

Alexander Haus

# Public Management in Städten und Gemeinden

Verwaltungsreformen und  
deren Auswirkungen in der Schweiz



**Nomos**

edition  
sigma



# Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

**Jörg Bogumil**, geschäftsführender Herausgeber,

Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

**Julia Fleischer**,

Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

**Gisela Färber**,

Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

**Wolfgang Gerstelberger**,

Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

**Gerhard Hammerschmid**,

Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

**Marc Hansmann**,

Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

**Sabine Kuhlmann**,

Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,  
Verwaltung und Organisation

**Renate E. Meyer**,

Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

**Erika Mezger**,

Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement  
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

**Frieder Naschold †**,

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

**Christina Schaefer**,

Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

**Karsten Schneider**,

Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

**Göttrik Wewer**,

Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Sonderband 51

Alexander Haus

# Public Management in Städten und Gemeinden

Verwaltungsreformen und  
deren Auswirkungen in der Schweiz



**Nomos**

edition  
sigma



<https://doi.org/10.5771/9783748937302-1>, am 06.06.2024, 07:03:28

Open Access -  - <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.



**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Lausanne, Univ., Diss., 2020

1. Auflage 2023

© Alexander Haus

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7596-5

ISBN (ePDF): 978-3-7489-3730-2

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748937302>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

<https://doi.org/10.5771/9783748937302-1>, am 06.06.2024, 07:03:28

Open Access –  <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

# Danksagung

Das Promotionsprojekt, welches zum vorliegenden Buch führte, wurde durch zahlreiche Personen und verschiedene Institutionen unterstützt. Meinem Doktorvater Prof. Dr. Andreas Ladner danke ich sehr für die vertrauensvolle und fachkundige Begleitung der Arbeit. Seine grosse Unterstützung und empathische Art, gerade in den wichtigen Momenten, waren für mich von hohem Wert. Den Austausch mit ihm werde ich sehr vermissen. Für die mehrfach wertvollen Anregungen auf dem Entstehungsweg der Dissertation gebührt der Promotionskommission (Zweitgutachter), bestehend aus Prof. Dr. Isabella Proeller, Prof. Dr. Daniel Kübler und Prof. Dr. Yves Emery ebenfalls grosser Dank.

Eine Dissertation entsteht immer auch im Austausch mit anderen. Ich danke deshalb Dr. Laetitia Desfontaine Mathys, Dr. Nicolas Keuffer, Dr. Ada Amsellem und Lukas Reichmuth sowie den Kolleginnen und Kollegen des Instituts für Verwaltungswissenschaften (IDHEAP) der Universität Lausanne für die wertvolle und lehrreiche Zusammenarbeit. Weiter danke ich dem IDHEAP und seinen Mitarbeitenden, welche die notwendigen Voraussetzungen schafften, um schöpferisch zu arbeiten und ein Forschungsprojekt wie dieses erfolgreich durchzuführen.

Diese Studie stützt sich auf eine aussergewöhnlich breite und fundierte Datengrundlage, welche durch eine hohe Beteiligung an den durchgeführten nationalen Umfragen sowie verschiedenen Forschungsinterviews zustande gekommen ist. Mein besonderer Dank gilt deshalb den Vertreterinnen und Vertretern von Schweizer Städten und Gemeinden, welche an den Befragungen und den Interviews teilgenommen haben.

Für die Finanzierung dieses Forschungsprojektes respektive dieser Publikation bin ich dem Schweizerischen Nationalfonds sehr dankbar. Ich möchte mich zudem bei Beate Bernstein vom Nomos-Verlag und ihrem Team bedanken. Sie begleiteten mich umsichtig bei der Veröffentlichung dieses Buches. Den Mitherausgebern, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann und Prof. Dr. Jörg Bogumil, danke ich für die Aufnahme dieser Studie in die Reihe «Modernisierung des öffentlichen Sektors».

Schliesslich danke ich besonders meinen Eltern Ursula und Bernhard und meiner Familie, welche mich wohlwollend und engagiert bei meinem akademischen Werdegang begleitet haben. Zu guter Letzt gilt mein herzlicher Dank meiner Partnerin Sophie Martin für ihre grossartige Unterstützung und ihren fortwährenden Rückhalt auf dem vielgestaltigen Weg zu diesem Buch.



# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | 15 |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | 17 |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>  | 21 |
| <b>I. Einführung und Grundlagen</b>                                       | 25 |
| 1. Einleitung und Fragestellung   | 25 |
| 2. Übersicht und Vorgehen   | 30 |
| 3. Ausgangslage   | 32 |
| 3.1. Die Bedeutung von Stadt- und Gemeindeverwaltungen                    | 32 |
| 3.2. Steigende Anforderungen an öffentliche Verwaltungen                  | 34 |
| 3.3. Verwaltungen im Kontext von Gemeindereformen in der Schweiz          | 36 |
| 4. Untersuchungsgegenstand  | 37 |
| 4.1. Öffentliche Verwaltung   | 37 |
| 4.1.1. Die öffentliche Verwaltung als Institution                         | 37 |
| 4.1.2. Die öffentliche Verwaltung als Instrument                          | 38 |
| 4.1.3. Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen                           | 39 |
| 4.1.4. Definition öffentlicher Verwaltung                                 | 41 |
| 4.2. Verwaltungsreformen  | 41 |
| 4.2.1. Verwaltungspolitik als Polity-Policy                               | 41 |
| 4.2.2. Reformpraxis und -auswirkungen im Fokus                            | 44 |
| 4.2.3. Interne Managementreformen   | 45 |
| 5. Methode und Datengrundlage   | 47 |
| 5.1. Mixed-Methods-Design   | 47 |
| 5.2. Methodisches Vorgehen  | 48 |
| 5.2.1. 1. Teil: Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen                       | 49 |
| 5.2.2. 2. Teil: Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen | 49 |
| 5.2.3. 3. Teil: Auswirkungen von Managementreformen                       | 50 |

|   |           |
|---|-----------|
| 5.3. Datengrundlagen  | 51        |
| 5.3.1. Gemeindeschreiberbefragung<br>(Gemeydemonitoring)                          | 52        |
| 5.3.2. Befragung der Gemeindegewerkschaftsmitglieder 2017                         | 55        |
| 5.3.3. Sekundärdaten des Bundesamts für Statistik                                 | 56        |
| 5.3.4. Qualitative Daten (Forschungsinterviews)                                   | 56        |
| 6. Vergleichende Verwaltungsforschung   | 57        |
| 6.1. Neo-Institutionalismus als Erklärungsrahmen                                  | 57        |
| 6.2. Die Bedeutung und Rolle des Kontextes  | 59        |
| 6.3. Kultur: Sprachzugehörigkeit der Gemeinde                                     | 60        |
| 6.3.1. Der Kulturbegriff in den Verwaltungswissenschaften                         | 60        |
| 6.3.2. Sprache als Indikator für ein vorherrschendes<br>Staatsverständnis         | 61        |
| 6.4. Struktur: Die Gemeindegröße  | 63        |
| <b>II. Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen</b>                                    | <b>67</b> |
| 1. Ausgangslage und Fragestellung   | 67        |
| 2. Personalsituation in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen                       | 68        |
| 2.1. Die Verwaltungsgrößen  | 69        |
| 2.1.1. Die Verwaltungsgrößen in den Sprachregionen                                | 70        |
| 2.1.2. Die Verwaltungsgröße unter Einbezug der<br>Bevölkerungszahl der Gemeinde   | 71        |
| 2.2. Die Verwaltungsdichte  | 74        |
| 2.2.1. Die Verwaltungsdichte im Vergleich der Gemeinden                           | 74        |
| 2.2.2. Der Vergleich der Verwaltungsdichte unter<br>Einbezug der kantonalen Ebene | 76        |
| 2.2.3. Erklärungsfaktoren unterschiedlicher<br>Verwaltungsdichten                 | 81        |
| 2.2.3.1. Determinanten der Verwaltungsdichte                                      | 81        |
| 2.2.3.2. Operationalisierung  | 83        |
| 2.2.3.3. Resultate der multivariaten Analyse                                      | 84        |
| 2.3. Die Entwicklung des Personalbestandes  | 87        |
| 2.3.1. Entwicklung des Personalbestandes seit 1995:<br>Trendanalyse               | 87        |
| 2.3.2. Veränderung des Personalbestandes: Anzahl der<br>Mitarbeitenden            | 89        |
| 2.4. Einschätzung der Ressourcensituation in den<br>Verwaltungen                  | 90        |



|   |     |
|---|-----|
| 3. Führungs- und Organisationsstrukturen (Führungsmodelle)                    | 94  |
| 3.1. Führungsmodelle der Gemeindeverwaltungen                                 | 96  |
| 3.1.1. Das Geschäftsführermodell (CEO-Modell)                                 | 96  |
| 3.1.2. Das Delegiertenmodell  | 98  |
| 3.1.3. Das Geschäftsleitungsmodell  | 99  |
| 3.1.4. Das operative Modell   | 101 |
| 3.2. Empirische Betrachtung der Führungsorganisation lokaler Verwaltungen     | 102 |
| 3.2.1. Führungs- und Leitungsorganisation der Exekutiven                      | 102 |
| 3.2.2. Führungs- und Leitungsorganisation der Verwaltung                      | 105 |
| 3.2.3. Zusammenfassung der Resultate  | 108 |
| 3.3. Zustand der Aufgabenorganisation nach Führungsmodellen in der Verwaltung | 110 |
| 4. Die Aufgaben lokaler Verwaltungen  | 113 |
| 4.1. Aufgabenbereiche der Gemeinden   | 114 |
| 4.2. Aufgabenprofile lokaler Verwaltungen                                     | 116 |
| 4.3. Aufgabenbandbreite lokaler Verwaltungen                                  | 118 |
| 4.4. Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung                                | 121 |
| 5. Zusammenfassung  | 124 |

### **III. Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen** 129

|   |     |
|---|-----|
| 1. Ausgangslage und Fragestellung   | 129 |
| 1.1. Reformentwicklung in der Schweiz   | 131 |
| 1.1.1. Verwaltungsreformen in den 1970er- und 1980er-Jahre                      | 131 |
| 1.1.2. Managementreformen seit Mitte der 1990er-Jahre                           | 132 |
| 1.2. Managementreformen im internationalen Kontext                              | 134 |
| 1.2.1. Allgemeine Übersicht   | 134 |
| 1.2.2. Forschungsstand  | 135 |
| 2. Reformpolitische Leitbilder öffentlicher Verwaltungen                        | 138 |
| 2.1. Traditionelle Bürokratiemodelle  | 139 |
| 2.2. New Public Management (NPM)  | 139 |
| 2.3. Post-NPM: Hybride Organisationsmodelle                                     | 142 |
| 2.3.1. Neo-weberianischer Staat (NWS)   | 143 |
| 2.3.2. Governance-Ansätze: Whole of Government und Digital Era Government (DEG) | 144 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3.3. Public-Value-Ansatz   | 145 |
| 2.4. Fazit   | 146 |
| 3. Managementreformen und -instrumente im Fokus                                      | 147 |
| 3.1. Reformkonzepte  | 147 |
| 3.1.1. NPM-orientierte Reformen in der Verwaltung                                    | 147 |
| 3.1.2. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)                                  | 149 |
| 3.2. Analyseebenen: Managementreformen und -instrumente                              | 150 |
| 3.2.1. Bestimmung der Managementreformen dieser<br>Untersuchung                      | 151 |
| 3.2.2. Fokus auf vier Reformbereiche in der Verwaltung                               | 152 |
| 3.3. Verwaltungssteuerung und Organisation<br>(„NPM Kernelemente“)                   | 154 |
| 3.3.1. Leistungs- und Wirkungsorientierung im<br>Ressourcenmanagement der Verwaltung | 155 |
| 3.3.2. Trennung zwischen strategischer und operativer<br>Ebene                       | 157 |
| 3.3.3. Dezentralisierung und Veränderung der<br>Organisationsstruktur                | 157 |
| 3.3.4. Managementinstrumente   | 159 |
| 3.3.4.1. Produktdefinitionen   | 159 |
| 3.3.4.2. Leistungsvereinbarungen   | 160 |
| 3.3.4.3. Globalbudget  | 161 |
| 3.3.4.4. Controllingssysteme und Evaluationen  | 162 |
| 3.4. Kundenorientierung  | 164 |
| 3.4.1. Kundenorientierte Verwaltungspolitik  | 164 |
| 3.4.2. Kritik am Konzept der Kundenorientierung                                      | 166 |
| 3.4.3. Kundenbezogene Managementinstrumente  | 167 |
| 3.4.3.1. Bevölkerungs- und Kundenbefragungen   | 167 |
| 3.4.3.2. Verfügbarkeit der Dienstleistungen über das<br>Internet                     | 168 |
| 3.5. Strategie und Planung   | 170 |
| 3.5.1. Theoretische Grundlagen   | 172 |
| 3.5.2. Strategische Planung  | 173 |
| 3.5.3. Strategie im öffentlichen Sektor  | 175 |
| 3.5.4. Managementinstrumente   | 177 |
| 3.5.4.1. Leitbild  | 177 |
| 3.5.4.2. Legislaturplanung   | 178 |
| 3.5.4.3. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan<br>(IAFP)                             | 179 |

|   |            |
|---|------------|
| 3.6. Human-Resources-(HR-)Management  | 180        |
| 3.6.1. Veränderungen in der Personalpolitik   | 180        |
| 3.6.2. Leistungsabhängige Lohnsysteme   | 181        |
| 3.6.3. Kritik am Leistungslohnsystem  | 183        |
| 4. Verbreitung von Managementreformen   | 184        |
| 4.1. Allgemeine Verbreitung von Managementreformen                                  | 184        |
| 4.1.1. Managementreformen in den Sprachregionen                                     | 190        |
| 4.1.2. Managementreformen im Kontext unterschiedlicher<br>Gemeindegrößen            | 192        |
| 4.2. Entwicklung der Verbreitung von Managementreformen<br>in den letzten 20 Jahren | 194        |
| 4.3. Empirische Betrachtung der vier latenten Reformbereiche                        | 198        |
| 5. Erklärungsansätze von internen Managementreformen                                | 201        |
| 5.1. Forschungsstand und Vorgehen   | 202        |
| 5.2. Theoretische Grundlagen: Einflussfaktoren von internen<br>Managementreformen   | 203        |
| 5.2.1. Umweltdimension  | 204        |
| 5.2.2. Struktur- und Situationsdimension  | 208        |
| 5.2.3. Akteursdimension   | 212        |
| 5.2.4. Verwaltungsdimension   | 214        |
| 5.2.5. Übersicht über die Hypothesen  | 217        |
| 5.3. Operationalisierung  | 218        |
| 5.3.1. Abhängige Variablen: Managementreformen                                      | 218        |
| 5.3.2. Unabhängige Variablen: Erklärungsfaktoren                                    | 220        |
| 5.4. Methode  | 225        |
| 5.5. Resultate  | 226        |
| 6. Zusammenfassung  | 232        |
| <b>IV. Auswirkungen von Managementreformen</b>                                      | <b>237</b> |
| 1. Ausgangslage und Fragestellung   | 237        |
| 1.1. Forschungsstand  | 239        |
| 1.1.1. International  | 239        |
| 1.1.2. Schweiz  | 241        |
| 1.2. Evaluation von Managementreformen: Vorgehen und<br>Herausforderungen           | 243        |
| 1.2.1. Objektive vs. subjektive Daten   | 243        |

|  |     |
|--|-----|
| 1.2.2. Grenzen von Querschnittsanalysen                                | 246 |
| 1.2.2.1. Statische vs. dynamische Perspektive                          | 246 |
| 1.2.2.2. Zeitpunkt der Reformimplementation                            | 246 |
| 2. Wirkungsdimensionen von Managementreformen                          | 247 |
| 2.1. Leistungsdimension  | 251 |
| 2.2. Systemdimension   | 253 |
| 2.3. Demokratiedimension   | 253 |
| 3. Auswirkungen von Managementreformen: Quantitative Analyse           | 255 |
| 3.1. Theoretische Grundlagen: Managementreformen und ihre Auswirkungen | 255 |
| 3.1.1. Strategische Planung  | 255 |
| 3.1.2. Verwaltungssteuerung und Organisation (NPM-Kernelemente)        | 257 |
| 3.1.3. Kundenorientierung  | 258 |
| 3.1.4. HR-Management   | 259 |
| 3.1.5. Einfluss von Managementreformen auf die Demokratiedimension     | 260 |
| 3.1.5.1. Situation in der Schweiz                                      | 261 |
| 3.1.5.2. Theoretische Herleitung                                       | 262 |
| 3.1.6. Die Hypothesen und Wirkungsdimensionen in der Übersicht         | 263 |
| 3.2. Operationalisierung   | 264 |
| 3.2.1. Abhängige Variablen: Wirkungsdimensionen                        | 264 |
| 3.2.1.1. Indikatoren der Leistungsdimension                            | 264 |
| 3.2.1.2. Indikatoren der Systemdimension                               | 265 |
| 3.2.1.3. Indikatoren der Demokratiedimension                           | 266 |
| 3.2.2. Unabhängige Variablen: Managementreformen                       | 268 |
| 3.2.2.1. Gemeindegröße   | 268 |
| 3.2.2.2. Sprachregion (Deutschschweiz)                                 | 269 |
| 3.2.2.3. Ressourcen der Verwaltung                                     | 269 |
| 3.2.3. Modell Demokratiedimension                                      | 270 |
| 3.2.3.1. Gemeindegröße   | 270 |
| 3.2.3.2. Sprachregion  | 271 |
| 3.3. Resultate der quantitativen Datenanalysen                         | 272 |
| 3.3.1. Leistungsdimension  | 272 |
| 3.3.2. Systemdimension   | 275 |
| 3.3.3. Demokratiedimension   | 278 |
| 3.4. Zusammenfassung und Diskussion der Resultate                      | 281 |

|   |            |
|---|------------|
| 4. Auswirkungen von Managementreformen:<br>Forschungsinterviews                                       | 288        |
| 4.1. Forschungsinterviews: Stichprobe und Analyseansatz   | 289        |
| 4.1.1. Vorgehen bei der Stichprobenauswahl  | 290        |
| 4.1.2. Durchgeführte Interviews (Stichprobe)  | 291        |
| 4.1.3. Analyseverfahren und Interpretation der<br>Interviewdaten                                      | 294        |
| 4.2. Resultate der qualitativen Datenanalyse  | 296        |
| 4.2.1. Die wesentlichen Auswirkungen von<br>Managementreformen  | 296        |
| 4.2.2. Auswirkungen auf die Leistungsdimension, die<br>Systemdimension und die Demokratiedimension    | 298        |
| 4.2.2.1. Leistungsdimension   | 298        |
| 4.2.2.2. Systemdimension  | 301        |
| 4.2.2.3. Demokratiedimension  | 304        |
| 4.2.3. Bilanz der Arbeit mit Managementreformen   | 306        |
| 4.3. Aktuelle und zukünftige Reformbereiche der<br>Verwaltungen                                       | 308        |
| 4.4. Die Grenzen von Interviewdaten   | 310        |
| 4.5. Interpretation der Resultate   | 311        |
| 5. Diskussion der quantitativen und qualitativen Ergebnisse   | 315        |
| 6. Zusammenfassung  | 319        |
| <b>V. Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick</b>   | <b>323</b> |
| 1. Schlussfolgerungen   | 323        |
| 1.1. Empirische Hauptresultate  | 323        |
| 1.1.1. Stadt- und Gemeindeverwaltungen als heterogene<br>und leistungsfähige Organisationen           | 323        |
| 1.1.2. Die Erfolgsgeschichte von Managementreformen<br>setzt sich fort                                | 326        |
| 1.1.3. Positive Effekte von Managementreformen  | 330        |
| 1.2. Theoretische Implikationen   | 336        |
| 1.2.1. Auf dem Weg zu einem neo-weberianischen<br>Verwaltungsmodell                                   | 336        |
| 1.2.2. Der Kontext als prägende Bestimmungsgröße von<br>Managementreformen ( <i>context matters</i> ) | 338        |
| 1.2.3. In den Resultaten erkennbare Annahmen zu Public-<br>Management-Reformeffekten                  | 340        |

|   |        |
|---|--------|
| 1.3. Methodische Implikationen                              | 341    |
| 1.4. Die Hauptkenntnisse und -beiträge dieser Untersuchung  | 342    |
| 1.5. Diskussion und Grenzen der Resultate                   | 347    |
| 2. Implikationen und Empfehlungen für die Politikgestaltung | 349    |
| 2.1. Reformagenda und Reformumfeld                          | 350    |
| 2.2. Einführung und Wirkung von Managementreformen          | 351    |
| 2.3. Empfehlungen für Reformvorhaben                        | 354    |
| 3. Ausblick   | 356    |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                 | 361    |
| <b>Anhang</b>   | online |

# Abbildungsverzeichnis

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 1:  | Schematische Übersicht der drei Untersuchungsbereiche dieser Studie  | 31  |
| Abbildung 2:  | Typologie von Verwaltungsreformen in den Gemeinden   | 46  |
| Abbildung 3:  | Verwaltungsdichte auf der Ebene der Gemeinden in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden   | 77  |
| Abbildung 4:  | Verwaltungsdichte auf der Ebene der Kantone in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden   | 78  |
| Abbildung 5:  | Verwaltungsdichte von kantonalen und kommunalen Verwaltungen zusammen, in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden  | 80  |
| Abbildung 6:  | Selbsteinschätzung der Ressourcensituation in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen in Bezug auf fehlendes Personal sowie fehlende Finanzen und Fachkenntnisse | 93  |
| Abbildung 7:  | Organigramm des Geschäftsführermodells („CEO-Modell“)  | 97  |
| Abbildung 8:  | Organigramm des Delegiertenmodells (ohne feste Ressortzuteilung im Gemeinderat)  | 99  |
| Abbildung 9:  | Organigramm des Geschäftsleitungsmodells   | 100 |
| Abbildung 10: | Organigramm des operativen Modells   | 101 |
| Abbildung 11: | Übersicht über die Resultate zu den 31 abgefragten Gemeindeaufgaben nach Art der Aufgabenerfüllung   | 117 |
| Abbildung 12: | Durchschnittliche Anzahl an Aufgaben, welche die Gemeinden eigenständig erbringen, nach Bevölkerungsgröße  | 120 |
| Abbildung 13: | Vergleich der Entwicklung der Leistungsgrenzen der Kernverwaltung und der übrigen Gemeindeaufgaben (Anteile in Prozent der Gemeinden, Trendanalyse)          | 122 |
| Abbildung 14: | Durchschnittliche Leistungsgrenzen in den Gemeinden nach Bevölkerungszahl (Mittelwerte)  | 124 |

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 15: | Vier Reformbereiche in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Fokus dieser Studie  | 153 |
| Abbildung 16: | Verbreitung von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Jahr 2017 (in Prozent der Gemeinden)  | 185 |
| Abbildung 17: | Verbreitung von ausgewählten Managementreformen im Bereich Verwaltungssteuerung und Organisation (NPM-Kernelemente) sowie im Bereich strategische Planung      | 193 |
| Abbildung 18: | Entwicklung der Verbreitung von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Zeitraum von 1998 bis 2017  | 195 |
| Abbildung 19: | Übersicht zu den drei Wirkungsdimensionen zur vergleichenden Untersuchung der Auswirkungen von Managementreformen in Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen | 250 |
| Abbildung 20: | Übersicht über die diskutierten Reformbereiche, Hypothesen, Wirkungsdimensionen und Indikatoren  | 264 |
| Abbildung 21: | Übersicht und Zusammenfassung der Resultate der quantitativen Analysen   | 286 |



# Tabellenverzeichnis

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1:  | Die vier Phasen im Leben von Verwaltungsreformen   | 44 |
| Tabelle 2:  | Teilnahme der Schweizer Gemeinden an den Gemeindebefragungen 1998 bis 2017   | 53 |
| Tabelle 3:  | Teilnahme der Schweizer Gemeinden an der Gemeindeschreiberbefragung 2017 nach Sprachregionen   | 54 |
| Tabelle 4:  | Teilnahme der Schweizer Gemeinden an der Gemeindeschreiberbefragung nach Gemeindegröße (Befragung 2017)  | 54 |
| Tabelle 5:  | Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Schweizer Gemeinde nach Sprachregion (Stand 1. Januar 2017)   | 64 |
| Tabelle 6:  | Vergleich der durchschnittlichen Beschäftigungszahl in den Gemeindeverwaltungen nach den drei größten Sprachregionen und in Vollzeitäquivalenten (VZAE), Stand Jahr 2017                 | 71 |
| Tabelle 7:  | Zusammenhang zwischen mittlerer Beschäftigungszahl der Gemeindeverwaltungen und der Gemeindegröße nach Sprachgebieten (Mittelwerte in Vollzeitäquivalenten, Stand 2017)                  | 72 |
| Tabelle 8:  | Verwaltungsdichte pro 1 000 Einwohnenden nach Gemeindegröße und Sprachregionen (Mittelwerte in Vollzeitäquivalenten, Stand 2017)   | 75 |
| Tabelle 9:  | Operationalisierung der Erklärungsfaktoren zu den unterschiedlichen Verwaltungsdichten in Schweizer Gemeinden, GSB 2017 = Gemeindeschreiberbefragung 2017, BFS = Bundesamt für Statistik | 83 |
| Tabelle 10: | Multivariate Analyse zu den Erklärungsfaktoren unterschiedlicher Verwaltungsdichten in den Gemeinden 2017 (standardisierte $\beta$ -Koeffizienten)                                       | 85 |
| Tabelle 11: | Gesamtentwicklung der Vollzeitäquivalente in den Gemeindeverwaltungen von 2011 bis 2017  | 90 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 12: | Führungsaufgaben des/der Gemeindepräsidenten/in – Vergleich der Schweizer Gemeinden nach Sprachregionen (Angaben in Prozent der befragten Gemeinden)   | 103 |
| Tabelle 13: | Operative Leitung der Gemeindeverwaltung – Vergleich Schweizer Gemeinden nach Sprachregionen (Angaben in Prozent der Gemeinden)  | 106 |
| Tabelle 14: | Einschätzung der Gemeindeschreiber (Mittelwerte) zum Zustand der internen Organisation (Aufgaben und Prozesse) und der operativen Verwaltungsautonomie (operative Freiheiten, Länge der Entscheidungswege) | 111 |
| Tabelle 15: | Gegenüberstellung von Defiziten der Bürokratie und den entsprechenden NPM-Reformvorschlägen im Rahmen der Binnenreformen in der Verwaltung   | 148 |
| Tabelle 16: | Implementierungsstufen von strategischer Planung bzw. strategischem Management nach Vinzant und Vinzant (1996: 141)  | 175 |
| Tabelle 17: | Verbreitung der Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen in den drei großen Sprachgebieten der Schweiz 2017   | 191 |
| Tabelle 18: | Ergebnisse der Faktoranalyse von zwölf Managementreformen (manifeste Variablen) zur Identifikation von unterschiedlichen Reformbereichen (latente Variablen)   | 199 |
| Tabelle 19: | Übersicht über die Erklärungsfaktoren von internen Managementreformen (Hypothesen)   | 217 |
| Tabelle 20: | Übersicht zur Operationalisierung der internen Managementreformen (abhängige Variablen)  | 219 |
| Tabelle 21: | Übersicht zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen   | 222 |
| Tabelle 22: | Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen  | 224 |
| Tabelle 23: | Regressionsmodelle zu den Erklärungsfaktoren von Managementreformen  | 228 |
| Tabelle 24: | Multivariate Analyse zu den Auswirkungen von Managementreformen auf die Leistungsdimension (OLS-Regression)  | 273 |
| Tabelle 25: | Multivariate Analyse zu den Auswirkungen von Managementreformen auf die Systemdimension (OLS-Regression)   | 276 |
| Tabelle 26: | Multivariate Analyse zu den Auswirkungen von Managementreformen auf die Demokratiedimension (OLS-Regression)   | 279 |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 27: | Durchgeführte Interviews mit Stadt- und Gemeindevertretenden im Zeitraum vom 9.10.2019 bis 1.4.2020 (N = 13 Fälle) zu den Auswirkungen von Managementreformen | 292 |
| Tabelle 28: | Hauptresultate zu den Analysen der quantitativen Umfragedaten (N = 1 868) nach Reformbereichen und Wirkungsdimensionen  | 316 |
| Tabelle 29: | Hauptresultate zu den Analysen der Interviews (N = 13) nach Reformbereichen und Wirkungsdimensionen   | 317 |
| Tabelle 30: | Vereinfachte Übersicht zu den empirischen Wirkungsergebnissen von Managementreformen  | 331 |
| Tabelle 31: | Übersicht zu den Hauptkenntnissen dieser Untersuchung (3 Untersuchungsteile)  | 343 |



# Abkürzungsverzeichnis

|                 |   |
|-----------------|---|
| AFP             | Aufgaben- und Finanzplan                                |
| AHV             | Alters- und Hinterlassenenversicherung                  |
| BFS             | Bundesamt für Statistik                                 |
| BSC             | Balanced Scorecard                                      |
| BUR             | Betriebs- und Unternehmensregister                      |
| BV              | Bundesverfassung  |
| BWL             | Betriebswirtschaft                                      |
| BZ              | Eidgenössische Betriebszählung                          |
| CEO             | Chief Executive Officer (Geschäftsführer)               |
| COVID19         | Coronavirus-Krankheit-2019                              |
| DEG             | Digital-Era Governance                                  |
| ECLSG           | European Charter of Local Self-Government               |
| EFV             | Eidgenössische Finanzverwaltung                         |
| EPPA            | European Perspectives of Public Administration          |
| EU              | Europäische Union                                       |
| EXE             | Exekutivmitgliederbefragung                             |
| FDP             | Freiheitliche Demokratische Partei (FDP. Die Liberalen) |
| FLAG            | Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget            |
| G2B             | Government-to-Business                                  |
| G2C             | Government-to-Consumer                                  |
| G2G             | Government-to-Government                                |
| GERF            | Gemeindereform-Strategie des Kantons Bern               |
| GR              | Gemeinderat   |
| GS              | Gemeindeschreiber                                       |
| GSB             | Gemeindeschreiberbefragung (Gemeindemonitoring)         |
| HR              | Human Resources (Personalmanagement)                    |
| H <sub>xi</sub> | Hypothese   |
| IAFP            | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan                   |
| ICT/IKT         | Informations- und Kommunikationstechnologie             |
| IDHEAP          | Institut de hautes études en administration publique    |

|                    |   |
|--------------------|---|
| IKZ                | Interkommunale Zusammenarbeit                           |
| IOO                | Input-Output-Outcomes                                   |
| LG                 | Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung              |
| KMU                | Kleinere und mittlere Unternehmen                       |
| LOLF               | Loi organique relative aux lois de finances             |
| NFA                | Neugestaltung des Finanzausgleichs                      |
| NFB                | Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung           |
| NPG                | New Public Governance                                   |
| NPM                | New Public Management                                   |
| NSB                | Neue Stadtverwaltung Bern                               |
| NSM                | Neues Steuerungsmodell                                  |
| NWS                | Neo-weberianisches Reformmodell                         |
| OECD               | Organisation for Economic Co-operation and Development  |
| OLR                | Ordinary Logistic Regression                            |
| OLS                | Ordinary Least Square                                   |
| PM                 | Performance Management                                  |
| PPP                | Public-Private Partnership                              |
| PRIMA              | Public Riehen Management                                |
| PVG                | Public Value Management                                 |
| RPG                | Raumplanungsgesetz (Bundesgesetz)                       |
| SBFI               | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation |
| SPSS               | Statistical Package for the Social Sciences             |
| STATENT            | Statistik der Unternehmensstruktur                      |
| SVP                | Schweizerische Volkspartei                              |
| SWOT               | Strengths, Weaknesses, Opportunities und Threats        |
| UK                 | Vereinigtes Königreich (United Kingdom)                 |
| USA                | Vereinigte Staaten von Amerika                          |
| VIF                | Variance Inflation Factor                               |
| VLG                | Verein Luzerner Gemeinden                               |
| VZAE               | Vollzeitäquivalent                                      |
| WoV ( <i>wif</i> ) | Wirkungsorientierte Verwaltungsführung                  |
| ZHAW               | Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft          |

**Kantone der Schweiz**

|    |             |    |                       |
|----|-------------|----|-----------------------|
| ZH | Zürich      | SH | Schaffhausen          |
| BE | Bern        | AR | Appenzell-Ausserhoden |
| LU | Luzern      | AI | Appenzell-Innerrhoden |
| UR | Uri         | SG | St. Gallen            |
| SZ | Schwyz      | GR | Graubünden            |
| OW | Obwalden    | AG | Aargau                |
| NW | Nidwalden   | TG | Thurgau               |
| GL | Glarus      | TI | Tessin                |
| ZG | Zug         | VD | Waadt                 |
| FR | Freiburg    | VS | Wallis                |
| SO | Solothurn   | NE | Neuenburg             |
| BS | Basel-Stadt | GE | Genf                  |
| BL | Basel-Land  | JU | Jura                  |

