

Mit New Public Management zur nachhaltigen Entwicklung Steuerungsmodell für eine zukunftsorientierte Gemeindepolitik

Von Daniel Klooz und Marianne Stünzi*

Der Verein Lokale Agenda 21 hat sich zwar aufgelöst, das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ist aber aktueller denn je. In Verbindung mit New Public Management (NPM) könnte es sogar in Reichweite rücken. Vor zehn Jahren war NPM ein Zauberwort, das die öffentlichen Verwaltungen in Zeiten von wachsenden Aufgaben und schrumpfenden Kassen auf mehr Effizienz trimmen sollte. Heute ist die Euphorie vererbt.

Zahlreiche Gemeinden und Kantone haben ihre NPM-Versuche wieder abgebrochen oder sistiert. Aktuelle Beispiele sind die Berner Gemeinde Bolligen oder der Kanton Schaffhausen. Was sind die Gründe für die Ernüchterung? Oft genannt werden Intransparenz, Demokratieverlust und mehr Bürokratie. Der Hauptgrund dürfte aber in der einseitigen Fokussierung auf die Verfahren, Prozesse und Rollenverteilungen liegen. Diese Konzentration auf die eigentliche «Mechanik» führt leicht in eine kleinliche, unflexible Überreglementierung.

Eine fundierte Diskussion der übergeordneten inhaltlichen Ziele für die politische Planung bleibt dabei auf der Strecke. Sie ist aber grundlegend, denn ohne verbindliche und über alle Politikbereiche kohärente inhaltliche Zielvorgaben fehlt dem NPM die Orientierung – mit dem Resultat, dass die Entwicklung hocheffizient in eine unerwünschte Richtung führen kann. NPM verkommt zum Selbstzweck.

Nachhaltigkeit im Dornröschenschlaf

Ein ähnliches Schicksal scheinen die Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung auf Gemeindeebene zu erleiden. Nachhaltige Entwicklung ist eine inhaltliche Vision. Sie befasst sich mit Themen, die für die zivilisatorische Weiterentwicklung entscheidend sind. Trotz gut gemeinten Ansätzen ist die Verankerung der nachhaltigen

gen Entwicklung auf Gemeindeebene weit hinter den Zielen zurückgeblieben.

Dass Kommunen bei der Umsetzung dieser Vision eine wichtige Rolle spielen, ist unbestritten. So wurden in den vergangenen Jahren in verschiedenen Gemeinden entsprechende Aktionspläne erarbeitet, sogenannte lokale Agenden 21. Zu diesem Zweck entstanden oft neue Gremien ausserhalb der etablierten politischen Strukturen, die sich mit viel Herzblut und wenig Entscheidungskompetenz an die Arbeit machten. Der fehlende Rückhalt in Bevölkerung, Behörden und Verwaltung führte nicht selten dazu, dass die neuen Gremien sich in einem eigenartigen Aktivismus auf Nebenschauplätzen erschöpften. Oder wer glaubt ernsthaft daran, dass die heranwachsende Generation von verteilten Pausenäpfeln oder die Stadtentwicklung von Schmetterlingsinseln massgeblich beeinflusst werden?

Ein geeignetes Steuerungsmodell

Abhilfe schaffen könnte in dieser Situation ein Modell zur Gemeindesteuerung, das die übergeordneten Ziele einer nachhaltigen Entwicklung mit den Mechanismen des NPM verbindet. Das Grundmodell, das hier zur Diskussion gestellt wird, trennt die verschiedenen Steuerungsebenen und regelt die entsprechenden Zuständigkeiten und Zeithorizonte:

- **Normative Ebene:** Der Zeithorizont ist langfristig, zuständig ist die Legislative (Parlament, Gemeindeversammlung). Wie Verfassung, Gesetze, Verordnungen oder übergeordnete Planungen gehören auch kommunale Leitbilder auf diese Ebene.
- **Strategische Ebene:** Der Zeithorizont ist mittelfristig, zuständig ist die Exekutive. Sie erarbeitet eine Legislaturplanung, die festlegt, welche Ziele und Aufgaben in den kommenden Jahren erfüllt werden müssen. Die Festlegungen auf der normativen Ebene bilden dabei die verbindlichen und unverhandelbaren Leitplanken.
- **Operative Ebene:** Der Zeithorizont ist kurzfristig, zuständig ist die Verwaltung. Sie plant

die konkreten Massnahmen auf der Basis der Legislaturplanung und setzt diese möglichst wirksam und kostengünstig um. Wichtige Aufgaben der Verwaltung sind zudem das konsequente Verfolgen der Entwicklungen auf allen drei Steuerungsebenen und darauf gestützt das Erarbeiten von Grundlagen für Entscheidung auf den übergeordneten Ebenen.

Kommunale Leitbilder spielen in diesem Modell eine entscheidende Rolle. Sie definieren die übergeordneten inhaltlichen Ziele in einem langfristigen Zeitrahmen und sind bestens dafür geeignet, die Vision einer nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene zu verankern. Sie dürfen dabei nicht eine Ansammlung von Allgemeinplätzen sein, sondern sollten konkrete, überprüfbare Ziele zum Inhalt haben. Mit der Verabschiedung durch die Legislative erhalten sie die demokratische Legitimation und Verbindlichkeit, die alle Festlegungen auf der normativen Ebene benötigen.

Um auch eine ausreichende Mitwirkung der Bevölkerung zu gewährleisten, durchlaufen Leitbilder optimalerweise denselben Entscheidungsprozess wie beispielsweise Richt- und Nutzungsplanungen im Kanton Zürich: Die Exekutive erarbeitet einen Entwurf und legt diesen öffentlich auf, die Bevölkerung kann dazu schriftlich Einwendungen machen, diese werden geprüft, und die entsprechend überarbeitete Vorlage wird der Legislative zur Abstimmung vorgelegt.

Ebenen trennen, Zusammenhalt schaffen

Während die Trennung von strategischer und operativer Ebene ein bekanntes Element des NPM ist, ist die Trennung von normativer und strategischer Ebene Aufgabe des kommunalen Organisationsreglements: Die Gemeindeordnung sollte deshalb festhalten, dass die Festlegung eines Leitbildes Sache des Soveräns ist und dass die Exekutive auf Grundlage dieses Leitbildes eine Legislaturplanung vorzulegen und darüber Rechenschaft abzugeben hat.

Bleibt die Frage, wie der Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen gewährleistet werden kann. Hier bietet sich just

New Public Management

kl./ms. NPM ist ein Modell zur Verwaltungsführung, das die staatliche Tätigkeit nicht mehr (fast) ausschliesslich über die zur Verfügung gestellten Mittel beeinflusst, sondern über die Leistungen, die zu erbringen sind. Diese werden in Leistungsvereinbarungen festgehalten. Zur Beurteilung, ob die vereinbarten Leistungen erfüllt werden, dienen qualitative und quantitative Indikatoren. Die Definition von aussagekräftigen Indikatoren und ihre Beobachtung ist eine wesentliche Aufgabe des Controllings.

Nachhaltige Entwicklung

«Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche weltweit die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken.» So hat die sogenannte Brundtland-Kommission der Uno 1987 den Begriff umschrieben. Auf der Grundlage dieses Berichts haben 1992 rund 180 Staaten am Uno-Gipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro die «Agenda 21» unterzeichnet – darunter auch die Schweiz, die in der Folge die nachhaltige Entwicklung als zentrales Staatsziel in der Verfassung verankert hat.

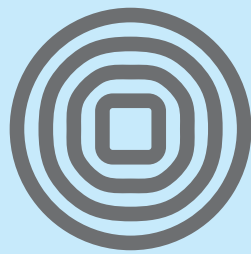
das verpönte NPM als hilfreiches Werkzeug an, das die übergeordneten Inhalte des Leitbildes durch die verschiedenen Stufen hindurch transparent in die Legislatur- und Jahresplanung, die Aufgaben- und Finanzplanung und in die Leistungsvereinbarungen mit den Verwaltungsabteilungen transportieren kann, nämlich mit einem kohärenten Kriterien- und Indikatorensystem. Dieses ist gleichzeitig notwendig für das Überwachen der Entwicklung und für die Erfolgskontrolle der Tätigkeit von Verwaltung und Behörden.

NPM ist Steuern ohne Ziel, nachhaltige Entwicklung Ziel ohne Steuerungsmechanismus. Im Verbund schaffen sie die Voraussetzungen für eine weitsichtige Gemeindepolitik, die ihre beschränkten Mittel effektiv und effizient auf die im Dialog mit der Bevölkerung definierten inhaltlichen Ziele ausrichtet. Ein pragmatischer und unverkrampfter Umgang mit den Konzepten NPM und nachhaltige Entwicklung vorausgesetzt, lässt sich dieses Modell grundsätzlich auf die Bedürfnisse von Gemeinden jeglicher Grösse anpassen. Es gibt eigentlich keinen vernünftigen Grund, den Versuch nicht zu wagen.

“Dank Erfahrung und Know-how geben uns immer mehr Kunden die besten Noten.”



Erziehungsdirektion
des Kantons Bern



Pädagogische Hochschule
Thurgau



HSR Hochschule für Technik
Rapperswil



Universität
Bern

Universität Bern

Wir beraten immer mehr Bildungsinstitutionen, staatliche oder private, in Personalfragen. Bei Neubesetzungen oder Beförderungen. Unsere Kundenreferenzliste wird immer länger. Das hat seine guten Gründe. Die Anforderungen sind im Bildungswesen in Anbetracht der vielen Auflagen, erweiterten Leistungsaufträgen und der dabei oft beschränkten finanziellen Mittel enorm gestiegen. Diplomlehrgänge und Nachdiplomstudien sind von Studierenden vermehrt gefragt und führen Schulen in einen intensiven Verdrängungswettbewerb. Diese Aufgaben verlangen nach überdurchschnittlichen Führungspersönlichkeiten. Die Suche und Auswahl von solchen Persönlichkeiten war und ist die Stärke von Mercuri Urval. Eine Persönlichkeitsstruktur stellen wir den klar definierten fachlichen und menschlichen Anforderungen gegenüber. Wir erkennen, ob sich eine Persönlichkeit für eine spezifische Position in einem neuen Umfeld speziell eignet. Unsere Arbeitsweise ist klar strukturiert, transparent und methodisch. Die Chancengleichheit für interne und externe Kandidaturen ist garantiert.

Mercuri Urval