

RETO STEINER

New Public Management in den Schweizer Gemeinden¹

I

Einleitung

Die Gemeinden gelten in der Schweiz weithin als Kernzelle von Staat und Gesellschaft. Es mag deshalb erstaunen, dass die auf dem Einwohnerprinzip beruhenden politischen Gemeinden erst Mitte des letzten Jahrhunderts bei der Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft entstanden sind.

Die schweizerische Gemeindeorganisation hat sich im Vergleich zu anderen Staaten als äußerst stabil erwiesen, und es ist bisher nicht in größerem Umfang versucht worden, durch Gemeindezusammenlegungen eine Vereinheitlichung der in ihrer Größe stark variierenden und mehrheitlich sehr kleinen Gemeinden zu schaffen. Zwischen 1848 und 2000 ist die Zahl der politischen Gemeinden lediglich von 3 203 auf 2 899 gesunken. Eine größere Zahl von Fusionen gab es in den letzten zehn Jahren nur in wenigen der 26 Kantone². Dies mag erstaunen, ist doch die Mehrheit der Gemeinden sehr klein. Mehr als die Hälfte weist weniger als 1 000 Einwohner auf (vgl. Tabelle 1), wobei nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in diesen vielen Kleinstgemeinden wohnt. Fast die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, aber nur rund vier Prozent aller Gemeinden sind so groß³.

Tabelle 1: Gemeindegröße in der Schweiz per 1.1.2000*

Gemeindegröße	Anzahl	Anzahl in Prozent
Bis 249	509	17,6
250-499	499	17,2
500-999	569	19,6
1 000-1 999	531	18,3
2 000-4 999	502	17,3
5 000-9 999	172	5,9
10 000-19 999	87	3,0
20 000-49 999	22	0,8
50 000-99 999	3	0,1
ab 100 000	5	0,2

¹ Dieser Artikel entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation“, welches vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“ finanziert wird. Der Autor dankt Projektleiter Dr. Andreas Ladner vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und Mitgesuchssteller Prof. Dr. Norbert Thom vom Institut für Organisation und Personal für ihre wertvolle Unterstützung und inhaltlichen Anregungen.

² Vgl. *Bernard Dafflon*, Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique, in: *Crédit local de France et direction générale des collectivités locales* (Hrsg.), *Annuaire des collectivités locales*, Paris 1998, S. 125-166.

³ Vgl. *Andreas Ladner*, Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik, Zürich 1991, S. 48.

Alle Gemeinden	2 899	100
----------------	-------	-----

*Quellen: *Bundesamt für Statistik (BFS)*, Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, Neuenburg 1999 und *Bundesamt für Statistik (BFS)*, Permanent resident population by municipality in 1998, Neuenburg 1999.

Einzig Griechenland, Frankreich und Island haben in Europa im Durchschnitt kleinere kommunale Gebietskörperschaften. Die übrigen Länder haben in der Regel seit 1950 Gebietsreformen durchgeführt⁴.

In den letzten Jahren sind die Gemeinden verstärkt unter Druck geraten. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Die politischen Gemeinden sehen sich beispielsweise seit einiger Zeit mit immer zahlreicheren und komplexeren Aufgaben konfrontiert⁵. Durch die zunehmende Politikverflechtung sind die Gemeinden vermehrt Vollzugsorgane der Kantone und des Bundes geworden, und die „freiwilligen Aufgaben“ wurden etwa im kulturellen und sozialen Bereich ausgedehnt⁶. Mit der rezessiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anfangs der 90er-Jahre hat sich zudem die Finanzlage der Gemeinden verschlechtert, insbesondere die Verschuldungsquote ist angestiegen⁷.

In den Jahren 1995 bis 1997 schlossen beispielsweise 32 Prozent aller Schweizer Gemeinden mit einem Defizit ab, und 19 Prozent mussten den Steuerfuß seit 1994 erhöhen (gemäß Selbstdeklaration der Gemeinden). Ein Vergleich der Rechnungsabschlüsse von 1995 bis 1997 und 1991 bis 1993 zeigt, dass knapp die Hälfte aller Gemeinden, welche ihre Rechnung zwischen 1995 und 1997 mit einem Aufwandüberschuss abschlossen, dies auch bereits in den Jahren 1991 bis 1993 taten. Es ist zu vermuten, dass es in der Schweiz eine größere Zahl strukturschwacher Gemeinden gibt.

Eine Befragung aller Gemeinden von 1998 zeigt, dass verschiedene Gemeinden an Leistungsgrenzen stoßen. Als besonders problematisch werden nach Selbsteinschätzung der Gemeinden die Sozialhilfe, die Betreuung der Arbeitslosen und die Anforderungen an die Gemeindeexekutive empfunden. Ebenfalls als kritisch beurteilt werden die Un-

⁴ Vgl. *Council of Europe*, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*, Strasbourg 1995, S. 10 ff.

⁵ Die Gemeinden, welche unter kantonaler Hoheit stehen, müssen unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Zu den umfassenden Kernaufgaben können nach Aussage verschiedener Autoren gezählt werden (vgl. *Jean Meylan*, *Les Communes*, in: Raimund E. Germann und Ernest Weibel (Hrsg.), *Handbuch politisches System der Schweiz*. Band 3: Föderalismus, Bern 1986, S. 137-169 sowie *Ulrich Häfelin und Georg Müller*, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zürich 1993, Rz 1120 ff.):

- Bildung: Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I (sofern keine Schulgemeinde besteht);
- Sozialwesen und Gesundheit: Armenpflege, Fürsorge, Sozialversicherung, Spitäler und Heime;
- Versorgung und Entsorgung: Wasser, Elektrizität und Verkehr;
- Bau: Baupolizei, Ortsplanung, Landschafts- und Denkmalschutz, Straßen- und Wegnetz, Sport- und Kultureinrichtungen;
- Interne Organisation: Bestellung der Behörden, Organisation der Verwaltung und Personalmanagement;
- Finanzmanagement: Verwaltung des Gemeindevermögens und Steuerfestlegung;
- Ortpolizeiwesen: Feuer-, Straßen- und Gewerbepolizei;
- Verleihung des Bürgerrechts (teilweise durch Bürgergemeinde).

Überdurchschnittlich gestiegen sind in den letzten Jahren die Aufwendungen im Bildungsbereich, bei der Gesundheit (Spitäler und Heime) und in der Sozialen Wohlfahrt (vgl. *Eidgenössische Finanzverwaltung/EFV*, *Ausgaben der Gemeinden 1990-1997*. Datenfile, Bern 1999).

⁶ Vgl. *Hans Geser, François Höpflinger, Andreas Ladner und Urs Meuli*, *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels*, Zürich 1996, S. 292 ff.

⁷ Vgl. *Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)*, *General Government Operations*. Internet: <http://www.efv.admin.ch/oehfina/e/soehrech.htm>, Bern 2000.

terbringung von Asylsuchenden, der Zivilschutz, die Abwasserproblematik und der öffentliche Verkehr. Wird die Befragung mit einer ähnlichen Untersuchung von 1994 an der Universität Zürich verglichen, zeigt sich, dass die Leistungsgrenzen in beinahe allen Aufgabenbereichen zugenommen haben⁸. Starke Zunahmen gab es vor allem bei der Betreuung von Asylsuchenden, dem Zivilschutz, dem öffentlichen Verkehr, dem Sport, der Betreuung älterer Menschen, der Integration von Ausländern und in Jugendfragen. Interessanterweise stoßen die Gemeinden mit zunehmender Größe vermehrt an Leistungsgrenzen. Ein Grund mag sein, dass das Bewusstsein für Probleme zunimmt und größere Gemeinden als Zentrumsgemeinden auch mehr Aufgaben erfüllen müssen. Bemerkenswert ist die rechtliche Gleichstellung der Städte mit den kleinen ländlichen Gemeinden, zumal große Unterschiede hinsichtlich der zu erfüllenden Aufgaben und des Ausmaßes der Belastung bestehen. Ähnlich gelagerte Probleme finden sich auch im Verhältnis zwischen den Kernstädten und den Agglomerationsgemeinden⁹. Die Abgeltung der Zentrumslasten ist deshalb in verschiedenen Städten ein Thema.

Der gesellschaftliche Wandel mit seinen Prozessen der Individualisierung, Pluralisierung und Säkularisierung macht sich auch in den Gemeinden stärker bemerkbar. Einerseits sind die Bürgerinnen und Bürger, was die Leistungen des politisch-administrativen Apparates anbelangt, kritischer und anspruchsvoller geworden. Andererseits sind sie weniger bereit, sich selbst über längere Zeit im Dienste des Gemeinwohls zu engagieren und sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen.

Weitgehend Einigkeit besteht darüber, dass, bedingt durch die gesteigerte Mobilität und die immer wichtiger werdenden überlokalen Lebenszusammenhänge, den Gemeindegrenzen nicht mehr dieselbe Bedeutung zukommt wie noch vor einigen Jahrzehnten¹⁰. Trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen wäre es jedoch falsch, von einem Untergang der weitgehend selbstständigen Verwaltungskörperschaften auf der untersten Staatsebene zu sprechen. Ebenso eindeutig zeigt sich nämlich, dass der Staat bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben auf leistungsfähige lokale Körperschaften angewiesen ist. Dies nicht nur, weil ihm die finanziellen und organisatorischen Ressourcen für eine zentrale Steuerung fehlen, sondern auch aufgrund der Einsicht, dass bestimmte Entscheidungen von den direkt Betroffenen besser gefällt werden können, und dass auch die Zuständigkeit bei der Aufgabenerfüllung bei ihnen zu liegen hat. Eine möglichst geringe Distanz zwischen Leistungserbringern und Nutznießern kann von Vorteil sein. Eine Bevölkerungsbefragung hat zudem gezeigt, dass die Identifikation der Schweizerinnen und Schweizer mit der Gemeinde im Vergleich zum Kanton und Bund nach wie vor am höchsten ist¹¹.

Um in Zukunft handlungsfähig zu bleiben, haben verschiedene Schweizer Gemeinden begonnen, sich an das geänderte Umfeld anzupassen. Die Palette der Reformbestrebungen reicht von New Public Management (NPM) bis hin zu verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und Gebietsreformen¹². Dabei lässt sich unterscheiden zwischen gemeindeinternen und gemeindeübergreifenden Reformen. Die gemeindeinternen Reformen beziehen sich entweder auf das politische Entscheidungssystem im engeren Sinn (Exekutive) oder auf das gesamte Entscheidungssystem (Exeku-

⁸ Vgl. *Geser u.a.* (Fn. 6).

⁹ Vgl. *Wolf Linder*, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern, Stuttgart und Wien 1999, S. 185 ff.

¹⁰ Vgl. *Ladner* (Fn. 3), S. 5.

¹¹ Vgl. *GfS*, UNIVOX-Datenbank. Modul II A Staat, Bern und Zürich 1997.

¹² Vgl. *Raimund E. Germann*, Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bern, Stuttgart und Wien 1998, S. 176.

tive, Legislative, Stimmbürgerschaft), auf die Verwaltung (Verkleinerung, Ausbau, Reorganisation der Verwaltung) respektive auf das gesamte politisch-administrative System (z.B. NPM). Bei den gemeindeübergreifenden Reformen stehen vor allem horizontale Kooperationsbeziehungen (Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Privaten, Gebietsreformen) und vertikale Kooperationsbeziehungen (Zusammenarbeit mit dem Kanton, Aufgabenverteilung, Neuordnung des vertikalen Finanzausgleichs) zur Diskussion¹³.

Hauptziel dieser Reformen ist, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden, das heißt die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns, zu steigern¹⁴. Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist allerdings keine absolute Größe. Sie kann nur an konkreten politischen und gesellschaftlichen Zielvorgaben gemessen werden. Beispiele solcher Zielvorgaben sind: effizienter Einsatz finanzieller Ressourcen, Kundenorientierung und Responsivität von Verwaltung und Behörden, politische Partizipation und demokratische Mitbestimmung, Rechtsstaatlichkeit und Legitimation, Rechtsgleichheit und andere mehr. Die Zielvorgaben stehen in wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen.

Außergewöhnlich für die Schweiz ist, dass die Gemeinden als vom öffentlichen Recht der Kantone eingesetzte öffentliche Körperschaften mit weitgehender Autonomie ausgestattet sind. 70 Prozent aller Einnahmen erwirtschaften die Gemeinden durch eigene Steuern, Gebühren und Abgaben. In keinem anderen europäischen Land sind die Transfers von übergeordneten Staatswesen an die Gemeinden geringer¹⁵. Innerhalb der kantonalen Gesetze können Gemeinden eine passende Struktur und Verwaltungsorganisation wählen, Steuern erheben und selbstständig jene Aufgaben erfüllen, welche nicht in die Kompetenz der Kantone oder des Bundes fallen¹⁶. Bei den übertragenen Aufgaben besteht eine Tendenz zur zentralen strategischen Steuerung durch die Kantone und zu einem wachsenden Gestaltungsspielraum der Kommunen bei der lokalen Umsetzung¹⁷.

Viele der Reformen werden in der Schweiz deshalb direkt von den Gemeinden durch-

¹³ Es gibt verschiedene Klassifizierungen von Reformen. *Germann* (Fn. 12, S. 173 ff.) unterscheidet beispielsweise fünf Reformbereiche:

- Territorialreformen (Neubestimmung der Kantons Grenzen, Gemeindefusionen, Bildung von Regionen);
- Funktionalreformen (Aufgabenteilung Bund/Kantone und Kanton/Gemeinden, Reorganisation der Ministerien, Regierungsreformen, Privatisierung, Schaffung von parastaatlichen Institutionen, Entwicklung von Planungs- und Evaluationssystemen);
- Verwaltungsreformen (Abschaffung des Beamtenstatus, Einführung des Leistungslohns);
- Finanzreformen (Neues Rechnungsmodell, Finanzplanung, neue Budgetierung);
- Managementreformen (Inspiration durch Managementformen aus der Privatwirtschaft, Rationierung der Ressourcen, Effizienzsteigerung).

Ganz ähnlich unterscheiden *Dente/Kjellberg* (*Bruno Dente und Francesco Kjellberg, The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London 1998, S. 178) vier Gruppen von Reformen: Reformen, welche die Zahl der lokalen Einheiten tangieren, Reformen, welche die Organisation des politisch-administrativen Systems betreffen, Finanzreformen und funktionale/prozedurale Reformen.

Keine dieser Kategorisierungen vermag ganz zu befriedigen, da klare Unterscheidungsmöglichkeiten zwischen diesen verschiedenen Typen suggeriert werden. Viele dieser Reformen laufen aber parallel und bedingen einander.

¹⁴ Vgl. etwa *Kuno Schedler und Isabella Proeller, New Public Management*, Bern, Stuttgart und Wien 2000, S. 18 ff. für NPM und *Dafflon* (Fn. 2) für Fusionen.

¹⁵ Vgl. *Council of Europe, Local Finance in Europe*, Strasbourg 1997, S. 25.

¹⁶ Vgl. *Linder* (Fn. 9), S. 158 ff.

¹⁷ Vgl. *Andreas Ladner, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichtermann, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Bern 2000.

geführt. Die Kantone initiieren zwar auch Reformprogramme, ohne die Unterstützung der Gemeinden sind solche Vorhaben in der Regel aber zum Scheitern verurteilt. Der kooperative Föderalismus bestätigt sich hier. Schmerzhaft erfahren musste dies beispielsweise der Kanton Luzern, welcher die Gemeinden auf die Hälfte fusionieren wollte. Die Gemeinden haben dieses Projekt zuerst durch ihre Interessenverbände und Politiker torpediert und danach maßgeblich dazu beigetragen, dass der Fokus auf die interkommunale Zusammenarbeit und Elemente von New Public Management gelegt wurde.

Diese Abhandlung geht im Folgenden auf die Reformen ein, welche unter dem Stichwort „New Public Management“ in den Schweizer Gemeinden durchgeführt werden. Folgende Fragen sollen dabei beantwortet werden:

- Welche Aspekte von NPM werden diskutiert und umgesetzt?
- In welchen Gemeinden ist NPM verbreitet?
- Welches sind die Auslöser für die Einführung von NPM?
- Ist die Schweiz in internationaler Perspektive ein Sonderfall?

Die empirische Basis des Beitrags bilden zwei Befragungen, welche im Rahmen eines Forschungsprojekts des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt wurden: Anfang 1998 erhielten die Gemeindedirektionen sämtlicher 26 Kantone der Schweiz einen Fragebogen, welcher nach der Verbreitung verschiedener Reformvorhaben in den Gemeinden aus Sicht des Kantons fragte¹⁸. Die Rücklaufquote dieser Befragung betrug 100 Prozent.

Im Herbst 1998 folgte eine schriftliche Erhebung bei sämtlichen Schweizer Gemeinden. Ein 16-seitiger Fragebogen in den entsprechenden Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch wurde an die damals 2 914 Gemeinden verschickt. Insgesamt haben 2 465 Gemeinden geantwortet, was einer Rücklaufquote von 84,5 Prozent entspricht. Von den Deutschschweizer Gemeinden antworteten 86,3 Prozent, in der französischsprachigen Schweiz betrug der Rücklauf 82,8 Prozent und in der italienischsprachigen Schweiz 79,9 Prozent. Der Fragebogen wurde an die Gemeindeschreiber gesandt. Der Gemeindeschreiber nimmt in den Schweizer Kommunen die oberste administrative Führungsfunktion innerhalb der Gemeindeverwaltung ein und ist als Stabschef direkt der Exekutive unterstellt. Er bekleidet eine Schlüsselposition, da er an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung arbeitet. Die Funktion ist mit dem Verwaltungsmanager oder Stadtdirektor in anderen Ländern vergleichbar. Die administrative Führung einer Kommune umfasst dabei in der Regel die Koordination und Information zwischen den Verwaltungsabteilungen sowie in kleineren Gemeinden die operative Führung der Mitarbeiterschaft¹⁹. Die Gemeindeschreiber neigen im Gegensatz zu den vor allem in kleineren und mittleren Gemeinden bis 10 000 Einwohnern in der Regel im Ehrenamt tätigen Gemeindepräsidenten tendenziell weniger zu parteipolitischen Aussagen und verfügen über sehr gute interne Kenntnisse der Gemeinde.

II

Verbreitung von New Public Management in der Schweiz

¹⁸ Vgl. *Andreas Ladner und Reto Steiner*, Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse, Bern 1998.

¹⁹ Vgl. *Andrea Kleindienst*, Controlling-Konzept im integrierten Gemeindemanagement-Modell für Ge-

New Public Management ist der Oberbegriff für eine weltweit relativ einheitliche „Gesamt-Bewegung“ der Verwaltungsreformen, welche sowohl das politische als auch das administrative System umfassen. „Es gibt nicht ein NPM-Modell, sondern zahlreiche nationale Ausprägungen“²⁰. Die Umsetzung kann von Gemeinde zu Gemeinde und je nach Staatsebene variieren. Ein umfassendes NPM-Verständnis beinhaltet aber in der Regel fünf Dimensionen²¹:

- Kulturorientierung (z.B. Kundenzufriedenheit, Qualitätsmanagement, neue Führungsstile, Unternehmenskultur und Personalentwicklung),
- Ziel- und Leistungsorientierung (z.B. Kostenrechnung, Controlling, Globalbudgets, Anreizsysteme, Leistungslohn, Finalsteuerung, Leistungsvereinbarungen, Zielvereinbarungen),
- Organisationsorientierung (z.B. Dezentralisierung, Konzernstrukturen, Agency-Bildung, schlanke Verwaltung, Hierarchieverflachung, Prozessmanagement),
- Wettbewerbsorientierung (z.B. Kontraktmanagement, Benchmarking, interne Leistungsverrechnung) und
- Wirkungsorientierung (z. B. Evaluation, Auditing, Wirkungsindikatoren).

Die Systematik ist nicht frei von Redundanz und deutet auf die Breite des Modells hin. Viele Aspekte sind schon früher umgesetzt worden, neu ist jedoch die Integration der privatwirtschaftlichen Managementkonzepte und verwaltungswissenschaftlichen Ansätze²².

Bereits Mitte der 1990-Jahre identifizierten Haldemann und Schedler in der Schweiz sowohl auf Bundes- und Kantonsebene als auch auf Gemeindeebene verschiedene NPM-Reformprojekte, die zum damaligen Zeitpunkt in Vorbereitung oder angelaufen waren. Sie kamen damals zu dem Schluss, dass „eine breite Reformwelle in der Schweiz festgestellt werden kann“, obwohl es sich erst um einzelne Pilotversuche handelte²³. Inzwischen ist die Anzahl der NPM-Projekte namentlich auf Kantons- und Gemeindeebene gestiegen. Die 1998 bei den Kantonen durchgeführte Erhebung hat beispielsweise ergeben, dass in 24 der insgesamt 26 Schweizer Kantone in der kantonalen Verwaltung NPM-Reformprojekte im Gang waren²⁴.

Die Befragung der Schweizer Gemeinden Ende 1998 zeigt, dass sich gut ein Drittel (34,7 Prozent) der Gemeinden schon mit NPM auseinandergesetzt haben. Auch wenn von einer flächendeckenden Thematisierung noch nicht die Rede sein kann, hat die NPM-Theorie in der Praxis doch schon eine breite Resonanz gefunden. Rund ein Viertel (25,3 Prozent) der Gemeinden hat bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Verbreitung von NPM in den Schweizer Gemeinden*

meinden ohne Parlament, Bern, Stuttgart und Wien 1999, S. 102 f.

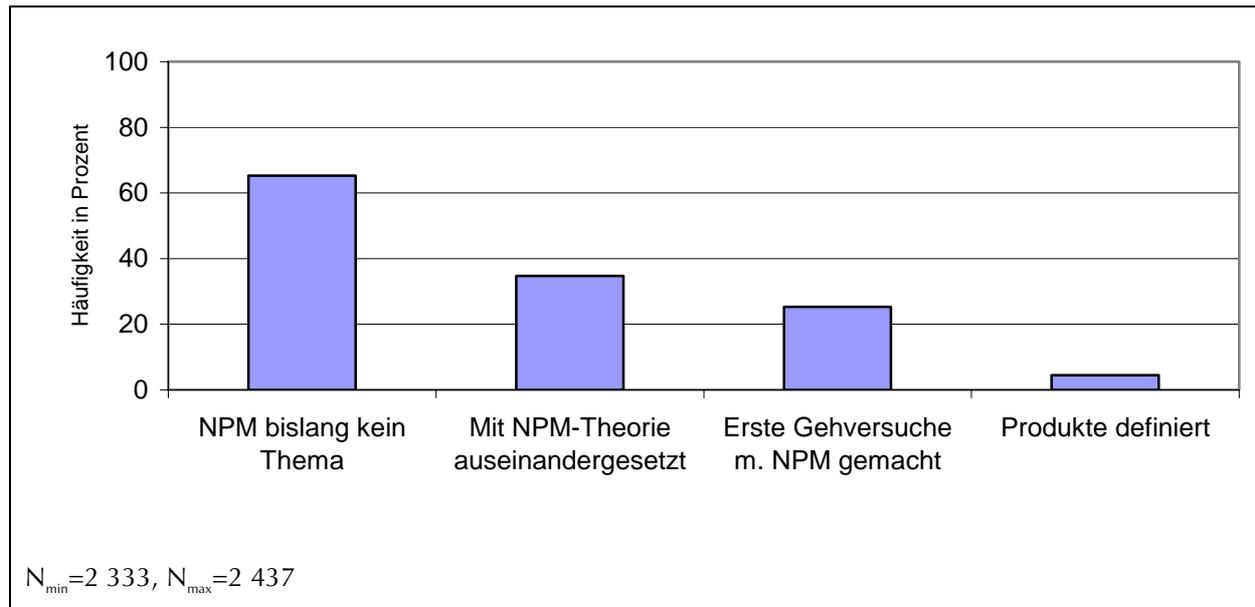
²⁰ Schedler und Proeller (Fn. 14), S. 5.

²¹ Vgl. insbesondere Norbert Thom und Adrian Ritz, *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung des öffentlichen Sektors*, Wiesbaden 2000, S. 113, sowie Walter Kickert, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham 1997, S. 18 und Schedler und Proeller (Fn. 14), S. 47 ff.

²² Vgl. Kickert (Fn. 21), S. 17 f.

²³ Theo Haldemann und Kuno Schedler, *New Public Management-Reformen in der Schweiz – Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich*, in: Peter Hablützel, Theo Haldemann, Kuno Schedler und Karl Schwaar (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Bern, Stuttgart und Wien 1995, S. 127.

²⁴ Vgl. Ladner und Steiner (Fn. 18), S. 23.



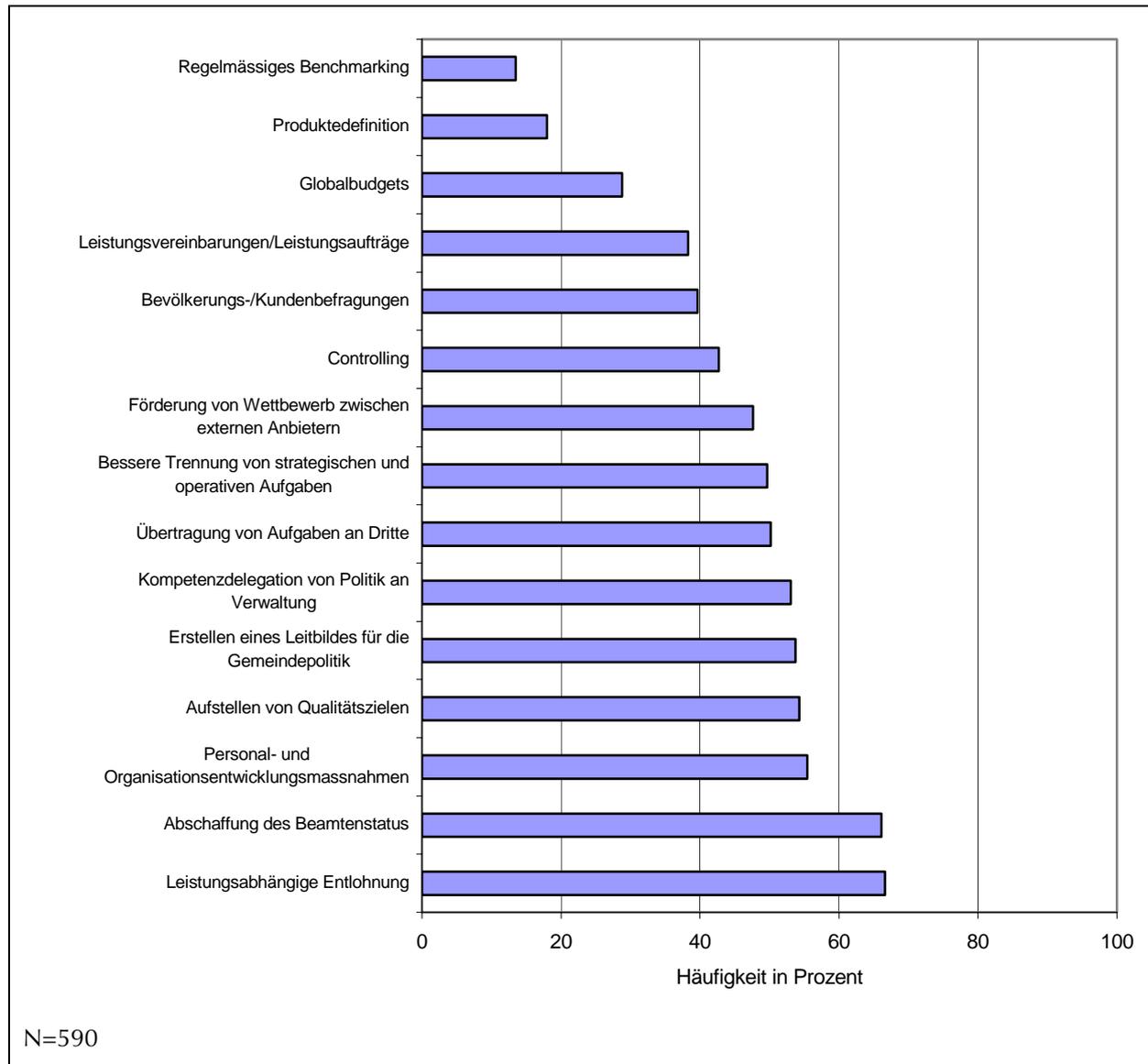
*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Dieses Ergebnis ist insofern zu relativieren, als die Gemeinden unter NPM eine ganze Reihe unterschiedlicher Organisations- und Führungsansätze verstehen. So werden vielfach personalwirtschaftliche Reformen wie beispielsweise die Abschaffung des Beamtenstatus oder die Kompetenzdelegation von den politischen Gremien an die Verwaltung mit dem darüber hinausgehenden und umfassenderen NPM-Konzept gleichgesetzt.

Es ist deshalb eine interessante Feststellung, dass von den Gemeinden, die nach eigenen Angaben bereits erste Gehversuche in Sachen NPM unternommen haben, erst ein kleiner Teil eigentliche Kernelemente von NPM wie Produktd Definitionen, Globalbudgets, Leistungsaufträge und Controlling eingeführt hat. Diese Elemente sind aber notwendig, um eine kommunale Verwaltung leistungs- beziehungsweise wirkungsorientiert zu führen²⁵. Abbildung 2 zeigt, welche Veränderungen im Rahmen von ersten NPM-Gehversuchen im Einzelnen umgesetzt worden sind.

Abbildung 2: Umgesetzte NPM-Elemente in den Gemeinden mit NPM-Reformprojekten*

²⁵ Vgl. Schedler und Proeller (Fn. 14), S. 121 ff.



*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Beliebt sind in den Schweizer Gemeinden Änderungen im Personalbereich (Abschaffung des Beamtenstatus, leistungsabhängige Entlohnung und Personalentwicklungsmaßnahmen). Damit ist das Ziel verbunden, die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor denjenigen in der Privatwirtschaft anzupassen. Gegenüber der Öffentlichkeit soll symbolisiert werden, dass Gemeindeangestellte nicht privilegiert behandelt werden und Leistung honoriert wird. Dass das Management der Humanressourcen von den Gemeinden vermehrt als wichtiger Erfolgsfaktor betrachtet wird, steht ganz im Sinne von NPM²⁶. Die Reformfreudigkeit in diesem Bereich mag damit zusammenhängen, dass in der Schweiz nie ein Berufsbeamtentum wie in Deutschland oder Österreich mit vielen Privilegien wie z.B. lebenslanger Anstellung existierte, das es zu verteidigen gilt. Die ehrenamtlichen Politiker in den Gemeinden mögen zudem stark von ihren eigenen Arbeitsbedingungen in der Privatwirtschaft beeinflusst sein und diese Erfahrungen in die politischen Entscheide einfließen lassen.

Neben dem Personalmanagement gewinnt in den Gemeinden die normativ-strategische Führung an Bedeutung. Das Erstellen von Leitbildern und die Kompetenzdelegation

²⁶ Vgl. *Schedler und Proeller* (Fn. 14), S. 215 ff.

operativer Aufgaben von der Politik an die Verwaltung zeugen von diesem neuen Trend.

Interessant ist die Tatsache, dass diejenigen wenigen Gemeinden, die bereits Produktdefinitionen vorgenommen haben (weniger als 20 Prozent aller NPM-Gemeinden), auch zahlreiche weitere NPM-Maßnahmen sowohl im engeren als auch im weiteren Sinn umgesetzt haben (vgl. Tabelle 2). Dazu gehören vor allem die bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben, Leistungsvereinbarungen und das Controlling. Diese Instrumente kommen bei vier von fünf Gemeinden mit Produktdefinitionen zur Anwendung. Damit wird die Hypothese gestützt, dass ein umfassendes NPM die Instrumente, welche die Wirkungsorientierung ermöglichen, beinhaltet. Zudem bedingen sich viele dieser Instrumente gegenseitig: Eine Leistungsvereinbarung ist beispielsweise ohne vorherige Produktdefinitionen nicht sinnvoll.

Tabelle 2: Umgesetzte NPM-Elemente in den Gemeinden, die Produkte definiert haben*

Weitere umgesetzte NPM-Elemente der Gemeinden, welche bereits Produktdefinitionen vorgenommen haben	Angaben in Prozent
Bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	84,3
Controlling	81,8
Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge	78,6
Kompetenzdelegation von Politik an Verwaltung	77,9
Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen	76,9
Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik	72,5
Leistungsabhängige Entlohnung	67,3
Förderung von Wettbewerb zwischen externen Anbietern	62,4
Verstärkter Beizug von externen Experten/Firmen	61,9
Globalbudgets	61,8
Übertragung von Aufgaben an Dritte	61,5
Bevölkerungs-/Kundenbefragungen	61,0
Abschaffung des Beamtenstatus	60,2

N=101

*Quelle: Eigene Ausarbeitung

Wenn die umgesetzten NPM-Reformen in den Schweizer Kommunen an den fünf Dimensionen gemessen werden, die NPM charakterisieren, dann wird ersichtlich, dass sich die gegenwärtigen Aktivitäten vor allem auf die Kulturorientierung (z.B. Abschaffung des Beamtenstatus, Personalentwicklung) und gewisse Aspekte der Ziel- und Leistungsorientierung konzentrieren (z.B. Leistungslohn, Leitbildentwicklung, Aufstellen von Qualitätszielen). Die Instrumente, um den Ziel- und Leistungserreichungsgrad zu beurteilen, fehlen erstaunlicherweise noch häufig (z.B. Controlling).

Noch eher wenig Verbreitung gefunden haben die Wettbewerbsorientierung (z.B. Benchmarking, Outsourcing) und Wirkungsorientierung (z.B. Leistungsaufträge mit Wirkungsindikatoren, Kundenbefragungen). Die Organisationsorientierung beschränkt sich vor allem auf die Zuteilung der Kompetenzen und weniger auf die Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation.

Es handelt sich bei den noch wenig verbreiteten Instrumenten wie dem systematischen Benchmarking oder den Leistungsaufträgen um solche, welche komplex sind und in der

Verwaltung zuerst mühsam entwickelt werden müssen.

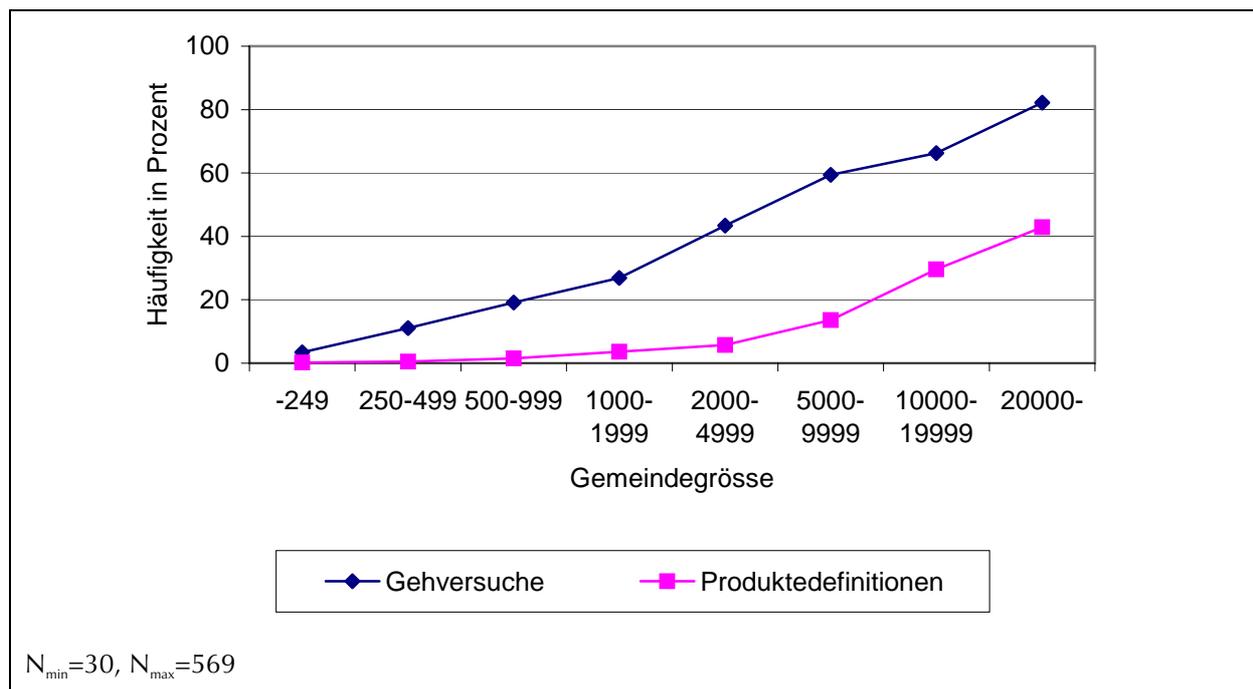
III

Merkmale von Gemeinden mit NPM-Projekten

Anhand der Kriterien „Gemeindegröße“, „Sprachregion“, „Umfang des Leistungsangebots“ und „finanzielle Leistungsfähigkeit“ wird in diesem Abschnitt untersucht, welche Gemeinden im Rahmen von ersten Gehversuchen bereits praktische Erfahrungen mit NPM gesammelt haben und wo bereits Produktedefinitionen als ein zentrales Element von NPM eingeführt worden sind.

Während in den kleineren und mittleren Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern NPM noch sehr wenig verbreitet ist, hat die Mehrheit der größeren Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern bereits in irgendeiner Form erste Schritte in dieser Richtung unternommen (vgl. Abbildung 3). Auffallend ist dabei, dass ab einer Größe von mehr als 20 000 Einwohnern in vier Fünftel aller antwortenden Gemeinden bereits erste NPM-Elemente umgesetzt worden sind.

Abbildung 3: NPM-Gehversuche und Einführung von Produktedefinitionen nach Gemeindegröße*



*Quelle: Eigene Ausarbeitung

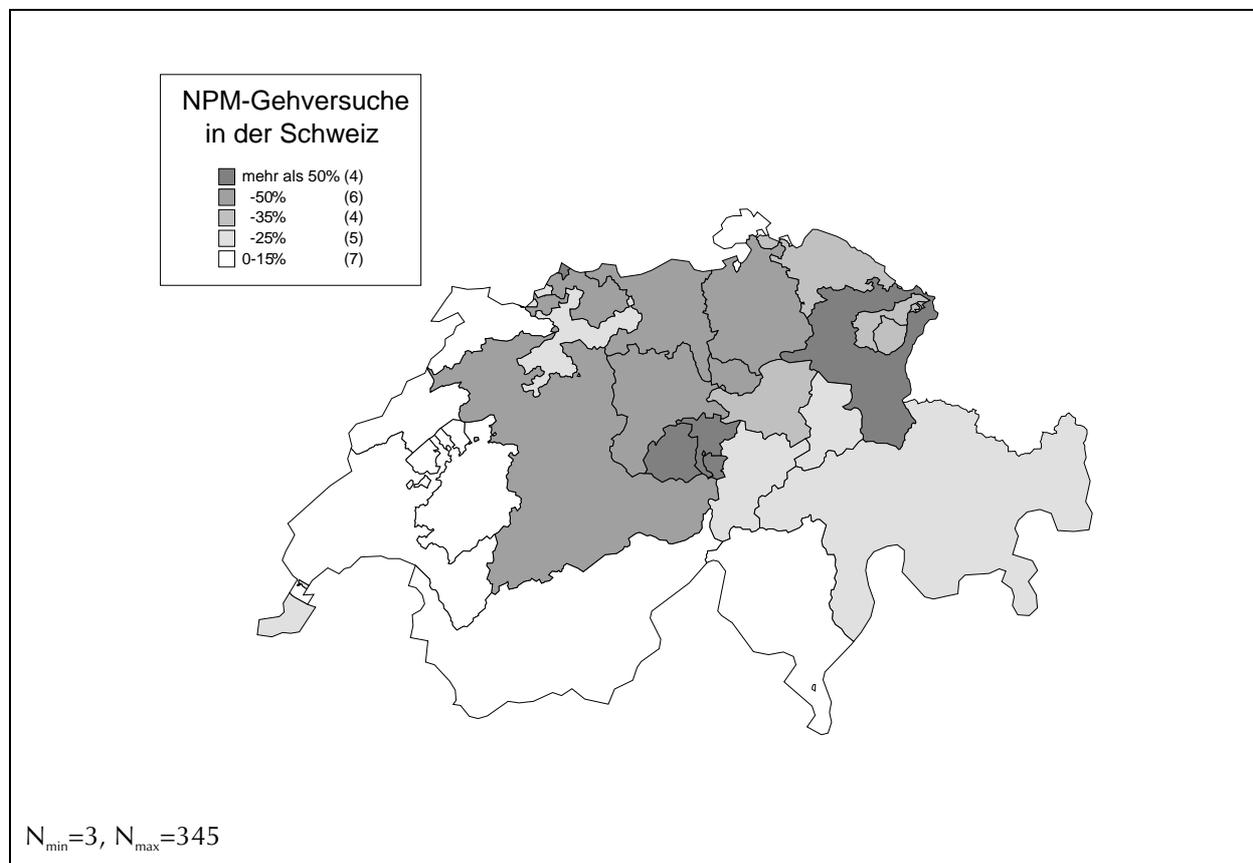
Was die Einführung von Produktedefinitionen als Indikator der vermehrten Wirkungssteuerung anbelangt, so zeigt sich, dass von denjenigen Gemeinden, die erste NPM-Gehversuche unternommen haben, insgesamt erst wenige und in erster Linie die größeren Gemeinden mit diesem Instrument arbeiten. Kleine und mittlere Gemeinden machen davon bislang kaum Gebrauch. Auffallend ist, dass bei den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern der Anteil der Gemeinden anzusteigen beginnt.

Der Grund für diesen Befund dürfte weniger in einer konservativeren, gegenüber Reformen grundsätzlich skeptischeren Grundhaltung kleinerer Gemeinwesen zu suchen

sein, als vielmehr im Bedürfnis großer Gemeinden oder Städte mit entsprechend größeren und komplexeren Verwaltungsstrukturen, mehr Bürgernähe zu schaffen, Arbeitsabläufe zu vereinfachen und die Verwaltungstätigkeit insgesamt zu optimieren. Andererseits können sich vermutlich nur die größeren Verwaltungen die Umsetzung von NPM leisten, weil sie im Gegensatz zu kleinen Gemeinden über die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie das Know-how verfügen.

In sämtlichen Kantonen sind auf kommunaler Ebene erste Gehversuche mit NPM unternommen worden; allerdings schwankt der entsprechende Anteil von Kanton zu Kanton stark und liegt in der Regel unter 50 Prozent. Lediglich in vier Kantonen hat eine Mehrheit der Gemeinden bereits erste NPM-Gehversuche unternommen (Basel-Stadt, Nidwalden, Obwalden und St. Gallen); in drei weiteren Kantonen halten sich Gemeinden mit NPM-Erfahrung und diejenigen ohne NPM-Erfahrung annähernd die Waage, wie Abbildung 4 zeigt (Bern, Zug und Zürich).

Abbildung 4: NPM-Gehversuche nach Kantonszugehörigkeit*

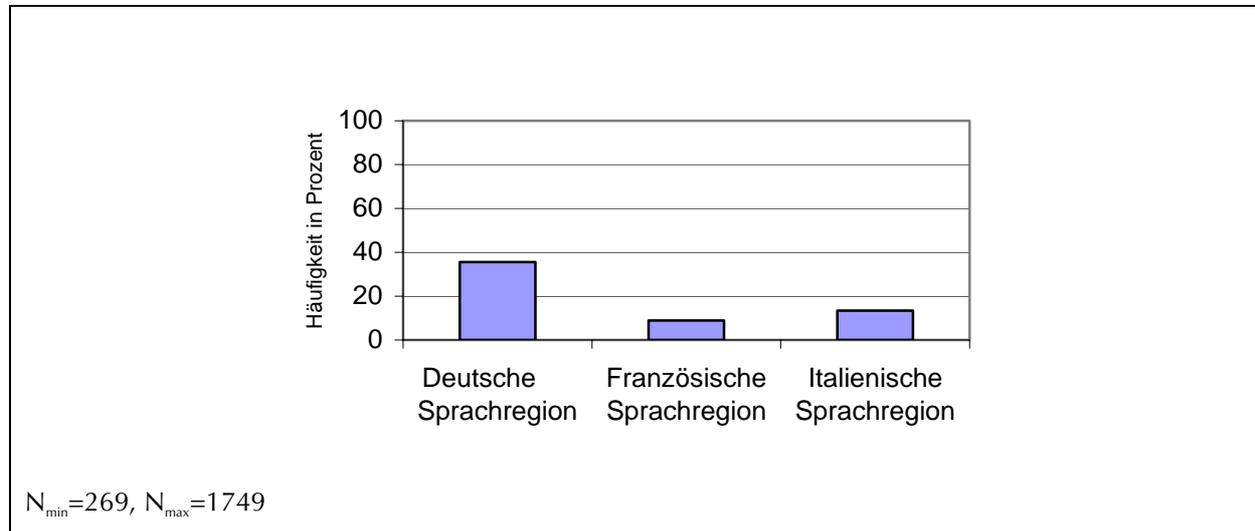


*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Innerhalb der einzelnen Sprachregionen ist der Anteil der Gemeinden mit NPM-Gehversuchen in der deutschsprachigen Schweiz mit etwas mehr als einem Drittel der Gemeinden am größten. Während von den italienischsprachigen Gemeinden 13 Prozent angeben, bereits erste praktische Erfahrung mit NPM gemacht zu haben, liegt der entsprechende Anteil bei den französischsprachigen Gemeinden unter zehn Prozent (vgl. Abbildung 5). Diese NPM-Zurückhaltung in der französischsprachigen Schweiz ist erstaunlich. Ein Grund mag sein, dass die Schweizer Protagonisten für NPM (Ernst Bunschor und Kuno Schedler) Deutschschweizer Professoren sind und die Deutschschweiz sich viel stärker von angelsächsischen (z.B. Großbritannien, USA, Neuseeland) sowie

deutschen und niederländischen Erfahrungen beeinflussen ließ. Die französischsprachige Schweiz ist stärker nach Frankreich orientiert, ein Land, in dem NPM wenig verbreitet ist.

Abbildung 5: NPM-Gehversuche nach Sprachregion*

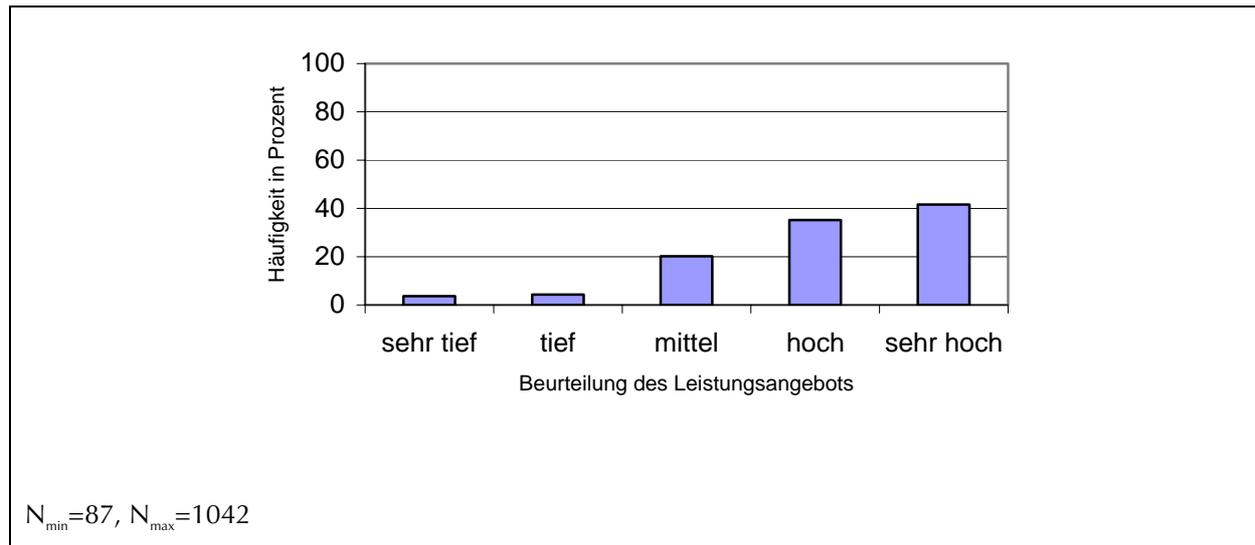


*Quelle: Eigene Ausarbeitung

70,6 Prozent aller Gemeinden, welche angeben, im Rahmen von ersten Gehversuchen bereits praktische Erfahrung mit NPM gemacht zu haben, beurteilen den Umfang ihres Leistungsangebots als groß bis sehr groß. Bei allen Schweizer Gemeinden sind es zum Vergleich nur 52,5 Prozent.

Von denjenigen Gemeinden, die den Umfang ihres Leistungsangebots als klein bis sehr klein beurteilen, haben denn auch weniger als fünf Prozent erste NPM-Gehversuche unternommen. Es lässt sich somit sagen: Je höher die Gemeinden den Umfang ihres Leistungsangebots beurteilen, umso häufiger haben sie bereits erste NPM-Gehversuche unternommen (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: NPM-Gehversuche nach der Beurteilung des Umfangs des eigenen Leistungsangebots*

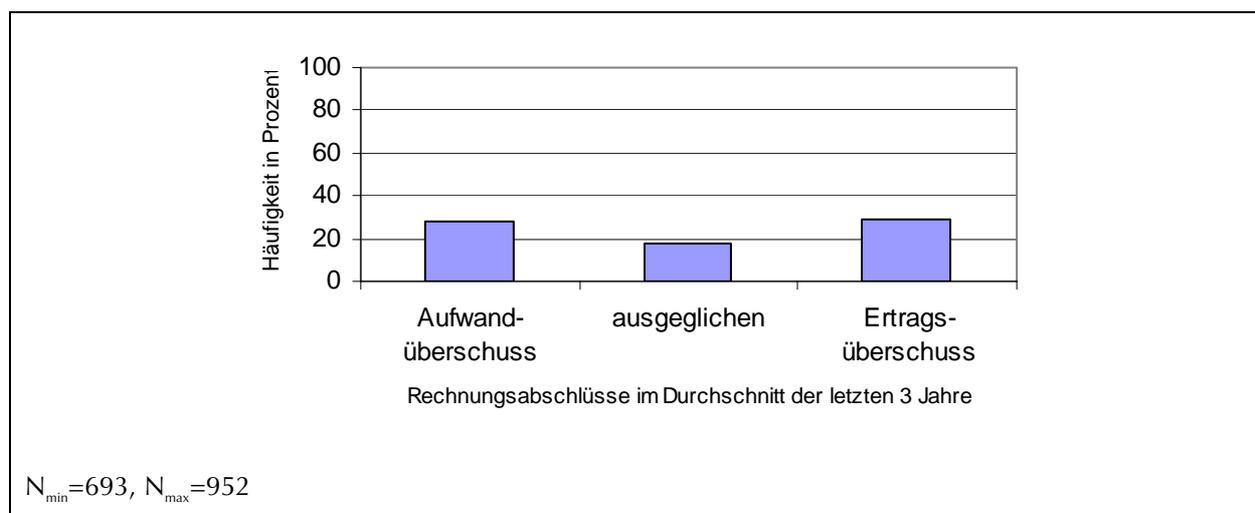


*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Im Vergleich zum Umfang des Leistungsangebots ist der Zusammenhang zwischen ersten NPM-Gehversuchen und dem Rechnungsabschluss weniger ausgeprägt: Von denjenigen Gemeinden, die ihre Rechnungen im Durchschnitt der letzten drei Jahre mit einem Ertragsüberschuss abschlossen, haben 30 Prozent bereits erste NPM-Gehversuche unternommen; bei den Gemeinden mit Aufwandüberschüssen beträgt der entsprechende Anteil ebenfalls knapp 30 Prozent, während von den Gemeinden, die durchschnittlich ausgeglichene Rechnungsabschlüsse präsentiert haben, weniger als 20 Prozent entsprechende Schritte unternommen haben (vgl. Abbildung 7).

Die vorliegenden Ergebnisse lassen vermuten, dass es Gemeinden gibt, die aufgrund ihrer schlechten Finanzlage (Aufwandüberschüsse) reaktiv zu NPM-Reformen greifen, und solche (Ertragsüberschüsse), bei denen andere Motive hierfür verantwortlich sind; sie mögen NPM proaktiv umsetzen.

Abbildung 7: NPM-Gehversuche nach Rechnungsabschlüssen im Durchschnitt der letzten drei Jahre*



*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

In den NPM-Gemeinden mit geplanten Projekten interessieren sich nach Ansicht der Gemeindeschreiber in erster Linie die Verwaltung und die Exekutive besonders für

NPM (vgl. Tabelle 3). Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an NPM ist nach Einschätzung der Gemeindeglieder durchweg bescheiden.

Tabelle 3: Überdurchschnittliches Interesse an NPM nach Gemeindegröße in Gemeinden mit konkreten Projekten*

Gemeindegröße	Verwaltung in Prozent	Exekutive in Prozent	Legislative in Prozent	Bürger in Prozent
-249	3,7	2,1		0,5
250-499	7,1	4,5		0,5
500-999	16,8	12,2	1,3	1,3
1000-1999	25,0	15,8	1,4	2,5
2000-4999	37,7	29,7	1,4	2,8
5000-9999	45,3	41,2	4,7	4,7
10000-19999	72,8	69,1	29,6	9,9
20000-	78,6	75,0	57,1	10,7
Alle Gemeinden	22,2	17,1	2,6	2,1

$N_{\min}=30, N_{\max}=569$

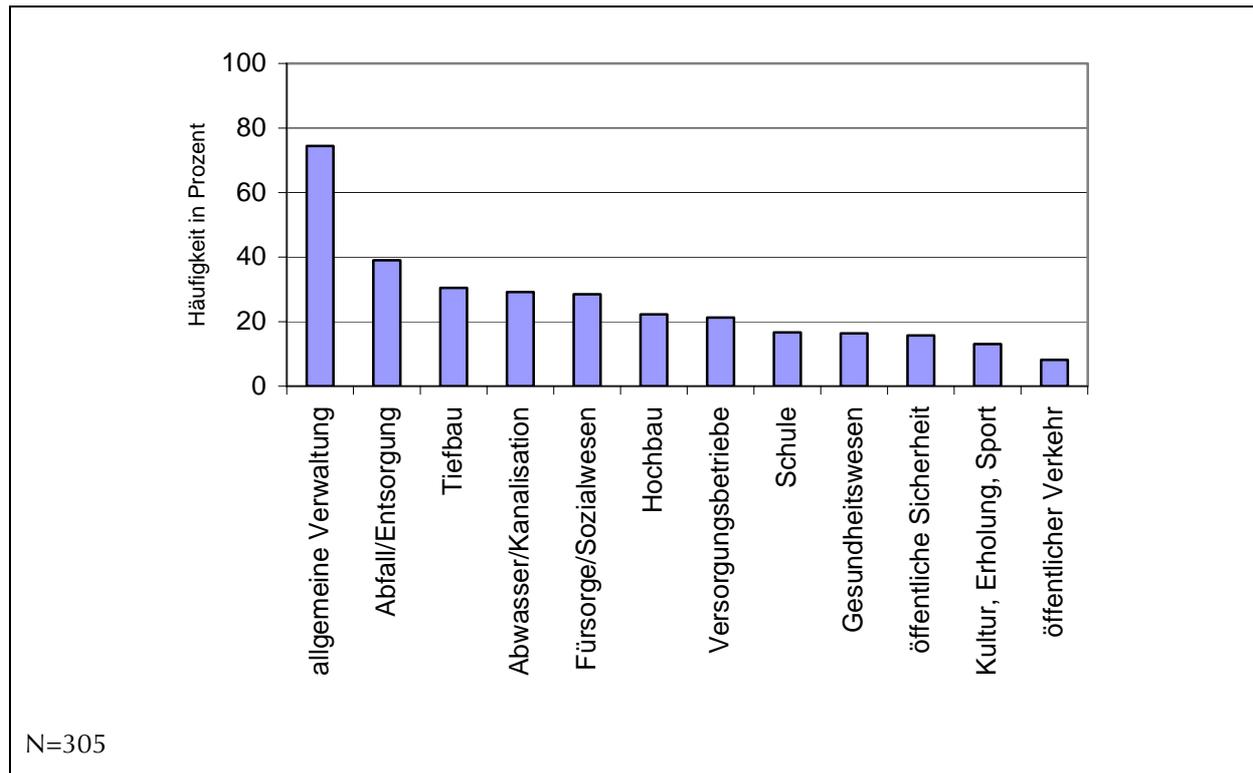
*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Das Interesse der Legislative an NPM ist insgesamt ebenfalls eher gering: Nur knapp drei Prozent der befragten Städte und Gemeinden geben an, dass sich die Legislative besonders für NPM interessiert. In Bezug auf die Legislative ist allerdings zu erwähnen, dass lediglich etwa 18 Prozent der Gemeinden über ein Gemeindeparlament verfügen und die restlichen Gemeinden über eine Gemeindeversammlung. Betrachtet man nur die Gemeinden mit einem Gemeindeparlament, so liegt dieser Anteil deutlich höher (bei etwas mehr als 50 Prozent in Gemeinden mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern und bei gegen 60 Prozent in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern). Tendenziell nimmt das Interesse an NPM in allen vier Bereichen mit wachsender Gemeindegröße zu.

In 51,3 Prozent der Gemeinden mit realisierten NPM-Projekten wird NPM in der gesamten Gemeindeverwaltung umgesetzt, während 48,7 Prozent NPM-Reformen aufgabenspezifisch, das heißt in einzelnen Verwaltungsabteilungen, eingeführt haben (vgl. Abbildung 8). Soweit NPM-Reformen nur in einzelnen Bereichen eingeführt worden sind, betreffen die entsprechenden Projekte primär den Bereich „allgemeine Verwaltung“ (74 Prozent), gefolgt von den Bereichen „Abfall/Entsorgung“ (39 Prozent), „Tiefbau“ (30 Prozent) und „Abwasser/Kanalisation“ (30 Prozent) sowie „Fürsorge/Sozialwesen“ (29 Prozent).

Abbildung 8: Einführung von NPM nach Sachbereichen*





*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

IV

Zusammenhang zu anderen Reformen

In der Schweiz werden zurzeit wie bereits erwähnt verschiedene Reformmaßnahmen diskutiert. Eine systematische Auswertung von Zeitungsartikeln vor der Gemeindebefragung ließ vermuten, dass zu den am häufigsten diskutierten komplexeren Projekten Fusionen, die interkommunale Zusammenarbeit und NPM gehören²⁷.

Die Befragung erhärtet dieses Bild. Die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit hat als einziges Reformprojekt einen noch höheren Stellenwert als New Public Management: In rund zwei Dritteln der Gemeinden hat die Kooperation in den letzten Jahren zugenommen – in gewissen Aufgabenbereichen wie Arbeitslosenbetreuung, Zivilschutz, Feuerwehr oder medizinische Versorgung sogar ganz markant. Eine Schweizer Gemeinde arbeitet in durchschnittlich 8,8 von 32 möglichen Aufgabenbereichen mit Nachbargemeinden zusammen. Zusammenschlüsse sind für die Schweizer Gemeinden ebenfalls ein Thema: Fast acht Prozent haben Fusionsabsichten. Und über 18 Prozent haben die Möglichkeit einer Fusion immerhin schon diskutiert – ein verhältnismäßig hoher Wert, wenn man bedenkt, dass der Gemeindebestand in den vergangenen 150 Jahren nur um zehn Prozent abgenommen hat (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Verschiedene Gemeindereformen im Vergleich*

²⁷ Im Rahmen des Forschungsprojekts wird eine Datenbank aufgebaut, in der Reformprojekte anhand von Zeitungsartikeln und Dokumenten der Gemeinden erfasst werden. Bislang sind mehr als 900 Projekte abrufbar. Die Datenbank ist über Internet frei zugänglich: <http://www.gemeindereformen.unibe.ch>

	Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren	Sind erste NPM-Gehversuche unternommen worden?	Wurde über einen Zusammenschluss diskutiert?	Bestehen konkrete Fusionsabsichten?
	Zugenommen in Prozent	Ja in Prozent	Ja in Prozent	Ja in Prozent
Alle Schweizer Gemeinden	63,0	25,3	18,2	7,9

$N_{\min}=2333, N_{\max}=2445$

*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, bestehen zumindest auf gesamtschweizerischer Ebene keine besonders starken Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Reformmodellen. Zur besseren Differenzierung wurde NPM in erste Gehversuche (NPM im weiteren Sinn) und in die Definition von Produkten unterteilt (NPM im engeren Sinn). Fusionen wurden ebenfalls differenziert in Fusionsdiskussionen (frühes Stadium) und konkrete Projekte (fortgeschrittenes Stadium).

Nicht erstaunlich ist der Zusammenhang zwischen NPM-Gehversuchen und der Einführung von Produktdefinitionen. Eine weitere nennenswerte Beziehung, die ebenfalls kaum überrascht, findet sich zwischen der Frage, ob schon einmal ernsthaft über eine Fusion diskutiert wurde, und dem Vorliegen von konkreten Fusionsplänen.

Nicht bestätigen lässt sich hingegen die Annahme, dass es sich bei der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, der Fusion von Gemeinden und NPM um alternative Reformstrategien handelt, die sich gegenseitig ausschließen. Insgesamt kann wohl davon ausgegangen werden, dass die reformaktiven Gemeinden tendenziell eher in den verschiedensten Reformbereichen aktiv sind, wobei allerdings die Zusammenhänge nicht ausgesprochen stark sind.

Tabelle 5: Zusammenhang zwischen den verschiedenen Reformmaßnahmen*

		Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren	Wurde über einen Zusammenschluss diskutiert?	Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten?	Erste NPM-Gehversuche unternommen?	Einführung von Produktdefinition
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren	Corr.	1,00	0,07		0,14	0,06
	Sig.		0,001		0,000	0,006
	N	2445	2417		2323	2445
Wurde über einen Zusammenschluss diskutiert?	Corr.	0,07	1,00	0,41		-0,05
	Sig.	0,001		0,000		0,008
	N	2417	2432	2407		2432
Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten?	Corr.		0,41	1,00	-0,07	
	Sig.		0,000		0,001	
	N	2397	2407	2412	2287	
Erste NPM-Gehversuche unternommen?	Corr.	0,14		-0,07	1,00	0,36
	Sig.	0,000		0,001		0,000
	N	2323		2287	2333	2333
Einführung Produktdefinition	Corr.	0,06	-0,05		0,36	1,00
	Sig.	0,006	0,008		0,000	
	N	2445	2432		2333	2465

Corr. = Pearson-Korrelationskoeffizient. Zusammenhänge unter 0,15 können als schwach bezeichnet werden.

Sig. = Signifikanz: Alle aufgeführten Koeffizienten sind mindestens auf dem 5 Prozent-Niveau (0,05) signifikant.

N = Anzahl Gemeinden, die für die Berechnung des Korrelationskoeffizienten berücksichtigt wurden.

*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Das Fehlen eines klaren Reformmusters lässt sich exemplarisch an einigen Kantonen darstellen. Der Kanton Freiburg in der Westschweiz (deutsch- und französischsprachig) setzt beispielsweise neben der Gemeindezusammenlegung auf interkommunale Zusammenarbeit. NPM ist jedoch in den Gemeinden kaum ein Thema, was aufgrund einer Vielzahl sehr kleiner Gemeinden auch nicht weiter überrascht.

Ganz anders sieht es im zweitgrößten Schweizer Kanton Bern aus (mehrheitlich deutschsprachig, viele eher kleinere Agrargemeinden), in dem nicht nur die interkommunale Zusammenarbeit überdurchschnittlich zugenommen hat, sondern auch über Fusionen diskutiert wird und NPM deutlich stärker verbreitet ist. Der größte Schweizer Kanton Zürich weist demgegenüber eine überdurchschnittliche Kooperationsintensität auf, hier hat jedoch die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten Jahren unterdurchschnittlich zugenommen, und Fusionen sind weniger häufig ein Thema. Der Kanton Zürich setzt eher auf NPM.

Die Westschweizer Kantone Waadt, Neuenburg, Genf und Wallis setzen unserer Erhebung zufolge in erster Linie auf eine verstärkte Zusammenarbeit, während Fusionen und NPM eine geringere Bedeutung zukommt.

NPM-Projekte haben bislang nicht in allen Schweizer Gemeinden Verbreitung gefunden. Zur Begründung dieser unterschiedlichen Reformintensität bieten sich verschiedene Erklärungsansätze an. Auf drei Gruppen soll hier näher eingegangen werden: Eine Variante sind die Gestaltungsansätze. Werden Reformen als „proaktive Problemlösungsstrategien“ aufgefasst, so kann davon ausgegangen werden, dass sie vor allem dort vorgenommen werden, wo die notwendigen Ressourcen respektive ein gewisses soziales und politisches Potenzial vorhanden sind, also z.B. in wohlhabenderen Gemeinden mit gut ausgebildetem Personal und innovativen Politikern²⁸. Eine zweite Variante sind die Krisenansätze: Ausgangspunkt ist hier eine grundsätzliche Reformfeindlichkeit der Gemeinden. Die Gemeinden reagieren nur dann, wenn es nicht anders geht, das heißt, wenn sie aufgrund ihrer Strukturen nicht mehr in der Lage sind, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Daraus ergibt sich die Vermutung, dass nur ein möglichst großer Leidensdruck die Kantone und Gemeinden dazu veranlasst, Reformen durchzuführen. Entsprechend wird versucht, die Häufung der NPM-Reformen in den 1990er-Jahren durch die angespannte Wirtschaftslage zu erklären. Eine dritte Gruppe sind die situativen Ansätze. Die Reformauslöser können hier sowohl Krisen- wie auch Gestaltungselemente beinhalten. Ihr Auftreten lässt sich aber nicht strukturell herleiten respektive als geplanter Prozess darstellen. In diesen Bereich fallen kaum vorhersehbare Ereignisse, die eine Konstellation entstehen lassen, die Reformen möglich oder notwendig macht. Dies können etwa günstige Personalverhältnisse oder Skandale sein.

Vor allem die Gestaltungs- und die Krisenthesen konkurrenzieren sich gegenseitig. Gehen erstere davon aus, dass Reformen nur dann stattfinden, wenn noch genügend Handlungsspielraum vorhanden ist, basieren letztere auf der Annahme, dass Reformen erst dann umgesetzt werden, wenn es nicht mehr anders geht. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass sich die verschiedenen Ansätze nicht gegenseitig ausschließen, sondern auch ergänzen können. Eine besonders reformfreundliche Ausgangslage dürfte dann vorhanden sein, wenn sich ein gewisser Leidensdruck abzeichnet, die finanzielle Situation es jedoch nach wie vor erlaubt, größere Reformprojekte zu lancieren, und gleichzeitig, vielleicht aufgrund eines Generationenwechsels in den Entscheidungsgremien, motivierte Personen aus Politik und Verwaltung nach neuen Lösungen suchen.

Aus der Befragung der Gemeindeschreiber ergeben sich Hinweise darauf, wo und wie es zu den NPM-Reformen kommt. Analytisch bieten sich zwei grundsätzlich verschiedene Wege an: Strukturmerkmale der Gemeinden können mit der Frage korreliert werden, ob NPM-Reformen stattgefunden haben oder nicht. Dies hat den Vorteil, dass mit verhältnismäßig „harten Daten“ gearbeitet wird. Erste solche bivariate Auswertungen wurden bereits in einem früheren Abschnitt dieses Artikels gemacht, als die Verbreitung von NPM nach Gemeindegröße und finanzieller Situation aufgeschlüsselt wurde.

Damit erhält man allerdings noch keine gesicherten Anhaltspunkte dafür, welches effektiv die Gründe für die NPM-Reform sind (Gefahr des „ökologischen Fehlschlusses“). Deshalb können die Gemeindeschreiber nach ihrer eigenen Einschätzung befragt werden, welches die Gründe für die NPM-Reform in ihrer Gemeinde waren und welche Kräfte dazu den Anstoß gegeben haben.

Die Verknüpfung zwischen harten Daten und der Verbreitung von NPM soll nachfolgend noch einmal auf aggregiertem Niveau zusammengefasst werden. Als abhängige Variablen werden die Fragen verwendet, ob die Gemeinden bereits erste Gehversuche

²⁸ Vgl. Uwe Wagschal, Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: Andreas Busch und Thomas Plümper (Hrsg.), Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden 1999, S. 223-247.

mit NPM unternommen haben und ob bereits Produktedefinitionen eingeführt worden sind (das heißt, ob bereits mit NPM im engeren Sinn gearbeitet wird). Um NPM mit den anderen Reformbestrebungen vergleichen zu können, werden auch die Fragen nach einer Intensivierung der Zusammenarbeit in den letzten Jahren und die Diskussion einer Gemeindefusion als Vergleichsvariablen verwendet.

Als erklärende unabhängige Variablen werden die Kontextvariable Sprache, gemeindefortspezifische Variablen wie die Größe, Urbanität und Beschäftigungsstruktur sowie Performancevariablen wie die finanzielle Situation und allfällige Leistungsgrenzen der Gemeinde betrachtet. Die Anteile von Sozialdemokraten und Liberalen in der Exekutive könnten schließlich als Indikator für die politischen Kräfteverhältnisse gewählt werden.

In Tabelle 6 sind alle signifikanten Korrelationen dargestellt. Die Zusammenhänge sind in der Regel nicht besonders stark, was bei einer derart großen Zahl an Untersuchungseinheiten auch nicht weiter erstaunt. Auf die Interpretation der ganz schwachen Zusammenhänge unter 0,15 wird verzichtet.

Die stärksten Korrelationen finden sich wie bereits erwähnt bei den Sprachregionen. In der Deutschschweiz scheint es ganz allgemein häufiger zu Reformen zu kommen, wobei vor allem NPM viel öfter ein Thema ist.

Die Gemeindegröße korreliert positiv mit NPM. Umgekehrt trifft es allerdings nicht zu, dass sich die kleinen Gemeinden besonders häufig mit der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden respektive mit Fusionen auseinander setzen. Beschäftigungsstruktur und Urbanität deuten schließlich darauf hin, dass in den ländlichen Gebieten Reformen seltener sind.

Es mag erstaunen, dass die Variablen, die etwas über die finanzielle Situation einer Gemeinde aussagen, nicht oder nur schwach mit NPM-Reformen korrelieren. Einzig bei der Einführung von Produktedefinitionen findet sich ein interpretationswürdiger Zusammenhang mit dem sinkenden realen Steuerertrag.

Geben die Gemeinden besonders häufig an, dass sie an Leistungsgrenzen stoßen, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie besonders reformfreudig sind. Dass NPM-Reformen mit einem hohen Anteil an Sozialdemokraten-Sitzen in der Exekutive korrelieren, dürfte damit zusammenhängen, dass die Sozialdemokratie vor allem in größeren Gemeinden aktiv ist. Mit den Liberalen-Anteilen bestehen praktisch dieselben Korrelationen, was darauf hindeutet, dass NPM nicht primär ein Ergebnis parteipolitischer Kräfteverhältnisse in der Exekutive ist.

Tabelle 6: Reformen und Gemeindemerkmale*

	Gehver- suche mit NPM unter- nommen	Einführung: Produkte- definition	Zusam- menarbeit mit anderen Gemeinden in den letz- ten 5 Jahren zugenom- men	Diskussion über einen Zusammen- schluss	Konkrete Fusions- plä- ne/-absichte n
Deutsche Sprachregion	0,29			-0,09	-0,23
Französische Sprachregion	-0,25		0,07		
Italienische Sprachregion	-0,09		-0,08	0,19	0,37
Einwohner per 31.12.1998	0,21	0,23			
Urbanität	0,19	0,18			
Anteil Landwirtschaft 1990	-0,20	-0,18			-0,05
Anteil Selbstständigerwerbende 1990	-0,14	-0,10	-0,04	0,05	0,08
Bevölkerungszunahme 1980 - 1990	-0,06	-0,13	0,04		
Sinkender Steuerfuß 1998 im Ver- gleich zu 1994					
Sinkender realer Ertrag aus der Ein- kommens- und Vermögenssteuer 1998 im Vergleich zu 1994		0,16			0,07
Defizit bei den Rechnungsabschlüssen in den letzten drei Jahren				-0,09	-0,08
Höhe der Leistungsgrenzen nach Selbsteinschätzung	0,07			0,05	0,13
Anteil Sozialdemokraten in der kom- munalen Exekutive	0,19	0,18			
Anteil Liberale in der kommunalen Exekutive	0,13	0,12			0,08
N _{min}	1967	458	2070	2070	2055
N _{max}	2333	498	2445	2432	2412

Als Grundlage wurde der Pearson-Korrelationskoeffizient gewählt. Alle ausgewiesenen Zusammenhänge sind mindestens auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant. Korrelationen unter 0,15 können als schwach bezeichnet werden.

*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Direkter auf die Ursachen von NPM bezogen sind die Antworten der Gemeinbeschreiber auf die Frage nach den Gründen respektive Auslösern der NPM-Reform (vgl. Tabelle 7), wobei es sich hier allerdings um subjektive Einschätzungen handelt. (Berücksichtigt wurden alle Gemeinden, welche bereits erste NPM-Elemente umgesetzt haben. Die Antwort bezog sich auf alle Reformen, welche diese Gemeinden umgesetzt haben.) An erster Stelle rangiert mit großem Vorsprung ein grundlegendes eher diffuses Bedürfnis nach Veränderung, gefolgt von den beiden Leistungsindikatoren „Leistungsgrenzen“ und „finanzielle Notlage“ sowie den guten Erfahrungen anderer Gemeinden. Auch diese Antworten deuten darauf hin, dass sich mit „Krisenhypothesen“ nicht alle Reformen erklären lassen, die finanzielle Situation wird aber in dieser Betrachtung deutlich wichtiger als auf aggregiertem Niveau.

Tabelle 7: Gründe für Reformen in NPM-Gemeinden nach Aussage der Gemeinden*

Auslöser	Anzahl in Prozent
Bedürfnis nach Veränderung	51,7
Leistungsgrenzen erreicht	31,5
Finanzielle Notlage der Gemeinde	30,5
Gute Erfahrungen in anderen Gemeinden	30,5
Engagement/Unternehmertum Einzelner	23,7
Finanzielle Notlage des Kantons	15,8
Zuwenig Leute für die verschiedenen Ämter in der Gemeinde	15,6
Profilierungsbestrebungen einzelner Personen/Gruppen	9,3
Andere	7,1

N=590, Mehrfachnennungen waren möglich

*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Der Anstoß für Reformen kommt in NPM-Gemeinden in erster Linie von der Exekutive. In mehr als der Hälfte der Fälle sind es Mitglieder aus dem Gemeinderat oder der Gemeindepräsident (vgl. Tabelle 8; berücksichtigt wurden alle Gemeinden, die bereits erste NPM-Elemente umgesetzt haben. Die Antwort bezog sich auf alle Reformen, die diese Gemeinden umgesetzt haben). Auf den weiteren Plätzen folgen der Gemeindevorsteher respektive die Verwaltung, deren Bedeutung keinesfalls unterschätzt werden darf.

Diese Werte liegen deutlich höher, als wenn zum Vergleich die Antworten aller Schweizer Gemeinden berücksichtigt werden, die irgendwelche Reformen initiiert haben. NPM-Reformen scheinen vor allem innerhalb des politisch-administrativen Systems zu wachsen.

Deutlich weniger oft kommen die Anstöße von außerhalb des politisch-administrativen Systems, indem engagierte Bürgerinnen und Bürger oder Parteien Reformen anregen. In kleinen Gemeinden ist dies insofern leicht nachvollziehbar, als praktisch alle Personen, die sich politisch engagieren, verhältnismäßig schnell ein politisches Amt übernehmen.

Tabelle 8: Initianten von Reformen in Gemeinden mit NPM-Projekten*

Initiant von Reformen	Anzahl in Prozent
Mitglied aus Gemeindeexekutive	59,7
Gemeindepräsident	49,2
Gemeindevorsteher	49,0
Verwaltung	40,7
Externe Berater	14,9
Engagierte (nicht organisierte) Bürger	13,7
Interessenvertretung der Gemeinden (Verbände)	9,5
Partei, die in Gemeindeexekutive vertreten ist**	9,3
Parlament***	6,6
Medien	1,2
Uni/Fachhochschule	0,8

N=590, Mehrfachnennungen waren möglich

** Bei den Parteien gilt es zu berücksichtigen, dass sie nicht in allen Gemeinden vertreten sind.

*** Lediglich rund 18 Prozent der Gemeinden haben ein Parlament. Beschränkt man sich nur auf diese Gemeinden, so beträgt der Prozentanteil rund 34,2 Prozent.

*Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Diese Auswertungen deuten darauf hin, dass die Entstehung von NPM-Reformen wohl kaum mit einfachen Ansätzen erklärt werden kann. Diese Frage kann nur gemeinde-spezifisch beantwortet werden. Es mögen sowohl Krisen-, Gestaltungs- wie auch situa-tive Ansätze eine Rolle spielen.

Man sollte sich beispielsweise davor hüten, NPM direkt als Folge einer verschlechterten finanziellen Lage darzustellen. Es ist vielmehr anzunehmen, dass die angespannte wirt-schaftliche Situation ein günstigeres Klima für Veränderungen schafft, dass es jedoch nicht die davon am stärksten betroffenen Gemeinden sind, welche NPM eingeführt ha-ben. Vermutlich sind es gerade die leistungsfähigeren Gemeinden, welche die Zeichen der Zeit erkennen und sich rechtzeitig durch Reformen wie NPM gegen eine Ver-schlechterung ihrer Lage abzusichern versuchen.

VI

Ist die Schweiz ein Sonderfall?

In international vergleichender Perspektive stellt sich die Frage, wie weit die NPM-Einführung in der Schweiz einen Sonderfall darstellt oder ob sie sich in den internatio-nalen Trend einreicht.

Naschold stellte Mitte der 1990er-Jahre in einer Metaanalyse verschiedener weltweiter kommunaler Reformprogramme fest, dass drei Reformtrends festzustellen seien²⁹: Einen ersten Schwerpunkt bilden die Binnenmodernisierungen der öffentlichen Verwaltung mit den Elementen der Ergebnissteuerung, Budgetierung und dem Personalmanage-ment. Ein zweiter nicht so stark verbreiteter Reformschwerpunkt sei die Demokratisie-rung der Gemeinden im Sinne der Öffnung der Entscheidverfahren und einer Verlage-rung der öffentlichen Aufgaben an die Gemeinden. Die dritte Reformlinie betreffe die stärkere Marktorientierung der Gemeinden (mit Benchmarking, Outsourcing, Leistungs-aufträgen, rechtlicher Verselbstständigung und Privatisierung).

In der Schweiz verläuft die Entwicklung mit einer Verzögerung von ein paar Jahren sehr ähnlich. Bei den Kommunen steht vor allem die Binnenmodernisierung der Verwaltung im Zentrum der Reformen (z.B. Personalmanagement). Die Marktorientierung wird zwar ebenfalls intensiv diskutiert, und erste Ansätze sind ersichtlich. Die dazu nötigen Instrumente wie Benchmarking und Leistungsaufträge haben aber erst in den größeren Städten Verbreitung gefunden.

Bei der Demokratisierung der Verwaltung im Sinne der Entscheidverfahren und Aufga-benzuteilung schert die Schweiz aus dem internationalen Trend aus. In zahlreichen wichtigen Aufgabenbereichen (Fürsorge, Schule, Spitalversorgung) wird eher die Rolle des Kantons gestärkt. Die Schweizer Gemeinden erhalten zwar mehr Organisationsau-tonomie (operative Freiheiten), die materielle und aufgabenspezifische Autonomie geht aber zurück. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Schweizer Gemeinden in internationaler Perspektive bereits über relativ große Autonomie und ein breites Aufga-benprofil verfügen.

Wird die NPM-Umsetzung der Schweizer Gemeinden mit derjenigen im Nachbarland Deutschland verglichen (Neues Steuerungsmodell), dann dürfte es einige Parallelen in

²⁹ Vgl. *Frieder Naschold*, Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz, in: *Frieder Naschold*, Maria Oppen und Alexander Wegener (Hrsg.), *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Stuttgart, Berlin und Köln 1997, S. 15-48.

der Intensität nach Gemeindegröße geben: Reichard vermutet etwa, dass von den Großstädten rund 80 Prozent Modernisierungsmaßnahmen eingeleitet haben und es in den kleinen Kommunen weniger als zehn Prozent sind³⁰.

Interessant ist die Frage nach den NPM-Reformauslösern. Die Analyse von zehn gelungenen Reformprojekten in Städten weltweit hat gezeigt, dass nur sehr selten finanzielle Probleme den Ausschlag für Reformen gaben, sondern vor allem politische Ursachen der Auslöser waren und charismatische Führungspersönlichkeiten die Prozesse begleiteten³¹. Diese Feststellung deckt sich mit der schweizerischen NPM-Umsetzung. Finanzielle Probleme mögen zwar durchaus Einfluss haben, sie sind aber nicht der einzige Grund. Auch in der Schweiz spielen Mitglieder der Exekutive, der Gemeindepräsident und die Verwaltung eine wichtige Rolle bei der NPM-Umsetzung.

Die ziemlich breite Einführung von NPM in den Schweizer Kommunen sagt noch nichts aus über die Auswirkungen, die mit der Reform tatsächlich erzielt werden. Es wird sich im Rahmen von Evaluationen in ein paar Jahren weisen müssen, ob Schweizer Gemeinden, welche NPM umgesetzt haben, ihre Aufgaben tatsächlich effektiver und effizienter erfüllen³². Dabei wird sich auch zeigen, ob das Spannungsfeld zwischen Handlungsfähigkeit und politischer Legitimation der NPM-Reformen gelöst wird.

Zusammenfassung

New Public Management in den Schweizer Gemeinden

Schweizer Kommunen stoßen bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben an Leistungsgrenzen. In den Jahren 1995 bis 1997 schlossen 32 Prozent aller Schweizer Gemeinden mit einem Defizit ab. Als Antwort auf diese Probleme sind seit Beginn der 1990er-Jahre eine Vielzahl von Reformen eingeleitet worden, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu steigern. New Public Management (NPM) ist zurzeit neben der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit das in den Schweizer Kommunen am häufigsten diskutierte Reformprojekt. Jede vierte Gemeinde hat bislang erste Schritte mit NPM unternommen, wie eine empirische Untersuchung zeigt. Viele Reformaktivitäten werden dabei als NPM verstanden, obschon nur einzelne Aspekte des umfassenden Konzepts umgesetzt werden. Nur jede fünfte Gemeinde, die von sich sagt, sie hätte NPM eingeführt, arbeitet bereits mit Kernelementen wie Produktedefinitionen, Leistungsaufträgen oder Globalbudgets, die zur Output- und Wirkungssteuerung nötig sind. In kleineren Gemeinden unter 1 000 Einwohnern ist NPM bis heute kaum ein Thema, während sich größere Gemeinden und Städte mit über 10 000 Einwohnern zum Teil intensiv mit der NPM-Umsetzung befassen. Die kommunale NPM-Diskussion findet vor allem in der deutschsprachigen Schweiz statt. Gemeinden mit einem großen Leistungsangebot befassen sich deutlich intensiver mit neuen Steuerungsmodellen, als dies bei Gemeinden mit einem eher tiefen Leistungsangebot der Fall ist. Die finanzielle Situation hat wenig Einfluss darauf, ob NPM umgesetzt wird.

Summary

³⁰ Vgl. *Christoph Reichard*, Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Frieder Naschold, Maria Oppen und Alexander Wegener (Hrsg.), *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Stuttgart, Berlin und Köln 1997, S. 49-74.

³¹ Vgl. *Naschold* (Fn. 29), S. 15-48.

³² Vgl. *Adrian Ritz*, *Die Evaluation von New Public Management (NPM)*, Bern 1999.

New Public Management in Swiss Municipalities

Swiss municipalities are being stretched to the limits to fulfil their various functions. From 1995 to 1997, 32 percent of all Swiss municipalities closed the year with a deficit. In response to this situation, numerous reforms aimed at improving performance capability have been introduced since the early 1990s. More intensive inter-municipal cooperation and New Public Management (NPM) are currently the most hotly debated reform projects in Swiss municipalities. Recent data shows that every fourth municipality has already taken its first steps towards NPM. Many kinds of activities are classed as NPM, although only some aspects of this comprehensive concept may actually be implemented. Only one fifth of the municipalities claiming to have introduced NPM are already working with key elements such as product definitions, service agreements and global budgets, which are necessary for the orientation toward output and outcome. In municipalities with fewer than 1000 inhabitants, NPM has not yet become a major issue, but a number of towns with over 10,000 inhabitants are taking a close look at NPM. These programmes are being developed primarily in German-speaking municipalities. Those offering a wide range of services are far more likely to consider new management models such as NPM than those with a narrower range. The financial situation has little influence on whether NPM is implemented.