



HRM2 – Auswirkungen für die Gemeinden: Kurzfassung einer empirischen Studie

Walter Pretelli

Verbandssekretariate AG

Managementservices für Profit- & Non-Profitorganisationen

+ 41 32 623 2368, E-mail pretelli@psp-law.ch, PF 1355, 4500 Solothurn



Kopien der kompletten Studie können bezogen werden:

Verbandssekretariate AG, Gurzelngasse 27, Postfach 1355, CH-4502 Solothurn

Fax: +41 32 623 2368

E-mail: pretelli@psp-law.ch

Diese Arbeit reflektiert die Sichtweise des Autors und muss nicht zwingenderweise mit derjenigen der Verbandssekretariate AG im Einklang sein.



VERBANDSSEKRETARIATE AG

Fachaufsatz im Rahmen der Referatsreihe der Platzer Strausak Gruner Partner

No. 2008-2

**HRM2 – Auswirkungspotential des neuen Rechnungsmodells für die
Gemeinden: Kurzfassung einer empirischen Studie**

Walter Pretelli*

* Verbandssekretariate AG, Gurzelngasse 27, 4500 Solothurn. E-mail: pretelli@psp-law.ch. Dieses Papier ist eine Kurzfassung der Masterarbeit zur Erlangung der Würde eines Executive MBA in Management in NPO-Management an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg Schweiz.



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Fragestellung.....	1
2	Ergebnisse	4
2.1	Wirkungserwartungen aus Projekt.....	4
2.1.1	Vorlaufzeit Systemeinführung	5
2.1.2	Interner Zeitaufwand.....	6
2.1.3	Projektkosten	6
2.1.4	Aufgabenerleichterung AGEM	7
2.1.5	Reformprojekt; Befürworter/Gegner.....	8
2.2	Wirkungserwartungen im Bereich Wissenspotential.....	8
2.2.1	Akzeptanz, Transparenz, Verständlichkeit.....	9
2.2.2	Kooperationsbereitschaft, Mitsprache der Einwohner	11
2.2.3	Materielle Harmonisierung	11
2.2.4	Wirtschaftlichkeit/Produktivität.....	12
2.2.5	Gemeindesteuerfuss	12
2.2.6	Kreditvergabepolitik	14
2.3	Wirkungserwartungen im Bereich Humanpotential	15
2.3.1	Amtszeit	16
2.3.2	Job-Enrichment	16
2.3.3	Ausbildungsstand.....	16
2.3.4	Job-Aufwertung (Fragen 36/37).....	17
2.4	Wirkungserwartungen im Bereich Technisches Potential	17
2.4.1	Erleichterung der Aufgabenerfüllung für das AGEM.....	17
2.4.2	Gemeindefinanzzstatistik.....	18
3	Handlungsempfehlungen.....	19
4	Schlusswort	23
5	Literaturverzeichnis.....	25



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Output- und Wirkungsmodell.....	3
Abbildung 2: Gemeindekennzahlen.....	13
Abbildung 3: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen - quantitativ	13
Abbildung 4: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen 2008 – nach Bezirken.....	14
Abbildung 5: Eigene Darstellung, Wirkungen nach Bereichen gegliedert.....	23

1 Ausgangslage und Fragestellung

Das Public Management führte in den letzten 10 Jahren zu einer grossen Zahl verschiedener Reformhandlungen. Von der Theorie des New Public Management ausgehend, wurde in der Solothurner Kantonalverwaltung flächendeckend WoV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) eingeführt. Verschiedenste Managementansätze und Instrumente wurden so aus der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung überführt. Am intensivsten wurde dies in den Bereichen Personal, Leistungserbringung und Organisation vollzogen. Im Rechnungswesen hingegen hat dieser Erneuerungsschub praktisch nicht stattgefunden.

Mit dem anstehenden Systemwechsel hin zu einer modernen, an die Privatwirtschaft angelehnten Rechnungsführung, wird nun versucht, diese Reformlücke zu überwinden. Inwieweit dies effektiv geschehen soll, ist teilweise umstritten. Das Vorhaben weist neben den projektbedingten Nebenwirkungen wie Zeitaufwand, Kosten etc. das Potential auf, den politischen Steuerungsprozess langfristig effizienter werden zu lassen. Allerdings nur, wenn eine Reihe von Verbesserungen auch tatsächlich flächendeckend realisiert werden kann. Diese Aussicht wirft Fragen nicht nur technischer Art auf. In dieser Arbeit wurde nach den Auswirkungen geforscht, welche die Reform verursachen kann. Dies, um den Verantwortlichen in Politik, Verwaltungen und Aufsichtsbehörden die Entwicklung und Implementierung der Solothurner Lösung zu erleichtern.

Das Public Management darf nicht nur als „Marketing-Hype“ abgetan werden. Die gesamten Reformbestrebungen sind vielmehr als Reaktion auf das Kräfteressen zweier bestimmter Rationalitäten zu verstehen, nämlich der **politischen Rationalität im Gegensatz zur ökonomischen Rationalität**.

Die Inkongruenz zwischen effektivem Leistungspotential der Verwaltung und den real existierenden Anforderungen der Bürger übt einen starken Anpassungsdruck auf sämtliche staatliche Organe der westlichen Welt aus. Daraus resultieren zahlreiche Reformbestrebungen allesamt mit dem gemeinsamen Ziel, die Obrigkeit (Regierungen, Parlamente und Verwaltungen) steuer- und überprüfbarer zu machen. Im besonderen wird in der Schweiz versucht, durch die geplanten Leistungs- und Wirkungsreformen die teilweise verloren gegangene Legitimation des staatlichen Handelns sowie die ökonomische Rechtfertigung desselben wieder zu erlangen. In diesem Bestreben konzentrieren sich die Reformanstrengungen verstärkt auf das

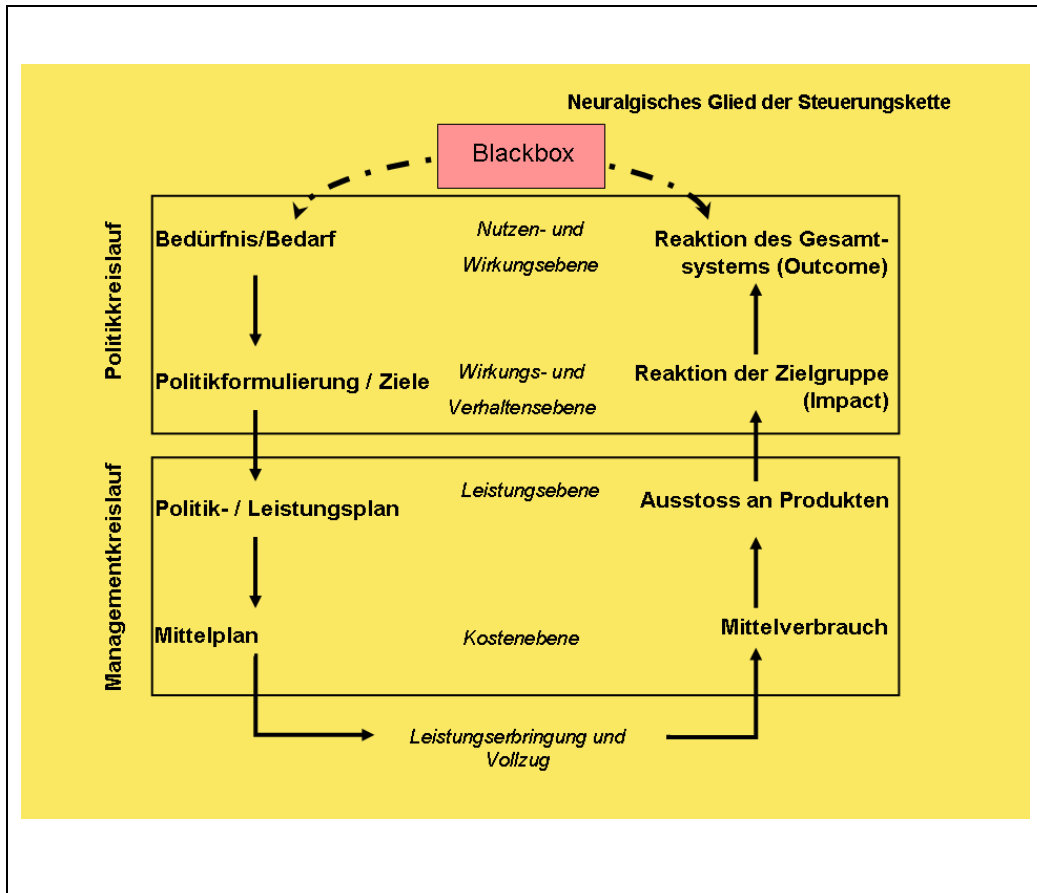
Erbringen von Wirkungen anstatt wie bisher auf die übliche Leistungs- und Normerfüllung. Nicht zuletzt wird mittels Public Management versucht, die Verwaltungen zu einer Verhaltensanpassung zu bewegen mit dem Ziel, diese effizienter, produktiver und wirkungsorientierter werden zu lassen.

Der Reformbedarf im Bereich des Rechnungswesens lässt sich direkt auf dieses gegensätzliche Spannungsfeld zurück führen und bildet die Schnittstelle zwischen Public Management und öffentlichem Rechnungswesen. Wissenschaftlich fundiert wird dieses Zusammenspiel im output- und wirkungsorientierten Steuerungsmodell wie von Thom/Ritz auf der Folgeseite illustriert. Das quasi-kybernetische Modell (Steuerungsprozess) wird anhand zweier interdependenter Kreisläufe erklärt: **dem Politikkreislauf und dem Managementkreislauf**. Ersterer steht für die politische Rationalität, während der zweite die ökonomische Rationalität im Sinne von Public Management repräsentiert.

Beide Kreisläufe verzahnen sich im Zusammenspiel der Kräfte ineinander und geben dadurch zahlreichen Austauschbeziehungen Platz. Aus der Analyse des Modells wird ersichtlich, dass die ökonomischen Kräfte (Managementkreislauf) besonders die Mittelplanung und –verwendung prägen, kaum aber den Bereich des Politikprogramms. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass sich der Regelkreis nicht, wie im privatwirtschaftlichen Umfeld üblich schliesst. Hinter dieser Besonderheit verbirgt sich eine wichtige Systemkomplikation. Diese Dysfunktion in der Steuerungskette führt zu einem ineffizienten Rückkoppelungsprozess und dadurch zu einem ineffizienten Steuerungsprozess. Sie vollzieht sich an der neuralgischen Schnittstelle zwischen Bürger und Politik. Der aus der Reaktion der Zielgruppe resultierende Outcome wird dadurch im demokratischen Spiel der Kräfte nicht direkt und ungefiltert wieder in den Politikkreislauf zurück geführt, sondern fließt zuerst in die Blackbox der Politik. Erst nach mehr oder weniger transparenter Politarbeit verlässt der Bürgerinput die Blackbox wieder, um zurück in den Kreislauf zu gelangen. Faktisch wird sich der Bürger daher allzu oft mit beträchtlichen Informationsasymmetrien abfinden müssen. Die übliche Transparenz, welche er von seiner im Alltag gelebten ökonomischen Realität her kennt, fehlt, und so empfindet er Unbill und Unzufriedenheit. In dieser Erkenntnis liegt die ganze Sprengkraft der Public Management-Bewegung. Gerade deshalb mutet es zynisch an, feststellen zu müssen, dass ausgerechnet das dazu prädestinierte Glied in der Steuerungskette aus systemischen Gründen versagt und so ohne Wirkung bleibt, weil sich der Kreis nicht in effizienter Weise schliessen kann.

Abbildung 1: Output- und Wirkungsmodell

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Thom, N., Ritz, A., Public Management, Bern 2006, S. 50.



Im rot markierten Bereich „Black-Box“ erfährt der Steuerungsprozess die vorgehend beschriebene Dysfunktion.

2 Ergebnisse

Als Vorlauf zur eigentlichen Befragung wurden zwei Runden Expertengespräche durchgeführt. In der ersten Phase wurden teilstrukturierte Interviews at-work durchgeführt. Diese verfolgten den Zweck, die recherchierten Erkenntnisse mit ausgewählten Expertenmeinungen abzugleichen. In der zweiten Phase wurden unstrukturierte Experteninterviews mit 4 Gemeindevetretern durchgeführt. Für die eigentliche Befragung wurde eine Vollerhebung durchgeführt, die mit einem **Gesamtrücklauf von 47.8%** recht durchgeführt werden konnte. Die Ergebnisse der Befragung werden aus Gründen der Übersichtlichkeit in vier Teilen präsentiert.

- Projektbezogene Ergebnisse
- Ergebnisse im Bereich Wissenspotential
- Ergebnisse im Bereich Humanpotential
- Ergebnisse im Bereich Technisches Potential

2.1 Wirkungserwartungen aus Projekt

An dieser Stelle werden die Ergebnisse vorgestellt, die eng mit der effektiven Projektumsetzung und nicht mit dem HRM2 als solches zusammenhängen. Organisatorische Projekte lösen in jedem Fall durch die Umsetzungsarbeit eine Serie von Wirkungen aus. Die Betroffenen unterziehen diese Auswirkungen immer einer subjektiven Kosten-/Nutzenanalyse. Fallen viele dieser rationalen Nutzenüberlegungen negativ aus, wird sich gegen das Projekt Widerstand formieren. Solche Faktoren haben die Eigenschaft, als Erfolgskriterien für das Projekt zu fungieren und sind somit in die Gesamtevaluation mit einzubeziehen. Die wichtigsten Erfolgskriterien sind:

- Es liegt in der Natur der Sache, dass Projekte bei der Einführung Kosten verursachen. Der **Kostenfaktor** wird besonders im Bereich von Hard- und Software eine Rolle spielen.
- Die Einführung des HRM2 wird auf jeder einzelnen Gemeinde Ressourcen im Personalbereich verbrauchen. Der **Ressourcenfaktor** wird in den Bereichen interner, externer Arbeitsaufwand sowie den Beizug von externen Beratern gefordert sein.
- Komponenten der Zeit stellen für das gute Gelingen eines Projektes ernst zu nehmenden Restriktionen dar. Der **Zeitfaktor** hat auch in diesem Projekt mit den Teilfunktio-

nen Dauer des Projektes, Umsetzungszeitpunkt, Vorlaufzeit und Zeitdruck seine Schlüsselrolle inne.

- Weitere Faktoren wie Präferenzen, Zustimmungsgrad, Bedürfnisabdeckung etc. sind mitunter entscheidend für den Erfolg eines Projektes bei der Implementierung. Dabei spielt es keine wesentliche Rolle, ob diese **subjektiven Faktoren** rational oder anders motiviert sind.

Diese Restriktionsparameter sind also entscheidende Erfolgskriterien für jedes spezifische Projekt und ziehen die Notwendigkeit nach sich, diese zu erheben und zu bewerten. Wird die Gesamtheit dieser Faktoren von den Betroffenen als positiv oder neutral eingeschätzt, steigen die Erfolgchancen, fallen hingegen die Einschätzungen dazu gesamthaft negativ aus, steigt die Wahrscheinlichkeit von Verunsicherung, Angst und damit von Opposition auf breiter Basis. Wie sehen also die grundsätzlichen Erfolgchancen des Reformprojektes, gestützt auf die Befragungsergebnisse aus? Der Vollständigkeit der Beurteilung halber sei nochmals daran erinnert, dass 29.6% der Fragebogen bewusst leer retourniert wurden. Dieser Umstand stützt die These, dass eine breite Schicht der Befragten bisher nur über rudimentäre Kenntnisse zum HRM2 verfügt. Darin kommen wohl zwei wichtige Umstände zum Ausdruck. Erstens, dass die bisher erfolgte Information noch nicht genügend war, und zweitens, dass dies rasch und effizient nachgeholt werden muss, da ansonsten das Risiko von erweitertem Widerstand in Kauf genommen werden müsste.

In diesem Kontext wurde für die genannten Parameter die Hypothese aufgestellt, dass die Einführung des HRM2 von einer breiten Mehrheit als positiv gewertet würde und dass daher nicht mit systematischer Opposition zu rechnen sei. Begründet wurde diese Annahme mit der Vermutung, dass keine prohibitiven Projektkosten, kein übermässiger interner/externer Arbeitsaufwand zu erwarten ist und weiter, dass weder mit einer sehr kurzen Einführungszeit noch mit einer übermässig langen Projektdauer zu rechnen ist. Die Ergebnisse der Befragung werden nachfolgend erläutert:

2.1.1 Vorlaufzeit Systemeinführung

82.9% der Befragten erachten eine Vorlaufzeit von <7 Monaten als ausreichend, um das System in der bestehenden Umgebung implementieren zu können. Es ist anzunehmen, dass grössere Gemeinden mit integrierten Systemlösungen eine längere Vorlaufzeit beanspruchen wer-

den. Solch integrierte Lösungen sind jedoch nur in den städtischen Gemeinden zu vermuten. Die im Masterplan des AGEM eingeplanten Zeitreserven berücksichtigen eine **Vorlaufzeit** im verlangten Umfange. Die Zeitkomponente sollte sich somit nicht negativ auf die Realisierbarkeit des Projektes auswirken.

Vorbehalten bleibt die Klärung der Frage, wie bei den 125 Solothurner Gemeinden die Buchführung überhaupt organisiert und materiell angewendet wird. Eine zufällige und nicht repräsentative Stichprobe anhand weniger Jahresrechnungen lässt wenig Hoffnung zu. Es muss mit einer stark heterogenen Buchführungslandschaft gerechnet werden. Solche Imponderabilien bewirken im Eintrittsfalle eine beträchtliche Ausdehnung der Vorlaufzeit, was sich sehr ungünstig auf das Gesamtprojekt auswirken kann.

2.1.2 Interner Zeitaufwand

In 50.0% der Fälle rechnen die Gemeinden mit einem internen Zeitaufwand von <10 Personentage. Dieser einmalige Aufwand sollte, einmal kommuniziert, zu keinen Komplikationen im ordentlichen Geschäftsgang der Gemeinden führen. Ein Aufwand in dieser Grösse sollte mittels umsichtiger Planung des ordentlichen Alltagsbetriebes, abgedeckt werden können. In grösseren Gemeinden, in denen integrierte Softwarelösungen und arbeitsteilige Prozesse zur Anwendung gelangen, muss mit mehr Aufwand gerechnet werden. Der anfallende interne Zeitaufwand sollte sich nicht negativ auf die Realisierbarkeit des Projektes auswirken. Fraglich bleibt nach wie vor, wie zuverlässig die vorliegenden Schätzwerte sind, basieren doch diese (noch) auf rudimentären Projektkenntnissen.

Bei diesem Erfolgskriterium sind dieselben Vorbehalte anzubringen wie beim vorgenannten Abschnitt, mit der Komplikation, dass sich Unwägbarkeiten in diesem Bereich direkt auf die sensible Ressource Personal auswirken.

2.1.3 Projektkosten

Die Befragten erwarten, dass Initialkosten für externe Beratung in 58.7%, für Software in 48.7% und für die Hardware lediglich in 7.7% der Fälle anfallen werden. Die dabei durchschnittlich geschätzten Kosten belaufen sich für externe Beratung auf <10'000.00, für Software durchschnittlich ca. 15'000.00 und für Hardware <7'500.00 CHF. Die so geschätzten

Kosten sind nicht als prohibitiv einzustufen. Bei einer Kumulation der Schätzwerte ergäbe sich eine geschätzte Kostenfolge von ca. 32'500.00 CHF. Dieser Betrag stellt lediglich für Kleinstgemeinden einen kritischen Faktor dar, zumal es sich um Einmalausgaben handelt, die im Idealfall kein Folgekostenpotential aufweisen. Die **Projektkosten** sollten sich somit nicht negativ auf die Realisierung des Projektes auswirken.

Vorbehalten bleibt auch hier, inwieweit die Befragten beim jetzigen Wissensstand überhaupt in der Lage sind, die effektiv anfallenden Kosten- und Aufwandfolgen realistisch einzuschätzen. Ein Befragter vermerkte zu dieser Frage handschriftlich: „...was kostet das standardmässige Anpassen für alle Gemeinden in der Gemeindeapplikation...?“ Weiter mahnt die niedrige Anzahl der Antworten auf die Anschlussfrage nach den zu erwartenden Kosten für Hardware und Software zu höchster Vorsicht: Hardware N=2, Software N=9!

2.1.4 Aufgabenerleichterung AGEM

In 57.9% der Gemeinden ist man der Meinung, die Aufgabenerfüllung des AGEM werde durch die neue Rechnungslegung vereinfacht. Mit der Anschlussfrage wurde zusätzlich nach den Nutzniessern dieser Entlastung gefragt. Bemerkenswert ist, dass die Befragten den Nutzen dieser Aufgabenerleichterung hauptsächlich bei Bund/Kantonen, den statistischen Ämtern und den Politikern orten. Die Einwohnerschaft, eigentlich der zentrale Adressat, schaffte es mit 10.5% der Nennungen lediglich auf den letzten Rang der potentiellen Nutzniesser.

Auf den ersten Blick ist dieses Resultat für die PM-Theorie ernüchternd, werden doch in dieser Einschätzung die zentralen Adressaten nicht als solche wahrgenommen und profitieren kaum von einem verbesserten Rechnungsmodell. Unbestritten bleibt, dass ein formell und materiell harmonisiertes Rechnungsmodell die Steuerungsfunktion des AGEM vereinfachen müsste. Ruft man sich jedoch in Erinnerung, wie beschränkt die konkret zur Verfügung stehenden Steuerungs- und Interventionsinstrumente der Behörden sind, muss auch in diesem Bereich von allzu euphorischen Erwartungen abgeraten werden. Es wird kurzfristig kaum über ein freiwilliges Zusammentragen und Aufarbeiten der gesammelten Jahresrechnungen hinaus gehen, denn dafür fehlt schlicht die gesetzliche Anreiz.

Eine andere Deutung verdient es, in der Analyse dieses Ergebnisses erwähnt zu werden. In den persönlichen Gesprächen kam vereinzelt die Aussage: „...uns bringt es Arbeit...Ihnen den Nutzen...“. Diese Aussagen sind sicherlich nicht repräsentativ, geben aber einen möglichen

Hinweis, wo die Betroffenen den wirklichen Grund der Reform orten. Die Befragten verorten somit den anfallenden Nutzen am ehesten bei den vorgesetzten Behörden und Kontrollinstanzen, als darin effektiv einen praktischen Nutzen für die Einwohnerschaft zu sehen. Die Krux des HRM2 liegt wohl in diesem Spannungsfeld. Der Nutzen sollte nach der PM-Theorie der Einwohnerschaft zugute kommen, die Hauptakteure sehen jedoch darin vornehmlich eine bürokratische Übung zum Selbstzweck.

Der Umstand, dass die Befragung nicht anonym durchgeführt wurde, lässt daher lediglich den Schluss zu, dass die Deutlichkeit der Aussagen dadurch weniger hart ausgefallen ist. Inwieweit darin eine diffuse Verstimmung zwischen den Gemeinden und den Vorsteherbehörden zum Ausdruck kommt, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

2.1.5 Reformprojekt; Befürworter/Gegner

Trotz des soeben Gesagten kann festgehalten werden, dass die vorausseilenden Projektindikatoren gleich laufen und auf Positiv gestellt sind. Die Befragten haben sich nämlich bezüglich des Zustimmungsrades mit 31.4%, gegenüber dem klar dafür ausgesprochen, was ermutigend ist. Diese Gruppe stellte absolute Kongruenz zwischen den Erwartungen und dem vorliegenden Projekt fest. Ein klares Drittel aller Befürworter ist also voll dafür, während bei beachtlichen 57.1% ziemliche Übereinstimmung herrscht. Die Quote von 11.4%, die feststellten, dass zwischen ihren Bedürfnissen und dem vorliegenden Projekt keinerlei Kongruenz herrscht, ist relativ klein. Anders formuliert kann in 75.7% der Fälle eine mehrheitliche Zustimmung gegenüber dem HRM2 festgestellt werden. Bemerkenswert ist, dass die Finanzverwalter, die sich absolut dagegen ausgesprochen haben, eine überdurchschnittliche Amtszeit von 27 Jahren aufweisen. Die 11 Finanzverwalter, die volle Zustimmung feststellten, weisen eine durchschnittliche Amtszeit von 11 Jahren auf, was leicht unter dem Durchschnitt von 12.9 Jahren liegt.

2.2 Wirkungserwartungen im Bereich Wissenspotential

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse, die dem Wissenspotential zugeordnet werden können, besprochen. Im Bereich des Wissenspotentials unterscheiden Schedler/Proeller grob zwischen drei Unterbereichen:

- Das Organisationswissen
- Das Umweltwissen
- Das Partnerwissen

In jedem dieser Wirkungsbereiche ist wiederum eine Vielzahl von Teilfunktionen verortet. Eine prominente Rolle kommt hierbei dem **Rechnungswesen und Controlling** zu, das dem Bereich Organisationswissen zugeordnet wird. Während beispielsweise die **Kundenzufriedenheit**, eine weitere wichtige Teilfunktion, dem Bereich Umweltwissen zugeordnet wird. Dem Partnerwissen wird in dieser Arbeit keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Es ist in Bezug auf das HRM2 von untergeordneter Bedeutung.

Das Organisations- und das Umweltwissen sind also die dominanten Elemente des Wissenspotentials. Ausschlaggebend hierfür ist die direkte Korrelation zwischen den genannten Teilfunktionen und der Steuerung der Gesamtorganisation.

Für die nachfolgend besprochenen Variablen wurde die **Hypothese** aufgestellt, dass sich die Transparenz, Akzeptanz, Verständlichkeit und die materielle Harmonisierung nach der Reform dank der geplanten Verbesserungen in der Buchführung erhöhen würde. Eine solche Verbesserung würde so automatisch in eine erhöhte Identifikation und damit ein verstärktes Engagement der Einwohnerschaft münden, was mit der Zeit auch indirekte Wirkungen auf Wirtschaftlichkeit und Produktivität der Gemeinden zur Folge hätte und sich langfristig in relativ tieferen Gemeindesteuerfüßen niederschlagen müsste. So ist es zumindest in der Theorie der betrieblichen Ökonomie vorgesehen, wo das Risiko von Imponderabilien durch systematische Dysfunktionen (Sonderfälle Gemeindepolitik und Rechnungswesen) als geringer einzustufen ist als in der öffentlichen Hand. Was ist nun aber für die Solothurner Gemeinden in diesem Untersuchungsfeld zu erwarten? Die einzelnen Ergebnisse der Befragung ermöglichen folgende Feststellungen.

2.2.1 Akzeptanz, Transparenz, Verständlichkeit

Möglichst grosse Akzeptanz, Transparenz und Verständlichkeit erhöhen bei den Adressaten (Einwohnerschaft etc.) das Interesse an der Auseinandersetzung mit den Ergebnissen und bewirken somit ein entsprechend höheres Wirkungspotential. Zeigt die Veränderungstendenz bei allen Variablen in dieselbe Richtung, so stellt dies einen zuverlässigen Indikator für die nachhaltige Verbesserung der Steuerungswirkung dar. Transparente und verständliche Jahres-

rechnungen erhöhen somit die Bereitschaft zur sachlichen Auseinandersetzung mit den präsentierten Ergebnissen. Stellt beispielsweise ein Bürger zweifelsfrei fest, wie viel ihn bestimmte Leistungen gekostet haben, so wird ihm diese Erkenntnis eine grössere Sensibilität gegenüber diesen „Geschäftsvorfällen“ ermöglichen. Solche Erfahrungen befähigen zu differenzierter Überlegung und bewusstem Handeln. Denn wie Microsoft zu sagen pflegt: „...If you can't measure it, then it doesn't exist...“ Aus diesen Überlegungen heraus wurde vermutet, dass sich Akzeptanz, Transparenz und Verständlichkeit dank verbesserter Rechnungslegung nicht nur erhöht würden, sondern auch langfristig zu positiver Wirkung im Bereich der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden führen sollte. Die Befragungsergebnisse stellen sich wie folgt dar.

Die Befragten erwarten, dass sich alle drei Variablen positiv entwickeln werden. Konkret vermuten 55.3%, dass sich die Akzeptanz erhöhen; 65.8%, dass sich die Transparenz erhöhen und 41.0%, dass sich die Verständlichkeit verbessern werde. Interessant ist der wesentliche Unterschied in den Erwartungen bezüglich Akzeptanz und Transparenz im Vergleich zur Verständlichkeit. Die Differenz zwischen den Variablen Verständlichkeit und Transparenz beträgt immerhin 25 Prozentpunkte. Bemerkenswert ist auch, dass die Variable Verständlichkeit mit 46.2% „Nein“ die einzige dieser Triade ist, bei der die Häufigkeit von „Ja-Antworten“ kleiner ist als die von „Nein-Antworten“. Signifikante Unterschiede bei der Struktur der Neinsager konnten bei der Analyse der Rohdaten nicht ermittelt werden. Der Mittelwert der Amtszeit ist bei allen 3 Variablen fast gleich und liegt zwischen 15 und 18.4 Jahren. Einzig auffällig ist, dass die 3 dienstältesten Befragten allesamt und bei jeder Variable „Nein“ geantwortet haben. Eine weitere Auffälligkeit ist, dass die meisten „Nein“ in jeder Frage von Gemeinden mit Einwohnern zwischen 1'000-1'999 stammen. Daraus kann lediglich vermutet werden, dass die Häufigkeit von Nein bei den Kleinstgemeinden eben so hoch gewesen wäre, hätten diese den gleich grossen Rücklauf wie die grösseren Gemeinden verzeichnet.

In der Anschlussfrage, wem dann die Verbesserungen der Akzeptanz, Transparenz und Verständlichkeit zugute kommen würden, musste ernüchtern festgestellt werden, dass die Einwohnerschaft mit je 50% bei Akzeptanz und Transparenz erst an vierter Stelle genannt wird. Bei der Variable Verständlichkeit hingegen wird die Einwohnerschaft am häufigsten als Nutzniesserin dieser Entwicklung genannt. Bemerkenswert ist hingegen, dass die Nennung „ich selber“ in allen drei Anschlussfragen auf dem letzten Platz rangiert. Dies dokumentiert wohl erneut die persönliche Nutzenerwartung der Befragten. Das Projekt bringt zwar Verbes-

serungen, aber vom Nutzen profitieren aus der Sicht der Finanzverwalter vornehmlich Dritte. Ob das Resignation oder Gleichgültigkeit ist, lässt sich anhand der vorhandenen Daten nicht eruieren. In solchen Konstellationen besteht die Gefahr, dass sich bei der Einführung plötzliche und nicht vorhersehbare Widrigkeiten einstellen, die dann zu unerwünschten Negativkonditionierungen der Betroffenen führen kann.

2.2.2 Kooperationsbereitschaft, Mitsprache der Einwohner

Die Wirkung des HRM2 auf die Kooperationsbereitschaft zwischen den Gemeinden ist aus der Sicht der Finanzverwalter gering. Nur 15.4% der Gemeinden erwarten eine erhöhte **Kooperationsbereitschaft unter den Gemeinden**. Es wird also aufgrund von HRM2 zwar mehr Transparenz, Vergleichbarkeit, Akzeptanz und materielle Harmonisierung geben, aber die davon ausgehende Wirkung wird relativ tiefer eingeschätzt. Noch schlechter schneidet das Untersuchungsmerkmal erhöhte Mitsprachebereitschaft der Einwohnerschaft ab, wo lediglich in 7.7% der Fälle mit einer erhöhten **Mitsprachebereitschaft der Einwohnerschaft** gerechnet wird. Wie sind diese Ergebnisse zu deuten?

Offensichtlich glauben 84.6% der Finanzverwalter, dass sich trotz erhöhter Transparenz etc. am Kooperationsverhalten der Gemeinden nichts ändern wird. Vielleicht schwingt eine gewisse Portion Pessimismus mit, aber das alleine reicht in der Regel nicht aus, um ökonomische Entwicklungen zu stoppen, auch wenn diese in einem konservativen Kontext geschehen. Eine mögliche Erklärung kann darin bestehen, dass vielerorts der Leidensdruck noch zu gering ist. Dass es dazu eines grossen externen Druckes bedarf, wäre dann möglicherweise mit dem Sonderfall Gemeindepolitik zu erklären.

Auch die geringe Erwartung erhöhter Bereitschaft zur Mitsprache der Einwohner ist mit demselben Interpretationsset zu erklären und erstaunt deshalb wenig. Das Fazit daraus lautet: Die erhöhte Transparenz, Verständlichkeit und Akzeptanz vermögen es nicht, die Mitsprachebereitschaft der Einwohnerschaft zu erhöhen; ebensolches gilt für die Bereitschaft zur Kooperation unter den Gemeinden.

2.2.3 Materielle Harmonisierung

In 76.3% der Fälle erwarten die Befragten eine verbesserte **materielle Harmonisierung** der Buchführung in den Solothurner Gemeinden. Wie das jedoch geschehen soll, bleibt unklar, haben doch mehrere Gesprächspartner offenkundig mitgeteilt, dass sie sich in keinem Falle

von der vorgesetzten Behörde vorschreiben lassen wollen, wie sie die künftige Buchhaltung zu führen hätten. Dies ist sicher eines der wiederkehrenden Dilemmata in diesem Reformprojekt: Es basiert auf Freiwilligkeit, was sicherlich eine noble politische Geste ist, doch kann ohne ein Mindestmass an verbindlichen Direktiven nicht wirklich viel bewirkt werden, besonders deshalb, weil die Aufsichtsbehörde praktisch keine disziplinierenden Interventionsinstrumente zur Verfügung hat. Da auch die Einwohnerschaft keine Lobby besitzt, welche für eine transparentere Buchführung kämpft, ruht die Hoffnung allein auf den Schultern der federführenden Behörden und der Medien. Nur diesen könnte es gelingen, mit persönlichem Engagement und politischer Arbeit für mehr Druck und somit einer nachhaltigeren Harmonisierung der kommunalen Jahresrechnungen zu sorgen. Wie schwierig allerdings das politische Engagement zugunsten der Allgemeinheit sein kann, ist gemeinhin bekannt.

2.2.4 Wirtschaftlichkeit/Produktivität

Durch die Einführung der neuen Rechnungslegung erwarten 18.5% der Befragten eine **erhöhte Wirtschaftlichkeit** und lediglich 13.2% eine **erhöhte Produktivität**. Die Finanzverwalter erwarten zwar eine klar verbesserte Harmonisierung der Rechnungen, können sich jedoch keine Wirkung auf Wirtschaftlichkeit und Produktivität vorstellen. Dies ist eigentlich ein Widerspruch, sollte doch die Verbesserung bei der Harmonisierung auch Auswirkungen auf die zwei genannten Leistungsvariablen haben, insbesondere bei einem verstärkten Einsatz von institutionalisierten Vergleichveranstaltungen und den Gemeinden.

2.2.5 Gemeindesteuerfuss

Lediglich 8.1% der Befragten erwarten, dass die Bedeutung des Gemeindesteuerfusses zurück gehen wird. Über 91.2% der Befragten erwarten, dass die Bedeutung des Gemeindesteuerfusses nicht abnehmen wird. Wie werden aber die Jahresrechnungen in der Öffentlichkeit präsentiert? Sie werden üblicherweise mit folgenden Kennzahlen zusammengefasst und der Öffentlichkeit (durch die Tagespresse) präsentiert:

- Laufende Rechnung: Einnahmen, Aufwandüberschuss, Steuereinnahmen, Cashflow, Gesamtabschreibung.
- Investitionsrechnung: Nettoinvestitionen, Finanzierungsfehlbetrag.
- Weitere Kennzahlen: Steuerfuss, Selbstfinanzierungsgrad.

Nachfolgend sei beispielhaft das Kennzahlenblatt für die Jahre 2007/2008 der Gemeinde Hubersdorf gezeigt:

Abbildung 2: Gemeindekennzahlen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Meier, R. (2007): Budgetvergleich, in Mittellandzeitung, Jg. 101, Nr. 299, S. 16.

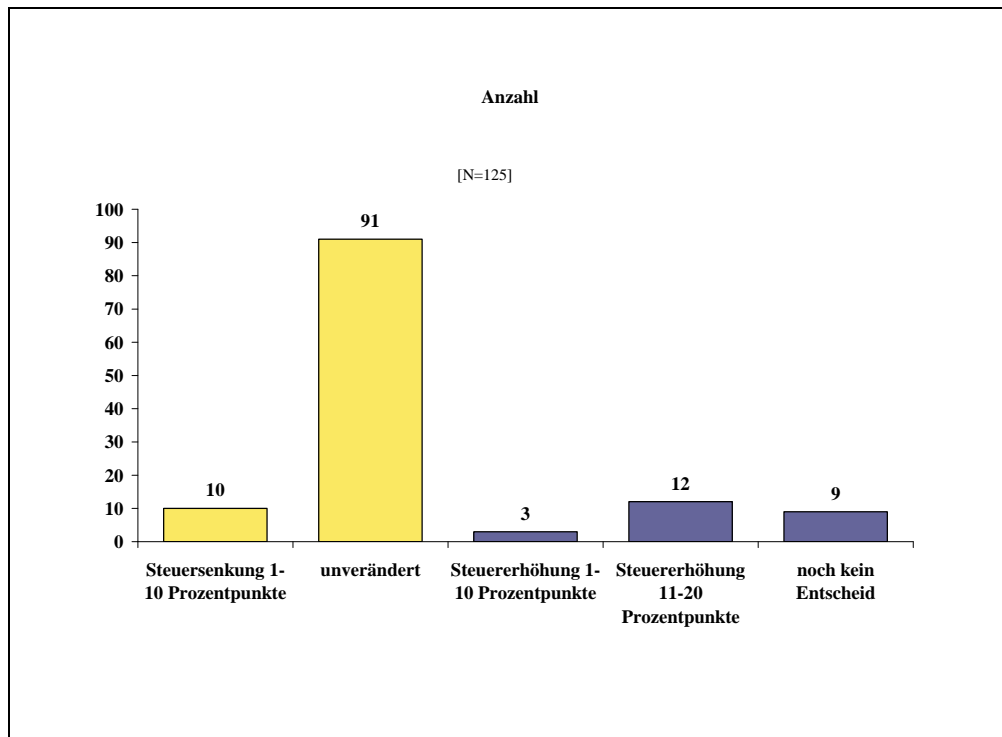
Budgetvergleich/Jahresrechnung Hubersdorf			
Laufende Rechnung	2007	2008	Bemerkungen: – Der Gemeindesteuerfuss stellt die zentrale Messgrösse dar, an welcher sich die Einwohner orientieren. – Für die Firmen ist der Gemeindesteuersatz noch wichtiger.
Einnahmen	2757	2968	
Aufwandüberschuss	27	6	
Steuereinnahmen Total	1397	1405	
Cashflow	173	213	
Gesamtabschreibung	173	175	
Investitionsrechnung			
Nettoinvestitionen	183	377	
Finanzierungsfehlbetrag	76	229	
Laufende Rechnung			
Steuerfuss	119	119	
Selbstfinanzierungsgrad	95	56	

Auch wenn ein geringer Anteil der Finanzverwalter erwartet, dass die Bedeutung des Gemeindesteuerfusses leicht zurückgehen wird, sind die Gründe dafür nicht ersichtlich, ist doch diese Kennzahl eine einfache und für alle Interessierten die Zahl, an der die Einwohner und Firmen die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde messen, auch wenn der Steuerfuss alleine noch keine Aussagen über die wirkliche Leistungsstärke der jeweiligen Gemeinde trifft. Eine Agglomerationsgemeinde ohne sogenannte Zentrumslasten in schöner Umgebung wird tendenziell lukrativeres Steuersubstrat anziehen als eine Agglomerationsgemeinde mit weniger attraktiver Siedlungsstruktur. Es ist nicht vorstellbar, dass andere Kennzahlen diese Rolle vollständig übernehmen könnten. Es scheint eher wahrscheinlich, dass sich für die Messung von Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit oder Produktivität neue Indikatoren ergeben müssen und etablieren werden. Die Erhebung der für 2008 vorgesehenen Steuerfussänderungen zeigt, dass teilweise massive Anpassungen vorgenommen wurden. Andererseits haben 91 Gemeinden noch mit Anpassungen zugewartet. Inwieweit diese abwartende Haltung mit der kantonalen Abstimmung vom 21.10.2007 zusammenhängt, kann nur spekuliert werden. Durch die vom Volk abgeseigneten Steuerentlastungsvorlagen muss künftig für einzelne Gemeinden mit reduzierten Einnahmen gerechnet werden, was wiederum dem sich im vollen Gange befindlichen Steuerwettbewerb zusätzlichen Auftrieb verleihen könnte.¹

Abbildung 3: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen - quantitativ

¹ Vuichard, F., Valsecchi, F. (2007): Sie treten sich auf den Steuerfuss, in: Sonntag, Nr. 314, 16/01, S. 2.

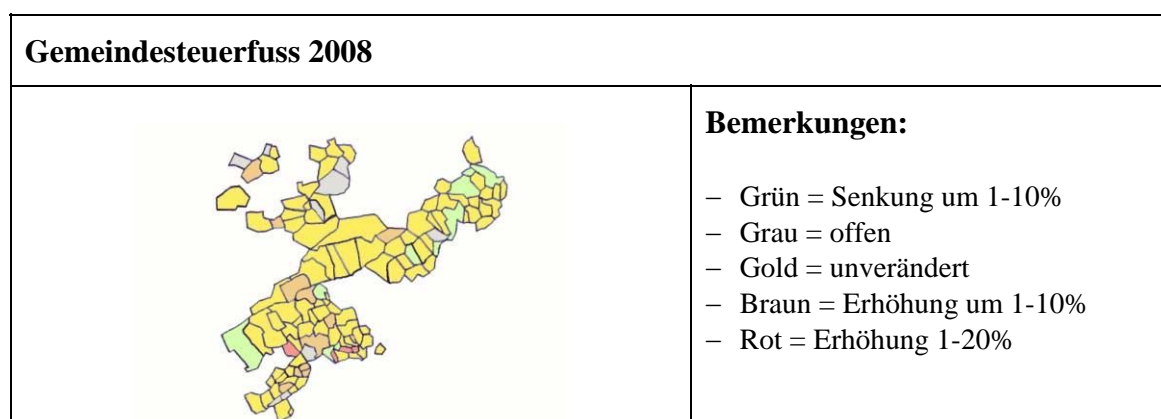
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Frech, S., (2008): Rote Zahlen und Köpfe in den Gemeinden, in: Mittellandzeitung, Jg. 102, Nr. 13, S. 12.



Auch diese Darstellung spricht nicht für eine Bedeutungsreduktion des Gemeindesteuerfusses in der finanzpolitischen Diskussion, ist die Publikation in der Tagespresse ein Indiz für das breite Interesse seitens der Leserschaft.

Abbildung 4: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen 2008 – nach Bezirken

Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an Frech, S. (2008): Rote Zahlen und Köpfe in den Gemeinden, in: Mittellandzeitung, Jg. 102, Nr. 13, S. 12.



2.2.6 Kreditvergabepolitik

In 17.9% der Fälle erwarten die Finanzmarktteilnehmer des Kantons Solothurn, induziert durch die neue, transparentere Rechnungslegung, eine Verschärfung der Kreditvergabepolitik.

Kurzfristig und flächendeckend wird sich am Rating der Gemeindeverwaltung wenig bis gar nichts ändern. Nur in Sonderfällen wird es zu Korrekturen in der Schuldnerprüfung kommen und dies auch nur in Fällen, bei denen eigentlich schon lange Handlungsbedarf geherrscht hätte. Nicht abschätzbar ist, wie sich die Offenlegung von Beteiligungen auswirken wird, auch wenn es sich dabei „nur“ um Beteiligungen an öffentlich rechtlichen Anstalten wie Elektroversorgung, Wasserreinigung etc. handelt.

Eine flächendeckende Neubewertung aller bestehenden Kreditpositionen der Solothurner Gemeinden durch die bestehenden Finanzgeber erscheint als eher unwahrscheinlich. Was vor acht Jahren, angeführt von Grossbanken, mit Privaten, Gewerbetreibenden und KMU bezüglich der Hypothekenpositionen exerziert wurde, ist in der öffentlichen Hand, wo Staatsgarantie herrscht, hoffentlich nicht das wahrscheinlichste aller Szenarien.

2.3 Wirkungserwartungen im Bereich Humanpotential

Das Humanpotential ist in der öffentlichen Hand eine sehr wichtige Ressource. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist diese jedoch weniger stark von den Ökonomisierungstendenzen betroffen. Der Beamtenstatus ist zwar vor 4 Jahren kantonsweit aufgehoben worden, der Arbeitsmarkt bleibt jedoch weiterhin wenig volatil. Im kommunalen Bereich ist der Wegfall des Beamtenstatus in Abweichung zum Kanton auf freiwilliger Basis geschehen, sodass keine allgemein gültigen Aussagen über den Aufhebungsfortschritt für das Gemeinwesen gewagt werden können. Tendenziell kann gesagt werden, dass überall dort, wo seither die Dienst- und Gehaltsordnung revidiert worden ist, der Beamtenstatus bei der Revision der Dienstordnung meistens auch aufgehoben wurde.

Der kommunale Arbeitsmarkt kann diesen Liberalisierungstendenzen zum Trotz als eher abgeschottet bezeichnet werden. Die Durchlässigkeit zum privatwirtschaftlichen Markt ist bei weniger qualifizierten Stellen grösser. Bei Kaderfunktionen ist eine geringere Mobilität zu verzeichnen. Die politischen Ansprüche gewichten häufig noch mehr als die reine Qualifikation. Dieses bürokratische Selektionsprinzip verändert sich nur langsam und meistens erst unter Zugzwang. Das bedeutet nicht, dass das Selektionsverfahren nach fachlicher Qualifikation in jedem Falle die besseren Ergebnisse bringt, es ist mitunter ein Indikator für die Volatilität auf dem Finanzverwalter-Arbeitsmarkt. Die gut ausgewogene Mischung muss im Interesse der Bürger liegen.

Die Fortführung dieser Überlegungen führte zur These, dass mit dem Reformprojekt ein Job-Enrichment sowie eine Attraktivitätssteigerung des Finanzverwalteramtes bewirkt werde, die zu einer graduell höheren Mobilität im Arbeitsmarkt führen könnte. Begründet wurde dies mit der Feststellung, dass mehr und neue Aufgaben im HRM2 vorgesehen sind, und dass das Reformprojekt mit der grundsätzlichen Anlehnung an die Privatwirtschaft auch zu mehr Durchlässigkeit verhelfen könne. Weiter wurde eine verstärkte Professionalisierung in der Buchführung vermutet. Das Reformprojekt sollte durch die Annäherung an das privatwirtschaftliche System und den damit verbundenen neuen Aufgaben zu einem eigentlichen Job-Enrichment führen. Die Befragung hat zu folgenden Feststellungen geführt:

2.3.1 Amtszeit

Die Feststellung, dass tendenzielle Überforderung oder Ablehnung des Projektes eher bei Finanzverwaltern mit einer überdurchschnittlich langer Amtszeit zu erwarten ist, scheint die Gefahr eines Crowding-out-Effektes zu bannen. Selbstverständlich gilt auch bei diesen Feststellungen die Einschränkung, dass vergleichsweise kleine Gemeinden weniger stark in der Befragung vertreten sind. Inwieweit es auf dem Arbeitsmarkt der Finanzverwalter durch das HRM2 zu einer stärkeren Volatilität kommen wird, kann nur spekuliert werden.

2.3.2 Job-Enrichment

Die klare Mehrheit (76.9%) der Befragten rechnet mit einem Anforderungsanstieg, während sich 10.3% noch unsicher sind. Der Anforderungsanstieg wird hauptsächlich in den Bereichen Reporting (80.0%) und Abschlussarbeiten (70.%) erwartet. In der Befragung und den bilateralen Gesprächen stellte sich heraus, dass die Befragten davon ausgehen, dass sie den neuen Anforderungen im Wesentlichen gewachsen sein werden.

2.3.3 Ausbildungsstand

Im Kontext dieser Ergebnisse ist der durch die Befragten selber deklarierte Ausbildungsstand zu sehen, welcher allenfalls Hinweise auf notwendig werdenden Bildungsbedarf anzeigt. Die grosse Mehrheit von 82.1% bezeichnet ihren Ausbildungsstand als genügend, um auch die künftigen Job-Anforderungen erfüllen zu können. Eine kleine Menge der Befragten (10.3%) glaubt, der jetzige Ausbildungsstand reiche nicht aus, wobei diese den Ausbildungsbedarf

hauptsächlich in den Bereichen Finanz-/Rechnungswesen, Controlling und Informatik orten. Der Ausbildungsbedarf dürfte sich somit homogen präsentieren. In den Leereingaben und in den nicht retournierten Fragebogen könnte allerdings noch ein merklich höherer Bildungsbedarf schlummern. Bemerkenswert ist, dass bei denjenigen, welche glauben, nicht genügend ausgebildet zu sein, sich die durchschnittliche Amtszeit auf 8.3 Jahre beläuft und damit deutlich unter dem Mittelwert über das gesamte Sample liegt.

2.3.4 Job-Aufwertung (Fragen 36/37)

Knapp die Hälfte oder 43.2% der Befragten glauben an eine durch die Reform induzierte Aufwertung des Jobs. Beachtliche 32.4%, glauben nicht daran. Die ist erstaunlich, steht doch diese Aussage im Widerspruch mit der Erwartung, dass der Job anspruchsvoller werden wird. Inwieweit dies mit der systembedingt geringeren Sensibilität für das Arbeitsmarktgeschehen zusammenhängt, kann nicht beurteilt werden. Der Mittelwert der Variable Amtszeit beläuft sich bei den Befragten, welche keine Aufwertung des Jobs erwarten, auf 18.7 Jahre. Vielleicht spiegelt sich darin die zunehmende Akkommodation und Selbstzufriedenheit, die mit einer längeren Amtszeit einher gehen könnte.

2.4 Wirkungserwartungen im Bereich Technisches Potential

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse, die für die Informationstechnologie relevant sind, besprochen. In diesem Wirkungsfeld werden alle Anstrengungen und Entwicklungen zusammengefasst, die im Zuge des IT-Wandels entstehen und das Ziel haben, die Prozesse der Interaktionen zwischen Bürger und Staat neu zu definieren und mit den neuen Medien zu verknüpfen.

2.4.1 Erleichterung der Aufgabenerfüllung für das AGEM

82.2% der Befragten, die bei dieser Frage mit „Ja“ (57.9%) geantwortet haben, sind der Meinung, dass Bund/Kanton, Statistische Ämter etc. die hauptsächlichen Nutzniesser der HRM-Reform sind. Diese Einschätzung muss aufgrund der vorliegenden Tatsachen ernsthaft in Frage gestellt werden, darf doch nicht automatisch erwartet werden, dass sich mit der Einführung alles nur einseitig verbessern wird. Blicke die Ergebnispräsentation, trotz verbesserter Struktur so wie sie jetzt ist, wäre die Wirkung dieses unverbindlichen Informationsangebotes im Internet, wohl stark zu relativieren. Gelänge es andernfalls, mit einem effektiv verbesserten



System eine interkommunal institutionalisierte Infoplattform mit verbindlichem Charakter zu schaffen, dann müsste das soeben Gesagte revidiert werden.

2.4.2 Gemeindefinanzstatistik




Sollte es also wider Erwarten gelingen, auf einem informellen Weg die Rolle und den Beachtungsgrad der im GEFIN veröffentlichten Daten zu institutionalisieren und so die Ergebnisse auch einer breiteren Adressatenschaft zugänglich zu machen, dann bestünde mittel- bis langfristig wirkliche Hoffnung auf nachhaltige Besserung. Wie utopisch diese Erwartungen sind, hängt weitgehend von der Tatsache ab, wie sich in naher Zukunft der Steuerwettbewerb sowie der Bürgerdruck entwickeln werden.

3 Handlungsempfehlungen

Im Folgenden seien die wichtigsten Erkenntnisse aus der Ergebnisdiskussion in Form von Handlungsempfehlungen zusammengefasst. Diese Listung kann der Vorsteherschaft und den interessierten Kreisen helfen, die bevorstehende Einführung des HRM2 effizienter und dadurch auch effektiver zu machen.








Handlungsempfehlungen aus dem Projekt

-  Die Gemeindeinfrastruktur ist bezüglich Hardware und Software wohl heterogen und in seiner Ausgestaltung weitgehend unbekannt. Es ist zu empfehlen, vor Projektstart die Hardware- und Softwareinfrastruktur flächendeckend zu erheben.
-  Die Buchführungspraxis ist bezüglich ihrer Anwendung wohl heterogen und in seiner Ausgestaltung weitgehend unbekannt. Es ist zu empfehlen, vor Projektstart die Buchführungspraxis flächendeckend zu erheben.
-  Das Projekt wird Kosten, Zeitaufwand und externen Beratungsaufwand verursachen. Es ist zu empfehlen, zur Minimierung von Unsicherheiten und Missbräuchen eine Fachstelle zu bilden. Diese sollte sich in der Phase der Implementierung bei den lokalen Einführungsteams als Projektleiter und –unterstützer positionieren.
-  Der Informationsstand bei den Finanzverwaltern ist noch unzureichend. Es ist so rasch wie möglich Informationsarbeit zu leisten. Diese sollte nebst dem fachlichen Inhalt auch Kosten- und Nutzenbotschaften beinhalten.
-  Der Schlüsselfaktor Zeit ist unkritisch. Allerdings ist vorsorglich zu empfehlen, für allfällig auftretende Imponderabilien entsprechende Reserven vorzusehen.
-  Um Unsicherheiten und Missbräuche mit allfälligen Lieferanten von Beratung und Infrastrukturlösungen zu vermeiden, wird der Erlass von Richtlinien empfohlen. Für den Fall, dass homogene Anforderungen festgestellt würden, scheint auch das Modell „Solution-Partner“ prüfenswert. So könnten beispielsweise Lieferanten und externe Berater einer Vorprüfung und Validierung durch die Fachstellen unterzogen werden, um so das Risiko von überteuerten Lösungen zu reduzieren.



Handlungsempfehlungen aus dem Wissenspotential (Steuerungsfunktion)

- 
 Einwohnerschaft, Gemeindevorteiler, Finanzverwalter und Medien sind in ungenügender Weise über den Nutzen eines transparenten Rechnungsmodells orientiert. Es ist daher zu empfehlen einen Katalog auszuarbeiten, indem gesammelte Fach- und Nutzenargumente erläutert werden. Die Kommunikation ist Sache der vorstehenden Behörde.
- 
 Einwohnerschaft, Gemeindevorteiler, Finanzverwalter und Medien sind in ungenügender Weise über die Vorteile einer transparenten und verständlichen Rechnung orientiert. Es ist zu empfehlen, diesbezüglich Informationsarbeit zu leisten um Nachfragedruck zu erzeugen. Ein solcher soll die Entwicklung verbindlicher und möglichst strukturierter Buchführungsrichtlinien ermöglichen. Das Ziel muss sein, eine möglichst formell und materiell harmonisierte Rechnungslandschaft in allen Solothurner Gemeinden zu erreichen.
- 
 Das HRM2 wird auf die Kooperationsbereitschaft unter Gemeinden sowie die Mitsprachebereitschaft der Einwohner wenig bis gar keine Impulse erfahren. Es ist zu empfehlen, nach Wegen und Möglichkeiten zu suchen, um künftig verbesserte interkommunale Vergleiche herstellen zu können. Denn nur transparente, verständliche und vergleichbare Information wird langfristig in der Lage sein, die überpolitisierten Prozesse mindestens teilweise versachlichen zu helfen.
- 
 Der Gemeindesteuerfuss wird die zentrale Rolle in der finanzpolitischen Rolle nicht verlieren. Es ist zu empfehlen, künftig nach weiteren Indikatoren zu suchen, welche auch über Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Produktivität des Gemeinwesens berichten. Die Einwohnerschaft hat das Recht Informationen zu Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Wohnsitzgemeinde zu erhalten.
- 
 Es wird generell empfohlen nach Wegen und Mitteln zu suchen, welche helfen die chronische Untersteuerung im Gemeinwesen zu überwinden.



Handlungsempfehlungen aus dem Humanpotential (Personalfunktion)

- ▲ Der vorliegende HRM2 Entwurf erfüllt mehrheitlich die Anforderungen und Bedürfnisse der Gemeinden, obwohl die innere Haltung teilweise kritisch ist. Es wird empfohlen, den Finanzverwaltern mittels gezielter Information, den gesamthaft anfallenden Nutzen des HRM2 plausibel näher zu bringen. Sind doch die Anwender die wichtigsten Promotoren der Reform. Besonderes Augenmerk ist dem Segment der Systemgegner zu widmen.
- ▲ Es wird empfohlen, die Finanzverwalter mittels breiter Informationsarbeit zu sensibilisieren. Sodass ihnen plausibel wird, dass die Reform nicht nur Mehraufwand bringt, sondern auch das Potential aufweist ihre eigene Arbeitsmarktqualifikationen zu verbessern. (Job-Enrichment)
- ▲ Der Bildungsstand ist bei der Mehrheit der Befragten genügend und sollte flächendeckend bezüglich Menge und Qualität ermittelt werden. Es wird empfohlen ein geeignetes Bildungsprogramm nach Bedürfnissen und Ansprüchen zu entwickeln.
- ▲ Es wird wohl zu keiner massiven Verdrängung von Milizern kommen. Dies ist vorbeugend und in geeigneter Weise zu kommunizieren.



Handlungsempfehlungen aus dem Technischen Potential

- ▲ Der Steuerwettbewerb ist in vollem Gange und der zunehmend härter geführte Wettbewerb, wird bei den schwächeren unweigerlich Spuren hinterlassen. Es wird empfohlen mittels der künftig verbesserten Gemeindefinanzstatistik nach geeigneten Konzepten zu suchen, um dieser Entwicklung regulierend entgegen zu wirken.
- ▲ Es wird empfohlen, ein übergeordnetes Buchführungsorgan zu installieren. Dieses sollte nebst den Koordinationsaufgaben auch regulatorische Kompetenzen verliehen werden. Wenn nicht gesetzlich sodann wenigstens informell mittels Standards, Quervergleichen etc.
- ▲ Es wird empfohlen, die bestehende Informationsplattform GEFIN zu verbessern und künftig regelmässig die Bevölkerung über die gesammelten Jahresergebnisse proaktiv zu orientieren. Denn nur Information und Wissen können zu Identifikation fördern und so zu einem gesunden Wettbewerb führen.

So betrachtet, ist das theoretisch erwartete Wirkungspotential gross und vielversprechend. In der detaillierten Besprechung der Ergebnisse mussten aber immer wieder Einschränkungen und Abschwächungen vorgenommen werden. Dieser Umstand ist symptomatisch für Reformen, mit denen versucht wird Instrumente und Techniken aus der erwerbswirtschaftlichen Welt in die öffentliche Hand zu überführen. Es gilt von der teilweise existierenden Reform euphorie im Bereiche des PM auf kritische Distanz zu gehen und sich pragmatisch den realisierbaren Zielen auszurichten. Ohne vielgliedrige Massnahmen und breiter Basisarbeit wird sich erfahrungsgemäss wenig bewegen. Die messbaren Ergebnisse zu den erwarteten Wirkungen sind sehr schwer zu deuten, stehen doch diese auch unter dem Einfluss der politischen Blackbox. Daraus sichere Prognosen abzuleiten verkennt die komplexen Gegebenheiten, des zugrundeliegenden Output- und Wirkungsmodells. Diskussion und Handlungsempfehlungen können deshalb lediglich subjektive Deutungsversuche des Autors sein. In komplexen Wirkungsketten wie dem vorliegenden dürfen leichtfertige Prognosen nicht unbesehen gestellt werden.

Somit lautet die Erkenntnis: „Ohne gezielte flankierende Massnahmen, wird das Auswirkungspotential des HRM2 wohl in der Umweltsphäre der Politik verpuffen und letztendlich wird niemand ausser Behörden und statistische Ämter von der Neuerung nachhaltig profitieren können; so wie es von den Projektkritikern - nicht ganz ohne Grund prophezeit wird.“

4 Schlusswort

Das HRM1 darf getrost abgelöst werden und die Zeit ist reif für den Wechsel zum verbesserten HRM2. Zahlreiche Veränderungen und Ansprüche aus dem Umfeld Solothurner Gemeinden bekräftigen diese Feststellung. Will dies aber wirklich effizient und nachhaltig geschehen, so sind nebst den projektimmanenten Fragestellungen, auch eine ganze Reihe von **flankierenden Massnahmen** zu treffen. Nur ein derartig umgesetztes Reformpaket verspricht die erwarteten Hoffnungen auch adressatengerecht in Erfüllung gehen zu lassen.

Dabei wird das Schlüsselkriterium zum Erfolg die Transparenz im umfänglichen Sinne sein. Eine Transparenz die von sachlichem Nutzendenken anstatt von Partikularinteressen geprägt ist. Die Bedingungen hiezu werden sich nicht automatisch ergeben. Es bedarf eines engagierten Einsatzes aller Beteiligten, allen vorab der vorstehenden Behörden. Dies vorallem, weil sich die Politikrationalität nicht ohne weiteres durch ökonomische Rezepte disziplinieren lässt. Zur besseren Verständlichkeit seien zum Schluss in der nachfolgenden Tabelle die aus Sicht der Finanzverwalter zu erwartenden Wirkungen noch tabellarisch zusammengefasst. Wobei der Indikator „✓“ für einen Befragungsbefund der eine positive Wirkung des HRM2 auf das Gesamtsystem erwarten lässt. Die doppelt oder dreifache Aufführung dieses Indikators zeigt eine starke bzw. besonders starke positive Erwartungshaltung an. Der Indikator „✗“ hingegen zeigt Widerstände, Probleme oder noch zu lösende Fragestellungen an.

Abbildung 5: Eigene Darstellung, Wirkungen nach Bereichen gegliedert.

Wirkungen durch Projektumsetzung		
– Vorlaufzeit	Die vorhandene Vorlaufzeit ist ausreichend.	✓✓✓
– Interner Zeitaufwand	Der erwartete interne Zeitaufwand ist verkraftbar.	✓✓✓
– Projektkosten	Die erwarteten Projektkosten sind plan- u. finanzierbar.	✓
– Aufgabenerleichterung	Die Aufgabenerfüllung wird vereinfacht (AGEM).	✓
– Befürworter/Gegner	Es herrscht mehrheitlicher Grundkonsens zum Projekt.	✓

Wirkungen auf Steuerungsprozess		
– Akzeptanz Jahresrechnung	Es wird eine stark höhere Akzeptanz erwartet.	✓✓
– Transparenz Jahresrechnung	Es wird eine stark höhere Transparenz erwartet.	✓✓
– Verständlichkeit	Es wird nur eine höhere Verständlichkeit erwartet.	✓
– Gemeindekooperation	Die Kooperationsbereitschaft bleibt gering.	✗
– Einwohnermitsprache	Die Mitsprachebereitschaft bleibt gering.	✗ ✗
– Materielle Harmonisierung	Es herrscht mehrheitlicher Grundkonsens zum Projekt.	✓/ ✗
– Wirtschaftlichkeit	Die Wirtschaftlichkeit wird sich kaum verbessern.	✗ ✗ ✗
– Produktivität	Die Produktivität wird sich kaum verbessern.	✗ ✗ ✗
– Gemeindesteuerfuss	Der Gemeindesteuerfuss bleibt zentrale Kenngrösse.	✓✓
– Kreditvergabepolitik	Es wird eine verschärfte Kreditvergabepolitik erwartet.	✓/ ✗
Wirkungen auf Humanressources		
– Amtszeit	Es wird kein „Milizersterben“ erwartet.	✓✓
– Job-Enrichment	Der Job „Finanzverwalter“ wird reichhaltiger werden.	✓✓
– Ausbildungsstand	Der Ausbildungsstand ist weitgehend ausreichend.	✓/ ✗
– Job-Aufwertung	Es wird eine Job-Aufwertung erwartet.	✓✓
Wirkungen auf Infrastruktur		
– Aufgabenerfüllung AGEM	Es wird eine Vereinfachung erwartet.	✓/ ✗
– Gemeindefinanzstatistik	Die Gemeindefinanzstatistik wird automatisch zum besseren Steuerungsinstrument.	✗ ✗

An dieser Stelle erscheint es opportun noch einen Blick in die Zukunft zu richten. Es wäre wünschenswert, die in dieser Arbeit durchgeführte Ex-ante-Untersuchung, 1-3 Jahre nach Einführung mittels einer Ex-post-Befragung zu überprüfen.

5 Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden, (1994): Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 1-3, Solothurn (ND 2006).
- Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit, (2002): Leitfaden WOG - Gemeinden im Kanton Solothurn.
- Bergmann, A., (2007): Zeigen, wie es um die öffentlichen Finanzen wirklich steht, in: NZZ Online vom 9.7.2007, URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/zeigen_wie_es_um_die_oeffentlichen_finanzen_wirklich_steht_1.515230.html (29.01.2008). Bergmann, A., Kälin, U., (2003): Das öffentliche Rechnungswesen im Umbruch, in: Der Schweizer Treuhänder 9/03, S. 747-754.
- Brechbühl, F., (2003): Kanton Solothurn: WoV definitiv und flächendeckend beschlossen, Parlament, Parlement, Parlamento 3/03, S. 19.
- Budäus, D., (1998): Public Management, Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin⁴.
- Bundesamt für Statistik, (2006): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Ausgabe 2006, S. 81.
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2005): Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), vom 7.10.2005 (Stand am 25.04.2006, Bern, Art. 141 Abs. 4.
- Buschor, E., (1974): Das neue Rechnungsmodell, Koordinations- und Beratungsstelle der kantonalen, Finanzdirektoren für Fragen der Finanzpolitik, Zug.
- Buschor, E., (1995): Das Konzept des New Public Management, in: Schweizer Arbeitgeber, 6/95, S. 272-276.
- Buschor, E., (2002): Evaluation und New Public Management, in: Zeitschrift für Evaluation, 1/02, S. 61-73.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, (2006): NRM - Das neue Rechnungslegungsmodell des Bundes.
- Fluri, K., (2001): Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn, Parlament, Parlement, Parlamento, 1/01, S. 12-17.
- Frech, S., (2008): Rote Zahlen und Köpfe in den Gemeinden, in: Mittellandzeitung, Jg. 102, Nr. 13, S. 12.
- Geser, H., (1997): Die politisch-administrative Organisation der Schweizer Gemeinden, in: Soziologisches Institut der Universität Zürich, URL: <http://socio.ch/gem/001c.htm> (16.08.2007).



Geser, H., (2007): Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, in: Soziologisches Institut der Universität Zürich, URL: <http://geser.net/gem/001i.pdf> (29.1.2008).

Hard, P., (2007): Umsetzung des HRM2 im Kanton Solothurn, Referat von P. Hard an der VöFRW-Tagung vom 23.3.2007.

Hood, C., (1995): The "New public Management" in The 1980s: Variations on a Theme, in: Accounting Organisations and Society, Vol. 20 No. 2-3/1995. S. 93-109.

Kantonsrat des Kantons Solothurn (2003): Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G), KRB RG 032d/2004 vom 3.09.2003, Solothurn, § 1.

Kantonsrat des Kantons Solothurn (2007): Gemeindegesetz, vom 16.02.1992 (Stand 1.01.2007), Solothurn, § 141.

Kettiger, D., (2000): Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der Wirkungsorientierten Steuerung - Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM, in: AJP/PJA, 5/00, S 521-530.

Kickert, J.M.W., (1997): Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Northampton, MA, USA , S. 1-117.

Knechtenhofer, B., Schedler, K., (2003): Rechnungslegung von Beteiligungen in Schweizer Gemeinden, in: Der Schweizer Treuhänder, 9/03, S. 755-760.

Knechtenhofer, B., Schedler, K., (2004): Stand und Perspektiven des öffentlichen Rechnungswesens in Europa, in: Der Schweizer Treuhänder, 6-7/04, S. 507-512.

Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, (2007): Handbuch - Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden, Bern.

Ladner, A., Steiner R., (2001): Gemeindereformen im Kanton Zürich, IOP (Hrsg.), Arbeitsbericht Nr. 52, Bern.

Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, R., (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien.

Magni, K., (ca. 795): Capitulare de villis vel curtis imperii, in: Fachhochschule Augsburg, URL: http://www2.fhaugsburg.de/~Harsch/Chronologia/Lspost08/CarolusMagnus/kar_vill.html (24.11.2007).

Mastronardi, P., (1995): Staatsrecht und Verwaltungsorganisation – Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, in: AJP/PJA, 12/95, S. 1541-1553.

Mastronardi, P., (1999): Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, in: ZBl, 9/99, S. 465-483.

Mastronardi, P., (1999): Gewaltenteilung unter NPM – Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: ZBl, 9/99, S. 449-464.

Mastronardi, P., Stadler P., (2003): Demokratietaugliches WoV: Das Solothurner Modell, in: ZBl, 8/03, S. 393-417.

Moser, C., Kettiger, D., (2004): 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven, Bern, PuMaConsult GmbH (Hrsg.).

Osborne, D., Gaebler T., (1997): Der innovative Staat – Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden.

Regierungsrat des Kantons Solothurn, (2005): Schulleitungsverordnung, RRB 2005/2371 vom 22.11.2005, Solothurn, Anhang.

Reichlin, Y., Schweighauser, D., (o.J.): Reform der Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen (HRM2) – Informationen über die Neuerungen und Erfahrungsberichte aus der Praxis, in: VÖFRW, URL: http://www.voefrw.ch/d/themen/doku/Referat_Reichlin_Schweighauser_d.pdf

Ritz, A., (2007): Neue Führungskonzepte für den öffentlichen und den Nonprofit-Bereich, Executive Master of Business Administration in Nonprofit-Organisation-Management II.

Ritz, A., (2006): Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget – 10 Jahre Erfahrungen aus den Verwaltungsreformen in der Schweiz, in: Schauer, R.: Innovative Verwaltungen – Aktuelle Fragen zur Führung und Leistungserstellung in öffentlichen Institutionen, Linz.

Schauer, R., (2006): Innovative Verwaltungen – Aktuelle Fragen zur Führung und Leistungserstellung in öffentlichen Institutionen, Linz. (Tagung an der Johannes Kepler Universität Linz)

Schedler, K., (o.J.): Die Entwicklung des Public Management in der Schweiz – Schweizerische Strukturen, (o.O.). (Entwurf eines Beitrages)

Schedler, K., Knechtenhofer, B., (2002): Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung, in: Der Schweizer Treuhänder, 08/02, S. 687-692.

Schedler, K., Proeller, I., (2006): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien3.

Schedler, K., Proeller, I., (2003): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien2.

Sejffert, R., (1933): Abhandlung über die Buchhaltung 1494, Stuttgart (ND 1993).

Stadler, M., (1999): Öffentliches Rechnungswesen – Das Harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden im Clinch, Band 6, Solothurn.

Stalder, K., (2005): Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens – Wichtige Neuerungen stehen in der Schweiz bevor, in: Der Schweizer Treuhänder, 04/05, S. 263-269.

Steiner, T., (2007): Reform der Rechnungslegung im öffentlichen Gemeinwesen (HRM2) – Projektstand und Vorgaben bei den Solothurner Gemeinden, Referat vom 16.11.2007, Jahresversammlung des Verbandes der Solothurner Gemeindebeamten.



Stünzi, M., (2006): Mit New Public Management zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung, in: URP/DEP, 5/06 , S. 597-611.

Thom, N., Ritz, A., (2006): Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden3.

Universität Bern, (2003): Aus New Public Management wird Public Management, in: Unipress, URL: <http://www.unibe.ch/unipress/heft117/beitrag04.html> (31.1.2007).

Walthert, M., (o.J.): Tag des VÖFRW - Der Beteiligungsspiegel, in: VÖFRW, URL: http://www.voefrw.ch/d/themen/doku/Referat_Walthert_Text_d.pdf (28.1.2008).

Vuichard, F., Valsecchi, F. (2007): Sie treten auf den Steuerfuss, in: Sonntag, Nr. 314, 16/01, S.2.