

Andere Rezepte

Es scheint, als ob viele Verkünder des Managements und Sendboten der Unternehmungsberatung glauben, in der Gemeindeverwaltung ein neues Betätigungsfeld gefunden zu haben. In ihren Rezepten gehen sie von Beziehungen aus, die es in Wirklichkeit gar nicht gibt: So sehen sie im Einwohner den Kunden und in der Gemeindeverwaltung den Lieferanten. Anstatt die Verwaltung zu vereinfachen, setzen sie ein Mehrfaches an Aufwand hinzu, überziehen sie mit ihrer klebrigen Sосse von unzähligen Definitionen (von bereits Bekanntem), fordern umständliche Vereinbarungen (von bereits hinlänglich Geregelter), wollen unter anderem den Riesenapparat von Leistungslohn und Mitarbeiterbewertung einsetzen (wer das in der Praxis schon kennengelernt hat, weiss ja, was das bedeutet, was es kann beziehungsweise was es eben nicht kann) und zwingen die ganze der Gemeindebuchhaltung in ein kaufmännisches und damit unsachgemässes Korsett.

Einen äusserst umständlichen, bemühen Versuch unternimmt zum Beispiel der Kanton Aargau mit der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung WOV":

Im Handbuch dazu, das im Internet downloadbar ist, wird schon auf der ersten Seite von Gewinn gesprochen, von Gewinn pro Produkt und Gewinn pro geografische Region, von Erfolg pro Verkäufer, von Erschliessung von neuen Märkten und von Lancierung von neuen Produkten. - ...Ein Haarnetz wäre hier vielleicht ein solches Produkt, damit dem Leser dieser Lektüre nicht immer wieder die Haare zu berge stehen... Es wird von Elementen gesprochen, wie sie im kaufmännischen Rechnungswesen vorkommen, zum Beispiel "Erfolgsrechnung" (anstatt "Laufende Rechnung") oder der FIBU (Finanzbuchhaltung) mit ihren zuweilen nicht tatsächlichen Werten (Stillen Reserven).

Da wird allen Ernstes nicht nur etwas vorgeschlagen, das für den kaufmännischen Bereich geschaffen worden ist und bei dessen Geburt kein Gedanke an gemeindeeigene Verhältnisse Pate gestanden hat, der Quellenachweis auf die kaufmännische Literatur bestätigt dies - nein, diese "Fachleute" haben sich noch nicht einmal die Mühe gegeben, in ihrer Präsentation das ganze Zeug wenigstens an die gemeindeeigenen Formen und Inhalte anzupassen.

Mit der WOV wird eine umfassende Reform der politischen und operativen Führung gefordert. Es wird sich davon versprochen, "die Aufgaben effektiver, effizienter, wirksamer und zielorientierter zu lösen". Es soll eine Verlagerung der Steuerung von den Mitteln (Input) zu den Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome) stattfinden. Damit sollen zum Beispiel Leistungen finanziert werden, nicht Amtsstellen. Nur: dass die Amtsstellen (die übrigens korrekterweise Dienststellen heissen...) bloss den Umfang aufweisen, den sie für die Erbringung ihrer Leistung benötigen (weil es sich um die reine Deckung des reinen Eigenbedarfs handelt), erkennen diese Strategen gar nicht. Die Steuerung ist in der Gemeindeverwaltung faktisch schon seit jeher wirkungsorientiert, da braucht es keine neuen Patentrezepte.

Hier ein kleiner Ausschnitt aus den Organisationsschritten für eine WOV, wie es im Internet nachzulesen ist:

- Bilden der Projektorganisation
- Bezeichnen der WOV-Projekte
- Festlegen des Fahrplans, Definieren der Projektziele, Ausarbeiten der Leitsätze
- Informieren des Departements des Innern
- Grundsätzliche Beschlussfassung durch Gemeindeversammlung/Einwohnerrat
- Erarbeiten eines Informationskonzeptes
- Erarbeiten eines Ausbildungskonzeptes
- Erarbeiten der Produktedefinitionen, Festlegen von Indikatoren
- Erarbeiten der Kalkulationsgrundlagen mit Umlage auf die Produkte
- Festlegen von "Spielregeln" für das Zusammenwirken von WOV-Abteilungen mit Exekutive und Legislative
- Aufbau der Kosten-/Leistungsrechnung, der Controllinginstrumente und des Berichtswesens
- Erarbeiten von Leistungsvereinbarungen mit den WOV-Abteilungen
- Antrag an den Regierungsrat
- Erstellen der Produktgruppenbudgets für das Startjahr oder für die Versuchsphase sowie Definition der entsprechenden Globalkredite
- Genehmigung der Globalkredite und/oder Produktebudgets durch Legislative

Weitere, detailliertere Teilschritte wären zuhauf auch noch zu finden. Es darf bezweifelt werden, dass in den Gemeindeverwaltungen die Lust und der Glaube an solchen Übungen vorhanden ist.

Dieses ganze Definierungsgehabe, mit dem sich das heutzutage geradezu grassierende Managementsbestreben auszeichnet, erinnert stark an die Analyse im physikalisch-materiellen Bereich: Ein Elektron etwa, das in einem Synchrotron um X beschleunigt wird, hat im Moment Y die Wirkung Z, die unter den Umständen A auf das Objekt B die Veränderung C ausübt usw. Hier handelt es sich wohl um Dinge, die sich noch eher definieren lassen. - Der Wirtschaftsbereich jedoch ist dermassen viel komplexer, schon allein wegen der Vielfalt der Güter und ihren individuellen Eigenschaften (da ist es nicht mehr "nur ein Elektron"), was dann noch mit der Komplexität alles Menschlichen multipliziert werden muss, das damit verbunden ist. Den Wirtschaftsbereich in Formeln und Regeln fassen zu wollen, erinnert mehr an die Qualität der Astrologie als an sonst etwas Sinnvolles.

Die Analyse wirtschaftlicher Zusammenhänge, die hier mit wissenschaftlichem Anspruch betrieben wird, erreicht einfach nicht die notwendige Tiefe und ist zu wenig umfassend, um damit eine praktisch auswertbare Synthese erstellen zu können. Dies ist zum Beispiel mit den Verhältnissen im Sport vergleichbar, vom Fussball bis zu den Motorfahrzeugrennen: Was wird da nicht alles analysiert, organisiert, optimiert, kontrolliert usw.; es gibt jedoch immer noch so viele unerfassbare, unbeeinflussbare Faktoren, so dass der Ausgang eines Matches oder eines Rennens auch mit noch so aufwendig erstellter Theorie letztendlich doch nicht steuerbar ist.

Es ist nach einigen Jahren des Versuchs immer noch nicht bekannt geworden, dass diese WOV den Durchbruch gebracht hätte. In den Medien ist die WOV so gut wie inexistent. Auch ist weder unter der Bevölkerung noch aus Kreisen der Legislative oder Exekutive eine positive Reaktion bezüglich WOV auszumachen: Feststellungen, geschweige denn Lob, wie sehr die WOV nun Verbesserungen gebracht hätte, bleiben praktisch gänzlich aus.

Auch die WOV besteht bloss aus einem Rahmen um die effektiven, praktischen, detaillierten Arbeiten herum, auch sie kann nicht jede Kleinigkeit im Voraus regeln. Es kommt bei diesem Rezept letztlich auch darauf heraus, dass sich das Verhalten am "gesunden Menschenverstand" orientieren muss. Wenn dem aber so ist, so erübrigt sich der ganze kosten- und zeittressende Aufwand einer WOV, denn der "gesunde Menschenverstand" kann auch ohne WOV in Anspruch genommen werden. Daneben sei nochmals erwähnt, dass dieses Rezept ursprünglich gar nicht für die Verhältnisse im Gemeindebetrieb geschaffen worden ist und deshalb für sie ungeeignet ist.

Zudem handelt es sich beim Personal der Gemeindeverwaltung nicht um unterstützungsbedürftige Laien oder gar um potentielle Missetäter, die mit "Vereinbarungen" sozusagen "gute Führung geloben" müssen und die dann schon noch "gecontrollt" und "gebenchmarkt" werden. Beim Personal der Gemeindeverwaltung handelt es sich stets um Menschen in vollen Ehren und Würden, die darüber hinaus noch einer stärkeren öffentlichen (Presse) und fachlichen Überwachung (Geschäftsprüfungskommission) ausgesetzt sind, als jede private Unternehmung.

Die WOV beschäftigt sich im Grunde genommen nur damit, in der Verwaltung beträchtliche organisatorische Aufwände zu generieren. An der Art der Rechnungslegung selbst ändert sie schon gar nichts. Sie kommt damit dem Wunsch nach Transparenz in den finanziellen Angelegenheiten überhaupt nicht nach.

Im Jahr 2004 gelangte der damalige Bundespräsident Deiss an das Parlament mit seiner "Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt". Hier handelt es sich sozusagen um den grössten Bruder einer Gemeindebuchhaltung, von dem eine starke Signalwirkung ausgeht. So lohnt sich ein kurzer, wenn auch nur bruchstückhafter Blick darauf schon:

Deiss beginnt mit einer Feststellung, die ganz im Sinne dieses Essays ist. Er stellt nämlich fest "...unterscheidet sich der zentralstaatliche Haushalt mit der ausgeprägten Dominanz des Transferbereichs, der weitgehenden Finanzierung über Fiskalabgaben und seiner gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Relevanz stark von der finanziellen Sichtweise einer Unternehmung, wo die Abbildung der Prozesskette «investieren – produzieren – refinanzieren» im Vordergrund steht..."

Auch findet er "...In der Rechnungslegung kann Qualität mit einem umfassenden Verständnis von Transparenz umschrieben werden...."

Dies liess Morgenluft wittern. Endlich kippt die "unselige" Gemeindebuchhaltung mit ihren Aktiven und Passiven, Aufwand und Ertrag. - Doch es sollte dann doch anders kommen. Unter dem Titel "Ziele und Hauptstossrichtungen des neuen Rechnungsmodells" steht der "Übergang zur kaufmännischen Rechnungsführung" auf dem Plan, ja es heisst weiter ausdrücklich "...Die Grundstruktur des künftigen Rechnungssystems des Bundes setzt sich – in Anlehnung an die zeitgemässe Rechnungsgliederung in der Privatwirtschaft – aus den Basiselementen Erfolgsrechnung, Bilanz sowie Finanzierungs- und Mittelflussrechnung zusammen. Auf Stufe Verwaltungseinheiten muss im Hinblick auf die Kreditsprechung – eine Besonderheit des öffentlichen Finanz- und Rechnungswesens – zusätzlich ein Ausweis der Investitionen geführt werden."

Diese Politik wird massgeblich von Instituten gestützt, die sich der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Finanzangelegenheiten widmen. Diese bezeichnen die heutige Finanzrechnung des Bundes treffenderweise mit "cash accounting", was die Erfassung von Zahlungsströmen erfasst, und fordern nun das "accrual accounting", was analog der kaufmännischen Buchführung nebst den Zahlungsströmen auch die Erfassung der Guthaben und Verpflichtungen verlangt. Da wurde also auf höchster nationaler Ebene eine taugliche Buchhaltung geführt, wo auch bisher bestimmt keine Verpflichtung und kein Guthaben vergessen worden ist, und nun soll dieses nicht mehr gut genug sein. "Kaufmännisch" lautet das allein seligmachende Wort!

Die Kehrtwende um 180 Grad, die mit dieser Botschaft vollzogen wird, ist unverständlich. Obwohl eingangs korrekt festgestellt wird, dass "...der zentralstaatliche Haushalt ... stark von der finanziellen Sichtweise einer Unternehmung abweicht..." wird dann doch die kaufmännische Variante befürwortet, ja gewissermassen sogar zementiert. Dies belegt die Orientierungslosigkeit bezüglich der Finanzen der Öffentlichen Hand. Es fehlt der Mut, diesem eigenständigen, nicht kaufmännischen Bereich auch seine berechnete Eigenständigkeit zuzugestehen

Die ketzerische Bemerkung, dass es wohl eben nur wissenschaftlich zu- und hergehen darf, anstatt einfach, nachvollziehbar und für die Allgemeinheit verständlich, drängt sich hier geradezu auf. Es muss zudem einer gewissen Berufsblindheit zugeschrieben werden, dass gerade die Wirtschaftswissenschaftler nicht mehr erkennen, dass es in den öffentlichen Haushalten kein Vermögen und kein Eigenkapital, sowie keinen Aufwand und keinen Ertrag gibt, wie dies in einem vorangegangenen Kapitel dargelegt worden ist.

Einem Hauptanliegen dieses Essays werden solche andere Rezepte auf jeden Fall nicht gerecht. Ein Einwohner, der keine umfangreiche Ausbildung in Finanzangelegenheiten besitzt (beziehungsweise nicht besitzen muss - "es gibt auch noch andere Hobbies...") versteht die Finanzen, die durch seine Steuerabgaben überhaupt erst bestehen können, leider immer noch nicht besser.

Zudem konnten weder die bisherige Gemeindebuchhaltung noch die oben angesprochenen Verbesserungsrezepte verhindern, dass es gerade im Erstellungsjahr dieses Essays zu unglaublich vielen Fehleinschätzungen der Finanzen gekommen ist. Die Zeitungen berichten wöchentlich von bis zu massiv besseren Ergebnissen als budgetiert, und zwar von der Gemeindeebene bis hinauf zum "Bund": Sogar die Eidgenossenschaft hat allen Unkenrufen aus den eigenen Buchhalterreihen zum Trotz ein Traumergebnis hingelegt. - In der Privatwirtschaft würde übrigens ob solchen Fehlprognosen die Fähigkeit der Verantwortlichen schon sehr in Zweifel gezogen. Da hält es aber die öffentliche Verwaltung schnell nicht mehr mit dem kaufmännischen Bereich. An sinngemässe Konsequenzen wird nicht einmal gedacht... - Doch zurück zum Thema: Das riesige Prozedere in der bestehenden Gemeindebuchhaltung ist nicht nur für Laien unbegreiflich - es hilft auch den Fachleuten nicht, bessere Prognosen zu stellen. Dies ist ein Grund mehr, so schnell wie möglich Abschied zu nehmen von dieser Methode, die rundherum nicht nur nichts bringt, sondern auch noch unnötig Kosten und Umtriebe verursacht.