

IV. Auswirkungen von Managementreformen

1. Ausgangslage und Fragestellung

Zu Managementreformen hat sich in den vergangenen Jahren eine sehr umfangreiche und kaum noch überblickbare Literatur in der Forschung, Verwaltungspraxis und Politik etabliert, allen voran zu New Public Management. Diese Studien fokussieren sich mehrheitlich auf Reformrhetorik und -praxis, insbesondere auf Verbreitung, Auslöser, Ursachen und Umsetzung von Managementreformen. Mit den Auswirkungen und Ergebnissen dieser Reformen beschäftigt sich hingegen eine relativ kleine Zahl an Untersuchungen (Pollitt & Dan 2011; Van de Walle & Hammerschmid 2015). Angesichts dessen wird auch von einem Paradoxon gesprochen, da gerade Managementreformen explizit fordern, eine verstärkte Ergebnis- und Wirkungsoptik einzunehmen (Boyne et al. 2003). Die bisher kaum systematisch beleuchteten Reformeffekte sind auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Wirkungsuntersuchungen können an politischen Rationalitäten scheitern, da ein Interesse an solchen Studien nicht immer bei allen involvierten Akteuren gleichermaßen gegeben ist (Kuhlmann & Wollmann 2013: 48). Andererseits sind solche Studien vielfach mit erheblichen konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten konfrontiert, die es kaum möglich machen, Effekte wie Kosteneinsparungen oder Qualitätssteigerungen kausal den Reformen zuzuordnen (Pollitt & Dan 2011: 33). Neben der empirischen Evidenz fehlt es jedoch auch an Theorien zum Einfluss von Public-Management-Reformen (Boyne 2004: 100).

Die Erkenntnisse bisheriger Studien zeigen, dass Management durchaus einen Unterschied machen kann (*management matters*), die Bilanz der Reformen fällt insgesamt jedoch eher gemischt aus (Pollitt & Dan 2011: 32; Boyne 2004: 100). Vor allem das Argument der Kosteneinsparungen durch Effizienzgewinne wird erheblich in Zweifel gezogen (z. B. Andrews 2010) und in empirischen Untersuchungen widerlegt (z. B. Hood & Dixon 2015). Auf kommunaler Ebene präsentiert sich der Forschungsstand relativ fragmentiert. Die wenigen bestehenden Studien konzentrieren sich auf einzelne nationale oder regionale Kontexte und unterscheiden sich hinsichtlich der Konzeptualisierung von Managementreformen und deren Auswirkungen teilweise erheblich. Dies trifft auch auf die angewandten Forschungsdesigns zu, die häufig qualitativ, manchmal quantitativ, bisher aber kaum in Kombination eingesetzt wurden. Eine der wenigen Ausnahmen bildet die groß angelegte Evaluationsstudie zum Neuen Steuerungsmodell (NSM)

in deutschen Gemeinden und Städten von Bogumil et al. (2007). In der Schweiz sind seit über 20 Jahren Managementreformen in den kommunalen Verwaltungen beobachtbar, es gibt aber kaum empirische Untersuchungen zu den Wirkungen dieser Interventionen im Gegensatz zu anderen Gemeindereformen wie Fusionen oder der Interkommunalen Zusammenarbeit. Die wenigen Arbeiten beschränken sich zudem auf Einzelfallstudien oder entstanden zu einem Zeitpunkt, als die Reformprojekte häufig noch nicht abgeschlossen waren (Ladner 2009).

Wie bereits im Abschnitt zum methodischen Vorgehen dargelegt (vgl. Teil I, Kapitel 5), stützt sich diese Untersuchung auf die Aussagen und Einschätzungen von Informanten, das heißt der direkt von Reformen Betroffenen, allen voran den Stadt- und Gemeindeschreibern, aber auch den Exekutivmitgliedern. Vergleichbare Register- oder Sekundärdaten der kommunalen Verwaltungen, die über die Reformeffekte Auskunft geben könnten, fehlen in den meisten Fällen, weshalb solche Daten nicht verwendet werden. Angesichts des bestehenden Forschungsdefizits zu den Auswirkungen von Managementreformen sowie angesichts der beschriebenen Datenlage dieser Studie drängt sich folgende Forschungsfrage auf:

Welche wahrgenommenen Wirkungen gehen von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen aus?

Die Überprüfung dieser Wirkungen erfolgt anhand von drei unterschiedlichen Wirkungsbereichen: 1) der Leistungsdimension, 2) der Systemdimension und 3) der externen bzw. Demokratiedimension. In einem ersten Schritt werden bestehenden Forschungsergebnisse und spezifische Herausforderungen bei der Evaluation von Managementreformen näher erläutert. Sodann erfolgt die Definition der drei erwähnten Wirkungsdimensionen. Die nachfolgenden Analysen – wie im sequenziellen Mixed-Methods-Design vorgesehen – überprüfen zunächst den Einfluss der vier Reformbereiche strategische Planung, Steuerung & Organisation, Kundenorientierung sowie HR-Management auf die Wirkungsdimensionen anhand der Daten aus der Gemeindebefragung 2017. Nach der theoretischen Ableitung und der Operationalisierung der Hypothesen erfolgt die statistische Auswertung der Annahmen anhand von OLS-Regressionen. In der anschließenden qualitativen Betrachtung werden die Daten der semi-strukturierten Interviews mit den Verwaltungsleitern und Gemeindepräsidenten ausgewertet und interpretiert. Am Schluss werden die Resultate der quantitativen Analysen eingehend diskutiert und anhand der qualitativen Ergebnisse ergänzt respektiv

vertieft.¹⁹³ Teil IV der Studie will sich folglich einer Antwort auf die Frage nach den Auswirkungen von Managementreformen annähern, indem der Untersuchungsgegenstand durch zwei unterschiedliche methodologische Brillen betrachtet wird. Mit diesem Mixed-Methods-Ansatz geht die vorliegende vergleichende Studie einen substanziellen Schritt weiter als die bisherige Grundlagenforschung.

1.1. Forschungsstand

1.1.1. International

Eine der umfassendsten Meta-Analysen von Managementreformen, die 500 Studien zu NPM-orientierten Reformen aus 23 europäischen Ländern erfasst, ist diejenige von Pollitt und Dan (2011: 29).¹⁹⁴ Die Untersuchung stellt fest, dass sich gerade einmal jede zehnte Studie mit Reformeffekten wie Quantität, Qualität, Effizienz oder Produktivität in der öffentlichen Leistungserbringung beschäftigt (Pollitt & Dan 2011: 28). Diese wenigen Arbeiten identifizieren tendenziell einen positiven Reformeinfluss, vor allem im Bereich der Effizienz und Produktivität. Allerdings erweisen sich die Befunde als sehr ambivalent, da in einigen Fällen kein oder ein negativer Einfluss konstatiert wurde (Pollitt & Dan 2011: 29–31). Ähnliches gilt auch für die Forschung zu Managementreformen auf lokaler Ebene in Europa, die grundsätzlich in zwei Arten von Studien unterteilt werden kann: Eine Gruppe analysiert die Auswirkungen von lokalen, NPM-orientierten Reformprogrammen (z. B. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann et al. 2008; Kuhlmann 2009a; Walker & Boyne 2006; Andrews & Van de Walle 2013). Diese Arbeiten evaluieren die Auswirkungen mehrerer interner (und externer) Managementreformen simultan hinsichtlich ihres Einflusses auf die Effizienz, Effektivität, Kundenorientierung oder Dienstleistungsqualität. Als eine der umfassendsten kommunalen Wirkungsstudien zählt die Evaluation des mehrheitlich binnenorientierten Reformprogramms für deutsche Städte und Kommunen „Neues Steuerungsmodell (NSM)“ von Bogumil et al. 2007 sowie Kuhlmann et al. (2008). Im Fokus stehen die Reformeffekte bei Produkten, der Dezentralisierung oder flacheren Hierarchien in deutschen

193 Auf eine Vermischung der Daten, wie sie in konvergierenden Mixed-Methods-Ansätzen vorgesehen ist (Creswell 2014; Creswell & Plano Clark 2017), wird verzichtet. Die Interviewdaten ergänzen lediglich die quantitativen Analysen. Eine direkte Gegenüberstellung der quantitativen und qualitativen Daten würde zu einem unzulässigen Vergleich von Variablen und Konzepten führen (Creswell 2014: 225).

194 Neben akademischen Publikationen umfasst die Studie verschiedene andere Veröffentlichungen wie interne und externe Evaluationen, öffentliche Berichte usw.

Städten und Gemeinden. Die auf Umfragedaten und Fallstudien basierenden Resultate zeigen ein durchwachsendes Bild (Bogumil et al. 2007: 16). Mit Blick auf Effizienz und Kundenorientierung können Verbesserungen identifiziert werden. Hingegen lassen sich Kosteneinsparungen kaum diesen Reformen zuordnen. Verschiedene Managementreformen wurden aufgrund von hohen Transaktionskosten sogar rückgängig gemacht (Kuhlmann et al. 2008: 860).

Auch der Fallstudienvergleich von Management- und Verwaltungsreformen in deutschen und französischen Kommunen von Kuhlmann (2009) kann kaum Einsparungen oder Wirtschaftlichkeitsgewinne feststellen, jedoch eine verbesserte Servicequalität und mehr Bürgerfreundlichkeit, vor allem in spezifischen Politikbereichen in französischen Städten (Kuhlmann 2009a: 251). Vorwiegend auf Umfragen basierende Studien in Großbritannien stellen fest, dass die wahrgenommene Effizienz, Effektivität oder Reaktionsfähigkeit sowohl aus Sicht der Behörden (Walker & Boyne 2006) als auch der Bevölkerung (Andrews & Van de Walle 2013) durch Reformen im Bereich Zielverantwortung, Performance Management und Informationssysteme gestiegen sind. Der Kundenfokus hingegen weist nur teilweise positive Effekte auf (Andrews & Van de Walle 2013: 776).

Die zweite Gruppe kommunaler Studien beschäftigt sich mit den Wirkungen einzelner, spezifischer Managementreformen und -instrumente hauptsächlich im angelsächsischen Raum. Sie überprüfen den Einfluss von Performancemessung und Performance Management auf die Effizienz in US-Gemeinden anhand quantitativer Studien (z. B. Melkers & Willoughby 2005; Wang 2002) oder die Effekte von strategischer Planung und strategischem Management auf die *organizational performance* (z. B. Walker & Andrews 2013; Poister & Streib 2005; Andrews et al. 2005). Zu den Effekten einer mittel- und langfristigen Planung gibt es vereinzelt auch Untersuchungen in Kontinentaleuropa (z. B. Johnsen 2016; Weiss 2015). Alles in allem weisen die Befunde überwiegend auf eine positive Tendenz bei den Effekten hin. Dies gilt insbesondere für die strategische Planung (Walker & Andrews 2013: 124). Ferner beschäftigen sich verschiedene Studien mit Instrumenten im Bereich des HR-Managements. Sie können sowohl positive Wirkungen (Salm & Schwab 2016 zur Personalentwicklung) als auch nachteilige Effekte dieser Neuerungen feststellen (Spano & Monfradini 2018 sowie Proeller et al. 2016 zu Leistungslohnsystemen).

Die bisherigen Erkenntnisse erweisen sich insgesamt als fragmentiert und lassen sich nur teilweise miteinander vergleichen. Kuhlmann (2010: 1126–1128) kommt zu dem Schluss, dass sich die Wirkung von NPM-basierenden Managementreformen vor allem an einer vermehrt privatwirtschaftlich orientierten Verhaltensweise und Organisationskultur in den Verwaltungen

festmachen lassen. Empirische Evidenz hingegen zu kausalen Zusammenhängen zwischen den Reformen und ihrem Einfluss auf die Produktivitätssteigerung können bisher kaum erbracht werden. Diesen Umstand beobachten respektive kritisieren auch Pollitt und Dan (2011: 15) in vielen empirischen Studien zu Auswirkungen von NPM.

In Bezug auf das gewählte Forschungsdesigns zur Überprüfung von Reformeffekten fällt auf, dass sich die empirische Evidenz entweder auf Fallanalysen in bestimmten Sektoren, zum Beispiel in bestimmten öffentlichen Organisationen oder Politikbereichen, oder auf quantitative Untersuchungsdesigns beschränkt. Letztere sind jedoch in der Minderheit (Pollitt & Dan 2011: 26–27). Sie arbeiten hauptsächlich mit Daten von Umfragen, die unter Regierungsmitgliedern, Verwaltungskadern, Mitarbeitenden oder in der Bevölkerung durchgeführt wurden. Studien hingegen, die ein gemischtes Design quantitativer und qualitativer Ansätze verwenden, finden sich nur vereinzelt (z. B. Bogumil et al. 2007), was angesichts der Komplexität des Untersuchungsgegenstands ein überraschender Befund ist.

1.1.2. Schweiz

Der Forschungsstand in der Schweiz zeichnet sich dadurch aus, dass er wie auf internationaler Ebene kaum empirische Evidenz zu Wirkungen von lokalen Managementreformen zu liefern vermag. Dabei ist seit über zwei Dekaden eine stetig zunehmende Verbreitung von NPM-basierten Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden zu beobachten. Zu Beginn der NPM-Reformwelle befassten sich einige Publikationen mit Vermutungen, Einschätzungen und Anekdoten zu angelaufenen NPM- respektive WoV-Reformprojekten, vor allem in der Deutschschweiz (z. B. Seewer 1996; Pederghana 2001). Die ersten Schlussfolgerungen zu solchen Neuerungen fielen in der Regel sehr positiv aus, was auch einer gewissen Anfangseuphorie mit Blick auf NPM geschuldet war (z. B. Schuppli 2005).

Basierend auf den periodisch durchgeführten Schweizer Gemeindeforschreibungen wurden Reformwirkungen allein auf der Basis der genutzten Managementreformen indirekt abgeleitet. So stellen Steiner und Ladner (2005: 28) fest, dass sich die Kerninstrumente der WoV wie Produktdefinitionen oder Globalbudgets grundsätzlich positiv ausgewirkt hätten, weil ein generelles Umdenken in den Gemeindeverwaltungen hin zu mehr Kundennähe und strategischem Handeln stattgefunden habe. Den direkten Reformergebnissen von NPM hat sich Ladner (2005) in der Evaluation *Strategie Gemeinden* des Kantons Bern gewidmet. Die rund 400 Gemeindevertreter (Gemeindepräsidenten und -schreiber) betonten die kürzeren Entscheidungswege und die höhere Dienstleistungsqualität. Allerdings wurden

keine nennenswerten Kostensenkungen festgestellt (Ladner 2005: 90).¹⁹⁵ Zu ähnlichen Befunden gelangt auch die Untersuchung von 30 NPM-Projekten durch Ladner (2009: 69). Keinen relevanten Effekt stellen Feld et al. (2011) auch zum Einfluss von NPM auf den kommunalen Verschuldungsgrad fest. Die Autoren haben für ihre Untersuchung publizierte Verschuldungsdaten aus dem Jahr 2004 von 137 Schweizer Städten verwendet.¹⁹⁶ All diesen empirischen Studien gemeinsam ist jedoch, dass sie NPM nicht weitergehend definieren, weshalb unklar bleibt, welche Managementreformen unter diesem weitgefassten Konzept genau untersucht wurden. Offen ist auch, inwiefern es sich tatsächlich um eingeführte oder möglicherweise nur um intendierte Reformen handelt. Diese Frage stellt sich auch in einigen internationalen Studien (Van de Walle & Hammerschmid 2015: 9).

Den konkreten Auswirkungen von Managementreformen haben sich vereinzelte Auftragsstudien gewidmet, wie die Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform „Neue Stadtverwaltung Bern“ (NSB). Die Gesamtbeurteilung der implementierten Managementreformen (u. a. Legislaturrichtlinien, Produktdefinitionen, Globalbudget, IAFP oder Personalmaßnahmen) zeichnet wiederum ein ambivalentes Bild. Die strategische Führung konnte verbessert und mehr Handlungsspielraum für die Verwaltung geschaffen werden (Ladner et al. 2007: 29). Diese Ergebnisse wurden allerdings dadurch relativiert, dass die eingeführten Ziel- und Wirtschaftlichkeitsmessungen einen erheblichen Zusatzaufwand verursachten (Ladner et al. 2007: 193ff.). Die Evaluationsbefunde des Reformprogramms PRIMA¹⁹⁷ der Stadt Riehen variieren stark von Amt zu Amt (Steiner et al. 2006: 60). Eingeführte Instrumente wie Produktdefinitionen oder Leistungsvereinbarungen fanden zum Beispiel im Bereich Bildung und Soziales mehr Anklang als in Querschnittsämtern wie Finanzen und Administration. Die Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen verursachte wiederum einen hohen Zusatzaufwand (Steiner et al. 2006: 146ff.).¹⁹⁸

195 Am kritischsten waren die Gemeindeschreiber in Gemeinden mit 2 000 bis 5 000 Einwohnenden, was u. a. auf den relativ hohen Implementierungsaufwand im Verhältnis zu den erwarteten Verbesserungen in diesen Gemeinden zurückzuführen ist (Ladner 2005: 86).

196 Relevante Einflussfaktoren sind zusätzliche, direktdemokratische Rechte und eine höhere fiskalische Autonomie. Sie führen zu geringeren Schulden (Feld et al. 2011: 50).

197 PIRMA = Public Riehen Management.

198 In der Evaluation der WoV der Stadt Winterthur wurde Ähnliches festgestellt. Bühler und Brupbacher (2002: 32) kommen zu dem Ergebnis, dass die erwarteten, aber nicht eingetretenen Effizienz- und Effektivitätsgewinne auf einen ungünstigen Zielbildungsprozess in den Pilotprojekten zurückgeführt werden können.

Eine etwas neuere Fallstudie von Flick Witzig et al. (2012) zu NPM in neun Zürcher Gemeinden bestätigt Erkenntnisse, wonach Globalbudget und Produktdefinitionen dort, wo sie umfassend eingeführt werden, für eine verstärkte Priorisierung der Aufgaben nach Ressourcenaspekten sorgen. Allerdings erlaubt die Arbeit keine Rückschlüsse im Hinblick auf Veränderungen in der Qualität, Effizienz oder Kundenorientierung bei der Erstellung von Verwaltungsleistungen zu ziehen. Auf einer allgemeinen Ebene befasst sich die Studie von Weil (2015) mit NPM. Deren Befragung von Experten und Pionieren der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zum Reformersfolg der WoV zeigt, dass eine Mehrheit von ihnen die positiven Veränderungen wie eine gesteigerte Leistungsorientierung, ein höheres Kostenbewusstsein, eine verstärkte Zielorientierung oder den positiven Umgang mit Handlungsspielräumen hervorhebt (Weil 2015: 83). Die Erwartungen an die Wirkungs- und Erfolgsmessung konnten hingegen aus Sicht dieser Experten nicht erfüllt werden, unter anderem weil die Indikatorenflut zu einer neuen Bürokratie geführt habe (Weil 2015: 84). Es lässt sich somit festhalten, dass gemessen am Zeitraum von über 20 Jahren, in dem kommunale Managementreformen beobachtet werden, lediglich wenige und fragmentierte Erkenntnisse zu den Effekten von Managementreformen vorliegen. Der Forschungsstand in der Schweiz weist in dieser Hinsicht erhebliche Parallelen zur internationalen Literatur auf.

1.2. Evaluation von Managementreformen: Vorgehen und Herausforderungen

Die allgemeinen Prämissen der methodischen Verfahrensweise dieser Arbeit wurden bereits in Kapitel 5 in Teil I dargelegt, weshalb sich die folgenden Ausführungen den spezifischen Vorgehensfragen und Herausforderungen im Kontext der Untersuchung von Managementreformen widmen.

1.2.1. Objektive vs. subjektive Daten

Als Goldstandard in der Messung und Erfassung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Organisationen gilt, dass stets dann, wenn es möglich ist, extern und objektiv erhobene Daten verwendet werden, wie beispielsweise Finanzkennzahlen oder Prozessdurchlaufzeiten (Walker & Andrews 2010: 104).¹⁹⁹ Vielfach sind solche objektiven Daten jedoch nicht verfügbar oder es gibt

199 In Großbritannien sind die Kommunen dazu aufgefordert, einheitliche Leistungsdaten zu erfassen, die regelmäßig in wissenschaftlichen Studien als abhängige Variablen verwendet werden (Andrews et al. 2006: 52). Vgl. <https://www.gov.uk/government/collection/s/local-audit-framework-replacing-the-audit-commission>.

nur eine limitierte Anzahl von Indikatoren, anhand derer sich Effekte unvoreingenommen messen lassen können (Hammerschmid et al. 2018: 4). In der föderalen Schweiz kommt erschwerend hinzu, dass sich vorhandene objektive Gemeindedaten oftmals nicht über die Kantonsgrenzen hinweg vergleichen lassen, da die Erhebungs- und Berechnungspraxis von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist (z. B. bei Finanzkennzahlen).

Aufgrund dieser sehr eingeschränkten Datenlage ist es angebracht, sich bei der Messung von Resultaten und Wirkungen von Reformen auf die Einschätzungen von Informanten respektive auf Umfragedaten abzustützen (Ritz 2009: 63).²⁰⁰ Einige Studien im Bereich von Public Management überprüfen die Management- und Reformauswirkungen anhand von Selbstbeurteilungen von unterschiedlichen Leistungsindikatoren durch Verwaltungsmanager und Regierungsmitglieder (Kuhlmann et al. 2008; Bogumil et al. 2007; Ritz 2009; Andrews et al. 2011; Verhoest et al. 2010; Hammerschmid et al. 2016). Diesen subjektiven Daten wird jedoch häufig eine Verzerrung unterstellt. Eine Kritikpunkt betrifft die große Distanz dieser Informanten zum Geschehen an der Basis. Das kann ihre Fähigkeit beeinträchtigen, den tatsächlichen Verwaltungsbetrieb einzuschätzen, im Vergleich zu Abteilungsleitern, Spezialisten oder Mitarbeitenden, die im Tagesgeschäft involviert sind (Walker & Enticott 2004; Frazier & Swiss 2008; Hammerschmid 2016: 18). Obwohl Studien diese unterschiedlichen Wahrnehmungen zwischen den Hierarchieebenen der Verwaltung nachweisen können (Walker & Enticott 2004: 430), dürfte sich diese Problematik in den Schweizer Gemeindeverwaltungen in Grenzen halten. Die Gemeindeschreiber und Exekutivmitglieder sind vielerorts relativ nahe an den Verwaltungsvorgängen dran, da viele Verwaltungen relativ klein sind und über wenige Führungsstufen verfügen.

Weiter wird den Selbsteinschätzungen vorgehalten, dass sie generell zu einer zu optimistischen Beurteilung der eigenen Leistung führe (Andrews et al. 2011: 234). Diese Kritik ist allerdings aus mehreren Gründen umstritten. Auch externe Anspruchsgruppen können dazu neigen, vorteilhafte Einschätzungen in Umfragen abzugeben. Für die Bürgerinnen und Bürger beispielsweise sind Verwaltungsthemen oftmals eher abstrakt, da sie nicht

200 Eine Kritik an Umfragen in der *Management-und-Performanz*-Literatur betrifft den sogenannten *Common Source Bias*, der besagt, dass die Antwortenden die Einführung von Reformen und deren Wirkungen, wenn in ein und derselben Umfrage erhoben, zu positiv einschätzen. Die Meta-Studie von Walker und Andrews (2013) (rund 500 Studien) findet jedoch keine Hinweise darauf, dass unterschiedliche Datenquellen auf beiden Seiten (Reformen/Auswirkungen) robustere Ergebnisse liefern als Daten, die auf derselben Umfrage beruhen (Walker & Andrews 2013: 123).

tagtäglich damit konfrontiert sind. Fehlt ein solcher Bezug, tendieren Menschen eher dazu, positive Urteile zu den abgefragten Inhalten abzugeben (Trope & Liberman 2010; Andrews et al. 2011).²⁰¹ Darüber hinaus können mögliche Erinnerungslücken oder ein unterschiedlicher Wissensstand dazu führen, dass bei einer Selbstevaluierung die Messung weniger akkurat ist, weshalb ein verzerrtes Bild der Realität entstehen kann.

Demgegenüber ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch bei objektiv erhobenen Daten eine Verzerrung auftreten kann, indem beispielsweise nur das gemessen oder publiziert wird, was besonders positiv wirkt. Oder technische Unzulänglichkeiten machen es möglich, dass Indikatoren manipuliert respektive geschönt werden (Andrews et al. 2011: 230). Verschiedene empirische Studien zeigen, dass Verwaltungskader relativ zuverlässige Informanten sind. Die Meta-Analyse von Andrews et al. (2011: 237) stellt fest, dass Studien, welche sowohl mit offiziellen Daten als auch mit Umfragedaten die Effekte von Managementvariablen (u. a. Performance Management, strategisches Management usw.) auf die Leistungsfähigkeit überprüfen, kaum Unterschiede in den Ergebnissen verzeichnen. Die Zahl dieser Studien ist allerdings klein.²⁰²

Die Auswirkungen der Managementreformen werden in dieser Arbeit hauptsächlich anhand der Gemeindeschreiber (Gemeindeschreiberbefragung 2017, Interviewpartner) und ihrer subjektiven Einschätzungen erfasst. Daneben wird jedoch auch eine zweite Gruppe von Informanten herangezogen: die Exekutivmitglieder. Sie wurden im Jahr 2017 im Rahmen einer Vollerhebung zu den gleichen Leistungsindikatoren wie die Gemeindeschreiber befragt. Zudem gaben sie in den Interviews zu den Effekten von Managementreformen Auskunft (Gemeindepräsidenten). Der Einbezug von zwei verschiedenen Informantengruppen erhöht somit die Objektivität der Daten dieser Studie. Darüber hinaus werden die gewählten Leistungsindikatoren der quantitativen Analyse mit objektiven Finanzdaten von Gemeinden aus ausgewählten Kantonen abgeglichen.

201 Aus Untersuchungen in der Schweiz geht hervor, dass beispielsweise die Bevölkerung der Stadt Riehen die Verwaltung und deren NPM-Reformen positiver bewertet, als die Verwaltungskader dies tun (Steiner et al. 2006: 4).

202 Die Studie von Steiner und Kaiser (2017: 240) zeigt, dass interne und externe Einschätzungen der Effekte von Gemeindefusionen (Wahrnehmung der Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung) ähnlich ausfallen

1.2.2. Grenzen von Querschnittsanalysen

1.2.2.1. Statische vs. dynamische Perspektive

Das gewählte Querschnittsdesign in dieser Arbeit kann grundsätzlich als vereinfachte Verfahrensweise zur Evaluation von Managementreformen betrachtet werden. In diesem Ansatz werden die eingeführten Reformen (unabhängige Variablen) hinsichtlich ihres statistischen Effekts auf absolut erhobene Leistungsindikatoren (abhängige Variablen) im Rahmen von multivariaten Analysen überprüft.²⁰³ Im konventionellen Vorgehen hingegen bilden die Veränderungen der Leistungsindikatoren, die sich nach der Implementation von Managementreformen ergeben, die abhängigen Variablen, was auch als dynamische Betrachtung bezeichnet wird (Boyne 2003a: 213). Damit soll die logische Sequenz zwischen Reform und Auswirkung so weit wie möglich eingehalten und eine allfällige Kausalität nachvollziehbar gemacht werden. Allerdings existieren in den wenigsten Fällen Verwaltungsdaten über die Situation vor und nach einer Reformeinführung. Performanzmessungen und Leistungsdatenerhebungen wurden durch die Implementierung von NPM-Instrumenten in vielen Verwaltungen überhaupt erst möglich gemacht. Ein Vergleich mit dem Status quo ante ist daher in den seltensten Fällen möglich (Boyne & Gould-Williams 2003: 119), weshalb der überwiegende Teil von empirischen Studien zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Organisationen (*organisational performance*) mit solchen Querschnittsdesigns arbeitet. Es sind daher nur wenige Studien in der Lage, die Effekte von Reformveränderungen effektiv zu messen oder dynamische Modelle mit verzögernden Reformwirkungen zu erfassen (Boyne 2003b: 388). Dies wirft in diesen Querschnittsdesigns oftmals die Frage auf, in welche Richtung sich die Kausalität tatsächlich bewegt: Ist eine negative Performanz nun das Ergebnis nicht wirkender Reformen oder die Ursache dafür, dass Reformen überhaupt erst eingeführt wurden?

1.2.2.2. Zeitpunkt der Reformimplementation

Im föderalen System der Schweiz ist es den Gemeinden in den meisten Fällen selber überlassen, ob und welche Verwaltungsreformen sie durchfüh-

203 Vertreter ökonomisch ausgerichteter Verwaltungswissenschaften kritisieren den Einsatz von OLS-Regressionen, da in den häufig angewendeten OLS-Verfahren mit Mittelwerten gearbeitet wird. In der Praxis wollen jedoch Verwaltungsmanager nicht mittelmäßig sein, weshalb sie andere statistische Methoden wie z. B. die Stochastic Frontier Analysis, die nach dem Optimum und dessen Erfolgsfaktoren suchen, vorschlagen (Walker & Boyne 2009: 437).

ren wollen oder nicht. Diese Freiheiten führten, wie die Resultate dieser Arbeit zur Reformentwicklung aufzeigen (Teil III, Kapitel 4.2), dazu, dass Reformprojekte in den Gemeinden zu unterschiedlichen Zeitpunkten gestartet respektive abgeschlossen wurden. Die Kommunen Englands hingegen bekamen die Einführung von NPM-Reformen *top-down* von der Zentralregierung einheitlich verordnet und haben sie somit zu einem ähnlichen Zeitraum vorgenommen. Bezogen auf die Situation in der Schweiz besteht daher die Möglichkeit, dass die Auswirkungen von kürzlich eingeführten Reformen, bei denen die verursachenden (Implementierungs-)Kosten möglicherweise bereits zum Tragen gekommen sind, während die zu erzielenden Effekte jedoch noch nicht vollständig ersichtlich sind, mit Managementreformen verglichen werden, die ihre Wirkung bereits seit Jahren entfalten können. Gerade zu Beginn der Implementierung von Reformen ist ein hoher Initialaufwand zu erwarten, da Abläufe, Prozesse und Gewohnheiten umgestellt und Mitarbeitende auf neue Arbeitsweisen eingestellt und entsprechend geschult werden müssen. Diesem Umstand wird in der statistischen Überprüfung der Auswirkungen Rechnung getragen, indem nur Managementreformen berücksichtigt werden, welche mindestens seit fünf Jahren in den Gemeinden implementiert sind. Durch dieses Vorgehen wird unter anderem auch der Problematik der *reverse causality* begegnet, die im vorangegangenen Kapitel angesprochen wurde.

2. Wirkungsdimensionen von Managementreformen

Die Auswirkungen von Managementreformen werden entlang von drei unterschiedlichen Analysedimensionen überprüft, der (1) Leistungsdimension, (2) der Systemdimension und (3) der Demokratiedimension. Durch den Fokus auf verschiedene Wirkungsbereiche kann eine fundierte Auseinandersetzung mit den Reformeffekten gewährleistet werden. In der Literatur wird dafür plädiert, neben der Desaggregation von Managementkonzepten (unabhängige Variablen) auch die Wirkungs- und Leistungsseite auf mehrere Bereiche (abhängige Variablen) aufzuschlüsseln (Hammerschmid et al. 2018; Pollitt & Bouckaert 2011; Andrews et al. 2011: 229; Boyne & Gould-Williams 2003: 126). Es lässt sich damit zwar kein vollständiges, jedoch ein wesentlich umfassenderes Wirkungsbild zeichnen, als wenn der Fokus nur auf einem ganz bestimmten Kriterium liegt, wie zum Beispiel der Effizienz oder der Effektivität des Verwaltungshandelns (Andrews & Van de Walle 2013: 765).

Die Vielfalt an potenziell geeigneten Kriterien, an denen die Auswirkungen respektive der Erfolg oder Misserfolg von Managementreformen

festgemacht werden können, erweist sich als erheblich. Je nach theoretischen Ansätzen, den Erwartungen von Anspruchsgruppen (z. B. Politiker, Bürgerinnen und Bürger, Regierung oder Verwaltung) oder den Zielsetzungen von Reformprojekten sind unterschiedliche Wahrnehmungen, Beurteilungen und Gewichtungen der Reformwirkungen zu erwarten (Boyne et al. 2003: 15; Walker & Boyne 2009: 379; Walker & Andrews 2013: 104; Boyne & Gould-Williams 2003: 119; Kuhlmann & Wollmann 2013: 49).²⁰⁴ Dies kann zu etwaigen Spannungen und Zielkonflikten führen, was es besonders herausfordernd macht, den Reformenerfolg zu evaluieren. Was beispielsweise aus betriebswirtschaftlicher Sicht als sinnvoll erachtet wird, muss noch lange nicht ein Gewinn aus der politischen Perspektive darstellen und umkehrt.²⁰⁵

Die vorliegende Grundlagenstudie orientiert sich an einem bewährten Analyserahmen zur Bestimmung der Auswirkungen von Managementreformen, nämlich am Input-Output-Modell von Scharpf (1995), das der Institutionen- und Demokratieforschung entstammt.²⁰⁶ Auf dieses Modell griffen bereits verschiedene europäische Studien zur Wirkungsanalyse lokaler Verwaltungsreformen zurück (vgl. Vetter & Kersting 2003; Kuhlmann 2009a; Bouckaert & Kuhlmann 2016).²⁰⁷ Nach Vetter und Kersting (2003: 11) gilt es, in der Evaluation lokaler Reformen sowohl die *Output-Legitimität* als

204 Für Boyne et al. (2003: 15) gibt es vier Ansätze zur Bestimmung von Evaluationskriterien: 1) Als Kriterien dienen Ziele und Erwartungen eines bestimmten Reformprojekts, die jedoch je nach Projekt unterschiedlich sind und je Umsetzungszeitpunkt kaum zurückverfolgt werden. 2) Theoriegeleiteter Ansatz: Als Kriterien dienen intrinsische Auswirkungen, die z. B. auf einer Theorie (z. B. Public Choice) basieren. 3) Die Kriterien werden durch verschiedene Anspruchsgruppen bestimmt und gewichtet (ein sehr umfassendes, aber auch aufwendiges Verfahren). 4) Der Forscher trifft aufgrund seiner Kenntnisse und der bestehenden Literatur eigenständig eine Auswahl an möglichen Kriterien.

205 Laut Haldemann (1997: 89) werden WoV-Evaluationen aus der Perspektive verschiedener Akteure durchgeführt; dazu zählen: Projektleitung, Mitarbeitende, Amtsleitende, Querschnittsämter, Departementsleitung, Gesamtregierung, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Bürgerinnen und Bürger, Interessengruppen, Einwohnende, Kundinnen und Kunden, Steuerzahlende, Privatwirtschaft, Medien, Wissenschaft.

206 Es lehnt sich an das Input-Output-Modell aus der Systemtheorie an, das von Easton (1957: 384) zur Analyse des politischen Prozesses bzw. Systems entwickelt wurde.

207 Für die Analyse von Resultaten und Wirkungen von Verwaltungsreformen werden in der Theorie eine Reihe von Modellen und Typologien vorgeschlagen, so z. B. das Performance Framework von Pollitt und Bouckaert (2011: 16) oder das Wirkungsmodell von Haldemann (1997). Diese Modelle stellen hohe methodische Anforderungen, insbesondere an die Tiefe von Konzepten sowie an die Messbarkeit und Datenverfügbarkeit von Reformeffekten. Beides kann diese Arbeit in einem schweizweiten, vergleichenden Design jedoch nicht leisten.

auch die *Input-Legitimität* zu betrachten. Aus Sicht der Demokratietheorie von Fritz Scharpf (1999, 1975) kann demokratische Legitimität im Wesentlichen auf zwei Arten erfolgen: Zum einen sind politische Entscheidungen dann legitim, wenn sie die wirklichen Präferenzen der Bevölkerung abbilden und somit dem *Willen des Volkes* entsprechen (Scharpf 1999: 16). Die Legitimität des demokratischen Staates hängt hierbei von der Möglichkeit der Bevölkerung ab, auf politische Belange und Entscheidungen Einfluss zu nehmen (Scharpf 1975: 21). Dies kann zum Beispiel im Rahmen von direkter oder repräsentativer Demokratie, öffentlichen Debatten, Befragungen usw. erfolgen (Vetter & Kersting 2003: 11), was somit dem traditionellen Verständnis von demokratischer Governance entspricht (Widmer 2009: 351).²⁰⁸ Zum anderen leitet die outputorientierte Perspektive die Legitimität von der Fähigkeit des Staates ab, Probleme effizient und effektiv durch kollektive Lösungen zu überwinden (Scharpf 1999: 20). Gutes Regieren kann einen hohen Nutzen für das Gemeinwohl erzielen (Schmidt 2010: 236). Die analytisch unterschiedlichen Input- und Output-Perspektiven werden grundsätzlich komplementär betrachtet (Scharpf 1999: 16). Allerdings gibt es auch Sichtweisen, die diese beiden Dimensionen als kontradiktorisch bezeichnen, wie später noch zu sehen ist (vgl. Kapitel 3.1.5). In der sogenannten *Throughput*-Dimension geht es um eine prozessuale Sicht auf die Legitimität, in der das Zusammenspiel verschiedener Anspruchsgruppen innerhalb von Entscheidungs- und Vollzugsprozessen hervorgehoben wird. Sie lässt sich somit zwischen der Input- und Output-Legitimität verorten (Widmer 2009: 353).

In Anlehnung an dieses Modell werden für die vorliegende Untersuchung die drei folgenden Wirkungsebenen von Managementreformen unterschieden (vgl. Abbildung 19):

208 In modernen Gesellschaften überwiegt stark die Meinung, dass öffentliche Politiken durch die Stimmberechtigten im Rahmen von Abstimmungen kontrolliert werden sollen (Peters 2011: 363).

Abbildung 19: Übersicht zu den drei Wirkungsdimensionen zur vergleichenden Untersuchung der Auswirkungen von Managementreformen in Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen

Wirkungsdimensionen	In Anlehnung an	Indikatoren
Systemdimension	Throughput-Legitimität	Entscheidungswege Verwaltungskultur
Leistungsdimension	Output-Legitimität	Effizienz Effektivität Kundennähe
Demokratiedimension (externe Dimension)	Input-Legitimität	Politische Partizipation Zufriedenheit Demokratie

In der *Systemdimension* werden die Wirkungen innerhalb der Verwaltung betrachtet, beispielsweise schnellere Entscheidungswege, eine klare Aufgabenverteilung oder operative Freiheiten (in Anlehnung an das Throughput-Argument). Die *Leistungsdimension* umfasst die Wirkungen im Bereich der staatlichen Leistungserbringung (Output-Legitimität), zum Beispiel Effizienz, Effektivität und Responsivität. Die *Demokratiedimension* wiederum fokussiert sich auf die Demokratieeffekte einer nach Managementprinzipien geführten Verwaltung (Input-Legitimität). Zu den Indikatoren zählen die politische Partizipation oder die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in der Gemeinde.

Dieser Analyserahmen geht somit weiter als universelle Evaluationsmodelle von Public-Management-Reformen, die sich vorwiegend auf ökonomische Kriterien konzentrieren, wie zum Beispiel das 3E-Modell zu *Economy, Efficiency, Effectiveness* (Boyne 2002: 17) oder der *Input-Output-Outcomes*-(IOO)-Ansatz (OECD 2005: 71; Boyne 2002: 18).²⁰⁹ Allerdings wird der Reformeinfluss nicht so umfassend erfasst wie im Falle des Performance Frameworks von Pollitt und Bouckaert (2011: 16), das neben den Bedürfnissen und Zielen auch Input, Aktivitäten, Output, Intermediate Outcomes und Final Outcomes von Reformen untersucht und bewertet.²¹⁰

209 Diese Modelle eignen sich eher für private Unternehmen. Dazu können auch Forschungsrichtungen gezählt werden, die sich (technischen) Effizienzvergleichen von Kommunen widmen (Balaguer-Coll et al. 2006; da Cruz & Marques 2014).

210 Ein weiteres umfassendes Wirkungsmodell ist dasjenige zu NPM-Evaluationen (oftmals Auftragsstudien) in der Schweiz (Ritz et al. 2016: 84–87; Haldemann 1997: 83), in dem

Angesichts der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes wäre eine solche allumfassende Ergebnis- und Wirkungsbetrachtung wohl ein zu ambitionöses und kaum realistisches Unterfangen.

Die systematische Überprüfung der Auswirkungen von Managementreformen ist – wie oben dargelegt – mit zahlreichen konzeptionellen und methodischen Herausforderungen verbunden. Diese lassen sich kaum in adäquater Weise überwinden. Kausalaussagen zu Wirkungszusammenhängen von Reformen sind daher oftmals sehr schwierig und nicht immer überzeugend zu erzielen (Pollitt & Bouckaert 2011: 18; Kuhlmann 2009a: 52). Dazu trägt auch bei, dass Reformprojekte oftmals in einem Umfeld stattfinden, das durch externe Faktoren (z. B. Wirtschaftswachstum) und weitere reformpolitische Interventionen (z. B. Kostensparprogramme, neue Gesetze und Regulierungen) beeinflusst wird (Pollitt & Dan 2012: 8). Dies erschwert es zusätzlich, bestimmte Wirkungen spezifischen Reformen zuzuschreiben. Die in dieser Studie postulierten Zusammenhänge sind deshalb im Sinne einer erweiterten Kausalität zu verstehen, indem danach gefragt wird, welche Auswirkungen die direkt betroffenen Verwaltungskader und Exekutivmitglieder wahrnehmen.

2.1. Leistungsdimension

In der Leistungsdimension werden Einflüsse von Managementreformen betrachtet, die sich auf die Erbringung öffentlicher Leistungen von Stadt- und Gemeindeverwaltung auswirken, was ein wesentlicher Einflussbereich von Verwaltungsreformen bildet (Vetter & Kersting 2003: 16). Wie oben aufgezeigt wurde (vgl. Teil II, Kapitel 4), erstellen die Gemeinden und deren Verwaltungen öffentliche Aufgaben überwiegend eigenständig, das heißt weder durch eine interkommunale Zusammenarbeit noch durch ein Outsourcing der Aufgaben an Dritte. Ihre Alltagserfahrung mit dem Staat und dessen Leistungserbringung machen die Bürgerinnen und Bürger folglich auf kommunaler Ebene (Walker & Andrews 2013: 104), weshalb in dieser Studie der Leistungsdimension eine besondere Bedeutung zukommt.²¹¹

die Reformeffekte auf verschiedenen Akteursebenen wie Parlament, Regierung, Amtsleiter, Mitarbeiter, Projektleiter usw. betrachtet werden.

211 In der Public-Management-Literatur wird grundsätzlich zwischen Performanz öffentlicher Organisationen (*organizational performance*) und Performanz der Dienstleistungserbringung (*public service improvement*) unterschieden, da unter anderem Letztere auch mehrere öffentliche Organisationen und/oder private Dienstleister beinhalten kann (Boyne 2003a: 213–214).

Die staatlichen Leistungen können anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilt werden. In Bezug auf Managementreformen zählen die Indikatoren Effizienz, Effektivität, Qualität und Reaktivität (*responsiveness*) zu den zentralen Indikatoren (Kuhlmann 2009a: 53; Kuhlmann & Wollmann 2019: 58). Unter Effizienz wird verstanden, dass die zu erbringenden Leistungen mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erstellt oder neue Aufgaben und Leistungen möglichst mit den vorhandenen Ressourcen erfüllt werden können. Eine effektive Aufgabenerbringung ist dann gegeben, wenn die produzierten Leistungen der Verwaltung dem entsprechen, was tatsächlich erforderlich ist. Dieses Erfordernis und die Priorisierung wird in einem politischen Prozess ausgehandelt, damit die knappen Ressourcen einer Gemeinde dort eingesetzt werden, wo es dem Willen der Stimmberechtigten entspricht. Neben Effizienz und Effektivität zählt eine verbesserte Dienstleistungsqualität zu den Reformzielen. Sie ist unter anderem dann gegeben, wenn die Bürgerinnen und Bürger mit den Leistungen zufrieden sind und gleichzeitig die gesetzlichen Erfordernisse und Vorgaben eingehalten werden.

Ein weiteres Kernziel von Managementreformen bildet die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit (*Responsivität*) bei der staatlichen Leistungserbringung, indem die Verwaltung verstärkt auf die veränderten Ansprüche und Bedürfnisse der Kunden eingeht (Haering 2003: 10). Durch die Verwaltungstransformation in ein dienstleistungsorientiertes Unternehmen soll eine kundenfreundlichere Aufgabenerbringung sichergestellt werden (Andrews & Van de Walle 2013: 765). Es wird davon ausgegangen, dass eine Verwaltung, die in der Lage ist, die Signale der Umwelt zu empfangen und auf sie zu reagieren, effektiver arbeiten wird als eine, die sich isoliert (Peters 2013: 110).

Eine Annäherung des Verwaltungshandelns an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zählt zu den Kernanliegen von NPM-orientierten Reformen in der Schweiz (Ladner 2005: 85; Ritz 2005: 62). Daher konzentriert sich diese Studie vor allem auf den Output der Verwaltungstätigkeit analog zu zahlreichen empirischen Arbeiten zu Managementreformen und weniger auf den Outcome, d.h. die Wirkung im weiteren Sinne (Forbes & Lynn 2005: 566; Pollitt & Dan 2011: 31).²¹²

212 Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und ihrer Verwaltung kann nach dem Output oder dem Outcome bestimmt werden, d. h. kurz oder mittelfristig (Johnsen 2018: 399). Outcome-Effekte von Verwaltungsreformen können z. B. ein besseres Sicherheitsempfinden der Bevölkerung sein oder eine zunehmende wirtschaftliche Prosperität der Gemeinde. Solche Effekte kausal zu identifizieren ist jedoch sehr komplex.

2.2. Systemdimension

In der Systemdimension werden die Effekte von Managementreformen auf das verwaltungsinterne Handlungs- und Entscheidungssystem betrachtet. Im Vordergrund stehen organisatorische Faktoren, um die Voraussetzungen zu schaffen, damit eine Verwaltung erfolgreich arbeiten und öffentliche Leistungen so effizient und effektiv wie möglich erbringen kann. In der Evaluationsliteratur zu NPM-Reformen verstehen Ritz et al. (2016: 84) und Haldemann (1997: 87) unter Strukturwandel jene Reformeffekte, die Prozessoptimierungen, Anpassungen der Abläufe und Aufgaben sowie eine verstärkte Kompetenzdelegation an die Verwaltung tangieren. Die letztgenannte Maßnahme soll insbesondere die Handlungsspielräume der Verwaltungskader erweitern, was einer der zentralen Forderungen der Ressourcenpolitik unter NPM entspricht (Ritz 2009a: 9). Eine wesentliche Erwartung der Schweizer Gemeinden betrifft die Verbesserung der internen Organisation, hier sollen die Entscheidungswege durch die Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementansätzen beschleunigt werden (Ladner 2005: 85). Den Fokus auf die prozeduralen Aspekte einer Verwaltung zur Ermittlung der Organisationsperformanz bezeichnet Ritz (2009b: 62) auch als interne Effizienz. Die *Systemdimension* ist zudem Gegenstand bestehender empirischer Studien zu Effekten von Managementreformen in lokalen Verwaltungen in Deutschland (Kuhlmann et al. 2008: 857) und in Schweden (Björk et al. 2019: 27). Die letztgenannte Studie bezeichnet den internen Bereich als Organisationskapazität (*organisational capacity*).²¹³ Die Fähigkeit einer Organisation, zeitnah Entscheidungen zu fällen, kann ein weiterer Indikator für eine effizient arbeitende Verwaltungsorganisation sein. Die Gemeinodeschreiber wurden deshalb gebeten, wie sie die Kapazitäten ihrer Verwaltungen in dieser Hinsicht einschätzen (siehe auch Teil II, Kapitel 3.3).

2.3. Demokratiedimension

Die Demokratiedimension beinhaltet das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik. Im Grundsatz stellt sich die Frage, wer das Sagen hat respektive *who governs* (Dahl 1967) in politisch-administrativen Systemen. In die-

213 Das Konzept der *organisational capacity* oder auch der *administrative* bzw. *management capacity*, ist in der Literatur sehr unscharf respektive uneinheitlich definiert und beschreibt im Prinzip die Mitte der Management-Performanz-Gleichung, also jenen Bereich, der zwischen den Managementreformen und der öffentlichen Dienstleistungserbringung steht: die Systeme und Kapazitäten einer öffentlichen Organisation, die teilweise auch als *Blackbox* bezeichnet werden (Hou et al. 2003: 299).

ser Beziehung lässt sich ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen politischer Kontrolle und der Unabhängigkeit der Verwaltung feststellen (Schedler & Eicher 2013: 376; Sager 2014: 391; Aucoin 1990). Aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung droht die politische Sichtweise zu stark zu dominieren, wenn die Überwachung durch die Politik eng und die Verwaltung gleichzeitig wenig autonom ist (Schedler & Eicher 2013: 376). Der Einfluss von inkompetenten und/oder korrupten politischen Eliten kann die staatliche Leistungserbringung negativ beeinträchtigen (Sager 2014: 391). Eine zu große Unabhängigkeit der Verwaltung bei zugleich geringer politischer Kontrolle hingegen würde zu einer Verselbstständigung der Bürokratie führen und somit zu einer Verschiebung der Macht weg von der Politik und hin zur Verwaltung, was Schedler und Eicher (2013: 376) im Schweizer Kontext als *Defizit der demokratischen Kontrolle* bezeichnen. In den Schweizer Gemeinden, die oftmals in einem Milizsystem organisiert sind, ist die Legislative (Parlamente, Gemeindeversammlungen) von der Exekutive abhängig und diese wiederum von den professionalisierten Verwaltungen, was Letztere in eine relativ starke Position bringt.

Die Einführung von NPM-orientierten Managementreformen nimmt auf diese Machtverhältnisse zwischen Politik und Verwaltung Einfluss. Verwaltungen sollen durch mehr Handlungsspielraum und interne Deregulierung die öffentlichen Institutionen effizienter machen (Aucoin 1990: 122–123). Für NPM-Skeptiker bedeutet diese gewonnene Autonomie die Gefahr einer Machtverschiebung in Richtung Verwaltung und damit eine Einschränkung der Kontrolle durch die Legislative (Widmer & Ruegg 2005: 89). Zudem führt in dieser Lesart die Dominanz von Managementansätzen und der Indikatorenwirtschaft zu einer Versachlichung respektive Entpolitisierung der Politik (Widmer & Ruegg 2005: 90), was zulasten einer aktiven politischen Beteiligung der Bevölkerung gehen kann. Gerade dieses Engagement ist jedoch zentral, damit die lokale Demokratie funktioniert und ihre Kontrollaufgaben mit Blick auf die Verwaltung wahrnimmt, wie verschiedene empirische Befunde zu den Schweizer Gemeinden aufzeigen konnten (Bühlmann 2006; Ladner & Bühlmann 2007).²¹⁴

Aus der Perspektive der neuen Institutionsökonomik hingegen soll mit der Steuerung durch Leistungs- und Wirkungsziele sowie Indikatorensyste-

214 Aus Sicht der Vertreter von beteiligungszentrierten Demokratietheorien (siehe Pateman 1970) strebt eine funktionierende Demokratie eine Beteiligung möglichst vieler zu möglichst vielen relevanten Themen an. Aus einer deliberativen Perspektive hingegen erhalten politische Entscheide dann eine Legitimität, wenn alle verschiedenen Meinungen und Argumente zu einem Sachverhalt in die Diskussion eingebracht wurden (Teorell 2006: 803).

me nicht zuletzt mehr Transparenz geschaffen werden, was dem Prinzipal mehr Instrumente an die Hand gibt, um den Agenten effektiv zu führen (Sager & Ritz 2010: 130). Die WöV beinhaltet ein staatspolitisches Element, welches das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik grundsätzlich hinterfragt. In der auch als Staatsleitungsreform bezeichneten Reform (Mastronardi 2005) sollte die politische Führung durch den Fokus auf die strategischen Aufgaben und die Steuerung durch Wirkungsziele gestärkt werden (Ritz & Sager 2010: 120). Die Demokratiedimension fokussiert sich deshalb auf die Veränderungen der demokratischen Kontrolle und auf die Demokratiequalität, was auch die zentrale Frage der Legitimität staatlichen Handelns umfasst (Kickert 1997: 33).

3. Auswirkungen von Managementreformen: Quantitative Analyse

3.1. Theoretische Grundlagen: Managementreformen und ihre Auswirkungen

3.1.1. Strategische Planung

Die strategische Führung soll die Problemlösungs- und Leistungsfähigkeit der Gemeinden und ihrer Verwaltungen erhöhen, indem diese sich vorausschauender und schneller an das dynamische und sich stetig verändernde Umfeld anpassen können und zugleich interne und externe Anspruchsgruppen, insbesondere die Erwartungshaltung der Bevölkerung und der Mitarbeitenden, berücksichtigen (Schedler & Siegel 2004: 17). Dies war eine Kernanliegen von NPM-Reformen in Schweizer Gemeinden zu Beginn der Jahrtausendwende (Ladner 2005: 85). Zu den Auswirkungen von strategischer Führung und Planung gibt es relativ wenig Theorie. Die Befürworter des Ansatzes gehen von einer Reihe positiver Effekte aus. So fordert die formale Planung vom Management eines Gemeinwesens oder einer Organisation, sich über die konkreten Ziele und deren Priorisierung im Klaren zu sein. Dadurch soll ein Handlungs- und Entscheidungsrahmen geschaffen werden, an dem sich die Allokation der begrenzt vorhandenen Ressourcen ausrichten kann (Boyne 2010: 62; Poister et al. 2010: 524). Dies reduziert nicht zuletzt das am Eigennutz orientierte Verhalten der Verwaltungsmanager (Weiss 2015:2). Durch die strategische Führung kann eine Gemeinde und deren Verwaltung effizienter und effektiver arbeiten, weil sie ständig bestrebt ist, ihre knappen Mittel und Ressourcen an den relevanten mittel- und langfristigen Zielsetzungen zu orientieren. Eine organisationsweite Zielformulierung und Planung kann sich zudem integrativ auf eine Verwaltung auswirken, indem verschiedene Aktivitäten zusammengeführt

und separate Funktionen und Bereiche in das große Ganze einfügt werden (Poister & Streib 1999; Boyne 2010; Boye & Gould-Williams 2003). Dies ermöglicht ein einheitlicheres und effektiveres Agieren in Richtung der definierten Vorgaben und Ziele der Verwaltung.²¹⁵

Anhand der Planungsdokumente können zudem die Zielsetzungen und Aufgaben kommuniziert werden. Dies gilt einerseits gegenüber den Verwaltungsmitarbeitenden selbst, was dazu führt, dass sie ihre Tätigkeiten an diesen Zielen ausrichten und somit effektiver arbeiten können (Boyne & Gould-Williams 2003: 116). Andererseits soll gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Parteien sowie weiteren externen Anspruchsgruppen Transparenz hergestellt werden, was staatliches Handeln nachvollziehbarer macht und dessen Akzeptanz erhöht. Die strategische Planung bringt somit Logik, Einheit und Synergien in die Entscheidungsprozesse, was zusammen betrachtet die Leistungsfähigkeit einer Organisation verbessern soll (Boyne 2010: 62).

Der Planungsansatz und seine postulierten positiven Effekte sehen sich jedoch auch fundamentaler Kritik ausgesetzt. Ein grundsätzlicher Einwand basiert auf der Theorie des Inkrementalismus von Lindblom (1959). Aus dessen Sicht ist die Planungsrationale nicht praktikabel, da die Komplexität der politischen Entscheidungsfindung ein rationales Vorgehen für Entscheidungsträger unmöglich macht (Lindblom 1959: 81). Durch kognitive und kulturelle Faktoren, welche die strategische Planung in den Verwaltungen einschränken können, kommt es deshalb *nicht zu optimalen, sondern höchstens zu befriedigenden Lösungen* (Schedler & Siegel 2004: 34). Ferner werden auch erhebliche technische Schwächen wie fehlende Daten und Informationen (Boyne & Gould-Williams 2003: 117) oder mangelnde strategische Fähigkeiten und Kapazitäten der handelnden Akteure genannt (Johnsen 2016: 335). Ungeachtet dessen weisen empirische Forschungsarbeiten auf lokaler Ebene mehrheitlich auf eine positive Wirkungsweise der strategischen Führung und Planung hin. In Gemeinden und deren Verwaltungen, die mit strategischer Führung arbeiten, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Leistungsfähigkeit öffentlicher Organisationen gesteigert wird, wie die Meta-Analysen von Poister et al. (2010: 539) und Walker & Andrews (2013) aufzeigen, weshalb folgende Hypothese überprüft wird:

215 Im strategischen Management werden interne Managementprozesse, Projekte und Initiativen mit den angestrebten Vorgaben in Verbindung gebracht (Poister & Streib 1999b: 308). Es verknüpfen sich operativ taktische Entscheidungen im Tagesgeschäft mit den längerfristigen Zielsetzungen. Ein anhaltender Überwachungsprozess, der frühzeitig Probleme, Risiken und Gefahren für die Zielerreichung identifiziert oder antizipiert, ist hierbei von großer Bedeutung (Poister & Streib 1999b: 309).

H₁: Strategische Planung hat einen positiven Einfluss sowohl auf die Leistungs- als auch auf die Systemdimension der Verwaltung.

3.1.2. Verwaltungssteuerung und Organisation (NPM-Kernelemente)

Anhand der Veränderung der Verwaltungsführung von einer Input- zu einer Outputsteuerung soll die Erbringung öffentlicher Leistungen effizienter, effektiver und transparenter gestaltet werden. In den Produktdefinitionen werden für die zu erbringenden Leistungen Preise, Ziele, Indikatoren, Messverfahren und Zuständigkeiten definiert, was das Verwaltungshandeln nicht nur nachvollziehbarer und verbindlicher macht, sondern die Ressourcen- und Budgetallokation optimiert, da die Leistungen mit dem finanziellen Aufwand verbunden werden (vgl. Teil III, Kapitel 3.3). Die Verwaltungsstrukturen, Mitarbeitenden und Ressourcen orientieren sich direkt an den Vorgaben zur Leistungserstellung und werden somit konsequent an den Zielen und Aufgaben der Verwaltung ausgerichtet. Das Verwaltungshandeln wird zudem messbar gemacht und kann folglich überprüft werden, was budgetmaximierendes Verhalten eindämmen soll (u. a. durch Controllingssysteme).

Bei festgestellten Zielabweichungen kann zudem zeitnah reagiert werden und es lassen sich Korrekturmaßnahmen einleiten. Dies steigert die Effizienz, Effektivität und Qualität in der Leistungserbringung (Wang 2002; Palmer 1993; Poister & Streib 1999). Insbesondere die Erhöhung der Dienstleistungsqualität war eine wichtige Zielsetzung der NPM-orientierten Reformen in Schweizer Gemeinden (Ladner 2009: 64–65).

Die Neuausrichtung der Verwaltungssteuerung zieht auch strukturelle und organisatorische Veränderungen nach sich. So sollen flachere Hierarchien, eine konsequente Trennung von strategischen und operativen Aufgaben sowie die Delegation von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung an die Verwaltungsmanager angestrebt werden (vgl. Teil III, Kapitel 3.3). Die Erwartung besteht darin, mit einer klareren Rollen- und Aufgabenverteilung (u. a. durch Leistungsaufträge) und einer erhöhten Verwaltungsautonomie in der Mittelverwendung (Globalbudgets) die Verwaltungsarbeit effizienter und effektiver zu gestalten. Zudem ist von einer Steigerung des Verantwortungsbewusstseins und der Motivation der Verwaltungsangestellten auszugehen. Durch die Ziel- und Indikatorenorientierung werden die Freiheiten der Verwaltungsmanager relativ breit abgesteckt, was das unternehmerische Denken und Handeln fördern soll (u. a. Kostendenken, Innovationen). Eine höhere interne Autonomie ermöglicht es weiter, dass die Verwaltungen schneller entscheiden – ein Hauptziel von NPM-Reformen in den Schweizer Gemeinden (Ladner 2009: 64–65) – und sich flexibler auf die Veränderun-

gen der Kundenbedürfnisse einstellen können. Empirische Studien zeigen, dass Verwaltungen in dezentraleren Organisationsstrukturen tendenziell effizienter und effektiver funktionieren (Andrews et al. 2007: 59). Es wird deshalb von folgender Annahme ausgegangen:

H₂: Die Implementation von Verwaltungssteuerung und Organisation hat einen positiven Effekt sowohl auf die Leistungsdimension als auch die Systemdimension.

3.1.3. Kundenorientierung

Mit der verstärkten Ausrichtung der Verwaltung auf die Bedürfnisse und Präferenzen der Kundinnen und Kunden respektive Bürgerinnen und Bürger soll die öffentliche Leistungserbringung verbessert sowie eine erhöhte Effektivität in öffentlichen Organisationen sichergestellt werden (Aberbach & Christensen 2005: 226). Aus Sicht der Befürworter von NPM kann durch eine konsequente Kundenorientierung eine schnellere Reaktionsfähigkeit respektive Anpassung an veränderte Kundenbedürfnisse gewährleistet werden, was ein effizienteres und effektiveres Verwaltungssystem entstehen lässt. Einerseits werden die Ressourcen und Mittel vermehrt dort eingesetzt, wo sie tatsächlich für den Kunden einen Mehrwert bringen (Osborne & Gaebler 1992: 184). Andererseits orientieren sich die Strukturen, Prozesse und Abläufe innerhalb der Verwaltung an jenen Leistungen, die den Kundinnen und Kunden angeboten werden sollen.

Für Osborne und Gaebler (1992: 182) führt die Kundenausrichtung zudem zu einer marktähnlichen Situation, indem die Verwaltung anhand einer möglichst schlanken, qualitätsorientierten und innovativen Leistungserbringung ihre Kunden – und somit letztlich die Bürgerinnen und Bürger – zufriedenstellen möchte. Dies trifft auch dann zu, wenn die Wahlfreiheit in Bezug auf *Voice* oder *Exit* mit größeren Hürden verbunden ist als in einem freien Markt. Ein weiteres Argument für eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung bezieht sich auf die höhere Transparenz, die mit der stärkeren Kundenausrichtung geschaffen werden soll. Anhand wiederkehrender Überprüfungen des Angebots, des Outputs sowie der Qualität der Leistungserbringung, zum Beispiel durch Kundenbefragungen, kann die Verwaltung für ihr Handeln stärker verantwortlich gemacht werden. Durch diese Verantwortlichkeit reduziert sich nicht nur die Machtasymmetrie zwischen Verwaltung und Bürgern. Es spornt die Verwaltungsmanager und -mitarbeitenden auch stärker an, die Leistung möglichst qualitativ hochstehend, effizient und effektiv zu erledigen. Verschiedene empirische Studien auf nationaler und lokaler Ebene zeigen, dass sich die Kundenorien-

tierung positiv auf die Wahrnehmung von Verwaltungskadern hinsichtlich unterschiedlicher Leistungsdimensionen wie Effizienz oder Dienstleistungsqualität auswirkt (Hammerschmid 2018: 15; Bogumil et al. 2007: 72). Es wird daher folgende Hypothese überprüft:

H₃: Die Kundenorientierung hat einen positiven Einfluss sowohl auf die Leistungs- als auch auf die Systemdimension der Verwaltung.

3.1.4. HR-Management

Mit der Veränderung der Personalpolitik in Richtung eines privatwirtschaftlichen HR-Managements, vor allem in Form von leistungsabhängigen Gehaltssystemen, wird eine Verbesserung der Effizienz von öffentlichen Organisationen sowie eine Steigerung der Mitarbeitermotivation und die Ausrichtung der Verwaltung auf leistungsorientiertes Arbeiten erwartet (Proeller et al. 2016; Emery & Giauque 2001: 153; Osborne & Gaebler 1992). Durch die Verbindung von Arbeitsleistungen und finanziellen Anreizen sollen die Angestellten motiviert werden, zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Produktivität öffentlicher Organisationen beizutragen (Ingraham 1993: 330). Flexible Kompensationsregime sollen zudem die Stellen im öffentlichen Sektor interessanter und attraktiver gestalten (OECD 2012: 11). Talentierte und gut qualifizierte Mitarbeiter sollen so rekrutiert oder in der Verwaltung gehalten werden können. Damit will sich die Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber positionieren, um im Wettbewerb um die besten Talente mit dem privaten Sektor mithalten zu können (OECD 2005; Spano & Monfradini 2018).

Inwiefern die Implementation dieser Systeme tatsächlich zu den genannten Effekten führt, ist in der Literatur allerdings umstritten (Emery 2004: 159). Vor allem der kausale Link zwischen leistungsabhängiger Bezahlung, Mitarbeitermotivation und Leistungsfähigkeit der Organisation wird hierbei in Zweifel gezogen (Spano & Monfradini 2018: 321). Während die Metaanalyse von Weibel et al. (2009: 387) positive Effekte identifizieren kann, kommen andere Studien zu einem weitaus kritischeren Fazit (Kauhanen & Piekkola 2006: 149). Sie stellen fest, dass die Verheißungen von Leistungslohnsystemen mehrheitlich nicht erfüllt werden können (z. B. Perry et al. 2009: 43). Ungeachtet dessen ist dieses HR-Management-Instrument nach wie vor in den Schweizer Gemeinden verbreitet, wenn auch nicht so stark wie im öffentlichen Sektor in anderen OECD-Ländern (OECD 2005; OECD 2012). Die internationale Popularität wird damit begründet, dass diese Systeme andere interne Management- und Organisationsveränderungen begünstigen können, so zum Beispiel Zielbildungsprozesse, klarere Aufga-

bendefinitionen, flexibleres Agieren oder eine verbesserte Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden (OECD 2005: 12). Die positive Wirkung dieser Lohnsysteme auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung soll deshalb auch indirekt erfolgen, indem sie als Katalysator für andere Managementreformen dienen. Es wird daher von folgender Hypothese ausgegangen:

H₄: Die Implementation von Leistungslohnsystemen wirkt sich sowohl auf die Leistungs- als auch auf die Systemdimension positiv aus.

3.1.5. Einfluss von Managementreformen auf die Demokratiedimension

Ein zentrales Anliegen verwaltungspolitischer Interventionen liegt darin, die lokale Demokratie zu erhalten, indem die demokratische Legitimität dieser Reformen sichergestellt wird. In der Diskussion und Analyse von Auswirkungen lokaler Managementreformen gilt es deshalb der demokratischen Legitimation, verstanden als Akzeptanz und Unterstützung von Normen, Regeln und Prozeduren demokratischer Systeme, Aufmerksamkeit zu widmen (Vetter & Kersting 2003: 11).

Verschiedentlich wird die Vorstellung geäußert, dass die Verbesserung der staatlichen Effektivität gleichzeitig ein Verlust an Demokratiequalität bedeutet und umgekehrt die Stärkung der Demokratie zulasten der Leistungsfähigkeit des Staates geht (Dahl & Tufto 1973: 138). Daraus resultiert die Annahme, dass sich eine weitreichende demokratische Mitbestimmung und eine effiziente Leistungserbringung gegenseitig ausschließen, was als *demokratisches Dilemma* bezeichnet wird (Dahl 1994). Arbeitet die Stadt- oder Gemeindeverwaltung effizient und erbringt sie darüber hinaus auch die Dienstleistungen, die auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bevölkerung abgestimmt sind, verfügt ein solches System im Sinne von Scharpf (1975, 1999) über demokratische Output-Legitimität. Dennoch muss auch in diesem Fall die demokratische Kontrolle der politischen Agenda und der zu treffenden Entscheidungen den Bürgerinnen und Bürgern überlassen sein, damit ein demokratisches System gewährleistet ist (Denters et al. 2014: 7). Dies entspricht einem Verständnis von Demokratie, das in vielen modernen Gesellschaften überwiegt (Peters 2010: 363) und das in hohem Maße für Schweizer Gemeinden mit ihren zahlreichen direktdemokratischen Verfahren gilt (Ladner & Fiechter 2012).

Insbesondere Managementreformen stehen jedoch in der Kritik, einen nachteiligen Effekt auf die Demokratie und deren Mitwirkungsprozesse auszuüben. Für Kritiker legen NPM-orientierte Managementreformen einen zu starken Fokus auf die Effizienz-, Effektivitäts- und Qualitätssteigerung sowie

auf die Kunden- und Dienstleistungsorientierung und somit auf die Output-Legitimität staatlichen Handelns (u. a. Knöpfel 1995; Peters 2011). Durch die Einführung von ökonomischen Prinzipien und einer Managementlogik werde die Politik de facto an die Seitenlinie gedrängt und die demokratische Kontrolle auf das Verwaltungshandeln nehme dadurch ab. Den Managementreformen wird daher eine Mitverantwortung an den Rückgängen der Stimmbeteiligung und der Parteienlandschaft gegeben, die seit Jahren zu beobachten sind (Peters 2010: 367).

3.1.5.1. Situation in der Schweiz

Die Schweizer Gemeinden befanden sich in den 1990er-Jahren aufgrund des schwachen Wirtschaftswachstums und der ihnen zusätzlich übertragenen staatlichen Aufgaben in einer schwierigen Lage. Vielerorts sahen sie sich kaum imstande, die Aufgabenerbringung in adäquater Weise sicherzustellen (Ladner & Steiner 1998; Ladner et al. 2000; Ladner 2001). Viele der Anfang der 2000er-Jahre initiierten Gemeindereformen, allen voran die Einführung verschiedener Elemente des New Public Managements, zielten hauptsächlich auf die Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit in den Gemeinden ab (vgl. Teil II, Kapitel 1). Sie richteten sich folglich an eine Verbesserung der Output-Dimension demokratischer Selbstbestimmung (Scharpf 1999: 16). Im Vordergrund der Reformen standen primär Sachziele wie die Steigerung von Effizienz und Effektivität. Kübler und Ladner (2003: 151) sprechen daher von einem *efficiency bias*, mit dem sich die Schweizer Gemeindereformen zur Jahrtausendwende charakterisieren lassen. Eine Stärkung der Demokratie war hingegen kein prioritäres Ziel (Ladner 2005; Ladner 2009). Es gab somit kein Gegengewicht zu outputorientierten Reformen, indem gleichzeitig eine Stärkung lokalpolitischer Partizipation stattfand, wie es in zahlreichen europäischen Ländern wie Deutschland, Italien oder Norwegen der Fall war (Vetter & Kersting 2003; Bouckaert & Kuhlmann 2016). Mit ein Grund war, dass im lokalpolitischen System der Schweiz bereits zahlreiche direktdemokratische Instrumente wie das kommunale Initiativ- und Referendumsrecht vorhanden sind (Kübler & Ladner 2003: 151).

Ähnlich wie in vielen westlichen Demokratien haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten auch die Rahmenbedingungen der Gemeindepolitik in der Schweiz erheblich gewandelt und die Input-Dimension der lokalen Selbstbestimmung geschwächt. In zahlreichen Gemeinden hat das Interesse an lokaler Politik deutlich abgenommen, was sich an der stetig zurückgehenden Partizipation an lokalen Wahlen und Abstimmungen zeigt (Ladner 2016: 36; Kübler et al. 2016). Vielerorts wird deshalb ein Demokratiedefizit beklagt (Haus 2016: 20). Einige Gemeinden bekunden zudem Schwierig-

keiten, für die ehren- und teilamtlichen Exekutivämter ausreichend und genügend qualifizierte Freiwillige zu finden, was in manchen Augen das Milizsystem in seinen Grundzügen bedroht (Müller 2018; Freitag; Bundi & Flick Witzig 2019). Mit der Rekrutierungsproblematik eng verbunden ist das Verschwinden zahlreicher Ortsparteien, vor allem in den kleineren Gemeinden. Mit dem Niedergang der lokalen Parteien geht häufig auch eine Entpolitisierung der Gemeindepolitik einher, und in den Gemeindeexekutiven dominieren zunehmend die Parteilosen (Ladner 2014).

3.1.5.2. Theoretische Herleitung

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen interessiert es, inwiefern die Nutzung von Managementinstrumenten einen Einfluss auf die lokalen Demokratiesysteme hat. Aus Sicht der Kritiker tragen verschiedene Mechanismen dazu bei, dass die Input-Legitimität geschwächt wird. Durch die Dezentralisierung und die damit verbundenen autonomeren Verwaltungsstrukturen werde es den Verwaltungskadern ermöglicht, den öffentlichen Sektor maßgebend zu steuern, was vormals der Politik und Regierung vorbehalten gewesen sei (Peters 2010: 367). Mit dem Fokus auf die Performancemessung zielen ferner das Handeln der verantwortlichen Akteure primär auf den Output der Verwaltung und dessen Messindikatoren, was Peter Knoepfel (in Buschor 2005: 18) als *Indikatokratie* bezeichnet. In der Folge werde zwar die Leistungstransparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürger erhöht, was sich jedoch an die Regierung und die Verwaltung selbst richte und nicht etwa an die Parteien oder Politiker direkt, weshalb kaum eine politische Mobilisierung zu erwarten sei (Peters 2010).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Umwandlung der Bürgerinnen und Bürger in Kundinnen und Kunden (Schmidt 2010: 241), weil dadurch die auf das Gemeinwohl orientierten *Citoyens* auf die Rolle von Konsumenten reduziert würden. Dies könne eine überhöhte Anspruchshaltung der Bevölkerung gegenüber der staatlichen Leistungserbringung erzeugen. Zugleich verstünden sich die Kundinnen und Kunden jedoch kaum als Staatsbürger, weshalb sie weniger neigten, sich in einem Gemeinwesen zu engagieren. Es sei deshalb von einem abnehmenden Willen des Bürgers auszugehen, an der lokalen Politik teilzuhaben und zu partizipieren (Peters 2010: 367).

Durch die zentrale Rolle der Manager, die Betonung des Performance Managements sowie den Rollenwechsel vom Bürger zum Kunden tendieren Managementreformen folglich in den Augen der Kritiker zu einem Entpolitisierungsprozess und einer Entkoppelung der Verwaltung von der Politik. Wichtige staatspolitische Grundsätze wie Ausgleich, Solidarität und

gleicher Zugang zu öffentlichen Leistungen werden aus dieser Sicht einer effizienteren und effektiveren Leistungserbringung untergeordnet (Peters 2010: 368) oder hebeln gar Grundsätze des rechtsstaatlichen, demokratischen Sozialstaates aus (Knoepfel 1995), was zur folgenden Hypothese führt:

H_{5a}: Die Reformen im Bereich Steuerung & Organisation, Kundenorientierung oder strategische Planung haben einen negativen Effekt auf die Demokratiedimension.

Aus Sicht von Befürwortern sind Managementreformen – im Falle der NPM-Kerninstrumente – hingegen als umfassende Staatsleitungsreform zu verstehen, die das gesamte politisch-administrative System der Gemeinde beeinflussen. So soll eine klarere Rollenverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung dafür sorgen, dass sich die Politik auf normativ-strategische Aufgaben konzentrieren kann, während sich die Verwaltung überwiegend den operativen Belangen widmet. Dadurch soll Politik und Regierung vom Tagesgeschäft entlastet werden, was den betreffenden Akteuren mehr Freiraum verschaffe, um sich auf die Gestaltung von Gemeindepolitik zu konzentrieren. Mit dem Perspektivenwechsel von einer Input- zu einer Outputsteuerung sowie einer langfristig ausgerichteten Planung (Gemeindeleitbild, Legislaturprogramm) sollen Managementreformen nach dem Vorbild von NPM für mehr Transparenz im Regierungs- und Verwaltungshandeln sorgen, was die staatliche Tätigkeit für Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbarer und verständlich mache. Anhand von Kunden- und Bürgerbefragungen könne die Bevölkerung zudem in die öffentliche Leistungsgestaltung einbezogen werden, womit auch weitere wichtige Akteure jenseits der Stimmberechtigten eine Stimme erhielten, wie beispielsweise Unternehmen, ausländische Mitbewohnende und Jugendliche (Kersting & Vetter 2013: 17). Daher wird von folgender Hypothese ausgegangen, die zu H_{5a} in Konkurrenz steht:

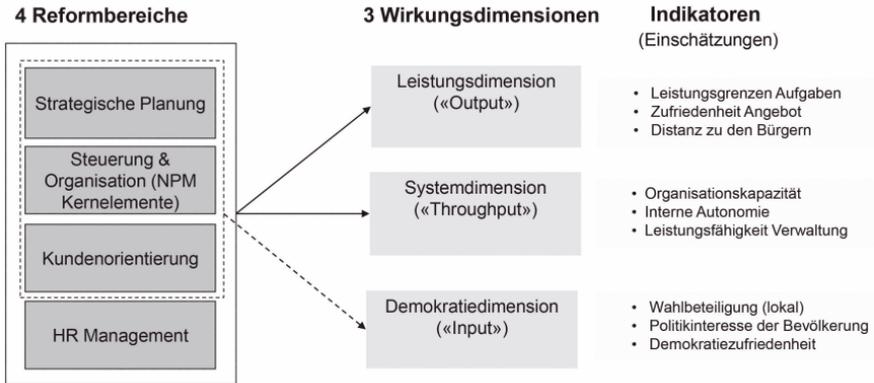
H_{5b}: Die Auswirkungen von Reformen im Bereich Steuerung & Organisation, Kundenorientierung oder strategische Planung auf die Demokratiedimension werden positiv wahrgenommen.

3.1.6. Die Hypothesen und Wirkungsdimensionen in der Übersicht

In der Übersicht in Abbildung 20 werden die oben hergeleiteten Hypothesen sowie die Wirkungsdimensionen und deren Indikatoren nochmals in grafischer Form dargelegt. Der Reformbereich HR-Management wird im Gegensatz zu den anderen Reformen nicht auch auf seinen Einfluss auf

die Demokratiedimension überprüft, da es sich primär um eine interne Verwaltungsreform handelt.

Abbildung 20: Übersicht über die diskutierten Reformbereiche, Hypothesen, Wirkungsdimensionen und Indikatoren



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2. Operationalisierung

3.2.1. Abhängige Variablen: Wirkungsdimensionen

Im Folgenden werden die abhängigen Variablen (Indikatoren) entlang der drei Wirkungsbereiche *Leistungsdimension*, *Systemdimension* und *Demokratiedimension* näher erläutert und operationalisiert.

3.2.1.1. Indikatoren der Leistungsdimension

Der Einfluss von Managementreformen in Bereich der öffentlichen Leistungserbringung wird anhand der Indikatoren Effizienz, Effektivität und Responsivität untersucht. Zur Messung von Effizienz stützt sich diese Arbeit auf die Wahrnehmung von Leistungsgrenzen durch die Gemeindeglieder in der Erbringung von 32 verschiedenen Gemeindeaufgaben (vgl. Teil II, Kapitel 4.1). Diese wurden in der Gemeindegliederbefragung 2017 wie folgt erhoben: *Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund von Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sicht-*

bar? Die Gemeindeglieder wurden gebeten, für 32 unterschiedliche Gemeindeaufgaben auf folgender 5-stufigen Skala zu wählen: 1 = keine LG in Sicht, 2 = LG in Sicht, 3 = LG erreicht, 4 = LG überschritten und 5 = betrifft Gemeinde nicht. Aus den Antworten wird für jede Gemeinde ein arithmetischer Leistungsgrenzen-Index erstellt. Für die Berechnung werden nur diejenigen Aufgaben berücksichtigt, die von der Gemeinde in Eigenerstellung erbracht werden (vgl. Teil II, Kapitel 4.4). Die Leistungsgrenzen gelten als relevanter Indikator für die Erfassung und den Vergleich der Gemeindeperformanz, weshalb sie in verschiedenen Gemeindestudien in der Schweiz verwendet werden (z. B. Ladner et al. 2013; Steiner & Kaiser 2017).

Die Effektivität der Gemeindeleistungen wird anhand folgender Frage erfasst: *Wie beurteilen Sie das Leistungsangebot Ihrer Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Größe?* Diese Frage war Bestandteil sowohl der Gemeindegliederbefragung 2017 (Frage 31, vgl. Anhang 5) als auch der Exekutivmitgliederbefragung 2017. Die Befragten wurden gebeten, auf einer 10-stufigen Skala von 1 (*sehr schlecht*) bis 10 (*sehr gut*) zu antworten. Es werden daher die Antworten aus beiden Umfragen verwendet (arithmetisches Mittel), um die Perspektive beider Informanten zu berücksichtigen, was die Validität dieses Indikators erhöht.

Als Indikator für die *Responsivität*, das heißt die Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Kundinnen und Kunden und Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde, dient folgende Frage 54 (vgl. Anhang 5) der Gemeindegliederbefragung 2017: *Konkrete Probleme der Gemeindeverwaltung: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen? ... die Distanz zu den Bürgern/-innen ist zu groß.* Die Einschätzung der Gemeindeglieder erfolgte auf einer 5er-Likert-Skala von 1 = *trifft überhaupt nicht zu* bis 5 = *trifft völlig zu*. Der Messindikator umfasst somit nicht allein die Frage nach der Zufriedenheit der Kunden, die bestimmte Leistungen in Anspruch nehmen, sondern vor allem auch ganz allgemein die nach der Nähe der Verwaltung zur Bevölkerung, also zu den Kunden, den Repräsentanten von Kunden (z. B. die Eltern von Schulkindern) und der Bevölkerung.

3.2.1.2. Indikatoren der Systemdimension

Die Operationalisierung der Systemdimension erfolgt anhand arbeitsorganisatorischer und prozeduraler Faktoren des internen Verwaltungssystems. Diese Faktoren wurden in der Gemeindegliederbefragung 2017 (Frage 54) wie folgt erhoben (vgl. auch Teil II, Kapitel 3.3): *Konkrete Probleme der Gemeindeverwaltung: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen?*

- ... viele Prozesse sind zu kompliziert;
- ... die Aufgaben sind zu wenig klar definiert;
- ... es fehlt an operativen Freiheiten;
- ... die Entscheidungswege sind lang.

Die Gemeindeschreiber bewerteten ihre Wahrnehmung auf einer 5er-Likert-Skala von 1 = *trifft überhaupt nicht zu* bis 5 = *trifft völlig zu* für jede der oben erwähnten Aussagen. Die ersten beiden Antworten zu den Prozessen und Aufgaben werden zu einem Index der *Organisationskapazität* zusammengefasst. Im Weiteren wird ein Index *Interne Autonomie* aus dem Umfang an operativen Freiheiten und der Dauer der Entscheidungswege gebildet. Diese beiden Bereiche sollten, wie die Gemeinden zu Beginn der 2000er-Jahre geäußert haben, durch NPM-orientierte Reformen optimiert werden (Ladner 2005: 85; Schedler & Proeller 2011: 93; Ritz 2009: 9; Rieder & Lehmann 2004).

Darüber hinaus soll eine allgemeine Selbsteinschätzung zur Leistungsfähigkeit der Verwaltung als Indikator der Systemdimension dienen. Hierfür wird an die Frage 55 *Wie beurteilen Sie die Leistungsfähigkeit Ihrer Gemeindeverwaltung?* angeknüpft, welche die Gemeindeschreiber auf einer 10er-Skala von 1 = *sehr schlecht* bis 10 = *sehr gut* beantworten konnten. Die Verwendung dieses Messindikators kann darüber Auskunft geben, inwiefern die Stadt- und Gemeindeverwaltungen die Kapazitäten haben, um den an sie gestellten Anforderungen gerecht zu werden.²¹⁶

3.2.1.3. Indikatoren der Demokratiedimension

Ein zentraler Faktor der lokalen Demokratiequalität ist die politische Partizipation (Denters et al. 2014: 215).²¹⁷ Eine möglichst hohe politische Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger stärkt die demokratische Kontrollfunktion und minimiert das Risiko, dass sich nur ein bestimmter Bevölkerungsteil an den kollektiven Entscheidungen für das Gemeinwohl beteiligt.²¹⁸

216 Die Studie von Hammerschmid et al. (2018: 14) zu den Auswirkungen der Managementreformen im öffentlichen Sektor zeigt anhand einer Umfrage unter Führungskräften in 20 europäischen Ländern, dass eine globale Leistungsvariable mit einzelnen Leistungsdimensionen wie Kosten und Effizienz oder Servicequalität teilweise positiv korreliert.

217 Im Zusammenhang mit Wahlen nennen Denters et al. (2014: 215) auch die Auswahlmöglichkeit zwischen ausreichend unterscheidbaren Kandidaten als wesentliches Element der lokalen Demokratiequalität.

218 Aus Sicht der Vertreter von beteiligungszentrierten Demokratietheorien (siehe Pateman 1970) strebt eine funktionierende Demokratie eine Beteiligung möglichst vieler zu möglichst vielen relevanten Themen an. Aus einer deliberativen Perspektive hingegen erhalten politische Entscheide dann eine Legitimität, wenn alle verschiedenen Meinungen

Die Auswirkungen der Managementreformen auf die Demokratie werden anhand der konventionellen politischen Partizipation gemessen, und zwar in Form von Wahlen (Schultze 2010: 724). Nach Lijphart (1995: 15) zeigt sich die demokratische Legitimität insbesondere am Teilnahmeverhalten bei Wahlen. Als Messindikator dient deshalb die durchschnittliche Wahlbeteiligung der Gemeindebevölkerung in Prozent an den letzten Gemeindevahlen, die in der Gemeindegliederbefragung 2017 (Frage 35) erhoben wurde: *Wie groß war die Wahlbeteiligung in Ihrer Gemeinde bei den letzten Wahlen der Gemeindeexekutive (Antwort in %)?* Da verschiedene Gemeinden die Exekutive in der Gemeindeversammlung wählen, kann der Wahlort einen erheblichen Unterschied auf die Wahlbeteiligung machen. Es wird deshalb zusätzlich eine Dummy-Variable zum Legislativsystem erfasst: Gemeindeparlament vorhanden (= 1), kein Parlament (= 0) (Angaben aus der Gemeindegliederbefragung 2017, Frage 45).

Wie es um die lokale Demokratie bestellt ist, kann im Weiteren anhand des Behagens der lokalen Akteure im Hinblick auf die Funktionsweise des demokratischen Systems erfasst werden. In Anlehnung an das Konzept des politischen Vertrauens gegenüber Lokalpolitikern wird davon ausgegangen, dass seitens der verschiedenen politischen Akteure Erwartungen gegenüber der Gemeindegliederdemokratie vorhanden sind (Denters et al. 2014: 167). Anhand der Zufriedenheit mit der Funktionsweise der lokalen Demokratie lässt sich beispielsweise erfassen, inwiefern eine Entfremdung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem demokratischen System stattfindet. Ausschlaggebend kann hierbei sein, inwiefern die Bürgerinnen und Bürger und andere Akteure den Eindruck haben, auf die politischen Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen zu können (Haus et al. 2016: 15). Die Demokratiezufriedenheit wird, hier jedoch direkt aus der Sicht der beiden genannten Akteure, anhand folgender Frage erhoben (Gemeindegliederbefragung 2017, Frage 30, sowie Exekutivmitgliederbefragung 2017, Frage 34): *Wie zufrieden sind Sie – alles in allem – mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Ihrer Gemeinde funktioniert?* Die Antworten erfolgen wiederum auf einer 7er-Likert-Skala von 1 = *äußert unzufrieden* bis 7 = *äußert zufrieden*.²¹⁹

Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sich die Bevölkerung für das politische Geschehen und die entsprechenden Zusammenhänge interessiert und Neugier entwickelt (Verba et al. 1995: 345). Ist

und Argumente zu einem Sachverhalt in die Diskussion eingebracht wurden (Teorell 2006: 803).

219 In der Exekutivmitgliederbefragung 2017 wird eine 10er-Antwortskala angewandt von 1 = *sehr schlecht* bis 10 = *sehr gut*.

dieses Interesse nicht vorhanden, wird sie sich auch nicht die notwendigen Informationen beschaffen, um an der Lokalpolitik teilzunehmen sowie Entscheidungsvorlagen und Regierungs- und Verwaltungsvorgänge kritisch zu hinterfragen (Denters et al. 2014: 119–212). Gerade in den Versammlungsdemokratien müssen die Stimmberechtigten neben der Gemeinderechnung und dem Voranschlag auch über komplexe Fragen abstimmen, beispielsweise zu den Indikatorensystemen im Falle einer ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung. Das Politikinteresse der Bürgerinnen und Bürger ist nicht einfach zu erheben. Für eine bessere Vergleichbarkeit interessiert die aggregierte Sichtweise durch die Einschätzung zweier unterschiedlicher objektiver lokaler Verwaltungs- und Politikakteure. So wurden die Gemeindeschreiber im Rahmen der Gemeindeschreiberbefragung 2017 (Frage 29) und die gewählten Exekutivmitglieder im Rahmen der Exekutivmitgliederbefragung 2017 (Frage 35) wie folgt befragt: *Wie beurteilen Sie ganz allgemein das Interesse der Bevölkerung Ihrer Gemeinde an der Gemeindepolitik?* Die Antwort erfolgte auf einer 7er-Likert-Skala von 1 = *sehr geringes Interesse* bis 7 = *sehr großes Interesse*.

3.2.2. Unabhängige Variablen: Managementreformen

Die unabhängige Variable bilden dieselben Managementreformen, die zuvor in Teil III (Kapitel 5) als abhängige Variablen definiert wurden: strategische Planung, Steuerung & Organisation, Kundenorientierung sowie HR-Management. Aus diesem Grund wird die Operationalisierung übernommen, wie sie in Teil III in Kapitel 5.3.1 vorgenommen wurde. Allerdings werden jeweils nur diejenigen Reformen berücksichtigt, die seit mehr als fünf Jahren in der Verwaltung eingeführt sind. Die Managementreformen wurden in der Gemeindeschreiberbefragung 2017 (Frage 8) wie folgt erhoben: *Welche der folgenden Instrumente werden in Ihrer Gemeinde verwendet?* Für jedes der abgefragten Managementinstrumente standen folgende Antwortkategorien zur Auswahl: 1 = *mehr als 5 Jahre*, 2 = *weniger als 5 Jahre*, 3 = *nicht genutzt* und 4 = *es gab erfolglose Versuche*. Gleichzeitig werden die abhängigen Variablen aus dem Jahr 2017 betrachtet. Dadurch kann die Problematik der umgekehrten Kausalität (*reverse causality*), die gerade in Querschnittsdesigns häufig kritisiert wird, wesentlich entschärft werden (vgl. Boyne & Gould-Williams 2003: 120).

3.2.2.1. Gemeindegröße

Die Frage nach der optimalen Gemeindegröße zur effizienten Leistungserbringung beschäftigt die Wissenschaft seit geraumer Zeit (siehe z. B. Denters et al. 2014). Wie in Teil II unter Kapitel 2.1 dargelegt, korreliert die

Bevölkerungszahl einer Gemeinde sehr stark mit der Verwaltungsgröße. Die lokalen Größenverhältnisse können sich unterschiedlich auf die Verwaltung und deren Tätigkeit auswirken. Zum einen gehen ökonomische Theorien davon aus, dass bei zunehmender Größe die Fixkosten pro produzierte Einheit (Dienstleistung) kleiner werden und somit die Verwaltung produktiver und effizienter arbeiten kann (Ritz 2009: 60). Andererseits besteht die Gefahr, dass durch die steigende Größe auch die Overheadkosten in den Verwaltungen wachsen sowie die internen Strukturen und Abläufe komplexer und unübersichtlicher werden. Dies kann zu längeren Entscheidungswegen und zu komplizierteren Prozessen führen sowie die Leistungserbringung negativ beeinflussen. Die Gemeindegröße wird anhand der Bevölkerungszahl pro Gemeinde zum Stichtag per 31.12.2016 des BFS gemessen.

3.2.2.2. Sprachregion (Deutschschweiz)

Ein weiterer Faktor, der die Einschätzungen zu den Indikatoren der Leistungs- und Systemdimension beeinflussen kann, ist die kulturelle Umgebung der Verwaltungskader und Exekutivmitglieder in den Gemeinden. Ritz (2009) fand in seiner Befragung von rund 13 500 Bundesangestellten heraus, dass französisch- und italienischsprachige Mitarbeitende die Performanz der Verwaltung positiver einschätzen als ihre Kollegen der Deutschschweiz, da in der Westschweiz und im Tessin grundsätzlich eine positivere Einstellung gegenüber dem Staat und seinen Institutionen vorherrscht (Ritz 2009: 69). Das hängt auch damit zusammen, dass durch die zentralisiertere Verwaltungskultur und die dominantere Rolle des Staates in diesen beiden Sprachregionen verantwortungsvolle Positionen im öffentlichen Sektor mit mehr Macht und sozialem Prestige verbunden sind. Darüber hinaus zeigen verschiedene empirische Befunde, dass die deutschsprachigen Gemeinden früher Managementreformen einführten als Gemeinden in anderen Sprachgebieten (vgl. z. B. Steiner 2000; Ladner et al. 2000). Die Unterschiede entlang der Sprachgrenzen ergeben sich daher möglicherweise nicht allein mit Blick auf die Reformpraxis, sondern auch hinsichtlich der Wahrnehmung von Leistungsgrenzen, operativen Freiheiten oder interner Autonomie. Zur Bestimmung der Zugehörigkeit zur jeweiligen Sprachregion wird die Spracheinteilung des BFS (Stand 2015) übernommen.

3.2.2.3. Ressourcen der Verwaltung

Ressourcen werden als hinreichende Bedingung für eine bessere Leistungserbringung der Verwaltung betrachtet – oder zumindest als notwendige Bedingung, die in Verbindung mit einem effizienten Management die Performanz verbessern kann (Boyne 2003b: 370). Aus Sicht von Public

Choice bergen jedoch ausreichend vorhandene Ressourcen die Gefahr, dass sie in der Bürokratie untergehen oder ein budgetmaximierendes Verhalten fördern (Tullok 1965; Niskanen 1971). Obwohl der tatsächliche Einfluss der Ressourcen in der Literatur zu *Public Service Improvement* eher umstritten ist (vgl. Meta-Analyse von Boyne 2003b: 376), hat sich dieser Faktor in verschiedenen Untersuchungen zur Performanz öffentlicher Gemeindeorganisationen als signifikant positiv erwiesen (Andrews et al. 2005: 650; Andrews et al. 2009: 12). Diese Studie geht deshalb davon aus, dass eine solide Ressourcenausstattung die wesentliche Grundvoraussetzung dafür bildet, dass die Verwaltungen ihre Aufgaben möglichst effizient und effektiv erbringen können. Wie bereits in Teil II, Kapitel 2.4 dargelegt, sind neben den personellen auch die finanziellen und fachlichen Ressourcen essenziell. Sie werden in der Gemeindeschreiberbefragung 2017 erhoben (vgl. dazu Teil II, Kapitel 2.4).

3.2.3. Modell Demokratiedimension

3.2.3.1. Gemeindegröße

Über den Effekt der Gemeindegröße auf die Demokratie gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Annahmen. Vertreter, die im Kontext von *decline of the community* (u. a. Putnam 2000) argumentieren, gehen davon aus, dass mit der Zunahme der Gemeindegröße die soziale Kohäsion allgemein zurückgeht. Dies führt zu einer sinkenden Identifizierung mit der Gemeinschaft und zu einem steigenden sozialen Misstrauen, weshalb das Interesse der Bevölkerung an einer lokalen politischen und sozialen Partizipation schwindet (Dahl & Tufto 1973: 41–65). Denters et al. (2014: 124) gehen davon aus, dass in kleinen Gemeinden durch die bessere soziale Einbettung in lokale Netzwerke wie zum Beispiel Vereine das Bewusstsein für Lokalpolitik und folglich auch das politische Interesse der Bevölkerung höher ist. Im sogenannten *mobilisation model* wird hingegen davon ausgegangen, dass durch den verstärkten politischen Wettbewerb in großen Gemeinden angesichts heterogenerer Interessen, Werte und Ansichten in der Bevölkerung die Teilnahme an der Politik und das Interesse an politischen Abläufen ebenfalls größer ist (Verba, Nie & Kim 1978). Zudem werden in größeren Gemeinden weitreichendere Entscheidungen getroffen (Ebinger et al. 2018: 13), weshalb das politische Interesse in der Lokalbevölkerung grundsätzlich höher ist, so die Annahme von Denters et al. (2014: 122) mit Verweis auf Van Deth und Elff (2004). Verschiedene empirische Befunde zu Schweizer Gemeinden zeigen jedoch, dass die politische Beteiligung mit zunehmender Einwohnerzahl tendenziell zurückgeht (Ladner 2020; Ladner 2016; Kübler

& Rochat 2009; Rochat 2020) und das politische Interesse abnimmt (Ladner 2020; Ladner & Fiechter 2012: 451).

Hinsichtlich der Effekte der Gemeindegröße auf die Zufriedenheit mit der Demokratie lässt sich ebenfalls in zwei Richtungen argumentieren. In kleineren Gemeinden könnten die beteiligten Akteure etwas skeptischer gegenüber der Funktionsweise des lokalen demokratischen Systems sein, weil die oftmals vorhandenen Gemeindeversammlungen schlecht besucht sind und in Gemeindewahlen mancherorts kaum ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten zur Auswahl stehen. Andererseits kann in größeren Gemeinden der Eindruck entstehen, dass in demokratischen Entscheidungsprozessen bestimmte Interessengruppen zu stark dominieren (vgl. Haus & Ladner 2020), was sich negativ auf die Einschätzung der Demokratiezufriedenheit auswirkt. Die Gemeindegröße wird wiederum anhand der Bevölkerungszahl pro Gemeinde zum Stichtag per 31.12.2016 des BFS gemessen.

3.2.3.2. Sprachregion

Die Frage der Demokratiequalität kann von kulturellen Faktoren abhängen, wie verschiedene Studien zur lokalen Demokratie zeigen (u. a. Denters et al. 2014; Ladner & Fiechter 2012). Das unterschiedliche kulturelle Umfeld, in dem die lokale Demokratie stattfindet, bildet ein bedeutender Kontextfaktor. Verschiedene Untersuchungen weisen darauf hin, dass in der Deutschschweiz die Gemeindeglieder das Interesse der Bevölkerung für Lokalpolitik höher einstufen als ihre Kollegen in der Westschweiz und im Tessin (Steiner et al. 2020; Ladner & Fiechter 2012: 442). Ein Grund hierfür dürfte sein, dass in der Deutschschweiz die direkte Demokratie stärker ausgeprägt ist als in den anderen Sprachgebieten. Dies zeigt sich unter anderem an den stärker verbreiteten kommunalen Versammlungsdemokratien in deutschsprachigen Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten direkt an Entscheidungsprozessen partizipieren, im Vergleich zu den Gemeindeparlamenten mit gewählten Abgeordneten, die vor allem in französisch- und italienischsprachigen Gemeinden anzutreffen sind (Ladner & Haus 2019). Es ist daher anzunehmen, dass den Wahlen deshalb in den lateinischen Regionen eine größere Bedeutung zukommt, was sich in der höheren Wahlbeteiligung im Tessin und in zahlreichen Westschweizer Kantonen wie Jura, Waadt oder Fribourg im Vergleich zur Deutschschweiz bemerkbar macht (Steiner et al. 2020; Ladner & Fiechter 2012: 450). Befunde zur Zufriedenheit mit der Demokratie in den Schweizer Gemeinden von Steiner et al. (2021) kommen wiederum zu dem Schluss, dass es kaum Unterschiede zwischen den Sprachregionen gibt – mit Ausnahme des Kantons Tessin, in dem die Gemeinden das Funktionieren ihrer lokalen Demokratien etwas

kritischer sehen. Zur Bestimmung der Zugehörigkeit zur Sprachregion wird die Spracheinteilung des BFS (Stand 2015) übernommen.

3.3. Resultate der quantitativen Datenanalysen

Die quantitativen Analysen zu den Auswirkungen von Managementreformen werden zuerst für jede der drei Wirkungsbereiche *Leistungsdimension*, *Systemdimension* und *Demokratiedimension* separat dargelegt und interpretiert. Danach werden die anhand der Wirkungsmodelle gewonnenen Erkenntnisse in aggregierter Form zusammengefasst und diskutiert.²²⁰

3.3.1. Leistungsdimension

In der Leistungsdimension wird der statistische Einfluss von eingeführten Managementreformen auf die wahrgenommenen Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung sowie auf die Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot und die Einschätzung der Bürgernähe der Verwaltung überprüft. Die Ergebnisse der multivariaten Analysen in Tabelle 24 zeigen, dass von den betrachteten Managementreformen verschiedentlich ein positiver Effekt auf die abhängigen Variablen ausgeht. Die *strategische Planung* beeinflusst in zwei der drei gerechneten Modelle den Verwaltungsoutput signifikant. Mit der Ausdehnung der strategischen Planungsaktivitäten nimmt die Problemwahrnehmung im Bereich der Aufgabenerfüllung (Effizienzindikator) tendenziell ab. Der ermittelte Koeffizient von -0.067 (vgl. Modell 1) weist darauf hin, dass dieser Effekt eher gering ist, und das auf einem moderaten Signifikanzniveau von 5 Prozent ($p < .05$) angesichts der hohen Fallzahl von $N = 1\,727$.

Positiv tangiert die strategische Planung auch den Effektivitätsindikator (Modell 2, Tabelle 24). Mit zunehmender Nutzung von Planungsinstrumenten in den Gemeinden steigt auch die Zufriedenheit der Gemeindevertreter mit dem Leistungsangebot. Allerdings ist dieser Wirkungszusammenhang wiederum sehr marginal mit einem β -Wert von 0.060 auf einem Signifikanzlevel von 5 Prozent ($p < .05$). Diese bisherigen Resultate legen nahe, dass

220 Die Analysen in den Tabellen 24–26 entsprechen sparsam gewählten Regressionsmodellen. Es soll in erster Linie überprüft werden, ob ein statistischer Zusammenhang in der angenommenen Richtung zwischen der Einführung von Managementreformen und den Wirkungsdimensionen besteht – unter Berücksichtigung weiterer zentraler Erklärungsfaktoren. In zahlreichen Testverfahren wurde eine Reihe zusätzlicher Kontrollvariablen in die Modelle einbezogen. Die Koeffizienzwerte der Managementreformen blieben nahezu identisch, die Richtung des Zusammenhangs und die statistische Signifikanz waren – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – jeweils gleich.

das vorausschauende Handeln und Planen sowie die mittel- bis langfristigen Zielsetzungen dazu führen, dass die Prioritäten in der Ressourcenverwendung richtig gesetzt werden. Die Aufgaben können dadurch reibungsloser erfüllt und die Leistungen auf die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung ausgerichtet werden. Indes trägt die strategische Planung nicht dazu bei, die Distanz zum Bürger zu reduzieren, wie die Resultate im Modell 3 (vgl. Tabelle 24) zeigen. Der ermittelte β -Koeffizient von -0.23 hat keine statistische Bedeutung respektive weist bezogen auf das Datensample einen negativen Wert aus.

Tabelle 24: Multivariate Analyse zu den Auswirkungen von Managementreformen auf die Leistungsdimension (OLS-Regression)

	Grenzen in der Aufgabenerfüllung Effizienzindikator (1)	Zufriedenheit mit Leistungsangebot Effektivitätsindikator (2)	Distanz zum Bürger Responsivität (3)
(Konstante)	2.114**	5.085**	2.114**
<i>Reformen > 5 Jahre</i>			
Strategische Planung	-.067*	.060*	-.023
Steuerung & Organisation	.057*	.037	.041
Kundenorientierung	.000	.092**	-.017
HR-Management	.006	.072**	.009
<i>Kontrollvariablen</i>			
interne Ressourcen	-.271***	.255***	-.340***
Sprachregion (1 = Deutsch)	.001	-.135***	-.044
Einwohnergröße (LN)	.058*	.209***	.149***
N	1 727	1 638	1 742
R ² adj.	.081	.151	.150

Bemerkungen: OLS Regressionen, Signifikanz Levels: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Die ausgewiesenen Werte der Managementreformen und Kontrollvariablen entsprechen standardisierten Beta-Koeffizienten (β -Wert). Modell *Distanz zum Bürger* zusätzlich mit Logistic-Regression-Modell gerechnet (Signifikanzlevels und Richtung der Koeffizienten identisch).

Die Kernelemente der outputorientierten Verwaltungssteuerung (*Steuerung & Organisation*) zeigen hingegen keine bzw. eine negative Wirkung auf die drei Indikatoren der Leistungsdimension. In Gemeinden, in denen vermehrt mit Produktdefinitionen, Globalbudgets und Leistungsaufträgen

gearbeitet wird, nehmen die wahrgenommenen Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung eher noch zu und die Effizienz somit tendenziell ab. Der moderat signifikante β -Koeffizient von .057 in Modell 1 ($p < 0.05$) lässt auf eine geringe Wirkung schließen.

Die Implementation von Reformen in den Bereichen *Kundenorientierung* und *HR-Management* hat einen hoch signifikanten, positiven Einfluss auf die Zufriedenheit mit dem örtlichen Leistungsangebot (jeweils $p < .01$, vgl. Modell 2 in Tabelle 24). Je mehr die Verwaltung auf Instrumente wie Bevölkerungsbefragungen und Online-Leistungsangebote zurückgreift, desto eher finden die Gemeinbeschreiber und Exekutivmitglieder größeren Gefallen an dem, was die Verwaltung der Bevölkerung als Gemeindeleistungen anbietet. Dieser Effekt fällt wiederum vergleichsweise schwach aus mit einem β -Wert von .060. Kein statistisch relevanter Einfluss kann hingegen auf die Leistungsgrenzen sowie die Bürgernähe der Verwaltung festgestellt werden. Letzterer Befund ist eher etwas überraschend angesichts der expliziten Kundenausrichtung der Instrumente. Das HR-Management hat ebenfalls einzig auf das Leistungsangebot einen signifikanten Effekt (β -Wert: .072). Offensichtlich kann eine an privatwirtschaftlichen Unternehmen angelehnte Personalpolitik, die auf Leistungsziele und -entlohnung setzt, dazu führen, dass die Mitarbeitenden vermehrt dienstleistungsorientiert denken und handeln, was sich positiv auf die Einschätzung des öffentlichen Leistungsangebots der Verwaltung auswirkt. Der entsprechende Zufriedenheitswert fällt in Gemeinden mit HR-Management (Leistungslohne) leicht höher aus (β -Wert: .072) als in solchen, in denen das Lohnsystem in der Verwaltung traditionell aufgestellt ist.

Darüber hinaus wird die Leistungsdimension relativ stark vom Ressourcenfaktor beeinflusst (vgl. Modelle 1–3, Tabelle 24). Je mehr personelle, finanzielle und/oder fachliche Ressourcen vorhanden sind, desto geringer fallen die Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung aus und desto zufriedener ist man mit dem öffentlichen Dienstleistungsangebot. Auch die Nähe der Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern nimmt mit einer umfangreicheren Ressourcenausstattung zu. Der Wertebereich der berechneten Koeffizienten in Tabelle 24 liegt in der Bandbreite von |.271| bis |.340|. Er fällt damit im Vergleich zu den bisher diskutierten signifikanten Managementreformen wesentlich höher aus. Zudem ist der Wirkungszusammenhang zwischen Ressourcen und Leistungsdimension in allen gerechneten Modellen (vgl. Tabelle 24) jeweils statistisch hoch signifikant ($p < 0.001$). Es scheint somit, dass eine ausreichende Ressourcenausstattung alleine bereits genügt, um das Verwaltungshandeln zu verbessern.

Ebenfalls den theoretischen Erwartungen entsprechen die Ergebnisse zum Einfluss der Gemeindegröße. In bevölkerungsreichen Gemeinden und

Städten treten aufgrund der vielfältigeren Aufgaben eher Leistungsgrenzen auf, wie aus Modell 1 (vgl. Tabelle 24) hervorgeht. Gleichzeitig sind die befragten Gemeindevertretenden aber auch signifikant zufriedener mit dem Leistungsangebot (Modell 2). Nicht zuletzt nehmen sie eine größere Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern wahr als in kleinen Gemeinden (vgl. Modell 3). Die Ergebnisse der Kontrollvariablen weisen somit auch auf eine gewisse Konsistenz in den verwendeten Umfragedaten dieser Studie hin. Bei der Betrachtung der Kontrollfaktoren fällt zudem auf, dass in der Westschweiz und im Tessin die Gemeindevertretenden etwas weniger vom Leistungsangebot ihrer Gemeinde überzeugt sind als in der Deutschschweiz (hoch signifikanter Einfluss: $p < .001$, vgl. Modell 2, Tabelle 24). Dies könnte nicht zuletzt auf die etwas höhere Gemeindeautonomie in den Deutschschweizer Kantonen im Vergleich zu den übrigen Sprachregionen zurückgeführt werden.

3.3.2. Systemdimension

In der Systemdimension wird der Einfluss der Managementreformen in Bezug auf die Organisationskapazität, den internen Autonomiegrad und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung statistisch überprüft. Betrachtet man die Resultate der berechneten multivariaten Regressionen in Tabelle 25, so fällt zunächst auf, dass die Koeffizienten sämtlicher Managementreformen in allen drei Modellen einen positiven Wert aufweisen, mit Ausnahme des Bereiches HR-Management in Modell 2. Bezogen auf die umfangreiche Datenstichprobe dieser Studie bedeutet dies, dass in Gemeinden, die diese Reformen eingeführt haben, eine vorteilhaftere Einschätzung hinsichtlich der Frage besteht, wie die Verwaltung intern aufgestellt ist, welche interne Freiheiten es gibt und was die Verwaltung zu leisten vermag. Zwar zeigen die ermittelten β -Werte, dass diese Verbindungen eher schwach ausfallen, jedoch erweisen sich verschiedene Managementreformen als statistisch bedeutende Determinanten der Systemdimension.

Die *strategische Planung* erweist sich in zwei von drei Modellen als relevanter Einflussfaktor (vgl. Tabelle 25). Je intensiver dieses Instrument genutzt wird, desto höher wird die Organisationskapazität durch die Gemeindeschreiber eingestuft. Dieser ermittelte Zusammenhang ist auf einem Niveau von 5 Prozent ($p < .05$) moderat signifikant und kommt unter Berücksichtigung weiterer Managementreformen und der Kontrollvariablen auf einem Koeffizienzwert (β -Wert) von .057 zu liegen (vgl. Modell 1, Tabelle 25). Offensichtlich können übergeordnete mittel- bis langfristige Zielvorgaben sowie ausformulierte Pläne als wertvolle Referenzpunkte zur besseren Ausrichtung der Prozesse und klareren Aufgabendefinition in der

Verwaltung dienen. Weiter ist ein positiver Einfluss der strategischen Planungsaktivitäten auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erkennen, der mit einem β -Wert von .073 (vgl. Modell 3, Tabelle 25) zwar nicht sehr stark ausfällt, aber überaus signifikant ist ($p < .01$). Arbeiten die Gemeinden mit Planungsinstrumenten, haben die Gemeindeschreiber folglich ein leicht optimistischeres Bild, was die Leistungsfähigkeit der Verwaltung angeht. Dasselbe gilt auch für den Effekt der Kundenorientierung, der statistisch relevant ist ($p < .01$), aber einen geringen Koeffizienten von .080 (β -Wert) aufweist (vgl. Modell 3, Tabelle 25). Somit beeinflusst die kundenorientierte Reform die Verwaltungsperformanz in einem ähnlich bescheidenen Ausmaß wie die strategische Planung, wenn es nach den berechneten Regressionsmodellen dieser Studie geht.

Tabelle 25: *Multivariate Analyse zu den Auswirkungen von Managementreformen auf die Systemdimension (OLS-Regression)*

	Organisationskapazität (Aufgaben & Prozesse) (1)	Grad der internen Autonomie (2)	Leistungsfähigkeit der Verwaltung (3)
(Konstante)	1.679**	2.166**	5.245**
<i>Reformen > 5 Jahre</i>			
Strategische Planung	.057*	.038	.073**
Steuerung & Organisation	.019	.042	.048
Kundenorientierung	.021	.003	.080**
HR-Management	.005	-.002	.039
<i>Kontrollvariablen</i>			
interne Ressourcen	.456***	.376***	.358***
Sprachregion (1 = Deutsch)	.121***	.154***	-.013
Einwohnergröße (LN)	.001	-.091***	.054**
N	1 725	1 733	1 744
R ² adj.	.240	.181	.156

Bemerkungen: OLS Regressionen, Signifikanz Levels: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Die ausgewiesenen Werte der Managementreformen und Kontrollvariablen entsprechen standardisierten Beta-Koeffizienten (β -Wert). Die Modelle *Organisationskapazität* und *Grad der internen Autonomie* wurden zusätzlich mit Logistic-Regression-Modellen gerechnet (Signifikanzlevels und Richtung der Koeffizienten identisch).

Demgegenüber hat jedoch keine der untersuchten Managementreformen einen nennenswerten Einfluss auf die wahrgenommene interne Autonomie, das heißt auf die internen operativen Freiheiten und die schnelleren Ent-

scheidungswege (vgl. Modell 1, Tabelle 25). Insbesondere im Bereich Steuerung & Organisation streben die Reformen mehr Handlungsspielraum für die Verwaltungsmanager an, indem sie eine höhere Ressourcenverantwortung und konkrete Zielvorgaben erhalten, weshalb dieses Ergebnis etwas überraschend ausfällt.

Zu den relevanten respektive hoch signifikanten Einflussfaktoren der Systemdimension ($p < .001$, vgl. Modelle 1–3, Tabelle 25) zählen – wie zuvor in der Leistungsdimension (vgl. Kapitel 3.3.1) – die verfügbaren Ressourcen einer Verwaltung. Gemeindeglieder, die sich kaum mit Ressourcenproblemen konfrontiert sehen, schätzen die drei Indikatoren der Systemdimension allgemein positiver ein. Die Werte der ermittelten Koeffizienten bewegen sich zudem in allen drei Modellen in den Bereichen von $|.358|$ bis $|.456|$, was deutlich über den β -Werten der Managementreformen liegt. Dieses Resultat legt nahe, dass sich die Systemdimension der Verwaltung durch eine zusätzliche Einheit an Ressourcen in der Wahrnehmung der Gemeindeglieder umfangreicher verbessern lässt als durch eine zusätzliche Einheit strategischer Planung oder Kundenorientierung.

Im Weiteren geht aus den berechneten Modellen in Tabelle 25 hervor, dass die Gemeindeglieder der Deutschschweiz sich verwaltungsintern eine bessere Organisation und eine höhere Autonomie attestieren als ihre Kollegen in den übrigen Sprachregionen der Schweiz (vgl. Modell 1 & 2). Der Einflussfaktor der Sprachzugehörigkeit wirkt sich hoch signifikant positiv ($p < .001$) auf beide Indikatoren aus. In der generellen Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen ergeben sich jedoch keine statistisch relevanten Unterschiede (vgl. Modell 1, Tabelle 25). Schließlich nimmt mit steigender Gemeinde- respektive Verwaltungsgröße die empfundene interne Autonomie der Gemeindeglieder ab (vgl. Modell 2), was unter anderem an den zahlreicheren Führungsebenen in großen Verwaltungen im Vergleich zu kleineren Organisationsstrukturen liegen kann. Die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nimmt hingegen mit wachsender Zahl an Verwaltungsangestellten zu (vgl. Modell 3). Das umfangreich verfügbare Expertenwissen in größeren Verwaltungen dürfte zu diesem Resultat beigetragen haben. Beide genannten Effekte sind statistisch hoch signifikant ($p < .01$ bzw. $p < .001$).²²¹

221 Neben den ausgewiesenen Kontrollvariablen wurde eine Reihe weiterer möglicher Einflussfaktoren in den Modellen zur Leistungs- und Wirkungsdimension (Tabellen 24 und 25) in einem erweiterten Testverfahren einbezogen und berechnet. Die Varianz der gewählten Indikatoren (abhängige Variablen wie Leistungsgrenzen, Tabelle 24, oder interner Autonomiegrad, Tabelle 25) kann auf eine Vielzahl möglicher Gründe zurückgeführt werden, von denen Managementreformen und die gewählten Kontrollvariablen

3.3.3. Demokratiedimension

In der Demokratiedimension werden die Auswirkungen von Managementreformen auf die drei Indikatoren Wahlbeteiligung, Interesse an der Gemeindepolitik und Zufriedenheit mit der Demokratie anhand von multivariaten Regressionsmodellen ermittelt. Die Resultate in Tabelle 26 legen nahe, dass die Reformen – wenn überhaupt – einen ausschließlich positiven Effekt auf die drei Demokratieindikatoren ausüben, allen voran die Kundenorientierung. Je stärker die Kundenausrichtung einer Gemeindeverwaltung ist, desto höher schätzen die Gemeindevertretenden (Gemeindeglieder und Exekutivmitglieder) das Politikinteresse ihrer Bevölkerung ein (vgl. Modell 2). Dieser Zusammenhang mit einem β -Wert von .102 ist hoch signifikant auf einem Niveau von 0,1 Prozent ($p < 0.001$). Offensichtlich nehmen Gemeinden das Politikinteresse als ausgeprägter wahr, wenn sie mit Bevölkerungsbefragungen arbeiten und/oder Gemeindeleistungen online anbieten, da sie von den Bürgerinnen und Bürgern zu spezifischen Themen und Dienstleistungen mehr Rückmeldungen erhalten und somit auch außerhalb der formalen politischen Beteiligung stärker im Austausch mit der Bevölkerung stehen. Die Kundenorientierung wirkt sich zudem vorteilhaft auf die Demokratiezufriedenheit aus, wie aus den Resultaten in Modell 3 (vgl. Tabelle 26) hervorgeht. Dieser signifikant positive Wirkungszusammenhang ($p < .01$) von .083 (β -Wert) lässt darauf schließen, dass mit zunehmender Ausrichtung der Verwaltung auf die Kundenbedürfnisse die Gemeindever-

einen kleinen, aber zentralen Ausschnitt bilden (vgl. Andrews et al. 2005a: 645–646). Es wurden deshalb insgesamt 20 mögliche Einflussfaktoren (Kontrollvariablen) anhand von OLS-Regressionen und in Anlehnung an Andrews et al. (2005a, 2005b) sowie Walker und Boyne (2006) überprüft. Diese Variablen lassen sich nach internen und externen Faktoren unterscheiden. Interne Variablen: *Professionalisierungsgrad der Exekutive*, *Anteil liberaler Parteien in der Exekutive*, *operative Leitung der Verwaltung* (1 = Gemeindepräsident, Mitglied der Exekutive), *Anzahl der Gemeindeaufgaben* (Eigenerstellung). Externe Variablen: *externe Reformen* (Outsourcing, PPP), *Arbeit mit externen Beratern*, *Legislativsystem* (1 = Parlament), *lokaler Autonomiegrad*, *Kanton als NPM Pionier*, *Einwohnergröße*, *Sprachregion* (1 = Deutsch), *Anteil an Sozialhilfeempfängern*, *Anteil an über 65-Jährigen*, *Anteil an unter 19-Jährigen*, *Anteil ausländischer Wohnbevölkerung*, *Veränderung des Steuerfußes*, *Veränderung der Gemeindegröße*, *Verwaltungsdichte*, *Beschäftigungsanteil 2. und 3. Sektor in der Gemeinde*. Die Regressionsanalysen dieser Tests ($N_{\min} = 1150$, $N_{\max} = 1191$, alle Gemeinden über 500 Einwohner) zeigen relativ ähnliche Befunde wie in Tabellen 24 und 25. Auch unter Berücksichtigung von rund 20 Kontrollvariablen wirkt sich die Nutzung von strategischer Planung auf die meisten der abhängigen Variablen positiv aus, während Reformen im Bereich Kundenorientierung oder HR-Management punktuell die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung oder die Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot der Gemeinde signifikant erhöhen.

treter mehr Gefallen an der Funktionsweise der lokalen Demokratie finden. Es scheint, als besteht aus Sicht der Verwaltungsakteure kein wesentlicher Unterschied zwischen Bürgerin und Kundin, weshalb ein am Kunden ausgerichtetes Leistungsangebot – ganz im Sinne einer Output-Legitimität – auch als demokratisch empfunden wird.

Tabelle 26: Multivariate Analyse zu den Auswirkungen von Managementreformen auf die Demokratiedimension (OLS-Regression)

	Beteiligung an den Gemeinderatswahlen (1) ²²²	Interesse an der Gemeindepolitik (2) ²²³	Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie (3) ²²³
(Konstante)	61.825***	4.879***	.369**
<i>Reformen > 5 Jahre</i>			
Strategische Planung	.000	.022	.047
Steuerung & Organisation	.028	.053*	.049
Kundenorientierung	-.002	.102***	.083**
<i>Kontrollvariablen</i>			
Urnenwahlssystem (1 = Ja)	.523***		
Sprachregion (1 = Deutsch)	-.274***	-.136***	-.026
Einwohnergröße (LN)	-.293***	-.108***	-.098***
N	1 474	1 675	1 678
R ² adj.	.408	.031	.015

Bemerkungen: OLS Regressionen, Signifikanz) Levels: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$, standardisierte Beta-Koeffizienten.

222 Im Modell 1 wurde davon ausgegangen, dass neben den bereits gerechneten Variablen auch die Faktoren *Proporzwahlssystem* (= 1), *Parlament vorhanden* (= 1), *Fragmentierung lokales Parteiensystem* (Anzahl Parteien in der Gemeinde, Index), *Anzahl direktdemokratische Instrumente vorhanden / genutzt in den letzten 5 Jahren* (je ein Index) die Wahlpartizipation beeinflussen können (vgl. Ladner & Fiechter 2012). Diese Variablen wurden bei dem Modell (1) in Tabelle 26 ergänzt. Als positiv signifikant erwies sich das Proporzsystem ($p < .001$, $N = 1\,474$), das neben dem Faktor Urnenwahl die Beteiligungsvarianz am ehesten erklärt. Das Vorhandensein eines Parlaments ist ebenfalls signifikant, jedoch beeinflusst es die Wahlbeteiligung schwach negativ ($p < .001$, $N = 1\,474$).

223 In den Modellen 2 und 3 konnten zusätzlich die folgende Faktoren das unterschiedliche Politikinteresse und die Varianz in der Demokratiezufriedenheit erklären (vgl. Ladner &

Moderat signifikant hingegen ist der Einfluss der Kernelemente der WoV ($p < .05$). Je umfassender diese Instrumente im Bereich Steuerung & Organisation genutzt werden, desto größer ist das Interesse an der Gemeindepolitik. Allerdings fällt diese Wirkung mit einem standardisierten Beta-Koeffizienten von .053 relativ moderat aus, ähnlich wie beim Einfluss der Kundenorientierung. Womöglich gehen die Gemeindevertreter von einem höheren Politikinteresse aus, weil sich die kommunale Bevölkerung respektive die Lokalpolitik auf Produktdefinitionen und Globalbudgets eingelassen hat, was erhöhte Anforderungen an sie stellt, will sie die komplexen Voranschläge und Jahresberichte der Gemeinden mit den verschiedenen Zielgrößen und Messindikatoren verstehen. Auf die Wahlbeteiligung hingegen üben alle überprüften Managementreformen keinen signifikanten Einfluss aus. Alles in allem betrachtet gibt es somit keine Hinweise darauf, dass durch diese Reformen die demokratische Kontrolle der Verwaltung oder die Demokratiequalität beeinträchtigt wird und eine Entpolitisierung der lokalen Politik stattfindet. Gleichzeitig lassen sich auch keine Anzeichen finden, wonach ein mögliches Demokratiedefizit reduziert und der politische Einfluss vergrößert wurde.

Im Modell 1 (Tabelle 26) zu den Gemeindewahlen (β -Wert von .503) hat das Urnenwahlssystem eine besondere Erklärungskraft, da die Exekutiven mancherorts in den eher spärlich besuchten Gemeindeversammlungen gewählt werden und nicht in einem Urnengang, bei dem die Partizipationswerte um ein Vielfaches höher sind. In Deutschschweizer Gemeinden erweist sich die Wahlbeteiligung und das Politikinteresse wie angenommen tendenziell größer als in den anderen Sprachregionen. Die Resultate legen weiter nahe, dass in bevölkerungsreichen Gemeinden die Wahlbeteiligung, das Politikinteresse und die Zufriedenheit mit der Demokratie geringer ausfällt als in kleinen Gemeinden. Dies spricht für den Ansatz des *decline of*

Fiechter 2012): *Proporzwahlssystem* (= 1), *Parlamentssystem* (= 1), *Diskussion über ein Wechsel des Legislativsystems* (Ja = 1), *Fragmentierung des lokalen Parteiensystems* (Anzahl Parteien in der Gemeinde, Index), *Urnenwahlssystem* (= 1), *Anzahl direktdemokratischer Instrumente, vorhanden und genutzt in den letzten 5 Jahren* (je ein Index). In beiden Modellen erwiesen sich das Proporzwahlssystem, das Vorhandensein eines Parlaments und die Diskussion um die Einführung eines Parlaments als signifikante Koeffizienten, die einen schwach negativen Einfluss zeigen ($N_{\min} = 1\ 675$, $N_{\max} = 1\ 678$, $p_{\min} < .05$, $p_{\max} < .001$). Besonders unzufrieden mit der Funktionsweise der lokalen Demokratie sind Gemeindeglieder und Exekutivmitglieder, in deren Gemeinden über einen Wechsel des Legislativsystems diskutiert wird. Im Modell 3 zeigte sich zudem, dass mit zunehmender Ergreifung direktdemokratischer Mittel die Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie sinkt (Faktor hoch signifikant, $p < .001$, $N = 1\ 678$).

community, da mit zunehmender Bevölkerungsgröße die Identifikation und das Bewusstsein für die kommunale Politik etwas zurückgeht.

3.4. Zusammenfassung und Diskussion der Resultate

Aufgrund der detaillierten Betrachtung der statistischen Ergebnisse in den vorherigen Kapiteln soll nun eine Annäherung an die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Fragestellung, *welche wahrgenommenen Wirkungen von den Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen ausgehen*, aus quantitativer Perspektive erfolgen. Dazu werden die Resultate der multivariaten Analysen anhand der hergeleiteten Hypothesen zu den Auswirkungen (H_1 bis H_{5b} , vgl. Kapitel 3.1.) diskutiert und in die bisherigen Forschungserkenntnisse eingeordnet. Zudem wird auf bestimmte Grenzen bei der gewählten methodischen und konzeptionellen Vorgehensweise hingewiesen.

In den empirischen Analysen lassen sich deutliche Hinweise finden, dass die strategische Planung sowohl die Leistungs- als auch die Systemdimension der Verwaltung positiv beeinflusst, wie es in der Hypothese H_1 postuliert wurde. In beiden Bereichen erweist sich dieser Wirkungszusammenhang als statistisch relevant, weshalb von einem robusten Resultat gesprochen werden kann. Die Arbeit mit den formalen Planungsinstrumenten und den mittel- und langfristigen Zielvorgaben scheinen sich für die Gemeinden und deren Verwaltungen zu lohnen. Die strategischen Planungsaktivitäten tragen offensichtlich dazu bei, die zu Beginn der 2000er-Jahre formulierten Reformziele von NPM – eine verbesserte Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung – zu erreichen (Ladner 2005: 90).

Die quantitativen Ergebnisse dieser Arbeit reihen sich in zahlreiche internationale (quantitative) Befunde ein. Im angelsächsischen Raum legen Studien nahe, dass gerade Planungsaktivitäten auf kommunaler Ebene die Effektivität stark beeinflussen können (Walker & Andrews 2013: 122–124) und einen positiven Effekt auf die Leistungsfähigkeit in unterschiedlichen Dienstleistungsbereichen von lokalen Verwaltungen haben (Boyne & Gould-Williams 2003: 116). In US-amerikanischen Kommunen geben laut einer groß angelegten Umfrage 70 Prozent der Gemeindevertretenden an, dass sie durch die Nutzung von strategischer Planung effizienter arbeiten und bessere Entscheidungen treffen (Poister & Streib 2005: 50). Die wenigen kontinentaleuropäischen Untersuchungen kommen in ihren Analysen zu ähnlichen Ergebnissen. Johnsen (2016, 2018) stellt für norwegische Gemeinden fest, dass die Verwaltungen, die mindestens ein oder mehrere strategische Planungsdokumente einführten, auf den überprüften Leistungs-

dimensionen besser abgeschnitten haben als diejenigen ohne diese Dokumente.

Ähnlich wie in den statistischen Analysen dieser Studie auch erweist sich der Einfluss häufig als nicht allzu stark. Er bezieht sich zudem vor allem auf die wahrgenommene Performanz der Gemeindevertretenden und misst sich weniger anhand objektiver Daten (Johnsen 2018: 397). Weiss (2015: 10) stellt in seinen Fallstudien zu deutschen Kommunen fest, dass die strategische Führung die Effektivität der Verwaltung steigert und ein effizienteres Management zur Folge hat. Diese Effekte sind jedoch weniger auf messbare Kriterien zurückzuführen, sondern auf eine grundsätzliche Haltung und Einstellung der Gemeindevertretenden gegenüber dieser Form der Steuerung.

Entgegen den theoretischen Annahmen der Hypothese H_2 lassen sich in den Resultaten dieser Studie keine Anzeichen finden, wonach der Reformbereich Steuerung & Organisation die Leistungs- und Systemdimension positiv beeinflusst. In Bezug auf die Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung kann sogar ein nachteiliger Effekt identifiziert werden: Sie werden durch die Arbeit mit den NPM-Kerninstrumenten eher erhöht als reduziert. Insbesondere Instrumente wie Produktdefinition oder Leistungsaufträge sind für eine Verwaltung arbeitsintensiv. Ziele und Indikatoren müssen definiert, Messverfahren operationalisiert werden. Zudem gilt es Leistungsvereinbarungen zu erstellen, die diese Elemente schriftlich regeln. Sind die Produkte und Leistungen einmal etabliert, werden in regelmäßigen Abständen die Ziele gemessen und überwacht, was für die Verwaltung einen Mehraufwand bedeutet. Dies könnte möglicherweise zu diesem negativen Effekt beigetragen haben.

In der Evaluationsstudie zu NPM-Reformen in deutschen Kommunen von Bogumil et al. (2007) zeigt die Modernisierung im Bereich Steuerung & Organisation ebenfalls nachteilige Wirkungen. Eine Optimierung des Ressourceneinsatzes durch Dezentralisierung hat nicht wirklich stattgefunden (Kuhlmann et al. 2008: 857). Weiter hat sich keine Verbesserung in der Steuerbarkeit der Verwaltung durch die Outputorientierung (Produktdefinitionen, Berichtswesen) ergeben, da die betreffenden Instrumente nur teilweise oder inkonsequent umgesetzt wurden (Bogumil et al. 2007: 57–58). Es ist durchaus denkbar, dass in einigen Schweizer Gemeinden die Kernelemente der WoV einzig in Teilbereichen der Verwaltung oder nur unvollständig eingeführt wurden, weshalb sich die vermuteten positiven Effekte in den quantitativen Auswertungen dieser Studie nicht einstellen.

Andere empirische Untersuchungen zu Reformen im Bereich Steuerung & Organisation zeichnen hingegen ein etwas optimistischeres Bild. Boyne et al. (2003) finden in Großbritannien in den drei untersuchten Politikbe-

reichen (Gesundheit, Bildung und Wohnungswesen) Evidenz, dass sich die Nutzung von Leistungsindikatoren positiv auf die Kosteneffizienz und die Reaktionsfähigkeit der Behörden auswirkt. Verhoest et al. (2010: 225) können für öffentliche Betriebe und Verwaltungen in Flandern ebenfalls empirisch nachweisen, dass Instrumente wie die Resultate- und Leistungsorientierung und die Delegation von Verantwortung an untere Hierarchiestufen die Effizienz und teilweise die Effektivität dieser Organisationen erhöhen. Insgesamt beziehen sich diese Erkenntnisse jedoch nicht speziell auf die kommunale Ebene.

Managementreformen im Bereich der Kundenorientierung wirken sich teilweise positiv auf die Leistungsdimension aus, wie es in der Hypothese H_3 postuliert wird. Allerdings kann – entgegen den Annahmen in H_3 – kein Einfluss auf die Systemdimension der Verwaltung festgestellt werden. In Gemeinden, in denen Bevölkerungsumfragen durchgeführt werden und öffentliche Dienstleistungen online verfügbar sind, behagt aus Sicht der Gemeindevertreter auch das Leistungsangebot. Hingegen vermag eine verstärkte Kundenausrichtung es nicht, die Leistungsgrenzen der Verwaltung zu reduzieren und die Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern zu verringern. Auch die Indikatoren der Systemdimension bleiben von dieser Reform unberührt, wie die Ergebnisse dieser Studie zeigen. Es gibt folglich kaum empirische Anhaltspunkte, welche die Annahmen der Hypothese H_3 stützen.

Dieser Befund steht im Kontrast zu den Erkenntnissen anderer Public-Management-Studien. Die Analyse von Hammerschmid et al. (2018: 15) von NPM-Reformeffekten in 20 europäischen Zentralverwaltungen kommt zu dem Schluss, dass die Ausrichtung auf Kundenbedürfnisse die Leistung in den überprüften Bereichen, wie Kosten, Effizienz, Dienstleistungsqualität und gleicher Zugang zu öffentlichen Leistungen, verbessert hat. Für die bereits oben erwähnte Evaluation des NSM gilt die verstärkte Kundenorientierung als ein wesentlicher Erfolg dieser Managementreformen in Deutschland. Positiv bewertet werden unter anderem die erhöhte Beratungsqualität und die effizienteren Anlaufstellen (Bürgerämter oder Bürgerschalter) für die Bevölkerung (Bogumil et al. 2007: 72). Wie sich folglich zeigt, wird die Kundenorientierung nicht immer anhand derselben Reformen erfasst, was zu unterschiedlichen Ergebnissen zwischen dieser Studie und bestehenden Untersuchungen führen kann.

Im Bereich des HR-Managements lässt sich ebenfalls kaum empirische Evidenz identifizieren, die einen positiven Einfluss der leistungsorientierten Lohnsysteme auf die Leistungs- und Systemdimension der Verwaltung feststellen, wie es in Hypothese H_4 postuliert wurde. Wie bei der Kundenorientierung auch wirken sich diese Systeme einzig auf die Zufriedenheit

mit dem Leistungsangebot der Gemeinden vorteilhaft aus. Auf die übrigen Indikatoren (abhängige Variablen) der Leistungs- und Wirkungsdimension haben diese Reformen hingegen keine statistisch nachweisbare Wirkung. Diese Erkenntnisse lassen sich in ähnlicher Weise auch in anderen Studien finden, die in den wenigsten Fällen positive Effekte von erfolgsabhängigen Gehaltssystemen nachweisen. Die Metaanalyse von Weibel et al. (2009: 387) stellt zwar Verbesserungen fest, jedoch werden die Transaktionskosten oftmals unterschätzt.²²⁴ Kritischer sieht es die Meta-Studie von Perry et al. (2009: 43), die feststellen, dass die Verheißungen von Leistungslohnsystemen mehrheitlich nicht erfüllt werden können. Auch Spano und Monfradini (2018: 330) finden in italienischen Gemeinden kaum Belege, wonach diese Systeme die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen, was vor allem auf kulturelle Faktoren zurückgeführt wird.

Interessant ist ferner, dass keine der empirisch überprüften Managementreformen, allen voran die Nutzung der Kernelemente der WoV, die interne Autonomie in der Systemdimension auszuweiten vermag. Gerade die Erhöhung der Binnenfreiheiten zählt zu den expliziten Forderungen von Vertretern des Managerialismus. Zudem verfolgten NPM-Reformen in Schweizer Gemeinden zu Beginn der 2000er-Jahre das Ziel, schlankere Entscheidungswege zu etablieren. Eine Reihe von Untersuchungen zeigt indes, dass der Handlungsspielraum in den Kantonsverwaltungen durch die Einführung von Globalbudgets erweitert werden konnte (Rieder & Lehmann 2004). Zudem nahmen Gemeindevertreter die Verbesserung der Entscheidungswege als wesentliche Wirkung der NPM-Neuerungen wahr (Ladner 2009; Ladner 2005).

Eine größere Bürgernähe zählte ebenfalls zu den wichtigsten Reformzielen von NPM auf kommunaler Ebene. Keine der überprüften Managementreformen in dieser Studie sorgt jedoch dafür, dass sich die Verwaltung den Bürgern weiter annähern kann. Dieser Befund reiht sich – im Gegensatz zu den oben diskutierten Entscheidungswegen – in die Erkenntnisse bestehender Untersuchungen von NPM-Effekten in Schweizer Gemeinden ein. In keiner der bisherigen Studien von Ladner (2005, 2009) gaben die Gemeindevertreter an, dass sie durch die Einführung von NPM mehr Bürgernähe schaffen konnten.

In Bezug auf den Einfluss der Managementreformen auf die Demokratie-dimension wurden zwei gegenläufigen Annahmen überprüft. Während

224 Kauhanen und Piekkola (2006: 149) können anhand ihrer Umfrage unter finnischen Staatsangestellten nur dann positive Effekte von leistungsabhängigen Lohnsystemen identifizieren, wenn die Mitarbeiter beispielsweise den Eindruck haben, sie können das Resultat beeinflussen, oder wenn die Leistungsmessung eng bei den Mitarbeitern erfolgt.

Hypothese H_{5a} davon ausgeht, dass die Nutzung von strategischer Planung, NPM-Kernelementen und Kundenorientierung die lokaldemokratischen Verhältnisse negativ beeinträchtigt, geht Hypothese H_{5b} von einer Stärkung der Demokratie durch die Einführung dieser Reformen aus. Die Resultate der multivariaten Analysen ergeben allerdings für keine der beiden Annahmen ausreichend empirische Evidenz. Größtenteils weisen die überprüften Managementreformen weder auf die Wahlbeteiligung noch auf die Wahrnehmung der Funktionsweise der Demokratie einen signifikanten Effekt aus. Letztere wird einzig durch eine verstärkte Kundenorientierung positiv beeinflusst. Das politische Interesse wird hingegen in Gemeinden höher eingeschätzt, die NPM-Kerninstrumente (Steuerung & Organisation) oder kundenorientierte Reformen eingeführt haben. Sofern den Managementreformen folglich eine statistische Relevanz nachgewiesen werden kann, beeinflussen sie die Demokratiedimension eher positiv als negativ. Diese Erkenntnisse sind insofern nicht überraschend, als Public-Management-Reformen in der Schweiz nicht die Absicht verfolgten, die politische Beteiligung oder die Demokratie zu stärken. Darüber hinaus finden frühere Gemeindestudien in der Schweiz keine Belege dafür, dass mit der Einführung von NPM die lokale Demokratie geschwächt oder gestärkt und die Lokalpolitik versachlicht wurde (Ladner 2005; Ladner 2009). Insgesamt lässt sich festhalten, dass die quantitativen Resultate dieser Studie keinen Rückgang der demokratischen Kontrolle oder wesentliche Verschiebungen der Machtverhältnisse zwischen der Politik und Verwaltung durch die Einführung von Managementreformen verzeichnen.

Im Wesentlichen zeigen die Auswirkungen kommunaler Managementreformen ein sehr ambivalentes Bild (vgl. Abbildung 21). Zu diesem Schluss gelangen auch verschiedene ähnlich gelagerte Studien im angelsächsischen Raum und in Kontinentaleuropa. Vor allem die strategische Planung und vereinzelt auch die Kundenorientierung erweisen sich in dieser Arbeit als Bestimmungsgrößen einer verbesserten Leistungserbringung und Organisationskapazität, während von Leistungslohnsystemen und der Nutzung von Produktdefinitionen, Leistungsaufträgen und Globalbudgets kaum relevante Effekte ausgehen. Die identifizierten Einflüsse sind zudem nicht sehr groß. Das wird noch deutlicher, wenn weitere Faktoren wie die Ressourcensituation und die Gemeindegröße miteinbezogen werden. Obwohl zahlreiche nationale und internationale Studien ähnliche Befunde ausweisen, sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Konzeptualisierung und Operationalisierung von Managementreformen und deren Auswirkungen unterschiedlich sein können, obwohl teilweise gleiche Terminologien wie Outputorientierung oder Effektivität verwendet werden. In dieser Vielfalt spiegelt sich der kaum vorhandene Konsens darüber wider, welche analytischen Model-

le und Frameworks sich zur Evaluation von Managementreformen in den Verwaltungswissenschaften eignen. Dies erschwert die Vergleichbarkeit von vermeintlich ähnlichen Studien.

Abbildung 21: Übersicht und Zusammenfassung der Resultate der quantitativen Analysen

Wirkungsbereiche	Indikatoren	Einfluss der Managementreformen			
		Strategische Planung	Kundenorientierung	Steuerung & Organisation	HR Mgmt.
Leistungsdimension	Leistungsgrenzen	(-)*	-	(+)*	-
	Zufriedenheit Angebot	(+)*	(+)**	-	(+)**
	Bürgernähe	-	-	-	-
Systemdimension	Organisationskapazität	(+)*	-	-	-
	Interne Autonomie	-	-	-	-
	Leistungsfähigkeit	(+)**	(+)**	-	-
Demokratiedimension	Lokale Wahlbeteiligung	-	-	-	-
	Politikinteresse	-	(+)**	(+)**	-
	Zufriedenheit Demokratie	-	(+)**	-	-

Bemerkungen: Resultate der Tabellen 23 bis 25, (+) = positiver Effekt, (-) = negativer Effekt, - = kein Effekt, Signifikanz Levels: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Die Diskussion der Resultate erfordert es, auf gewisse Limitierungen dieser Arbeit hinzuweisen.²²⁵ In den multivariaten Analysen können bestimmte

225 Die bisherigen Analysen betrachten den individuellen Einfluss bestimmter Managementreformen unter Berücksichtigung mehrerer Reformen, der Ressourcensituation und der Kontextfaktoren (Gemeindegröße, Sprachregionen). Die Resultate geben somit darüber Auskunft, ob die Reformen unabhängig von weiteren Faktoren einen signifikanten Einfluss auf die abhängigen Variablen (Wirkungsdimensionen) ausüben. Es ist jedoch auch möglich, dass Managementreformen unter gewissen Bedingungen und Gegebenheiten ihre (positiven) Effekte stärker oder schwächer entfalten (vgl. Pawson & Tilly 1997). So kann beispielsweise die Organisationskultur einer Verwaltung ausschlaggebend für den Erfolg von Performance-Management-Systemen sein, wie es Sanderson (2001: 312) in seiner Untersuchung zu englischen Lokalverwaltungen feststellt. Oder bestimmte Reformen funktionieren besonders erfolgreich in Kombination mit anderen Reformen. Bryson und Edwards (2017: 3) gehen davon aus, dass gerade dort, wo den Managern mehr Freiheit eingeräumt wird, die Einführung von strategischem Management sehr nützlich ist. Um dieser Komplexität Rechnung zu tragen, wurde in dieser Studie ebenfalls die Hypothese überprüft, ob eine strategische Planung vor allem dann erfolgreich ist, wenn Reformen im Bereich der Steuerung & Organisation (u. a. interne Dezentralisierung, Arbeit mit Zielindikatoren) umgesetzt sind. Dadurch wird einer Hauptkritik des Planungsansatzes Rechnung getragen, wonach eine Umsetzung und Überwachung der planerischen Ziel-

statistisch signifikante Einflüsse von Managementreformen auf die abhängigen Variablen (Indikatoren) identifiziert werden. Inwiefern allerdings die Varianz der überprüften Indikatoren kausal auf die Einführung dieser Reformen zurückgeführt werden kann, lässt sich anhand des gewählten Querschnittsdesigns nur eingeschränkt eruieren. Hierzu müssten wie oben erwähnt die Werte der Indikatoren vor und nach der Einführung der Reformen miteinander verglichen werden können. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer möglicher Erklärungsfaktoren, welche die Varianz der abhängigen Variablen beeinflussen, wie Kostensparprogramme, Führungskultur oder Ausbildungsgrad der Mitarbeitenden. Zudem bleibt offen, wie genau die Reformen implementiert und genutzt werden.

Die quantitativen Resultate dieser Arbeit geben einen vertieften Einblick in die Wirkungsweisen von Managementreformen. Sie können aber höchstens ein Ausschnitt dessen sein, was diese Reformen (nicht) leisten und was sie an Veränderungen und Effekten mit sich bringen. Einerseits werden allfällige negative oder nicht-intendierte Wirkungen der Reformen sowie Transaktionskosten der Einführung und laufenden Nutzung nicht direkt berücksichtigt. Andererseits sind die gewählten Wirkungsdimensionen und -indikatoren lediglich in der Lage, nur einen bestimmten Teil an Auswirkungen aufzuzeigen, die von Managementreformen potenziell ausgehen können. Aus diesen Gründen soll mittels Forschungsinterviews versucht werden, diese Erkenntnislücken so weit wie möglich zu füllen. Gleichzeitig können so die in der quantitativen Analyse gewonnenen Erkenntnisse weiter vertieft, ergänzt und plausibilisiert werden, damit sich diese Studie einer Antwort auf die Frage nach den Auswirkungen von Managementreformen weiter annähern kann.²²⁶

vorgaben im operativen Verwaltungsbetrieb sichergestellt werden muss, weil sonst die Gefahr besteht, dass sich die Wirkung des Instruments nicht entfaltet und es bloß einer Symbolmaßnahme gleichkommt (Poister & Streib 2005: 46; Mintzberg 1994: 288). In den Modellen (Tabellen 23–24) wurde deshalb der Interaktionsterm *Strategische Planung x NPM-Elemente (Steuerung & Organisation)* ebenfalls einbezogen und berechnet. Aufgrund einer hohen Kollinearität dieses Terms mit den Ursprungsvariablen (0,657, N = 1 868), die auch durch Maßnahmen wie Zentrierung der Variablenwerte nicht reduziert werden konnten, wiesen die Regressionswerte erhebliche Verzerrungen auf. Aus diesem Grund wurde auf die Integration des Interaktionsterms in den Analysen verzichtet.

- 226 Der Zusammenhang zwischen Managementreformen und der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen ist relativ komplex, weshalb sich die Frage aufdrängt, inwiefern sich dies im Rahmen von Regressionsmodellen überhaupt adäquat erfasst lässt. Aus diesem Grund wurde für die Untersuchung ein alternativer Analyseansatz verfolgt, die Qualitative Comparative Analysis (QCA). Dieser Ansatz geht davon aus, dass ein anspruchsvolles Phänomen wie dasjenige der Veränderungen der Verwaltungseffizienz sowohl aus einer

4. Auswirkungen von Managementreformen: Forschungsinterviews

Die quantitativen Ergebnisse des vorherigen Kapitels können einen wertvollen, aber dennoch nur eingeschränkten Ausschnitt möglicher Reformeffekte aufzeigen. Anhand von Interviewdaten sollen deshalb die Auswirkungen von Managementreformen durch eine zweite methodische Brille betrachtet werden. In den sequenziellen Mixed-Methods-Ansätzen wird häufig von einer Triangulation der Resultate gesprochen. Im engeren Sinne verstanden, sollen bestehende Erkenntnisse aus deduktiven Regressionsanalysen mittels qualitativer Methoden überprüft und bestätigt werden. Dies ist mit dem Ziel verbunden, die Aussagekraft und Robustheit von kausalen Zusammenhängen zu stärken (Seawright 2016: 45ff.).

Die Befunde der statistischen Analysen dieser Arbeit sollen hingegen durch Daten von semi-strukturierten Interviews primär ergänzt, vervollständigt und wo möglich plausibilisiert werden. Es wird das Ziel verfolgt, mehr zur Wirkungsweise der Managementreformen (Indikatoren) in der Leistungsdimension, der Systemdimension und der Demokratiedimension zu erfahren. Da sich Effekte wie der Kulturwandel (u. a. Veränderungen im Kostenbewusstsein oder Servicegedanken der Mitarbeiter) mit ökonomischen Modellen kaum erfassen und vergleichen lassen (Pollitt & Bouckaert 2001: 14), sollen die Interviewdaten Aufschluss über weitere mögliche Wirkungen von Managementreformen geben. Diese Triangulation im erweiterten Sinne erlaubt es, das komplexe Phänomen der Reformeffekte eingehen-

Kombination verschiedener Reformen als auch aus einzelnen Reformen resultieren kann. Dies sollte zu notwendigen Bedingungen als auch ausreichenden Kombinationen führen, welche die Leistungsfähigkeit positiv beeinflussen. Kurz gesagt, unterschiedliches Reformverhalten könnte zu einem ähnlichen Ergebnis führen. In der QCA-Testanalyse (vgl. Haus & Klaus 2019) wurden 694 Schweizer Gemeindeverwaltungen (Gemeinden größer als 2 000 Einwohnende) hinsichtlich des Einflusses von Managementreformen auf die Selbsteinschätzung der Leistungsfähigkeit der Stadt- und Gemeindeverwaltung überprüft. Konsistent (*consistency rate* >.85) führte die Kombination aller Managementreformen (strategische Planung, Ziel- und Leistungsorientierung, interne Dezentralisierung) in großen Gemeinden ab 10 000 Einwohnenden zu einer höheren Leistungsfähigkeit, was den theoretischen Erwartungen entspricht. In kleineren Gemeinden ist die Einführung von strategischer Planung hingegen bereits eine ausreichende Bedingung, damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung höher eingeschätzt wird. Allerdings können diese Lösungen nur gerade in 0,02 Prozent der 694 untersuchten Fällen identifiziert werden (*coverage rate*), was die Aussagekraft der Ergebnisse erheblich einschränkt. Es ist daher anzunehmen, dass es zahlreiche andere Faktoren gibt, die in dieser Analyse nicht berücksichtigt sind, aber die genannte Leistungsfähigkeit (allgemeine Einschätzung der Gemeinbeschreiber der Leistungsfähigkeit der Verwaltung) beeinflussen.

der zu erfassen, ohne jedoch den Anspruch zu erheben, eindeutige Kausalitäten zwischen Ursachen und Wirkungen beweisen zu wollen (Ritchie 2003: 43).

Interviews zählen zu denjenigen empirischen Forschungsmethoden, die sich besonders zur Erfassung von Politikwirkungen eignen (Mosley 2013: 5). Sie sind ein weitverbreiteter Ansatz in qualitativen Methodendesigns. Im Vordergrund stehen weniger objektive Zahlenwerte, sondern Individuen und deren subjektive Wahrnehmungen und Interpretationen von Realitäten (Snape & Spencer 2003: 22). Diese Studie orientiert sich an einem induktiven Interviewdesign. Ein solches erlaubt es, nicht-intendierte, nicht-antizipierte oder andere relevante Wirkungen zu erheben, die in einem deduktiven Verfahren wohl unentdeckt blieben. Dadurch werden spezifische Reformziele oder theoretische Annahmen zu den Reformwirkungen weitestgehend ausgeblendet, ähnlich dem zielabsenten (*goal-free*) Evaluationsansatz von Patton (2015). Dieser fokussiert sich auf die tatsächlichen Effekte und weniger auf den Zielerreichungsgrad oder die angestrebten Reformwirkungen (Patton 2015: 316). Dies soll dazu führen, dass die Informanten unbefangener auf die Interviewfragen antworten, da sie durch Vorgaben, Ziele und Erwartungen weniger beeinflusst werden. Zudem senkt dieser zielabsente Frageansatz die Hemmschwelle, auch negative Effekte anzuspüren (Patton 2015: 317).

Durch den explorativen Charakter der Tiefenbefragung können zudem Effekte identifiziert werden, die heute unter Umständen anders wahrgenommen werden, als die theoretischen Erwartungen und früheren empirischen Studien es bisher zeigen konnten. In verschiedenen Städten und Gemeinden wurden NPM-orientierte Managementreformen bereits um die Jahrtausendwende herum implementiert, weshalb es nicht ausgeschlossen ist, dass sich die Ausgestaltung, Nutzung und Wirkungsweise dieser Instrumente im Laufe der Zeit verändert hat. Wenngleich die induktive Vorgehensweise betont wird, dienen die Leistungsdimension, die Systemdimension und die Demokratiedimension doch auch hier als analytischer Rahmen bei der Auswertung der Interviewdaten, was eine gemeinsame Grundlage für die spätere Diskussion der quantitativen und qualitativen Resultate schafft.

4.1. Forschungsinterviews: Stichprobe und Analyseansatz

Die Beschreibung der methodischen Vorgehensweise ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal von qualitativen Forschungsdesigns. Gerade bei Interviewansätzen gilt es, zahlreiche Entscheidungen zu treffen (u. a. Auswahl der Interviewpartner, Durchführungsart usw.) und diese transparent darzulegen. Dieses Kapitel widmet sich deshalb den wichtigsten Etappen der qualita-

tiven Datenerhebung und -analyse etwas ausführlicher (siehe dazu auch Anhang 2).

4.1.1. Vorgehen bei der Stichprobenauswahl

Die Interviewpartner dieser Studie wurden anhand des *Purposive-Sampling*-Ansatzes ausgewählt, der sich besonders zur Triangulation von Umfragedaten eignet (Lynch 2013: 41). In diesem Verfahren werden Fälle aus einer bestimmten Population nach spezifischen Kriterien, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind, gezielt ausgewählt (Ritchie et al. 2003: 91). Als Grundgesamtheit für die Fallauswahl in dieser Arbeit dienten Gemeinden, die an der Gemeindeschreiberbefragung 2017 teilnahmen und angaben, dass sie die meisten der zwölf abgefragten Managementreformen respektive -instrumente, allen voran die Kernelemente der WoV respektive von NPM, nutzen.

Im *Purposive Sampling* kann der Fokus auf mehrere bedeutende Auswahlkriterien gelegt werden, damit eine gewisse Diversität in der Stichprobe gewährleistet ist (Ritchie et al. 2003: 92). In den bisherigen, den quantitativen Analysen haben sich die Bevölkerungsgröße und die Zugehörigkeit zur Sprachregion als bedeutende Determinanten erwiesen, weshalb Vertreter von Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl und sprachkultureller Zugehörigkeit ausgewählt wurden. Zudem wurde darauf geachtet, dass die jeweils ausgesuchte Gemeinde nicht zu klein war, da in Verwaltungsorganisationen mit zwei bis drei Mitarbeitenden kaum umfassende Managementreformen anzutreffen sind. Andererseits sollte die Verwaltung auch nicht zu groß sein, damit die Interviewpartner noch in der Lage sind, sich zur Gesamtverwaltung konkret äußern zu können.

Eine Stichprobe zu generieren, welche die Grundgesamtheit der heterogenen Schweizer Gemeinden repräsentiert, ist ein ambitionöses Unterfangen. Der Anspruch war es jedoch, die Diversität des kommunalen politisch-administrativen System zumindest symbolisch wiederzugeben. Es kamen deshalb weitere, in dieser Hinsicht relevante Hilfskriterien zur Anwendung, so das Legislativsystem (Parlaments- oder Urnengemeinde), die Kantonszugehörigkeit, die Führungsstruktur der Verwaltung sowie der Gemeindetyp. Anhand dieser Vielfalt in der Stichprobe sollte ein möglichst umfangreiches Spektrum an unterschiedlichen Reformwirkungen identifizieren werden können (Patton 2015: 405).²²⁷ Lassen sich hierbei Gemeinsamkeiten erkennen, er-

227 Die Fallauswahl erfolgte somit ähnlich wie im Most Different Systems Design (MDSD), bei dem Fälle ausgesucht werden, die nur in einer der unabhängigen Variablen identisch sind (z. B. Managementreformen), während sie in allen anderen Variablen variieren

höht das die Aussagekraft der Befunde dieser Arbeit. Die Generalisierbarkeit der Interviewresultate bleibt indes auf die teilnehmenden Gemeindevertreter und deren Verwaltungen beschränkt.

Aufgrund der heterogenen Grundgesamtheit der Schweizer Gemeinden und den zahlreichen Kriterien der Fallauswahl wäre grundsätzlich eine erhöhte Anzahl an Interviews angezeigt gewesen (Ritchie et al. 2003: 84). Dieser Arbeit orientiert sich jedoch an der Saturation im Interviewprozess. Sie ist in der Regel erreicht, wenn mit fortschreitender Zahl jedes weitere Interview keine neuen Erkenntnisse zu den Reformauswirkungen ergibt und die bisherigen Angaben überwiegend bestätigt werden (Bleich & Pekkanen 2013: 91).

4.1.2. Durchgeführte Interviews (Stichprobe)

Im Zeitraum vom 9. Oktober 2019 bis 1. April 2020 wurden insgesamt 13 Interviews in 9 verschiedenen Gemeinden in der Deutsch- und Westschweiz durchgeführt (zu den Teilnehmenden vgl. Tabelle 27). Sie bilden folglich die Datenbasis der nachfolgenden Analysen.²²⁸ Die Interviews wurden hauptsächlich mit den Stadt- und Gemeindegliedern sowie den Gemeindepräsidenten geführt.²²⁹ In den Gemeinden 3D und 4D, in denen das Exekutivmitglied zugleich die operative Verantwortung der Verwaltung hat (Delegiertenmodell), nahmen auch Verwaltungskader teil, wobei die Antworten jeweils zu einer Stimme zusammengefasst wurden. Die Abgabe des Fragebogens vor dem Gespräch bewährte sich, weil die Teilnehmenden dadurch oftmals vorbereitet in das Interview einstiegen. In relativ kurzer Zeit konnten somit umfassende Antworten zu den Reformeffekten erhoben werden.

(Seawright & Gerring 2008: 298). Da diese Studie mit Blick auf die Reformwirkungen ein exploratives Vorgehen verfolgt, wurde die abhängige Variable bei der Fallselektion im Gegensatz zum MDSD-Ansatz allerdings nicht berücksichtigt

228 Die Interviews dauerten häufig länger als eine Stunde. Sie fanden insgesamt in einer offenen und freundlichen Atmosphäre statt, was u. a. darauf zurückzuführen ist, dass im Fragebogen keine kontroversen Punkte behandelt wurden und viele der Befragten über ihre eigenen Reformprojekte Auskunft geben konnten.

229 Je nach wissenschaftlichem Hintergrund oder Interviewerfahrung des Befragers können unterschiedliche Antworten bei den Informanten hervorgerufen werden oder es kann eine andere Dateninterpretation stattfinden (Mosely 2008: 25). Alle Interviews wurden vom Autor dieser Studie durchgeführt, weshalb die Antworten trotz möglicher Befragereffekte vergleichbar sind. Gewisse Einschränkungen bestehen dennoch in der Reproduzierbarkeit der Daten.

Tabelle 27: Durchgeführte Interviews mit Stadt- und Gemeindevertreter:innen im Zeitraum vom 9.10.2019 bis 1.4.2020 (N = 13 Fälle) zu den Auswirkungen von Managementreformen

Datum	Angaben zu Interviews				Angaben zur Gemeinde						
	Interview-Partner	Dauer Interview	Jahre in Funktion	Interview-View-Ort	Gemeinde/Sprache	Anzahl Reformen	Gemeindegröße	Kanton	Operative Leitung	Legislative	Gemeindetyp
09.10.19	Schreiber 1	1h45	< 5 J	vor Ort	1D	11/12	groß	ZH	GS	Parl	1
	Präsident 1	1h00	> 10 J	vor Ort							
24.10.19	Schreiber 2	1h30	> 5 J	vor Ort	2D	12/12	groß	BE	EXE	Parl	2
13.11.19	Präsident 3	1h45	> 10 J	vor Ort	3D	9/12	mittel	AG	GeP	GeV	1
20.11.19	Präsident 4	2h00	> 10 J	vor Ort	4D	12/12	mittel	BE	GeP+	GeV	1
06.11.19	Kader 5	0h30	n. b.	telefonisch	5F	n/a	groß	GE	EXE	Parl	1
13.01.20	Präsident 6	1h30	> 20 J	vor Ort	6F	11/12	mittel	VD	EXE	Parl	1
12.12.19	Schreiber 7	1h30	< 5 J	vor Ort	7F	11/12	klein	VD	GS	Parl	3
13.02.20	Präsident 7	1h30	> 10 J	vor Ort							

Datum	Angaben zu Interviews			Angaben zur Gemeinde							
	Interview-Partner	Dauer Interview	Jahre in Funktion	Interview-Art	Gemeinde/Sprache	Anzahl Reformen	Gemeindegröße	Kanton	Operative Leitung	Legislative	Gemeindetyp
31.03.20	Schreiber 8	1h00	> 10 J	telefonisch	8D	10/12	klein	LU	GS+	Urne	4
	Präsident 8	0h30	> 10 J	telefonisch							
01.04.20	Schreiber 9	1h00	> 10 J	telefonisch	9D	11/12	mittel	ZH	GS+	Parl	2
	Präsident 9	1h00	> 5 J	telefonisch							
Total (N =)	13 Interviews	16h30			9			9			Gemeinden

Bemerkungen: Interviewpartner enthalten jeweils die weibliche und männliche Form. Unter den Teilnehmenden waren insgesamt 2 Frauen und 11 Männer. In den Interviews mit Kader 5 und Präsident 8 wurde nicht nach dem semi-strukturierten Fragebogen vorgegangen, sondern es wurden aufgrund der Kürze des Interviews nur 1–2 Fragen daraus gestellt. Kader 5 machte zudem keine Angaben zu den eingeführten Reformen trotz mehrmaligen Nachfassens (Gemeinde 5F nahm nicht an der Gemeindegremienfrage 2017 teil). In den Gemeinden 3D, 4D und 6F nahmen auf Wunsch des Präsidenten Verwaltungskader an den Interviews teil. Anzahl Reformen = erhobene Managementinstrumente in der Frage 8 (Gemeindegremienbefragung 2017) im Verhältnis zu max. möglichen Reformen (= 12) / Gemeindegröße in Einwohnerzahl (Legende): sehr groß = > 25 000, groß = rund 15 000–24 999, mittelgroß = 8 000–14 999, klein = bis 7 999, / Operative Leitung (Legende): GS = Stadt- oder Gemeindegremien, GS+ = GS als Vorsitzender einer aus Verwaltungskader bestehenden Geschäftsleitung, EXE = operative Führung durch die Exekutivmitglieder in ihren Ressorts, GeP = Gemeindepräsident, GeP+ = GeP als Vorsitzender einer aus Verwaltungskader bestehenden Geschäftsleitung / Legislative (Legende): GeV = Gemeindeversammlung, Parl. = Stadt- bzw. Gemeindeparlament, Urne = Urnengemeinde / Gemeindetyp (Legende): 1 = städt. Gemeinde einer großen Agglomeration, 2 = städt. Gemeinde einer mittelgroßen Agglomeration, 3 = periurbane Gemeinde hoher Dichte, 4 = ländliche Zentrumsgemeinde.

Die Teilnehmenden stammen aus sechs Deutschschweizer und drei Westschweizer Gemeinden, was in etwa dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der beiden Sprachregionen entspricht. Zudem befinden sich diese Gemeinden in sieben verschiedenen, vor allem bevölkerungsreichen Kantonen der Schweiz. In der Stichprobe sind vor allem Städte und größere Gemeinden vertreten. Aus diesem Grund dominieren städtische Gemeindetypen großer oder mittelgroßer Agglomerationen. Ferner befinden sich im Sample Informanten, die in drei unterschiedlichen Führungsmodellen Leitungsfunktionen bekleiden. Ebenfalls vertreten sind die zwei gängigsten Legislativsysteme in Schweizer Gemeinden. Die Parlamentssysteme überwiegen jedoch, da sie in großen Gemeinden öfter vorkommen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Informanten unserer Stichprobe Vertretende von sehr unterschiedlichen Städten und Gemeinden sind.

Die Mehrheit der Interviewten ist länger als zehn Jahre in der Gemeinde tätig. Sie kennen sich teilweise mit der Situation vor der Reformumsetzung aus, was in ihre Einschätzungen miteinflusst. Die meisten Städte und Gemeinden in der Stichprobe arbeiten seit vielen Jahren mit Managementreformen. Einzig in der Verwaltung der Gemeinde 7F wurde das Reformprojekt erst vor fünf Jahren implementiert.

Da in der späteren Interviewphase infolge des Ausbruchs der globalen COVID19-Pandemie auch in der Schweiz eine außerordentliche Lage gegeben war, konnten die Interviews mit den Vertretern der Gemeinden 8D und 9D nur telefonisch durchgeführt werden. Eine Saturation der Interviewdaten dürfte in Bezug auf größere Deutschschweizer Städte und Gemeinden am ehesten gegeben sein, teilweise auch für Westschweizer Gemeinden. Hingegen ist dies nicht für italienischsprachige Gemeinden der Fall, da hier geplante Interviews unter anderem aufgrund der COVID19-Pandemie abgesagt wurden.

4.1.3. Analyseverfahren und Interpretation der Interviewdaten

Die Umwandlung der Interviewdaten in qualitative Resultate erfolgte anhand einer Inhaltsanalyse der Gesprächsprotokolle.²³⁰ Zum einen wurde induktiv nach Mustern und Themen innerhalb und im Vergleich der Antworten gesucht. Andererseits lag der Fokus dieser Suche auf den Antworten zu den vorgegebenen Wirkungsbereichen der Leistungsdimension, der Sys-

230 Die Interviews wurden nicht elektronisch aufgezeichnet und transkribiert, sondern anhand von ausführlichen Gesprächsprotokollen festgehalten, was gängige Praxis ist (Moseley 2008: 25). Gerade bei Interviews mit Eliten, die häufig in der Öffentlichkeit stehen, kann dies ein Unterschied machen, da sie freier Auskunft geben können.

temdimension und der Demokratiedimension, was einer deduktiven Analyse entspricht (Patton 2014: 805). Als Auswertungsrahmen diente der Interviewfragebogen, was bedeutet, dass die Antworten der Informanten entlang der Themen gruppiert wurden, die im Gesprächsleitfaden erörtert wurden (Patton 2015: 781).

Die Analyse wurde in zwei Phasen gegliedert (Richtie et al. 2003: 222). In einem ersten Schritt, dem sogenannten *Datenmanagement*, wurden die Antworten eingehend gesichtet und Schlagworte zu den identifizierten Inhalten festgelegt. Letztere wurden für jede der Fragen nach Themen geordnet und anhand von Überbegriffen zusammengefasst. Da sich die relevanten Auskünfte nicht immer an derselben Stelle befanden, wurden einzelne Antworten zu denjenigen Fragen umgruppiert, zu denen sie einen klaren inhaltlichen Bezug hatten.²³¹ Im zweiten Analyseschritt, der deskriptiven Phase, erfolgte eine Zusammenfassung der Antworten zu jedem der identifizierten Themenbereiche. Prägnante Aussagen wurden dabei unverändert belassen. Bei diesen Zusammenfassungen wurde wo immer möglich eine konzeptuelle Abstraktion von den ursprünglichen Aussagen vorgenommen. Die Interpretation der Interviewdaten basiert somit auf den aggregierten Antworten.

In der Präsentation der Resultate wird den teilweise unterschiedlichen Aussagemustern der einzelnen Informantengruppen, also zum Beispiel bei Deutsch- und Westschweizer Gemeindevertretern oder bei Gemeindepräsidenten und Gemeindefreiwählern, Rechnung getragen. Weiter wird stellenweise die Antworthäufigkeiten genannt, obwohl der vertiefte Einblick in die Wirkungsbereiche von Managementreformen im Vordergrund steht, oder wie es Patton (2015: 815) treffend beschreibt:

The point of qualitative analysis is not to determine how many said something. The point is to generate substantive insight into the phenomenon. One or two very insightful and substantive responses can easily trump 15 general responses.

Die Informanten beantworteten die offen formulierten Interviewfragen, indem sie häufig die spezifischen Managementreformen oder -instrumente und deren Bedeutung hervorhoben und danach auf deren konkrete Effekte zu sprechen kamen. Dieses Auskunftsverhalten hat den großen Vorteil, dass nicht nur Auswirkungen beschrieben werden, sondern sie explizit den spezifischen Reformen – und dies gemäß der Wahrnehmung der Interviewpartner – zugeordnet werden können.

231 Die Zuordnung der Interviewaussagen zu einzelnen Themenbereichen war nicht immer eindeutig. Verschiedentlich wurden deshalb Textstellen der Protokolle mehreren Hauptbegriffen zugewiesen.

4.2. Resultate der qualitativen Datenanalyse

Die Ergebnisse der Interviews werden entlang der Fragen des Interviewleitfadens dargelegt. Zuerst stehen die Einschätzungen zu den Haupteffekten von Reformen im Vordergrund. Danach werden die Antwortresultate zu den Auswirkungen auf die Leistungsdimension, die Systemdimension und die Demokratiedimension aufgezeigt. Im Schlussteil wird die Bilanz präsentiert, welche die Informanten aus der Arbeit mit den Managementreformen ziehen.

4.2.1. Die wesentlichen Auswirkungen von Managementreformen

Die Informanten wurden nach den drei wesentlichen Wirkungen befragt, die aus ihrer Sicht von den genutzten Managementinstrumenten ihrer Verwaltung ausgehen. Die Frage wurde teilweise sehr unterschiedlich beantwortet. Für die meisten der interviewten Gemeindevertreter, allen voran für die Gemeindepräsidenten, aber auch für die Gemeindegemeinschaften, und dies gleichermaßen in der Deutsch- wie in der Westschweiz, zählen die eingeführten strategischen Planungsinstrumente zu den relevanten veraltungspolitischen Neuerungen. Aus Sicht der Interviewpartner gehen von ihnen verschiedene Wirkungen aus, welche Präsident 4 wie folgt beschreibt:

Auf der strategischen Ebene erfassen wir primär, was um uns herum läuft, in den verschiedenen Gremien und auf Bundes- und Kantonsebene. Dies ist wichtig, um frühzeitig Veränderungen zu erkennen und reagieren zu können. Unser zentrales Führungssystem ist der AFP (Aufgaben und Finanzplan). Sein wesentlicher Verdienst ist es, und das zähle ich zu den zentralen Wirkungen, dass er eine einheitliche und kohärente Politik der Gemeinde sicherstellt, und das über verschiedene Bereiche hinweg. Er fördert eine integrierte Denkweise und betrachtet die Finanzen, die Umwelt, Lebensqualität, Raumkonzepte usw. aus einer ganzheitlichen Perspektive, anstatt in den Details zu verharren.

Neben frühzeitigem Antizipieren und ganzheitlichem Verwaltungshandeln wird verschiedentlich betont, dass Planungsinstrumente langfristig ausgerichtete Gemeindeprojekte ermöglichen, die über die Legislaturperiode hinausgehen. Besonders häufig heben die Gemeindevertretenden die Wichtigkeit der Legislaturplanung und der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung hervor. Vereinzelt wird auch die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben betont, da sich so die Exekutive verstärkt der mittel- und langfristigen Gemeindeentwicklung widmen kann. Nach Ansicht einiger Informanten entfalten die Planungsinstrumente ihre positive Wirkung vor allem dann, wenn die strategischen Zielsetzungen und Aufgaben kon-

sequent auf die Verwaltung und deren Mitarbeitende heruntergebrochen werden.²³² Aus Sicht von Präsident 3 schafft dies

Klarheit über Ziele, Prozess und Verantwortungen. Kurz gesagt, es gibt klare Handlungsstrukturen. Die Mitarbeiter wissen, was zu tun ist und an welcher Stelle sie was einbringen müssen. Dazu gehört insbesondere die Jahresplanung, welche die Aufgaben klar verteilt und festlegt, zu welchem Zeitpunkt neue Ideen gefragt sind.

Eine höhere Transparenz im Verwaltungshandeln wird ebenfalls häufig mit den erwähnten Planungsinstrumenten in Verbindung gebracht, aber auch mit Leistungsaufträgen, Produktdefinitionen und den detailliert verfassten Geschäftsberichten (Jahres- und Budgetbericht). In diesen Dokumenten werden Ziele, Maßnahmen, Indikatoren und Finanzkennzahlen transparent nach außen kommuniziert. Dies führt unter anderem zu mehr Verbindlichkeit in der Regierungspolitik, da die Exekutive und Verwaltung zur Zielerreichung respektive zu Zielabweichungen Stellung nehmen muss (Präsident 8). Neben den vorwiegend positiven Aspekten wird auch eine grundsätzliche Kritik an diesen Instrumenten geäußert (Präsident 1):

Die Tabellen und Managementtools sind teilweise sehr abstrakt und können falsche Hoffnung wecken, indem sie suggerieren, dass Projekte wie ein Schulhausbau relativ klar und stringent zu machen sind, jedoch können sie wenig konkrete Fragen, welche für ein Projekt überlebenswichtig sind, beantworten.

Eine weitere zentrale Reformwirkung betrifft die verstärkte Kundenorientierung. Im Zentrum des Verwaltungshandelns *steht heute vielmehr die Wirkung beim Bürger und nicht mehr der Selbstzweck*, wie Schreiber 2 und verschiedene weitere Informanten aus beiden Sprachregionen in ähnlicher Weise feststellen. Das Dienstleistungsangebot wird heute auf die Bedürfnisse der Kunden ausgerichtet, was einzelne Verwaltungsvertreter mit einer höheren Dienstleistungsqualität verbinden. Zu den Kunden zählen in den Augen einiger Informanten auch die Mitarbeitenden. Ihre Bedeutung für eine hohe Leistungsfähigkeit der Verwaltung wird immer wieder betont.

Vereinzelt wird auf die Relevanz des Controllingsystems hingewiesen. Aus Sicht des Schreibers 8 erleichtert es die Arbeit. Es stellt sicher, dass die Aufgaben korrekt erfüllt werden, was die Verwaltung gegenüber den Kontrollorganen – vor allem Regierung, Kanton oder Revisionsstellen – entlastet. Aus der Perspektive der Regierung ermöglicht das Controlling eine

232 Diese Ansicht wird durch die Kritik von Schreiber 1 indirekt gestützt, der aus Sicht der Verwaltung die Planungsinstrumente als wenig wirksam erachtet, weil die mittel- und langfristigen Ziele der Exekutive in seiner Gemeinde nicht mit den Zielen der Verwaltung abgestimmt seien.

aktive Verwaltungsführung (Präsident 9), bei der man rechtzeitig eingreifen kann, falls es als notwendig erachtet wird. Diese umfangreichen Überwachungsinstrumente auf Exekutivebene werden jedoch auch kritisch gesehen, da sie gerade in kleineren Gemeinden die Komplexität eines Milizamtes erheblich erhöhen (Präsident 8).²³³

4.2.2. Auswirkungen auf die Leistungsdimension, die Systemdimension und die Demokratiedimension

In den Gesprächen zu den drei Wirkungsbereichen, insbesondere der Leistungsdimension, musste des Öfteren auf die vorbereiteten Schlagworte zurückgegriffen werden (vgl. Fragebogen Anhang 4). Dies erlaubte eine Präzisierung der Fragen. Durch diese Nachfassbegriffe ist es daher möglich, dass die Antwortschwerpunkte der Informanten eine gewisse Überschneidung aufweisen.²³⁴ Für die Diskussion weiterer Themen blieb in den Interviews trotzdem ausreichend Platz.

4.2.2.1. Leistungsdimension

In der Leistungsdimension interessierte es, welche Konsequenzen die Arbeit mit Managementreformen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen hat. Die Antworten der Gemeindevertreter drehten sich hauptsächlich um die Themen Effizienz, Effektivität, Dienstleistungsqualität sowie Bürger- und Kundenorientierung.

Viele der interviewten Akteure berichten von einer kontinuierlichen Effizienzsteigerung in der Leistungserbringung, die unter anderem durch eine Vereinfachung und Automatisierung der Prozesse erfolgte. Sowohl Vertreter der kleineren Gemeinden als auch der Städte beschreiben ihre Verwaltungen allgemein als schlanke Organisationen mit einer relativ kleinen Mitarbeiterzahl sowie flachen Hierarchieebenen und kurzen Entscheidungswegen. Auf spezielle Fach- und Stabsstellen wird so weit wie möglich verzichtet. Als Beleg für den Effizienzgewinn führen verschiedene Informanten die seit Jahren gleichbleibenden Personalressourcen bei laufend zunehmender Aufgabenlast und Aufgabenkomplexität an. Gleichzeitig ist die

233 Weitere einmalig genannte Themen sind: Vergleiche mit anderen Gemeinden, Kulturwandel, Kostenbewusstsein, die Arbeit mit einem Zielindikator, BWL-Denkweise.

234 Es war immer wieder angezeigt, zu den Stichworten, die zum Nachfassen bereitgelegt wurden, zurückzugreifen. Teilweise mussten die Fragen präzisiert oder allgemein gehaltene Antworten konkretisiert werden, was auf das Antwortverhalten Einfluss genommen hat. Die diskutierten Themen sind daher wohl etwas präziser, aber auch konformer ausgefallen als ohne solche Stichworte.

Dienstleistungsqualität aus ihrer Sicht gestiegen. Allerdings äußern sich Einzelne auch zurückhaltend, was die höhere Effizienz betrifft, da dies schwer einzuschätzen sei. Aus Sicht von Präsident 9 hinkt oftmals der Vergleich zwischen der Situation vor und nach der Reformeinführung, weil sich die gesetzlichen Anforderungen laufend erhöht haben. Welchen Anteil die Managementinstrumente an den beschriebenen Effizienzsteigerungen haben, lässt sich anhand der Aussagen nicht eindeutig bestimmen. Schreiber 1 macht auch andere Gründe für diese Entwicklung verantwortlich:

Sicherlich ist man auch durch die Reformen effizienter geworden. Entscheidender jedoch sind andere Faktoren, allen voran die knappe Finanzlage wie auch mehr und komplexere Aufgaben, welche einen dazu zwingen, insgesamt effizienter zu arbeiten.

Die meisten Informanten der Stichprobe stellen eine Zunahme der Kunden- und Dienstleistungsorientierung im Verwaltungshandeln fest. Es hat demnach ein Wandel stattgefunden, insofern die Verwaltung heute den Bürger oder Kunden ins Zentrum des Handelns stellt, was Schreiber 9 wie folgt wahrnimmt:²³⁵

Heute ist man sich viel bewusster, was für Wirkungen das Handeln auf die Bürger hat. Man sperrt nicht einfach mal die Straße zwei Wochen, weil da gebaut werden soll. Früher hat man halt einfach gemacht. Man hat das Recht angewendet, schön kameralistisch.

Nach Einschätzung vieler Gemeindevertretenden wird inzwischen mit den Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam nach pragmatischen Lösungen gesucht, die so weit wie möglich auf deren individuelle Bedürfnisse ausgerichtet sind. Einige der Informanten führen dies auf die größeren operativen Freiheiten der Verwaltung respektive der Mitarbeitenden zurück, weil sie so die notwendige Beweglichkeit haben, um besser auf Kundenwünsche einzugehen.

Betont wird häufig, dass das Leistungsangebot dem Bedarf der Bevölkerung entspricht. Man fokussiert sich auf diejenigen Aufgaben und Leistungen, zu deren Erfüllung die Stimmberechtigten die Verwaltung verpflichtet hat, unter anderem durch den Leistungsauftrag (Schreiber 8). Zudem hinterfragt sich die Verwaltung hinsichtlich ihrer Tätigkeiten und Aufgaben wesentlich stärker als früher, wie einige Male erwähnt wurde.²³⁶ Nach An-

235 Die Begriffe Kunde und Bürger werden als Synonyme verstanden (dies wurde in den Gesprächen mehrmals bestätigt).

236 Präsident 4 nennt hierzu das Beispiel des Werkhofs, der vor der Einführung der Managementreformen seine Tätigkeit vor allem auf das Abarbeiten von Auftragslisten ausrichtete, was dazu führte, dass die Straßen bereits im Herbst wintertauglich gemacht wurden.

sicht der meisten Stadt- und Gemeindevertreter hat sich der Zugang zu den öffentlichen Leistungen durch den Ausbau des Internetangebots und die Einrichtung von Bürgerschaltern erheblich verbessert.

Die effektive Aufgabenerfüllung wird auf sehr verschiedene Instrumente zurückgeführt: Leistungsziele, Leistungsaufträge (Produktdefinitionen), Globalbudgets und die Durchführung von Kunden- und Bevölkerungsbefragungen. Einige der Informanten geben an, dass sie ihr Leistungsangebot regelmäßig mit demjenigen von anderen, ähnlichen Gemeinden vergleichen.

Hinsichtlich der Dienstleistungsqualität berichten viele Gemeindevertreter von kontinuierlichen Verbesserungen, die über die Jahre erzielt werden konnten. Sie stützen sich hierbei auf die Resultate ihrer laufenden Qualitätskontrollen. Dazu werden unter anderem die Durchlaufzeiten von Baugesuchen oder die Antwortzeiten auf Bürgerfragen gemessen. Mancherorts führen die Gemeinden Bevölkerungsbefragungen durch oder richten ein Beschwerdemanagement ein.²³⁷ Oder man legt Wert auf die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden. Nach Einschätzung einiger der Informanten ist die Bevölkerung alles in allem zufrieden mit der Leistungserbringung der Verwaltung.

Es sind vielmehr punktuelle Dinge, welche für großen Ärger sorgen, wenn zum Beispiel eine Baustelle Stau verursacht oder das Freibad bei schönem Wetter frühzeitig die Tore schließt (Schreiber 2).

Unabhängig vom Sprachgebiet oder von der Einwohnerzahl wird verschiedentlich die enorme Anspruchshaltung der Bevölkerung betont. Die Informanten stellen vielerorts einen steigenden Individualismus und Egoismus in der Gesellschaft fest. Sie berichten unter anderem von steigenden Rekursen im Schulbereich, vermehrten juristischen Auseinandersetzungen sowie vom Zuzug einer urban geprägten Bevölkerungsschicht, die dieselben öffentlichen Leistungen wie in einer Großstadt erwartet. Die Fortschritte in der Leistungserbringung ordnen manche Informanten nicht primär den Managementreformen zu. Verantwortlich ist in ihren Augen eher eine Kombination aus erhöhtem Leistungsdruck und mehr Transparenz im Verwaltungshandeln, wie die folgenden Aussagen belegen:

(Schreiber 1:) Die Bevölkerung wird immer anspruchsvoller und ist der Verwaltung gegenüber relativ kritisch eingestellt. Die Mitarbeiter fühlen sich zudem

237 Gemeinde 3D hat in einer kürzlich durchgeführten Umfrage erhoben, dass mindestens die Hälfte der Bevölkerung mit der Verwaltung einmal pro Jahr im Kontakt steht (telefonisch, schriftlich, per E-Mail oder am Schalter), vor allem wegen Adressänderungen, Wohnsitzwechsel, ID-Bestellung und Fragen ans Steueramt.

ausgestellt, was den Druck auf die Verwaltung und ihre Mitarbeiter erhöht. Allein deswegen sind die Mitarbeitenden bereits dienstleistungsorientierter. (Schreiber 9:) Der Druck, effizient und effektiv arbeiten zu müssen, ist relativ hoch, da wir in einem Glashaus sitzen und uns deshalb immer wieder rechtfertigen müssen. Die Frage, was wirklich wichtig ist, stellt sich heute viel mehr. Das führt auch dazu, dass wir als Staat relativ schlank bleiben.

4.2.2.2. Systemdimension

In der Systemdimension wurde gefragt, wie sich die Managementreformen auf den Binnenbereich der Verwaltung auswirken. Nahezu alle Informanten zählen die Arbeit mit Leistungszielen auf allen Verwaltungsebenen als wesentlichen Bestandteil ihres internen *Modus Operandi* auf. Die Ziele und Aufgaben leiten sich, wie in Kapitel 4.2.1 bereits dargelegt, häufig von den mittel- und langfristigen Vorgaben (Legislaturprogramm oder IAFP) der Gemeinde ab.²³⁸ Diese Ziel- und Aufgabenorientierung fördert unter anderem klare Verhältnisse in der Verwaltungsarbeit in Bezug auf Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Erwartungen. Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass neue Mitarbeitende schneller eingearbeitet werden können und Abweichungen von Budgetzielen frühzeitig feststellbar sind. Die Wichtigkeit dieser Art der Verwaltungssteuerung wird vor allem von den mittleren und kleinen Gemeinden des Samples hervorgehoben. Einzig die Gemeinde 6F, die am wenigsten Managementinstrumente nutzt, verzichtet auf Zielvorgaben in der Verwaltung.

Eine Reallokation von Ressourcenkompetenzen an die Verwaltung hat nach Ansicht der meisten Informanten stattgefunden. Die Einführung des Globalbudgets, aber auch die vermehrte Trennung zwischen operativen und strategischen Aufgaben haben dazu beigetragen.²³⁹ Wie viel und in welcher Form jedoch Verantwortung delegiert worden ist, scheint sehr unterschiedlich zu sein. Einige Gemeindevertretende betonen die finanziellen und personellen Eigenkompetenzen. Andere wiederum verweisen auf die Mitwirkung der Kader und Mitarbeitenden in der Erarbeitung des Budgets und der Leistungsziele. Es scheint allerdings, dass von diesen Freiheiten

238 Die Messsysteme und -intervalle sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sie reichen von der Indikatorensetzung, die bis auf die Stufe der Abteilungsebene hinauf erfolgt, über mündliche Zielbesprechungen in Form von strukturierten Gesprächen oder schriftlichen Stellungnahmen bis hin zu quantitativen Verfahren wie Bevölkerungsumfragen oder der Messung von Bearbeitungszeiten bei Sozialhilfeanträgen. Verschiedentlich werden die Ziele mehrmals pro Jahr im Rahmen des Controllings gemessen.

239 In Gemeinde 1D wurden beispielsweise die den Exekutivmitgliedern zuarbeitenden Ressortsekretäre abgeschafft und im Gegenzug neue Abteilungsleiterstellen mit mehr Kompetenzen etabliert.

unterschiedlich Gebrauch gemacht wird. Schreiber 2 bezeichnet die Abteilungsleiter als Manager, die ihren Handlungsspielraum teilweise überdehnen. Anderenorts wird bemängelt, dass die (langjährigen) Verwaltungskader die geschaffenen Freiräume viel zu wenig ausschöpfen (Gemeinden 5F, 8D). Mit der Zielorientierung und der Kompetenzdelegation verbinden einige der Informanten eine höhere Mitarbeitermotivation. Zudem kann sich die Verwaltung dadurch als attraktiver Arbeitgeber positionieren.

Da Kompetenzen delegiert werden, können die Mitarbeiter [...] eigene Sachen umsetzen, was die Motivation erhöht und sich in der Branche herumspricht (Präsident 3).

Es kommt eben schon gut an, wenn sie [als Mitarbeiter] sagen können, dass sie Verantwortung über so und so viel Budget tragen (Präsident 4).

Verschiedene Gemeindevertreter stellen fest, dass die Belegschaft insgesamt unternehmerischer denkt und handelt. Sie beobachten bei den Mitarbeitenden eine größere Eigeninitiative, ein kritischeres Hinterfragen von Aufgaben und ein flexibleres Agieren. Einige der Informanten erwähnen, dass die durchgeführten Umfragen eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit erkennen lassen, und sie bekunden kaum Probleme, geeignetes Personal zu finden. Dies dürfte sicherlich auch an den relativ soliden finanziellen Verhältnissen der in der Stichprobe vertretenen Gemeinden liegen.

Hinsichtlich monetärer Anreize wird das Leistungslohnsystem sehr ambivalent beurteilt. Verschiedene Befragte stehen dieser Entschädigungsform skeptisch gegenüber. Die Prämien werden schnell zur Gewohnheit oder haben kaum Bedeutung für intrinsisch motivierte Verwaltungsangestellte. Für andere sind sie jedoch ein wichtiges Attraktivitätsmerkmal bei der Suche nach qualifizierten Mitarbeitenden. Die Westschweizer Gemeinde F7 wollte ein leistungsabhängiges Lohnsystem einführen, da man der Meinung war, durch Prämienanreize die Effizienz und Effektivität der Mitarbeitenden zu verbessern.

Diese personalpolitische Maßnahme wurde vom Parlament allerdings in Bausch und Bogen abgelehnt, unter anderem mit der Begründung, dass es sich trotz all der Managementreformen noch immer um eine öffentliche Verwaltung handelt, in welcher die Mitarbeiter bereits gut verdienen, und nicht um ein privatwirtschaftliches Unternehmen (Präsident 7, aus dem Französischen übersetzt).

Ebenfalls Uneinigkeit, und dies hauptsächlich unter den Deutschschweizer Gemeindevertretern, besteht in der Einschätzung des Reformeinflusses auf die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbereichen. Manche heben die engere Zusammenarbeit hervor, was teils der Führungskultur und teils der verstärkten bereichsübergreifenden Planungsaktivitäten zugeschrieben wird, während andere ein durch die höhere Autonomie in den

Verwaltungsbereichen zunehmendes, durch Eigeninteressen geprägtes Silo-denken wahrnehmen. Letzteres betrifft vor allem die Städte. Das äußert sich unter anderem dadurch, dass

sich die Abteilungsleiter, welche große Budgets verantworten, dann nicht mehr reinreden lassen, auch nicht mehr von Querschnittsämtern wie Finanzen oder Personal (Schreiber 2).

Für verschiedene Informanten mittlerer Gemeinden und Städte verhindert die Koexistenz von traditionellen und neue Budgetverfahren oder die Kombination von klassischen und prozessorientierten Verwaltungsstrukturen, dass das Potenzial der Managementreformen vollständig ausgeschöpft wird.²⁴⁰

Wenngleich zahlreiche positive Auswirkungen in der Systemdimension genannt werden, stellen einige der Informanten eine Zunahme des internen Verwaltungsaufwands durch die Arbeit mit Managementinstrumenten fest. Als besonders aufwendig werden die umfangreichen Berichte und Dokumentationen wahrgenommen, die es inzwischen zu produzieren gilt.²⁴¹ Transparenzvorgaben der Politik, Berichte zu den Wirkungs- und Leistungszielen, die Arbeit mit dem Harmonisierten Rechnungsmodell HRM 2 sowie die Nutzung von Leistungsaufträgen und Produktgruppen führen dazu, dass inzwischen mancherorts umfassende Geschäfts- und Budgetdokumente verfasst werden, die teilweise mehrere Hundert Seiten aufweisen.²⁴² Die Erstellung dieser opulenten Rechenschaftsberichte und Voranschläge ist nicht nur arbeitsintensiv, sondern führt nach Auskunft verschiedener Informanten auch zu Frustrationen unter den Mitarbeitenden, zumal der Eindruck entsteht, dass diese Abhandlungen kaum je gelesen werden.

240 Für bestimmte Bereiche innerhalb einer Verwaltung werden Globalbudgets eingesetzt, z. B. dort, wo neben Ausgaben auch Einnahmen generiert werden, während zugleich in Bereichen wie der Einwohnerkontrolle der Voranschlag nach wie vor nach dem Ressourceninput ausgearbeitet wird. Ein anderes genanntes Beispiel betrifft die Leistungsgruppen, die nicht vollumfänglich nach dem Produktionsprozess ausgerichtet werden können, weil es dem politischen Willen der Gemeinde entspricht, am Ressortprinzip festzuhalten, bei dem die Exekutivmitglieder für bestimmte Bereiche zuständig sind.

241 Das liegt an den mancherorts noch immer komplexen Mess- und Indikatorensystemen, obschon diese in den letzten Jahren vielerorts wesentlich vereinfacht wurden.

242 Der Bericht der Gemeinde 9D zur aktuellen Rechnung 2019 mit dem Budget 2020 (mit Wirkungs- und Leistungszielen sowie Produktgruppenvergleichen) enthält rund 300 Seiten. Die Gemeinde 8D erstellt Jahresberichte für die Bevölkerung von über 90 Seiten.

4.2.2.3. Demokratiedimension

In der Frage zur Demokratiedimension sollte in Erfahrung gebracht werden, wie die Interviewpartner den Einfluss von Managementreformen auf das politische System der Gemeinde einschätzen. Die Transparenz des Verwaltungshandelns wird vielfach hervorgehoben. Sie hat nach Aussage der Interviewpartnerinnen und -partner unter anderem durch die Nutzung der strategischen Planungsinstrumente (Gemeindeleitbild, Legislaturplan, IAFP) und von NPM-Kernelementen (Produktdefinitionen, Leistungsaufträgen), aber auch durch das Berichtswesen – unter anderem aufgrund von HRM 2 – stark zugenommen. Heute werden die Bevölkerung, Politik und das Parlament über die mittel- bis langfristigen Ziele, die geplanten und laufenden Maßnahmen sowie die Kosten und Aufwände von Leistungen umfassend informiert. Schreiber 7 fasst dies wie folgt zusammen:²⁴³

Der Bürger kann heute durchgehend erfassen, was die Gemeinde vorhat und die Verwaltung macht. Dies geht von der Vision bis zur einzelnen Maßnahme, weshalb der Bürger jederzeit und auf allen Ebenen die Staatstätigkeit in der Gemeinde nachvollziehen kann.

Die Vertreter von Parlamentsgemeinden – in der Deutsch- und Westschweiz gleichermaßen – sehen die Arbeit mit Globalbudgets in den Milizparlamenten kritisch. Nach wie vor greift das Parlament auf Detailebene ein. Es will auf einzelne Budgetposten Einfluss nehmen, die deshalb mancherorts noch immer in den Voranschlägen ausgewiesen werden. Diese verstärkte parlamentarische Einwirkung wird von vereinzelt Gemeindevertreter auch auf veränderte lokalpolitische Verhältnisse zurückgeführt. Die klimafreundlichere Politik des Parlaments kann offenbar dazu führen, dass auf der Leistungsseite mehr Einfluss genommen und von der Verwaltung die Umsetzung konkreter Maßnahmen verlangt wird.²⁴⁴ Von der Politik zu erwarten, dass sie sich ausschließlich auf die strategische Steuerung fokussiert, halten viele der interviewten Gemeindevertreter für illusorisch. Vielmehr braucht es greifbare und konkrete Einflussmöglichkeiten. Dies liegt unter anderem auch daran, dass in den Augen verschiedener Informanten das Milizparlament, dessen Mitglieder sehr unterschiedliche berufliche Hintergründe haben, mit der strategischen Denk- und Arbeitsweise teilweise

243 Anhand der inzwischen detailliert ausgewiesenen Finanzkennzahlen können, verbunden mit den Aufgaben, die Kostenfolgen durch die Anpassung von Leistungen transparenter aufgezeigt werden. Der Steuerzahler weiß heute, was es kostet, wenn die Reinigung der Innenstadt von ein auf zwei Mal wöchentlich erhöht werden soll (Schreiber 9).

244 Schreiber 2 nennt das Beispiel städtischer Liegenschaften, die auf Biogasheizungen umgestellt werden sollten, oder den öffentlichen Verkehr, der gratis angeboten werden soll.

überfordert ist. Hinzu kommen die umfassenden Berichte und Dokumentationen der Verwaltung, die Finanzkennzahlen, Produktgruppen und komplexe Leistungsindikatoren umfassen, was die Arbeit der ehrenamtlichen Parlamentarierinnen und Parlamentarier erschwert. Die wesentlichen Konsequenzen von Managementreformen auf das Parlament fasst Präsident 9 folgendermaßen zusammen:

Das Parlament fühlt sich unwohl, was einerseits mit der Professionalisierung der Verwaltung und der zunehmenden Komplexität der Unterlagen und Berichte zu tun hat. Andererseits sorgt das Globalbudget für Bauchschmerzen, weil das Parlament nicht mehr in allen Bereichen mitreden kann und es ihm schwerfällt, sich an die strategischen Aufgaben zu halten.

In Gemeinden mit einem Gemeindeversammlungs- oder Urnensystem werden ähnliche Einschätzungen hinsichtlich einer Überforderung geäußert. In den Augen verschiedener Informanten sind Instrumente wie der IAFP oder die komplexen Mechanismen von Indikatorensystemen, aber auch die umfangreichen Geschäftsberichte sowohl für die Bürger als auch die Lokalparteien teilweise kaum noch verständlich. Ohne vertiefte Kenntnisse des Verwaltungssystems oder spezifische Anleitungen sind die Unterlagen für die Bevölkerung schwer durchschaubar.²⁴⁵ In dieser Beziehung erachtet Schreiber 8 die zunehmende Professionalisierung als problematisch, denn *es soll ja nicht die Verwaltung die Politik machen, sondern sie sie vor allem umsetzen*. Einen Zusammenhang zwischen den niedrigen Beteiligungszahlen an den Gemeindeversammlungen und den Managementreformen sehen die Vertreter der Versammlungsgemeinden indes nicht. Eine etwas andere Art der Überforderung der Stimmberechtigten stellt hingegen Präsident 3 in seiner Gemeinde fest:

Es werden immer mal wieder Vorlagen und Projekte an der Gemeindeversammlung abgelehnt, weil wir da mit unseren Mittel- und Langfristplanungen bereits Dinge anstoßen, bei welchen die Leute noch gar keinen konkreten Nutzen erkennen können oder sie die Bedeutung noch zu wenig sehen.

Nahezu alle Informanten betonten den stärkeren und direkteren Einbezug der Bevölkerung in die Gestaltung der Gemeinde und deren Leistungsangebot. Er soll insbesondere die Akzeptanz von politischen Lösungen und des Verwaltungshandelns erhöhen. Dies steht jedoch nicht in Zusammenhang

245 Damit die Bürgerinnen und Bürger den Überblick behalten, hat Gemeinde 6 in ihrem Geschäftsbericht und AFP alles markiert, über das die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung entscheiden können. Gemeinde 8 wurde kürzlich ausgezeichnet, weil sie den Bürgern eine einfache und verständliche Zusammenfassung ihres knapp 100-seitigen Jahresberichts zur Verfügung stellt.

mit den Managementinstrumenten, sondern wird vielmehr mit der politischen Kultur begründet, die vermehrt auf eine Bürgerbeteiligung setzt.²⁴⁶

4.2.3. Bilanz der Arbeit mit Managementreformen

In der Schlussfrage zu den Reformeffekten wurden die Informanten gebeten, ein Fazit zur Arbeit mit den Managementreformen zu ziehen. Insbesondere interessierte es, was die Reformen – alles in allem betrachtet – in den Augen der Gemeindevertreter bewirkt haben. Aus den Antworten haben sich verschiedene Themen herauskristallisiert, unter anderem eine veränderte Denk- und Handlungsweise und eine höhere Transparenz, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Vorneweg sei festgehalten, dass die Frage nach der grundsätzlichen Wirkung der Reformen in vielen Fällen zuerst einmal mit *positiv* beantwortet wurde.

Einige der interviewten Vertreterinnen und Vertreter heben die veränderte Denk- und Handlungsweise hervor, die stattgefunden hat. Dieser Wandel wird an verschiedenen Punkten festgemacht. Unter anderem steht heute die Dienstleistungs- und Kundenorientierung in der Verwaltungsarbeit stark im Vordergrund. Weiter werden innovativere und pragmatischere Lösungen gesucht, insbesondere im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern. Ein vermehrt unternehmerisches und wirtschaftliches Agieren, bei dem Aufgaben häufiger hinterfragt werden, zählt ebenfalls zu diesem Umdenken. Diese Beschreibung erweckt etwas den Eindruck, dass sich die Verwaltung inzwischen in einen modernen, privatwirtschaftlichen Dienstleistungsbetrieb transformiert habe. Die Informanten würden diese Einschätzung jedoch nur bedingt teilen, wie aus der Aussage von Präsident 4 hervorgeht:

Wir haben uns von einem reinen Produktions- zu einem Vertriebsprozess gewandelt, ohne dass wir jedoch wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen funktionieren.

Diesen Wandel führen verschiedene Informanten auf die Arbeit mit dem Globalbudget zurück, das der Verwaltung mehr Handlungs- und Gestaltungsraum zugesteht. Dazu beigetragen haben auch die Zielvorgaben und Messindikatoren in den Augen einiger Gemeindevertreter. Einzelne heben zudem die Bedeutung moderner Personalmanagementansätze hervor. Wei-

246 Es sind dies unter anderem Informationsveranstaltungen und Bürgerdialoge. Weiter werden auch Bevölkerungsbefragungen genannt und die öffentliche Mitwirkung im Rahmen von partizipativen Ansätzen wie Workshops oder Ateliers, z. B. zur Angebotsgestaltung im Bereich von Freizeit, Kultur und Sport oder im Rahmen von größeren Gemeindeentwicklungsprojekten (z. B. Neugestaltung des Ortszentrums, Gestaltung des lokalen Richt- und Nutzungsplans).

ter wird die Veränderungen der Denk- und Handlungsweise auf eine neue Generation von Verwaltungskadern und -mitarbeitenden zurückgeführt, die sich flexibler und agiler zeigen. Für diese jüngeren Arbeitskräfte zählen privatwirtschaftliche Instrumente vielfach zum Standardrepertoire.

Die Stadt- und Gemeindepräsidenten hoben in ihrer Reformbilanz häufig die proaktivere Steuerung und Gestaltung der Gemeinde hervor. Aufgrund der mittel- und langfristigen Planungsperspektive können inzwischen Entwicklungen im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gemeindeumfeld besser antizipiert werden. Dies erlaubt es, neue Projekte und Initiativen frühzeitig in Angriff zu nehmen. Die Nutzung des Gemeindeleitbilds und der Planungsinstrumente sowie vereinzelt auch die Trennung von operativen und strategischen Aufgaben innerhalb der Verwaltung fördern diese vorausschauende, zukunftsbezogene Gemeindesteuerung nach Ansicht der Gemeindevorsteher in besonderer Weise.

Weiter wurde verschiedentlich eine höhere Transparenz der Verwaltungstätigkeit konstatiert. Auf der strategischen Ebene werden die längerfristigen Ziel- und Richtungsvorgaben der Gemeindeentwicklung kommuniziert, vielerorts zusammen mit den geplanten Maßnahmen. In den Aufgaben- und Finanzplänen, Leistungsaufträgen, Produktdefinitionen und Geschäftsberichten werden die detaillierten Leistungen, Kosten und Zielindikatoren auf der betrieblichen Stufe ausgewiesen. Im Kontext der transparenten Gemeinde- und Verwaltungsführung benutzen einzelne Informanten den Begriff der *Klarheit*. Diese kann als Konsequenz der offengelegten Zielsetzungen und Vorgehensweisen verstanden werden und entsteht sowohl für die Bevölkerung als auch für die Belegschaft der Verwaltung. Schreiber 8 erklärt die inzwischen existierende Transparenz in seinem Fazit wie folgt:

Es [das Verwaltungshandeln] ist transparenter geworden und der Amtsschimmel ist weg. Die Verwaltung ist heute keine Blackbox mehr, sondern sie ist sehr glasig, weil nahezu alles, was wir machen, den Bürgern kommuniziert wird.

Einige der Gemeindevertretende stellen ferner fest, dass die Verwaltungen insgesamt professioneller und effizienter arbeiten als vor der Einführung der Managementreformen. Während der überwiegende Teil der Antworten als Fazit die funktionalen Effekte der Reformen hervorhebt, betonen vereinzelt die Außenwirkung, die von diesen institutionellen Anpassungen ausgeht. Der Bevölkerung sollte durch diese Reformen signalisiert werden, dass die Verwaltung mit der Zeit geht und imstande ist, sich zu modernisieren, und zwar nach denjenigen Ansätzen, die auch in anderen Sektoren und Branchen inzwischen zum Standard zählen, oder wie es Schreiber 1 formuliert:

Was die Reformen genau gebracht haben, ist schwierig zu sagen. Es war auf jeden Fall wichtig, dass diese Reformen angestoßen wurden, um zu zeigen, dass die Verwaltung in der Lage ist, sich zu wandeln, und dass sie nicht stehen bleibt, ähnlich wie die Gesellschaft und Wirtschaft, welche sich laufend verändert. Die Verwaltung kann es sich in der heutigen Zeit nicht mehr leisten, einfach nichts zu machen.

Das Aufkommen der Managementreformen in den Gemeinden – allen voran die WoV – war nach Ansicht von Schreiber 9 auch ein Weckruf für die Verwaltungsführung, das Heft des Handelns nun in die Hand zu nehmen und mit der Zeit zu gehen.

Vereinzelte kritische Töne in den abschließenden Einschätzungen betreffen einerseits die noch nicht optimale Umsetzung der Reformen in der Verwaltung, da beispielsweise die mittel- und langfristige Zielsetzung zu wenig auf die operativen Verwaltungsziele abgestimmt sind. Weiter sind die Indikatorensysteme der Zielmessung mancherorts nach wie vor zu aufwendig und komplex. Andererseits führt die Umsetzung von HRM 2 dazu, dass der interne Aufwand für die Verwaltung zunimmt und es für die Bürger immer schwieriger wird, die Berichte und Unterlagen der Gemeinde zu verstehen.

4.3. Aktuelle und zukünftige Reformbereiche der Verwaltungen

Nachdem sich der Blick auf bereits implementierte Neuerungen gerichtet hat, wendet sich die Analyse den Antworten zu den gegenwärtigen und zukünftigen Reformprojekten zu. In den Interviews wurde die Frage erörtert, welche verwaltungspolitischen Interventionen derzeit anstehen oder geplant sind.

Allgegenwärtig ist, wie die Interviewdaten zeigen, das Thema des technologischen Wandels. Die Antworten der Informanten sind auf zwei Ebenen zu verordnen. Zum einen betrachten sie die Digitalisierung als eine Reformentwicklung, die das Verwaltungssystem fundamental verändern wird und deren enormes Ausmaß heute tendenziell unterschätzt wird. Vor allem die Vertreter der Städte heben diesen Punkt hervor. Wie diese „Zäsur“ aussehen wird, bleibt indes wenig konkret. Einige verbinden die digitale Transformation mit einem starken Ausbau von E-Government. Andere nennen Smart City als mögliches Zukunftskonzept, wobei dieser Begriff oft nicht genauer umschrieben werden kann. Erwähnt wird aber auch eine neue Arbeits- und Kommunikationsform der Verwaltungen, die unter anderem durch E-Meeting, Homeoffice und Social Media geprägt sein wird. Vor diesem Hintergrund haben verschiedene Gemeindevertreter, vor allem aus

der Deutschschweiz, darauf hingewiesen, dass sie aktuell an einer Digitalisierungsstrategie respektive -konzeption für ihre Verwaltung arbeiten.

Andererseits wird – vor allem in den Gemeinden mit etwas kleineren Verwaltungen – auf einer konkreten Ebene die Ausweitung des elektronischen Dienstleistungsangebotes in den Vordergrund gestellt. Die häufig genannten neuen Onlineservices sollen unter anderem die Behandlung von Baugesuchen, die Steuereinreichung, Adressänderungen und die elektronische Bezahlung von Parkplatzgebühren umfassen. Vertreter kleinerer Gemeinden im Sample verlassen sich auf neue Lösungen, die vom Bund oder Kanton entwickelt werden. Verwaltungsintern richten sich die Reformanstrengungen auf die Automatisierung von Standardprozessen, wie zum Beispiel die elektronische Archivierung oder ein elektronisches Geschäftsverwaltungssystem. In diesen Prozessoptimierungen liegt aus Sicht verschiedener Informanten ein erhebliches Potenzial, das Verwaltungshandeln in Zukunft effizienter und kostengünstiger zu gestalten.

Neben dem technologischen Wandel sind NPM-basierte Managementreformen weiterhin aktuell. In zwei großen Gemeinden der Deutschschweiz sind jüngst weitere Kompetenzen an Verwaltungsabteilungen delegiert worden. Die gegenwärtige Einführung von HRM 2 in den Luzerner Gemeinden ist mit der gesetzlichen Auflage verbunden, den politischen Leistungsauftrag zu implementieren. Die Informanten aus der Westschweiz und vereinzelt auch aus der Deutschschweiz planen die Einrichtung eines Kunden- bzw. Bürgerschalters, an dem die Gemeindeleistungen zentral und effizient bezogen werden können. Ferner gibt je ein Gemeindevertreter aus den beiden Sprachregionen an, am Wandel der Verwaltungskultur zu arbeiten, da die Mitarbeitenden teilweise noch zu wenig eigenständig und unternehmerisch handeln.

Mit einer neuen Gemeindeorganisation beschäftigt sich eine mittelgroße Gemeinde in der Deutschschweiz. Sie strebt unter anderem eine Verkleinerung der Exekutive und dabei einen Wechsel des Führungsmodells an. Interessant ist zudem, dass einzig der Vorsteher der Gemeinde 6F, die ohne eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung arbeitet, explizit die Verbesserung der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der Verwaltung und dem Parlament respektive den Bürgern als ein wichtiges zukünftiges Reformanliegen thematisiert.

4.4. Die Grenzen von Interviewdaten

Die Arbeit mit Interviewdaten ist nicht unproblematisch, weshalb ein gewisses Misstrauen in der wissenschaftlichen Anwendung dieser Methode erforderlich ist. Auch wenn die Informanten Daten aus erster Hand liefern, kann nicht automatisch angenommen werden, dass ihre Aussagen unmittelbar das repräsentieren, was sie bewusst oder unbewusst wahrnehmen und denken (Hammersley & Gomm 2008: 99). Freilich wird davon ausgegangen, dass die interviewten Gemeindevertreter ehrlich auf die Fragen geantwortet haben. Ihre Auskünfte können jedoch durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst worden sein, so zum Beispiel durch die Gesprächssituation, den Interviewer, die Art und Weise der Fragestellung oder soziale Konventionen (Mosley 2013: 12–14). Ferner ist es möglich, dass die Informanten solche Antworten geben, von denen sie glauben, dass der Befrager sie hören möchte. Oder sie versuchen, im Interview ein bestimmtes Bild oder Image zu vermitteln, das die Gemeinde oder das Reformprojekt nach außen darstellen soll (Hammersley & Gomm 2008: 100). Diese Aspekte stellen vor allem bei Eliteninterviews eine Herausforderung dar. Die Interpretation der Antwortdaten ist deshalb nicht immer einfach, da es möglich ist, dass Politikakteure das Interview nutzen, um ihr politisches Vermächtnis in ein günstigeres Licht zu rücken (Lilleker 2003: 211).

Den Informanten dieser Studie wird ein solches Antwortverhalten nicht per se unterstellt. Bei der Betrachtung der Interviewresultate gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Mehrheit der Interviewten an den Reformprojekten ihrer Stadt- oder Gemeindeverwaltung beteiligt war. Dies bezieht sich vor allem auf die Gemeindepräsidenten, die vielerorts die verwaltungspolitischen Neuerungen angestoßen und umgesetzt haben. Einzelne der Stadt- und Gemeindeschreiber haben zudem eine Hauptrolle im Implementierungsprozess übernommen. Zu den Auswirkungen von Managementreformen Auskunft zu geben, bedeutet für die Informanten folglich, dass sie de facto ihr eigenes verwaltungspolitisches Schlüsselprojekt der letzten Jahre evaluieren.²⁴⁷ Es ist zudem möglich, dass sich Gemeindepräsident und Gemeindeschreiber derselben Gemeinde im Vorfeld des Interviews abgesprochen haben (Fragebogen vor Interview abgegeben), was die Antwortvarianz reduzieren kann.

247 In den Gesprächen mit den Vertretern der Gemeinde 7E, die vor fünf Jahren Managementreformen implementiert hatten, ergab sich eine besondere Schwierigkeit. Aus den Antworten wurde nicht immer klar, ob sie aus der Perspektive der Ist-Situation berichteten oder ob sie davon sprachen, wie es in Zukunft sein soll (normative Ebene), wenn die Reformen vollständig implementiert sind.

Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Einschätzungen der Reformwirkungen stellenweise zu positiv ausfallen. Weiter könnte sich dieser Effekt durch den Hinweis auf das vergleichende Forschungsdesign im Vorfeld der Interviews verstärkt haben. Im Wissen um die Teilnahme anderer Gemeinden kann es sein, dass die Informanten ihr Reformkonzept etwas vorteilhafter darstellen wollen. Weiter hat sich gezeigt, dass die frühere Berufserfahrung und der Branchenhintergrund der Informanten einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Wahl der eingeführten Reformen und die Wahrnehmung von deren Auswirkungen ausüben. So betonte beispielsweise ein ehemaliger Marketingmanager die Bedeutung von Bevölkerungs- und Kundenbefragungen oder ein früherer Personalvermittler die Wichtigkeit einer modernen Personalpolitik.

Wenngleich es verschiedene Einschränkungen in der Interpretation der Interviewdaten gibt, erwiesen sich die Aussagen der Informanten als überwiegend kohärent. Zwischen den Vertretern der verschiedenen Ortschaften oder Führungsebene (Exekutive und Verwaltung) im Sample lassen sich teilweise sehr ähnliche Einschätzungen erkennen, obwohl die Stichprobe sehr heterogen gewählt ist.²⁴⁸ Dies deutet darauf hin, dass die Antwortdaten durchaus valide sind, auch wenn sie nicht einer exakten Datenquelle entstammen und von bestimmten Gegebenheiten beeinflusst werden. Zum Zeitpunkt der Interviews war diese Arbeit bereits weit fortgeschritten, weshalb es der Wissensstand erlaubte, die gemachten Angaben und Aussagen ausreichend zu verstehen und zu plausibilisieren. Dies ist gerade bei Eliteninterviews wichtig (Lilleker 2003: 212). Die Antworten der Informanten waren in der Regel schlüssig vorgetragen und im Kontext der bestehenden Literatur nachvollziehbar.

4.5. Interpretation der Resultate

Nach der Beschreibung und Auslegung der Interviewresultate soll nun aus einer qualitativen Perspektive eine Antwort auf die eingangs gestellte Forschungsfrage, *welche wahrgenommenen Wirkungen von den Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen ausgehen*, gegeben werden. Zu diesem Zweck wird eine analytische Distanz zu den oben in Kapitel 4.3 zusammengefassten Ergebnissen der Interviews eingehalten. Diese Form der Abstraktion erlaubt es, die Resultate zu interpretieren und in einen bestimmten Kontext einzuordnen. Die wichtigsten Erkenntnisse werden daher den zahlreich und umfassend durchgeführten externen Evaluationen

248 Dies bedeutet allerdings nicht, dass die verwendeten Konzepte und Reformen unter den Gemeindevertretern immer einheitlich definiert respektive verstanden werden.

der WoV in den Kantonsverwaltungen und beim Bund gegenübergestellt (Ritz et al. 2016: 81).²⁴⁹ Diese Studien kommen in ihren Grundzügen, was die zentralen Auswirkungen der Managementreformen anbelangt, oftmals zu ähnlichen Befunden (siehe dazu die vergleichenden Analysen von Rieder & Lehmann 2004, Ritz 2005, Ritz et al. 2016 sowie Paganini 2017). Folglich können die Interviewresultate dieser Arbeit anhand dieses vergleichbaren Umfeldes verortet und plausibilisiert werden.

Die Managementreformen haben in den Augen der interviewten Gemeindevertreter das Verwaltungshandeln auf eine nachhaltige und positive Weise geprägt. Zum alten System will man nicht mehr zurück. Aus den Einschätzungen geht deutlich hervor, dass die Führungskapazitäten, die es erlauben, eine Gemeinde vorausschauend und zielorientiert zu steuern, erweitert werden konnten. Insbesondere durch die strategischen Planungsaktivitäten sehen sich die Gemeindepräsidenten in der Lage, ihre Gemeinde ganzheitlich und weitsichtig zu führen sowie mittel- und langfristig weiterzuentwickeln. Ein wichtiger Erfolgsfaktor bildet hierbei die adäquate Überführung der übergeordneten Gemeindeziele und Aufgaben auf die Verwaltungsebene. Die konsequente und kohärente Leistungs- und Zielorientierung sorgt für eine effektivere und effizientere Verwaltungsorganisation, was auch die Befunde der Studie von Ritz (2009: 53) zutage förderte. In seiner groß angelegten Umfrage unter 13 532 Bundesangestellten kann nachgewiesen werden, dass eine zielorientierte Führung die interne Verwaltungseffizienz verbessert. Interessant ist die Tatsache, dass die in der Literatur kritisch diskutierten Aspekte der Planungs- und Zielorientierung, wie die Probleme der Messbarkeit, konfliktäre Vorgaben oder die Schwierigkeit, Politik längerfristig planen zu können, in den Interviews kaum Erwähnung fanden.

Ein weiterer zentraler Wirkungsbereich der Reformen bildet der Kulturwandel in der Verwaltung. Er besteht einerseits aus einem stärkeren Dienstleistungs- und Kundenfokus, betrifft aber auch die Qualitätsorientierung in der Leistungserbringung. Zum anderen wird die betriebswirtschaftliche Denk- und Handlungsweise betont. Die Mitarbeitenden verfügen über mehr Verantwortung und Einfluss, insbesondere dank den Globalbudgets. Im Gegenzug wird von ihnen mehr Eigeninitiative, Flexibilität und wirtschaftliches Handeln eingefordert. Insgesamt weisen die Aussagen der befragten Informanten einige Parallelen zur Kultur eines privatwirtschaftli-

249 Ein Großteil der kantonalen Evaluationen wurde zu Beginn der 2000er-Jahre erstellt, oftmals zu einem Zeitpunkt, als die Reformen noch nicht lange oder vollständig implementiert waren. Es handelt sich vor allem um Verwaltungen, die WOV flächendeckend implementiert haben, wie im Falle von Zürich, Aargau, Luzern oder Bern.

chen Dienstleistungsunternehmens auf. Die Resultate der WoV-Evaluation in den Kantonsverwaltungen kommen zu einem vergleichbaren Schluss. Der vergrößerte, betriebliche Handlungsspielraum hat sich demnach als eine der großen Errungenschaften dieser Reformprojekte entpuppt. Dadurch wurde unter anderem das unternehmerische Denken gefördert (Hae-ring 2002: 16). Insgesamt ermöglichen die Instrumente der WOV eine relativ klare und transparente Verwaltungs- und Mitarbeiterführung, wie die Meta-Analyse von Rieder und Lehmann (2004: 404) aufzeigen kann. Die Evaluationen in den Kantonen AG, SO und LU stellen zudem fest, dass sich die Kundenorientierung der Verwaltung verbessert hat (Paganini 2017: 54).

Mit der Einführung von Managementreformen und -instrumenten ist das vormals kaum greifbare Innenleben der Verwaltung heute wesentlich transparenter geworden. Das Verwaltungshandeln wird dadurch klarer und verbindlicher, was in den Augen der Gemeindevertretenden mehr Vertrauen in der Bevölkerung schafft. Diese neu geschaffene Transparenz scheint jedoch ihren Preis zu haben. Intern ist der administrative Aufwand durch die Produktion umfassender Dokumentationen erheblich angestiegen. Ferner erhöht sich vielerorts für die lokalen Regierungen und Verwaltungsakteure der Rechtfertigungsdruck, wenn es um die Erfüllung ausgegebener Ziele und Maßnahmen geht.

Für das Milizsystem respektive die Lokalpolitik stellt die steigende Professionalisierung der Verwaltung, zu der die Managementreformen beitragen, eine Herausforderung dar. Wie es die Aussagen in den Interviews nahelegen, können die komplexeren Verwaltungsführungssysteme (u. a. Produkte oder Controllingsysteme) und umfassenden Rechenschaftsberichte die ehrenamtlichen Exekutivmitglieder und Gemeindeparlamentarier, aber auch die Lokalpolitik und die Bevölkerung überfordern. Inwiefern dadurch die demokratische Kontrolle der Verwaltung beeinträchtigt ist oder die Verwaltung eine aktivere politische Rolle in der Gemeindepolitik übernimmt, lässt sich anhand der Interviewresultate allerdings nur schwer beurteilen. Die kantonalen WoV-Evaluationen heben diese Problematik ebenfalls hervor. Sie sind in ihren Analysen jedoch expliziter. Die Professionalisierung der Verwaltung drohte aus Sicht zahlreicher Parlamentarier eine Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive zu bewirken (Ritz 2005: 56). Daher wurden die Managementinstrumente miliztauglich gemacht, das heißt, die Berichte und Reportings der Verwaltung wurden vereinfacht und standardisiert (Rieder & Lehmann 2004: 400). Zudem bekam das Parlament mehr Interventionsmöglichkeiten (Ritz et al. 2016: 92).

Die Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben können in den Lokalparlamenten kaum umgesetzt werden, wie die Ergebnisse zeigen. Die Abgeordneten wollen nach wie vor in Detailfragen und bei

einzelnen Budgetpositionen mitbestimmen, obschon ein Globalbudget implementiert worden ist. Dies kann dazu führen, dass neuere Managementansätze und bisherige bürokratische Strukturen koexistieren oder miteinander kombiniert werden. Dies wird überwiegend als ein Nachteil empfunden, da so das Reformpotenzial nicht voll ausgeschöpft werden kann. Diese Aussagen stehen etwas im Widerspruch zu den Befürwortern des neo-weberianischen Reformleitmodells, die davon ausgehen, dass die Verbindung der traditionellen und der unternehmerischen Ansätze ihre jeweiligen Vorteile zur Geltung bringt (Pollitt & Bouckaert 2011).

Auf kantonaler Ebene erwiesen sich die Forderungen einer konsequenten Trennung von strategischen und operativen Aufgaben ebenfalls als wenig praxistauglich, insbesondere zwischen dem Parlament und der Regierung, aber auch zwischen der Regierung und der Verwaltung (Haering 2002: 14). Es zeigt sich vielmehr, dass auf allen Ebenen (Parlament, Regierung, Verwaltung) sowohl strategische als auch operative Arbeiten ausgeführt werden (Paganini 2017: 54). Dies bewog den Bundesrat dazu, das neue Führungsmodell NFB an diese Realität anzupassen und von einer strikten Trennung abzusehen (Bundesrat 2013: 19).

Es lässt sich insgesamt festhalten, dass die Auswirkungen der Managementreformen nach Einschätzung der interviewten Gemeindevertreter vor allem die strategischen und betrieblichen Kapazitäten in den Verwaltungen erweitert haben. Der Einfluss auf das lokale politische System hingegen lässt sich kaum erfassen. In der Aufgabenerbringung kann allgemein eine zunehmende Komplexität festgestellt werden, unter anderem durch die verstärkten Vorgaben von Bund und Kantonen. Ein Kulturwandel und mehr Transparenz sowie eine Steigerung der Effizienz, Effektivität und Dienstleistungsqualität haben aus Sicht der befragten Gemeindevertreter stattgefunden. Diese Effekte werden jedoch mitunter auch auf andere Ursachen zurückgeführt, so etwa auf die positive finanzielle Lage oder den zunehmenden Leistungsdruck durch die stetig steigenden Anforderungen vonseiten der Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Verschiedene Gemeindevertreter begreifen die Managementreformen denn auch eher als ein Mittel zum Zweck. In ihren Augen ist vor allem die vorherrschende Führungskultur der ausschlaggebende Faktor dafür, ob eine Verwaltung in der Lage ist, kompetent und leistungsfähig zu arbeiten.

Im Prinzip ist nicht so entscheidend, welches Managementmodell man implementiert (WoV oder nicht). Es geht vielmehr um die Führungskompetenzen, welche in einer Verwaltung vorhanden sind (Schreiber 8).

Betrachtet man dazu wiederum die Ergebnisse der durchgeführten Evaluationen auf den höheren Staatsebenen, lassen sich ähnliche Resultate erken-

nen. Die Evaluation des Bundes zu FLAG kommt zu dem Schluss, dass die innerbetrieblichen Veränderungen erfolgreich implementiert wurden. Auf der Wirkungsebene (Outputs und Outcome) fallen die Resultate eher ernüchternd aus. Auch wenn die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfolgreich implementiert werden, bleibt es offen, wie genau sie sich auf die Verwaltungstätigkeit auswirken, was vor allem mit dem Problem der Messbarkeit des Verwaltungshandelns begründet wird (Haering 2002: 16).

Der Vergleich zwischen den Erkenntnissen der Interviews dieser Studie und den konsolidierten Evaluationsergebnissen zur WoV auf Bundes- und Kantonebene weisen somit einige Parallelen auf. Offensichtlich werden in den Gemeindeverwaltungen ähnliche Reformeffekte festgestellt wie in den zumeist größeren Verwaltungen der übergeordneten Staatsebenen. Dieser Befund stützt daher auch die Aussagekraft der Interviewdaten.

5. Diskussion der quantitativen und qualitativen Ergebnisse

Nachfolgend wird die Forschungsfrage nach den wahrgenommenen Auswirkungen von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen anhand der quantitativen und qualitativen Ergebnisse gemeinsam diskutiert. Wie im erklärenden sequenziellen Mixed-Methods-Ansatz vorgesehen, sollen die Interviewresultate die Befunde der multivariaten Regressionsanalysen ergänzen, vertiefen und, sofern möglich, plausibilisieren (Creswell 2014: 235). Die Diskussion wird daher wiederum entlang der Managementreformbereiche Strategische Planung, Steuerung & Organisation, Kundenorientierung und HR-Management strukturiert (vgl. Kapitel 4.3.)

Die strategische Planung erweist sich in den Regressionsmodellen als ein wirkungsvolles Managementinstrument (vgl. Tabelle 28). In der Systemdimension kann die Nutzung von Planungsdokumenten die interne Organisationskapazität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern. Darüber hinaus zeigt die Einführung der strategischen Planung, dass in der Leistungsdimension die Leistungsgrenzen („Effizienzindikator“) positiv respektive niedriger ausfallen sowie eine höhere Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot („Effektivitätsindikator“) besteht. Gerade umgekehrt stellt sich die Situation in der Demokratiedimension dar. In den statistischen Analysen bleibt diese von den mittel- und langfristigen Planungsaktivitäten unberührt.

Tabelle 28: Hauptresultate zu den Analysen der quantitativen Umfragedaten (N = 1 868) nach Reformbereichen und Wirkungsdimensionen

Reformbereiche	Einfluss auf Wirkungsdimensionen		
	Leistungsdimension	Systemdimension	Demokratiedimension
Strategische Planung	+ Effizienz (niedrigere Leistungsgrenzen) + Effektivität (Zufriedenheit mit Leistungsangebot)	+ Interne Organisationskapazität + Leistungsfähigkeit der Verwaltung	–
Steuerung & Organisation	–Effizienz (höhere Leistungsgrenzen)	–	–
Kundeorientierung	+ Effektivität (Zufriedenheit mit Leistungsangebot)	+Leistungsfähigkeit der Verwaltung	+ Politikinteresse + Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie
HR-Management	+Effektivität (Zufriedenheit mit Leistungsangebot)	–	

Bemerkungen: – = kein statistisch signifikantes Resultat identifiziert / Markierung in Grau = nicht überprüft.

Die Interviews betonen die proaktive, zielführende und vorausschauende Verwaltungssteuerung, die mit der strategischen Planung erreicht wird (vgl. Tabelle 29). Eine Bedingung hierfür ist jedoch, dass Ziele und Aufgaben bis auf die Mitarbeiterstufe heruntergebrochen werden, was zu klaren Handlungsstrukturen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten führt. Allerdings geben die Interviewdaten wenig Aufschluss darüber, ob und wie sich die Planungsaktivitäten auf die Leistungserbringung hinsichtlich Effizienz, Effektivität, Qualität oder anderer Indikatoren auswirkt. Aus Sicht der Interviewten gibt es offensichtlich keine direkten Bezüge zwischen diesen Indikatoren und der Festlegung von mittel- bis langfristigen Zielgrößen. Es ist daher vorstellbar, dass Gemeinden mit strategischer Planung in der Umfrage von 2017 performanzbezogene Fragen allgemein positiver beantwortet haben. Interessant ist weiter, dass die interviewten Gemeindevertreter die höhere Transparenz und Verbindlichkeit in der Regierungspolitik durch die Arbeit mit den Planungsinstrumenten betonen. Dies sollte sich grundsätzlich vorteilhaft auf die demokratische Kontrolle der Verwaltung und die Demokratiequalität auswirken, was jedoch aus den quantitativen Analysen nicht hervorgeht. Die Gründe hierfür können vielfältig sein und reichen

von konzeptuell-methodischen Entscheidungen (Auswahl der Indikatoren) bis zu unterschiedlichen Wahrnehmungen der in der Stichprobe vertretenen Interviewpartner.

Tabelle 29: Hauptresultate zu den Analysen der Interviews (N = 13) nach Reformbereichen und Wirkungsdimensionen

Reformbereiche	Einfluss auf Wirkungsdimensionen		
	Leistungsdimension	Systemdimension	Demokratiedimension
Strategische Planung	–	+ proaktive, zielführende und vorausschauende Gemeindeführung + klare Handlungsstrukturen und Zuständigkeiten	+ höhere Transparenz + höhere Verbindlichkeit in der Politik der Regierung
Steuerung & Organisation	+Effektivität durch klare Mandate –hoher interner Aufwand durch Leistungsaufträge und Zielindikatoren	+ mehr operative Freiheiten +klare Aufgabenverteilung durch Zielorientierung	+höhere Transparenz: Ziele, Leistungen und Kosten werden miteinander verknüpft und ausgewiesen
Kundenorientierung	+ Suche nach flexiblen Lösungen + Bürger in die Angebotsgestaltung miteinbezogen	+ wesentliches Merkmal der Verwaltungskultur + Kompetenz der Verwaltungsarbeit	–
HR-Management	Relevanz einer modernen Personalpolitik hoch, da sie in vielen Augen der Schlüsselfaktor einer leistungsfähigen Verwaltung ist		

Bemerkungen: – = keine nennenswerten Angaben dazu gemacht / Markierung in Grau = nicht abgefragt.

Im Reformbereich Steuerung & Organisation können die statistischen Analysen kaum relevante Effekte auf die drei überprüften Wirkungsdimensionen identifizieren. Einzig in der Leistungsdimension legen die Resultate nahe, dass die Nutzung von NPM-Kernelemente die Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung sogar noch erhöhen anstatt sie zu senken, wie es die theoretischen Annahmen postulierten (vgl. Tabelle 28). Inwiefern dieses Ergebnis auf den höheren internen Aufwand zurückgeführt werden kann, der durch die Nutzung dieser Instrumente (u. a. durch Messung und Reporting

von Zielindikatoren) entsteht, wie es in den Interviews verschiedentlich genannt wurde, bleibt allerdings offen. Vielerorts scheinen in diesem Punkt inzwischen pragmatische Lösungen gefunden worden zu sein.

Die Interviewergebnisse zu den Reformwirkungen im Bereich Steuerung & Organisation ergeben insgesamt ein differenziertes Bild (vgl. Tabelle 29). Die Globalbudgets erweitern den betrieblichen Gestaltungsraum erheblich, und mit den Leistungsaufträgen und Produktdefinitionen wird eine klarere Aufgabenverteilung und eine zielorientierte Verwaltungsführung ermöglicht (Systemdimension). Zudem fördern diese Instrumente einen stärkeren Fokus der Verwaltung auf die Bedürfnisse der Bürger. Im Bereich der Demokratiedimension wurde angegeben, dass das Verwaltungshandeln durch die Kosten- und Leistungstransparenz nachvollziehbarer sei. Angesichts dieser Aussagen können die quantitativen Analysen die Komplexität der Reformwirkungen im Bereich Steuerung & Organisation offenbar nicht vollständig erfassen. Hinzu kommt, dass die Gemeindevertreter verschiedenlich zu Protokoll gaben, in der Reformumsetzung mitunter Kompromisse eingegangen zu sein (z. B. Globalbudget nur in Teilbereichen der Verwaltung eingeführt), was die erwarteten Reformwirkungen wohl kaum oder nur bedingt zur Entfaltung kommen lässt.

In Bezug auf die verstärkte Kundenorientierung zeigen die schweizweiten Analysen (multivariate Modelle) auf allen drei Wirkungsdimensionen positive Effekte (vgl. Tabelle 28). Mit mehr Kundenfokus geht eine höhere Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot einher (Leistungsdimension). Ebenfalls signifikant positiv beeinflusst diese Reform die wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Verwaltung (Systemdimension). Zudem erweist sich die Kundenorientierung als signifikanter Faktor in den quantitativen Resultaten, der das politische Interesse und die Demokratiezufriedenheit erhöht. Von der vermehrten Ausrichtung der Verwaltung auf ihre Kunden gehen somit vielfältige Wirkungen aus.

Einige Gemeindevertretende betonen in den Interviews die starke Ausrichtung ihrer Verwaltung auf die Kundenbedürfnisse (vgl. Tabelle 29). Es wird nach flexiblen Lösungen gesucht, Onlineangebote werden eingerichtet und die Bürger in die Angebotsgestaltung miteinbezogen. Die Kunden- und Dienstleistungsorientierung zählt in den Augen der befragten Informanten häufig zum wesentlichen Merkmal ihrer Verwaltungskultur und gilt ihnen als eine besondere Kompetenz der Verwaltungsarbeit. Allerdings werden in den Gesprächen keine expliziten Verbindungen zwischen mehr Kundenorientierung und verbesserter Effizienz respektive höherer Organisationskapazität oder interner Autonomie hergestellt. Hinsichtlich der Demokratiedimension wird oftmals darauf hingewiesen, dass die Bürger aktiv in die Gestaltung des Leistungsangebots miteinbezogen werden, unter ande-

rem durch partizipative Verfahren. Dies führen die Gemeindevertretenden jedoch nicht primär auf Managementreformen zurück, sondern auf die lokale politische Kultur. Die Interviewdaten können somit die quantitativen Befunde stützen und erweitern, indem sie die Bedeutung der Reform für die Verwaltungskultur miteinbeziehen.

Der Reformbereich des HR-Managements (Leistungslohnsysteme) weist in den nationalen Analysen einzig bei der Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot einen positiven Effekt auf (Leistungsdimension). Auf die beiden anderen Wirkungsdimensionen konnte hingegen kein Einfluss dieser Veränderung der Personalpolitik festgestellt werden (vgl. Tabelle 28). In den Interviews zeigten sich jene Gemeindevertretende, welche die Verwaltung am liebsten in ein privates Dienstleistungsunternehmen umwandeln würden, von dieser Reform am überzeugtesten. Deshalb dürften die Kundenbedürfnisse in diesen Organisationen auf der obersten Prioritätsstufe angesiedelt sein, was den positiven statistischen Einfluss auf die Angebotszufriedenheit erklären könnte. Allgemein fällt die Bewertung der Leistungslohnsysteme in den Interviews jedoch sehr zurückhaltend aus, während die Relevanz einer modernen Personalpolitik an sich als sehr hoch eingeschätzt und als Schlüsselfaktor einer leistungsfähigen Verwaltung angesehen wird (vgl. Tabelle 29). Vor diesem Hintergrund unterschätzen die quantitativen Analysen die Wirkungen des HR-Managements erheblich, was wohl an der Operationalisierung in dieser Arbeit (Leistungslohnsystem) liegen dürfte.

6. Zusammenfassung

Die Hauptresultate dieser Arbeit zu den Auswirkungen von Managementreformen sprechen dafür, dass die Reformen zahlreiche Verbesserungen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen erzielen konnten. Die Führungs- und Steuerungskapazitäten wurden wesentlich ausgebaut, was vor allem auf die Einführung von strategischer Planung zurückgeführt werden kann. Auch ergeben sich verschiedene Hinweise, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch den Einsatz von Planungsinstrumenten gesteigert wurde. Eine zentrale Erwartung von NPM zu Beginn der 2000er-Jahre – eine bessere Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung (Ladner 2005: 89) – konnte angesichts dieser Resultate inzwischen erfüllt werden.

Neben den erweiterten strategischen und betrieblichen Fähigkeiten (Systemdimension) haben die Managementreformen auch einen positiven Einfluss auf den Verwaltungsoutput (Leistungsdimension). Allen voran tragen die verstärkte Kundenorientierung und die strategische Planung zu niedrigeren Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung (Effizienzindika-

tor) und zu einer höheren Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot der Gemeinde (Effektivitätsindikator) bei. Der positive Effekt der Leistungslohnsysteme (HR-Management) auf die Angebotszufriedenheit ist eher indirekt, indem diese Reform auch als Indikator für eine sehr stark kunden- und dienstleistungsorientierte Verwaltung gesehen werden kann.

Hinsichtlich der Demokratiedimension zeigen die Managementreformen kaum signifikante Wirkungen – mit Ausnahme der Kundenorientierung, die einen vorteilhaften Effekt auf das politische Interesse und die Demokratiezufriedenheit hat. Diese Reform steht offensichtlich für eine grundsätzliche Haltung der Gemeinden gegenüber dem Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die Lokalpolitik und das Verwaltungshandeln. Nennenswerte Anzeichen für eine Beeinträchtigung der lokalen Demokratiequalität respektive der demokratischen Kontrolle durch Managementreformen ergeben sich in dieser Studie keine. Es ist jedoch aus Sicht der interviewten Gemeindevertretenden nicht auszuschließen, dass sich durch eine stärkere Professionalisierung der Verwaltung eine gewisse Machtverschiebung von der Legislative hin zur Exekutive (Regierung und Verwaltung) ergeben haben könnte – auch wenn eine größere Transparenz in der Gemeindeführung und Verwaltungsarbeit vielerorts erreicht wurde.

Von den quantitativen Analysen dieser Studie kaum erfasst ist der durch die Managementreformen angestoßene Kulturwandel in der Verwaltung. Aus den Interviews geht deutlich hervor, dass ein Umdenken stattgefunden hat. Verwaltungen agieren heute stärker kunden- und dienstleistungsorientiert. Zudem legen sie den Fokus vermehrt auf die Qualität der Leistungserbringung sowie auf eine betriebswirtschaftliche Denk- und Handlungsweise. Diese kulturelle Veränderung, wie sie von der WoV gefordert wurde, hat sich mit der Einführung der Managementreformen in zahlreichen Gemeindeverwaltungen inzwischen durchgesetzt – so zumindest schätzen es die interviewten Gemeindevertreter ein.

Weitere ausdrückliche Kernziele der zur Jahrtausendwende in Angriff genommenen NPM-Reformen in Schweizer Gemeinden waren kürzere Entscheidungswege und eine größere Nähe zu den Bürgern (Ladner 2005: 85). Zu beiden Zielsetzungen konnten keine konkreten Anhaltspunkte in den Analysen gefunden werden, die einen Einfluss durch Managementreformen aufzeigen. In den Interviews wurden die Verwaltungen immer wieder als schlanke Organisationen mit kurzen Entscheidungswegen beschrieben. Angesichts der eher kleinen Verwaltungen in den Gemeinden überrascht dieser Befund nicht. In Bezug auf die Kundenorientierung hingegen sind die Resultate auf den ersten Blick erstaunlich. Allerdings gaben die befragten Informanten an, dass sie die vermehrt partizipativen Ansätze nicht haupt-

sächlich auf die Reformen zurückführen, sondern auf die politische Kultur der Gemeinde.

Diese Studie kann somit Anhaltspunkte identifizieren, die auf eine Verbesserung des kommunalen Verwaltungshandelns durch die Arbeit mit Managementinstrumenten hindeuten. Es scheint, als hätten die Reformen vielerorts ihre Spuren in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen hinterlassen. Allerdings verdeutlichen die Analysen einmal mehr, dass Managementreformen und deren Wirkungsbereiche sehr vielschichtige und komplexe Konzepte darstellen, die teilweise schwer zu fassen und abzugrenzen sind. In den Interviews kommt zudem zum Ausdruck, dass es zahlreiche andere Gründe geben kann, weshalb die Verwaltungen heute schlank, kundenorientiert und effizient arbeiten, wie zum Beispiel den externen Leistungs- und Aufgabendruck, die Führungskultur oder die finanzielle Lage. Vielfach existieren keine objektiv messbaren Daten, anhand derer sich die Leistungsfähigkeit der Verwaltung überprüfen ließe. Die Daten dieser Studie basieren auf den subjektiven Einschätzungen von Gemeindevertretenden, eine eher zu optimistische Beurteilung der Reformeffekte ist daher nicht auszuschließen. Aus diesen Gründen ist es kaum möglich, kausale Aussagen im engeren Sinne zu Wirkungszusammenhängen zu tätigen.

Trotz dieser konzeptuellen und methodischen Einschränkungen können Rückschlüsse auf Verbindungen zwischen Managementreformen und spezifischen Auswirkungen gezogen werden. Der analytische Blick durch zwei unterschiedliche methodische Brillen lässt gerade im Bereich der strategischen Planung und der Kundenorientierung relativ ähnliche Ergebnismuster erkennen. Teilweise gilt das auch für die anderen Reformbereiche, zum Beispiel für die Leistungslohnsysteme. Im Vergleich der Interviewresultate mit den konsolidierten Ergebnissen der WoV-Evaluationen von Kantonsverwaltungen und der Bundesverwaltung zeigen sich darüber hinaus zahlreiche Parallelen. Es gibt somit verschiedene Anhaltspunkte, dass die Daten und Analysen dieser Studie eine gewisse Kohärenz aufweisen, die Aussagen im Sinne einer erweiterten Kausalität durchaus gestatten. Wie in zahlreichen anderen verwaltungswissenschaftlichen Studien zu Managementreformen bilden die hier erzielten Resultate die Wahrnehmungen von Schlüsselpersonen aus der Verwaltung ab. Dadurch liegt die Antwort auf die Frage der Reformwirkungen im Auge des Betrachters und bleibt bis zu einem gewissen Grad immer auch eine Frage der persönlichen Einschätzung und Überzeugung.

