

# NPM und die Gemeinden

Andreas Ladner

## 1 New Public Management auf Gemeindeebene

Mindestens zwei Gründe sprechen dafür, dass die kommunale Ebene für eine Neugestaltung von Politik und Verwaltung auf den Grundlagen des New Public Management (NPM) geradezu prädestiniert ist. Erstens erfahren die staatlichen Tätigkeiten auf der Gemeindeebene ihren höchsten Konkretisierungsgrad und münden mehrheitlich in klar erkennbare Dienstleistungen, die sich in Form von Produkten definieren lassen. Zweitens ist in den Gemeinden die Distanz zwischen den Behörden und der Bevölkerung deutlich kleiner als auf Kantons- und Bundesebene, und in vielen Fällen besteht eine unmittelbare Verknüpfung zwischen der Finanzierung und der Erbringung einer Leistung.

Der Wandel von der inputorientierten zur wirkungsorientierten Steuerung staatlichen Handels, der als das eigentlich innovative Kernelement des NPM angesehen werden kann, basiert auf der Vorstellung, dass staatliche Aktivitäten auf die Erstellung konkreter Produkte fokussiert werden können. Die Stimmberechtigten oder das Parlament können dann diese Produkte in einem von ihnen festgelegten Anfertigungs- und Ausbaustandard in vollständigem Wissen um den Preis, den sie dafür zu bezahlen haben, bestellen. Je konkreter staatliche Dienstleistungen sind, desto einfacher ist es, sowohl die Produkte zu definieren und ihnen einen Preis zuzuweisen als auch Vereinbarungen über ihre Erstellung zu treffen und das Einhalten dieser Vereinbarungen zu kontrollieren. So lassen sich Ver- und Entsorgungsdienstleistungen (Energie, Wasser, Abwasser, Kehricht), aber auch Fürsorge- und Betreuungsaufgaben einfacher in Form von Produkten konkretisieren als das Erarbeiten von Gesetzesvorlagen, die Koordination und Überwachung substaatlicher Tätigkeiten oder die Vertretung der Landesinteressen auf dem internationalen Parket.

Die vom NPM geforderten stärkeren Akzente auf dem Dienstleistungscharakter und der Kundenorientierung staatlicher Tätigkeit setzen Interaktion und Nähe voraus. In den Gemeinden wird der Staat über seine Tätigkeiten sicht- und greifbar. Zudem kommen Bürgerinnen und Bürger am häufigsten auf der Gemeindeebene mit dem Staat in direkten Kontakt. Sei dies auf der Gemeindeverwaltung selbst, oder sei dies, wie heute immer häufiger, über die verschiedenen Angebote aus dem Bereich des E-Governments. Nicht unwesentlich ist schliesslich, dass in den Gemeinden der Kreis der Leute, die von einer bestimmten Leistung profitieren oder betroffen sind, häufiger deckungsgleich ist mit dem Kreis der Leute, die für diese Leistung aufkommen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).

Diesen die Einführung von NPM unterstützenden Elementen steht im Fall der Schweiz die oft sehr geringe Gemeindegrösse entgegen. So hat beispielsweise mehr als die Hälfte

der Schweizer Gemeinden weniger als 900 Einwohner und verfügt nur über minimale Verwaltungsstrukturen. In vielen Fällen können in diesen Kleingemeinden strategische und operative Tätigkeiten nicht klar getrennt werden, da die Gemeinden darauf angewiesen sind, dass die Politikerinnen und Politiker gewisse operative Tätigkeiten selbst an die Hand nehmen. Häufig fehlt es auch sowohl auf der Seite der Politik wie auch auf der Seite der Verwaltung – welche in den Kleinstgemeinden im besten Fall eine Person vollzeitlich beschäftigt – an den Ressourcen, um den Mehraufwand der Einführung einer NPM-Organisation zu bewältigen.

## 2 Aufkommen und Verbreitung

New Public Management war in den Schweizer Gemeinden früh ein Thema. Bereits Mitte der 1990er Jahre war eine grössere Zahl von NPM-Reformprojekten in Vorbereitung oder angelaufen (vgl. Haldemann/Schedler 1995 S. 99ff.). Zu den ersten Projekten in Gemeinden und Städten gehörten die Neue Stadtverwaltung Bern (NSB), die Stadtverwaltung Zürich, das Dienstleistungsunternehmen Köniz (DUK), die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in Winterthur, die Verwaltungsreform 97 in Dübendorf sowie verschieden Projekte mit Teilelementen von NPM in Baden, Wettingen, Burgdorf, Lyss, Muri, St. Moritz, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Küsnacht und Wetzikon. Besonders zu erwähnen gilt es schliesslich auch ein Pilotprojekt, das vom Verband Bernischer Gemeinden (VBG) zusammen mit den sieben Gemeinden Aarberg, Dürrenroth, Langnau, Saanen, Sigriswil, Wohlen und Worb durchgeführt worden ist (vgl. Seewer 1995).

Im Rahmen eines Nationalfondprojekts wurde 1998/1999 eine gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung zu den Reformaktivitäten in den Gemeinden durchgeführt. Aus dieser Umfrage ging hervor, dass sich gegen Ende der 1990er Jahre bereits ein Drittel (34,7 Prozent) der Gemeinden mit NPM befasst hatte.<sup>1</sup> Rund ein Viertel (25,3 Prozent) der Gemeinden hatte bereits erste Gehversuche in Sachen NPM unternommen oder zumindest Reformen lanciert, die in einem gewissen Zusammenhang zur «NPM-Philosophie» standen. Diese Zahlen deuteten, angesichts der vielen kleinen Gemeinden, die sich für NPM nur bedingt eignen, auf eine positive Resonanz der NPM-Reformen in den Gemeinden hin.

Bereits damals galt es jedoch, diese Verbreitung zu relativieren. Aufgrund der fehlenden klaren und abschliessenden Definition von NPM wurde unter dem Begriff eine ganze Reihe unterschiedlicher Reformmassnahmen subsumiert. Dazu zählten rein organisatorische Veränderungen wie beispielsweise die Abschaffung des Beamtenstatus oder die Kompetenzdelegation von den politischen Gremien an die Verwaltung. Von den knapp 600 Gemeinden, die geltend machten, bereits erste Gehversuche in Sachen NPM unternommen zu haben, hatte erst ein kleiner Teil die eigentlichen Kernelemente von NPM

<sup>1</sup> An der Befragung beteiligten sich 84,5 Prozent der 2914 Gemeinden. Für eine Beschreibung der Studie und die wichtigsten Erkenntnisse vgl. Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann 2000; für eine Einschätzung der Entwicklung vgl. Ladner/Steiner 2003.

– Produktedefinitionen, Globalbudget, Leistungsauftrag und Controlling – eingeführt (vgl. Ladner et al. 2000, S. 130).

Neben Massnahmen im Personalbereich (Abschaffung des Beamtenstatus, leistungsabhängige Entlohnung und Personalentwicklungsmassnahmen) wurden vor allem auch Veränderungen im Organisations- und Zuständigkeitsbereich vorgenommen und damit Reformen umgesetzt, die keinen unmittelbaren Bezug zu der von NPM angestrebten Wirkungsorientierung aufweisen. So handelt es sich beispielsweise bei der Kompetenzdelegation von der Politik an die Verwaltung oder dem Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik eher um flankierende NPM-Massnahmen als um eigentliche NPM-Kernelemente, insbesondere wenn sie mangels eines Gesamtkonzeptes isoliert oder punktuell eingeführt werden. Es fragt sich auch, ob die erwähnten Veränderungen im Personal-, Organisations- und Zuständigkeitsbereich nicht primär als Reaktion auf die Forderung nach vermehrter Effizienz der Verwaltungstätigkeit, als Folge des verschärften Spardruckes oder entsprechend dem allgemeinen Trend der so genannten «schlankeren Verwaltung» und damit unabhängig von NPM vorgenommen wurden. So dürfte namentlich die Abschaffung des Beamtenstatus eher das Ergebnis der Bemühungen der öffentlichen Verwaltungen sein, ihr Image als rückständiger und intransparenter Beförderungsapparat zu verbessern, und kaum bewusst als Schritt in Richtung NPM durchgeführt worden sein.

Bei der Berücksichtigung von Gemeindegrösse, Kantonszugehörigkeit, Sprache und Leistungsfähigkeit ergaben sich zudem zwischen den Gemeinden teilweise erhebliche Unterschiede, was die Bereitschaft erste NPM-Gehversuche zu unternehmen oder die Umsetzung der «NPM-Kernelemente» anbelangte:

So zeigte sich, dass die Häufigkeit von NPM-Projekten sowohl im Ganzen als auch hinsichtlich der verschiedenen Kernelemente mit wachsender *Gemeindegrösse* stark zunahm. Während in den befragten Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern kaum bzw. erst vereinzelt erste konkrete Schritte in Richtung NPM unternommen wurden, befassten sich die grösseren Gemeinden und insbesondere die Städte mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern intensiv mit NPM und mit der Umsetzung konkreter wirkungsorientierter Massnahmen (vgl. Tabelle 1).

	erste Gehversuche (NPM) unternommen?	Einführung: Produktedefinition	Einführung: Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge	Einführung: Globalbudgets	N =
–100	2.0	0.0	0.0	0.7	143
101–250	4.1	0.3	0.3	0.9	323
251–500	12.5	0.0	2.6	2.9	420
501–1000	18.5	2.2	7.1	5.5	452
1001–2000	26.9	4.1	9.1	7.5	386
2001–5000	43.5	6.3	16.2	11.5	365
5001–10000	57.4	16.0	27.5	15.3	131
10 001–25 000	59.5	31.3	47.5	31.3	80
25 000–	95.0	50.0	65.0	65.0	20
Total	24.0	4.6	9.7	7.3	2320

Tabelle 1: Verbreitung von NPM nach Gemeindegrösse (1998). Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1998)

Erste NPM-Gehversuche kommunaler Ebene konnten zwar in sämtlichen *Kantonen* verzeichnet werden, Zahl und Anteil der NPM-Gemeinden schwankte aber von Kanton zu Kanton verhältnismässig stark: Besonders zahlreich waren NPM-Projekte im weiteren Sinne in den Kantonen Bern (163), Aargau (63) und Zürich (60).

In Bezug auf die Zugehörigkeit der befragten Gemeinden zu einer der drei *Sprachregionen* liess sich festzustellen, dass die Reformfreudigkeit – sowohl was erste NPM-Gehversuche als auch die Einführung von Produktdefinitionen anbelangte – in den deutschsprachigen Gemeinden gegenüber den beiden anderen Sprachregionen (deutsch) überwog. Während rund ein Drittel der deutschsprachigen Gemeinden bereits erste praktische NPM-Erfahrungen gesammelt hatte, waren diesbezüglich erst rund 9 Prozent der Gemeinden aus der französischen Schweiz und 13 Prozent der italienischsprachigen Gemeinden tätig geworden. Mit Produktdefinitionen arbeiteten knapp 6 Prozent der Deutschschweizer Gemeinden, aber lediglich zwei Prozent der Gemeinden aus den anderen Sprachregionen.

Mit Blick auf die *Leistungsfähigkeit* der Gemeinden mit NPM-Absichten zeigte sich, dass Gemeinden, die den Umfang des eigenen Leistungsangebotes als gross bewerten, tendenziell häufiger erste NPM-Gehversuche unternommen und Produktdefinitionen eingeführt hatten als diejenigen Gemeinden, die ihr Leistungsangebot als gering einschätzten. Im Gegensatz dazu liessen sich aus der Beurteilung der eigenen finanziellen Situation keine Rückschlüsse auf die Reformfreudigkeit ziehen. Die Einschätzung der eigenen Finanzlage stand weder mit der Häufigkeit erster NPM-Gehversuche noch mit der Bereitschaft zur Einführung von Produktdefinitionen in einem Zusammenhang.

Die wichtigsten Anwendungsbereiche von NPM waren vor allem die allgemeine Verwaltung, Abfall/Entsorgung und Tiefbau. Weiter genannt wurden die Bereiche Abwasser/Kanalisation, Fürsorgewesen, Hochbau, Versorgungsbetriebe und Gesundheitswesen. Weniger als 2 Prozent der befragten Gemeinden gaben an, NPM in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Kultur/Erholung/Sport und öffentlicher Verkehr eingeführt zu haben.

### 3 Auslöser und Ziele

Der Beginn der NPM-Reformen fiel auch in der Schweiz in eine Zeit, in der staatliches Handeln sowohl grundsätzlich wie auch hinsichtlich der Kosten stärker hinterfragt und der Ruf nach Effizienz und Wettbewerb lauter wurde (vgl. Ladner 2001). Vor diesem Hintergrund interessiert, in welchem Masse die NPM-Projekte darauf abzielten, die Leistungen des Staates zu reduzieren. Handelte es sich bei den NPM-Reformen um eine Redimensionierung der Staatstätigkeit, oder handelte sich um eine Optimierung der staatlichen Tätigkeiten? Auskunft darüber können die Auslöser der NPM-Projekte sowie die von ihnen verfolgten Ziele geben.

Die empirische Evidenz, die im Rahmen einer weiteren Nationalfondsstudie – in deren Verlauf knapp 300 unterschiedliche kommunale Reformprojekte, darunter mehr als 30 NPM-Projekte, genauer unter die Lupe genommen wurden – zutage gefördert wurde (vgl. Ladner/Steiner 2005), widerlegt den Verdacht, dass es bei den NPM-Reformen in

erster Linie um eine Eindämmung der Staatstätigkeit geht. Die Initianten der NPM-Projekte kommen zwar etwas häufiger aus den Reihen der einen «schlanken Staat» fordernden FDP, aber es gibt auch verschiedene Projekte, bei denen – wie zum Beispiel bei der Neuen Stadtverwaltung Bern – die Linke massgebend daran beteiligt war. Generell zeigt sich zudem, dass NPM-Reformen stärker aus der Exekutive und vor allem auch aus der Verwaltung heraus initiiert wurden. Ein weiteres Charakteristikum der NPM-Reformen ist, dass die Projekte nicht selten auch auf Anregung «von aussen» (Kanton, Vorträge, Weiterbildungskurse) lanciert worden sind. Der Vergleich mit anderen Reformprojekten zeigt auch, dass NPM-Reformen weniger häufig aufgrund der schlechten Finanzlage in Angriff genommen worden sind als beispielsweise Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) oder Fusionsprojekte.

Erklärte Ziele der NPM-Reformen waren aus Sicht der Projektverantwortlichen, die Handlungsfähigkeit der Gemeindebehörden zu steigern und damit die Entwicklung der Gemeinde positiv zu beeinflussen (vgl. Abbildung 1). Die Reformprojekte zielten nicht primär darauf ab, Kosten zu senken und Dienstleistungen abzubauen. Angestrebt wurden qualitativ bessere Dienstleistungen. Ein weiteres erklärtes Ziel war eine grössere Bürgernähe, welche unter den Begriffen «Kundenorientierung» und «Dienstleistungsbetrieb» Eingang in das «Reformpaket» gefunden hatte. NPM verstand sich allerdings nicht als Demokratiereform, bei der es mitunter darum ging, die politische Partizipation in der Gemeinde zu steigern.

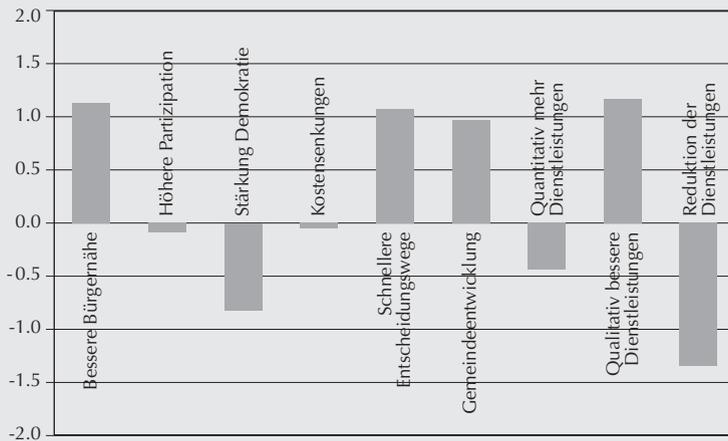


Abbildung 1: Ziele der NPM-Reformen (2001). Quelle: Nationalfondsstudie «Institutioneller Wandel – kommunale Reformprojekte» (2001), N = 32

## 4 Eine erste Zwischenbilanz für den Kanton Bern

Verschiedene Meldungen von abgebrochenen oder gescheiterten Projekten – wie etwa aus Köniz oder Dübendorf – haben in jüngster Zeit Zweifel am Erfolg der NPM-Reformen aufkommen lassen, und immer wieder wird auch von Seiten der direkt Betroffenen über

eine gewisse Reform- und NPM-Müdigkeit geklagt. Bei solchen Einzelbeispielen und subjektiven Eindrücken stellt sich natürlich die Frage, wie weit sie stellvertretend für die Gesamtheit der Gemeinden sind.

Ein umfassendes und verlässliches Bild lässt sich zurzeit einzig für den Kanton Bern zeichnen, in dem Mitte 2004 im Rahmen der offiziellen Gemeindereform-Strategie des Kantons (Strategie Gemeinden – GERE) die Reformtätigkeiten in den Gemeinden erhoben wurde.<sup>2</sup> Dabei wurde eine Befragung unter sämtlichen Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie sämtlichen Gemeindegeschreiberinnen und Gemeindegeschreibern des Kantons durchgeführt,<sup>3</sup> die unter anderem den Stand der Umsetzung und die ersten Erfahrungen mit NPM-Reformen erhob.<sup>4</sup>

Offenbar ist der Sinn der NPM-Reformen im Kanton Bern nicht unumstritten. Nur rund 40 Prozent der Befragten erachteten die NPM-Reformen als eher sinnvoll, während rund 45 Prozent die Reformen als eher nicht sinnvoll bezeichnen. Auffallend ist ein relativ grosser Anteil der Befragten, der sich dazu noch keine Meinung bilden konnte. Entscheidend für die Beurteilung der NPM-Reformen ist zudem die Grösse der Gemeinden: Während bei den Gemeindepräsidenten schon ab 5000 Einwohnern eine Mehrheit solche Reformen als eher sinnvoll erachtet, ist dies bei den Gemeindegeschreibern erst in Gemeinden ab 10 000 Einwohnern der Fall (Abbildung 2).

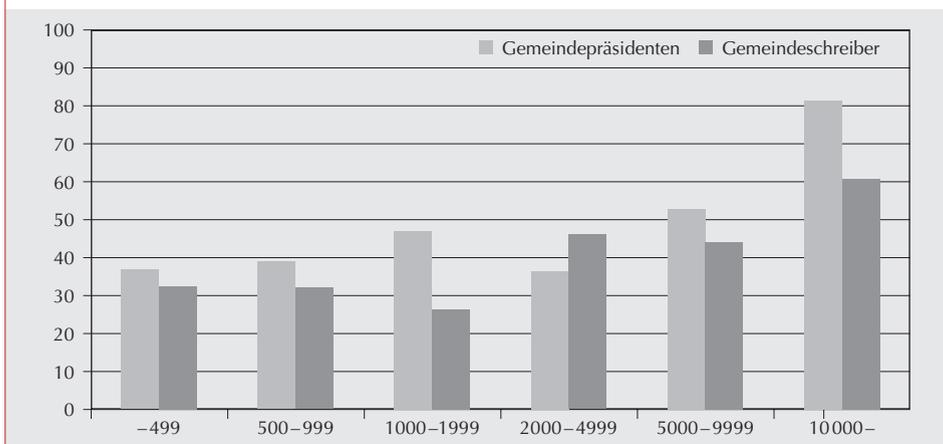


Abbildung 2: Wie sinnvoll (eher sinnvoll/sinnvoll) erachten Sie NPM-Reformen nach Gemeindegrösse? Quelle: Evaluation Strategie GERE (Kanton Bern, 2004)

- 2 Gesamtschweizerische Ergebnisse dürften im Herbst 2005 vorliegen. Zusammen mit dem Soziologischen Institut der Universität Zürich führt das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern zurzeit eine weitere gesamtschweizerische Gemeindegeschreiberbefragung zu diesem Thema durch.
- 3 An der Befragung beteiligten sich 294 Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (74 Prozent) sowie 330 Gemeindegeschreiberinnen und Gemeindegeschreiber (83 Prozent).
- 4 Aus Sicht des Kantons Bern und des für die Gemeinden zuständigen Amtes für Gemeinden und Raumordnung nicht unerfreulich ist die Erkenntnis, dass die «Strategie Gemeinden» ganz oder zumindest teilweise mitentscheidend für die Auslösung der NPM-Reformen in ihrer Gemeinde war. Etwas weniger häufig stellen die Gemeindegeschreiberinnen und Gemeindegeschreiber eine direkte Verbindung zwischen der «Strategie Gemeinden» und den Gemeindereformen her (20 Prozent).

Dass NPM nicht in allen Berner Gemeinden auf fruchtbaren Boden gestossen ist, zeigt auch die Frage nach lancierten oder geplanten Reformprojekten. Nach Aussagen der Gemeindeglieder planten 1998 knapp 40 Prozent der Gemeinden NPM-Reformen. Rund sechs Jahre später sieht die Bilanz aus Sicht der Reformer weniger positiv aus. Nur rund jede Fünfte Berner Gemeinde gibt an, in den letzten Jahren NPM-Reformen unternommen zu haben oder plant zumindest solche in den nächsten Jahren anzugehen. Verfolgt man die Entwicklung der Gemeinden über die Zeit hinweg, so lässt sich feststellen, dass lediglich rund ein Drittel der Gemeinden, welche 1998 NPM-Reformen planten, schliesslich auch entsprechende Projekte in Angriff genommen hat. Eine kleinere Zahl von Gemeinden hat sich erst in jüngster Zeit mit konkreten Reformprojekten beschäftigt. Diese Gemeinden äusserten Ende der 1990er Jahre noch keine entsprechenden Absichten.

Einmal mehr zeigt sich auch, dass NPM vor allem für die grösseren Gemeinden ein Thema ist. Während bei den Gemeinden unter 1000 Einwohnern höchstens jede zehnte Gemeinde konkrete NPM-Projekte durchführt oder plant, sind es bei den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern rund 70 Prozent.<sup>5</sup>

Wird NPM eingeführt, so betrifft dies in der Regel einzelne Abteilungen oder Ämter oder es werden nur einzelne Elemente aus dem Gesamtprogramm übernommen. Zu einer vollständigen und flächendeckenden Einführung ist es nur in rund 15 Prozent der NPM-Gemeinden gekommen. Zu diesen Gemeinden zählen die bekannten NPM-Gemeinden Thun, Aarberg, Lyss und Bern.

Deutlich positiver aus Sicht der NPM-Verfechter sind die Ergebnisse, wenn etwas allgemeiner nach organisatorischen Reformmassnahmen gefragt wird. Die Abschaffung des Beamtenstatus und die leistungsabhängige Entlohnung haben sich im Kanton Bern durchgesetzt. Rund die Hälfte der Gemeinden hat in den letzten Jahren ein Leitbild erstellt, eine bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben vorgenommen, Kompetenzen an die Verwaltung delegiert, Aufgaben oder Bereiche ausgelagert oder Aufgaben direkt an Dritte übertragen (vgl. Abbildung 3).<sup>6</sup> Auch Leistungsvereinbarungen, Controlling-Instrumente und Bevölkerungsbefragungen wurden mit rund 40 Prozent von einem grösseren Teil der Gemeinden eingeführt. Weniger verbreitet sind demgegenüber nach wie vor die harten NPM-Elemente wie Produktedefinition und Globalbudgets. Auch die Privatisierung von öffentlichen Aufgaben kommt selten vor.

Offensichtlich besteht auch in den Augen der Befragten ein Unterschied zwischen organisatorischen Massnahmen, die im weiteren Sinne unter dem Begriff NPM-Reform zusammengefasst werden, und den NPM-Kernelementen wie beispielsweise Produktedefinitionen oder Globalbudgets, die zusammen mit der Wirkungsorientierung die NPM-Reformen von den bisherigen Verwaltungsreformen abheben. Als eigentliche NPM-Pro-

<sup>5</sup> Auch bei dieser Frage zeigt sich, dass die Gemeindepräsidenten eine etwas andere Auffassung von NPM haben als die Gemeindeglieder. Deutlich mehr Gemeindepräsidenten (22,3 Prozent, N = 292) als Gemeindeglieder (16,6 Prozent, N = 326) geben an, dass sie sich mit konkreten NPM-Projekten beschäftigen.

<sup>6</sup> Erneut kommt es zu kleineren Differenzen zwischen den Antworten der Gemeindeglieder und den Antworten der Gemeindepräsidenten. Die Antworten der Gemeindepräsidenten weisen wiederum auf eine leicht – höhere Reformaktivität hin, die Gewichtung der verschiedenen Aktivitäten bleibt jedoch im grossen Ganzen dieselbe.

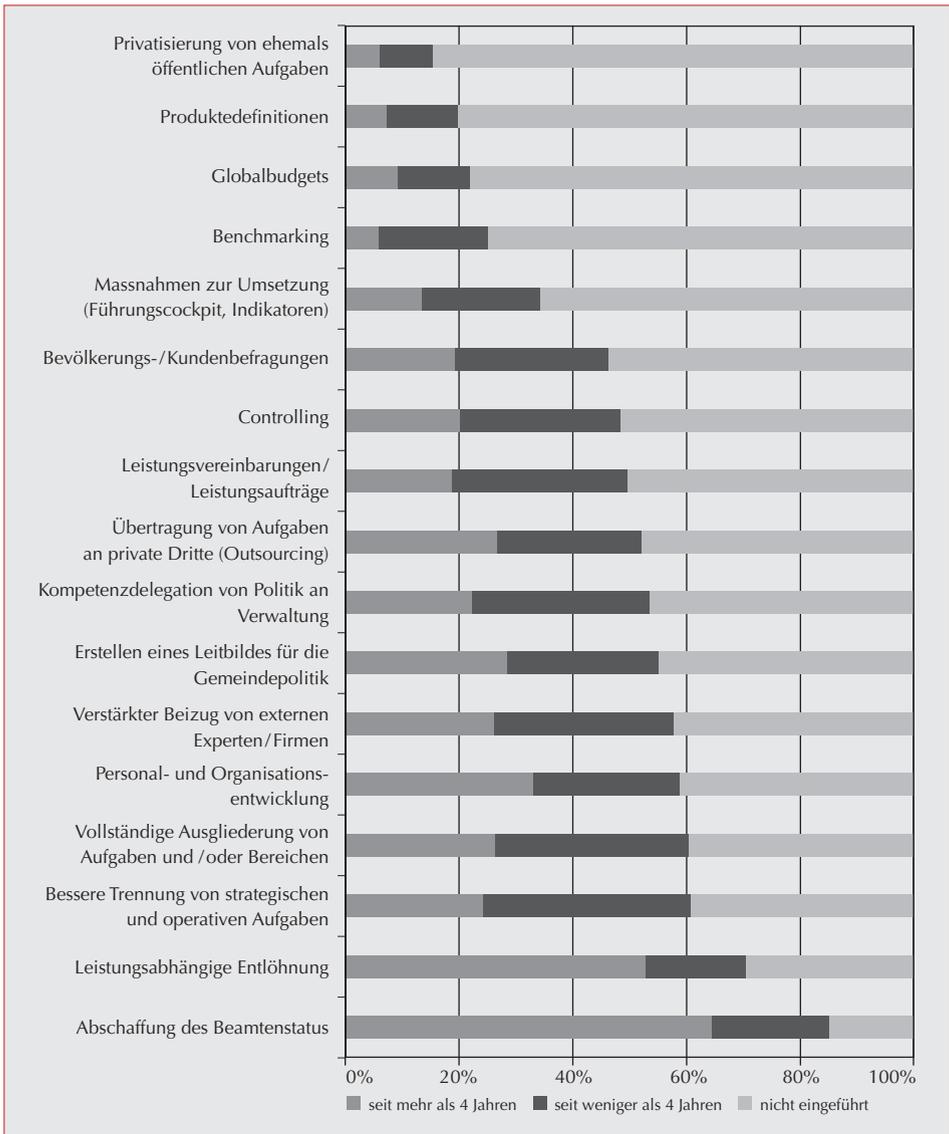


Abbildung 3: Umgesetzte NPM-Elemente. Quelle: Evaluation Strategie GEREf (Kanton Bern, 2004), Antworten der Gemeindeführer, N = 248 bis 275.

jekte werden in der Regel diejenigen Reformen verstanden, bei denen diese Kernelemente zur Anwendung kommen.

Insgesamt zeigt sich eine erstaunliche Übereinstimmung der Meinungen aus Politik und Verwaltung, was die Beurteilung der Auswirkungen der NPM-Reformen anbelangt: NPM gemäss den Erfahrungen aus den Berner Gemeinden nicht zu einer Reduktion der Dienstleistungen geführt und auch Kosteneinsparungen sind bis heute nicht in Sicht (vgl. Abbildung 4). Dass die Quantität der Dienstleistungen nicht ausgebaut wurde, war zu er-

warten. Erhofft wurde eine Steigerung der Qualität der Dienstleistungen (vgl. Abbildung 1), was offenbar auch eingetreten ist. Dasselbe gilt für eine bessere Planung der Gemeindeentwicklung und die schnelleren Entscheidungswege. Entgegen den Erwartungen konnte – zumindest in den Augen der Gemeindeglieder die Bürgernähe nicht verbessert werden. Die Gemeindepräsidenten beurteilen hier die Auswirkungen leicht positiver. Liegen aber auch hinter den eigenen Erwartungen zurück. Nicht eingetreten sind der Abbau der Dienstleistungen und eine Reduktion der Kosten, was zumindest teilweise den Vorwurf entkräftet, bei NPM gehe es in neoliberaler Manier vor allem darum, die Staatstätigkeit einzudämmen.

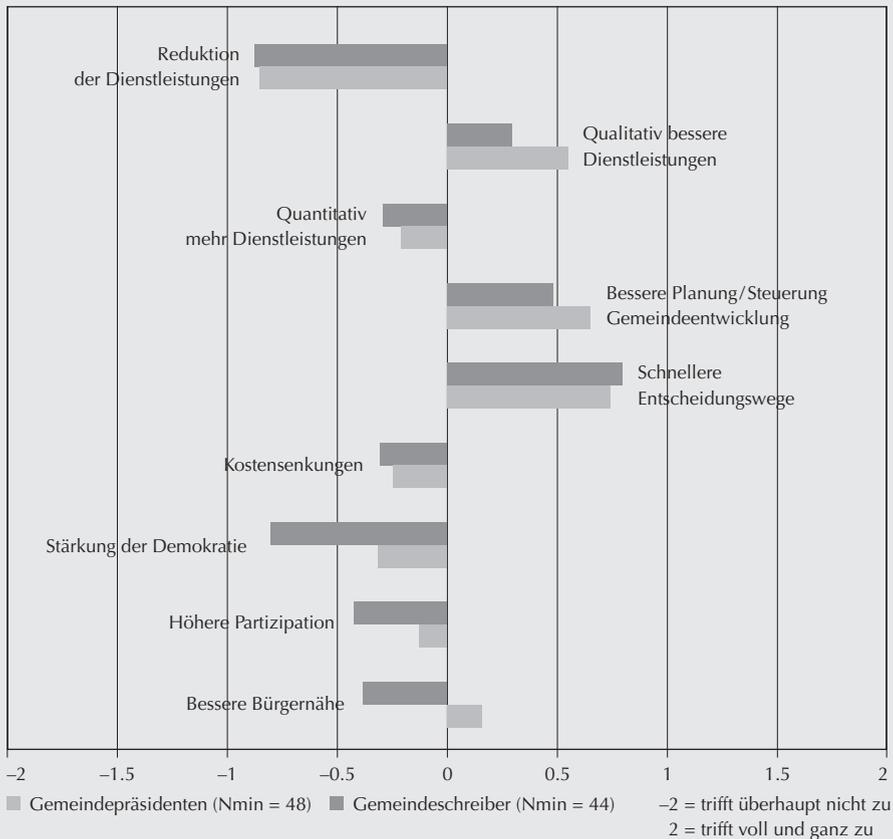


Abbildung 4: Auswirkungen der NPM-Reformen. Quelle: Evaluation Strategie GERE (Kanton Bern, 2004)

Die Gesamtbilanz aus denjenigen Gemeinden, die NPM eingeführt haben, sieht insgesamt positiv aus. Dabei zeigt sich, dass die Gemeindepräsidenten die Projekte deutlich häufiger als «eher positiv» bezeichnen als die Gemeindeglieder (vgl. Abbildung 5). Bei den Gemeindegliedern gibt es im Verhältnis zu den Gemeindepräsidenten sowohl einen etwas grösseren Anteil, der das Projekt uneingeschränkt als «positiv» bezeichnet wie auch einen grösseren Anteil der das Projekt als «eher negativ» bilanziert.

Auffallend ist, dass die Gemeindeschreiber, welche eine eher negative Einschätzung der NPM-Reformen haben, die Aussagen «NPM führe zu schnelleren Entscheidungswegen» und «NPM ermögliche eine bessere Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung» in Zweifel ziehen. Besonders kritisch sind die Gemeindeschreiber aus Gemeinden mit 2000 bis 4999 Einwohnern. Dies könnte daran liegen, dass in diesen Gemeinden das Verhältnis zwischen dem Implementierungsaufwand für die relativ umfassenden und komplexen Veränderungen und den zu erwartenden Verbesserungen besonders ungünstig ist.

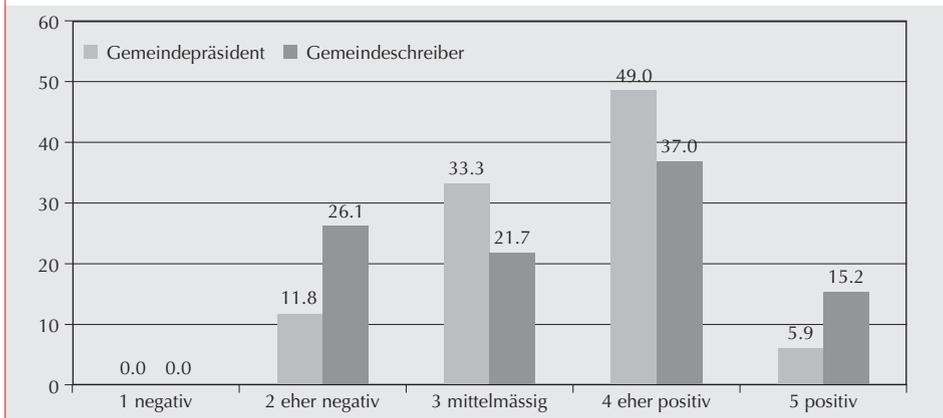


Abbildung 5: Bilanz der NPM-Reformen. Quelle: Evaluation Strategie Geref (Kanton Bern, 2004)

## 5 Fazit: 10 Jahre NPM in den Gemeinden

Was die Verbreitung von NPM auf kommunaler Ebene anbelangt, so lässt sich nach zehn Jahren festhalten, dass entsprechende Reformansätze in den Schweizer Gemeinden sehr früh zu einem Thema wurden. Ihre Verbreitung blieb aber vorerst in stärkerem Masse auf einzelne Landesteile und Kantone – vornehmlich auf die Deutschschweiz und Kantone wie Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Land – beschränkt. Zudem konnten vor allem grössere Gemeinden und Städte für die Reformidee gewonnen werden.

Zu einer flächendeckenden und umfassenden Einführung von NPM kam es allerdings, vor allem wenn man die Einführung von NPM-Kernelementen wie Produktdefinitionen und Globalbudgets zum Massstab nimmt, nur in Einzelfällen. Deutlich grösser war die Resonanz bei NPM-Massnahmen im weiteren Sinn: Die Idee von der Gemeinde als Dienstleistungsunternehmen, eine stärkere Kundenorientierung, die – zumindest als Orientierungshilfe dienende – Trennung von strategischen und operativen Aufgaben, Leistungsvereinbarungen und Leitbilder haben in vielen Gemeinden Einzug gehalten und gehören heute zum kommunalpolitischen Alltag.

Wenig deutet darauf hin, dass es bei diesen Reformen in erster Linie um eine Redimensionierung der Staatstätigkeit ging. Vorrangige Ziele waren, die Qualität der Dienstleistungen zu steigern, Entscheidungswege zu vereinfachen und die Handlungsfähigkeit

der Gemeinde zu erhöhen. Entsprechend macht es bis anhin auch kaum den Anschein, dass es in grösserem Ausmass zu einer Senkung der Kosten gekommen ist.

Die Umsetzung eines derart umfassenden und in seiner Gesamtheit äusserst komplexen Reformpackets dürfte in zahlreichen, vor allem auch kleineren Gemeinden Politik und Verwaltung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gebracht haben. Wie weit der Umbau in Zukunft noch gehen wird, dürfte vor allem von den Erfahrungen der NPM-Pioniere abhängig sein. Sollte sich in diesen wenigen Gemeinden, welche den Reformweg konsequent beschritten haben und zu Ende gegangen sind, in Zukunft zeigen, dass NPM ihre Leistungsfähigkeit nachhaltig verbessert hat, so werden mit Sicherheit weitere Gemeinden nachziehen. Aber auch wenn dies nicht eintreffen sollte, so waren zehn Jahre NPM nicht vergebens. NPM hat sowohl in der Politik wie auch in der Verwaltung einen Prozess des Bewusstseins- bzw. des Mentalitätswandels ausgelöst, der sich nicht nur mit der internen Organisation und den entsprechenden Prozessen, sondern auch mit der Rolle der Politik und dem Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern kritisch auseinandersetzt.

## Literaturverzeichnis

- Haldemann, Theo/Schedler, Kuno (1995): New Public Management in der Schweiz. Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich. In: Peter Hablützel/Theo Haldemann/Kuno Schedler/Karl Schwaar (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum NPM in der Schweiz. Bern. S. 99–127.
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal. Bern.
- Ladner, Andreas (2001): Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 7 (3), S. 1–24.
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto (2003): Die Schweizer Gemeinden im Wandel. Konvergenz oder Divergenz? In: Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Jg. 9 (1), S. 233–259.
- Ladner, Andreas/Steiner, Reto (2005): Reforming the Swiss Municipalities – Efficiency or Democracy? In: Hanspeter Kriesi/Peter Farago/Martin Kohli/Milad Zarin-Nejadan (Hrsg.): Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case. Houndmills.
- Seewer, Ulrich (1995): Probleme und Chancen des New Public Management (NPM) in kleinen und mittleren Gemeinden des Kantons Bern. In: Peter Hablützel/Theo Haldemann/Kuno Schedler/Karl Schwaar (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum NPM in der Schweiz. Bern. S. 263–282.
- Steiner, Reto (2000): New Public Management in Swiss municipalities. In: International Public Management Journal 3, S. 169–189.