

I. Einführung und Grundlagen

1. Einleitung und Fragestellung

Die Städte und Gemeinden übernehmen im föderalen System der Schweiz einen bedeutenden Teil der staatlichen Aufgabenerbringung. Durch die Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle von politischen Entscheidungen tragen die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in hohem Maße zur Erfüllung dieser Aufgaben bei (Steiner & Kaiser 2013: 149). Als Berufsverwaltung bilden sie eine tragende Säule des in vielen Gemeinden verankerten Milizsystems. Durch ihre umfangreiche Leistungserbringung sind sie oftmals die erste Anlaufstelle für Anliegen und Bedürfnisse der lokalen Gesellschaft und Wirtschaft, weshalb sie den Staat für die Bevölkerung nah- und erfahrbar machen. Umgekehrt wirkt die Gesellschaft auf das Verwaltungshandeln, indem Mitarbeiter und Bürger ihre Wertehaltungen in die Verwaltungen hineinragen (Schedler & Proeller 2011). Darüber hinaus sind Stadt- und Gemeindeverwaltungen auch ein Teil des Marktes, auf dem sie Arbeitskräfte, Güter und Dienstleistungen nachfragen sowie Aufträge und Mandate anbieten. Nicht zuletzt beschäftigen sie in der Schweiz über 90 000 Mitarbeitende (Stand 2017). Sie befinden sich damit unter den größten Arbeitgebern im öffentlichen Sektor der Schweiz (Ladner 2018: 46).

Vierorts in Europa stehen die Gemeinden seit Längerem unter erheblichem Druck (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 2). Der soziale und demografische Wandel, die fortschreitende Globalisierung, der Klimawandel, der technologische Fortschritt (Digitalisierung) sowie die zunehmende Komplexität in der Aufgabenerbringung durch mehr Einflussnahme übergeordneter Staatsebenen (in der Schweiz: Bund und Kantone) haben dazu geführt, dass öffentliche Verwaltungen auf Kommunalebene sich mit stetig steigenden Anforderungen konfrontiert sehen. Die Städte und Gemeinden bewegen sich hierbei in einem Spannungsverhältnis: Auf der einen Seite werden wachsende Ansprüche seitens der Gesellschaft, Politik und Wirtschaft an sie gestellt, denen sie gerecht werden müssen. Auf der anderen Seite sind sie auf eine umsichtige Einnahmen- und Ausgabenpolitik angewiesen, um im kommunalen Standortwettbewerb bestehen zu können, sowohl was die Anziehungskraft für einträgliche Steuerzahler als auch die Attraktivität als Arbeitgeber für talentierte und motivierte Mitarbeitende betrifft.

Um sich in diesem anspruchsvollen Umfeld behaupten zu können, sind die Städte und Gemeinden in der Schweiz – ähnlich wie in zahlreichen Ländern Kontinentaleuropas auch – seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt da-

zu übergegangen, umfangreiche Reformen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des lokalen Verwaltungssystems durchzuführen. In der Forschung werden diese Bestrebungen einerseits in externe Reformen wie Gemeindefusionen, interkommunale Zusammenarbeit und/oder Aufgabenoutsourcing an Dritte unterteilt. Diese Neuerungen tangieren die Gemeindegrenzen, das politisch-administrative System und/oder die Organisation der kommunalen Aufgabenerbringung (Kersting & Vetter 2003; Kuhlmann & Bouckaert 2016).¹ Die nach innen orientierten Verwaltungsreformen (Binnenreformen) streben andererseits eine ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung, die Dezentralisierung der Ressourcenkompetenzen sowie die Veränderung der Führungs- und Organisationsstrukturen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen an.

Obwohl sich das Gemeindeumfeld laufend wandelt und lokale Reformvorhaben nach wie vor auf der politischen Agenda stehen, ist die europäische Kommunalforschung in den letzten Jahren in den Hintergrund gerückt (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 2). Dieser Umstand zeigt sich besonders in Bezug auf Studien, die sich mit der Frage der institutionellen Ausgestaltung und der Leistungsfähigkeit kommunaler Kernverwaltungen auseinandersetzen. In der Politik hingegen hat das Thema öffentliche Verwaltungen und Verwaltungsperformanz jüngst wieder Auftrieb erhalten. Nicht zuletzt aufgrund der Austeritätsmaßnahmen in vielen Teilen Europas werden effizient und effektiv arbeitende Verwaltungen als wichtige Bedingung für ein prosperierendes Wirtschaftswachstum gesehen (Hammerschmid et al. 2016). Zudem sind funktionierende Verwaltungen wesentliche Voraussetzungen zur Bekämpfung der globalen COVID19-Pandemie.

Wenngleich die rund 2 100 Verwaltungen auf Kommunalebene in der Schweiz eine tragende Rolle im föderalen System übernehmen und sich die öffentliche Leistungserbringung zu einem erheblichen Teil auf lokaler Ebene abspielt, gibt es kaum neuere Befunde zu den Binnenbereichen (Strukturen, Aufgaben, Ressourcen) lokaler Vollzugsapparate und deren Entwicklung. Die Erkenntnisse bestehender Untersuchungen beziehen sich auf die Phase vor der Jahrhundertwende, als noch keine tiefgreifenden Verwaltungsreformen umgesetzt waren (z. B. Geser et al. 1987; Brändli 1986). Vergleichsweise umfangreiches Wissen besteht hingegen zum Innenleben der Bundesverwaltung und zu den 26 Kantonsverwaltungen (z. B. Kübler 2013; Brun et al. 2005; Rieder & Lehmann 2004). Betrachtet man die Forschungsliteratur zu den Veränderungen lokaler Verwaltungssysteme, so fällt

1 In der Schweiz können weitere Reformen wie die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Kantonen und Gemeinden dazugezählt werden (Ladner et al. 2013)

auf, dass sich ein erheblicher Teil davon auf externe Reformen, allen voran auf Gemeindefusionen und deren Effekte, bezieht (z. B. Ebinger et al. 2019; Steiner & Kaiser 2017). Interne Verwaltungsreformen, welche die betrieblichen Bereiche einer lokalen Kernadministration betreffen, sind hingegen vergleichsweise wenig beleuchtet.

Diese Binnenreformen sind stark geprägt vom Ansatz des New Public Management (NPM), der Mitte der 1990er-Jahre in der Schweiz unter dem Begriff *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)* auf Gemeindeebene Fuß fasste. Im Wesentlichen fordert NPM eine grundlegende Transformation der Verwaltung von einer traditionellen Bürokratie nach Max Weber hin zu einem kundenfreundlichen Dienstleistungsunternehmen. Dieses sollte seine Tätigkeit zukünftig an Leistungen und Wirkungen orientieren, unter anderem durch die Übernahme von Managementansätzen aus der Privatwirtschaft, wie zum Beispiel der Zielorientierung und Performancemessung im Verwaltungshandeln (Schedler & Proeller 2011). Die letztmalige nationale Gemeindeerhebung aus dem Jahr 2009 zeigt, dass Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen zahlreiche Managementreformen hauptsächlich im Bereich der strategischen Planung und der Kundenorientierung unternommen haben. Die eigentlichen Kernelemente der WoV hingegen, die einen tiefgreifenden Wandel der Verwaltungssteuerung bedeuten, sind bisher vor allem in den städtischen Verwaltungen anzutreffen.

Die Mehrheit der Verwaltungen in den Städten und Gemeinden der Schweiz, ähnlich wie in anderen kontinentaleuropäischen Ländern auch (Kuhlmann & Bouckaert 2016), hat sich für eine inkrementelle und selektive Übernahme von Managementinstrumenten entschieden, was in der Reformliteratur auch als *NPM light* bezeichnet wird (Ladner 2016: 185). Eine umfassende Verwaltungstransformation nach dem Vorbild von NPM hat demzufolge bisher nicht stattgefunden. Inzwischen werden alternative Reformmodelle unter dem Begriff Post-NPM diskutiert, wie zum Beispiel das neo-weberianische Verwaltungsmodell (Pollitt & Bouckaert 2004) oder der Public-Value-Ansatz (Moore 1995). Mit dem Abflachen des NPM-Reformhypes im Reformdiskurs scheinen die Binnenveränderungen der Verwaltungen auch aus dem Blickfeld der Gemeindeforschung geraten zu sein. Nach über 20 Jahren NPM-Reformpraxis in den Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen liegen vergleichsweise wenig Erkenntnisse über die Effekte und Wirkungen von Managementreformen vor – im Gegensatz etwa zum Bund oder zu den Kantonen, die ihre NPM- respektive WoV-basierten Neuerungsprojekte in diesem Zeitraum teilweise mehrfach evaluierten. Vereinzelte Gemeindestudien zu den Reformresultaten von WoV wurden zu Beginn der 2000er-Jahre durchgeführt, also zu einem Zeitpunkt, als die Veränderungsprozesse noch im Gange oder gerade erst abgeschlossen waren.

Diese Studie setzt sich folglich zum Ziel, eine umfassende, vergleichende Betrachtung der Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung sowie der eingeführten Managementreformen samt ihren Wirkungen vorzunehmen. Die Datengrundlage beruht hauptsächlich auf der nationalen Gemeindebefragung aus dem Jahr 2017. An dieser Vollerhebung beteiligten sich knapp 83 Prozent aller 2 255 Städte und Gemeinden in der Schweiz (Stand 1.1.2017, N = 1 868). Diese Untersuchung ist folglich in der Lage, einen sehr umfassenden Einblick in die kommunalen Verwaltungen und deren Reformen zu gewähren.

Das erkenntnisleitende Interesse der Abhandlung orientiert sich an den oben dargelegten Forschungslücken. Zu deren Behebung stehen drei verschiedene Fragekomplexe im Vordergrund. In einem ersten Schritt fokussieren sich die Fragestellungen auf die Verwaltungen auf Kommunalebene und deren gegenwärtige Verfassung. Die Studie ermöglicht damit erstmalig eine ausführliche Innenansicht der Ausgestaltung und Performanz lokaler Verwaltungen in vergleichender Weise in der Schweiz. Hierfür wird den folgenden beiden Forschungsfragen nachgegangen:

- Wie sind Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz ausgestaltet?
- Wie leistungsfähig schätzen sie sich nach zwei Dekaden kommunaler Reformaktivitäten gegenwärtig ein?

Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse wird die analytische Grundlage für die nächsten beiden Untersuchungsschritte der Arbeit geschaffen. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Binnenveränderungen und deren Effekten setzt ein eingehendes Verständnis von der Funktionsweise der Verwaltungen voraus. Wie oben dargelegt, zeigen frühere Erhebungen – letztmals aus dem Jahr 2009 –, dass Stadt- und Gemeindeverwaltungen verschiedene Reformstrategien bei der Wahl von internen Managementreformen verfolgen. Diese vielfältigen Entwicklungen werden bisher vor allem auf die unterschiedlichen Gemeindegrößen sowie die Zugehörigkeit zur jeweiligen Sprach- und Kulturregion zurückgeführt (Bogumil et al. 2007; Ladner 2016). Aus der gegenwärtigen Perspektive drängen sich deshalb folgende Fragen auf:

- Welche Managementreformen sind heute in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen umgesetzt?
- Welche Muster von Reformaktivitäten lassen sich hierbei erkennen?
- Welche Faktoren erklären die Implementierung der Managementreformen?

Die Antworten auf diese Fragestellungen geben unter anderem darüber Auskunft, welche privatwirtschaftlichen Instrumente in den Verwaltungen

– rund 20 Jahre nach dem Aufkommen von NPM in der Schweiz – genutzt werden. Diese Erkenntnisse bilden damit die zentrale Voraussetzung dafür, dass die Arbeit im dritten Untersuchungsschritt die Wirkungen der eingeführten Managementreformen analysieren kann. Zur Reduktion der umfangreichen Forschungslücke zu den Effekten von Managementreformen konzentriert sich die vorliegende wissenschaftliche Auseinandersetzung auf die Beantwortung folgender Forschungsfrage:

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

Die Erfassung der Reformwirkungen erfolgt anhand eines Mixed-Methods-Designs, das sich auf Umfrageergebnisse und Forschungsinterviews stützt. Die verwendeten Daten entstammen somit nicht offiziellen Registerdaten der Gemeinden, sondern basieren auf den Antworten von Gemeindevertretern, weshalb in der Fragestellung von *wahrgenommenen Wirkungen* gesprochen wird.

Städte und Gemeinden in der Schweiz verfügen im Bereich der internen Organisation und der finanziellen Unabhängigkeit über eine besonders hohe Autonomie im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Es ist daher eine große Vielfalt an Verwaltungskonfigurationen, Reformstrategien und Reformauswirkungen zu erwarten, weshalb sie sich als Forschungsobjekt besonders eignen (Ladner et al. 2016; Ladner 2016). Vergleichende Studien über verschiedene Sprachgrenzen hinweg sind sehr aufwendig und komplex. Sie werden oftmals auf internationaler Ebene durchgeführt, was umfangreiche Kenntnisse nicht nur der jeweiligen Sprache, sondern auch der landesspezifischen, politisch-administrativen Systeme und Kulturen erforderlich macht. Aus diesem Grund existiert eine relativ überschaubare Zahl an Untersuchungen in der Forschung, die sich der Bestimmungssprache respektive Kultur im Kontext von Verwaltungsreformen widmen. Die vorliegende vergleichende Arbeit mit ihrem nationalen, über die verschiedenen Sprachregionen der Schweiz hinweg gelegten Untersuchungsfokus kann somit einen wertvollen Beitrag zur Behebung dieser Forschungslücke leisten. Vor dem Hintergrund der kulturellen Bezüge zu Deutschland, Frankreich und Italien soll zudem aufgezeigt werden, welche Erkenntnisse sich unter welchen Bedingungen auf diese und andere Länder übertragen lassen.

Die Studie bewegt sich zwischen unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen. Durch die Brille der Politikwissenschaften (Policy-Analyse, vergleichende Politik) werden die Managementreformen als verwaltungspolitische Interventionen betrachtet. Sie werden auf ihre Verbreitung und ihre Auswirkungen hin überprüft respektive miteinander verglichen. Aus

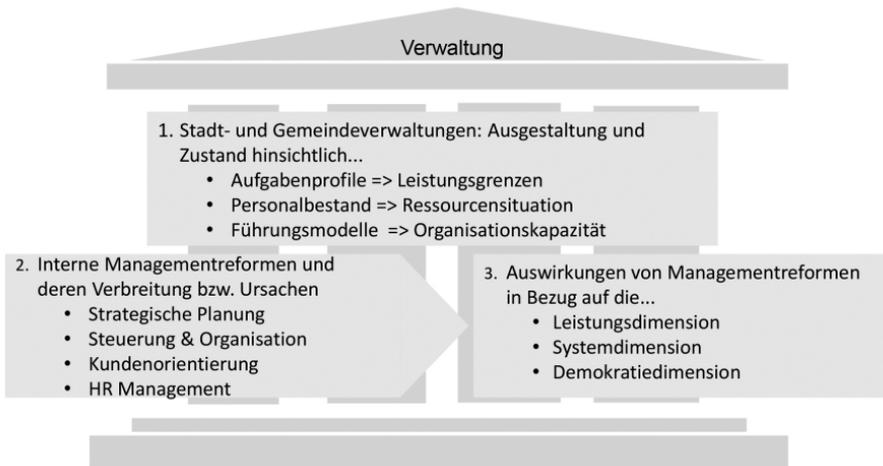
der theoretischen Perspektive des Neo-Institutionalismus werden die Unterschiede in Bezug auf die Verwaltungskonfigurationen sowie auf das Ausmaß und die Intensität des lokalen Reformverhaltens begründet. Die Sichtweise von Public Management und der Betriebswirtschaft wiederum legt das intellektuelle Fundament zur organisationalen Betrachtung der Kernverwaltungen sowie der Funktions- und Wirkungsweise von Managementinstrumenten. Die Ausrichtung dieser Untersuchung fügt sich somit thematisch, konzeptuell und methodisch in hohem Maße in das ein, was die Verwaltungswissenschaften als Forschungsdisziplin auszeichnet: Als eines der wenigen Gebiete in den Sozialwissenschaften hat sie ein hohes Interesse an der Kombination unterschiedlicher Methoden und Disziplinen. Folglich geht das gewählte Untersuchungsdesign dieser Studie gegen den Trend einer zunehmenden Spezialisierung in den Sozialwissenschaften.

2. Übersicht und Vorgehen

Zur Beantwortung der Forschungsfragen werden zu Beginn dieser Arbeit die konzeptuellen und methodischen Grundlagen dargelegt. Dazu werden die Ausgangslage, der Untersuchungsgegenstand (öffentliche Kernverwaltungen, interne Managementreformen) und das Methodendesign (Mixed-Methods-Ansatz) sowie die Datengrundlage näher erläutert. Sodann folgt der erste Teil dieser Studie, der sich auf die Ausgestaltung und den Zustand der Stadt- und Gemeindeverwaltungen in den Schlüsselbereichen Personalwesen (Personalbestand und -entwicklung), Führungs- und Organisationsstrukturen (Führungsmodelle) sowie Aufgabenerbringung (Aufgabenprofile) fokussiert (vgl. Abbildung 1). Als Datengrundlage dienen hauptsächlich die Daten der Gemeindegremienbefragung vom Jahr 2017 und Sekundärdaten des Bundesamts für Statistik (BFS).²

2 An der Umfrage beteiligten sich 82,6 % der Gemeinden. Für die Längsschnittdaten, z. B. zur Entwicklung der Leistungsgrenzen über die Zeit, werden die Gemeindebefragungen der Jahre 1998, 2005, 2009 als Datengrundlage verwendet.

Abbildung 1: Schematische Übersicht der drei Untersuchungsbereiche dieser Studie



Der zweite Teil der Abhandlung widmet sich der Verbreitung und den Ursachen interner Managementreformen in Stadt- und Gemeindeverwaltungen (vgl. Abbildung 1). Im Zentrum der Untersuchung stehen vier Reformbereiche: *Strategische Planung*, *Steuerung & Organisation*, *Kundenorientierung* und *HR-Management*. Diese Reformen orientieren sich am Public Management und sind geprägt durch die Ansätze des New Public Managements (NPM) und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV). Als theoretisches Fundament zur Erklärung von Reformen dienen hauptsächlich die intellektuellen Grundlagen des Neo-Institutionalismus. Die empirischen Analysen basieren vor allem auf den Daten der nationalen Gemeindebefragung aus dem Jahr 2017.

Im dritten Teil stehen die Auswirkungen der Managementreformen im Mittelpunkt der Untersuchung. Im Rahmen eines erklärenden sequenziellen Mixed-Methods-Ansatzes werden die Effekte der vier Reformen auf drei unterschiedliche Wirkungsdimensionen von Stadt- und Gemeindeverwaltungen überprüft. Es sind dies die *Leistungsdimension*, die *Systemdimension* und die *Demokratiedimension*. Zunächst wird der Einfluss der Reformen anhand quantitativer Analysen aufgezeigt. Als Datengrundlage dient wiederum die nationale Gemeindeschreiberbefragung 2017, ergänzt durch die nationale Exekutivmitgliederbefragung aus dem gleichen Jahr. Zur Ergänzung und Vertiefung dieser Analysen erfolgt anschließend eine qualitative Auswertung der Forschungsinterviews mit Vertretenden von Städten und

Gemeinden zur Frage der Reformauswirkungen. Im letzten Teil werden die Hauptkenntnisse dieser Untersuchung dargelegt und deren theoretische und praktische Implikationen aufgezeigt. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick auf weitere Forschungs- und Untersuchungsbereiche, die sich aus den gewonnenen Erkenntnissen dieser Studie ergeben.

3. Ausgangslage

3.1. Die Bedeutung von Stadt- und Gemeindeverwaltungen

Die Gemeinden übernehmen eine wichtige Funktion im föderalen System der Schweiz. Sie verfügen im internationalen Vergleich über einen relativ hohen Autonomiegrad (Ladner et al. 2016: 354–356). Die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips führt vielerorts dazu, dass die Gemeinden einen bedeutenden Umfang der staatlichen Aufgaben erbringen.³ Durch die Vorbereitung, Implementation und Kontrolle politischer Entscheidungen tragen die Stadt- und Gemeindeverwaltungen wesentlich zur Erfüllung dieser Aufgaben bei (Steiner & Kaiser 2013: 149). Sie sind daher oftmals die erste Anlaufstelle für die Bedürfnisse und Anliegen der lokalen Gesellschaft und Wirtschaft. Kommunale Verwaltungen machen folglich den Staat für die Bevölkerung nah- und erfahrbar.⁴

Stadt- und Gemeindeverwaltungen bilden als Berufsverwaltung mit professionellen Strukturen eine tragende Säule des Milizsystems. Dieses ist nach wie vor vielerorts fest verankert und gilt als ein zentrales Wesensmerkmal der Schweizer Gemeindeflandschaft. Die Mitglieder von Milizbehörden, allen voran von kommunalen Exekutiven, arbeiten überwiegend ehrenamtlich und teilweise auch in einem teilzeitlichen Anstellungsverhältnis (Ladner 2019). Die lokalen Verwaltungen unterstützen und beraten die nebenamtlichen Behörden bei fachspezifischen Fragen und Problemstellungen oder bereiten Entscheidungsgrundlagen für die lokalen Regierungen (Exekutiven) vor. Auch können Mitarbeitende aus der Verwaltung, zusammen mit nebenamtlichen Mitgliedern, in Behördengremien Einsitz nehmen

3 Dies verdeutlicht sich auch am Anteil der staatliche Gesamtausgaben der drei Staatsebenen der Schweiz 2017 (EFV 2020): Gemeinden: 48,7 Mrd. CHF, Kantone: 89,5 Mrd. CHF, Bund: 69,6 Mrd. CHF.

4 Umgekehrt wirkt das externe Umfeld (Gesellschaft, Wirtschaft) auch auf das Verwaltungshandeln, indem Mitarbeiter, Bürger und andere Anspruchsgruppen ihre Wertehaltungen in die Verwaltungen hineinragen (Schedler & Proeller 2011).

(z. B. Baukommission, Energiekommission usw.), um ihnen administrative Arbeiten abzunehmen.⁵

Bis zum Ende der alten Eidgenossenschaft (ca. Jahr 1515) waren öffentliche Verwaltungen nur den Städten vorbehalten, da sie über eine allgemeine Kompetenz zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten und somit auch über eine Stadtregierung mit universellen Führungszuständigkeiten verfügten (Geser 1987: 24).⁶ Mit der Ausweitung des Prinzips der allumfassenden Zuständigkeiten auch auf die Gemeinden, insbesondere auf die Klein- und Kleinstgemeinden, bildeten sich in der Schweiz im 19. Jahrhundert lokale Milizverwaltungen heraus (Geser 1987: 25). Wie oben erwähnt, sind diese noch immer weit verbreitet. Allerdings verfügen heute die meisten politischen Gemeinden über eine eigene Verwaltungsorganisation mit festangestellten Mitarbeitenden. Die Gesamtzahl der Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz dürfte sich deshalb auf etwas mehr als 2 100 Einheiten belaufen (Gemeindestand 1.1.2020: 2 202), was einem Vielfachen der Verwaltungen auf der Ebene der Kantone (26 Einheiten) oder des Bundes (1 Einheit) entspricht.⁷

In den Verwaltungen auf Gemeindeebene sind rund 95 000 Mitarbeitende beschäftigt (Stand 2017, in Vollzeitäquivalenten). Stadt- und Gemeindeverwaltungen zählen daher zu einem der bedeutendsten Arbeitgeber im öffentlichen Sektor. Sie sind aber nicht nur auf dem Arbeitsmarkt ein wichtiger Akteur, sondern auch als Nachfrager von (lokalen) Gütern und Dienstleistungen. Sie vergeben Aufträge und Mandate, beanspruchen Finanzdienstleistungen und beschaffen Sachmittel. Alles in allem nehmen die Stadt- und Gemeindeverwaltungen eine bedeutende Rolle im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System der Schweiz ein.

Eine funktionierende Kommunalverwaltung ist – neben politischen Rechten und finanziellen Ressourcen – eine der zentralen Voraussetzungen

-
- 5 Milizkommissionen verfügen teilweise über administrative Kompetenzen, indem sie z. B. Baubewilligungen erteilen können (Ladner 2018: 55).
 - 6 In ländlichen Ortschaften gab es ebenfalls Selbstverwaltungsorgane, deren Kompetenzen auf ganz bestimmte Belange eingeschränkt waren, wie im Falle von Kirchenräten oder Waldkorporationen, und die in der Regel in überlokale Herrschaftsstrukturen eingebunden waren (Geser 1987: 24).
 - 7 Von N = 1 763 antwortenden Gemeinden der Gemeindegliederbefragung von 2017 gaben 95,6 % an, Verwaltungsaufgaben eigenständig zu erfüllen (nicht externalisiert im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit oder durch Auslagerung an private Anbieter). Das BFS weist den sogenannten *Allgemeinen Verwaltungsaufwand* nach Staatsebenen für das Jahr 2017 wie folgt aus: Gemeinden: 5,6 Mrd. CHF, Kantone: 5,0 Mrd. CHF, Bund: 6,2 Mrd. CHF (EFV 2020).

im Konzept der kommunalen Selbstverwaltung der Europäischen Charta.⁸ Diese betont die lokalen Gebietskörperschaften als eine der wesentlichen Grundlagen von Demokratien. Bürger können nicht nur ihre politischen Mitwirkungsrechte bei den öffentlichen Angelegenheiten auf kommunaler Ebene am unmittelbarsten ausüben (Art. 3, ECLSG), sondern öffentliche Aufgaben lassen sich durch ihre Nähe zu den Bürgern und lokalen Gegebenheiten effektiver und effizienter erfüllen (Oates 1993: 238). Gemeinden sollen hierbei ihre öffentlichen Angelegenheiten selbstverantwortlich zum Wohl ihrer Bevölkerung und nach dem Subsidiaritätsprinzip regeln können.⁹ In diesem Sinne können lokale Verwaltungen als ein wesentlicher Stabilitätsfaktor eines funktionierenden Staatssystems betrachtet werden.

Ungeachtet der Relevanz und Vielzahl dieser lokalen Institutionen, gibt es nur wenig systematische Untersuchungen, welche die Ausgestaltung kommunaler Verwaltungen – und somit deren Innenleben – eingehend beleuchten und vergleichen. Nur vereinzelte Studien auf europäischer Ebene (z. B. Wollmann 2008) und in der Schweiz (Geser et al. 1987, 1996; Geser 1997) haben sich bisher mit den lokalen Vollzugsapparaten ausführlicher beschäftigt. Im Unterschied dazu liegen zu Verwaltungen übergeordneter Staatsebenen, so gerade im Fall der Bundesverwaltung und der kantonalen Verwaltungen, bereits einige wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Diese Studie soll deshalb einen Beitrag dazu leisten, das Defizit in der kommunalen Verwaltungsforschung zu reduzieren.

3.2. *Steigende Anforderungen an öffentliche Verwaltungen*

Stadt- und Gemeindeverwaltungen erfüllen ihre Aufgaben unter besonderen gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Seit längerer Zeit allerdings sind die Verwaltungen in diesem Umfeld erheblich gefordert. Dazu zählt der soziale Wandel, der von Individualisierungsprozessen geprägt ist. Mehr Einkommen, Bildung, Freizeit, soziale Sicherheit und Mobilität ermöglichen es den Menschen, vermehrt ihre eigenen Ziele und Lebensstile zu verfolgen (Müller 2012; Ewinger et al. 2016: 9–12). Die Anspruchshaltung der Bürgerinnen und Bürger hat sich dadurch verändert. Dem Staat und der öffentlichen Aufgabenerbringung wird zunehmend

8 Besonderen Wert wird in der Europäischen Charta auf die autonome Gestaltung der internen Strukturen von Verwaltungen gelegt, damit ein effektives und effizientes Management gewährleistet werden kann (Art. 6 Abs. 1 ECLSG), sowie auf attraktive Arbeitsbedingungen für lokale Mitarbeitende (Art. 6 Abs. 2. ECLSG).

9 Aufgaben werden nur an eine höhere Ebene delegiert, wenn die Erledigung auf der unteren Ebene nicht sachgerecht möglich ist (Art. 4 ECLSG).

kritischer gegenüberstanden. Es wird ein umfassendes und ausdifferenziertes Dienstleistungsangebot erwartet, das sich zudem möglichst schnell und kompetent abrufen lassen soll (Künzi 2013). Mit dem wachsenden Individualismus verbunden ist eine seit Jahren abnehmende Bereitschaft, sich in der Lokalpolitik zu engagieren und sich für politische Milizämter zur Verfügung zu stellen (Kübler et al. 2015). Diese Rekrutierungsproblematik betrifft vor allem die Gemeindeexekutive, welche die oberste Führungsebene der Gemeindeverwaltung bildet (Müller 2018; Freitag, Bundi & Flick Witzig 2019).

Öffentliche Verwaltungen sehen sich jedoch auch aufgrund von globalen Entwicklungen einem steigenden Anpassungsdruck ausgesetzt. Im Bereich der Digitalisierung wird erwartet, dass neue Lösungen, die in Wirtschaft und Gesellschaft Veränderungen hervorrufen, ebenfalls vollzogen werden (Brüesch et al. 2015: 3–5). Dieser Transformationsprozess geht jedoch über die reine Elektrifizierung bestehender Prozesse und Formulare hinaus (Schedler & Demaj 2017), was zusätzliche Anforderungen an die Verwaltungen stellt. Diese betreffen einerseits personelle, finanzielle und fachliche IT-Ressourcen. Andererseits müssen adäquate Lösungen zur Gewährleistung der Datensicherheit und des Datenschutzes gefunden werden, was vielerorts eine enorme Herausforderung darstellt (Blatter 2014: 4). Durch die veränderte Haltung der Bevölkerung zu Energie-, Umwelt- und Klimafragen wird erwartet, dass die Gemeinden und ihre Verwaltungen vermehrt nachhaltige Angebote in diesen Bereichen aufzeigen und umsetzen. Sodann sind es Katastrophenereignisse, die keine Rücksicht auf die Landes- und Gemeindegrenzen nehmen, wie der Ausbruch der COVID19-Pandemie von 2020 oder die globale Finanzkrise von 2007, und auf die lokale Behörden und Verwaltungen adäquat reagieren müssen.

Nicht zuletzt nehmen die Vorgaben übergeordneter Staatsebenen (Kanton und Bund) laufend zu, unter anderem in den Sachbereichen Bau- und Zonenordnung, Soziales, Umwelt oder Energie (Schneider 2011: 7), was eine stärkere Spezialisierung und Professionalisierung der Verwaltung erfordert. Zudem werden vermehrt Kompetenzen (Entscheidung und Finanzierung) öffentlicher Aufgaben von den Gemeinden an die Kantone übertragen (Horber-Papazian 2014: 291). Dies schränkt den lokalen Handlungsspielraum der Gemeinden und ihrer Verwaltungen zusätzlich ein (Schneider 2011: 7).

Durch die zahlreichen Herausforderungen verschärft sich der Standortwettbewerb unter den Gemeinden. Das Tauziehen um potente Steuerzahler und Unternehmen, aber auch um qualifizierte Verwaltungsmitarbeitende und Spezialisten hat sich intensiviert. Damit sich die Städte und Gemeinden

in diesem kompetitiven Umfeld behaupten können, sind sie folglich auf leistungsfähige Verwaltungen angewiesen.

3.3. *Verwaltungen im Kontext von Gemeindereformen in der Schweiz*

Das politisch-administrative System der Schweiz galt im internationalen Vergleich lange Zeit als wenig reformfreundlich. Gerade die Gemeindeorganisation erwies sich im besonderen Maße als stabil (Kübler & Ladner 2003). Sie blieb bis Ende der 1980er-Jahre relativ konstant, während in anderen westeuropäischen Ländern wie Schweden, Deutschland oder Belgien zwischen 1950 und 1980 die Anzahl der Gemeinden um 40 bis 90 Prozent reduziert wurden (Horber-Papazian 2006: 251). Durch die anhaltende Wirtschaftskrise in den 1990er-Jahren fehlte es zunehmend an öffentlichen Mitteln, was auch die an sich finanziell potenten Schweizer Gemeinden zu spüren bekamen. Ein Drittel der Gemeinden schloss ihren Haushalt in den Jahren 1995 bis 1997 mit einem Defizit ab (Steiner 2000: 170). Aufgrund von zahlreicheren und komplexeren Aufgaben waren die Gemeinden verschiedentlich an ihre Leistungsgrenzen gestoßen, was zu der Frage führte, welche Aufgaben auf kommunaler Ebene noch erbracht werden können oder müssen – und unter welchen Voraussetzungen (Geser et al. 1996). Auch verdeutlichte sich eine veränderte Anspruchshaltung des Bürgers, der dem Staat und der staatlichen Aufgabenerbringung zunehmend fordernder und kritischer gegenübersteht.

Als Antwort auf die gestiegenen Anforderungen sind seit den 1990er-Jahren verstärkt Reformen in den Gemeinden zu beobachten. Allerdings fehlen direkte Vergleichsdaten zu früheren Perioden.¹⁰ Es lässt sich jedoch sagen, dass um die Jahrhundertwende rund die Hälfte der Gemeinden bereits kleinere oder größere Reformen durchführte. Dies brachte die Gemeindeflandschaft erheblich in Bewegung (Ladner 2001: 4). Die vielerorts angestoßenen Reformen waren mit dem Ziel verbunden, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden durch die Verbesserung der Effizienz und Effektivität in der Aufgabenerfüllung zu erhöhen. Andererseits sollten die Milizämter attraktiver gestaltet werden, um die Rekrutierungsproblematik zur Besetzung der zahlreichen Ehrenämter zu entschärfen.

Zwischen 1995 und 2011 erfolgte in rund 22 Kantonen eine Neuordnung der vertikalen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie des Finanz- und Lastenausgleichs (Ladner et al. 2013). Durch Fusionen hat sich die Zahl der Schweizer Gemeinden in den letzten 30 Jahren um

10 In den seit 1988 periodisch durchgeführten Gemeindefschreiberbefragungen wurden erst Ende der 1990er-Jahre die Gemeindefschreiberformen regelmäßig und umfassend erhoben.

über ein Viertel reduziert, und zwar von 3 022 im Jahr 1988 auf 2 255 im Jahr 2017. Zwischen den Jahren 2012 und 2017 haben über 55 Prozent der Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) weiter ausgebaut (Steiner & Kaiser 2018: 180). Mit dem Aufkommen von New Public Management Mitte der 1990er-Jahre in der Schweiz verbreiteten sich unternehmerorientierte Managementansätze vielerorts in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen.

In den verschiedenen Reformbereichen sind die Gemeinden allerdings sehr unterschiedlich aktiv (Steiner 2000; Ladner 2001). Im Kanton Zürich waren zum Beispiel Managementreformen und IKZ-Maßnahmen zu beobachten, hingegen gibt es verhältnismäßig wenige Gemeindefusionen. Im Kanton Fribourg hingegen waren zu Beginn der 2000er-Jahre vor allem Gemeindefusionen und die Aufgabenerbringung im Rahmen der IKZ populär, während die Binnenmodernisierung der Verwaltung eine eher untergeordnete Rolle spielte (Steiner 2000).

Zu Gemeindefusionen und zur IKZ liegt bereits eine erhebliche Zahl an empirischen Studien vor, sowohl auf europäischer Ebene als auch zu den Schweizer Gemeinden (z. B. Ebinger et al. 2018; Steiner et al. 2020; Schaap & Karsten 2017; Steiner & Kaiser 2017; Kaiser 2014; Steiner 2002). Daneben fokussiert sich eine Reihe von vergleichenden Untersuchungen auf die Externalisierung von Aufgaben und die Managementreformen gleichzeitig (z. B. Bogumil et al. 2007; Andrews & Van de Walle 2013; Ladner 2016; Kübler & Ladner 2003). Gemeindestudien, die sich eingehend den internen Managementreformen widmen, sind hingegen nur wenige vorhanden (z. B. Kuhlmann et al. 2008; Walker & Boyne 2006) und beschränken sich in der Schweiz auf die Gemeinden einzelner Kantone (z. B. Flick Witzig et al. 2014).

4. Untersuchungsgegenstand

4.1. Öffentliche Verwaltung

4.1.1. Die öffentliche Verwaltung als Institution

Die öffentliche Verwaltung zählt zu den klassischen politischen Institutionen, wie sie in der neo-institutionalistischen Begriffsbestimmung definiert werden. Als Arenen der sozialen und politischen Interaktion strukturieren diese Institutionen kollektives Verhalten und sie generieren Ergebnisse, weshalb von ihnen ein wesentlicher Einfluss auf Gesellschaft und Politik ausgehen (Schedler & Proeller 2011: 13). Stadt- und Gemeindeverwaltungen

können als vollkommene Institution betrachtet werden. Sie arbeiten nach einem strengen normativen Rahmen, der aus einer Ansammlung von Regeln, Normen und Werten besteht. Innerhalb dieses Rahmens können sie gegenüber der Bevölkerung ein bestimmtes Handeln genehmigen, zulassen, vorschreiben, verordnen und verbieten (Peters 2013: 101). Sie setzen damit auch rechtlich gesicherte Bedingungen durch (March & Olsen 1989: 17), wie zum Beispiel den gleichen Zugang zu staatlichen Leistungen oder die Einhaltung des Datenschutzes. Stadt- und Gemeindeverwaltungen handeln jedoch nicht nur auf horizontaler Ebene. Sie sind auch Bestandteil einer vertikalen institutionellen Struktur. In dieser Rolle vollziehen sie Gesetze und Regeln von übergeordneten Institutionen respektive Staatsebenen wie Kanton oder Bund. Insbesondere zeichnen sich Institutionen wie öffentliche Verwaltungen durch eine gewisse Dauerhaftigkeit und Stabilität aus. Nach March und Olsen (1989: 160) erreichen sie dies durch das Befolgen eines zweckmäßigen Handelns. Aus ihrem Rollenverständnis heraus können die Verwaltungen die adäquaten Aktivitäten in bestimmten Situationen ableiten, weshalb sie anpassungsfähig bleiben (*logic of appropriateness*).

4.1.2. Die öffentliche Verwaltung als Instrument

Die juristische Sichtweise auf die Verwaltung orientiert sich an der Gewaltenteilung im Staat. Hierbei bildet die Verwaltung eine Residualkategorie, die als staatliches Ausführungsorgan der Regierung untergeordnet ist (Tschannen et al. 2009: 3; Vogel 2008: 3). Diese weist ihr eine mehrheitlich instrumentelle – und somit unpolitische – Rolle im staatlichen System zu. Klaus König (2015: 9) beschreibt die Verwaltung als die arbeitende Staatsidee, das wirkliche Staatsleben oder den arbeitenden Staat. Für Weber wiederum (1972: 551) ist die Verwaltung eine Form der Herrschaftsausübung, die als Instrument zur Sicherung der Macht und Herrschaft von einer übergeordneten politischen Kraft gebildet wurde (Geser 1987: 90).

Eine instrumentelle Perspektive auf öffentliche Organisationen nehmen auch Theorien in den Verwaltungswissenschaften ein. Sie gehen davon aus, dass Verwaltungsreformen im Gegensatz zu institutionellen Ansätzen einer *logic of consequences* folgen. Anhand dieser werden verwaltungspolitische Entscheidungen rational, nach zukünftigen Ergebniserwartungen von Politikinterventionen abgewogen (Christensen et al. 2007: 3). Verwaltungsreformen werden folglich als graduelle und sachlich orientierte Anpassungen an die sich verändernden Zielsetzungen und Erwartungen der Politik verstanden (Christensen et al. 2007: 3).

Die Verwaltungen können allerdings auch ihrerseits auf die Politik und ihre Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse Einfluss ausüben

(Germann 1998: 4). In den Städten und Gemeinden zeigt sich das, indem sie Entscheidungsgrundlagen und politische Geschäfte für die Regierungen und Legislative vorbereiten. Zudem haben sie im örtlichen Vollzug von Gesetzen häufig einen Handlungsspielraum. Dies gilt insbesondere in der Schweiz, in der die politische Führung in den relativ autonomen Gemeinden häufig als Milizgremium organisiert ist. Angesichts der immer komplexeren Aufgabenerfüllung sind gerade die neben- und ehrenamtlichen Gemeindeexekutiven auf die Expertise und Unterstützung einer professionell und adäquat funktionierenden Verwaltung stark angewiesen.

Weiter wird die Verwaltung mit Aufgaben zwischen politischen Entscheidungen und dem administrativen Vollzug betraut, wie zum Beispiel mit der Förderung lokaler Kultur und örtlichen Events, die häufig politischen Charakter haben (Geser et al. 1996: 238). Nebst ihrem Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess übernimmt die Verwaltung eine Vermittlerrolle zwischen Interessengruppen und Bürgern einerseits und den politischen Behörden andererseits (Varone 2013: 109).

4.1.3. Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen

Öffentliche Organisationen wie Stadt- und Gemeindeverwaltungen zeichnen sich durch besondere Merkmale aus, die sie von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden (Kickert 1997: 37). Als integrativer Bestandteil des politisch-administrativen Gefüges agieren sie in einem System, in dem politischer Parteienwettbewerb und eine vielfältige politische Einflussnahme stattfinden, unter anderem durch die öffentliche Meinung, die Medien oder durch Lobbyismus (Ritz & Thom 2019: 56). Zudem müssen sie Rechenschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, den gewählten Politikerinnen und Politikern (Legislative und Exekutive) sowie der Aufsicht und den Revisionsstellen oder gar der Justiz ablegen (Kuhlmann & Bogumil 2018: 545). Sie sind deshalb in ein komplexes politisches, institutionelles und soziales Netzwerk eingebettet (Christensen et al. 2007: 9).

Öffentliche Verwaltungen sind dazu angehalten eine Reihe sehr unterschiedlicher Organisationsziele zu erreichen. Diese Vorgaben sind teilweise konfliktär und widersprüchlich. Sie können einerseits eine gleichrangige Bedeutung haben, andererseits müssen Verwaltungen gleichzeitig mehreren, gegenläufigen Anforderungen und Bewertungskriterien genügen, wie zum Beispiel Effizienz, demokratische Legitimität, Rechtstreue, Transparenz, Stabilität, Vorsehbarkeit, Unabhängigkeit, Neutralität oder Gleichbehandlung (Kuhlmann & Bogumil 2018: 545; Ritz & Thom 2019: 55; Hood 1991: 11).

Das Handeln von Verwaltungen beruht somit auf einer Rationalität, die das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Politikerinnen und

Politiker miteinbezieht. Hierbei folgen sie nicht einzig politischen Mehrheiten oder professionalisierten Systemen. Sie werden auch nicht ausschließlich durch Parteien oder das Gesetz bzw. den Markt geführt. Vielmehr wägen sie zwischen den verschiedenen Anforderungen und Parteiinteressen ab (Christensen et al. 2007: 7). Private Unternehmen hingegen sind primär ihrem Verwaltungsrat und ihrer Eigentümerschaft verpflichtet (Christensen et al. 2007: 6). Entsprechend folgen sie vor allem einer ökonomischen Logik, in der Gewinn- und Dividendenstreben im Vordergrund stehen.¹¹

Aufgrund dieser Besonderheiten unterscheidet sich nach Meier und O'Tool (2011) das Reformverhalten von Verwaltungen gegenüber dem von privaten Unternehmen. Das komplexe und stark strukturierte Umfeld öffentlicher Organisationen führt dazu, dass mit Reformen länger zugewartet wird und verwaltungsinterne Veränderungen bevorzugt werden (Meier & O'Tool 2011: i293–i294). Zudem wird erwartet, dass sich die Reformeffekte in Verwaltungen stärker entfalten können, weil die einmal eingeführten Instrumente mittel- bis langfristig genutzt werden – im Gegensatz zu kurzfristig handelnden Unternehmen, die schneller Bestehendes durch Neues ersetzen (Meier & O'Tool 2011: i294).

Für Vertreter der Organisations- und Managementlehre hingegen ist die Dichotomie zwischen Organisationen des öffentlichen und des privaten Sektors kaum relevant. Sie heben die Gemeinsamkeiten dieser Organisationstypen hervor, so etwa in Bezug auf die Führungs- und Verantwortungsstrukturen oder die Aufgabenteilung respektive Spezialisierung (Ritz & Thom 2019: 58–59). Auch der Ansatz des New Public Managements (NPM) negiert diese Dichotomie (vgl. Osborne & Gaebler 1992). Die Eigenheiten öffentlicher Organisationen, wie die widersprüchlichen, konfliktären Zielsetzungen und Anforderungen, werden hierbei eher als ein pathologisches denn als ein systeminhärentes Problem gesehen. Dieser Logik folgend können Managementansätze aus der Privatwirtschaft durchaus auch in Verwaltungen funktionieren (Christensen et al. 2007: 7).

11 Ein weiteres Charakteristikum ist, dass Verwaltungen im Gegensatz zu Unternehmen nicht in einem Markt operieren. Sie produzieren Güter und Werte, die ein Marktversagen ausgleichen respektive kompensieren, sorgen z. B. für das Angebot öffentlicher Güter (Sicherheit, Straßenbeleuchtung), die allen zugutekommen, oder sie fungieren als Regulator bei Allmendegütern (Natur, Gewässer), um diese vor Überbeanspruchung zu schützen, und stellen die «Produktion» von Werten (*public values*) sicher, wie Gemeinwohl, Minderheitenschutz, Neutralität, Dialog (vgl. Thom & Ritz 2019: 53–55).

4.1.4. Definition öffentlicher Verwaltung

Öffentliche Verwaltungen können als formale Organisation verstanden werden, die zur Befriedigung kollektiver, öffentlicher Interessen sowie zur Erfüllung staatlicher Aufgaben etabliert sind (Christensen et al. 2007: 9). Aus Sicht des bekannten Verwaltungssoziologen Niklas Luhmann (1966: 71) ist es aber ein relativ aussichtsloses Unterfangen, eine allgemeingültige Definition der öffentlichen Verwaltung bestimmen zu wollen. Eine besondere Schwierigkeit zeigt sich beispielsweise in der Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung vom privatwirtschaftlichen Sektor, insofern sich die Übergänge als fließend erweisen. Staatliche Organe bieten Dienstleistungen an, die auch von privaten Unternehmen erbracht werden, während private oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen ihrerseits Aufgaben des Staates erfüllen, wie zum Beispiel im Bereich der Energieversorgung oder der Gesundheit (Ladner 2018: 45).

Diese Perspektive orientiert sich an einer vornehmlich funktionalen Sichtweise auf die Verwaltung. Sie begreift die Verwaltung als Gesamtheit aller Verwaltungstätigkeiten (Tschannen et al. 2009: 2) und somit als formale öffentliche Organisationen mit verschiedenen Aufgabenbereichen. Davon zu unterscheiden gilt es die sogenannte organisatorische Perspektive. Diese versteht die öffentliche Verwaltung als Summe sämtlicher Einheiten (Verwaltungen, Departemente, Ämter, parastaatliche Organisationen, Zweckverbände usw.), die mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben betraut sind. Die Verwaltung im funktionalen und jene im organisatorischen Sinn sind somit nicht identisch. So übernehmen die genannten Verwaltungseinheiten nicht nur die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen, sondern je nachdem auch gewisse Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsfunktionen, wie umgekehrt das Parlament und die Gerichte teilweise ihrerseits Verwaltungstätigkeiten ausüben (Sartori 2013: 13).

4.2. Verwaltungsreformen

4.2.1. Verwaltungspolitik als Polity-Policy

Der zweite Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind die Verwaltungsreformen. Sie können grundsätzlich zu den öffentlichen Politiken gezählt werden, welche die Absicht verfolgen, spezifische gesellschaftliche Probleme in sehr unterschiedlichen Politikfeldern zu lösen (Knoepfel &

Varone 2009: 98).¹² Öffentliche Politiken werden in der Literatur unter anderem *als ein Handeln (oder Nicht-Handeln) der Regierung oder Legislative in Bezug auf eine bestimmte Frage* definiert (Knill & Tosun 2012: 4). Dadurch können sie eine ganze Reihe verschiedener Politiken umfassen. In den Verwaltungswissenschaften wird jedoch häufig eine Unterscheidung innerhalb der öffentlichen Politik vorgenommen, und zwar zwischen der Institutionenpolitik (Verwaltungspolitik respektive Verwaltungsreformen) einerseits und der substantiellen Politik andererseits (Wollmann 2003: 5; Bussmann et al. 1997: 59; Knoepfel 2009; Ritz 1999).

Das Ziel der Institutionenpolitik fasst Knoepfel (2000: 285) ganz allgemein als die Bereitstellung politischer und administrativer Rahmenbedingungen zur optimalen Erfüllung der allgemeinen Staatsfunktion zusammen. Während sich die substantielle Politik auf spezifische Politikfelder wie Gesundheit, Soziales oder Bildung konzentriert, fokussiert sich die Institutionenpolitik auf die Funktionsweise des Staates und dessen Bürokratie, das heißt auf den Bewegungsrahmen, innerhalb dessen substantielle Politiken stattfinden. Dadurch kommt der Institutionenpolitik eine große Bedeutung zu (Knoepfel & Varone 2009: 99). Reformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen können somit als institutionenpolitische Interventionen verstanden werden. Sie können unterschiedliche Einheiten und Organisationen betreffen sowie verschiedene Formen und Ziele annehmen (Kuhlmann & Wollmann 2014: 36), unter anderem eine effizientere und effektivere Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Darüber hinaus sind diese Reformen vielfach langfristig ausgerichtet.

Zum wesentlichen Merkmal von Verwaltungspolitik zählt neben der institutionellen Gestaltung durch gezielte Veränderung auch das Nicht-Entscheiden oder das Bewahren. Der Status quo wird bewusst beibehalten, um eine bestimmte Kontinuität des Systems sicherzustellen, so etwa im Falle des Beamtenstatus (Jann 2001: 328). Nicht alle Verwaltungsneuerungen sind zudem das Resultat von beabsichtigten Reformen. Veränderungen können auch auf technologische, demografische oder ökonomische Faktoren zurückgeführt werden (Greve et al. 2016: 4). In dieser Studie werden Reformen als bewusste Handlungen von der Regierung und Verwaltung zur Neugestaltung der Verwaltung verstanden (Boyne et al. 2003: 3), oder wie es Pollitt und Bouckaert (2004: 8, 17) zutreffend beschreiben:

12 Beispielsweise soll anhand der Raumplanungspolitik eine geordnete Besiedlung des Landes sichergestellt werden oder durch eine nachhaltige Umweltpolitik sollen die ökologischen Grundlagen unseres Lebens erhalten bleiben (Bussmann et al. 1997: 59).

Deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better. Oder: A deliberate move from a less desirable (past) state to a more desirable (future) state.

Mit dem Fokus auf Verwaltungsreformen als Bestandteil öffentlicher Politik respektive Institutionenpolitik befindet sich diese Studie somit an der Schnittstelle zwischen Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaften. In der Literatur werden Verwaltungsreformen deshalb als *Polity-Policy* bezeichnet (Wollmann 2000: 99f.; Wollmann 2003: 5), was Auswirkungen auf das analytische und methodische Vorgehen dieser Arbeit hat.

In der Analyse öffentlicher Politiken stehen drei Dimensionen im Vordergrund. Die politischen Prozesse (*politics*) führen zur Willensbildung, Entscheidung und Implementation einer Politik. Die Strukturen und Institutionen (*polity*) geben formell oder informell den Rahmen vor, in dessen diese Prozesse stattfinden. Die Politik (*policy*) wiederum bringt den Inhalt und die Resultate dieser Verfahren hervor (Blum & Schubert 2011: 15). Das Augenmerk liegt jedoch besonders auf der Frage, was politische Akteure tun, weshalb sie es tun und was sie damit bewirken (Dye 2013: 8).¹³ Zu den zentralen Akteuren der Verwaltungspolitik zählen unter anderem das Parlament, die Regierung, die Verwaltungskader, die Mitarbeitenden oder die Leistungsempfänger. Ob öffentliche Politiken – und damit die Verwaltungspolitik – jedoch stärker durch Institutionen oder durch Akteure geprägt werden, ist Gegenstand einer umfangreichen Debatte in der Politikfeldanalyse. Zur Erklärung von Verwaltungsreformen als Institutionenpolitik konzentriert sich diese Studie vor allem auf den Einfluss institutioneller Faktoren. Die theoretischen Grundlagen der Arbeit bilden deshalb die Ansätze des Neo-Institutionalismus, der teilweise auch Akteure berücksichtigt, so etwa im akteurszentrierten Institutionalismus. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass den Akteuren ein eher eingeschränkter Handlungs- und Einflussbereich (Politics-Dimension) zukommt, im Unterschied zu Denkströmungen wie der Machtressourcen- oder Parteiendifferenztheorie (Blum & Schubert 2011: 42).

Die Einordnung der Managementreformen als Polity-Policy hat Implikationen auf das methodische Vorgehen dieser Untersuchung, da aufgrund der anspruchsvollen Architektur institutionenpolitischer Interventionen ins-

13 In die meisten öffentlichen Politiken sind viele Akteure eingebunden. In der Politikanalyse werden Akteure gemeinhin als eine Gruppe von Personen bezeichnet, die aufgrund ihrer vorhandenen Ressourcen und der Aufgabenstellung berufen oder in der Lage sind, auf die Willensbildung, Entscheidung und/oder Implementation von Politiken Einfluss zu nehmen (Bussmann et al. 1997: 63).

besondere die Betrachtung der Auswirkungen von Verwaltungsreformen ein komplexes Unterfangen ist (Kuhlmann 2009a: 28; Wollmann 2003a: 5). Auf diese Herausforderungen wird in Kapitel 5 ausführlich eingegangen.

4.2.2. Reformpraxis und -auswirkungen im Fokus

Verwaltungsreformen als institutionelle Politik durchlaufen unterschiedliche Phasen im Reformprozess, wie in Tabelle 1 ersichtlich ist (Kuhlmann & Wollmann 2013: 44). Charakteristisch für verwaltungspolitische Interventionen ist das Auseinanderdriften von *Talk*, *Decision*, *Practice* und *Results*, da jede dieser vier Phasen in der Regel ihre ganz eigenen Erfolge aufweisen kann (Brunsson 1989, in Pollitt 2001: 486). Genauso ist es möglich, dass ein Reformprojekt in jeder der vier Phasen scheitert oder angepasst wird, oder es kollidiert mit anderen, neuen Prioritäten (Pollitt 2001: 486). Damit Reformakteure wie Politiker oder Verwaltungsmanager Anerkennung erhalten, reicht es oftmals bereits, Neuerungen zu diskutieren und anzukündigen (*Talk*), ohne die Resultate erst abzuwarten (Pollitt 2001: 486). Eine Reformumsetzung ist häufig mit unsicheren Politikerträgen sowie größeren Widerständen und Blockaden verbunden. Aus diesem Grund kann die Reformrhetorik als ein Ersatz für Handlungsprogramme (*Decision*), Implementationen (*Practice*) und Wirkungen (*Results*) dienen (Kuhlmann 2009a: 30).¹⁴

Tabelle 1: Die vier Phasen im Leben von Verwaltungsreformen

Phase	Beschreibung
<i>Talk</i>	Es wird mehr und mehr über eine bestimmte Reformidee gesprochen und geschrieben (z. B. Leistungslohnsystem in der Verwaltung).
<i>Decision</i>	Die Regierung und/oder Verwaltung verkündet öffentlich, dass sie sich für die Einführung einer bestimmten Reform entschieden hat.
<i>Practice</i>	Die Verwaltung implementiert bzw. integriert diese Reform in ihre Organisation / ihren operativen Betrieb.
<i>Results</i>	Das Resultat der Verwaltungsaktivität verändert sich aufgrund dieser Reform.

Quelle: Pollitt & Bouckaert 2011: 13.

14 Funktionalisten («Reformresultate sind essenziell») gehen davon aus, dass die Reformimplementation am Widerstand von traditionellen Bürokraten scheitert. Für Konstruktivisten («Logik der normativen Angemessenheit») hingegen reicht bereits die Ankündigung der Reform aus, da die Reformumsetzung unter Umständen mit zu vielen Risiken verbunden sein kann (Pollitt 2001: 487).

Möchte man somit Verwaltungsreformen vertieft untersuchen, empfiehlt es sich, den Fokus der Analyse nicht auf die Debatten, die Reformpropaganda, die Ankündigungen und den jeweiligen „Hype“ zu legen (Van de Walle et al. 2016: 1). Andernfalls wäre es möglich, dass Folgendes beobachtet wird: Je mehr sich die Verwaltung wandelt, desto eher bleibt sie gleich (Vetter & Kersting 2003: 348). Daher wird das Augenmerk der Untersuchung auf die Phasen *Practice* und *Results* gelegt. Das Interesse liegt folglich auf den effektiv implementierten Reformen und deren Auswirkungen. Da die Analysen vorwiegend auf den Aussagen von Verwaltungskadern und lokalen Regierungsmitgliedern fußen, die über eine langjährige Erfahrung in der Arbeit mit Managementreformen verfügen, können soziale Erwünschtheit und eine gewisse Verherrlichung der eigenen Arbeit, Leistung und Erfolge – oder anders gesagt die Reformrhetorik – folglich nicht vollständig ausgeschlossen werden.¹⁵

4.2.3. Interne Managementreformen

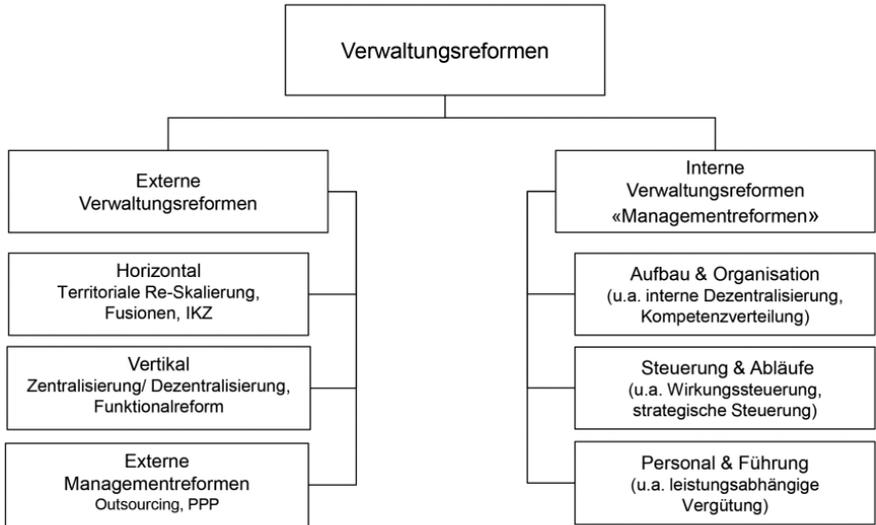
Im Fokus dieser Studie stehen die Stadt- und Gemeindeverwaltungen und deren Reformen. Sie konzentriert sich deshalb auf Neuerungen, die innerhalb dieser Institutionen stattfinden (Kuhlmann 2009a: 52). Diese Binnenreformen verändern die Aufgaben- und Ressourcenverteilung innerhalb der Verwaltungsstrukturen und reorganisiert die Entscheidungs- und Kooperationsregeln, unter anderem zwischen Departement, Ämtern und Diensten (Kuhlmann & Wollmann 2019; Bouckaert & Kuhlmann 2016: 4). Vom Reformleitbild des New Public Managements (NPM) stark beeinflusst, werden diese Reformen auch als Managementreformen bezeichnet. Nach diesem Konzept sollen die Verwaltungen in ein kundenfreundliches und outputorientiertes Dienstleistungsunternehmen transformiert werden mit dem Ziel, die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu erhöhen (Schedler 1997; Schedler & Proeller 2011).

Als Leitidee des Public-Management-Ansatzes dient das Bild eines *managerial state*, der nach Managementgrundsätzen und ökonomischen Prinzipien organisiert und geführt wird. Wie in Abbildung 2 ersichtlich ist, zählen dazu unter anderem dezentralisierte Verwaltungsstrukturen, eine ergebnisorientierte Steuerung und Führung sowie moderne Formen der Personalführung (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 6). Daneben werden Poli-

15 Es wäre wohl reichlich ambitioniert und wohl kaum realisierbar, im Rahmen einer einzigen Untersuchung den Lebensweg von Verwaltungsreformen über alle vier Stufen hinweg eingehend zu studieren, denn jede dieser Phasen hat ihre ganz eigenen Herausforderungen in Bezug auf deren Erforschung (siehe dazu Pollitt & Bouckaert 2011: 13).

tik und Parlament alternative Instrumente an die Hand gegeben, um die Verwaltung effizienter und effektiver steuern zu können (Vetter & Kersting 2003: 17). Diese verschiedenen internen Reformen werden im Rahmen dieser Arbeit als Managementreformen, Binnenreformen oder interne Verwaltungsreformen bezeichnet.

Abbildung 2: Typologie von Verwaltungsreformen in den Gemeinden¹⁶



PPP = Public Private Partnership
IKZ = Interkommunale Zusammenarbeit

Quellen: Kuhlmann & Wollmann 2013: 46; Kuhlmann 2009: 52; Ladner et al. 2013: 17.

Von den internen Reformen werden in der Forschungsliteratur die externen Reformen unterschieden (Kerstin & Vetter 2013; Bouckaert & Kuhlmann 2016; Kuhlmann & Wollmann 2019). Diese äußere Institutionenpolitik be-

¹⁶ Ebenfalls zu den Verwaltungsreformen im weiteren Sinne könnte man die internen Gemeindereformen oder demokratischen Reformen zählen (vgl. z. B. Ladner et al. 2013: 17 oder Bouckaert & Kuhlmann 2016: 6). Es sind dies institutionelle Reformen, wie etwa die Verkleinerung der Exekutive, oder demokratische Reformen, wie die Veränderung von Wahlverfahren (Major- vs. Proporzverfahren) oder des Legislativsystems (Parlament vs. Gemeindeversammlung). Diese Reformen können die Verwaltungen ebenfalls direkt oder indirekt tangieren, indem sie z. B. für eine reduzierte Zahl an Exekutivmitgliedern mehr (Führungs-)Aufgaben in der Verwaltung zur Folge haben.

einflusst die Verwaltungen insofern, als sie den Rahmen verändert, in dem das Verwaltungsmanagement stattfindet. Im Falle von Fusionen werden Verwaltungen tendenziell größer. Durch die Neuorganisation der Aufgabenerfüllung, zum Beispiel bei einem Outsourcing, einer IKZ oder einer vertikalen Dezentralisierung (vgl. Abbildung 2), können sich die Zuständigkeiten und Aufgaben der Verwaltung verändern. Externe Reformen beabsichtigen somit die Veränderungen von territorialen Grenzen, funktionalen Zuständigkeiten und Aufgaben sowie von Beziehungen zwischen Organisationen auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Sektoren (Kuhlmann & Wohlmann 2014: 37). Allen in Abbildung 2 dargestellten Verwaltungsreformen gemeinsam ist, dass sie institutionelle Kapazitäten und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden erweitern und verbessern sollen.¹⁷

5. Methode und Datengrundlage

5.1. *Mixed-Methods-Design*

Für die Beantwortung der Forschungsfragen, allen voran zu den Reformauswirkungen, wird nach einem erklärenden sequenziellen Mixed-Methods-Ansatz vorgegangen (Creswell & Plano Clark 2017; Creswell 2014).¹⁸ Im ersten Schritt erfolgt hierbei die Erhebung und Analyse von quantitativen Daten. Die zweite Phase beschäftigt sich mit der Erhebung und Auswertung von

17 In den frühen 2000er-Jahren hat sich (im angelsächsischen Raum) eine Forschungsrichtung etabliert, die verstärkt eine interne Sicht auf öffentliche Organisationen (Verwaltungen, Agenturen usw.) fordert, um die relevanten Faktoren der *organizational performance* zu bestimmen. Dies wird unter *management matters* diskutiert (Boyne & Walker 2005: 483). Der Begriff von Management umfasst teilweise ähnliche Elemente wie die internen Managementreformen, u. a. interne Zentralisierung vs. Dezentralisierung oder Management durch Networking (Walker & Boyne 2009: 434), weshalb die empirische Literatur dieser Richtung ebenfalls für diese Studie relevant ist.

18 In der Literatur werden Mixed-Methods-Ansätze teilweise sehr unterschiedlich definiert. Johnson et al. (2007: 119) identifizieren in ihrer Meta-Analyse 19 verschiedene Definitionen von gemischten Methoden. Zudem wird der Ansatz auch als Triangulation, integrative Forschung, Multi-Methoden-Ansatz oder Mixed Research bezeichnet (Olivier 2017: 4). Es lassen sich vier grundsätzliche Mixed-Method-Designs unterscheiden. Neben dem *explanatory design* gibt es das *triangulation design* und das *embedded design*, bei denen die qualitativen und quantitativen Daten gleichzeitig erhoben werden, sowie das *explanatory design*, das in der Regel zuerst mit einer qualitativen Analyse beginnt, um z. B. einen Fragebogen für eine groß angelegte Befragung zu entwickeln (Creswell 2014; Creswell & Plano Park 2007).

qualitativen Daten (Teddlie & Tashakkori 2009: 137). Der Zweck dieses stufenweisen Verfahrens besteht darin, die generierten Resultate aus der quantitativen Analyse im Rahmen weiterführender Betrachtungen zu vertiefen. Zwischen den beiden Phasen werden die Daten somit inhaltlich und temporal miteinander verknüpft, indem die quantitativen Analysen zunächst die generellen Erkenntnisse aufzeigen, während die qualitativen Daten diese danach verfeinern. Man spricht deshalb auch vom erklärenden sequenziellen Mixed-Methods-Ansatz (Ivankova et al. 2006: 5). Dem quantitativen Teil gilt häufig das Hauptaugenmerk (Creswell & Plano Clark 2007: 76), während die qualitativen Daten als Ergänzung dienen.

Die Datengrundlage dieser Studie bildet überwiegend die nationale Gemeindeschreiberbefragung vom Jahr 2017. Mit der hohen Gewichtung dieser Umfragedaten zählt die Arbeit zu den wenigen Untersuchungen zu Managementreformen in Kontinentaleuropa, die mit einem Large-N-Design arbeitet (vgl. Pollitt & Dan 2012; Van Thiel 2014; Groeneveld et al. 2015).¹⁹ Obwohl die Zahl der Mixed-Methods-Studien in den Verwaltungswissenschaften in den letzten Jahren zugenommen hat, sind sie nach wie vor deutlich in der Minderheit (Mele & Belardinelli 2019; Groeneveld et al. 2015; Fitzpatrick et al. 2011). Kombinierte Methoden werden in der Schweiz vor allem in zahlreichen (Auftrags-)Evaluationen von NPM respektive der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) des Bundes und einzelner Kantone verwendet (z. B. Koch et al. 2002; Kaufmann et al. 2009; Ladner et al. 2007).²⁰ Vor diesem Hintergrund reiht sich das Design dieser Grundlagenstudie in bestehende Untersuchungen ein. Gleichzeitig wird jedoch Neuland betreten, da der gewählte Mixed-Methods-Ansatz in der vergleichenden Grundlagenforschung zu kommunalen Public-Management-Reformen bisher noch nicht häufig zur Anwendung gekommen ist.

5.2. Methodisches Vorgehen

Den drei Untersuchungsbereichen dieser Arbeit (vgl. Kapitel 2) liegen jeweils spezifische Fragestellungen zugrunde, zu deren Beantwortung unterschiedliche methodische Ansätze und Datengrundlagen angewendet werden. In den nachfolgenden Kapiteln werden die jeweiligen Vorgehensweisen näher erläutert.

19 Der überwiegende Teil beschäftigt sich mit qualitativen Forschungsdesigns wie Fallstudien oder Inhaltsanalysen.

20 Eine wissenschaftliche Studie mit einem Mixed-Methods-Ansatz ist jene von Rieder und Widmer (2007) zu den Reformaktivitäten Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999.

5.2.1. 1. Teil: Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen

Die institutionelle Ausgestaltung von Stadt- und Gemeindeverwaltungen wurde in der Verwaltungsforschung bisher wenig beleuchtet, weshalb sich diese Untersuchung auf einen explorativen Ansatz stützt. Kennzeichnend für dieses Vorgehen sind die oftmals detailliert ausgewiesenen Resultate sowie das Beschreibende von Merkmalen des Forschungsobjekts (van Thiel 2014: 16). Anhand des Personalbestands, der Führungs- und Organisationsstrukturen und der zu erfüllenden staatlichen Aufgaben werden Verwaltungsprofile der betrachteten Gemeinden erstellt und miteinander verglichen. Darüber hinaus geben relevante Leistungsindikatoren (Ressourcenlage, Organisationseffizienz, Leistungsgrenzen) darüber Auskunft, wie es um die kommunalen Verwaltungen gegenwärtig bestellt ist (Steiner & Kaiser 2017; Ladner et al. 2013). Die explorativen Auswertungen dieses Abschnitts gehen über rein deskriptive Darstellungen und bivariate Analysen (z. B. Korrelationen) hinaus (Weins 2010: 70), indem potenzielle Erklärungsansätze von unterschiedlichen Konfigurationen in einem multivariaten Regressionsmodell überprüft werden.

In der erwähnten Gemeindebefragung vom Jahr 2017 wurden erstmalig schweizweite Daten zu den Führungsmodellen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen sowie zu den konkreten Herausforderungen und Problemen der kommunalen Verwaltungen erhoben. Bei den erwähnten Leistungsindikatoren, so etwa im Falle der Ressourcenlage oder der Leistungsgrenzen, handelt es sich um Selbsteinschätzungen der befragten Verwaltungskader. Nicht zuletzt stellte das Bundesamt für Statistik (BFS) speziell für diese Studie erstmalig umfassende Zahlen zum Personalbestand des lokalen öffentlichen Sektors in der Schweiz zur Verfügung.

5.2.2. 2. Teil: Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen

Managementreformen können sich hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Terminologie je nach nationalem Kontext erheblich unterscheiden. Unter dem Label New Public Management (NPM) haben viele Länder, darunter auch die Schweiz, ihre eigenen spezifischen Reformkonzepte entwickelt. Im Fokus dieser Arbeit stehen Managementreformen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie den kommunalen Verwaltungen bekannt sind und von ihnen genutzt werden. Die Managementinstrumente orientieren sich am Ansatz der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), der helvetischen Version von NPM (vgl. Schedler 1997; Schedler & Proeller

2011), sowie an der Reformpraxis Schweizer Lokalverwaltungen, die aufgrund früherer Befragungen beobachtet wurde.

Das Reformverhalten von Stadt- und Gemeindeverwaltungen wird anhand von zwei unterschiedlichen Analyseebenen untersucht. Auf der ersten Ebene konzentrieren sich die deskriptiven und bivariaten Auswertungen auf die Verbreitung von zwölf konkreten Managementinstrumenten in den kommunalen Verwaltungen. Dies gibt darüber Auskunft, ob Reformen tatsächlich umgesetzt wurden. Zudem folgt diese Erhebungsweise den gängigen Ansätzen in quantitativen Studien zu Managementreformen (vgl. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann et al. 2008; Læg Reid et al. 2007). Der Diffusionsgrad der Reformen wird zudem mit früheren schweizweiten Gemeindebefragungen in Form von Längsschnittanalysen über einen Zeitraum von 20 Jahren verglichen. Die zweite, übergeordnete Analyseebene fokussiert sich auf die vier Reformbereiche *strategische Planung*, *Steuerung & Organisation*, *Kundenorientierung* und *HR-Management*. Deren theoretische Herleitung erfolgt anhand der intellektuellen Grundlagen von Public Management. Diese erlauben es, die erhobenen Managementinstrumente oder -reformen in verschiedene, unterscheidbare Reformbereiche zu gliedern.

Die Ursachen und Gründe des unterschiedlichen Reformverhaltens werden anhand eines deduktiven Verfahrens ermittelt. Basierend auf der neuen Institutionentheorie (Hall & Taylor 1996), werden verschiedene potenzielle, vorwiegend kontextuelle Erklärungsfaktoren mittels multivariater Analyseverfahren (OLS-Regressionen) überprüft. Als abhängige Variablen der Regressionsmodelle dienen die oben erwähnten, theoretisch hergeleiteten Reformbereiche. Für die Beantwortung der Fragestellungen in Teil 2 stützt sich diese Studie somit (deduktiv) auf theoriegetriebene als auch (induktiv) auf datengetriebene Analysen ab (van Thiel 2014: 119).

5.2.3. 3. Teil: Auswirkungen von Managementreformen

Managementreformen tangieren in der Regel unterschiedliche Wirkungsebenen und verfolgen häufig mehrere Ziele (Greene 2005: 211). Um dieses komplexe Phänomen eingehender zu verstehen, ist es erforderlich, dass sich der Erkenntnisgewinn auf verschiedene analytische Perspektiven abstützt (Haldemann 1997; Haering 2002; Greene 2005; Bamberger 2012). Daher kommt der Mixed-Methods-Ansatz hauptsächlich in diesem Teil der Studie zur Anwendung. Die Auswirkungen der Reformen werden anhand eines mehrdimensionalen Analyserahmens definiert, der die Bereiche *Leistungsdimension*, *Systemdimension* und *Demokratiedimension* in Anlehnung an das Input-Output-Modell von Scharpf (1999) erfasst.

In der ersten, quantitativen Perspektive basiert die Beantwortung der Forschungsfrage auf einer deduktiven Vorgehensweise. Basierend auf der Public-Management-Literatur und den ihr zugrunde liegenden Theorien werden zunächst verschiedene Annahmen zum Einfluss der Managementreformen auf die oben erwähnten Wirkungsdimensionen (abhängige Variablen) postuliert. Anhand der Befragungsdaten (Gemeindeschreiberbefragung 2017, Exekutivmitglieder 2017) werden diese Hypothesen im Rahmen eines Querschnittsdesigns anhand von Regressionsmodellen empirisch überprüft. Inwiefern Reformen wirken oder erfolgreich sind, hängt nicht zuletzt von der Wahrnehmung der verschiedenen Anspruchsgruppen einer Verwaltung ab. Sie haben in der Regel unterschiedliche Vorstellungen, Interessen und Einschätzungen, was Verwaltungsreformen (nicht) leisten sollen (Greene 2005: 209). Aus diesem Grund werden Datengrundlagen von zwei unterschiedlichen Informanten für diese Studie verwendet: den Gemeindeschreibern und den Gemeindeexekutiven (u. a. Stadt- und Gemeindepräsidenten).

Die zahlreichen konzeptionellen und methodischen Herausforderungen und Schwierigkeiten, die mit der Bestimmung von Effekten der Managementreformen verbunden sind (vgl. Teil III), erschweren kausale Aussagen zu Wirkungszusammenhängen erheblich. Darüber hinaus erreicht das schweizweit vergleichenden Forschungsdesign, das dieser Forschungsarbeit zugrunde liegt, wenig Tiefe in den verwendeten Reformkonzepten. Diese Studie erhebt deshalb nicht den Anspruch, die Auswirkungen von Managementreformen umfassend beurteilen und sich über deren Erfolg oder Misserfolg ein abschließendes Urteil bilden zu können. Es soll vielmehr eine Annäherung an die Frage nach den Reformwirkungen erfolgen, indem die Auswirkungen durch mehrere Wirkungsdimensionen operationalisiert und unterschiedliche methodische Perspektiven analysiert und diskutiert werden.

5.3. Datengrundlagen

Um die kommunalen Verwaltungen und deren Managementreformen im heterogenen Gemeindeumfeld der Schweiz möglichst breit zu erfassen, basiert diese Studie hauptsächlich auf der nationalen Gemeindeschreiberbefragung (Gemeindebefragung, Gemeindemonitoring). Diese Befragung wird nachfolgend im Gegensatz zu den weiteren Umfrage-, Interview- und Sekundärdaten dieser Studie etwas ausführlicher vorgestellt.

5.3.1. Gemeindeschreiberbefragung (Gemeindemonitoring)

Die Gemeindeschreiberbefragung wurde im Rahmen einer schriftlichen Vollerhebung bei allen Schweizer Gemeinden im Jahr 2017 durchgeführt. Befragt wurden die Gemeindeschreiber der am 1. Januar 2017 (Stichtag) existierenden 2 255 politischen Gemeinden der Schweiz.²¹ Neben der schriftlichen Option gab es auch die Möglichkeit, den Fragebogen online zu beantworten, was einem gemischten Umfragedesign entspricht. Der Fragebogen wurde in deutscher, französischer und italienischer Sprache erstellt. Diese Erhebung stellt die sechste ihrer Art dar. Sie wird deshalb auch als *Gemeindemonitoring* (oder Gemeindebefragung) bezeichnet (vgl. Steiner et al. 2021).²² Um die Umfragedaten möglichst vergleichbar zu machen, enthalten die Fragen vorgegebene Antworten oder Antwortkategorien (standardisiertes Fragedesign, vgl. Anhang 5).

Die Umfragedaten beruhen auf den Antworten respektive Einschätzungen der Gemeindeschreiber. Diese Verwaltungskader eignen sich als Informanten, da sie Schlüsselpositionen in den kommunalen Verwaltungen bekleiden. In vielen Fällen tragen sie die operative Verantwortung oder sind in einer Stabsfunktion an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Regierung tätig. Daher haben sie einen profunden Einblick in das Geschehen und das Innenleben einer Verwaltung. Sie sind oftmals über viele Jahre in einer Stadt oder Gemeinde tätig (Median: 11,6 Dienstjahre, N = 1 741). Stadt- und Gemeindeschreiber sind zudem nicht einer bestimmten Politik verpflichtet. Sie gehören einer Behörde an, die an den Grundsatz der Neutralität gebunden ist. In früheren Umfragen haben sich diese Informanten als zuverlässig erwiesen (Ladner 2016: 193; Ladner 1994: 318).²³

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht nahmen 82,8 Prozent aller Schweizer Gemeinden an der Gemeindebefragung im Jahr 2017 teil, was ein sehr hoher

21 Die Umfrage fand zwischen dem 22. Dezember 2016 und dem 6. April 2017 statt und wurde unter der Leitung von Prof. Reto Steiner von der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften sowie von Prof. Andreas Ladner vom IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) in Lausanne durchgeführt. Die Erhebung wurde durch den Bund im Rahmen des SBFI-Projekts „Local Government Performance and Reforms in Switzerland“ finanziert.

22 Vergleichbare Gemeindebefragungen wurden in den Jahren 1988, 1994, 1998, 2005 und 2009 durchgeführt. Neben den relevanten Fragen dieser Studie umfasst der Fragebogen eine Reihe weiterer Themen, wie z. B. Fragen zu den Gemeindefinanzen, zu Gemeindefusionen, zur Gemeindepolitik oder zu den Legislativsystemen.

23 In vereinzelten Fällen ist es möglich, dass der Gemeindeschreiber den Fragebogen nicht selbst, sondern durch Mitarbeitende ausfüllen ließ. Nicht ausgeschlossen sind zudem Absprachen mit dem Gemeinderat oder -präsidenten.

Rücklaufwert ist. Im Vergleich zu den bisherigen Gemeindebefragungen stellt diese Quote jedoch keine Besonderheit dar. Seit 1998 haben jeweils rund 80 Prozent der Gemeinden geantwortet – mit Ausnahme des Jahres 2009. Wo relevante Fragen bereits in früheren Umfragen erhoben wurden, werden sie in dieser Studie im Rahmen von Längsschnittanalysen miteinbezogen.²⁴

Tabelle 2: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an den Gemeindebefragungen 1998 bis 2017

Befragungsjahr	Anzahl Gemeinden	Auswertbare Fragebogen	Rücklauf in %
1998	2 914	2 465	84,5
2005	2 771	2 195	79,2
2009	2 596	1 497	57,7
2017	2 255	1 868	82,8

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 2017

Durch die sehr hohe Rücklaufquote im Jahr 2017 stellt die Stichprobe ein relativ repräsentatives Abbild der Gesamtpopulation der Gemeinden dar.²⁵ Die Beteiligung der Gemeinden nach Sprachregionen in Tabelle 3 zeigt eine ganz leichte Überrepräsentation der Deutschschweizer Gemeinden, während die Gemeinden in den anderen Sprachregionen leicht unterrepräsentiert sind.

-
- 24 Die Reliabilität und Validität der Umfrage ist relativ hoch. Dazu tragen die Rücklaufquote von 82,8 % sowie die standardisierten Fragen bei, die zudem häufig von 90 % der Teilnehmenden beantwortet wurden. Durch die Vollerhebung ist der Coverage-Error gering. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass es bei der Übersetzung des Fragebogens in drei Sprachen und den verwendeten Fachterminologien zu den Managementreformen über die Kantons Grenzen hinweg stellenweise zu Missverständnissen bei der Beantwortung der Fragen gekommen ist.
- 25 Das Wesen der Inferenzstatistik ist, dass anhand zufällig gezogener Stichprobendaten Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit gezogen werden sollen (Kühnel & Krebs 2010: 442). Diese Samples sind im Vergleich zur Population in vielen Studien meistens sehr klein. Durch die Rücklaufquote von 82,8 %, könnte man zu dem Schluss kommen, dass es keine inferenzstatistischen Analysen brauche. Gegen diese Auffassung spricht jedoch das Zufallselement, von dem auch die Daten dieser Vollerhebungen betroffen sind (Antwort hängt von zufälligen Gelegenheiten ab). Ein Merkmal großer Stichproben ist allerdings, dass sie in den Teststatistiken eher signifikante Werte ausweisen (Andress 2010: 452).

Tabelle 3: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an der Gemeindeschreiberbefragung 2017 nach Sprachregionen

Sprachgebiete	Anzahl Gemeinden	Anzahl Fragebogen	Rücklauf in %
Deutsch	1 438	1 215	84,5
Französisch	650	523	80,5
Italienisch	145	114	78,6
Rätoromanisch	22	16	72,7
Total (= N)	2 255	1 868	82,8

Quelle: BFS; Gemeindeschreiberbefragung 2017.

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Ausgewogenheit der Stichprobe bildet die Gemeindegröße. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, sind die Antworten mit einer Teilnahmequote von 80 Prozent und mehr relativ gleichmäßig auf die verschiedenen Größenklassen verteilt. Einzig die Städte mit mehr als 50 000 und die Kleinstgemeinden mit bis knapp 250 Einwohnende sind leicht unterrepräsentiert.

Tabelle 4: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an der Gemeindeschreiberbefragung nach Gemeindegröße (Befragung 2017)

Einwohnerzahl	Anzahl Gemeinden	Anzahl Fragebogen	Rücklauf in %
bis 249	160	115	71,9
250–499	256	206	80,5
500–999	411	336	81,8
1 000–1 999	500	423	84,6
2 000–4 999	541	461	85,2
5 000–9 999	234	201	85,9
10 000–19 999	108	87	80,6
20 000–49 999	35	32	91,4
50 000 und mehr	10	7	70,0
Total (= N)	2 255	1 868	82,8

Quelle: BFS; Gemeindeschreiberbefragung 2017.

Sowohl in Bezug auf die drei größten Sprachregionen als auch die Gemeindegröße sind die unterschiedlichen Gemeinden relativ ausgewogen vertreten. Wie bei jeder Umfrage muss man den Antworten der Befragten Glauben schenken. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass gerade bei Fragen zu

Einschätzungen der eigenen Verwaltung die Urteile möglicherweise tendenziell etwas positiver ausfallen. Ähnliches könnte auch für die Auskünfte zu den implementierten Managementreformen gelten. Gemeindeschreiber, die eine zentrale Rolle im Reformprozess übernommen haben, beurteilen die Reformaktivitäten möglicherweise etwas optimistischer (Ladner 2016: 194). In den Umfragedaten ließen sich jedoch keine konkreten Anhaltspunkte finden, die auf eine systematische Verzerrung hinweisen. Die Analysen dieser Arbeit basieren somit auf einem außergewöhnlichen Datensatz, der in diesem Umfang in der sozialwissenschaftlichen Forschung kaum anzutreffen ist (Franklin 2008: 244), was die Resultate dieser Studie besonders wertvoll und interessant macht.

5.3.2. Befragung der Gemeindeexekutivmitglieder 2017

Als ergänzende Datengrundlage dient die Umfrage unter sämtlichen Schweizer Gemeindeexekutiven (kommunale Regierungsmitglieder) von 2017. Im Rahmen dieser Vollerhebung nahmen von 12 922 angeschriebenen Exekutivmitgliedern 7 863 Gemeinderäte an der Onlinebefragung aus allen Sprachregionen teil, davon 1 513 Gemeindepräsidenten. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 60,5 Prozent.²⁶ In den Fragebogen wurden Fragen, die für diese Studie relevant sind, aus der Gemeindeschreiberbefragung 2017 übernommen, was die Erhebung einer Zweitmeinung, hier der Exekutivmitglieder, ermöglicht. Daher werden diese Daten ebenfalls für die vorliegende Studie verwendet. In 2 152 Gemeinden hat mindestens ein Mitglied des Gemeinderates geantwortet, und in 1 503 Gemeinden (67 % aller Gemeinden) nahmen mehr als 50 Prozent der kommunalen Regierungen (Stadt- oder Gemeinderat) teil (Haus & Ladner 2020). Die befragten Exekutivmitglieder sind von der Bevölkerung gewählte Regierungsmitglieder und in rund 70 Prozent der Fälle ehrenamtlich tätig (Hauptbeschäftigung außerhalb der Politik) (Ladner 2019: 5).²⁷

26 In 14 von 26 Kantonen haben mehr als 60 % der Gemeinderäte teilgenommen. In zehn weiteren Kantonen betrug die Beteiligung mehr als 50 %. Am niedrigsten lag die Antwortquote in den Kantonen Jura (44,9 %) und Solothurn (31,3 %).

27 Auch diese Befragung wurde unter der Leitung von Prof. Reto Steiner von der ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften sowie von Prof. Andreas Ladner vom IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) in Lausanne durchgeführt und durch den Bund im Rahmen des SBFi Projekts „Local Government Performance and Reforms in Switzerland“ finanziert.

5.3.3. Sekundärdaten des Bundesamts für Statistik

Die Verfügbarkeit vergleichbarer Gemeindedaten stellt im föderalistischen System der Schweiz eine besondere Herausforderung dar. Die meisten Kantone erheben ihre eigenen, ganz spezifischen Gemeindestatistiken. Das Bundesamt für Statistik wiederum stellt in der Regel allgemeine Informationen zu den Gemeinden zur Verfügung. Die staatlichen Gemeindedaten sind folglich entweder kaum vergleichbar oder sie bieten nur eingeschränkt Informationen. Die periodisch durchgeführten Gemeindeschreiberbefragungen füllen diese Lücke, indem sie Gemeindedaten schweizweit vergleichbar machen und auf die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung ausgerichtet sind. Gleichwohl stützt sich diese Studie auch auf folgende Registerdaten des BFS ab: *Einwohnerzahlen der Gemeinden* per 31.12.2016, *Einteilung der Gemeinden in die Sprachregionen* (Stand 2017), *Vollzeitäquivalente des öffentlichen Sektors* (2011 bis 2017) und *Gemeindetypologie 2012*.

5.3.4. Qualitative Daten (Forschungsinterviews)

Im Zeitraum vom 9. Oktober 2019 bis 1. April 2020 wurden insgesamt 13 Interviews in neun verschiedenen Gemeinden durchgeführt. Aufgrund der offenen Fragestellung in den semi-strukturierten Interviews hängt die Validität der Daten von der Auswahl der Informanten ab. Als Interviewpartner dienten deshalb die zuvor in den oben erwähnten Vollerhebungen befragten Stadt- und Gemeindeschreiber sowie Stadt- und Gemeindepräsidenten (Exekutivmitglieder). Während Erstere über die betriebliche Gesamtsicht der Verwaltung verfügen, können Letztere sowohl zur internen Verwaltungssicht als auch zur externen Sicht (u. a. Lokalpolitik, Gemeinde-demokratie) Auskunft geben.

Bei der Fallauswahl wurden Interviewpartner von Städten und Gemeinden ausgewählt, die gemäß der Gemeindeschreiberbefragung 2017 umfassende Managementreformen implementiert haben. Weiter kamen sekundäre Auswahlkriterien zur Anwendung wie Gemeindegröße, Sprache, Führungsmodell, Kantonzugehörigkeit und Legislativsystem, um die Reformauswirkungen möglichst in ihrer ganzen Vielfalt erfassen zu können (für eine detaillierte Übersicht der Teilnehmenden siehe Teil IV, Kapitel 4.1.2.). In der Stichprobe befinden sich Teilnehmende aus sechs Deutschschweizer und drei Westschweizer Städten respektive Gemeinden, was in etwa dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der beiden Sprachregionen entspricht.

6. Vergleichende Verwaltungsforschung

Die Erforschung von Gemeinden und deren Verwaltungen erweist sich als eine besondere Herausforderung im föderalen System der Schweiz. Im Gegensatz zur nationalen und teilweise auch kantonalen Ebene sind die Strukturen der untersten Staatsebene, der Gemeinden, erheblich heterogener. Nicht nur gibt es verschiedene politische Systeme, wie zum Beispiel das Versammlungs- und Parlamentssystem (Ladner & Haus 2019). Historisch-kulturell bedingt und durch die föderale Gesetzgebung verstärkt, lassen sich in den Gemeinden unterschiedliche Gegebenheiten und gesetzliche Rahmenbedingungen vorfinden (Ladner 1994: 304). Hinzu kommen verschiedenartige sozioökonomische Strukturen. Städte mit ausdifferenzierten und vielfältigen Bevölkerungs- und Interessengruppen stehen kleinen, relativ homogenen und eng vernetzten Dorfgemeinschaften gegenüber (Ladner 1991). Es ist folglich davon auszugehen, dass das Verständnis und die Praxis von Managementreformen in den verschiedenen Stadt- und Gemeindeverwaltungen erheblich variieren kann.

6.1. Neo-Institutionalismus als Erklärungsrahmen

Als theoretische Grundlage dieser vergleichenden Studie dienen hauptsächlich die Ansätze des Neo-Institutionalismus, die in den vergleichenden Verwaltungswissenschaften erheblich an Akzeptanz und Bedeutung gewonnen haben (Kuhlmann & Wollmann 2019: 57; Schedler & Proeller 2007: 14). Das gemeinsame Erkenntnisinteresse dieser Ansätze liegt darin, die Institutionenbildung und den institutionellen Wandel zu erklären (Wollmann 2008: 17; Gorges 2001: 137). Die Theorie des Neo-Institutionalismus erlaubt es daher, Erklärungsansätze zur Konstitution von Stadt- und Gemeindeverwaltungen und zu deren unterschiedlichem Reformverhalten in einem heterogenen Gemeindeumfeld zu identifizieren.

Neo-institutionalistische Ansätze erkennen an, dass es neben Institutionen auch andere Bestimmungsgrößen gibt, die politische Prozesse und Politikergebnisse beeinflussen. Dies spiegelt sich insbesondere in ihrem Verhältnis zu den politischen respektive den (internen) Verwaltungsakteuren wider. Institutionen determinieren nicht primär das Verhalten und die Entscheidungen von Akteuren (Edling 1999: 13). Sie enthalten vielmehr Handlungslogiken, denen individuelle wie auch kollektive Akteure folgen, während diese zugleich aber ihre Handlungsautonomie beibehalten. Dowding (2008: 22) spricht in diesem Zusammenhang treffend von Institutionen als *structural suggestion*. Dem institutionellen Kontext kommt im Reformprozess

dadurch sowohl eine handlungsermöglichende als auch eine handlungsbeschränkende Wirkung zu (Kaiser 2001: 255).

Der neue Institutionalismus besteht aus unterschiedlichen Ansätzen und Denkfiguren (Goodin 1996: 2), aus denen folgende drei zentralen Varianten in dieser Arbeit zur Anwendung kommen:

Akteurszentrierter (oder Rational-Choice-)Institutionalismus: Im akteursorientierten Ansatz konzentrieren sich kausale Erklärungen von Verwaltungsreformen maßgeblich auf strategische Abwägungen und das kalkulierte Verhalten von Politik- und Verwaltungsakteuren. Der institutionelle Kontext bildet hierbei den Handlungsrahmen dieser Akteure, der je nach Ausgestaltung einen stimulierenden, ermöglichenden oder einschränkenden Charakter hat (Mayntz & Scharpf 1995: 45). Ob Reformen eingeführt oder verhindert werden, hängt deshalb vom institutionellen Kontext, von den Akteursinteressen und -konstellationen sowie dem politischen Willen und den Fähigkeiten der Akteure ab (Kuhlmann & Wollmann 2013: 55; Wollmann 2016: 8).

Historischer Institutionalismus: Aus Sicht des historischen Institutionalismus sind Institutionen das Ergebnis historischer Entwicklungen, da sich die Präferenzen und Wahlhandlungen von Politik- und Verwaltungsakteuren an langfristig gewachsenen Strukturen orientieren (Wollmann 2016: 7; Schedler & Proeller 2007: 13; Pearson 2000). An sogenannten kritischen Weichenstellungen (*critical junctures*) können externe Trigger-Ereignisse dazu führen, dass Institutionen ihren bisherigen Entwicklungsweg verlassen und einen neuen Pfad einschlagen (Pearson 2000: 263; Göhler & Kühn 1999: 35).

Soziologischer Institutionalismus: Im soziologischen Institutionalismus sind Institutionen nicht einfach als externe Begrenzungen von rationalen Wahlhandlungen zu verstehen, sondern sie stellen Handlungsmuster und verhaltensprägende Leitideen zur Verfügung (Kaiser 2001: 259; Kuhlmann & Wollmann 2013: 56). Der Gestaltungsrahmen der Akteure wird folglich durch das festgelegt, was aus einer normativ-kulturellen Sicht als angemessen und akzeptabel gilt (Wollmann 2008: 17).

Diese drei Varianten schließen sich grundsätzlich nicht gegenseitig aus, sondern sind als komplementär zu betrachten. Die Ansätze vereint zudem die Annahme, dass Institutionen Akteurshandeln und Interaktion nicht determinieren, sondern, wie oben erwähnt, strukturieren. Es kann daher erkenntnistheoretisch effizienter sein, den Fokus der Untersuchung zuerst auf die Institutionen zu richten und danach auf die individuellen und kollektiven Akteure. Mit der theoretischen Ausrichtung dieser Arbeit wird folglich an die Neo-Institutionalismus-Debatte angeknüpft (vgl. Peters 2011).

6.2. Die Bedeutung und Rolle des Kontextes

In der vergleichenden Verwaltungsforschung und im Public Management wird dem Kontext eine hohe Bedeutung beigemessen. Es wird angenommen, dass es unterschiedliche Kontextfaktoren sind, welche die institutionellen Merkmale einer öffentlichen Verwaltung prägen (Ritz & Thom 2019: 37; Pollitt 2013: xv) sowie deren Stabilität und Wandel beeinflussen (Proeller 2013: 221; Pollitt & Dan 2012: 33–34).²⁸ Organisationen wie die Stadt- und Gemeindeverwaltungen operieren in einem sehr komplexen Umfeld: Zum einen werden sie von der Umgebung mit Ressourcen (Budget, Personal) versorgt, andererseits sind sie einem Anpassungsdruck ausgesetzt (Peters 2013: 101). Zudem sind sie Bestandteil eines Institutionengeflechts, das aus Legislativsystem, Gesetz, Parteien, Kommissionen oder vorherrschender Kultur und Traditionen besteht, was ihren Aktionsradius entsprechend einschränkt. Gerade öffentliche Verwaltungen sind besonders an einen Standort gebunden, was sie wesentlich von privaten Unternehmen oder Non-Profit-Organisationen unterscheidet (Geser et al. 1996: 238). Sie können sich somit den kontextuellen Bezügen und Veränderungen vor Ort kaum entziehen.

Aus welchen Faktoren sich der Kontext allerdings genau zusammensetzt und wie er auf die Institutionen und deren Reformen Einfluss nimmt, ist in der Public-Management-Literatur alles andere als klar (Proeller 2013: 223). Es existiert weder ein Standardmodell noch gibt es profunde theoretische Ansätze dazu. „Kontext“ ist daher ein schwer greifbares Konzept. Aufgrund der heterogenen Gemeindelandschaft in der Schweiz genießt die Frage des Kontextes in der vergleichenden Kommunalforschung eine besondere Bedeutung. Als erklärungsstarke Determinanten variierender politisch-administrativer Systeme haben sich die Gemeindegröße (Bevölkerungszahl) und die Zugehörigkeit einer Gemeinde zur Sprachregion erwiesen (vgl. z. B. Keuffer 2018; Ladner 2016; Ladner et al. 2013; Steiner et al. 2021). Diesen Bestimmungsgrößen wird in den Analysen dieser Studie daher ein beson-

28 Als Antwort auf die universellen Best-Practice- oder One-size-fits-all-Ansätze bestimmter Organisationssoziologen und Reformpromoter des New Public Managements (NPM) entwickelten sich sogenannte Kontingenztheorien (z. B. Pawson & Tilly 1997). Sie gehen davon aus, dass die Auswirkungen und Resultate von Reformen stark vom Umfeld abhängig sind, in dem sie implementiert werden (Hood: 2013: 117). Deren Evaluationsformel zur Überprüfung der Reformeffekte lautet: Context + Mechanism = Outcome. Der Mechanismus bezieht sich hierbei auf die Reform und der Outcome auf das Reformresultat (Boyne et al. 2003: 10). Aus diesem Grund werden die Kontextfaktoren auch bei der Untersuchung der Auswirkungen von Managementreformen mit einbezogen (Kontrollvariablen).

deres Augenmerk gewidmet. Wie die Sprache und die Gemeindegröße allerdings konkret Einfluss auf die kommunalen Verwaltungen und deren Reformverhalten nehmen, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Beide Faktoren stehen vielmehr für bestimmte Gegebenheiten, die für kommunale Unterschiede ursächlich sein können, wie nachfolgend dargelegt wird.

6.3. Kultur: Sprachzugehörigkeit der Gemeinde

6.3.1. Der Kulturbegriff in den Verwaltungswissenschaften

Der Begriff der Kultur ist ähnlich wie der des Kontexts in den Verwaltungswissenschaften respektive im Public Management theoretisch und konzeptionell vage definiert (Proeller 2013: 223). Das Kulturkonzept findet sich zudem in verschiedenen anderen intellektuellen Disziplinen und Denkströmungen wieder. Ein in den Sozialwissenschaften relativ gängiges Verständnis definiert Kultur als die gemeinsamen Werte, Normen, Verhaltensweisen, Regeln und Symbole einer spezifischen gesellschaftlichen Gruppe (Schedler & Proeller 2007: 5). Nach diesem Verständnis sollen anhand der Diversität gesellschaftlicher Akteure deren unterschiedliche Verhaltensweisen in ähnlichen oder gleichen Situationen erklärt werden.²⁹

Diese Studie lehnt sich an den soziologischen Institutionalismus an, der im Vergleich zu den anderen neo-institutionalistischen Ansätzen der Kultur im institutionellen Kontext eine besondere Bedeutung beimisst (Hall & Taylor 1996: 946–947; Schedler & Proeller 2007: 14–15). Der Institutionenbegriff wird weiter gefasst und enthält neben formellen Regeln auch Werte, Normen, Symbole (Peters 1999: 111). Dies kann auch das vorherrschende Rollenverständnis des Staats in einer Gesellschaft umfassen, was sich auf die individuellen Handlungen der politisch-administrativen Akteure sowohl auf der normativen als auch auf der kognitiven Ebene auswirken kann.³⁰ Zudem geben Organisationen wie beispielsweise öffentliche Verwaltungen bestimmte institutionelle Konfigurationen und Praktiken wieder, die in einem spezifischen kulturellen Umfeld anerkannt werden. Eine der grundlegenden Annahmen dieser Studie ist folglich, dass die Institutionen (Stadt- und Gemeindeverwaltungen) und deren institutioneller Wandel (Manage-

29 Zur Verbindung zwischen Kultur und (öffentlichen) Organisationen gibt es vielfältige intellektuelle Strömungen. Für eine aufschlussreiche Übersicht siehe Schedler und Proeller (2007: 7–24).

30 Die Beziehung zwischen Organisationen und Individuen wird im soziologischen Institutionalismus als in hohem Maße interaktiv und wechselseitig konstitutiv beschrieben (Schedler & Proeller 2007: 14).

mentreformen) dem entsprechen, was in einem sprachlichen Umfeld auf breite Akzeptanz stößt (vgl. auch Hall & Taylor 1996: 949).

Der Kulturbegriff in den internationalen Verwaltungswissenschaften bezieht sich vor allem auf den historischen Institutionalismus und orientiert sich unter anderem an den Verwaltungstraditionen eines Landes. Dazu sind in der Literatur verschiedene Typologien und Taxonomien entstanden (z. B. Ritz & Thom 2019: 49; Kuhlmann & Wollmann 2019: 16–17).³¹ Die Perspektive der nationalen Verwaltungstradition greift allerdings etwas zu kurz, wenn es darum geht, die besondere Komplexität der Mehrsprachigkeit auf Gemeindeebene und deren Einfluss auf die Verwaltungssysteme zu erfassen.

Die Sprache als Kulturmarker ist zentral, weil sprachliche Ähnlichkeiten nicht nur auf gemeinsame Wurzeln deuten, sondern auch gemeinsame Werte, Normen und Vorstellungen repräsentieren. Dies kann sich in der Ausgestaltung der lokalen politisch-administrativen Systeme und deren Reformverläufen bemerkbar machen. In der internationalen Verwaltungsforschung hat das Interesse am Thema Kultur und Diversität – insbesondere an der Frage des Einflusses der Sprache – und an deren Bedeutung für die Konfiguration öffentlicher Organisationen in jüngster Zeit erheblich zugenommen (EPPA 2017).³²

6.3.2. Sprache als Indikator für ein vorherrschendes Staatsverständnis

Im Vergleich der lokalen, politisch-administrativen Systeme lassen sich Unterschiede erkennen, die auf ein divergierendes Staatsverständnis zwischen den Sprachregionen zurückführt werden können. In den Deutschschweizer Gemeinden ist die direkte Demokratie etwas stärker ausgeprägt als in den französisch- und italienischsprachigen Gemeinden (Koci 2007: 258). Während in ersteren vor allem Versammlungsdemokratien vorzufinden sind, arbeiten letztere bevorzugt mit Gemeindeparlamenten (Ladner & Haus 2019). In den lateinischen Sprachregionen ist das Staatswesen zudem aufgrund der sprachlichen, kulturellen und geografischen Nähe zu den Nachbarstaaten Frankreich und Italien zentralisierter und hierarchischer aufgebaut als in

31 In der Perspektive des historischen Institutionalismus wird die Kultur anhand der unterschiedlichen Traditionen und Ansichten hinsichtlich nationaler Kultur oder politischer Kultur definiert (Schedler & Proeller 2007: 13).

32 Das Forschungsnetzwerk European Perspectives of Public Administration (EPPA) hat sich unter der Leitung von Prof. Geert Bouckaert mit der Frage der zukünftigen Ausrichtung und Entwicklung von Forschung und Lehre in den Verwaltungswissenschaften näher beschäftigt. Kultur und Diversität (Religion und Sprache) wird als ein zentrales Schwerpunktthema identifiziert, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Migrationsströme der letzten Jahre in Europa.

der Deutschschweiz (Ritz 2009: 69). Diese beiden Länder können zur kontinentaleuropäischen, napoleonischen Verwaltungstradition gezählt werden, die sich durch einen starken Zentralstaat mit einem mächtigen Bürokratieapparat charakterisieren lässt (vgl. Kuhlmann & Wollmann 2013: 20–29). In der Gesellschaft und Wirtschaft nimmt der Staat deshalb eine bedeutende Stellung ein und verfügt über eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung (Kuhlmann & Wollmann 2019: 19).

In der Westschweiz und im Tessin lassen sich gewisse Parallelen zu ihren kulturellen Nachbarn wiederfinden. Die Kantone in der Romandie pflegen gegenüber ihren Gemeinden ein eher hierarchisches Verhältnis (Ladner 2001). Die kommunale Ebene übernimmt häufig eine funktional untergeordnete Rolle in der Erbringung öffentlicher Leistungen. Viele Aufgaben werden entweder zentral durch die Kantonsverwaltungen erbracht oder unter klaren Vorgaben und Regelungen an die Gemeinden delegiert (administrative Dekonzentration). Den Gemeinden wird dadurch oftmals ein begrenzt autonomes Aufgabengebiet zugewiesen. Gemeindeschreiber in den französischsprachigen Gemeinden – mit Ausnahme des Kantons Wallis – schätzen den Autonomiegrad gegenüber dem Kanton als wesentlich geringer ein als ihre Kollegen in der Deutschschweiz (Horber-Papazian 2016: 392). *Outre-Sarine* ist der Einfluss der Kantone auf die Gemeinden hingegen geringer, was vor allem daran liegt, dass das Subsidiaritätsprinzip in diesem Landesteil einen höheren Stellenwert einnimmt. Die Deutschschweizer Gemeinden sind gegenüber dem Kanton deshalb vielerorts in einer stärkeren Position.

Ein zweiter Unterschied betrifft die Stellung des Staates und die Akzeptanz der staatlichen Regelungsautorität in der Gesellschaft. In der Westschweiz und im Tessin wird einem dominanten Staat, in Form eines ausgebauten Wohlfahrtsstaats, eher zugestimmt. Er soll unter anderem reaktiv intervenieren und für eine soziale Kohäsion sorgen (Koci 2007: 266). Ersteres macht sich beispielsweise in den Befunden der Studie von Ladner und Soguel (2015) zur lokalen Bewältigung der Finanzkrise im Jahr 2008 bemerkbar. Vor dem Hintergrund drohender Steuerausfälle und höherer Sozialausgaben zeigten sich französischsprachige Gemeinden eher bereit, staatliche Interventionen zu befürworten (Ladner & Soguel 2015: 769). In der Deutschschweiz hingegen, wo ein eher neoliberales Staatsverständnis vorherrscht, ist die Bevölkerung gegenüber (zentral-)staatlichen Regelungen und Maßnahmen zurückhaltender eingestellt.³³ Die Bürger befürworten

33 Das zeigt sich beispielweise in der Outsourcingpraxis: Westschweizer Gemeinden lagern im Gegensatz zur Deutschschweiz kaum öffentliche Aufgaben an private Unternehmen aus (Wicht 2016).

vielmehr einen schlanken und unternehmerisch geführten Staat, in dem sie eine aktive Rolle übernehmen und dem sie auf Augenhöhe begegnen können (Koci 2007: 267).

Wie wirkt sich jedoch dieses unterschiedliche Staatsverständnis auf das Reformverhalten in den Gemeinden aus? Schedler (2003: 338) kommt zu dem Schluss, dass Reformen zur Steigerung der Effizienz vor allem in den französischsprachigen Gemeinden Anklang finden. In der Deutschschweiz sind es Neuerungen, die auf eine höhere Effektivität und Kundenorientierung abzielen, was mit dem egalitäreren Verhältnis zwischen Staat und Bürger in deutschsprachigen Gebieten begründet wird. Darüber hinaus fand die NPM-Reformbewegung in der Schweiz zuerst in der neoliberal geprägten Deutschschweiz Anklang, die diese angelsächsisch geprägte Innovation von Deutschland respektive Holland (Tillburg-Modell) übernahm, während die lateinische Schweiz diesen unternehmensorientierten Managementansätze lange Zeit skeptisch gegenüberstand (Steiner 2000: 178). In deren Vorstellung dominiert eine klare Trennung zwischen Staat und Wirtschaft.³⁴

6.4. Struktur: Die Gemeindegröße

Neben dem kulturellen Kontext sind es auch die Strukturen, welche die Konfigurationen von Verwaltungen und deren Reformverhalten beeinflussen. Aus Sicht des soziologischen Institutionalismus werden politisch-administrative Akteure in den Rollen oder den Funktionen, die sie in einer Institution innehaben, sozialisiert. Sie internalisieren dadurch Normen und Vorstellungen, die sich auf ihr Verhalten auswirken (Hall & Taylor 1996: 191; March & Olsen 1989). Mit der Gemeindegröße verbunden ist die Konfiguration öffentlicher Verwaltungen. Stadtverwaltungen unterscheiden sich in der Regel erheblich von kleinen Gemeindeverwaltungen in Bezug auf den Ausbau, die Prozesse und den Personalbestand sowie die Organisationsstrukturen und das Leistungsangebot. Aufgrund der umfassenden Ressourcenbasis einer professionalisierten Verwaltungsorganisation können aus Sicht der Führung bestimmte Reformen selbstverständlich sein, die für die Leitung einer kleinen Gemeindeverwaltung erst ab einer bestimmten Größe überhaupt infrage kommen (Ladner 2016: 191).

34 Kulturelle Unterschiede hat auch die Studie von Proeller und Schedler (2007) zu den lokalen Reformtrends aufzeigen können. In der Deutschschweiz wurde 2007 das vernetzte Handeln mit Partnern sowie die Geschäftsprozessoptimierung als besonders wichtig eingestuft. In der südlichen und westlichen Schweiz wird mehr Gewicht auf die Reallokation von Verantwortlichkeiten sowie die Konzentration von Aufgaben und Ressourcen gelegt (Proeller & Schedler 2007: 14).

Die Gemeindegröße ist folglich ein Indikator für das Reformverhalten und die Reformimplementierung (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 9; Denters et al. 2014). Große Gemeinden und deren Verwaltungen sind in der Regel mit umfangreichen Ressourcen ausgestattet, um die anfallenden Transaktions- und Opportunitätskosten bei der Einführung und Nutzung von Managementinstrumenten zu absorbieren. Kleine Gemeinden hingegen sind gezwungen, ihre Verwaltungsmittel zu bündeln, damit sie in der Lage sind, das Alltagsgeschäft zu bewältigen (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 9). Stadtverwaltungen beschäftigen zudem zahlreiche Spezialisten und unterhalten Stabsstellen. Sie können dadurch auf Kapazitäten und Fachkenntnisse zurückgreifen, die es ihnen erlauben, komplexe Reformprojekte durchzuführen. Über solche fachlichen und personellen Voraussetzungen verfügen kleinere Verwaltungen in der Regel nicht. Verschiedene empirische Studien zu Gemeindereformen in der Schweiz belegen die Relevanz der Gemeindegröße als maßgeblicher Bestimmungsfaktor, wenn es um die Einführung von Managementinstrumenten in den Verwaltungen geht (z. B. Steiner 2000; Kübler & Ladner 2003; Ladner 2001; Ladner 2016). Die Befunde weisen darauf hin, dass hauptsächlich Städte und bevölkerungsreiche Gemeinden eine umfassendere, NPM-orientierte Binnenmodernisierung durchführen, während die kleinen Verwaltungen bisher davon Abstand genommen haben.

Die Einwohnergröße wird nicht zuletzt als ein wichtiges Kriterium zur Lebensfähigkeit einer Gemeinde betrachtet, weshalb die Frage nach der optimalen Gemeindegröße ein zentrales Forschungsthema ist, allen voran mit Blick auf territoriale Restrukturierungen respektive Gemeindefusionen (Ebinger et al. 2018).

Tabelle 5: Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Schweizer Gemeinde nach Sprachregion (Stand 1. Januar 2017)

Werte	Deutsch	Französisch	Italienisch	Rätoromanisch	Schweiz
Mittelwert	4 135	3 199	2 545	1 089	3 773
Median	1 770	1 053	1 354	789	1 475
N	1 438	650	145	22	2 255

Quelle: BFS 2016.

Wenngleich in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden in der Schweiz fusioniert haben, präsentiert sich die kommunale Territorialstruktur nach wie vor als sehr fragmentiert. Helvetische Gemeinden sind im europäischen Vergleich sehr klein. Einzig in Frankreich lassen sich heute ähnlich kleine Gemeinden finden. In Deutschland, den Niederlanden und Italien wie auch

in vielen anderen Ländern Europas sind die Kommunen in der Regel wesentlich größer. Wie aus Tabelle 5 ersichtlich wird, zählt eine Schweizer Gemeinde im Durchschnitt 3 773 Einwohnende. In der Hälfte der Gemeinden beträgt die Bevölkerung knapp 1 500 Einwohnende oder weniger. Am größten sind die Gemeinden in der Deutschschweiz. In der italienischen und französischen Schweiz zählen die Gemeinden deutlich weniger Bewohner mit einem Medianwert von 1 354 respektive 1 053 Einwohnende.³⁵

Angesichts der nach wie vor sehr kleinteiligen Gemeindestrukturen in der Schweiz stellt sich die Frage, inwiefern dieses System und seine Verwaltungseinheiten den stetig wachsenden Anforderungen aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik noch immer gewachsen ist. Für Schedler (2003: 331) sehen sich viele der Kleinstgemeinden aufgrund ihrer fehlenden Kompetenzen und Kapazitäten kaum in der Lage, die Aufgaben in ausreichender Weise zu erfüllen. Allerdings steht nicht einzig die effiziente und effektive Leistungserbringung im Vordergrund, sondern auch die Performanz demokratischer Verfahren und Kontrollen in den Gemeinden (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 8). Die viel zitierte Untersuchung *Size and Democracy* von Dahl und Tufté (1973: 138) zeigt auf, dass in Institutionen mit einer kleineren Bevölkerungszahl der Einzelne direkter und effektiver auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss nehmen kann als in bevölkerungsreichen Institutionen. Das Festlegen einer optimalen Gemeindegröße gestaltet sich auch deshalb schwierig, weil bisher kaum belastbare empirische Evidenz zu den Effekten besteht, allen voran zur Qualität der Demokratie (Denters et al. 2014: 6).³⁶

35 Einwohnerzahlen unter 2 000 finden sich vor allem in ländlichen Gemeinden und Pendlergemeinden. Periurbane Gemeinden oder Agglomerationsgemeinden haben eine Bevölkerungsgröße von rund 2 000 bis 10 000. Ab einer Einwohnerzahl von 10 000 ist knapp jede zweite Gemeinde eine Zentrumsgemeinde (Horber Parpazian 2016: 279).

36 Die Studie von Denters et al. (2014: 315) konnte zwar einen leicht negativen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und lokaler Demokratiequalität identifizieren, allerdings sind die Resultate wenig robust und gelten vor allem für die Kleinstgemeinden.

