

Masterarbeit zur Erlangung der Würde eines Executive MBA in NPO-Management an der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der
Universität Freiburg Schweiz

HRM2
Wirkungspotential für Solothurner Gemeinden

vorgelegt von
Walter Pretelli
Gurzelngasse 28
CH-4500 Solothurn

betreut von
o. Univ. Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer

eingereicht beim
Verbandsmanagement Institut
Universität Freiburg Schweiz

Solothurn, 31. Januar 2008

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abbildungsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Vorwort	1
2 Einleitung	2
2.1 Problemstellung	2
2.2 Zielsetzungen der Arbeit.....	4
2.3 Vorgehensweise	6
3 Die öffentliche Verwaltung im Wandel	7
3.1 Modelle und Ansätze	7
3.2 Public Management in der Schweiz.....	10
3.3 Public Management im Kanton Solothurn.....	12
3.4 Public Management in den Solothurner Gemeinden.....	15
3.5 Sonderfall Gemeindepolitik.....	16
4 Das öffentlichen Rechnungswesen im Wandel	18
4.1 Geschichtlicher Abriss	18
4.2 Das HRM1	20
4.2.1 Einführung und Entwicklung in der Schweiz.....	20
4.2.2 Mängel des heutigen HRM1.....	22
4.3 HRM2 – Projektstand	24
4.3.1 Gesammelte Anforderungen an das HRM2.....	25
4.3.2 Reformelemente HRM2	26
4.3.3 Würdigung Projekt HRM2	28
4.4 Sonderfall öffentliches Rechnungswesen	29
5 Forschungsleitende Fragen.....	32
5.1 Grundsätzliches.....	32
5.2 Befragungsplanung und -durchführung	32
5.3 Befragungsmerkmale	33
6 Befragungsergebnisse.....	35
6.1 Allgemeine Befragungsergebnisse.....	35
6.1.1 Repräsentativität.....	35
6.1.2 Kongruenz zwischen Rücklauf und Gemeindedemographie.....	36
6.1.3 Bedürfnis-Erfüllungsgrad HRM2.....	37
6.1.4 Persönlicher Zustimmungsgrad.....	38
6.1.5 Benötigte Vorlaufzeit für die Implementierung	39
6.1.6 Interner Zeitaufwand – Implementierung HRM2.....	40
6.1.7 Investitionsbedarf Hardware	40
6.1.8 Investitionsbedarf Software.....	41
6.1.9 Externe Zusatzkosten Implementierung	41
6.2 Ergebnisse im Wirkungsfeld „Wissenspotential“	42
6.2.1 Akzeptanzerhöhung bei Anspruchsgruppen	42
6.2.2 Transparenzerhöhung bei Anspruchsgruppen	43
6.2.3 Verständlichkeitserhöhung bei Anspruchsgruppen	43
6.2.4 Kooperationsbereitschaft unter Gemeinden	44
6.2.5 Mitsprachebereitschaft der Einwohner	44
6.2.6 Verbesserung der materiellen Harmonisierung	45
6.2.7 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit	45
6.2.8 Steigerung der Produktivität.....	46
6.2.9 Bedeutungsrückgang Gemeindesteuerfuss	46
6.2.10 Verschärfung der Kreditvergabepolitik	47
6.3 Ergebnisse im Wirkungsfeld „Humanpotential“	47
6.3.1 Amtszeit	47

6.3.2	Niveaustieg Finanzverwalter-Job	48
6.3.3	Aufwertung Finanzverwalter-Job	48
6.3.4	Aktueller Ausbildungsstand Finanzverwalter.....	49
6.4	Ergebnisse im Wirkungsfeld „Technisches Potential“	49
6.4.1	Erleichterung der Aufgabenerfüllung für das AGEM	50
6.4.2	Gemeindefinanzstatistik	50
7	Besprechung der Ergebnisse	51
7.1	Wirkungserwartungen aus Projekt.....	51
7.1.1	Vorlaufzeit System Einführung (F: 35).....	52
7.1.2	Interner Zeitaufwand (Frage 23)	53
7.1.3	Projektkosten (Fragen 29-33).....	53
7.1.4	Aufgabenerleichterung AGEM (Fragen 19/20).....	54
7.1.5	Reformprojekt; Befürworter/Gegner (Fragen 6/38)	55
7.2	Wirkungserwartungen im Bereich Wissenspotential	55
7.2.1	Akzeptanz, Transparenz, Verständlichkeit (Fragen 7-12).....	56
7.2.2	Kooperationsbereitschaft, Mitsprache der Einwohner (Fragen 26-28).....	58
7.2.3	Materielle Harmonisierung (Fragen 13/14).....	58
7.2.4	Wirtschaftlichkeit/Produktivität (Fragen 15/16).....	59
7.2.5	Gemeindesteuerfuss (Frage 17).....	59
7.2.6	Kreditvergabepolitik (Fragen 34).....	61
7.3	Wirkungserwartungen im Bereich Humanpotential.....	62
7.3.1	Amtszeit (Frage 5).....	63
7.3.2	Job-Enrichment (Fragen 21/22).....	63
7.3.3	Ausbildungsstand (Fragen 24/25).....	63
7.3.4	Job-Aufwertung (Fragen 36/37).....	64
7.4	Wirkungserwartungen im Bereich Technisches Potential.....	64
7.4.1	Erleichterung der Aufgabenerfüllung für das AGEM	64
7.4.2	Gemeindefinanzstatistik	65
7.5	Handlungsempfehlungen	65
8	Schlusswort	69
Anhang I: Fachempfehlungen HRM2.....		70
Anhang II: Fragebogen und Begleitbrief.....		73
Anhang III: Grundausswertung Fragebogen		82
Literaturverzeichnis.....		89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Output- und Wirkungsmodell	3
Abbildung 2: Wirkungsfelder	5
Abbildung 3: Wirkungsfelder mit Umweltsphären.....	10
Abbildung 4: Unerwünschte Reformwirkungen	13
Abbildung 5: Zufriedenheit mit den Reformen.....	14
Abbildung 6: Verbreitung PM auf Gemeindeebene	15
Abbildung 7: Sonderfall Gemeindepolitik.....	17
Abbildung 8: HRM1 - Modellübersicht.....	21
Abbildung 9: HRM2 - Modellübersicht.....	27
Abbildung 10: Berechnung Beitragshöhe Lehrerbesoldung.....	30
Abbildung 11: Gesamtrücklauf Befragung.....	36
Abbildung 12: Rücklaufquote nach Bezirkszugehörigkeit	37
Abbildung 13: Rücklaufquote nach Einwohnerklassenzugehörigkeit.....	37
Abbildung 14: Fachliche Zustimmung zu HRM2.....	38
Abbildung 15: Persönliche Zustimmung zu HRM2	38
Abbildung 16: Chancenpotential HRM2	39
Abbildung 17: Gefahrenpotential HRM2.....	39
Abbildung 18: Vorlaufzeit Systemeinführung.....	40
Abbildung 19: Interner Zeitaufwand.....	40
Abbildung 20: Hardware Investitionsbedarf.....	41
Abbildung 21: Software Investitionsbedarf.....	41
Abbildung 22: Externe Beratungskosten	42
Abbildung 23: Erhöhung der Akzeptanz	42
Abbildung 24: Erhöhung der Transparenz.....	43
Abbildung 25: Erhöhung der Verständlichkeit	43
Abbildung 26: Erhöhung der Kooperationsbereitschaft	44
Abbildung 27: Erhöhung der Bürgermitsprache.....	44
Abbildung 28: Erhöhung der materiellen Harmonisierung.....	45
Abbildung 29: Verbesserung der Wirtschaftlichkeit	45
Abbildung 30: Steigerung der Produktivität	46
Abbildung 31: Bedeutungsrückgang Gemeindesteuerfuss	46
Abbildung 32: Verschärfung der Kreditpolitik.....	47
Abbildung 33: Mittlere Amtszeit	48

Abbildung 34: Job-Enrichment - Finanzverwalter.....	48
Abbildung 35: Aufwertung Finanzverwalter-Job	49
Abbildung 36: Persönlicher Ausbildungsstand.....	49
Abbildung 37: Erleichterung der Aufgabenerfüllung	50
Abbildung 38: Gemeindekennzahlen.....	60
Abbildung 39: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen - quantitativ	61
Abbildung 40: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen 2008 – nach Bezirken....	61

Abkürzungsverzeichnis

AGEM	Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn
AW	Anschaffungswert
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
FEP	Fachempfehlungen
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
GEFIN	Gemeindefinanzstatistik
HRM1	Harmonisiertes Rechnungsmodell 1
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KK	Konsolidierungskreis
KZKn	Kennzahlenkreis „n“
NPM	New Public Management
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
PM	Public Management
VGS	Der Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn
WoG	Wirkungsorientierte Gemeindeverwaltung
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1 Vorwort

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 soll nach den Auswirkungen geforscht werden, welche die Reform verursachen kann. Dies, um den Verantwortlichen in Politik, Verwaltungen und Aufsichtsbehörden die Entwicklung und Implementierung der Solothurner Lösung zu erleichtern.

Gegeben durch die Erstmaligkeit des Vorhabens bestehen nur geringe Erfahrungswerte aus der Praxis. Die auf die Solothurner Gemeinden beschränkte Untersuchung sollte sich aber weder in quantitativer noch qualitativer Hinsicht negativ auf das Gesamtergebnis auswirken. Dem grossen Know-how der Verbandssekretariate AG im Bereich des öffentlichen Rechts ist es zu verdanken, dass auf die politischen Aspekte des Vorhabens einfach und effizient zugegriffen werden konnte. Herrn Professor Reinbert Schauer, Linz, danke ich für die kompetente und freundliche Unterstützung. Der Finanzkontrolle, des Amtes für Gemeinden sowie allen befragten Finanzverwaltern gilt der Dank für die Teilnahme an der Studie. Die Erkenntnisse dieser Arbeit sind den genannten Fachkreisen und der interessierten Fachleserschaft gewidmet.

Solothurn, 31. Januar 2008

Walter Pretelli

2 Einleitung

Das Public Management darf nicht nur als „Marketing-Hype“ abgetan werden. Die gesamten Reformbestrebungen sind vielmehr als Reaktion auf das Kräftemessen 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.

2.1 Problemstellung

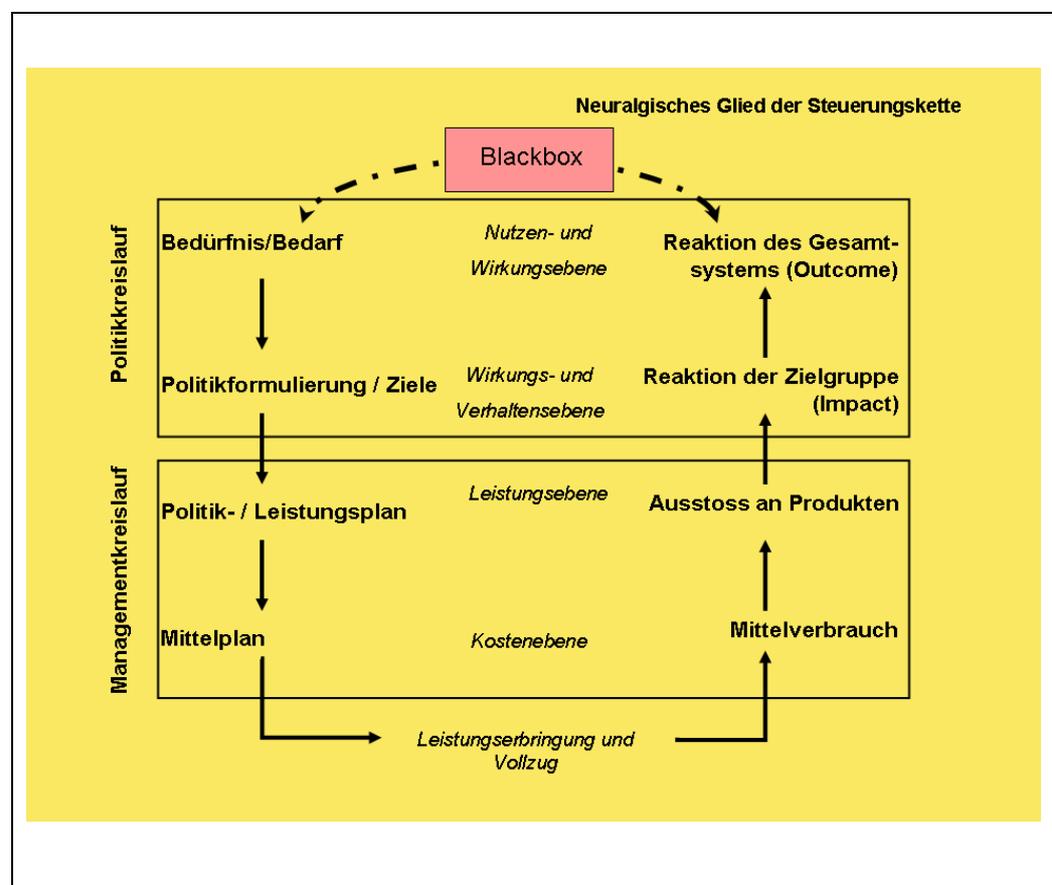
Der Reformbedarf im Bereich des Rechnungswesens lässt sich direkt auf dieses gegensätzliche Spannungsfeld zurück führen und bildet die Schnittstelle zwischen Public Management und öffentlichem Rechnungswesen. Wissenschaftlich fundiert wird dieses Zusammenspiel im output- und wirkungsorientierten Steuerungsmodell von Thom/Ritz auf der Folgeseite illustriert. Das quasi-kybernetische Modell 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 pri-

vatwirtschaftlichen 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. Es mutet zynisch an, feststellen zu müssen, dass ausgerechnet das dazu prädestinierte Glied der Steuerungskette aus systemischen Gründen versagt und so ohne Wirkung bleibt.

Abbildung 1: Output- und Wirkungsmodell

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



In dieser Realität entstehen nun die Hoffnungen der System-Befürworter und die Ängste der Gegner an einem modernisierten Rechnungswesen. Ein solches könnte nämlich nebst der chronischen Untersteuerung im Gemeindegewesen noch eine Menge anderer Mängel zu beseitigen versuchen. Solche Hoffnungen faszinieren und besorgen gleichzeitig. Kann das HRM2 diese hochtrabenden Erwartungen erfüllen und gleichzeitig die geweckten Ängste überwinden?

2.2 Zielsetzungen der Arbeit

Die zentrale Frage der vorliegenden Arbeit lautet: Welche Auswirkungen ergeben sich für die Solothurner Gemeinden aus der flächendeckenden Einführung des HRM2¹? Um diese Fragestellung zu konkretisieren, ist es als erstes hilfreich, sich an der im Handbuch der FDK (Finanzdirektorenkonferenz) festgelegten Projektzielsetzung zu orientieren. Sie gibt Hinweise auf die Stossrichtung der Reform und ermöglicht somit konkrete Rückschlüsse auf die Zielformulierung des Reformvorhabens:

- Weitgehende Harmonisierung der Rechnungslegung zwischen Kantonen und Gemeinden.
- Weitgehende Harmonisierung der Rechnungslegung zwischen dem HRM2 und dem NRM (Neues Rechnungsmodell) des Bundes.
- Grundsätzliche Orientierung an die IPSAS-Richtlinien ohne integrale Übernahme ins schweizerische Rechnungsmodell.
- Berücksichtigung bereits eingeleiteter Reformen.
- Berücksichtigung der internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik.

Dieser Zielkatalog gibt zusätzlich implizite Hinweise, wo die geplante Reform ansetzen wird. So gesehen erstaunt es wenig, dass sich aus Gemeindekreisen bereits Widerstand regt. Eine derart revidierte Buchführung führt nämlich zu einer strukturellen Veränderung der Buchführung, und daran haben nicht alle ein natürliches Interesse. Vereinfachend gesagt wird versucht, mittels einer Annäherung des jetzigen Systems an das erwerbswirtschaftliche Rechnungswesen die bestehenden Schwächen und Probleme des HRM1 (Harmonisiertes Rechnungsmodell 1) zu beheben.

¹ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, (2007): Handbuch – Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, Bern, S. 7-11.

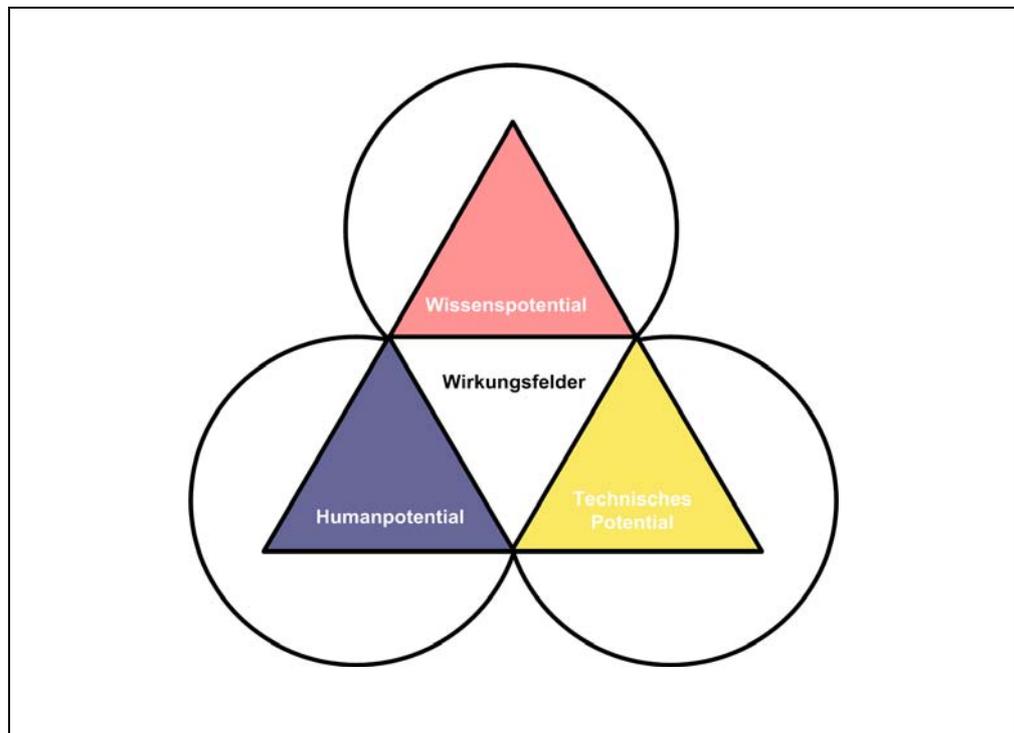
Organisation, Personal, Produktion werden in der erwerbswirtschaftlichen Theorie „Funktionen“ genannt. Synonym können dieselben auch Ressourcen oder Leistungspotentiale genannt werden. In der Public Management-Lehre erbringen die kombinierten Potentiale Produkte und Leistungen mit dem Ziel, Wirkungen für die Bürger zu erzielen. Diese Wirkungen fallen in verschiedenen Bereichen an. Sie werden nachfolgend Wirkungsfelder genannt. Diese Arbeit ist somit der Versuch, das durch die Reform ausgelöste Wirkungspotential in drei bestimmten Wirkungsfeldern messbar zu machen. Daraus lassen sich für diese Arbeit folgende **konkreten Zielsetzungen** formulieren:

- Feststellung der erwarteten Wirkungen auf das Wissenspotential
- Feststellung der erwarteten Wirkungen auf das Humanpotential
- Feststellung der erwarteten Wirkungen auf das Technische Potential

Die nachstehende Abbildung zeigt das grundlegende Modell, das für diese Untersuchung beigezogen wird. Darin kommen nebst den Wirkungsfeldern (Dreiecke) auch die bedeutendsten Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung zum Ausdruck (Kreise).

Abbildung 2: Wirkungsfelder

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler, K., Proeller, I., *New Public Management*, Bern 2003, S. 25.



Die Abbildung stammt aus dem Werk „New Public Management“ von Schedler, K./Proeller, I.². Darin wird prägnant eine Zusammenfassung über Theorie und Entwicklung der Schweizer Verwaltungsreform abgegeben. Diese Denkordnung ist besonders stark in der Solothurner Verwaltung umgesetzt worden und ist damit auch legitimiert, als theoretisches Fundament der Arbeit zu fungieren.

2.3 Vorgehensweise

Die bearbeitete Fragestellung wird schwergewichtig zwei Lehrgebiete tangieren: **Das „Public Management“ und das „Öffentliche Rechnungswesen“**. Im zweiteiligen Hauptteil (Kapitel 3 und 4) wird zu beiden Lehrgebieten ein summarischer Überblick über Geschichte und Entwicklung bis heute vermittelt.

Anschliessend werden im Kapitel 6 die Ergebnisse der schriftlichen Befragung bei Finanzverwaltern der Solothurner Gemeinden präsentiert. Die Befragung wurde zum Messen verschiedener Erwartungsvariablen durchgeführt. Von dieser sollen dann in einem weiteren Schritt das Auswirkungspotential der Reform für die Solothurner Gemeinden abgeleitet bzw. geschätzt werden (Kapitel 7). Zusammenfassend werden im selben Kapitel (Abschnitt 7.5) die erwarteten Wirkungen zu Handlungsempfehlungen zuhanden der Leserschaft verdichtet.

² Schedler, K., Proeller, I., (2003), New Public Management, 2. überarbeitete Auflage, Bern/Stuttgart/Wien, S. 197.

3 Die öffentliche Verwaltung im Wandel

Die öffentliche Verwaltung in der Schweiz befindet sich in einem grundlegenden Reformprozess. Ursprünglich unter dem Begriff „New Public Management“ bekannt, gelangte dieser interdisziplinäre Reformansatz in den frühen 1990er Jahren von Übersee her nach Kontinentaleuropa. Gleichbedeutend zur angelsächsischen Bezeichnung „New Public Management“ etablierte sich dazu im Kanton Solothurn der Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltung“. Generell spricht man heute im deutschsprachigen Raum von Public Management.

Die ursprünglichen Konzepte des NPM (New Public Management) haben sich stetig weiterentwickelt und wurden den Schweizer Gegebenheiten laufend angepasst. Den individuellen Bedürfnissen gerecht werdend, ergab sich daraus eine Vielzahl von Praxislösungen. Diese gehören heute in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zum gelebten Alltag. Ein Blick in die geltende Gesetzeslage zeigt, dass bereits etliche Gesetze und Erlasse den Geist dieser „Unternehmensisierung der öffentlichen Verwaltung“ aufgenommen und zumindest teilweise kodifiziert haben. Beispielhaft sei dazu das „WoV-Gesetz“³ des Kantons Solothurn genannt, in dessen Art. 1. All diese Entwicklungen trugen sich mit etlichen Erfolgen, aber auch mit einzelnen Fehlläufen zu, denn was im Management alltägliche Praxis ist, kann nicht unbesehen ins Public Management übertragen werden. Die Ursachen hierfür liegen in der Sonderstellung, welche die Politik im Steuerungsprozess der öffentlichen Hand inne hat.⁴

3.1 Modelle und Ansätze

Ursachen und treibende Kraft dieser globalen Reformbewegung waren aus theoretischer Sicht die Konvergenz einer Serie von Diskrepanzen, nämlich die Lücken aus verschiedenen verlaufenden Entwicklungslinien, konkret waren es diejenigen zwischen der real gelebten Verwaltungspraxis und den sich wandelnden Anforderungen der Gesellschaft. Solche nennt Budäus „Lücken oder Defizite“ und hält drei im Besonderen fest:⁵

³ Kantonsrat des Kantons Solothurn (2003): Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G), KRB RG 032d/2004 vom 3.09.2003, Solothurn, §1.

⁴ Mehr dazu unter Kapitel 3.5 Sonderfall Gemeindepolitik.

⁵ Budäus, D. (1998): Public Management - Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 4. Auflage, Berlin, S. 22-32.

- Die **Managementlücke** entsteht, wo sich Verfahren und Instrumente nicht am anreizorientierten Verständnis des modernen Managements orientieren, sondern vielmehr am bürokratischen Erfüllen der Norm ausrichten.
- **Die Finanzlücke** entsteht, wo Verfahren und Instrumente in statische Finanzplanung und wenig transparentes Rechnungswesen einfließen und somit auch nicht in der Lage sind, wirklich steuerungsrelevante Informationen zu liefern.
- **Die Personallücke** entsteht, wo politisch-juristisch geprägte Verwaltungskulturen vorherrschen, welche von Natur aus dazu prädestiniert sind, die bürokratisch geprägte Verwaltung gegenüber den Ökonomisierungstendenzen immun zu machen.

Schedler, ortete die Ursachen des New Public Management in sogenannten Verwaltungskrisen und benennt diese folgendermassen.⁶

- Gesellschaftlicher Wandel
- Politisches Umfeld
- Marktliches Umfeld

Beide Erklärungsmodelle stammen aus den verschiedenen Reformphasen und vertreten untereinander verschiedene sozio-kulturelle Sichtweisen. Der Schweizer Autor Adrian Ritz fasst diese Reformen, aktualisiert und auf die Schweiz bezogen, wie folgt zusammen: **„...da muss sich die Verwaltung allmählich vom tradierten Bürokratiemodell nach Max Weber in ein leistungs- und wirkungsorientiertes System des Public Managements wandeln...“**,⁷ .

Stellvertretend für diese theoretischen Modelle fasst Hood seinerseits die Vielzahl von Entwicklungen in Lehrsätzen zusammen, die sich vornehmlich an der Realität der erwerbswirtschaftlichen Organisationen anlehnen. Sie gelten auch für die Schweiz.⁸

⁶ Schedler, K., Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien, S. 25-31.

⁷ Ritz, A. (2007): Neue Führungskonzepte für den öffentlichen und den Nonprofit-Bereich, Executive Master of Business Administration in Nonprofit-Organisation-Management II.

⁸ Hood, C. (1995): The „New Public Management“ in the 1980s: variations on a theme; in: Accounting Organisation and Society, Vol. 20, No. 2/3, S. 93-109.

Lehrsätze zu den Merkmalen der Reformen

- Zerlegung der öffentlichen Verwaltung in produktorientierte Betriebseinheiten
- Verstärkte Ausstattung von wettbewerblich ausgerichteten Leistungsaufträgen
- Anstrengungen zur Übernahme von erwerbswirtschaftlichen Managementtechniken
- Anstrengungen zum verantwortungsvollen und sparsamen Umgang mit Ressourcen

Lehrsätze zur Lockerung des normativen Bezugsrahmens

- Schaffung von Leistungsanreizen für das Kader
- Messbare Zielvorgaben mit dem Fokus auf Leistungs- und Wirkungserfolg
- Fokus auf die Outputsteuerung, wobei in der Schweiz in diesem Kontext vornehmlich von Wirkungsorientierung gesprochen wird.

Weiter, so Hood, sei dies ein eigentliches „**Reinventing the Government**“, also ein grundlegendes Überdenken des Staates mit Augenmerk auf Regierung und Verwaltung. Die lokalen Variationen sind dabei Ausdruck der individuell vorherrschenden Präferenz sowie des realen kulturellen Kontextes, in welche die Systeme implementiert wurden. Allen diesen länderspezifischen Konzepten ist jedoch gemein, dass sie die von den Reformen betroffenen Verwaltungen zu verändertem Handeln bewegen wollen.

Selbstverständlich wurde auch in der Schweiz im Zuge der PM-Reformen mit verschiedensten Modellen, Konzepten und Begrifflichkeiten operiert. In dieser Arbeit werden die ausserkantonalen Modelle ausser Acht gelassen, da diese auf das Untersuchungsobjekt Solothurner Gemeinden keinen direkten Einfluss haben. Es wird wie gesagt ausschliesslich auf die im Kanton Solothurn realisierte WoV Bezug genommen. Der wissenschaftliche Brückenschlag vom generellen PM-Konzept hin zum Solothurner Modell kann, wie bereits gesagt, am besten anhand des Ansatzes Schedler/Proellers bewerkstelligt werden, in welchem folgende Kernaussagen besonders hervor zu heben sind:

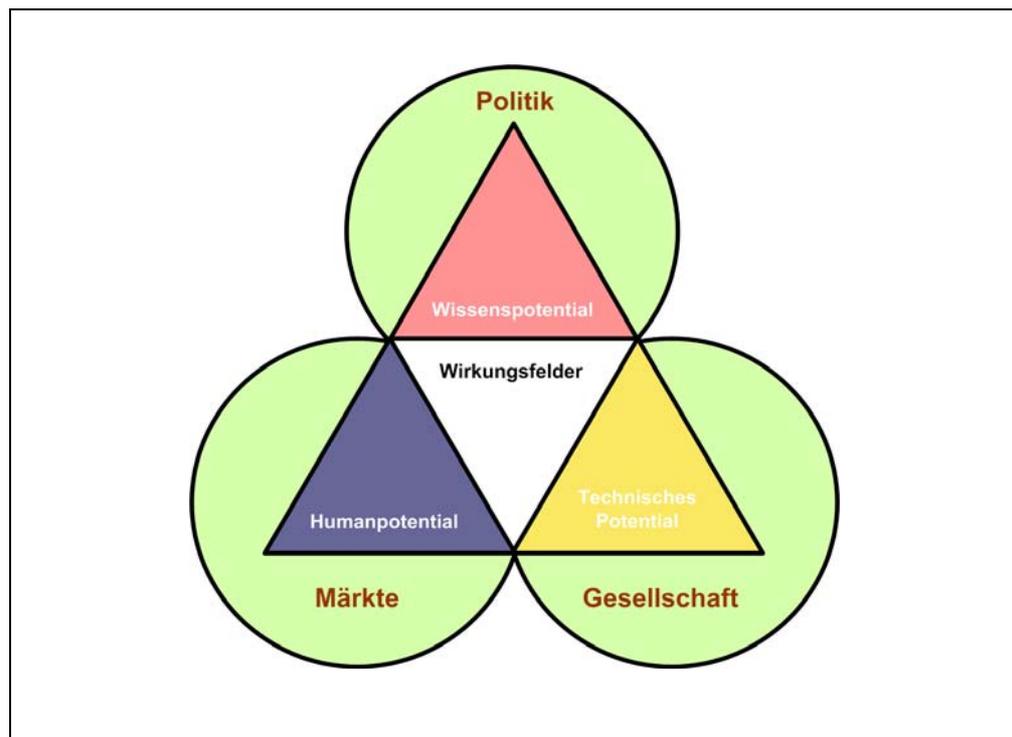
Originär am Konzept ist die Definition der drei Strukturelemente **Wissens-, Human- und technisches Potential**, die „Orte“ also, wo mittels Ressourceneinsatz die von der Politik vorgegebenen Leistungsprogramme von der Verwaltung wirkungsorientiert erbracht werden, auch Wirkungsfelder genannt. Diese befinden sich genau an der Schnittstelle zwischen Leistungserbringung und der erhofften Wirkung, genau an der Stelle, an der das Instrument Rechnungswesen seine Hauptfunktion zu erfüllen hat; nämlich die lückenlose

Aufzeichnung aller relevanten Geschäftsprozesse, mit dem Ziel, möglichst relevante Information zuhanden des Steuerungsprozesses bereit zu stellen. Es ist also von zentraler Bedeutung, ein sachgerechtes Rechnungswesen zu haben, welches nebst den Grundaufgaben auch die neuen Anforderungen und Erwartungen der WoV erfüllen kann.

Führte Schedler in der 2. Auflage noch drei Potentialfelder (Human-, Wissens- sowie technisches Potential) an, so reduziert er diese in der 3. Auflage auf die zwei Bereiche Human- und Technisches Potential.⁹ In dieser Arbeit wird ausschliesslich mit der Gliederung aus der 2. Auflage gearbeitet. Sie ermöglicht die Fokussierung auf das Wirkungsfeld Wissenspotential als Synonym für den Steuerungsprozess der Gemeinden. Die drei Potentiale oder Wirkungsfelder stellen so den eigentlichen Schauplatz der vermuteten Wirkungen dar.

Abbildung 3: Wirkungsfelder mit Umweltsphären

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler, K., Proeller, I., *New Public Management*, Bern 2003, S. 25.



3.2 Public Management in der Schweiz

Die historischen Wurzeln des schweizerischen Public Managements rühren weitgehend von zwei historischen Ereignissen her.¹⁰ Ein erstes liegt in der Gründungszeit der Schwei-

⁹ Schedler, K., Proeller I. (2006), *New Public Management*, 3. Auflage, Haupt-Verlag, Bern/Stuttgart/Wien, S. 227-262.

¹⁰ Schedler, K. (o.J.): Die Entstehung des Public Management in der Schweiz. (Entwurf eines Beitrages).

zerischen Eidgenossenschaft im 13. Jahrhundert, wo der feste Wille möglichst freie Individuen zu bleiben, auf die kollektive Bereitschaft traf, sich auf das übergeordnete Projekt der Eidgenossenschaft einzulassen. Das zweite prägende historische Ereignis ist die schwere Niederlage in der Schlacht von Marignano von 1514, wo sich Landsleute in einem blutigen Kopf an Kopf gegenüberstanden. Aus der Aufarbeitung der Geschehnisse entwickelte sich der Gedanke der Neutralität und Souveränität durch die Stärkung der staatlichen Eigenständigkeit, welche die Schweiz heute noch prägen. Aus den Wirrnissen der Reformation heraus und durch die Kleinräumigkeit und das Zusammengehörigkeitsgefühl entstand der Grundstein des helvetischen Föderalismus. Diese historischen Ereignisse prägen das staatsrechtliche Verständnis der Schweiz bis zum heutigen Tag. Besondere Merkmale dieser politischen Realität sind:

- Das Milizprinzip als Pendant zur Professionalisierung
- Die direkte Demokratie, als Ausdruck der individuellen Autonomie
- Der Föderalismus als Merkmal der Koexistenz zwischen weitgehend autonomen Körperschaften

Diese Merkmale sind dominante Elemente der in der Schweiz heute noch gelebten Politik- und somit auch der Verwaltungskultur. Aus diesem Verständnis heraus lassen sich auch Eigenheiten und Entwicklungslinien der anstehenden HRM2-Reform (Harmonisiertes Rechnungsmodell 2) besser erkennen. Beispielsweise wird daraus klar, weshalb es zentralistische Lösungen in der Schweiz sehr schwer haben. Das Kräftespiel zwischen Konkordanz und Autonomie ist einzigartig und lässt nur breit abgestützten und konsensfähigen Ansätzen einen realisierbaren Entfaltungsfreiraum.

Der für die Schweiz auslösende Reformschub im Sinne des Public Management nahm seinen Anfang in den achtziger Jahren, wo die zahlreichen Wandelbestrebungen die öffentlichen Verwaltungen der westlichen Welt praktisch synchron in Reformbereitschaft versetzten.¹¹ Das Zusammentreffen komplementär wirkender Entwicklungstendenzen schaffte länderübergreifende Voraussetzungen für nationale Einführungsprojekte.

¹¹ Kickert, Walter J.M. (1997): Public Management and Administrative Reform in Western Europe, S. 15-16.

Weg von einer normierten, hin zu einer aktiv gesteuerten Verwaltung, die durch ihr Tun gefragte Leistungen erbringen will und sich dabei nicht mit dem Vorhandensein einer Nachfrage zufrieden gibt, sondern in ihrem Handeln ständig nach Wirkung und Erfüllung der Einwohnerpräferenzen strebt.

3.3 Public Management im Kanton Solothurn

Am 3. September 2003 hat der Solothurner Kantonsrat die flächendeckende Einführung der WoV mittels Verfassungsänderung beschlossen. Mastronardi fasste darin die Merkmale der Solothurner Lösung wie folgt zusammen:¹²

- Die Trennlinie der Gewaltenteilung verschiebt sich vom Parlament Richtung Exekutive. Neu verläuft sie mitten durch das Globalbudget.
- Die Koppelung von Leistung und Finanzen wird zum Verfassungsprinzip.
- Das Parlament und die Regierung werden zu wirkungsorientiertem Handeln verpflichtet.
- Regierung und Verwaltung werden von der Verfassung zum Dienst an der Öffentlichkeit angehalten, was Kundenfreundlichkeit verlangt.
- Die Volksrechte werden ausgeweitet.
- Die Kompetenzen werden als Ausdruck der Verschiebung der Gewaltentrennungslinie neu definiert.
- Die Finanzkontrolle wird verstärkt und unabhängiger gemacht.
- Es werden neue parlamentarische Instrumente eingeführt.

Der Kanton Solothurn kann in diesem Unterfangen nicht nur als Pionier, sondern auch als innovativ bezeichnet werden. Erstmals wurde die staatliche Steuerung vollständig nach den Prinzipien des PM ausgerichtet. Seither konnten bereits viele Erfahrungen gesammelt werden. Stellvertretend hierfür dokumentiert eine Evaluationsarbeit die fast 10-jährigen Erfahrungen in Exekutive und Parlament.¹³

¹² Mastronardi, P. (2003): Demokratietaugliches WoV: Das Solothurner Modell, ZBl 8/2003, S. 393-417.

¹³ Ritz, A. (2006): Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, in: Schauer, R.: Innovative Verwaltungen - Aktuelle Fragen zur Führung und Leistungserstellung in öffentlichen Institutionen, Linz, S. 23.

Positives

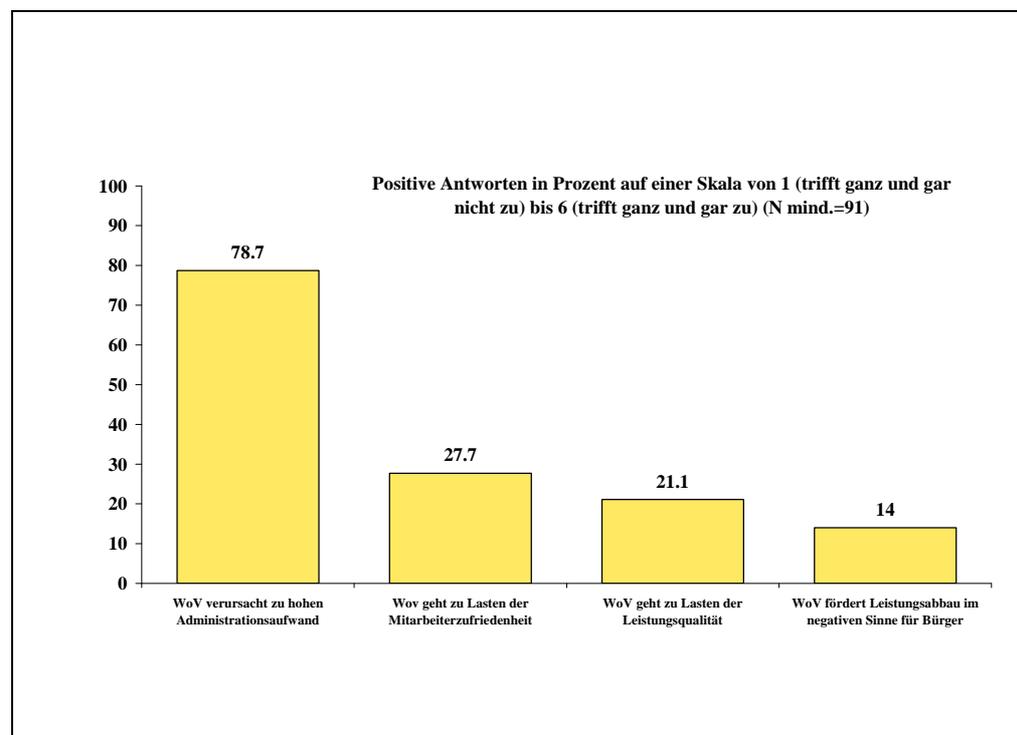
- Erhöhte Kostentransparenz
- Steigerung des Qualitätsbewusstseins bei der Aufgabenerfüllung
- Erhöhte Bürger-/Kundenorientierung
- Effektivitäts- und Effizienzsteuerung bei der Leistungserfüllung
- Förderung von Transparenz des Verwaltungshandelns

Negatives

- Hohe Kosten
- Neue Bürokratie (Controlling) zulasten der Mitarbeiterzufriedenheit
- Hintertür für Leistungsabbau
- Interne Konkurrenzierung und Verzettelung in Verwaltung

Abbildung 4: Unerwünschte Reformwirkungen

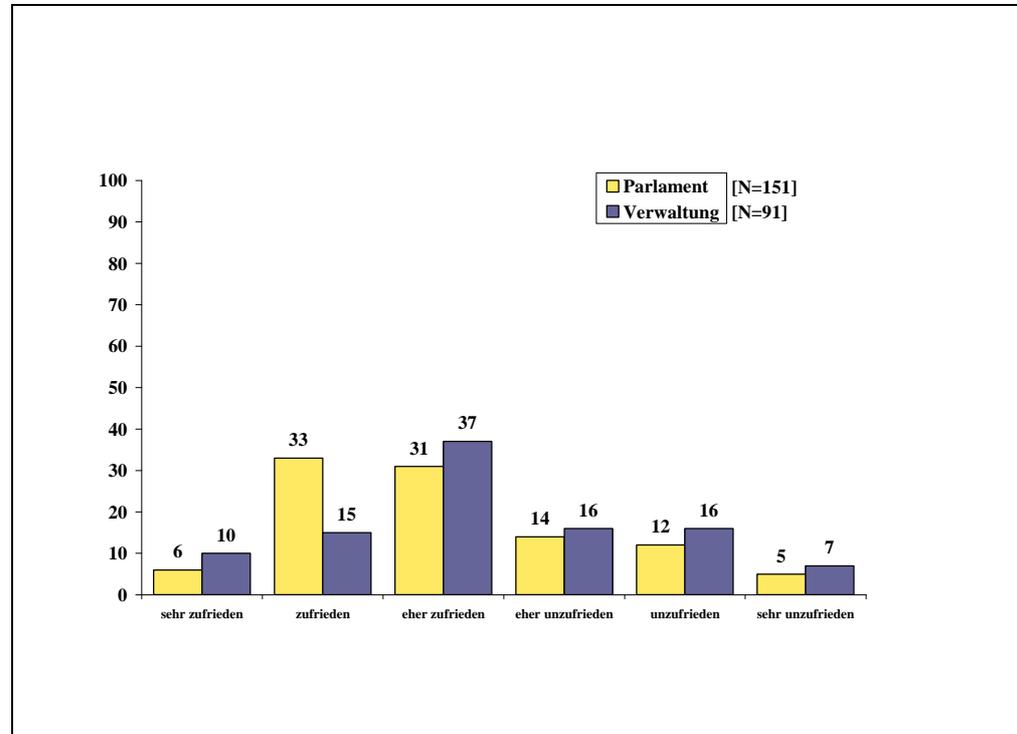
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ritz, A., Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, in: Schauer, R.: Innovative Verwaltungen – Aktuelle Fragen zur Führung und Leistungserstellung in öffentlichen Institutionen, Linz 2006, S. 31.



Darüber hinaus konnte der Steuerungsprozess nicht massgebend verbessert werden. Dieser Abstrich ist unter Berücksichtigung der Sonderrolle der Politik wenig überraschend. Die chronische Untersteuerung hat tiefer liegende Ursachen. Wie sah es aber effektiv mit der Zufriedenheit der Betroffenen aus?

Abbildung 5: Zufriedenheit mit den Reformen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ritz, A., Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, in: Schauer, R.: Innovative Verwaltungen – Aktuelle Fragen zur Führung und Leistungserstellung in öffentlichen Institutionen, Linz 2006, S. 22.



Trotz Alledem konnten sich mit dem Public Management auch neue, bisher unbekannte, Unsitten etablieren, so z.B.:

- Bei nicht Ausschöpfen des Globalbudgets Tätigen von Ausgaben für andere Leistungen und Produkte, die gar nicht zum vereinbarten Leistungskontrakt gehören.
- Tätigen von nicht unnötigen Ausgaben, um nicht ausgeschöpfte Globalbudgets „erfüllen“ zu können.
- Nachtragskredite, die nach bereits erfolgter Ausgabe zum nachträglichen Abnicken auf die Reise durch die Instanzen gesandt werden. Es herrscht die fragwürdige Praxis der Nachkredite, bei denen es gilt, bereits getätigte und nicht budgetierte Ausgaben nachträglich bewilligen zu lassen.

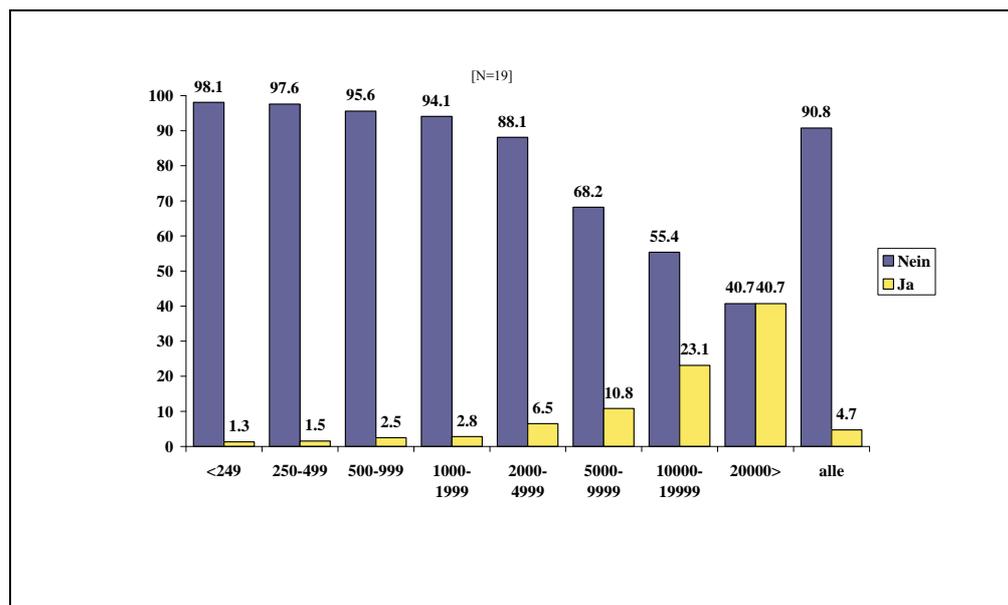
Dies und Ähnliches konnte leider auch mit WoV nicht ausgemerzt werden und müsste sich in Zukunft verbessern lassen.

3.4 Public Management in den Solothurner Gemeinden

Im Gegensatz zur kantonalen Verwaltung besteht keine gesetzliche Grundlage zur Umsetzung von PM auf kommunaler Ebene. Im Gemeindegesetz sind keine verpflichtenden Vorschriften verankert, und im kantonalen WoV-Gesetz wird lediglich über Art. 62, Abs. 3, wo der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle definiert wird, Bezug genommen. Auch im Leitfaden WOG¹⁴ (Wirkungsorientierte Gemeindeverwaltung) wird stets unverbindlich auf das Public Management verwiesen. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Reformen auf kommunaler Ebene weit weniger fortgeschritten sind als im Kanton. Das Amt für Gemeinden stellt zwar mit seinem Leitfaden ein Hilfsmittel zur schrittweisen und stufengerechten Umsetzung von Public Management zur Verfügung, aber eine messbare Reaktion auf dieses Bestreben blieb bisher weitgehend aus. Die Reformen konnten sich bisher nur vereinzelt durchsetzen und dies sinnigerweise vor allem in grösseren Gemeinden und Städten¹⁵. In mittleren und kleinen Gemeinden wurden nur vereinzelt Verfahren oder Instrumente, die der Reformbewegung des PM zugeordnet werden können, eingeführt. Meist auch aus anderem Anlass heraus als aus der WoV-Bewegung. Da der Kanton Solothurn lediglich drei Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner zählt, können diese Daten auch auf die hiesigen Verhältnisse übertragen werden.

Abbildung 6: Verbreitung PM auf Gemeindeebene

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ritz, A., Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, in: Schauer, R.: Innovative Verwaltungen – Aktuelle Fragen zur Führung und Leistungserstellung in öffentlichen Institutionen, Linz 2006, S. 14.



¹⁴ Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit, (2002): Leitfaden - WOG Gemeinden Kanton Solothurn, Solothurn, S. 2.

¹⁵ Moser, C.; Kettiger, D. (2004): 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven, Bern, S. 10-11.

3.5 Sonderfall Gemeindepolitik

Nebst dem bisher Gesagten gilt es noch den ‚Sonderfall Gemeindepolitik‘ hervor zu heben. Die Gewaltentrennungslinie kann auf Bundes- und Kantonsebene vergleichsweise klar gezogen werden, während dies in der Gemeindepolitik bei weitem nicht der Fall ist. Die Linie der Gewalttrennung ist auf kommunaler Ebene viel diffuser als bei den anderen Staatsebenen. Die räumlichen und auch die organisatorischen Einheiten sind viel dichter beisammen. Hinzu kommt oft, dass Ämter aus verschiedenen Gewalten von derselben Person ausgeübt werden. Eine derartige Funktionsverzahnung ist träg und eher von politischer als ökonomischer Logik getrieben, was letzten Endes zu weniger Transparenz, unerwünschter Machtkonzentration und zu Verfilzungsrisiken führt.

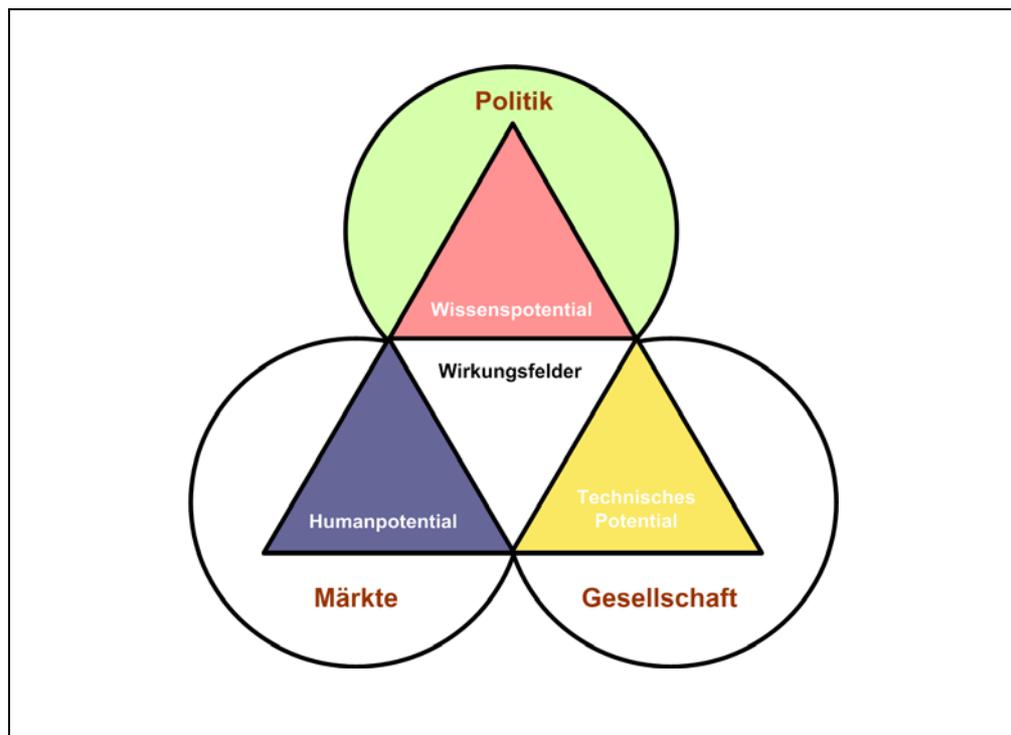
Hinzu kommt das Milizsystem, welches sich durch den politischen Selektionsprozess an der Erhaltung von Macht anstatt an der Erzielung von Leistungen ausrichtet. Diese Elemente formen eine bürokratische Organisationskultur, die wenig Eigeninitiative aufweist und tendenziell eine systemimmanente Aversion gegen ökonomische Rationalität kultiviert. In diesem Klima regt sich schnell Widerstand gegen Neues und Veränderungen im Allgemeinen. So erstaunt es wenig, dass oft ritualisierter Widerstand geübt wird, sobald Reformen anstehen, die das Potential aufweisen, Veränderungen zu bewirken. Diese Konstellation erschwert Reformen im kommunalen Bereich noch stärker als in anderen Bereichen.

Die reduzierte Gewalttrennung, die Machtkonzentration, die fehlende gesetzliche Basis, um Reformen durchzusetzen, die Grenzen des Milizsystems und der Widerstand gegen alles, was von Oben kommt, bilden so den Sonderfall Gemeindepolitik. Ein System und eine Verwaltungskultur, die generell misstrauisch auf Reformen mit Veränderungspotential reagieren und sich entweder in offenem Widerstand oder passiver Gleichgültigkeit üben. Die kommunale **Blackbox** wird so zu einem wirksamen Systemwächter, welcher die Macht besitzt, den Steuerungsprozess effizient zu stören. Diese Gefahr droht auch dem Reformprojekt HRM2, welches sicher sehr ausgewogen und basisverträglich konzipiert wurde, aber in seiner erhofften Wirkung von dieser Mechanik ausmanövriert werden könnte. Darum sollte angestrebt werden, eine Rechnungslegung einzuführen, die in der Anwendung einfach ist und trotzdem die relevanten Informationen hervorbringt. Es bedarf also einer Rechnungslegung wie vorgeschlagen, mit einem klaren Anwendungsregime und mit weniger Kompromissen, die das System aushöhlen.

Die umsetzenden Behörden müssen also gewillt sein, ein System zur Umsetzung vorzuschlagen, welches nebst den Buchführungsgrundsätzen auch klare Richtlinien beinhaltet, wie die Geschäftsvorfälle zu behandeln und verbuchen sind. Ohne eine derart detaillierte und verbindlich ausgestaltete Buchungsanleitung wird ein grosser Teil des Wirkungspotentials nutzlos verpuffen.

Abbildung 7: Sonderfall Gemeindepolitik

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler, K., Proeller, I., *New Public Management*, Bern 2003, S. 25.



Beispielhaft und nicht abschliessend seien nachfolgend bereits einige summarisch Anforderungen an das System formuliert:

- Ein Kontenplan mit Buchungsanleitung für die ordentlichen Geschäftsvorfälle mit Anweisung der zu benutzenden Konten.
- Verbindliche Vorgaben und Gliederungsvorschriften zu den Kontenkreisen.
- Transparente Verbuchung von Gehältern und Löhnen; detailliert und nicht in einem Pauschalbetrag oder Veröffentlichung von Prüfberichten der Rechnungsprüfungskommission, etc.

4 Das öffentlichen Rechnungswesen im Wandel

4.1 Geschichtlicher Abriss

Die Wurzeln der Haushaltsführung reichen bis ins Mesopotamien des 4. vorchristlichen Jahrtausends zurück, aus dem von den Sumerern erstellte Abrechnungen für Bier und Brot erhalten geblieben sind. Weiter entwickelte Formen finden sich sodann auch bei den Ägyptern und Babyloniern. Philosophen wie Platon und Aristoteles schrieben in der griechischen Antike über die staatliche Ordnung und Haushaltskunst. Der eigentliche Grundstein für die Kameralistik (s.u.) wurde ca. im 8. Jahrhundert n. Chr. von Karl dem Grossen gelegt: Mit seiner umfassenden Verordnung „capitulare de villis vel curtis imperii“ schuf er die Grundlage zur Verwaltung der Krongüter. In zahlreichen Kapiteln werden Grundsätze und Verwaltungsregeln festgelegt, dies mit dem Ziel, einen behutsamen Umgang mit den Landgütern zu erreichen, um so Hunger und Not vorbeugen zu können. In Kapitel LV steht¹⁶: „Volumus ut quicquid ad nostrum opus iudices dederint vel servierint aut sequestraverint, in uno breve conscribi faciant, et quicquid dispensaverint, in alio; et quod reliquum fuerit, nobis per brevem innotescant.“ Oder sinngemäss: „...**Wir wollen, dass sie alles in einem ersten Inventar aufzeichnen, was sie uns abgeben, zu Vorrat gebracht oder geliefert haben; und in einem zweiten, dass sie die Ausgaben aufzeichnen und in einem Dritten, dass sie aufzeichnen was übrig bleibt...**“. Die Kameralistik prägte seither die Buchführungslandschaft der öffentlichen Haushalte.

Die 500 Jahre alte doppelte Buchhaltung, im öffentlichen Haushalt häufig Doppik genannt, spielte bis gegen Ende des letzten Jahrtausends vornehmlich im privatwirtschaftlichen Umfeld eine Rolle. Der Gelehrte und Franziskanermönch Luca Pacioli¹⁷ beschrieb 1494 in seinem Sammelwerk und Lehrbuch „Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalita“ die Prinzipien und die Mechanik der doppelten Buchhaltung. Das ursprüngliche Werk ist aus Gründen der besseren Verbreitung in Italienisch anstatt in der Gelehrtensprache Latein geschrieben und dem Herzog Guidobaldo von Urbino gewidmet. Die Abhandlung der Buchhaltung umfasst 36 Kapitel und beinhaltet unter anderem:

¹⁶ Magni, K., (ca. 795): Capitulare de villis vel curtis imperii, in: Fachhochschule Augsburg, URL: http://www2.fh-augsburg.de/~harsch/Chronologia/Lspost08/CarolusMagnus/kar_vill.html , (24.11.2007).

¹⁷ Zitiert in: Seyffert, R. (1993): Abhandlung über die Buchhaltung 1494, Stuttgart. (Originalübersetzung)

- Im ersten Hauptteil: Erklärungen und Anleitungen zum **Inventar** sowie nützliche Ermahnungen und vorteilhafte Lehren für den guten Kaufmann.
- Im zweiten Hauptteil: Die drei Hauptbücher **Memorial, Journal und Hauptbuch**.
- Im dritten Hauptteil: Anwendungen, Buchungsweise sowie eine Aufstellung von **Regeln und Grundsätzen zur ordentlichen Buchführung**.

Bemerkenswert ist Kapitel 17, in welchem schon damals auf die Besonderheiten im Umgang mit den öffentlichen Ämtern hingewiesen und die Kaufleute dabei zu besonderer Vorsicht ermahnt werden.

Die in diesem Werk vorgestellte Buchführung ist nicht als eigentliche Erfindungsleistung von Pacioli zu betrachten. Sie ist vielmehr als erste gesammelte Wiedergabe der damals praktizierten Buchführungen zu verstehen. Darin eingeflossen sind Methoden und Praktiken der Genuesen, Toskaner und prominent der Venezianer. Gemeinhin verstehen wir somit die doppelte Buchhaltung auch als die Buchhaltung nach italienischer Art. Im öffentlichen Rechnungswesen wird, bedingt durch die historische Entwicklung, zwischen zwei Systemen unterschieden: Dem kameralistischen System und der Doppik. Das öffentliche Rechnungswesen in der Schweiz wurde von früh auf kameralistisch aufgebaut. Die **Kameralistik**, kameralistische Buchführung oder auch Kameralbuchhaltung genannt, ist ein Buchführungskonzept, welches die Finanzströme dann erfasst, wenn sie auch tatsächlich anfallen. Weiter entwickelte Formen werden betriebskameralistische Buchhaltung oder erweiterte Kameralistik genannt. Die **Doppik** ist ein Buchführungskonzept, welches die Finanzströme zum Zeitpunkt ihrer Entstehung erfasst und gleichzeitig auch die Aufzeichnung des Wertverzehr berücksichtigt.¹⁸ Dadurch wird mitunter die periodengerechte Erfassung der Geschäftsvorfälle sichergestellt. Dieses System dominiert in der Privatwirtschaft und gewann im Zuge der PM-Diskussion immer stärkere Beachtung und Einfluss bis weit über die Grenzen der Privatwirtschaft hinaus. Dies insbesondere, weil die Doppik gegenüber der Kameralistik über wesentliche Vorteile verfügt. Eine grundsätzliche Diskussion über Vor- und Nachteile der beiden Systeme würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

¹⁸ Schedler, K., Proeller I. (2006): New Public Management, 3. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien, S. 175.

4.2 Das HRM1

Entschied sich der Bund noch in den 50er Jahren für ein an die Kameralistik angelehntes Rechnungsmodell, so schlugen die Kantone in den 1970er Jahren unter der Ägide der Finanzdirektorenkonferenz einen anderen Weg ein und führten erstmals die doppelte Buchhaltung im kantonalen Haushaltswesen ein. Ab 1977 – mit Beschluss FDK vom 5. April 1974 - gelang es mit dem **Harmonisierten Rechnungsmodell 1 – HRM1**¹⁹, ein flächendeckendes, formell einheitliches System einzuführen.²⁰ Seit dieser Zeit haben keine übergreifenden Systemanpassungen mehr statt gefunden. Die Solothurner Gemeinden führen also ihren Haushalt seit über zwanzig Jahren nach demselben Rechnungsmodell.

Das öffentliche Rechnungswesen der Schweizer Verwaltungslandschaft ist nach wie vor sehr föderalistisch geprägt. Auch ist es zwischen den Verwaltungsebenen weder formell noch materiell harmonisiert. Ausgehend von der vielschichtigen Reformbewegung aus der Sicht des Public Management hat sich endlich 30 Jahre später auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung der politische Wille zu einer vertikalen wie auch horizontalen Vereinheitlichung durchgesetzt.

4.2.1 Einführung und Entwicklung in der Schweiz

Die damalige Umstellung ging in den Kantonen wie auch in den Gemeinden freiwillig vonstatten. Der Stand der Einführungen, die Fortschritte sowie die bereits erkannten Probleme wurden 1999 in einer Studie der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen festgehalten.²¹ Darin wurde konstatiert, dass Mitte neunziger Jahre von einer praktisch flächendeckenden Einführung des HRM1 in den Kantonen und Gemeinden gesprochen werden konnte. Die Kantone Aargau und St. Gallen gaben an, das HRM1 mit grösseren Abweichungen in ihren Kantonen implementiert zu haben. Der Kanton Baselstadt deklarierte mit einem primär anderen Modell zu arbeiten, aber unter Zuhilfenahme einer sekundären Schlüsselung Kompatibilität zum HRM1 herstellen zu können. Ähnlich die Situation auf Gemeindeebene. Im Kanton Aargau fehlten zum Zeitpunkt der Studie noch neun Gemeinden, in Graubünden rund die Hälfte, in Baselstadt zwei, und in Bern wurde zu diesem Zeitpunkt die Vollendung der Einführung per 2002 in Aussicht gestellt.

¹⁹ Buschor, E. (1974): Das neue Rechnungsmodell, Zug, S.1.

²⁰ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (2007): Handbuch – Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden, Bern, S. 7.

²¹ Stadler, M. (1999): Öffentliches Rechnungswesen, Anhang IV, S. 47.

In derselben Studie wurden nebst den quantitativen Entwicklungen auch bereits die ersten qualitativen Erkenntnisse erhoben. Darin wurde grundsätzlich festgestellt, dass die Gemeinden und Kantone mit dem damaligen System durchaus zufrieden waren. Ein System also auf der Basis der Doppik, das die Bedürfnisse der Betroffenen bereits weitgehend zu befriedigen wusste. Nachfolgend die vereinfachte Modellübersicht:

Abbildung 8: HRM1 - Modellübersicht

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Steiner, T., Reform der Rechnungslegung im Gemeinwesen (HRM2), Referat v. 16.11.2007, VGS, Zuchwil, S. 3.

RECHNUNGSMODELL (NRM /HRM)					
Bestandesrechnung		Verwaltungsrechnung			
Aktiven	Passiven	Laufende Rechnung		Investitionsrechnung	
		Aufwand	Ertrag	Ausgaben	Einnahmen
10 Finanzvermögen	20 Fremdkapital	Personalaufwand	Steuern	Sachgüter (Hoch- und Tiefbauten)	Anschlussgebühren und Erschliessungsbeiträge
11 Verwaltungsvermögen		Sachaufwand	Vermögensertrag	Darlehen und Beteiligungen	Rückzahlung von Darlehen
		Zinsen		Investitionsbeiträge	Subventionen
12 Spezialfinanzierungen (Bilanzfehlbetrag)	22 Spezialfinanzierungen (Eigenkapital)	Abschreibungen	Gebühren		
		Beiträge	Subventionen		
13 Bilanzfehlbetrag	23 Eigenkapital	Ertragsüberschuss			Nettoinvestition

Weiter wurden in derselben Studie auch bereits erkennbarer Entwicklungsbedarf festgehalten und nach Adressatenkreisen zusammengefasst:

- **Rechnungsführer:** Kostenrechnungen, Produktrechnungen, Anpassung des Kontenrahmens, transparentes Controllingssystem, Verfeinerung der funktionalen Gliederung, etc.
- **Finanzstatistik:** Ermittlung von Normkostensätzen, Erreichen einer höheren Harmonisierung, Benchmarking, normierte KZS etc.

- **Andere Ansprüche und Anforderungen:** Cockpitsysteme, Kostenrechnung, Trennung von Finanz- und Betriebsbuchhaltung, Wirkungsorientierte Rechnungsführung (Globalbudget, Leistungsrechnung etc.)

Alle diese Forderungen haben bis heute nichts von ihrer Aktualität eingebüsst. Doch konnten lediglich in Städten und grösseren Gemeinden einzelne Teile davon bereits realisiert werden. Dies geschah auch hier meist aus eigenem Antrieb und ohne Koordination mit anderen Gemeinden oder Städten.

Parallel zu dieser Standortbestimmung bezüglich des HRM1 schritt die Entwicklung im PM ungebremst weiter, sodass sich die Fragestellungen aus dem Public Management auch allmählich Zugang zum öffentlichen Rechnungswesen verschafften. Das Public Management fungierte mit seinem reformatorischen Elan quasi als Schrittmacher für die Reformentwicklung im öffentlichen Rechnungswesen. Dieser Reformschub wurde meist mit Impulsen aus der Umfeldentwicklung und weniger aus internem Antrieb in Gang gesetzt. Aus dieser Perspektive erstaunt es wenig, dass sich die Begeisterung über die Reform bei den Akteuren bis zum heutigen Tag in engen Grenzen hält. Insbesondere, weil das HRM1 einen grossen Teil der vorhandenen Bedürfnisse nach wie vor zu befriedigen weiss.

4.2.2 Mängel des heutigen HRM1

Das wichtigste Problem des heutigen Rechnungsmodells ist die **materielle Entharmonisierung**. Muss beispielsweise zwecks Finanzplanung eines neu konstituierten Zweckverbandes ein konsolidiertes Budget erstellt werden, so ist dies nur unter grossen Schwierigkeiten realisierbar, weil nämlich die Jahresrechnungen der beteiligten Gemeinden materiell absolut nicht miteinander vergleichbar sind. Die Geschäftsvorfälle sind zwar nach Richtlinien des Handbuchs verbucht, aber innerhalb der Kontenklassen herrscht völlige Freiheit. So kommt es, dass Löhne eines Schulkreises Z in der Gemeinde A pauschal in einem Konto X verbucht werden, während die Nachbargemeinde B, die demselben Schulkreis Z angehört, dieselben Löhne schulartengerecht auf verschiedene Konti X1-X9 verbucht. Auf dieser Grundlage ist es für einen durchschnittlichen Bürger beinahe unmöglich, nachhaltige Vergleiche anzustellen, um damit an der Generalversammlung (Kommunale Legislative) fundierte Steuerungsarbeit leisten zu können. Andere qualitative Befunde wurden in

einem Zeitschriftenaufsatz von Stalder festgestellt und können wie folgt zusammengefasst werden:²²

- Das HRM ist in den letzten 20 Jahren nicht verändert worden.
- Die „Flucht aus dem Budget“.
- Erhöhte Anforderungen der externen Adressaten.
- Ungenügender Gläubigerschutz.
- Ungenügende finanzwirtschaftliche Disziplin.
- Chronische Untersteuerung.

Selbstverständlich hätten die bisher aufgezählten Mängel bzw. Bedürfnisse auch einfach mit punktuellen Interventionen korrigiert werden können. Da sich jedoch nebst diesen Mängeln nach und nach neue Anforderungen aus der Umwelt gesellten, erwuchs daraus langsam, aber stet der gemeinsame Wunsch zu einer Gesamtreform. Diese Anforderungen gingen summarisch aus folgenden Bereichen hervor: Gesellschaft, Wirtschaftspolitik, Finanzinstitute und statistische Ämter. Nachfolgend die wichtigsten gelistet nach Anspruchsgruppen:

- Veränderungen aus dem Umfeld des öffentlichen Rechnungswesens (Verwaltungswissenschaft).
- Forderung nach mehr und vor allem wirklicher Transparenz (Einwohnerschaft).
- Die verschärfte Kreditprüfungspolitik der Finanzinstitute (Banken).
- Bedürfnis nach Vergleichen, Benchmarking etc. (Wirtschaftspolitik).
- Die auf 2007 geplante Umstellung der Buchführung des Bundes auf das NRM²³.

Die aus der Geschichte bekannten Mängel und neue externe Anforderungen prägten also die Entstehungsgeschichte des HRM2 massgeblich. Und so gelang es dem PM, sich entscheidend in die Diskussion um ein reformiertes Rechnungswesen der öffentlichen Hand einzubringen. Die anfängliche Euphorie über diesen spannenden Brückenschlag musste jedoch bald gedämpfter Freude weichen. Rasch und heftig wurde konstatiert, wie die aus der PM-Diskussion resultierenden Forderungen nach Wirkung und Wirkungsmessung zu den grundfesten Prinzipien der Staatsrechtlichkeit in Konkurrenz traten und so für Zwist

²² Stalder, K. (2005): Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens, in: Schweizer Treuhänder , 4/2005, S. 263-269.

²³ Eidgenössische Finanzverwaltung, (2006): NRM - Das neue Rechnungsmodell des Bundes.

sorgten. Zu den strukturellen Mängeln und den neuen Anforderungen aus der Umwelt gesellten sich so noch weitere Anforderungen aus dem PM zum Reformpaket. Die derart aus dem Public Management hervorgegangenen Spannungsfelder sind:²⁴

- Gesetzmässigkeit vs. Leistungsfähigkeit.
- Rechtsschutz vs. wirtschaftlichem Management
- Verantwortlichkeit vs. Wirkungskontrollen

Aus all diesen heterogenen Vorgaben ist im Laufe der Zeit der Wille nach einer umfassenden Reform erwachsen - einer Reform, welche die Errungenschaften des HRM1 nicht preisgeben sollte und sich gleichzeitig verpflichtete, die neuen Erfordernisse an eine moderne Buchführung zu erfüllen.

4.3 HRM2 – Projektstand

Einerseits waren also die Akteure darauf bedacht, die Errungenschaften des HRM1 zu wahren und andererseits setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass wohl oder übel die Zeit reif war für eine grundlegende Reform. Zusätzlich bildeten in der Schweiz die traditionell bedingten föderalistischen Partikularinteressen ein bremsendes Element. All diesen Schwierigkeiten zum Trotz gelang es der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) nach rund 5-jähriger Arbeit, am 19. Januar 2007 das Handbuch „**Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden**“ (HRM2)²⁵ in die Vernehmlassung zu schicken. Der voraussichtliche Entscheid ist im Frühjahr 2008 zu erwarten. Die Voraussetzungen für ein „Ja“ stehen gut. Und mit dem Finanzhaushaltgesetz (FHG)²⁶ ist auch der politische Bezugsrahmen gesetzt. Darin steht: „Der Bundesrat setzt sich für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden ein.“ Die Voraussetzungen für eine Harmonisierung der Rechnungslegung in der Schweizer Verwaltung sind also nach diesem langwierigen Prozess einmalig günstig. Kernelemente des neuen Handbuchs sind die 15 FEP (Fachempfehlungen). Nach erfolgter Vernehmlassung ist geplant, die Ergebnisse durch die Projektorganisation konsolidieren zu lassen und wo nötig Systemanpassungen vor zu nehmen.

²⁴ Mastronardi, P. (1995): Staatsrecht und Verwaltungsorganisation, AJP/PJA, 12/95, S. 1541-1553.

²⁵ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, (2007): Handbuch - Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM2 Bern, S. 14.

²⁶ Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2006): Bundesgesetz über den eidg. Finanzhaushalt vom 7.10.2005 (Stand am 25.04.2006), Bern, § 48 Abs. 4.

Als nächster Meilenstein steht wie gesagt im Frühjahr 2008 die Schlussberatung mit Verabschiedung des voraussichtlich definitiven Rechnungsmodells an. Dieses würde sodann bei Annahme als Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz den Kantonen und Gemeinden zur Umsetzung freigegeben. Übergreifende Zeitplanangaben sind angedacht. Für die Gemeinden des Kantons Solothurn wäre mit folgendem Umsetzungsplan zu rechnen:

- Inkraftsetzung des für die Gemeinden geltenden Handbuchs durch das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons, gestützt auf Art. 137 Abs. 2. lit. b. des Gemeindegesetzes. Das Handbuch kann somit auf dem Erlassweg in Kraft gesetzt werden und bedarf keiner zusätzlichen Volkskonsultation.
- In der Periode 2009-2011 plant das AGEM (Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn) die zur Einführung notwendigen Vorbereitungshandlungen wie Projektorganisation, gesetzliche Vorbereitung, Festlegung der Anwendungsnormen (Standards) sowie die generellen Implementierungsarbeiten in den Bereichen IT, Schulung etc.
- Frühestens ab 2012 Einführung im Kanton Solothurn mit differenzierter Priorität: Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden und Kirchgemeinden.

Die gesetzliche Federführung und Projektorganisation obliegt dem AGEM, in Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen.

4.3.1 Gesammelte Anforderungen an das HRM2

Aus der Feststellung der historischen Mängel heraus haben sich zusammenfassen folgende Anforderungen an das künftige Rechnungsmodell ergeben:

- **Bewertungsgrundsätze:** Die Bewertungsgrundsätze sind zu harmonisieren, was ansonsten eine nachhaltige materielle Harmonisierung erschweren würde.
- **Konsolidierungsvorschriften:** Die rechtliche Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, die Bildung von gemeindeübergreifenden Schul- oder Sozialkreisen, die Einrichtung von Zweckverbänden und zu guter Letzt die Beteiligung an privaten wie auch öffentlichrechtlichen Aktiengesellschaften erzeugen Konsolidierungsbedarf.
- **Investitionsrechnung:** Die separat geführte Investitionsrechnung stellt im Vergleich zur Privatwirtschaft eine Besonderheit dar. Eine einfache Investitionsrech-

nung, aus der die relevanten Investitionsgrössen zu entnehmen sind, ist zu realisieren.

- **Abschreibungen:** Die Abschreibungen auf dem Restwert mittels fixer Abschreibungssätze sind problematisch. Die Abschreibungen auf dem Finanzvermögen sind im Handbuch des Rechnungswesens als fakultativ erklärt, was dem Anspruch von „true and fair view“ gründlich widerspricht. In Anbetracht der zentralen Bindegliedfunktion der Abschreibungen in den Teilrechnungen ist dies ein unbefriedigender Umstand.
- **True and fair view:** Der Umstand, dass die Vorfälle periodengerecht in die Jahresrechnung eingehen sollten, ist eigentlich unumstritten. Wieso z.B. die Steuereinnahmen nach wie vor nach dem Vereinnahmungsprinzip verbucht werden, ist unverständlich. Dass dies jedoch nicht alleine aus schlechtem Willen, sondern teilweise vom übergeordneten Gemeinwesen (Kanton) mitverschuldet wird, ist zwar stossend, aber vorläufig nicht veränderbar. Dieser übernimmt nämlich praktisch den vollständigen Veranlagungsprozess für die Kantonssteuer wie auch für die Gemeindesteuer. Das Gemeinwesen betreibt daher faktisch nur noch Einnahmenbudgetierung und Inkasso seiner Steuerguthaben, die oftmals erst (zu) spät in ihrer Höhe bekannt sind. Die Übermittlung der relevanten Veranlagungsdaten werden dem Gemeinwesen erst nach der eigentlichen Budgetierung übermittelt. Dieser Umstand sollte unbedingt verbessert werden.
- **Verständlichkeit/Transparenz/Akzeptanz:** Dem mittlerweile entharmonisierten HRM wurden so im Laufe der Jahre durch vielfältige Ansprüche von links und rechts Teilsysteme aufgepfropft. Darunter leidet nebst der Vergleichbarkeit auch die Verständlichkeit und als Quintessenz die Akzeptanz bei der Einwohnerschaft.

Aus all diesen Forderungen heraus wurde das HRM2 konzipiert immer mit der Absicht nichts vom Etablierten auf der Strecke zu lassen.

4.3.2 Reformelemente HRM2

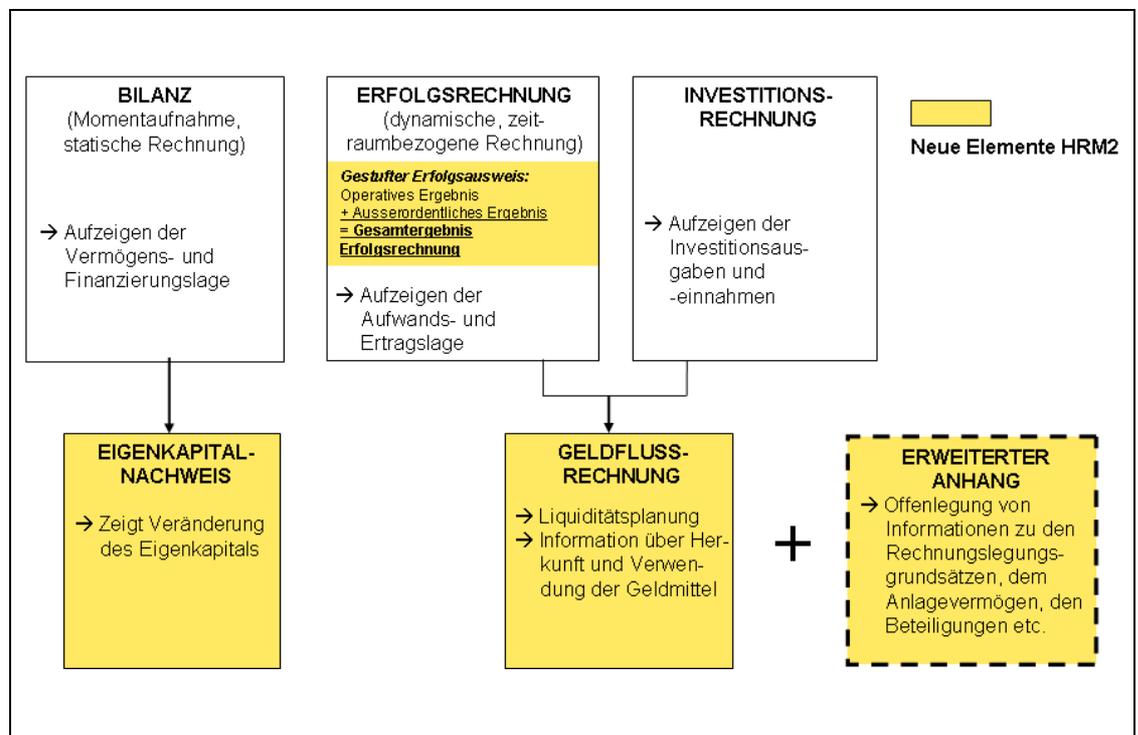
Nun zu den effektiv im System implementierten Reformen. Das Reformpaket baut im Wesentlichen auf 15 Fachempfehlungen auf. Diese FEP sind als Mindestanforderungen zu verstehen und werden allen Gemeinden angeraten. Abweichungen sollen weiterhin möglich sein, müssen aber nach jetzigem Stand im Anhang gesondert deklariert werden. **Die Fachempfehlungen sind in 3 Teile gegliedert: Empfehlung, Erläuterungen und Bei-**

spiele. Die gestraffte Sammlung der Fachempfehlungen befindet sich im Anhang zu dieser Arbeit.²⁷ Die wichtigsten Neuerungen (goldbraun) bestehen im Wesentlichen aus dem Eigenkapitalnachweis, einer gestuften Erfolgsrechnung, einer Geldflussrechnung eines erweiterten Anhangs. Die vorgesehenen Neuerungen sind:

- Der Eigenkapitalnachweis, welcher die Ursachen der Eigenkapitalveränderung zeigen wird; über diesem Punkt wird teilweise heftig diskutiert wird. Die immer wiederkehrende Frage lautet: „Was ist eigentlich das Eigenkapital einer Gemeinde?“
- Der neue gestufte Erfolgsausweis, der in der Erfolgsrechnung zwischen operativem und Gesamtergebnis unterscheidet.
- Die Geldflussrechnung, die den Liquiditätsnachweis erbringen und Auskunft über Mittelherkunft und –verwendung geben soll.
- Anhang, der über die angewendeten Rechnungslegungsgrundsätze, das Anlagevermögen, Beteiligungen, Gewährleistungsspiegel etc. Auskunft geben soll.

Abbildung 9: HRM2 - Modellübersicht

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Steiner, T., Reform der Rechnungslegung im Gemeinwesen (HRM2), Referat v. 16.11.2007, VGS, Zuchwil, S. 7.



Nebst diesen strukturellen Änderungen sind noch weitere Neuerungen geplant:

²⁷ Vgl. Anhang I

- Steuern sollen mindestens nach dem Sollprinzip verbucht werden.
- Rückstellungen sollen künftig zulässig sein, werden aber an den verursachenden Zweck gebunden.
- Neu wird eine Anlagebuchhaltung zu führen sein.
- Die konsolidierte Betrachtungsweise ist geplant. Diese wird nach Konsolidierungskreisen zu führen sein.
- Der Übergang wird ohne Neubewertung des Verwaltungsvermögens durchgeführt werden.

4.3.3 Würdigung Projekt HRM2

An dieser Stelle interessiert die Frage, inwieweit die vorgängig gestellten Anforderungen auch effektiv im Modell implementiert worden sind. Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Die betriebliche Sichtweise wurde im HRM2 gesucht und wo notwendig realisiert.
- Die Voraussetzungen für eine verbesserte materielle Harmonisierung sind im HRM2 gegeben (Abschreibungen, Investitionsbegriff, Bewertungen etc.). Wobei die effektive Wirkung weitgehend von der eigentlichen Handhabungsdisziplin in den Gemeinden abhängen wird. Auch eine ausgeklügelte Buchführung bringt keine nachhaltigen Veränderungen, wenn das Einhalten dieser nicht in klaren Buchführungsrichtlinien geregelt und auch kontrolliert wird.
- Der Detaillierungsgrad im künftigen Kontenplan ist genügend. Wichtig ist vielmehr die darin effektiv zu vollziehende Buchführung, die für alle Gemeinden nach denselben Richtlinien erfolgen sollte.
- Pläne, Budget etc. müssen nicht nur pro forma erstellt werden, sondern mit der effektiven Absicht, die wahre Faktenlage auch wirklich zeigen zu wollen. Vorgängig geschönte Budgets, die auf die Gunst der Gemeindeversammlung abzielen, dienen nicht dem langfristigen Interesse der Einwohnerschaft. Griffige Richtlinien, die eine vergleichbare und transparente Budgetpraxis garantieren, sind unerlässlich.
- Berichte, Ergebnisse, das Reporting allgemein müssen transparenter oder gar öffentlich sein. Es ist nicht ersichtlich, wieso beispielsweise Gemeinden angehalten werden, Löhne von Verwaltung und Lehrerschaft pauschal zu verbuchen. Ebenso wenig nachvollziehbar ist, wieso beispielsweise Berichte der Rechnungsprüfungskommissionen nicht publik gemacht werden.

- Transparenz und allgemeine Vergleichbarkeit sind zu verbessern. In diesem Punkt sind die Hoffnungen auf eine nachhaltige Besserung der Situation gering. Es besteht nach wie vor weder ein übergeordnetes Buchführungsgremium noch sind Erfolg versprechende Bestrebungen zu einem institutionellen Benchmarking erkennbar.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die technischen Faktoren im HRM2 gut implementiert wurden. Bei den meisten Forderungen wurden wohl Schritte in die richtige Richtung vollzogen. Was noch weitgehend fehlt, sind flankierende Massnahmen wie etwa umfassende Richtlinien zur effektiven Buchführung, Kontierung, Abschreibungsgrundsätzen, Budgetpraxis etc. Diese sind unerlässlich, damit nicht von Anbeginn weg einer erneuten Entharmonisierung Vorschub geleistet wird.

4.4 Sonderfall öffentliches Rechnungswesen

Nebst dem Sonderfall Gemeindepolitik gilt es auch einen ‚Sonderfall öffentliches Rechnungswesen‘ zu beleuchten. Dieser weist nebst den bereits vorgestellten Restriktionen des Sonderfalles Gemeindepolitik analoge Eigenschaften auf. Die Haushalteinschränkungen verhindern den uneingeschränkten Transfer vom theoretischen Modell in die Praxis. Dadurch werden faktisch dem jeweiligen Modell, in diesem Fall dem HRM2, meist essentielle Wirkungsinstrumente durch politische Restriktionen entzogen. Gewisse Einschränkungen sind wohl oder übel in Kauf zu nehmen, dürfen jedoch nicht unreflektiert zugelassen oder gar gefördert werden. Es nützt auch wenig, sich davon entmutigen zu lassen, sind doch diese Einschränkungen meist gesetzlich vorgegeben und dadurch auch demokratisch legitimiert. Trotzdem sind diese Umstände entsprechend anzuzeigen. Solche Restriktionsbedingungen sind bei allen Subjekten einer Volkswirtschaft in deren Umwelt zu finden, so auch für Gemeinden. Wichtig ist, dass die Akteure die einschränkenden Faktoren erkennen können und dementsprechend auch bereit sind nach Lösungen zu streben. Nachfolgend einige Beispiele hierfür:

Die wichtigste Restriktion sind die gebundenen Ausgaben, genannt in § 141.2.²⁸ Diese sind gesetzlich von der Vorsteherschaft (Kanton Solothurn) vorgeschriebene Aufgaben, bei deren Erfüllung die Gemeinde nur geringen Entscheidungsspielraum bezüglich Zeit und

²⁸ Kantonsrat des Kantons Solothurn (2007): Gemeindegesetz, vom 16.02.1992 (Stand 1.01.2007), Solothurn, § 141.

Ort besitzt. Der Anteil an gebundenen Ausgaben ist vereinzelt sehr hoch. Die Gemeinde Bellach beziffert diesen auf Anfrage mit rund 60%²⁹, während die Nachbargemeinde Lommiswil gar auf einen Anteil von 80-85% deklariert.³⁰

Eine andere Gruppe von Einschränkungen betrifft Zahlungen bzw. Transferzahlungen zwischen Gemeinden und Vorsteherschaft. Stellvertretend sei hierfür der von Kanton geleistete Beitrag an den Besoldungskosten für Lehrkräfte an geleiteten Volksschulen genannt. In der Theorie spielt die Planung von Einnahmen und Ausgaben eine wichtige Rolle, und so wäre es auch für die Gemeinden erstrebenswert, verlässliche Angaben zu Höhe und Zeitpunkt allfällig zustehender Beiträge zu kennen. Im vorliegenden Fall kommt zu den zahlreichen verfahrenstechnischen Fallstricken noch ein nicht transparentes Verfahren zur Ermittlung der Beitragshöhe hinzu. Ein Auszug aus der Schulverordnung lässt tief blicken:

Abbildung 10: Berechnung Beitragshöhe Lehrerbesoldung

Quelle: Schulleitungsverordnung des Kantons Solothurn, RRB 2005/2071, vom 22.11.2008, Solothurn, S. 5.

413.215.5

Anhang
Formel:

Berechnung des Staatsbeitrags der nach § 7 beitragsberechtigten Gemeinde i

$$SB_i = \left(\frac{B_i}{100} \times SchT_i \times PB \times \frac{K_i}{100} \right) \times DF$$

mit i = 1, ..., n (i = Einwohnergemeinde i; n = Anzahl beitragsb. EG's)

Dabei gilt:

B_i ist gleich 60 oder 100
 (gemäss § 4 Schulleitungsverordnung)

15 ≤ K_i ≤ 90

$DF = \frac{SG}{SK}$ mit $SG = \frac{BK \times GG}{100}$ und

$$SK = \sum_{i=1}^n SK_i = \sum_{i=1}^n \left(\frac{B_i}{100} \times SchT_i \times PB \times \frac{K_i}{100} \right)$$

Es bedeuten:

BK Beitragsberechtigte Kosten Gesamtkanton (in Franken): Anzahl innerkantonaler Schüler gemäss § 8 der Schulleitungsverordnung (Sch), multipliziert mit dem Pauschalbeitrag pro innerkantonalem Schüler (PB) gemäss § 3 Absatz 2 bzw. 3 der Schulleitungsverordnung.

B_i Beitragsgrad der Einwohnergemeinde i gemäss § 4 der Schulleitungsverordnung:
 B_i = 60, falls Einwohnergemeinde i über Attest „Geleitete Schule im Aufbau“ verfügt;
 B_i = 100, falls Einwohnergemeinde i über Zertifikat „Geleitete Schule“ verfügt.

5

²⁹ Die Zahl stammt aus einer Email-Korrespondenz mit Marti, J., Finanzverwalter in Bellach am 23.1.2008.

³⁰ Die Zahl stammt aus einer Email-Korrespondenz mit Schnyder, M., Finanzverwalter in Lommiswil am 25.1.2008.

Für einen Milizer eines kleinen Zweckverbandes mit geleiteter Schule ist dies nicht sehr benutzerfreundlich und transparent. Weitere Einschränkungen seien an dieser Stelle lediglich der Form halber genannt:

- Steuern, Subventionen, Sozialkostenbeiträge etc. sind in Höhe und Zeitpunkt kaum planbar. Übergreifende Prozesse verhindern eine präzise Planung.
- Eine angebliche Weisung, die vom Kanton Solothurn mit dem Argument der Privacy erlassen sein soll und die verlangt, dass ab sofort die gesamte Besoldung nur noch pauschal in der Jahresrechnung auszuweisen ist.

Diese subjektiv ausgewählten Beispiele mahnen, wie mittels vielfältiger politischer Restriktionen auch der Wirkungsgrad des HRM2 sukzessive abgebaut werden könnte. Insgesamt gehen all diese Interferenzen zu Lasten der Transparenz der Rechnung und stärken so die bereits festgestellte Dysfunktion in der Steuerungsfunktion.

Fazit: Das HRM2-Reformpaket steht inmitten des Wandels der aus der PM-Diskussion hervorgeht und den vielschichtigen Veränderungen im öffentlichen Rechnungswesen. Gemeinsam ist beiden der Umstand, dass die Überführung der theoretischen Erkenntnisse in die Praxis durch die Komplikation Politik erschwert wird. Die dadurch um ein Vielfaches komplizierten Prozesse, müssen auf diese zusätzliche Bedingung Rücksicht nehmen und können nicht von der Politik losgelöst betrachtet werden. Auch wird sich die Politikrationalität nicht widerstandslos von der Ökonomie substituieren lassen, was letztendlich in der Natur der Sache liegt.

5 Forschungsleitende Fragen

5.1 Grundsätzliches

Mit der Befragung galt es Antworten auf folgende Fragestellung zu finden: **„HRM2 Reform – welches Auswirkungspotential ist für die Solothurner Gemeinden zu erwarten?** Die Befragung beschränkte sich auf die Gemeinden des Kantons Solothurn. Bürgergemeinden, Kirchgemeinden, Zweckverbände und Spezialinstitute wie z.B. Schulkreise o.Ä.m. wurden nicht miteinbezogen.

Da der Einführungsentscheid in Sachen HRM2 frühestens im Frühling 2008 zu erwarten ist, musste mit grosser Unkenntnis seitens der Befragten gerechnet werden. Aufgrund der vorgehenden Expertengespräche wurden diese Vermutungen bestätigt. Dies war u.a. ein Grund, der bewog, mittels standardisierter, schriftlicher Befragung bei der zentralen Anspruchsgruppe der Finanzverantwortlichen eine prognostische Befragung durchzuführen. Ziel dabei war es, Primärdaten zu den erwarteten Auswirkungen zu gewinnen.

5.2 Befragungsplanung und -durchführung

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 Gemeindevertretern durchgeführt. Diese verfolgten den Zweck, die finale Stossrichtung der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse zu verfeinern, um so die Zielgenauigkeit in der Ausformulierung des Fragebogens zu erhöhen. Folgende Gemeinden wurden als **Experten** interviewt:

- **Bolken**, 532 Einwohner, kleinere periphere Gemeinde, Wasseramt.
- **Bellach**, 5146 Einwohner, grosse Agglomerationsgemeinde, Lebern.
- **Lommiswil**, 1445 Einwohner, kleine Agglomerationsgemeinde, Lebern.
- **Selzach**, 2959 Einwohner, mittlere periphere Gemeinde, Lebern.

Erläuterungen zu den einzelnen Gemeinden:

- Der Interviewpartner von Bolken ist Gemeindepräsident und diplomierter Treuhandexperte.
- In den andern drei Gemeinden wurden die amtierenden Finanzverwalter interviewt. Um eine minimale Repräsentativität der Expertengemeinden sicherzustellen, wurden vier verschiedene Gemeindetypen in diese Expertenrunde aufgenommen.

5.3 Befragungsmerkmale

Für die Befragung wurde die Briefschaft der Verbandssekretariate AG verwendet. Sie ist die Arbeitgeberin des Autors und beratend in der öffentlichen Hand tätig. Nachfolgend die zur Anwendung gelangten Befragungsmerkmale:

- **Untersuchungsziel:** Gewinnung von prognostischen Primärdaten aus einer Serie von Variablen, deren Messung und Auswertung Rückschlüsse auf mögliche Auswirkungen der Reform zulassen.
- **Grundgesamtheit:** Der Befragtenkreis wurde anhand des „Amtlichen Gemeindeverzeichnis der Schweiz“ ermittelt.³¹ Aufgrund der geringen Zahl von Gemeinden (n=125) wurde auf eine Stichprobenziehung verzichtet und eine Vollerhebung durchgeführt.
- **Befragte:** Als Zielgruppe der Befragten wurden die Finanzverwalter der Solothurner Gemeinden festgelegt.
- **Art der Befragung:** Schriftlicher Fragebogen³² mittels standardisierter Fragen.
- **Befragungsform:** Direkte Fragestellung mit grossem Anteil an Abstimmungsfragen, fallweise gekoppelt mit Indikatorfragen.
- **Befragungsinhalt:** Der Fragebogen zählt insgesamt 22 Fragen, bestehend aus 9 einfachen und 12 Fragen mit nachfolgender Präzisierungsfrage. Am Schluss wurde eine offene Frage gestellt. Mit den eingangs gestellten allgemeinen Fragen zur befragten Person und Gemeinde ergaben sich 38 auswertbare Fragen. Bei 3 Fragen erreicht die Skala Rationalniveau, die restlichen Fragen erreichen Nominalniveau und sind somit einzig für die Ermittlung von Häufigkeiten geeignet.

³¹ Bundesamt für Statistik; (2006): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Ausgabe 2006, S. 81.

³² Vgl. dazu Anhang II.

- **Bestimmung der Untersuchungsvariablen:** Die Untersuchungsvariablen wurden synchron zum Studium der Literatur festgehalten, der Gesamtkatalog mittels iterativem Ausleseprozesses bereinigt. Die Schlussauswahl wurde im Pretest überprüft und, wo nötig, noch punktuell angepasst.
- **Ausgestaltung Fragebogen:** Die Befragung wurde in Rücksprache mit dem Amt für Gemeinden und den Interviewpartnern aus den Expertengesprächen entwickelt.
- **Form der Datenerhebung:** Der Fragebogen wurde in schriftlicher Form mit ordentlicher Postzustellung versandt. Jedem Umschlag wurde ein vorfrankiertes und adressiertes Antwort-Couvert beigelegt. Die retournierten Fragebogen wurden mittels der Grafstat-Software erfasst, die Grundauswertung mit diesem Programm erstellt.³³
- **Befragungszeitpunkt:** Der Versand erfolgte am 28.11.2007, 10 Tage nach der ersten offiziellen Projektpräsentation vom 16.11.2007, anlässlich der Gemeindeversammlung des Verbandes der Solothurner Gemeinden in Zuchwil.
- **Befragungsablauf:** Versand 28.11.2007, Nachfassbrief 21.12.2007, individuelle Nachfassaktion bis 31.12.2007. Jeder Rücklauf wurde mit kurzem Email verdankt.
- **Begleitschreiben:** Jeder Fragebogen wurde mit einem Begleitschreiben versehen.
- **Fragebogenumfang:** Der Fragebogen mit Begleitbrief, Anleitung und den 38 Fragen umfasste 8 A4-Seiten.
- **Sprache und Aufzeichnung:** Alle Interviews wurden in Mundart abgehalten, während die eigentliche schriftliche Befragung in Standarddeutsch verfasst wurde. Im Kanton Solothurn hat es keine zweisprachigen Gemeinden und so konnte auf eine Übersetzung ins Französische verzichtet werden. Über sämtliche Gespräche wurden handschriftliche Stichwortprotokolle geführt.
- **Visualisierung der Ergebnisse:** Die detaillierte Analyse und Veranschaulichung erfolgte im Excel. Jede Frage wurde nach strukturiertem Verfahren in einem Excel-file mit je zwei Spreadsheets für Tabelle und Diagramm abgebildet. Die golden kolorierten Antwortreihen wurden wenn immer möglich für wünschenswerte Entwicklungen verwendet, während die aus der Sicht des Autor nicht erwünschten Antwortreihen, wenn immer möglich in Blau gehalten wurden.

³³ Vgl. Anhang III.

6 Befragungsergebnisse

Die bis 31.12.2007 eingegangenen Fragebogen wurden ausgewertet. Es sind 54 von 125 Stück retourniert worden, was einem Bruttoreücklauf von 43.2% entspricht. Diese Rücklaufquote kann als gut betrachtet werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Projekt noch weit vor seiner Einführung steht und dass die Befragung in die für die Gemeindeverwaltung sehr angespannte Vorweihnachtszeit fiel. Wird im weiteren Text auf Fragennummern verwiesen, beziehen sie sich immer auf die Nummerierung, die im Grafstat-Auswertungstool verwendet worden ist.

Die Vorstellung der Ergebnisse aus der Befragung ist in vier Teile gegliedert:

- Teil 1: Allgemeine Befragungsergebnisse ohne direkten Bezug zu den Wirkungsfeldern und „sonstiger“ Wirkungen entfalten.
- Teil 2: Befragungsergebnisse, die direkte Wirkungseffekte im Bereich „Wissenspotential“ entfalten.
- Teil 3: Befragungsergebnisse, die direkte Wirkungseffekte im Bereich „Humanpotential“ entfalten.
- Teil 4: Befragungsergebnisse, die direkte Wirkungseffekte im Bereich „Technisches Potential“ entfalten.

6.1 Allgemeine Befragungsergebnisse

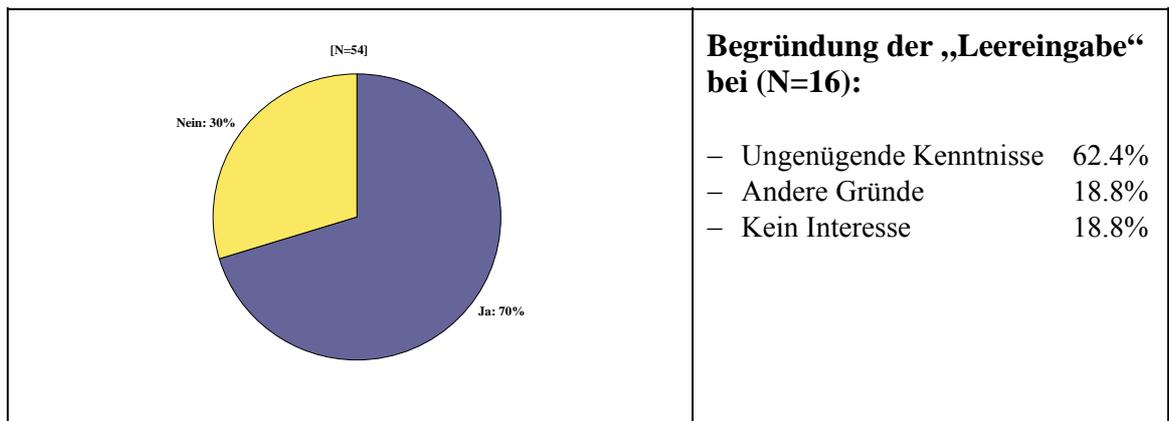
Es gilt vorab die Brutto- und Nettorücklaufquote zu unterscheiden. Bruttoreücklaufquote, weil 16 der Befragten den Fragebogen leer einreichten, allesamt mit der Begründung, sie seien mit dem jetzigen Wissenstand nicht in der Lage, den Fragebogen auszufüllen. Dieser Umstand war in der Befragungsplanung nicht vorgesehen. Um die Gründe dafür zu erfahren, wurden die leer eingereichten gesondert ausgewertet. Es wurde anhand der Rückmeldungen nach den Motiven geforscht. Diese Auswertung erfolgte nachträglich anhand der Fragen 1+2.

6.1.1 Repräsentativität

Die Repräsentativität wurde anhand der Strukturmerkmale Bezirkszugehörigkeit und Klassen der Gemeindegrößen überprüft. Die Verteilung des Rücklaufes entspricht in weiten

Teilen der effektiven Verteilung in der Grundgesamtheit. Die Ergebnisse können daher auf die Grundgesamtheit übertragen werden. Dies trifft für beide Verteilungen zu. Einschränkend ist die Tatsache, dass rund 60% der Gemeinden, die nicht geantwortet haben, weniger als 1'000 Einwohner zählen. Diese Verteilung dürfte Sinnbild für die Milizproblematik sein. Es ist zu vermuten, dass die zurzeit noch herrschende Unkenntnis bezüglich des Projektes einige davon abgehalten hat, den Fragebogen überhaupt zu retournieren.

Abbildung 11: Gesamtrücklauf Befragung

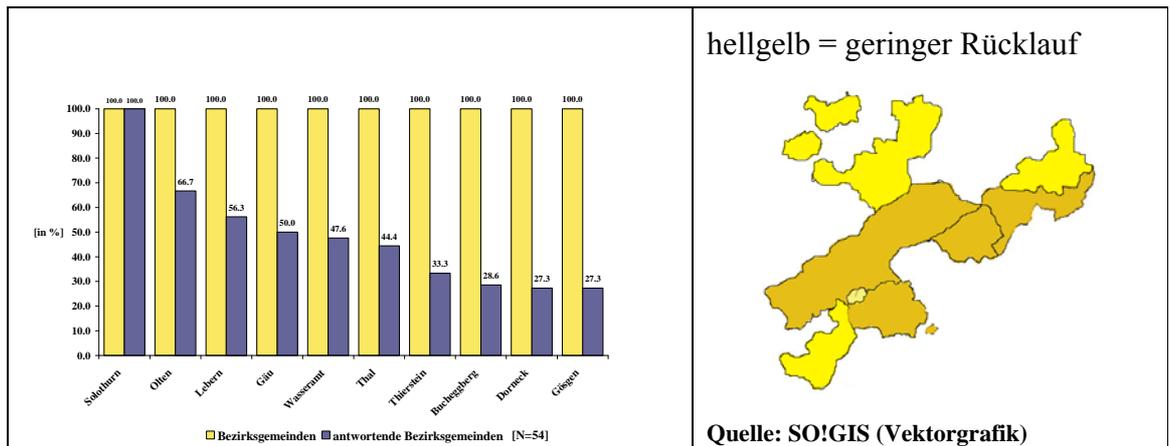


56.25% der Fragebogen, welche leer retourniert wurden, stammen von Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohner. Diese Gemeindegrösse gilt nach Gemeindegrössenklasse zur kleinsten Klasse. Fast 2/3 der Leereingaben gaben an, ungenügende Kenntnisse zum Projekt zu besitzen.

6.1.2 Kongruenz zwischen Rücklauf und Gemeindedemographie

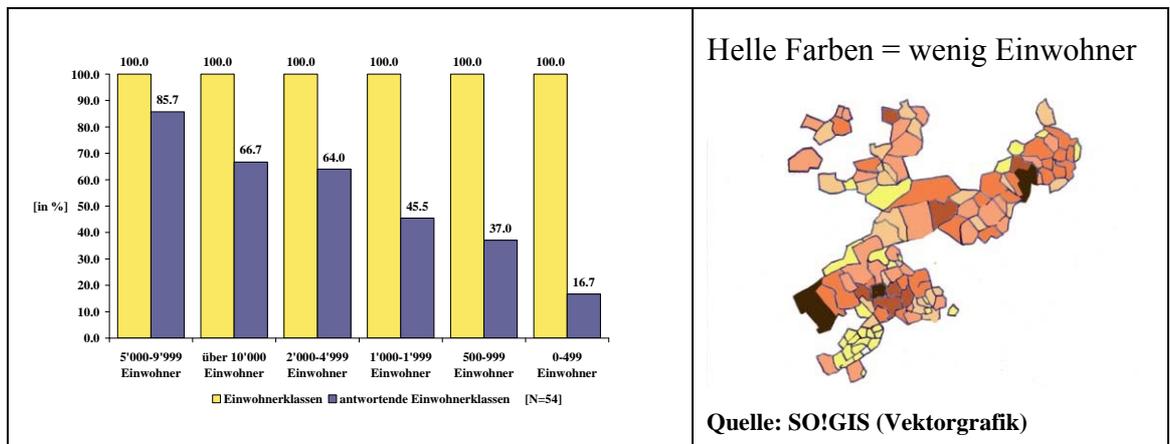
Mit den zwei nachfolgenden Auswertungen wurde die Verteilung der Rückläufe am effektiven Vorkommen in der Gesamtpopulation gemessen, um den Übereinstimmungsgrad des Rücklaufes mit der Grundstruktur der Gemeindedemographie zu vergleichen.

Abbildung 12: Rücklaufquote nach Bezirkszugehörigkeit



Die Rücklaufquote ist im Bezirk Solothurn 100%, wobei (n=1) ist, da die Stadt Solothurn die einzige Gemeinde in diesem Bezirk ist. Die restlichen Bezirks-Rücklaufquoten sind relativ homogen. Allgemein ist sie in ländlichen und peripheren Bezirken geringer. Die hell eingefärbten Bezirke haben einen tieferen Rücklauf gebracht.

Abbildung 13: Rücklaufquote nach Einwohnerklassenzugehörigkeit

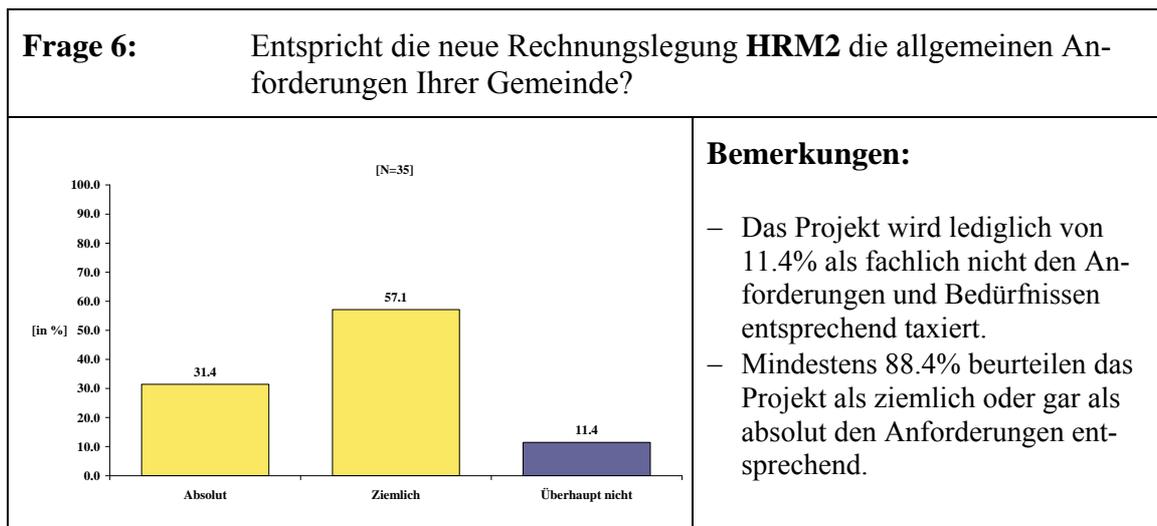


Die Rücklaufquote ist in mittleren bis grossen Gemeinden hoch. Die Rücklaufquote ist in kleinen und kleinsten Gemeinden hingegen unterdurchschnittlich ausgefallen. In diesen Werten sind auch die Leereingaben enthalten. Die Rücklaufquote in den Gemeinden mit 0-499 Einwohner ist auffallend tief.

6.1.3 Bedürfnis-Erfüllungsgrad HRM2

Mit dieser Frage wurde der Grad der Anforderungserfüllung der neuen Rechnungslegung gemessen, um die fachliche Akzeptanz des Projektes prognostizieren zu können.

Abbildung 14: Fachliche Zustimmung zu HRM2

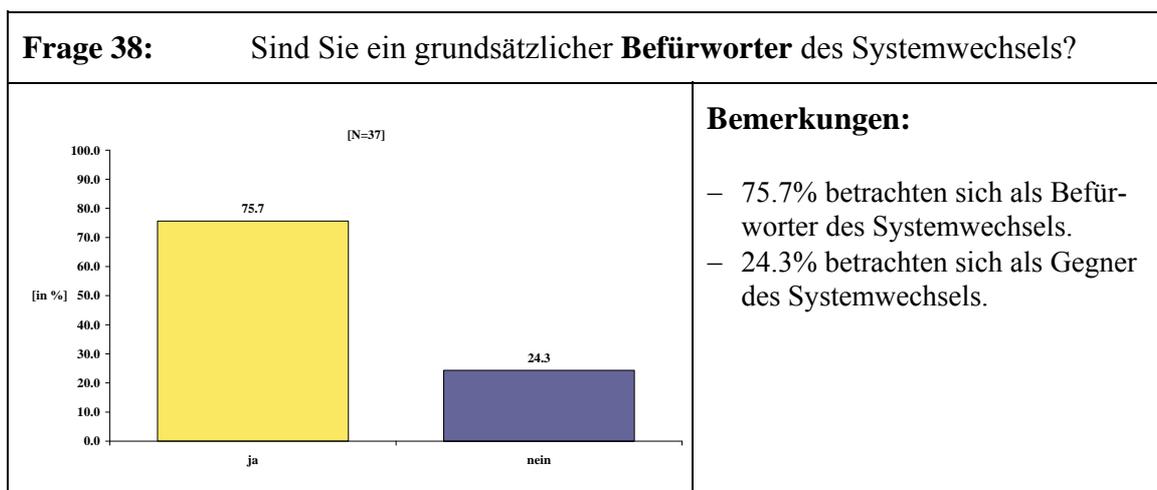


Die effektive Ausgestaltung des neuen Rechnungsmodells wurde anlässlich der Jahresversammlung des Verbandes der Solothurner Gemeindebeamten erstmals vorgestellt. An dieser wurden das Modell und insbesondere die geplanten Neuerungen erläutert. Der Kenntnisstand über das Projekt ist immer noch gering.

6.1.4 Persönlicher Zustimmungsgrad

Mit dieser Frage wurde die persönliche Einstellung gegenüber der neuen Rechnungslegung gemessen, um das individuelle Erfolgspotential des Projektes abschätzen zu können.

Abbildung 15: Persönliche Zustimmung zu HRM2



Die Motive für die ablehnende/zustimmende Einstellung der Befragten wurden nicht gesondert erhoben. Rückschlüsse über die Motive können summarisch aus den Gesprächen und anhand der letzten Frage zu den Chancen/Gefahren im Fragebogen beurteilt werden.

Diese Spezialform der qualitativen, standardisierten Befragung erlaubt Rückschlüsse auf die verborgenen Motive der ablehnenden Haltung. Die handschriftlichen Nennungen wurden standardisiert und nach Häufigkeiten ausgezählt, anschliessend konnten so die Chancen/Gefahren ausgewertet werden.

Abbildung 16: Chancenpotential HRM2

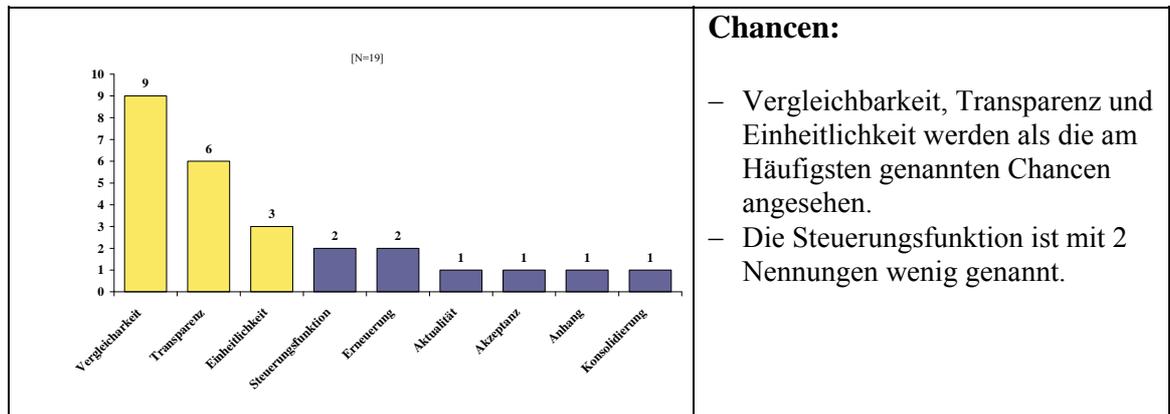
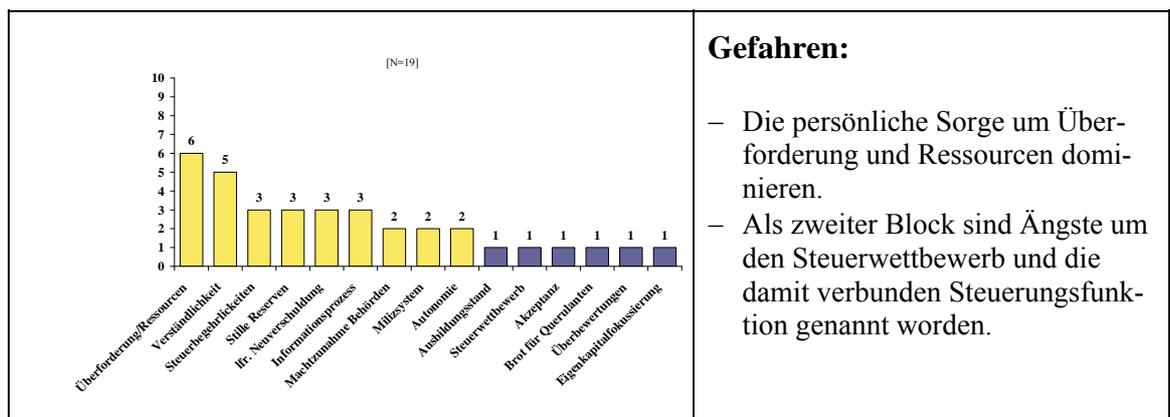


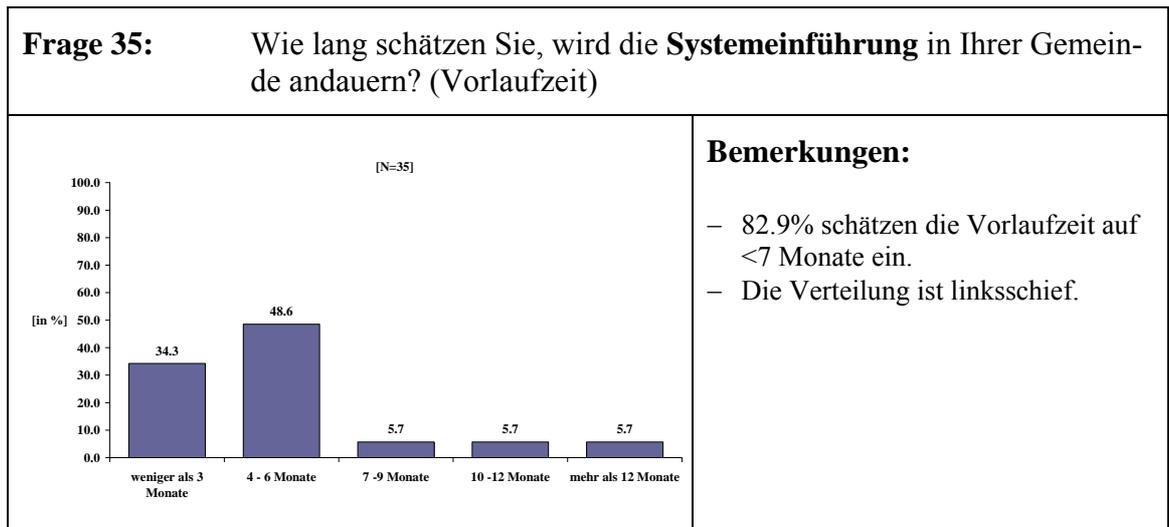
Abbildung 17: Gefahrenpotential HRM2



6.1.5 Benötigte Vorlaufzeit für die Implementierung

Mit dieser Frage wurde die vermutete Grösse der Variable „Vorlaufzeit“ gemessen, um die von den Befragten erwartete Vorlaufzeit für die Projekteinführung zu ermitteln.

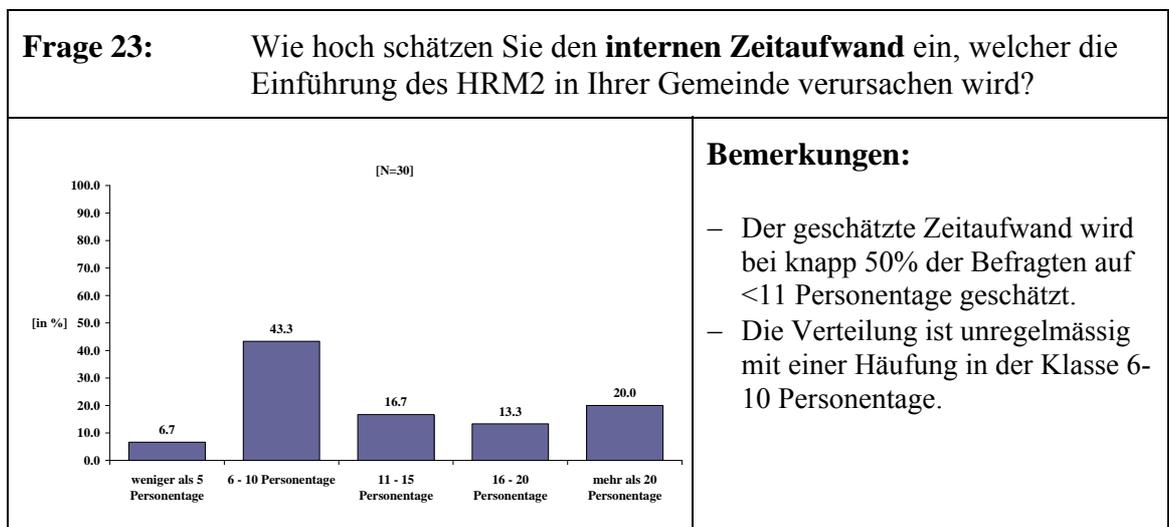
Abbildung 18: Vorlaufzeit Systemeinführung



6.1.6 Interner Zeitaufwand – Implementierung HRM2

Mit dieser Frage wurde die vermutete Höhe der Variable „**Interner Zeitaufwand**“ gemessen.

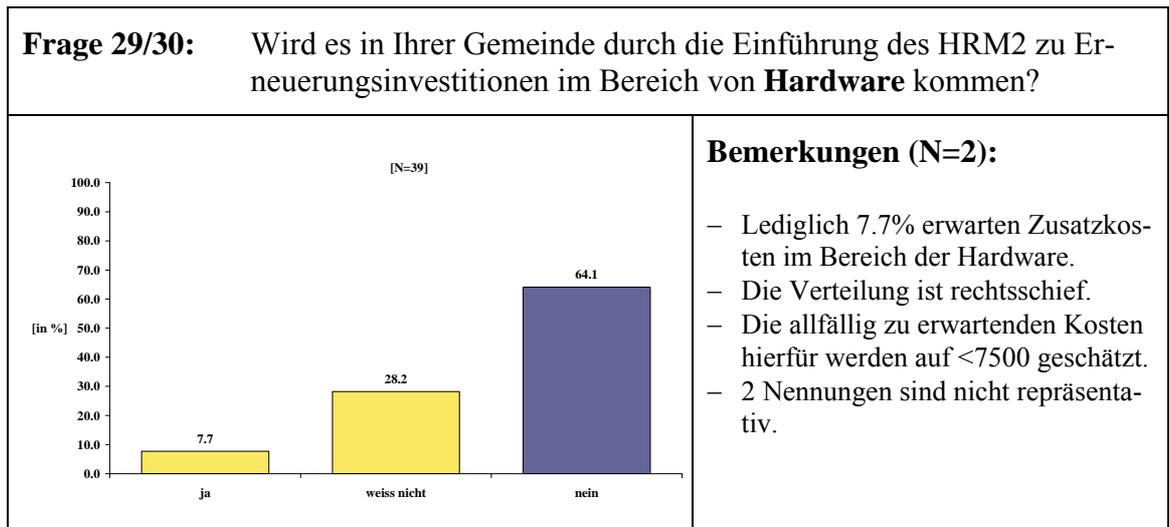
Abbildung 19: Interner Zeitaufwand



6.1.7 Investitionsbedarf Hardware

Mit dieser Frage wurde die Eintrittswahrscheinlichkeit der Variable „**Hardware-Erneuerungsinvestitionen**“ gemessen. In der Anschlussfrage wurde die erwartete Höhe der Variable ermittelt.

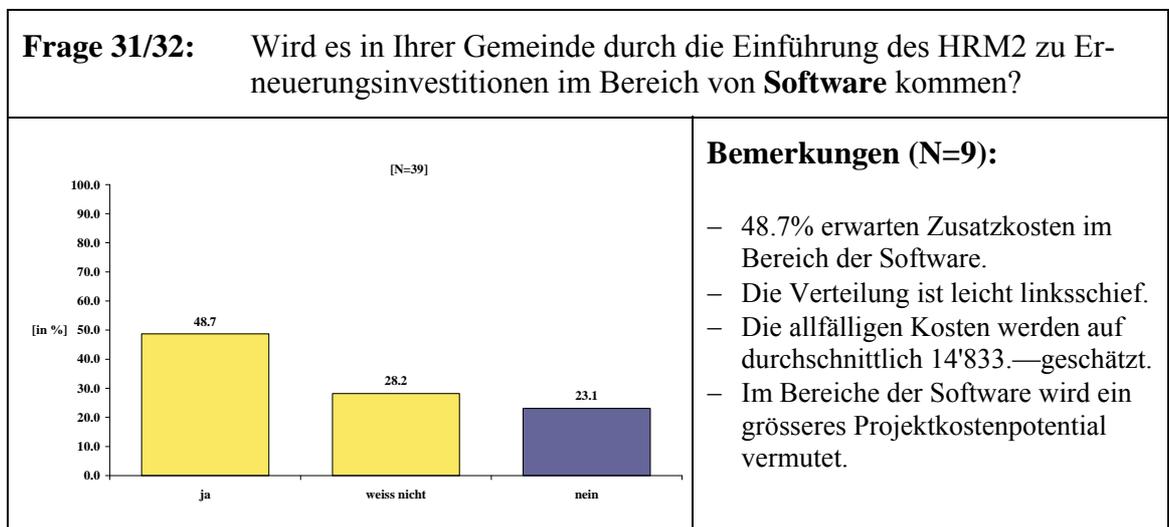
Abbildung 20: Hardware Investitionsbedarf



6.1.8 Investitionsbedarf Software

Mit dieser Frage wurde die Eintrittswahrscheinlichkeit der Variable „**Software-Erneuerungsinvestitionen**“ gemessen. In der Anschlussfrage wurde die erwartete Höhe der Variable ermittelt.

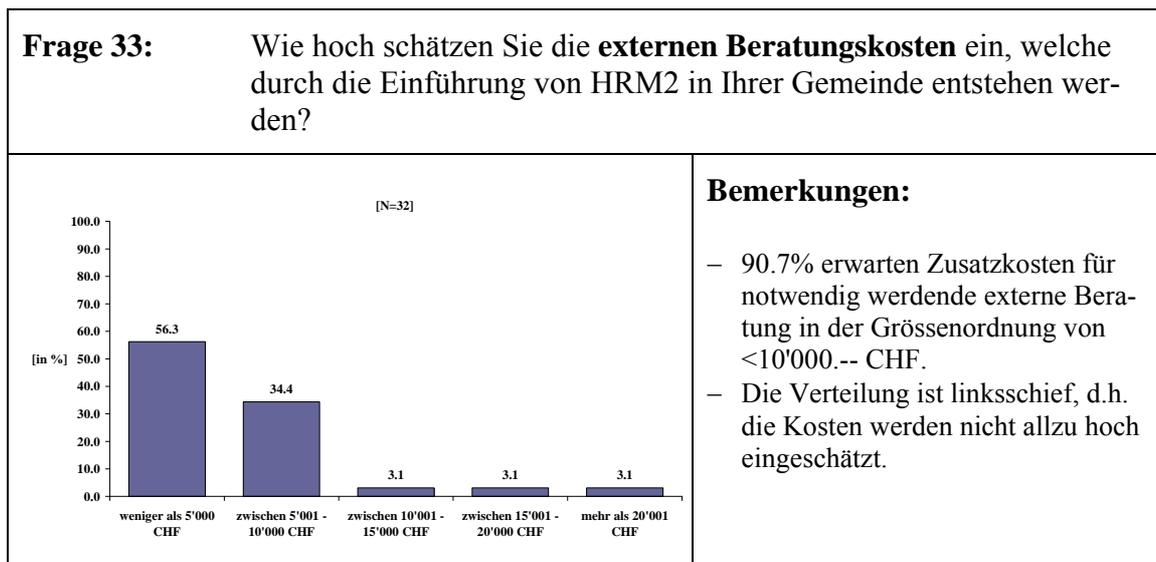
Abbildung 21: Software Investitionsbedarf



6.1.9 Externe Zusatzkosten Implementierung

Mit dieser Frage wurde die Eintrittswahrscheinlichkeit der Variable „**externe Beraterkosten**“ gemessen. In der Anschlussfrage wurde die erwartete Höhe der Variable ermittelt.

Abbildung 22: Externe Beratungskosten



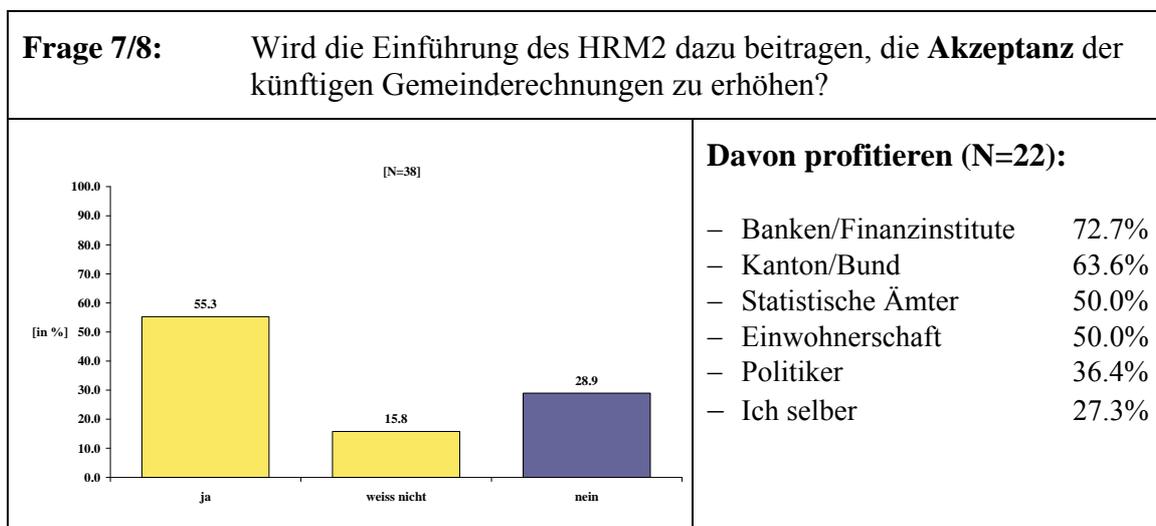
6.2 Ergebnisse im Wirkungsfeld „Wissenspotential“

Das Wissenspotential (Informationswesen) umfasst die Instrumente/Wirkungsfelder Organisationswissen (Rechnungswesen/Controlling), Umweltwissen und das Partnerwissen.³⁴

6.2.1 Akzeptanzerhöhung bei Anspruchsgruppen

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „Akzeptanz“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche mit „ja“ geantwortet haben, die Anspruchsgruppen, welche davon profitieren werden.

Abbildung 23: Erhöhung der Akzeptanz

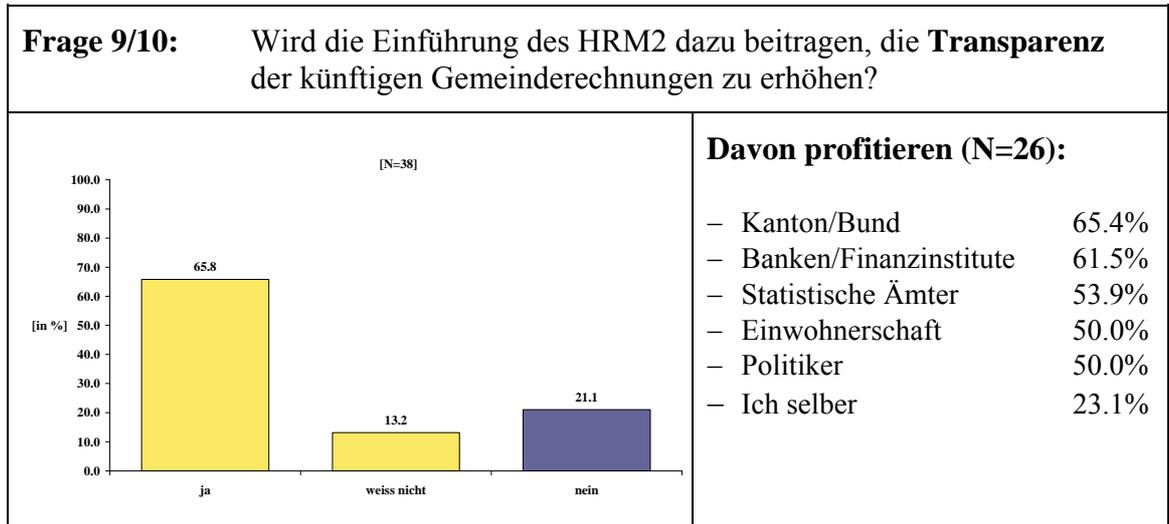


³⁴ Schedler, K. Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien, S. 197-224.

6.2.2 Transparenzerhöhung bei Anspruchsgruppen

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Transparenz**“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche mit „ja“ geantwortet haben, die Anspruchsgruppen, welche davon profitieren werden.

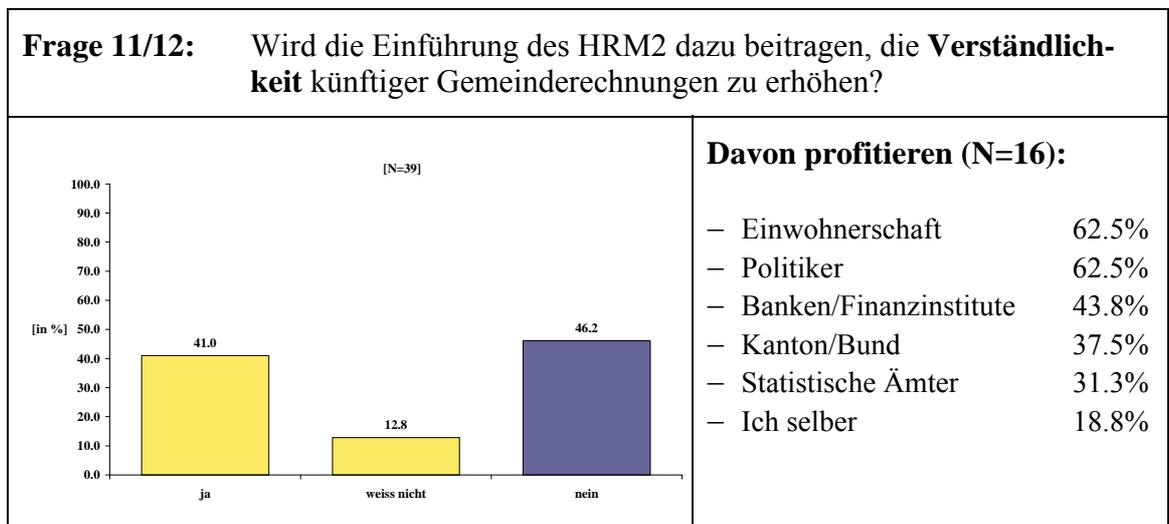
Abbildung 24: Erhöhung der Transparenz



6.2.3 Verständlichkeitserhöhung bei Anspruchsgruppen

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Verständlichkeit**“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche mit „ja“ geantwortet haben, die Anspruchsgruppen, welche davon profitieren werden.

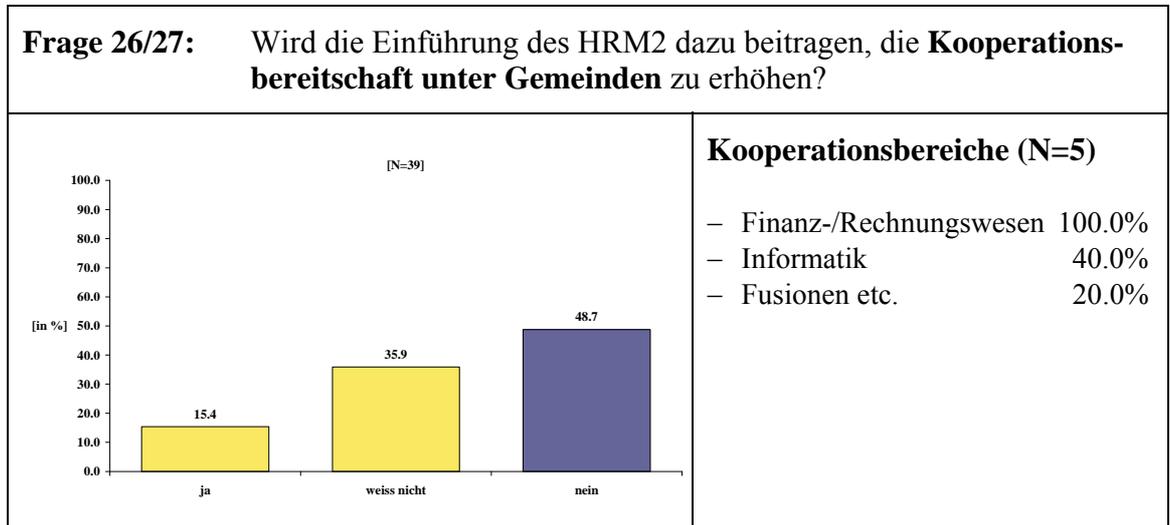
Abbildung 25: Erhöhung der Verständlichkeit



6.2.4 Kooperationsbereitschaft unter Gemeinden

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Kooperationsbereitschaft unter Gemeinden**“ gemessen.

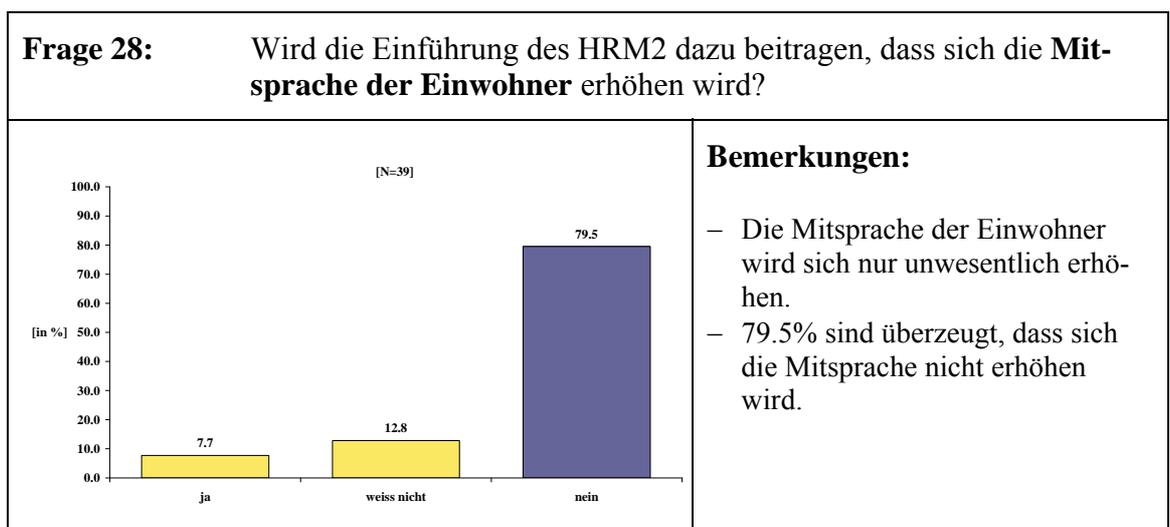
Abbildung 26: Erhöhung der Kooperationsbereitschaft



6.2.5 Mitsprachebereitschaft der Einwohner

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Mitsprache der Einwohner**“ gemessen.

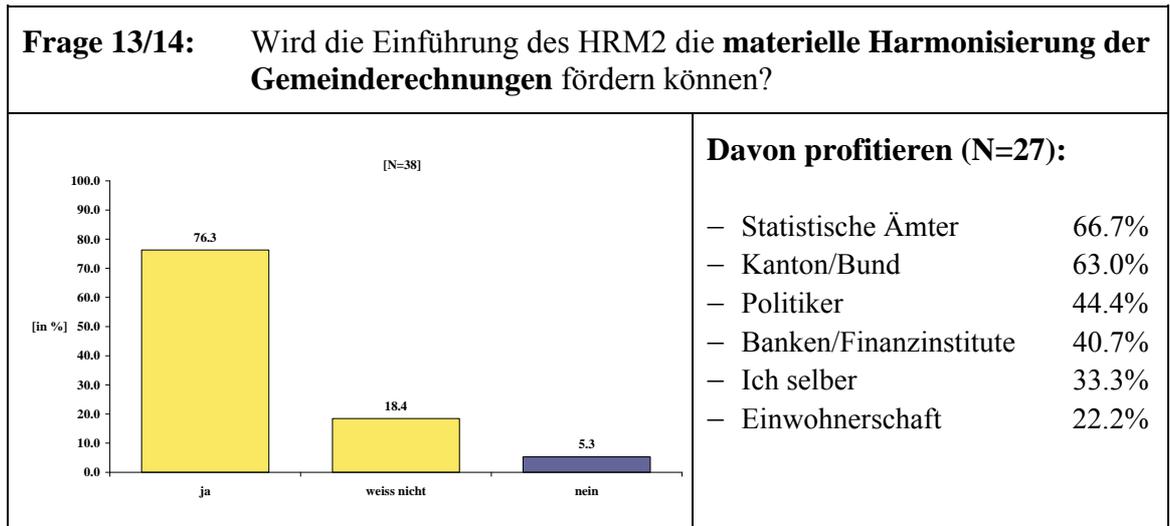
Abbildung 27: Erhöhung der Bürgermitsprache



6.2.6 Verbesserung der materiellen Harmonisierung

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Materielle Harmonisierung**“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche die Frage mit „ja“ beantwortet haben, welche Anspruchsgruppen aus ihrer Sicht davon profitieren werden.

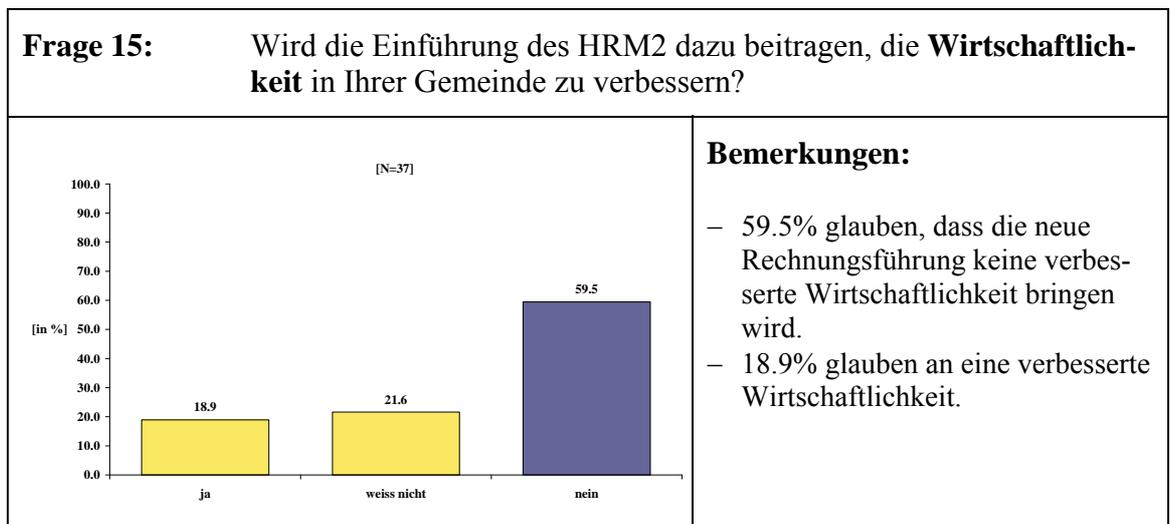
Abbildung 28: Erhöhung der materiellen Harmonisierung



6.2.7 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Wirtschaftlichkeit**“ gemessen.

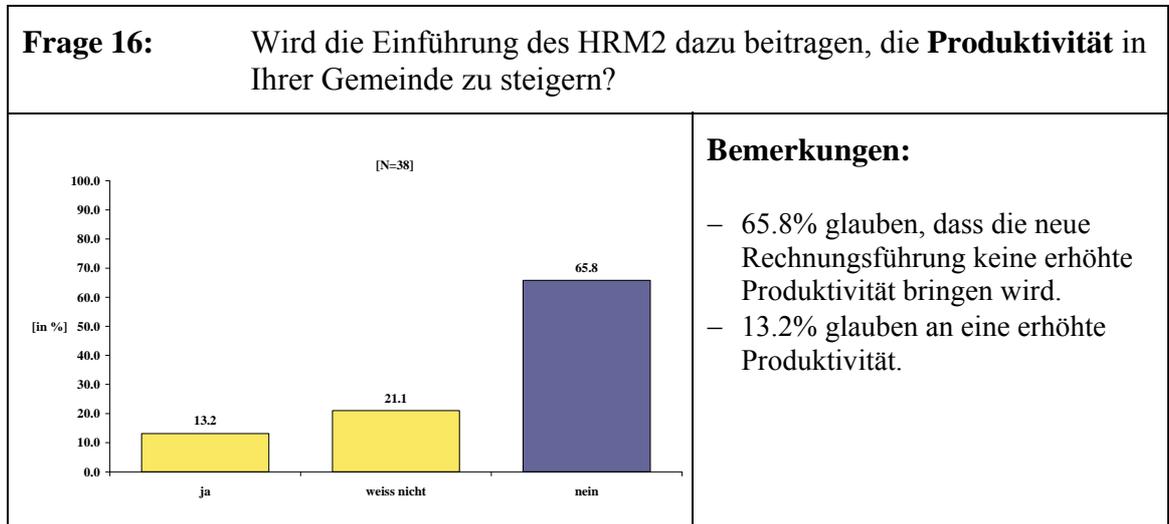
Abbildung 29: Verbesserung der Wirtschaftlichkeit



6.2.8 Steigerung der Produktivität

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Produktivität**“ gemessen.

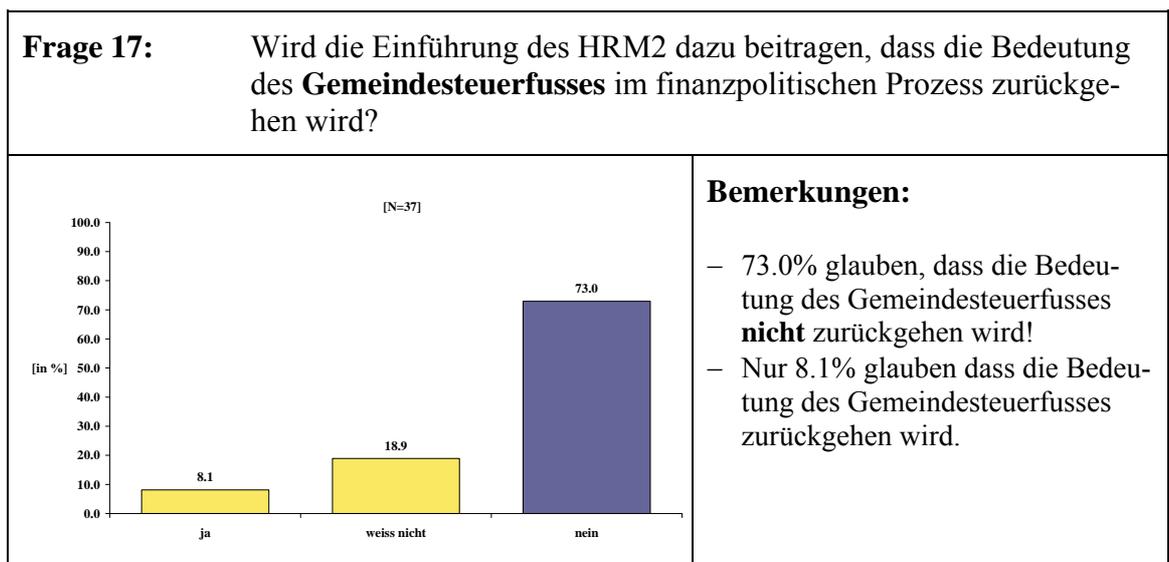
Abbildung 30: Steigerung der Produktivität



6.2.9 Bedeutungsrückgang Gemeindesteuerfuss

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Gemeindesteuerfuss**“ gemessen. Die Anschlussfrage wird nicht präsentiert.

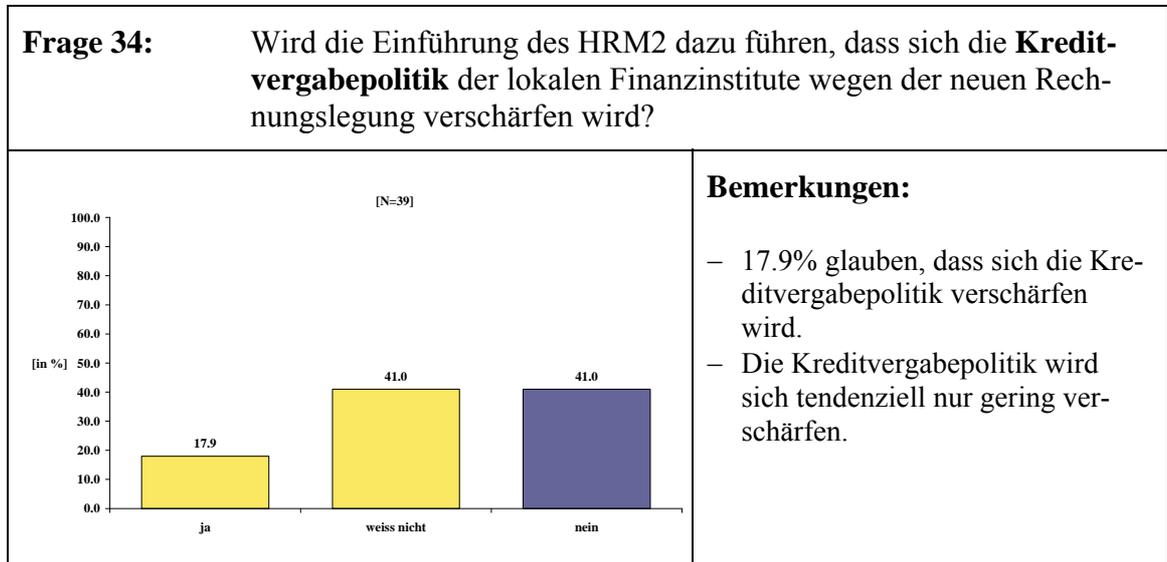
Abbildung 31: Bedeutungsrückgang Gemeindesteuerfuss



6.2.10 Verschärfung der Kreditvergabepolitik

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Kreditvergabepolitik**“ gemessen.

Abbildung 32: Verschärfung der Kreditpolitik



6.3 Ergebnisse im Wirkungsfeld „Humanpotential“

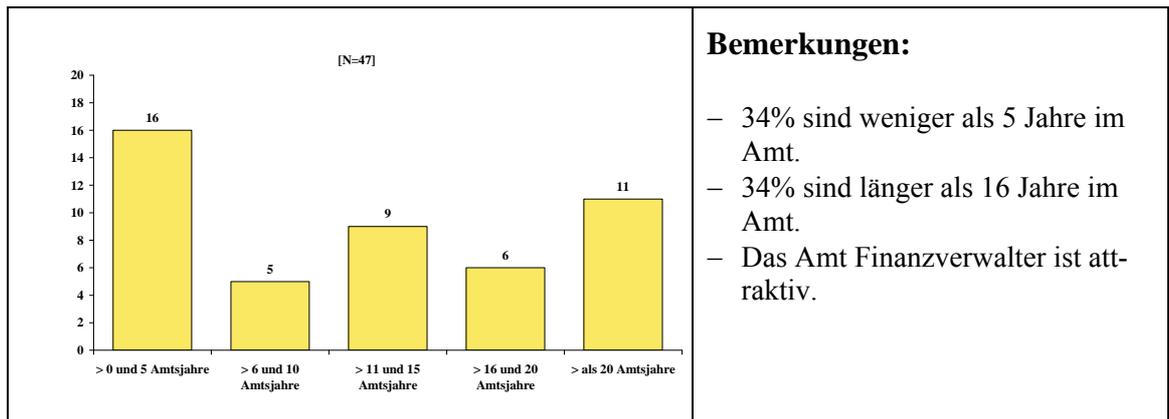
Das Humanpotential (Personalmanagement) umfasst die Instrumente/Wirkungsfelder Neues Führungsverhalten, Führung durch Zielvereinbarung, Leistungsanreize, Personal- und Organisationsentwicklung sowie die Personalpolitik.³⁵

6.3.1 Amtszeit

Mit dieser Frage wurde die Variable „**Amtszeit**“ gemessen, um allfällige Indikationen für einen Crowding-out-Effekt auf das von Milizern geführte Amt gewinnen zu können. Im Bereich der Amtszeit wurden noch weitere Auswertungen vorgenommen, insbesondere mit der Absicht allfällige Korrelationen zwischen der Amtszeit und bestimmten Antworten zu untersuchen. Die Ergebnisse werden hier nicht vorgestellt. Sie werden im Kapitel 7 bei der Ergebnisbesprechung direkt einfließen.

³⁵ Schedler, K., Proeller, I., (2003): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien², S.225-235.

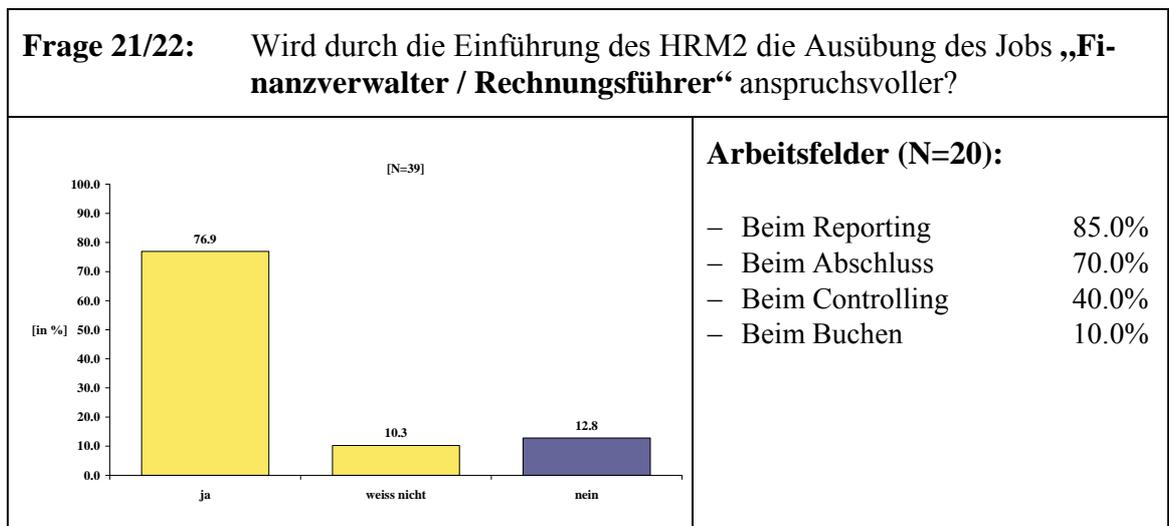
Abbildung 33: Mittlere Amtszeit



6.3.2 Niveaustieg Finanzverwalter-Job

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „Niveaustieg Finanzverwalterjob“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche mit „ja“ geantwortet haben, wo der Niveaustieg ihrer Einschätzung nach zu erwarten ist.

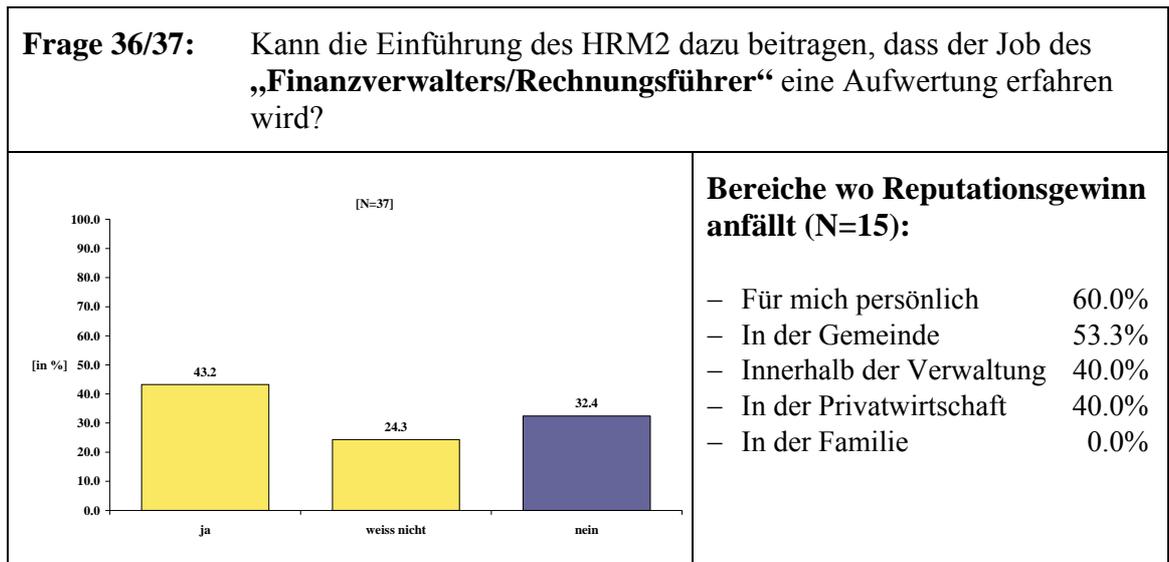
Abbildung 34: Job-Enrichment - Finanzverwalter



6.3.3 Aufwertung Finanzverwalter-Job

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „Aufwertung des Finanzverwalterjobs“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche mit „ja“ geantwortet haben, die Anspruchsgruppen, wo diese Aufwertung ihrer Einschätzung nach zu erwarten ist.

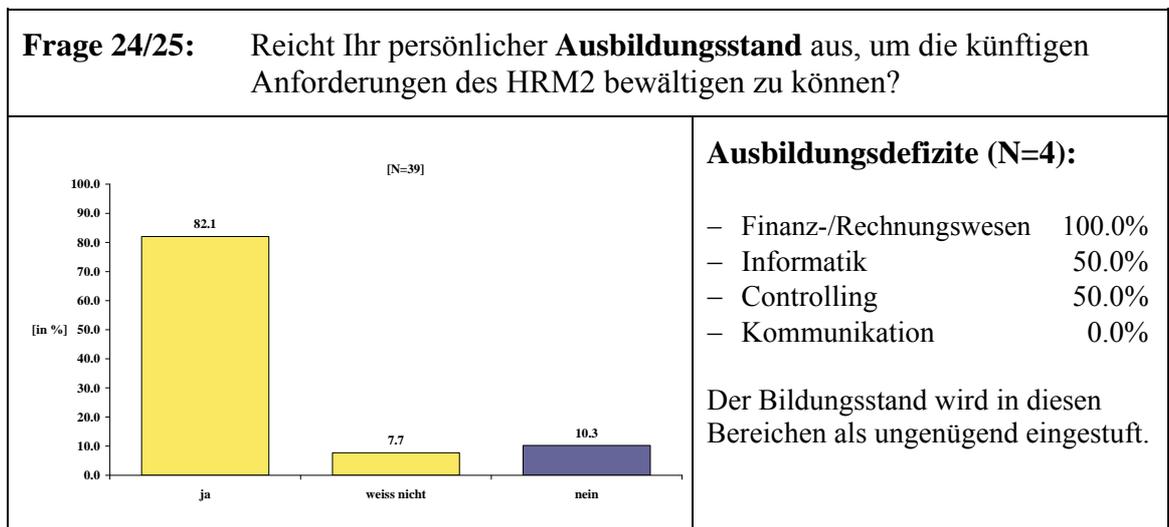
Abbildung 35: Aufwertung Finanzverwalter-Job



6.3.4 Aktueller Ausbildungsstand Finanzverwalter

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „Ausbildungsstand“ gemessen. In der Anschlussfrage nannten diejenigen, welche mit „Nein“ geantwortet haben, die Fähigkeitsbereiche, in denen sie bei sich selber die Bildungsdefizite vermuten.

Abbildung 36: Persönlicher Ausbildungsstand



6.4 Ergebnisse im Wirkungsfeld „Technisches Potential“

Das Technische Potential (Informationstechnologie) umfasst die Instrumente/Wirkungsfelder: Anwendungsstufen der IT, Zielgruppen und Schnittstellen, E-

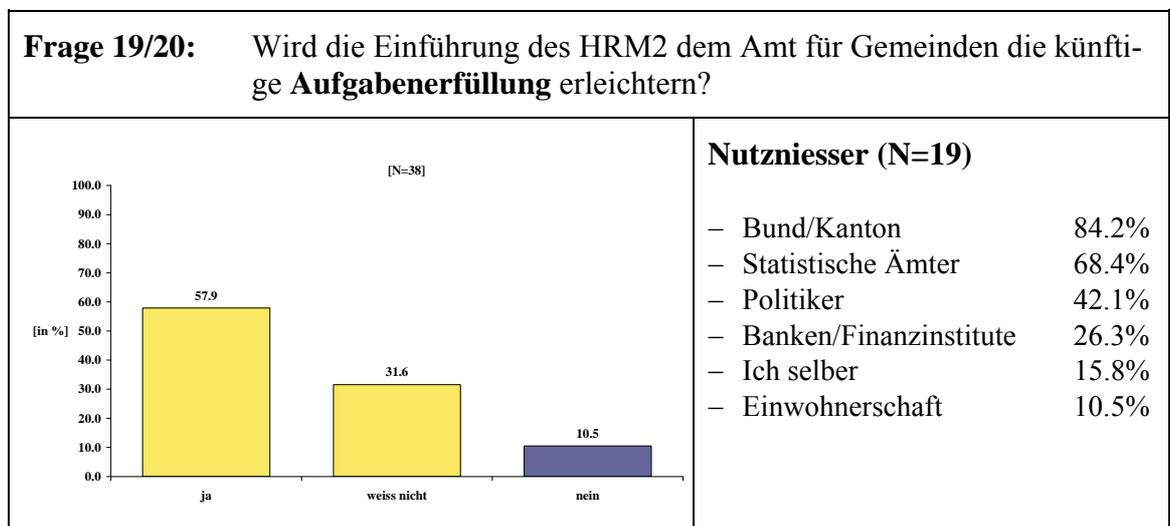
Government.³⁶ Das E-Government ist für diese Studie nicht relevant, da es keine Bezugspunkte aufweist.

In diesem Wirkungsfeld werden keine Ergebnisse präsentiert. In der Befragung hat es Variablen, welche man hier hätte einordnen können. Es hätten beispielsweise die materielle Harmonisierung oder der Block Akzeptanz, Transparenz und Verständlichkeit diesem Wirkungsfeld zugeordnet werden können. Allerdings scheint es sinnvoller, diese dem Wissenspotential zuzurechnen. Diese entfalten hier die primäre Wirkung und erst dann im Feld Technisches Potential die feldbezogene Wirkung.

6.4.1 Erleichterung der Aufgabenerfüllung für das AGEM

Mit dieser Frage wurde die vermutete Veränderungstendenz der Variable „**Erleichterung der Aufgabenerfüllung**“ gemessen, um von den Befragten die für das Amt für Gemeinden zu erwartende Erleichterung in der Aufgabenerfüllung schätzen zu können. In der Anschlussfrage nannten die mit „ja“ Antwortenden, welche Anspruchsgruppen aus ihrer Sicht von dieser Veränderung profitieren werden.

Abbildung 37: Erleichterung der Aufgabenerfüllung



6.4.2 Gemeindefinanzstatistik

Die Statistik-Applikation GEFIN (Gemeindefinanzstatistik) ist bereits jetzt sehr nützlich. Mit den Errungenschaften aus dem HRM2 könnte dieses Angebot auch für Dritte künftig an Interesse und somit an Bedeutung gewinnen. Besonders interessant könnten, die dadurch zu erzielenden Verbesserungen im Bereich interkommunalem Benchmarking sein.

³⁶ Schedler, K., Proeller, I., (2003): New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien², S. 237-251.

7 Besprechung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Befragung werden aus Gründen der Übersichtlichkeit in vier Teilen diskutiert, analog zur und in derselben Reihenfolge wie die unter Kapitel 6 vorgenommene Ergebnispräsentation.

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

Zu jedem Besprechungspunkt sind die Nummern der eingeflossenen Fragen in der Überschrift vermerkt.

7.1 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 Teilfunktionen 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 hier erläutert:

7.1.1 Vorlaufzeit Systemeinführung (F: 35)

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 werden. 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.

7.1.2 Interner Zeitaufwand (Frage 23)

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.

7.1.3 Projektkosten (Fragen 29-33)

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 Einmalaus-

gaben 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!

7.1.4 Aufgabenerleichterung AGEM (Fragen 19/20)

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 Aufgabenentlastung 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.

7.1.5 Reformprojekt; Befürworter/Gegner (Fragen 6/38)

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.

7.2 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 **Kunden-zufriedenheit**, 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 Impponderabilien 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.

7.2.1 Akzeptanz, Transparenz, Verständlichkeit (Fragen 7-12)

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 Jahresrechnungen 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, wurde festgestellt, 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 Verbesserungen, 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.

7.2.2 Kooperationsbereitschaft, Mitsprache der Einwohner (Fragen 26-28)

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 gegeben, 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.

7.2.3 Materielle Harmonisierung (Fragen 13/14)

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 al-

lein 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.

7.2.4 Wirtschaftlichkeit/Produktivität (Fragen 15/16)

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.

7.2.5 Gemeindesteuerfuss (Frage 17)

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, Cash-flow, Gesamtabschreibung.
- Investitionsrechnung: Nettoinvestitionen, Finanzierungsfehlbetrag.
- Weitere Kennzahlen: Steuerfuss, Selbstfinanzierungsgrad.

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

Abbildung 38: 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
Einnahmen	2757	2968
Aufwanüberschuss	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

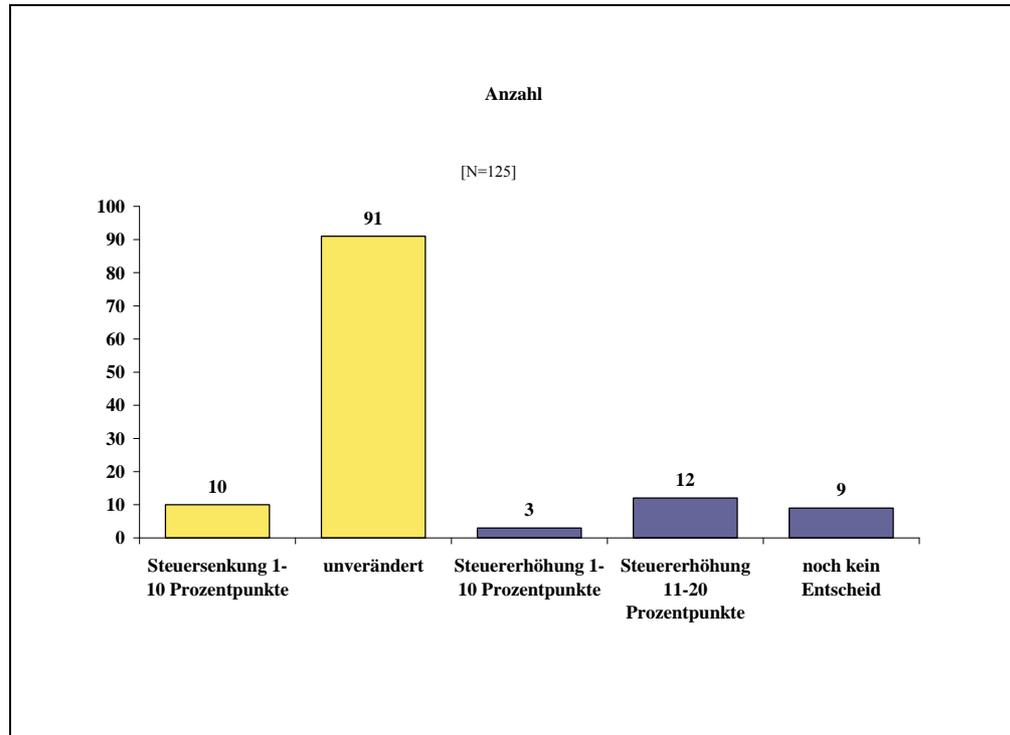
Bemerkungen:

- Der Gemeindesteuerfuss stellt die zentrale Messgrösse dar, an welcher sich die Einwohner orientieren.
- Für die Firmen ist der Gemeindesteuersatz noch wichtiger.

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.³⁷

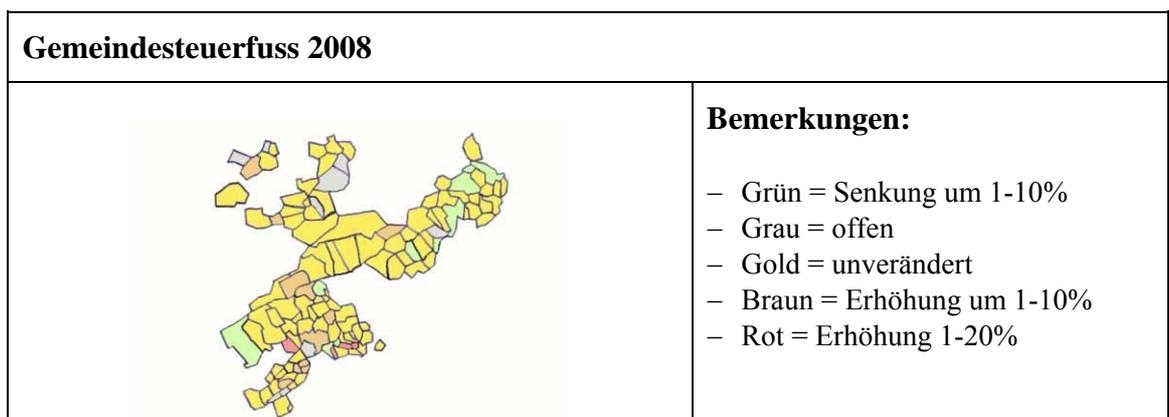
³⁷ Vuichard, F., Valsecchi, F. (2007): Sie treten sich auf den Steuerfuss, in: Sonntag, Nr. 314, 16/01, S. 2.

Abbildung 39: Steuerwettbewerb im Solothurner Gemeinwesen - quantitativ
 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 40: 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.



7.2.6 Kreditvergabepolitik (Fragen 34)

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

litik. 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.

7.3 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 stabil. 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:

7.3.1 Amtszeit (Frage 5)

Die Feststellung, dass tendenzielle Überforderung oder Ablehnung des Projektes eher bei Finanzverwaltern mit einer überdurchschnittlichen 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.

7.3.2 Job-Enrichment (Fragen 21/22)

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.

7.3.3 Ausbildungsstand (Fragen 24/25)

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 erten. 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.

7.3.4 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.

7.4 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.

7.4.1 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 ei-

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

7.4.2 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.

7.5 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. Sie werden nach derselben Gliederung wie in Kapitel 6 und 7 genannt.



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 übersteuerten 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 regu-

lierend 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 Reformeuphorie 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.“

8 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 insbesondere, weil sich die Politikrationalität nicht ohne weiteres durch ökonomische Rezepte disziplinieren lässt.

An dieser Stelle erscheint es opportun den 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.

Anhang I: Fachempfehlungen HRM2

Tabelle: Fachempfehlungen HRM2³⁸

Empfehlung	Erläuterungen
FEP#01: Elemente des Rechnungsmodells	<ul style="list-style-type: none"> – Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang.
FEP#02: Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung	<ul style="list-style-type: none"> – Vermittlung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. – Grundsätze: True & Fair, Bruttodarstellung, Periodenabgrenzung, Fortführung, Wesentlichkeit, Verständlichkeit, Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Stetigkeit. – ...sind sämtliche Informationen im Hinblick auf die Adressaten offen zu legen...
FEP#03: Kontenplan und funktionale Gliederung	<ul style="list-style-type: none"> – Rubriken: 1-2 für Bilanz, Rubriken 3-4 für Erfolgsrechnung, Rubriken 5-6 für Investitionsrechnung. – Zusätzlich wird finanzstatistischer Ausweis nach funktionaler Gliederung gefordert.
FEP#04: Erfolgsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Der Saldo der Erfolgsrechnung verändert den Bilanzüberschuss. – Die Erfolgsrechnung wird 3-stufig erstellt: 1. Stufe = operativer Erfolg, 2. Stufe = ausserordentlicher Erfolg, 3. Stufe = Gesamterfolg >> Bilanzüberschuss.
FEP#05a: Aktive und Passive Rechnungsabgrenzung	<ul style="list-style-type: none"> – Bilanziert werden passive und aktive Rechnungsabgrenzungen. – Besteht kein enger Zusammenhang zwischen Aufwand/Ertrag, unterliegt der Betrag nur geringen Schwankungen, übersteigt der Geschäftsvorfall eine vorgängig festgelegte Grösse nicht, ist der ordentlich in einem Jahr anfallende Betrag verbucht, so kann davon abgewichen werden.
FEP#05b: Wertberichtigungen	<ul style="list-style-type: none"> – Ist bei einer Bilanzposition eine Wertminderung absehbar, wird der Wert berichtigt.
FEP#05c: Steuern	<ul style="list-style-type: none"> – Steuern werden mindestens nach dem Sollprinzip (Verbuchungsprinzip), wenn immer möglich nach dem Fälligkeitsprinzip.

³⁸ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (2007): Handbuch - Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM2, S. 22-158.

FEP#05d: Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen	<ul style="list-style-type: none"> – Spezialfinanzierungen sind gesetzlich abgestützte und zweckgebundene Einnahmen. Reserven für Vorfinanzierungen benötigen den formellen Beschluss der zuständigen Behörde und werden unter a.o. Aufwand ausgewiesen.
FEP#05e: Rückstellungen und Eventualverpflichtungen	<ul style="list-style-type: none"> – Rückstellungen (Verpflichtungen vor Bilanzstichtag) sind zulässig, sind aber an den verursachenden Zweck gebunden. – Eventualverpflichtungen (mögliche Verbindlichkeiten) sind zulässig.
FEP#06: Investitionsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Sie umfasst Ausgaben mit mehrjähriger Nutzungsdauer, welche als Verwaltungsvermögen aktiviert wurden. Sie bildet die Basis für die Ermittlung der Geldflussrechnung. – Subventionsnehmer verbucht die Subvention in der Investitionsrechnung und in der Bilanz (lfr. Finanzverbindlichkeit), um anschliessend planmässig amortisiert zu werden.
FEP#07: Bilanz	<ul style="list-style-type: none"> – Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert. Das Fremdkapital und die flüssigen Mittel werden zum Nominalwert bewertet. – Die Bilanzgliederung richtet sich nach dem Kontenplan HRM2.
FEP#08: Anlagebuchhaltung	<ul style="list-style-type: none"> – In der Anlagebuchhaltung werden Vermögenswerte aufgeführt, welche über mehrere Jahre genutzt werden (inkl. Darlehen und Beteiligungen). – Bewertung der Finanzanlagen bei Erstzugang zu AW (Anschaffungswert). Darlehen und Beteiligungen höchstens zum AW. – Erreicht eine Anlage die Aktivierungsgrenze, so ist sie zu aktivieren. Es ist ein Anlagenspiegel zu erstellen. – Abschreibungen: Die Abschreibungsmethode kann gewählt, muss aber dann in den Jahren beibehalten werden. Zusätzliche als betriebswirtschaftliche Abschreibungen (Finanzpolitik) sind zulässig, müssen aber im a.o. Aufwand verbucht werden. (Problem vgl. Tab. 14 S. 14).
FEP#09: Konsolidierte Betrachtungsweise	<ul style="list-style-type: none"> – Es gibt 3 Konsolidierungskreise: 1. KK = Regierung und Verwaltung, 2. KK = eigenständig zum Gemeinwesen gehörende Behörden, 3. KK = Anstalten und Organisationen.
FEP#10: Geldflussrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Die Geldflussrechnung ermittelt den CF aus operativer Tätigkeit und den CF aus der

	Investitionstätigkeit.
FEP#11: Eigenkapitalnachweis	– Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der veränderten Kapitalbasis.
FEP#12: Anhang der Jahresrechnung	– Der Anhang besteht aus: Anhang, Rückstellungsspiegel, Beteiligungsspiegel, Gewährleistungsspiegel und dem Anlagespiegel.
FEP#13a: Controlling	– Für die Verwaltungseinheiten soll ein angemessenes Controlling zur Anwendung kommen, welches dem Controlling-Regelkreis entsprechend aufgebaut ist und alle Führungsebenen umfasst.
FEP#13b: Finanzkennzahlen	– Es sind 2 Kennzahlenkreise vorgesehen: KZK1 = Nettoverschulungsquotient, Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil; KZK2 = Nettoschuld pro Einwohner, Eigenkapitaldeckungsgrad, Saldo der Finanzerträge, etc.
FEP#14: Vorgehen beim Übergang zum HRM2	– Neubewertung des Finanzvermögens auf der Basis der Verkehrswerte. – Das Verwaltungsvermögen wird nicht Neubewertet.
FEP#15: Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG)	– Für Solothurn nicht relevant.

Die wesentlichsten Neuerungen sind grau schraffiert. Auffallend ist die Annäherung an die privatwirtschaftlichen Rechnungsmodelle ohne das Vernachlässigen der spezifischen Eigenheiten des öffentlichen Gemeinwesens.



Anhang II: Fragebogen und Begleitbrief

**Einwohnergemeinde
Finanzverwal-
ter/Rechnungsführer
4702 Oensingen**

Solothurn, 28.11.2007

Studie über die Auswirkungen der Einführung von HRM2

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzdirektorenkonferenz wird aller Voraussicht nach im Jahr 2008 ein neues Rechnungsmodell verabschieden – HRM2 genannt. Eine erste Information zur geplanten Einführung von HRM2 bei den Solothurner Gemeinden erfolgte anlässlich der VGS-Jahresversammlung vom 16.11.2007 in Zuchwil durch das kantonale Amt für Gemeinden Kanton Solothurn.

Mit Ihrer Mitarbeit möchte ich herausfinden, welche Wirkungen die Einführung des neuen Rechnungsmodells (HRM2) auf die Solothurner Gemeinden haben wird. Zu diesem Zweck interessiert mich die Meinung der betroffenen Finanzverwalter bzw. Rechnungsführer.

Die Studie wird im Rahmen meiner Masterthesis am Verbandsmanagement Institut der Universität Freiburg durchgeführt und im Februar 2008 eingereicht. Ich bitte Sie daher, mir den ausgefüllten Fragebogen **bis am 10.12.2007 zu retournieren**. Die Auswertungen der Befragung werden dem Amt für Gemeinden für seine weitere Planung zur Verfügung gestellt.

Nach Abschluss der Studie sende ich Ihnen als kleines Dankeschön eine Kurzfassung der Ergebnisse.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüssen

Walter Pretelli



ANLEITUNG ZUM FRAGEBOGEN

Dieser Fragebogen beabsichtigt die Auswirkungen der Einführung des Rechnungsmodells HRM2 in den Solothurner Gemeinden zu erforschen. **Die Befragung sollte idealerweise vom Finanzverwalter bzw. Rechnungsführer ausgefüllt werden.**

Selbstverständlich können auch andere Beteiligte (Gemeindepräsident, FIKO, RPK) diesen ausfüllen und retournieren. Sie können das vorliegende Exemplar einfach kopieren oder unter pretelli@psp-law.ch weitere Exemplare bestellen. Achten Sie in diesem Fall besonders darauf, dass bei jedem ausgefüllten Fragebogen die Personalien der entsprechenden Person vermerkt werden.

Benötigen Sie weitere Infos zum Projekt? Besuchen Sie nachfolgenden Link.

<http://www.so.ch/departemente/volkswirtschaft/amt-fuer-gemeinden/gemeindefinanzen.html>

ALLGEMEINE FRAGEN

Name der Gemeinde:.....

PLZ:

Ort:

Email:

Internet:

Mein Name:.....

Vorname:.....

Meine Amtsbezeichnung lautet:

- Finanzverwalter / Rechnungsführer etc.
- Gemeindepräsident
- Mitglied der FIKO
- Mitglieder der RPK
- andere Funktion, nämlich:

Ich bin im Amt seit:..... Jahren

Mein gelernter Beruf:

FRAGEN ZUM NEUEN RECHNUNGSMODELL

1. Entspricht das neue Rechnungsmodell **HRM2** den allgemeinen Anforderungen Ihrer Gemeinde?

- absolut
- ziemlich
- überhaupt nicht

2. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, die **Akzeptanz** der künftigen Gemeinderechnungen zu erhöhen?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wer wird am meisten davon profitieren?

<input type="checkbox"/> Einwohnerschaft	<input type="checkbox"/> Politiker
<input type="checkbox"/> Banken/Finanzinstitute	<input type="checkbox"/> statistische Ämter
<input type="checkbox"/> Kanton/Bund	<input type="checkbox"/> ich selber
<input type="checkbox"/> andere	

3. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, die **Transparenz** der künftigen Gemeinderechnungen zu erhöhen?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wer wird am meisten davon profitieren?

<input type="checkbox"/> Einwohnerschaft	<input type="checkbox"/> Politiker
<input type="checkbox"/> Banken/Finanzinstitute	<input type="checkbox"/> statistische Ämter
<input type="checkbox"/> Kanton/Bund	<input type="checkbox"/> ich selber
<input type="checkbox"/> andere	

4. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, die **Verständlichkeit** künftiger Gemeinderechnungen zu erhöhen?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wer wird am meisten davon profitieren?

<input type="checkbox"/> Einwohnerschaft	<input type="checkbox"/> Politiker
<input type="checkbox"/> Banken/Finanzinstitute	<input type="checkbox"/> statistische Ämter
<input type="checkbox"/> Kanton/Bund	<input type="checkbox"/> ich selber
<input type="checkbox"/> andere	

5. Wird die Einführung des HRM2 die **materielle Harmonisierung der Gemeinderechnungen** fördern können? (Vergleichbarkeit unter den Gemeinden dank möglichst identischer Anwendung)

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wer wird am meisten davon profitieren?

<input type="checkbox"/> Einwohnerschaft	<input type="checkbox"/> Politiker
<input type="checkbox"/> Banken/Finanzinstitute	<input type="checkbox"/> statistische Ämter
<input type="checkbox"/> Kanton/Bund	<input type="checkbox"/> ich selber
<input type="checkbox"/> andere	

6. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, die **Wirtschaftlichkeit** in Ihrer Gemeinde zu verbessern? (Effizienz)

- ja
- nein
- weiss nicht

7. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, die **Produktivität** in Ihrer Gemeinde zu steigern? (Leistungsfähigkeit)

- ja
- nein
- weiss nicht

8. Wird die Einführung des HRM2 dazu führen, dass die Bedeutung des **Gemeindesteuerfusses** im finanzpolitischen Prozess zurückgehen wird?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wer wird am meisten davon profitieren?

<input type="checkbox"/> Einwohnerschaft	<input type="checkbox"/> Politiker
<input type="checkbox"/> Banken/Finanzinstitute	<input type="checkbox"/> statistische Ämter
<input type="checkbox"/> Kanton/Bund	<input type="checkbox"/> ich selber
<input type="checkbox"/> andere	

9. Wird die Einführung des HRM2 dem Amt für Gemeinden die künftige **Aufgabenerfüllung** erleichtern? (Finanzaufsicht, Finanzausgleich, Steuerung etc.)

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wer wird am meisten davon profitieren?

<input type="checkbox"/> Einwohnerschaft	<input type="checkbox"/> Politiker
<input type="checkbox"/> Banken/Finanzinstitute	<input type="checkbox"/> statistische Ämter
<input type="checkbox"/> Kanton/Bund	<input type="checkbox"/> ich selber
<input type="checkbox"/> andere	

10. Wird durch Einführung des HRM2 die **Ausübung des Jobs „Finanzverwalter/Rechnungsführer“** anspruchsvoller?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, in welchen Bereichen des Jobs?

<input type="checkbox"/> beim Buchen	<input type="checkbox"/> beim Abschluss
<input type="checkbox"/> beim Controlling	<input type="checkbox"/> beim Reporting
<input type="checkbox"/> andere	

11. Wie hoch schätzen Sie den **internen Zeitaufwand** ein, welcher die Einführung des HRM2 auf Ihrer Gemeindeverwaltung verursachen wird?

- weniger als 5 Personentage
- 6 – 10 Personentage
- 11 – 15 Personentage
- 16 – 20 Personentage
- mehr als 20 Personentage

12. Reicht Ihr persönlicher **Ausbildungsstand** aus, um die künftigen Anforderungen des HRM2 bewältigen zu können?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn nein, in welchen Bereichen nicht?

- Finanz-/Rechnungswesen
- Informatik
- andere
- Controlling
- Kommunikation

13. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, die **Kooperationsbereitschaft unter Gemeinden** zu erhöhen?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wo am ehesten?

- im Finanz-/Rechnungswesen
- im Personalwesen
- andere
- in der Informatik
- Fusionen etc.

14. Wird die Einführung des HRM2 dazu beitragen, dass sich die **Mitsprache** der Einwohner erhöhen wird?

- ja
- nein
- weiss nicht

15. Wird es in Ihrer Gemeinde durch die Einführung des HRM2 zu Erneuerungs-
investitionen im Bereich von **Hardware** kommen? (PC, Notebook etc.)

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wie hoch veranschlagen Sie die Kosten hierfür? _____ CHF

16. Wird es in Ihrer Gemeinde durch die Einführung des HRM2 zu Erneuerungs-
investitionen im Bereich von **Software** kommen? (Buchhaltungsprogramm, etc.)

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, wie hoch veranschlagen Sie die Kosten hierfür? _____ CHF

17. Wie hoch schätzen Sie die **externen Beratungskosten** ein, welche durch die
Einführung des HRM2 in Ihrer Gemeinde entstehen werden? (z.B. Kosten für Schu-
lung, Neubewertung Bilanz, Datenübernahme und/oder Einrichtung des neuen Rechnungsmodells
etc.)

- weniger als 5'000 CHF
- zwischen 5'001 – 10'000 CHF
- zwischen 10'001 – 15'000 CHF
- zwischen 15'001 – 20'000 CHF
- mehr als 20'000 CHF

18. Wird die Einführung des HRM2 dazu führen, dass sich die **Kreditvergabepo-
litik** der lokalen Finanzinstitute wegen der neuen Rechnungslegung verschär-
fen wird? (Kreditvergabe, Bonitätsprüfung, Rating, etc.)

- ja
- nein
- weiss nicht

19. Wie lang schätzen Sie, wird die **Systemeinführung** in Ihrer Gemeinde andauern? (vom Start bis zur 1sten Buchung)

- weniger als 3 Monate
- 4 – 6 Monate
- 7 – 9 Monate
- 10 – 12 Monate
- mehr als 12 Monate

20. Kann die Einführung des HRM2 dazu beitragen, dass der Job des „Finanzverwalters/Rechnungsführers“ eine **Aufwertung** erleben wird?

- ja
- nein
- weiss nicht

Wenn ja, in welchen Bereichen?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> für mich persönlich | <input type="checkbox"/> in der Familie |
| <input type="checkbox"/> innerhalb der Verwaltung | <input type="checkbox"/> in der Gemeinde |
| <input type="checkbox"/> in der Privatwirtschaft | <input type="checkbox"/> andere..... |

21. Sind Sie ein grundsätzlicher **Befürworter** des Systemwechsels?

- ja
- nein



22. Mit welchen besonderen Chancen und Gefahren rechnen Sie persönlich?
(Stichworte)

Chancen:

Gefahren:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Besten Dank für die Rücksendung mit beigelegtem Umschlag (bis am 10.12.2007) an:

Verbandssekretariate AG, Postfach 1355, 4502 Solothurn oder pretelli@psp-law.ch

Anhang III: Grundauswertung Fragebogen

1) Fragebogen ausgefüllt

..... Ja	38	..... (70.37%)
..... Nein	16	..... (29.63%)
..... Summe	54	
..... ohne Antwort	0	

2) Wieso nicht ausgefüllt.

..... Kein Interesse	3	..... (18.75%)
..... Keine genügenden Grundkenntnisse	10	..... (62.50%)
..... Andere Gründe	3	..... (18.75%)
..... Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	16	
..... geantwortet haben.....	16	
..... ohne Antwort.....	38	

3) Bezirkszugehörigkeit

..... Bezirk Gäu	4	..... (7.41%)
..... Bezirk Thal	4	..... (7.41%)
..... Bezirk Bucheggberg	6	..... (11.11%)
..... Bezirk Dorneck	3	..... (5.56%)
..... Bezirk Gösgen	3	..... (5.56%)
..... Bezirk Wasseramt	10	..... (18.52%)
..... Bezirk Olten	10	..... (18.52%)
..... Bezirk Lebern	9	..... (16.67%)
..... Bezirk Solothurn	1	..... (1.85%)
..... Bezirk Thierstein	4	..... (7.41%)
..... Summe	54	
..... ohne Antwort	0	

4) Einwohnerzahl

..... 0-499 Bewohner	5	..... (9.26%)
..... 500-999 Bewohner	10	..... (18.52%)
..... 1'000-1'999 Bewohner	15	..... (27.78%)
..... 2'000-4'999 Bewohner	16	..... (29.63%)
..... 5'000-9'999 Bewohner	6	..... (11.11%)
..... ab 10'000 Bewohner	2	..... (3.70%)
..... Summe	54	
..... ohne Antwort	0	

5) Amtszeit

..... Antworten	47
..... ohne Antwort	7
..... Minimum	1
..... Maximum	35
..... Mittelwert	12.957

6) Anforderungen		
..... Absolut	11	(31.43%)
..... Ziemlich	20	(57.14%)
..... überhaupt nicht	4	(11.43%)
.....
..... Summe	35	
..... ohne Antwort	19	
7) Akzeptanz		
..... Ja	21	(55.26%)
..... Nein	11	(28.95%)
..... weiss nicht	6	(15.79%)
.....
..... Summe	38	
..... ohne Antwort	16	
8) Akzeptanz		
..... Einwohnerschaft	11	(50.00%)
..... Banken/Finanzistite	16	(72.73%)
..... Kanton/Bund	14	(63.64%)
..... Politiker	8	(36.36%)
..... statistisch Ämter	11	(50.00%)
..... ich selber	6	(27.27%)
.....
..... Nennungen (Mehrfachwahl möglich!)	66	
..... geantwortet haben	22	
..... ohne Antwort	32	
9) Transparenz		
..... Ja	25	(65.79%)
..... Nein	8	(21.05%)
..... weiss nicht	5	(13.16%)
.....
..... Summe	38	
..... ohne Antwort	16	
10) Transparenz		
..... Einwohnerschaft	13	(50.00%)
..... Banken/Finanzinstitute	16	(61.54%)
..... Kanton/Bund	17	(65.38%)
..... Politiker	13	(50.00%)
..... statistische Ämter	14	(53.85%)
..... ich selber	6	(23.08%)
.....
..... Nennungen (Mehrfachwahl möglich!)	79	
..... geantwortet haben	26	
..... ohne Antwort	28	
11) Verständlichkeit		
..... Ja	16	(41.03%)
..... Nein	18	(46.15%)
..... weiss nicht	5	(12.82%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort	15	

12) Verständlichkeit		
Einwohnerschaft	10	(62.50%)
Banken/Finanzinstitute	7	(43.75%)
Kanton/Bund.....	6	(37.50%)
Politiker	10	(62.50%)
statistische Ämter	5	(31.25%)
ich selber.....	3	(18.75%)
.....
Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	41	
geantwortet haben.....	16	
ohne Antwort.....	38	
13) materielle Harmonisierung		
Ja.....	29	(76.32%)
Nein	2	(5.26%)
weiss nicht	7	(18.42%)
.....
Summe	38	
ohne Antwort.....	16	
14) materielle Harmonisierung		
Einwohnerschaft	6	(22.22%)
Banken/Finanzinstitute	11	(40.74%)
Kanton/Bund.....	17	(62.96%)
Politiker	12	(44.44%)
statistische Ämter	18	(66.67%)
ich selber.....	9	(33.33%)
.....
Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	73	
geantwortet haben.....	27	
ohne Antwort.....	27	
15) Wirtschaftlichkeit		
Ja.....	7	(18.92%)
Nein	22	(59.46%)
weiss nicht	8	(21.62%)
.....
Summe	37	
ohne Antwort.....	17	
16) Produktivität		
Ja.....	5	(13.16%)
Nein	25	(65.79%)
weiss nicht	8	(21.05%)
.....
Summe	38	
ohne Antwort.....	16	
17) Gemeindesteuerfuss		
Ja.....	3	(8.11%)
Nein	27	(72.97%)
weiss nicht	7	(18.92%)
.....
Summe	37	
ohne Antwort.....	17	

18) Gemeindesteuerfuss

Einwohnerschaft	2	(100.00%)
Banken/Finanzinstitute	0	(0.00%)
Kanton/Bund.....	1	(50.00%)
Politiker	1	(50.00%)
statistische Ämter	1	(50.00%)
ich selber.....	1	(50.00%)
.....		
Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	6	
geantwortet haben.....	2	
ohne Antwort.....	52	

19) Aufgabenerfüllung

Ja.....	22	(57.89%)
Nein	4	(10.53%)
weiss nicht	12	(31.58%)
.....		
Summe	38	
ohne Antwort.....	16	

20) Aufgabenerfüllung

Einwohnerschaft	2	(10.53%)
Banken/Finanzinstitute	5	(26.32%)
Kanton/Bund.....	16	(84.21%)
Politiker	8	(42.11%)
statistische Ämter	13	(68.42%)
ich selber.....	3	(15.79%)
.....		
Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	47	
geantwortet haben.....	19	
ohne Antwort.....	35	

21) Finanzverwalter Job

Ja.....	30	(76.92%)
Nein	5	(12.82%)
weiss nicht	4	(10.26%)
.....		
Summe	39	
ohne Antwort.....	15	

22) Finanzverwalter-Job

beim Buchen.....	2	(10.00%)
beim Controlling.....	8	(40.00%)
beim Abschluss.....	14	(70.00%)
beim Reporting	17	(85.00%)
.....		
Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	41	
geantwortet haben.....	20	
ohne Antwort.....	34	

23) internen Zeitaufwand		
..... weniger als 5 Personentage.....	2	(6.67%)
..... 6-10 Personentage.....	13	(43.33%)
..... 11-15 Personentage.....	5	(16.67%)
..... 16-20 Personentage.....	4	(13.33%)
..... mehr als 20 Personentage	6	(20.00%)
.....
..... Summe	30	
..... ohne Antwort.....	24	
24) Ausbildungsstand		
..... Ja.....	32	(82.05%)
..... Nein	4	(10.26%)
..... weiss nicht	3	(7.69%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort.....	15	
25) Ausbildungsstand		
..... Finanz-/Rechnungswesen	4	(100.00%)
..... Informatik	2	(50.00%)
..... Controlling.....	2	(50.00%)
..... Kommunikation.....	0	(0.00%)
.....
..... Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	8	
..... geantwortet haben.....	4	
..... ohne Antwort.....	50	
26) Kooperationsbereitschaft		
..... Ja.....	6	(15.38%)
..... Nein	19	(48.72%)
..... weiss nicht	14	(35.90%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort.....	15	
27) Kooperationsbereitschaft		
..... im Finanz-/Rechnungswesen	5	(100.00%)
..... im Personalwesen	0	(0.00%)
..... in der Informatik.....	2	(40.00%)
..... Fusionen etc.....	1	(20.00%)
.....
..... Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	8	
..... geantwortet haben.....	5	
..... ohne Antwort.....	49	
28) Mitsprache		
..... Ja.....	3	(7.69%)
..... Nein	31	(79.49%)
..... weiss nicht	5	(12.82%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort.....	15	

29) Hardware		
..... Ja	3	(7.69%)
..... Nein	25	(64.10%)
..... weiss nicht	11	(28.21%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort	15	
30) Hardware		
..... Antworten	2	
..... ohne Antwort	52	
..... Minimum	5000	
..... Maximum	7500	
..... Mittelwert	6250	
31) Software		
..... Ja	19	(48.72%)
..... Nein	9	(23.08%)
..... weiss nicht	11	(28.21%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort	15	
32) Software		
..... Antworten	9	
..... ohne Antwort	45	
..... Minimum	3000	
..... Maximum	50000	
..... Mittelwert	14833.333	
33) externen Beratungskosten		
..... weniger als 5'000 CHF	18	(56.25%)
..... zwischen 5'001 - 10'000 CHF	11	(34.38%)
..... zwischen 10'001 - 15'000 CHF	1	(3.13%)
..... zwischen 15'001 - 20'000 CHF	1	(3.13%)
..... mehr als 20'000 CHF	1	(3.13%)
.....
..... Summe	32	
..... ohne Antwort	22	
34) Kreditvergabepolitik		
..... Ja	7	(17.95%)
..... Nein	16	(41.03%)
..... weiss nicht	16	(41.03%)
.....
..... Summe	39	
..... ohne Antwort	15	
35) Systemeinführung		
..... weniger als 3 Monate	12	(34.29%)
..... 4 - 6 Monate	17	(48.57%)
..... 7 - 9 Monate	2	(5.71%)
..... 10 -12 Monate	2	(5.71%)
..... mehr als 12 Monate	2	(5.71%)
.....
..... Summe	35	
..... ohne Antwort	19	

36) Aufwertung des Jobs

..... Ja.....	16	..... (43.24%)
..... Nein.....	12	..... (32.43%)
..... weiss nicht.....	9	..... (24.32%)
.....		
..... Summe.....	37	
..... ohne Antwort.....	17	

37) Aufwertung des Jobs

..... für mich persönlich.....	9	..... (60.00%)
..... innerhalb der Verwaltung.....	6	..... (40.00%)
..... in der Familie.....	0	..... (0.00%)
..... in der Gemeinde.....	8	..... (53.33%)
..... in der Privatwirtschaft.....	6	..... (40.00%)
.....		
..... Nennungen (Mehrfachwahl möglich!).....	29	
..... geantwortet haben.....	15	
..... ohne Antwort.....	39	

38) Systemwechsel-Befürworter

..... Ja.....	28	..... (75.68%)
..... Nein.....	9	..... (24.32%)
.....		
..... Summe.....	37	
..... ohne Antwort.....	17	

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.fh-augsburg.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.
- Seýffert, 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 öffentliche 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.

„Ich versichere, dass ich die vorstehende Arbeit selbständig angefertigt und entsprechend den Grundsätzen wissenschaftlicher Ehrlichkeit abgefasst habe. Es ist mir bekannt, dass andernfalls die Fakultät das Recht hat, den auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titel zu entziehen.“

Walter Pretelli

Solothurn, den 31. Januar 2008