

**3371. Rationalisierung des Rechnungswesens.** A. Mit Beschluss Nr. 2086 vom 30. Juli 1953 ermächtigte der Regierungsrat die Finanzdirektion, den Chef des eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesens, R. Baumann, mit der Ausarbeitung eines Gutachtens über die Rationalisierung des Rechnungswesens in der Zentralverwaltung zu beauftragen. Anlass zu diesem Gutachten gab insbesondere die Tatsache, dass auf dem Gebiete des staatlichen Rechnungswesens noch eine Reihe von Doppelspurigkeiten besteht, indem die Rechnungsvorgänge einzelner Direktionen sowohl bei diesen als auch bei der Staatsbuchhaltung erfasst werden. Dem Experten wurden folgende Fragen vorgelegt:

1. Welche Massnahmen sind zur Erzielung eines besseren Ueberblickes über die verfügbaren Mittel und grösserer Sicherheit im Kassendienst bei den Einnahmen der Zentralverwaltung, die auf Bank- und Postcheckkonten eingehen, vorzusehen?
2. Wie sind Doppelspurigkeiten in der Buchführung der Staatsbuchhaltung und der unselbständigen Rechnungsstellen mit eigener Buchhaltung, vor allem der Rechnungssekretariate, mit dem Ziel einer Arbeitseinsparung zu vermeiden, ohne dass den Verwaltungsabteilungen der Ueberblick über ihren Rechnungsvverkehr und den Stand ihrer Voranschlagskredite verloren geht und der Finanzdirektion die Möglichkeit zur laufenden Ueberwachung der Budgetkredite entzogen wird?

B. Der Experte hat der Finanzdirektion sein Gutachten Mitte Oktober 1954 übermittelt; es regt eine weitgehende Reorganisation des Rechnungswesens und des Zahlungsverkehrs an. Bei seinen Vorschlägen diente dem Experten die bewährte Ordnung beim Bund und bei anderen öffentlichen Verwaltungen als Vorbild.

Das Gutachten vermittelt wertvolle Hinweise für eine rationellere Ordnung des Rechnungswesens des Staates. Es erweist sich jedoch nicht als zweckmässig, zurzeit allen Anregungen Folge zu geben. Die Finanzverwaltung hat im Auftrag der Finanzdirektion, der nach den geltenden Bestimmungen (§ 3 des Gesetzes betreffend die Verwaltung des Staatsvermögens und der Staatseinkünfte vom 27. Oktober 1856, § 27, Absatz 1, des Gesetzes betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899 und § 29 der Verordnung betreffend die Finanzverwaltung des Staates vom 6. August 1879) die Pflicht zur Ueberwachung des gesamten Staats-

gutes und sämtlicher Staatseinkünfte wie auch die Oberaufsicht über alle Kassen der Staatsverwaltung überbunden ist, gemeinsam mit den Rechnungssekretären der Zentralverwaltung die Möglichkeiten der Anwendung der Vorschläge des Experten geprüft. Es wurde dabei weitgehend eine Lösung gefunden, die namhafte Verbesserungen und Vereinfachungen verspricht und den besonderen Verhältnissen der zürcherischen Staatsverwaltung Rechnung trägt.

C. Bei den kantonalen Kassen- und Rechnungsstellen ist zwischen selbständigen und unselbständigen Stellen zu unterscheiden. Die selbständigen Rechnungsstellen nehmen die Auszahlungen direkt aus ihrer Amtskasse vor; sie legen über ihren Zahlungsverkehr selber Rechnung ab und stehen mit der Staatsbuchhaltung im Kontokorrentverhältnis. Zu ihnen gehören die Strafanstalt Regensdorf, die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A., die Landwirtschaftliche Schule im Strickhof, die Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten, die Kantonsapotheke, die meisten Kantonallehranstalten, die Stellen der Bezirksverwaltung und der Rechtspflege und die Beamtenversicherungskasse. Während der Experte sämtliche Rechnungsstellen der Staatsverwaltung in die Neuordnung einbeziehen will, vertritt die Finanzdirektion die Auffassung, dass für die selbständigen Rechnungsstellen zurzeit eine Neuordnung nicht zweckmässig wäre; sie würde diesen Rechnungsstellen und der Staatsbuchhaltung gegenwärtig zu grosse Umstellungen verursachen. Da die selbständigen Rechnungsstellen zudem von der Staatsbuchhaltung im wesentlichen nur Vorschüsse beziehen und eine Doppelspurigkeit in der Verbuchung der Geschäftsvorfälle nicht im gleichen Umfang wie bei den unselbständigen Rechnungsstellen besteht, entfällt für sie ein Hauptgrund für die Reorganisation.

Dagegen können die Vorschläge des Experten mit Vorteil weitgehend auf die unselbständigen Rechnungsstellen angewendet werden. Die unselbständigen Rechnungsstellen sind zur Hauptsache die Rechnungsstellen der Zentralverwaltung. Diese haben nach der Verordnung über den Anweisungsverkehr in der Verwaltung vom 12. Juli 1949 ihre Auszahlungen durch Vermittlung der Staatskasse vorzunehmen. Die Neuordnung kann aber auch nicht alle unselbständigen Rechnungsstellen erfassen. Bei der Zentralstelle für Büromaterialien, Druck- und Buchbinderarbeiten, der Salzverwaltung, der Wehrsteuerverwaltung, der Staatskellerei und der Kirchenratskanzlei wäre eine Umstellung infolge der Besonderheiten ihres Rechnungverkehrs zurzeit nicht zweckmässig. Sodann sind vorläufig das Strassenverkehrsamt und die Gebäudeversicherungsanstalt von der Neuordnung auszunehmen. Für diese Amtsstellen soll vorderhand ebenfalls die bisherige Regelung beibehalten werden. Schliesslich erweist es sich als angezeigt, die Baudirektion im gegenwärtigen Zeitpunkt von der Neuordnung noch teilweise auszunehmen. Finanzdirektion und Baudirektion sind einzuladen, dem Regierungsrat im Laufe des nächsten Jahres einen Vorschlag über die Reorganisation des Rechnungswesens der Baudirektion zu unterbreiten. Im übrigen soll die Neuordnung aber grundsätzlich alle unselbständigen Rechnungsstellen umfassen.

Nach der Verordnung betreffend die Finanzverwaltung des Staates vom 6. August 1879 kommt der Staatsbuchhaltung u. a. die Führung des Hauptbuches der Staatsrechnung zu (§ 2) und hat sie darüber zu wachen, dass die Ansätze des Voranschlages nicht überschritten werden (§ 22). Die Staatsbuchhaltung kann die ihr von der Verordnung über die Finanzverwaltung des Staates übertragenen Aufgaben nur dann erfüllen, wenn sie die Rechnungsvorgänge auf den einzelnen Voranschlagskonten verbucht. Demgegenüber besteht aber bei den Direktionen das Bedürfnis nach einem laufenden Ueberblick über die Rechnungsvorgänge und die Kreditbeanspruchung; sie sind auch für die Einhaltung der Kredite verantwortlich. Für einzelne Direktionen besteht ferner aus verschiedenen Gründen die Notwendigkeit, die Konten der Staatsrechnung weiter aufzugliedern. Die zweckmässigste, allen Bedürfnissen Rechnung tragende Aufgabenverteilung liegt daher nach übereinstimmender Auffassung des Experten und der Finanzdirektion darin, dass der Staatsbuchhaltung die Verbuchung nach Voranschlagskonten und die laufende Kreditüberwachung sowie die technischen Funktionen, die sich zur einheitlichen maschinellen Verarbeitung eignen, übertragen werden, während alle materiellen und Vertrautheit mit den einzelnen Geschäftsvorfällen voraus-

setzenden Arbeitsgänge wie bisher den Rechnungssekretariaten oder den einzelnen Amtsstellen überlassen bleiben.

Zur Behebung der Nachteile der gegenwärtigen Ordnung schlägt der Experte die Einführung der sogenannten Fichenbuchhaltung vor. Diese würde darin bestehen, dass die Buchungen bei der Staatsbuchhaltung auf Grund von Anweisungen auf die einzelnen Voranschlagskonten vorgenommen und gleichzeitig eine Buchungsanzeige zu Händen der betreffenden Rechnungsstelle erstellt würde. Die Rechnungsstelle hätte die Buchungsanzeigen (Fichen) nach Voranschlagskonten zusammen mit dem Anweisungsdoppel geordnet aufzubewahren, womit sich besondere Buchhaltungen erübrigten. Bei einer Reihe von kantonalen Verwaltungsabteilungen wird dieses Verfahren heute schon angewendet; es hat sich in jeder Beziehung bewährt.

Grundsätzlich ist der Vorschlag des Experten ein geeignetes Mittel, um die bestehenden Doppelspurigkeiten im Rechnungswesen der unselbständigen Rechnungsstellen zu beheben und sowohl der Finanzdirektion als auch den übrigen Direktionen die Uebersicht über die Kreditbeanspruchung zu sichern. Die besonderen Buchhaltungen bei den Rechnungsstellen sind daher grundsätzlich aufzuheben und die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben nach Voranschlagskonten hat inskünftig ausschliesslich bei der Staatsbuchhaltung zu erfolgen. Entgegen der Auffassung des Experten erweist sich aber die Erstellung von gesonderten Zahlungsanweisungen je Voranschlagskonto als unzweckmässig; es würde damit eine wesentliche Mehrbelastung der Anweisungsberechtigten und der Rechnungsführer aus der Unterzeichnung der Anweisungen erwachsen. Die Ausgabenanweisungen sind deshalb wie bisher nach der Verordnung über den Anweisungsverkehr vom 12. Juli 1949 zu erstellen, wobei eine Anweisung auch verschiedene Konten betreffen kann. Mit der Verbuchung sind von der Staatsbuchhaltung im gleichen Arbeitsgang die Buchungsanzeigen für die Amtsstellen anzufertigen. Die Rechnungsführung der Staatsbuchhaltung hat sich auf die in der Staatsrechnung auszuweisenden Einnahmen und Ausgaben und auf die Guthaben und Verpflichtungen jeder Amtsstelle zu beschränken; Kostenrechnungen, Kontrollen über Abschlagszahlungen und Kontokorrente mit einzelnen Schuldern und Gläubigern sind — soweit erforderlich — wie bisher von den einzelnen Rechnungsstellen zu führen.

Den meisten unselbständigen Rechnungsstellen vermitteln die systematisch geordneten Buchungsanzeigen und Rechnungsbelege in Verbindung mit den Anweisungsdoppeln eine hinreichende Orientierung. Bei den Rechnungssekretariaten der Militärdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion, die wegen der Eigenart ihres Rechnungverkehrs ein besonderes Bedürfnis für eine starke Unterteilung der Konten des Voranschlages besitzen, sind dagegen noch einige besondere Arbeiten erforderlich.

Das Rechnungssekretariat der Militärdirektion muss über eine Reihe von Ausgaben mit dem Bund oder den Gemeinden abrechnen. Bisher wurde diese Aufgabe durch eine entsprechende Aufgliederung des Kontenplanes buchhalterisch gelöst. Nach dem Wegfall der Buchhaltung werden die vom Rechnungssekretariat der Militärdirektion für die Kostenausscheidung erforderlichen Unterlagen statistisch gewonnen werden müssen; die eidgenössische Kriegsmaterialverwaltung hat gegen eine solche Aenderung nichts einzuwenden. Die Kreditorenkontrolle und der umfangreiche Fremdwährungs-Kontokorrent für den Ausland-Militärpflichtersatz sind weiterhin von der Militärdirektion gesondert zu führen. In ähnlicher Weise wird beim Rechnungssekretariat der Volkswirtschaftsdirektion vorzugehen sein, soweit eine dringende Notwendigkeit für eine weitere Aufgliederung einzelner Ergebnisse der Staatsrechnung vorliegt.

Beim Rechnungssekretariat der Baudirektion liegen besondere Verhältnisse vor, die eine weitere Abklärung erfordern. Die bisherige Buchführung soll daher bei dieser Stelle zurzeit noch beibehalten werden, in der Meinung, dass im Laufe des nächsten Jahres eine allseitig befriedigende Lösung gefunden werden kann. Das Rechnungswesen der übrigen in Frage stehenden Rechnungsstellen kann unabhängig von dieser Verschiebung sofort im Sinne der vorstehenden Ausführungen reorganisiert werden; es besteht kein Anlass, bei diesen Stellen mit der Neuordnung zuzuwarten.

Der Experte empfiehlt im weiteren die Aufhebung der Postcheckkonten bei den einzelnen Verwaltungsabteilungen. Die Finanzdirektion möchte nicht so weit gehen, sondern die Postcheckkonten der für die Neuordnung in Betracht fallenden Amtsstellen aus verschiedenen Gründen weitgehend bestehen lassen, hält es aber für zweckmässig, eine ohne Nachteile für die Abteilungen durchführbare Neuerung zu verwirklichen. Die unselbständigen Rechnungsstellen sind nach der geltenden Regelung in ihrer Verfügungsbefugnis über Postcheckkonten beschränkt; sie können über Postcheckguthaben nur durch Ablieferungen an die Staatskasse verfügen. Um die Staatskasse in vermehrtem Masse in die Lage zu versetzen, die flüssigen Mittel des Staates laufend zu überblicken und über sie zu verfügen — womit unter Umständen bedeutende Zinsverluste vermieden werden können — empfiehlt es sich, die Postcheckkonten bei der Staatsbuchhaltung zu führen und die Verfügungsbefugnis auf die Finanzdirektion zu übertragen; in diese Regelung ist auch die Baudirektion einzuschliessen. Mit einer solchen Lösung, die gleichzeitig auch die Sicherheit im Zahlungsverkehr erhöht, kann den an sich richtigen Ueberlegungen des Experten Rechnung getragen werden, ohne dass die wesentlichen Vorteile der besonderen Postcheckkonten für die unselbständigen Rechnungsstellen preisgegeben werden müssen.

Die Neuordnung bietet die Möglichkeit, inskünftig in vermehrtem Masse das aus buchhalterischen und kontrolltechnischen Gründen wichtige Sollprinzip zu befolgen. Dieses besagt, dass nicht nur Bareinnahmen, sondern auch Einnahmen, deren Zahlung vorläufig noch aussteht, sofort zu verbuchen sind. Bisher wurde ein Teil der Einnahmen erst bei der Zahlung buchhalterisch erfasst; die Buchhaltung gab in diesen Fällen keinen Aufschluss über die Forderungen des Staates. Die Staatsbuchhaltung soll nun inskünftig die Ausstände aus Lieferungen und Dienstleistungen in Sammelposten auf Grund periodischer Buchungsaufträge verbuchen. Zahlungseingänge werden alsdann bei der Staatsbuchhaltung gutgeschrieben und den Amtsstellen darüber Buchungsanzeigen übermittelt. Diese erhalten zugleich die Einzahlungsabschnitte des Postcheckamtes, sodass sie über alle Unterlagen für die ihnen übertragene Ueberwachung der Ausstände verfügen werden. Der Bargeldverkehr der unselbständigen Rechnungsstellen wird keine wesentliche Aenderung erfahren; es wird darüber wie bisher mit der Staatsbuchhaltung periodisch abzurechnen sein.

D. Die vorgeschlagene Neuordnung weist gegenüber der gegenwärtigen Regelung bedeutende Vorteile auf. Durch den Wegfall der besonderen Buchhaltungen werden die einzelnen Verwaltungsabteilungen von der eigentlichen Buchungsarbeit und der zeitraubenden und besonders auf Monats- und Jahresende ins Gewicht fallenden Erstellung der Bilanzen entlastet. Die im Zusammenhang mit der Neuordnung erwachsenden neuen Aufgaben, wie das Sammeln und Ordnen der Buchungsanzeigen, die vermehrte Erstellung von Buchungsaufträgen an die Staatsbuchhaltung und die bei einzelnen Amtsstellen erforderlichen vermehrten statistischen Auszählungen vermögen nur in geringem Masse die bedeutenden Vorteile zu beeinträchtigen. Das Ausmass der tatsächlichen Arbeitsentlastung kann heute noch nicht in allen Teilen überblickt und genau beziffert werden. Die Arbeitsersparung aus der Neuordnung wird sich auch erst einige Zeit nach der Einführung voll auswirken. Bei den meisten Amtsstellen beanspruchte die Rechnungsführung bisher keine volle Arbeitskraft, sodass auch die Entlastung nicht die Aufhebung einer ganzen Stelle zur Folge haben kann. Es kann aber angenommen werden, dass bei den in Frage stehenden Amtsstellen — ohne die Baudirektion — nach einer gewissen Uebergangszeit insgesamt die Arbeitskraft von etwa zwei Beamten eingespart werden kann. Bei einzelnen Verwaltungsstellen wird sich die Entlastung indirekt auswirken, indem Personalvermehrungen infolge der Neuordnung vermieden werden können. Bei der Baudirektion können bei zweckmässiger Reorganisation des Rechnungswesens weitere namhafte Arbeitseinsparungen erzielt werden.

Die Staatsbuchhaltung wird den vermehrten Arbeitsanfall infolge einer rationelleren Arbeitsteilung und erhöhter Ausnützung der maschinellen Hilfsmittel ohne Personalvermehrung und ohne Anschaffung von neuen Buchungsmaschinen bewältigen können. Durch den Wegfall selbständiger Buchhaltungen erfährt die Finanzkontrolle et-

welche Entlastung von formellen Prüfungsarbeiten und Bestandeskontrollen; die dadurch teilweise freiwerdende Arbeitskraft kann für die Bewältigung des vermehrten Buchungsstoffes eingesetzt werden.

Die Vorteile der Neuordnung erschöpfen sich aber nicht in der Einsparung der Arbeitskraft von insgesamt etwa drei Beamten; bei einer Reihe von Amtsstellen werden auch maschinelle Hilfsmittel frei, die anderweitig eingesetzt werden können. Wie bereits ausgeführt, wird mit der Reorganisation auch der Ueberblick und die Verfügungsmöglichkeit über die Mittel des Staates verbessert und eine vermehrte Sicherheit im Postcheckverkehr erzielt. Sodann wird eine bessere rechnungsmässige Erfassung der Forderungen einzelner Verwaltungsstellen gegenüber Dritten erreicht. Schliesslich darf als Fortschritt bezeichnet werden, dass den Bestimmungen von § 22 der Verordnung betreffend die Finanzverwaltung des Staates inskünftig in höherem Masse als bisher nachgelebt werden kann und die Finanzdirektion in die Lage versetzt wird, die Voranschlagskredite entsprechend der ihr überbundenen Aufgabe besser und umfassender als bisher zu überblicken, ohne dass dadurch den übrigen Direktionen die Aufgabe der Kreditüberwachung entzogen wird.

Da die Neuordnung keine zeitraubenden Vorbereitungen erfordert, kann sie auf den 1. Januar 1955 in Kraft gesetzt werden.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Vom Bericht der Finanzdirektion über die Neuordnung des Rechnungswesens der Zentralverwaltung wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

II. Die Finanzdirektion wird mit der Durchführung der Neuordnung im Einvernehmen mit den zuständigen Direktionen auf den 1. Januar 1955 beauftragt.

III. Die Direktionen der Finanzen und der öffentlichen Bauten werden eingeladen, dem Regierungsrat im Laufe des Jahres 1955 einen Antrag über die Rationalisierung des Rechnungswesens der Baudirektion zu unterbreiten.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.