h. die Personalplanung, die quantitative und qualitative Überwachung der personellen Entwicklung, den Aufbau und die Pflege des Personal-Informationssystems und neuerdings insbesondere Fragen der Motivation und der Verwaltungskultur.

Controlling ist damit mehr als reine Kontrolle und mehr als reine Finanzbetrachtung⁵. Es versucht, systematisch und umfassend zu sein und dabei zielgerichtet die Führungsaufgabe der Linie zu unterstützen. Abbildung 1 zeigt am Beispiel des Finanzmanagements in öffentlichen Institutionen, welche Funktionen das Controlling übernimmt: Es stellt die Basis und die Säulen für das Gebäude, ist also Rechnungswesen, Planung, Budgetierung, Monitoring und Berichtswesen.

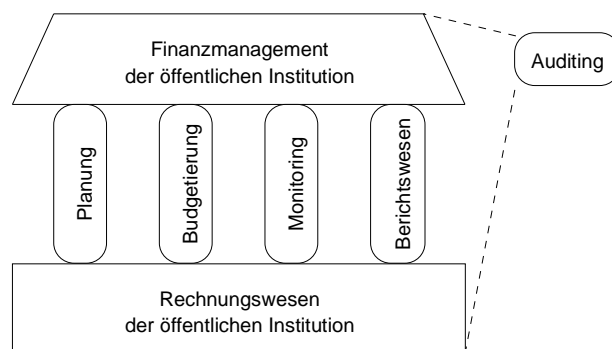


Abbildung 1: Finanzmanagement der öffentlichen Institution

II. Controlling und Finanzhaushalt

Möchte man den Finanzhaushalt „beherrschen“, so muss man vorerst auf die Faktoren eingehen, die den Finanzhaushalt beeinflussen. Dabei gilt es, sich zu vergewissern, dass nur ein Teil dieser Faktoren von Controlling überhaupt erfasst werden: Controlling ist nämlich eine „hausinterne“ Angelegenheit, die sich vor allem mit den durch das Management beeinflussbaren Elementen auseinandersetzt. Diese Zusammenhänge sind schematisch in Abbildung 2 dargestellt.

Einflussfaktoren auf den Gemeindehaushalt

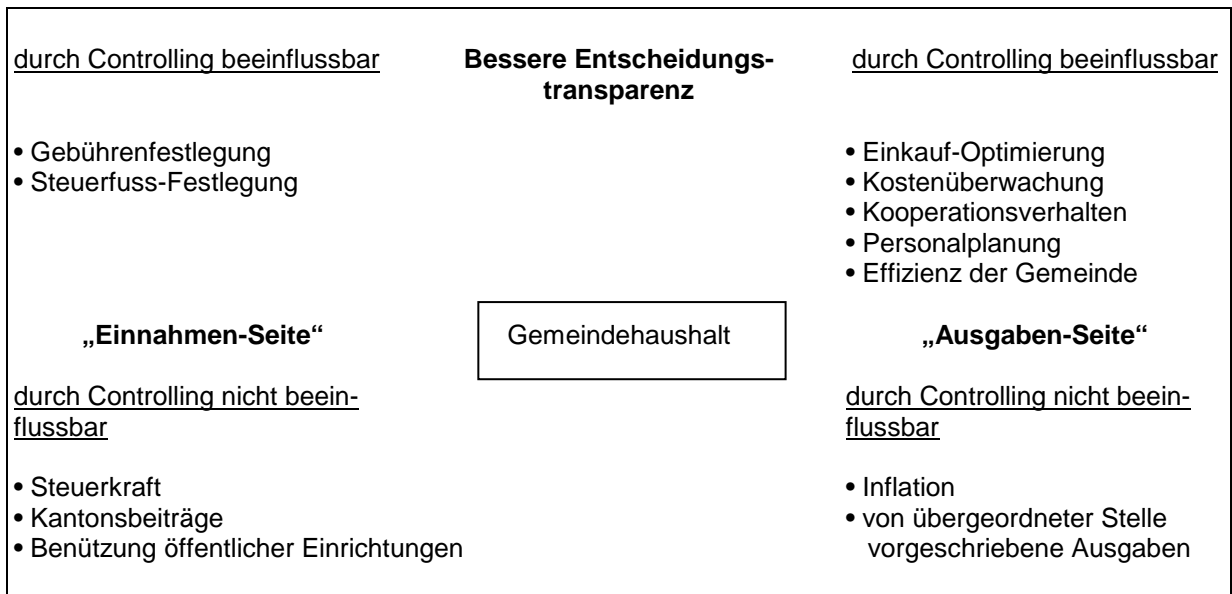


Abbildung 2: Einflussfaktoren auf den Gemeindehaushalt (beispielhaft)

Aus der Abbildung 2 wird ersichtlich, dass mit Controlling in der Gemeinde

- a) eher die Ausgaben- als die Einnahmenseite verbessert werden kann,
- b) vor allem Bereiche des eigenverantwortlichen Managements angegangen werden können,
- c) politische Entscheide nicht umgangen, aber (dank verbesserter Transparenz) zum Positiven beeinflusst werden können,
- d) eine systematischere Sicht der Abläufe aus der Management-Perspektive ermöglicht wird.

Nach diesen kurzen Einführungen möchte ich gerne die Diskussion in die Richtung lenken, ob Controlling an sich ein geeignetes Instrument für die Beherrschung des Finanzhaushaltes ist. Dazu habe ich einige Thesen formuliert.

III. Thesen

1. *Transparenz führt zu besseren Entscheidungen.* Es ist davon auszugehen, dass viele Ent- scheidungen heute „uninformiert“ gefällt werden, d.h. dass im Zeitpunkt des Ent- scheidungs zu wenig Informationen vorliegen, als dass die Sache umfassend beurteilt werden könnte. Wird die Qualität der Informatio- nen verbessert, so ist auch mit einer Ver- besserung der Entscheidungsqualität zu rechnen.

2. *Transparenz führt zu bewussterem Umgang mit Ressourcen.*

Alle unsere aktuell laufenden Projekte im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zeigen, dass Kosten-Lei-

stungstransparenz zu einem bewussteren Umgang mit Ressourcen führt. Es ist in der Tat so, dass keine weiteren Anreize notwendig sind, um bereits ein Umdenken in der Verwaltung zu erwirken. Dies wird

durch ein umfassendes Controlling noch zusätzlich verstärkt.

3. *Politik versteht nur politische Sprache.*

Controlling ist primär ein Instrument des Gemeindemanagements und wird von der Politik nur zögerlich aufgenommen. Politische Argumentationen und Überlegungen (=„politische Rationalität“) arbeiten nur selten mit der gleichen Logik wie das Management. Controlling muss daher Resultate liefern, die für die Politik verständlich und wesentlich sind.

4. *Gute Politikvorbereitung bedingt Controlling.*

Controlling ist ein sehr wichtiges Instrument für die Politikvorbereitung in der Gemeinde: Dank guter Planung, Budgetierung, Überwachung und einem bürger- und politikerfreundlichen Berichtswesen kann die Entscheidungsqualität im Gemeinderat oder an der Bürgerversammlung erheblich gesteigert werden.

5. *Gute Politik führt zur Beherrschung des Finanzhaushalts.*

Langfristige Gemeindepolitik wird dafür Sorge tragen, dass die Handlungsfreiheiten der Zukunft nicht durch Überschuldung in der Gegenwart beeinträchtigt werden. Aus diesem Grund muss es ein wichtiges Ziel der Gemeindepolitik sein, den Finanzhaushalt zu beherrschen. Hierzu bietet das Controlling das notwendige Instrumentarium - die richtigen Entscheide aber muss die Politik fällen.

Controlling bezieht sich vorwiegend auf interne Abläufe und Entwicklungen. Es kann nicht über die Gemeinde hinaus wirken. Aus diesem Grund müssen externe Einflüsse vom Controller frühzeitig erkannt und in interne Massnahmenvorschläge umgesetzt werden. Trotz allem sind seine Möglichkeiten diesbezüglich aber beschränkt.

6. Auch die beste Politik kann externe Einflüsse nicht beherrschen.

¹ vgl. J. Weber, Einführung in das Controlling, 2. Aufl., Stuttgart: Poeschel, 1990, 2f.

² Im Fall eines Parlaments wäre der Controller bzw. die Controllerin in einem stärker als heute ausgebauten Parlamentsdienst anzusiedeln.

³ vgl. H.P. Egli/U.Käch, Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) des Kantons Luzern, in: P. Hablützel/T.Haldemann/K. Schedler/K. Schwaar (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien, 1995, 178f.

⁴ Hierbei ist das Controlling jedoch von der Revision zu unterscheiden, die - im Gegensatz zum Controlling - nicht Linienaufgabe ist, nicht mitschreitend erfolgen sollte und durch unabhängige Gremien erfolgen soll.

⁵ wie dies etwa M. Stadler, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Solothurn, 1991, suggeriert.

Le controlling est-il l'instrument permettant de maîtriser la gestion financière ?

(Résumé)

La notion de "controlling" englobe l'ensemble des fonctions permettant l'amélioration de la qualité des informations destinées aux preneurs de décisions. Il s'agit des fonctions de planification, de direction et de contrôle de l'organisation concernée, fonctions qui s'étendent aux différents secteurs offrant des prestations. Le controlling comprend donc aussi des fonctions partielles comme celles de reconnaître les besoins au niveau de l'information, de la production et de l'utilisation pratique de cette information, de son analyse, y compris son appréciation, afin de l'intégrer dans le contrôle de la planification et celui des résultats. La personne chargée du controlling aura donc pour objectif de préparer et de documenter les preneurs de décisions, et non de prendre les décisions à leur place.

La plupart des institutions publiques subdivisent le controlling en trois secteurs:

- *le controlling des prestations*: analyse l'ensemble des étapes de la production des prestations de l'institution publique concernée. Il s'agit notamment de surveiller l'exécution des conventions réglant ces prestations, la saisie des données relatives aux prestations, l'effet exercé par les prestations offertes sur les consommateurs, et la préparation de l'information conforme aux besoins des destinataires. Les produits, groupes de produits, objectifs et indicateurs en sont les éléments essentiels.
- *le controlling financier*: englobe la gestion financière de l'institution publique concernée. Il va de l'élaboration du budget, en passant par la planification financière, jusqu'à la surveillance de la gestion financière et de la comptabilité. Le controlling financier s'intéresse aux coûts par rapport aux recettes obtenues pour chaque produit et groupe de produits ainsi qu'aux indicateurs financiers.
- *le controlling du personnel*: analyse la planification du personnel, son développement quantitatif et qualitatif, la constitution et la gestion du système d'information relatif au personnel et, plus récemment, aux

questions relevant de la motivation et de la culture d'entreprise.

Les objectifs du controlling vont donc au-delà d'un simple contrôle ou d'une analyse purement financière. Si l'on souhaite "*maîtriser*" la gestion financière, il faut d'abord connaître les facteurs qui l'influencent. On se souviendra que le controlling est aussi avant tout une "*opération interne*" s'occupant des éléments avec lesquels le management de l'institution publique est confronté.

Le controlling d'une commune est en mesure

- d'améliorer plutôt le côté dépenses que le côté recettes,
- d'intervenir là où le management de l'institution publique est entièrement responsable,
- grâce à une meilleure transparence, il peut influencer positivement les décisions à prendre au niveau politique,
- du point de vue du management, de fournir un aperçu plus systématique du déroulement des procédures.

L'auteur aborde ensuite les six thèses suivantes:

1. *La transparence induit de meilleures décisions.*

L'auteur estime que trop de décisions sont prises sans documentation suffisante; en améliorant la qualité de l'information, on améliore donc également la qualité des décisions.

2. *La transparence conduit à un meilleur emploi des ressources.*

L'auteur constate que l'amélioration de la transparence au niveau de la connaissance des coûts dans les projets de nouvelle gestion publique qu'il accompagne conduit partout à un meilleur emploi des ressources disponibles.

3. *Le politique ne comprend que le langage politique.*

Les résultats du controlling doivent donc être compréhensibles et n'aborder que l'essentiel.

4. *Une bonne préparation politique implique le controlling.*

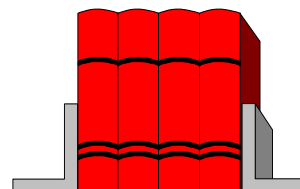
Le controlling est un excellent instrument de préparation politique; la qualité des décisions de l'exécutif comme de l'assemblée communale est favorablement influencée par une bonne planification, un budget clair, une information adaptée aux attentes des citoyens.

5. *Une bonne politique permet la maîtrise de la gestion financière.*

Une politique clairvoyante à long terme évitera le surendettement présent afin de conserver à la commune sa liberté d'action à l'avenir; la maîtrise de la gestion financière constitue donc un objectif important de la politique communale; le controlling offre l'instrument nécessaire; il appartient toutefois à la politique de prendre les bonnes décisions.

6. *La meilleure politique n'est pas en mesure de maîtriser les effets extérieurs.*

Le controlling analyse avant tout le développement interne; il n'a pas d'effets extérieurs à la commune; la personne chargée du controlling doit donc reconnaître à temps l'évolution des effets extérieurs; elle proposera alors les mesures nécessaires; on doit toutefois reconnaître que ses possibilités restent limitées.



Neues aus den Kantonen Nouveautés cantonales 1.7.96 - 1.10.97

- Zürich**
- Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden
 - Zürcher Gemeindefinanzen 1996 (Teilauswertung)
 - Lastenabgeltung für die Stadt Zürich, Schlussbericht vom 23. Mai 1997
- Bern**
- Gemeindegesetz, Finanzhaushaltsgesetz und Finanzausgleichsgesetz befinden sich in Überarbeitung
 - Neue Wegleitung für die Rechnungsprüfung in den gemeinderechtlichen Körperschaften des Kantons Bern
 - Finanzbulletin der kant. Planungsgruppe Bern, Ausgaben 1996 und 1997
- Berne**
- La loi sur les communes, la loi sur les finances des communes, l'ordonnance sur la gestion financière des communes, sont en voie de révision
 - Nouveau guide sur la vérification des comptes des collectivités de droit communal du canton de Berne
 - Le bulletin du Groupe d'aménagement cantonal (association de droit privé) n'est disponible qu'en langue allemande
- Luzern**
- Budgetvorgaben 1997 für die Bedarfsausgleichsgemeinden
 - Kreisschreiben mit Weisungen zum Finanzausgleichsgesetz (rev. per 01.01.1997)
 - Regierungsratsentscheid betreffend Beschränkung des Investitionsvolumen der Finanzausgleichsgemeinden auf max. 45 Mio. (RRB Nr. 2672 vom 10.12.1996)
 - Der Finanzhaushalt der Gemeinden 1994 - 1995
 - Die Steuerkraft der Gemeinden 1995/96
 - „Projekt Luzern 99“, Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern, 17.01.1997
- Obwalden**
- Vergleiche und Kennzahlen 1995 zur Beurteilung der Finanzhaushaltentwicklung der Einwohnergemeinden des Kantons Obwalden (Nov. 1996)
- Freibourg**
- Entrée en vigueur, le 1er janvier 1997, de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations
- Inkrafttreten am 1. Januar 1997 des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen
- Entrée en vigueur du premier train de mesures relatif à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes: modification de 11 lois cantonales (Feuille officielle no 8 du 23 février 1996)
- Inkrafttreten des ersten Massnahmenpakets über die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden: Änderung von 11 kantonalen Gesetzen

- Rapport no 2 relatif aux réformes administratives et structurelles envisagées par l'Etat de Fribourg (nouvelle gestion publique: NGP) du 22 octobre 1996

Bericht Nr. 2 über die Verwaltungs- und Strukturreformen des Staates Freiburg (New Public Management: NPM) vom 22. Oktober 1996
 - Bulletin d'information no 30: La classification des communes pour les années 1997 et 1998

Informationsbulletin Nr. 30: Die Gemeindeklassifikation für die Jahre 1997 und 1998
 - Etudes économiques, juridiques et financières no 17: Situation des communes fribourgeoises, 1993 - 1995 (en français uniquement)
 - Cours de formation de base pour les élus communaux: Introduction aux moyens de l'action communale fribourgeoise

Einführungskurs für die Gemeinerätinnen und Gemeinderäte: Einführung in die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde
- Solothurn**
- Neues Finanzausgleichsgesetz: In Beratung im Kantonsrat/Finanzkommission. Allfällige Inkraftsetzung ab 1999 möglich
 - Schuldencontrolling Finanzaufsicht: Einführung besonderes Verfahren, wenn Einwohnergemeinden > 4 Jahre ein Haushaltsungleichgewicht registrieren
- Basel-Land**
- September 1996: Informationstagungen für Behördenvertreter/innen zum Thema: „Der Finanzhaushalt der Gemeinden“
 - Statistische Mitteilungen 214/1996: Gemeindefinanzen 1995
 - Statistische Mitteilungen 215/1997: Gemeindefinanzen 1996
 - 14. Oktober 1997: Grundsatzbeschluss des Regierungsrates über das Projekt „Revision Gemeinderechnungswesen“
- Schaffhausen**
- Revision des Finanzhaushaltgesetzes betreffend Globalbudgets, 01.01.1997
 - Verordnung über die „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, 01.01.1997
 - Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Revision des Gemeindegesetzes, 01.04.1997
- Graubünden**
- Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich, Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 26.08.1997
- Thurgau**
- Verordnung des Regierungsrates über die Vereinigung von Schulgemeinden und politischen Gemeinden vom 11.03.1997
 - Änderung vom 03.06.1997 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich vom 23.11.1993 (Erhöhung Gesamtsteuerfuss von 180 auf 190%)
 - Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 18.12.1996 mit Verordnung des Regierungsrates vom 10.06.1997
 - Änderung vom 16.09.1997 der Verordnung des Regierungsrates über Staatsbeiträge an Bauten der Volksschule und der Kindergärten vom 10.12.1991 (Moratorium bis 2001)
- Ticino**
- Messaggio Consiglio di Stato su nuova Legge organica comunale del 27-8-97

- Messaggio Consiglio di Stato per la modifica della legge sulla compensazione intercomunale del 4-3-1997
- G. Rossi e M. Ferrari; Politica e gestione finanziaria del comune

Neuchâtel

- Loi portant révision de la loi sur les communes, du 24 juin 1996, entrée en vigueur le 4 septembre 1996 (création de syndicats régionaux, allègements du contrôle étatique sur les communes)
- Arrêté modifiant le règlement sur les finances et la comptabilité des communes, du 4 septembre 1996 (modifications formelles)

Genève

- Cours donné à l'Université de Genève sur „l'analyse des bilans“ dans le cadre de la gestion des finances communales. Ce cours était essentiellement destiné aux conseillers municipaux, ainsi qu'aux cadres de l'administration
- Plan comptable actualisé des communes genevoises - octobre 1996
- Annuaire des autorités et administrations communales

Aktuelle Publikationen

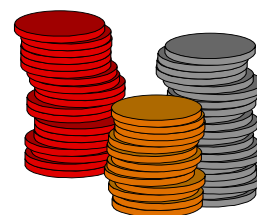
Publications actuelles

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP); Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit; Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht, Oktober 1997, Bern, Seilerstrasse 22, Tel. 031/ 380 76 76

Association Suisse pour l'aménagement national (ASPAN); Formes juridiques de la coopération intercommunale; Information du Service de documentation pour le droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Berne, Seilerstrasse 22, Tel. 031/ 380 76 76

Kennzahlen der Einwohner- gemeinden 1995

Indicateurs de la situation finan- cière des communes politiques en 1995



	Selbstfinanzierungsgrad	Selbstfinanzierungsanteil	Zinsbelastungsanteil	Kapitaldienstanteil	Nettoschuld je Einwohner	
	Degré d'auto-financement %	Capacité d'auto-financement %	Quotité des intérêts %	Quotité de la charge financière %	Endettement par habitant	net
Zürich	173,50	14,20	0,10	7,40	—	
Bern	121,00	12,00	0,90	6,90	—	
Luzern	85,31	9,95	2,34	6,87	3'491	
Uri		12,60	2,30	9,60	1'252	
Schwyz						
Obwalden	85,44	12,96	5,28	15,68	4'205	
Nidwalden ¹⁾						
Glarus ¹⁾						
Zug	131,05	15,32	2,25	12,56	1'398	
Freiburg	31,90	—	8,33	15,64	3'301	
Solothurn	81,70	9,20	3,30	10,30	2'232	
Basel-Stadt ¹⁾						
Basel-Land	81,00	10,00	0,70	6,00	846	
Schaffhausen	85,25	14,75	—	—	—	
Appenzell A.Rh.	—	—	4,38	16,39	3'712	
Appenzell I.Rh.	230,00	—	4,20	—	45	
St. Gallen	74,70	12,60	3,50	12,90	—	
Graubünden	99,09	17,16	0,75	10,60	1'832	
Aargau	108,80	16,70	6,80	16,70	2'276	
Thurgau ²⁾						
Tessin	74,80	10,10	4,60	14,50	5'057	
Vaud	57,10	8,30	—	—	4'065	
Wallis	89,20	14,70	7,50	—	6'839	
Neuchâtel	53,10	5,00	3,30	8,20	5'345	
Genève	52,40	9,40	3,40	16,10	1'678	
Jura	6,40	1,30	9,03	14,78	5'031	

¹⁾ keine Angaben
²⁾ Kennzahlen werden nicht erhoben