



September 2006

Grenzen der Diffusion von New Public Management

Eine polit-ökonomische Untersuchung für die Schweiz und ihre Gemeinden

WWZ-Forschungsbericht 03 / 06

Kilian Reber

Der Autor:

Kilian Reber

Arbeitet als Assistent in der Forschungsstelle für Wirtschaftsgeschichte
Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel
Petersgraben 51, CH-4003 Basel

kilian.reber@unibas.ch

Projektleitung:

Peter Stolz

Professor für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Wirtschaftsgeschichte
Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel
Petersgraben 51, CH-4003 Basel

peter.stolz@unibas.ch

Kontakt- und Bestelladresse

WWZ Forum, Petersgraben 51, CH-4003 Basel Fax +41 61 267 33 33, forum-wwz@unibas.ch

In der Reihe „WWZ-Forschungsberichte“ werden die Ergebnisse aus WWZ-Forschungsprojekten publiziert.

Eine Veröffentlichung des
Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel

© WWZ Forum 2006 und der Autor

Jede Reproduktion, auch von Teilen und unabhängig vom Medium, ist nur mit Genehmigung des Autors und des WWZ Forums gestattet. Bitte wenden Sie sich an das WWZ Forum.

Die Publikation wird durch die freundliche Unterstützung des Vereins zur Förderung des WWZ ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	2
1 Einleitung.....	3
2 Grundlagen für die Untersuchung von Innovationen.....	5
2.1 Invention.....	5
2.2 Innovation.....	6
2.3 Diffusion.....	6
3 New Public Management als Innovation.....	11
3.1 Praktische Ursprünge in Neuseeland.....	11
3.1.1 Damalige Rahmenbedingungen.....	11
3.1.2 Grundlagen und Ansätze.....	13
3.1.3 Effektivität des Konzepts.....	17
3.2 Internationaler Transfer.....	20
3.2.1 Die Rolle der OECD.....	20
3.2.2 Inhalt der Handlungsempfehlungen.....	21
3.2.3 Empfehlung zur Nachahmung.....	23
3.3 Zusammenfassung.....	24
4 Diffusion von New Public Management in den Schweizer Gemeinden.....	25
4.1 Die Lancierung von NPM.....	26
4.1.1 Entwicklung der Hypothesen.....	27
4.1.2 Politischer Effizienzdruck in den Schweizer Gemeinden.....	30
4.1.3 Profilierungschancen mittels NPM in der Schweiz.....	33
4.1.4 Empirische Prüfung der Hypothesen.....	40
4.2 Die Umsetzung von NPM.....	49
4.2.1 Entwicklung der Hypothesen.....	49
4.2.2 Prüfung der Hypothesen.....	51
4.3 Zusammenfassung.....	57
5 Ökonomische Auswirkungen.....	59
5.1 Unvollständige Umsetzung.....	59
5.1.1 Fakultative Instrumente.....	59
5.1.2 Einzelne Kerninstrumente.....	61
5.2 Vollständige Umsetzung.....	64
5.3 Zusammenfassung.....	65
6 Schlussfolgerungen.....	67
Literatur & Quellen.....	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Invention – Innovation - Diffusion.....	5
Abbildung 2: Schematische Diffusionskurven.....	8
Abbildung 3: Kern-Staatsausgabenquote Neuseeland und Schweiz 1950 bis 1984.....	12
Abbildung 4: Kern-Staatsverschuldungsquote Neuseeland und OECD 1970 bis 1984.....	12
Abbildung 5: Betriebliche Ineffizienz.....	15
Abbildung 6: Allokative Ineffizienz.....	16
Abbildung 7: Kern-Staatsausgabenquote Neuseeland und Schweiz 1985 bis 1999.....	18
Abbildung 8: Kern-Staatsverschuldungsquote Neuseeland und OECD 1985 bis 1999.....	18
Abbildung 9: Die NPM-Kerninstrumente im Zusammenspiel.....	22
Abbildung 10: Polit-ökonomische Prinzipal-Agent-Beziehung.....	27
Abbildung 11: Polit-ökonomische Prinzipal-Agent-Beziehung in den Schweizer Gemeinden.....	30
Abbildung 12: NPM-Artikel in Schweizer Zeitungen und Zeitschriften.....	34
Abbildung 13: Selbständige NPM-Publikationen in den Schweizer Bibliotheken.....	35
Abbildung 14: NPM-Artikel nach Sprachgebieten.....	36
Abbildung 15: Selbständige NPM-Publikationen nach Sprachgebieten.....	36
Abbildung 16: NPM-Artikel in Blick, Cash und Facts.....	37
Abbildung 17: NPM-Fachbegriffe in den Deutschschweizer Medien.....	38
Abbildung 18: Darstellung von NPM in den Deutschschweizer Medien.....	39
Abbildung 19: Eignung einer Kompetenzverschiebung zur Effizienzsteigerung.....	51
Abbildung 20: Implementationsgrad-Indices.....	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kernelemente und -instrumente von NPM.....	21
Tabelle 2: Fakultative Elemente und Instrumente von NPM.....	22
Tabelle 3: Entscheidungsprozess der Regierungsakteure für oder gegen die Lancierung von Reform „x“.....	28
Tabelle 4: Entscheidungsprozess der Regierungsakteure für oder gegen die Lancierung von NPM.....	29
Tabelle 5: Schätzmodell 1: Lancierung von NPM.....	43
Tabelle 6: Schätzmodell 2: Mit NPM befasst.....	45
Tabelle 7: Gütemasse für Schätzmodell 1 und 2.....	46
Tabelle 8: Politischer Druck und zu erwartender Umsetzungsgrad.....	50
Tabelle 9: Kombinationen von NPM-Instrumenten.....	53
Tabelle 10: Schätzmodell 3: Umsetzung von NPM.....	55
Tabelle 11: Gütemasse für Schätzmodell 3.....	56
Tabelle 12: Unvollständige Kombinationen von Kerninstrumenten.....	62
Tabelle 13: Umsetzungsbereiche, Häufigkeiten und Ausgabenposten.....	64

Grenzen der Diffusion von New Public Management

Eine polit-ökonomische Untersuchung für die Schweiz und ihre Gemeinden

KILIAN REBER[‡]

1 Einleitung

Aufgrund von stetig anwachsenden Ausgaben und Schulden des öffentlichen Sektors, sowie gleichzeitig einer Verschlechterung der allgemeinen Wirtschaftslage, wurde in den OECD-Ländern seit den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts zunehmend ein effizient(er) Staat gefordert. In der Folge wurden von Regierungen verschiedene organisatorische Innovationen eingesetzt, um diesen Forderungen nachzukommen. Starke internationale Verbreitung erlangten beispielsweise das Planning Programming Budgeting System, sowie das Zero Base Budgeting. Vor allem im Laufe der 90er Jahre stiess eine weitere organisatorische Innovation für den öffentlichen Sektor auf breites internationales Interesse. Es handelt sich um das New Public Management (NPM), welches seine praktischen Ursprünge in den 80er Jahren in Neuseeland hatte und dessen Zweck es u.a. ist, die Erstellung öffentlicher Güter effizienter zu gestalten.

Im Laufe der 1990er Jahre wurden in beinahe allen OECD-Ländern NPM-Reformen angekündigt, sogar in einigen Entwicklungsländern. In der Schweiz wurde es Mitte der 90er Jahre sowohl für Bund, Kantone als auch Gemeinden ein Thema. Fallweise empirische Evidenz für verschiedene Länder zeigt jedoch, dass NPM zwar oft angekündigt, jedoch selten theoriekonform oder häufig nur in wenigen Bereichen umgesetzt wurde [vgl. POLLITT/BOUCKAERT 2000: Appendix].

Ein ähnliches Verbreitungsmuster von NPM lässt sich auch anhand der drei Staatsebenen der Schweiz erkennen. Zwar arbeiten heute 11 Bundesämter, sowie 20 Kantone und – bereits gegen Ende der 90er Jahre – gemäss Selbstaussage auch rund ein Viertel der Gemeinden (versuchsweise) mit NPM [vgl. LEUENBERGER 2005: 27; RITZ 2005: 48; STEINER 2000: 6]. Jedoch zeigt sich auch hier, dass die Umsetzung der starken Verbreitung nicht ganz gerecht wird. LIENHARD et al. [2005: 10] weisen für die Bundesebene darauf hin: „mit einem Anteil von rund 6 Prozent der Funktionsausgaben der mit *FLAG (Reformprogramm Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget)* gesteuerten Verwaltungseinheiten [scheint] die Umsetzung von NPM bescheiden zu sein.“ Kritik ergibt sich auch für die kantonale Ebene. BUSCHOR [et al. 2005: 19], einer der Hauptpromotoren von NPM in der Schweiz, kommt zum Schluss: „Es gibt wenig flächendeckende Einführungen, einzelne Elemente sind aber umgesetzt.“ Für die Gemeindeebene weist schliesslich STEINER [2000: 1] darauf hin: „nur jede fünfte Gemeinde, welche von sich sagt, sie hätte NPM eingeführt, arbeitet bereits mit Kernelementen.“

[‡] Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.

Ich bedanke mich bei Projektleiter Prof. Dr.rer.pol. Peter Stolz für zahlreiche wertvolle Hinweise und konstruktive Kritik. Zudem danke ich Dr.rer.oec. Reto Steiner für die Quellen LADNER et al. [1998] und STEINER/LADNER [2006]. Schliesslich geht mein Dank an lic.phil.1 Peter Cassani für technische Unterstützung bei Verwendung der Schweizerischen Mediendatenbank.

Die vorliegende Forschungsarbeit untersucht die Widersprüche im beobachteten Diffusionsmuster von New Public Management und widmet sich dabei den folgenden Fragestellungen:

- Weshalb wurde NPM so oft lanciert?
- Weshalb ist die Umsetzung von NPM demgegenüber oft nur fragmentarisch?
- Welche ökonomischen Auswirkungen ergeben sich aus dem beobachteten Diffusionsmuster?

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich in 6 Kapitel. Nach der Einleitung in diesem Kapitel liefert *Kapitel 2* einige Grundlagen für die Untersuchung von organisatorischen Innovationen, an der sich die weitere Analyse orientiert.

Um die Diffusion einer spezifischen Innovation analysieren zu können, ist es erst notwendig, sich über deren Eigenschaften im Klaren zu sein. ROSENBERG [1985: vii] weist darauf hin, dass es dazu nötig ist, „to break open and to examine the contents of the black box“, in welcher Innovationen (in der Ökonomie) oft belassen werden. *Kapitel 3* dient dazu, die Eigenschaften von New Public Management als organisatorische Innovation in ökonomischer Hinsicht darzulegen.

Kapitel 4 widmet sich der Analyse der Diffusion von New Public Management. Als Untersuchungsobjekte wurden die Schweizer Gemeinden gewählt. Dies aus zwei Gründen: einerseits weil sie eine grosse Grundgesamtheit für die empirische Untersuchung darstellen. Dass sie sich in verschiedenen Punkten voneinander unterscheiden, kann für die empirische Analyse ausgenutzt werden. Andererseits ist NPM für sie im Prinzip sinnvoll, weil sie sich zu einem grossen Teil mit der Erstellung öffentlicher Güter beschäftigen. Es wird davon ausgegangen, dass ein wichtiger Teil der Grenzen der Diffusion von NPM mit einem polit-ökonomischen Ansatz erklärt werden kann. Dies wird sowohl theoretisch anhand eines polit-ökonomischen Modells untersucht als auch empirisch geprüft.

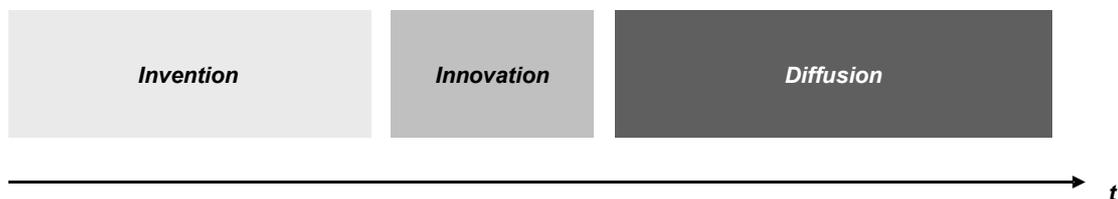
Jede Innovationsdiffusion bringt Veränderungen mit sich, resp. aufgrund der Nicht-Diffusion von Innovationen bleiben möglicherweise erwünschte ökonomische Veränderungen aus. Diese müssen für den Einzelfall untersucht werden, speziell anhand des untersuchten Diffusionsmusters. *Kapitel 5* beschäftigt sich dementsprechend mit den ökonomischen Auswirkungen des beobachteten Diffusionsmusters.

Kapitel 6 zieht Schlussfolgerungen und liefert einige Empfehlungen.

2 Grundlagen für die Untersuchung von Innovationen

Die Innovationsdiffusion – die Verbreitung einer neuen Idee, beispielsweise einer neuen Technologie – kann entsprechend Schumpeter in die Phasen Invention, Innovation und Diffusion unterteilt werden. Obwohl die einzelnen Phasen weder völlig trennscharf noch linear sind, bietet diese Taxonomie eine sinnvolle Kategorisierung für die systematische Analyse der Innovationsdiffusion. Abbildung 1 illustriert die einzelnen Phasen im Zeitablauf.

Abbildung 1: Invention – Innovation - Diffusion



Eigene Darstellung

Wie anhand Abbildung 1 ersichtlich, beansprucht die Phase der Invention meist mehr Zeit als die der Innovation. Ausserdem dauert der Diffusionsprozess aufgrund von verschiedenen Faktoren, die nachher noch erläutert werden, oft lange. Zudem kann es manchmal auch vorkommen, dass eine Innovation im Zeitablauf modifiziert und verbessert wird. In einem solchen Fall überlappen sich die Phasen der Innovation und der Diffusion. Von diesem Szenario wird in den Erläuterungen dieses Kapitels aus Gründen der Simplizität jedoch abgesehen.

2.1 Invention

Die Entwicklung eines neuartigen Konzeptes, einer Erfindung, kann gemäss FREEMAN [1987: 858], basierend auf dem von Schumpeter als „invention“ bezeichneten Stadium, als die Entwicklung “[of] a novel idea, sketch or model for a new or improved product, process or system” verstanden werden. Ausschlaggebend für das Eintreten dieser Phase ist oft das Entdecken oder Erkennen eines bestimmten Problems, welches die Forschung und Entwicklung einer Lösung antreibt. Gemäss JEWKES et al. [1969: 157] werden bereits in diesem Stadium in den meisten Fällen Erfahrungen und Experimente mit Prototypen gemacht, sodass FREEMAN [ebd.] von „working’ under laboratory conditions“ spricht. Ausserdem liefert diese Phase oft erste Anhaltspunkte, ob eine neue Idee zum gewünschten Ergebnis führen kann oder nicht.

Transferiert auf unseren Forschungsgegenstand, handelt es sich in dieser Phase um die Entwicklung einer neuartigen Organisationsstruktur, die idealerweise darauf abzielt, Prozesse in Organisationen effizienter zu gestalten, damit die Effizienz der gesamten Organisation erhöht werden könne. New Public Management ist ein typisches Beispiel hierfür.

In vielen Fällen sind die Akteure, welche neuartige Organisationsstrukturen entwickeln, selber von Problemen betroffen, zu deren Lösung jene beitragen (sollen). Sie haben somit ein grosses Interesse an einer Lösung. In der Folge entwickeln sie oft erste Prototypen. ROGERS [2003: 142] bezeichnet sie deshalb als „lead users“. GALBRAITH [in ABRAHAMSON 1996: 266] kommt zum Schluss, dass es meist Praktiker in Organisationen sind, die Lösungen zu dringlichen organisatorischen Problemen entwickeln. Aufgrund der nur sehr begrenzten, meist jedoch gar nicht vorhandenen Möglichkeit der Patentierung von organisatorischen Neuerungen ist zu vermuten, dass solchen Praktikern in diesem Bereich eine noch grössere Bedeutung zukommt als dies bei technischen Neuerungen der Fall ist.

2.2 Innovation

Die Schaffung einer Innovation kann gemäss STONEMAN [1996: 2] als „the development of new ideas into marketable products and processes“ bezeichnet werden. Im Unterschied zur Entwicklung eines Konzeptes, einer Erfindung, wird in dieser Phase die eigentliche Innovation geschaffen, indem sie für die Bedürfnisse einer grossen Zahl von Akteuren in der Wirtschaft angepasst wird. Durchzusetzen vermögen sich vor allem diejenigen Ideen, die sich bereits in einem frühen Stadium bewähren.

Auf unseren Forschungsgegenstand übertragen, werden in dieser Phase neuartige Organisationsstrukturen aufgegriffen und für eine breite Zahl von Akteuren weiterentwickelt. Es handelt sich also um deren Operationalisierung und Systematisierung, so dass diese neuartigen Strukturen von den ursprünglichen Rahmenbedingungen, unter denen sie entstanden sind, losgelöst und auf eine Vielzahl von Organisationen übertragbar gemacht werden können. Eine organisatorische Innovation kann demnach als Bündel von Richtlinien bezeichnet werden, um organisationsinterne Prozesse effizienter zu gestalten. Sie verinnerlicht „bewährtes“ Rezeptwissen, welches die Komplexität der Umwelt, in der sich Organisationen und ihre Entscheidungsträger befinden, reduziert. Dadurch werden Such- und Informationskosten gesenkt.

Die Schaffung und Implementierung von organisatorischen Innovationen stellt eine der Hauptaktivitäten von gewinnorientierten Unternehmensberatungsfirmen dar¹. Der Anreiz dazu ergibt sich vor allem aus steigenden Skalenerträgen, da die Implementation von organisatorischen Innovationen für Unternehmensberatungsfirmen einen deutlich geringeren Aufwand verursacht als die jeweilige Erarbeitung einer massgeschneiderten Lösung für jeden einzelnen Kunden. Je grösser die Zahl der potentiellen Nutzer einer organisatorischen Innovation, umso stärker können Unternehmensberatungsfirmen von steigenden Skalenerträgen profitieren. Deshalb werden sie Ressourcen dafür aufwenden, organisatorische Innovationen zu vermarkten und bekannt zu machen [BRUNSSON/OLSEN 1993: 37].

2.3 Diffusion

Die Diffusion einer neuen Idee oder Technologie kann als deren tatsächlichen Einsatz durch ihre potentiellen Nutzer bezeichnet werden. Bezogen auf unseren Forschungsgegenstand handelt es sich bei der Diffusion einer organisatorischen Innovation um die Restrukturierung einer Organisation entsprechend den Richtlinien der Innovation.

Der Einsatz einer organisatorischen Innovation ist in der Regel für jede Organisation formell freiwillig. Organisationen resp. ihre Entscheidungsträger treffen entweder den Beschluss, die Innovation einzuführen oder sie (noch) nicht einzuführen. Es handelt sich um eine binäre Entscheidung, die in jeder Periode neu ge-

¹ SAINT-MARTIN [2001: 585]: „... management consultancy is about packaging and selling ideas.“

treffen werden kann. Da eine Innovation ihre Wirkung erst entfalten kann, wenn sie von ihren potentiellen Nutzern eingesetzt wird, stellt die jeweilige Zahl an neuen Nutzern pro Periode ein wichtiges Mass dar.

Sie kann formal dargestellt werden als:

$$\frac{dN(t)}{dt} = g(t)[N^{pot} - N^{kum}(t)]$$

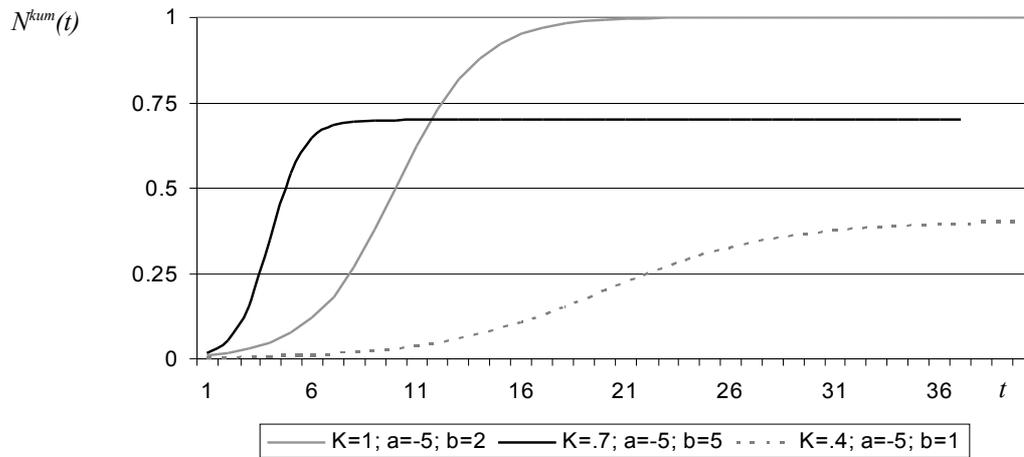
Wobei $dN(t) / dt$ die neu dazu kommenden Nutzer in Periode t darstellt, $N^{kum}(t)$ die kumulative Zahl an (bisherigen) Nutzern zur Periode t und N^{pot} die totale Zahl an potentiellen Nutzern in einer Population bezeichnet. Schliesslich stellt $g(t)$ die erwartete Nutzungsrate unter den übrigen potentiellen Nutzern in Periode t dar.

Die Diffusionsrate – die Zahl an neuen Nutzern pro Periode gemessen an der Zahl der potentiellen Nutzer – ist meist von einer ungleichmässigen Wachstumsrate im Zeitablauf geprägt. Bei der Einführung einer Innovation in einer Volkswirtschaft werden typischerweise eine anfänglich schwache Diffusionsrate, gefolgt von einem Zeitraum mit exponentiellen und später wieder abnehmenden Diffusionsraten beobachtet [vgl. ABRAHAMSON 1996]. Um dies grafisch darzustellen, wird in der Literatur meist die kumulative Diffusionsrate – die kumulative Zahl an Nutzern pro Periode gemessen an der Zahl der potentiellen Nutzer – verwendet. Diese kann annähernd durch eine logistische Kurve dargestellt werden, die sich generell für die Approximation und Simulation von Wachstumsprozessen eignet. Dies kann schematisch mittels des klassischen Modells von GRILICHES dargestellt werden als:

$$\frac{N^{kum}(t)}{N^{pot}} = \frac{K}{1 + e^{-(a+bt)}} \quad [\text{vgl. GRILICHES 1957: 504}]$$

Die Formel beschreibt die relative Zahl an Nutzern zur Periode t . Dabei bezeichnet K die Obergrenze von N^{kum}/N^{pot} wenn t gegen unendlich strebt und kann dementsprechend Werte im Intervall $[0;1]$ annehmen. Bei a handelt es sich um eine Konstante, welche den Beginn der Kurve auf der Zeitachse bestimmt, b bezeichnet einen Wachstumskoeffizienten, bei t handelt es sich um die jeweilige betrachtete Periode. Abbildung 2 gibt drei verschiedene Beispiele der Funktion mit unterschiedlichen Parametern wieder.

Abbildung 2: Schematische Diffusionskurven



Eigene Berechnungen und Darstellung

Die Ordinate stellt dabei die kumulative Zahl der effektiven Nutzer in Periode t in Relation zur Zahl der potentiellen Nutzer dar. Die Abszisse bezeichnet die Anzahl Perioden t seit der Einführung der Innovation am Markt. Anhand der Funktion und anhand von Abbildung 2 ist zu erkennen, dass sich damit auch Fälle abbilden lassen, in denen eine Innovation nicht von 100% ihrer potentiellen Nutzer oder erst nach sehr langer Zeit eingeführt wird. In der Realität verbreiten sich Innovationen nämlich vielfach nicht so problem- und reibungslos, wie einige empirische Untersuchungen dies implizieren, die vor allem die erfolgreich verlaufene Innovationsdiffusion analysieren [siehe beispielsweise MANSFIELD 1961]. Oft – dies lässt sich empirisch sowohl wirtschaftshistorisch als auch aktuell bestätigen – werden Innovationen nämlich nur von einem Teil ihrer potentiellen Nutzer oder erst nach langer Zeit eingeführt, oder sie werden nur teilweise umgesetzt [vgl. VALENTE 1999: 3].

Aus ökonomischer Sicht ist deshalb von besonderem Interesse, welche Nutzer die Innovation aus welchen Gründen eher verwenden, resp. früher verwenden als die übrigen potentiellen Nutzer und wo Hindernisse für die Diffusion liegen. In der Literatur existiert eine Reihe von Modellen, welche sich diesen Fragen widmen. Hier sollen in einem kurzen Überblick in Anlehnung an HALL [2006] die wichtigsten Determinanten der Innovationsdiffusion aufgezeigt werden. Die folgenden Erläuterungen gehen – wie dies in der Ökonomie allgemein angenommen wird – davon aus, dass die Nutzung einer Innovation volkswirtschaftliche Wohlfahrtssteigerungen mit sich bringt.

Grenznutzen für den potentiellen Nutzer

Eine der wichtigsten Determinanten dafür, ob ein potentieller Nutzer i eine Innovation j einführt, ist die Höhe des (Netto-)Grenznutzens dN , der ihm durch den Einsatz der Innovation zukommt. Damit ist der zusätzliche Nutzen gemeint, der sich für ihn ergibt, wenn er die Innovation einsetzt, im Vergleich zur Situation, wenn er diese nicht einsetzt. In einer der einflussreichsten Untersuchungen zur Diffusion von Innovationen konnte MANSFIELD [1961] die Wichtigkeit dieses Parameters empirisch bestätigen.

Es lässt sich *ceteris paribus*² sagen, dass, je höher der (Netto-)Grenznutzen dN für einen potentiellen Nutzer i aus der Einführung der Innovation j , umso eher und umso früher wird er diese einführen.

Verfügbare Ressourcen

Der Einsatz einer Innovation kostet Ressourcen. Die Einführung einer Innovation ist mit der Tüchtigkeit einer Investition vergleichbar, die in der Periode ihrer Einführung Kosten in einer bestimmten Höhe verursacht, deren Rückflüsse sich aber oft erst später einstellen. Dies trifft vor allem auch für organisatorische Innovationen zu.

Es lässt sich *ceteris paribus* sagen, je eher ein potentieller Nutzer i über freie Ressourcen verfügt, umso eher, resp. umso früher kann sie von diesem eingesetzt werden. Je weniger er über freie Ressourcen verfügt, umso geringer die Wahrscheinlichkeit, dass er die Innovation einsetzen kann.

Widerstand einflussreicher Akteure

Der Einsatz von Innovationen trifft oft auch auf Widerstand. Hierzu existiert eine Vielzahl von wirtschaftshistorischen wie auch aktuellen Fällen. Einer der Hauptgründe hierfür ist, dass Innovationen vielfach – zumindest kurzfristig – Verlierer hervorbringen, denen der Einsatz der Innovation schadet. Eine Prozessinnovation beispielsweise, welche es ermöglicht, denselben Output mit einer geringeren Menge an Input des Faktors Arbeit herzustellen, entwertet das Humankapital der einfachen Arbeitskräfte. Insofern ist es für sie rational, Widerstand gegen die Einführung der Innovation zu leisten.

Auch bei organisatorischen Innovationen ist vielfach mit Widerstand zu rechnen. Oft müssen sich organisationsinterne Akteure neue Fähigkeiten und neues Wissen aneignen, wofür sie nicht zusätzlich entlohnt werden. Zudem sind Umstrukturierungen oft für viele Akteure aufwendig und je nachdem sogar mit permanenten Nachteilen verbunden.

Es lässt sich *ceteris paribus* sagen: je eher und je mehr ein Akteur i durch den Einsatz einer Innovation j verliert und je stärker sein Einfluss, umso weniger wird die Innovation eingesetzt, resp. umso länger wird deren Einsatz durch ihn verzögert werden. Umgekehrt gilt: je weniger ein Akteur i durch den Einsatz einer Innovation j verliert und je schwächer sein Einfluss, umso eher, resp. umso früher wird die Innovation eingesetzt werden.

Ein Weg, das Problem des Widerstandes gegen Innovationen zu verringern, besteht darin, geeignete institutionelle Rahmenbedingungen aufzustellen, damit die besagten Akteure sich nicht mehr, resp. nur noch in beschränkter Masse gegen den Einsatz der Innovation zur Wehr setzen werden. Als Beispiel mag die Diffusion der organisatorischen Innovation ISO 14001 dienen. DARNALL [2003] konnte zeigen, dass sich Unternehmen, die unter besonders starkem politischem Druck standen – in diesem Fall von Nonprofit Organisationen sowie des Staates –, die Innovation überdurchschnittlich oft und früh einsetzten.

² Bedeutung: alle anderen Faktoren gleich bleibend.

3 New Public Management als Innovation

Um die Diffusion einer spezifischen Innovation und deren Grenzen sowie die daraus resultierenden ökonomischen Auswirkungen systematisch analysieren zu können, ist es erst einmal notwendig, sich über die Eigenschaften der betrachteten Innovation im Klaren zu sein. Deshalb ist in diesem Kapitel zu untersuchen, inwiefern New Public Management, das heute in beinahe allen OECD-Ländern Verbreitung erfahren hat, in ökonomischer Hinsicht eine Innovation für den öffentlichen Sektor darstellt. Es ist aufzuzeigen, welche Veränderungen und ökonomischen Auswirkungen für den öffentlichen Sektor es mit sich bringt resp. bringen kann.

3.1 Praktische Ursprünge in Neuseeland

Die ersten umfassenden Reformen, die heute unter dem Begriff „New Public Management“ oder „NPM“ bekannt sind, wurden Mitte der 80er Jahre in Neuseeland durchgeführt, als das Land aufgrund wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Probleme „kurz vor den Staatsbankrott geführt“ worden war [ELWOOD, zit. nach GRÜNING 2000: 12].

Die Reformen Neuseelands stellen gemäss KETTL [2000: 13] bis anhin den umfassendsten Versuch dar, den öffentlichen Sektor mit Ideen aus der Neuen Institutionenökonomie einer Umstrukturierung zu unterziehen. Sie unterschieden sich von teils ähnlichen Reformen, die etwa zur selben Zeit in anderen Ländern durchgeführt worden waren, durch ihre theoretische Fundierung sowie durch ihre radikale und umfassende Umsetzung. Zur selben Zeit strengten nämlich auch England, Australien, sowie Kanada und die USA ähnliche Reorganisationen an, die jedoch nur einzelne Elemente der Reformen Neuseelands umfassten und meist auch langsamer implementiert wurden [vgl. BOSTON et al. 2002: 351 und 270ff.]. KETTL [2000: 7, 8], der die Reformen Neuseelands mit denjenigen anderer Länder vergleicht, zieht das Fazit: „modern public management reform had its true start in New Zealand“ – „it defined a „new public management.“

Im Falle von New Public Management waren es spezifische institutionelle Rahmenbedingungen, welche zu dessen Entstehung führten. Da organisatorische Neuerungen nicht im Labor getestet werden können, sondern nur anhand ihrer tatsächlichen Umsetzung, sind die Erfahrungen Neuseelands besonders wichtig, um die weltweite Diffusion von NPM zu erklären.

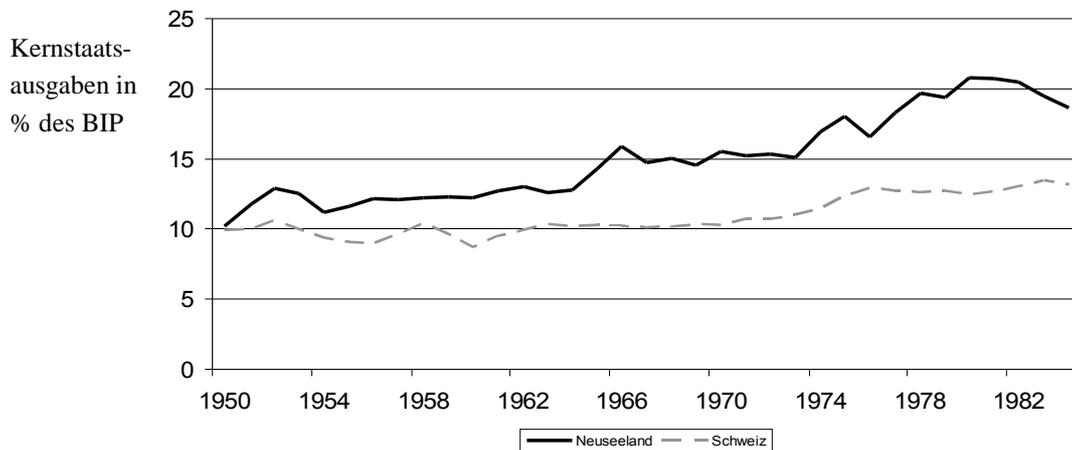
3.1.1 Damalige Rahmenbedingungen

Wegen einer ausgeprägt interventionistischen Wirtschaftspolitik war der öffentliche Sektor Neuseelands bis zu den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts stark angewachsen. Der Anteil der beim Staat angestellten Erwerbstätigen hatte – im Vergleich zum damaligen OECD-Durchschnitt von 18% – Mitte der 80er Jahre mit rund 33%³ einen Höhepunkt erreicht. Die im Besitz des Staates stehenden Unternehmen machten 1984 einen Anteil am Bruttoinlandprodukt von etwa 12% aus, während ihr Anteil an den nationalen Investitionen 17% betrug – auch diese beiden Werte lagen über dem damaligen OECD-Durchschnitt. Die im Besitz des öffentlichen Sektors stehenden Unternehmen zahlten zudem weder Steuern noch Dividenden [vgl. SCOTT 1996: 21, 78]. Deren Ineffizienz wirkte sich, in Anbetracht ihres Beitrages zum Bruttoinlandprodukt, in hohem Masse negativ auf die neuseeländische Volkswirtschaft aus. Die Staatsausgabenquote sowie vor allem die Staatsver-

³ Diesem Wert liegt eine weite Definition des öffentlichen Sektors zugrunde, der auch das Bildungswesen, das Gesundheitswesen und die lokalen Verwaltungen umfasst.

schuldungsquote waren bis 1984 stark über den OECD-Durchschnitt angestiegen. Abbildungen 3 und 4 veranschaulichen diese Entwicklung.

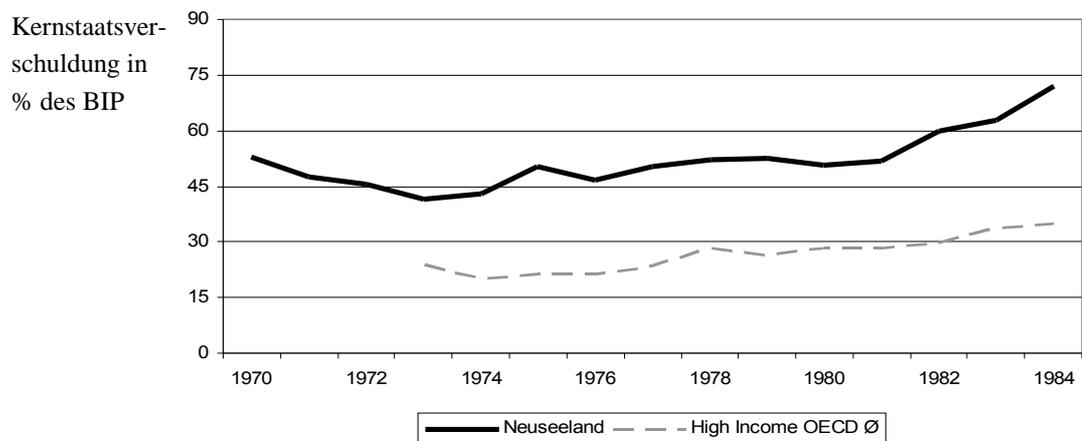
Abbildung 3: Kern-Staatsausgabenquote Neuseeland und Schweiz 1950 bis 1984



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von HESTON/SUMMERS/ATEN 2002

Die in Abbildung 3 verwendeten Daten beziehen sich auf die Kern-Staatsausgabenquote, welche nur die Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Güter berücksichtigt und keine Sozialleistungen beinhaltet. Da die Daten von HESTON/SUMMERS/ATEN [2002] keine OECD-Durchschnitte beinhalten, wurde die Staatsquote der Schweiz als Vergleichswert zu Grunde gelegt. Es zeigt sich, dass die Staatsquote Neuseelands im Vergleich zu derjenigen der Schweiz nach 1950 überdurchschnittlich stark angestiegen ist und 1984 das 1.4-fache derjenigen der Schweiz betrug.

Abbildung 4: Kern-Staatsverschuldungsquote Neuseeland und OECD 1970 bis 1984



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von WELTBANK 2005

Die in Abbildung 4 verwendeten Daten beziehen sich wiederum auf Schulden, die aus staatlichen Kerntätigkeiten entstanden sind, beinhalten aber keine Schulden aus Sozialleistungen. Es ist erkennbar, dass sich die Staatsverschuldungsquote bereits 1973 über dem Durchschnitt der High Income OECD-Länder befand und bis 1984 nochmals stark anwuchs. 1984 betrug sie knapp das 1.75-fache des OECD-Durchschnitts.

Mitte der 80er Jahre wurde die Regierung Neuseelands vom internationalen Währungsfonds u.a. dazu aufgefordert, sofort ihre Ausgaben zu kürzen, um die internationale Kreditwürdigkeit des Landes zu bewahren [vgl. FELLMETH/ROHDE 1999: 76ff.]. Dies deutet darauf hin, dass die politischen Entscheidungsträger zu diesem Zeitpunkt unter enormem politischem Druck standen. In der Folge veranlasste der damalige Premierminister der „National Party“ 1984 um 4 Monate vorgezogene Neuwahlen. Die „Labour Party“, welche dadurch (wieder) an die Macht kam, lancierte aufgrund der politischen Rahmenbedingungen – entgegen ihrer früheren Ideologie⁴ – mit ihrem politischen Programm die Restrukturierung der neuseeländischen Wirtschaft und des öffentlichen Sektors [vgl. MULGAN 1994: 223ff.]. Um ihre Reformpläne möglichst schnell und umfassend implementieren zu können, schloss die Regierung sogar Interessengruppen – vor allem die Gewerkschaften – weitgehend aus dem Gesetzgebungsprozess aus [vgl. FELLMETH/ROHDE 1999: 72].

Die von der Regierung innert kurzer Zeit beschlossenen Massnahmen waren jedoch nicht ad hoc entstanden. Sie basierten auf einem seit längerer Zeit vorbereiteten, zusammenhängenden und systematischen Reformplan, der den Regierungsvertretern im Rahmen einer Reihe vom Finanzministerium veröffentlichten „White Papers“ als „Briefing to the Incoming Government“ erläutert wurde. Diese Dokumente – HOOD [zit. nach BOSTON et al. 2002: 3] bezeichnete sie später als das „manifesto“ des NPM – wiesen auf die Schwächen des existierenden administrativen Systems hin und vermittelten das analytische Gerüst und die theoretischen Grundlagen, auf denen die Reformmassnahmen aufbauten [vgl. BOSTON et. al. 2002: 3]. Diese „White Papers“ wurden zwar nie in ihrer ursprünglichen Form veröffentlicht, jedoch wurde 1987 unter dem Titel „Government Management“ ein Regierungsdokument publiziert, welches die ursprünglichen Briefing Papers zusammenfasste [vgl. TREASURY 1987].

3.1.2 Grundlagen und Ansätze

Das in Neuseeland realisierte Konzept griff verschiedene Theorien und Instrumente auf, die schon seit längerer Zeit bekannt waren. Es sind jedoch vor allem zwei Aspekte, durch welche es sich massgeblich von bestehenden Konzepten unterschieden hat.

Einerseits lag dessen Neuartigkeit in seiner für die damalige Zeit – vor allem für Reformen des öffentlichen Sektors – unüblichen ausgeprägten theoretischen Fundierung [vgl. KETTL 2000: 59]. Andererseits bestand dessen neuartiger Aspekt darin, dass es nicht nur zur Reorganisation der administrativen Ebene, sondern gleichzeitig auch der politischen Ebene ansetzte. Es wurden die Interdependenzen zwischen Legislative und Exekutive berücksichtigt und versucht, diese anreizorientiert neu zu ordnen. Den fehlenden Miteinbezug der politischen Ebene sieht RITZ [2003: 96] auch als Hauptgrund für das Scheitern früherer organisatorischer Neuerungen im öffentlichen Sektor an.

Die Regierungsakteure Neuseelands und deren Berater aus dem Finanzministerium wurden in der Konzeptionierung des Reformkonzeptes stark von den Theorien der Neuen Institutionenökonomie beeinflusst. Bei den Theorien, welche dabei aufgegriffen wurden, handelte es sich in erster Linie um Public Choice Theorie, Property Rights Theorie, Transaktionskostentheorie, Prinzipal Agent Theorie, sowie auch um Konzepte der

⁴ Die Partei hatte früher eine expansive Sozialpolitik befürwortet [vgl. MULGAN 1994: 225ff.].

Finanzwissenschaft [vgl. HOOD 1991: 6; POLLITT/BOUCKAERT 2000: 253]. Basierend auf den Briefing Papers zu handlen der damaligen Regierung sollen die theoretischen Grundlagen sowie die Schwerpunkte dieser Reformen, die sich später unter der Bezeichnung NPM weltweit verbreiten sollten, aufgezeigt werden. Die Kenntnis dieser Zusammenhänge ist zudem wichtig für das Verständnis der darauf aufbauenden folgenden Kapitel.

Theoretische Fundierung

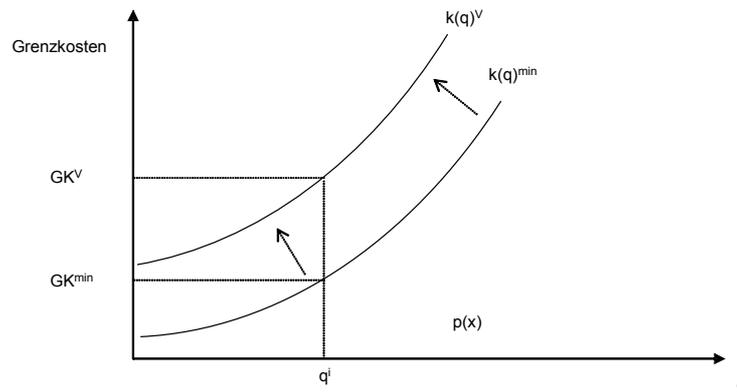
Ausgangspunkt für die theoretische Analyse des öffentlichen Sektors Neuseelands in den „Briefing Papers to the Incoming Government“ war die Zugrundelegung eines Menschenbilds, das ausdrücklich von der Eigennutzenorientierung der Individuen in Politik und Verwaltung ausgeht [vgl. TREASURY 1987: 2 und 11ff.]. Weiter ging man davon aus, dass die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung als Prinzipal-Agent-Situation aufgefasst werden kann [vgl. TREASURY 1987: 17]. Dabei veranlasst die Politik als Prinzipal – im Auftrag der Wähler – die Verwaltung als ihren direkten Agenten zur Erstellung öffentlicher Güter. Dazu stellt sie ihr in Form von Steuergeldern Ressourcen der Bürger und Unternehmen zur Verfügung.

Anhand der Theorie der Eigentums- und Verfügungsrechte wurde dann gezeigt, dass die Verwaltung als Agent nur in beschränktem Masse daran interessiert ist, diese Ressourcen effizient einzusetzen [vgl. TREASURY 1987: 13ff.]. Dies kann damit erklärt werden, dass die Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte an den Ressourcen zur Erstellung öffentlicher Güter „verdünnt“ vorliegen; sie werden einerseits nicht vollständig, andererseits an mehrere Individuen übertragen. Da rationale Akteure aufgrund der Struktur der vorliegenden Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte die Folgen ihres eigenen Handelns nicht vollständig tragen müssen, neigen sie zu opportunistischem Handeln. Der Agent besitzt nur noch verminderte Anreize, Ressourcen mit derart verdünnten Verfügungsrechten sparsam einzusetzen, schonend zu behandeln und in ihre Erhaltung zu investieren. Da asymmetrische Information zwischen Prinzipal und Agent vorliegt, ergeben sich für die Verwaltung als Agent eben solche Freiräume für diskretionäres Handeln. Zwar versucht der Prinzipal, dies zu verhindern, aufgrund der Existenz von Transaktionskosten ist ihm dies jedoch nur in beschränktem Masse möglich.

Die resultierenden Ineffizienzen und die eintretenden Wohlfahrtsverluste belegen aus ökonomischer Sicht den Handlungsbedarf, die institutionellen Strukturen im öffentlichen Sektor zu reorganisieren. BOSTON et al. [2002: 4] nennen als Hauptziel des Reformkonzeptes Neuseelands die Verbesserung der allokativen und der betrieblichen Effizienz. Im Folgenden sollen deshalb kurz die beiden wichtigsten Formen von Staatsversagen bei der Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aufgezeigt werden, nämlich betriebliche und allokativen Ineffizienz. KLEINWEFERS [2000: 2] beschreibt die erste Form damit, dass der Staat „Dinge falsch tut“, die zweite damit, dass der Staat „die falschen Dinge tut“.

Betriebliche Ineffizienz kann als durch Marktmacht induzierte Wohlfahrtsverluste erklärt werden. Diese Perspektive ist auch auf die Verwaltung des öffentlichen Sektors anwendbar, da diese (traditionellerweise) als einziger Anbieter öffentlicher Güter innerhalb eines Landes auftritt. Man geht davon aus, dass Monopole wegen fehlendem Konkurrenzdruck lediglich aufgrund des Ziels der Gewinnmaximierung einen Anreiz zur Minimierung ihrer Kosten besitzen. Im Bereich des öffentlichen Sektors fehlt jedoch dieser Druck zur Gewinnmaximierung, sodass die Verwaltung ihre Güter nicht auf der Minimalkostenkurve produziert, sondern auf einer Kurve, die darüber liegt [vgl. MEISTER 1983: 45ff.]. Abbildung 5 stellt diesen Sachverhalt grafisch dar.

Abbildung 5: Betriebliche Ineffizienz



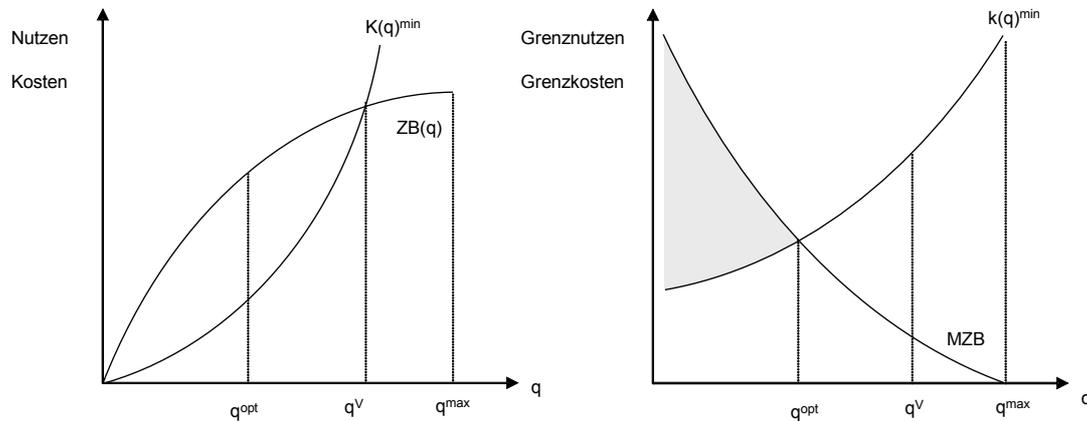
Eigene Darstellung

Dabei entspricht die Grenzkostenkurve $k(q)^{min}$ den minimalen Grenzkosten, welche im Idealfall von vollkommener Konkurrenz theoretisch erreicht werden kann. Die Kurve $k(q)^V$ bezeichnet die Grenzkosten der Verwaltung, die aufgrund von Monopolmacht und, wie oben identifiziert, falschen sowie ungenügend ausgebauten Anreizen, effizient zu produzieren, entstehen [vgl. MEISTER 1983, S. 46]. Dies führt dazu, dass im öffentlichen Sektor ein gegebenes Niveau an Output zu grösseren Kosten hergestellt wird, als wenn Anreize zur Kostenminimierung vorhanden wären, wie dies im privaten Sektor in stärkerem Ausmass der Fall ist⁵.

Neben betrieblicher Ineffizienz kann im öffentlichen Sektor auch allokativer Ineffizienz vorliegen. Diese kann anhand von Niskanens Theorie der Budgetmaximierung erläutert werden. Niskanen nimmt an, dass die Verwaltung ihre eigenen Interessen mittels der Maximierung des Budgets verfolgt [vgl. MEISTER 1983: 52]. Da die Verwaltungsangestellten in Führungspositionen (traditionell) keine Gewinnbeteiligung erhalten, tendieren sie dazu, ihr Einkommen auf andere Weise zu maximieren. Dazu zählen gemäss Niskanen die Ausweitung der im eigenen Sachgebiet angesiedelten Aufgaben, die Vermehrung des Personalbestandes sowie das Erlangen grösserer Summen an zu verwaltenden öffentlichen Geldern. Gemäss Niskanens Theorie verhalten sich all diese Faktoren positiv und monoton zum Budget, sodass die Verwaltungschefs versuchen werden, dessen Summe zu maximieren [MUELLER 2005: 363]. Abbildung 6 stellt diesen Sachverhalt grafisch dar.

⁵ Es ist zu beachten, dass die Produktion auf der Minimalkostenkurve nur in der Theorie stattfindet. Die Kurve $k(x)^{min}$ ist in der Realität kaum jemals zu erreichen. Insofern kann im öffentlichen Sektor lediglich eine begrenzte Verbesserung der betrieblichen Effizienz angestrebt werden.

Abbildung 6: Allokative Ineffizienz



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an FREY 1981 nach MEISTER 1983: 55

Die Kurve $k(q)^{min}$ stellt die nur der Verwaltung bekannte minimale Grenzkostenkurve zur Erstellung der öffentlichen Güter dar. Die Kurven ZB , resp. MZB stellen die Zahlungsbereitschaft bzw. die marginale Zahlungsbereitschaft des Parlamentes, resp. der Wähler dar. Volkswirtschaftlich effizient wäre die Menge q^{opt} an öffentlichen Gütern, da sich dort die grösste Konsumentenrente, als Differenz zwischen den Kosten $K(q)^{min}$ und dem Nutzen, erzielen liesse. Diese Lösung kommt gemäss Niskanen jedoch nicht zustande, da die Verwaltung versucht, ihr Budget zu maximieren. Sie wird versuchen, die gesamte Zahlungsbereitschaft des Parlamentes, resp. der Wähler abzuschöpfen und eine Menge rechts von q^{opt} zu einem maximalen Budget anzubieten, welches bei q^{max} erreicht wird [vgl. BLANKART 2003: 492].

Da die Politiker resp. die Wähler die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung der Verwaltung nicht kennen, werden sie die Erstellung der öffentlichen Güter unter der Restriktion bewilligen, dass die dadurch verursachten Kosten – das bewilligte Budget – ihre Zahlungsbereitschaft nicht übersteigen. Das Gleichgewicht, welches die Höhe des Budgets darstellt, ergibt sich dort, wo die gesamten Kosten zur Erstellung der öffentlichen Güter genau dem gesamten Nutzen entsprechen, den die Wähler daraus ziehen [vgl. FREY/KIRCHGÄSSNER 2002: 174ff.]. Dies ist der Fall bei Punkt q^V . Somit wird die gesamte Konsumentenrente der Politiker, bzw. der Wähler abgeschöpft und die angebotene Menge an öffentlichen Gütern ist zu hoch, sie liegt über dem Optimum q^{opt} . In Niskanens Modell produziert die Verwaltung zwar zu minimalen Kosten, es entsteht jedoch allokative Ineffizienz.

Niskanens Annahmen scheinen jedoch teilweise unrealistisch. Besonders die Annahme, die Verwaltung produziere zu minimalen Kosten, steht im Widerspruch zu den institutionellen Rahmenbedingungen und Anreizen im öffentlichen Sektor. Durch den Informationsvorsprung, den die Verwaltung gegenüber dem Parlament, resp. gegenüber den Wählern besitzt, hat sie bei einem höheren Budget die Möglichkeit, zusätzliche Mittel durch höher veranschlagte Kosten „aufzubreuchen“, anstatt die Produktion auszuweiten und auf der minimalen Grenzkostenkurve zu produzieren. Der Verwaltung entsteht dadurch eine Rente, die sie gemäss BLANKART [2003: 494] für „angenehme Ausgaben“ verwenden kann ⁶.

⁶ Realistischer scheint jedoch die Annahme, dass die Verwaltung zu einem gewissen Teil allokativ als auch zu einem gewissen Teil betrieblich ineffizient produziert. Um dies zu erfassen, haben Migué und Bélanger Niskanens Theorie weiterentwickelt, sodass sowohl betriebliche als auch allokative Ineffizienz berücksichtigt werden können. Inwiefern die Verwaltung betrieblich, resp. allokativ ineffizient produziert, hängt dabei vom Verlauf der Rente ab, die sie realisieren kann, sowie von der Präferenz für Rente oder Budget [vgl. BLANKART 2003: 494].

Ansätze der Reformen

Die aufgezeigten Ineffizienzen im öffentlichen Sektor resultieren daraus, dass die Akteure ihre individuellen Ziele und nicht die kollektiven Ziele der Gesellschaft verfolgen. Die Grundidee des Reformkonzepts Neuseelands bestand nun darin, die institutionellen Rahmenbedingungen so zu ändern, dass das Handeln der Akteure im öffentlichen Sektor sowohl für sie selbst als auch für die Gesellschaft effizient ist. Im „Briefing Document“ mit dem Titel „Government Management“ heisst es: „Well designed policies will align the interests and actions of individuals with those of the nation“ [TREASURY 1987: 2]. Wie im Konzept einer liberalen Marktwirtschaft können für den jeweiligen Zweck angepasste institutionelle Rahmenbedingungen dazu führen, dass jeder Akteur bei Verfolgung seiner Eigeninteressen zur Maximierung der Gesamtwohlfahrt beiträgt. Dies wurde mittels Instrumenten zu erreichen versucht, die marktähnliche Rahmenbedingungen für die Angestellten des öffentlichen Sektors schaffen sollten.

Von der Regierung wurde nach der Reform nur noch entschieden, welche öffentlichen Güter und wie viel davon jeweils zu erstellen seien. Dies wurde anhand von bisherigen Werten und Befragungen ermittelt. Anschliessend wurde die Verwaltung mit deren Erstellung beauftragt, wozu ihr Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden. Dabei wurde den Verwaltungseinheiten mehr Autonomie bei der Erstellung dieser öffentlichen Güter eingeräumt. Sie konnte nun mit den vorhandenen Ressourcen allein darüber entscheiden, wie diese Güter zu erstellen seien und wieviel von den Ressourcen wo benötigt werde. Gleichzeitig wurden für die Verwaltung Anreize geschaffen, damit diese die neue Autonomie nutzte, um die Ressourcen effizienter einzusetzen. Zudem wurden für die einzelnen Akteure Anreize geschaffen, effizienter zu arbeiten.

Um einem opportunistischen Ausnutzen der neuen Freiheiten durch die Verwaltung entgegen zu wirken, wurde über die gesamte Verwaltung hinweg ein Controllingssystem eingerichtet, damit die getätigten Ausgaben besser überwacht und kontrolliert werden konnten.

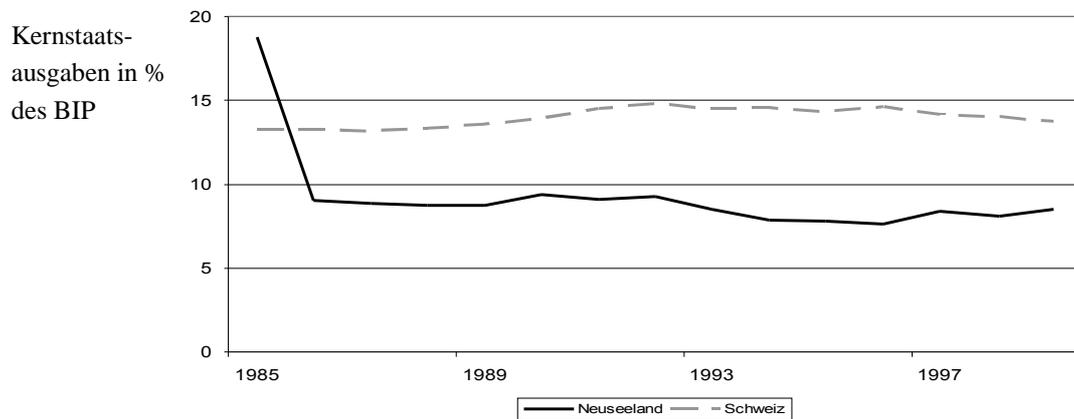
Schliesslich wurden die wirtschaftlich bedeutendsten Bereiche der staatlich geführten Leistungserstellung ausgegliedert und in öffentliche Körperschaften umgewandelt. Später wurden viele davon vollständig privatisiert [vgl. zum gesamten Abschnitt SCOTT 1996: 30ff.].

Da Neuseeland ein stark zentralistisch organisierter Staat ist, der keine föderalistischen Strukturen besitzt, konnten die Reformpläne auf allen Ebenen durchgesetzt werden. Die Reformen Neuseelands können als Prototyp oder Experiment bezeichnet werden, welches erste Ergebnisse dafür lieferte, ob das neuartige Konzept resp. dessen Umsetzung erfolgreich war oder nicht. Bereits wenige Jahre nach Implementation der Reformen konnten erste Indizien dafür gefunden werden.

3.1.3 Effektivität des Konzepts

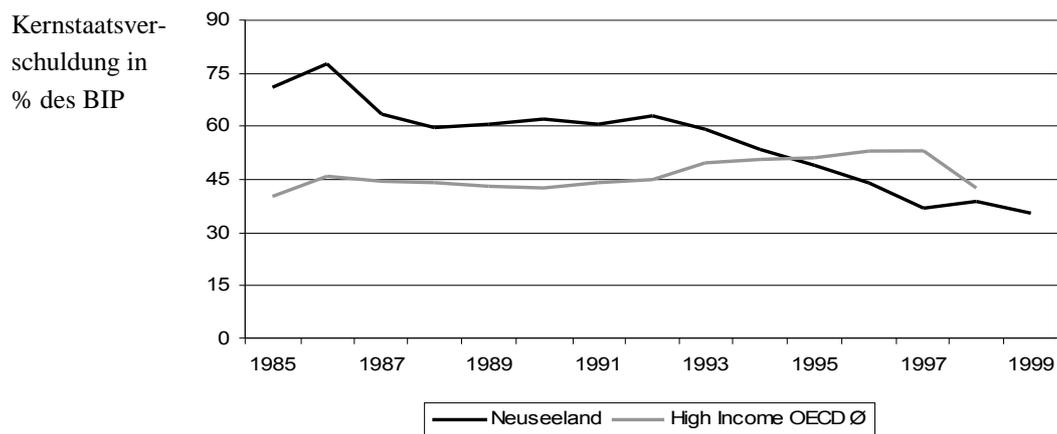
Am auffälligsten ist wohl die Entwicklung der Staatsausgaben und der zuvor stark über den OECD-Durchschnitt gestiegenen Staatsverschuldung. Beide Werte konnten in Relation zum Bruttoinlandprodukt wenige Jahre nach Implementation der Reformen über mehrere Jahre hinweg gesenkt werden [vgl. KETTL 2000: 52]. Abbildungen 7 und 8 geben die Entwicklung der beiden Kennzahlen wieder.

Abbildung 7: Kern-Staatsausgabenquote Neuseeland und Schweiz 1985 bis 1999



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von HESTON/SUMMERS/ATEN 2002

Abbildung 8: Kern-Staatsverschuldungsquote Neuseeland und OECD 1985 bis 1999



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von WELTBANK 2005

Die Kern-Staatsausgabenquote konnte nach Implementation der Reformen von 1985 auf 1986 stark – auch im Vergleich zur Schweiz mit einer relativ tiefen Staatsquote – gesenkt werden. Dies hat vor allem mit der Ausgliederung und Privatisierung von bis anhin staatlich geführten Unternehmen zu tun, jedoch wahrscheinlich auch mit den Reformen der Kernaktivitäten des öffentlichen Sektors. Zudem wurden gemäss Aussagen des statistischen Amtes Neuseelands von 1985 auf 1986 die Berechnungsgrundlagen geändert, so dass keine absolute Aussage über diese Zahlen gemacht werden kann. Interessant ist jedoch vor allem auch, dass die Staatsausgabenquote weiterhin nicht stark angewachsen ist, sondern während vieler Jahre noch weiter gesenkt werden konnte. Für die Staatsverschuldungsquote ergab sich eine ähnliche Entwicklung. Sie konnte bereits kurze Zeit nach Implementation der Reformen nachhaltig – und auch später im Vergleich zum Durchschnitt der High Income OECD-Länder – gesenkt werden.

Die Entwicklung der Staatsausgabenquote und der Staatsverschuldungsquote sind zwar Indikatoren für einen gewissen Erfolg der Reformen, eine absolute Evaluation, welche alle Effekte der Reformen mit einbezieht, ist jedoch unmöglich. Einerseits da relevante Daten aufgrund der Schwierigkeit, gewisse Auswirkungen zu messen, teilweise nicht oder nur schlecht verfügbar sind. Andererseits da es unmöglich ist, die durch die Reformen herbeigeführten Veränderungen von anderen Faktoren zu isolieren [vgl. hierzu auch BOSTON et al. 2002: 86ff.]. Um die pfadabhängige Entwicklung und Verbreitung der Reformen des öffentlichen Sektors Neuseelands erklären zu können, ist es jedoch weniger wichtig, all deren ökonomischen Effekte zu *kennen*. Vielmehr ist von Bedeutung, wie die Reformen im Rahmen von Evaluationen *beurteilt* wurden.

Vergleicht man verschiedene Evaluationen der Reformen, so zeigt sich, dass diese sowohl innerhalb Neuseelands – was wenig verwundert –, aber auch ausserhalb von Neuseeland vorwiegend positiv ausfielen. BOSTON et al. [2002: 3] fassen zusammen: „Almost without exception, those who have studied the bureaucratic ‚revolution‘ in New Zealand have come away favourably impressed.“ Verschiedene empirische Untersuchungen kamen anhand von unterschiedlichen methodologischen Ansätzen zum Schluss, dass die Produktivität und die Effizienz in der Erstellung öffentlicher Güter nach den Reformen gesteigert werden konnten [für einen Überblick über die Ergebnisse siehe PETRIE/WEBBER 2001: 5ff.].

1992, 1993 sowie 1994 wurde Neuseeland im jährlich durchgeführten World Competitiveness Report des World Economic Forum unter dem Kriterium "extent to which government policies are conducive to competitiveness" auf Platz 1 von 24 eingestuft [vgl. EVERETT 1995]. 1993 wurden die Reformen Neuseelands auch von der Carl Bertelsmann Stiftung ausgezeichnet, die nach Lösungen suchte, welche „modellhaft aufzeigen, wie die Innovations- und die Evolutionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Kommunalverwaltung, entwickelt und gefördert werden [können]“ [PRÖHL 1994: 9]. Die Stadt Christchurch (Neuseeland) gewann zusammen mit der Stadt Phoenix (USA) den ersten Platz. PREMFORs [1998: 143] weist darauf hin, dass die Reformen Neuseelands von da an generell als "success story" präsentiert wurden.

Das internationale Interesse an den Reformen Neuseelands wurde, so ist anzunehmen, durch die Auszeichnungen noch wesentlich verstärkt. Das National Audit Office Neuseelands berichtete in der Folge von beinahe wöchentlich stattfindenden Besuchen von Politikern, politischen Beratern und praxisorientierten Forschern aus aller Welt, die von den Reformen Neuseelands lernen wollten [vgl. SAHLIN-ANDERSSON 2000: 19]. Oft wurden die politischen Entscheidungsträger Neuseelands eingeladen, ihre Reformen an Konferenzen sowie in Fachzeitschriften einem breiten Publikum vorzustellen [vgl. BOSTON et al. 2002: 3]. All dies bedeutet jedoch nicht, dass es keine kritischen Stimmen zu dem von Neuseeland entwickelten und umgesetzten Konzept gab. Entscheidend ist jedoch, dass dieses vorwiegend positiv beurteilt wurde.

3.2 Internationaler Transfer

Nun geht es in einem weiteren Schritt darum, zu zeigen, wie aus dem Konzept Neuseelands das, als organisatorische Innovation zu bezeichnende, New Public Management entstanden ist, welches sich weltweit verbreitet hat. Hierbei spielten internationale Organisationen, allen voran die OECD, eine wichtige Rolle.

3.2.1 Die Rolle der OECD

Die OECD kann, wie SAHLIN-ANDERSSON [2002] zeigt, als wichtigster internationaler Promotor des New Public Management angesehen werden. Obwohl die ursprünglichen Ziele der 1948 geschaffenen OECD nach kurzer Zeit abgeschlossen und erfüllt waren⁷, wurde die Organisation nicht wieder aufgelöst. Vielmehr ist sie bis heute geographisch, in Bezug auf ihre Grösse als auch funktionell, kontinuierlich gewachsen und hat ständig neue Aufgaben übernommen [vgl. WOODWARD 2004: 114ff.]. WOODWARD [ebd.] bezeichnet einige der heutigen Hauptaktivitäten der OECD als das Sammeln und Verbreiten von Informationen. Indem sie jedes Jahr eine Vielzahl von Konferenzen mit ihren Mitgliedsländern abhält, Bücher und Berichte publiziert, Datenbanken zur Verfügung stellt sowie andere Institutionen und Organisationen berät wie beispielsweise die WTO, hat sie sich zu einem wichtigen und einflussreichen internationalen Akteur entwickelt.

Ursprünglich hatte sich die OECD auch nicht mit Reformen des öffentlichen Sektors ihrer Mitgliedsländer befasst. Da jedoch eine ihrer grössten Abteilungen überflüssig geworden war⁸, wurde aus dieser 1989/1990 die Abteilung für Public Management PUMA formiert [vgl. WOLFE 1993: 51]. Die Aufgaben der neu gegründeten Abteilung bestanden darin, Entwicklung sowie vor allem Reformen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedsländern zu analysieren und den übrigen Ländern bekannt zu machen. Auf diese Weise sollte es anderen Ländern möglich sein, konzeptionelle Fehler, die den Pionieren des NPM im Rahmen des Entwicklungsprozesses noch unterlaufen sind, künftig zu vermeiden [vgl. SAHLIN-ANDERSSON 2002: 108ff.]. Selbst organisierte Konferenzen stellten eine Plattform für die OECD dar, Informationen über Reformen des öffentlichen Sektors in ihren Mitgliedsländern zu sammeln. Dabei präsentierten die Pionierländer des NPM, an erster Stelle Neuseeland, ihre Reformkonzepte. Die auf diese Weise gesammelten Informationen wurden dann von verschiedenen Arbeitsgruppen operationalisiert.

Als organisatorische Innovation kann NPM, so wurde argumentiert, auf beinahe jede Form eines bürokratisch ausgestalteten öffentlichen Sektors übertragen werden. Dies, da die Probleme, die es zu lösen versucht, in einer jeden nach bürokratischen Prinzipien organisierten Verwaltung sowie in jedem Staatswesen jeder Hierarchiestufe bestehen [vgl. SAHLIN-ANDERSSON 2002: 104ff.]. Dementsprechend knüpfte die OECD ihre Handlungsempfehlungen auch nicht an bestimmte Voraussetzungen eines Landes, sondern stellte diese als „universal and general“ dar [SAHLIN-ANDERSSON 2002: 205].

⁷ Es handelte sich bei diesen Zielen um die Durchsetzung des Marshall-Plans sowie die Förderung der Regeneration Europas nach dem zweiten Weltkrieg.

⁸ Es handelte sich um das Technical Cooperation Committee (TECO), dessen Aufgabe es war, bestimmte Mitgliedsländer beim Aufbau- und Entwicklungsprozess zu unterstützen. Durch den Beitritt eben dieser Länder zur damaligen European Economic Community und später zur EU wurde die Abteilung jedoch überflüssig. Ausserdem waren auch ihre finanziellen Ressourcen knapp geworden [vgl. SAHLIN-ANDERSSON 2002: 108].

3.2.2 Inhalt der Handlungsempfehlungen

Einige Autoren [beispielsweise RITZ/THOM 2000: 82] argumentieren, es gebe nicht *ein* systematisches NPM. Sie gründen ihre Aussage darauf, dass Ausgestaltung und Schwergewicht in dessen Umsetzung in jedem Land etwas anders seien. Die hier eingenommene Perspektive unterscheidet zwischen NPM-Theorie und deren praktischen Umsetzung. Wird dies getan, so lässt sich bei Durchsicht verschiedener Lehrbücher schnell erkennen, dass NPM in theoretischer Hinsicht als ein Bündel von Richtlinien und Prinzipien betrachtet werden kann, welche im Rahmen einer geringen Varianz unverändert bleiben. Da diese Richtlinien jedoch freiwilligen Charakter haben, ist jedes Land in seiner Umsetzung frei und ungebunden. Die unterschiedliche Umsetzung von NPM in verschiedenen Ländern ist getrennt zu betrachten von dessen Funktion als Richtlinienbündel auf theoretischer Ebene.

Entsprechend MASTRONARDI und PEDE [1998: 59ff; resp. 1999: 33ff.] kann innerhalb der NPM-Richtlinien unterschieden werden zwischen *Kernelementen resp. -instrumenten*, deren Implementierung für dessen Gelingen zentral sind und die eigentliche Innovation ausmachen, sowie *fakultativen Elementen bzw. Instrumenten*, die als Supplemente zu verstehen sind und keine eigentliche Neuheit darstellen. Mastronardi fordert, dass in jedem Fall mindestens die Kernelemente und -instrumente umgesetzt werden und auch SCHEDLER [1998: 123] stimmt ihm zu, indem er bemerkt, es handle sich dabei um die „unverzichtbaren Kernelemente ... ohne die man nicht guten Gewissens von NPM sprechen darf“.

In Anlehnung an die Einteilung von Mastronardi und Pedo werden die NPM-Empfehlungen im Folgenden kurz aufgeführt und erklärt.

Tabelle 1: Kernelemente und -instrumente von NPM

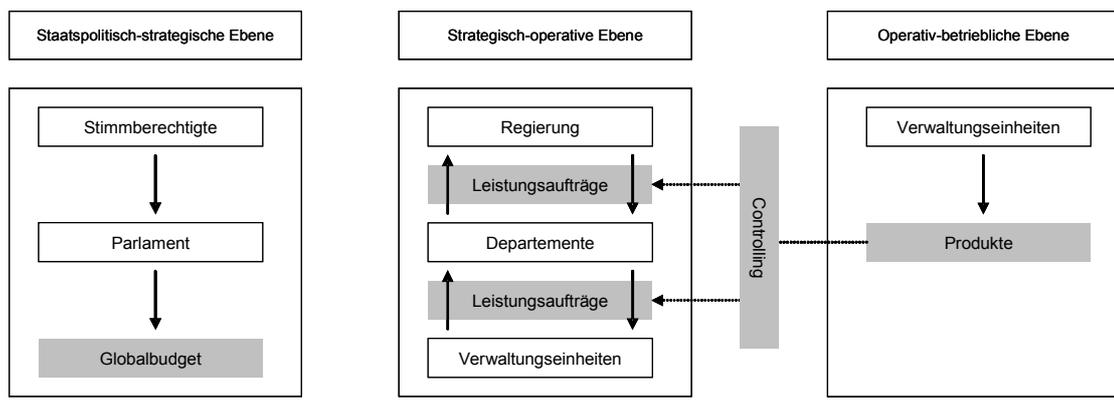
Kernelemente	Kerninstrumente
Output- und Wirkungsorientierung	Produktdefinition
Trennung von operativer und strategischer Ebene	Globalbudgets und Leistungsaufträge
Überwachung des operativen Betriebes	Controllingsystem

In Anlehnung an MASTRONARDI 1998: 59ff. und PEDE 1999: 33ff.

Mittels Globalbudgets soll eine Trennung der Tätigkeiten von Politik und Verwaltung erreicht werden. Die Verwaltungseinheiten bekommen durch die Politik keine Budgets mehr zugewiesen, sondern einen Betrag, den sie für alle zu erstellenden öffentlichen Güter verwenden und frei aufteilen können. So können die Ressourcen von der Verwaltung frei zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen aufgeteilt werden. Die Verwaltung ist dadurch nicht mehr wie früher an Detailpositionen eines Budgets gebunden. Im Gegenzug werden die zu erstellenden öffentlichen Güter mittels Leistungsaufträgen, einer Art Vertrag zwischen Politik und Verwaltung, in Auftrag gegeben. Diese spezifizieren die öffentlichen Güter, deren geforderte Qualität sowie einige Indikatoren, um diese überprüfen zu können. Mit dem Einsatz von Leistungsaufträgen und Globalbudgets ergibt sich eine Verschiebung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten weg von der Regierung hin zur Verwaltung. Damit Informationen darüber gewonnen werden können, welche Leistungen wie teuer sind und damit die Regierung die Tätigkeit der Verwaltung überprüfen kann, ist schliesslich ein Controllingssystem mit Kostenrechnung notwendig.

Grundlage all dieser Instrumente ist die Definition von Produkten, die überhaupt erst die anderen Instrumente funktionsfähig macht. Die Instrumente Globalbudget, Leistungsaufträge und Controlling basieren auf der Produktedefinition, sodass alle vier Instrumente zusammenhängen. Abbildung 9 zeigt die Instrumente im Zusammenspiel.

Abbildung 9: Die NPM-Kerninstrumente im Zusammenspiel



Eigene Darstellung in Anlehnung an SENN 1997: 25

Die fakultativen Elemente und Instrumente, die keine zentralen Vorgaben für das NPM darstellen, können je nachdem dazu beitragen, die Wirkung der Kernelemente und -instrumente zu verstärken. Es handelt sich dabei um die folgenden gebräuchlichsten Elemente und Instrumente, die in der Literatur regelmässig aufgeführt werden.

Tabelle 2: Fakultative Elemente und Instrumente von NPM

Fakultative Elemente	Fakultative Instrumente
Leistungsanreize für die Akteure	Abschaffung des Beamtenstatus und leistungsabhängige Entlohnung
Bürger- und Mitarbeiterpartizipation	Bürgerbefragungen
Private Erstellung von öffentlichen Gütern	Verselbständigung sowie Übertragung von Aufgaben an Dritte
Förderung einer neuen Verwaltungskultur	Erstellen eines Leitbildes

In Anlehnung an MASTRONARDI 1998: 59ff. und PEDE 1999: 33ff.

Die Abschaffung des Beamtenstatus und die Einführung des Leistungslohnes sollen die Anreize für die einzelnen Verwaltungsakteure verstärken, im Interesse der Prinzipale zu handeln. Bürgerbefragungen sollen Informationen über die Zufriedenheit der Bürger mit den Verwaltungsleistungen liefern und ausserdem darüber, welche Dienstleistungen erwünscht sind. Die Übertragung von Aufgaben an Dritte basiert auf der Ein-

sicht, dass der private Sektor aufgrund des Wettbewerbsdrucks, dem er unterliegt, oft effizienter arbeitet als der öffentliche Sektor. Insofern soll, wenn möglich, ein Teil der Leistungen durch diesen erstellt werden. Die nächste Stufe wäre die gänzliche Privatisierung von Aktivitäten. Um die Verwaltungskultur, aber auch die Bürger auf die neuen Instrumente vorzubereiten, so argumentiert die NPM-Theorie, soll ein neues Leitbild erarbeitet werden.

Gemäss der OECD führt NPM entsprechend dieser Vorgaben, vor allem der Kerninstrumente, zu Effizienzsteigerungen der Leistungserstellung im öffentlichen Sektor. Es ist jedoch nicht zu vergessen, dass die Einhaltung dieser Empfehlungen für die Regierungsakteure freiwillig ist.

3.2.3 Empfehlung zur Nachahmung

Mittels einer Vielzahl von Büchern, Publikationen und internationalen Konferenzen hat die OECD⁹ – zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank – New Public Management in ihren Mitgliedsländern bekannt gemacht [vgl. KETTL 2000: 58]. Bis 1996 hatte die Abteilung PUMA rund 60 Publikationen herausgegeben, die anderen Ländern aufzeigten, wie NPM umgesetzt werden sollte [vgl. SAHLIN-ANDERSSON 2002: 102]. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass über 70% der Publikationen der OECD, die sich mit NPM befassen, ausdrücklich Bezug nehmen auf die Reformen Neuseelands [eigene Berechnungen anhand von SOURCE OECD].

An der „Vermarktung“ von NPM war jedoch gemäss SAINT-MARTIN [2001: 585ff.] auch eine Vielzahl von gewinnorientierten Beratungsunternehmen beteiligt, welche ihren potentiellen Kunden Hilfe bei der Umsetzung anbieten und dieses Angebot mittels ihrer internationalen Netzwerke vermarkten. Dazu ist zu beachten, dass die Planung und Unterstützung bei der Implementation von fixfertigen organisatorischen Innovationen im Vergleich zu jeweils massgeschneiderten Einzellösungen den Unternehmensberatungsfirmen aufgrund von steigenden Skalenerträgen viel geringere Kosten verursacht. Insofern besitzen sie einen Anreiz, die Zahl ihrer potentiellen Kunden zu maximieren. Dass Beratungsunternehmen für die „Vermarktung“ von NPM im angelsächsischen Raum von grosser Bedeutung waren, lässt sich auch indirekt daran erkennen, dass der öffentliche Sektor in England 1993 rund 25% der Einnahmen der dortigen Beratungsindustrie ausmachte, in Kanada waren es schon 1988 sogar 40% [vgl. SAINT-MARTIN 1998: 335].

⁹ Interessant ist in diesem Zusammenhang der Hinweis von HOOD [1998: 204], dass die OECD als bürokratische Organisation selber nie Anstrengungen unternommen hat, sich entsprechend den NPM-Prinzipien zu reorganisieren.

3.3 Zusammenfassung

Aufgrund der dringlichen wirtschaftspolitischen Probleme Neuseelands in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts beschäftigte sich dessen Finanzministerium vor allem mit Public Choice Theorien, um ein Konzept zu entwickeln, mittels dessen die Produktion von öffentlichen Gütern effizienter gestaltet werden könnte. Es setzte dazu an, die Anreize der im öffentlichen Sektor Angestellten möglichst in Übereinstimmung zu bringen mit denjenigen der „Eigentümer“ des öffentlichen Sektors.

Das Konzept wurde in äusserst kurzer Zeit nahezu im gesamten öffentlichen Sektor Neuseelands implementiert. Die Reformen Neuseelands sind als die radikalsten und weitreichendsten der damaligen Reformbestrebungen zu bezeichnen und wurden weitgehend als erfolgreich angesehen. Neuseeland erhielt einerseits, im Vergleich zu anderen Ländern, die auch Reformen unternommen hatten, Auszeichnungen und besonders positive Bewertungen seines öffentlichen Sektors. Andererseits konnten die Staatsverschuldung sowie die Staatsausgaben innert kurzer Zeit nachhaltig gesenkt werden. Verschiedene Untersuchungen deuten zudem auf beträchtliche Effizienzsteigerungen in der Erstellung öffentlicher Güter.

Aufgrund dieser Erfolge wurde das Konzept von der OECD und anderen internationalen Organisationen aufgegriffen und ihren Mitgliedsländern zur Nachahmung empfohlen. Hierzu veranstaltete vor allem die OECD eine Vielzahl von Konferenzen und veröffentlichte mehrere Publikationen. Diese Publikationen enthielten Richtlinien und Empfehlungen, die aufzeigen, wie NPM möglichst effektiv eingeführt und umgesetzt werden sollte.

4 Diffusion von New Public Management in den Schweizer Gemeinden

New Public Management wurde Mitte der 90er Jahre auf sämtlichen föderalistischen Ebenen der Schweiz ein Thema – in Kontrast zu anderen OECD-Ländern vergleichsweise spät, bedenkt man, dass HOOD bereits 1991 [S. 3] von einem „rise of new public management“ der vorangegangenen 15 Jahre sprach. Einer der Hauptpromotoren von NPM, der zu Beginn der 90er Jahre das Konzept in der Schweiz bekannt gemacht hat, war der (damals neu gewählte) Zürcher Regierungsrat Ernst Buschor. Im Juli 1993 hielt er vor der Zürcher Handelskammer ein Referat über NPM, das als offizieller Startschuss für dessen Diffusion in der Schweiz bezeichnet werden kann [vgl. BUSCHOR 1993].

Die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ – so wurde das Konzept in der Schweiz von Buschor benannt – ist in ihren Grundlagen, Annahmen, Zielen und Instrumenten identisch mit dem international dominierenden, von der OECD propagierten NPM. Tatsächlich ist Buschor bei der Einführung von NPM in der Schweiz erheblich von den Reformen Neuseelands und der Stadt Tilburg beeinflusst worden [vgl. SCHEDLER 2003: 332]. In seinem 1993 vor der Zürcher Handelskammer gehaltenen Referat forderte er dazu auf, man solle die internationalen Erfahrungen, besonders diejenigen des weit fortgeschrittenen anglo-amerikanischen Raumes, nutzen und das Konzept auch in der Schweiz einführen [vgl. BUSCHOR 1993: 8 ff.]. Dem Referat folgten einige Aufsätze über NPM für die Schweiz sowie das von seinem ehemaligen Assistenten SCHEDLER 1995 verfasste Buch „Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell“. Dieses gibt Richtlinien und Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von NPM in der Schweiz. Massgeblich beteiligt an der Promotion von NPM in der Schweiz war auch die u.a. von Buschor gegründete Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW sowie die von seinen ehemaligen Assistenten gegründete kommerzielle Beratungsfirma PuMaConsult [vgl. PELIZZARI 2001: 91ff.]. Die Zeitung *Le Nouveau Quotidien* bezeichnete Buschor und seine ehemaligen Assistenten in deren Rolle als Promotoren deshalb auch als „die kleine Familie des NPM“ [vgl. PELIZZARI 2001: 45].

Seither haben – wie in Kapitel 1 beschrieben – mehrere Bundesämter, Kantone aber vor allem auch Gemeinden angefangen, mit NPM zu arbeiten. Für die empirische Untersuchung, welche Faktoren die Lancierung und Umsetzung von NPM beeinflussen resp. beeinflusst haben, bietet sich als Grundgesamtheit besonders die grosse Zahl der Schweizer Gemeinden an. Im Gegensatz zu den Kommunaleinheiten verschiedener OECD-Länder, welche den Einsatz von NPM vorschrieben [siehe POLLITT/BOUCKAERT 2000, Appendix], ist es den Schweizer Gemeinden in formeller Hinsicht freigestellt, NPM einzusetzen bzw. darauf zu verzichten. Die Lancierung und Umsetzung von NPM kann so – im Vergleich zu den Bundesämtern oder den Kantonen – an einer grossen Zahl von Untersuchungseinheiten analysiert werden. Da sich die Schweizer Gemeinden bezüglich ihrer institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen oft in verschiedenen Punkten voneinander unterscheiden, liegen quasi-experimentelle Bedingungen vor, welche die Messung des Einflusses verschiedener Faktoren erlauben.

Als weiteres Argument, die Gemeinden als Untersuchungseinheiten zu wählen, kommt hinzu, dass sich diese zu einem grossen Teil mit der Produktion öffentlicher Güter beschäftigen, sodass NPM für sie im Prinzip sinnvoll ist [vgl. LADNER 2005: 81]. Oft wird argumentiert, die Umsetzung von NPM eigne sich aufgrund steigender Skalenerträge eher für Gemeinden, die ein breites Spektrum an öffentlichen Gütern anbieten. Dabei wird jedoch vergessen, dass auch die Kosten der Umsetzung bei grösseren Gemeinden in der Regel viel

höher ausfallen. Der Aufwand, Produkte zu definieren, Leistungsaufträge und Globalbudgets zu erstellen und zu verwalten und ein Controllingssystem einzurichten, nimmt mit steigender Gemeindegrösse schnell zu¹⁰. Es kann deshalb angenommen werden, dass von der Umsetzung von NPM in den meisten Gemeinden ein positiver Nettonutzen zu erwarten ist. Dieser muss bei Gemeinden mit einem tiefen Leistungsumfang nicht geringer ausfallen als bei Gemeinden mit einem hohen Leistungsumfang. ARN [1999: 4-4] weist deshalb darauf hin, dass NPM sowohl für Gemeinden mit einem grossen als auch einem kleinen Umfang an Aufgaben geeignet ist und bei korrekter Umsetzung Effizienzsteigerungen mit sich bringen kann.

In der Schweiz existiert eine Vielzahl verschiedener Gemeindearten¹¹, die jeweils unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Für die vorliegende Untersuchung ist die politische Gemeinde relevant. Sie ist gemeint, wenn im Folgenden von „Gemeinde“ die Rede ist. SCHULER/ULLMANN et al. [2002: 14] bezeichnen sie als „Referenzraum für administrative Zwecke der Kantone und des Bundes“. Sie ist – im Vergleich zu den anderen Formen von Gemeinden – in allen Kantonen vertreten und nimmt alle Gemeindeaufgaben wahr, die vom kantonalen Recht nicht dem Wirkungskreis eines anderen Gemeindetyps zugewiesen sind [vgl. LADNER 1991: 24, 28]. Das vom BUNDESAMT FÜR STATISTIK [2006] veröffentlichte amtliche Gemeindeverzeichnis der Schweiz mit Stand vom 01.01.2006 zählt 2740 solcher Gemeinden.

Dabei wird so vorgegangen, dass die Lancierung und die Umsetzung von NPM-Reformen getrennt untersucht werden. Dieses Vorgehen wurde gewählt, weil – wie in Kapitel 1 gezeigt – die Lancierung von NPM einem anderen Muster folgt als dessen Umsetzung. Bei der Lancierung einer Reform handelt es sich lediglich um den Entscheid, resp. die Ankündigung der Regierung, eine Reform (in der Zukunft) durchzuführen bzw. durchführen zu wollen. Erst in einem weiteren, zeitlich später gelagerten Schritt wird dies im Rahmen der Umsetzung auch getan – oder eben nicht.

4.1 Die Lancierung von NPM

Gemäss einer Umfrage von LADNER et al. [1998] sind es in erster Linie die politischen Entscheidungsträger der Exekutive, welche sich in den Schweizer Gemeinden für die Lancierung von NPM einsetzen [vgl. STEINER 2000:19]. Gefragt nach den Gründen für die Einführung von NPM antworteten rund 51% der befragten Repräsentanten der entsprechenden Gemeinden mit „[Ein] Bedürfnis nach Veränderung“. Dies stellte die häufigste Antwort dar. Lediglich 9,3% der befragten Gemeinde-Repräsentanten antworteten dagegen mit „Profilierungsbestrebungen einzelner Personen/Gruppen“ [vgl. ebd.]. Im Gegensatz dazu soll hier nun mittels eines polit-ökonomischen Modells das Interesse der Regierungsakteure, NPM-Reformen zu lancieren, untersucht werden.

Abschnitt 4.1.1 entwickelt hierzu die grundlegenden Hypothesen, die in den folgenden Abschnitten auf die Schweizer Gemeinden transferiert werden, um dann einer empirischen Prüfung unterzogen werden zu können.

¹⁰ O'TOOLE/MEIER [2004] kommen aufgrund einer empirischen Untersuchung gar zum Schluss, dass die Verwendung von Leistungsaufträgen und Kontrakten zu noch mehr Bürokratie führt als ein System ohne Leistungsaufträge. Sie sprechen deshalb von einem „Parkinson's law for contracting“. ARN [1999: 4-5] weist darauf hin, dass auch Produktdefinitionen oft zu detailliert ausfallen.

¹¹ Neben der politischen Gemeinde existieren Bürger-, Kirch-, Schul- und Fürsorgegemeinden sowie Korporationen und einige seltene Spezialgemeinden. Insgesamt existieren ca. 5'000-6'000 solcher Gemeinden [vgl. STEINER 2002: 36]. Für einen ausführlichen Überblick siehe LADNER 1991: 24 ff.

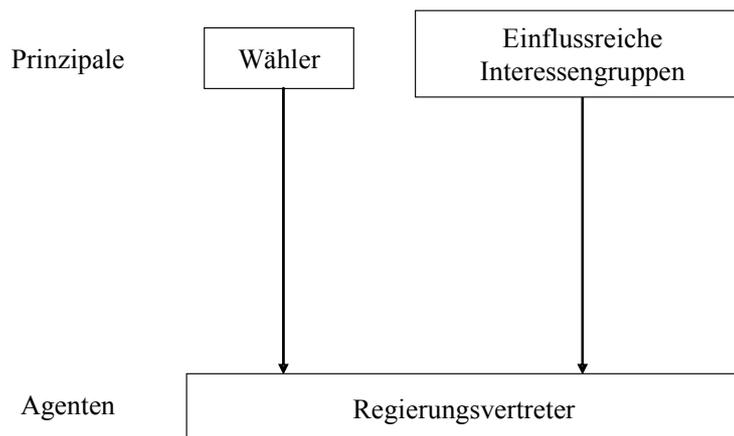
4.1.1 Entwicklung der Hypothesen

Vielfach, so scheint es, wird in der Literatur zu Reformen des öffentlichen Sektors implizit die Annahme vertreten, dass demokratische Regierungsakteure ausschliesslich am Gemeinwohl interessiert sind. Unter solchen Voraussetzungen wäre die Lancierung einer jeden Reform nur darauf ausgerichtet, die Effizienz des öffentlichen Sektors und damit das Gemeinwohl zu steigern. Realistischer ist dagegen die Annahme der ökonomischen Theorie der Politik, dass sich Regierungsvertreter wie alle anderen Individuen eigennützig verhalten. MILL [zit. nach MUELLER 2005: 359] weist darauf hin: „There can be no doubt, that if power is granted to a body of men, called representatives, they, like any other men, will use their power, not for the advantage of the community, but for their own advantage.”

Theoretische [vgl. BERNHOLZ/BREYER 1994: 106ff.] wie auch empirische Untersuchungen [vgl. FREY/KIRCHGÄSSNER 2002: 150ff.] zeigen, dass Regierungsakteure wenn möglich versuchen werden, ihre eigenen Interessen zu verfolgen, resp. ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Demokratische Institutionen geben den Wählern und anderen einflussreichen Gruppen als Prinzipale die Möglichkeit, politischen Druck auf die Regierungsvertreter als Agenten auszuüben, um jene zur Verfolgung ihrer Ziele zu veranlassen [vgl. BLANKART 2003: 489ff.]. Jedoch ist zu betonen, dass demokratische Institutionen opportunistisches Verhalten der Regierungsvertreter nie gänzlich zu verhindern vermögen.

Gemäss FREY/KIRCHGÄSSNER [2002: 150] besteht der Nutzen einer Regierung darin, ihre eigenen ideologischen Vorstellungen zu verwirklichen. Der Nutzen des einzelnen Regierungsakteurs besteht zudem darin, Einfluss und Macht auszuüben sowie seine Anstellung behalten zu können. Daraus lässt sich ableiten, dass es das primäre Ziel der Regierungsakteure sein wird, die Wiederwahl zu gewinnen. Ihr sekundäres Ziel wird es sein, ihre ideologischen Vorstellungen so autonom und umfassend wie möglich umzusetzen. Die Beziehung zwischen Wählern und einflussreichen Interessengruppen als Prinzipale sowie den Regierungsakteuren als Agenten ist in Abbildung 10 dargestellt.

Abbildung 10: Polit-ökonomische Prinzipal-Agent-Beziehung



Eigene Darstellung

Je stärker der politische Druck auf und die Forderungen an eine Regierung, umso wichtiger wird es für diese, sich bei ihren Prinzipalen zu profilieren – ihnen zu zeigen, dass sie ihre Interessen verfolgt –, um ihre

eigenen Ziele nicht zu gefährden. POLLITT/BOUCKAERT [2000: 6] weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Nutzen für Regierungsvertreter aus der Lancierung einer Reform zu einem grossen Teil darin besteht „being seen to be doing something.“ Hierbei ist zu bedenken, dass lediglich das Lancieren von Reformen die kurzfristig orientierten Regierungsvertreter nicht viel Einsatz und Effort kostet. Sie müssen das Reformkonzept, resp. dessen Inhalt gar nicht einmal genau kennen. Umgekehrt kann die Lancierung einer Reform für sie jedoch schnell zum gewünschten Erfolg führen [vgl. STOLZ 2003: 459]. Unabhängig von der Implementation einer Reform – dieser Aspekt wird in Kapitel 4.2 detailliert besprochen – ist deren Lancierung für die Regierungsakteure, gemäss BRUNSSON/OLSEN [1993: 38] „not the means to an end, but has a value of its own.“

Es kann daher die These aufgestellt werden, dass Regierungsvertreter vor allem dann Reformen lancieren, wenn sie unter dem Druck stehen, sich bei ihren Prinzipalen profilieren zu müssen. Je mehr die Prinzipale von einer Reform halten, umso eher können sich die Regierungsvertreter mit deren Lancierung bei ihnen profilieren. Dabei ist es irrelevant, ob die Regierungsvertreter selber viel von der Reform halten oder nicht; diese werden, um sich kurzfristig profilieren zu können, auch eine Reform lancieren, die sie selbst nicht in hohem Masse befürworten, sofern dies jedenfalls ihre Prinzipale tun. Umgekehrt werden sich die Regierungsakteure davor hüten, besonders umstrittene Reformen zu lancieren: sie würden sich dadurch bei ihren Prinzipalen nur unpopulär machen. Entsprechend der polit-ökonomischen Theorie werden rational agierende Regierungsvertreter ihre Entscheidung, ob sie eine bestimmte Reform lancieren oder nicht, vom politischen Druck und den mit der Lancierung dieser Reform verbundenen Profilierungschancen abhängig machen¹². Ihr Entscheidungsprozess ist in Tabelle 3 schematisch dargestellt.

Tabelle 3: Entscheidungsprozess der Regierungsakteure für oder gegen die Lancierung von Reform „x“

Parameter		Profilierungschancen mittels Reform „x“	
		klein	gross
Politischer Druck	schwach	Kein Handlungsbedarf	Kein Handlungsbedarf
	stark	Handlungsbedarf, Reform „x“ aber nicht geeignet	Handlungsbedarf, Reform „x“ ist geeignet

Wenn der politische Druck schwach ist, so ist es für die Regierungsakteure nicht dringend notwendig, sich bei ihren Prinzipalen zu profilieren. Insofern werden sie in dieser Situation tendenziell keine Massnahmen ergreifen. Ist umgekehrt der politische Druck stark, so ist es für die Regierungsakteure wichtig, sich bei ihren Prinzipalen zu profilieren, um die Verfolgung ihrer eigenen Ziele nicht zu gefährden. Die Lancierung von Reform „x“ ist für sie zu diesem Zweck geeignet, sofern es wahrscheinlich ist, sich damit profilieren zu können, d.h. wenn die Prinzipale Reform „x“ als erfolgreich einstufen. Ist Reform „x“ bei diesen jedoch umstritten, so sind andere Massnahmen nötig, die von den Prinzipalen befürwortet werden.

¹² Ein erweitertes Modell müsste zusätzlich noch explizit Bezug nehmen auf die Dauer bis zum nächsten Wahltermin sowie auf die wirtschaftliche Situation der betreffenden Volkswirtschaft.

Das bis jetzt allgemein gehaltene Modell kann nun auf die Lancierung von effizienzsteigernden Reformen im öffentlichen Sektor, speziell auf NPM, adaptiert werden. Der politische Druck auf Regierungsvertreter hat gemäss GRÜNING [2000: 11f.] in fast allen entwickelten Staaten seit den 80er Jahren u.a. seinen Ausdruck in der nachdrücklichen Forderung nach einem effizient(er)en öffentlichen Sektor gefunden. Dies ist einerseits auf stetig anwachsende Staatsausgaben und -schulden sowie andererseits auf eine schlechtere Wirtschaftslage und sinkende Steuereinnahmen zurückzuführen. Je stärker dieser politische Druck auf Effizienz im öffentlichen Sektor, umso wichtiger ist es für eine Regierung, von den Prinzipalen als geeignet erachtete Massnahmen zu ergreifen. BRUNSSON/OLSEN [1993: 29] bestätigen dies, indem sie sagen: „Recent reform efforts are responses to a situation where ... citizens-as-taxpayers are seemingly unwilling to pay more, and yet citizens-as-clients and consumers demand new services as well as higher service efficiency and quality.“ HOOD [vgl. COMMON 1998: 444] weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein effizienter öffentlicher Sektor generell ein Ziel darstellt, das von allen Wählern und Prinzipalen geteilt wird – unabhängig von deren politischen Ausrichtung.

Je nach Zeit – auch organisatorische Innovationen besitzen einen Lebenszyklus [vgl. ABRAHAMSON 1996: 256] – und Ort – entsprechend der Intensität der Vermarktung¹³ einer organisatorischen Innovation in einem bestimmten geographischen Raum [vgl. BRUNSSON/OLSEN 1993: 25] – sind für die Regierung jeweils andere Reformen geeignet, um sich bei den Prinzipalen zu profilieren. Deshalb, so die polit-ökonomische These, machen Regierungsakteure ihre Entscheidung, ob sie NPM lancieren sollen oder nicht, wie in Tabelle 4 dargestellt, vom politischen Druck und den Profilierungschancen, die sie sich von der Lancierung einer solchen Reform versprechen, abhängig.

Tabelle 4: Entscheidungsprozess der Regierungsakteure für oder gegen die Lancierung von NPM

Parameter		Profilierungschancen mittels NPM	
		klein	gross
Politischer Druck	schwach	Kein Handlungsbedarf	Kein Handlungsbedarf
	stark	Handlungsbedarf, NPM ist aber nicht geeignet	Handlungsbedarf, NPM ist geeignet

Dementsprechend besteht für die Regierungsvertreter vor allem dann ein dringender Handlungsbedarf, wenn der auf sie ausgeübte politische Druck, die Ressourcen ihrer Prinzipale effizient einzusetzen, eher stark ist. Die Lancierung einer NPM-Reform eignet sich für sie jedoch nur dann, wenn die Profilierungschancen damit eher gross sind. Ist NPM bei den Prinzipalen umstritten und wird es als wenig erfolgreich betrachtet, schadet dessen Lancierung den Regierungsakteuren eher als dass sie ihnen nützt, da sie sich damit nicht profilieren können. In diesem Falle sind andere Massnahmen nötig, welche die Prinzipale als effektiv erachten.

¹³ BRUNSSON/OLSEN [1993: 25] weisen darauf hin: „reforms cannot be successfully marketed unless they promise more than they deliver“. FURUSTEN [1999: 81ff.] zeigt anhand von Managementbüchern beispielhaft auf, mit welchen rhetorischen Mitteln organisatorische Innovationen vermarktet werden.

Selbstverständlich sind das vorgestellte Modell und dessen Annahmen simplifizierend und die hieraus abgeleiteten Hypothesen relativ streng. Jedoch ist damit nicht gemeint, dass jeder Regierungsakteur sich genau so verhält, sondern lediglich, dass eine Tendenz zu diesem Verhalten besteht. Damit wird auch nicht ausgeschlossen, dass gewisse Regierungsvertreter einen intrinsischen Nutzen daraus ziehen, gute Politik im Sinne der Prinzipale zu betreiben [vgl. FREY 1997]. Von einem repräsentativen, rational handelnden Regierungsakteur ist jedoch eine Tendenz zum aufgezeigten Verhalten zu erwarten.

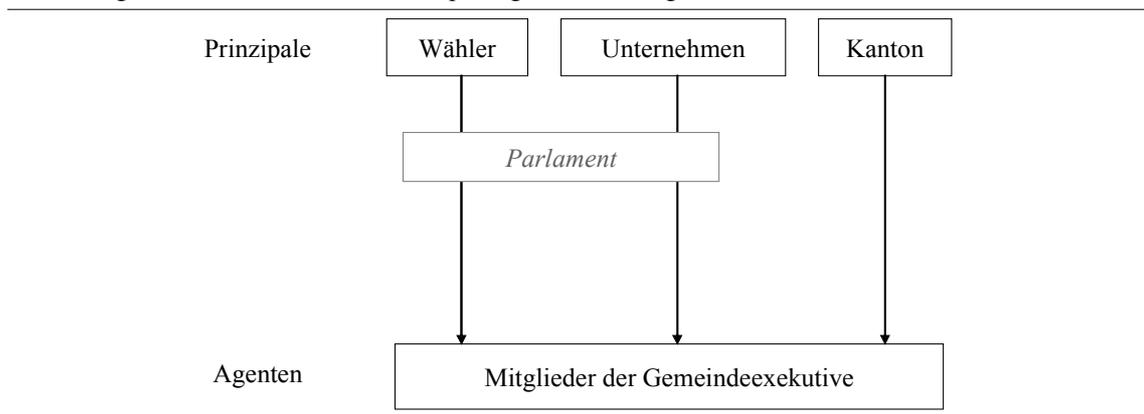
In den folgenden beiden Abschnitten geht es darum, die beiden betrachteten Parameter für die Schweiz und ihre Gemeinden zu operationalisieren, damit diese in einem weiteren Schritt empirisch getestet werden können. Dementsprechend werden das Ausmass des politischen Effizienzdrucks sowie die Profilierungschancen für die Regierungsakteure mittels NPM in den Schweizer Gemeinden näher betrachtet.

4.1.2 Politischer Effizienzdruck in den Schweizer Gemeinden

LADNER [2005: 83] weist für Schweiz darauf hin, dass auch hier vor allem in den 90er Jahren „der Ruf nach Effizienz und Wettbewerb lauter wurde.“ Hinsichtlich dieser Forderung können die relevanten politischen Akteure in den Schweizer Gemeinden, wie in Abbildung 11 dargestellt, in Prinzipale und Agenten unterteilt werden. Bei den Prinzipalen handelt es sich um all jene Akteure, welche das Gemeinwesen mit Ressourcen für die Erstellung öffentlicher Güter versorgen. Zu nennen sind die Wähler, die Unternehmen sowie der Kanton. Sie beauftragen die Gemeindeexekutive, die Erstellung von öffentlichen Gütern zu veranlassen, und treten zu diesem Zweck die Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte an den bereitgestellten Ressourcen an jene ab.

Die Gemeindeexekutive stellt formell – neben Gemeindeversammlung und (falls vorhanden) Gemeindeparlament – das höchste Beschlussorgan einer Gemeinde dar. Faktisch ist die Machtstellung der Exekutive¹⁴ deutlich grösser als diejenige von Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. LADNER [ebd.: 115] zieht das Fazit: „[In der Exekutive] wird Gemeindepolitik gemacht oder zumindest entscheidend geprägt.“

Abbildung 11: Polit-ökonomische Prinzipal-Agent-Beziehung in den Schweizer Gemeinden



Eigene Darstellung

¹⁴ Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen weg von der Legislative hin zur Exekutive entspricht einem Trend der letzten Jahrzehnte, der sich vor allem auch durch die steigende Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens vollzogen hat [vgl. LADNER 1991: 57].

Prinzipale und politischer Druck

Im Rahmen der polit-ökonomischen Analyse ist zu untersuchen, wie die Prinzipale Druck auf die Regierung ausüben können, damit ihre Ressourcen effizient eingesetzt werden. Diese apolitische¹⁵ Forderung ist prinzipiell von allen Prinzipalen zu erwarten, die der Regierung Ressourcen zur Verfügung stellen, jedoch hängt deren Ausmass von verschiedenen Faktoren ab, die im Folgenden für die weitere Analyse zu identifizieren sind.

• Wähler

Indem die Wähler Steuern zahlen, stellen sie der Gemeindeexekutive Ressourcen für die Erstellung öffentlicher Güter bereit. Dementsprechend haben sie ein Interesse daran, dass diese Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden. Wird dies getan, so sind Steuersenkungen möglich, ohne dass die Qualität oder der Umfang der staatlichen Leistungen eingeschränkt werden müsste. Umgekehrt ermöglicht ein effizienter(er) Ressourceneinsatz bei gleichbleibender Steuerbelastung eine Steigerung der Qualität oder des Umfangs der staatlichen Leistungen. Der effiziente Einsatz der Ressourcen stellt also ein Ziel eines jeden Wählers dar, unabhängig von dessen konkreten Präferenzen nach mehr oder weniger Staat.

Das wichtigste Instrument, das den Wählern offen steht, um Druck auf die Akteure der Gemeindeexekutive auszuüben, damit diese ihre Ziele verfolgen, ist selbstverständlich das Wahlrecht. Dies ist ein besonders wichtiges Instrument, da die Exekutive in den Gemeinden in der Regel von den Bürgern gewählt wird und die durchschnittliche Wahlbeteiligung gemäss einer Untersuchung bei rund 63% liegt; rund 13% höher als bei Nationalratswahlen [vgl. LADNER 1991: 200]. In 30% der Schweizer Gemeinden stehen den Exekutivsitzen zwischen 1 bis 100% mehr Kandidaten als verfügbare Sitze gegenüber, in 20% finden sich gar über 100% zusätzliche Kandidaten als Sitze¹⁶ [vgl. GESER 1987: 73]. Je intensiver der politische Wettbewerb, je mehr Parteien in einer Gemeinde vorhanden sind, umso stärker der Druck auf die Exekutive, die Ressourcen der Wähler effizient einzusetzen. PELIZZARI [2001: 124] ist zu entnehmen, dass diese Forderung in der Schweiz bisher nicht nur von den rechts orientierten, sondern häufig auch von den links orientierten Parteien kam, was damit zusammenhängt, dass ein effizienter¹⁷ öffentlicher Sektor alle Prinzipale anspricht.

Verstärkt wird der politische Wettbewerb in den Gemeinden durch die dort ansässigen Medien, welche über die Wahlprogramme der verschiedenen Parteien berichten und in dieser Funktion quasi als Multiplikator der Intensität des politischen Wettbewerbs betrachtet werden können [vgl. GROSSE HOLTFOORTH 2000: 15ff.].

Rund 15% der Gemeinden haben zudem ihre Legislative als Gemeindeparlament ausgestaltet [vgl. GERMANN 1998: 67]. Das Gemeindeparlament verfügt aufgrund seiner Organisationsform im Vergleich zur Gemeindeversammlung über weitreichendere Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten der Exekutive. Insofern ist bei dessen Existenz nochmals von einem verstärkten politischen Druck auf die Exekutive auszugehen.

¹⁵ Die Forderung ist nicht von der politischen Gesinnung eines Prinzipals abhängig, sondern in dem Sinne neutral, als alle Prinzipale davon profitieren und daran interessiert sind.

¹⁶ Umgekehrt fanden GESER et al. [2003: 29ff.] heraus, dass ein Grossteil der Parteien in den Gemeinden Mühe hat, Kandidaten für die Besetzung der Exekutivämter zu finden. In solchen Gemeinden, so ist anzunehmen, ist der vom Wahlrecht der Bürger auf die Exekutive ausgehende Druck nicht mehr besonders gross.

¹⁷ Davon zu unterscheiden sind Sparmassnahmen, welche von der Linken in der Regel nicht befürwortet werden.

• *Unternehmen*

Indem die Unternehmen einer Gemeinde Steuern zahlen, stellen auch sie den Regierungsakteuren Ressourcen für die Erstellung öffentlicher Güter bereit. Auch sie wollen dementsprechend, dass die Regierung diese Ressourcen möglichst effizient einsetzt. Gemäss SCHNEIDER [1985: 53ff.] sowie PELIZZARI [2001: 70ff.] fordern die Vertreter der Wirtschaft vor allem die Realisierung dreier konkreter Ziele: die Senkung der Staatsquote, die Senkung der Steuerquote sowie die Privatisierung von staatlicher Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen.

Den Wirtschaftsvertretern stehen primär zwei verschiedene Instrumente zur Verfügung, um Druck auf die Regierungsakteure auszuüben, sodass diese deren Ziele verfolgen. Einerseits haben sie die Möglichkeit, glaubhaft mit der Abwanderung ihres Betriebes an einen anderen Standort oder mit der Kürzung von Parteispenden zu drohen. Andererseits besteht auch für sie die Möglichkeit, in den politischen Prozess einzugreifen. Dies tun sie meist über die Bildung von wirtschaftlichen Interessengruppen, wo sich mehrere Unternehmen oder ganze Branchen zusammenschliessen. Die Interessengruppen beeinflussen die lokale Politik meist über ihren Sitz in der Gemeindeexekutive oder im Gemeindeparlament – falls ein solches existiert.

Je mehr Unternehmen in einer Gemeinde ansässig sind und je stärker deren Einfluss, umso stärker der Druck auf die Exekutive, deren Ressourcen effizient einzusetzen. Meist nehmen sich zudem politische Parteien der Forderungen der Unternehmen und ihrer Interessengruppen an und sorgen so dafür, dass der Druck auf die Exekutive wächst.

• *Kanton*

Viele Schweizer Kantone stellen den in ihrem Hoheitsgebiet angesiedelten Gemeinden über den interkommunalen Finanzausgleich Ressourcen zur Erstellung öffentlicher Güter zur Verfügung. Der Finanzausgleich umfasst meist einen zwischen den Gemeinden ablaufenden horizontalen Ausgleich sowie einen vertikalen Ausgleich, welcher zwischen dem Kanton und den einzelnen Gemeinden vollzogen wird [vgl. LADNER/STEINER 1998: 60]. Gesamthaft dominiert in den Schweizer Kantonen der vertikale Finanzausgleich; während 14 von 26 Kantonen den horizontalen Ausgleich kennen, pflegen 20 Kantone einen vertikalen Finanzausgleich [vgl. ebd.]. Deshalb haben die Kantone ein massgebliches Interesse daran, dass die ihnen unterstellten Gemeinden mit diesen Ressourcen effizient umgehen.

Die Kantone können Anreize setzen, um Druck auf die Entscheidungsträger der Gemeindeexekutive auszuüben, sodass diese deren Ziele verfolgen. Zu diesem Zweck können die Kantone den Exekutivakteuren der Gemeinden (glaubhaft) androhen, deren finanzielle Ressourcen im Rahmen des Finanzausgleichs zu senken. Diese Massnahmen können bis zur hoheitlich angeordneten Auflösung und Zusammenlegung zweier oder mehrerer Gemeinden reichen. Derartige Eingriffe sind prinzipiell möglich, denn die Gemeindeautonomie ist lediglich „nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet“ [BV 1999, Art. 50]. Es ist grundsätzlich den Kantonen überlassen, ihr Gebiet in Gemeinden einzuteilen und deren Aufgaben und Strukturen zu bestimmen. Gemäss ZIMMERLI [zit. nach STEINER 2002: 45] „bleibt [es] unbestrittenermassen Sache der Kantone, darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang den Gemeinden Autonomie einzuräumen ist.“ Die Empirie weist zudem darauf hin, dass der durchschnittliche Autonomiegrad der Gemeinden gegenüber dem Kanton seit den 90er Jahren gesunken ist. In einer Umfrage aus dem Jahr 1996 bezüglich der subjektiven Autonomie der Gemeinden (gegenüber dem Kanton) gaben 65% der Gemeinden an, ihre Autonomie habe im Vergleich zu 1984 abgenommen [vgl. GESER et. al. 1996: 130].

Je mehr Gewicht die Kantone selber auf effizienzsteigernde Massnahmen legen, umso stärker der Druck auf die Exekutive, kantonale Ressourcen (wie auch die übrigen Ressourcen) effizient einzusetzen.

Schliesslich ist neben all den betrachteten Quellen politischen Drucks im Rahmen des Föderalismus auch damit zu rechnen, dass Gemeinden *untereinander* unter einem gewissen kompetitiven Effizienzdruck stehen. BOYNE [1996: 813] weist in Bezug auf die Lancierung effizienzsteigernder Reformen darauf hin: „local governments are likely to engage in 'tournaments' in order to impress their residents“. Insofern kann gesagt werden, dass die Lancierung einer Reform in einer Gemeinde *i* auch den Druck auf die Regierungsakteure der Nachbargemeinden erhöht, eine Reform zu lancieren. Je stärker der Kontakt dieser Gemeinden, umso stärker der hieraus resultierende Druck.

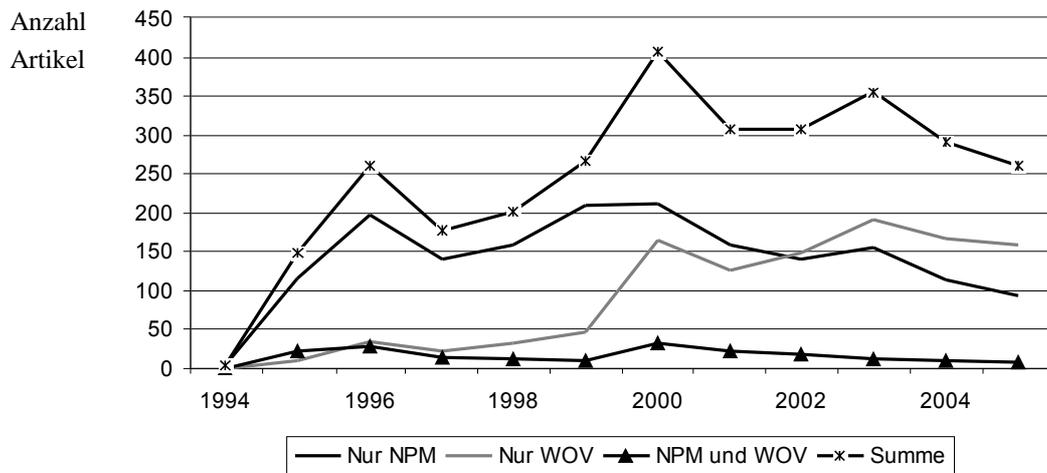
Nun geht es in einem zweiten Schritt darum, die Profilierungschancen der Regierungsakteure mittels NPM in der Schweiz abzuschätzen.

4.1.3 Profilierungschancen mittels NPM in der Schweiz

Die Chancen der Regierungsakteure, sich mittels der Lancierung von New Public Management bei den Prinzipalen zu profilieren, hängen einerseits davon ab, wieviel Beachtung dem Konzept in der Öffentlichkeit überhaupt geschenkt wird. Andererseits hängen ihre Chancen davon ab, wie gross die Öffentlichkeit das Potenzial von NPM, die Effizienz im öffentlichen Sektor steigern zu können, einschätzt. Im Folgenden sollen diese beiden Aspekte sowohl in zeitlicher wie in räumlicher Perspektive untersucht werden. Eine Möglichkeit dies zu tun, stellt die quantitative Analyse der Volltextdatenbanken von Schweizer Zeitungen und Zeitschriften dar.

Um zu erfassen, wie stark das öffentliche Interesse am Thema New Public Management in der Schweiz im Zeitablauf war, wurde eine Frequenzanalyse zur Zahl der Artikel in den Schweizer Zeitungen und Zeitschriften, die sich auf das Thema bezogen, durchgeführt [vgl. DIEKMANN 1999: 496ff.]. Hierzu wurden alle in der von der Ringier AG, der SSR SRG idée suisse und der Tamedia AG gegründeten Swissdox Datenbank verfügbaren Medien untersucht. Sie archiviert die wichtigsten Schweizer Zeitungen und Zeitschriften im Volltext. Unterschieden wurde zwischen Artikeln, die nur einen der Begriffe resp. beide Begriffe „New Public Management“ und „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WOV) aufführten. Artikel, die von NPM-Reformen auf Gemeindeebene berichten, wurden dabei natürlich ausgeschlossen, da dies einen Endogenitätsbias für die in der Untersuchung interessierenden Variablen darstellen würde. Es handelt sich bei den untersuchten Artikeln also um solche, die einerseits ganz generell über das Thema NPM berichten, andererseits um solche, die über NPM-Reformen im Ausland oder in der Schweiz auf Bundes- oder Kantonsebene berichten. Abbildung 12 gibt die Ergebnisse wieder.

Abbildung 12: NPM-Artikel in Schweizer Zeitungen und Zeitschriften



Eigene Berechnungen anhand von SWISSDOX

Es lässt sich erkennen, dass dem Thema New Public Management in den Schweizer Medien vor 1995 wenig bis fast keine Aufmerksamkeit geschenkt worden war. 1995 setzte dann eine regelrechte NPM-„Überflutung“ ein. Bereits 1995 erschienen in den untersuchten Schweizer Medien fast 30 Mal so viele Artikel zu NPM als noch ein Jahr zuvor. Die beobachtete Entwicklung kann damit erklärt werden, dass die zu Beginn von Buschor und seinen Mitarbeitern vorangetriebene „Vermarktung“ von NPM zu Reformen auf Bundes- und Kantonebene geführt hat, was sich wiederum positiv auf das öffentliche Interesse an NPM auswirkte. Zudem fällt auf, dass New Public Management zwischen 1995 und 2000 am meisten Beachtung zukam, diese nach 2000 jedoch trendmässig gesunken ist. ABRAHAMSON [1996: 258], der Quality Circles, eine organisatorische Innovation der 80er Jahre untersuchte, ermittelte anhand von Frequenzanalysen in Managementzeitschriften einen vergleichbaren Verlauf. Interessant ist zudem, dass dem von Buschor eingeführten Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, im Vergleich zu „New Public Management“ bis 1999 nur eine sehr geringe Bedeutung zukam. Entsprechend ist anzunehmen, dass sich die Schweizer Regierungsakteure in den Gemeinden bis 1999 besser mit der Lancierung einer Reform unter dem Label „New Public Management“ als unter dem Label „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ bei ihren Prinzipalen profilieren konnten.

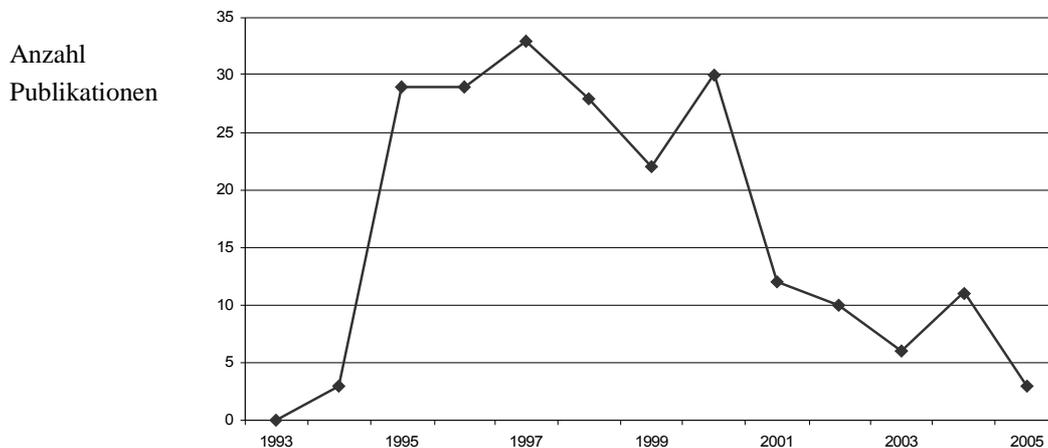
Eine weitere Möglichkeit, zu erfassen, wie gross das öffentliche Interesse in der Schweiz am Thema NPM im Zeitablauf war, stellen die Katalogdatenbanken der grössten öffentlichen Schweizer Bibliotheken dar. Sie schaffen Publikationen gemäss deren jeweiliger thematischer Relevanz an. Um zu erfassen, als wie relevant die öffentlichen Schweizer Bibliotheken das Thema New Public Management im Zeitablauf betrachtet haben, wurden Zeitreihendaten der Anschaffungen an selbständigen NPM-Publikationen extrahiert. Um die gesamte Schweiz mit all ihren Sprachgebieten möglichst repräsentativ abbilden zu können, wurden die Datenbanken des Informationsverbands Deutschschweiz¹⁸ [IDS], des Réseau des bibliothèques romandes¹⁹

¹⁸ Bestehend aus den 300 wichtigsten Bibliothekskatalogen der Deutschschweiz. IDS Basel/Bern, IDS St. Gallen, NE-BIS/ZB Zürich, IDS Zürich sowie IDS Luzern sind als selbständige Teilverbände angeschlossen.

¹⁹ Bestehend aus den 200 wichtigsten privaten, öffentlichen und universitären Bibliothekskatalogen der Kantone Freiburg, Genf, Neuenburg, Jura, Wallis und Waadt.

[RERO] sowie des Sistema bibliotecario ticinese²⁰ [SBT] verwendet. Verschiedene Exemplare und Auflagen derselben Publikation wurden als eine Publikation gezählt. Abbildung 13 gibt die Ergebnisse wieder.

Abbildung 13: Selbständige NPM-Publikationen in den Schweizer Bibliotheken



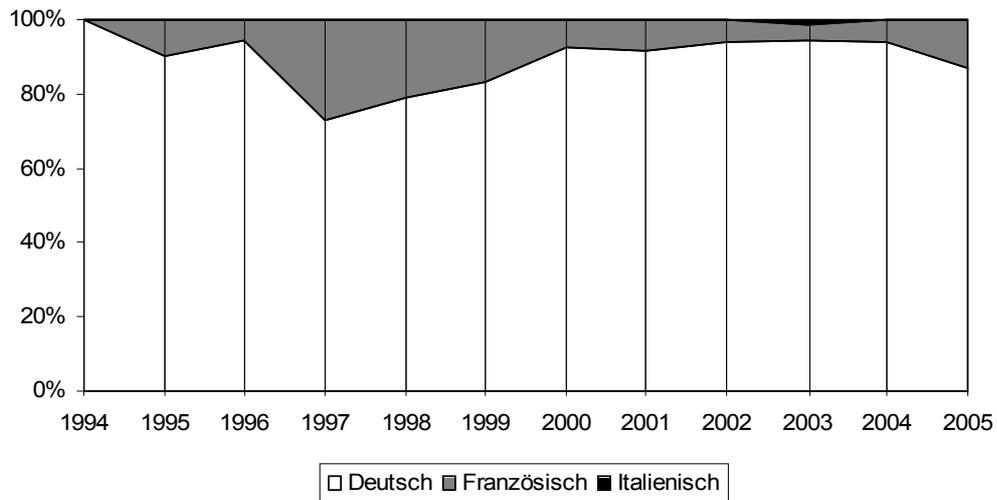
Eigene Berechnungen anhand von IDS, RERO und SBT

Alle aufgeführten selbständigen Publikationen tragen „New Public Management“ im Titel. Nur einige wenige Publikationen sind noch zusätzlich mit dem Untertitel „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ versehen. Es lassen sich in etwa die selben Trendbewegungen wie anhand der Schweizer Zeitungen und Zeitschriften registrieren. 1995 wurden in den Schweizer Bibliotheken fast 10 mal so viele Publikationen zum Thema NPM angeschafft als noch ein Jahr zuvor. Nach 2000 jedoch nahm die Zahl der jährlich neu angeschafften NPM-Publikationen immer stärker ab.

Nun soll in einem weiteren Schritt das identifizierte öffentliche Interesse an NPM auf die drei Sprachgebiete der Schweiz zugeteilt werden. Weil die verschiedenen Sprachgebiete jedoch ungleich gross sind, wurde mittels des Faktors $1/(P_i/P_g)$ korrigiert. Dabei entspricht P_i der Bevölkerung in Sprachgebiet i der Schweiz und P_g der gesamten Bevölkerung der Schweiz. Auf diese Weise wird das jeweilige Gewicht eines Sprachgebietes relativiert und die Ergebnisse werden vergleichbar gemacht. Abbildung 14 teilt die in Abbildung 12 identifizierte Summe der in Schweizer Zeitungen und Zeitschriften erschienenen Artikel, die sich auf NPM beziehen, auf die Sprachgebiete zu. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass in der verwendeten Datenbank nur *eine* italienischsprachige Schweizer Zeitschrift erfasst ist, sodass diese Werte noch einer weiteren Abklärung bedürfen.

²⁰ Bestehend aus den 60 wichtigsten Bibliothekskatalogen der italienischsprachigen Schweiz

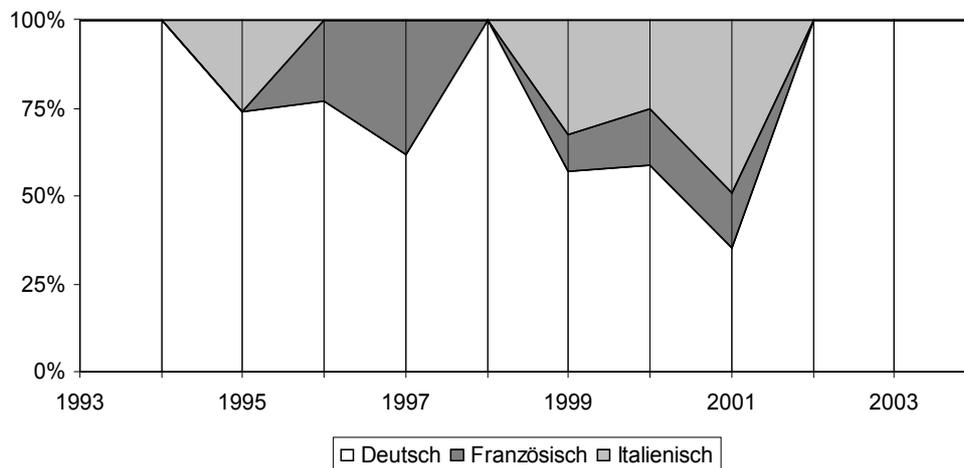
Abbildung 14: NPM-Artikel nach Sprachgebieten



Eigene Berechnungen anhand von SWISSDOX

Um die Werte zu ergänzen bevor sie interpretiert werden, soll komplementär die in Abbildung 13 identifizierte Anzahl Anschaffungen an selbständigen NPM-Publikationen der Verbundbibliotheken prozentual auf die drei Sprachgebiete der Schweiz aufgeteilt werden. Abbildung 15 gibt die Ergebnisse wieder. Auch hier wurde wieder dieselbe Korrektur für die Grösse der Sprachgebiete vorgenommen.

Abbildung 15: Selbständige NPM-Publikationen nach Sprachgebieten



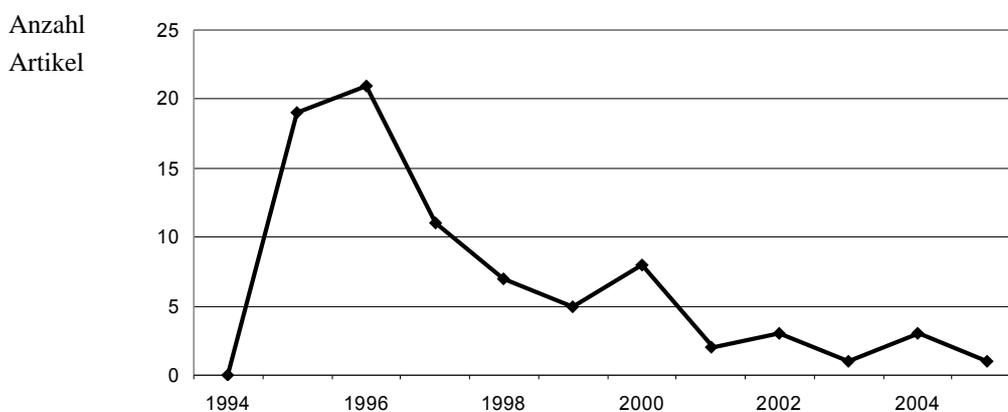
Eigene Berechnungen anhand von IDS, RERO und SBT

Es lässt sich erkennen, dass das öffentliche Interesse am Thema New Public Management zuerst im deutschen Sprachraum der Schweiz aufkam und erst später auf den französischen und italienischen Sprachraum übergang. Dort war das öffentliche Interesse jedoch anscheinend nie so ausgeprägt wie im deutschsprachigen Raum. Dies kann damit erklärt werden, dass Ernst Buschor und seine Mitarbeiter sowie die von ihnen gegrün-

deten Beratungsunternehmen als Hauptpromotoren von NPM in der Schweiz vorwiegend im deutschsprachigen Raum tätig waren [vgl. STEINER 2000: 10]. Solche Promotoren fehlten im französisch- und im italienischsprachigen Raum der Schweiz weitgehend.

Anhand ein paar „populärer“ Zeitschriften und Zeitungen auf einfachem Niveau, die in der ganzen Deutschschweiz gelesen werden, kann bestätigt werden, dass NPM dort bei einer breiten Bevölkerungsschicht schnell zu einem viel beachteten Thema wurde. Verfolgt man anhand Abbildung 16 die Entwicklung der jährlichen Zahl an Artikeln zu NPM in „Blick“, „Cash“ und „Facts“, so zeigt sich, dass das Thema in der Deutschschweiz vor allem zwischen 1995 und 1997 ein besonders grosses öffentliches Interesse genoss. Nach 1997 sank dieses jedoch genau so schnell wieder.

Abbildung 16: NPM-Artikel in Blick, Cash und Facts



Eigene Berechnungen anhand von Swissdox

Weitere Abklärungen zeigen zudem, dass der Begriff der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ nicht ein einziges Mal in Westschweizer Zeitungen und Zeitschriften erwähnt wurde. Dies mag auf eine schwache Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Sprachgebieten hindeuten und mitunter erklären, warum die Bedeutung des Themas in der französischen (und der italienischen Schweiz) über lange Zeit hinweg so schwach geblieben ist [SWISSDOX].

Darstellung und Auffassung von NPM

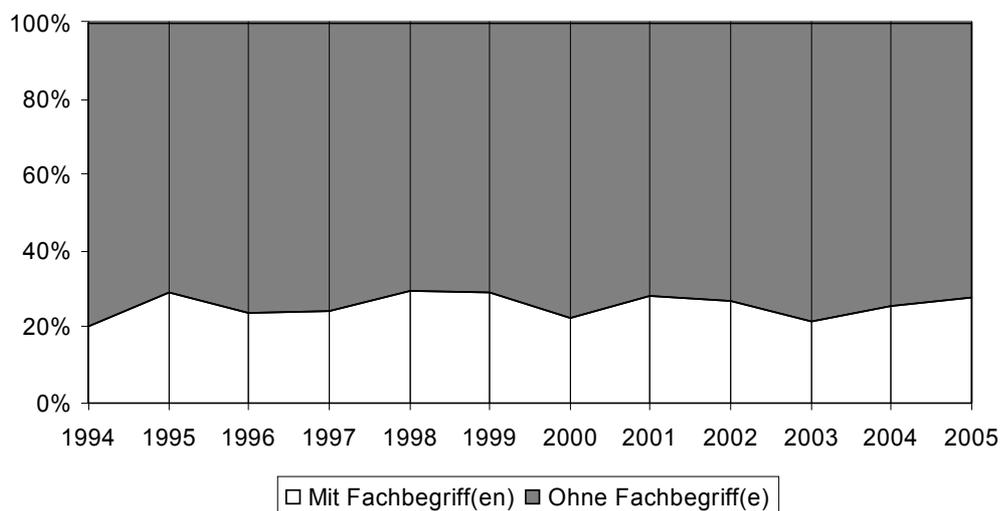
Angesichts der Tatsache, dass das öffentliche Interesse am Thema NPM im deutschsprachigen Raum konstant bei weitem am grössten innerhalb der Schweiz war, ist im Hinblick auf die Profilierungschancen auch entscheidend, wie das Konzept der dortigen Öffentlichkeit dargestellt und in der Folge von dieser aufgefasst wurde. MOSIMANN [2000: 337] beobachtet vor allem für die Deutschschweiz, dass NPM als „Jahrhundertreform“ präsentiert wurde. Es wurde „Revolutionäres versprochen, radikaler Wandel verkündet und tiefgreifendes Umdenken gefordert“ [PELIZZARI 2001: 45]. BRUNSSON/OLSEN [1993: 43] weisen darauf hin: „we can expect that reforms which have been accepted ... will also have been heavily oversold.“ Da die Prinzipale ex ante und vor allem aus der „Distanz“ nicht exakt wissen können, welcher Erfolg von einem Reformkonzept zu er-

warten ist, orientieren sie sich oft an der in der Öffentlichkeit vorherrschenden Meinung. Dies trifft für NPM umso mehr zu, als es sich um ein apolitisches Konzept handelt [vgl. COMMON 1998: 444].

Um zu untersuchen, wie das Potenzial von NPM in der Öffentlichkeit dargestellt und aufgefasst wurde, wird für die Zeitungs- und Zeitschriftenartikel eine statistische Inhaltsanalyse vorgenommen [vgl. DIEKMANN 1999: 504ff.]. Wegen der eher geringen Beachtung, die das Thema NPM im französischen und im italienischen Sprachgebiet der Schweiz fand, müssen diese Gebiete nicht in diese Analyse einbezogen werden. Eine statistische Auswertung wäre wegen der geringen Zahl an Fällen in diesen Gebieten ohnehin problematisch.

In einem ersten Schritt wurden sämtliche Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, die über NPM berichten, dahingehend untersucht, ob sie (mindestens einen der) zentrale(n) NPM-Fachbegriffe wie „Globalbudget(s)“, „Produktdefinition(en)“, „Leistungsauftrag/-aufträge“ sowie „Controlling“ verwenden. Dabei wurden sämtliche möglichen grammatikalischen Fälle geprüft. Abbildung 17 gibt die Ergebnisse wieder.

Abbildung 17: NPM-Fachbegriffe in den Deutschschweizer Medien



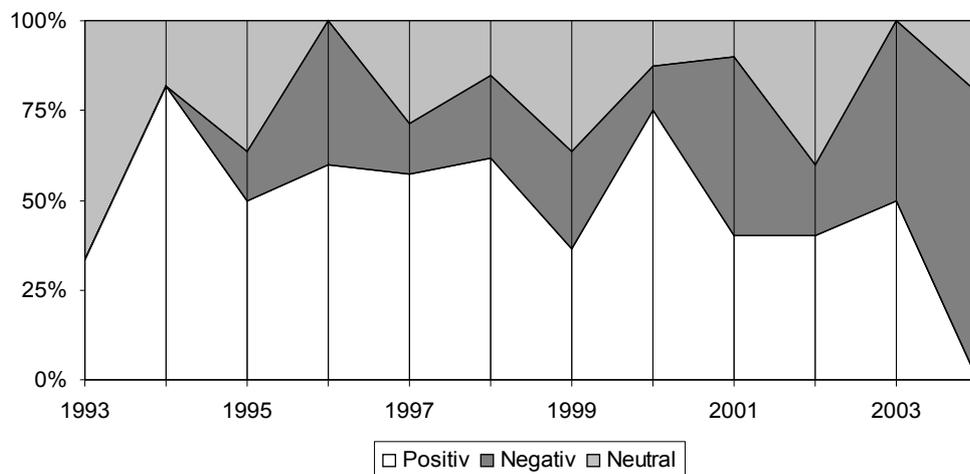
Eigene Berechnungen anhand von SWISSDOX

Es ist zu erkennen, dass sich der Anteil der Artikel, welche die genannten Fachbegriffe enthalten, in den verschiedenen Jahren auf maximal knapp 30% der gesamten Summe an Artikeln zu NPM beschränkte. Dies lässt vermuten, dass sich die Darstellung von NPM vor allem in den Deutschschweizer Medien häufig weniger auf faktische Informationen stützte als vielmehr auf Oberflächlichkeiten. MAZZA/ALVAREZ [2000: 570] beschreiben es als: „technical arguments are replaced by ideological statements“.

In einem weiteren Schritt wurden sämtliche Artikel, die in ihrem Titel „New Public Management“ trugen, bezüglich ihrer (impliziten) Titelaussagen analysiert und entsprechend in eine von 3 Kategorien eingeteilt. Ein Artikel wurde Kategorie 1 zugeteilt, wenn er NPM eher positiv darstellt, Kategorie 2 wurde gewählt, wenn der Artikel NPM eher negativ darstellt und Kategorie 3, wenn der Artikel NPM neutral gegenübersteht. Ein Artikel wurde als „positiv“ eingestuft, wenn dessen Titel NPM mit positiven Veränderungen in Verbindung bringt oder wenn er über eine staatliche Instanz – anders als die Schweizer Gemeinden – berichtet, die NPM neu eingeführt hat. Beispielhafte Auszüge dafür sind: „«Wir setzen eine Revolution in der Verwaltungsführung durch» - Ernst Buschor, Professor und Zürcher Erziehungsdirektor, über Bürokratie und New Public

Management“, „New Public Management« ist gross im Kommen“ oder „New Public Management: la révolution du service public est en marche“ [vgl. SWISSDOX]. Ein Artikel wurde als „negativ“ eingestuft, wenn dessen Titel NPM mit negativen Veränderungen oder gar keinen Veränderungen in Verbindung bringt, ausserdem wenn er über eine staatliche Instanz – anders als die Schweizer Gemeinden – berichtet, die sich von NPM abgewandt hat. Beispielhafte Auszüge dafür sind: „New public management: Oft umgesetzt, aber wenig damit bewirkt“, „Schiffbruch für New Public Management“ oder „Ende der Euphorie beim New Public Management“ [vgl. ebd.]. Ein Artikel wurde als „neutral“ eingestuft, wenn er keiner der beiden obigen Kategorien zugeordnet werden konnte. Beispielhafte Auszüge dafür sind: „New Public Management: Chance oder Gefahr?“, „Service public und New Public Management“ oder „New Public Management beginnt im Kopf“ [vgl. ebd.]. Abbildung 18 gibt die Ergebnisse der Abfrage wieder.

Abbildung 18: Darstellung von NPM in den Deutschschweizer Medien



Eigene Berechnungen anhand von SWISSDOX

Als NPM in der Deutschschweiz zu einem in der Öffentlichkeit viel beachteten Thema wurde, fielen die Beurteilungen fast ausschliesslich positiv oder neutral aus, was vermuten lässt, dass auch die Prinzipale in der Deutschschweiz dem Thema zu jener Zeit mehrheitlich befürwortend gegenüberstanden. Dies wiederum lässt darauf schliessen, dass die Profilierungschancen für die Regierungsakteure mit NPM zu dieser Zeit und in diesem Sprachgebiet der Schweiz besonders hoch waren. Dies wird von einer Aussage BUSCHORS [et al. 2005: 21] als einem der Hauptpromotoren von NPM in der Schweiz im Rahmen eines Streitgespräches 2005 bestätigt, als er einräumt, dass „[die] Sparmöglichkeiten durch NPM-Befürworter am Anfang der NPM-Diskussion in der Schweiz überschätzt wurden“. Erst später, vor allem aber nach 2000, wurde das Thema NPM zunehmend auch in einem negativen Licht dargestellt. Dies kann damit interpretiert werden, dass bis zu diesem Zeitpunkt viele NPM-Reformen an der Implementation gescheitert waren und die Öffentlichkeit ihre Einstellung dementsprechend angepasst hat. Ein solches Muster wird auch von ABRAHAMSON [1996: 258] als typisch befunden.

Zusammenfassend ist für diesen Abschnitt zu sagen, dass die Profilierungschancen für die Exekutivakteure in den Gemeinden mittels der Lancierung von NPM tendenziell am grössten waren zwischen 1995 und 1999 und zwar im deutschsprachigen Raum der Schweiz.

4.1.4 Empirische Prüfung der Hypothesen

Im Folgenden sollen die erarbeiteten Hypothesen empirisch geprüft werden. Die dazu verwendeten Daten stammen hauptsächlich aus zwei von den Universitäten Zürich und Bern durchgeführten schriftlichen Befragungen von 1994 und 1998. Sämtlichen damals existierenden Schweizer Gemeinden wurden zwei Fragebogen zugesandt. Mit der 1994 durchgeführten Umfrage konnten rund 69% der Gemeinden, mit der 1998 durchgeführten Umfrage 84,5% der Gemeinden erfasst werden [vgl. GESER et al. 1994; LADNER et al. 1998]. In SCHWERI [1999] und STEINER [2000] wurde ein Teil dieser Daten bereits explorativ ausgewertet. In der vorliegenden Untersuchung werden die Daten nun in einen theoretischen Zusammenhang gestellt und im Hinblick auf die erarbeiteten polit-ökonomischen Thesen ökonometrisch untersucht. Zusätzlich werden Daten der Schweizer Datenbank für Kantone und Städte von 2001 [IDHEAP/BADAC 2001] verwendet. Da die verschiedenen Datensets jeweils unterschiedliche Informationen enthalten, kommt ihnen ergänzender Charakter zu.

Dass der Grossteil der Daten von 1998 stammt, ist nicht nur unproblematisch, sondern für den Untersuchungsgegenstand sogar umso eher geeignet, als NPM bis zum Jahr 2000 vor allem in der Deutschschweiz positiv beurteilt wurde. Zudem werden polit-ökonomische Tendenzen untersucht, die sich ohne einen institutionellen Wandel kaum verändern. An verschiedenen Stellen können zudem erste Ergebnisse aus einer neuen Befragung aus dem Jahr 2005 Hinweise liefern, ob und in welchem Ausmass sich die Situation seither verändert hat. Da keine Zeitreihendaten zur Verfügung stehen, wird mit Querschnittsdaten gearbeitet.

Um die Lancierung von NPM empirisch zu untersuchen, wird ein Regressionsmodell eingesetzt. In der Befragung von 1998 wurden die Gemeindeglieder gebeten anzugeben, ob ihre Gemeinde bereits (versuchsweise) *angefangen* hat, mit NPM zu arbeiten oder (noch) nicht. Diese Antworten werden in einem ersten Schritt als abhängige Variable verwendet, um zu erfassen, ob in einer Gemeinde (bis zu jenem Zeitpunkt) NPM lanciert wurde oder nicht. Die abhängige Variable nimmt den Wert 1 an, wenn von einer Gemeinde zum Zeitpunkt der Befragung gesagt wurde, bereits mit NPM angefangen zu haben, resp. 0 falls dies nicht der Fall war.

Im Regressionsmodell wird also die Wahrscheinlichkeit geschätzt, dass in einer Gemeinde NPM lanciert wurde oder nicht. Bei Verwendung eines linearen Regressionsmodells ergeben sich dabei jedoch methodische Probleme. Einerseits liegt keine hinreichende Streuung der Werte vor, da nur Wahrscheinlichkeiten zwischen 0 und 1 vorkommen können; Werte, die darunter oder darüber liegen, machen als Wahrscheinlichkeitsschätzungen keinen Sinn. Andererseits sind die daraus resultierenden Residuen nicht normalverteilt und erfüllen auch nicht das Kriterium der Homoskedastizität. Deshalb wird ein logistisches Regressionsmodell verwendet. Hierbei ist der Wertebereich der zu schätzenden Wahrscheinlichkeiten auf das Intervall [0;1] beschränkt. Das logistische Regressionsmodell hat folgende Form:

$$\ln\left(\frac{p(y_i=1)}{(1-p(y_i=1))}\right) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \epsilon_i \quad [\text{vgl. BACKHAUS 2000: 109}]$$

Nach $p(y_i=1)$ aufgelöst :

$$p(y_i=1) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \epsilon_i)}} \quad [\text{ebd.}]$$

Wobei p die Wahrscheinlichkeit bezeichnet, dass eine Untersuchungseinheit Gruppe y_i angehört, resp. nicht dieser Gruppe angehört. β_0 bezeichnet eine Konstante, β_1 bis β_n bezeichnen den Einfluss der unabhängigen Variablen x_1 bis x_n , ε_i bezeichnet einen Störterm. Im Folgenden werden die einzelnen unabhängigen Variablen, welche die Profilierungschancen der Regierungsakteure mittels NPM und den politischen Druck auf sie erfassen, vorgestellt und erklärt.

(i) Um die Profilierungschancen, die sich für die Regierungsakteure aus der Lancierung von NPM ergeben, zu erfassen, können die Gemeinden unter Verwendung der Dummyvariable *SPRACHGEBIET_i* entsprechend dem Sprachgebiet unterschieden werden, in dem sie sich befinden. Entsprechend den Erkenntnissen aus Abschnitt 4.1.3 ist anzunehmen, dass die Profilierungschancen im untersuchten Zeitraum am grössten waren im deutschsprachigen Raum, während diese im französischen und im italienischen Sprachraum deutlich geringer waren. Die Variable nimmt für Gemeinden im deutschen Sprachgebiet der Schweiz den Wert 1, für Gemeinden im französischen und italienischen Sprachgebiet der Schweiz den Wert 0 an [siehe hierzu auch SCHWERI 1999: 23].

Entsprechend den Erkenntnissen aus Abschnitt 4.1.2 werden nun die Variablen vorgestellt, die den politischen Druck der Prinzipale auf die Gemeindeexekutive erfassen, ihre Ressourcen effizient einzusetzen.

(ii) Um das Ausmass des politischen Drucks, der von den Wählern auf die Gemeindeexekutive ausgeht, zu erfassen, wird die Zahl der aktiven politischen Parteien in einer Gemeinde verwendet. Die metrisch skalierte Variable *PARTEIENZAHL_i* misst dies. Je grösser die Zahl der aktiven und damit wählbaren Parteien in einer Gemeinde ist, umso mächtiger sind die Wähler und deren Forderungen.

(iii) Da die Medien durch ihre Berichterstattung den Parteienwettbewerb verstärken, stellt die Medienpräsenz in einer Gemeinde einen weiteren Indikator für die Intensität des politischen Wettkampfs dar. Die ordinal skalierte Variable *KONTAKT MEDIEN_i* misst den Kontakt einer Gemeinde zu den Medien gemäss Selbstaussage auf einer Likert-Skala.

(iv) Um das Ausmass des politischen Drucks, der von den Unternehmen auf die Akteure der Exekutive ausgeht, zu erfassen, wird die Intensität des Kontaktes einer Gemeinde zu Unternehmen der Privatwirtschaft verwendet. Die ordinal skalierte Variable *KONTAKT UNTERNEHMEN_i* misst dies auf einer Likert-Skala gemäss Aussage der Gemeinden.

(v) Um das Ausmass des politischen Drucks, der vom Kanton auf die Gemeindeexekutive ausgeht und gleichzeitig deren Profilierungschancen mittels NPM beim Kanton zu erfassen, ist entscheidend, was der Kanton vom Konzept hält. Die ordinal skalierte Variable *DRUCK KANTON_i* misst gemäss Selbstaussage der Kantone auf einer Likert-Skala für wie wichtig sie NPM-Reformen in „ihren“ Gemeinden erachten²¹.

(vi) Um das Ausmass des politischen Drucks, das von einem Gemeindeparlament auf die Exekutive ausgeht, zu erfassen, wird die Dummyvariable *PARLAMENT_i* berechnet. Ist anstatt der Ge-

²¹ In der Regel sind es Kantone, die selber mit NPM arbeiten, die dessen Einsatz auf Gemeindeebene als besonders wichtig erachten.

meindeversammlung ein Gemeindeparlament vorhanden, nimmt die Variable den Wert 1 an, ansonsten beträgt sie 0.

(vii) Um den Druck zu erfassen, der von einer bestimmten Gemeinde auf Nachbargemeinden ausgeht, wird die ordinal skalierte Variable *LEISTUNGSVERGLEICHE_i* verwendet, die Auskunft darüber gibt, wie stark die Exekutive einer Gemeinde mit denjenigen anderer Gemeinden in Kontakt steht. Gemäss STEINER [1999: 15] stellt die Variable einen Indikator dafür dar, wie stark unter ihnen Informationen ausgetauscht werden. In den wenigsten Fällen sind darunter jedoch tatsächliche, formelle Leistungsvergleiche zu verstehen, wie STEINER bemerkt. In der Regel stehen vor allem Nachbargemeinden miteinander in Kontakt. Je stärker sie miteinander in Kontakt stehen, umso grösser der wahrgenommene Wettbewerbsdruck zwischen ihnen, vor allem wenn eine Gemeinde eine Reform lanciert. Tauscht eine Gemeinde mit anderen Gemeinden sporadisch Informationen aus, so nimmt die Variable den Wert 1 an. Tut sie dies regelmässig, nimmt die Variable den Wert 2 an. Ansonsten beträgt der Wert 0.

(viii) Schliesslich ist für Gemeinden, die nicht über genügend Ressourcen für die Umsetzung von NPM verfügen und womöglich deshalb solche Reformen gar nicht erst lancieren, zu korrigieren. Um einen Indikator für das Ausmass der freien Ressourcen in einer Gemeinde zu finden, wird die Variable *REFORMAKTIVITÄT_i* gebildet. Diese ordinal skalierte Variable erfasst die Zahl der Umstrukturierungsmassnahmen, welche eine Gemeinde in den letzten 10 Jahren vor 1998 an den Institutionen Parlament, Exekutive und Verwaltung durchgeführt hat, die keine Instrumente von NPM im engeren Sinne darstellen. Je mehr Reformen eine Gemeinde in der Vergangenheit durchzuführen in der Lage war, umso eher verfügt sie auch über freie Ressourcen für NPM.

Mit diesen Variablen kann nun ein logistisches Regressionsmodell geschätzt werden, um die polit-ökonomischen Thesen bezüglich der Lancierung von NPM in den Schweizer Gemeinden zu untersuchen. Die Spezifikation von Modell 1 sieht wie folgt aus, in Klammern wird jeweils die Richtung des erwarteten Zusammenhangs angegeben, wobei dies für die Kontrollvariable natürlich nicht getan wird.

$$P(\text{NPM lanciert}) = \beta_0 + \beta_1 (+) \text{SPRACHGEBIET}_i + \beta_2 (+) \text{PARTEIENZAHL}_i + \beta_3 (+) \text{KONTAKT MEDIEN}_i + \beta_4 (+) \text{KONTAKT UNTERNEHMEN}_i + \beta_5 (+) \text{DRUCK KANTON}_i + \beta_6 (+) \text{PARLAMENT}_i + \beta_7 (+) \text{LEISTUNGSVERGLEICHE}_i + \beta_8 \text{REFORMAKTIVITÄT}_i + \epsilon_i$$

Es können nur Gemeinden berücksichtigt werden, für die alle benötigten Daten vorliegen. Zudem wiesen GESER et al. bereits zu den Daten von 1994 [S. 97ff.] darauf hin, dass viele Gemeinde-Repräsentanten den Fragebogen als starke Belastung empfanden, da dessen Beantwortung gemäss GESER et al. über eine Stunde in Anspruch nahm, verbunden mit internen Rückfragen. Dies wurde den Organisatoren der Befragung von den Befragten in verschiedenen Fällen mit Nachdruck mitgeteilt. Insofern ist anzunehmen, dass in den Daten auch unseriös beantwortete Fälle vorhanden sind. Deshalb soll hier ein Plausibilitätstest dafür sorgen, dass Fälle mit Antworten, die auf eine unseriöse Durcharbeitung der Fragen hinweisen, ausgeschlossen werden können. Es werden Fälle ausgeschlossen, in denen angegeben wurde, man habe mit NPM begonnen zu arbeiten und

gleichzeitig, man habe sich nie mit NPM auseinander gesetzt [siehe auch SCHWERT 1999: 31] oder man habe in den letzten 10 Jahren gar keine Reformen durchgeführt.

Insgesamt konnten für das erste Schätzmodell 1292 Datenpunkte verwendet werden; gemäss BACKHAUS [2000: 107] ergeben sich ab einer Fallzahl von rund 100 Untersuchungseinheiten bereits hinreichend aussagekräftige Ergebnisse. Tabelle 5 gibt die Ergebnisse der Schätzung des logistischen Regressionsmodells wieder.

Tabelle 5: Schätzmodell 1: Lancierung von NPM

Variable	Beta	S. E.	Wald-Value	Sign. ²²	Exp(B)	VIF
<i>SPRACHGEBIET</i>	1.982	.347	32.558	.000	.138	1.822
<i>PARTEIENZAHL</i>	.172	.054	10.199	.001	1.188	1.555
<i>KONTAKT MEDIEN</i>	.415	.109	14.463	.000	1.514	1.627
<i>KONTAKT UNTERNEHMEN</i>	.230	.099	5.436	.020	1.259	1.202
<i>DRUCK KANTON</i>	.310	.096	10.420	.001	1.364	1.200
<i>PARLAMENT</i>	.845	.377	5.021	.025	2.327	1.451
<i>LEISTUNGSVERGLEICHE</i>	.876	.166	27.375	.000	2.379	1.095
<i>REFORMAKTIVITÄT</i>	.316	.045	49.202	.000	1.371	1.409
<i>KONSTANTE</i>	5.507	.635	75.285	.000	.004	-

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von GESER et al. 1994, LADNER et al. 1998 und ID-HEAP/BADAC 2001; N=1292

Anhand der Wald-Werte, die auf der Chi-Quadrat-Verteilung beruhen, zeigt sich im Vergleich mit den jeweiligen Referenzwerten, dass für jede der Variablen die Nullhypothese – die These, dass jeweils kein Zusammenhang zwischen einer unabhängigen Variablen und der abhängigen Variablen besteht – klar verworfen werden kann. Es lässt sich erkennen, dass alle verwendeten Variablen stark signifikant sind.

Die Varianzinflationsfaktoren (VIF), die mittels OLS-Verfahren berechnet wurden und angeben, wie viel Varianz eines Prädiktors durch alle andere Prädiktoren erklärt wird, sind ohne Ausnahme sehr gering. In der Regel werden VIF-Faktoren > 10 als problematisch angesehen. Insofern liegt keine ernsthafte Multikollinearität vor. Auch durch die Berechnung der Kovarianzen der Schätzer kommt man zum selben Schluss.

Die Vorzeichen der Koeffizienten aller verwendeten Variablen zeigen jeweils in die erwartete Richtung, entsprechend dem polit-ökonomischen Modell. Die Ergebnisse stützen die Thesen, dass die Exekutive einer Gemeinde *i* umso eher (versuchsweise) NPM lanciert, je grösser der politische Druck auf sie ist und je höher die Chancen sind, sich damit vor ihren Prinzipalen profilieren zu können. Nun könnte kritisch bemerkt werden, dass NPM viel seltener im französischen und italienischen Sprachgebiet der Schweiz lanciert wird, weil die dortigen Regierungsakteure das Konzept nicht genügend kennen. Jedoch wird sich im nächsten Unterkapitel 4.2 zeigen, dass in diesen Sprachgebieten durchschnittlich nicht weniger von NPM umgesetzt wird als in der Deutschschweiz, was die polit-ökonomische These der Profilierungschancen wiederum stützt.

²² Da SPSS keine Signifikanzwerte kleiner als .001 darstellt, bedeutet der Wert .000 einfach $p < .001$.

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass Gemeinden, die in der Vergangenheit wenige Reformen durchführen konnten, tendenziell auch kein NPM lancieren, da sie wahrscheinlich nur über begrenzte Ressourcen verfügen. Umgekehrt wird in einer Gemeinde, die in der Vergangenheit viele Reformen durchgeführt hat, umso eher auch NPM lanciert. Jedoch muss dieser Zusammenhang nicht nur auf die verfügbaren Ressourcen hinweisen, sondern kann auch damit zusammenhängen, dass die Regierungsakteure sich immer wieder mit verschiedenen Reformen profilieren müssen. Darauf hin deuten auch spätere Ergebnisse. Insofern erfasst die Variable $REFORMAKTIVITÄT_i$ nicht nur das Ausmass der verfügbaren Ressourcen, sondern auch ein Stück weit, wie wichtig es für die Exekutivakteure ist, sich mit ständigen Reformen zu profilieren.

Wird das Modell ohne Ausschluss von Variablen berechnet, so variiert zwar die Stärke der Zusammenhänge geringfügig, jedoch ändert sich an deren Richtung nichts.

Bevor das gesamte Modell evaluiert wird, soll es erst noch eine Modifizierung erfahren, um zu testen, ob die Ergebnisse robust sind. In einer Reihe von Gemeinden wurde zum Zeitpunkt der Befragung zwar noch kein NPM lanciert, man hat sich jedoch bereits mit dem Konzept auseinander gesetzt. Kündigt die Exekutive an zu prüfen, ob NPM in der Gemeinde einzusetzen sei, so ist auch dies eine Möglichkeit, sich vor den Prinzipalen zu profilieren. Sicherlich sind die Profilierungschancen mittels dieser Aktion tiefer als wenn die Exekutive NPM lanciert, jedoch ist auch der persönliche Aufwand erheblich tiefer. In einem weiteren Schätzmodell sollen nun nicht nur die Gemeinden berücksichtigt werden, in denen NPM lanciert wurde, sondern alle Gemeinden, in denen man sich mit dem Konzept auseinander gesetzt hat. Die abhängige Variable nimmt den Wert 1 an, falls man sich in einer Gemeinde mit NPM auseinander gesetzt hat. Sie nimmt den Wert 0 an, falls dies bis zum Untersuchungszeitpunkt nicht getan wurde. Verwendet werden dazu wieder dieselben unabhängigen Variablen. Die Spezifikation des logistischen Regressionsmodells sieht wie folgt aus:

$$P(\text{Mit NPM befasst}) = \beta_0 + \beta_1 (+) \text{SPRACHGEBIET}_i + \beta_2 (+) \text{PARTEIENZAHL}_i + \beta_3 (+) \text{KONTAKT MEDIEN}_i + \beta_4 (+) \text{KONTAKT UNTERNEHMEN}_i + \beta_5 (+) \text{DRUCK KANTON}_i + \beta_6 (+) \text{PARLAMENT}_i + \beta_7 (+) \text{LEISTUNGSVERGLEICHE}_i + \beta_8 \text{REFORMAKTIVITÄT}_i + \varepsilon_i$$

Hierbei konnten 1348 Gemeinden berücksichtigt werden. Tabelle 6 gibt die Ergebnisse der Schätzung wieder.

Tabelle 6: Schätzmodell 2: Mit NPM befasst

Variable	Beta	S. E.	Wald-Value	Sign.	Exp(B)	VIF
<i>SPRACHGEBIET</i>	1.691	.226	55.886	.000	5.427	1.816
<i>PARTEIENZAHL</i>	.201	.045	20.271	.000	.818	1.525
<i>KONTAKT MEDIEN</i>	.421	.085	24.639	.000	.657	1.616
<i>KONTAKT UNTERNEHMEN</i>	.137	.081	2.887	.089	.872	1.204
<i>DRUCK KANTON</i>	.214	0.76	7.981	.005	.808	1.196
<i>PARLAMENT</i>	.838	.273	9.414	.002	.433	1.441
<i>LEISTUNGSVERGLEICHE</i>	.757	.128	34.829	.000	.469	1.098
<i>REFORMAKTIVITÄT</i>	.230	.037	38.423	.000	.795	1.400
<i>KONSTANTE</i>	3.694	.457	65.302	.000	40.198	-

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von GESER et al. 1994, LADNER et al. 1998 und ID-HEAP/BADAC 2001; N=1348

Wieder ergibt sich ein ähnliches Bild. Es lässt sich erkennen, dass – mit einer Ausnahme – alle verwendeten Variablen hoch signifikant sind. Wieder kann für alle Variablen die Nullhypothese klar verworfen werden. Auch die Varianzinflationsfaktoren weisen darauf hin, dass Multikollinearität im vorliegenden Modell kein ernsthaftes Problem darstellt. Dies bestätigt auch die Berechnung der Kovarianzen der jeweiligen Schätzer. Alle Vorzeichen zeigen in die vom polit-ökonomischen Modell vorhergesagte Richtung.

Auch diese Ergebnisse stützen die Thesen, dass die Exekutive einer Gemeinde i umso eher ankündigt, sich mit NPM auseinander zu setzen, je grösser der politische Druck auf sie ist und je höher die Chancen für sie sind, sich damit vor ihren Prinzipalen profilieren zu können. Zudem sind es eher Regierungsakteure von Gemeinden, in welchen in den letzten 10 Jahren andere Reformen durchgeführt wurden, die sich mit NPM auseinander setzen, wahrscheinlich weil die anderen nicht über genügend Ressourcen hierzu verfügen.

Im Vergleich zum ersten Modell wirken sich fast alle Variablen, die den politischen Druck und die Profilierungschancen messen, etwas stärker aus, währenddem sich vor allem die Variable *REFORMAKTIVITÄT_i*, etwas weniger stark auf die abhängige Variable auswirkt. Dass sich letztere nun schwächer auswirkt kann so interpretiert werden, dass eine Prüfung, ob NPM einzuführen wäre, weniger Ressourcen benötigt als dessen Lancierung, verbunden mit der Umsetzung.

Wird das Modell ohne Ausschluss von Variablen berechnet, so ändert sich zwar die Stärke der Zusammenhänge geringfügig, an deren Richtung ändert jedoch nichts. Die Ergebnisse bleiben auch in diesem Falle robust.

Tabelle 7 gibt nun die Gütemasse für die beiden Schätzmodelle wieder.

Tabelle 7: Gütemasse für Schätzmodell 1 und 2

Gütemass	Modell 1	Modell 2
χ^2	470.899	549.923
<i>McFadden Pseudo R²</i>	.376	.316
<i>Cox & Snell Pseudo R²</i>	.305	.335
<i>Nagelkerke Pseudo R²</i>	.492	.462
<i>Anteil korrekt klassifiziert</i>	Gruppe ₁ ²³ : .947; Gruppe ₂ : .512 Insgesamt: .865	Gruppe ₁ : .871; Gruppe ₂ : .627 Insgesamt: .786

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von GESER et al. 1994, LADNER et al. 1998 und ID-HEAP/BADAC 2001

Für die beiden Schätzmodelle ergeben sich aufgerundete χ^2 -Gesamt-Werte von 471 resp. 550. Der Vergleichswert bei einem Konfidenzniveau von .005 mit $f=8$ Freiheitsgraden beträgt 21.95. Die Nullhypothese kann also für beide Modelle verworfen werden. Weitere Masse für die Güte des Gesamtmodells stellen die Pseudo R^2 Werte dar. Sie messen die relative Devianzreduktion, d.h. sie vergleichen die Devianz eines Modells, welches keine unabhängigen Variablen besitzt, sondern nur eine Konstante beinhaltet, mit der Devianz eines zusätzlich die unabhängigen Variablen enthaltenden Modells. Dafür existieren verschiedene Masse, die sich jeweils unterschiedlich berechnen [siehe hierzu URBAN 1993]. Sie sind jedoch nicht vergleichbar mit dem Determinationskoeffizienten R^2 der OLS-Regressionsmethode. Gemäss URBAN [1993: 62] ist bei McFaddens Pseudo R^2 in der Praxis bereits bei Werten ab .2 bis .4 „von einer guten Modellschätzung auszugehen“. Für die vorliegenden Modelle betragen die Werte .316 resp. .376 und liegen also in diesem Bereich. Insgesamt können mit den beiden Modellen rund 78.5% resp. 86.5% der untersuchten Fälle richtig klassifiziert werden. Die verschiedenen Gütemasse sind komplementär anstatt alternativ zu betrachten, da sie aufgrund ihrer Berechnungsart je nach Modell variieren. Während Modell 1 beispielsweise in Bezug auf die Pseudo R^2 Werte und das gesamte Klassifikationsverhältnis gegenüber Modell 2 überlegen ist, so erreicht Modell 2 innerhalb der beiden Gruppen bessere Klassifikationswerte. Wichtig ist, dass die Ergebnisse über beide Modelle hinweg robust sind.

Aufgrund der verwendeten Daten und Indikatoren wird tendenziell bestätigt, dass der politische Druck auf die Gemeindeexekutive sowie deren Profilierungschancen einen wichtigen Teil der Lancierung von NPM-Reformen zu erklären vermögen.

²³ Das jeweils ungleiche Klassifikationsverhältnis zwischen Gruppe₁ und Gruppe₂ ergibt sich vor allem dadurch, dass es weitaus mehr Gemeinden sind, in denen noch kein NPM lanciert wurde resp. in denen man sich noch nicht mit NPM auseinander gesetzt hat im Vergleich zu der Zahl von Gemeinden, in denen dies getan wurde.

• *Weiterführende Tests*

Um die beiden Modelle und die These des Einflusses des politischen Drucks einer härteren Belastungsprobe zu unterziehen, wurde jeweils die im Datenset von 1998 bereits vorhandene Kontrollvariable *POLITISCHE AUSRICHTUNG_i* hinzugezogen, welche die politische Gesinnung über die gesamte Gemeindeexekutive hinweg entsprechend der Parteizugehörigkeit als Cluster wiedergibt. Der Cluster unterscheidet dabei zwischen „ganz links“, „eher links“, „Mitte“, „eher rechts“ sowie „ganz rechts“. Eine neue Berechnung der Schätzgleichungen zeigt, dass die politische Ausrichtung der Gemeindeexekutive in beiden Modellen überhaupt keinen signifikanten Einfluss ausübt, sondern dass lediglich das Ausmass des politischen Drucks auf die Entscheidungsträger der Exekutive massgebend ist. Dies wiederum stützt die polit-ökonomische These der Profilierung der Regierungsakteure mittels NPM, die auch von anderen Autoren, wie beispielsweise HOOD [zit. in COMMON 1998] vertreten wird.

Wird die Variable *INNOVATIONSSTÄRKE_i*, welche auf einer Likert-Skala anhand der Aussage der Gemeinden ihre Offenheit für Neuerungen angibt, als unabhängige Variable in die beiden Regressionsmodelle eingebaut, so zeigt sich, dass sich jeweils ein moderater positiver Zusammenhang auf dem .001 resp. .015 Signifikanzniveau ergibt. Auch dies mag – bei Berücksichtigung der im nächsten Unterkapitel oft zu beobachtenden lückenhaften Umsetzung von NPM – darauf hinweisen, dass die Regierungsakteure sich tendenziell mit NPM zu profilieren versuchen.

Interessant ist zudem, dass ein Kanton NPM in seinen Gemeinden *ceteris paribus* für umso wichtiger erachtet, je mehr Gemeinden sich in seinem Hoheitsgebiet befinden. Dieser Zusammenhang zwischen der Variable *DRUCK KANTON_i* und der metrisch skalierten Variable *GEMEINDEZAHL_i*, welche die Zahl der Gemeinden in einem Kanton wiedergibt, wird durch einen Spearman'schen Rangkorrelationskoeffizienten von .412 deutlich. Dies könnte so erklärt werden, dass dadurch in einem Kanton mit vielen Gemeinden der Wettbewerb unter ihnen um finanzielle Ressourcen des Kantons angetrieben werden soll.

• *Andere Aspekte*

Ein wichtiger Teil der Varianz in der Lancierung von NPM bleibt indessen nach wie vor unerklärt. Das theoretische Modell und die empirischen Schätzmodelle erheben jedoch nicht den Anspruch, sämtliche Gründe für die Lancierung von NPM in den Gemeinden zu erklären, sondern beschäftigen sich primär mit dem polit-ökonomischen Aspekt, der freilich einen wichtigen Teil zu erklären vermag.

Jedoch sollen kurz andere mögliche Gründe angeschnitten werden. Verschiedene weitere Variablen offenbaren einige interessante Zusammenhänge. Wird die Dummy-Variable *CONSULTING_i*, welche misst, ob eine Gemeinde 1994 Beratungsdienstleistungen aus der Privatwirtschaft in Anspruch nahm, als unabhängige Variable in das erste Regressionsmodell eingebaut, so ergibt sich zwar ein mässiger, jedoch signifikant positiver Zusammenhang auf dem .041 Konfidenzniveau. Da damit sichergestellt werden kann, dass der Kontakt dieser Gemeinden mit den Beratungsunternehmen bereits vor dem Einsatz von NPM vorhanden war, mag dies darauf hindeuten, dass die „Nachfrage“ nach NPM in den Gemeinden auch ein Stück weit angebotsinduziert sein könnte.

Wie bereits angesprochen, ist auch durchaus denkbar, dass gewisse Exekutivmitglieder intrinsisch motiviert sind, „gute“ Politik – im Interesse der Prinzipale – zu betreiben. Insofern ginge es diesen politischen Akteuren nicht (primär) um ihre Profilierungsmöglichkeiten. Empirisch kann dies jedoch nur sehr schwer überprüft werden. Im Datenset von 1998 wird gemäss Selbstaussage angegeben, ob die Akteure der Exekutive be-

sonders interessiert sind an NPM. Wird nur diese unabhängige Dummyvariable *INTERESSE EXEKUTIVE_i* im ersten Schätzmodell verwendet, ergibt sich ein sehr starker positiver Zusammenhang auf dem .000 Konfidenzniveau und ein resultierendes Nagelkerke Pseudo R² von .431. Dieser starke Zusammenhang ist jedoch tendenziell eher als Ausfluss sozialer Erwünschtheit im Rahmen der Befragung [vgl. DIEKMANN 1999: 382ff.] zu betrachten und kann somit nicht in das Regressionsmodell aufgenommen werden. Das Problem liegt darin begründet, dass es für diejenigen Repräsentanten der Gemeinden, die von sich sagen, mit NPM zu arbeiten, sozial erwünscht ist, ihr starkes Interesse daran zu bekunden, währenddem die übrigen keinen Anreiz haben, ein Interesse daran zu bekunden. Um eine Interpretation der Variablen zu ermöglichen, ist eine feinere Unterscheidung des Umsetzungsgrades von NPM in den Gemeinden nötig. Dies geschieht im nächsten Unterkapitel.

Ein anderer Grund für die Lancierung von NPM mag sein, dass die Verwaltungsspitze – die bei genügend umfassender Umsetzung davon massgeblich profitiert – darauf drängt. Gemäss FREY/KIRCHGÄSSNER [2002: 147] besitzt die Verwaltung nämlich einen empirisch nachgewiesenen, starken Einfluss auf die Regierungspolitik und versucht selbst auch, ihre Interessen durchzusetzen. In den Gemeinden mag dies der Verwaltung durch die oft nicht strikte Gewaltentrennung erleichtert werden. Gemäss GESER [1987: 93ff.] sind Verwaltungsmitglieder nämlich sehr häufig im Gemeindevorstand vertreten, vor allem in den grösseren Gemeinden. Auch dies kann jedoch anhand der vorliegenden Daten (noch) nicht geprüft werden. Im Datenset von 1998 wird gemäss Selbstaussage angegeben, ob die Akteure der Verwaltung besonders interessiert sind an NPM. Wird nur die unabhängige Dummyvariable *INTERESSE VERWALTUNG_i* in das erste Schätzmodell einbezogen, so ergibt sich auch hier ein sehr starker positiver Zusammenhang auf dem .000 Konfidenzniveau mit einem resultierenden Nagelkerke Pseudo R² von .473, was in diesem Kontext jedoch aus denselben Gründen wie vorher (noch) nicht sinnvoll interpretiert werden kann.

Ein weiterer Grund ist sicherlich, dass es schwierig ist, die Profilierungschancen mittels NPM in einzelnen Gebieten sowie den politischen Druck auf die Regierungsakteure der Schweizer Gemeinden exakt zu messen. Die verwendeten Indikatoren stellen Näherungsgrössen dar. Zudem können spezifische Umstände in den einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigt werden.

Zudem können die Antworten der Gemeinde-Repräsentanten entsprechend der im Zeitablauf veränderten Profilierungschancen mit NPM stark davon abhängen, *wann* die Befragung durchgeführt wurde. Darauf hin deutet auch die Auswertung einer neuen Befragung von 2005. STEINER/LADNER [2006: 27ff.] fanden, dass die Regierungsakteure 2005 weitaus seltener als 1998 angaben, mit NPM zu arbeiten oder damit gearbeitet zu haben. Dies steht in Einklang mit den Ergebnissen aus Kapitel 4.1.3, wo gezeigt wurde, dass NPM in der Öffentlichkeit nach 2000 immer unpopulärer wurde.

4.2 Die Umsetzung von NPM

Um die Umsetzung von NPM in den Gemeinden zu analysieren, ist wiederum eine polit-ökonomische Analyse notwendig. Dies ist erforderlich, um untersuchen zu können, warum und unter welchen Umständen Regierungsakteure NPM überhaupt umzusetzen bereit sind. In einem ersten Schritt werden die Hypothesen entwickelt, die dann empirisch getestet werden.

4.2.1 Entwicklung der Hypothesen

Die Ankündigung der Lancierung einer Reform durch die Regierungsvertreter ist unabhängig von deren Umsetzung zu untersuchen. Dies vor allem deshalb, weil Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor meist lange dauern. Zudem sind die tatsächlichen Erfolge einer implementierten organisatorischen Innovation oft nur schwer von anderen Faktoren zu isolieren und wenn, dann meist nur unter zeitlicher Verzögerung zu messen [vgl. COMMON 1998: 446]. Dazu gehört oft auch, dass die Regierung die Instrumente, die nötig sind, um Effizienzsteigerungen messen zu können, nicht umsetzt. In einem Bericht der OECD [zit. nach BRUNSSON/OLSEN 1993: 27] aus den 90er Jahren heisst es: „Little information has been made available by any reporting country on the evaluation of results of their modernization efforts ... Most countries have yet to incorporate full-scale evaluation in their reform efforts.“

Zudem verursacht die korrekte Implementierung einer angekündigten Reform den Regierungsakteuren erheblichen persönlichen Aufwand. MARCH/OLSEN [1983: 287] weisen darauf hin: “Bureaucratic reform seems to require long-run commitment, patience, and perseverance”. Ausserdem verlieren die Regierungsakteure dabei in vielen Fällen an Einfluss und Macht. BRUNSSON/OLSEN [1993: 20, 22] zu Umstrukturierungen aus Sicht der organisationsinternen Entscheidungsträger: „Structural change is often resisted ... [it is] regarded as being disruptive, painful and threatening“.

All diese Faktoren, verbunden mit der meist nur kurzfristigen Orientierung der Regierungsakteure führen tendenziell dazu, dass diese nur in sehr begrenztem Masse Anreize besitzen, lancierte Reformen korrekt und umfassend zu implementieren. Nun wird auch klar, warum es für die Lancierung von Reformen auch meist nur wenig relevant ist, ob die Regierungsakteure selber viel von einem Konzept erwarten, da sie ohnehin meist nur bereit sind, ein Minimum davon umzusetzen. Dies, so ist zu vermuten, ist bei New Public Management nicht anders, jedoch müssen diese Aussagen konkret auf NPM und die Schweizer Gemeinden angepasst werden.

In der NPM-Literatur wird politischen Entscheidungsträgern empfohlen, mindestens die Kerninstrumente umzusetzen, damit eine sinnvolle Reform, die zu Effizienzsteigerungen führen kann, überhaupt möglich ist [vgl. SCHEDLER 1998: 123]. Da jedoch New Public Management mit seinen Kerninstrumenten eine Verschiebung von Kompetenzen der Regierung hin zur Verwaltung²⁴ vorsieht, ist vor allem mit dem Widerstand der Regierungsakteure gegen eine umfassende Implementation zu rechnen. POLLITT/BOUCKAERT [2000, zit. nach RIEDER/LEHMANN 2002: 35] berichten für verschiedene Länder, dass deren Regierungsvertreter im Rahmen der Umsetzung von NPM jeweils gar nicht an einer strategisch ausgestalteten Führungsrolle interessiert waren. Für die Exekutivakteure in den Schweizer Gemeinden mag dies umso mehr zutreffen, wenn man HIRSCHMANS [1984; vgl. auch STOLZ 1990: 86] Argument berücksichtigt, dass Individuen im Milizsystem vor allem aufgrund von Macht und Einflussmöglichkeiten ein Amt zu übernehmen bereit sind. GESER [1987: 219] konnte für die Schweizer Gemeinden feststellen, dass die Akteure der Exekutive tatsächlich einen Grossteil ihrer Zeit

²⁴ KLEINWEFERS [2000: 38] weist darauf hin, dass die Verwaltungsspitze als klarer Gewinner von NPM dasteht.

darauf verwenden, die Vollzugstätigkeit der Verwaltung, vor allem ihrer eigenen Ressorts zu beeinflussen. RIEDER/LEHMANN [2002: 25] hierzu: „there is a pronounced aversion in Switzerland to any growth in competences or power of the administration.“

Umgekehrt verursacht die korrekte Implementierung von NPM den Regierungsakteuren persönlichen Aufwand. Dieser entsteht ihnen vor allem durch die notwendige Aneignung von zusätzlichen Fähigkeiten im Umgang mit den neuen Instrumenten sowie durch persönlichen Einsatz im Rahmen der Implementation [vgl. GRABER 2003: 136]. Für diesen Mehraufwand werden sie jedoch nicht (zusätzlich) entschädigt. Insofern wäre es für die Regierungsvertreter, so könnte man meinen, am einfachsten, im Anschluss an die Lancierung von NPM nichts davon umzusetzen. Jedoch würde die Regierung dann den Verlust ihrer Glaubwürdigkeit riskieren, was für die Verwirklichung ihrer Ziele wiederum schädlich wäre.

Insofern ist zu erwarten, dass die Regierungsakteure tendenziell im Anschluss an die Lancierung von NPM weniger davon umsetzen²⁵, wenn der politische Druck, unter dem sie stehen, nicht so stark ausgeprägt ist. Je stärker dieser ist, umso eher ist zu erwarten, dass die Regierungsakteure mehr von NPM umsetzen, um nicht unglaubwürdig zu wirken und um sich profilieren zu können. Tabelle 8 zeigt diesen Zusammenhang auf.

Tabelle 8: Politischer Druck und zu erwartender Umsetzungsgrad

Politischer Druck	weniger stark	mittelstark	besonders stark
Zu erwartender Umsetzungsgrad	eher tief: tendenziell nur fakultative Instrumente	mittelmässig: fakultative und einzelne Kerninstrumente	hoch: alle Kerninstrumente

Ist der politische Druck nicht so stark ausgeprägt, so werden sich die Regierungsakteure tendenziell damit begnügen, nur die von MASTRONARDI [1998: 59] als fakultativ bezeichneten Instrumente umzusetzen. Diese umfassen, wie in Kapitel 3 gezeigt, die Abschaffung des Beamtenstatus, die leistungsabhängige Entlohnung, die Übertragung von Aufgaben an Dritte sowie die Durchführung von Befragungen und das Erstellen eines Leitbildes. All diese Instrumente drohen nicht, die Kompetenzen der Regierungsakteure einzuschränken, zudem verursachen sie ihnen nur sehr geringen persönlichen Aufwand. Umgekehrt ist die Umsetzung solcher Instrumente für die Prinzipale schnell sichtbar.

Ist der politische Druck mittelstark ausgeprägt, so sind die Regierungsakteure gezwungen, einzelne, selektive Kerninstrumente umzusetzen. In der Regel werden sie sich auch hier wieder tendenziell auf diejenigen beschränken, die für sie am wenigsten persönlichen Aufwand mit sich bringen und das Risiko eines Einflussverlustes minimieren. Zu denken ist an die Einrichtung eines Controllingsystems, sowie an die Einführung von Leistungsaufträgen, weniger jedoch an das Einräumen von Globalbudgets oder die Definition von Produkten.

²⁵ Dass die Exekutive es sich erlauben kann, nur ein Minimum von NPM umzusetzen, wenn der politische Druck gering ist, liegt daran, dass sie vor allem im Vergleich zur Gemeindeversammlung einen deutlichen Informationsvorsprung besitzt. Doch auch bei Vorhandensein eines Gemeindeparlamentes kommen der Exekutive weit reichende Befugnisse zu [vgl. LADNER 1991: 54ff., 78].

Ist der politische Druck jedoch besonders stark ausgeprägt, kommen die Regierungsakteure um eine umfassende Umsetzung nicht herum. Dies hat auch die äusserst dringliche wirtschaftliche und politische Situation in Neuseeland gezeigt. In diesem Fall ist eine Umsetzung aller sich gegenseitig bedingenden Kerninstrumente zu erwarten.

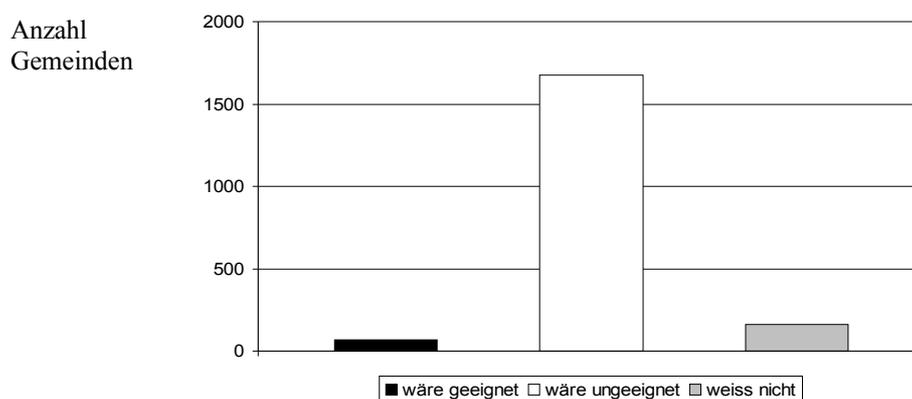
Wieder ist bei dieser Modelldarstellung zu beachten, dass es sich um relativ strenge und simplifizierende Annahmen und dementsprechend strenge Hypothesen handelt. Diese sind jedoch eher als Tendenz-Aussagen denn als absolut strikt zu erwartendes Handlungsmuster zu verstehen. Sie besagen lediglich, dass ein repräsentativer Regierungsakteur sich gemäss der polit-ökonomischen Theorie tendenziell so verhalten wird.

4.2.2 Prüfung der Hypothesen

Nachdem polit-ökonomisch gezeigt werden konnte, in welchen Fällen Regierungsakteure eher NPM lancieren, soll nun untersucht werden, wieviel diese davon tatsächlich umzusetzen bereit sind. Um die aufgestellten polit-ökonomischen Thesen bezüglich der Umsetzung von NPM zu prüfen, werden der Umsetzungsgrad und die Umsetzungsmuster in den Gemeinden genauer untersucht.

In der Befragung von 1994 – vor jeglicher Lancierung von NPM – findet sich bereits ein Indiz, das die polit-ökonomischen Thesen in Bezug auf die Umsetzung von NPM stützt. Die Frage „Wäre eine Verringerung der Kompetenzen der Exekutive geeignet, die Leistungsfähigkeit der Behörden- und Verwaltungsorganisation in ihrer Gemeinde zu erhöhen?“ [vgl. GESER et al. 1994], wurde in über 88% der Gemeinden negativ beantwortet, während knapp 4% mit „weiss nicht“ antworteten. Genau dieses Element der Kompetenzverschiebung stellt jedoch eine der Kernideen von NPM dar. Abbildung 19 gibt die Ergebnisse wieder.

Abbildung 19: Eignung einer Kompetenzverschiebung zur Effizienzsteigerung



Eigene Darstellung unter Verwendung der Daten von GESER et al. 1994; N=1901

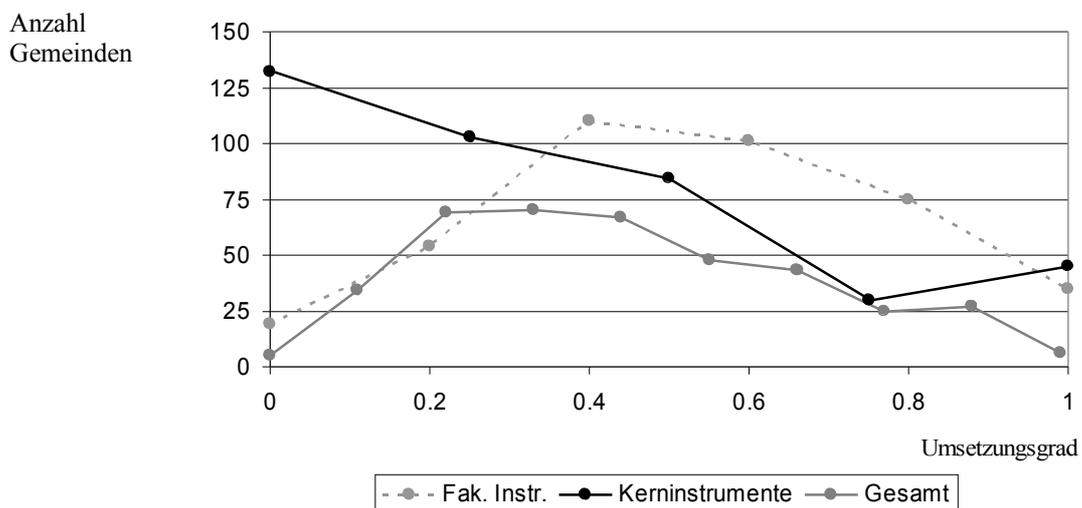
Hierdurch wird die These, dass Regierungsakteure eine Kompetenzverschiebung nicht befürworten, da dadurch ihre eigenen Ziele gefährdet würden, tendenziell gestützt. Wie sich dies auf den von den Regierungsakteuren beschlossenen Grad der Umsetzung von NPM auswirkt, ist nun zu untersuchen.

STEINER [2000: 7] konnte anhand der Daten von 1998 zeigen, dass in der Mehrzahl der Gemeinden, in denen NPM lanciert wurde, tendenziell die fakultativen Instrumente und weniger die Kerninstrumente umge-

setzt werden, was die erarbeiteten Thesen bereits stützt. Um dies detaillierter zu untersuchen, wurden drei verschiedene Implementationsgrad-Indices berechnet.

Der erste Index untersucht den Implementationsgrad der Kerninstrumente. Für jedes der vier Kerninstrumente, die in Kapitel 3 vorgestellt wurden, ist bei einer Umsetzung jeweils $\frac{1}{4}$ Punkt vergeben worden. Der resultierende Index nimmt Werte zwischen 0 – bei nicht vorhandener Umsetzung – und 1 – bei vollständiger Umsetzung der sich gegenseitig bedingenden Kerninstrumente – an. Der zweite Index untersucht den Implementationsgrad der fakultativen Instrumente. Für jedes der fünf fakultativen Instrumente, die in Kapitel 3 vorgestellt wurden, ist bei einer Umsetzung jeweils $\frac{1}{5}$ Punkt vergeben worden. Auch dieser Index nimmt Werte zwischen 0 und 1 an. Der dritte Index fasst alle neun Instrumente zusammen. Abbildung 20 gibt die drei Implementationsgrad-Indices für diejenigen Gemeinden wieder, in denen gesagt wurde, (versuchsweise) angefangen zu haben, mit NPM zu arbeiten. Wie schon zuvor wurden Fälle, deren Antworten entsprechend der Plausibilitätstests auf eine unseriöse Durcharbeitung des Fragebogens von 1998 hindeuten, ausgeschlossen.

Abbildung 20: Implementationsgrad-Indices



Eigene Darstellung unter Verwendung der Daten von LADNER et al. 1998; N=394

Anhand der Steigung der Kurven ist zu erkennen, dass bei den fakultativen Instrumenten ein durchschnittlich höherer Umsetzungsgrad vorliegt als bei den Kerninstrumenten [siehe hierzu auch STEINER 2000: 7]. In rund 60% der Gemeinden, in denen die Regierungsakteure NPM lanciert haben, wurden zum Untersuchungszeitpunkt nur maximal $\frac{1}{4}$ der Kerninstrumente umgesetzt, in rund 81% nur maximal die Hälfte. Interessant ist, dass die Implementationsgrad-Kurve, welche den Umsetzungsgrad der Kerninstrumente wiedergibt, gegen 1 wieder ansteigt. Dies zeigt, dass es sich für die Regierungsakteure in diesen Gemeinden – die Gründe hierfür werden nachher noch zu untersuchen sein – mehr lohnt, alle sich gegenseitig bedingenden Kerninstrumente umzusetzen als nur $\frac{3}{4}$ davon.

Insgesamt führt dies dazu, dass zum Untersuchungszeitpunkt relativ mehr Gemeinden einen tieferen Umsetzungsgrad aufwiesen. Die aufgrund der polit-ökonomischen Untersuchung aufgestellte These, die Akteure der Gemeindeexekutive setzten sich trotz Lancierung von NPM eher für die Umsetzung der fakultativen Instrumente und weniger für die Umsetzung der Kerninstrumente ein, wird durch diese Daten tendenziell bestätigt. Werden die Implementationsgrad-Indices zusätzlich mit allen Fällen durchgerechnet, ohne anhand der

Plausibilitätstests ein Ausschlussverfahren anzuwenden, so verändern sich die Ergebnisse nur äusserst geringfügig. Vor allem bleiben die Proportionen ohne grosse Veränderungen erhalten.

Jedoch interessiert nicht nur, wie viel die Regierungsakteure in diesen Gemeinden von NPM umsetzen, sondern auch, welche Kombinationen der einzelnen, vor allem der sich gegenseitig bedingenden Kerninstrumente, dadurch vorzufinden sind. Um dies zu untersuchen, wurden die Gemeinden entsprechend ihres Umsetzungsmusters in verschiedene Kategorien eingeteilt. Dabei wurde unterschieden, ob in einer Gemeinde keines der Kerninstrumente, nur ein Teil davon oder alle umgesetzt wurden. Ausserdem wurde danach unterschieden, ob in einer Gemeinde fakultative Instrumente umgesetzt wurden oder nicht. Tabelle 9 gibt die Matrix wieder, anhand derer die Gemeinden klassifiziert wurden.

Tabelle 9: Kombinationen von NPM-Instrumenten

Fakultative Instrumente	Kerninstrumente		
	<i>vorhanden</i>	<i>nicht vorhanden</i>	<i>unvollständig</i>
<i>(teilweise) vorhanden</i>	45 (.114)	127 (.322)	203 (.515)
<i>nicht vorhanden</i>	0	5 (.013)	14 (.036)

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von LADNER et al. 1998; N=394

Anhand der Matrix ist zu erkennen, dass in nur sehr wenigen Gemeinden keine fakultativen Instrumente umgesetzt wurden. Umgekehrt zeigt sich, dass nur in rund 11% der Gemeinden alle Kerninstrumente umgesetzt wurden. Demgegenüber wurde trotz Lancierung von NPM bis zum Untersuchungszeitpunkt in über 32% der Gemeinden keines und in rund 51% nur ein Teil der sich gegenseitig bedingenden Kerninstrumente implementiert. Zudem finden sich in den Daten 317 Gemeinden, deren Regierungsvertreter sich zwar mit NPM auseinandergesetzt haben, jedoch zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht mit NPM angefangen haben zu arbeiten [vgl. LADNER et al. 1998]. Auch hier gilt: werden alle Fälle – auch diejenigen, deren Antwortmuster auf ein unseriöses Durcharbeiten des Fragebogens von 1998 hindeutet – in die Untersuchung einbezogen, so verändern sich die Verhältnisse nur äusserst geringfügig.

Da im Rahmen der Befragung von 1998 viele Gemeinden vorzufinden sind, die erst *versuchsweise angefangen* haben mit NPM zu arbeiten, ist zwar damit zu rechnen, dass bis heute in mehr Gemeinden mehr von NPM umgesetzt wurde. Jedoch zeigt sich anhand der Auswertung einer neuen Umfrage von 2005 dass das ungleiche Verhältnis von Gemeinden, in denen alle Kerninstrumente implementiert wurden, zu Gemeinden, in denen nur eine Teilumsetzung vorgenommen wurden, nur zu einem geringem Masse einen Bias der verwendeten Daten darstellt. Gemäss STEINER/LADNER [2006: 30] ist der Anteil der Gemeinden, in denen Produktdefi-

nitionen vorgenommen wurden – die Grundlage zur Implementation der übrigen Kerninstrumente – von 4,7% in 1998 lediglich auf 6,6% in 2005 gestiegen.

Unterschiede im Umsetzungsgrad

Nun sollen die Unterschiede im Umsetzungsgrad untersucht und die Hypothese, dass, je stärker die Exekutivakteure unter politischem Druck stehen, im Anschluss an die Lancierung von NPM auch umso mehr davon umsetzen, getestet werden. Dies soll wieder anhand eines Regressionsmodells getan werden.

Dazu wird die abhängige Variable *IMPLEMENTATIONSGRAD_i* gebildet, welche die Gemeinden anhand der umgesetzten NPM-Instrumente klassifiziert. Die Klassifizierung wurde entsprechend der Matrix aus Tabelle 9 vorgenommen. Wurde in einer Gemeinde *i* nach Lancierung von NPM gar kein Instrument davon umgesetzt, so nimmt die Variable den Wert 1 an. Wurden in einer Gemeinde lediglich fakultative Instrumente umgesetzt, so nimmt die Variable den Wert 2 an. Bei Umsetzung einzelner Kerninstrumente nimmt sie den Wert 3 an. Wurden hingegen alle der sich gegenseitig bedingenden Kerninstrumente umgesetzt, nimmt sie den Wert 4 an. Schliesslich nimmt die Variable für Gemeinden, von denen angegeben wurde, man habe sich mit NPM befasst, jedoch zum Zeitpunkt der Untersuchung noch keine Reform lanciert, den Wert 0 an. Gemeinden, in denen man sich weder mit NPM auseinandergesetzt, noch NPM lanciert hat, fallen aufgrund der Kodierung der abhängigen Variablen automatisch weg. Dies erlaubt eine aussagekräftige Klassifizierung entsprechend der Tiefe der Umsetzung von NPM.

Da die abhängige Variable ordinal skaliert ist, wurde die kategoriale Regressionsmethode gewählt, die eine Modifikation der linearen Regression darstellt. Als unabhängige Variablen wurden einerseits wieder die bereits verwendeten Indikatoren zur Messung des politischen Drucks eingesetzt, den die Prinzipale auf die Exekutivakteure ausüben (können). Dies wird mit den Variablen *PARTEIENZAHL_i*, *KONTAKT MEDIEN_i*, *KONTAKT UNTERNEHMEN_i*, *DRUCK KANTON_i*, *PARLAMENT_i* und *LEISTUNGSVERGLEICHE_i* gemessen. Wieder wird jeweils ein positiver Zusammenhang erwartet.

Hinzu kommen einige Kontrollvariablen. Geprüft werden soll zum einen der Einfluss der Variable *SPRACHGEBIET_i*. Dies ist vor allem im Vergleich zu deren Einfluss auf die Lancierung von NPM interessant. Da nun *Unterschiede* in der Umsetzung von NPM untersucht werden, können auch die beiden Variablen *INTERESSE EXEKUTIVE_i* und *INTERESSE VERWALTUNG_i* eingesetzt werden. Damit soll einerseits geprüft werden, ob Exekutiveakteure, die ein stärkeres Interesse an NPM angeben, tendenziell mehr davon umsetzen als andere. Andererseits soll damit untersucht werden, ob in Gemeinden, in denen die Verwaltung ein besonderes Interesse an NPM bekundet, mehr davon umgesetzt wird. Schliesslich wird wieder die Variable *REFORMAKTIVITÄT_i* verwendet, um für Gemeinden, die über wenig Ressourcen verfügen, zu korrigieren. Für die personellen Ressourcen einer Gemeinde im Speziellen kann dies mit der Variable *VOLLAMTLICHE AKTEURE_i* getan werden, welche die Zahl der vollamtlichen Akteure der Exekutive einer Gemeinde in Relation zur gesamten Zahl der Akteure der Exekutive stellt.

Die sich daraus ergebende Spezifikation sieht wie folgt aus:

$$\begin{aligned} \text{IMPLEMENTATIONSGRAD}_i = & \beta_0 + \beta_1 (+) \text{PARTEIENZAHL}_i + \beta_2 (+) \text{KONTAKT MEDIEN}_i + \beta_3 (+) \text{KONTAKT} \\ & \text{UNTERNEHMEN}_i + \beta_4 (+) \text{DRUCK KANTON}_i + \beta_5 (+) \text{PARLAMENT}_i + \beta_6 (+) \text{LEISTUNGSVERGLEICHE}_i + \beta_7 \\ & \text{SPRACHGEBIET}_i + \beta_8 \text{INTERESSE EXEKUTIVE}_i + \beta_9 \text{INTERESSE VERWALTUNG}_i + \beta_{10} \text{VOLLAMTLICHE AKTEURE}_i + \beta_{11} \\ & \text{REFORMAKTIVITÄT}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

In Klammern wird die Richtung des jeweils erwarteten Zusammenhangs angegeben. Für die Kontrollvariablen wird jedoch kein erwarteter Zusammenhang angegeben, da diese Variablen explorative Funktion besitzen. Wieder wurden für diese Regressionsanalyse Fälle, deren Antworten aufgrund der Plausibilitätstests auf eine unseriöse Durcharbeitung des Fragebogens hinweisen, entsprechend Abschnitt 4.1.4 ausgeschlossen. Insgesamt konnten 344 Gemeinden berücksichtigt werden. Tabelle 10 gibt die Ergebnisse des kategorialen Schätzmodells wieder.

Tabelle 10: Schätzmodell 3: Umsetzung von NPM

Variable	Beta	S. E.	F	Sign.	VIF
<i>PARTEIENZAHL</i>	.165	.055	8.987	.000	1.762
<i>KONTAKT MEDIEN</i>	.066	.048	1.915	.149	1.352
<i>KONTAKT UNTERNEHMEN</i>	.096	.044	4.662	.010	1.223
<i>DRUCK KANTON</i>	.150	.046	10.454	.001	1.176
<i>PARLAMENT</i>	.052	.064	.676	.509	2.105
<i>SPRACHGEBIET</i>	.070	.057	1.500	.225	1.802
<i>LEISTUNGSVERGLEICHE</i>	.144	.044	10.962	.000	1.081
<i>INTERESSE EXEKUTIVE</i>	.133	.056	5.639	.004	1.761
<i>INTERESSE VERWALTUNG</i>	.204	.055	13.696	.000	1.724
<i>VOLLAMTLICHE AKTEURE</i>	.157	.046	11.500	.000	1.285
<i>REFORMAKTIVITÄT</i>	.219	.048	20.878	.000	1.309

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von GESER et al. 1994, LADNER et al. 1998 und ID-HEAP/BADAC 2001; N=344

Es ist zu erkennen, dass sich die Variablen, die den politischen Druck messen – mit zwei Ausnahmen –, alle stark signifikant auf den Implementationsgrad auswirken. Dass die Variable *PARLAMENT_i* in diesem Modell nicht signifikant ist, mag damit zusammenhängen, dass auch die Akteure im Parlament bei umfassender Implementation von NPM einen Einflussverlust befürchten. Dass hier nun die Variable *KONTAKT MEDIEN_i* nicht signifikant ist, mag damit zusammenhängen, dass Gemeinden, die wenig von NPM umsetzen, eventuell auch

den Kontakt zu den Medien etwas herunterfahren. Es sind in dieser Kategorie vor allem die Variablen *DRUCK KANTON_i*, *PARTEIENZAHL_i* und *LEISTUNGSVERGLEICHE_i*, die sich stark auswirken.

Bei den Kontrollvariablen zeigt sich, dass der Einfluss der Variable *SPRACHGEBIET_i* überhaupt nicht mehr signifikant ist. Dies zeigt, dass das Ausmass der Profilierungschancen von NPM zwar massgeblich ist für dessen Lancierung, nicht aber für dessen Umsetzungsgrad. Dies ist so zu interpretieren, dass auch Regierungen in Gebieten, in denen NPM nicht so populär ist, unglaublich wirken, wenn sie angekündigte Reformen nicht umsetzen. In Gebieten, in denen NPM weniger populär ist, wird also nicht weniger davon umgesetzt als in Gebieten, in denen es populärer ist. Umgekehrt bestätigt dies, dass die Regierungsakteure in der Regel besser über organisatorische Innovationen des öffentlichen Sektors informiert sind als die Prinzipale, die ohnehin weiter davon „entfernt“ sind.

Es ist ausserdem zu erkennen, dass der Einfluss der Variable *INTERESSE EXEKUTIVE_i* – welcher hier eine intrinsische Motivation der Exekutive bei der Umsetzung von NPM andeuten könnte – bei weitem nicht so stark ist wie der Einfluss der Variable *INTERESSE VERWALTUNG_i*, was darauf hindeutet, dass der Umsetzungsgrad von NPM auch stark von der Verwaltung abhängt. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass jeweils ein Teil des Einflusses dieser beiden Variablen sicher wieder auf das Phänomen der sozialen Erwünschtheit im Rahmen der Befragung zurückzuführen ist. Schliesslich zeigt sich, dass der Umsetzungsgrad von NPM auch von den Ressourcen – mitunter von den personellen Ressourcen – einer Gemeinde abhängt. Doch es zeigt sich, dass der Einfluss der Variable *REFORMAKTIVITÄT_i* nun weitaus geringer ist als in den beiden Modellen zur Lancierung von NPM. Dies weist darauf hin, dass die Variable eben nicht nur die zur Verfügung stehenden Ressourcen einer Gemeinde erfasst, sondern auch ein Stück weit, wie stark sich die Exekutive mit verschiedensten Reformen bei ihren Prinzipalen profilieren muss.

Gemäss der Varianzinflationsfaktoren (VIF) besteht kein ernsthaftes Kollinearitätsproblem. Werden die insignifikanten Variablen *SPRACHGEBIET_i*, *PARLAMENT_i* und *KONTAKT MEDIEN_i* weggelassen, ergeben sich die Gütemasse für das Schätzmodell entsprechend Tabelle 11.

Tabelle 11: Gütemasse für Schätzmodell 3

Gütemass	Multiples R	R ²	Adjustiertes R ²
<i>Wert</i>	.655	.429	.397

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von GESER et al. 1994 und LADNER et al. 1998 sowie IDHEAP/BADAC 2001

Insgesamt stützen die Ergebnisse die Thesen, dass die Exekutivakteure einer Gemeinde *i* nach Ankündigung von NPM, resp. nachdem sie sich damit auseinander gesetzt haben, tendenziell umso mehr davon umsetzen, je stärker ausgeprägt der politische Druck durch die Prinzipale ist und je eher sie über genügend Ressourcen verfügen. Zudem hat sicherlich die Verwaltung einen starken Einfluss auf die Umsetzung von NPM. Schliesslich kann auch eine gewisse (jedoch wahrscheinlich eher geringe) intrinsische Motivation der Regierungsakteure den Umsetzungsgrad beeinflussen.

Ein interessantes Ergebnis liefert die Hinzunahme zweier weiterer Variablen in das Regressionsmodell. Es handelt sich um die beiden ordinal skalierten Variablen *KONTAKT BERATUNGSUNTERNEHMEN_i* und *KONTAKT WISSENSCHAFT_i*, welche den Kontakt der Gemeinden zu Beratungsunternehmen und zur Wissenschaft gemäss Selbstaussage auf einer Likert-Skala angeben. Anhand der vorliegenden Daten übt zwar die Intensität des

Kontaktes einer Gemeinde zur Wissenschaft einen moderaten und signifikanten Einfluss auf den Umsetzungsgrad aus, nicht jedoch die Intensität des Kontaktes zu Beratungsunternehmen. Dies ist vor allem relevant, wenn man bedenkt, dass in den Gemeinden gemäss Imboden [vgl. SCHLÄPFER 1995: 2] bereits 1995 mindestens 15 Mio. CHF für NPM-Beratungsdienstleistungen ausgegeben wurden. Kontakte zur Wissenschaft sind im Vergleich dazu immerhin mit einem etwas höheren durchschnittlichen Umsetzungsgrad verbunden. Denkbar wäre aber auch, dass der Einfluss von Beratungsunternehmen aufgrund einer zeitlichen Verzögerung mittels dieser Daten nicht sichtbar wird.

Auch in diesem Schätzmodell kann nur ein Teil der Varianz des Umsetzungsgrades erklärt werden. Ein Grund hierfür ist sicherlich die eingeschränkte zeitliche Dimension der Querschnittsdaten, da in gewissen Gemeinden früher mit der Implementation angefangen wurde als in anderen, sowie die übrigen, bereits erwähnten Störfaktoren. Zudem ist zu bedenken, dass komplexe politische Vorgänge und Konflikte, die sich oft im Rahmen der Umsetzung von NPM ergeben, mit den vorliegenden Daten nicht erfasst oder berücksichtigt werden können. Auch eine intrinsische Motivation kann nur schwierig erfasst werden.

4.3 Zusammenfassung

Im ersten Teil dieses Kapitels wurde ein polit-ökonomisches Modell für die Diffusion von Reformen im öffentlichen Sektor und speziell für die Diffusion von New Public Management vorgestellt. Es geht davon aus, dass die Lancierung und die Umsetzung von Reformen getrennt zu betrachten sind. Es sagt aus, dass Regierungsakteure umso eher Massnahmen ergreifen, die Interessen der Prinzipale zu verfolgen, je stärker diese politischen Druck auf sie ausüben. Regierungsakteure werden eine spezifische Reform umso eher lancieren, je besser sie sich damit bei den Prinzipalen profilieren können. Diese generellen Aussagen gelten für jegliche Reformen, auch für New Public Management.

In einem weiteren Schritt wurde das Modell auf NPM in der Schweiz übertragen. Für die Schweizer Gemeinden kann gesagt werden, dass der Druck auf die Gemeindeexekutive primär von den Wählern, den Unternehmen einer Gemeinde und dem Kanton ausgeht. Sie alle haben ein Interesse daran, dass ihre Ressourcen, die sie über Steuern und den vertikalen Finanzausgleich bereitstellen, effizient eingesetzt werden. Die Profilierungschancen für die Regierungsakteure mittels NPM waren, so ist empirisch anhand von Frequenz- und Inhaltsanalysen gezeigt worden, vor allem zwischen 1995 und 1999 in der Deutschschweiz gross. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass NPM in der Öffentlichkeit aufgrund von Ernst Buschor und Kuno Schedler sowie deren Beratungsunternehmen im deutschsprachigen Raum eine weitaus grössere Beachtung fand als im französisch- und im italienischsprachigen Teil der Schweiz. Die polit-ökonomischen Thesen wurden empirisch mittels multivariater Regressionanalysen getestet und von den Ergebnissen gestützt. Weitere Abklärungen zeigten, dass Gemeinden, die in der Vergangenheit selten Reformen durchgeführt hatten, auch eher kein NPM lancieren, wahrscheinlich weil sie nicht über genügend Ressourcen für eine Umsetzung verfügen.

Schliesslich wurde mittels des polit-ökonomischen Modells die Umsetzung von Reformen und speziell von New Public Management in den Schweizer Gemeinden analysiert. Das Modell besagt, dass Regierungsakteure in der Regel nur beschränkte Anreize besitzen, angekündigte Reformen korrekt und umfassend umzusetzen. Einerseits weil deren Erfolge meist nur schwer messbar sind, andererseits weil ihnen solche Reformen viel Aufwand und Einsatz abverlangen. Vor allem in Bezug auf New Public Management fürchten sich die Regierungsakteure bei einer umfassenden Umsetzung vor einem Verlust an Einflussmöglichkeiten. Um jedoch nicht unglaublich zu wirken, werden sie jeweils einen Teil von NPM umsetzen, wenn sie eine Re-

form lanciert haben. Je stärker sie unter dem politischen Druck der Prinzipale stehen, umso mehr werden sie tendenziell auch von NPM umsetzen. Ist der Druck weniger stark ausgeprägt, so werden sie tendenziell nur die fakultativen Instrumente umsetzen, die ihnen nur wenig Aufwand verursachen und nicht drohen, ihre Kompetenzen einzuschränken. Ist der Druck stark ausgeprägt, so werden sie tendenziell mehr oder alle Instrumente von NPM umsetzen. Wiederum wurden die Thesen mittels multivariater Regressionsanalysen getestet und konnten aufgrund der verwendeten Daten und Variablen tendenziell bestätigt werden. Schliesslich lassen weitere Abklärungen vermuten, dass auch die verfügbaren Ressourcen und der Einfluss der Verwaltung für den Umsetzungsgrad entscheidend sind.

Im folgenden Kapitel ist zu untersuchen, welche ökonomischen Auswirkungen das beobachtete Diffusionsmuster von NPM in den Schweizer Gemeinden hat.

5 Ökonomische Auswirkungen

Weiter oben konnte anhand der verwendeten Daten gezeigt werden, dass rund 88,6% der Gemeinden, in denen bis 1998 NPM lanciert wurde, über eine unvollständige Umsetzung verfügten; lediglich 11,4% wiesen demgegenüber eine vollständige Umsetzung auf. Daran hat sich, wie gezeigt, bis heute nicht sehr viel geändert [vgl. STEINER/LADNER 2006]. Angesichts dieser verschiedenen Umsetzungsmuster ist eine genaue Analyse der dadurch induzierten ökonomischen Auswirkungen erforderlich.

Die deduktive Analyse widmet sich zuerst der zahlenmässig gewichtigeren unvollständigen Umsetzung von NPM, danach wird die vollständige Umsetzung von NPM betrachtet.

5.1 Unvollständige Umsetzung

FURUSTEN [1999: 51] weist darauf hin: „the mere fact that [an] innovation has been [...] conveyed to a receiver does not mean that all its capacities have been transmitted, or that the receiver will actually use it in accordance with the creator's intentions“. Der Solothurner Regierungsrat ROLF RITSCHARD [zit. nach SCHEDLER 2001: 36], angesprochen auf die Umsetzung von NPM in seinem Kanton, antwortete: „Wir sind erfolgreich, weil wir pragmatisch vorgehen. Wir wissen heute noch nicht, ob wir mit unserem Projekt je die Modellvorstellung der Theorie erfüllen können – aber das spielt auch keine Rolle.“ Ein solch pragmatisches Vorgehen, fern von den theoretischen NPM-Prinzipien, führt im Sinne von Effizienzsteigerungen meist nur in bedingtem Masse zum Erfolg. Einerseits können dadurch unnötige Ressourcenbindungen entstehen, beispielsweise dann, wenn ein Instrument keine Verbesserungen erwarten lässt oder wenn ein Effekt auch mit anderen, weniger kostspieligen Instrumenten hätte herbeigeführt werden können. Andererseits können dadurch auch Ressourcen vernichtet werden, indem ein schlechterer Zustand den Status Quo ablöst.

Im Folgenden soll die Wirksamkeit der verwendeten Instrumente und deren Kombinationen untersucht werden. Erst wird die Umsetzung der fakultativen Instrumente untersucht, dann die Umsetzung einzelner Kerninstrumente.

5.1.1 Fakultative Instrumente

Im Rahmen der fakultativen Instrumente werden die oft umgesetzte Abschaffung des Beamtenstatus, die Einführung von Leistungslöhnen, die Durchführung von Befragungen sowie die Übertragung von Aufgaben an Dritte untersucht.

Abschaffung des Beamtenstatus

Im Rahmen von NPM wurde in den Gemeinden besonders oft die Abschaffung des Beamtenstatus vorgenommen. Diese Massnahme wäre sicherlich sinnvoll, wenn der Beamtenstatus in der Schweiz derart ausgebaut gewesen wäre wie in Deutschland oder Frankreich.

Jedoch ist bei der Beurteilung dieser Massnahme zu bedenken, dass es den „klassischen Beamten“ mit unkündbarer lebenslanger Anstellung und reglementierter Laufbahn in der Schweiz nie gab. Die Schweizer Beamten wurden in der Schweiz – obwohl keine einheitliche Gesetzgebung existiert – seit jeher mit wenigen

Ausnahmen auch in den Gemeinden für eine Amtsdauer von vier Jahren ernannt [vgl. GERMANN 1998: 113ff; RICHLI/MÜLLER 1996: 23ff.]. Die vierjährige Amtsdauer wurde gewählt, weil die Verwaltung für dauernde Aufgaben langjährige Arbeitsverhältnisse anstrebt. Zudem stehen Beamte in einem besonderen Treueverhältnis zum Staat. Doch es sei gemäss FLEINER/GIACOMETTI [zit. nach SEILER 1990: 34] darauf hingewiesen: „Die feste Amtsdauer schützt[e] den Gewählten während dieser Zeit so wenig vor der disziplinarischen Entlassung wie vor der Entlassung wegen Unfähigkeit im Amt oder unzureichender Leistungen.“²⁶ Auch ein Rechtsanspruch auf Wiederwahl bestand für einen Beamten nach ordentlichem Ablauf der vierjährigen Amtsdauer nicht.

Im Zuge der „Abschaffung“ des Beamtenstatus trat in den meisten Gemeinden an dessen Stelle ein stark ausgebauter Kündigungs- und Rechtsschutz [vgl. etwa BOLLI 1996; SCHULER 2000]. Dies ist auch nicht erstaunlich, wäre doch sonst solchen Vorlagen von links orientierten Exekutivmitgliedern kaum zugestimmt worden. Insofern erscheint die breitflächig vorgenommene Abschaffung des Beamtenstatus nicht viel beigetragen zu haben zu einer Steigerung der betrieblichen oder der allokativen Effizienz in der Erstellung öffentlicher Güter. Denn auch die Abschaffung des Beamtenstatus kostet Ressourcen.

Einführung von leistungsabhängiger Entlohnung

Auch die Einführung eines Leistungslohns wurde in den Gemeinden im Rahmen von NPM oft durchgeführt, was im Prinzip sicherlich eine sinnvolle Massnahme darstellt, um die Effizienz bei der Erstellung öffentlicher Güter steigern zu können. Jedoch kommt es bei dieser Massnahme sehr darauf an, wie sie umgesetzt wird. Als beispielhaftes Untersuchungsobjekt kann der Kanton Aargau mit seinen 231 Gemeinden dienen.

REINHARDT/ZUMSTEG [2000: 17] ermittelten anhand schriftlicher Befragung bei sämtlichen aargauischen Gemeinden, dass exakt $\frac{1}{4}$ von ihnen sagte, den Leistungslohn im Rahmen der Umsetzung von NPM bereits umgesetzt zu haben. Bei näherer Betrachtung zeigte sich jedoch, dass der „Leistungslohn“ in den untersuchten Gemeinden vor allem aufgrund von Kriterien wie Ausbildung, Funktion, Verantwortung und teilweise aufgrund des Alters der zu Beurteilenden und weniger aufgrund von deren tatsächlichen Leistungen berechnet wurde. In manchen Gemeinden floss der Leistungsanteil gar nicht in die Gesamtbeurteilung ein und die Berechnungsarten waren oft intransparent und unübersichtlich [ebd.: 53ff.]. Ausserdem wurde der „Leistungslohn“ im Sinne einer Besitzstandsgarantie meist mindestens auf dem gleichen Niveau oder über dem bisherigen „herkömmlichen“ Lohn angesetzt [ebd.: 54ff.].

Auch der breitflächig eingeführte Leistungslohn, so scheint es, vermag keine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen für die Verwaltungsakteure herbeizuführen. Es ist daran zu zweifeln, dass eine oberflächliche Umsetzung eines Leistungslohnes viel dazu beitragen kann, die betriebliche oder die allokativen Effizienz zu erhöhen. Es ist kaum anzunehmen, dass die Verwaltungsangestellten durch eine solche Art von Beurteilung dazu motiviert werden, mehr zu leisten. Zudem sind die neuen Berechnungsarten in den Gemeinden oft „sehr zeitintensiv“ [ebd.: 54] und entsprechend beansprucht die Beurteilung der öffentlichen Bediensteten mehr Ressourcen als dies beim herkömmlichen Entlohnungssystem der Fall war.

²⁶ Die Aussage bezieht sich auf die Schweizerische Bundesverwaltung. Die Personalgesetze der Kantone und Gemeinden sind diesen jedoch meist sehr ähnlich.

Bürger- und Mitarbeiterbefragungen

In vielen Gemeinden wurden und werden im Rahmen von NPM Befragungen durchgeführt. Befragungen können es sicherlich ermöglichen, Potenziale für die Steigerung der Effizienz, vor allem der Qualität, zu erkennen.

Jedoch ist umgekehrt auch gemäss FELDMAN/MARCH [1981: 174] zu bedenken, dass ein Grossteil der Informationen, die sich Organisationen beschaffen, nur in geringem Masse überhaupt in Entscheidungsprozesse einfließen. Andererseits ist zu bedenken, dass vor allem Bürgerbefragungen Ressourcen verbrauchen, unabhängig davon, ob diese von Beratungsinstituten oder von der Verwaltung selbst durchgeführt werden.

Ob Befragungen tatsächlich dazu in der Lage sind, eine Steigerung der betrieblichen oder der allokativen Effizienz herbeizuführen, hängt vor allem davon ab, wie zuverlässig die erhobenen Daten sind und in welchem Masse sie in Entscheidungsprozesse einfließen können.

Übertragung von Aufgaben an Dritte

Von allen fakultativen Instrumenten besitzt die im Rahmen von NPM oft umgesetzte Übertragung von Aufgaben an Dritte wahrscheinlich das grösste Potenzial zur Steigerung der betrieblichen Effizienz. Eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen [vgl. MUELLER 2005: 374ff.] zeigt, dass die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die Privatwirtschaft meist effizienter ist, als wenn dieselben Aufgaben vom öffentlichen Sektor übernommen werden.

Inwiefern das Instrument tatsächlich zu Effizienzsteigerungen führen kann, hängt vor allem davon ab, wie und in welchem Masse es eingesetzt wird. Jedoch ist kritisch zu bedenken, dass das Instrument erst dann wirklich sinnvoll eingesetzt werden kann, wenn die Gemeinde weiss, wie teuer ihre jeweiligen Leistungen sind, sodass sie eine Nutzen-Kosten-Analyse der Eigenproduktion im Vergleich zur Drittproduktion durchführen kann. Oft fehlen jedoch solche Informationen. Wenn zudem die Kerninstrumente nicht vorhanden sind, besteht für die Verwaltung nur ein geringer Druck, effizient zu wirtschaften, sodass das Instrument seine Wirkung nicht (voll) entfalten kann.

Es ist aufgrund der Ausführungen anzunehmen, dass die fakultativen Instrumente in vielen Fällen nicht dazu in der Lage sind, die betriebliche oder die allokativen Effizienz zu steigern. Vor allem dann nicht, wenn diese oberflächlich umgesetzt werden. Das wichtigste Instrument scheint die Übertragung von Aufgaben an Dritte zu sein.

5.1.2 Einzelne Kerninstrumente

Weiter oben konnte gezeigt werden, dass die Regierungsakteure in einem Grossteil der Gemeinden nur einen Teil der NPM-Kerninstrumente umgesetzt haben. Da die Kerninstrumente sich gegenseitig bedingen, ist von besonderem Interesse, welche Kombinationen von Instrumenten diejenigen in Tabelle 9 identifizierten 217²⁷ Gemeinden aufweisen, in denen nur ein Teil davon umgesetzt wurde. Tabelle 12 gibt die vorzufindenden Kombinationen in Abhängigkeit der Anzahl Gemeinden wieder, welche diese aufweisen.

²⁷ =203+14

Tabelle 12: Unvollständige Kombinationen von Kerninstrumenten

Produktdefinition	Globalbudget	Leistungsaufträge	Controlling	Häufigkeit
-	-	* ²⁸	*	42 (.194)
-	-	-	*	42 (.194)
-	-	*	-	29 (.134)
-	*	-	-	26 (.120)
*	-	*	*	15 (.069)
-	*	*	-	13 (.060)
-	*	-	*	12 (.055)
*	-	-	*	9 (.041)
-	*	*	*	7 (.032)
*	-	*	-	7 (.032)
*	-	-	-	6 (.028)
*	*	-	*	4 (.018)
*	*	*	-	4 (.018)
*	*	-	-	1 (.005)
Σ				217 (1)

Eigene Berechnungen unter Verwendung der Daten von LADNER et al. 1998

Es zeigt sich, dass fast alle theoretisch möglichen Kombinationen vorzufinden sind. Angesichts der Interdependenz der Kerninstrumente machen jedoch die wenigsten davon Sinn. In lediglich insgesamt 21% der aufgeführten Gemeinden wurden bis zum Untersuchungszeitpunkt Produktdefinitionen umgesetzt, welche die Voraussetzung für die übrigen Instrumente darstellen. Ohne Produktdefinitionen können bei korrekter Umsetzung von NPM – mit Ausnahme des Aufbaus eines Controlling-Systems – gar keine übrigen Instrumente umgesetzt werden, da diese deren Grundlage darstellen.

An dieser Stelle könnte nun eingewendet werden, dass sich NPM zum Untersuchungszeitpunkt in vielen Gemeinden noch im Aufbau befand. Eine Auswertung einer neuen Umfrage von 2005 weist jedoch darauf hin, dass bis heute in einem Grossteil der Gemeinden noch immer nur wenige Kerninstrumente umgesetzt wurden. Gemäss STEINER/LADNER [2006: 30] hat sich der Prozentsatz der Gemeinden, die – im Rahmen vollständiger oder unvollständiger Implementationen – über Produktdefinitionen verfügen, von 4.7% im Jahr 1998 nur auf 6.6% im Jahr 2005 erhöht.

Würde trotzdem – ungeachtet dieser Fakten – unterstellt, dass NPM sich zum Untersuchungszeitpunkt in vielen Gemeinden noch im Aufbau befand, so lassen jedoch viele der vorgefundenen Umsetzungsmuster nicht auf eine sorgfältige Planung der Regierungsakteure schliessen. Streng genommen kann dann nur bei 6.9% der aufgelisteten Kombinationen von einer sinnvollen Planung der Umsetzung gesprochen werden, nämlich dann, wenn eine Gemeinde erst Produktdefinitionen umgesetzt hat oder zusätzlich noch über ein Controlling-System verfügt.

Ein paar besonders relevante Kombinationen sollen kurz detailliert besprochen werden.

²⁸ * = ist (gemäss Selbstaussage) vorhanden.

Globalbudgets ohne Produktdefinitionen / Leistungsaufträge / Controlling

Da die Verwaltung durch die Einführung von Globalbudgets nicht mehr wie beim traditionellen Budget mittels detaillierten Posten in einzelnen Bereichen zum Handeln veranlasst wird, ist es nötig, dass die Entscheidungsträger der Exekutive ihnen neu Leistungsaufträge zur Produktion öffentlicher Güter erteilen. HARRINGER [2000: 507] bezeichnet diese als „zentrale Voraussetzung für die Bewilligung eines Globalbudgets“ und gemäss MÜLLER [2003: 128] können sie als „das stärkste Führungs- und Steuerungsmittel der Regierung“ angesehen werden.

Grundlage für das Einräumen eines Globalbudgets sind Produktdefinitionen. Ohne die Definition von Produkten machen die übrigen Kerninstrumente des NPM nur wenig Sinn. Werden der Verwaltung Globalbudgets eingeräumt, ohne dass sie mittels Leistungsaufträgen zur Produktion bestimmter öffentlicher Güter verpflichtet und ohne dass ihr Ressourcenverbrauch mittels eines Controllingsystems überwacht wird, so sind die Anreize der Verwaltung für opportunistisches Handeln wahrscheinlich grösser als bei bürokratischer Organisation mittels Detailbudgets. Ausserdem ist ein Controllingssystem erforderlich, um die Kosten für die jeweiligen Produkte identifizieren zu können. Dies wiederum ist notwendig, um Globalbudgets in sinnvollem Umfang einräumen zu können.

So ist nicht nur anzunehmen, dass diese unvollständigen Massnahmen nicht zu einer Effizienzsteigerung in der Produktion öffentlicher Güter führen, sondern wahrscheinlich gar eine Verschlechterung der Situation bedeuten. Die Probleme, welche die NPM-Theorie zu eliminieren oder reduzieren versucht, werden dadurch eher verschlimmert.

Leistungsaufträge ohne Produktdefinitionen / Globalbudgets / Controlling

Umgekehrt macht auch das Abschliessen von Leistungsaufträgen ohne Produktdefinitionen nicht viel Sinn. Werden Leistungsaufträge ohne Globalbudgets erteilt, so ist auch dies nicht sinnvoll. Denn wo NPM zu einer „Entbürokratisierung“ von Strukturen führen sollte, geschieht durch die Einführung von Leistungsaufträgen ohne die Einräumung von Globalbudgets genau das Gegenteil: der administrative Aufwand für die Verwaltung der Leistungsaufträge steigt im Vergleich zur bürokratischen Organisation an, während der Nutzen kaum hoch sein kann.

Da das Globalbudget „das eigentliche Kernstück“ [HARRINGER 2000: 507] von NPM darstellt, muten auch Leistungsaufträge ohne Globalbudgets merkwürdig an und machen (in ökonomischer Hinsicht) auch wenig Sinn.

Es ist aufgrund der Ausführungen anzunehmen, dass die unvollständige, nicht theoriekonforme Umsetzung der Kerninstrumente meist nicht dazu in der Lage ist, die betriebliche oder die allokativen Effizienz in der Erstellung öffentlicher Güter zu steigern. In manchen Fällen mag gar eine Verschlechterung der Effizienz gegenüber dem bürokratischen Status Quo vermutet werden. Dies ist umso problematischer, als die Regierungsakteure meist nur ein geringes Interesse daran haben, die tatsächliche Wirksamkeit ergriffener Massnahmen zu prüfen und zu kommunizieren. BÜHLER/BRUPBACHER führten 2002 eine Evaluation zum NPM in der Stadt Winterthur durch, wo 1997 eine vierjährige Pilotphase gestartet worden war und 2000 die endgültige Einführung von NPM beschlossen wurde. Während sie zum Schluss kamen, dass keine Indizien für eine Effizienz- oder Effektivitätssteigerung in einer der untersuchten Verwaltungseinheiten vorliegen, äusserte sich die Stadtverwaltung durchwegs positiv über die NPM-Reform.

5.2 Vollständige Umsetzung

POLLITT/BOUCKAERT [zit. nach KETTL 2000: 52] kommen anhand von komparativen Untersuchungen zu NPM in verschiedenen Ländern zum Schluss, dass diejenigen Länder, deren Umsetzung eher theoriekonform und entsprechend umfassend war, im Sinne von Effizienzsteigerungen grössere Erfolge erzielen konnten als andere Länder, deren Umsetzung eher oberflächlich und unvollständig war. Bestes Beispiel hierfür stellt sicherlich Neuseeland dar [siehe Kapitel 3].

Insofern ist auch für die Schweizer Gemeinden, in denen von den Regierungsvertretern eine vollständige Umsetzung von NPM realisiert wurde, damit zu rechnen, dass sie eher Effizienzsteigerungen zu verzeichnen in der Lage sind als andere Gemeinden, in denen lediglich eine unvollständige Umsetzung vorgenommen wurde.

Bezüglich des Ausmasses der Effizienzsteigerungen ist jedoch auch entscheidend, in welchen Bereichen die vollständige Umsetzung von NPM geschieht. STOLZ [2003: 456] ist hier der Meinung, dass vor allem „Nebenschauplätze“ betroffen sind, währenddem Bereiche, in denen ein höherer Nettonutzen zu erwarten wäre, weniger oft einbezogen werden. Dies soll geprüft werden. Dazu werden die Umsetzungsbereiche und ihre Häufigkeiten in Relation zu den jeweiligen Ausgabenposten gesetzt. Tabelle 13 gibt die Ergebnisse wieder [vgl. hierzu auch STEINER 2000: 13]. Die Tabelle sortiert die Häufigkeiten der jeweiligen Umsetzungsbereiche in absteigender Reihenfolge.

Tabelle 13: Umsetzungsbereiche, Häufigkeiten und Ausgabenposten

Umsetzungsbereich	Häufigkeit ²⁹	Anteile	Ausgabenposten	Anteile ³⁰
<i>Allgemeine Verwaltung</i>	18	.400	9'204	.067
<i>Soziale Wohlfahrt</i>	17	.378	26'481	.194
<i>Umwelt und Raumordnung</i>	12.5 ³¹	.278	4'897	.036
<i>Kultur und Freizeit</i>	12	.267	4'212	.031
<i>Öffentliche Sicherheit³²</i>	10	.223	7'872	.057
<i>Bildung</i>	6	.134	26'560	.195
<i>Gesundheitswesen</i>	6	.134	18'839	.138
<i>Verkehr</i>	4	.083	14'024	.103

Eigene Darstellung unter Verwendung der Daten von LADNER et al. 1998 und BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2003; N=45

Es lässt sich erkennen, dass die Ausgabenanteile für die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Umwelt und Raumordnung, Kultur und Freizeit sowie öffentliche Sicherheit, in denen theoriekonformes NPM am häufigsten umgesetzt wird, zusammen die geringsten Ausgabenpostenanteile ausmachen. Ein Korrelationskoeffizient von -.194 bestätigt diesen inversen Zusammenhang. Eine Ausnahme davon stellt der Bereich soziale Wohlfahrt dar.

Hier könnte mit der korrekten Umsetzung in ausgabenstärkeren Posten wahrscheinlich noch mehr erreicht werden, als es gemäss der Daten der Fall ist. Jedoch ist, wie STOLZ [2003: 457] zu Recht sagt, einzuräumen, dass „die Schwierigkeiten im Gesundheitssektor ... zum grösseren Teil jenseits innerorganisatorischer Probleme liegen.“

²⁹ Mehrfachnennungen kommen vor.

³⁰ Die Werte addieren sich nicht zu 1, da verschiedene Ausgabenposten nicht berücksichtigt werden konnten.

³¹ Hier wurde der Durchschnitt der Umsetzungsbereiche Hochbau, Tiefbau, Abwasser/Kanalisation und Abfall/Entsorgung gebildet.

³² Hier wurden die Ausgaben von Justiz, Polizei und Feuerwehr verwendet, nicht aber der Ausgabenposten Landesverteidigung, da dieser vom Bund, resp. von den Kantonen übernommen wird.

5.3 Zusammenfassung

Das beobachtete Diffusionsmuster und die damit verbundene Umsetzung von NPM durch die Regierungsakteure in den Schweizer Gemeinden weisen darauf hin, dass in der Mehrheit der Fälle nur mit geringem Potenzial zur Steigerung der betrieblichen oder der allokativen Effizienz zu rechnen ist. Anhand der unvollständigen Kombination von Kerninstrumenten ist in gewissen Fällen gar mit einer Verschlechterung der Situation im Vergleich zum bürokratisch organisierten Status Quo zu rechnen. Es handelt sich dabei vor allem um die Einführung von Globalbudgets ohne Produktdefinitionen / Leistungsaufträge / Controlling sowie umgekehrt um Leistungsaufträge ohne Produktdefinitionen / Globalbudgets / Controlling.

Die theoriekonforme Umsetzung von NPM, darauf weisen verschiedene empirische Untersuchungen (siehe Kapitel 3) hin, mag sehr wohl zur Steigerung der betrieblichen und der allokativen Effizienz bei der Erstellung öffentlicher Güter beitragen. Jedoch zeigt sich hier, dass NPM nicht immer in denjenigen Bereichen umgesetzt wird, in denen mit dem höchsten Nettonutzen zu rechnen wäre.

6 Schlussfolgerungen

Nachdem *Kapitel 2* theoretische Grundlagen zur Innovationsdiffusion erläuterte, wurde in *Kapitel 3* anhand der Ursprünge von NPM gezeigt, inwiefern das Konzept als organisatorische Innovation zu verstehen ist und erklärt, wie es in der Lage ist, die Effizienz in der Erstellung öffentlicher Güter zu steigern. Dieses Potenzial ist schliesslich auch der Hauptgrund, warum verschiedene internationale Organisationen NPM ihren Mitgliedsländern zur Nachahmung empfohlen haben. Zu Beginn bis Mitte der 90er Jahre war NPM in allen OECD-Ländern ein Thema geworden.

In *Kapitel 4* wurde die Diffusion von NPM theoretisch sowie empirisch untersucht; einerseits die Lancierung, andererseits die Umsetzung von NPM. Dazu wurde ein polit-ökonomisches Modell aufgestellt. In *Unterkapitel 4.1* wurde mit Hilfe des Modells die Lancierung von NPM analysiert. Das Modell sagt aus, dass Regierungsakteure umso eher NPM lancieren werden, je stärker der politische Druck der Prinzipale, ihre Ressourcen effizient einzusetzen und je besser sich die Regierungsvertreter mit NPM vor jenen profilieren können. Das Modell wurde auf NPM in der Schweiz und speziell in den Schweizer Gemeinden adaptiert. In einem ersten Schritt wurde der politische Druck untersucht, der in den Gemeinden von den Prinzipalen auf die Exekutive ausgeht. In einem zweiten Schritt wurde mittels Frequenz- und Inhaltsanalysen in den Schweizer Bibliotheken und Medien untersucht, welche Beachtung NPM in den Schweizer Sprachgebieten in der Öffentlichkeit fand. Es zeigte sich, dass die Profilierungschancen mittels NPM in der Deutschschweiz vor allem zwischen 1995 und 1999 weitaus grösser waren als in der übrigen Schweiz. Dies hat wahrscheinlich damit zu tun, dass Ernst Buschor sowie seine Mitarbeiter und ihre Beratungsunternehmen als Hauptpromotoren von NPM vor allem in der Deutschschweiz aktiv waren. Schliesslich wurden die Thesen des polit-ökonomischen Modells empirisch getestet. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass NPM in einer Gemeinde *i* umso eher lanciert wird, je stärker deren Exekutivakteure unter politischem Druck der Prinzipale stehen und je besser sie sich mit NPM vor ihnen profilieren können. In Gemeinden, in denen in der Vergangenheit eher Reformen durchgeführt wurden, wird auch eher NPM lanciert. Dies hängt wahrscheinlich mit den verfügbaren Ressourcen zusammen.

In *Unterkapitel 4.2* wurden Umsetzung und Umsetzungsgrad der Gemeinden untersucht, in denen NPM lanciert wurde. Das polit-ökonomische Modell geht davon aus, dass Exekutivakteure nur beschränkte Anreize haben, NPM umfassend umzusetzen. Einerseits weil ihnen NPM viel persönlichen Aufwand und Einsatz abverlangt, andererseits weil sie sich oft vor einem Verlust an Einflussmöglichkeiten fürchten. Schliesslich sind die Folgen einer Reform oft nur schwer messbar. Um jedoch nicht unglaublich zu wirken, müssen die Regierungsakteure nach Lancierung von NPM mindestens einen Teil davon umsetzen. Tendenziell werden dies eher die fakultativen als die Kerninstrumente von NPM sein, da jene den Regierungsakteuren weniger Aufwand verursachen und auch nicht drohen, ihre Kompetenzen einzuschränken. Das polit-ökonomische Modell geht davon aus, dass in den Gemeinden umso mehr von NPM umgesetzt wird, je stärker der politische Druck der Prinzipale ist. Die Thesen wurden empirisch getestet und konnten tendenziell bestätigt werden. Auch die verfügbaren – u.a. personellen – Ressourcen haben einen Einfluss auf den Umsetzungsgrad sowie auch der Einfluss der Verwaltung.

In *Kapitel 5* wurden die ökonomischen Auswirkungen dieses beobachteten Diffusionsmusters genauer untersucht. Es konnte deduktiv gezeigt werden, dass die unvollständige Umsetzung von NPM in vielen Fällen nur in sehr bedingtem Ausmass zur Steigerung der betrieblichen oder der allokativen Effizienz beitragen kann. Vor allem die Umsetzung nur einzelner Kerninstrumente kann je nachdem zu einer Verschlechterung der Effizienz führen. Umgekehrt jedoch sind von der vollständigen Umsetzung von NPM aufgrund empirischer Untersuchungen Effizienzsteigerungen zu erwarten. Jedoch wird die vollständige Umsetzung nicht im-

mer in den ausgabenstärksten Bereichen vorgenommen, sodass das Potenzial für zusätzliche Effizienzsteigerungen in vielen Fällen nicht ausgeschöpft wird.

Um die Diffusion von NPM sinnvoller gestalten zu können, müssten die Anreize, denen die politischen Entscheidungsträger unterliegen, entsprechend angepasst werden. Für die Schaffung entsprechender Anreize eignet sich vor allem der Kanton als nächst höhere Instanz. Eine Möglichkeit bestände darin, dass der Kanton für die Gemeinden in seinem Hoheitsgebiet verbindliche gesetzliche Vorgaben für die Umsetzung von NPM und anderen organisatorischen Innovationen macht, falls sie sich für deren Einführung entschliessen. Diejenigen Gemeinden, die NPM einführen, müssten dem Kanton ihre Vorhaben dokumentieren. So könnte die Diffusion in die – aus ökonomischer Sicht – erwünschte Richtung gelenkt werden. Ausserdem könnte dadurch die Zahl der Nutzer, welche die Innovation lediglich sehr oberflächlich umsetzen, stark reduziert werden.

Im Kanton Bern existiert eine solche Art Kontrollmechanismus für NPM bereits [vgl. BERGER 2001: 142]. Wenn eine Gemeinde behauptet, mit NPM zu arbeiten und mit dieser Begründung vorteilhafte Ausnahmen von kantonalen Gesetzen – meist handelt es sich dabei um Ausnahmen von finanziellen Vorgaben – verlangt, muss sie glaubhaft dokumentieren, dass die Kerninstrumente vorhanden sind. Erst nach Prüfung der Dokumente werden der betreffenden Gemeinde die entsprechenden Ausnahmen gewährt – vorausgesetzt, sie verfügt über alle Kerninstrumente. Eine solche Massnahme stellt einen geeigneten Anreiz dar, das Potenzial von NPM besser ausschöpfen zu können.

Literatur & Quellen

- Abrahamson, Eric* (1996): 'Management Fashion.' In: *Academy of Management Review* 21(1): 254-285.
- Arn, Daniel* (1999): 'Gesamtbeurteilung.' In: *Gaffuri, Peter*: NPM-Wegleitung für kleine und mittlere Gemeinden. Verband bernischer Gemeinden, Bern.
- Backhaus, Klaus* (2000): *Multivariate Analysemethoden: eine anwendungsorientierte Einführung*. Springer Verl., Berlin.
- Berger, Heinz* (2001): *Handbuch Gemeindefinanzen*. Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. <http://www.be.ch/agr>.
- Bernholz, Peter; Breyer, Friedrich* (1994): *Grundlagen der politischen Ökonomie*. J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen.
- Blankart, Charles Beat* (2003): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. Franz Vahlen Verlag, München.
- Bolli, R.* (1996): 'Verzicht auf Beamtenstatus.' In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 06.07.1996: 53.
- Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; Walsh, Pat* (2002): *Public management: the New Zealand model*. Oxford University Press, Auckland.
- Boyne, George A.* (1996): 'Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services.' In: *Journal of Management Studies* 33(6): 809-826.
- Bühler, Michael; Brupbacher, Markus* (2002): Evaluation zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: *Klöti, Ulrich; Rüegg, Erwin*: Staat oder Management? NPM-Reformen in der Schweiz. Institut für Politikwissenschaft, Zürich: 7-34.
- Brunsson, Nils; Olsen, Johan P.* (1993). *The reforming organization*. Routledge, London.
- Bundesamt für Statistik* (2003): *Ausgaben von Bund, Gemeinden und Kantonen nach Funktionen*. Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern. <http://www.bfs.admin.ch>.
- (2006): *Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz*, Bern. <http://www.bfs.admin.ch/>.
- Buschor, Ernst* (1993): *Projekt Puma*. Verlag der Zürcher Handelskammer, Zürich.
- Buschor, Ernst; Graber, Konrad; Knoepfel, Peter; Steiner, Reto* (2005): Streitgespräch: 10 Jahre NPM - Wo stehen wir heute? In: *Steiner, Reto*: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Paul Haupt Verlag, Bern: 17-22.
- Common, Richard K.* (1998): 'Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management.' In: *International Journal of Public Sector Management* 11(6): 440-450.
- Darnall, Nicole* (2003): 'Why Firms Certify to ISO 14001: Institutional and Resource Based View.' In: *Best Paper Proceedings of the 2003 Academy of Management Conference*.
- Diekmann, Andreas* (1999): *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek bei Hamburg.
- Everett, Andre M.* (1995): 'From Mutton to Mungo: Revitalizing the Management of New Zealand.' In: *Decision Line* 26. <http://www.decisionsciences.org/decisionline/>.
- Feldman, Martha; March, James* (1981): 'Information in Organizations as Signal and Symbol.' In: *Administrative Science Quarterly* 26(2): 171-186.
- Fellmeth, Sebastian; Rohde, Christian* (1999): *Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates: Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?* Metropolis Verlag, Marburg.
- Freeman, Christopher* (1987): Innovation. In: *Eatwell, J.; Milgate, M.; Newman, P.*: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. The Macmillan Press, London. I/IV: 858-860.

- Frey, Bruno S.* (1997): Not just for the money: an economic theory of personal motivation. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Frey, Bruno S.; Kirchgässner, Gebhard* (2002): Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung. Franz Vahlen Verlag, München.
- Furusten, Staffan* (1999): Popular management books how they are made and what they mean for organisations. Routledge Press, London.
- Germann, Raimund E.* (1998): Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Geser, Hans* (1987): Kommunales Regieren und Verwalten: ein empirisches Handbuch. Rüegger Verlag, Grösch.
- Geser, Hans; Ladner, Andreas; Meuli, Urs; Schaller, Roland* (2003): Schweizer Lokalparteien im Wandel. Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Geser, Hans; Höpflinger, François; Ladner, Andreas; Meuli, Urs* (1996): Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. <http://www.kpm.unibe.ch/ladner/gemeindeforschung/uebersicht.htm>.
- Geser, Hans; Höpflinger, François; Ladner, Andreas; Meuli, Urs* (1994): Elektronische Daten einer Gemeindegeschreiberbefragung. <http://www.kpm.unibe.ch/ladner/gemeindeforschung/uebersicht.htm>.
- Graber, Konrad* (2003): Erfolgsfaktoren für NPM-Projekte. In: *Schedler, Kuno*: Modernisieren mit der Politik. Paul Haupt Verlag, Bern: 135-143.
- Griliches, Zvi* (1957): 'Hybrid Corn: An Exploration in the Economics of Technological Change.' In: *Econometrica* 25(4): 501-522.
- Grosse Holtforth, Dominik* (2000): Medien, Aufmerksamkeit und politischer Wettbewerb : eine Public Choice-Analyse der Beziehung zwischen Medien und Politik. Vistas Verlag, Berlin.
- Grüning, Gernod* (2000): Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA. Lit Verlag, Münster.
- Hall, Bronwyn* (2006): Innovation and Diffusion. In: *Fagerberg, Jan; Mowery, David C.; Nelson, Richard R.*: The Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press, New York.
- Harringer, Reinhold* (2000): 'Das Globalbudget als Zentral- und Schwachstelle im Modell der "Wirkungsorientierten Verwaltung".' In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 101(10): 505-525.
- Heston, Alan; Summers, Robert; Aten, Bettina* (2002): Penn World Table Version 6.1. Center for International Comparisons.
- Hirschman, Albert O.* (1984): Engagement und Enttäuschung: über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M.
- Hood, Christopher* (1991): 'A Public Management for All Seasons?' In: *Public Administration* 69: 3-19.
- (1998): The art of the state: culture, rhetoric, and public management. Clarendon Press, Oxford.
- IDHEAP/BADAC* (2001). Wichtigkeit der Reformprojekte: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Gemeindeverwaltungen (C4.22e), Elektronische Daten von Kantonsbefragungen. <http://www.badac.ch>.
- Informationsverbund Deutschschweiz (IDS), Elektronischer Bibliothekskatalog. <http://www.zb3.unizh.ch/ids/>.
- Jewkes, John; Sawers, David; Stillerman, Richard* (1969): The sources of invention. Macmillan, London.
- Kettl, Donald F.* (2000): The global public management revolution: a report on the transformation of governance. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Kleinewefers, Henner* (2000): Staatsversagen, Verwaltungsversagen und New Public Management. Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Freiburg.

- Ladner, Andreas* (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik: eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Seismo Verlag, Zürich.
- (2005): 'NPM und die Gemeinden.' In: *Ladner, Andreas*: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Paul Haupt Verlag, Bern: 81-92.
- Ladner, Andreas; Arn, Daniel; Friederich, Ueli; Steiner, Reto; Wichterlmann, Jürg* (1998): Elektronische Daten einer Gemeindeforschungsbefragung. <http://www.kpm.unibe.ch/ladner/gemeindeforschung/uebersicht.htm>.
- Ladner, Andreas; Steiner, Reto* (1998): Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen: konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Institut für Organisation und Personal, Bern.
- Leuenberger, Doris* (2005): FLAG für die Bundesverwaltung: Eine Standortbestimmung. In: *Ladner, Andreas*: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Paul Haupt Verlag, Bern: 25-33.
- Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas* (2005): Zehn Jahre NPM in der Schweiz - Einleitung und Übersicht. In: *Ladner, Andreas*: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Paul Haupt Verlag, Bern: 9-15.
- Mansfield, Edwin* (1961): 'Technical Chance and the Rate of Imitation.' In: *Econometrica* 29(4): 741-766.
- March, James G.; Olsen, Johan P.* (1983): 'Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government.' In: *The American Political Science Review* 77(2): 281-296.
- Mastronardi, Philippe* (1998): New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. In: *Schedler, Kuno; Mastronardi, Philippe*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Paul Haupt Verlag, Bern: 121-144.
- Mazza, Carmelo; Alvarez, José Luis* (2000): 'Haute Couture and Prêt-à-Porter: The Popular Press and the Diffusion of Management Practices.' In: *Organization Studies* 21(3): 567-588.
- Meister, Holger* (1983): Wohlfahrtsverluste im Staat: ein Beitrag zur Theorie bürokratischer Ineffizienz. René F. Wolfer Verlag, Spardorf.
- Mosimann, Hans-Jakob* (2000): 'New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung.' In: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 101(7): 337-355.
- Mueller, Dennis C.* (2005): Public choice III. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mulgan, Richard* (1994): Politics in New Zealand. Auckland University Press, Auckland.
- Müller, Erich* (2003): Praktische Erfahrungen eines Politikers mit den Reformen des Bundes. In: *Modernisieren mit der Politik*. Paul Haupt Verlag, Bern: 119-134.
- O'Toole, Laurence J.; Meier, Kenneth J.* (2004): 'Parkinson's Law and the New Public Management? Contracting Determinants and Service-Quality Consequences in Public Education.' In: *Public Administration Review* 64(3): 342-352.
- Pede, Lars* (1999): Wirkungsorientierte Prüfung der öffentlichen Verwaltung. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Pelizzari, Alessandro* (2001): Die Ökonomisierung des Politischen: New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz.
- Petrie, Murray; Webber, David* (2001): Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime. The Economics and Strategy Group.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert* (2000): Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford.
- Premfors, Rune* (1998): 'Reshaping The Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective.' In: *Public Administration* 76: 141-159.
- Pröhl, Marga* (1994): Zielsetzungen und Methodik der Preisvergabe. In: *Stiftung, Bertelsmann*: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung: Carl Bertelsmann-Preis. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: 9-22.

- Reinhardt, Frank; Zumsteg, Thomas* (2000): Leistungslohn in aargauischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Diplomarbeit Fachhochschule Aargau.
- Réseau des bibliothèques romandes (RERO)*, Elektronischer Bibliothekskatalog. <http://www.rero.ch>.
- Richli, Paul; Müller, Thomas* (1996): Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management: staatsrechtliche Fixpunkte für die Flexibilisierung und Dynamisierung des Beamtenverhältnisses. Stämpfli Verlag, Bern.
- Rieder, Stefan; Lehmann, Luzia* (2002): 'Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology.' In: *International Public Management Review* 3(2): 25-43.
- Ritz, Adrian* (2003): Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Paul Haupt Verlag, Bern.
- (2005): 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen: Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive. In: *Ladner, Andreas*: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Paul Haupt Verlag, Bern: 47-67.
- Ritz, Adrian; Thom, Norbert* (2000): Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements: vergleichende Analyse von 11 Ländern. Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Rogers, Everett M.* (2003): Diffusion of innovations. The Free Press, New York.
- Rosenberg, Nathan* (1985): Inside the black box: technology and economics. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sahlin-Andersson, Kerstin* (2000): National, International and Transnational Constructions of New Public Management. Stockholm Center for Organizational Research.
- (2002): Arenas as Standardizers. In: *Brunsson, Nils*: A World of Standards. Oxford University Press, Oxford: 100-113.
- Saint-Martin, Denis* (1998): 'The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: A Historical Institutional Analysis of Britain, Canada and France.' In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 11(3): 319-356.
- (2001): 'How the Reinventing Government Movement in Public Administration was Exported from the US to other Countries.' In: *International Journal of Public Administration* 24(6): 573-604.
- Schedler, Kuno* (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung : von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell – Fallstudie Schweiz. Paul Haupt Verlag, Bern.
- (1998): Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente. In: *Schedler, Kuno; Mastronardi, Philippe*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallstudie Schweiz. Paul Haupt Verlag, Bern: 121-144.
- (2001): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. In: *Pulitano, Donatella*: New Public Management: Terminologie = terminologie = terminologia. Verlag Paul Haupt, Bern: 33-47.
- (2003): 'Local and regional public management reforms in Switzerland.' In: *Public Administration* 81(2): 325-344.
- Schläpfer, Martin* (1995): 'Wo guter Rat wirklich teuer ist.' In: *Bilanz: Das Schweizer Wirtschaftsmagazin* 12/1995: 132-137.
- Schneider, Friedrich* (1985): Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik: eine empirische Untersuchung für die Schweiz. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Schuler, E.* (2000): 'Neuer Anlauf für Abschaffung des Beamtenstatus / Leistungslohn in der Stadtverwaltung?' In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 09.03.2002: 47.

- Schuler, Martin; Ullmann, Dominik; Haug, Werner* (2002): Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Schweri, Jürg* (1999): New Public Management in den Schweizerischen Gemeinden: Ein empirischer Überblick. Seminararbeit Universität Bern.
- Scott, Graham C.* (1996): Government reform in New Zealand. IMF Press, Washington (D.C.).
- Seiler, R.* (1990): Allgemeine Würdigung des öffentlichen Dienstrechtes. In: *Hofmeister, Albert E.*: Effizienz und öffentliches Dienstrecht - Versuch einer kritischen Bilanz. SGVW Verlag, Bern.
- Senn, Paul* (1997): Gemeindefmanagement: ganzheitlich integrierter Ansatz unter Berücksichtigung der New Public Management (NPM) Philosophie. IBR Verlag, Luzern.
- Systema bibliotecario ticinese (SBT), Elektronischer Bibliothekskatalog. <http://www.sbt.ti.ch/sbt/>.
- Source OECD, Elektronische Publikationsdatenbank, OECD, Paris. <http://thesis.sourceoecd.org>.
- Steiner, Reto* (1999): 'Grundlagen und kritische Erfolgsfaktoren von Benchmarking im öffentlichen Sektor.' In: *Sociology of Work and Organization*.
- (2000): New Public Management in den Schweizer Gemeinden. Kompetenzzentrum für Public Management, Bern.
- (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Steiner, Reto; Ladner, Andreas* (2006): 'Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005.' In: *Glatthard, Alexander; Isch, Ulrich*: Perspektiven für Gemeindefinanzen Vol. 13: 9-32.
- Stolz, Peter* (1990): Intermediäre Gewalten und Gruppen aus wirtschaftswissenschaftlicher, insbesondere neo-institutionalistischer Perspektive. In: *Trappe, Paul*: Politische und gesellschaftliche intermediäre Gewalten im sozialen Rechtsstaat. *Social Strategies* Vol. 22, Basel: 73-103.
- (2003): 'Effizienzsteigernde Massnahmen in ausgewählten öffentlichen Bereichen: im Tertiärsektor des Bildungswesens und in der Justiz.' In: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 104(9): 449-469.
- Stoneman, Paul* (1996): Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change. Blackwell Publishing, Oxford.
- Swissdox, Elektronische Zeitungs- und Zeitschriftendatenbank, basierend auf der Schweizer Mediendatenbank. <http://www.swissdox.ch>.
- Treasury, New Zealand* (1987): Government Management: Briefing to the Incoming Government. Private Bag Press, Wellington.
- Urban, Dieter* (1993): Logit-Analyse: statistische Verfahren zur Analyse von Modellen mit qualitativen Response-Variablen. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart etc.
- Valente, Thomas W.* (1999): Network models of the diffusion of innovations. Hampton Press, Cresskill, N.J.
- Weltbank* (2005): World Development Indicators. Elektronische Datensammlung. Development Data Center.
- Wolfe, Robert* (1993): The Making of the Peace: The OECD in Canadian Economic Diplomacy. Queens Centre for International Relations, Ontario.
- Woodward, Richard* (2004): 'The Organisation for Economic Cooperation and Development.' In: *New Political Economy* 9(1): 113-127.