

## New Public Management – Tendenzen in Zürcher Gemeinden

*Martina Flick Witzig, Alexandra Mannsky, Barbara Stoelker Reithaar  
(in alfab. Reihenfolge)*

*IVM Institut für Verwaltungs-Management, Stadthausstrasse 14, 8400 Winterthur, Schweiz*

**Die Studie untersucht, wie New Public Management (NPM) heute in Zürcher Gemeinden verstanden wird und wie dieses Verständnis die Gemeindeverwaltung prägt. Es werden in einer qualitativen Studie die Aspekte Steuerungsinstrumente, Personal, Kundenorientierung sowie operative und strategische Trennung betrachtet. Die Ergebnisse zeigen, dass tendenziell grössere Gemeinden und Städte Steuerungsinstrumente des NPM einsetzen. In allen Gemeinden wird das Fachwissen der Mitarbeiter sowie ihre Sensibilisierung zur Kundenorientierung verstärkt.**

**Schlagworte:** New Public Management, Gemeinden, Kanton Zürich, Verwaltung

### 1 Einleitung

Seit etwa 20 Jahren sieht sich der öffentliche Sektor vermehrt mit der Forderung konfrontiert, die traditionellen bürokratischen Strukturen in der Verwaltung durch marktorientiertere Steuerungsformen zu ersetzen. Die Verwaltungen Weber'scher Prägung geraten stärker unter Druck, sich in Richtung einer «neoweberianischen» Verwaltung zu reformieren. Der New Public Management-Ansatz nimmt diese Forderung auf und betont die Zukunfts- und Zielorientierung durch die Politik sowie eine Steigerung des Wettbewerbs unter den Verwaltungen (Schäffer, 2003: 139/157). Ziele des New Public Managements (NPM) sind insbesondere

- eine verstärkte Wettbewerbsorientierung,
- eine umfassende Wirkungsorientierung,
- eine Steigerung der Motivation der Mitarbeitenden,
- die Orientierung des Verwaltungshandelns an Kunden- bzw. Bürgerinteressen,
- eine stärkere Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen (Buschor, 1993: 19).

In einer nach NPM-Prinzipien gestalteten Verwaltung hat die vermehrte Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen zum Ziel, der politischen Ebene die Zielsetzung und der Verwaltung die operative Ausführung zuzuordnen. Durch die Delegation der Leistungserstellung an die Verwaltung sollen deren Wissen und Erfahrung genutzt werden. Diese Entlastung führt auf der politischen Ebene zu einer Fokussierung von Aufgaben, die stärker planend und steuernd wirken sollen. Das operative Tagesgeschäft wird der Verwaltung überantwortet. «NPM bedeutet damit letztlich eine Verwesentlichung von Politik und Verwaltung auf ihre ihnen eigentlich in einem modernen Staat zugesprochenen Funktionen: Politik als Ziel-

vorgabe und Führung, Verwaltung als Leistungserbringer und Zielausführer der politischen Vorgaben.» (Buschor & Grünenfelder, 1999: 138f.)

Ein wichtiges Reformelement von NPM ist die Orientierung an Kundenbedürfnissen und Kundenerwartungen. Diese neue Ausrichtung hat Auswirkungen auf alle Ebenen und Aspekte einer Organisation wie Strategie, Prozesse, Systeme und Kultur. Dies wiederum bedingt, dass eine Organisation bereit sein sollte, ihre organisationalen Rahmenbedingungen anzupassen und den Mitarbeitenden Ressourcen zuzuweisen, um den gewandelten Ansprüchen gerecht zu werden (Koci, 2005: 67).

Die Stellung des Personals im öffentlichen Sektor hat sich in den letzten Jahren bedeutend gewandelt. Im Zuge der New Public Management-Reformen kann eine Verlagerung von der Personaladministration hin zu einer Personalfunktion beobachtet werden, die sich stärker auf Qualifikationen und Entwicklungsaspekte fokussiert (Thom & Ritz, 2008: 307). Die stärkere Gewichtung des Humankapitals zeigt, dass Mitarbeitende als Erfolgsfaktoren und Treiber der organisationalen Weiterentwicklung betrachtet werden.

Die aktuelle Befragung der Gemeinden im Kanton Zürich von Steiner et al. (2012: 89) zeigt, dass nicht nur Massnahmen zur Weiterentwicklung des Humankapitals in Gemeinden eingeführt worden sind. Vielmehr wurden Massnahmen im Bereich der Dienstleistungsorientierung etabliert, die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben verstärkt sowie Steuerungsinstrumente wie Finanzplanung oder Leitbilder innerhalb der Gemeinden eingeführt. Dies gilt nicht nur für grosse Gemeinden, sondern auch für solche, die nicht mehr als 10'000 Einwohner verzeichnen, wobei letztere häufig nur einzelne Massnahmen auswählen. So sind bestimmte NPM-Elemente wie Produktdefinitionen oder Globalbudgets fast nur in grossen Gemeinden vorzufinden (Steiner et al., 2012: 91). Es stellt sich daher die Frage, was bewegt kleine Gemeinden nur bestimmte NPM-Elemente zu übernehmen.

Das aufgezeigte heterogene Erscheinungsbild der Zürcher Gemeinden erstaunt insofern, als NPM hier schon lange ein Thema ist. Mitte der 1990er Jahr initiierte der Regierungsrat mit wif! eine auf NPM-Prinzipien basierende Entwicklung. Als erstes beabsichtigte er die Schaffung von Abläufen, Prozessen und Instrumenten. In einem zweiten Schritt sollten Verbesserungen auf der Resultatebene erreicht werden. Beides zusammen sollte durch Rückwirkungen beim Kader und den Mitarbeitenden einen Kulturwandel einleiten (Heimgartner & Dietrich, 2008: 21). Die Gemeinden im Kanton Zürich wurden aktiv in den Prozess eingebunden und deren Anliegen berücksichtigt. Dies führte dazu, dass in einigen Gemeinden Projekte mit dem Ziel angestossen wurden, Elemente des NPM in der Verwaltung zu implementieren (Heimgartner & Dietrich, 2008: 26).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zeigt unser Beitrag Tendenzen der Etablierung von NPM-Elementen in ausgewählten Gemeinden des Kantons Zürich auf. Dabei gehen wir insbesondere der Frage nach, welche betriebswirt-

schaftlichen Managementansätze in Bezug auf Steuerungsinstrumente, Personal und Kundenorientierung eingeführt wurden und welches Verständnis von NPM in den Gemeinden beobachtet werden kann.

## 2 Methode

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde die qualitative Methode gewählt. Es wurden Vertreter von Gemeinden des Kantons Zürich interviewt, da in diesem Kanton New Public Management-Elemente auf Gemeindeebene eine weite Verbreitung gefunden haben, mit Winterthur in einer Vorreiterrolle (Ladner, 2005: 84). Der Kanton Zürich umfasst insgesamt 171 Gemeinden. Die Gemeinden wurden in kleine, mittelgrosse und grosse Gemeinden eingeteilt, wie die Tabelle 1 veranschaulicht. Wobei angemerkt werden muss, dass in der dritten Kategorie die Höhe der Einwohnerzahl stark variiert. So verzeichnete beispielsweise die Stadt Zürich im Jahr 2010 372'047 Einwohner, während die Stadt Winterthur 101'203 Einwohner oder die Stadt Uster 32'285 Einwohner zählten.

Kategorie	Anzahl der Einwohner pro Gemeinde im Jahr 2010	Anzahl der Gemeinden im Kanton Zürich im Jahr 2010
klein	bis 6'000 Einwohner	123
mittelgross	von 6'001 bis 12'000 Einwohner	25
gross	über 12'000	23
Gesamt		171

Tabelle 1: Kategorisierung der Gemeinden (Eigene Darstellung; Daten: Bundesamt für Statistik)

Im Sommer und Herbst 2011 wurden insgesamt 18 Leitfaden-Interviews mit Gemeindepräsidenten und Gemeindegliedern (bzw. Stadtpräsidenten und Stadtschreibern) von neun Gemeinden des Kantons Zürich – in jeder Kategorie drei Gemeindepräsidenten und drei Gemeindeglieder – geführt<sup>1</sup>.

Die Interviews dauerten ca. 60 Minuten und wurden in den Gemeindehäusern durchgeführt. Der Leitfaden umfasste drei Themenschwerpunkte: Nach einer kurzen Vorstellung seines persönlichen Werdegangs wurde der Befragte allgemein zur Mitarbeiterstruktur befragt, bevor in einem nächsten Schritt die Veränderungen und Herausforderungen in Gemeinden angesprochen wurden. Das Thema NPM wurde zu Beginn des Gesprächs nicht aktiv vom Interviewer eingebracht,

<sup>1</sup> Der Gemeinde- bzw. Stadtpräsident ist der von den Stimmbürgern gewählte Chef der Exekutive. Der Gemeinde- bzw. Stadtschreiber steht der Gemeindeverwaltung vor.

vielmehr wurde abgewartet, ob der Befragte<sup>2</sup> selber darauf zu sprechen kommt. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um einen unbeeinflussten Eindruck über das Verständnis und die Verwendung des Begriffs NPM in den Gemeinden zu erhalten.

Im Anschluss wurden die Interviews transkribiert. Das Forschungsteam koordinierte mithilfe von MAXQDA die Interviews bezogen auf die eingangs abgeleiteten Aspekte: Steuerungsinstrumente, Personal, Kundenorientierung sowie die operative und strategische Trennung.

### 3 Empirische Ergebnisse

#### 3.1 Verbreitung von NPM in den befragten Gemeinden

In Bezug auf die Verbreitung von NPM in den befragten Gemeinden ergibt sich ein recht heterogenes Bild (vgl. Tabelle 2). In kleineren und mittelgrossen Gemeinden (bis 12'000 Einwohner) spielt der Ansatz grundsätzlich eine eher untergeordnete Rolle. Nach Ansicht der Vertreter dieser Gemeinden sind solche Elemente (wenn überhaupt) eher für grössere Gemeinwesen geeignet. Allerdings war auch eine kleinere Gemeinde an der Befragung beteiligt, die NPM-Massnahmen bei sich eingeführt hat und damit insgesamt gut arbeiten kann.

	NPM umfassend eingeführt	NPM teilweise eingeführt	Kein NPM bzw. nur einzelne Elemente
Kleine Gemeinden	1	0	2
Mittelgrosse Gemeinden	0	1	2
Grosse Gemeinden	2	1	0
Summe	3	2	4

Tabelle 2: Verbreitung von NPM in den untersuchten Gemeinden

In den Städten ist NPM stärker, jedoch auch nicht durchgängig verbreitet. Zwei der befragten Städte haben den Ansatz in seinen Kernelementen umgesetzt. Die Interviewpartner aus einer weiteren Stadt gaben dagegen an, dass sie NPM in der Vergangenheit eingeführt, sich aber grösstenteils wieder davon gelöst haben, da der damit verbundene Aufwand für sie zu hoch ist. Vielmehr schauen sie, welche Bereiche notwendig und für den Bürger sowie für das Parlament verständlich sind.

*«Das NPM ist nicht vollständig eingeführt. Vielmehr wurden die Bereiche des NPM ausgewählt, die sinnvoll erscheinen. Der Groove ist eher ein pragmatischer Ansatz in den Verwaltungen.» (Stadtschreiber)*

<sup>2</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir im Text nur die männliche Bezeichnung.

Einzelne befragte Gemeinden haben Elemente des NPM übernommen, soweit ihnen deren Anwendung sinnvoll erschien. Dieser Vorgang wurde jedoch nicht explizit als NPM-Projekt kommuniziert. Vielmehr betonten die Gemeindevertreter, dass es ihnen nicht darum gehe, sich mit einem bestimmten «Label» (*Gemeindeschreiber, mittelgrosse Gemeinde*) von anderen abheben zu können, sondern dass man pragmatisch Instrumente einsetzen wolle, die zu einer Qualitätssteigerung bei der Verwaltungsführung beitragen können.

Ein Teil der befragten Gemeinden steht dem NPM klar ablehnend gegenüber und wendet daher den Ansatz nicht an. Ihm wird dort eine abnehmende oder gar keine Bedeutung zugeschrieben:

*«Das [NPM] ist tot. Das war schon eine Totgeburt.»  
(Gemeindeschreiber, mittelgrosse Gemeinde).*

Begründet wird die ablehnende Haltung vor allem mit dem hohen Verwaltungsaufwand, der beispielsweise mit der Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets verbunden ist. Für eine kleinere oder mittelgrosse Gemeinde mit noch überschaubaren Strukturen stehe dieser Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum etwaigen Nutzen.

### 3.2 Steuerungsinstrumente

Die NPM-Instrumente zur finanziellen Steuerung wie Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets werden nur von den Städten und Gemeinden eingesetzt, die NPM umfassend eingeführt haben. Die Gemeinden, die nur einzelne NPM-Elemente übernommen haben, verzichten auf die Einführung dieser Instrumente, da sie als zu aufwändig betrachtet werden. Anstelle von Globalbudgets haben diese Gemeinden durch Anpassungen in der Ausgabenkompetenz einen Weg gefunden, um den Abteilungen einen grösseren Spielraum bei der Mittelverwendung zuzugestehen.

Die befragten Städte und Gemeinden, die NPM eingeführt haben, sehen in der Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets sowohl Vor- als auch Nachteile. Zu den Vorteilen zählen sie die erzielte Kostentransparenz und die grössere Gestaltungsfreiheit innerhalb der Abteilungen. Zudem sind die politischen Entscheidungsträger gezwungen, bei der Formulierung der Leistungsaufträge die Aufgabenerfüllung der Gemeinde zu hinterfragen und klare Prioritäten zu setzen. Als Nachteile des Systems werden der erhebliche administrative Aufwand bei der Erstellung der Leistungsaufträge sowie die sehr zahlenlastigen und schwer verständlichen Geschäftsberichte genannt. Auch die Kostenverrechnungen zwischen den Abteilungen sind in der Praxis nicht ganz einfach handzuhaben. Einerseits bringen sie Kostentransparenz, andererseits besteht aber die Gefahr, dass der administrative Aufwand überhandnimmt, wenn jede Detailleistung untereinander

verrechnet wird. Problematisch kann auch die Einführung von Produkten werden, wenn dadurch die Produktverantwortlichen die Gesamtsicht aus dem Auge verlieren und stattdessen ein «Gärtlidenken» (*Gemeindeschreiber, kleine Gemeinde*) einsetzt. Einer der interviewten Gemeindeschreiber sieht deshalb seine Aufgabe auch darin, dafür zu sorgen, dass die Gesamtinteressen der Gemeinde nicht in Vergessenheit geraten.

*«Da ist es schon meine Aufgabe zu sagen: [...] Wir sind eine Gemeinde und nicht dreissig verschiedene Produkte.»  
(Gemeindeschreiber, kleine Gemeinde)*

Zu den betriebswirtschaftlichen Elementen, die ein Teil der Gemeinden für sich übernommen hat, gehören auch verschiedene Massnahmen des strategischen Managements, wie beispielsweise die Erarbeitung eines Leitbildes. Dies soll die grundsätzliche Stossrichtung der Gemeindeentwicklung über die Legislaturperioden hinweg vorgeben. Einzelne der in die Untersuchung einbezogenen Gemeinden betreiben zudem ein Standortmarketing mit dem Ziel, das Image der Gemeinde zu verbessern und Neubürger zu gewinnen.

Kooperationen zwischen Gemeinden spielen eine grosse Rolle. Sie werden vor allem initiiert, um Kosten einzusparen, indem beispielsweise mehrere Gemeinden gemeinsame Infrastruktureinrichtungen nutzen. Zum Teil kommt der Anstoss, Kooperationen einzugehen, auch von aussen, indem etwa der Bund oder der Kanton die Zusammenlegung von Ämtern vorschreibt. Dies gilt beispielsweise für die Zivilstands- und Betreibungsämter sowie für die Vormundschaftsbehörden. Gemeinden, die deshalb ein eigenes Amt verlieren, interpretieren dies zum Teil als einen Verlust an Kundenorientierung, da die Bürger nicht mehr alle Dienstleistungen vor Ort beziehen können. Geäussert wird auch, dass ein Teil der Gemeindeidentität verloren gehen kann, wenn viele Serviceleistungen andernorts erbracht werden. Andere Gemeinden betonen dagegen die Vorteile, die aus der Zusammenlegung von Aufgaben entstehen können. So ist es für die Mitarbeiter in Ämtern mit einem grösseren Einzugsgebiet schneller möglich, auch bei weniger häufigen Vorgängen eine gewisse Routine aufzubauen. Grössere Ämter bieten zudem den Vorteil, dass Stellvertretungen im Urlaubs- oder Krankheitsfall besser gewährleistet werden können.

Die Ergebnisse zeigen, dass in grösseren Gemeinden und Städten eher die Tendenz besteht, Steuerungsinstrumente des NPM einzusetzen, obwohl ein überwiegender Teil der befragten Gemeinden unabhängig von ihrer Grösse dem Ansatz des NPM skeptisch gegenübersteht. Die Gemeinden versuchen einen praktikablen Weg zu finden, der auf der einen Seite NPM-Instrumente zulässt und auf der anderen Seite nicht zu bürokratisch wird.

### 3.3 Personal

Im folgenden Abschnitt wird analysiert, ob sich infolge der Einführung von New Public Management der Selektionsmechanismus in Verwaltungen und damit deren Mitarbeiterstruktur verändert hat (Berg, 2006: 567).

Über alle befragten Verwaltungen kann festgestellt werden, dass sich der Druck auf die Mitarbeiter erhöht hat. Als Gründe hierfür werden vor allem die gestiegenen Erwartungen seitens der Bürger an eine Verwaltung und eine vermehrte Skepsis, mit der der Bürger dieser begegnet, genannt. Ebenso wird angemerkt, dass es Zeit braucht, um bei den Mitarbeitern ein Verständnis zu entwickeln, dass eine Verwaltung sich nun als *«Dienstleister»* (*Gemeindepräsidentin, grössere Verwaltung*) versteht. Manche Mitarbeiter nehmen diese gesteigerte Servicekultur als Belastung wahr.

Um den erhöhten Serviceanforderungen gerecht zu werden, sollte der einzelne Mitarbeiter zum einen eine hohe Fachkenntnis besitzen, um kritischen Fragen zu begegnen, zum anderen wird eine kundenorientierte Handlungsweise gefordert, die aber auch den Grundsatz der Gleichbehandlung der Kunden (Bürger) nicht aus dem Auge verlieren darf. Diese Entwicklungen verlangen eine grössere Eigenständigkeit und damit auch mehr fachlich ausgebildetes Personal. Dies kann zu einer Veränderung der Mitarbeiterstruktur hinsichtlich Anforderung und Ausbildung führen.

*«In den letzten Jahren hat es im Allgemeinen auf allen Ebenen der Ausbildung eine Professionalisierung gegeben. [...] Es werden immer mehr fachliche Kompetenzen verlangt, weil der Beruf und die Umwelt viel abverlangt. Auch diese Verwaltung hat eine Professionalisierung mitgemacht. Ab dem mittleren Kader ist das Personal gut ausgebildet und der obere Kader besteht hauptsächlich aus Akademikern.»* (Stadtschreiber)

Infolgedessen ist es nicht verwunderlich, dass sowohl in grösseren als auch in kleineren Verwaltungen ein enormes Augenmerk auf die Weiterbildung der Mitarbeiter gelegt wird. Die Bereitschaft zur Teilnahme daran ist jedoch nicht bei allen Mitarbeitern gegeben. Insbesondere Mitarbeiter mit einer hohen Arbeitsbelastung oder langjähriger Zugehörigkeit in der Verwaltung sind eher schwer zu motivieren. Gemeindepräsidenten und Gemeindevorsteher merken, dass sehr viel Fingerspitzengefühl und strategisches Denken von ihnen selbst gefordert werden, um mit ihren Mitarbeitern die veränderten Anforderungen zu bewältigen. Trotz der gestiegenen Herausforderungen ist aber keine erhöhte Fluktuation der Mitarbeiter in den Gemeindeverwaltungen eingetreten.

*«Die Fluktuation ist relativ gering, wobei die Zufriedenheit der Mitarbeitenden in den letzten zwei Jahren abgenommen hat. Das wird ja erfasst. Das hat mit dem Druck zu tun. Der Druck wird höher. Einerseits vom Aufgabenkatalog her, andererseits von der Menge, der Genauigkeit, der Rechtsmittelsicherheit und der Anwaltsdichte.» (Stadtpräsident)*

Die Lohngestaltung orientiert sich in der Regel an den kantonalen Bestimmungen. Variable Lohnsysteme mit einer starken Leistungskomponente wurden nicht eingeführt. Ein solches Lohnsystem wird von den meisten Befragten als nicht angemessen für eine öffentliche Verwaltung empfunden, da es eine genaue Messung der erbrachten Leistungen im Vergleich zu anderen Mitarbeitern voraussetzt. Dies ist schwieriger zu bewerkstelligen als in vielen Positionen der Wirtschaft, in denen sich die Leistung anhand des erwirtschafteten Gewinns ablesen lässt. Hinzu kommt, dass vor allem in kleineren Verwaltungen jeder Mitarbeiter andere Aufgaben zu erfüllen hat, was ebenfalls Vergleiche erschwert. Ausserdem äusserten mehrere Befragte, dass Leistungslöhne dazu führen können, dass nur noch diejenigen Aufgaben gut erfüllt werden, die für die Bemessung relevant sind. Auch kann die Teamarbeit darunter leiden. Verbreitet ist jedoch die Auszahlung einer Einmalzulage: Mitarbeiter, die besondere Leistungen erbringen, können eine Zulage – in der Regel zwischen 500 und 2000 Franken – erhalten.

*«Wir haben ein neues Besoldungssystem eingeführt, das auf den Angaben anderer Gemeinden beruht und für jeden Arbeitsplatz eine Bandbreite vorgibt. Somit werden wir leistungsgerecht entlohnt. Innovative und einsatzfreudige Angestellte werden mit einer einmaligen Zulage belohnt. [...] Bei der nächsten Revision der Gemeindeordnung werden wir die Besoldungsverordnung des Kantons streichen.» (Gemeindepräsident, mittel-grosse Verwaltung)*

*«In der Privatwirtschaft kann man natürlich die Leistung eines Mitarbeiters am Umsatz, am Gewinn, an der Nettoendite messen. Das ist bei uns schwierig. Es kann durchaus etwas sehr gut erledigt worden sein, aber wenn es politisch nicht auf Akzeptanz stösst, heisst das ja nicht, dass man es nicht gut erledigt hat.» (Stadtpräsident)*

Die aufgeführten Zitate verdeutlichen, dass trotz einer Orientierung am kantonalen Besoldungsrahmen derzeit überlegt wird, wie das eigene Lohnsystem attraktiver gestaltet werden kann. Aus den Gesprächen wird deutlich, dass gerade Quereinsteiger, zum Teil aus der Privatwirtschaft kommend, diese Überlegungen drängender werden lassen. Vor allem bei der Besetzung von Kaderpositionen kann die öffentliche Verwaltung nicht mit den in der Privatwirtschaft üblichen Löhnen mithalten.



Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass derzeit überwiegend eine Personalentwicklung durchgeführt wird, die den Aufbau des Fachwissens der Mitarbeiter verstärkt. Eine strategische Personalführung mit Formulierung eines Leitbilds oder Aufzeigen eines Weges, den die Verwaltung einer Gemeinde gemeinsam mit ihren Mitarbeiter beschreiten möchte, konnte nicht festgestellt werden. Es zeichnet sich innerhalb der geführten Interviews ab, dass derzeit die Veränderungen aus der Umwelt und das Umdenken in eine Dienstleistungsorganisation einen Grossteil der Gemeinden beschäftigen.

### 3.4 Kundenorientierung

Allgemein kann unter einem Kunden bzw. einer Kundin einer Verwaltung jemand verstanden werden, der Leistungen von ihr entgegennimmt oder sich im Rahmen ihrer Tätigkeit engagiert (Schedler & Proeller, 2011: 74). Die Grundidee des New Public Managements beinhaltet, den Bürger als Kunden zu verstehen. Dies soll eine Zukunfts- und Zielorientierung sowie eine Steigerung des Wettbewerbs unter den Verwaltungen implizieren, wobei die Zielsetzung der Politik obliegt (Schäffer, 2003: 139/157). Dieser Wandel von einer traditionellen Weber'schen Verwaltung hin zu einem eher marktorientierten Handeln fordert eine Veränderung in der Verwaltungsidentität (Caron & Giaouque, 2006). Daher hat die vorliegende Studie die Gemeindevertreter befragt, ob und welche Massnahmen geschaffen werden/wurden, um eine stärkere Kundenorientierung zu erzielen.

Bei der Auswertung der Interviews werden insbesondere die Aspekte interner Prozessabläufe und e-government sowie die Mitsprache des Bürgers und die Transparenz seitens der Verwaltung gegenüber dem Bürger betrachtet.

Grundsätzlich zeigen die Ergebnisse, dass die Bürger in grossen Gemeinden die Angebote des e-governments schätzen, da es ihre Prozesse beschleunigt, während die Einführung solcher elektronischer Prozessabläufe in kleineren Gemeinden oftmals viel skeptischer betrachtet wird.

*«Mein grösster Wunsch wäre e-government. Das ist nicht so einfach. Den Leuten muss das genauestens erklärt werden. Dieser Medienbruch [...] ist noch nicht in allen Köpfen. Aber das ist ein wichtiger Schritt. Die Leute müssen nicht mehr an den Schalter kommen, sondern können das von Zuhause erledigen. Das müssen wir in den nächsten 2 oder 3 Jahren schaffen. Vom Bund her gibt es sehr grosse Bemühungen. Bei den Gemeinden ist es noch ein bisschen zäh. Um diese Entwicklung aufgleisen zu können, muss natürlich auch Geld in den Gemeinden locker gemacht werden.» (Gemeindepräsidentin, mittelgrosse Gemeinde)*

Die Gespräche verdeutlichen, dass für den Bereich der Kundenorientierung vor allem das Thema Transparenz die Gemeinden beschäftigt, wie die folgenden Zitate zeigen.

*«Mein persönliches Anliegen ist, dass ich dem Bürger – nicht nur dem Parlament, vor allem dem Bürger – zeige, was er für seinen Steuerfranken erhält. Dass er sieht, welche Leistungen erbracht werden und auch sieht, dass er für den Steuerfranken einen Gegenwert hat. Dies geschieht aus der Überlegung hinaus, dass der Bürger sich eben mit der Stadt identifizieren soll.» (Stadtpräsident)*

*«Wir haben das Glück, eine kleine Gemeinde zu sein. Wir haben eine Gemeindeversammlung. Bei uns wird im Rahmen des Budgets und der Rechnung dort diskutiert und transparent informiert. Alle sehen, was läuft.» (Gemeindepräsident, kleine Gemeinde)*

Die Gespräche zeigen die Tendenz auf, dass gerade bezogen auf das Transparenzverständnis ein Unterschied zwischen Städten und kleineren Gemeinden vorliegt.

So betonen kleinere Gemeinden in den Interviews die Bedeutung von Informationskanälen wie dem Mitteilungsblatt der Gemeinde, der Lokalpresse, Internet, auf Wunsch Newsletter per E-Mail, Informationsveranstaltungen (insbesondere im Vorfeld von grösseren Projekten), Gemeindeversammlungen, Information über die lokalen Parteien. Für Beschwerden oder Anregungen der Bürger werden die Sprechstunde des Gemeinde- bzw. Stadtpräsidenten genutzt, daneben sind natürlich auch Briefe, E-Mails oder Telefonate möglich. Einzelne Gemeinden führen wiederkehrende Bevölkerungsbefragungen durch, um Wirkungsmessungen durchzuführen oder generelle Rückmeldungen zum Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung zu erhalten. Städte hingegen nutzen stärker die Möglichkeiten des e-government und informieren vermehrt über die eigene Homepage.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass Gemeinden die Kundenorientierung vor allem durch Transparenz des Verwaltungshandelns erhöhen wollen. Hier werden verschiedene Informationskanäle angestrebt und die Etablierung eines e-governments gewinnt zunehmend an Bedeutung über alle Gemeindegrößen. Weitere Massnahmen sind auf die Schulung der Mitarbeiter, z.B. in Form von Telefonschulungen gerichtet, um ihnen eine sichere Basis im Umgang mit dem Kunden zu geben.

### 3.5 Trennung von strategischer und operativer Ebene

Interessant ist, dass auch diejenigen Städte und Gemeinden, deren Vertreter sich in den Gesprächen kritisch bis ablehnend zum NPM äussern, Elemente übernommen haben, ohne dies nach aussen als NPM-Massnahme zu «verkaufen». Dies gilt insbesondere für die Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene. Alle befragten Städte und Gemeinden erklären, dass sie eine klare Zuordnung der entsprechenden Kompetenzen (strategische Führung bei Gemeinde- bzw. Stadtrat, operative Umsetzung bei der Verwaltung) für sinnvoll erachten und in ihrer Gemeinde bzw. Stadt umsetzen oder umzusetzen versuchen. Das Ziel der Trennung ist insbesondere, den Stadt- bzw. Gemeinderat von Routineentscheidungen zu entlasten. Vor allem für die kleineren und mittelgrossen Gemeinden ist dies allerdings nicht immer einfach, da die Gemeinderäte von den Einwohnern häufig auf konkrete Handlungen der Verwaltung angesprochen und für diese verantwortlich gemacht werden. Dies zieht in der Regel entsprechende Nachfragen und zum Teil auch Steuerungsversuche des Gemeinderats bei der Verwaltung nach sich. Einer der befragten Gemeindeschreiber erklärt, dass in seiner Gemeinde ein pragmatischer Umgang mit dem Ziel der Trennung beider Ebenen gepflegt werde. Gemeinderäte, die sich gerne auch um operative Details der Verwaltung kümmern, könnten dies tun. Ein anderer Gemeindeschreiber sieht dagegen seine Aufgabe auch darin, für die Einhaltung der Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene zu sorgen.

Doch auch in den Städten, in denen die Stadträte in einem weniger engen Kontakt zur Bevölkerung stehen, ist eine klare Trennung beider Ebenen nicht immer umzusetzen, wie das folgende Zitat illustriert:

*«Strategisch ist, was die Politik interessiert. Das kann halt eben dann doch irgendwann die Zahl der Verkehrsslotsendienste sein oder so was.»  
(Stadtschreiber).*

Von Bedeutung kann auch sein, wie viel Spielraum in den einzelnen Ressorts für strategische Entscheide vorhanden ist. Als Beispiel wird genannt, dass das Sozialdepartement bereits stark durch rechtliche Vorgaben in seinen Handlungen determiniert ist, weshalb für eine Strategieentwicklung weniger Raum bleibt.

Ein alternativer bzw. ergänzender Lösungsweg, um den Gemeinderat von Routinegeschäften zu entlasten, liegt in der Festlegung von Ausgabenkompetenzen zugunsten der Verwaltung. Hier schildern mehrere Befragte, dass der Gemeinderat früher auch über Ausgaben von sehr geringem Umfang zu entscheiden hatte. In den letzten Jahren ist man verstärkt dazu übergegangen, beispielsweise den Abteilungsleitern innerhalb ihres Budgets eine grössere Ausgabenkompetenz zuzugestehen, so dass bei routinemässigen Beschaffungsvorgängen kein Gemeinderatsbeschluss mehr notwendig ist:

*«Im ersten Jahr als ich kam, hatten wir ein Depot bei der Bank auf Gemeinderatsbeschluss erwirkt. Das kostete im Jahr 26 Franken. Und solche Geschichten, wo man dann gesagt hat, das könne es nicht sein.»  
(Gemeindeschreiber, mittelgrosse Gemeinde).*

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass alle befragten Gemeinden bestrebt sind, die Ebenen der strategischen Steuerung und der operativen Umsetzung zu trennen. Dies erweist sich in der Praxis aber oft als schwierig. Gemeinderäte werden häufig von der Bevölkerung für Handlungen der Verwaltung verantwortlich gemacht und sind es gewohnt, in das operative Tagesgeschäft einzugreifen. Die Entwicklung eines neuen Rollenverständnisses benötigt Zeit.

#### **4 Schlussbemerkungen**

Wie unsere Studie zeigt, ist die NPM-Reformbewegung im Verwaltungsbereich an den Zürcher Gemeinden nicht spurlos vorbeigegangen. Praktisch überall wurden Massnahmen eingeleitet, die zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit beitragen sollen. In unserer Studie zeichnet sich ab, dass NPM im Kanton Zürich vor allem in grösseren Gemeinden zur Anwendung kommt. Dies bestätigen die Studien von Steiner et al. (2005: 27, 2012: 88), wonach NPM in der Schweiz vor allem in Städten mit mehr als 20'000 Einwohnern verbreitet ist. Einzelne Elemente des Ansatzes werden aber auch in kleineren Gemeinden angewendet. So sind die befragten Gemeinden bestrebt, einen kundenorientierten Service zu bieten und ihre Personalentwicklung an die gestiegenen Anforderungen anzupassen. Dabei legt jede Gemeinde andere Schwerpunkte und setzt die zur Verfügung stehenden Instrumente pragmatisch ein.

Die Vertreter der befragten Gemeinden berichten aber auch über Schwierigkeiten bei der Umsetzung spezifischer NPM-Elemente sowie beim Einsatz betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente. Dies gilt beispielsweise für die Trennung von strategischer und operativer Ebene sowie für die Einführung von Massnahmen des Standortmarketings. Letztere stossen nicht in allen Gemeinden auf Verständnis, da die Vorstellung, dass eine Gemeinde für sich werben sollte, häufig noch ungewohnt ist.

Aufgrund der geringen Zahl von lediglich neun einbezogenen Gemeinden können unsere Ergebnisse sicher nicht Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben. Sie zeigen jedoch Tendenzen in der Umsetzung betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente und der damit verbundenen Schwierigkeiten auf. Es wird deutlich, dass die Umsetzung des NPM-Konzepts kaum in Form eines grossen Wurfs gelingen kann, sondern dass ein inkrementeller Wandel und ein pragmatischer Umgang mit den Instrumenten erfolversprechender erscheinen.

### Abstract

Our study examines how NPM is understood in selected communities in the canton of Zurich and how this understanding shapes local government. The study focuses on four aspects of NPM: management tools, human resources, customer orientation and the delineation of operational and strategic levels. The results show that mostly larger communities tend to use NPM related management tools. Overall we have identified a tendency towards enhancing the technical expertise of employees and their awareness of the need for customer orientation.

**Keywords:** New Public Management, communities, canton of Zurich, administration

### Résumé

L'étude examine comme NPM est compris aux communes du canton Zurich et comme cette compréhension caractérise la gestion communale. Les aspects considérés dans une étude qualitative comprennent les instruments de gestion, le personnel, l'orientation client ainsi que la séparation opératoire et stratégique. Les résultats indiquent que les instruments de gestion sont plutôt adaptés par les grandes communes. Toutes les communes renforcent l'expertise professionnelle des employés ainsi que leur sensibilisation à l'orientation client.

**Mots-Clé:** New Public Management, communes, canton Zurich, administration

### Literatur

- Berg, A. M. (2006). Transforming Public Services – Transforming The Public Servant? In: *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 556–568.
- Buschor, E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer, Zürich, 1. Juli 1993*. Zürich: Verlag der Zürcher Handelskammer.
- Buschor, E. & Grünenfelder, P. (1999). Politikentmachtung durch Verwaltungsentwicklung oder zeitgemässe Kompetenzstrukturen für Politik und Verwaltung? In: Klimecki, R. & Müller, W.R. (1999) *Verwaltung im Aufbruch*. Zürich: NZZ Verlag, 131–140.
- Caron, D. J. & Giauque, D. (2006). Civil Servant Identity At The Crossroads: New Challenges For Public Administrations. In: *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 543–555.
- Heimgartner, M. & Dietrich, A. (2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement. URL: [http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3FLAG\\_Kurzbericht\\_Wirkungsorientier-te\\_Steuerung\\_Kantone.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3FLAG_Kurzbericht_Wirkungsorientier-te_Steuerung_Kantone.pdf) [04.10.2012].

- Koci, M. (2005). Servicequalität und Kundenorientierung im öffentlichen Sektor. Bern: Haupt.
- Ladner, A. (2005). NPM und die Gemeinden. In: Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. & Ladner, A. (Hrsg.) 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, 81–92.
- Schäffer, H. (2003). Verwaltungsinnovation und New Public Management – Idee, Erfahrungen, Perspektiven. In: Schweizer, R. J., Jeanrenaud, C., Kux, S. & Sitter-Liver, B. (Hrsg.) Verwaltung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. Freiburg: Universitätsverlag Freiburg, 133–165.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). New Public Management. Bern: Haupt.
- Steiner, R. & Ladner, A. (2005). Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. In: Glatthard, A. & Isch, U. (Hrsg.) Perspektiven für Gemeindefinanzen. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, 8–34.
- Steiner, R. & Fiechter, J. & Kaiser, C. (2012). Gemeindebefragung 2009/2010: Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich. In: KPM-Schriftenreihe, Nr. 44. KPM-Verlag: Bern.
- Thom, N. & Ritz, A. (2008). Public Management. Wiesbaden: Gabler.