

Auslöser, Ziele und Auswirkungen von kommunalen Reformprojekten

ANDREAS LADNER

In den 1990er Jahren ist die Gemeindeflandschaft der Schweiz in Bewegung geraten. Zu den umfassenderen Reformvorhaben gehören die Einführung von New Public Management (NPM), eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) sowie das Zusammenlegen von Gemeinden. Im Vordergrund dieses Aufsatzes stehen die Ursachen, die Ziele und die Auswirkungen dieser Reformvorhaben. Dabei zeigt sich, dass es bei den Reformen nicht darum ging, die Qualität der Demokratie in der Gemeinde zu verbessern. Gesteigert, gefördert und verbessert wurden vor allem die Qualität des Dienstleistungsangebotes, das Entwicklungspotential der Gemeinde und die Entscheidungswege. Die Reformen führten nicht zu einer Ausweitung des Dienstleistungsangebotes, was angesichts der zum Zeitpunkt der Reformen dominierenden negativen Haltung gegenüber einem immer grösser und einflussreicher werdenden Staatssektor auch nicht erstaunt. Kostensenkungen konnten jedoch mehrheitlich auch nicht erzielt werden. Es ist schliesslich davon auszugehen, dass die verschiedenen substantziellen Politiken in unterschiedlichem Masse von den institutionellen Reformen beeinflusst werden.

Einleitung: Reformen politischer Institutionen

Der Wandel der politischen Institutionen ist in den letzten Jahren verstärkt ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses geraten.¹ Während in den 1960er und 1970er Jahren an den politischen Institutionen vor allem eine

¹ Zu den politischen Institutionen vergleiche beispielsweise March/Olsen (1984, 1989, 1996) und Göhler (1987, 1990, 1994), zum Institutionenwandel North (1988), Nedemann

gewisse Unflexibilität und die Unfähigkeit, sich den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen, kritisiert wurden (vgl. z.B. Max Imbodens «Helvetisches Malaise» aus dem Jahr 1964), begann sich in den 1980er Jahren die Erkenntnis durchzusetzen, dass sich die Institutionen zwar sehr wohl verändern, dass die Veränderungen aber häufig unterschätzt worden sind, weil sie langsam und kaum sichtbar von statten gehen (vgl. Hesse/Benz 1990: 55). Hierzu lieferten auch die Politikanalyse und die sich immer stärker ausbreitende Evaluationsforschung wertvolle Hinweise über Funktionieren und Veränderungspotentiale politischer Institutionen.

In den 1990er Jahren präsentiert sich der Institutionenwandel verstärkt in Form von konkreten Transformations- und Reformprozessen. Die Reorganisation der politischen Systeme in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, die Wiedervereinigung in Deutschland, die europäische Integration, aber auch die Versuche, die direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten auszubauen und die zahlreichen Verwaltungsreformen unter dem Oberbegriff des New Public Management sind mehr als nur graduelle Anpassungsprozesse, sondern beinhalten konkrete Elemente der *bewussten Aus- und Neugestaltung der politischer Institutionen*.

Mit der Verschiebung des Analyseinteresses von inkrementalistischen Veränderungen hin zu Reformprozessen verschiebt sich auch die Perspektive von einer Systemoptik zu einer stärker akteurorientierten Sichtweise. Es ist nicht mehr primär die den hochdifferenzierten Institutionen immanente Eigendynamik, welche die Institutionen den veränderten Voraussetzungen anpasst, sondern es sind mehr oder weniger *bewusst herbeigeführt Reformprozesse*, für die auch Handlungsoptionen offen stehen. Der Vorteil dieser Verschiebung der Betrachtungsweise ist, dass sich eine ganze Reihe von Fragestellungen bezüglich Hintergründe und Zielvorstellungen, aber auch bezüglich Auslöser, Verlauf und Auswirkungen formulieren und beantworten lassen. Ziel dieses Beitrags ist es, mehr über die Hintergründe institutioneller Reformen in den 1990er Jahren zu erfahren.

Die Reformen der politischen Institutionen sind nicht Selbstzweck, sondern es kann davon ausgegangen werden, dass sie direkte *Auswirkungen auf die substanziellen Politiken* haben. In der Regel müssten diese Auswirkungen positiver Natur sein, indem die substanziellen Politiken effektiver, kundenorientierter oder kostengünstiger verfolgt werden können. Natürlich kann aber bei institutionellen Veränderungen nicht garantiert werden, dass alle substanziellen Politiken gleichermassen davon profitieren. Entsprechend

(1996), Göhler (1997) sowie die zahlreichen neueren Arbeiten, die sich auf die unterschiedlichen Ausprägungen des Neo-Institutionalismus (Hall/Taylor 1996, Lowndes 1996, Reich 2000, Knill/Lenschow 2001, Georges 2001) und den Ursachen und Verlaufsformen des Wandels beziehen (Hall 1993, Peters 1997, Dolowitz/March 2000, Pierson 2000a und 2000b, Tsebelis 2000).

müsste für die einzelnen Politikbereiche geprüft werden, ob die intendierten Ziele mit den institutionellen Veränderungen auch erreicht worden sind oder ob die Reformen gar zu einer Verschlechterung der Situation geführt haben. Dies kann leider mit der hier gewählten Untersuchungsanlage nicht gemacht werden, da die institutionellen Reformprojekte nicht direkt mit den Veränderungen in den einzelnen Politikbereichen verknüpft werden können. Etwas allgemeiner und abstrakter kann aber demgegenüber gefragt werden, wie sich diese Reformen auf übergelagerte Ziele wie etwa die Steigerung der Partizipation und der Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger oder die Effizienzsteigerung staatlichen Handelns auswirken. So kann die bereits an anderer Stelle gemachte Feststellung überprüft werden, dass in der Schweiz die Reformen vor allem auf eine Optimierung des Leistungsangebots und weniger auf eine Stärkung der demokratischen Beteiligung ausgerichtet sind (vgl. Ladner 2005).

Empirische Basis der vorliegenden Untersuchung sind verschiedene *institutionelle Reformen in den Schweizer Gemeinden*. Der Vorteil dieser Untersuchungsanlage ist, dass – ähnlich wie auf der Ebene der Kantone (vgl. hierzu Rieder/Widmer 2008) – eine genügend grosse Zahl an inhaltlich vergleichbaren Reformen untersucht werden kann, sodass Regularitäten und Zusammenhänge statistisch überprüft und erhärtet werden können.

Reformen in den Schweizer Gemeinden

Die Schweizer Gemeindeorganisation hat sich im Vergleich zu anderen Staaten lange Zeit als äusserst stabil erwiesen. So ist beispielsweise im letzten Jahrhundert nie ernsthaft versucht worden, durch Gemeindegemeinschaften eine gewisse Vereinheitlichung der bezüglich ihrer Grösse sehr stark variierenden und mehrheitlich sehr kleinen Gemeinden zu schaffen². Verschiedentlich sind die Gemeinden in den letzten Jahren denn auch an Leistungsgrenzen gestossen (vgl. Geser *et al.* 1996), und es stellt sich die Frage, welche Aufgaben von den Gemeinden noch erbracht werden können und müssen, und ob sich alternative territoriale Organisationsmöglichkeiten anbieten.

Die Reformtätigkeit der Schweizer Gemeinden war in jüngerer Zeit verhältnismässig intensiv. Dies belegen die seit Ende der 1990er Jahre durchgeführten gesamtschweizerischen Studien (vgl. Ladner *et al.* 2000, Ladner 2008). Rund die Hälfte der Gemeinden hatte kleinere oder grössere Reformen realisiert. Auch wenn keine direkten Vergleichsdaten zu früheren Jahrzehnten vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde-landschaft zum ersten Mal seit ihrer Herausbildung so richtig in Bewegung geraten ist.

² Zwischen 1848 und dem Jahr 2000 ist die Zahl der Gemeinden lediglich um 9.5% von 3203 auf 2899 gesunken.

Dabei lassen sich *verschiedene Gruppen von Reformen* unterscheiden. Eine ganze Reihe von Reformen befasst sich mit dem politisch-administrativen System im engeren Sinne. Dazu gehören Veränderungen im Bereich von Exekutive und Verwaltung, im Kommissionswesen und bezüglich der Legislative. Zu den umfassenderen Reformvorhaben gehören die Einführung von New Public Management (NPM), eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) sowie das Zusammenlegen von Gemeinden.

Die im Folgenden präsentierten Daten über die Reformen in den Gemeinden stammen aus einem Nachfolgeprojekt zur gesamtschweizerischen Gemeindegliederungsbefragung von 1998 mit dem Titel «*Auslöser, Verbreitung und Erfolg von Reformprojekten in den Schweizer Gemeinden*», welches im Rahmen des Schwerpunktprogramms «Zukunft Schweiz» des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt wurde.³

Ziel des Projektes war es, die im vorangehenden Projekt gefundenen Erkenntnisse über die Hintergründe und Auslöser von Reformprojekten (vgl. Ladner 2001, Ladner/Steiner 2003) einer weiteren Überprüfung zu unterziehen und vor allem auch den Verlauf, die Ziele und den Erfolg der Reformprojekte zu berücksichtigen. Als *empirische Basis dienten rund 200 Reformprojekte*, zu denen gezielt Angaben zu folgenden Fragen erhoben wurden: Stand und Verlauf des Projekts, Gründe für die Reform, konkrete Reformauslöser, für die Reforminitiierung verantwortliche Gruppierungen und Personen, Befürworter und Gegner der Reform, Durchführung und Organisation der Reform und Auswirkungen der Reform.⁴

In der Bemühung um eine möglichst grosse Varianz wurden bewusst auch Reformprojekte ausgewählt, die gescheitert sind. Weiter wurde darauf verzichtet, nur abgeschlossene Reformprojekte zu untersuchen. Etwa gleich gut

³ Schweizerischer Nationalfonds, Projekt Nr. 5004-058520.

⁴ Für die Auswahl der «quantitativen Fallstudien» für den zweiten Projektteil wurden in einem ersten Schritt 666 Reformprojekte erfasst. Den Gemeinden wurde ein Bordbuch zugeschickt (Versand: 3. Oktober 2001), in das verschiedene Angaben zu ihrem Reformprojekt eingetragen werden mussten. Das Bordbuch basierte zu einem grossen Teil auf den Erfahrungen der Fallstudien im Bereich «Fusionen» und «interkommunale Zusammenarbeit». Die Angaben in den Bordbüchern wurden dann in einer zweiten Phase auf ihre Konsistenz überprüft und mit Hilfe von Dokumenten und persönlichen Gesprächen mit Projektverantwortlichen ergänzt. Insgesamt konnten so bis zum Abschluss der Datenerhebungsphase Ende März 2002 für knapp 200 Reformprojekte vollständige und verlässliche Angaben zu den verschiedenen Themenbereichen zusammengetragen werden. Die untersuchten Fusionsprojekte reichen beispielsweise von Andelfingen-Kleinandelfingen im Kanton Zürich, Oberwichtlach-Niederwichtlach und Malleray-Bévilard im Kanton Bern, Willisau-Stadt-Willisau-Land und Beromünster-Schwarzenbach im Kanton Luzern bis zu Rapperswil-Jona im Kanton St. Gallen. Bei den NPM-Projekten sind unter anderem die Gemeinden Zürich, Uster, Dietikon, Dübendorf, Bern, Burgdorf, Aarberg, Köniz, Luzern, Kriens, Aarau, Reinach und Schaffhausen vertreten.

vertreten sind Projekte in Umsetzung und abgeschlossene Projekte, wobei vor allem bei den NPM-Reformen noch kaum abgeschlossene Reformen vorlagen. Bei den Reformen des politischen Systems (inklusive Exekutive und Parlament) sind rund 60% der Projekte abgeschlossen und bei den Fusionen und der interkommunalen Zusammenarbeit rund 40%. Der Anteil der abgebrochenen Projekte beläuft sich auf etwas mehr als 10%. Damit kann allerdings nicht gesagt werden, dass lediglich 10% aller Reformprojekte scheitern. Die «Dunkelziffer» dürfte deutlich höher liegen. Die 24 gescheiterten Projekte liefern aber dennoch wertvolle Hinweise, weshalb Reformprojekte scheitern können.

Auch wenn die nicht gescheiterten Reformprojekte mit gewissen Einschränkungen gemäss ihrer effektiven Verbreitung in unserem Sample vertreten sind, kann die Auswahl der Projekte nicht als völlig repräsentativ bezeichnet werden. Dennoch sind wir der Ansicht, dass die Reformlandschaft damit ziemlich gut abgebildet werden kann. Zudem ist uns keine Studie bekannt, bei der so detailliert Informationen zu einer derart grossen Zahl von Projekten erhoben werden konnte.

Im Folgenden werden die Ursachen, die Ziele und die Auswirkungen der verschiedenen Reformvorhaben genauer unter die Lupe genommen. Dies soll uns nicht nur Aufschluss darüber geben, wie sich die institutionellen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren gewandelt haben, sondern auch zu einem besseren Verständnis dessen führen, was mit den Reformen bezweckt wurde und welche Rolle dem Staat zugewiesen wird. Die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen hat zudem immer auch einen direkten Einfluss auf die substanziellen Politiken.

Ursachen, Auslöser und Initianten von Reformprozessen

In der gesamtschweizerischen Erhebung im Jahre 1998 trat nicht nur eine beachtliche Reformtätigkeit in den Schweizer Gemeinden zutage (vgl. Ladner *et al.* 2000), sondern es zeigte sich unter anderem auch, dass es in der Deutschschweiz häufiger zu Reformen kam als in der Westschweiz, wobei auch NPM viel häufiger ein Thema war. Weiter konnte festgestellt werden, dass die Gemeindegrösse zwar positiv mit der allgemeinen Reformfreudigkeit sowie mit der Einführung von New Public Management korreliert; als nicht zutreffend erwies sich hingegen, dass sich kleine Gemeinden besonders häufig mit der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden respektive mit Fusionen auseinandersetzen. Die Berücksichtigung der Beschäftigungsstruktur und der Urbanität deutete schliesslich darauf hin, dass in ruralen Gebieten Reformen seltener sind. Und letztlich konnte nur ein schwacher positiver Zusammenhang mit der finanzielle Situation einer Gemeinde und der Reformfreudigkeit gefunden werden.

Nun ist es aber nicht so, dass es in allen Gemeinden, die von ihrer Struktur her zu den reformfreudigen Gemeinden zählen würden, auch wirklich zu Reformen kommt. Entsprechend ist anzunehmen, dass weitere Faktoren für die Lancierung kommunaler Reformen ausschlaggebend sein müssen.

Im nächsten Abschnitt werden verschiedene in der Literatur aufgeführte generelle Erklärungsmuster für Reformen auf ihre Bedeutung überprüft. Danach wird etwas konkreter gefragt, wie weit die damals angespannte finanzielle Lage der öffentlichen Hand ursächlich für die Reformen war, und schliesslich wird untersucht, ob die Reformen konkrete Auslöser hatten und wer die Initianten waren.

Generelle Muster

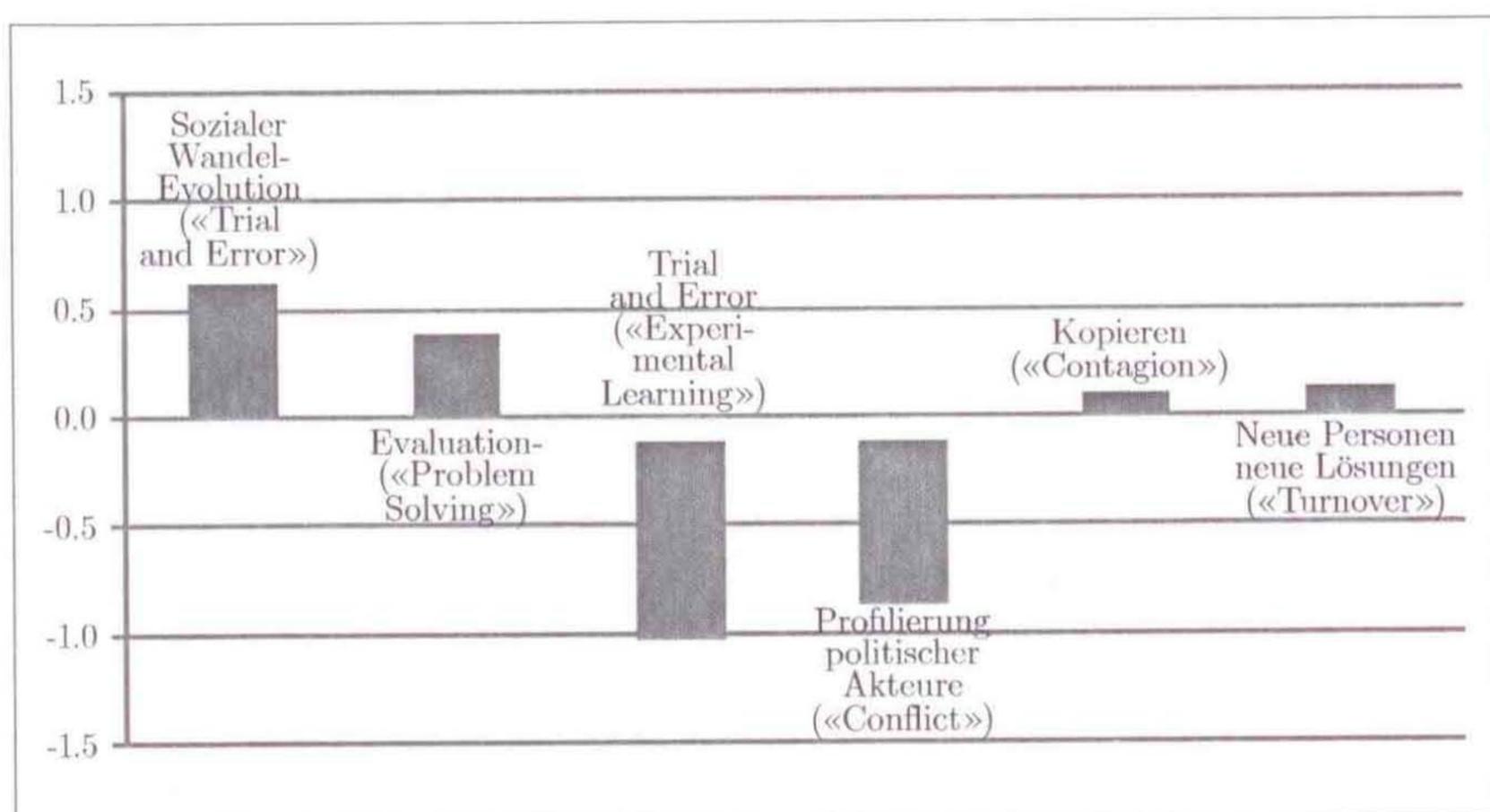
Geschehen Reformen oder werden sie gemacht? Der Blick auf die einzelnen Reformprojekte ermöglicht es, die Plausibilität unterschiedlicher Ansätze zur Entstehung von Reformen, wie sie beispielsweise von March/Olsen (1989: 56 ff.) beschrieben wurden, zu überprüfen. Gemäss den beiden Autoren bieten sich folgenden sechs Modelle zur Erklärung von Reformen an:

- «Variation and Selection»: Dieses Modell entspricht dem Grundprinzip der Evolution. Institutionen verändern sich entsprechend ihrer Eignung den Ansprüchen und Anforderungen gerecht zu werden, über Ausprobieren, Wettbewerb und Durchsetzung gegenüber anderen Möglichkeiten.
- «Problem Solving»: Das hier zugrunde liegende Modell entspricht einem "Rational Choice" Ansatz. Es wird aufgrund bestimmter Entscheidungskriterien zwischen alternativen Lösungen und den zu erwarteten Auswirkungen ausgewählt.
- «Experimental Learning»: Dieser Ansatz entspricht einem «Trial and Error»-Vorgehen. Regeln (Institutionen), die sich als erfolgreich erwiesen haben, werden beibehalten, erfolglose Regeln werden aufgegeben.
- «Conflict»: Veränderungen sind das Produkt von Konflikten zwischen Individuen und Gruppen mit unterschiedlichen Interessen. Konfrontation, Verhandlungen und Koalitionen sind die entsprechenden Prozesse. Das Resultat hängt von den ursprünglichen Präferenzen und dem politischen Gewicht der Akteure ab. Veränderungen können entstehen, wenn sich die Mobilisierung oder die Ressourcen der Teilnehmer verändern.
- «Contagion»: Veränderungen verbreiten sich über Nachahmung. Die Attraktivität von neuen Lösungen (respektive die Suche nach neuen Lösungen, al) führt zur Verbreitung von Reformen.
- «Turnover»: Durch die Veränderung der beteiligten Akteure und ihrer Fähigkeiten, insbesondere durch die Rekrutierung von neuen Akteuren

mit anderen Einstellungen, Fertigkeiten und Zielen, kann es zu institutionellem Wandel kommen. Dieses Modell entspricht dem Modell der «Regeneration».

Je nach dem ist eine institutionelle Reform stärker das Produkt des gesellschaftlichen Wandels oder ein durch bestimmte Akteure bewusst herbeigeführter Prozess. «Variation and Selection» und «Turnover» fassen Veränderungen als quasi logische Konsequenz der sich ändernden Verhältnisse auf, «Contagion» und «Experimental Learning» nehmen eine Mittelposition ein, da der Veränderungsprozess zwar bewusst herbeigeführt, die Absichten und Ziele jedoch nicht selbst erarbeitet werden oder teilweise im Unklaren liegen. «Problem Solving» und «Conflict» beschreiben schliesslich die Hintergründe für bewusst und zielgerichtet herbeigeführte Projekte, die sowohl lösungs- wie auch machtorientiert motiviert sein können.

Die Aussagen der Projektverantwortlichen deuten darauf hin, dass die *Ursachen für die institutionellen Reformen im sozialen Wandel* begründet und/oder das *Produkt einer Evaluation der Vor- und Nachteile* sind (vgl. Abbildung 1). Damit erhalten sowohl die evolutionistische (Variation and Selection) und die an der strukturellen Determiniertheit orientierte Sichtweise (Turnover), wie auch die an der Public Choice Theorie orientierte Sichtweise eine gewisse Bestätigung. Nicht zu den häufigen Gründen für die Entstehung der Reformprojekte gezählt werden können demgegenüber die politische Profilierung einzelner Akteure (Conflict) und das Ausprobieren neuer Lösungen im Sinne von Trial and Error. Eher noch wird das Anstreben neuer Lösungen durch Nachahmung (Contagion) genannt.



2 = trifft voll zu, -2 trifft voll nicht zu, N = 159.

Abb. 1 Auslöser von Reformprozessen gemäss Einschätzung der Projektverantwortlichen.

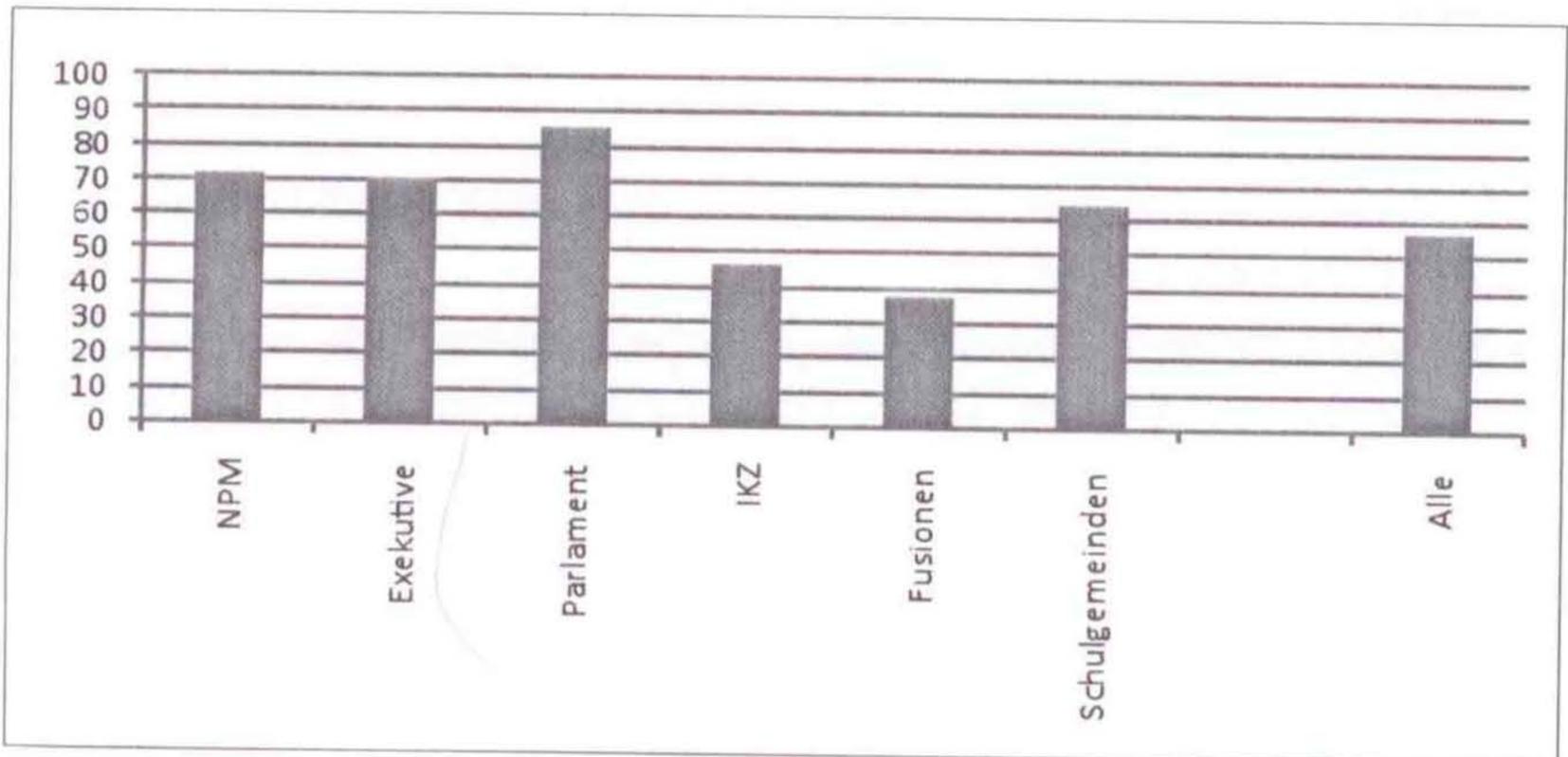
Betrachtet man die Bedeutung der verschiedenen Modelle, welche die Hintergründe für die Entstehung von Reformprozessen zu erklären versuchen, für die einzelnen Reformbereiche, so zeigen sich grosse Gemeinsamkeiten. In praktisch keinem Fall weicht die Einschätzung der Bedeutung eines Modells für die einzelnen Reformbereiche vom Gesamttrend betrachtet über alle Reformbereiche ab. Die einzigen, wenig markanten Ausnahmen bilden NPM-Projekte, die im Gegensatz zu den anderen Projekten eher weniger Produkt einer sorgfältigen Evaluation sind, und das Auftreten neuer Personen, das bei der Fusion von Schul- und politischer Gemeinde nicht als Ursache erwähnt wird. Auffallend ist weiter, dass NPM-Projekte eher etwas stärker als andere von «neuen Personen» abhängig sind, dass das Zusammenlegen von Schulgemeinde und politischer Gemeinde etwas häufiger nach einer Evaluation der Vor- und Nachteile erfolgt, und dass Kopieren am ehesten im Fall der Exekutiv-Reformen als mögliche Ursache angegeben wird.

Die finanzielle Lage als Reformauslöser

Ob etwas verändert wird, kann auch vom Erfolg der bestehenden Arrangements abhängig sein. Eine wichtige Rolle – so kann angenommen werden – spielt dabei die finanzielle Lage der Gemeinde. Geht es der Gemeinde finanziell gut, so würde demnach kein Anlass für finanzielle Reformen bestehen. Bereits die gesamtschweizerische Erhebung bei den Gemeindeschreibern im Jahre 1998 hat jedoch ergeben, dass kein starker Zusammenhang zwischen der finanziellen Lage einer Gemeinde und den Reformaktivitäten besteht (vgl. Ladner *et al.* 2000). Dieser Eindruck wird durch die Analyse der einzelnen Reformprojekte erhärtet. Bei mehr als der Hälfte der Projekte besteht – gemäss unseren Auskunftspersonen – kein direkter Zusammenhang zwischen dem Reformprojekt und der finanziellen Lage (vgl. Abbildung 2). Allerdings fällt auf, dass die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und Fusionen eher aufgrund der schlechten Finanzlage in Angriff genommen werden als NPM und Reformen von Exekutive und Parlament.

Betrachtet man nur diejenigen Projekte, bei denen die Finanzlage von Bedeutung war, so zeigt sich, dass einzig bei den Exekutivreformen eine gute Finanzlage häufiger als Grund für die Reform genannt wird als finanzielle Schwierigkeiten. Wird eine schlechte Finanzlage als ursächlich für die Reform betrachtet, so herrscht bei den Auskunftspersonen die Vorstellung vor, dass die Reform trotz der misslichen Verhältnisse durchgeführt wurde.

Die Ergebnisse zum Einfluss der Gemeindefinanzen legen den Schluss nahe, dass die angespannte finanzielle Lage möglicherweise dazu führt, dass Reformen ein Thema werden, dass es aber nicht selten die finanziell besser gestellten Gemeinden sind, die versuchen, die Leistungsfähigkeit ihrer institutionellen Arrangements zu steigern.



Prozentanteil Projekte, bei denen die finanzielle Lage keinen direkten Einfluss auf die Lancierung des Reformprojektes hatte. $N=32/10/21/49/45/17/174$ (= Anzahl untersuchte Reformprojekte in den einzelnen Reformbereichen und total).

Abb. 2 Finanzielle Lage als Auslöser nach Reformtypen.

Trigger Ereignisse

In der Reformliteratur wird für mögliche Auslöser von Reformprozessen immer wieder auf sogenannte «*Trigger Ereignisse*» hingewiesen. Rund 60% der Auskunftspersonen geben auch in unserer Untersuchung an, dass ein konkretes Ereignis am Anfang ihres Reformprojekts stand. Prozentual am häufigsten ist dies bei den Reformen der Exekutive der Fall, am wenigsten oft bei den Parlamentsreformen und bei der Fusion der Schulgemeinden mit den politischen Gemeinden.

Auf die offen gestellte Frage nach konkreten Auslösern zeigt sich je nach Reformbereich ein unterschiedliches Bild, welches teilweise auch die Aussagen zu den sechs vorgeschlagenen Modellen von möglichen Auslösern relativiert:

- Bei den NPM-Reformen standen bei verschiedenen Projekten Probleme oder Vorstösse aus dem Bereich Exekutive/höheres Verwaltungskader am Anfang der Reformen, bei anderen waren es Vorstoss im Parlament. Auch Anregungen durch entsprechende Projekte in anderen Gemeinden oder durch Initiativen des Kantons wurden als Auslöser genannt. In verschiedenen Kantonen haben die Behörden in den 1990er Jahren in der Tat versucht, mit gezielten Unterstützungsmassnahmen NPM-Reformen auf der Ebene der Gemeinde zu lancieren.
- Bei den Exekutivreformen waren Veränderungen an der Struktur der Gemeindeinstitutionen (Ausgliederung der städtischen Werke, Änderungen der Verwaltungsabläufe) für die Lancierung der Projekte verantwortlich. Bei den Parlamentsreformen zeigt sich hingegen

kein eindeutiges Muster. Wiedereinführung der Gemeindeversammlung, neue Machtkonstellationen oder Abstimmungsergebnisse, Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), ein neues Gemeindegesetz, sinkende Beteiligung und Mangel an Kandidaten gehören zu den Reformauslösern.

- Bei der interkommunalen Zusammenarbeit ergeben sich zwei deutliche Schwerpunkte. Zum einen die Rekrutierungsprobleme und zum anderen kantonale Projekte (z.B. Luzern '99; 7 Fälle). Ebenfalls durch den Kanton (oder gar durch den Bund) ausgelöst wurden die Projekte durch die Delegation von Aufgaben an die Gemeinden und durch eine Änderung der Subventionspraxis bzw. durch Mitfinanzierungsverpflichtungen durch kantonale Stellen.
- Im Fall der Gemeindefusionen tritt wie bei der IKZ die überaus wichtige Rolle der Kantone hervor. Ausgelöst wurden die meisten Projekte entweder durch neue Regelungen in der Kantonsverfassung bzw. dem Gemeindegesetz (z.B. Thurgau) oder durch Förderungsprojekte, die auf den Finanzausgleich bzw. die Aufgabenteilung abzielten (z.B. Luzern '99). Aber auch durch die Lancierung von Initiativen (durch engagierte Bürger, Verbände oder im Parlament) kam es zu Projekten. Die seit langem bestehende Zusammenarbeit hingegen scheint eine untergeordnete Rolle zu spielen und ist eher bei der Frage, ob die Fusion erfolgreich abgewickelt werden kann, von Bedeutung.
- Beim Spezialfall Fusion von Schulgemeinde und politischer Gemeinde ist kein eindeutiges Muster erkennbar. Die Finanzlage und die zu verbessernde Koordination zwischen den beiden Gemeindetypen werden als Auslöser genannt.

Auch wenn die Ergebnisse aufgrund der beschränkten regionalen Repräsentativität der Reformprojekte mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden müssen, kommt doch die *Bedeutung des Kantons* deutlich zum Ausdruck. Seine Rolle deckt dabei die gesamte Bandbreite von Interventionsmöglichkeiten ab, welche von der konkreten gesetzlichen Verpflichtung zu Fusionen (ein Paradebeispiel hierfür ist der Kanton Thurgau), über gemeindegesetzliche Androhungen, eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu erzwingen oder Veränderungen der kantonalen Subventionspraxis (beispielsweise wie im Falle der Feuerwehr im Kanton Bern), bis zum Angebot von Hilfestellungen für an NPM interessierten Gemeinden (z.B. Kanton Bern) reichen kann.

Ein zweiter «konkreter Auslöser» von Reformen sind *Rekrutierungsschwierigkeiten*. Sie treten (mit Ausnahme der NPM-Projekte) bei allen Reformtypen in Erscheinung. Häufig genannt werden sie bei Exekutiv-reformen (Verkleinerung der Exekutive) und bei der interkommunalen Zusammenarbeit (Zusammenlegung der Gemeindeverwaltung), etwas weniger häufig bei den Parlamentsreformen und selten bei Fusionen.

Gemeindeinterne Krisen, wie beispielsweise Machtmissbrauch einzelner Gemeinderäte, zu wenig Kandidaten für Exekutivämter oder finanzielle Verfehlungen dürften demgegenüber, auch wenn sie wiederholt für Schlagzeilen sorgen, seltener konkrete Auslöser von kommunalen Reformprojekten sein.

Insgesamt zeigt die Reformpraxis, dass eine Vielzahl von Faktoren für die Lancierung eines Reformprojektes ausschlaggebend sein kann und es sich bei der Suche nach dem wichtigsten Faktor wohl eher um ein «akademisches Unterfangen» handelt, welches kaum – vor allem auch über die Zeit hinweg – zu allgemeingültigen Erkenntnissen gelangen wird. Die empirische Realität ist komplexer. Kaum umstritten dürfte demgegenüber die bereits früher gemachte Feststellung sein (vgl. Ladner 2001: 16), wonach sich die verschiedenen potentiellen Auslöser gegenseitig ergänzen und es insbesondere dann zu Reformen kommt, wenn mehrere Voraussetzungen (z.B. ein gewisser Problemdruck, ein positives Reformklima und motivierte Akteure) erfüllt sind.

Reformen geschehen und werden gemacht. Falsch wäre es, Reformen als zwingendes Produkt des sozialen Wandel zu betrachten. Sicher ist jedoch, dass die strukturellen Veränderungen die Voraussetzungen für Reformen verbessern können.

Die Initianten von Reformen

Die *Initiative* für die verschiedenen Reformprojekte ging in erster Linie von der Gemeindeexekutive aus, weiter werden der Gemeindepräsident und der Gemeindeschreiber genannt. Diese Ergebnisse decken sich ziemlich genau mit den Erkenntnissen aus der gesamtschweizerischen Erhebung bei den Gemeindeschreibern (vgl. Ladner *et al.* 2000: 158). Der Vergleich der verschiedenen Typen von Reformen zeigt, dass NPM-Reformen häufiger von der Exekutive und der Verwaltung initiiert werden. Bei den Exekutiv- und Parlamentsreformen liegt die Initiative bei den gewählten Politikerinnen und Politikern; ähnliches gilt auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit und bei den Fusionen, wobei hier allerdings bemerkenswert ist, dass der Gemeindeschreiber und die höheren Verwaltungskader deutlich weniger dazu beitragen.

Reformziele

Zwischen den verschiedensten *Reformzielen* wie beispielsweise Partizipation, politische Repräsentation, Responsivität, Effizienz, Effektivität, Wirtschaftlichkeit, Gleichheit und Wohlstand besteht ein gewisser «Trade-off» (vgl. dazu auch Mouritzen 1989), respektive eine Widersprüchlichkeit. Etwas

Tab. 1 Initianten des Reformprojekts nach Reformtyp.

Initiative	NPM	Exekutive	Parlament	IKZ	Fusionen	Fusion Schulgemeinden	Gesamt
Gemeindepräsident	36.4	40.0	30.0	45.1	38.3	41.2	38.1
Legislativmitglieder	15.2	20.0	35.0	2.0	2.1	0.0	8.6
Exekutivmitglieder	48.5	70.0	30.0	46.0	59.6	47.1	49.0
Gemeindeschreiber	39.4	30.0	25.0	27.5	10.6	23.5	23.9
oberes Verwaltungskader	45.5	0.0	10.0	27.5	4.3	0.0	19.3
mittleres Verwaltungskader	6.1	0.0	5.0	5.9	0.0	0.0	3.0
unteres Verwaltungskader	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Verwaltungsmitarbeiter	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bürger/-innen	0.0	10.0	45.0	5.9	19.1	23.5	15.7
Verband	3.0	0.0	0.0	3.9	10.6	0.0	4.1
FDP	15.2	30.0	5.0	0.0	8.5	5.9	7.6
CVP	3.0	30.0	5.0	0.0	2.1	5.9	3.5
SVP	3.0	10.0	0.0	0.0	2.1	0.0	2.0
SP	6.1	30.0	10.0	2.0	6.4	0.0	6.1
andere Parteien	3.0	20.0	0.0	2.0	2.1	0.0	3.0
Kanton	6.1	0.0	10.0	19.6	40.4	5.9	19.7
Medien	3.0	0.0	0.0	2.0	2.1	0.0	1.5
Wissenschaftler	6.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5
externe Berater	3.0	10.0	0.0	5.9	10.6	11.8	6.6
N=	33	10	20	51	47	17	198

Prozentanteil Projekte, bei dem die einzelnen Initianten bei den einzelnen Reformtypen aktiv geworden sind.

abstrakter und vereinfacht wird in der Literatur vielfach auf das «demokratische Dilemma» (vgl. Dahl 1994) verwiesen und von einem Gegensatz zwischen Demokratie und Effizienz ausgegangen. Mehr Demokratie führt zu weniger Effizienz und umgekehrt. Dem kann entgegen gehalten werden, dass es sich hier – vor allem in einer längerfristigen Perspektive – nicht um ein «Entweder-oder-Problem», sondern vielmehr um eine Optimierungsaufgabe handelt. Dies heisst, dass die staatliche Tätigkeit nicht nur über die output-seitige Messung staatlicher Aufgaben legitimiert werden kann, sondern dass

auch die demokratische Entscheidungsfindung über das «Was» und das «Wie» der staatlichen Leistungserbringung berücksichtigt werden muss. Effizient kann aus dieser Perspektive eine Leistung nur erbracht werden, wenn die demokratische Legitimation gewährleistet ist.

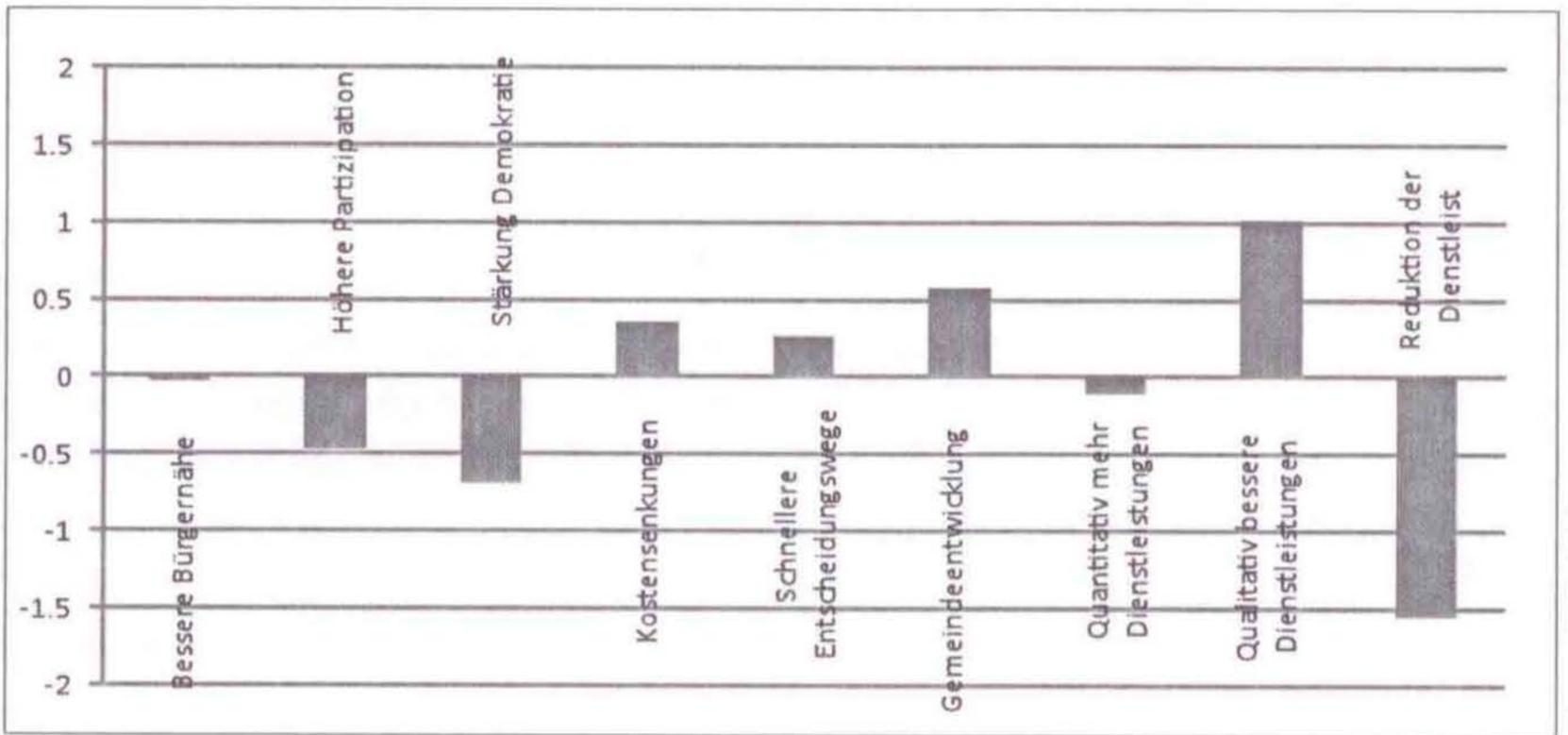
Mit Bezugnahme auf das «demokratische Dilemma» zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation wird den Reformen in den 1990er Jahren immer wieder ein *Bias für Effizienz- und Effektivitätsziele* zugeschrieben. Es wird vermutet, dass output-orientierte Aspekte der Legitimation wichtiger seien als Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung (Kübler/Ladner 2003, Ladner/Steiner 2005). Dies könnte in der Schweiz besonders stark der Fall sein, weil der Ausbaustandard der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten insgesamt verhältnismässig gross ist.

Nach dieser Unterscheidung lassen sich zwei Hauptgruppen von Zielen bestimmen: Ziele, die sich direkter auf die Bürgerinnen und Bürger beziehen, die deren Partizipation, eine Stärkung der Demokratie oder eine grössere Bürgernähe zum Inhalt haben, sowie Ziele, die direkt auf das Dienstleistungsangebot ausgerichtet sind (qualitative oder quantitative Erweiterung, Reduktion) oder die mit den Kosten, den Entscheidungen und der Steuerung der Gemeindeentwicklung zusammenhängen.

Die Reformziele lassen sich für die Gesamtheit der Reformprojekte sowie für die verschiedenen Typen von Reformen untersuchen. Im Folgenden werden zuerst die Ziele für alle Reformprojekte zusammen betrachtet. Dies ergibt einen Einblick in den Grundtenor der Reformaktivitäten in den 1990er Jahren. Danach werden die einzelnen Reformbereiche angeschaut.

Reformziele über alle Reformprojekte gesehen

Über alle Reformprojekte gesehen dominiert bei den Reformzielen die qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes gefolgt von einer besseren Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung (vgl. Abbildung 3). Genannt werden ausserdem Kostensenkungen und schnellere Entscheidungswege. Nicht explizit intendiert ist eine Reduktion des Dienstleistungsangebotes (allerdings auch kein quantitativer Ausbau) sowie mehr Bürgernähe, höhere Partizipation und eine Stärkung der Demokratie. Damit stehen, über alle Reformbereiche betrachtet, Fragen der Effizienz und Effektivität im Vordergrund, während die Verbesserung des Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürger sowie die Stärkung der Demokratie – anderes als beispielsweise in Deutschland mit der Debatte über die Bürgerkommune und die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene (Bogumil et al. 2003) – keine expliziten Ziele der Reformen sind. Die Reformprojekte sind aber auch mehrheitlich nicht explizit als Sparübungen und nicht als gezielte Reduktion



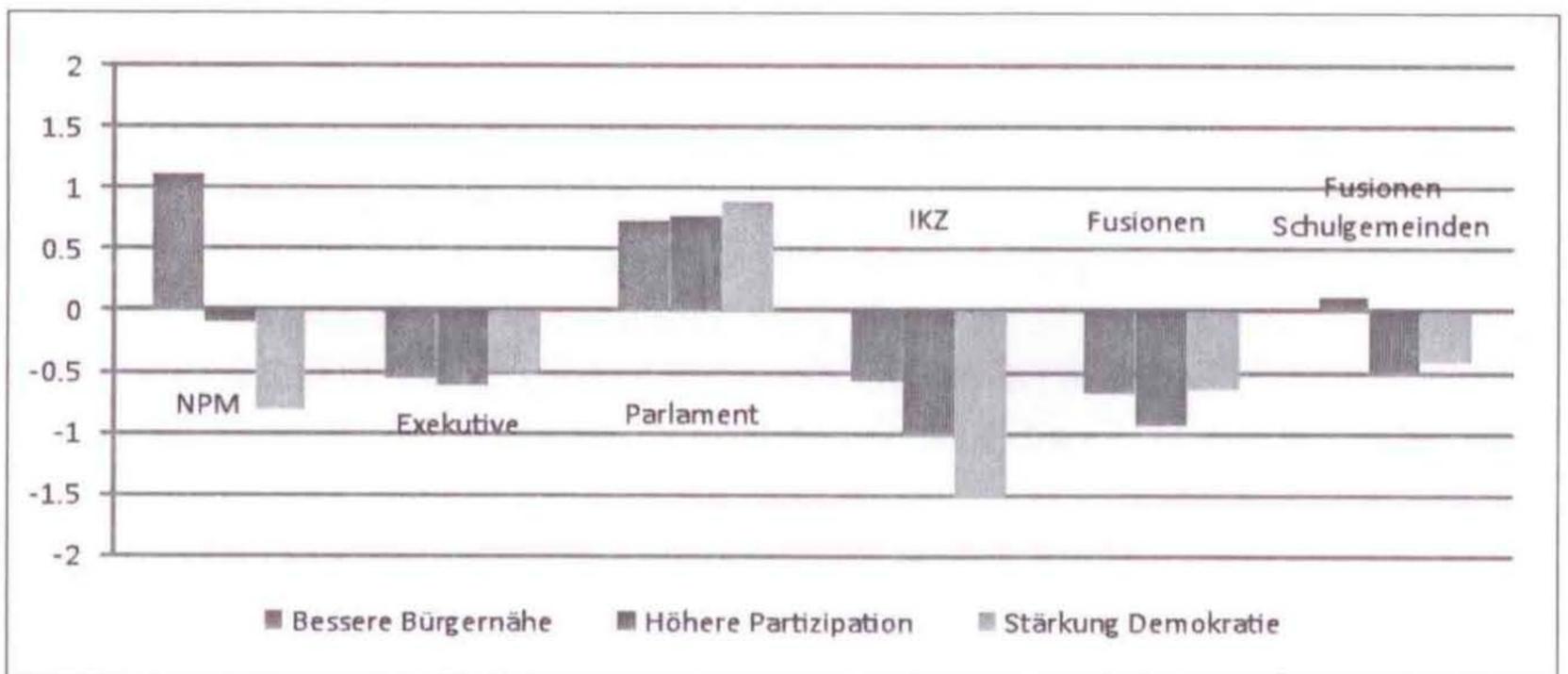
Nmin = 144.

Abb. 3 Ziele der Reformprojekte.

des Dienstleistungsangebots gedacht. Von Interesse wäre hier, wie weit diese Zielhierarchie auch von den Bürgerinnen und Bürgern geteilt wird; dazu liegen leider keine vergleichbaren Angaben vor.

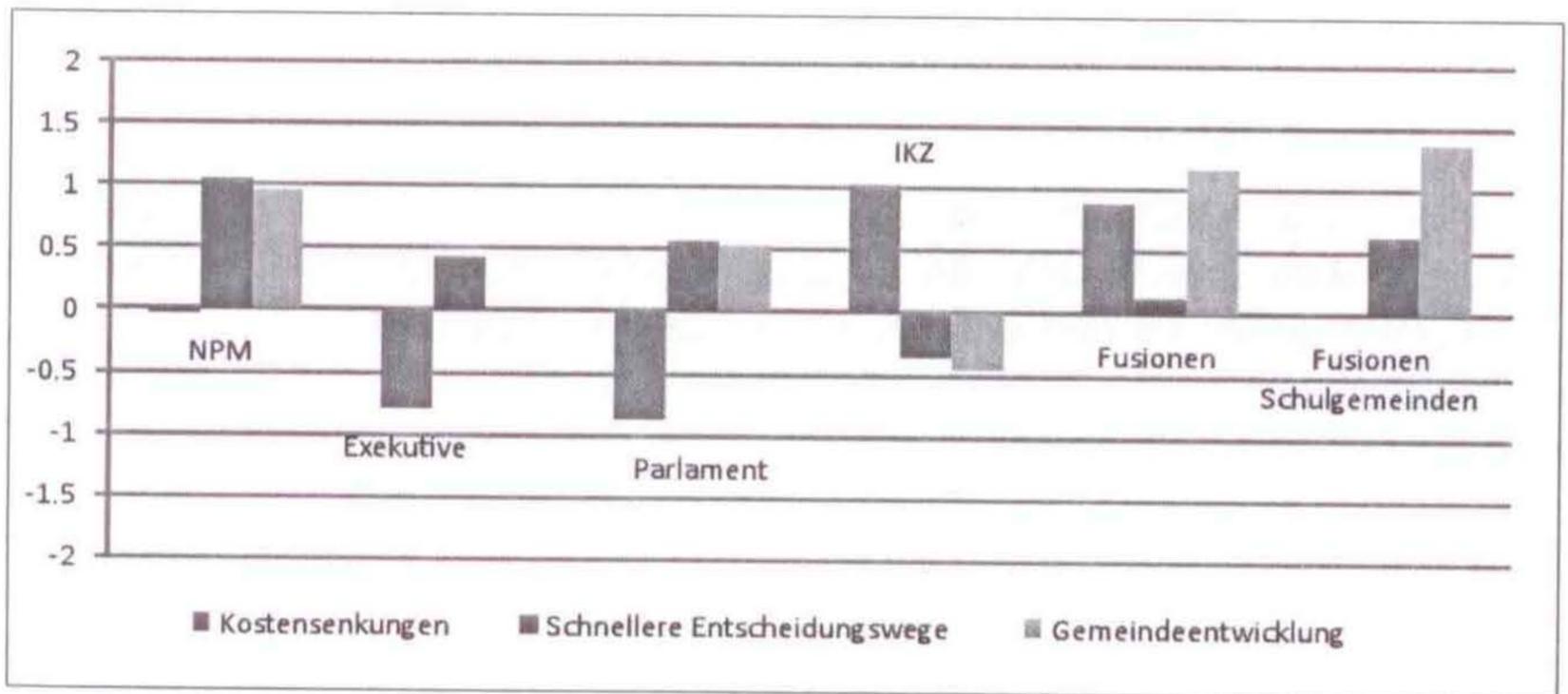
Reformziele nach einzelnen Reformbereichen

In den verschiedenen Reformbereichen werden unterschiedliche Projektziele verfolgt. NPM-Reformen haben beispielsweise zum Ziel, die Bürgernähe zu erhöhen. Es geht ihnen aber nicht darum, die Partizipation zu erhöhen oder die Demokratie zu stärken (vgl. Abbildung 4). Nur bei den Parlamentsreformen sind neben der Bürgernähe auch eine höhere Partizipation und die Stärkung der Demokratie erklärte Ziele. Bei den anderen Reformen sind eine Verbesserung des Verhältnisses zu den Bürgerinnen keine erklärten



Nmin = 29/9/17/32/30/14.

Abb. 4 Projektziele: Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern.

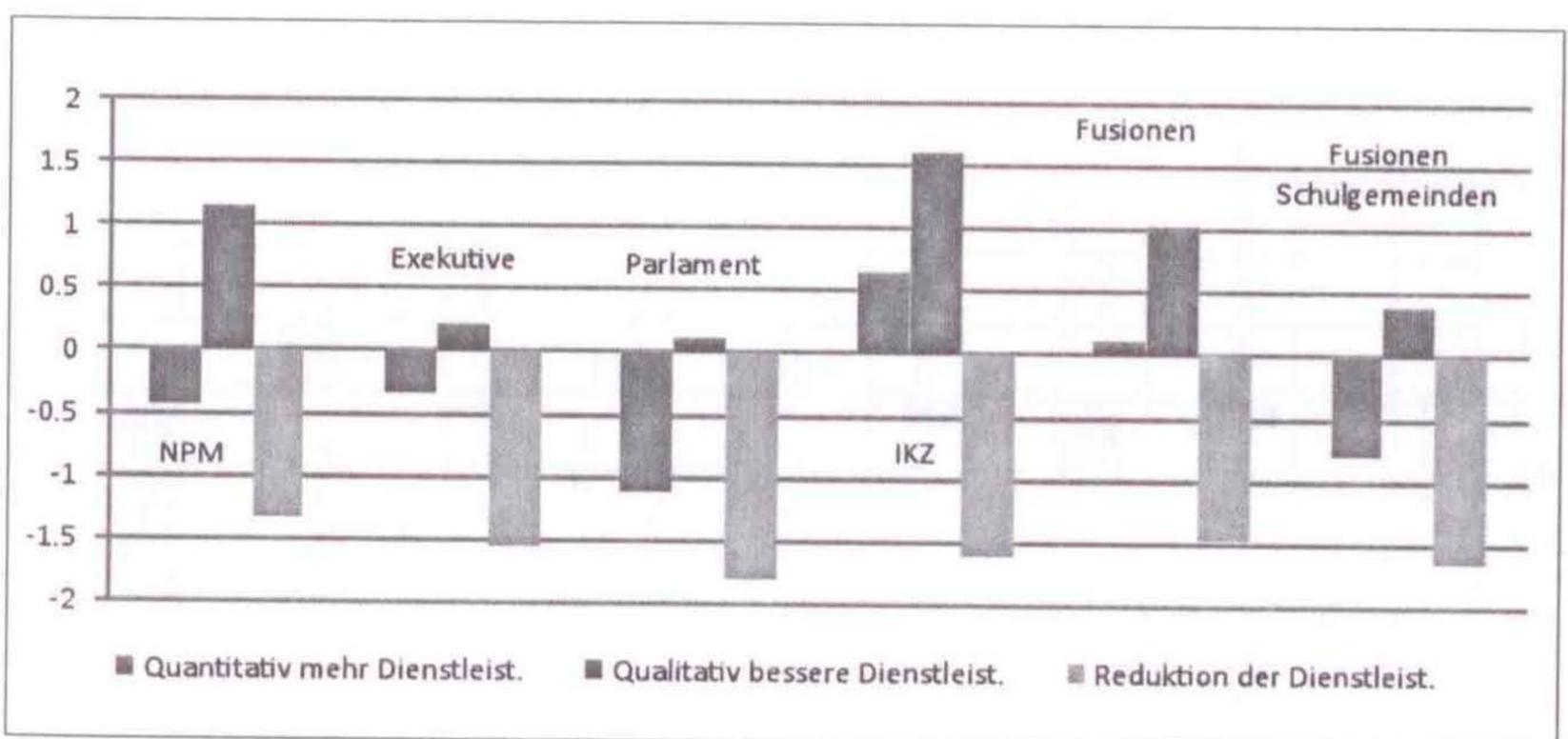


Nmin = 29/9/17/32/30/14.

Abb. 5 Projektziele Kostensenkung, Gemeindeentwicklung, Entscheidungswege.

Ziele. Insgesamt kann somit geschlossen werden, dass in der Schweiz Ende der 1990er Jahren die Stärkung der Demokratie kaum ein primäres Anliegen der Gemeindereformen war.

Abbildung 5 zeigt, dass Kostensenkungen vor allem bei der interkommunalen Zusammenarbeit und bei den Fusionen ein erklärtes Ziel sind, während bei NPM, wie auch bei den Reformen von Exekutive und Parlament sowie bei der Fusion der Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde die Verbesserung der Entscheidungswege im Vordergrund stehen. Mit NPM soll auch die Gemeindeentwicklung gefördert werden. Dieses Ziel wird auch bei den Parlamentsreformen genannt und ist vor allem bei den Fusionsprojekten besonders wichtig.



Nmin = 29/9/17/32/30/14.

Abb. 6 Projektziele „Dienstleistungsangebot“.

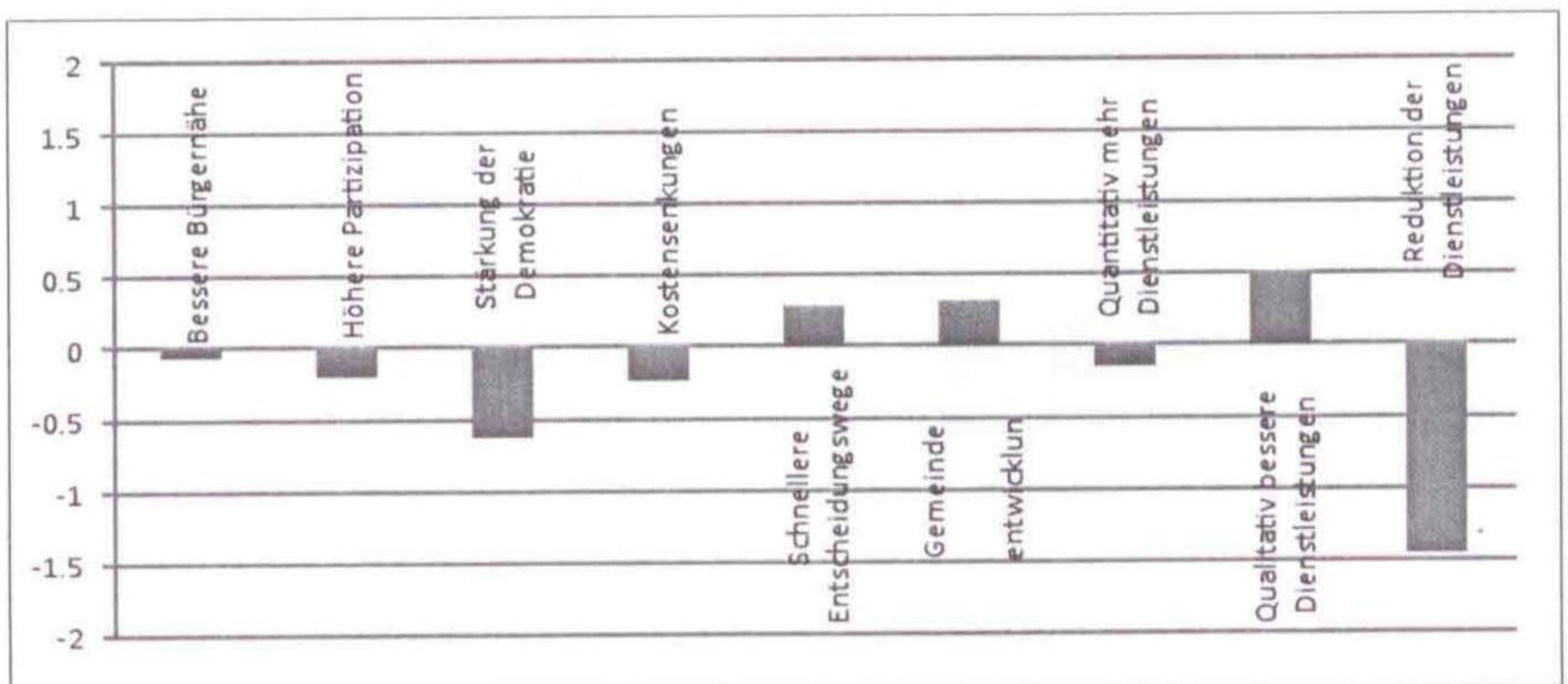
Was das Dienstleistungsangebot anbelangt (vgl. Abbildung 6), so zeigt sich, dass in keinem Fall eine Reduktion der Dienstleistungen angestrebt wird. Allerdings soll das Dienstleistungsangebot quantitativ auch nicht ausgebaut werden. Einzig bei der interkommunalen Zusammenarbeit erhofft man sich, dass man durch die Zusammenarbeit zu zusätzlichen Dienstleistungen kommt. In besonderem Masse im Vordergrund steht die qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebots, und zwar sowohl bei NPM wie auch bei IKZ und Fusionen.

Auswirkungen

Ob mit einem Reformprojekt die intendierten Auswirkungen erzielt werden können, kann, wenn überhaupt, erst nach längerer Zeit verlässlich festgehalten werden. Erste Wirkungen können sich aber bereits im Verlauf des Projektes bemerkbar machen. Aus diesem Grund scheint es hier angebracht, die Auswirkungen der Reformprojekte unabhängig vom Status des Projektes, so wie sie von den Auskunftspersonen wahrgenommen werden, darzustellen. Dabei wird wiederum zuerst die Gesamtheit der Reformprojekte betrachtet und dann nach den einzelnen Reformbereichen unterschieden.

Auswirkungen über alle Reformprojekte gesehen

Über alle Projekte gesehen, konnte vor allem die Qualität des Dienstleistungsangebotes gesteigert, die Gemeindeentwicklung gefördert und die Entscheidungswege verbessert werden (vgl. Abbildung 7). Keine positiven Auswirkungen hatten die Reformen bei der Quantität der Dienstleistungen, bei der Kostensenkung und bei der Steigerung von Partizipation und



2 = trifft voll und ganz zu; -2 = trifft überhaupt nicht zu, Nmin = 126

Abb. 7 Auswirkungen der Reformprojekte (alle Projekte).

Tab. 2 Auswirkungen nach Reformtyp.

	NPM		Exclusive		Parlament		IKZ		Fusionen		Schul. gemeinden		alle Projekte	
	Drs.	N=	Drs.	N=	Drs.	N=	Drs.	N=	Drs.	N=	Drs.	N=	Drs.	N=
Bessere Bürgernähe	0.0	24	-0.1	9	-0.4	13	0.0	33	0.3	35	-0.5	13	-0.1	143
Höhere Partizipation	0.0	21	-0.4	7	0.3	12	-0.6	29	0.1	30	-0.4	12	-0.2	123
Stärkung der Demokratie	-1.1	22	-0.1	8	0.0	13	-1.3	30	-0.2	32	-0.2	14	-0.6	132
Kostensenkungen	-0.6	23	-0.7	9	-1.0	13	0.4	37	0.1	32	-0.6	14	-0.2	145
Schnellere Entscheidungswege	0.5	24	0.7	7	0.2	13	0.1	34	0.6	32	0.4	14	0.3	140
Gemeindeentwicklung	0.1	22	-0.1	8	0.3	13	-0.3	29	1.0	31	1.2	14	0.3	134
Quantitativ mehr														
Dienstleistungen	-0.9	24	-0.5	8	-1.0	10	0.3	35	0.5	31	-0.1	12	-0.2	136
Qualitativ bessere Dienstleistungen	0.3	24	0.1	8	0.0	11	1.0	38	0.7	31	0.6	12	0.5	140
Reduktion der Dienstleistungen	-1.6	24	-1.4	9	-1.4	10	-1.6	28	-1.3	28	-1.6	12	-1.5	126

2.5 = trifft voll und ganz zu; - 2.5 = trifft überhaupt nicht zu

Bürgernähe. Nicht der Ansicht sind die Auskunftspersonen auch, dass die Demokratie gestärkt wurde. Und schliesslich wurde mehrheitlich auch keine Reduktion der Leistungen festgestellt.

Auswirkungen nach einzelnen Reformbereichen

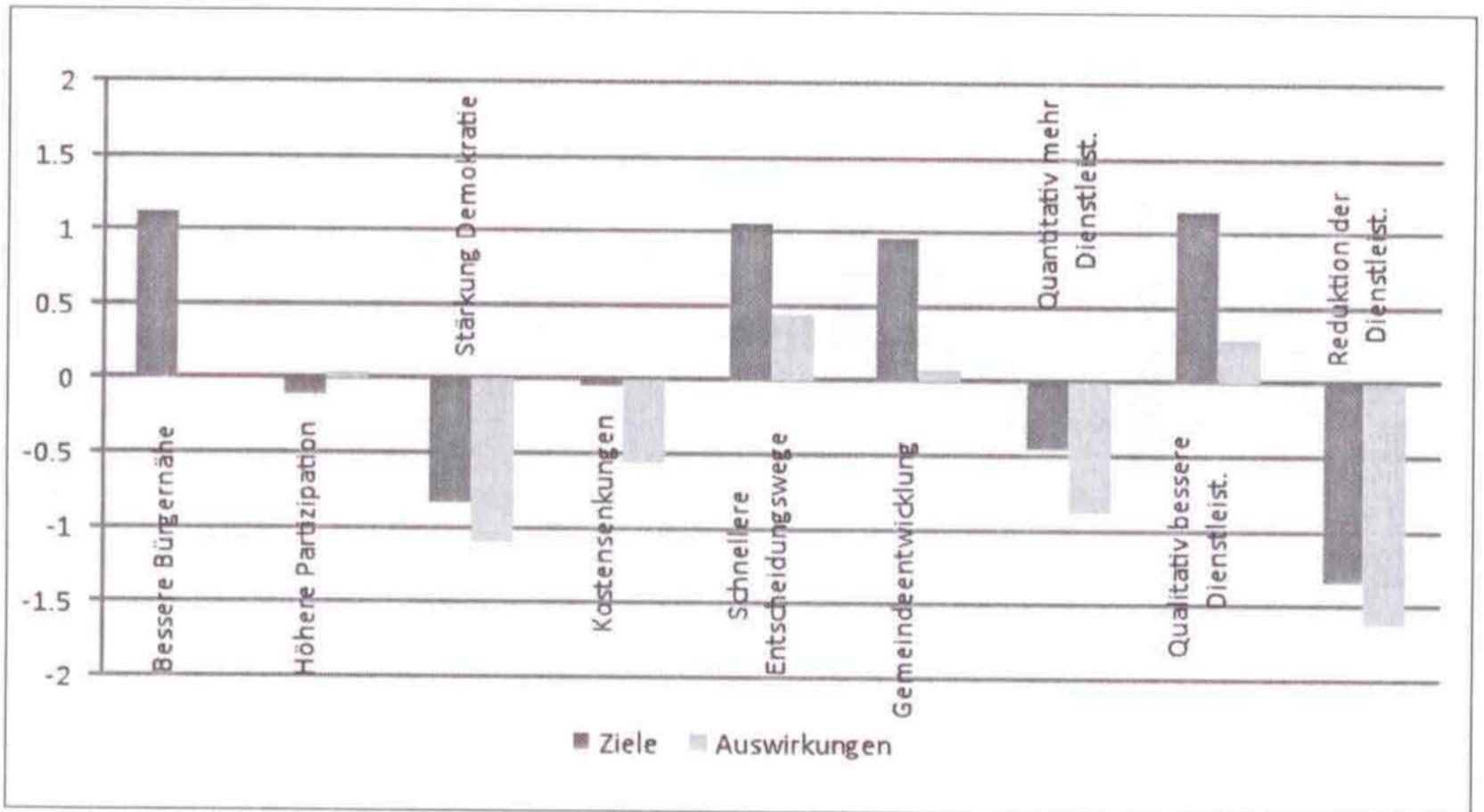
Betrachtet man die *Auswirkungen für die einzelnen Typen von Reformen*, so zeigen sich allerdings gewisse Unterschiede (vgl. Tabelle 2): Bei den *NPM-Reformen* sind mit schnelleren Entscheidungswegen und qualitativ besseren Dienstleistungen erste positive Veränderungen bemerkbar geworden. Weder deutlich positiv noch negativ schneiden die Bürgernähe, die Partizipation und Förderung der Gemeindeentwicklung ab. Kostensenkungen oder eine Stärkung der Demokratie konnten aber mit den NPM-Projekten bis anhin nicht realisiert werden. Entgegen den Befürchtungen einiger NPM-Gegner haben die NPM-Projekte nicht zu einer Reduktion der Dienstleistungen geführt. Allerdings gilt es zu bedenken, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung noch kaum Projekte abgeschlossen waren und dass sich die konkreten Auswirkungen wohl erst nach Abschluss der Projekte sowie einer gewissen Umstellungszeit einstellen. Ansonsten wäre der Leistungsausweise dieser Reformprojekte mehr als durchzogen.

Deutlich besser bewertet werden die Fusionen. Besonders positiv werden die Auswirkungen auf das Entwicklungspotential der Gemeinde (die Art und Weise, wie sich die Gemeinde weiterentwickelt und im interkommunalen Wettbewerb behauptet) veranschlagt. Aber auch die Entscheidungswege sind verbessert worden und vor allem konnte das Dienstleistungsangebot quantitativ ausgebaut und qualitativ verbessert werden. Vermeldet werden weiter Kostensenkungen. Und ebenfalls leicht im Plus liegen die Bürgernähe, die Partizipation und die Stärkung der Demokratie.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit findet sich etwas abgeschwächt ein ähnliches Muster wie bei den Fusionen, wobei es aber auch zu markanten Abweichungen kommt. Negativ bewertet werden Partizipation und Demokratie, die Auswirkungen auf die Gemeindeentwicklung sind deutlich weniger positiv und auch die Entscheidungswege konnten nicht im selben Masse beschleunigt werden. Dafür konnten in stärkerem Ausmass Kostensenkungen festgestellt werden.

Auswirkungen und Ziele im Vergleich

Zur Beurteilung eines Projektes können die Auswirkungen mit den Projektzielen verglichen werden. Hierbei handelt es sich um einen klassischen Ist-Soll-Vergleich. Abbildung 8 zeigt, dass bei den vier grossen Zielen der NPM-Reformen, positive Impulse für die Gemeindeentwicklung, schnellere



2 = trifft zu; -2 = trifft nicht zu.

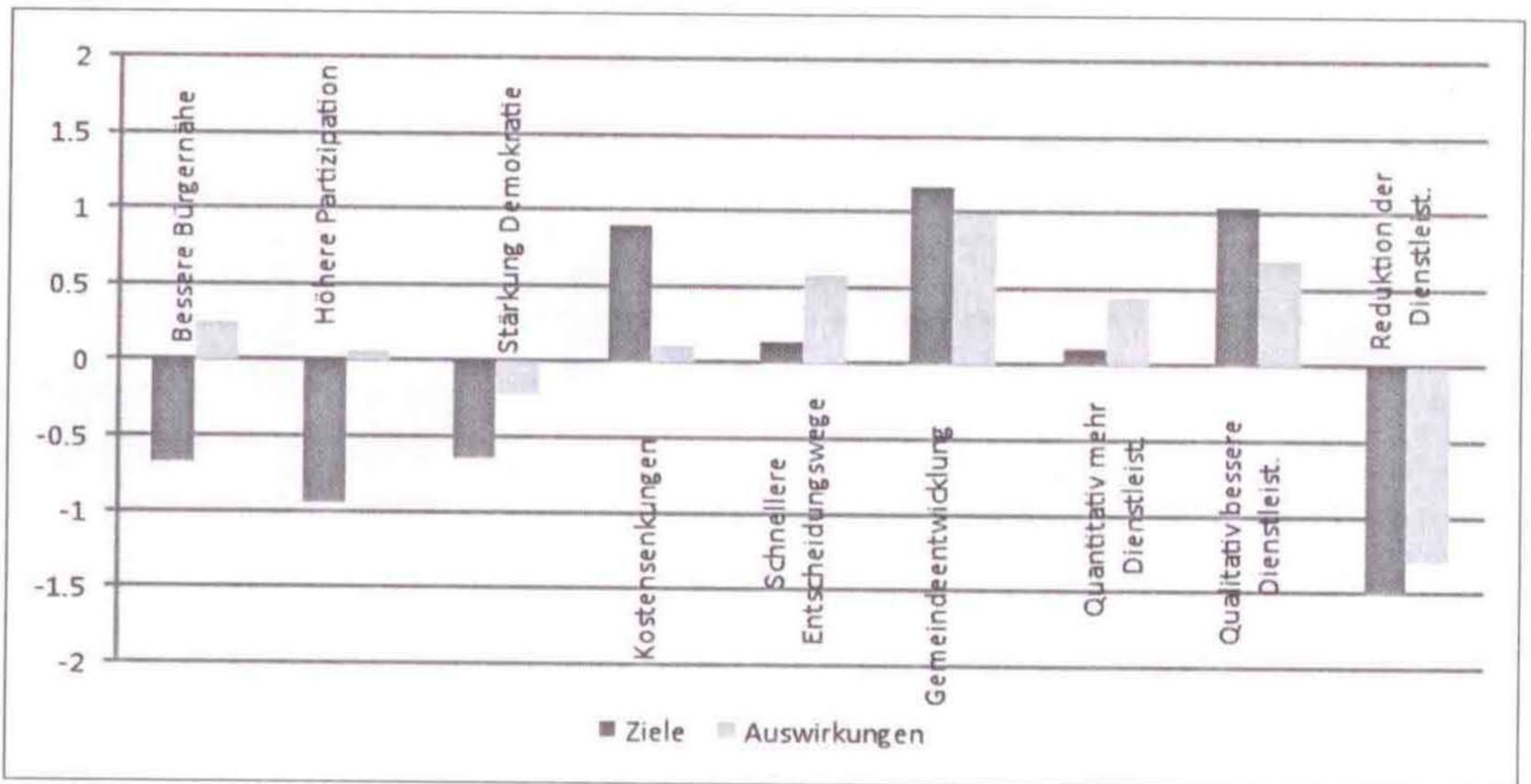
Abb. 8 Ziele und Auswirkungen im Vergleich: NPM-Reformen.

Entscheidungswege, qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes und bessere Bürgernähe, die Auswirkungen zwar in diese, oder zumindest nicht in eine andere Richtung zeigen, aber deutlich hinter den Zielen zurückliegen. Vor allem im Fall der Bürgernähe mag dies erstaunen, da eine solche zumindest teilweise auch ohne kostspielige Umstellungen erreicht werden kann.

Eine Stärkung der Demokratie, Kostensenkungen, ein quantitativer Ausbau der Dienstleistungen und eine Reduktion des Dienstleistungsangebots waren, zumindest gemäss Auskunft der Verantwortlichen, keine erklärten Projektziele, so dass das Fehlen der entsprechenden Auswirkungen in diese Richtung nicht als Misserfolg gewertet werden kann.

Bei den Fusionsprojekten zeigt sich, allerdings mit einer nicht ganz unbedeutenden Ausnahme, dass Ziele und Auswirkungen durchaus in einem befriedigenden Verhältnis zueinander stehen: vor allem in den Bereichen Bürgernähe, Partizipation und Stärkung der Demokratie konnte mehr erreicht werden als erwartet (vgl. Abbildung 9). Einzig bei der Kostensenkung scheinen die Auswirkungen doch relativ klar hinter den gestellten Zielen zurückzuliegen.

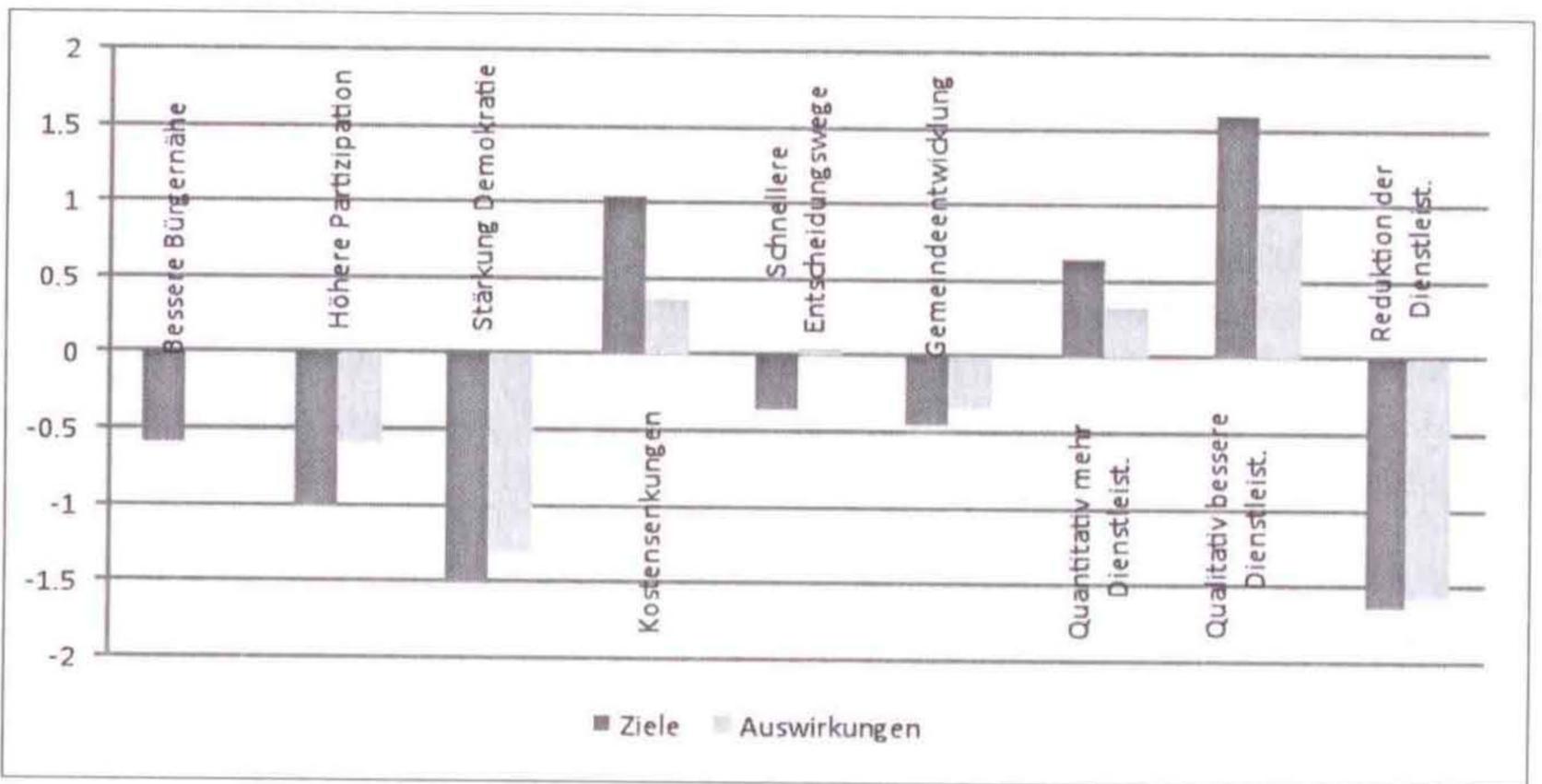
Bei der interkommunalen Zusammenarbeit ergibt der Vergleich auf den ersten Blick ein ähnliches Bild wie bei den Fusionen (vgl. Abbildung 10). Auffallend ist jedoch, dass in „demokratischer Hinsicht“, das heisst dort, wo es um das Verhältnis Gemeinde-Bürgerschaft geht, keine (unerwarteten) positiven Auswirkungen festzustellen waren. Auch hier sind Kostensenkungen nicht so eingetreten, wie man sich das erhofft hatte. Auch was



2 = trifft zu; -2 = trifft nicht zu.

Abb. 9 Ziele und Auswirkungen im Vergleich: Fusionen.

die quantitative Ausweitung des Dienstleistungsangebots anbelangt, sind die Auswirkungen, anders als bei den Fusionen, hinter den Erwartungen zurückgeblieben.



2 = trifft zu; -2 = trifft nicht zu.

Abb. 10 Ziele und Auswirkungen im Vergleich: IKZ.

Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Betrachte man alle Reformprojekte zusammen, so ergibt sich für die Reformtätigkeit der Schweizer Gemeinden am Ende des 20. Jahrhunderts folgendes Bild: Gesteigert, gefördert und verbessert wurden vor allem die Qualität des Dienstleistungsangebotes, die Gemeindeentwicklung und die

Entscheidungswege. Die Reformen führten jedoch nicht zu einer Ausweitung des Dienstleistungsangebotes, was angesichts der zum Zeitpunkt der Reformen dominierenden negativen Haltung gegenüber einem immer einflussreicher werdenden Staatsektor auch nicht erstaunt. Kostensenkungen konnten jedoch mehrheitlich auch nicht erzielt werden.

Die Reformen haben keinesfalls zu einer Stärkung der lokalen Demokratie geführt. Weder wurde die politische Partizipation gesteigert noch die Bürgernähe erhöht. Mit Ausnahme der Bürgernähe im Fall von NPM-Reformen gehörte die Verbesserung der Demokratie allerdings auch nicht zu den erklärten Reformzielen der wichtigsten Reformaktivitäten. Einzig bei den bedeutend weniger zahlreichen Parlamentsreformen ging es auch darum, die Qualität der Demokratie zu steigern. Bei den NPM-Projekten hat sich eine Erhöhung der Bürgernähe noch nicht eingestellt.

Auf die eingangs gestellte Frage nach dem Verhältnis zwischen Demokratie und Effizienz steht in den Schweizer Gemeinden – zumindest für die hier betrachtete Reformwelle – ganz klar die Leistungsfähigkeit und nicht die Steigerung der Demokratie «von unten» im Vordergrund. Dies erstaunt die Kenner des politischen Systems der Schweiz zumindest insofern wenig, als die Bürgerinnen und Bürger hierzulande bereits über weitgehende direktdemokratische Einflussmöglichkeiten verfügen. Damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, ja sogar wahrscheinlich, dass Fragen der Verbesserung der lokalen Demokratie zu einem späteren Zeitpunkt auf die Reformagenda kommen werden.

Beschränkt man sich bei der Betrachtung auf die drei grössten, sich teilweise in einem Konkurrenzverhältnis befindlichen Reformstrategien (Fusionen, IKZ und NPM) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit, so schneiden die Gemeindefusionen am besten ab. An zweiter Stelle folgt die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), wobei sich hier allerdings demokratiethoretische Bedenken bemerkbar machen. Weniger positiv sieht zum Erhebungszeitpunkt die Bilanz der NPM-Reformen aus.

Leider erlaubt die gewählte Untersuchungsanlage keine direkten Aussagen über den Einfluss der institutionellen Reformen auf die verschiedenen substantziellen öffentlichen Politiken. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass je nach Politikbereich Unterschiede bestehen. Die Reorganisation ineffizienter Verfahren und unnötiger Doppelspurigkeiten sowie die Straffung der Entscheidungswege können in allen Bereichen zu einer Verbesserung des Leistungsangebotes führen. Die reine Steuerung über den Outcome, wie das von NPM gefordert wird, bedingt aber klar messbare Indikatoren, die beispielsweise für die Schule oder das Gesundheitswesen kaum oder nur mit sehr grossem Aufwand zu erheben sind. Fusionen können das Entwicklungspotential einer Gemeinde verbessern, können zu einer Professionalisierung der Verwaltung und zu Kosteneinsparungen führen. Eine

Professionalisierung bringt aber vor allem dort etwas, wo komplexe und anspruchsvolle Arbeitsleistungen erbracht werden müssen. Steuerveranlagungen, Baubewilligungen und das Betreuen von Sozial- und Fürsorgefällen müssten in einer grösseren Verwaltung in einer besseren Qualität erbracht werden können. Die Entwicklungsplanung der Gemeinde oder der Schulbetrieb bedarf hingegen einer gewissen Nähe zu den Betroffenen.

Literaturverzeichnis

- Bogumil J., Holtkamp L. und Schwarz G., *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*. Berlin, 2003.
- Dahl R. A., «A democratic dilemma: system effectiveness versus citizens participation», in: *Political Science Quarterly* 1994(1), 23-34, 1994.
- Dolowitz D. P. and Marsh D., «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making», in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, Nr. 1, pp. 5-24, 2000.
- Geser H., Höpflinger F., Ladner A., Meuli U. und Schaller R., *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandel*. Schlussbericht NF-Projekt Nr. 12-32586-92. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1996.
- Gorges M. J., Blind A., «New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution», in: *Politics*, Vol 21 (2), 137-145, 2001.
- Göhler G. (Hrsg.), *Grundfragen zur Theorie politischer Institutionen*. Opladen, 1987.
- Göhler G., «Einleitung: Politische Ideengeschichte – institutionentheoretisch gelesen», in: Göhler G. et al. (Hrsg.), *Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 7-20, 1990.
- Göhler G., «Politische Institutionen und ihre Kontext». Begriffliche und konzeptuelle Überlegungen zur Theorie der politischen Institutionen, in: ders. (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen*, Baden-Baden, 19-46, 1994.
- Göhler G., «Einleitung», in: Göhler Gerhard (Hrsg.). *Institutionenwandel. Leviathan. Sonderheft 16/1996*, 7-17, 1997.
- Göhler G., «Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel», in: Göhler, Gerhard (Hrsg.). *Institutionenwandel. Leviathan. Sonderheft 16/1996*, 21-56, 1997.
- Hall P. A., «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain», in: *Comparative Politics* 25 (3), 275-296, 1993.

- Hall P. A. and Taylor Rosemary C. R., «Political Science and the Three New Institutionalism», in: *Political Studies* 44 (5), 936-957, 1996.
- Hesse J. J. und Benz A., *Die Modernisierung der Staatsorganisation*. Baden-Baden: Nomos, 1990.
- Imboden M., *Helvetisches Malaise*. Zürich: Evangelische Zeitbuchreihe, 1964.
- Knill C. and Lenschow A., «Seek and ye shall find! Linking different perspectives on institutional change», in: *Comparative Political Studies* 34 (2), 187-215, 2001.
- Kübler D. und Ladner A., «Local Government Reform in Switzerland. More for than by – but what about of», in: Norbert Kersting / Angelika Vetter (eds.): *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich, 137-156, 2003.
- Ladner A., Arn D., Friederich U., Steiner R. und Wichterich J., *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal, 2000.
- Ladner A., «Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser», in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Issue 3, 1-24, 2001.
- Ladner A. und Steiner R., «Die Schweizer Gemeinden im Wandel. Konvergenz oder Divergenz?», in: *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* 9 (1), 233-259, 2003.
- Ladner A. und Steiner R., «Reforming the Swiss Municipalities – Efficiency or Democracy?», in: Kriesi, Hanspeter, Peter Farago, Martin Kohli and Milad Zarin-Nejadan (eds.), 2005. *Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.
- Ladner A., «Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik». Chavannes-près-Renens: *Cahier de l'IDHEAP* Nr. 237, 2005.
- Lowndes V., «Varieties of new institutionalism: a critical appraisal», in: *Public Administration* 74 (2), 181-197, 1996.
- March J. G. and Olsen J. P., «The New Institutionalism: Organizational Factors» in the *Political Life*, *American Political Science Review* 78 (3), 734-49, 1984.
- March J. G. and Olsen J. P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- March J. G. and Olsen J. P., «Institutionel Perspectives on Political Institutions». In: *Governance* 9, 247-264, 1996.
- Mouritzen P. E., «City Size and Citizen's Satisfaction», *European Journal of Political Research* 17, 661-688, 1989.

- Nedelmann B. (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*. Opladen, 1996.
- North D. C., *Theorie des institutionellen Wandels*. Tübingen. J.C.B. Mohr, 1988.
- Peters G. B., «Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms», *West European Politics*, Vol. 20, No. 4, 71-88, 1997.
- Pierson P., «Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics», in: *American Political Science Review* 94 (2), 251-267, 2000.
- Pierson P., «The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change», in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, 475-499, 2000.
- Reich S., «The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective», in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, 501-522, 2000.
- Rieder S. und Widmer T., *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern: Haupt., 2007.
- Tsebelis G., «Veto Players and Institutional Analysis», in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, 441-474, 2000.