

Alexander Haus

Public Management in Städten und Gemeinden

Verwaltungsreformen und
deren Auswirkungen in der Schweiz



Nomos

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

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

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Sonderband 51

Alexander Haus

Public Management in Städten und Gemeinden

Verwaltungsreformen und
deren Auswirkungen in der Schweiz



Nomos

edition
sigma



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



**Swiss National
Science Foundation**

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

Zagl.: Lausanne, Univ., Diss., 2020

1. Auflage 2023

© Alexander Haus

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

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

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

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

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



Onlineversion
Nomos eLibrary



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

Danksagung

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

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

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

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

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

Inhalt

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

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

| | |
|---|------------|
| 3. Führungs- und Organisationsstrukturen (Führungsmodelle) | 94 |
| 3.1. Führungsmodelle der Gemeindeverwaltungen | 96 |
| 3.1.1. Das Geschäftsführermodell (CEO-Modell) | 96 |
| 3.1.2. Das Delegiertenmodell | 98 |
| 3.1.3. Das Geschäftsleitungsmodell | 99 |
| 3.1.4. Das operative Modell | 101 |
| 3.2. Empirische Betrachtung der Führungsorganisation lokaler Verwaltungen | 102 |
| 3.2.1. Führungs- und Leitungsorganisation der Exekutiven | 102 |
| 3.2.2. Führungs- und Leitungsorganisation der Verwaltung | 105 |
| 3.2.3. Zusammenfassung der Resultate | 108 |
| 3.3. Zustand der Aufgabenorganisation nach Führungsmodellen in der Verwaltung | 110 |
| 4. Die Aufgaben lokaler Verwaltungen | 113 |
| 4.1. Aufgabenbereiche der Gemeinden | 114 |
| 4.2. Aufgabenprofile lokaler Verwaltungen | 116 |
| 4.3. Aufgabenbandbreite lokaler Verwaltungen | 118 |
| 4.4. Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung | 121 |
| 5. Zusammenfassung | 124 |
| III. Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen | 129 |
| 1. Ausgangslage und Fragestellung | 129 |
| 1.1. Reformentwicklung in der Schweiz | 131 |
| 1.1.1. Verwaltungsreformen in den 1970er- und 1980er-Jahre | 131 |
| 1.1.2. Managementreformen seit Mitte der 1990er-Jahre | 132 |
| 1.2. Managementreformen im internationalen Kontext | 134 |
| 1.2.1. Allgemeine Übersicht | 134 |
| 1.2.2. Forschungsstand | 135 |
| 2. Reformpolitische Leitbilder öffentlicher Verwaltungen | 138 |
| 2.1. Traditionelle Bürokratiemodelle | 139 |
| 2.2. New Public Management (NPM) | 139 |
| 2.3. Post-NPM: Hybride Organisationsmodelle | 142 |
| 2.3.1. Neo-weberianischer Staat (NWS) | 143 |
| 2.3.2. Governance-Ansätze: Whole of Government und Digital Era Government (DEG) | 144 |

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

| | |
|---|------------|
| <i>Inhalt</i> | 11 |
| 3.6. Human-Resources-(HR-)Management | 180 |
| 3.6.1. Veränderungen in der Personalpolitik | 180 |
| 3.6.2. Leistungsabhängige Lohnsysteme | 181 |
| 3.6.3. Kritik am Leistungslohnsystem | 183 |
| 4. Verbreitung von Managementreformen | 184 |
| 4.1. Allgemeine Verbreitung von Managementreformen | 184 |
| 4.1.1. Managementreformen in den Sprachregionen | 190 |
| 4.1.2. Managementreformen im Kontext unterschiedlicher Gemeindegrößen | 192 |
| 4.2. Entwicklung der Verbreitung von Managementreformen in den letzten 20 Jahren | 194 |
| 4.3. Empirische Betrachtung der vier latenten Reformbereiche | 198 |
| 5. Erklärungsansätze von internen Managementreformen | 201 |
| 5.1. Forschungsstand und Vorgehen | 202 |
| 5.2. Theoretische Grundlagen: Einflussfaktoren von internen Managementreformen | 203 |
| 5.2.1. Umweltdimension | 204 |
| 5.2.2. Struktur- und Situationsdimension | 208 |
| 5.2.3. Akteursdimension | 212 |
| 5.2.4. Verwaltungsdimension | 214 |
| 5.2.5. Übersicht über die Hypothesen | 217 |
| 5.3. Operationalisierung | 218 |
| 5.3.1. Abhängige Variablen: Managementreformen | 218 |
| 5.3.2. Unabhängige Variablen: Erklärungsfaktoren | 220 |
| 5.4. Methode | 225 |
| 5.5. Resultate | 226 |
| 6. Zusammenfassung | 232 |
| IV. Auswirkungen von Managementreformen | 237 |
| 1. Ausgangslage und Fragestellung | 237 |
| 1.1. Forschungsstand | 239 |
| 1.1.1. International | 239 |
| 1.1.2. Schweiz | 241 |
| 1.2. Evaluation von Managementreformen: Vorgehen und Herausforderungen | 243 |
| 1.2.1. Objektive vs. subjektive Daten | 243 |

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

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

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

Abbildungsverzeichnis

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

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

Tabellenverzeichnis

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

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

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

Kantone der Schweiz

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

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 hineinbringen (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).

Vielorts 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. Einzelne 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 Bestimmungsgröße Sprache 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 Gemeindeschreiberbefragung vom Jahr 2017 und Sekundärdaten des Bundesamts für Statistik (BFS).²

2 An der Umfrage beteiligten sich 82,6% der Gemeinden. Für die Längsschnittanalysen, 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 Gemeindeforschungsbefragung 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 Haupteckdaten 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 staatlichen 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 gegenübergestanden. 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 Gemeindefortschrittlichkeit 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 Gemeindefortschrittsbefragungen wurden erst Ende der 1990er-Jahre die Gemeindereformen 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 unternehmensorientierte 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). Neben 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 substanziellen 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 substanzielle 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 substanzielle 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

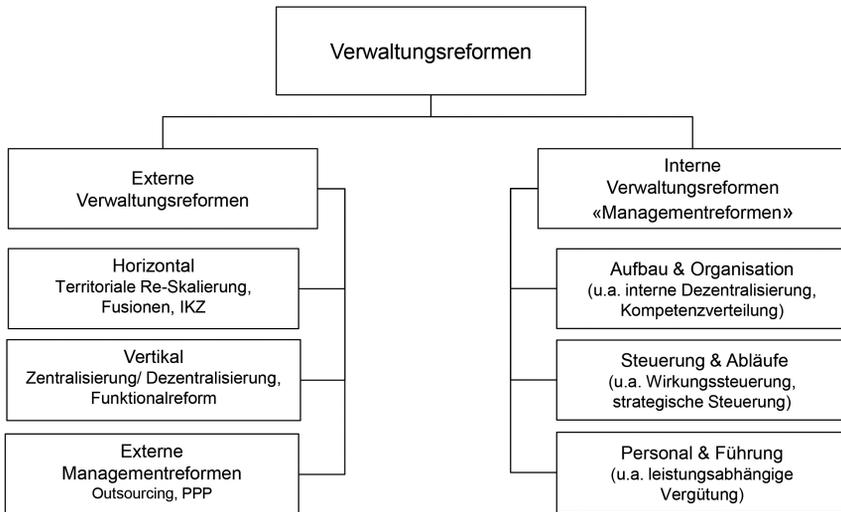
Im Fokus dieser Studie stehen die Stadt- und Gemeindeverwaltungen und deren Reformen. Sie konzentriert sich deshalb auf Neuerungen, die innerhalb dieser Institutionen stattfinden (Kuhlmann 2009a: 52). Diese Binnenreformen verändern die Aufgaben- und Ressourcenverteilung innerhalb der Verwaltungsstrukturen 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 (Teddle & 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 SBF-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 Gemeindefinanzien, 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 Kantonsgrenzen 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 SBF1 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, Gemeindegemeinschaft) 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, Kantonszugehörigkeit 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.

II. Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen

1. Ausgangslage und Fragestellung

Die zahlreichen institutionelle Reformen auf Gemeindeebene beabsichtigen primär, die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungssysteme zu steigern, um den höheren Anforderungen an die öffentliche Aufgabenerfüllung gerecht zu werden. Auf die lokalen Verwaltungen wirken sich diese Reformen unterschiedlich aus. Im Falle von Gemeindefusionen (externe Reformen) wächst häufig nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Personalgröße der lokalen Verwaltung. Im Vereinigungsprozess der Gebietskörperschaften werden in der Regel ähnliche Verwaltungsbereiche und -abteilungen so weit wie möglich zusammengelegt, um bei der öffentlichen Leistungserbringung Skalenerträge ausschöpfen zu können (Kuhlmann & Wollmann 2013: 150). Interne Reformbereiche wiederum tangieren mitunter die Leitungsorganisation der Gemeindeverwaltung, indem beispielsweise die Anzahl der Exekutivsitze reduziert oder die strategischen und operativen Aufgaben zwischen Regierung und Verwaltung stärker getrennt werden (Klenk & Nullmeier 2005: 167; Ladner 2019: 271).

Zu Gemeindereformen besteht eine umfassende Forschungsliteratur, sowohl in der Schweiz (u. a. Kübler & Ladner 2003; Proeller et al. 2007; Ladner et al. 2013; Ladner 2016) als auch im europäischen Kontext (u. a. Kersting & Vetter 2003; Kuhlmann & Bouckaert 2016). Die Frage der institutionellen Ausgestaltung kommunaler Verwaltungen wurde bisher jedoch verhältnismäßig wenig systematisch untersucht. Die Studie von Wollmann (2008) vergleicht die Kommunalverwaltungen von Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland anhand unterschiedlicher Kriterien wie Verwaltungsorganisation, Beschäftigungszahl und Aufgabenprofile. In der Schweiz nehmen sich die komparativen Arbeiten von Geser et al. (1987, 1996) und Geser (1997) ausführlich den kommunalen Vollzugsapparaten an. Diese nationalen Studien stammen allerdings aus einer Phase, in der in vielen helvetischen Gemeinden verwaltungsrelevante Reformprozesse ganz am Anfang standen oder noch gar nicht angestoßen waren. Vereinzelt neuere Arbeiten widmen sich spezifischen lokalen Verwaltungsthemen wie zum Beispiel den Gemeindeführungsmodellen (z. B. Freitag et al. 2019; Dlabac et al. 2014), den kommunalen Aufgabenportfolios (Steiner & Kaiser 2013) oder den Personalzahlen der Verwaltungsorganisationen (Ladner 2018). Der Forschungsstand zu öffentlichen Verwaltungen zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sich der überwiegende Teil der Studien mit den

Strukturen der Bundesverwaltung und den 26 Kantonsverwaltungen befasst (u. a. Ritz 2009; Koller et al. 2012; Koller 2013; Kübler 2013; Brun et al. 2005), während die Ausgestaltung der über 2 100 Gemeindeverwaltungen in der Schweiz kaum wissenschaftliche Beachtung findet. Angesichts der hohen Relevanz dieser Institutionen für das politisch-administrative System und der vielerorts beobachteten Gemeindereformen in den letzten zwei Jahrzehnten stellen sich somit folgende Forschungsfragen:

- Wie sind die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz heute ausgestaltet?
- Wie leistungsfähig werden die Stadt- und Gemeindeverwaltungen nach zwei Dekaden kommunaler Reformaktivitäten heute eingeschätzt?

Zur Beantwortung der Fragestellungen stützt sich diese Untersuchung auf eine umfassende Institutionenanalyse, welche die kommunalen Verwaltungen anhand der drei folgenden Untersuchungsfelder empirisch vergleicht: 1) Führungsmodelle, 2) Personalbestand und -entwicklung sowie 3) Aufgabenprofile. Dadurch werden erstmals mehrere Verwaltungsthemen simultan betrachtet. In der Gemeindebefragung 2017 wurden deshalb die Führungs- und Organisationsstrukturen der Gemeindeverwaltungen sowie die Organisationsform der öffentlichen Aufgabenerbringung detailliert erhoben.³⁷ Zudem werden zur Ermittlung der lokalen Verwaltungsgrößen (Personalumfang) Registerdaten des Bundesamtes für Statistik verwendet, die erst seit Kurzem zur Verfügung stehen. Diese explorative Herangehensweise erlaubt es, erstmals einen umfassenden und vertieften Einblick in die institutionelle Ausgestaltung der Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz zu gewähren. Aufgrund der heterogenen Gemeindelandschaft wird davon ausgegangen, dass sich bei der Binnengestaltung der lokalen Verwaltungen ebenfalls erheblich Unterschiede ergeben, je nach Zugehörigkeit der Gemeinde zu einer Kultur- und Sprachregion sowie je nach Einwohnerzahl der Gemeinde, wie in Teil I unter Kapitel 6 dargelegt wurde.

2. Personalsituation in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen

Die Bestimmung des öffentlichen Sektors in der Schweiz stellt aufgrund von Abgrenzungsproblemen – sowohl zwischen Kernverwaltung und weiteren staatlichen Akteuren als auch zwischen dem staatlichen und dem

37 Gemeindeaufgaben können durch die Gemeinde bzw. Verwaltung eigenständig, durch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) oder durch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erfüllt werden (Outsourcing).

privaten Sektor – eine erhebliche Herausforderung dar (Ladner 2018: 44–45). Die Erfassung der Beschäftigtenzahlen des öffentlichen Dienstes ist deshalb ein anspruchsvolles Unterfangen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) stützt seine Personalerhebung auf die Rechtsformen institutioneller Einheiten (BFS 2015: 6). Laut der Definition des BFS zählen Stadt- und Gemeindeverwaltungen zu denjenigen Rechtsformen, die Tätigkeiten umfassen, die den Verwaltungen im engeren Sinne vorbehalten sind.³⁸ Seit 2011 wird die Messung der Mitarbeiterzahlen im öffentlichen Sektor auf Stufe der Institutionen und in Vollzeitäquivalenten (VZAE) vorgenommen, und zwar im Rahmen einer jährlichen Vollerhebung. Als Erhebungsgrundlagen dienen offizielle Verwaltungsdaten wie beispielsweise das AHV-Register oder das Betriebs- und Unternehmensregister (BUR).³⁹ Die vorliegenden Daten erlauben daher einen relativ vollständigen und zuverlässigen Einblick in die Personalbestände kommunaler Kernverwaltungen in der Schweiz. Die nachfolgend erwähnten Mitarbeiterzahlen beziehen sich folglich auf die Vollzeitäquivalente einer Verwaltung. Die effektive Anzahl an Personen, die in einer Verwaltung tätig ist, kann daher höher liegen, weil Mitarbeitende mitunter in Teilzeitverhältnissen beschäftigt sind und sich beispielsweise eine Vollzeitstelle teilen.

2.1. Die Verwaltungsgrößen

Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz beschäftigen rund 95 000 Mitarbeitende (Jahr 2017).⁴⁰ Sie zählen damit zu den größten Arbeitgebern im öffentlichen Sektor. Im Vergleich dazu ist die Beschäftigtenzahl in der Bundesverwaltung mit rund 36 000 Mitarbeitenden wesentlich tiefer. Allerdings verfügt der Bund über die größte Einzelverwaltung der Schweiz. Am meisten Verwaltungsangestellte finden sich auf der Kantonebene, die rund 193 000 Beschäftigte zählt. Insgesamt sind im Jahr 2017 rund 324 000 Vollzeitäquivalente in öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz beschäftigt. Davon entfallen rund 29 Prozent auf die Gemeindebe-

38 Die Rechtsform Gemeindeverwaltung wird unter dem Code 23 im Betriebs- und Unternehmensregister BUR geführt (BFS 2015: 6). Weitere Rechtsformen in dieser Kategorie sind: Bundesverwaltung (Rechtsform 20), Kantonale Verwaltung (Rechtsform 21), Bezirksverwaltung (Rechtsform 22) sowie Körperschaften öffentlichen Rechts (Rechtsform 24).

39 Die Daten basieren auf der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS, die die Unternehmen und Arbeitsstätten sowie sämtliche Beschäftigte ab einem AHV-pflichtigen Jahreslohn von CHF 2 300 erfasst.

40 Dazu können rund 26 000 Beschäftigte (VZAE) gezählt werden, die in öffentlichen Gemeindeunternehmen tätig sind (BFS 2017).

ne. An diesem relativ hohen Anteil des kommunalen Verwaltungspersonals lässt sich der ausgeprägte Dezentralisierungsgrad öffentlicher Aufgaben – und damit die bedeutende Stellung der Gemeinden – im föderalen System der Schweiz erkennen.⁴¹

2.1.1. Die Verwaltungsgrößen in den Sprachregionen

Nach dem Überblick zu den allgemeinen Beschäftigungszahlen öffentlicher Verwaltungen ist nach den Verwaltungsgrößen in den Städten und Gemeinden zu fragen. Auf kommunaler Ebene erweisen sich Schweizer Verwaltungen als sehr klein, wie aus Tabelle 6 hervorgeht. Betrachtet man den Median, sind es in der Hälfte der Fälle 7,8 und weniger Vollzeitangestellte. Dies entspricht einem Mikrounternehmen in der Privatwirtschaft, das bis maximal 10 Mitarbeitende beschäftigt. Die Durchschnittswerte weichen allerdings stark voneinander ab. Wird der arithmetische Durchschnitt herangezogen, kommt eine mittlere Verwaltung in der Schweiz auf 40,5 Mitarbeitende. Diese Organisationsgröße entspricht einem Kleinunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten (Fueglistaller et al. 2016: 5). Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt marktwirtschaftlicher Unternehmen in der Schweiz, die im Jahr 2015 im Mittel 7,0 Mitarbeitende beschäftigen, sind die kommunalen Verwaltungen jedoch etwas größer, und dies unabhängig davon, ob der Median oder das arithmetische Mittel der Anzahl der Verwaltungsangestellten betrachtet wird (BFS 2015: 6ff).⁴²

41 Die effektive Zahl der Verwaltungsangestellten (unabhängig von ihrem Arbeitspensum) beläuft sich auf der Ebene der Gemeindeverwaltungen auf 142 868 im Jahr 2017. Auf Bundesebene sind es 39 637 und auf Ebene der Kantone 257 135 Mitarbeitende im Jahr 2017. Im Vergleich zu den oben ausgewiesenen Vollzeitäquivalenten pro Staatsebene zeigt sich somit, dass die Mitarbeitenden über unterschiedliche Stellenprozente verfügen. Lediglich die Anzahl Köpfe in einer Verwaltung zu vergleichen, würde daher nur eine bedingte Aussagekraft haben.

42 Die Beschäftigungszahlen des BFS werden seit 2011 in STATENT in Vollzeitäquivalenten angegeben und lassen sich somit sektorübergreifend vergleichen.

Tabelle 6: Vergleich der durchschnittlichen Beschäftigungszahl in den Gemeindeverwaltungen nach den drei größten Sprachregionen und in Vollzeit-äquivalenten (VZAE), Stand Jahr 2017

| Durchschnittswerte pro Verwaltung | Deutsch | Französisch | Italienisch | Schweiz |
|-----------------------------------|----------|-------------|-------------|----------|
| Median | 10,4 | 4,9 | 12,6 | 9,0 |
| Mittelwert | 47,2 | 37,8 | 39,1 | 43,6 |
| Total | 65 610,0 | 23 930,6 | 5 037,40 | 95 036,0 |
| N | 1 390 | 642 | 129 | 2 180 |

Quelle: BFS 2021. Bemerkung: Verwaltungen rätoromanischer Gemeinden (19 Fälle) im Total Schweiz enthalten.

Die markanten Abweichungen zwischen dem Median und dem Mittelwert zeigen sich in allen drei Sprachregionen in ähnlicher Weise. Diese Unterschiede lassen sich vor allem auf die vielfältige Verwaltungslandschaft zurückführen, die sich aus zahlreichen kleinen oder sehr kleinen Gemeindeverwaltungen sowie ein paar wenigen sehr großen Stadtverwaltungen zusammensetzt. Es zeigen sich somit erhebliche Parallelen zur heterogenen Größenstruktur von Schweizer Gemeinden.

Die personalintensivsten Verwaltungen befinden sich in der Deutschschweiz mit einem Mittelwert von 47,2 pro Verwaltung (vgl. Tabelle 6). Dies ist unter anderem auf die Stadt Zürich und deren Großverwaltung mit rund 11 000 Beschäftigten zurückzuführen. Sie verfügt damit über eine der größten Einzelverwaltungen des Landes. Im Tessin und in der Westschweiz hingegen liegt die mittlere Zahl der Angestellten pro Verwaltung deutlich niedriger (knapp 40 Mitarbeitende). Obschon die französischsprachige Region mehr kleinere Verwaltungsorganisationen beheimatet als der Tessin, verfügt sie mit den Städten Genf, Lausanne, Biel oder Neuchâtel jedoch über die größeren Verwaltungen im Vergleich zur italienischsprachigen Schweiz. Im Tessin beschäftigt allein die Stadt Lugano mehr als 1 000 Verwaltungsangestellte. Dass sich in der Romandie sehr viele kleine Verwaltungen befinden, zeigt sich im deutlich tieferen Medianwert von 4,3 Angestellten gegenüber 9,8 in der Deutschschweiz und 10,4 Mitarbeitende im Tessin.

2.1.2. Die Verwaltungsgröße unter Einbezug der Bevölkerungszahl der Gemeinde

Wie die bisherigen Ausführungen angedeutet haben, ist eine enge Beziehung zwischen der Beschäftigtenzahl einer lokalen Verwaltung und der Bevölkerungsgröße einer Gemeinde anzunehmen. Dieser Zusammenhang lässt sich theoretisch damit begründen, dass in Städten oder größeren Ge-

meinden nicht nur mehr staatliche Leistungen nachgefragt werden, sondern auch die Anforderungen an die Leistungserbringung komplexer sind. Zum einen nehmen Städte und größere Gemeinden oftmals Zentrumsfunktionen wahr. Andererseits sind sie mit den Bedürfnissen und Anliegen von relativ heterogenen Gesellschaftsgruppen sowie sehr unterschiedlichen, teilweise global tätigen Wirtschaftsunternehmen konfrontiert. In ländlich geprägten Gemeinden hingegen sind die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen wesentlich homogener. Städtische Verwaltungen müssen in der Regel ein breiteres Spektrum an öffentlichen Aufgaben erfüllen, was entsprechende Ressourcen in Form von gut qualifizierten Mitarbeitenden und Fachspezialisten für die verschiedenen Aufgabenbereiche erforderlich macht. In kleinen Gemeindeverwaltungen hingegen obliegt es oftmals einigen wenigen Allroundern, die Leistungserbringung sicherzustellen.

Tabelle 7: Zusammenhang zwischen mittlerer Beschäftigungszahl der Gemeindeverwaltungen und der Gemeindegröße nach Sprachgebieten (Mittelwerte in Vollzeitäquivalenten, Stand 2017)

| Gemeindegröße (Einwohnerzahl) | Deutsch Mittelwerte | Französisch Mittelwerte | Italienisch Mittelwerte | Schweiz Mittelwerte |
|--|------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------|
| bis 249 | 1,4 | 0,9 | 1,4 | 1,2 |
| 250–499 | 2,8 | 1,9 | 3,6 | 2,4 |
| 500–999 | 4,9 | 3,9 | 6,7 | 4,8 |
| 1 000–1 999 | 8,9 | 7,9 | 16,4 | 9,6 |
| 2 000–4 999 | 24,3 | 20,8 | 36,2 | 24,5 |
| 5 000–9 999 | 62,5 | 59,3 | 86,3 | 62,6 |
| 10 000–19 999 | 146,6 | 165,8 | 252,7 | 153,1 |
| 20 000–49 000 | 361,3 | 419,8 | 468,4 | 384,1 |
| 50 000 und mehr | 3 499,6 | 3 677,7 | 1 346,5 | 3 300,0 |
| Korrelation (Pearson r) | 0.971** | 0.962** | 0.961** | 0.964** |
| N _{min} /N _{max} (Klassen) | 6/377 | 2/140 | 1/36 | 9/532 |

Quelle: BFS 2021. Bemerkungen: ** p <.01, Korrelationswerte nach Pearson. Die ebenfalls berechneten Medianwerte liegen häufig wesentlich niedriger. Das bedeutet, dass in den jeweiligen Größenklassen ein paar wenige Verwaltungen relativ hohe Personalzahlen ausweisen. Auch bei der Betrachtung des Medians bleiben die Kernaussagen von Tabelle 7 unverändert.

Es drängt sich daher die Frage auf, inwiefern sich die Verbindung zwischen Verwaltungs- und Bevölkerungsgröße auch in einer bivariaten Analyse beobachten lässt. Die berechneten Korrelationswerte in Tabelle 7 belegen einen sehr starken, positiven Zusammenhang zwischen den beiden Faktoren, der nahezu bei einem Wert von 1.0 zu liegen kommt und statistisch hoch relevant ist (vollständig lineare Korrelation, Fehlerwahrscheinlichkeit p <.01).

Dies gilt sowohl für die Schweiz als auch für die drei großen Sprachregionen. Diese außergewöhnlich hohen Korrelationswerte nähren den Verdacht, dass die beiden Determinanten, die Gemeinde- respektive die Verwaltungsgröße, de facto das Gleiche erfassen.

Besonders interessant in Tabelle 7 ist die Entwicklung der Angestelltenzahl über die einzelnen Gemeindegrößenklassen hinweg. In Kleinstgemeinden mit 249 Einwohnenden benötigt es für einen minimalen Verwaltungsbetrieb im Mittel 1,2 Vollzeitstellen. Ab 5 000 Einwohnenden entsprechen die Verwaltungen mit 62,6 Angestellten bereits einem mittelständischen Unternehmen. In diesen Größenordnungen sind die Organisationsstrukturen einer Verwaltung in der Regel durch mehrere Führungsebenen und Fachbereiche horizontal und vertikal ausdifferenziert. Verwaltungen von Städten mit mehr als 50 000 Einwohnenden beschäftigen bisweilen mehrere Tausend Mitarbeitende. Sie sind oftmals stark ausgebaut und professionalisiert und verfügen neben den verschiedenen Dienst- und Fachabteilungen auch über Stabsabteilungen wie Controlling, Projektbüro oder Kommunikation analog einem größeren, privatwirtschaftlich geführten Unternehmen. Solche Verwaltungsstrukturen sind vor allem in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz anzutreffen, in denen sich die großen Städte mit mehr als 100 000 Einwohnenden befinden. Gerade in den erheblichen Größenunterschieden lokaler Verwaltungen macht sich die heterogene Schweizer Gemeindeflandschaft besonders bemerkbar.⁴³

Die überproportional steigende Angestelltenzahlen bei zunehmender Bevölkerungsgröße fällt in allen Sprachregionen gleichermaßen auf. Allerdings weisen Tessiner Lokalverwaltungen in beinahe sämtlichen Größenklassen bis knapp 20 000 Einwohnende konstant mehr Mitarbeitende auf als jene in den anderen beiden Sprachregionen. Daraus lässt sich jedoch nicht automatisch der Schluss ziehen, dass in den Südschweizer Verwaltungen ineffizienter gearbeitet wird. Ein Vergleich der Mittelwerte ist hierfür zu wenig aussagekräftig, gerade wenn Gruppen mit erheblich unterschiedlichen Fallzahlen einander gegenübergestellt werden (vgl. N-Werte in Tabelle 7). Der Ausbau von Verwaltungen wird vergleichbarer, wenn die Mitarbeiterzahl unmittelbar in das Verhältnis zur Bevölkerungszahl gesetzt wird, was im nächsten Abschnitt unter dem Begriff der Verwaltungsdichte eingehend untersucht wird.

43 Zwei Extrembeispiele zur Veranschaulichung der Vielfalt: Die Stadt Zürich zählt mit rund 11 300 Beschäftigten zu den größten Verwaltungen in der Schweiz. Einzig der Bund sowie die Kantone Genf, Waadt, Zürich und Bern sind größer (Koller 2013: 130). Am anderen Ende der Bandbreite finden sich Gemeindeverwaltungen, unter anderem im Berner Jura, die über weniger als eine halbe Vollzeitstelle verfügen.

2.2. Die Verwaltungsdichte

Die Verwaltungsdichte ist eine relative Maßzahl, die es erlaubt, Gemeinden gleicher Größe in Bezug auf den Ausbaugrad der Verwaltung miteinander zu vergleichen (Koller et al. 2012). In der Regel wird diese Maßzahl in Anzahl der Verwaltungsangestellten pro 1 000 Einwohnenden berechnet (vgl. Wollmann 2008: 235; Krumm 2013: 238; Holler et al. 2017: 9). Anhand der Verwaltungsdichte wird der Personalumfang eruiert, der benötigt wird, um eine bestimmte Zahl an Einwohnenden mit staatlichen Leistungen zu versorgen. Der Dichtewert ist ebenso ein Indikator dafür, wie stark der Staat auf den verschiedenen Staatsebenen der Schweiz – allen voran auf jener der Gemeinden – ausgebaut ist. Obschon die Vergleichbarkeit sehr hoch ist, sollte nachfolgend beachtet werden, dass die Verwaltungsdichte ein theoretischer Wert darstellt, was sich gerade bei Verwaltungen von Ortschaften mit weniger als 1 000 Einwohnenden bemerkbar macht. Die Analysen in Tabelle 7 berücksichtigen bereits die relativen Verwaltungsgrößen, da die aggregierten Dichten pro Größenklasse ausgewiesen wurden.

2.2.1. Die Verwaltungsdichte im Vergleich der Gemeinden

Der Vergleich der lokalen Verwaltungsdichte erfolgt wiederum anhand der beiden relevanten Analysekatoren respektive Einflussfaktoren *Bevölkerungsgröße* und *Zugehörigkeit der Gemeinde zur Kultur- und Sprachregion*. Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, verhält sich die relative Verwaltungsgröße tendenziell u-förmig zur Einwohnerzahl. Dies lässt sich in allen drei betrachteten Sprachregionen in ähnlicher Weise feststellen. In den kleinsten Gemeinden zeigt sich zunächst eine hohe Verwaltungsdichte (Schweiz: 8,1 Mitarbeitende pro 1 000 Einwohnende). Offensichtlich benötigt es eine gewisse Mindestausstattung an Personalressourcen, damit ein minimaler Verwaltungsbetrieb gewährleistet werden kann. Häufig arbeitet in einem solchen Setting eine Gemeindegeschreiberin als fachliche und administrative Allrounderin sowie ein bis zwei weitere Personen im Rahmen der verfügbaren Stellenprozente.

Mit steigender Bevölkerungszahl nimmt die Verwaltungsdichte zuerst ab, vor allem im Bereich von 250 bis 1 000 Einwohnenden. Die geringste Dichte findet sich in kleinen Gemeinden mit 500 bis knapp 1 000 Einwohnenden mit einem Wert von 6,3 Angestellten. Danach nimmt die relative Verwaltungsgröße wieder zu und erreicht die höchsten Werte in den Städten mit über 50 000 Einwohnenden (21,9 Angestellten). Dieser nicht lineare, positive Zusammenhang zwischen der Verwaltungsdichte und der Bevölkerungszahl spiegelt sich auch in den tiefen Korrelationswerten wider. Wie in

Tabelle 8 ersichtlich ist, reichen diese Werte je nach Sprachregion von 0.230 bis 0.333 (Signifikanzlevel, $p < .01$).

Tabelle 8: Verwaltungsdichte pro 1 000 Einwohnenden nach Gemeindegröße und Sprachregionen (Mittelwerte in Vollzeitäquivalenten, Stand 2017)

| Gemeindegröße (Einwohnerzahl) | Deutsch Mittelwert | Französisch Mittelwert | Italienisch Mittelwert | Schweiz Mittelwert |
|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|
| bis 249 | 10,2 | 5,2 | 12,6 | 8,1 |
| 250–499 | 7,2 | 4,8 | 9,8 | 6,3 |
| 500–999 | 6,5 | 5,2 | 9,2 | 6,4 |
| 1 000–1 999 | 6,6 | 5,7 | 11,2 | 6,7 |
| 2 000–4 999 | 7,2 | 6,5 | 11,4 | 7,4 |
| 5 000–9 999 | 9,0 | 8,3 | 13,2 | 8,9 |
| 10 000– 9 999 | 10,1 | 11,5 | 16,4 | 10,5 |
| 20 000–49 000 | 12,6 | 14,1 | 10,6 | 13,1 |
| 50 000 und mehr | 21,8 | 22,4 | 21,2 | 21,9 |
| Korrelation (Pearson r) | 0.209** | 0.342** | 0.197** | 0.224** |
| N_{\min}/N_{\max} (Klassen) | 6/377 | 2/132 | 1/36 | 9/534 |

Quelle: BFS 2020, 2021. Bemerkungen: ** $p < .01$, Korrelationswerte nach Pearson.

Dieser u-förmige Verlauf lässt sich auf zwei konträre Mechanismen zurückführen. Einerseits können mit zunehmender Verwaltungsgröße die Strukturen und Prozesse effizienter gestaltet werden. Dadurch verringert sich der relative Personalbedarf bis zu einem gewissen Grad. Andererseits findet bei wachsender Verwaltungsgröße eine verstärkte Ausdifferenzierung der Organisation statt, was ab dem Erreichen einer bestimmten Schwelle mehr Koordinationsaufwand verursacht und somit zusätzliche Stellen generiert (Geser et al. 1996: 241). Zudem übernehmen die Städte häufig Zentrumsfunktionen. Die Sicherstellung des damit verbundenen zusätzlichen Leistungsangebots für die Bevölkerung umliegender Gemeinden zieht häufig einen höheren Ausbau der Verwaltung nach sich (Steiner & Kaiser 2013: 153).

Bereits in früheren Studien wurde dieser parabelförmige Zusammenhang festgestellt (Steiner & Kaiser 2013; Ladner 2008; Geser et al. 1996; Geser 1987).⁴⁴ Wenngleich sich die Resultate in Tabelle 8 nur beschränkt mit den Befunden dieser Studien vergleichen lassen, fällt dennoch auf,

44 Diese Studien arbeiten häufig mit Befragungsdaten und erfassen die absolute Mitarbeiterzahl. In dieser Arbeit werden Registerdaten des BFS verwendet und die Mitarbeiterzahl stellt Vollzeitäquivalenten dar. Es ist daher umso interessanter, dass sich die Erkenntnisse

dass die Gemeinden mit der geringsten Verwaltungsdichte in den letzten 30 Jahren kleiner geworden sind.⁴⁵ Dies könnte darauf hinweisen, dass in ländlichen Gemeinden oder Pendlergemeinden die Anforderungen an die Aufgabenerbringung gestiegen sind, weshalb deren Verwaltungen heute ebenfalls professionalisierter aufgestellt sind.

Im Vergleich der Verwaltungsdichte zwischen den Sprachregionen fallen die vergleichsweise stark ausgebauten Verwaltungen in der italienischen Schweiz auf, und zwar in allen Größenkategorien mit Ausnahme derjenigen mit 50 000 und mehr Einwohnenden. Bereits 20 Jahre zuvor wiesen Tessiner Gemeinden im sprachregionalen Vergleich den größten Personalanteil aus (Geser et al. 1996: 246). Demgegenüber scheinen sich die Relationen zwischen der Deutsch- und der Westschweiz verändert zu haben. In den französischen Gemeinden bis knapp 10 000 Einwohnende liegt heute die Verwaltungsdichte niedriger als in der Deutschschweiz. Zwei Dekaden zuvor zeigte sich teilweise noch ein gegenteiliges Bild. In den damals bereits sehr kleinen Westschweizer Verwaltungen arbeiteten mehr Gemeindeangestellte pro 1 000 Einwohner als *oultre-Sarine*. Dieser Umstand wurde mit verschiedenen soziopolitischen Traditionen (stärkere Betonung der staatlichen Aufgaben in der Westschweiz) sowie langsameren Professionalisierungsprozessen in den deutschsprachigen Verwaltungen begründet (Geser et al. 1996: 245). Offensichtlich haben die Deutschschweizer Gemeinden in diesem Entwicklungsprozess inzwischen aufgeholt, nicht zuletzt wohl auch, um die Verwaltungen angesichts der zunehmend komplexeren Aufgabenerbringung zu professionalisieren. Gleichzeitig entlastet dies das Milizsystem, das seit Längerem Mühe bekundet, genügend qualifizierte Freiwillige für die ehrenamtlich zu besetzenden Behördenstellen zu rekrutieren.

2.2.2. Der Vergleich der Verwaltungsdichte unter Einbezug der kantonalen Ebene

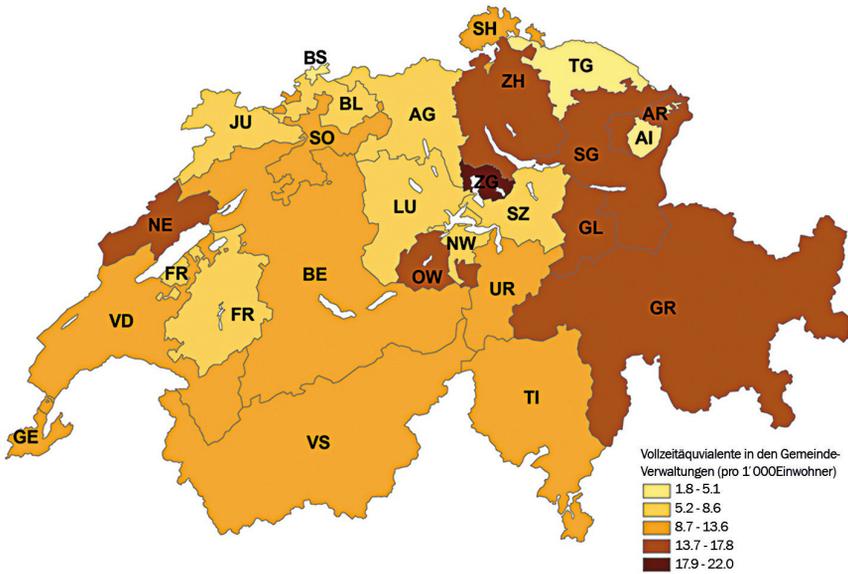
Um die Unterschiede kommunaler Verwaltungsdichten umfassender verstehen zu können, wird die vertikale Dimension der staatlichen Aufgabenerfüllung mit einbezogen. Neben der kommunalen Verwaltungsdichte berücksichtigt die Analyse hierfür ebenfalls die relativen Größen der Kantonsverwaltungen. Nach Wollmann (2008: 220) ist die Personalallokation auf

dieser Studien in den wesentlichen Zügen mit den Resultaten der vorliegenden Untersuchung decken.

45 Kategorien mit kleinsten Verwaltungsdichten sind bei Geser et al. (1996: 241) 2 000 bis 5 000, bei Steiner und Kaiser (2013: 154) 1000 bis 1 999 Einwohner und in dieser Studie: 500–999.

Gemeindeebene im Verhältnis zu den übergeordneten Staatsebenen ein aussagekräftiger Wert, um den Dezentralisierungsgrad von Staaten zu vergleichen. In der Schweiz erweist sich die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen kommunaler und kantonaler Ebene von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Es ist daher die Frage, welche Unterschiede sich in den Verwaltungsdichten ergeben, wenn die kantonale Perspektive in die Auswertungen miteinbezogen werden.

Abbildung 3: Verwaltungsdichte auf der Ebene der Gemeinden in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden

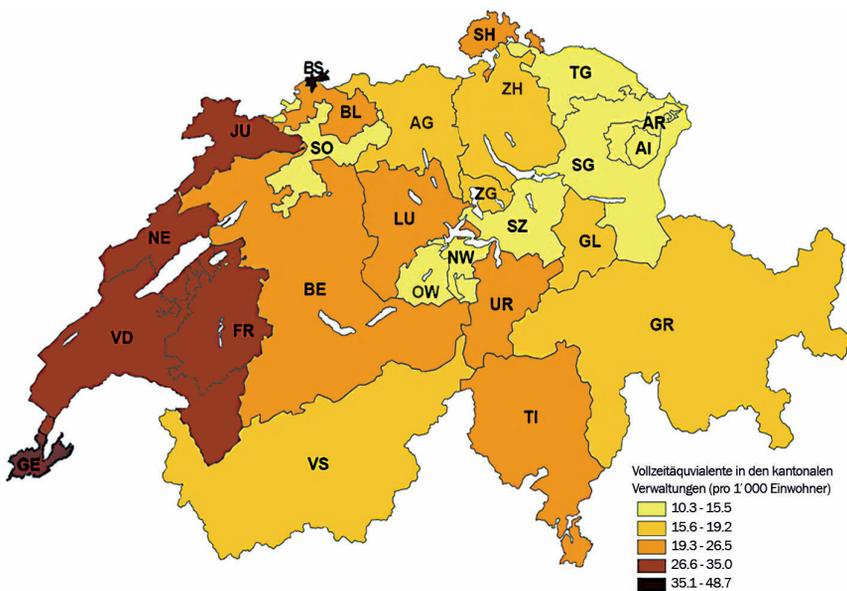


Quelle: BFS 2021. Bemerkungen: Kanton AI weist keine Verwaltungsmitarbeiter auf Gemeindeebene aus gemäß BFS-Erhebung (Bezirke sind unterste Verwaltungsebene).

Aus dem Vergleich der Städte und Gemeinden in Abbildung 3 ergibt sich, dass vor allem die östlich gelegenen Deutschschweizer Gemeinden der Kantone Zürich, St. Gallen, Glarus oder Graubünden über relativ gut ausgebaute Lokalverwaltungen verfügen. Im Durchschnitt sind diese Verwaltungen mit 14 bis 19 Vollzeitäquivalenten auf 1 000 Einwohnende ausgestattet. Auf der Gemeindeebene im Kanton Zug ist die relative Verwaltungsgröße mit 22,0 am höchsten. In den übrigen Landesteilen liegt die kommunale Ver-

waltungsdichte bei 13,0 oder darunter, vor allem in der Westschweiz, aber stellenweise auch im Mittelland sowie im Tessin. Am wenigsten Gemeindeangestellte pro 1 000 Einwohnenden sind in den Kantonen Basel-Stadt oder Thurgau angestellt. Sie verfügen im kommunalen Durchschnitt über weniger als fünf Vollzeitäquivalente.⁴⁶

Abbildung 4: Verwaltungsdichte auf der Ebene der Kantone in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden



Quelle: BFS 2021.

Bei der Betrachtung der Verwaltungsdichte der Kantonsverwaltungen in Abbildung 4 zeigt sich im Vergleich zur Gemeindeebene ein gegensätzliches Muster. In den westlich gelegenen Kantonen wie Genf, Waadt, Jura oder Fribourg, in denen die kommunale Verwaltungsdichte verhältnismäßig gering ist, entsprechen die Kantonsverwaltungen personalintensiven Einheiten mit durchschnittlich 28,3 bis 43,2 Vollzeitäquivalenten. Im östlichen Landesteil

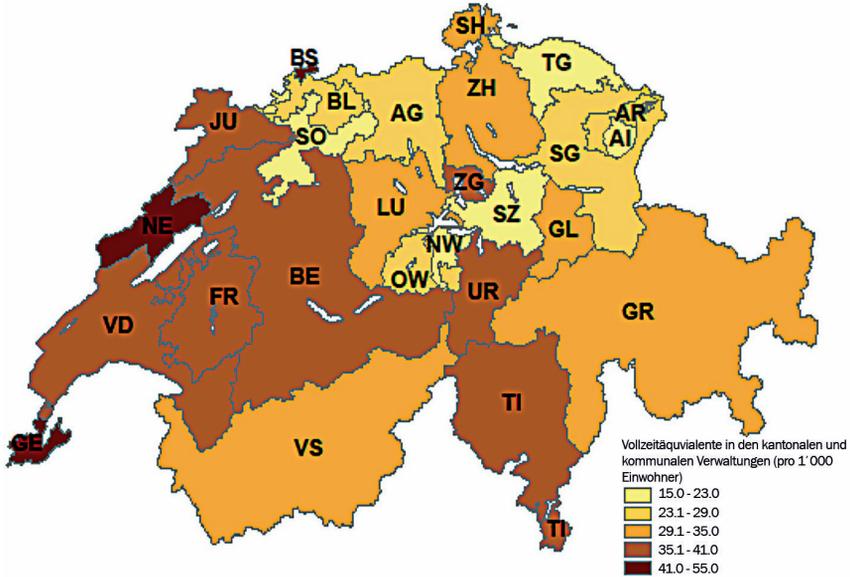
⁴⁶ Der Kanton Appenzell-Innerrhoden ist in Bezirke unterteilt. Das BFS weist die lokalen Verwaltungsangestellten auf Bezirksebene aus, weshalb der Wert auf Ebene der Gemeinden 0 beträgt.

hingegen, der die großen Gemeindeverwaltungen beheimatet, sind die kantonalen Vollzugsapparate eher klein mit weniger als 19,3 Vollzeitstellen pro 1 000 Einwohnenden. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte sein, dass in den Westschweizer Kantonen, allen voran Genf und Waadt, vergleichsweise mehr Aufgabenbereiche auf der kantonalen Ebene angesiedelt sind als in den Deutschschweizer Kantonen. Man spricht daher auch von einer Kantonalisierung der öffentlichen Aufgaben in der Romandie (Ladner & Haus 2021). Im deutschsprachigen Raum weisen demgegenüber die Kantone den Gemeinden mehr Aufgaben zu (sogenannte Kommunalisierung der Aufgaben) als in den französischsprachigen Kantonen. Diese Feststellung trifft jedoch nicht auf alle deutschsprachigen Kantone gleichermaßen zu, wie das Beispiel Basel-Stadt zeigt. Mit den konkreten Aufgabenprofilen der Gemeinden und deren Verwaltungen wird sich Kapitel 4 näher befassen. Insgesamt beschäftigt die überwiegende Zahl der kantonalen Verwaltungen mehr Angestellte pro 1 000 Einwohnenden als die kommunalen Verwaltungen. Dies kann unter anderem daran liegen, dass die lokalen Volksschullehrer in der Statistik des BFS teilweise den Kantonen zugeteilt werden.⁴⁷

Nachdem die Gemeinde- und Kantonsebene jeweils individuell betrachtet wurde, soll nun die Verwaltungsdichte beider Staatsebenen zusammen verglichen werden. Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, variieren auch unter Einbezug sämtlicher Verwaltungsangestellten pro Kanton die Verwaltungsgrößen erheblich. In den eher ländlichen Kantonen Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Nidwalden, Schwyz, Solothurn und Thurgau werden zwischen 17,6 bis 26,6 Angestellte pro 1 000 Einwohnenden beschäftigt. Sie verfügen somit über die kleinsten Staatsapparate in der Schweiz. Ebenfalls schlanke Verwaltungen weisen die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Baselland, Obwalden und St. Gallen mit 26,9 bis 27,9 Angestellten auf. Im Mittelfeld befinden sich die Kantone Glarus, Luzern, Schaffhausen, Wallis und Zürich; sie beschäftigen 30,3 bis 34,4 Mitarbeitende pro 1 000 Einwohner. Etwas stärker ausgebaut sind die Verwaltungen hingegen in den Kantonen Bern, Fribourg, Jura, Tessin, Uri, Waadt und Zug; sie zählen zwischen 35,9 und 40,3 Angestellte pro 1 000 Einwohnenden. Am meisten Staatsdiener im Verhältnis zur Bevölkerung finden sich in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Neuchâtel mit 48,5 und mehr Vollzeitmitarbeitenden. Ihre Verwaltungen sind in Bezug auf den Personalumfang nahezu doppelt so groß wie diejenigen in den ländlich geprägten Kantonen.

47 In früheren Erhebungen der Personalstatistiken des BFS (bis zum Jahr 2011) wurde das lokale Lehrpersonal den Gemeinden zugeordnet (BFS 2015).

Abbildung 5: Verwaltungsdichte von kantonalen und kommunalen Verwaltungen zusammen, in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden



Quelle: BFS 2021.

Angesichts dieser Befunde könnte man zu dem Schluss gelangen, dass die westlich gelegenen Kantone tendenziell über aufgeblähte und ineffiziente Verwaltungsapparate verfügen, während die Kantone im östlichen Teil der Schweiz besonders schlank und effizient aufgestellt sind. Gegen dieses Argument lässt sich jedoch einwenden, dass die bisherigen Vergleiche einzig die Input- oder Ressourcenseite des Verwaltungshandeln beleuchtet haben. Der Aufgabenumfang oder die Qualität der erbrachten Leistungen und somit der Output der Verwaltung wurden hingegen nicht berücksichtigt. Ein Vergleich von kantonalen Administrationen hinsichtlich Effizienz und Effektivität sollte aber auch die Leistungsseite miteinbeziehen.

Die Kantone Basel-Stadt, Genf oder Zug weisen relativ hohe Verwaltungsdichten aus. Dadurch sind sie offenbar in der Lage, staatliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es für zahlungskräftige Steuerzahler und internationale Unternehmen attraktiv machen, sich dort niederzulassen. Im nationalen Finanzausgleich von 2015 gehören diese Kantone zu den

Nettozahlern (EFV 2015). Zu den Nettoempfängern zählen hingegen finanzschwächere Kantone wie Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Solothurn oder St. Gallen. Ihnen gemeinsam sind die wesentlich kleineren Verwaltungsdichten im Vergleich zu den genannten zahlenden Kantonen.⁴⁸ Weiter dürften geografische und strukturelle Faktoren die relativ hohe Varianz in den Verwaltungsdichten erklären. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen in den Kantonen Basel-Stadt, Genf oder Zug sind beispielsweise sehr international ausgerichtet. Die beiden Stadtkantone (BS und GE) befinden sich zudem in einer Grenzregion und üben Zentrumsfunktionen aus, die über die Landesgrenzen der Schweiz hinauswirken, nicht zuletzt durch ihre internationalen Flughäfen. In diesem grenzüberschreitenden Umfeld sehen sich die Behörden besonderen Anforderungen gegenübergestellt. Diese verlangen tendenziell eine stärkere Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Verwaltung, als es in ländlich geprägten Kantonen wie Solothurn, Appenzell-Innerhoden oder Nidwalden erforderlich ist. Ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung dieser Kantone pendelt in die umliegenden Städte wie Zürich, Bern oder Luzern, um ihrer Arbeit nachzugehen. Die Verwaltungsdichte als Kriterium für den Vergleich von Verwaltungseffizienz oder -effektivität heranzuziehen, eignet sich daher nur bedingt, das heißt nur dann, wenn auch der Leistungsausput gebührend einbezogen wird.

2.2.3. Erklärungsfaktoren unterschiedlicher Verwaltungsdichten

Die bisherigen Analysen haben aufgezeigt, dass die Höhe der Personaldichte von verschiedenen Faktoren wie Gemeindegröße, Sprachregion oder von der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden abhängt. Da diese Bestimmungsgrößen jeweils individuell betrachtet wurden, interessiert es nun, welche Erklärungskraft sie haben, wenn sie gemeinsam und unter Berücksichtigung weiterer, potenziell relevanter Faktoren auf ihre Einflussstärke hin überprüft werden.

2.2.3.1. Determinanten der Verwaltungsdichte

Wie die Mittelwertvergleiche zum Einfluss der Sprach- und Kulturregion darlegen konnten (vgl. Kapitel 2.2.1), sind die Verwaltungsdichten in der italienischsprachigen Schweiz höher als in den anderen beiden Sprachregionen. Zu diesem Ergebnis kam bereits eine frühere Studie zur Personaldichte

48 Denkbar wäre auch, dass Kantone mit geringen Verwaltungsdichten mehr Aufgaben an öffentliche Betriebe oder private Unternehmen ausgelagert haben und folglich eine andere Organisationsstrategie in der Aufgabenerfüllung verfolgen. Dieses Annahme müsste jedoch in einer separaten Untersuchung überprüft werden.

in Schweizer Gemeinden (Geser et al. 1996). Weiter haben die vorangegangenen Analysen den Nachweis erbracht, dass die Bevölkerungsgröße ein Kriterium zur Erklärung unterschiedlicher Verwaltungsdichten ist (vgl. Kapitel 2.2.1). Das Argument lautet, dass mit zunehmender Einwohnerzahl die Verwaltungen personalintensiver werden, unter anderem aufgrund der steigenden Spezialisierung. Hinzu kommt, dass Städte – und teilweise auch größere Gemeinden – Zentrumsfunktionen übernehmen und dadurch häufig zusätzliche Aufgaben erfüllen. Die bisher berechneten Korrelationswerte deuten allerdings auf eine eher schwache Verbindung zwischen Gemeindegröße und Verwaltungsdichte hin, weshalb es neben der Einwohnerzahl möglicherweise noch andere relevante Erklärungsfaktoren geben muss. Denkbar wäre, dass Gemeinden, die in jüngerer Vergangenheit von einem starken Bevölkerungswachstum betroffen waren, ihre Verwaltungsstrukturen (noch) nicht angepasst haben. Aus diesem Grund weisen sie – zumindest vorübergehend – weniger Personal pro 1 000 Einwohnenden aus als Gemeinden ohne einen solchen Einwohneranstieg.

Durch den Einbezug der kantonalen Ebene in die Analyse war es möglich, einen weiteren Bestimmungsfaktor variierender Verwaltungsdichten zu identifizieren. In der Westschweiz wird eine zentralistisch geprägte Aufgabenverteilung bevorzugt, weshalb die Personaldichte auf kantonaler Ebene höher ist als in den Gemeinden. In stärker dezentralisierten Kantonen hingegen, wie es in Zug oder Zürich der Fall ist, erweist sich dieses Dichteverhältnis zwischen den beiden Staatsebenen gerade umgekehrt (vgl. Kapitel 2.2.2). Folglich kann davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Dezentralisierung auch die Angstelltenzahl pro 1 000 Einwohnenden in den Gemeinden steigt (Wollmann 2008: 220).

Neben der vertikalen Aufgabenverteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden kann auch die horizontale Aufgabenorganisation die lokale Verwaltungsdichte beeinflussen. Durch die Auslagerung der Aufgaben an einen Zweckverband (im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit) oder an private Anbieter reduziert sich der Personalbestand örtlicher Kernverwaltungen. Es ist deshalb anzunehmen, dass in Gemeinden mit einer ausgeprägten Outsourcingpraxis eine geringere Verwaltungsdichte besteht (Holler et al. 2017: 25; OECD 2010: 10).

Unterschiede in der Personaldichte können ferner auf die finanzielle Situation der Gemeinde zurückgeführt werden. In einer angespannten Haushaltslage sind Verwaltungen mitunter dazu angehalten, ihre Personalausgaben zu reduzieren und Kosten einzusparen. Dies kann mit einem Mitarbeiterabbau oder mit dem Verzicht auf Neuanstellungen verbunden sein – und das auch bei steigender Aufgabenlast, unter anderem verursacht durch ein Bevölkerungswachstum (Holler et al. 2017: 21). In Gemeinden, die

davon betroffen sind, ist folglich von einer geringeren Verwaltungsdichte auszugehen. Verfügen die Verwaltungen hingegen über ausreichend Finanzmittel – und es besteht somit kein besonderer Spardruck –, können sie es sich leisten, budgetmaximierend zu agieren und zusätzliche Mitarbeitende einzustellen (Holler et al. 2017: 22). Es ist daher anzunehmen, dass in finanzstarken Gemeinden eine höhere Personaldichte vorzufinden ist.

2.2.3.2. Operationalisierung

In Tabelle 9 ist die Operationalisierung der vorangehend diskutierten potenziellen Einflussfaktoren der Verwaltungsdichte (Stand 2015) in Schweizer Gemeinden erklärt.

Tabelle 9: Operationalisierung der Erklärungsfaktoren zu den unterschiedlichen Verwaltungsdichten in Schweizer Gemeinden⁴⁹, GSB 2017 = Gemeindegeschreiberbefragung 2017, BFS = Bundesamt für Statistik

| Variablen | Operationalisierung | Quelle | Codierung |
|--------------------------------------|--|----------|--|
| Sprachregion | Einteilung der Gemeinden in die vier Sprachgebiete der Schweiz | BFS 2015 | dichotom: 1 = italienischsprachige Gemeinden, 0 = andere |
| Einwohnergröße | Bevölkerungszahl per 31.12.2017 | BFS 2020 | Einwohnerzahl logarithmiert (LN) |
| | Veränderung der Einwohnerzahl zwischen 2010 und 2017 | BFS 2021 | in % des Bestandes von 2010 |
| Dezentralisierung: Aufgabenumfang | Frage 12: <i>Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit oder mit privaten Anbietern?</i> | GSB 2017 | additiver Index aus 31 Gemeindeaufgaben (1 = Eigenerstellung, 0 = extern oder keine Aufgabe) |
| Dezentralisierung: Gemeindeautonomie | Frage 19: <i>Als wie groß beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kantonen?</i> | GSB 2017 | 10er-Skala: 1 = überhaupt keine Autonomie, 10 = sehr große Autonomie |
| Outsourcing | Frage 8: <i>Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie in Ihrer Gemeinde? Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)</i> | GSB 2017 | dichotom: 1 = mehr bzw. weniger als 5 Jahre, 0 = nicht genutzt, erfolglose Versuche |

| Variablen | Operationalisierung | Quelle | Codierung |
|------------|--|----------|--|
| Finanzlage | Frage 5: <i>Wie hat sich die Nettoverschuldung in Ihrer Gemeinde seit 2010 verändert?</i> | GSB 2017 | dichotom: 1 = stark zugenommen oder zugenommen, 0 = gleich geblieben oder abgenommen |
| | Frage 54: <i>Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen? ... es fehlt an den notwendigen Finanzen</i> | GSB2017 | 5er-Skala: 1 = trifft völlig zu, 5 = trifft überhaupt nicht zu |

2.2.3.3. Resultate der multivariaten Analyse

Die multivariate Analyse der Einflussfaktoren fördert interessante Resultate zutage (vgl. Tabelle 10). Unter Berücksichtigung verschiedener Determinanten erweist sich die Kultur- und Sprachregion als eine vergleichsweise bedeutende Erklärungsgröße der Verwaltungsdichte (Koeffizient von 0.184). Die italienischsprachigen Gemeinden weisen in der Regressionsanalyse eine signifikant höhere Verwaltungsdichte aus ($p < .01$ %) als die Gemeinden anderer Sprachregionen. Die Gründe hierfür können vielfältig sein und lassen sich anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend eruieren. Denkbar wäre, dass gerade Tessiner Verwaltungen weitergehende Leistungen erbringen, da sie die eher kleinen und oftmals ehrenamtlich konfigurierten Gemeindeexekutiven zusätzlich von administrativen Arbeiten entlasten müssen.⁵⁰ Zudem könnten umfangreichere kantonale Vorgaben besonders in arbeitsintensiven Aufgaben wie im Bereich der Sozialhilfe oder der Bau- und Zonenordnung bestehen.

Als einflussreichster Bestimmungsfaktor im Modell erweist sich allerdings die Einwohnergröße mit einem positiven, hoch signifikanten β -Koeffizienten von .237 ($p < .01$). Das Resultat bestätigt somit die bisherigen Befunde, dass mit steigender Bevölkerungszahl die Personaldichte in den Gemeinden zunimmt. Aus den Resultaten in Tabelle 10 ergeben sich zudem Hinweise, welche die Annahme eines Verzögerungseffekts bei der Einstellung von Verwaltungspersonal stützen. Je stärker die Gemeindebevölkerung

49 Die Überprüfung einer möglichen Multikollinearität zwischen einzelnen Determinanten ergab keine Hinweise, dass eine solche vorliegt (Korrelationsberechnungen nach Pearson und VIF-Test durchgeführt). Der höchste Korrelationswert wurde zwischen der Gemeindegröße und der Aufgabenanzahl mit einem Wert von .298 ($N = 1\,783$, $p < .01$) identifiziert.

50 In Tessiner Gemeinden setzen sich die Gemeinderäte in der Regel aus fünf Sitzen zusammen. Im Schweizer Durchschnitt besteht eine Gemeindeexekutive aus rund sechs Sitzen (Steiner et al. 2021: 43).

im Zeitraum von 2010 bis 2017 anstieg, desto geringer erweist sich die kommunale Verwaltungsdichte. Dieser Zusammenhang wird im Modell durch einen hoch signifikanten β -Wert von $-.126$ ($p < .01$) bestätigt. Verwaltungen benötigen offensichtlich Zeit, um sich einer veränderten Einwohnergröße der Gemeinde anzupassen.⁵¹

Tabelle 10: Multivariate Analyse zu den Erklärungsfaktoren unterschiedlicher Verwaltungsdichten in den Gemeinden 2017 (standardisierte β -Koeffizienten)

| Erklärungsfaktoren | Verwaltungsdichte 2017 (Anzahl Angestellte pro 1 000 Einwohnenden) |
|---|---|
| <i>Kultur- und Sprachregion</i> | |
| Sprachregion (1 = italienisch) | .184** |
| <i>Bevölkerungsgröße</i> | |
| Einwohnerzahl (LN) | .237** |
| Veränderung 2010–2017 in % | -.126** |
| <i>Dezentralisierung/Aufgabenorganisation</i> | |
| Gemeindeautonomie | .095* |
| Aufgabenumfang (eigene Aufgaben) | .106** |
| Outsourcing | -.030 |
| <i>Finanzielle Situation</i> | |
| Verschuldungssituation (1 = zugenommen) | -.044 |
| Finanzielle Mittel | -.058* |
| N | 1 515 |
| F-Statistics | 331.517*** |
| R ² adj. | .139 |

Bemerkungen: OLS Regression, standardisierte Beta-Koeffizienten (Koeffizienzwerte lassen sich miteinander vergleichen), Konstante des unstandardisierten Modells: -1.793^* . Signifikanzebenen: * $p < 5\%$, ** $p < 1\%$.

Die Effekte der Dezentralisierung respektive Aufgabenverteilung sind vergleichsweise geringer als die bisher diskutierten Determinanten (vgl. Tabelle 10). Der Wertebereich der ermittelten Koeffizienten bewegt sich von $.095$ bis $.106$. Die wahrgenommene Gemeindeautonomie als Indikator der Dezentralisierung ist signifikant positiv ($p < .05$). Mit steigendem Autono-

⁵¹ Im Idealfall könnten die Verwaltungen das Bevölkerungswachstum mit den bestehenden Ressourcen bewältigen, was unter Umständen ein Hinweis auf mögliche Effizienzgewinne wäre, sofern die Qualität und der Umfang der Leistungen dieselben blieben.

miegrad gegenüber den übergeordneten Staatsebenen wächst auch die lokale Personaldichte. Dieses Resultat deutet darauf hin, dass die Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden eine relevante Erklärungsgröße ist, auch unter Berücksichtigung weiterer Determinanten.

Als bedeutend erweist sich das Aufgabenspektrum der Verwaltung, das mit zunehmender Breite mehr Personal auf 1 000 Einwohnende bedingt. Das gilt vor allem auch für Städte, deren Leistungsangebot oftmals von der Bevölkerung umliegender Gemeinden genutzt wird. Der Einfluss des Aufgabenumfangs ist auf einem Niveau von einem Prozent ($p < .01$) hoch signifikant. Allerdings lässt sich einwenden, dass bei zusätzlichen Aufgaben nicht automatisch mehr Personalressourcen erforderlich sind, wie dies eine Studie zu 103 kreisfreien Städten in Deutschland zeigt (Holler et al. 2017: 15). Sie stellt den (linearen) Zusammenhang zwischen Personalthöhe und Breite des Aufgabenspektrums infrage, da ein größeres Angebot bis zu einem gewissen Grad auch mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden kann. Kein Einfluss geht hingegen von der Auslagerung von Aufgaben (Outsourcing) aus, wie im Modell in Tabelle 10 ersichtlich ist.

Für die Hypothese, wonach eine gute Finanzlage die Verwaltung zu einer Anstellung von zusätzlichen Mitarbeitenden verleitet, findet sich keine statistische Evidenz. Vielmehr weisen die Resultate in Tabelle 10 darauf hin, dass auch dann, wenn genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, die Personaldichte eher etwas ab- als zunimmt (Koeffizient -0.058 , hoch signifikant $p < .05$). Die Verschuldungssituation der Gemeinde hingegen hat keinen Einfluss. Diese Befunde stehen etwas im Widerspruch zu der erwähnten Studie von Holler et al. (2017), die zum einen eine positive Ertragslage als wichtige Bestimmungsgröße höherer Personaldichten in kreisfreien Städten in Deutschland ermittelt (Holler et al. 2017: 22). Andererseits wird ein Zusammenhang zwischen Verschuldungsgrad und Personaldichte identifiziert.

Insgesamt zeigen die Befunde, dass eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren die Unterschiede in den lokalen Verwaltungsdichten begründen können, wobei der Gemeindegröße, der Bevölkerungsentwicklung sowie der italienischen Kultur- und Sprachregion eine besondere Relevanz zukommt. Allerdings vermag das Modell in Tabelle 10 gerade einmal 13,9 Prozent (R^2 adjusted: .139) der Varianz der kommunalen Verwaltungsdichte erklären. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass weitere, hier nicht berücksichtigte De-

terminanten bestimmend sind, wie zum Beispiel Kosteneinsparungen, Abbaumaßnahmen, Kürzungen im Personalbereich oder Gemeindefusionen.⁵²

2.3. Die Entwicklung des Personalbestandes

Nachdem sich die Studie ausführlich den aktuellen Mitarbeiterzahlen gewidmet hat, richtet sich nun der Fokus auf die Entwicklung der Personalbestände in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Verlässliche Daten, die einen Vergleich der Mitarbeiterzahlen über einen längeren Zeitraum hinweg erlauben, finden sich nur begrenzt. Anhand der Antworten aus den Gemeindeschreiberbefragungen der Jahre 2005 und 2017 kann jedoch eine Tendenz über zwei Dekaden abgeleitet werden. Diese wird um vergleichbare Beschäftigungszahlen in den Gemeindeverwaltungen ergänzt, die das Bundesamt für Statistik für den Zeitraum von 2011 bis 2017 zur Verfügung stellen kann.⁵³

2.3.1. Entwicklung des Personalbestandes seit 1995: Trendanalyse

Die Datenanalyse der Gemeindeschreiberbefragungen belegt einen klaren Trend hin zu mehr Verwaltungsangestellten in den Gemeinden. In der Umfrage von 2017 haben 60,4 Prozent (N = 1 741) der Gemeindeschreiber angegeben, die Stellenprozentage in der kommunalen Verwaltung in den letzten zehn Jahren erhöht zu haben. Dieser Anteil war in der Umfrage von 2005 wesentlich geringer: 45,4 Prozent der Befragten (N = 2 094) verzeichneten damals einen Personalzuwachs im Zeitraum von 1995 bis 2005. Gleichzeitig blieb die Quote der Gemeinden, die Personal abgebaut hat, in beiden Dekaden praktisch identisch auf einem Niveau von rund 10 Prozent.⁵⁴ Der

52 In einer umfassenden Betrachtung der lokalen Verwaltungsdichte müssten auch Daten zu Auslagerungen von Personal und Verwaltungsaufgaben in öffentlich-rechtliche oder private juristische Personen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeitsgefäßen einbezogen werden. Dazu liegen auf Gemeindeebene noch keine detaillierten Zahlen für die Schweiz vor.

53 Zahlen zur Beschäftigung im lokalen öffentlichen Sektor (Kernverwaltung, Bildungswesen, Spitäler, öffentlich-rechtliche Anstalten) werden seit 2005 auch im Rahmen der Gemeindeschreiberbefragungen erhoben. Allerdings beteiligen sich die großen Städte weniger oft an der Umfrage, was zu Verzerrungen führen kann. Zudem sind bei vereinzelten Stichproben wenig kohärente Personalangaben festgestellt worden, weshalb die Umfragedaten nicht verwendet werden.

54 Gemeindeschreiberbefragungen 2005 (52) und 2017 (53): *Wie hat sich der Personalbestand (nach Stellenprozent) in den letzten 10 Jahren verändert?* 1 = zugenommen, 2 = gleich geblieben, 3 = abgenommen.

Ausbau der Verwaltungsapparate dürfte vielerorts vor allem auf das erhebliche Bevölkerungswachstum in der Schweiz der letzten zwei Jahrzehnte zurückzuführen sein. Wie oben erwähnt, ist die Verwaltungsgröße in hohem Maße von der Einwohnerzahl abhängig. Während das Bevölkerungswachstum im Zeitraum von 1995 bis 2005 mit einem Anstieg von 7,1 Millionen auf 7,6 Millionen (+5,6 %) relativ moderat ausfiel, zeigte sich ein relativ starkes Wachstum in der Folgeperiode (2007 bis 2017) von 7,6 Millionen auf rund 8,4 Millionen (+10,5 %) Einwohnende in der Schweiz (BFS 2017b).

Von dieser Entwicklung sind die Gemeinden allerdings sehr unterschiedlich betroffen. Während in Städten und Agglomerationen erhebliche Zuwachsraten zu verzeichnen sind, kämpfen oftmals abgelegene, meist sehr kleine Gemeinden in Berg- und Landregionen mit einem Bevölkerungswachstum. Dies scheint sich in der Personalentwicklung in den Verwaltungen widerzuspiegeln. Rund 80 bis 90 Prozent der großen Gemeinden und Städten mit 5 000 bis 50 000 Einwohnenden gaben in der Gemeindeschreiberbefragung 2017 an, ihre Verwaltungen in den letzten zehn Jahren erweitert zu haben.⁵⁵ In den sehr kleinen Gemeinden bis 499 Einwohnenden hingegen haben weniger als 40 Prozent die Personalbestände erhöht. In mittleren Gemeinden im Bereich von 500 bis 4 999 Einwohnenden liegt dieser Anteil bei 50 bis 70 Prozent. Am häufigsten wurden Stellenprozente in kleinen und sehr kleinen Gemeinden (250 bis 1 999 Einwohnende) abgebaut. Etwas mehr als jede Zehnte von ihnen gibt an, ihr Personal reduziert zu haben. Neben der Veränderung der Bevölkerungsgröße können weitere Faktoren für die Zu- oder Abnahme der Beschäftigten ausschlaggebend gewesen sein. In einer kleinen Verwaltung mit wenigen Mitarbeitenden hat die Anpassung von Stellenprozente substantziellere Budgetfolgen als in einer großen Stadtverwaltung. Zudem ist die Aufgabenerfüllung durch stärkere Vorgaben von Bund und Kantonen komplexer und die Anspruchshaltung der Bürgerinnen und Bürger größer geworden, was ebenfalls mancherorts zu einer Aufstockung der Personalressourcen geführt haben könnte.

Interessant sind die unterschiedlichen Entwicklungen in den Sprachregionen. Während in der Deutschschweiz in beiden Zeiträumen rund die Hälfte der Gemeinden den Personalbestand erweitert hat, erhöhten viele Westschweizer und Tessiner Kommunalverwaltungen ihre Mitarbeiterzahl vor allem in der Periode von 2007 bis 2017, und zwar, ähnlich wie in der Deutschschweiz, in 62,3 Prozent (N = 488) respektive 62,7 Prozent (N = 102) der Fälle. Gleichzeitig sagen in den lateinischen Gebieten nur noch vereinzelte Gemeinden, dass sie ihr Personal reduziert haben, was darauf

55 Gemeindeschreiberbefragung 2017 (Frage 53): 5 000–9 999: 88,7 %, 10 000–19 999: 81 %, 20 000–49 999: 90,6 %.

hindeutet, dass das Wachstum vor allem auch in diesen Regionen stattgefunden hat.⁵⁶ Die Zeit der Stagnation der Personalbestände scheint damit vorerst vorbei zu sein.

2.3.2. Veränderung des Personalbestands: Anzahl der Mitarbeitenden

Die bisher diskutierten Resultate lassen keine Rückschlüsse auf das Ausmaß des Personalwachstums in Form der Anzahl der Mitarbeitenden zu. Anhand vergleichbarer Beschäftigtenzahlen, die das BFS für die Periode von 2011 bis 2017 zur Verfügung stellt, kann die Entwicklung der konkreten Personalbestände der letzten Jahre aufgezeigt werden.⁵⁷ Die Resultate in Tabelle 11 bestätigen grundsätzlich den oben diskutierten Trend zu mehr Mitarbeitenden in kommunalen Verwaltungen. Der Bestand an Vollzeitäquivalenten ist seit 2011 um rund 5 000 gestiegen, was einem Zuwachs um rund 5,5 Prozent entspricht. Die Verwaltungen sind zudem im Durchschnitt mit inzwischen 43,0 Mitarbeitenden etwas größer geworden. Allerdings ist die Verdichtungsrate gleichzeitig etwas gesunken, und zwar von 11,5 Angestellte im Jahr 2011 auf 11,2 Angestellte im Jahr 2017. Im Jahr 2013 lag sie mit einem Wert von 11,0 sogar noch etwas tiefer. Dies legt nahe, dass die Verwaltungen offensichtlich weniger stark erweitert und ausgebaut wurden, als die Bevölkerung im Verhältnis in den letzten Jahren zugenommen hat. Dies könnte wiederum auf den bereits erwähnten Verzögerungseffekt hinweisen. Oftmals braucht es Zeit, bis die Verwaltungskapazitäten an die veränderten Gegebenheiten angepasst sind. Aus diesem Grund scheint die Verdichtungsrate seit 2013 auch wieder leicht zu steigen, wie aus Tabelle 11 hervorgeht.

Interessant ist der Vergleich der Verdichtungsrate der Schweiz mit derjenigen der Kernverwaltungen in Deutschland. Diese lag im Jahr 2014 bei 13,5 Mitarbeitenden und somit etwas über dem Wert der Schweizer Gemeinden. Zuvor war aufgrund zahlreicher Personalabbauprogramme der Dichtewert in den deutschen Kommunen von 15,7 im Jahr 1998 auf zwischenzeitlich 12,7 im Jahr 2007 gesunken. Seither stieg er jedoch wieder auf 13,5 Mitarbeitende je 1 000 Einwohner im Jahr 2014 (Holler et al. 2017: 16).

56 Zeitraum 2007–2017 (Befragung 2017, Frage 53): französisch: 4,1 % (N = 488); italienisch: 2,0 % (N = 102).

57 Die Vollzeitäquivalente sind erst ab 2011 im STATENT vergleichbar, da die Erhebungen des BFS zuvor auf der Eidgenössischen Betriebszählung basierten (BFS 2015).

Tabelle 11: Gesamtentwicklung der Vollzeitäquivalente in den Gemeindeverwaltungen von 2011 bis 2017⁵⁸

| Jahr | Total Angestellte | Durchschnitt pro 1000 Einwohnenden | Durchschnitt pro Verwaltung | In % des öffentlichen Sektors | In % der Gesamtbeschäftigung | N |
|------|-------------------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------|
| 2011 | 90 287,2 | 11,5 | 37,5 | 15,9 % | 2,5 % | 2 408 |
| 2013 | 89 784,4 | 11,0 | 38,2 | 16,2 % | 2,4 % | 2 352 |
| 2015 | 92 329,9 | 11,1 | 40,3 | 16,2 % | 2,4 % | 2 289 |
| 2017 | 95 036,0 | 11,2 | 43,0 | 16,4 % | 2,4 % | 2 212 |

Quelle: BFS 2021b, 2018.

Vergleicht man die Entwicklung der kommunalen Personalbestände mit der allgemeinen Beschäftigungstendenz im öffentlichen Sektor der Schweiz, so lässt sich ein gegensätzlicher Trend feststellen. Während der überwiegende Teil der Gemeinden und Städte nach eigenen Angaben die Personalressourcen erweitert hat, zeigen aktuelle Statistiken des BFS, dass die Vollzeitstellen im Staatsektor von 2011 bis 2015 leicht rückläufig sind (Ladner 2018: 48). Dies wird in Tabelle 11 an dem steigenden Anteil der Gemeindeangestellten innerhalb des öffentlichen Sektors von 15,9 Prozent im Jahr 2011 auf 16,4 Prozent im Jahr 2017 deutlich. Gegenüber den Kantonen hat die Bedeutung der Gemeinden als Dienstherr in den letzten Jahrzehnten vielerorts abgenommen, obwohl die Personalzahlen gestiegen sind. Ladner (2018) führt dies insbesondere auf den Zuwachs im Bildungs- und Gesundheitswesen zurück, der vor allem auf der Ebene der Kantone zu beobachten ist. In Bezug auf die Gesamtbeschäftigung in der Schweiz (in Vollzeitäquivalenten) blieb der Anteil der kommunalen Staatsangestellten seit 2011 nahezu unverändert bei einem Wert von 2,4 Prozent.

2.4. Einschätzung der Ressourcensituation in den Verwaltungen

Verwaltungen sind in der Produktion von staatlichen Gütern und Leistungen auf unterschiedliche Ressourcen angewiesen, allen voran auf ihre Mitarbeitenden. Wie im vorherigen Kapitel aufgezeigt, haben zahlreiche Ver-

58 Seit 2011 arbeitet das BFS zur Messung der VZAE im öffentlichen Sektor mit den Daten aus der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Dies erlaubt es, einen kohärenten Vergleich der Personalentwicklung in den kommunalen Verwaltungen anzustellen. Zuvor wurden im Rahmen der Eidgenössischen Betriebszählung (BZ) für die Jahre 2001, 2005 und 2008 die Beschäftigungszahlen erhoben. Aufgrund mehrerer Änderungen bei den Definitionen und Messmethoden lassen sich die STATENT-Ergebnisse nicht mit den BZ-Ergebnissen vergleichen (BFS 2015: 7).

waltungen in der Schweiz ihre Personalkapazitäten in den letzten Jahren erweitert. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die personelle Ausstattung heute angemessen ist, damit die Gemeindeverwaltungen ihre staatlichen Aufgaben adäquat erfüllen können. Weiter interessiert es, wie es um die Personalsituation im Vergleich zu anderen wichtigen Verwaltungsressourcen bestellt ist.

Neben genügend Personal bildet ein adäquates Maß an Fachwissen eine wichtige Voraussetzung, damit die öffentlichen Aufgaben eigenständig und in der erforderlichen Qualität erbracht werden können. Die Verwaltung muss in der Lage sein, unter anderem Baugesuche und Sozialhilfeanträge gesetzeskonform zu prüfen sowie das Gemeindevermögen nachhaltig zu verwalten. Während in Stadtverwaltungen eigens Experten und Spezialisten für die einzelnen Sachgebiete zuständig sind, müssen sich in kleinen Verwaltungen Mitarbeitende mit mehreren Themen auseinandersetzen. Ein weiterer Schlüsselfaktor bilden ausreichend vorhandene Finanzmittel. Fehlt die monetäre Basis, lässt sich weder das erforderliche Personal noch die notwendige Expertise und die Infrastruktur beschaffen, damit eine Verwaltung ihre Aufgaben in angemessener Weise erfüllen kann.

Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen und anspruchsvoller Aufgaben wurden deshalb die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nach fehlenden Ressourcen hinsichtlich des Personals, der Fachkenntnisse und der Finanzen befragt. Die Antworten zeigen insgesamt, dass diese Ressourcen in den meisten Fällen ausreichend vorhanden sind. Der Aussage, wonach es der Verwaltung an notwendigem Personal fehlt, stimmten die Gemeindeschreiber eher nicht zu. Sie antworteten im Durchschnitt mit einem Wert von 2,5 (N = 1 722) auf einer Skala von 1 = *trifft überhaupt nicht zu* bis 5 = *trifft völlig zu*. In allen drei Sprachregionen haben die Verwaltungskader der Antwort auf diese Frage eine nahezu identische Punktzahl vergeben.⁵⁹ Die Verwaltungen sind offensichtlich vielerorts mit den angemessenen Personalressourcen ausgestattet. Es scheint, als hätte der Zuwachs an Mitarbeitenden zu dieser Situation beigetragen, obschon Vergleichswerte zu dieser Frage aus der Vergangenheit fehlen.

Die finanzielle Lage wird ähnlich positiv eingeschätzt: Der Behauptung, dass es an notwendigen Finanzmitteln fehlt, wird in der Tendenz nicht zugestimmt. Im Durchschnitt vergeben die Verwaltungskader 2,4 Punkte (N = 1 733) auf einer 5er-Skala (5 = *trifft völlig zu*). Die Verwaltungen sind nach eigener Beurteilung folglich mit genügend Finanzmitteln ausgestattet. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass sie aufgrund der positiven

⁵⁹ Deutschschweiz: 2,36 (N = 1148), Westschweiz: 2,37 (N = 477), italienische Schweiz: 2,47 (N = 97).

Konjunkturlage in der Schweiz und der damit verbundenen beständigen Steuereinnahmen keine größeren finanziellen Probleme feststellen. Die italienischen Gemeinden negieren fehlende Geldmittel mit einem Wert von 2,2 (N = 97) und damit am deutlichsten im Vergleich zur Deutsch- und Westschweiz. Tessiner Verwaltungseinheiten sehen sich neben dem Personal auch hinsichtlich der Finanzmittel überdurchschnittlich gut ausgestattet.⁶⁰

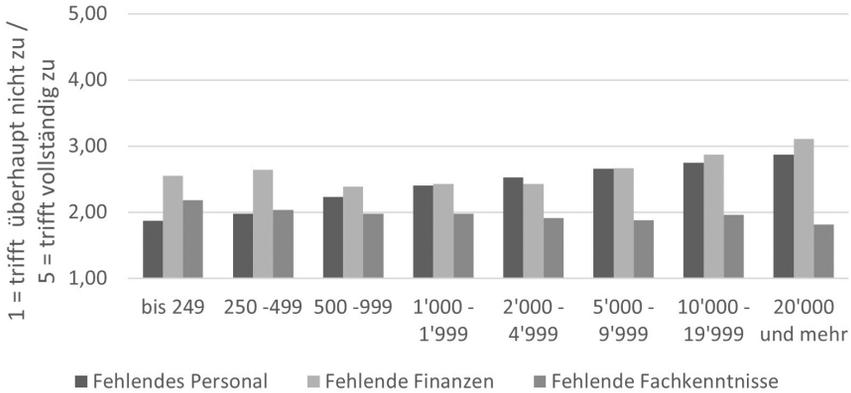
Die Situation bei den Fachkenntnissen wird besonders positiv beurteilt. Die Behauptung, dass es den Verwaltungen an Expertise mangelt, findet wenig Zuspruch mit einem Wert von 2,0 (N = 1 716) von maximal 5,0 Punkten (*trifft völlig zu*). Besonders verneint wurde diese Aussage von den Deutschschweizer Gemeinden (Mittelwert 1,84, N = 1 144). In der Westschweiz liegt diese Bewertung leicht über dem Schweizer Mittel von 2,0.⁶¹ Die französischsprachigen Gemeinden schätzen sich etwas weniger kompetent ein im Vergleich zu den anderen Sprachregionen. Im Unterschied zur Personal- und Finanzsituation betrifft die Selbsteinschätzung bezüglich des Fachwissens den Gemeindeschreiber oftmals selbst, weshalb nicht auszuschließen ist, dass die Antworten etwas zu positiv ausgefallen sind.

Interessant ist die Betrachtung der Ressourcensituation entlang der Gemeindegröße, da erhebliche Unterschiede erwartet werden können. Die Resultate in Abbildung 6 zeigen, dass mit zunehmender Bevölkerungszahl die Personalsorgen der Gemeindeschreiber steigen. Dies ist insofern beachtlich, da gerade die größeren Gemeinden in den letzten zehn Jahren mehr Mitarbeitende eingestellt haben. In Kleinstgemeinden bis zu 499 Einwohnenden mit geringer Erweiterung des Verwaltungspersonals, in denen vielfach nur ein bis zwei Mitarbeitende tätig sind, besteht hingegen nach eigenen Aussagen der kleinste Personalmangel. Offensichtlich scheint ein gewisses Allroundersystem nach wie vor zeitgemäß zu sein, um die erforderlichen Verwaltungsaufgaben einer Kleinstgemeinde bewältigen zu können.

60 Deutschschweiz: 2,50 (N = 1 143), Westschweiz: 2,60 (N = 478).

61 Westschweiz: 2,22 (N = 475), italienische Schweiz 2,09 (N = 97).

Abbildung 6: Selbsteinschätzung der Ressourcensituation in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen in Bezug auf fehlendes Personal sowie fehlende Finanzen und Fachkenntnisse



Quelle: BFS 2017b, Gemeindebefragung 2017 (Frage 54): Konkrete Probleme der Gemeindeverwaltung: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen? Bemerkungen: N_{min} 32, N_{max} 425.

Auch in Bezug auf die Fachkenntnisse fühlen sich die kleinen Verwaltungen ausreichend ausgestattet (vgl. Abbildung 6), auch wenn sie in der Regel eine Vielzahl an Aufgaben zu erfüllen haben. Mit dem fehlenden Fachwissen verhält es sich insgesamt gerade umgekehrt zu den personellen Mitteln: Je größer die Gemeinde ist, desto geringer ist die Relevanz dieses Problems (vgl. Abbildung 6). In gut ausgebauten, professionalisierten Verwaltungen besteht erwartungsgemäß kein Mangel an Expertise. Hingegen werden knappe finanzielle Mittel sowohl in den Kleinstgemeinden mit bis zu 499 Einwohnenden als auch in Gemeinden und Städten ab einer Größe von 5 000 Einwohnenden stärker wahrgenommen. Der größte Problemdruck zeigt sich in den Städten (ab 20 000 Einwohnenden), obwohl der entsprechende Mittelwert von rund 3,0 im neutralen Bereich der 5er-Skala zu liegen kommt. Die weniger optimistische Lagebeurteilung der Stadtschreiber kann auf die etwas intensiveren Budgetdebatten in den Stadtparlamenten zurückgeführt werden: Die Verteilung der öffentlichen Mittel ist je nach Sachgebiet umkämpfter als in kleineren ländlichen Versammlungsgemeinden mit einem oftmals überschaubaren Aufgabenspektrum.

3. Führungs- und Organisationsstrukturen (Führungsmodelle)

Formale Organisationsstrukturen zählen zum Kernbereich organisations-theoretischer Untersuchungen. Sie legen die Rollen sowie das Verhältnis zwischen verschiedenen Positionen oder Bereichen fest und beschreiben somit die Binnenanordnung einer öffentlichen Organisation, wie zum Beispiel einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung (Christensen et al. 2007: 24). Diese formalen Normen und Strukturen werden in der Regel in Organigrammen, Handbüchern, Weisungen oder Regelwerken festgehalten. Die Architektur von Organisationen kann nach Mintzberg (1992, 2009) grundsätzlich anhand von drei Dimensionen unterschieden werden: 1) dem Schlüsselbereich des Erfolgs oder Misserfolgs einer Organisation, wie zum Beispiel der strategischen Ebene, dem operativen Kern oder dem mittleren Kader, 2) dem Koordinationsmechanismus (z. B. Hierarchie, Standardisierung, gegenseitige Anpassung) sowie 3) der vertikalen und horizontalen Zentralisation.

Die Frage nach den geeigneten Führungs- und Organisationsstrukturen in Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zum einen fordern NPM-orientierte Reformansätze strukturelle Veränderungen, indem strategische und operative Aufgaben getrennt, Hierarchieebenen abgebaut und die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung an die Verwaltungseinheiten delegiert werden. Dadurch soll das Verwaltungshandeln effizienter und effektiver gestalten werden (Schedler & Proeller 2011: 93).

Andererseits wird in jüngerer Vergangenheit, hauptsächlich in der Deutschschweiz, die Frage nach geeigneten Führungsmodellen in den Gemeinden verstärkt diskutiert (Dlabac et al. 2014; Aschwanden 2014). In den vielerorts bestehenden Milizsystemen bekunden zahlreiche Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten, für die vakanten Exekutivämter, die oftmals ehrenamtlich oder in Teilzeit ausgeübt werden, ausreichend qualifizierte Kandidaten zu finden (Ladner 2019). Um dieser weitverbreiteten Problematik begegnen zu können und die Milizämter attraktiver zu gestalten, wird eine Reihe von Maßnahmen angestrebt, wie zum Beispiel die Reduktion der Sitzzahl lokaler Regierungen, die Aufstockung von Teilzeitarbeit oder die Erhöhung von Entschädigungen der Gemeinderäte (Ladner 2019; Dlabac et al. 2014). Im Fokus stehen insbesondere auch strukturelle Anpassungen in der Gemeinde- und Verwaltungsführung. Diese organisatorischen Maßnahmen zielen im Grundsatz darauf ab, die Exekutiven so weit wie möglich vom operativen Verwaltungsgeschäft zu entlasten und somit die zeitliche Belastung, welche die Milizämter mit sich bringen, zu reduzieren. Darüber hinaus soll der vermehrte Fokus auf die politisch-strategischen Aufgaben der

Gemeinderäte die Attraktivität des lokalen Exekutivamtes erhöhen (Kanton Aargau 2016: 2).

In der Schweizer Gemeindeliteratur werden grundsätzlich vier Grundtypen von Führungsmodellen unterschieden: das CEO-Modell, das Geschäftsleitungsmodell, das Delegiertenmodell und das operative Modell. Je nach Lesart entsprechen sie idealtypischen oder beobachtbaren Organisationsstrukturen (Freitag et al. 2019: 140; Bürkler & Lötscher 2014; Dlabac et al. 2014). Diese vier Modelle werden zudem in den Gemeindeleitfäden der Kantone Aargau und Luzern als Varianten in jeweils etwas anderer Form zur Ausgestaltung der Gemeindeorganisation empfohlen (VLG 2005; Kanton Aargau 2016). Nachfolgend wird an diese Literatur angeknüpft, indem die vier Grobmodelle als Analyserahmen dienen. Es soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern sie sich schweizweit empirisch identifizieren lassen und wie stark sie in den Städten- und Gemeinden in den verschiedenen Sprachregionen verbreitet sind. Dadurch lassen sich die bestehenden Erkenntnisse erweitern respektive vertiefen. Die bisherige Forschung beschränkt sich vorwiegend auf Gemeinden bestimmter Kantone oder auf die Deutschschweiz.

Bei der Wahl der internen Organisationsstrukturen verfügen die Schweizer Gemeinden im europäischen Vergleich über einen relativ hohen Autonomiegrad (Ladner et al. 2016: 20ff.), wobei der Handlungsspielraum von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann.⁶² Die Ergebnisse der Gemeindegliederbefragung 2017 zeigen, dass von diesen Freiheiten reger Gebrauch gemacht wird.⁶³ Rund ein Drittel der Gemeinden (33,2 %, N = 1 865) hat in den letzten fünf Jahren größere Anpassungen bei den Organisationsstrukturen vorgenommen, vor allem in der Deutschschweiz und im Tessin. In der Westschweiz hingegen verzichteten die Gemeinden vielerorts auf Reformen dieser Art.⁶⁴

62 Die Einschränkungen sind teilweise erheblich, so z. B. im Kanton Obwalden, wo die kantonale Verfassung sogar bestimmt, dass die Gemeinderäte für die Personaleinstellung verantwortlich sind. Kantone wie Luzern, Zürich, Uri oder Baselland sind dazu übergegangen, den Gemeinden mehr Freiheiten in der Organisationsgestaltung einzuräumen. Detaillierte Vorgaben wurden aufgehoben (Kanton Luzern) oder es wurde den Exekutiven ermöglicht, mehr Aufgaben und Kompetenzen an die Verwaltung zu delegieren (Oggier 2017).

63 Frage 63: *Wann wurden letztmals größere Anpassungen an der aktuellen Führungs- und Organisationsstruktur ihrer Gemeinde vorgenommen? (Jahreszahl angeben)*

64 Gemeindeanteile pro Sprachregion mit größeren Anpassungen der Organisationsstrukturen (Frage 63, letzte 10 Jahre): Deutschschweiz: 56,0 % (N = 1 203), französische Schweiz: 36,0 % (N = 511), italienische Schweiz: 54,0 % (N = 111).

3.1. Führungsmodelle der Gemeindeverwaltungen

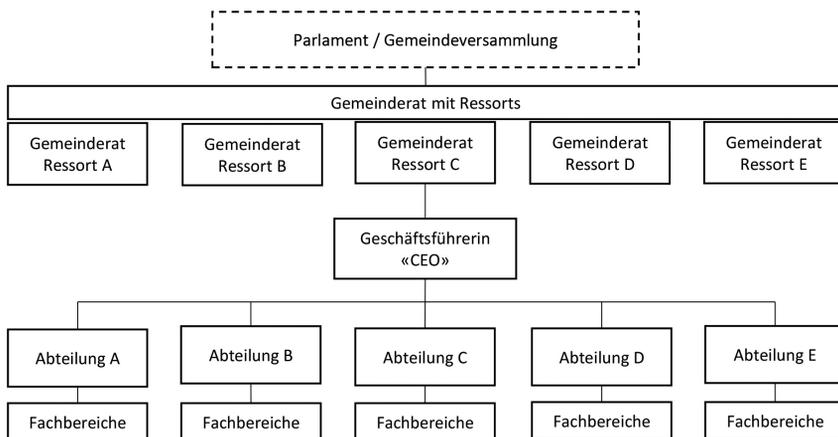
Im Kern behandeln die vier Führungsmodelle die Frage, wie Aufgaben und Kompetenzen zwischen der Regierung und Verwaltung, aber auch zwischen den Mitgliedern der Gemeindeexekutive verteilt werden soll (Freitag et al. 2019: 142; Bürkler & Lötscher 2014: 27). Die nachfolgenden Analysen konzentrieren sich deshalb auf die Führungs- und Organisationsstrukturen der Exekutivebene sowie auf die oberste Leitungsebene der Verwaltung. Hierbei können analytische Überschneidungen zwischen den beiden Ebenen auftreten, gerade wenn es um Fragen der Personalführung geht.

3.1.1. Das Geschäftsführermodell (CEO-Modell)

Kennzeichnend für das Geschäftsführermodell – oder auch CEO-Modell genannt – ist die organisatorische Trennung zwischen der politisch-strategischen Regierungsarbeit und der operativen Verwaltungstätigkeit. Unabhängig vom gewählten Modell gestaltet und vollzieht die Gemeindeexekutive die Politik und befasst sich mit der zukünftigen Entwicklung einer Gemeinde (Ladner 2019). Der Regierung obliegt die vorausschauende Führung der Gemeinde, indem sie im politischen Meinungsbildungsprozess durch Kompromisse und Konsens Mehrheiten für ihre Politik beschafft. Die Exekutive stellt zudem die effiziente und effektive Leistungserbringung sowie eine klare Aufgaben- und Kompetenzzuweisung sicher.

Im Geschäftsführermodell sollen sich die Gemeinderäte verstärkt auf die strategischen Belange fokussieren können (vgl. Abbildung 7). Sie teilen sich die Aufgaben in einem Ressortsystem auf, ohne jedoch die personelle Führung von Verwaltungskadern zu übernehmen (Freitag et al. 2019: 144). Die politisch-inhaltliche Führung wird durch die Gemeinderäte im Rahmen der Ressortverantwortung wahrgenommen (vgl. auch Verwaltungsleiter-Modell; Kanton Aargau 2016: 13). Zudem kontrolliert der Gemeinderat die Verwaltung zum Beispiel durch ein Controllingssystem.

Abbildung 7: Organigramm des Geschäftsführermodells („CEO-Modell“)



Quellen: Bürkler & Lötcher 2014: 38; Kanton Aargau 2016: 13.

Der Geschäftsführer oder die Geschäftsführerin bzw. CEO ist in diesem Modell für das betriebliche Verwaltungsgeschäft zuständig. Sie oder er wird vom Gemeinderat mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet, damit das operative Geschäft reibungslos funktionieren kann (Bürkler & Lötcher 2014: 29). Die Verwaltungsleiterin oder der Verwaltungsleiter übernimmt die Linienverantwortung für die ihr oder ihm unterstellten Verwaltungskader und Abteilungen. Es ist möglich, dass er oder sie einer Geschäftsleitung vorsteht, die sich aus Verwaltungskadern und Abteilungsleitenden zusammensetzt.

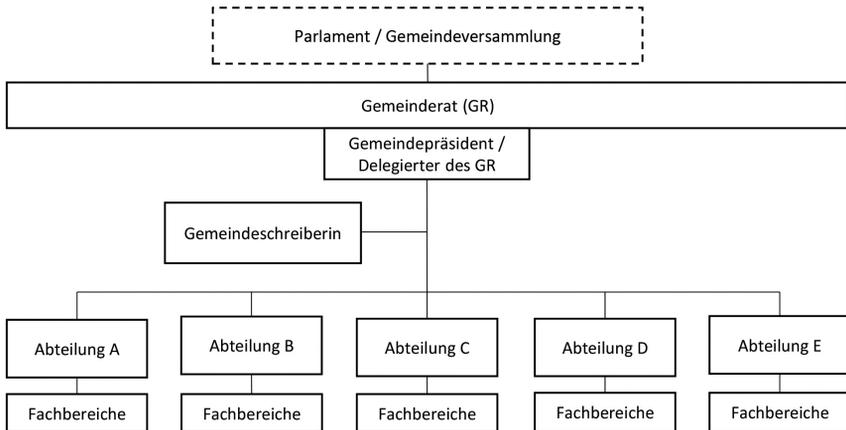
In dem beschriebenen Führungssetting wird die kommunale Regierung somit weitgehend von den operativen Belangen des Verwaltungsalltags abgeschirmt. Dadurch sollen die Arbeitspensas der Gemeinderäte reduziert und eine konsequente Teilung zwischen strategischen und operativen Aufgaben erreicht werden (Bürkler & Lötcher 2014: 29). In der Rolle des Geschäftsleitenden ist oftmals der oder die Stadt- oder Gemeindegeschreiber/-in anzutreffen. Verschiedentlich werden auch speziell Verwaltungsleitende oder Manager als Geschäftsführer/-in angestellt. In einem solchen Fall übernimmt der Gemeindegeschreiber in der Regel die Funktion einer Stabsstelle.

3.1.2. Das Delegiertenmodell

Dem CEO-Modell sehr ähnlich ist das Delegiertenmodell (vgl. Abbildung 8). Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass hier die operative Verwaltungsführung an ein Mitglied der Exekutive übertragen wird (Freitag et al. 2019: 146). Die Linienverantwortung der Verwaltung liegt somit bei einer politisch gewählten Person. In diesem Organisationsprinzip ist der delegierte Gemeinderat zeitlich und fachlich stark ausgelastet. Er nimmt eine Doppelrolle ein, da er einerseits die politischen und strategischen Belange verantwortet. Andererseits leitet er das Verwaltungsgeschäft, weshalb sich die strategischen und operativen Tätigkeiten kaum trennen lassen (Kanton Aargau 2016: 10). Oftmals ist die Stelle des Delegierten nur in einem Vollzeitpensum zu bewältigen. Die übrigen Gemeinderäte werden hingegen entlastet, da sie sich vollständig auf die normativ-strategische Ebene konzentrieren können. Ihre Arbeitspensum sind in der Regel wesentlich geringer (Bürkler & Lötscher 2014: 34). In Kantonen wie St. Gallen, Thurgau oder Neuchâtel wird die Rolle des Delegierten häufig durch den Gemeindepräsidenten wahrgenommen, der oftmals als einziges Exekutivmitglied in einem Vollzeitpensum angestellt ist. Die Gemeindepräsidenten haben in diesem Modell somit ein besonders großes Gewicht in der Führung Gemeinde.⁶⁵

⁶⁵ Gemeindepräsidenten haben eine starke Stellung in der Politik, nicht nur aufgrund ihrer Sonderfunktion als kommunale Vorsteher, sondern auch, weil sie direkt vom Stimmvolk in ihr Amt gewählt werden im Gegensatz zum Bundespräsidenten oder den kantonalen Regierungspräsidenten (Ladner 2019).

Abbildung 8: Organigramm des Delegiertenmodells (ohne feste Ressortzuteilung im Gemeinderat)⁶⁶



Quelle: Bürkler und Lötscher 2014: 33.

Der zweite Unterschied zum CEO-Modell besteht darin, dass im Delegiertenmodell den Gemeinderäten in der Regel keine festen Ressorts zugewiesen werden. Mit strategischen Fragen und der Steuerung der Gemeinde beschäftigten sie sich deshalb gemeinsam, weshalb es auch als Verwaltungsratsmodell bezeichnet wird (Bürkler & Lötscher 2014: 33; Kanton Aargau 2016: 10). Dem Stadt- und Gemeindeschreiber indes fällt häufig die Rolle des Stabsstellenleiters zu. In dieser Funktion unterstützt er den Verwaltungsleiter (Gemeinderatsmitglied) und teilweise auch den Gemeinderat in der Führung der Gemeinde und deren Verwaltung.

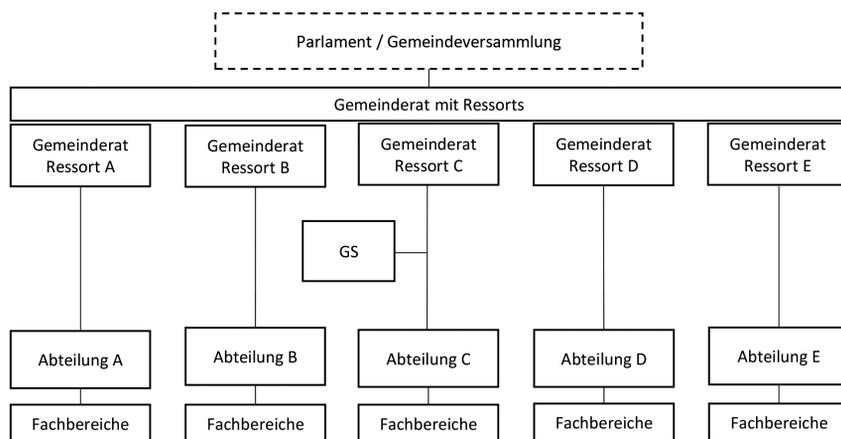
3.1.3. Das Geschäftsleitungsmodell

Im Geschäftsleitungsmodell bildet die Exekutive das Leitungsgremium der Verwaltung. Der Gemeinderat ist für die strategische Führung und Steuerung sowie die Verwaltungskontrolle zuständig. Den Gemeinderäten werden wiederum feste Ressorts zugeteilt. Im Gegensatz zu den bisherigen Modellen tragen die Exekutivmitglieder innerhalb ihrer Ressorts neben der politischen und fachlichen Verantwortung auch die direkte Linienverantwortung.

⁶⁶ Im Leitfaden des Kantons Aargau wird auch ein Delegiertenmodell diskutiert, das analog dem CEO-Modell von einer festen Ressortzuteilung im Gemeinderat ausgeht (vgl. Kanton Aargau 2016: 9).

wortung der Verwaltungskader und -mitarbeitenden (vgl. Abbildung 9). Die Bereichs- und Abteilungsleiter wiederum sind mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet, um das operative Tagesgeschäft eigenständig zu bewältigen (Bürkler & Lötscher 2014: 35). In der Regel arbeiten die Gemeinderäte in einem höheren Arbeitspensum und die Aufgaben werden nach strategischen und operativen Gesichtspunkten zwischen dem Departementsvorsteher und seinem Führungspersonal aufgeteilt. Dem Gemeindeschreiber kommt in der Regel eine Stabsfunktion zu, in der er die Führungsunterstützung der Gemeinderatsmitglieder sicherstellt.

Abbildung 9: Organigramm des Geschäftsleitungsmodells



GS=Gemeindeschreiberin

Quelle: Bürkler & Lötscher 2014: 35.

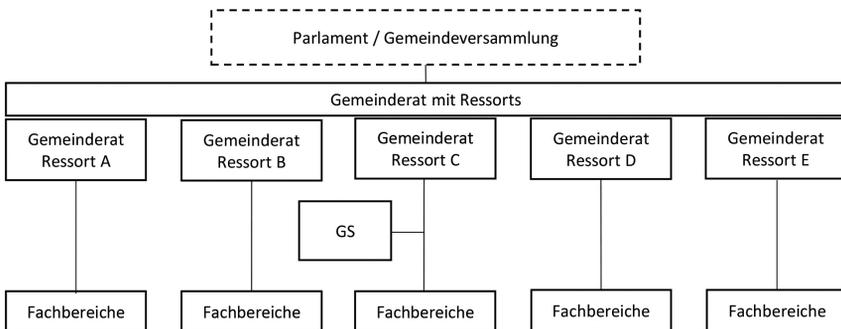
Dieses Geschäftsleitungsmodell bietet sich vor allem für größere Gemeinden und Städte sowie kantonale Verwaltungen an, in denen die Verwaltungsorganisation sehr ausdifferenziert und die Regierungämter häufig professionalisiert sind. Vom Modell in Abbildung 8 zu unterscheiden ist das Geschäftsleitungsmodell auf operativer Ebene (vgl. Kanton Aargau 2016: 11). In Letzterem wird ein operatives Leitungsgremium gebildet, das aus Bereichs- und Abteilungsleiter besteht. Dieses Gremium kann durch den CEO (Geschäftsführer oder Gemeindeschreiber), den Delegierten des Gemeinderates oder auch durch die Gemeinderäte in ihren Ressorts geleitet werden.

Es ist daher möglich, dass diese Art der betrieblichen Geschäftsleitung in allen bisher besprochenen Modellen eine zusätzliche Variante darstellt.

3.1.4. Das operative Modell

Im operativen Modell verwischen sich die Grenzen zwischen der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit respektive der operativen und der strategischen Ebene erheblich (vgl. Abbildung 10). Die Exekutivmitglieder sind nicht nur für die politisch-strategische Gemeindeführung zuständig und übernehmen eine Linienfunktion in der Verwaltung. Sie arbeiten auch als administrativ vollziehende Organe im operativen Tagesgeschäft aktiv mit und verrichten betriebliche Aufgaben. Dies bedeutet, dass die Gemeinderäte stark in die Verwaltungstätigkeit eingebunden sind, weshalb vertiefte fachliche Kenntnisse vorausgesetzt werden.⁶⁷ Der Gesamtgemeinderat entscheidet zudem über relativ viele operative Fragestellungen. Die Trennung zwischen dem politischen Auftrag, dem Verwaltungshandeln und der Verwaltungskontrolle ist in diesem Modell daher sehr unscharf (Bürkler & Lötscher 2014: 39).

Abbildung 10: Organigramm des operativen Modells



Quelle: Bürkler und Lötscher 2015: 38.

Die Einbindung in den täglichen Verwaltungsbetrieb kann für die Gemeinderatsmitglieder zeitlich sehr anspruchsvoll sein, nicht zuletzt, weil ein hoher Grad an Detailkenntnissen der Verwaltungsarbeit erforderlich ist (Freitag et al. 2019: 148). Die Gemeindekanzlei respektive der Gemeinde-

⁶⁷ Das operative Modell wird aufgrund der starken operativen Einbindung der Gemeinderäte in den Verwaltungsalltag auch als Sachbearbeiter-Modell bezeichnet (Dlabac et al. 2014).

schreiber hat in diesem Modell oftmals die Funktion einer Stabsstelle des Gemeinderats, welche die Gemeinderatssitzungen unterstützt respektive an den Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme teilnimmt (Kanton Aargau 2016: 7).

3.2. Empirische Betrachtung der Führungsorganisation lokaler Verwaltungen

3.2.1. Führungs- und Leitungsorganisation der Exekutiven

Nach Gulick (1937) können sich öffentliche Organisationen grundsätzlich nach verschiedenen Ansätzen horizontal ausdifferenzieren. In der Divisionsstruktur richtet sich die Verwaltung an ihren Kunden respektive den Leistungsbeziehenden aus, zum Beispiel an den Bürgern, den Unternehmen oder den Vereinen. Eine Gliederung kann sich jedoch auch an Funktionen orientieren, etwa dem Finanzwesen, dem Rechtsdienst oder dem Personalmanagement. Im Ressortprinzip wiederum erfolgt die Unterteilung nach Sachbereichen oder Sektoren wie beispielsweise Gesundheit, Soziales, Bildung, Umwelt oder Energie. In der Gemeindebefragung 2017 wurde deshalb erstmalig erhoben, nach welchem Organisationsprinzip die Exekutiven und Verwaltungen der Gemeinden organisiert sind.

Die Resultate heben eine starke Präferenz für das Ressort- oder Departementsprinzip hervor. In rund 96 Prozent der Fälle (N = 1 638) kommt es zur Anwendung. Dies lässt darauf schließen, dass die Exekutive ihre Aufgaben bevorzugt nach Politik- und Sachbereichen, wie zum Beispiel Bauwesen, Soziales, Sicherheit, Umwelt, Energie, Infrastruktur, Kultur oder Sport, aufteilt.⁶⁸ Ein Verzicht auf eine Ressortgliederung, wie es im Delegiertenmodell vorgesehen ist, lässt sich nur in 4 Prozent der Fälle feststellen. Ein genauerer Blick auf diese Ausnahmen fördert zutage, dass die Gemeinden teilweise in einer Art Kommissionsmodell organisiert sind, in dem mehrere Exekutivmitglieder simultan in verschiedenen Sachkommissionen wie Sozial-, Umwelt-, Finanz- oder Energiekommissionen Einsitz nehmen.⁶⁹ In bestimmten Solothurner Gemeinden scheint zudem das Ressortprinzip an seine Grenzen zu stoßen. Die teilweise sehr großen Exekutiven, wie im

68 Die Auswertung erfolgte basierend auf der Gemeindegliederungsbefragung 2017, Frage 56: *Wie ist die Gemeindeexekutive Ihrer Gemeinde organisiert? Antwortkategorien: 1 = nach einem Ressort- resp. Departementssystem, 2 = ohne ein Ressort- resp. Departementssystem, 3 = nach einem anderen System.*

69 Die 4% der Gemeinden, die ohne Ressort- oder Departementsprinzip arbeiten, wurden im Datensatz zuerst identifiziert. Danach wurden einzelne Gemeinden selektiert und auf deren Internetseiten Informationen zum genutzten Führungsmodell zusammengetragen.

Fälle der Stadt Solothurn mit seinem 30-köpfigen Gemeinderat, machen eine solche Gliederung wenig praktikabel.

Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal der Führungsmodelle besteht in der Ausgestaltung der Führungsaufgaben des Gemeindepräsidenten und der Gemeinderäte. Aus den Ergebnissen in Tabelle 12 geht hervor, dass die kommunalen Vorsteher vielerorts Linienverantwortung tragen. In 90,4 Prozent der Fälle sind sie die direkten Vorgesetzten der Gemeindeschreiber, oftmals in der Rolle als Sekretär oder Stabsstellenleiter der Exekutive. In etwas über der Hälfte der Gemeinden (56,7 %) führt der Präsident weitere Verwaltungskader oder Mitarbeitende. In der Westschweiz ist dies häufiger der Fall (87,2 %) als in der Deutschschweiz (43,8 %) und in der italienischen Schweiz (57,3 %). Im Vergleich zu den anderen Sprachgebieten dürfte das Verständnis von Verwaltungsführung in französischsprachigen Gemeinden hierarchischer ausgeprägt sein, da sich Regierungsmitglieder grundsätzlich als direkte Vorgesetzte von Verwaltungsangestellten verstehen, auch wenn sie effektiv keine Linienverantwortung haben. Da nahezu alle Gemeinden nach dem Ressortprinzip organisiert sind, ist es naheliegend, dass die große Mehrheit der Präsidenten (CH: 92,1 %) ein Ressort inhaltlich leitet und mindestens für einen Aufgabenbereich verantwortlich zeichnet, wie zum Beispiel der Bereich Präsidiales (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Führungsaufgaben des/der Gemeindepräsidenten/in – Vergleich der Schweizer Gemeinden nach Sprachregionen (Angaben in Prozent der befragten Gemeinden)

| Führungsaufgaben Gemeindepräsident/-in | Deutsch | Französisch | Italienisch | Schweiz |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Er/sie führt den/die Gemeindeschreiber/-in als Linienvorgesetzter/-vorgesetzte. | 87,5 | 96,9 | 92,0 | 90,4 |
| Er/sie führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzter/-vorgesetzte. | 43,8 | 87,2 | 57,3 | 56,7 |
| Er/sie leitet ein Ressort inhaltlich. | 89,8 | 96,7 | 97,0 | 92,1 |
| Er/sie leitet ausgewählte Geschäfte außerhalb von Ressorts inhaltlich. | 69,9 | 69,3 | 87,1 | 70,7 |
| Fallzahlen (n_{\min} , n_{\max}) | 1 113/1 147 | 453/488 | 93/100 | 1 683/1 750 |

Quelle: Gemeindebefragung 2017, Frage 57: Welche Führungsaufgaben hat der/die Gemeindepräsident/-in? Antwortkategorien: 1 = trifft zu, 0 = trifft nicht zu.

Die Gemeindevorsteher in der Südschweiz führen überdurchschnittlich oft Geschäfte außerhalb ihrer Ressorts inhaltlich (Anteil Gemeinden: 87,1 %, CH: 70,7 %). Im Kanton Tessin sind die Gemeindeexekutiven eher klein (in der Regel fünf Mitglieder), was dazu führen könnte, dass auf jedes Gemeinderatsmitglied allgemein mehr Aufgaben entfallen als in anderen Sprachregionen. In der Deutschschweiz und der Romandie setzen sich die lokalen Regierungen teilweise aus sieben und mehr Sitzen zusammen (Ladner et al. 2013: 23).

Die Führungsaufgaben der übrigen Gemeinderäte unterscheiden sich von denjenigen des Gemeindepräsidenten vor allem dadurch, dass sie in weit weniger Fällen direkte Linienführung übernehmen (in 38 % der befragten Gemeinden, N = 1 743).⁷⁰ In der Westschweiz liegt der Anteil an Gemeinden, in denen die Exekutivmitglieder Verwaltungskader und -mitarbeitende direkt führen, wiederum überdurchschnittlich hoch (in 51,7 % der Gemeinden, N = 443).

Weiter konzentrieren sich die Exekutivmitglieder hauptsächlich auf die fachliche Führung der ihnen zugeteilten Ressorts oder Departemente. Die Leitung von Dossiers außerhalb ihres Aufgabenbereichs übernehmen sie nur in vereinzelt Fällen. Die bisherigen Befunde zu den Exekutiven enthalten Hinweise, wonach in der Deutschschweiz und im Tessin eher das CEO-Modell anzutreffen ist. In der Romandie hingegen scheint das Geschäftsleitungsmodell eher verbreitet zu sein, in dem die Exekutiven häufiger direkte Personalverantwortung übernehmen. Die Gemeindepräsidenten sind oftmals die direkten Vorgesetzten von Gemeinbeschreibern und Verwaltungskadern, was ein Beleg für die Präsenz des Delegiertenmodells sein könnte. Allerdings wird nahezu in allen Gemeinden im Ressortprinzip regiert, was wiederum gegen eine Verbreitung dieses Modells spricht.

Das operative Modell geht davon aus, dass die Exekutiven – neben fachlichen und personellen Führungsaufgaben – auch betriebliche Verwaltungsaufgaben im Tagesgeschäft erfüllen müssen. In der Befragung gaben Gemeinbeschreiber darüber Auskunft, ob die Exekutiven und der Gemeindepräsident in der Verwaltung administrative Arbeiten verrichten. Den Umfrageergebnissen zufolge kommt dieses Organisationsprinzip in der Deutschschweiz am ehesten im Kanton Luzern vor – dies wohl nicht zuletzt auch, weil diese Modellbezeichnung durch den luzernischen Gemeindeverband

70 Die Auswertung basiert auf Frage 59 (Gemeinbeschreiberbefragung 2017): *Welche Führungsaufgaben haben die übrigen Mitglieder der Exekutive in Ihrer Gemeinde hauptsächlich?* Antworten: *Sie führen Verwaltungskader und/oder personal als Linienvorgesetzte. Sie leiten Ressorts inhaltlich. Sie leiten ausgewählte Geschäfte außerhalb ihrer Ressorts inhaltlich.*

geprägt wurde (vgl. VLG 2005).⁷¹ In den italienischsprachigen Gemeinden fällt auf, dass die Regierungsmitglieder sehr kleiner Ortschaften, mit wenigen Hundert Einwohnenden, häufig in der Verwaltung aktiv tätig sind. Es scheint, als könnte die betriebliche Leistungserbringung der Gemeindeverwaltung vielerorts nur mit vereinten Kräften von Regierung und Verwaltung erbracht werden. Mit Ausnahme vereinzelter Kleinstgemeinden in den Kantonen Waadt und im Wallis kommen die Westschweizer Kommunalverwaltungen ohne nennenswerte Mitarbeit der Gemeinderäte im operativen Verwaltungsgeschäft aus. Angesichts der vielen kleinen Gemeinden in der Romandie ist das eher ein erstaunlicher Befund.⁷²

3.2.2. Führungs- und Leitungsorganisation der Verwaltung

Nach der ausführlichen Betrachtung der Regierungsebene widmet sich dieser Abschnitt der Führungs- und Leitungsorganisation der Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Zunächst gaben die Gemeindeglieder an, nach welchem horizontalen Gliederungsprinzip ihre Verwaltung strukturiert ist.⁷³ Die Auswertung der Antworten ergibt, dass die große Mehrheit in einem Ressort- oder Departementssystem arbeitet, ähnlich demjenigen auf der Exekutivebene. Diese Ressorts sind in einigen Fällen auch in dieselben Sachbereiche unterteilt wie auf der Stufe der Regierung. Es können sich daraus sogenannte Tandems ergeben, in denen der Gemeinderat und der Abteilungsleiter desselben Gebiets eng zusammenarbeiten. Allerdings fällt

71 Die Auswertung basiert auf Frage 58 bzw. 60 (Gemeindegliederbefragung 2017): *Arbeitet der/die Gemeindepräsident/-in (58) / arbeiten die Exekutivmitglieder (60) aktiv in der Verwaltung mit, d. h., erledigt er/sie bzw. erledigen sie administrative Tätigkeiten in der Verwaltung ähnlich einem Verwaltungsmitarbeiter?* Antwortkategorien: 1 = Ja, 0 = Nein. In der Gemeindegliederbefragung 2017 gaben auch Kleinstgemeinden im Kanton Bern und Solothurn an, dass auch der Gemeindepräsident administrativ-vollziehende Arbeiten übernimmt.

72 Die Datenanalyse zur aktiven Verwaltungsarbeit der Exekutiven (Fragen 58 und 60 der Gemeindegliederbefragung 2017) hat verdeutlicht, dass eine Abgrenzung zwischen personeller und inhaltlicher Führung sowie operativ-vollziehenden Aufgaben nicht immer einfach vorzunehmen ist. So können die Antworten davon geprägt sein, wie sich die Gemeinderäte im Verwaltungsalltag einbringen, unabhängig davon, wie die formalen Führungsaufgaben definiert sind. Diese persönliche Wahrnehmung kann unterschiedlich ausfallen, weshalb keine Angaben zur Diffusion des operativen Modells gemacht werden.

73 Gemeindegliederbefragung 2017, Frage 61: *Welche Aussagen treffen auf die interne Organisation der Gemeindeverwaltung Ihrer Gemeinde zu? Die Verwaltung verfügt über... eine Ressort- und Departementsstruktur analog der Gemeindeexekutive, ... andere, nicht genannte Struktur (Stichwort).*

die Verbreitung dieses Organisationsprinzips mit 72,8 Prozent (N = 1 694) wesentlich geringer aus als auf der Regierungsebene.⁷⁴

Tabelle 13: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung – Vergleich Schweizer Gemeinden nach Sprachregionen (Angaben in Prozent der Gemeinden)

| Bereiche | Sprachregion | | | |
|--|--------------|-------------|-------------|---------|
| | Deutsch | Französisch | Italienisch | Schweiz |
| die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts/Departementen | 10,4 | 18,9 | 12,7 | 12,9 |
| der/die Gemeindepräsident/-in bzw. der/die Stadtpräsident/-in | 19,4 | 33,9 | 24,5 | 23,7 |
| ein anderes Mitglied der Gemeindeexekutive | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| ein Geschäftsleitungsgremium, bestehend aus Verwaltungskader | 10,8 | 2,1 | 0,0 | 7,7 |
| der/die Gemeindeschreiber/-in als Geschäftsführer/-in | 54,7 | 43,3 | 62,7 | 52,0 |
| ein/eine anderweitiger/anderweitige Geschäftsführer/-in | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 1,0 |
| eine andere, hier nicht genannte Führungsstruktur | 3,1 | 1,6 | 0,0 | 2,5 |
| Fallzahlen | 1 157 | 487 | 102 | 1 750 |

Quelle: BFS, Gemeindeschreiberbefragung 2017, Frage 62: *Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig?* Antwortkategorien: 1 = Ja, 0 = Nein.

Vor allem in sehr kleinen Gemeindeverwaltungen, in denen der Gemeindeschreiber alleine oder zusammen mit wenigen Mitarbeitenden das Verwaltungsgeschäft betreibt, kommen mitunter vereinfachte Führungsstrukturen zur Anwendung. In diesen Fällen gliedert sich die Kernverwaltung oftmals in wenige Bereiche, die zudem nach Funktionen unterteilt sind, wie zum Beispiel Einwohnerkontrolle, Finanzen und Gemeindeschreiberi/-kanzlei.⁷⁵ Ferner geben Verwaltungen ohne Ressortsystem häufig an, dass sie nach einem Fach- oder Hauptabteilungsprinzip arbeiten. In verein-

74 In der Westschweiz und im Tessin liegen die Werte etwas höher mit 78,9 % (N = 375) bzw. 75,5 % (N = 74).

75 Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 2017, Frage 61: Auswertung der offenen Antworten (N = 461).

zelen Fällen wurde auch eine Bereichs- oder eine prozessorientierte Verwaltungsstruktur genannt. Inwiefern sich diese Organisationsformen allerdings vom Ressortprinzip unterscheiden, lässt sich anhand der erhobenen Daten nicht eruieren. In einigen Fällen handelt es sich wohl um unterschiedliche Terminologien für eine im Kern ähnliche Gliederung nach Sachbereichen.

Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal von Gemeindeführungsmodellen besteht in der Zuständigkeit der operativen Verwaltungsleitung. Nachdem dieser Frage bereits aus der Sicht der Exekutivmitglieder nachgegangen wurde, soll nun aus der Verwaltungsperspektive ein genauerer Blick darauf geworfen werden. Wie die Umfrageergebnisse in Tabelle 13 zeigen, sind die Stadt- und Gemeinbeschreiber in den meisten Fällen für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig (CH: 52 %). In knapp jeder zweiten Ortschaft amten sie als Geschäftsführer des lokalen Vollzugsapparates. Vor allem in kleineren und mittelgroßen Gemeinden mit 500 bis 5 000 Einwohnenden ist diese Struktur besonders beliebt. Dies weist darauf hin, dass das CEO-Modell mit dem Gemeinbeschreiber an der Verwaltungsspitze, das durchaus auch als das traditionelle Führungsmodell bezeichnet werden kann, sich vielerorts bewährt. In diesen Strukturen übernimmt der Gemeinbeschreiber zusätzliche Funktionen als Stabsstelle der Exekutive, was ihn unter anderem von einem externen Geschäftsführer unterscheidet (Ladner 2018: 56). Ein solcher City Manager, der als operativer Verwaltungsleiter die Geschicke der kommunalen Administration leitet, lässt sich nur ganz vereinzelt finden, hauptsächlich in Deutschschweizer Städten.⁷⁶

Ebenfalls häufiger in der Deutschschweiz vorzufinden sind Gemeinden, die im operativen Verwaltungsbetrieb auf eine Geschäftsleitung setzen (in 10,8 %, vgl. Tabelle 13). Im Unterschied zum oben diskutierten Geschäftsleitungsmodell wird dieses Führungsgremium allerdings aus Verwaltungskadern gebildet und nicht etwa aus den Regierungsmitgliedern. Es ist zudem davon auszugehen, dass auch in dieser Leitungsstruktur ein Vorsitzender, zum Beispiel der Gemeinbeschreiber, der Geschäftsführer oder der operativ führende Gemeindepräsident, die Verantwortung der Verwaltung trägt. Um ein solches Führungsgremium zu etablieren, benötigt es eine gewisse Verwaltungsgröße mit ausdifferenzierten Strukturen in Form von mehreren Bereichen und Abteilungen. Es ist daher naheliegend, dass diese Kaderkonferenzen (Geschäftsleitungen) vor allem in größeren Gemeinden eingesetzt werden. Jede fünfte Gemeinde mit einer Bevölkerungszahl von 5 000 bis knapp 20 000 nennt die Geschäftsleitung als oberstes operatives Führungsor-

76 Anteil Gemeinden in der Größenkategorie 20 000–49 999 Einwohnende: 6,3 % (N = 32); CH Mittelwert: 1,0 % (N = 1 750).

gan, während in den kleinen Gemeinden diese Struktur praktisch inexistent ist.⁷⁷

Der Stadt- oder Gemeindepräsident leitet in den Westschweizer und Tessiner Gemeinden relativ häufig die Verwaltung operativ (vgl. Tabelle 13). Das ist vor allem in Kleinstgemeinden mit bis zu 500 Einwohnenden der Fall. In diesen Orten besteht die Verwaltung maximal aus ein oder zwei Personen. Eine vertikale (Führungsebenen) oder horizontale Ausdifferenzierung (Ressorts) der Strukturen ist in diesen Organisationen kaum vorhanden.⁷⁸ In der Deutschschweiz leitet der Gemeinde- oder Stadtpräsident den Verwaltungsbetrieb hauptsächlich in größeren Gemeinden. Wie im Fall der Kantone St. Gallen oder Thurgau ist er meistens als einziges Regierungsmitglied in einem Vollzeitpensum angestellt. Ansätze eines Delegiertenmodells sind folglich vor allem in Ostschweizer Gemeinden zu beobachten. Hingegen gibt es so gut wie keine Gemeinden, in denen ein anderes Exekutivmitglied als der Präsident die Geschicke des betrieblichen Verwaltungsgeschäfts lenkt.

Führungsstrukturen, die dem Geschäftsleitungsmodell sehr ähnlich sind, finden sich in jeder zweiten Stadt (50 %, N = 32) ab 20 000 Einwohnenden. In Großstädten ab 50 000 Einwohnenden dominiert diese Leitungsorganisation sogar in 100 Prozent der erhobenen Fälle (N = 6). Exekutivmitglieder in den Städten arbeiten häufig in einem vollamtlichen Pensum und stehen verhältnismäßig großen und stark professionalisierten Verwaltungsbereichen vor. In der Westschweiz ist diese Form der Verwaltungsführung noch etwas ausgeprägter (vgl. Tabelle 13). Offensichtlich kommen diese Strukturen auch in kleineren Gemeinden vor. Allerdings könnte dieser Befund wiederum auf dem hierarchischeren Rollenverständnis französischsprachiger Exekutivmitglieder liegen, die sich grundsätzlich in einer operativen Führungsverantwortung sehen (vgl. Kapitel 3.2.1).

3.2.3. Zusammenfassung der Resultate

Insgesamt zeigen die empirischen Resultate, dass das CEO- respektive Geschäftsführermodell mit dem Gemeindeschreiber als operativer Verwaltungsleiter in den Schweizer Gemeindeverwaltungen dominiert. Entgegen dem idealtypischen Modell, wonach die operativen und strategischen Aufga-

77 Anteil Gemeinden in den Einwohnergrößen 5 000–9 999: 23,1 % (N = 195), 10 000–19 999: 20,9 % (N = 86); CHF Mittelwert: 7,7 % (N = 1 750). Quellen: BFS; Befragung 2017, Frage 62.

78 Anteil Gemeinden in der Einwohnergröße 250–499: 31,4 % (N = 185); CH Mittelwert: 12,9 % (N = 1 750). Quellen: BFS; Befragung 2017, Frage 62.

ben strikt getrennt sind, weisen unsere Resultate darauf hin, dass die fachlich-inhaltliche Führung vielerorts von den Gemeinderäten in den ihnen zugewiesenen Ressorts wahrgenommen wird. Es ist daher fraglich, inwiefern die Exekutivmitglieder tatsächlich von betrieblichen Aufgaben entlastet sind, wie es in der Theorie postuliert wird. Man könnte sich daher überlegen, im idealtypischen Organigramm des CEO-Modells (vgl. Abbildung 7) eine sekundäre Führungsverantwortung zwischen den Abteilungen und den einzelnen Ressorts in Form einer *dotted line* zu visualisieren. Relativ häufig anzutreffen ist weiter eine Mischform zwischen CEO-Modell und Delegiertenmodell. In zahlreichen Verwaltungen wird der Gemeindepräsident als operativ Verantwortlicher genannt (Delegiertenmodell). Zugleich ist in diesen Fällen der Gemeinderat nach einem Ressortprinzip mit strategischer und fachlicher Zuständigkeit organisiert, was wiederum ein Charakteristikum des Geschäftsleitermodells ist. Exekutivgremien hingegen, die ohne feste Zuteilung von Ressorts arbeiten, existieren kaum in der Schweiz. Auch hier könnte sich eine Anpassung des theoretischen bzw. heuristischen Modells (Abbildung 10) anbieten, in dem eine Ressortgliederung eingeführt wird.

Das Geschäftsleitungsmodell und das operative Modell sind eher weniger vorzufinden. Ersteres ist hauptsächlich in großen Gemeinden und Städten mit professionalisierten Exekutivämtern und stark ausgebauten Verwaltungsstrukturen sehr populär. In der Westschweiz werden ebenfalls überdurchschnittlich oft die Gemeinderäte (inkl. Gemeindepräsident) als Linienerverantwortliche der Verwaltungskader genannt. Dies hängt möglicherweise mit dem hierarchisch geprägten Rollenverständnis der Exekutivmitglieder ab und weniger mit den formal wahrzunehmenden Führungsaufgaben. Die Verbreitung des operativen Modells lässt sich hingegen schwierig einschätzen. In kleinen Gemeinden – allen voran im Tessin – scheinen die Gemeinderäte relativ oft in der Verwaltung aktiv tätig zu sein und administrative Vollzugsaufgaben zu verrichten. Die empirischen Befunde dieser Studie sind jedoch nicht eindeutig. Aus Sicht der Gemeindeschreiber kann je nach Art der Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat auch in den anderen Modellen der Eindruck entstehen, die Exekutive sei stark in das Tagesgeschäft der Verwaltung eingebunden.

Eine ähnliches Verbreitungsmuster der vier Führungsmodelle wie oben genannt stellt auch die Studie von Freitag et al. (2019) fest, die 75 Schweizer Gemeinden untersucht haben. Allerdings zeigen sich hinsichtlich der Durchdringung der vier Modelle zwischen den Sprachregionen erhebliche Unterschiede. Die oben erwähnten Resultate geben Hinweise, dass auch Westschweizer Gemeinden mit einem Geschäftsleitungsmodell arbeiten,

was in der eher klein gewählten Stichprobe von Freitag et al. (2019: 157) nicht zu beobachten war.

3.3. *Zustand der Aufgabenorganisation nach Führungsmodellen in der Verwaltung*

Vor dem Hintergrund zahlreicher Organisationsanpassungen der letzten Jahre, wie sie in Kapitel 3 erwähnt worden sind, interessiert nun die Frage, wie es aus Sicht der Gemeinbeschreiber um den Problemdruck hinsichtlich der Binnenkonfiguration der Verwaltungen heute steht. Darüber sollen die internen Aufgaben und Prozesse Auskunft geben. Diese beiden Bereiche sind in der Regel von Strukturveränderungen direkt betroffen. Reformen der Leitungsorganisation verfolgen häufig das Ziel, die Komplexität der internen Organisation zu reduzieren und die Abläufe einfacher und effizienter zu gestalten.

Zum anderen stellt sich die Frage nach den operativen Freiheiten und den Entscheidungswegen in den Verwaltungen, die im Kontext der Führungsmodelle eine besonders relevante Größe darstellen. Die Antwort darauf kann Hinweise auf ein zentrales Merkmal der Modelle – die stärkere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben – geben. Es ist zu vermuten, dass zum Beispiel im CEO- oder im Geschäftsleitungsmodell die Verwaltung über einen größeren betrieblichen Handlungsspielraum verfügt und daher schneller entscheiden kann als beispielsweise im Delegiertenmodell.

Wie in den bisherigen Analysen aufgezeigt wurde, lassen sich die empirisch erhobenen Führungs- und Leitungsstrukturen den idealtypischen Führungsmodellen nicht immer klar zuordnen. Für die Analyse und Diskussion der oben erwähnten Indikatoren soll dennoch der Versuch unternommen werden, anhand der Umfragedaten eine Unterteilung der Gemeinden in die vier Führungsmodelle vorzunehmen. Der Einfachheit halber wird für die Bestimmung des Modells auf die Frage rekuriert, wer die operative Verantwortung der Verwaltung trägt (Gemeinbeschreiberbefragung 2017, Frage 62).

Tabelle 14: Einschätzung der Gemeindeschreiber (Mittelwerte) zum Zustand der internen Organisation (Aufgaben und Prozesse) und der operativen Verwaltungsautonomie (operative Freiheiten, Länge der Entscheidungswege)

| Es gibt Ansätze eines ... | N | Prozesse sind zu kompliziert | Aufgaben sind unklar definiert | Operative Freiheiten fehlen | Entscheidungswege sind lang |
|------------------------------|---------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| CEO / Geschäftsleitermodells | 935 | 2,54 | 2,09 | 2,48 | 2,41 |
| Delegiertenmodells | 421 | 2,54 | 2,07 | 2,38 | 2,28 |
| Geschäftsleitungsmodells | 225 | 2,71 | 2,17 | 2,53 | 2,39 |
| operativen Modells | 259 | 2,51 | 2,01 | 2,45 | 2,17 |
| | N_{\min}/N_{\max} | 223/927 | 223/925 | 223/927 | 223/929 |

Bemerkungen: Die Einschätzungen der Gemeindeschreiber erfolgte auf einer Skala von 1 = trifft überhaupt nicht zu bis 5 = trifft völlig zu, und zwar zu Frage 54: Konkrete Probleme der Gemeindeverwaltung: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind die folgenden Aussagen? Die ersten drei Führungsmodelle wurden anhand der Frage 62 Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig? wie folgt gebildet: Geschäftsleitermodell (= Gemeindeschreiber und Geschäftsführer), Delegiertenmodell (= Gemeindepräsident und Mitglied der Exekutive), Geschäftsleitungsmodell (die Mitglieder der Exekutive in ihren Ressorts); das operative Modell wurde aus den Fragen 58 und 60 gebildet: Arbeitet der/die Gemeindepräsident/-in (58) / arbeiten die Exekutivmitglieder (60) aktiv in der Verwaltung mit, d. h., erledigt er/sie / erledigen sie administrative Tätigkeiten in der Verwaltung ähnlich einem Verwaltungsmitarbeiter?, wenn in beiden Fälle die Frage mit Ja beantwortet wurde.

Die Resultate in Tabelle 14 zeigen zunächst, dass das Geschäftsleitermodell am meisten verbreitet ist, gefolgt vom Delegiertenmodell. Weniger häufig ergeben sich Hinweise auf das Geschäftsleitungsmodell und das operative Modell. Weiter fällt auf, dass umständliche Abläufe und Prozesse am ehesten in geschäftsleitungsähnlichen Organisationsprinzipen wahrgenommen werden. Dieses Führungsmodell kommt häufig in großen und komplexen Verwaltungsorganisationen vor, in denen diese Art von Problemen als systeminhärent betrachtet werden können. Die Differenzen zu den anderen Modellen erweisen sich allerdings als sehr klein. Insgesamt kommen die Werte tendenziell auf der unteren Hälfte der Werteskala zu liegen. Es scheint somit, dass sich der Problemdruck, was die Arbeitsabläufe und die

Aufgabenorganisation anbelangt, allgemein als eher moderat präsentiert, unabhängig von dem gewählten Modell.⁷⁹

In den Gemeinden mit einem Geschäftsleitungsmodell werden hingegen fehlende operative Freiheiten etwas weniger stark wahrgenommen als bei den anderen drei Modellen. Die Abstände der Mittelwerte sind wiederum geringfügig (vgl. Tabelle 14). Offensichtlich scheint die Wahl des Führungsmodells keinen Einfluss auf die Einschätzung des internen Autonomiegrades zu haben. Dies zeigt sich auch in der Frage nach langen Entscheidungswegen. In allen vier Modellen wird nach den Aussagen der Gemeinbeschreiber im Durchschnitt zeitnah entschieden, wenn dies möglich ist. Ein grundsätzliches Problem besteht daher offensichtlich nicht. Am schnellsten werden Beschlüsse jedoch im operativen Modell gefällt. Dieses Organisationsprinzip wird meist in sehr kleinen, kompakt organisierten Gemeindeverwaltungen mit kurzen Wegen praktiziert, weshalb dieser Befund alles andere als erstaunlich ist.

Im Hinblick auf die Analyse der Managementreformen, auf die im Teil III ausführlich eingegangen wird, sind diese Befunde besonders interessant. Im Ansatz des New Public Managements (NPM) wurde explizit mehr Handlungsspielraum für die Verwaltungsmanager gefordert. Zudem verbanden die Schweizer Gemeinden mit der Einführung von NPM zu Beginn der 2000er-Jahre die Erwartung, die Entscheidungswege in der Verwaltung beschleunigen zu können (Ladner 2005: 89). Die Resultate in Tabelle 14 deuten darauf hin, dass diese Anliegen inzwischen vielerorts mit den gewählten Führungsmodellen erfüllt worden sind.

Die Einschätzung von internen Abläufen, Aufgaben oder Entscheidungswegen kann erheblich von der Verwaltungsgröße abhängen. Gerade in stark ausgebauten und ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen mit mehreren Führungsebenen und zahlreichen Weisungen, Vorschriften und Regularien ist es möglich, dass die Binnenorganisation in den Augen der Mitarbeitenden als besonders komplex und umständlich wahrgenommen wird. In den Resultaten dieser Studie sind jedoch keine solche Effekte erkennbar. Die Gemeinbeschreiber schätzen die Probleme hinsichtlich der Aufgabendefinitionen, der Prozesskomplexität, der operativen Freiheiten und der Entscheidungswege über alle Größenklassen hinweg als gering ein.

79 Im Vergleich der Sprachregionen fällt auf, dass die Westschweizer Gemeinden in beiden Bereichen die etwas höheren Zustimmungswerte aufweisen (arithmetischer Index der Variablen „Aufgaben“ und „Prozesse“): Deutschschweiz: 2,2 (N = 1 131), französische Schweiz: 2,6 (N = 474), italienische Schweiz: 2,4 (N = 95). Inwiefern dies die Folge der eher zurückhaltenden Reformaktivitäten im Bereich der Führungs- und Organisationsstrukturen ist, lässt sich anhand der Daten nicht klären.

Die Werte kommen in einer kleinen Bandbreite von 2,2 bis 2,6 zu liegen. Sie befinden sich damit erheblich näher bei 1 (*stimme dem Problem nicht zu*) als bei 5 (*trifft völlig zu*). Viele Gemeinden haben offensichtlich einen gangbaren Weg gefunden, ihre Führungs- und Organisationsstrukturen auf die lokalen Gegebenheiten und Anforderungen auszurichten, sodass sie ohne große Schwierigkeiten funktionieren. Inwiefern eine Steigerung der Attraktivität der Milizämter folglich durch den Wechsel von dem einem zu einem anderen Führungsmodell realisiert werden kann, ist deshalb fraglich und muss von Fall zu Fall bewertet werden.

In eine ähnliche Richtung weisen auch bestehende empirische Befunde. Dlabac et al. (2014: 48) kommen zu dem Ergebnis, dass eine Änderung bestehender Führungsmodelle in Aargauer Gemeinden kaum zu einer Entschärfung der Rekrutierungsproblematik von Gemeinderäten lokaler Milizsysteme geführt hat. Andere Faktoren wie die Ausgestaltung der Entschädigungsmodelle oder die Lokalparteien haben mehr Einfluss auf die Gewinnung von Exekutivmitgliedern. Die Untersuchung von Freitag et al. (2019: 158) kann kaum systematische Unterschiede zwischen den verschiedenen Führungsmodellen erkennen, wenn es um die Einschätzungen der Exekutivmitglieder im Hinblick auf die Zufriedenheit mit dem Amt, den Zeitmangel in der Gemeinderatstätigkeit oder das Bedürfnis nach Hilfestellung geht. Minimale Abweichungen werden eher auf kulturelle Faktoren zurückgeführt, da Gemeinderatsmitglieder in der italienischen und französischen Schweiz insgesamt etwas weniger mit der Milizarbeit zufrieden sind als jene in der Deutschschweiz (Freitag et al. 2019: 158).

4. Die Aufgaben lokaler Verwaltungen

In der Frage, wie die Aufgabenerbringung organisiert werden soll, haben die Gemeinden vielerorts große Freiheiten, wobei ihnen verschiedene Möglichkeiten offenstehen. Sie können die Aufgaben in eigener Regie oder im Rahmen einer Kooperation mit anderen Gemeinden (IKZ) erbringen (Ladner & Haus 2021: 36). Ferner ist es möglich, die Aufgaben an private Anbieter auszulagern. Vor dem Hintergrund verschiedener Gemeindereformen wie Fusionen, interkommunaler Zusammenarbeit oder Neuordnung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden ist von Interesse, welches Leistungsspektrum die Gemeinden und deren Stadt- und Gemeindeverwaltungen heute eigenständig erbringen und inwiefern sie hierbei an ihre Grenzen stoßen.

In der Gemeindeschreiberbefragung 2017 wurde zu 31 unterschiedlichen Gemeindeaufgaben abgefragt, wie sie erbracht werden. Im Vorder-

grund der nachfolgenden Analysen stehen Aufgaben, welche die Gemeinden in Eigenerstellung erbringen. Dies bedeutet, dass sie öffentliche Leistungen selbstständig produzieren, ohne gemeindeexterne Akteure heranzuziehen.⁸⁰ Diejenigen Aufgaben hingegen, die in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder mit privaten Anbietern erfüllt werden oder die Gemeinde nicht betreffen, weil sie zum Beispiel keine Gemeindeaufgaben sind, zählen nicht zu den lokalen Verwaltungsaufgaben im Sinne dieser Arbeit.⁸¹

4.1. Aufgabenbereiche der Gemeinden⁸²

Die Gemeinden und deren Verwaltungen übernehmen im föderalen System der Schweiz einen beachtlichen Teil des staatlichen Aufgabenspektrums.⁸³ Die öffentlichen Aufgaben lassen sich grundsätzlich danach unterteilen, ob sie den Gemeinden durch die übergeordneten Staatsebenen (Bund, Kanton) zugewiesen wurden oder ob die Gemeinden sie freiwillig und eigenverantwortlich erfüllen, wie die folgende Unterteilung zeigt (Fiechter 2010: 17ff.; Steiner & Kaiser 2013: 150ff.):

- **Übertragene Aufgaben** werden vom Bund oder Kanton den Gemeinden zugewiesen. Es handelt sich hierbei um den Vollzug von Erlassen (obligatorische Aufgaben) des Bundes (z. B. Zivilschutz, Gewässerschutz, Lebensmittelpolizei) oder der Kantone (z. B. Schulwesen).
- **Eigene Aufgaben** betreffen den eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde. Innerhalb von diesem verfügen die Gemeinden über eine bestimmte Autonomie und Eigenverantwortung in der Erbringung von Aufgaben:

80 Der eigenständige Aufgabenbereich muss nicht mit dem der Kernverwaltung deckungsgleich sein. Es ist beispielsweise denkbar, dass gewisse Aufgaben von Milizkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen wahrgenommen werden, wie z. B. die Bearbeitung von Baugesuchen, was vor allem in kleineren Gemeinden der Fall ist. Diese Art der Unterscheidung lässt sich jedoch anhand der vorliegenden Daten nicht vornehmen.

81 Der überwiegende Teil der interkommunalen Zusammenarbeit findet in Form einer eigenständigen Rechtseinheit (öffentlich-rechtliche Rechtsform) statt, bei der die Aufgaben, Ressourcen und Kompetenzen außerhalb der Verwaltung angesiedelt sind (Horber-Papazian 2014: 293).

82 Aus den Staatsaufgaben ergeben sich Leistungen, die wiederum durch zahlreiche unterschiedliche Aktivitäten verwaltungsintern produziert werden. Aktivitäten sind tägliche Handlungen der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden. Leistungen sind die unmittelbare, durch den Kunden oder Bürger sichtbare Gesamtheit von Aktivitäten (Schedler & Proeller 2011: 78).

83 Zu den Gemeinden im politischen System der Schweiz und deren rechtlicher Stellung siehe Fiechter (2010: 11–24).

- Bei den *Pflichtaufgaben* sind die Gemeinden zwar nach eidgenössischem oder kantonalem Recht verpflichtet, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, wie zum Beispiel die Bau- und Zonenplanung oder die Einführung von Gemeindebauvorschriften. Im Unterschied zu den übertragenen Aufgaben haben sie jedoch eine gewisse Freiheit, die Umsetzung nach ihren Anforderungen und Möglichkeiten zu gestalten.
- Die *selbst gewählten Aufgaben* können erbracht werden, sofern nicht der Kanton, der Bund oder eine andere Organisation hierfür zuständig ist und sie dem Gemeinwohl dienen, wie zum Beispiel der Bau von Sportinfrastruktur wie einer Mehrzweck- oder Tennishalle.

In der Praxis ist nicht immer einfach zu unterscheiden, welche Aufgaben zu welchem Wirkungskreis gehören, weshalb diese Regelung als eher veraltet gilt (Friedrich 1999: 458; Fiechter 2010: 17). Für eine präzisere Unterscheidung von Aufgaben ist vielmehr eine Auslegung der Gesetzesvorschriften notwendig. Als Grundlage der Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten zwischen den Staatsebenen dient das sogenannte Subsidiaritätsprinzip.⁸⁴ Nach diesem Prinzip soll eine Aufgabe auf der untersten Staatsebene angesiedelt werden, die noch in der Lage ist, diese Aufgabe in adäquater Weise zu erfüllen. Die Gemeinden sind Institutionen des kantonalen Rechts, weshalb ihre Organisation, ihre Kompetenzen und Ressourcen – und folglich ihre Autonomie – nach Maßgabe der kantonalen Verfassungen und der kantonalen Gesetzgebung zugewiesen wird (Horber-Papazian 2014: 289).⁸⁵ Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 gingen verschiedene Kantone und Gemeinden dazu über, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei zahlreichen Aufgaben neu zu ordnen (Rühli 2013: 8). Das ursprüngliche Ziel war es, öffentliche Aufgaben vermehrt auf der Gemeindeebene anzusiedeln. Seit Längerem ist jedoch ein gegenteiliger Trend zu mehr Zentralisierung in Richtung der Kantone sichtbar, vor allem was die Entscheidungskompetenzen und die Finanzierung anbelangt (Horber-Papazian 2014: 291).⁸⁶ Dies schränkt folglich die Autonomie der Gemeinden stärker ein.

84 Art. 5a BV: Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

85 Art. 50 Abs. 1 BV: Die Gemeindeautonomie ist nach Maßgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

86 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dieses verlangt eine Kongruenz zwischen den Nutznießern sowie den Kosten- und Entscheidungsträgern von öffentlichen Leistungen (vgl. Waldmann 2015).

4.2. Aufgabenprofile lokaler Verwaltungen

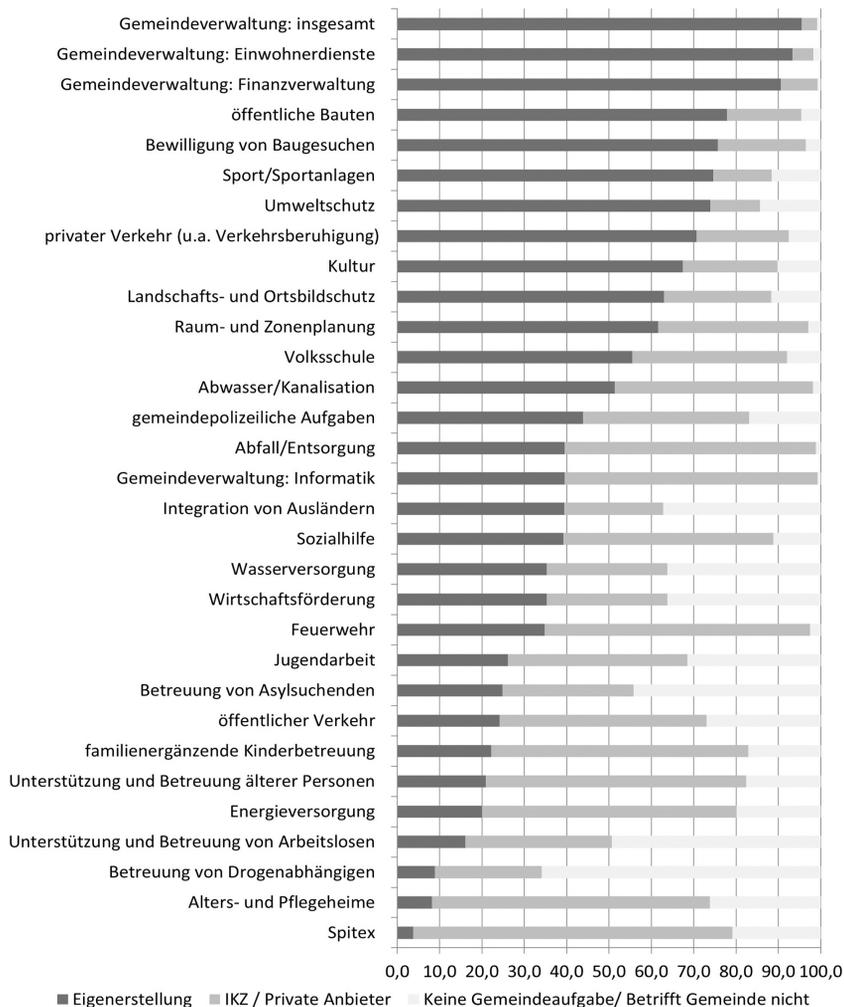
Die Resultate der 31 abgefragten funktionalen Aufgabenbereiche in Abbildung 11 zeigen, dass nahezu sämtliche Gemeinden eine eigene Gemeindeverwaltung unterhalten, weshalb eine der zentralen Kriterien des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in der Schweiz erfüllt wird (Art. 6 ECLSG). In ganz vereinzelt Fällen, unter anderem in den Kantonen Bern und Aargau, haben sehr kleine Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnenden ihre Verwaltung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit (vertraglich oder im Rahmen von privat-rechtlichen juristischen Personen) organisiert.

In einzelnen Kleinstgemeinden im Kanton Waadt (weniger als 500 Einwohnende) wird der Verwaltungsbereich nach Angaben der Gemeindegemeinschafter an private Anbieter ausgelagert.

Zu den am häufigsten eigenständig erfüllten Aufgaben zählen die Bereiche *Einwohnerdienste* und das *Finanzwesen*. Sie bilden zusammen die Kernverwaltung in über 90 Prozent der Gemeinden (vgl. Abbildung 11). Neben der Führung des Einwohner- und Stimmregisters ist der Einwohnerdienst oftmals auch mit Tätigkeiten wie Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie solchen des Gemeindebürgerrechts betraut (Steiner & Kaiser 2013: 151). Die Finanzabteilung führt in der Regel das Rechnungswesen der Gemeinde, verwaltet das kommunale Vermögen, berechnet den Steuerfuß und unterstützt die Exekutive bei der jährlichen Budgetierung und Rechnungslegung.

Vielerorts gehört zudem der Bereich *Bau und Infrastruktur* zur Kernverwaltung (vgl. Abbildung 11). Dieser umfasst die Bewirtschaftung öffentlicher Bauten (z. B. Sportanlagen, Werkhöfe, Liegenschaften oder Schulanlagen) sowie die Regelung und Steuerung des *privaten Verkehrs*, die *Bewilligung von Baugesuchen*, der *Landschafts-, Denkmal- und Umweltschutz* sowie die *Raum- und Zonenordnung*. Diese Leistungen werden in über 60 Prozent durch die eigenen lokalen Verwaltungsstrukturen erbracht. Gerade in kleineren Gemeinden ist es möglich, dass Milizkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen, die oftmals aus Bürgern, Verwaltungsmitarbeitenden und Gemeinderäten bestehen, für die Erbringung einiger dieser Aufgaben verantwortlich sind (z. B. Bewilligung von Baugesuchen oder Maßnahmen im Umweltbereich).

Abbildung 11: Übersicht über die Resultate zu den 31 abgefragten Gemeindeaufgaben nach Art der Aufgabenerfüllung



Bemerkungen zu Abbildung 11: Die Frage 12 der Gemeindebefragung 2017 lautet wie folgt: Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern? Antwortkategorien: 1 = Eigenerstellung, 2 = IKZ: Vertrag, 3 = IKZ: öffentlich-rechtliche jur. Person, 4 = IKZ: privat-rechtliche jur. Person, 5 = Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, 6 = keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht. Für

die Auswertung der Resultate wurde die Antworten wie folgt recodiert: 1 = 1: Eigenerstellung, 2–5 = 2: IKZ oder Zusammenarbeit mit privatem Anbieter, 6 = 3: keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht, N_{\min} 1 711, N_{\max} 1 744.

Der Bereich *Kultur* sowie das personalintensive *Schulwesen*, insbesondere der Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I, zählen zu denjenigen Leistungen, die in über der Hälfte der Fälle durch die Gemeinde eigenständig erbracht werden (vgl. Abbildung 11). In den übrigen Ortschaften wird die Volksschule in Kooperation mit anderen Gemeinden organisiert. Zwei von fünf Verwaltungen verfügen zudem über einen hauseigenen *Informatikdienst*. Je 30 Prozent haben sich entschieden, Leistungen wie Unterhalt, Pflege, Schutz und Kontrolle des IT-Systems entweder an private Unternehmen auszulagern oder zusammen mit anderen Gemeinden zu erbringen.

Die Bereitstellung und Führung von *Alters- und Pflegeheimen* sowie die Erbringung von *Spitexleistungen* (Altenbetreuung zu Hause) ist in weniger als 10 Prozent der Gemeinden die Aufgabe der Verwaltung (vgl. Abbildung 11). Vielfach werden diese Betreuungsleistungen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit sichergestellt, und zwar durch öffentlich-rechtliche juristische Personen (Verband, Anstalt oder Stiftung). Ähnliches gilt für die *Betreuung von Drogenabhängigen*, was vor allem ein Phänomen der Städte ist. Die *Unterstützung von Arbeitssuchenden* ist oftmals keine primäre Vollzugsaufgabe der Gemeinden, sondern wird von den Kantonen (mit-)getragen. Die *Migration* betrifft die Gemeinden sehr unterschiedlich, weshalb die kommunalen Verwaltungen beispielsweise nur in vereinzelt Fällen Asylsuchende betreuen.

4.3. Aufgabenbandbreite lokaler Verwaltungen

Die bisherigen Ergebnisse verdeutlichen, dass die Aufgabenvielfalt kommunaler Verwaltungsstrukturen sehr groß ist, obwohl zahlreiche Leistungsbe-
reiche durch interkommunale Zusammenarbeit sichergestellt oder durch die Auslagerung an private Anbieter externalisiert werden. Von den 31 abgefragten Aufgaben erfüllen die Verwaltungen im Durchschnitt etwas mehr als die Hälfte eigenständig (16 Aufgaben, $N = 1\,453$). Allerdings zeigen sich erhebliche Diskrepanzen, wenn man bei der Zahl der Aufgaben die Verwaltungen der verschiedenen Sprachregionen miteinander vergleicht.

In den Deutschschweizer Gemeinden liegt der Wert im Mittel am höchsten mit 17 Aufgaben ($N = 979$), gefolgt von den Gemeinden im Tessin

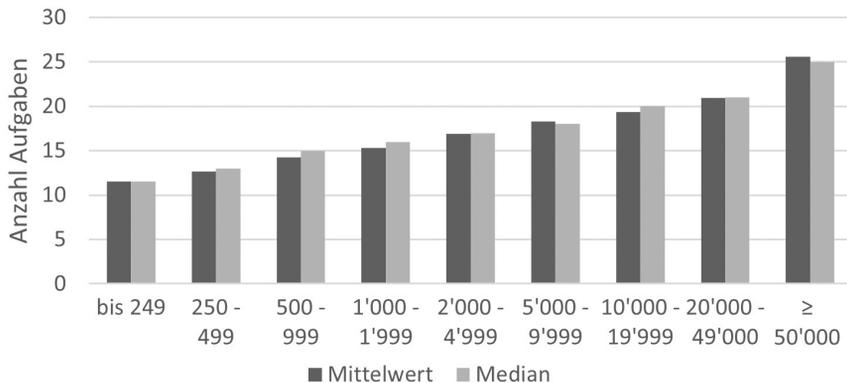
mit 15 Aufgaben (N = 85).⁸⁷ Die Westschweizer Gemeinden hingegen weisen den niedrigsten Wert mit durchschnittlich 12 Aufgaben (N = 464) aus. Das könnte daran liegen, dass im Bereich der Sozialhilfe in den französisch- und italienischsprachigen Gemeinden die Vollzugs- und Entscheidungskompetenzen teilweise oder vollständig auf der Ebene der Kantone liegen. In der Deutschschweiz sind diese Zuständigkeiten oftmals an die Gemeinden delegiert.⁸⁸ Auch bei den Baubewilligungen sowie bei der Gestaltung der Bau- und Zonenordnung sind die Vollzugskompetenzen zwischen Gemeinden und Kanton in der Westschweiz öfters geteilt als in den anderen beiden Regionen. Diese Befunde vergegenwärtigen somit die etwas nachrangigere Rolle der kommunalen Ebene in den Westschweizer Kantonen, wie bereits beim Vergleich der Verwaltungsdichten im Kapitel 2.3 deutlich wurde. Gerade in den Kernbereichen der staatlichen Aufgabenerbringung wie dem Sozialwesen oder der Raumplanung ist die kantonale Ebene im französischen Sprachgebiet weniger stark involviert als in den anderen Sprachregionen (Ladner & Haus 2021).

Weiter stellt sich die Frage, wie sich der Umfang der Verwaltungsaufgaben in Bezug auf die Gemeindegröße verhält. Da größere Gemeinden und Städte in der Regel über mehr Ressourcen verfügen und teilweise Zentrumsfunktionen übernehmen, ist davon auszugehen, dass sie tendenziell auch mehr Aufgaben selbstständig erfüllen. Dieser Zusammenhang findet sich in den Resultaten in Abbildung 12 wieder. Mit zunehmender Einwohnerzahl nimmt die Zahl an eigenständig erbrachten Aufgaben zu. Bei Kleinst- und Kleingemeinden bis 1 000 Einwohnende ergibt sich ein Spektrum von 10 und 15 Aufgaben, und ab einer Größenordnung von 10 000 Einwohnenden sind es im Mittel zwischen 20 und 25 Aufgaben. Während diese Erkenntnisse erwartbar sind, erstaunt es, dass Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnenden angeben, im Durchschnitt über 10 unterschiedliche Aufgabenbereiche in Eigenregie zu erfüllen. Angesichts der kleinen Verwaltungen dieser Ortschaften mit teilweise weniger als 1,0 Vollzeitäquivalenten ist das ein bemerkenswertes Ergebnis.

87 Daten basieren auf der Gemeindebefragung 2017 (Frage 12). Die Medianwerte wurden ebenfalls berechnet. Sie betragen: Deutschschweiz: 17,1 Aufgaben, französische Schweiz: 12,4 Aufgaben, italienische Schweiz: 14,5 Aufgaben.

88 Diese Angaben basieren auf den Auswertungen der Frage 22 der Gemeindebefragung 2017: *Wie sind die Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen in folgenden Politikbereichen zwischen Ihrer Gemeinde und dem Kanton verteilt?* Antwortkategorien für jede der drei Dimensionen des Äquivalenzprinzips: *bei den Gemeinden, geteilt, beim Kanton*. Abgefragte Politikbereiche: Primarschule, Bau- und Zonenordnung, Baubewilligungen, Sicherheit, Sozialhilfe, öffentlicher Verkehr, Gesundheitswesen, Jugendfragen, Krippenbetreuung, Altenbetreuung, Wohnungsbau, Kultur, Sport.

Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl an Aufgaben, welche die Gemeinden eigenständig erbringen, nach Bevölkerungsgröße



Bemerkungen: Quellen: BFS; Gemeindebefragung 2017, Frage 12: Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern? Antwortkategorien: 1 = Eigenerstellung, 2 = IKZ: Vertrag, 3 = IKZ: öffentlich-rechtliche jur. Person, 4 = IKZ: privat-rechtliche jur. Person, 5 = Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, 6 = keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht. Für die Auswertung der Resultate wurden die Antworten dichotom codiert: 1 = 1: Eigenerstellung, 0 = alle übrigen Antworten, N_{\min} 27, N_{\max} 369.

Betrachtet man hingegen den statistischen Zusammenhang, fällt der ermittelte Korrelationseffekt von .222 eher gering aus, was auf eine schwache statistische Verbindung zwischen der Zahl an eigenerbrachten Aufgaben und der Einwohnerzahl hinweist.⁸⁹ Vor allem dürfte die von Kanton zu Kanton sehr unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden ausschlaggebend für den relativ niedrigen Korrelationswert sein. In der Westschweiz ist dieser Bezug noch etwas schwächer (Korrelationswert .191) im Vergleich zur Deutschschweiz (Korrelationswert: .301).⁹⁰ Gegenüber der Romandie sind die Gemeinden *outré-Sarine* tendenziell größer und die Kantone folgen stärker dem Subsidiaritätsprinzip, was diesen Unterschied zwischen den beiden Sprachregionen erklären könnte. Am niedrigsten liegt der Wert in der italienischen Schweiz (Korrelationswert: .176). Offensicht-

89 Berechnung Korrelationskoeffizient nach Pearson, Zusammenhang statistisch hoch signifikant $p < 1\%$.

90 Die Deutschschweizer Gemeinden weisen mit .301 (Pearson, $p < .01$, $N = 979$) eine etwas höhere Korrelation zwischen Gemeindegröße und der Anzahl der Aufgaben aus als die lateinischen Gemeinden mit Werten von .191 (Pearson, $p < .01$, $N = 389$) in der Westschweiz und .176 (Pearson, $p < .05$, $N = 85$) im Tessin.

lich stellen im Kanton Tessin die meisten Gemeinden ähnliche Aufgaben eigenständig sicher, unabhängig von ihrer Größe, was möglicherweise eine Erklärung für die relativ hohe Verwaltungsdichte gerade in den kleinen Gemeinden ist (vgl. Kapitel 2.2).

4.4. Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung

Seit mehr als 20 Jahren werden im Rahmen der periodischen Gemeindeforschreiberbefragungen die sichtbaren Leistungsgrenzen in über zwei Dutzend unterschiedlichen Gemeindeaufgaben erhoben (vgl. Geser et al. 1996; Ladner et al. 2000; Ladner et al. 2013). Sie können deshalb als aufschlussreicher Indikator zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Schweizer Gemeinden bezeichnet werden. Die Längsschnittvergleiche erlauben es, die Entwicklung der Leistungsgrenzen über die Zeit zu analysieren. Die ermittelten Resultate ermöglichen Rückschlüsse auf die Stärke des Problemdrucks in den Gemeinden und deren Verwaltungen. In einem sich stetig ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld ist dies von hohem analytischen Wert.

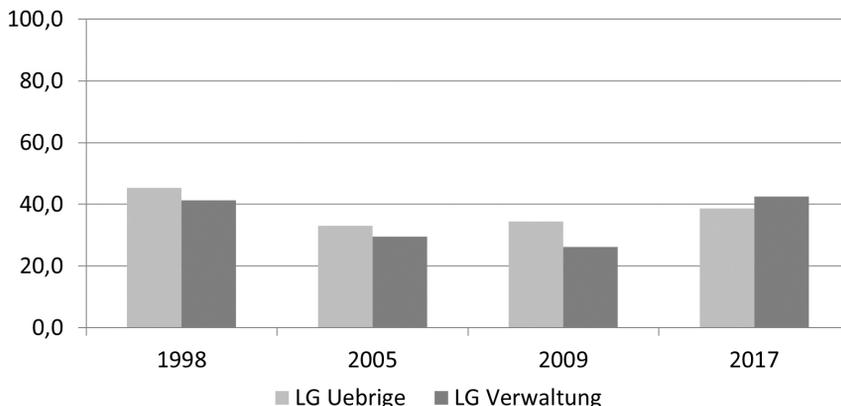
Seit der letzten Befragung im Jahr 2009 haben die Leistungsgrenzen in den Gemeinden wieder zugenommen, wie aus den Resultaten in Abbildung 13 hervorgeht. Inzwischen sind sie stellenweise auf ein Niveau zurückgekehrt, wie es im Jahr 1998 der Fall war, als zahlreiche Reformprozesse in den Gemeinden noch ganz am Anfang standen.⁹¹ In Bezug auf die Leistungsgrenzen der Kernverwaltung gaben im Jahr 1998 rund 40 Prozent der Gemeinden an, dass sie mit Leistungsgrenzen konfrontiert seien. In den Folgebefragungen sank dieser Anteil kontinuierlich zuerst auf rund 30 Prozent im Jahr 2005 und vier Jahre später noch einmal auf ein Niveau von 20 Prozent. Zwischen 2009 und 2017 hat sich der Anteil an Gemeinden, die mit Leistungsgrenzen konfrontiert sind, jedoch beinahe verdoppelt. Der Wert kommt im Jahr 2017 wieder auf rund 40 Prozent zu liegen. Ähnlich verläuft die Entwicklung der Leistungsgrenzen der übrigen Aufgaben, jedoch mit weniger starken Ausschlägen im Vergleich zur Kernverwaltung. Allerdings sind die Leistungsgrenzen der übrigen Aufgabenbereiche im Mittel nicht so stark gewachsen, wie es im Verwaltungsbereich der Fall ist.⁹² Dessen Durch-

91 Der Wiederanstieg im Jahr 2017 (LG Verwaltung) ist in zwei Dritteln der Fälle auf Leistungsgrenzen zurückzuführen, die am Horizont erkennbar sind, und bei einem Drittel auf solche, die tatsächlich eingetreten sind. Im Jahr 1998 betragen die Häufigkeiten in diesen beiden Antwortkategorien je 50 %.

92 Unter den Top-drei-Aufgaben mit Leistungsgrenzen in der Gemeindebefragung 2017 befinden sich: 1. Sozialhilfe (wie in den drei vorherigen Umfragen auch; Ladner et. al.

schnittswert liegt im Jahr 2017 erstmalig über demjenigen aller anderen Gemeindeaufgaben. Die Herausforderungen in der Kernverwaltung haben im Vergleich zu den übrigen Aufgaben somit an Bedeutung zugenommen.

Abbildung 13: Vergleich der Entwicklung der Leistungsgrenzen der Kernverwaltung und der übrigen Gemeindeaufgaben (Anteile in Prozent der Gemeinden, Trendanalyse)⁹³



Bemerkungen: Gemeindebefragungen (Frage) 1998 (5), 2005 (2), 2009(1), 2017 (2): Frage: Es gibt Probleme, welche die Gemeinden aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum mehr in angemessener Weise bewältigen können. In welchen Bereichen sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar? Antwortkategorien: 1 = keine LG sichtbar, 2 = LG in Sicht, 3 = LG erreicht, 4 = LG überschritten, 5 = betrifft Gemeinde nicht. Dabei umfasst Leistungsgrenzen vorhanden (= 1) die Antwortkategorien 2–4 (LG in Sicht sowie LG erreicht und überschritten). Definition LG Verwaltung: Index (arithmetischer Mittelwert) aus den Kernverwaltungsbereichen Einwohnerdienste, Finanzenwesen und Informatik, Definition LG Übrige: arithmetischer Mittelwert aus allen Aufgaben in Abbildung 13 plus die Exekutive, aber ohne Alters- und Pflegeheime, Kinderbetreuung und Verwaltung: Insgesamt. Jahr (N_{\max}/N_{\min}): 1998 (2 260, 1 977), 2005 (2 015, 1 844), 2009 (1 155, 564), 2017 (1 756, 759).

2013: 8), 2. Betreuung Asylsuchende (mehr Asylsuchende u. a. durch Bürgerkrieg in Syrien ab 2015), 3. Bau- und Zonenordnung (u. a. aufgrund der Einführung des neuen Raumplanungsgesetzes RPG im Jahr 2014), 4. Gemeindeexekutive (Anforderungen an das Amt steigen stetig), 5. Verwaltung insgesamt (komplexere Aufgabenerfüllung, größere Anspruchshaltung der Bevölkerung).

⁹³ Es wurden zusätzlich Panelanalysen mit Gemeinden durchgeführt, die in allen vier Gemeindebefragungen teilnahmen ($N = 985$). Der Vergleich der Resultate mit den Ergebnissen der Trendanalysen zeigt sehr ähnliche Werte.

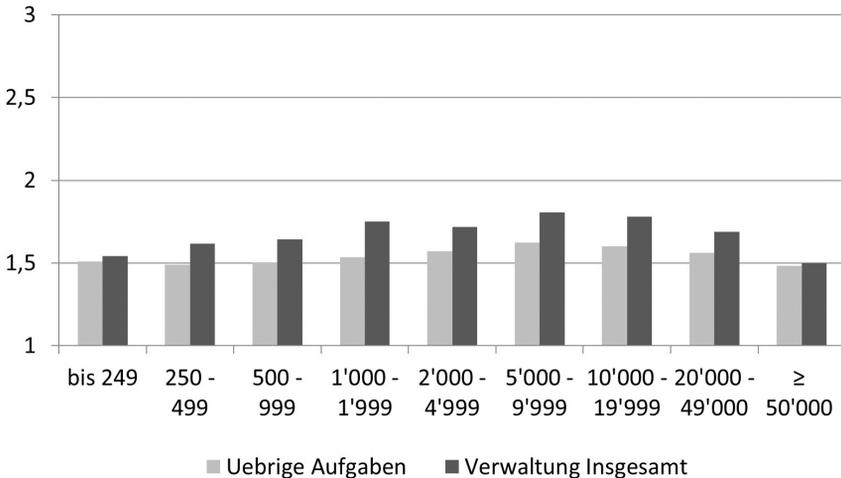
Analysiert man die Leistungsgrenzen der eigenständig erbrachten Gemeindefaufgaben in den Sprachregionen, ergeben sich interessante Unterschiede. Im Tessin ist der Problemdruck mit Abstand am größten. Zwei von drei Gemeinden sagen, dass ihre Gemeindeverwaltung an Leistungsgrenzen stößt (66,7 %, N = 102). Der Anteil in der Deutschschweiz liegt zwar um 12 Prozentpunkte tiefer, jedoch sind es immer noch mehr als die Hälfte, in denen Probleme in der Verwaltung absehbar oder bereits vorhanden sind (54,3 %, N = 1 137). Hingegen weniger Schwierigkeiten scheinen die Westschweizer Verwaltungen zu haben. Nur in zwei von fünf Fällen sind sie von Leistungsgrenzen betroffen (42,8 %, N = 489).

Dieses Antwortmuster ist deshalb interessant, weil die Verwaltungen in der Südschweiz eine vergleichsweise hohe Verwaltungsdichte aufweisen. Allerdings nehmen sie im Mittel auch mehr Aufgaben wahr als beispielsweise die Westschweizer Verwaltungen. Diese sind am kleinsten und haben verglichen mit den anderen beiden Regionen am wenigsten Aufgaben zu erfüllen. Die genauen Gründe für unterschiedliche Wahrnehmungen von Leistungsgrenzen zwischen den Kultur- und Sprachgebieten lassen sich aufgrund der Datenlage dieser Studie kaum eruieren.⁹⁴ Insbesondere existieren wenige Angaben zur Arbeitsintensität und zu den konkreten Zuständigkeiten in den verschiedenen Aufgabengebieten. Diese dürften von zahlreichen Faktoren abhängen, wie kantonalen Vorgaben, Bevölkerungsstruktur oder Gemeindetyps (Zentrumsgemeinde, Pendlergemeinde, Tourismusort usw.).

Angesichts der bisherigen Befunde stellt sich die Frage, inwiefern allfällige Leistungsgrenzen einen Zusammenhang mit der Gemeindegröße aufweisen. Abbildung 14 verdeutlicht, dass abgesehen von den Kleinstgemeinden bis 249 Einwohnende der Problemdruck in der lokalen Verwaltung mit zunehmender Bevölkerungszahl (Mittelwerte) steigt und erst in den Städten ab 20 000 Einwohnenden wieder etwas abnimmt. Folglich sind es nicht primär die Kleingemeinden, die mit erhöhten Schwierigkeiten konfrontiert sind, sondern die Verwaltungen mittelgroßer Gemeinden im Bereich von 5 000 bis knapp 10 000 Einwohnenden. Obwohl sich heute wieder mehr Gemeinden mit Leistungsgrenzen konfrontiert sehen, verdeutlichen die oben dargelegten Zahlen jedoch auch, dass der Problemdruck insgesamt in den Gemeinden nicht sehr ausgeprägt ist und das kommunale Verwaltungssystem an sich gut funktioniert.

94 Die Leistungsgrenzen in den Kernverwaltungsbereichen zeigen in allen drei Sprachregionen ein ähnliches Muster: In der Informatik als Querschnittsfunktion ist der Problemdruck am höchsten (CH: 48,4 % der Gemeinden, N = 1 689), gefolgt vom Finanzwesen (CH: 44,3 %, N = 1 742) und von den Einwohnerdiensten (CH: 34,8 %, N = 1 769).

Abbildung 14: Durchschnittliche Leistungsgrenzen in den Gemeinden nach Bevölkerungszahl (Mittelwerte)



Bemerkungen: Quellen: BFS und Gemeindebefragung 2017, Frage 2: Es gibt Probleme, welche die Gemeinden aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum mehr in angemessener Weise bewältigen können. In welchen Bereichen sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar? Antwortkategorien: 1 = keine LG sichtbar, 2 = LG in Sicht, 3 = LG erreicht, 4 = LG überschritten, 5 = betrifft Gemeinde nicht. Rekodierung der Skala: 1 = keine LG, 2 = LG sichtbar, 3 = LG erreicht oder überschritten. Definition übrige Aufgaben: arithmetisches Mittel der Aufgabenbereiche, siehe Abbildung 14, um den Bereich der Exekutive (32. Aufgabe) ergänzt, N_{\max}/N_{\min} : 1 756, 1 711.

5. Zusammenfassung

Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz sind im Durchschnitt sehr klein. Rund die Hälfte von ihnen beschäftigt acht Mitarbeitende (Vollzeitäquivalente) oder weniger. Am wenigsten Angestellte zählen die Verwaltungen in der Westschweiz aufgrund der vielen kleinen Gemeinden in diesem Landesteil. In den deutsch- und italienischsprachigen Gebieten sind die Gemeinden tendenziell größer, was sich in einer höheren Beschäftigtenzahl in den kommunalen Verwaltungen niederschlägt. Es zeigt sich daher auch, dass zwischen der Bevölkerungsgröße und der Anzahl an Verwaltungsangestellten ein stark positiver Zusammenhang besteht. Weiter bewältigen die Gemeindeverwaltungen in der Romandie im Vergleich zu den anderen beiden Regionen ein eingeschränktes Aufgabenspektrum. In Auf-

gabengebieten wie der Sozialhilfe oder in der Raum- und Zonenplanung ist häufig der Kanton involviert. Von den 31 erhobenen Aufgaben erbringen die Gemeinden und ihre Verwaltungen rund die Hälfte eigenständig. Dazu zählen unter anderem die Kernverwaltungsthemen wie Finanzwesen oder Einwohnerkontrolle. Besonders auffallend ist, dass auch Kleinstgemeinden mit ein bis zwei Verwaltungsangestellten im Mittel rund zehn unterschiedliche Themenbereiche selbstständig abdecken.

Die Verwaltungsdichte ist ein aussagekräftiger Wert, um den Ausbau des Staatswesens zu bestimmen und Vergleiche zwischen den Verwaltungen von Kantonen und Gemeinden anzustellen. Allerdings kann der Dichtewert wenig Auskunft über die Qualität, Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung geben. In der Gegenüberstellung der Dichtewerte zeigt sich ein interessantes Muster. Die Werte der Verwaltungen in der Romandie befinden sich deutlich unterhalb derjenigen der Deutschschweizer Verwaltungen. Auf der Kantonebene ist dieses Verhältnis gerade umgekehrt: Die Verwaltungsdichten in den französischsprachigen Kantonen sind tendenziell höher als diejenigen in den deutschsprachigen Kantonen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen Aufgabenverteilung. Die Westschweizer Kantone delegieren weniger Aufgaben an ihre Gemeinden (Kantonalisierung der Aufgaben) im Gegensatz zur Deutschschweiz, in der dem Subsidiaritätsprinzip stärker gefolgt wird (Kommunalisierung der Aufgaben). Neben der Kultur- und Sprachregion und dem Grad der Dezentralisation wird die Anzahl Angestellten (Vollzeitstellen) pro 1 000 Einwohnende durch eine Reihe weiterer Bestimmungsfaktoren beeinflusst, allen voran durch die Gemeindegröße und die Bevölkerungsentwicklung.

Der Personalbestand in den lokalen Verwaltungen ist in den letzten Jahren vielerorts gestiegen, hauptsächlich in den Stadtverwaltungen. Diese Personalzunahme kann vor allem auf das große Bevölkerungswachstum in der Schweiz seit 2007 zurückgeführt werden. Dennoch wurde der Staat auf lokaler Ebene grundsätzlich nicht ausgebaut. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl fällt die Zahl der Stadt- und Gemeindeangestellten sogar etwas geringer aus.

Die Gemeinden und deren Verwaltungen arbeiten mit unterschiedlichen Führungsmodellen in der Schweiz. Am stärksten dominiert das Geschäftsführermodell. Die operative Verwaltungsleitung wird in den meisten Fällen durch den Stadt- oder Gemeindegeschreiber wahrgenommen. Nur in vereinzelt Gemeinden ist ein Geschäftsleiter (City Manager) mit der Verwaltungsführung betraut. Die Resultate zeigen zudem, dass die Trennung zwischen operativen und strategischen Aufgaben indes im Geschäftsleitermodell nicht so klar sein dürfte, wie es im idealtypischen Modell diskutiert wird. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Gemeinderatsmitglieder

stellenweise eine gewisse Erwartungshaltung der Bürger wahrnehmen, zu verwaltungsbetrieblichen Fragen Auskunft geben zu können (Aschwanden 2014). Das Bestreben nach klaren Verantwortlich- respektive Zuständigkeiten spiegelt sich auch im Umstand wider, dass der ganz große Teil der Gemeindeexekutiven in der Schweiz nach einem Ressortprinzip organisiert ist. Das Geschäftsführermodell ist vor allem in Gemeinden mit einem Milizsystem weit verbreitet. Ebenfalls häufig anzutreffen ist, vor allem in der Westschweiz und in der Ostschweiz, ein Hybrid aus Geschäftsführer- und Delegiertenmodell, bei dem in der Regel der Gemeindepräsident als Delegierter des Gemeinderates die operative Leitung der Verwaltung übernimmt. Entgegen den theoretischen Annahmen des Modells ist die Exekutive analog dem Geschäftsführermodell in einem Ressortprinzip organisiert. Eine Aufgabenteilung ohne feste Zuweisung von Ressorts, wie es zum Beispiel im Verwaltungsratsmodell für Luzerner Gemeinden empfohlen wird (VLG 2005: 11), ist nahezu inexistent – entgegen ersten positiven Anzeichen in früheren Studien, die den Beginn einer stärkeren Verbreitung dieses Modells erkannt haben (vgl. Dlabac et al. 2014: 49).⁹⁵

Das Geschäftsleitungsmodell ist die bevorzugte Führungsorganisation in größeren Gemeinden und Städten, weshalb es weniger häufig, das heißt oftmals nur in professionalisierten Verwaltungsstrukturen zur Anwendung kommt. Als Departementsvorsteher haben die Stadträte in ihren jeweiligen Ressorts sowohl die operative als auch die fachlich-strategische Führung der Verwaltung.

Am wenigsten verbreitet ist das operative Modell, in dem die Mitglieder des Gemeinderates administrative Verwaltungsaufgaben übernehmen, wobei es sich nicht einfach von anderen Modellen abgrenzen lässt, da grundsätzlich auch die Mitglieder des Geschäftsleitungsmodell im alltäglichen Verwaltungsbetrieb involviert sind. Dieses auch als Sachbearbeitermodell bezeichnete Organisationsprinzip ist nicht besonders oft anzutreffen, was etwas im Widerspruch zu den Erkenntnissen in Bezug auf die Kantone Aargau und Luzern steht. Für diese Kantone zeigen empirische Studien, dass vielerorts in solchen Strukturen Verwaltungsarbeit durch Gemeinderäte geleistet wird (Dlabac et al. 2014: 50; Bürkler & Lötscher 2014). Insgesamt scheint es, als hätten viele Stadt- und Gemeindeverwaltungen für ihre Bedürfnisse ein geeignetes Modell gefunden. Das interne Organisationssystem scheint in vielen Verwaltungen ohne größere Probleme zu funktionieren: Entscheidun-

95 Von den Luzerner Gemeinden, die an der Umfrage teilnahmen, gaben vier an, ohne Ressortzuteilung zu arbeiten, wobei eine von ihnen für den Gemeindeleitfaden des Kantons Aargau als Modellgemeinde für die Verwaltungsratsorganisation dient (Kanton Aargau 2016).

gen werden relativ schnell getroffen, die notwendigen operativen Freiheiten sind vielerorts gegeben und die Aufgaben und Prozesse sind tendenziell klar strukturiert, und das nahezu unabhängig vom jeweils vorhandenen Führungsmodell. Hinweise auf ein sich neu herausbildendes, alternatives Modell, das sich von den vier bisher diskutierten Varianten erheblich unterscheidet, konnten indes in der Studie nicht gefunden werden.

Im Durchschnitt erbringt eine Schweizer Gemeinde und deren Verwaltung rund 16 von 31 abgefragten öffentlichen Aufgaben eigenständig. Die großen Stadtverwaltungen weisen die höchsten Werte mit 25 Aufgaben aus. Kleinstgemeinden mit Verwaltungen von unter einem Vollzeitäquivalent geben im Durchschnitt immer noch zehn Aufgaben an, die sie in eigener Regie erbringen, was ein erstaunlich hoher Wert ist. Zum Tätigkeitsgebiet kommunaler Kernverwaltungen zählen vielerorts die Einwohnerdienste, das Finanzwesen, der Bereich Bau und Infrastruktur, das Schulwesen sowie die Bereiche Kultur und Sport. Diese Aufgabenbandbreiten variieren ebenfalls stark zwischen den Sprachregionen. Die eher kleinen Gemeinden und deren Verwaltungen in der Westschweiz erfüllen in im Mittel 12 Aufgaben eigenständig. In der Deutschschweiz sind es 17 Aufgaben und im Tessin 15, weshalb deren Leistungsspektrum erheblich größer ist.

In der Ausgestaltung der Stadt- und Gemeindeverwaltungen zeigen sich teilweise erhebliche Unterschiede. Hingegen herrscht über die verschiedenen Sprachgrenzen und Verwaltungsgrößen hinweg eine gewisse Einigkeit, was die Einschätzungen der Leistungsfähigkeit betrifft. Der Ressourceninput entspricht vielerorts dem, was zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist. Fehlendes Personal und knappe finanzielle Mittel werden etwas mehr von den Städten wahrgenommen, während in kleineren Gemeinden umfassenderes Fachwissen eine kritische Ressource ist.

Im Aufgabenvollzug ergibt sich hingegen ein etwas differenzierteres Bild. Die Mehrheit der Gemeinden stößt auf keine nennenswerten Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung. Der Problemdruck ist alles in allem überschaubar. Allerdings sind es wieder mehr Gemeinden, die sich mit Leistungsgrenzen konfrontiert sehen. Nachdem dieser Anteil in den letzten 20 Jahren kontinuierlich abgenommen hat, liegen die Werte heute wieder auf einem ähnlichen Niveau wie 1998, als zahlreiche Verwaltungsreformen mit dem Aufkommen von NPM in Angriff genommen wurden.

Die Gemeindeschreiber stellen ihrem Verwaltungsbetrieb insgesamt ein positives Zeugnis aus. Die Resultate weisen auf ein gut funktionierendes und leistungsfähiges Verwaltungssystem in den Gemeinden hin, unabhängig von der Verwaltungsgröße und der kulturellen und sprachlichen Zugehörigkeit. Diese Ergebnisse gehen in eine ähnliche Richtung wie die Befunde bereits vorliegender Studien zu Schweizer Gemeinden. Diese stel-

len allgemein eine relativ hohe Leistungskraft der lokalen Ebene fest, was nicht zuletzt im verhältnismäßig großen Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden und die Verwaltung zum Ausdruck kommt (Denters et al. 2014: 202; Haus et al. 2016: 16). Im Unterschied zur vorliegenden Untersuchung verwenden diese Arbeiten teilweise Daten aus Bevölkerungsumfragen.

Dennoch gilt es, die Resultate kritisch zu betrachten. Bei den Bewertungen der Gemeindeschreiber handelt es sich gewissermaßen um eine Selbstevaluation der Verwaltung. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Werte zu positiv ausfallen. Auch geben die Resultate eine bestimmte Sichtweise auf die Verwaltung wieder, die nicht zwingend mit derjenigen der Parteien, Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeitende, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Unternehmen und anderen Anspruchsgruppen der Verwaltung übereinstimmen muss. Die gewählten Analysebereiche wie Personal, Führungsorganisation und Aufgabenprofile können die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in zentralen Bereichen porträtieren. Diese Merkmale repräsentieren jedoch nur einen Ausschnitt des großen Ganzen einer Verwaltung. Ähnliches gilt auch für die Indikatoren, die zur Analyse der Leistungsfähigkeit herangezogen wurden. Man hätte auch andere Bestimmungsgrößen anwenden können, wie etwa Dienstleistungsqualität, Personalfluktuationsrate, Mitarbeiterzufriedenheit oder Durchlaufzeiten von Anträgen, was unter Umständen zu anderen Resultaten geführt hätte.

III. Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen

1. Ausgangslage und Fragestellung

Nach der eingehenden Betrachtung der Stadt- und Gemeindeverwaltungen konzentriert sich die Untersuchung nun auf den Wandel dieser Institutionen. Nach einer längeren Phase punktueller Verwaltungsreformen erreichte Mitte der 1990er-Jahre die Reformwelle des New Public Managements (NPM) die Schweizer Gemeinden. Dieser Ansatz forderte eine umfassende Verwaltungstransformation von einer hierarchisch-regelbasierten Bürokratie hin zu einem leistungs- und wirkungsorientiert geführten, kundenfreundlichen Dienstleistungsunternehmen (Schedler & Proeller 2011). Zuerst in einigen Kantonen eingeführt, beschäftigten sich alsbald verschiedene Stadt- und Gemeindeverwaltungen mit NPM. Die wiederkehrenden Gemeindegemeinschaftsbefragungen von 1998, 2005 und 2009 stellen seither eine stetig steigende Verbreitung von NPM-orientierten Managementreformen in den Gemeinden fest. Während viele der Reformen den Personalbereich oder die strategisch-normative Ebene betrafen, war ein Wechsel der Verwaltungssteuerung von einer Input- zu einer Outputorientierung, wie er im NPM gefordert wird, bisher in wenigen, vor allem größeren Gemeinden und Städten zu beobachten. In früheren Umfragen hat sich zudem gezeigt, dass das Reformverhalten zwischen den verschiedenen Kultur- und Sprachregionen unterschiedlich ist. Deutschschweizer Verwaltungen waren bislang aktivere Managementreformer als Verwaltungen in der Westschweiz oder dem Tessin. Insgesamt stellt Ladner (2016: 203) fest, dass die Verwaltungsreformen in Form von *NPM light* in den Schweizer Gemeinden sehr erfolgreich sind. Vielerorts werden Instrumente aus der Privatwirtschaft in die Verwaltungspraxis übernommen. Gleichzeitig bleiben die Strukturen der traditionellen Bürokratie jedoch bestehen.

Internationale Studien zeigen eine ähnliche Reformentwicklung wie in der Schweiz. Die Palette an Managementreformen in kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien enthält vergleichbare Elemente wie die helvetische Version (u. a. Outputsteuerung oder Personalmaßnahmen). Die Diffusion, Ausgestaltung und Nutzung von Reformen hängt ebenfalls stark vom kulturellen und institutionellen Kontext ab. Dies gilt besonders für die Gemeindegröße. Gibt es keine zentralstaatlichen Vorgaben wie in Italien oder den UK, werden Reformen häufig inkrementell, pragmatisch und selektiv umgesetzt. Aber auch ein Paradigmenwechsel

weg von der traditionellen Bürokratie hin zu einem *managerial state* hat in Kontinentaleuropa bislang nicht stattgefunden. Die neuere Forschung geht davon aus, dass sich die Verwaltungen inzwischen in einer Post-NPM-Phase befinden, in der Reformen unter anderem darauf abzielen, Unzulänglichkeiten und Dysfunktionen von NPM zu korrigieren.

Rund zwei Jahrzehnte nach dem Aufkommen von New-Public-Management-Reformen und vor dem Hintergrund stetig steigender Anforderungen aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, denen sich Gemeinden gegenübersehen, stellt sich die Frage, an welchem Punkt die Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen hinsichtlich ihrer Reformhandlungen heute stehen, welches verwaltungspolitische Reformmuster hierbei erkennbar ist und anhand welcher Faktoren und Ursachen das Reformverhalten erklärt werden kann. Daraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Welche Managementreformen sind heute in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen eingeführt?
- Welche Muster von Reformaktivitäten lassen sich erkennen?
- Welche Faktoren erklären die Einführung von Managementreformen?

Zur Beantwortung der Fragestellungen werden zunächst die bisherigen Reformentwicklungen in den Schweizer Gemeinden und im internationalen Kontext näher dargelegt. Danach folgt ein Überblick über die reformpolitischen Leitbilder von öffentlichen Verwaltungen, die in der Literatur aktuell diskutiert werden. Nach dieser Einführung zeigt die Arbeit die theoretischen Grundlagen der untersuchten Managementreformen respektive Reformbereiche auf. Sodann werden die Resultate zur Verbreitung von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen anhand von bivariaten Analysen vorgestellt. Von Interesse sind insbesondere die erkennbaren Muster im Reformverhalten der Verwaltungen und deren Veränderung über die Zeit. Im letzten Abschnitt wird anhand von multivariaten Regressionsmodellen überprüft, welche Ursachen und Gründe die unterschiedliche Einführung von Managementreformen beeinflussen können. Mit der Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse schließt Teil III dieser Studie.

Obwohl die neuere internationale Forschung verstärkt dazu übergegangen ist, sich mit bestimmten Managementreformen wie der Performance-messung oder der strategischen Planung eingehend zu beschäftigen, werden in dieser Arbeit mehrere unterschiedliche Reformen simultan betrachtet. Dieses Vorgehen erlaubt es, den institutionellen Wandel der Verwaltungen im Sinne des Untersuchungsziels dieser Studie ganzheitlicher zu erfassen. Allerdings geht dies zulasten der Reformtiefe. Eine ausführliche Beschäfti-

gung mit den einzelnen Reformen ist aufgrund der enormen Bandbreite an Maßnahmen und Instrumenten kaum möglich.

1.1. Reformentwicklung in der Schweiz

Verwaltungsreformen und Reorganisationen sind seit dem Bestehen der Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen zu beobachten, was bis auf das Spätmittelalter zurückdatiert werden kann (Körner 2014). Das politisch-administrative System in der Schweiz galt allerdings im internationalen Vergleich lange Zeit als wenig reformfreundlich.

1.1.1. Verwaltungsreformen in den 1970er- und 1980er-Jahre

Vor dem Aufkommen von New Public Management dominierten in den Schweizer Gemeinden vor allem Reformen, die auf die organisatorische Restrukturierung öffentlicher Verwaltungen abzielten (Schwarz 1990: 1). Diese Neuerungen fokussierten sich entweder auf die Verwaltungsorganisation und/oder die Exekutive (Regierungsebene). Die verwaltungsinternen Reformen beabsichtigten im Wesentlichen eine Rationierung der Ressourcen, was insbesondere die Begrenzung respektive Reduktion des Personalbestandes in den Verwaltungen beinhaltetete (Germann 1998: 176). In der Bundesverwaltung wurden beispielsweise Kosteneinsparungen symmetrisch über mehrere Verwaltungsabteilungen vorgenommen, indem zu gleichen Teilen der Personalbestand gekürzt wurde.

Ein weiterer Ansatz betraf die sogenannte Effizienzsteigerung in der Verwaltung. Hierzu wurden erstmals externe Berater herangezogen, unter anderem von der Stadt Zürich (Germann 1998: 178). Diese sollten nicht nur aufzeigen, wie man mit weniger oder gleichem Personalbestand dieselben respektive mehr Aufgaben erfüllen kann, sondern auch, welches Potenzial für Mehreinnahmen in der Verwaltung besteht, zum Beispiel in Form von zusätzlichen Gebühren und Abgaben.

Ende der 1970er-Jahre entschied sich die Konferenz der kantonalen Finanzminister nach mehrjähriger Experimentierphase, eine periodengerechte Rechnungslegung im öffentlichen Sektor zu implementieren. Dies war mit dem Ziel verbunden, die Transparenz bei den öffentlichen Finanzen zu erhöhen (Schedler 2003: 330). Im Jahr 1981 wurde das Nutzerhandbuch dieser Rechnungslegung auf die Gemeinden erweitert. Trotz zahlreicher Anstrengungen seitens verschiedener Akteure aus Politik und Verwaltung, die neue Buchführung zusammen mit einer eigens dafür entwickelten Software in den Gemeinden zu etablieren, verbreitete sich das neue Rechnungslegungsmodell nur schleppend. Es war vor allem in größeren Verwaltungen

präsent, zum Beispiel in der Bundesverwaltung oder den kantonalen Verwaltungen (Schedler 2003: 330).

Neben der neuen Rechnungslegung mussten die Arbeits- und Führungsprozesse innerhalb der Verwaltungen neu ausgerichtet werden (Germann 1998: 174). Dabei kam den aufstrebenden Informatiklösungen eine sehr wichtige Rolle zu. Wurden in den 1950er-Jahren erste Großrechner in den Verwaltungen eingeführt, die eine Zentralisierung der Informatik bedingten, kamen in den 1980er-Jahre die Rechner mit Mikroprozessoren hinzu. Diese veränderten die Arbeitstätigkeiten in den Verwaltungen nachhaltig, riefen aber auch neue Probleme hervor. In vielen Verwaltungen wurden deshalb eigens Departemente oder Abteilungen für den IT-Bereich geschaffen. Die meisten dieser sehr punktuellen Reformen tendierten folglich dazu, den Status quo des Vollzugsapparats zu festigen. Anstatt neue Wege in der Steuerung, Führung und Kontrolle zu beschreiten, sollten die traditionellen Strukturen der Bürokratie so weit wie möglich beibehalten werden.

1.1.2. Managementreformen seit Mitte der 1990er-Jahre

Mit dem Aufkommen des New Public Managements (NPM) respektive der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) Mitte der 1990er-Jahre wurde in der Schweiz erstmals eine Reformstrategie in Betracht gezogen, die das gesamte politisch-administrative System umfasste und nicht nur einzelne kosten- und führungstheoretische Ansätze beinhaltete (Ladner 2001). Auf Bundesebene wurde NPM in Form des FLAG-Projekts (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) ab 1997 in ersten Pilotämtern eingeführt (Leuenberger 2005: 26). Im Jahr 1998 ergab eine Befragung unter den Kantonen, dass in 24 von insgesamt 26 Kantonsverwaltungen Reformbestrebungen unter dem Namen NPM bereits im Gange waren, mit Ausnahme von Zug und Glarus (Ladner et al. 1998: 23). Auf der Ebene der Gemeinden identifizierten 13 von 26 befragten kantonalen Gemeindedirektionen bereits NPM-Pilotprojekte auf kommunaler Ebene (Ladner et al. 1998). NPM in den Gemeinden wurde folglich als wichtiges Thema lokaler Reformagenden eingestuft.

In den Stadt- und Gemeindeverwaltungen sind seither zahlreiche Reformaktivitäten zu beobachten. Im Rahmen der landesweiten Gemeindegemeinschaftsbefragung vom Jahr 1998 wurden die Gemeinden erstmals zu NPM- respektive Managementreformen befragt. Die Ergebnisse verdeutlichten, dass die kommunalen Verwaltungen bereits an zahlreichen internen Reformprojekten arbeiteten. In erster Linie gaben die Gemeinden an, sich auf personalbezogene Neuerungen zu fokussieren (Kübler & Ladner 2003).

Zu den am häufigsten genannten Reformen zählten die Einführung leistungsabhängiger Lohnsysteme, die Abschaffung des Beamtenstatus sowie Entwicklungsmaßnahmen in den Bereichen Personal und Organisation. Diese Reformen waren zum Jahrhundertwechsel bereits in rund 15 Prozent der Gemeinden umgesetzt (Ladner et al. 2000; Ladner 2001). Managementreformen im Personalbereich waren damals aus verschiedenen Gründen populär. Lohnreizsysteme galten als besonders modern und wurden als ein privatwirtschaftliches Instrument zur Stärkung des unternehmerischen Denkens und Handelns angesehen. Politiker und Verwaltungsmanager versprachen sich davon, die behäbige und verkrustete Bürokratiekultur aufbrechen zu können (Ladner et al. 2000). Darüber hinaus entsprachen die Reformen oftmals auch einer Reaktion auf den hohen Spardruck und die vermehrten Forderungen nach einer effizient und effektiv arbeitenden Verwaltung (Ladner 2005: 83). Das nach außen gerichtete Image einer schlank arbeitenden Verwaltung, in der die Mitarbeitenden keine Sonderprivilegien genießen, war ein wichtiges Thema in den 1990er-Jahre (Ladner 2005: 85). Dabei handelte es sich um eine Zeit, als sich die Schweiz in einer großen, durch hohe Inflation und Arbeitslosigkeit geprägten wirtschaftlichen Krise befand, weshalb NPM-Reformen auf einen besonders fruchtbaren Boden fielen.

Rund sieben Jahre später, in der nationalen Gemeindeschreiberbefragung von 2005, zeigte sich, dass die kommunalen Verwaltungen ihre Binnenmodernisierung weiter vorangetrieben hatten. Vier von fünf Gemeinden führten zwischen 1995 und 2005 mindestens eine von 15 abgefragten internen Managementreformen durch (Steiner et al. 2014: 91). Im Durchschnitt hatten die Gemeinden vier verschiedene Reformen umgesetzt. Weiterhin hohe Priorität genossen Neuerungen im Personalbereich, allen voran die Abschaffung des Beamtenstatus. Dieses mit bestimmten Vorteilen verbundene Arbeitsverhältnis war inzwischen nur noch in wenigen Gemeinden anzutreffen. Neben Veränderungen im HR-Management gewannen Reformen zur Stärkung der normativ-strategischen Führung an Bedeutung. Rund 30 Prozent der Gemeinden gaben in der Umfrage von 2005 an, mit einem Leitbild zu arbeiten, vermehrt Kompetenzen an die Verwaltung zu delegieren und die strategischen und operativen Aufgaben verstärkt voneinander zu trennen (Steiner & Ladner 2005).

Diese Entwicklung bestätigte sich vier Jahre später in der nationalen Gemeindeerhebung von 2009 (Ladner et al. 2013). Reformen im Bereich Strategie und Planung zählten inzwischen zu den populärsten Managementinstrumenten in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Das Leitbild wurde bereits von rund 40 Prozent der Gemeinden als strategisches Führungsinstrument eingesetzt (Ladner 2016: 197). Die Gemeinden und ihre Verwaltungen waren somit seit 2005 verstärkt dazu übergegangen, sich mit Fragen

der Planung und Steuerung der mittel- und langfristigen kommunalen Entwicklung auseinanderzusetzen. Neben Neuerungen im Bereich Personal sowie Strategie und Planung ist vor allem auch die Einführung des elektronischen Dienstleistungsangebots auf Gemeindeebene weit verbreitet. Diese vor allem kundenorientierte und prozessbezogene Modernisierung wurde in rund der Hälfte der Gemeinden durchgeführt (Ladner 2016).

In den Stadt- und Gemeindeverwaltungen weniger oft anzutreffen waren bislang die Kernelemente von NPM respektive der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie Produktdefinitionen, Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets. Sie stehen für eine weitreichende Transformation der Verwaltungsführung von einer Inputsteuerung hin zu einer Leistungs- und Ergebnissteuerung. In der Gemeindeschreibererhebung von 1998 gab rund ein Drittel an, sich mit NPM auseinandergesetzt zu haben, und rund ein Viertel verwies darauf, bereits erste NPM-Maßnahmen umgesetzt zu haben. Diese Kernelemente waren bislang jedoch vor allem in größeren Gemeinden und Städten ab 10 000 Einwohnenden verbreitet, während sie in den zahlreichen kleinen und mittleren Gemeindeverwaltungen kaum implementiert wurden (Ladner 2001: 7). In den Befragungen der Jahre 2005 und 2009 bestätigte sich, dass die leistungsorientierte Verwaltungsführung vor allem eine Reform der großen Verwaltungsorganisationen ist. Dies lässt sich unter anderem auf die verhältnismäßig hohen Transaktionskosten zurückführen, die mit der Einführung und Nutzung dieser umfangreichen und komplexen Instrumente verbunden sind.

Insgesamt verdeutlichen die bisherigen Befunde, dass in den zehn Jahren zwischen 1998 und 2009 eine kontinuierliche Binnenmodernisierung in zahlreichen Stadt- und Gemeindeverwaltungen stattgefunden hat. Obschon gewisse Schwerpunkte in den Reformvorhaben feststellbar sind, wird keine einheitliche Reformstrategie in den Gemeinden verfolgt. NPM wurde entgegen seinen Forderungen nicht als allumfassendes Maßnahmenpaket eingeführt. Viel eher gehen die Gemeinden und deren Verwaltungen bisher nach einem inkrementellen Ansatz vor. Sie greifen sich diejenigen Instrumente und Tools der Reform heraus, die ihnen für die Lösung ihrer Probleme am sinnvollsten und umsetzbarsten erscheinen, weshalb sie damit überwiegend einem pragmatischen Reformansatz folgen (Ladner 2005).

1.2. Managementreformen im internationalen Kontext

1.2.1. Allgemeine Übersicht

Die internationale Verwaltungsmodernisierung ist seit den 1980er-Jahren sehr stark von der relativ breit gefassten Reformdoktrin des New Public Ma-

nagements geprägt (Kuhlmann & Wollmann 2019: 261). Im Vordergrund dieses Ansatzes steht die Transformation der traditionellen Bürokratie in ein dienstleistungs- und kundenorientiertes Unternehmen, indem privatwirtschaftliche Instrumente wie interne Dezentralisierung, Outputsteuerung, Leistungsmessung oder Kundenorientierung eingeführt werden. Nach über drei Jahrzehnten Verwaltungsreformen hat der NPM-inspirierte Reformdiskurs in den lokalen Verwaltungen der meisten westlichen Länder Einzug gehalten (Kuhlmann 2010a). In Bezug auf die Implementation lässt sich feststellen, dass die verschiedenen internen Verwaltungsneuerungen ähnliche Bereiche betreffen. Sie umfassen überwiegend die Elemente Outputsteuerung, Performancemessung bzw. -management, Kundenorientierung oder Reformen im Personalbereich. Je nach nationalem Kontext sind allerdings unterschiedliche Schwerpunkte und inhaltliche Konfigurationen dieser Reformen zu beobachten (Vetter & Kersting 2003: 345). Den meisten kontinentaleuropäischen Ländern gemeinsam ist jedoch, dass sie von einer umfassenden Umsetzung des holistischen NPM-Ansatzes auf lokaler Ebene bisher verzichtet haben (Kuhlmann & Bogumil 2019; Kuhlmann & Wollmann 2019; Kuhlmann 2010a; Vetter & Kersting). Es zeigt sich, dass die kommunalen Verwaltungen vielerorts in der Lage sind, sich überwiegend inkrementell und pragmatisch zu modernisieren (Kuhlmann 2010a: 1116). In der Reformentwicklung ergeben sich somit wie oben dargelegt erhebliche Parallelen zwischen den Stadt- und Gemeindeverwaltungen der Schweiz und den kommunalen Verwaltungen Kontinentaleuropas.

1.2.2. Forschungsstand

Betrachtet man die internationalen empirischen Studien zur Diffusion und Implementation kommunaler Managementreformen, so kann grundsätzlich zwischen vergleichenden Länderstudien und Studien auf Länderebene unterschieden werden. Die Fallstudienvergleiche von Kuhlmann (2010, 2009) unter anderem zwischen Deutschland und Frankreich zeigen, dass ähnliche Binnenreformen wie Outputsteuerung, leistungsorientiertes Controlling oder Kontraktmanagement umgesetzt und mit Instrumenten der traditionellen Bürokratie kombiniert werden (Kuhlmann 2010a: 1126).

Während vergleichende Fallstudien eine Reihe verschiedener NPM-orientierter Reformen simultan betrachten, konzentrieren sich neuere Vergleichsstudien auf die Verbreitung, Umsetzung und Nutzung spezifischer lokaler Managementreformen, unter anderem im Bereich *Performance Management*. Im Vordergrund stehen Themen wie Performance Budgeting (Mussari et al. 2016), Performancemessung und -management (Turc et al. 2016; Kuhlmann 2010b), Benchmarking (Kuhlmann & Bogumil 2018) oder

leistungsabhängige Lohnsysteme (Proeller et al. 2016). Diese Studien fördern teilweise erhebliche Differenzen im Bereich der Strategie, Diffusion und Praxis der Reformen zutage. In Großbritannien, wo der Zentralstaat die lokale Leistungsmessung vorgibt, sind Performancesysteme sehr weit verbreitet und einheitlich ausgestaltet. In Frankreich hingegen können die Kommunen eigenständig über die Einführung entscheiden, weshalb Leistungsmesssysteme punktuell und relativ pragmatisch umgesetzt werden (Kuhlmann 2010b: 341).

Eine der wohl umfassendsten Länderstudien zu Managementreformen in Europa ist die Evaluation des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in deutschen Kommunen von Bogumil et al. (2007). Das NSM-Reformkonzept orientiert sich an NPM und hat einen stark intraorganisatorischen Verwaltungsfokus. Die Studie untersucht 16 Reformen und Instrumente (Kuhlmann et al. 2008: 854) in nahezu allen größeren deutschen Städten und Gemeinden (Bogumil et al. 2007: 18–19). Die Resultate zeigen, dass ähnlich wie in der Schweiz die tiefgreifenden Reformen, wie dezentrale Ressourcenkompetenzen oder Output-Budgetierung, kaum umgesetzt wurden. Mit messbaren Zielen und Indikatoren arbeiten zudem nur wenige Kommunen. Vielerorts ist man folglich bei der Input-Orientierung geblieben (Kuhlmann et al. 2008: 854). Dort, wo die NSM-Reformen vollumfänglich eingeführt wurden, stellt die Studie fest, dass die traditionelle Verwaltungssteuerung durch Managementreformen zuerst verschlechtert wurde und sich die positiven Wirkungen der neuen Instrumente erst nach und nach entfalten konnten (Kuhlmann et al. 2008: 860). Als Teilerfolg wird hingegen die verstärkte Kundenorientierung gewertet (u. a. Bürgerbüros, Kunden- und Bürgerbefragungen). Gerade die Bürgerbüros sind jedoch keine primäre Innovation von NPM respektive NSM, sondern existierten bereits zuvor (Kuhlmann & Wollmann 2019: 263; Bogumil et al. 2007: 68).

Di Mascio und Natalini (2013: 161–162) untersuchen in 169 italienischen Gemeinden die Umsetzung von Performance Management (PM), das einen Schwerpunkt bei den Managementreformen in Italien bildet. Die Studie stellt ein erhebliches Nord-Süd-Gefälle in der Reformumsetzung fest. In den nördlichen Gemeinden wird PM deutlich öfters und vollständig eingeführt. Im Süden hingegen wird es weniger häufig genutzt und nur unvollständig implementiert (Di Mascio & Natalini 2013: 149). Eine solche Implementationslücke stellen auch Ongaro und Vallotti (2008) sowie Kuhlmann (2010) in ihren Untersuchungen zu den italienischen Gemeinden fest. Neben verschiedenen regionalen Ausgangslagen führen die Di Mascio und Natalini (2013: 161–162) diese Unterschiede auch auf interne Verwaltungseffekte (u. a. Leadership und Engagement) zurück.

In französischen Gemeinden untersuchen Favoreu et al. (2016) anhand von 60 Fällen die Charakteristik von Performance-Management-Systemen. Diese sind von der LOLF-Reform geprägt und reichen von der Planung über die einzelnen Verantwortlichkeiten bis hin zur Evaluierung der gesetzten Ziele.⁹⁶ Performance Management wird grundsätzlich befürwortet, dessen Verbreitung und Umsetzung geht jedoch nur sehr inkrementell und langsam voran, was auf Kräfte zurückzuführen ist, welche die traditionelle Bürokratie nach wie vor stützen (Favoreu et al. 2016: 686–687). Es koexistieren deshalb in den untersuchten französischen Gemeinden klassische Bürokratiestrukturen und ein hybrides Modell analog dem neo-weberianischen Leitbild. Auch die Fallstudie von Kuhlmann (2010: 1122) stellt fest, dass Managementreformen (*tableaux de performance* oder interne Selbstevaluierungen) selektiv, vor allem aber in größeren Gemeinden Frankreichs anzutreffen sind.

Die Meta-Studie von Van Helden und Jansen (2003: 78–79) zu NPM in niederländischen Verwaltungen kommt zu dem Schluss, dass zwar eine Reihe von Instrumenten eingeführt werden, allen voran interne Kontrakte und Produkte in spezifischen Politikfeldern, während Leistungslohnsysteme sowie Outputorientierung und Leistungsmessung kaum implementiert sind. Informationen aus betriebswirtschaftlichen Planungen werden zudem von Verwaltungsmanagern selten als Entscheidungsgrundlage verwendet. Hendriks und Tops (2003: 322) führen den NPM-Reformverlauf in den Niederlanden unter anderem auf den ökonomischen Zyklus sowie den dezentralisierten Unitarismus und einen institutionalisierten Pragmatismus zurück.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Managementreformen oftmals in der lokalen Kultur und den örtlichen Gegebenheiten uninterpretiert werden. Ein eigentlicher Paradigmenwechsel, wie es der universelle Ansatz von NPM fordert, hat nicht stattgefunden. Der propagierte kommunale *managerial state* konnte die lokale Rechtsstaatkultur vieler kontinentaleuropäischer Länder bisher nicht ersetzen. Je nach Perspektive wird von einem teilweisen Scheitern (Kuhlmann et al. 2008: 860) oder etwas neutraler von einer Implementierungslücke gesprochen (Ongaro & Vallotti 2008). In der Literatur ist man sich einig, dass der anfängliche Schwung und die Dynamik von NPM abgeflacht sind und eine Post-NPM-Phase an-

96 LOLF: Loi organique relative aux lois de finances. Diese Reform wurde 2001 in Frankreich eingeführt; angestrebt wurde eine Annäherung an den privaten Sektor, und teilweise kann sie als NPM-Ansatz interpretiert werden, da sie eine starke Outputorientierung hat (Kuhlmann 2010a: 1121). Eine NPM-Reformdoktrin wie in Deutschland gab es indes in Frankreich nicht.

gebrochen ist (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 2; Van de Walle et al. 2016: 2). Über deren Wesen bestehen jedoch unterschiedliche Ansichten (Goldfinch & Wallis 2010). Bestimmte Managementreformen wurden teilweise rückgängig gemacht (vgl. Proeller et al. 2016), was Anzeichen einer Re-Weberianisierung sind. Allerdings existieren auch zahlreiche Hinweise dafür, dass eine markante Veränderung in der Verwaltungskultur tatsächlich stattgefunden hat, indem das Rechtsstaatssystem um ökonomische Effizienz und Management ergänzt wurde, was als neo-weberianischer Ansatz bezeichnet wird (Kuhlmann 2010a; Kuhlmann et al. 2008).

2. Reformpolitische Leitbilder öffentlicher Verwaltungen

Reformleitbilder sind heuristische oder normative Ansätze, die beschreiben, wie sich öffentliche Verwaltungen reformieren oder idealtypisch organisieren sollen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen und die entsprechenden Herausforderungen bestmöglich bewältigen können (Pollitt & Bouckaert 2011: 122).⁹⁷ Wie der internationale Forschungsstand zeigt, bewegen sich die Kommunen weg von NPM hin zu etwas Neuem, das unter anderem die Probleme und Unzulänglichkeiten von NPM korrigiert oder austariert. Dies umfasst eine ganze Reihe unterschiedlicher Leitbilder (Greve et al. 2016: 4). Diese Post-NPM-Ansätze entsprechen oftmals Prototypen ohne klare Definitionen oder einheitliche Evaluationskriterien, weshalb sie kaum detailliertere Überprüfungen ermöglichen (Reiter & Klenk 2019: 27). Stellenweise sind sie zudem kaum voneinander unterscheidbar. Wie von Pollitt und Bouckaert (2011: 25) empfohlen, orientiert sich diese Untersuchung nicht primär an diesen großen Modellen, sondern an den konkreten Managementreformen in den kommunalen Verwaltungen. Die Reformleitbilder dienen als Referenzpunkte, um die in der Schweiz beobachtete Reformpraxis in einen größeren, internationalen Reformdiskurs einzuordnen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf Modelle, die eine stark intraorganisatorische Perspektive einnehmen im Gegensatz zu den Governance-Ansätzen, die sich stark auf die Kooperation und Koordination zwischen Organisationen fokussieren.⁹⁸

97 Zuweilen ist auch von Reformparadigmen oder Reformmodellen die Rede, wenn es um die Entwicklung dieser verschiedenen Modelle geht (Pollitt & Bouckaert 2011; Van de Walle et al. 2016)

98 Für eine detaillierte Übersicht über die verschiedenen, in der Forschung diskutierten Verwaltungsmodelle wird auf die Publikation von Lampropoulou und Oikonomou (2018: 101–110) verwiesen.

2.1. Traditionelle Bürokratiemodelle

Die traditionellen Bürokratiemodelle westeuropäischer Staaten des 19. und 20. Jahrhunderts mit einer Rechtsstaatstradition, zu denen auch die Schweiz zählt, sind stark vom idealtypischen Ansatz Max Webers beeinflusst.⁹⁹ Dessen Konzeption einer Verwaltung beruht auf einer Reihe verschiedener distinktiver Kriterien, was Regelbindung, Schriftlichkeit, stark hierarchische Strukturen, objektives Handeln und eine klare Arbeitsteilung bei der Erfüllung staatlicher Leistungen umfasst (Weber 1946: 196ff.). Das Bürokratiemodell hat folglich einen sehr ausgeprägten Fokus auf die intraorganisatorische Funktionsweise einer Verwaltung (Olsen 2005: 1). Die normativen Grundlagen dieses Modells beziehen sich auf das öffentliche Gemeinwohl, das durch eine demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung sowie durch eine klare Abgrenzung zwischen öffentlichen Organisationen und der Privatwirtschaft sichergestellt werden soll (Lampropoulou & Oikonomou 2018: 104; Rosser 2018: 1015). Die Bürokratie soll darüber hinaus die Bürger gleich behandeln. Mit dieser Form der Rationalisierung sollte häufigem Personalwechsel, Patronage, Ineffizienz, Inkompetenz und Machtmissbrauch begegnet werden (Gruening 2001; Van de Walle et al. 2016).¹⁰⁰ Die Erwartung einer rationaleren Arbeitsweise war zudem, dass die öffentliche Verwaltung schneller, effizienter, stabiler und zuverlässiger agiert (Weber 1922: 124ff.), was von einer industrialisierten modernen Gesellschaft gefordert wurde (Drechsler 2005; Sager & Rosser 2009). Insbesondere die Rechenschaftspflicht aber macht das Verwaltungshandeln wenig flexibel und sehr regelorientiert (Gregory 2011: 362).

2.2. New Public Management (NPM)

New Public Management als Reforminitiative oder Reformparadigma hat seinen Ursprung im angelsächsischen Raum, allen voran in Neuseeland,

⁹⁹ Als weitere traditionelle Modelle gelten Old Public Administration, Public Service oder die kontinentale oder napoleonische Tradition. Für eine detaillierte Übersicht siehe Lampropoulou und Oikonomou (2018: 107–108).

¹⁰⁰ Nach Olsen (2005: 1) ist das traditionelle Bürokratiemodell in den demokratischen Systemen nach wie vor aktuell und koexistiert mit den anderen, neueren Ansätzen wie NPM oder Netzwerkansätzen. Mit der Öffnung der ehemaligen Sowjetstaaten bekam das Modell neuen Auftrieb aufgrund seiner Zuverlässigkeit und Stabilität (Van de Walle et al. 2016: 2). Für weitergehende Literatur zu traditionellen Bürokratiemodellen in Europa und den USA und zu ihren theoretischen Grundlagen sei auf Rosser (2010) sowie Rosser und Mavrot (2016) verwiesen.

Australien, USA und Großbritannien.¹⁰¹ Seit den 1980er-Jahren hat sich NPM in großen Teilen Kontinentaleuropas und in vielen OECD-Ländern stark verbreitet (Pollitt & Dan 2011: 5). Es zählt weltweit zu den bedeutendsten Reformansätzen im öffentlichen Sektor der letzten Jahrzehnte (Hood 1991: 3). Das Reformkonzept hat auch die kommunalen Verwaltungen in der Schweiz geprägt, weshalb in dieser Studie etwas ausführlicher darauf eingegangen wird.

NPM ist im Wesentlichen eine Antwort auf den überdimensionalen Staats- und Bürokratieausbau (u. a. hohe Wohlfahrtskosten, wachsendes Staatspersonal) in vielen westlichen Ländern in den 1980er-Jahre (Hood 1991: 4). Aus Sicht dieses auf einem neoliberalen Staats- und Wirtschaftsverständnis basierenden Ansatzes handelten Bürokratien zu kompliziert und waren zu schwerfällig (Drechsler 2005: 95). Zudem gingen sie zu wenig flexibel auf Bürgeranliegen ein (Greve et al. 2016; Behn 1998). Es bestanden deshalb erhebliche Zweifel, ob der Staat in der Lage sei, den Anforderungen einer sich schnell wandelnden und zunehmend globalisierten Gesellschaft und Wirtschaft gerecht zu werden (Hablützel 2013: 98).¹⁰²

Dem NPM wird ein universeller Anspruch zugeschrieben. Es wird davon ausgegangen, dass privatwirtschaftliche Managementansätze in öffentlichen Verwaltungen gleichermaßen zum Erfolg führen können (Dunn & Miller 2007: 347). Dies steht konträr zu den Annahmen des traditionellen Bürokratiemodells, das den Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Sektor betont, so etwa im Falle des Beamtenstatus (Dunleavy & Hood 1994: 9).¹⁰³ Auch beinhaltet NPM eine holistische Forderung, insofern klassische Verwaltungen allumfassend in ein outputorientiertes, dezentral organisiertes und kundenfreundliches Dienstleistungsunternehmen transformiert werden sollen (Schedler & Proeller 2011).

Hinsichtlich seiner intellektuellen Herkunft basiert der NPM-Ansatz auf verschiedenen theoretischen und empirischen Einflüssen, jedoch nicht auf einer eigenständigen Theorie (Thom & Ritz 2008; Schedler & Proeller 2011; Gruening 2001). Die drei zentralen Denkansätze von NPM sind der Managerialismus, die Neue Institutionenökonomie (Prinzipal-Agent-Theorie,

101 Inwiefern NPM als Paradigmenwechsel betrachtet werden kann, ist nicht unumstritten, da zahlreiche Ansätze und Prinzipien auf bestehende Konzepte wie etwa die New Public Administration zurückgeführt werden können (vgl. Gruening 2000).

102 Der Begriff der Bürokratie wurde zum Sinnbild von Ineffizienz und Schwerfälligkeit (Behn 1998: 140).

103 Dunleavy und Hood (1994: 9) charakterisieren NPM-Reformen dahingehend, dass beispielsweise im Bereich des Personals versucht werde, die Entschädigung in den Verwaltungen derjenigen in den privaten Unternehmen anzugleichen.

Transaktionskostentheorie) sowie die Public-Choice-Tradition (Boston 2011: 17).¹⁰⁴ In diesem hybriden Modell des NPM mit seinen unterschiedlichen theoretischen Grundlagen gibt es Einflüsse, die in Spannung zueinander stehen.

Der Managerialismus geht davon aus, dass durch die Übernahme von Managementansätzen und Organisationsformen der Privatwirtschaft das Verwaltungshandeln schlanker, effizienter und kundenfreundlicher gestaltet werden kann (Christensen & Laegreid 2011: 1–3; Van de Walle et al. 2016: 3). Das zeigt sich insbesondere in der US-amerikanischen Version von NPM, bei der Osborne und Gaebler (1992) für eine Reihe praktischer Probleme öffentlicher Organisationen verschiedene privatwirtschaftliche Lösungsvorschläge machen. Dazu zählt unter anderem, die Manager von zahlreichen Regeln zu befreien und ihnen mehr Autonomie zu geben. Nach den Vertretern des Public-Choice-Ansatzes, allen voran Niskanen (1974), soll hingegen mit der Einführung von Marktmechanismen und mehr Wettbewerb dem durch Eigennutz und Budgetmaximierung getriebenen Verwaltungsmanager entgegengetreten werden (Boston 2011: 23). Die gewählten Minister sollten die Oberhand und Kontrolle über die Verwaltung zurückgewinnen und damit einer expandierenden Bürokratie Herr werden (Aucoin 1990: 120). Diese von wenig Vertrauen in die Manager geprägte Denkweise findet sich auch in der Prinzipal-Agent-Theorie (Pollitt & Dan 2011: 7).

Das Konzept des NPM präsentiert sich vor allem hinsichtlich seiner Begrifflichkeit einheitlich und hat gerade deshalb einen hohen Wiedererkennungswert in der Forschung und Praxis (Hood 1991; Pollitt & Dan 2012; Emery & Giauque 2003). Allerdings besteht in der Frage, wie sich NPM im Einzelnen definieren lässt und welche Elemente in diesem Reformansatz vereint sein sollen, wenig Einigkeit. Vielmehr ist von einem recht unklar definierten Begriff die Rede, der sich kaum fassen lasse und der je nach nationalem Kontext unterschiedlich bestimmt werde, was unter anderem auf der inkonsistenten Theorie zur Modernisierung des öffentlichen Sektors beruhe (Christensen et al. 2008: 128). NPM ist somit sehr breit definiert und hat diverse Facetten. Mit der Frage, was NPM genau beinhaltet und wie das Konzept definiert werden soll, beschäftigt sich folglich eine Vielzahl von Publikationen (Hood & Peters 2004: 267). Für Drechsel und Kattel (2008: 97) lag die wesentliche Kraft von NPM darin, dass es etwas Neues war – das Konzept sei hip und cool gewesen. Andere kritisieren NPM, da der Ansatz sein Versprechen, mit ihm arbeite ein Staat besser und koste weniger, nicht habe einlösen können (Hood & Dixon 2015; Andrews 2011). NPM kann als

104 In der Literatur wird eine Reihe weiterer theoretischer Einflüsse von NPM diskutiert. Für einen detaillierten Überblick siehe Gruening (2000: 16–20).

Reformwelle, die bestimmte Prinzipien unter sich vereint, zusammen mit einer Ansammlung von unterschiedlichen Subreformen und Instrumenten verstanden werden, die zudem unterschiedliche Bereiche im öffentlichen Sektor abdecken.

In der Schweiz fand NPM unter dem Begriff *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WoV) in die staats- und verwaltungspolitische Modernisierungsdebatte Eingang (Schedler 1995). Der Schwerpunkt der helvetischen Version von NPM liegt vor allem auf den Binnenreformen der Verwaltung, zum Beispiel auf der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und dem Ergebnisfokus des Verwaltungshandelns. Wie in zahlreichen anderen Ländern mit einer Rechtsstaatstradition auch bedeutete die Einführung von NPM in der Schweiz einen Perspektivenwechsel in der Staatsdiskussion von einer rein juristischen Betrachtungsweise hin zu einer stärker ökonomisch ausgerichteten Denk- und Handlungsweise (Hablützel 1995: 499).¹⁰⁵ Auf die WoV wird in Kapitel 3.1.2 näher eingegangen.

2.3. Post-NPM: Hybride Organisationsmodelle

Als Antwort auf die zahlreiche Kritik und die Unzulänglichkeiten von NPM ist eine Reihe neuerer Reformleitbilder und -paradigmen entstanden, die unter dem generischen Begriff Post-NPM zusammengefasst werden.¹⁰⁶ Nach Wegrich (2011: 91) spiegelt Post-NPM auch einen Wandel in den Wertvorstellungen davon wider, was angesichts neuer Herausforderungen und Problemstellungen unter einer „guten“ Verwaltung zu verstehen sei. Betriebswirtschaftliche Effizienz und Effektivität blieben wichtig, aber auch Werte und ethische Maßstäbe wie Rechtsstaatlichkeit, Integrität, Gleichheit und politische Neutralität seien nun von Bedeutung (Wegrich 2011: 91).

105 Hablützel (1995: 499) bezeichnet dies auch als Paradigmenwechsel in der Staatsdiskussion. Aus seiner Sicht sollte NPM den öffentlichen Sektor durch ein effizienteres und effektiveres Verhalten von seiner Lähmung befreien und dem Staat eine neue Bedeutung in der Gesellschaft geben.

106 Alford und Hughes (2008: 131) unterteilen die Post-NPM-Welt grundsätzlich in zwei dominante Themengruppen: das Zusammenarbeitsthema (Governance-Ansätze) und das Outcome-Thema (Public Value).

2.3.1. Neo-weberianischer Staat (NWS)

Das Verwaltungsmodell des neo-weberianischen Staates¹⁰⁷ ist ein empirisch-analytisches und weniger ein normatives Konzept (Drechsler & Kattel 2008: 95). Es kritisiert verschiedene Unzulänglichkeiten von NPM, unter anderem das nicht eingelöste Versprechen eines effizienteren und effektiveren Staates (Drechsler 2009: 10) sowie die Überbetonung der Managementansätze, die einen größeren politischen und soziokulturellen Kontext ignorierten (Dunn & Miller 2007: 350). Im NWS Modell wird davon ausgegangen, dass der Staat zwar eine Modernisierung benötigt, diese besteht jedoch nicht zwingend in der Übernahme von Lösungen aus der Privatwirtschaft. Den zentralen Anker des Ansatzes bildet nach wie vor der moderne Rechtsstaat, jedoch mit einer erneuerten und gestrafften Verwaltung, die auf bestehenden Staatstraditionen beruht (Byrkjeflot et al. 2018: 992). Dies wird dadurch erreicht, dass Prinzipien der weberianischen Bürokratie mit bestimmten Elementen von NPM vereint werden. Letzteres bildet das *Neo* ab (Drechsler 2009: 12). Im NWS nimmt der Staat nach wie vor eine zentrale Rolle in der Leistungserbringung ein und orientiert sich im Verwaltungshandeln an verwaltungsrechtlichen Grundsätzen wie Gleichheit vor dem Gesetz oder Schutz gegen Willkür und Unberechenbarkeit. Gleichzeitig stehen aber auch Prinzipien wie die Ergebnisorientierung, die Erweiterung der Fachkompetenz von Verwaltungsmanagern oder ein verstärkter Kundenfokus der Verwaltung im Vordergrund (Pollitt & Bouckaert 2004: 99–100).¹⁰⁸ Dies zeigt sich etwa bei den Repräsentanten des klassisch-kontinentaleuropäischen Verwaltungsmodells wie Deutschland oder Frankreich, welche die vorherrschende legalistische Verwaltungssteuerung mit Performancemessung oder Benchmarking kombiniert haben (Kuhlmann & Bogumil 2019: 142).

Diese mutmaßliche Erfolgsformel beruht auf der Überzeugung der NWS-Befürworter, dass NPM nur auf der Basis einer traditionellen, stabilen, soliden und neutralen Bürokratie funktionieren könne. Im Unterschied zum NPM ist der NWS-Ansatz von mehr Vertrauen und Optimismus gegenüber dem Staat und seiner Verwaltung geprägt (Pollitt & Bouckaert 2011: 23). Der Staat soll primär erneuert und nicht, wie von NPM gefordert, reduziert werden (Pollitt 2009: 13). Für Drechsler und Kattel (2008: 96) ist

107 In den frühen 2000er-Jahre zeigten empirische Studien (Pollitt & Bouckaert 2004), dass NPM-Reformen nur selektiv eingeführt wurden, was sich nicht nur durch mehr oder weniger NPM erklären ließ (Byrkjeflot et al. 2018: 992).

108 NWS ist nicht einfach als eine um NPM-Effizienztools ergänzte traditionelle Bürokratie zu verstehen, sondern beinhaltet u. a. auch die Förderung zusätzlicher, repräsentativ oder direktdemokratischer Mechanismen z. B. auf lokaler Ebene (Pollitt 2009: 19).

der NWS weniger eine Reformstrategie als vielmehr eine politische Antwort auf die wachsende Globalisierung, um den Sozialstaat zu schützen. Verschiedentlich wird das NWS-Modell kritisiert, weil es zu nahe beim NPM liegt (Drechsler & Kattel 2009). Zudem würden sich mit der Vereinigung von weberianischer Bürokratie und NPM die jeweiligen Vorteile gegenseitig aufheben (Dunn & Miller 2007; Pollitt 2009). Der NWS wird aber auch als NPM-Umkehr verstanden, um Dysfunktionen oder nicht-intendierte Effekte von NPM zu korrigieren, indem beispielsweise in deutschen Kommunen wieder auf klassische, nach Max Weber geprägte Strukturen zurückgegriffen wird (Kuhlmann & Bogumil 2019: 147). Inwiefern sich der NWS als Reformleitbild eignet, ist daher in der Literatur umstritten (Kuhlmann & Bogumil: 2019: 149).

2.3.2. Governance-Ansätze: Whole of Government und Digital Era Government (DEG)

Unter Post-NPM werden spezifische Reforminitiativen wie *Whole-of-Government* oder *Join-up Government* verstanden, die mehr Koordination und Reintegration des fragmentierten öffentlichen Sektors anstreben. Die Politik übernimmt hierbei eine verstärkte Kontrolle des Verwaltungshandelns (Christensen & Læg Reid 2011: 415).¹⁰⁹ Die vermehrte Dezentralisierung, Spezialisierung und Trennung von Politik und Verwaltung unter NPM hat nach Ansicht der Kritiker zu einer starken Fragmentation und somit zu erheblichen Koordinations- und Kommunikationsschwierigkeiten geführt (Christensen & Læg Reid 2007; Pollitt & Bouckaert 2011). Innerhalb der Verwaltung wird deshalb eine Rückkehr zu strafferen, hierarchischeren Strukturen als Antwort auf diese Schwächen von NPM beobachtet (Christensen & Læg Reid 2007). Im Wesentlichen soll eine Re-Zentralisierung der Verwaltung stattfinden, weil der Fokus auf die rein strategische Ebene die politische Führung zurückgedrängt habe (Læg Reid et al. 2016: 245). Aufgrund der eigenständigen und autonomen Arbeitsweise von Verwaltungsbereichen bestehe zudem die Gefahr des Silodenkens, weshalb neue Formen der horizontalen Zusammenarbeit in der Verwaltung angestrebt würden (Læg Reid et al. 2016: 245).

Aus Sicht des Digital-Era-Governance-Ansatzes (DEG) von Dunleavy et al. (2005) ist die Zeit von NPM als Reformleitbild vorbei, da weder die bisherige Bürokratie ersetzt noch die Versprechungen einer effizienteren Verwaltung erfüllt worden seien. Das zentrale Argument des Ansatzes be-

109 Bei „Whole of Government“ und „Joined-up Government“ handelt es sich um staatliche Reformprogramme in Großbritannien (Christensen & Læg Reid 2011: 12).

sagt, dass sich der Kern neuer Entwicklungen in öffentlichen Verwaltungen um Veränderungen im Bereich der Informationstechnologien (ICT) und Informationssysteme abspielen wird. Neben einer Reintegration des Staates in einen kohärenteren, öffentlichen Sektor, bei dem Dienstleistungen gebündelt werden und Duplizierungen wegfallen (Managementkosten), beinhaltet DEG vor allem auch, dass die Gesellschaft in diesen Prozess einbezogen wird (Governance-Aspekt des Ansatzes). Insbesondere soll das Verhältnis zwischen Kunden und Verwaltungen fundamental vereinfacht werden, zum Beispiel durch One-Stop-Shops oder End-to-End-Prozessbetrachtungen. Die Digitalisierungstransformation geht hierbei über den rein technologischen Aspekt hinaus, da sie auch organisatorische, politische, kulturelle und kognitive Aspekte betrifft. Bei DEG geht es somit nicht um Internet, E-Mail oder Weblösungen im Backoffice, sondern um eine grundlegende Veränderung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsorganisationen und der Gesellschaft als Ganzes. Allerdings gibt es auch Kritik an dem Ansatz, der einen zu großen Hype um das digitale Zeitalter beinhaltet und nichts anderes als allgemeine bekannte technologische Debatten und Argumente widerspiegelt.

2.3.3. Public-Value-Ansatz

Wie verschiedene andere Ansätze der Post-NPM-Phase auch, so ist Public Value eine Antwort auf Defizite von NPM. In der Kritik steht unter anderem der einseitige Fokus auf die kurzfristige Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns, die zur Lösung komplexer und sich stetig wandelnder Problemstellungen der Gesellschaft unzureichend sei (Benington & Moore 2011: 7–15). Aus Sicht von Public Value ist es die primäre Rolle des Staates und seiner Verwaltung, einen Mehrwert für das Gemeinwohl zu schaffen. Im Mittelpunkt steht deshalb nicht einzig die Produktion von öffentlichen Gütern (traditionelles Bürokratiemodell) oder die effiziente, effektive und kundenorientierte Leistungserbringung (NPM).¹¹⁰ Die Verwaltungstätigkeit soll vielmehr auf den Nutzen ausgerichtet sein, den sie der Gesellschaft bringt, das heißt darauf, was aus Sicht der Gemeinschaft und des Einzelnen Sinn und Bedeutung hat (Alford & O’Flynn 2009: 176).

Nach dem Wertschöpfungsgedanken von Public Value erfolgt die Beurteilung einer „guten Verwaltung“ anhand der mittel- und langfristigen Aus-

110 Für Vertreter von Public Value erfolgt die Wertschöpfung nicht allein durch den Staat, sondern in einem Netzwerk aus öffentlichen Organisationen, Partnern und der Zivilgesellschaft (Benington 2009: 17–18), was auch als „Dritter Weg“ (neben staatlicher und marktwirtschaftlicher Leistungserbringung) bezeichnet wird.

wirkungen (Outcome) auf die Gesellschaft und den öffentlichen Raum – und geht somit über den kurzfristigen Verwaltungsausstoß hinaus.¹¹¹ Diesen Gemeinwohlbeitrag zu bestimmen, ist allerdings eine besondere Herausforderung. Er soll in Form einer kontinuierlichen gesellschaftlichen Deliberation und im Rahmen von Politikgestaltung unter Einbezug verschiedener Akteure (u. a. Regierungsmitglieder, Verwaltungskader, Interessengruppen) kollektiv festgelegt werden (Benington 2009: 9; Benington & Moore 2011: 4). Im Vordergrund steht, was die Gemeinschaft als Mehrwert befürwortet und akzeptiert (Stoker 2006: 49). Im Unterschied zu NPM wird deshalb die Politik nicht einfach an der Seitenlinie verortet, sondern sie ist ein aktiver Partner der Verwaltung. Die Public Manager sind auf den politischen Prozess angewiesen, um den Public Value bei ihrem Handeln einschätzen zu können (Stoker 2006: 55–56). An dieser Stelle setzt einer der zahlreichen Kritikpunkte dieses Konzept an: Dem Public Manager werde im Streben nach Public Value eine zu dominante Rolle attestiert, womit die Gefahr bestehe, dass er einen zu großen Einfluss auf den demokratischen Prozess ausübt (Rhodes & Wanna 2007: 413).

2.4. Fazit

Inwiefern Post-NPM tatsächlich ein neues Reformparadigma ist oder es sich nur um eine Erweiterung von Tools und Organisationsformen zu NPM handelt, lässt sich schwer sagen. Die vorstehend betrachteten Reformmodelle kommen in der Regel nicht mit detaillierten Anleitungsdokumentationen und Implementierungsplänen daher (Van de Walle et al. 2016). Bei der Betrachtung verschiedener Reformen zeigt sich, dass NPM und die Post-NPM-Ansätze stellenweise kaum voneinander zu trennen sind. Die Vorstellung, dass NPM einfach durch ein anderes System oder Reformparadigma ersetzt wird, verfährt daher kaum (Greve et al. 2016: 8). Allerdings ist es offensichtlich, dass sich zum einst dominanten NPM inzwischen eine Reihe neuerer Paradigmen von Verwaltungsreformen dazugesellt hat. In der Praxis sind gemischte Modelle vorzufinden, da eben auch der öffentliche Sektor immer komplexer wird und es deshalb eine Mischung unterschiedlicher Ansätze mit verschiedenen Logiken und Werten braucht. Entsprechend wird auch von hybriden Reformmodellen gesprochen (Emery & Giauque 2014: 23).

111 In gewisser Weise spiegelt sich Public Value bereits in der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) – der Schweizer Version von NPM – wider, die den Reformersfolg respektive das erfolgreiche Verwaltungshandeln vor allem am mittel- bis langfristigen Outcome festgemacht hat.

3. Managementreformen und -instrumente im Fokus

3.1. Reformkonzepte

Ein zentrales Merkmal von Public Management in öffentlichen Verwaltungen besteht darin, dass dieser Ansatz nicht auf einer allumfassenden Theorie oder auf übereinstimmenden Lehr- und Grundsätzen basiert, sondern sich durch eine beträchtliche konzeptuelle und theoretische Heterogenität auszeichnet. Das macht die Forschung zu diesem Untersuchungsgegenstand besonders herausfordernd – gerade in einem vielschichtigen Umfeld wie der Kommunalforschung (Walker & Andrews 2013: 103).

3.1.1. NPM-orientierte Reformen in der Verwaltung

Institutionelle Reformen in öffentlichen Verwaltungen sind seit den 1980er Jahren – wie gesehen – stark vom internationalen Reformparadigma des New Public Managements geprägt (Kuhlmann & Bouckaert 2016; Olsen 2005; Vetter & Kersting 2003). In der Literatur wird NPM mitunter als ein zweidimensionales Konstrukt beschrieben (Dunleavy et al. 2005; Dunleavy & Hood 1994; Hammerschmid et al. 2011; Pollitt & Dan 2012; Kuhlmann & Wollmann 2014), das unter anderem in eine Makro- und Mikrodimension unterschieden werden kann (Kuhlmann & Wollmann 2013; Proeller 2014; Dunleavy & Hood 1994). In der Makrodimension strebt NPM eine ordnungspolitische Veränderung an, indem der Aktionsradius des Staates neu definiert respektive eingegrenzt wird. Dies soll die institutionelle Rolle und Konzeption des Staates von einem Sozialstaat in Richtung eines *managerial state* respektive eines Gewährleistungsstaates transformieren (Kuhlmann & Wollmann 2013: 47; Kuhlmann 2010a: 1116). Letzterer beschränkt sich auf die Erbringung seiner Kernaufgaben, aber unter Beibehaltung der Gewährleistungsverantwortung für die ausgelagerten Aufgaben (Schedler & Proeller 2011: 37). NPM-Reformen der Makrodimension umfassen die Einführung von Marktmechanismen, Wettbewerb, Contracting-out und Privatisierung der Leistungserbringung. Sie tangieren in erster Linie die Organisation des öffentlichen Sektors und weniger die Verwaltung an sich (Kuhlmann & Wollmann 2013: 46).

In der Mikrodimension hingegen zielen NPM-orientierte Reformen darauf ab, die Steuerung sowie die internen Strukturen, Organisationsprinzipien und Personalprofile der öffentlichen Verwaltung zu verändern. NPM wurde als Innovation verstanden, die verschiedene Ideen und Konzepte aus dem privatwirtschaftlichen Management in den öffentlichen Sektor übernimmt (Van de Walle & Hammerschmid 2011: 3). Die traditionelle

Verwaltung nach dem Vorbild des weberianischen Bürokratiemodells sollte dadurch in ein kundenfreundliches Dienstleistungsunternehmen transformiert werden, das effizient, effektiv und bürgernah arbeitet sowie leistungs- und kostenorientiert gesteuert wird (Pollitt & Bouckaert 2011: 22; Kuhlmann & Wollmann 2013: 208). Vorgeschlagen wurde daher eine Reihe von ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Reformrezepten wie Leistungsmessung, Zielvereinbarungen, die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben oder Organisationsveränderungen hin zu flacheren, schlankeren und autonomen Strukturen (Hood 1991; Emery & Giauque 2003).

Tabelle 15: Gegenüberstellung von Defiziten der Bürokratie und den entsprechenden NPM-Reformvorschlägen im Rahmen der Binnenreformen in der Verwaltung

| <i>Defizit der „traditionellen Bürokratie“</i> | → | <i>NPM-Reformvorschläge</i> |
|---|---|---|
| Inputorientierung (additives Ressourcenmanagement) | → | Outputorientierung über Produkte; Ressourcen werden mit Aufgaben und Zielen verknüpft. |
| Steuerung über Regeln, Weisungen und Dienstweg | → | Steuerung über Ziele, Vorgaben und ökonomische Anreize |
| zentrale Ressourcenbewirtschaftung, steile Hierarchie | → | Konzernstrukturen, Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, Enthierarchisierung |
| fehlende Transparenz der Leistungserbringung | → | Wirkungskontrolle, Messung der Leistung anhand von Indikatoren, Controlling-Berichte |
| Leistungen und deren Qualität werden von der Verwaltung bestimmt. | → | Staatliche Leistungserbringung wird auf die Leistungsbeziehenden (Kunden) ausgerichtet. |

Quellen: Kuhlmann & Wollmann 2013: 209; Schedler & Proeller 2011: 71–89; Schedler 1995: 14–15.

Zur Steigerung der Effizienz und Effektivität sollten die Ergebnis- und Ressourcenkompetenzen verstärkt an die Verwaltung oder einzelne Verwaltungseinheiten delegiert sowie schlankere Strukturen, Verfahren der Leistungssteuerung (Kennzahlensysteme, Produkte, Berichtswesen) und ein leistungsbezogenes Personalmanagement implementiert werden (Kuhlmann & Wollmann 2013: 208). Die Steuerung der internen Verwaltungsabläufe und der Verwaltung durch die Politik soll nicht mehr primär über Input und Prozesse gesteuert werden, sondern über Ziel- und Leistungsvorgaben

sowie mittels Kontrakten. Für eine Übersicht sind in Tabelle 15 die wesentlichen Reformvorschläge von NPM zur internen Verwaltungsmodernisierung nochmals aufgeführt.

Einige der Reformbereiche und Managementinstrumente sind nicht erst seit NPM ein Thema oder gar eine explizite Innovation von NPM, sondern lassen sich auf bereits bestehende Konzepte mit einer eigenen Entstehungsgeschichte zurückführen. Die Performancemessung beispielweise gab es bereits in den 1970er-Jahren in schwedischen Gemeinden (Wollmann 2012: 50). Planungsansätze wurden ebenfalls vor dem Aufkommen von Managementreformen im öffentlichen Sektor thematisiert (Kickert 1997). Für Schröter (2010: 89) hat NPM für die Verwaltungsreformen insofern eine wichtige Bedeutung, als

die NPM-Debatte [...] als wichtiger Katalysator, der ausreichende Reformenergie freisetzen konnte, um zuvor isolierte Ansätze zu (re-)vitalisieren und unter einem gemeinsamen Leitmotiv zusammenzuführen, diene.

Inzwischen hat diese Reformdoktrin ihre Spuren in zahlreichen Verwaltungen in westlichen Ländern hinterlassen. Viele Reformvorschläge von NPM sind deshalb alles andere als neu oder *new*.

3.1.2. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

Managementreformen in den Schweizer Verwaltungen sind vom Konzept der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) geprägt. Die WoV gewann Mitte der 1990er-Jahre zunehmend an Bedeutung und wurde durch verschiedene NPM-Adaptionen beeinflusst. Insbesondere die Umsetzung der Managementreformen in holländischen Städten, das sogenannte *Tilburg Model* (Franks & Tops 2003), und das Neue Steuerungsmodell NSM (Reichard 2003: 345) in deutschen Kommunen sowie auf nationaler Ebene die Ansätze aus Neuseeland waren für die WoV prägend (Schedler 2003: 332). Wie es der Name bereits andeutet, lag der Reformschwerpunkt in der Schweiz auf der Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung. Die Ressourcenpolitik sollte nach dem Outcome des Verwaltungshandelns bestimmt werden. Das deutsche und holländische Modell hingegen legten den Reformfokus auf die Steuerung nach dem Output der Verwaltung (Schedler 2003). Ein weiteres Merkmal von NPM in der Schweiz ist die Akzentuierung betriebswirtschaftlicher Reformen, was vor allem die Mikrodimension oder Binnenrationalität der Verwaltung betrifft. Dies spiegelt sich in der Bezeichnung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wider (Habläützel 2013: 99). Im Gegensatz zu anderen Ländern wurde der Makrodimension (u. a. Privatisierungen) hingegen weniger Bedeutung beigemessen (Emery &

Giauque 2003; Schedler 2003). Gerade auf kommunaler Ebene waren externe Reformen, allen voran die interkommunale Zusammenarbeit, bereits vor der NPM-Reformwelle verbreitet.

In den 1980er-Jahren gerieten die Schweizer Staats- und Verwaltungsstrukturen angesichts einer längeren Stagnationsphase des Wirtschaftswachstums bei gleichzeitig steigenden Staatsausgaben verstärkt in die Kritik (Tanner 2015: 513). Die zuvor sehr niedrige Staats-, Sozial- und Steuerquote stieg im internationalen Vergleich relativ stark an und die Schuldenlast erhöhte sich auf allen Staatsebenen (Hablützel 2013: 97). Anfang der 1990er-Jahre sah sich die bisher angesehene Bürokratie deshalb mit einem erheblichen Akzeptanzproblem und Imageverlust konfrontiert. Um das angeschlagene Vertrauen zurückzugewinnen, strebten die Reformvorschläge der WoV neben einer effizienter und flexibler arbeitenden Verwaltung auch eine Reduktion des starken Einflusses der Politik auf die operative Verwaltungstätigkeit an. Zudem sollten die Transparenz und die Qualität in der Leistungserbringung erhöht werden (Schedler 2003: 332; Emery & Giauque 2003: 470; Schedler 1995).¹¹²

NPM in der Schweiz war eher apolitisch, was vor allem daran lag, dass es sowohl auf der rechten als auch auf der linken Seite des politischen Spektrums Befürworter der WoV gab (Weil 2017: 78).¹¹³ Aus Sicht der bürgerlichen Vertreter bot das neoliberale Reformkonzept die Gelegenheit, den eigenen politischen Überzeugungen stärker Ausdruck zu verleihen (Weil 2017: 78). Die Motivlage der Sozialdemokratie hingegen war eine andere. Die Befürworter von links sahen in der WoV die Möglichkeit, den angeschlagenen Sozialstaat mit den Mitteln des politischen Gegners zu rehabilitieren und zu stärken (Delley 1995: 448). Eine effizient und effektiv arbeitende Verwaltung sollte weniger Anlass für Bestrebungen zum Abbau staatlicher Leistungen und für Privatisierungen von öffentlichen Aufgaben geben (Hablützel 2013: 99).

3.2. Analyseebenen: Managementreformen und -instrumente

Um den Wandel in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen zu erfassen, beschäftigt sich diese Arbeit mit mehreren unterschiedlichen Reformbereichen der Verwaltung gleichzeitig, auf die im nachfolgenden Abschnitt

112 Schedler (1995: 20) nennt darüber hinaus die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung mit Blick auf andere öffentliche und private Anbieter als weiteres Ziel, das jedoch in Anbetracht des verwaltungsinternen Fokus der vorliegenden Arbeit hier weniger Relevanz hat.

113 Die SVP war als einzige Partei gegen NPM auf der Ebene des Bundes (Weil 2017: 78).

vertieft eingegangen wird. In der Analyse werden dabei zwei Ebenen unterschieden: 1) einzelnen Reformen respektive Instrumente und 2) Reformbereiche (Gruppen von Reformen). Letztere werden anhand einer Kategorisierung der einzelnen Reformen oder Instrumente gebildet.¹¹⁴ Während die konkreten Managementreformen bzw. -instrumente unsere Erhebungseinheit bilden, werden die Reformbereiche (Reformgruppen) nicht direkt erhoben, sondern sie entsprechen latenten Variablen. Dieses Vorgehen eignet sich, um festzustellen, ob Reformen in der Verwaltung tatsächlich stattgefunden haben oder ob nur darüber gesprochen wurde (Jeannot & Bezes 2016: 219). Dies eröffnet somit wertvolle Einsichten in die effektiven Veränderungen der Führungs- und Steuerungspraxis in den Verwaltungen. Dieses Vorgehen hat jedoch den Nachteil, dass sich die Reformen oder Instrumente nicht immer einem bestimmten Reformbereich eindeutig zuteilen lassen, wie später noch ausführlicher zu sehen ist.

3.2.1. Bestimmung der Managementreformen dieser Untersuchung

Die Auswahl und Zusammenstellung der zu untersuchenden Managementinstrumente in dieser Studie basiert auf einem heuristischen Ansatz. Anhand der Erkenntnisse aus den vergangenen Gemeindegliederbefragungen, insbesondere jener aus dem Jahr 2009 (Ladner 2016; Ladner et al. 2013), sowie gestützt auf die Tools, die im WoV-Reformkonzept definiert werden, wurde eine umfassende Auswahl an Managementinstrumenten zusammenggetragen. Dieses Vorgehen erlaubt es, die wesentlichen Instrumente und Reformthemen darauf auszurichten, wie sie in der Praxis von Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen anzutreffen sind und in früheren Befragungen erhoben wurden. Neben Querschnittsanalysen können somit auch Längsschnittvergleiche der Reformentwicklung durchgeführt werden. Aus dem besagten Vorgehen resultieren die folgenden zwölf Instrumente, die im Fokus dieser Studie stehen.¹¹⁵

114 In manchen Public-Management-Studien wird bei den Analyseebenen strikt zwischen Managementreformen wie Kundenorientierung und Managementinstrumenten (Tools) wie internen Leistungsvereinbarungen oder Kundenbefragungen unterschieden (Hammerschmid et al. 2016; Greve et al. 2016), dies unter Verweis auf Salamon (2002), der in seinem Ansatz „Tools of Government“ für eine eigenständige Betrachtung von Managementinstrumenten plädiert, da diese einen eigenständigen Bereich in der Führung und Steuerung des öffentlichen Sektors darstellten (Salamon 2002: 9). Diese Trennung geht jedoch relativ weit. Instrumente sind (auch) dafür gedacht, eine bestimmte Reform in der Verwaltung umzusetzen, weshalb beides eng zusammenhängt.

115 Die Managementinstrumente wurden im Rahmen der Gemeindegliederbefragung 2017 erhoben. Die Gemeindeglieder mussten hierzu folgende Frage (Nr. 8) beantwor-

- Trennung von strategischen/operativen Aufgaben
- Leitbild für Gemeindepolitik
- Legislaturplanung
- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
- Globalbudget
- Produktdefinitionen
- Leistungsaufträge an Verwaltung
- Bevölkerungs- und Kundenbefragung
- Evaluationen
- Controlling
- Gemeindeleistungen über das Internet abrufbar
- Leistungsabhängige Entlohnung

Die gewählten Instrumente umfassen teilweise die Reformvorschläge der WoV sowie weitere Veränderungen wie zum Beispiel die Einführung von Internetdienstleistungen. Quervergleiche dieser Auswahl mit ähnlich gelagerten Studien anderer europäischer Länder, insbesondere mit Bogumil et al. (2007), Kuhlmann et al. (2008) und Hammerschmid et al. (2016), haben ergeben, dass diese gleichartige oder gar dieselben Managementreformen abgefragt und analysiert haben wie oben aufgeführt.¹¹⁶

3.2.2. Fokus auf vier Reformbereiche in der Verwaltung

Unsere erhobenen Managementreformen – wie oben gesehen – lassen sich in vier verschiedene Reformbereiche und -themen unterteilen (vgl. Abbildung 15): *Strategie und Planung*, *Steuerung und Organisation*, *Kundenorientierung* und *HR-Management*. Grundsätzlich sind verschiedene Kriterien denkbar, nach denen Managementinstrumente kategorisiert werden können. Sie lassen sich beispielweise nach ihrem theoretischen Fundament unter-

ten: *Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie in Ihrer Gemeinde?* Die Antwortauswahl für jedes der oben erwähnten Instrumente lautet: 1) *mehr als 5 Jahre*, 2) *weniger als 5 Jahre*, 3) *nicht genutzt*, 4) *erfolglose Versuche*.

116 Hammerschmid und Oprisor (2016: 69) haben insgesamt 14 Instrumente in Zentralverwaltungen von 17 verschiedenen europäischen Ländern (ohne die Schweiz) untersucht, darunter sehr ähnliche wie in dieser Arbeit: strategische Planung, interne Vertragssteuerung, leistungsabhängige Entlohnung, interne Dezentralisierung, Steuerung anhand von Zielen und Resultaten oder Kundenbefragungen.

scheiden oder nach dem Aufwand oder den Transaktionskosten, die ihre Implementation und Nutzung verursachen. Naheliegender ist jedoch, dass sich die Unterteilung an denjenigen Bereichen orientiert, die von der Reformumsetzung hauptsächlich tangiert sind. Die gebildeten Dimensionen enthalten wichtige Subsysteme des lokalen Verwaltungsmanagements, wie zum Beispiel die Ergebnisorientierung oder das HR-Management (Ingraham 2007: 183).

Abbildung 15: Vier Reformbereiche in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Fokus dieser Studie

| | | | | |
|-------------------|---|---|--|--|
| Reformen | Strategie und Planung | Steuerung & Organisation «NPM Kernelemente» | Kundenorientierung | HR Management |
| Instrumente/Tools | <ul style="list-style-type: none"> • Leitbild • Legislaturprogramm • Integrierter Aufgaben- und Finanzplan | <ul style="list-style-type: none"> • Trennung von strategische & operative Aufgaben • Produktdefinitionen • Leistungsvereinbarung • Globalbudget • Controlling • Evaluationen | <ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungs- und Kundenbefragung • Öffentliche Leistungen über das Internet bestellbar | <ul style="list-style-type: none"> • Leistungsorientierte Vergütung |

Der Bereich *Strategie und Planung* umfasst Instrumente zur normativ-strategischen Führung der Gemeinde wie das Gemeindeleitbild (Vision der Gemeindeentwicklung), das Legislaturprogramm und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Die Stärkung der mittel- und langfristigen Gemeindeentwicklung war ein zentrales Reformanliegen der Gemeinden in der Schweiz, das durch die Einführung von NPM erfüllt werden sollte. Dazu wurde eine Verknüpfung der strategischen Planung mit der konkreten Aufgaben- und Finanzplanung angestrebt, weshalb diese Instrumente zusammenhängen, wie in Kapitel 3.5 näher dargelegt wird. Im Bereich *Steuerung & Organisation* sind Reformen enthalten, die den Kernelementen der WoV entsprechen. Es sind dies unter anderem die Trennung operativer und strategischer Aufgaben, die interne Dezentralisierung der Ressourcenkompetenzen (Globalbudget), die Leistungs- und Wirkungsorientierung (Produktdefinitionen, Leistungsauftrag) und Elemente des Performanzmanagements (Controlling, Evaluation). Unter der *Kundenorientierung* zusammengefasst sind Bevölkerungs- und Kundenbefragungen sowie das Onlineangebot von Gemeindeleistungen. Das *HR-Management* besteht aus dem Leistungslohnsystem, ein sehr stark privatwirtschaftlich orientiertes Instrument. Die Kategorisierung in Abbildung 15 hat durchaus Diskussionspotenzial, denn die Einteilung und Zuordnung der Instrumente ist nicht immer eindeutig.

So könnten beispielweise verfügbare Internetdienstleistungen auch unter E-Government analysiert werden. Der IAFP wäre ebenfalls unter Steuerung & Organisation passend aufgehoben, weil er in seiner Funktionsweise den Produktdefinitionen ähnlich ist. Die Instrumente und Reformen werden in den nächsten Kapiteln genauer ausgeführt.

Verschiedene internationale Studien im lokalen und nationalen Kontext fokussieren sich auf ähnliche Reformbereiche wie in unserer Arbeit. Die Untersuchung von Kuhlmann und Bouckaert (2016: 7) definiert in ihrem Vergleich von lokalen europäischen Verwaltungen drei Reformbereiche, und zwar die interne Reorganisation, die Outputsteuerung und den Personalbereich. Eine frühere, ähnliche gelagerte Studie von Kersting und Vetter (2003: 15) erfasst die kommunalen Managementreformen anhand von Budgetreformen (Outputorientierung, Globalbudget), interner Dezentralisierung (Organisationsstrukturen der Verwaltung) und Kundenorientierung. Bogumil et al. (2007: 31) definieren in der Evaluation des NSM die Reformdimensionen als Verfahrens-, Organisations- und Personalinnovation sowie Kundenorientierung und Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Auch wenn sich daraus gewisse Gemeinsamkeiten zu der vorliegenden Studie ergeben, zeigt sich einmal mehr, dass es offensichtlich weder kohärente Konzepte noch einen übereinstimmenden analytischen Rahmen zur Untersuchung von Managementreformen gibt, sondern je nach nationalem Kontext und Studie unterschiedliche Bezeichnungen und Auslegungen existieren.¹¹⁷

3.3. *Verwaltungssteuerung und Organisation („NPM Kernelemente“)*

Die Reformen im Bereich Verwaltungssteuerung und Organisation erfordern ein grundlegendes Umdenken in der Verwaltungsführung und -steuerung. Sie führen daher zu einschneidenden Veränderungen des Verwaltungsmanagements.

117 Ejersbo und Greve (2016: 136) unterteilen Managementtools in skandinavischen Zentralverwaltungen in die drei Reformbereiche: Verwaltungssteuerung, Qualität sowie Ökonomie, während Verhoest et al. (2010: 222) in seiner Untersuchung öffentlicher Organisationen in Flandern (Belgien) bei den betriebswirtschaftlichen Neuerungen zwischen Finanzmanagement, HR-Management, Performance Management und Qualitätsmanagement unterscheidet.

3.3.1. Leistungs- und Wirkungsorientierung im Ressourcenmanagement der Verwaltung

Ein Schlüsselement von Managementreformen bildet die Neugestaltung der Steuerungsabläufe in der Verwaltung (Hood 1991; Osborne & Gaebler 1992; Schedler 1995). Damit aus Sicht der traditionellen Bürokratie die Verwaltung die Maxime einer zuverlässigen, konstanten und berechenbaren Aufgabenerbringung verfolgen kann, müssen ihr ausreichend Ressourcen in Form von Finanz-, Personal- und Sachmitteln zur Verfügung gestellt werden. In diesem klassischen System wird deshalb die Verwaltung über den Leistungsinput gesteuert, das heißt über Sachmittelpäne, Stellenpläne, Personalplafonds, Detailbudgets und Kredite (Schedler & Proeller 2011).

Die leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung hingegen richtet das Augenmerk auf den Ausstoß der Verwaltung und damit auf spezifische Sach- und Wirkungsziele. Sie geben über den Erfolg des Verwaltungshandelns Auskunft. Diese Ziele sollen auf die Bedürfnisse der Kunden als Leistungsempfänger der Verwaltung ausgerichtet werden (Schedler 1995: 61). In dieser Form der Verwaltungssteuerung werden insbesondere die Ressourcen und budgetierten Kosten mit den zu erbringenden und beabsichtigten Leistungen verknüpft. Dadurch sind Leistungsinformationen und Entscheidungsprozesse auf verschiedenen Ebenen, innerhalb der Verwaltung wie auch zwischen der Politik, Regierung und Verwaltung eng miteinander verbunden (Ritz 2009: 10). Mit der konsequenten Leistungsorientierung soll die Transparenz über die Verwendung öffentlicher Mittel hergestellt und damit die Legitimität und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns verbessert werden.

Grundsätzlich kann zwischen Leistungs- und Wirkungszielen unterschieden werden. Erstere beziehen sich auf den Output einer Verwaltung, wie zum Beispiel die Anzahl geleisteter Pflegestunden, Schullektionen oder Polizeikontrollen. Sie richten sich somit auf den unmittelbaren Ausstoß des Verwaltungshandelns. Die Wirkungsziele (Outcome) haben eher einen mittel- bis langfristigen Charakter. Sie beschäftigen sich unter anderem mit Vorgaben zu sozialen und gesellschaftlichen Effekten der Verwaltungstätigkeit, zum Beispiel mit der Sicherstellung einer umfassenden medizinischen Versorgung, einer guten schulischen Bildung oder der Eindämmung von Kriminalität. Oftmals lässt sich erst nach einer gewissen Zeit feststellen, ob der beabsichtigte Outcome erreicht werden konnte. Die Leistungsziele können demgegenüber in der Regel kurzfristig, etwa während eines Jahres, überprüft werden. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang von

Performance gesprochen, die das Resultat des Verwaltungshandelns in Form von Output und Outcome umfasst (Van Dooren et al. 2015: 20).¹¹⁸

Ein wesentliches Merkmal der Leistungs- und Wirkungsorientierung ist die sogenannte Leistungsmessung (*Performance Measurement*). Diese erfasst die Leistungen und Wirkungen der Verwaltung anhand (quantitativer) Indikatoren, Kennzahlensysteme und Ratios, häufig im Rahmen einer Selbstevaluation (Kuhlmann 2010b: 332). Die Indikatoren leiten sich in der Regel aus den Zielsetzungen und Vorgaben einer Institution ab. Die Messung und das Monitoring der Indikatoren erfolgt anhand verschiedener Steuerungsinstrumente. Dazu zählen insbesondere die Controllingssysteme, die Reportings und das Berichtswesen (Kuhlmann 2010b: 339; Schedler & Proeller 2011). Mit den gewonnenen Daten sollen Akteure ihre Aktivitäten, Funktionsweisen und Leistungen beleuchten und reflektieren, um damit Lerneffekte und Innovationen auszulösen (Kuhlmann & Bogumil 2018: 545).¹¹⁹ Aufgrund der hohen Bedeutung der Messbarkeit von Zielen und Wirkungen im Schweizer Ansatz des NPM (WoV) kam dem Controlling als Managementinstrument eine wichtige Rolle zu.

Falls die Leistungsinformationen dazu verwendet werden, die politische Steuerung und das Verwaltungshandeln zu verbessern und weiterzuentwickeln, spricht man auch von *Performance Management*.¹²⁰ Aufgrund der starken Orientierung des NPM auf den Ausstoß von Verwaltungen haben *Performance Measurement* und *Performance Management* in Praxis und Forschung erheblich an Bedeutung gewonnen. Dies gilt vor allem für den lokalen Kontext Europas und der USA. Dazu existieren zahlreiche vergleichende empirische Studien zur Anwendungspraxis dieser Reformen (z. B. Kuhlmann & Bogumil 2018; Kuhlmann 2010a, 2010b; Favoreu et al. 2015; Askim 2007).

Die Ausrichtung der Verwaltung auf die Leistungs- und Wirkungsorientierung ist mit zahlreicher Kritik verbunden. Die Etablierung eines Messsystems mit verschiedenen Indikatoren und Kennzahlen sowie deren regelmäßige Erhebung und Kontrolle bedeutet einen erheblichen administrativen

118 Der Zielbildungsprozess ist ein zentraler Bestandteil der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Für eine detaillierte Beschreibung des Zielbildungsprozesses siehe Schedler und Proeller (2011: 148).

119 Verschiedene Studien zeigen, dass Informationen im Entscheidungsprozess noch zu wenig genutzt werden, vor allem von der Politik zur Steuerung der Verwaltung (Kuhlmann 2010b; Kuhlmann & Bogumil 2018; Hammerschmid et al. 2016). Allerdings gibt es auch Ausnahmen, wie die Studie von Askim (2007) zu norwegischen Kommunen zeigt.

120 Unter *Performance Management* in lokalen Verwaltungssystemen werden in zahlreichen Studien auch die Visionen, Leitbilder und strategischen Planungsinstrumente betrachtet und diskutiert (Kloot & Martin 2000; Favoreu et al. 2015; Sanderson 2001) oder gar die leistungsabhängigen Löhne zu ihnen gezählt (Hammerschmid et al. 2013).

Aufwand für die Verwaltungsmitarbeitenden. Dieses System ist folglich mit hohen Transaktionskosten verbunden. In verschiedenen Studien zeigt sich, dass Manager und Mitarbeitende teilweise mit diesen Systemen überfordert sind oder nicht hinter diesen Messverfahren stehen können (Poister & Streib 1999a: 332; Ladner et al. 2007). Kritiker monieren deshalb, dass dadurch die Bürokratie, die man eigentlich habe abschaffen wollen, wieder zurückkomme (vgl. Knoepfel 1995).¹²¹

3.3.2. Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene

Im Wesentlichen wird in der WoV eine klare Rollentrennung in der öffentlichen Leistungserbringung angestrebt: Der Leistungsfinanzierer (Stimmbürger oder Parlament) entscheidet, welche Leistungen zu welchem Preis durch öffentliche Mittel finanziert werden sollen. Die Leistungskäufer (lokale Regierung) stellt die zu erbringenden Dienstleistungen sicher, in dem er bei den Leistungserbringern (Verwaltung, Ämter, semistaatliche oder private Organisationen und Unternehmen) diese einkauft (Schedler 1995; Schedler & Proeller 2011). Darin spiegelt sich eine weitere Kernforderung von Managementreformen respektive der WoV wider: die Veränderung des Verhältnisses und der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung durch die Trennung der strategischen und operativen Führung (Osborne & Gaebler 1992: 25). Hierfür sollen die Verantwortungsbereiche und die entsprechenden Rollen klar aufgeteilt werden. Die Politik respektive die Exekutive beschäftigt sich mit den strategischen Fragen und Aufgaben der Gemeinde. Sie fokussiert sich unter anderem auf die mittel- und langfristige Politik der Gemeinde, allen voran das öffentliche Leistungsangebot. Die Verwaltung hingegen widmet sich den betrieblichen, operativen Führungsaufgaben. Ihr Augenmerk liegt auf der Frage, wie die Verwaltungsleistungen erbracht werden sollen.

3.3.3. Dezentralisierung und Veränderung der Organisationsstruktur

Eine weitere zentrale Stoßrichtung von NPM-Kernelementen beinhaltet die Dekonzentration der Macht in öffentlichen Organisationen, indem mehr Ergebnis- und Ressourcenverantwortung an Verwaltungsmanager übertragen wird (Hood 1991; Schedler 1995; Osborne & Gaebler 1992; Aucoin 2011). Diese Forderung stützt sich auf die Denkschule des Managerialismus

121 Auch wird der Performancemessung vorgeworfen, dass Ziele und Indikatoren eher der Legitimierung der öffentlichen Organisation dienen, anstatt zur Verbesserung der Leistungserbringung beizutragen, weshalb nicht richtig gemessen werde (Poister & Streib 1999; Rossi & Aversano 2015).

(vgl. Peters & Waterman 2004) und geht davon aus, dass die wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Management umfangreiche Freiheiten für die Manager sind (Aucoin 1990: 122). Die Verwaltungskader sollen die Mitarbeiter und den Geschäftsbetrieb managen können, anstatt Reglemente, Aufgaben, Prozesse und Abläufe zu verwalten (Osborne 1993: 356). Operative Handlungsspielräume sollen es den Verwaltungskadern ermöglichen, die vorgegebenen Leistungs- und Wirkungsziele mit möglichst effizientem Mittel- und Ressourceneinsatz zu erreichen (Schedler & Proeller 2011: 177). Zudem kann damit die Verantwortlichkeit im Rahmen der Leistungserbringung erhöht werden (Aucoin 2011: 133). Weiter ist die Annahme, dass die Manager dadurch innovativer sind und auf veränderte Bedürfnisse ihrer Kunden schneller reagieren können (Osborne & Gaebler 1992; Andrews et al. 2007). Diese Forderungen bilden die Antithese zu den klassischen, hierarchisch stark strukturierten Bürokratien, in denen die Befugnisse und Zuständigkeiten an der Spitze gebündelt werden.¹²²

Damit eine Dezentralisierung in einer Verwaltung stattfinden kann, streben NPM-orientierte Reformen einerseits die Delegation von Ergebnisverantwortung und Entscheidungskompetenzen (u. a. hinsichtlich der Ressourcen wie Finanzen, Personal und Sachmittel) von der Politik an die Verwaltung an. Zudem soll die Verwaltung innerhalb ihrer Strukturen dereguliert werden, indem vorgegebene Regeln, Prozesse und Abläufe möglichst reduziert werden (Aucoin 2011: 124). Auf der anderen Seite ermöglichen dezentralere, flachere Führungs- und Organisationsstrukturen eine höhere Autonomie der Verwaltungsstellen (Osborne 1993: 356). Hierfür wird eine Zusammenführung von verschiedenen Einheiten (Bereiche, Ämter, Abteilungen) zu Produkten und (Leistungen) in eigenständigen Verantwortungszentren angestrebt.¹²³

Diese Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten und Managern erfordern andere Steuerungsmechanismen in der Verwaltung, um der Gefahr der Unführbarkeit der Verwaltung und des Missmanagements vorzubeugen

122 Die Frage, ob Entscheidungen zentral oder dezentral getroffen werden, ist ein wichtiger Indikator der Organisationstheorie, da daraus abgeleitet werden kann, wie Ziele festgelegt und Ressourcen alloziert werden (Andrews et al. 2007; 58).

123 Die dezentral arbeitenden Einheiten sollen sich möglichst autonom organisieren und flexibel auf Veränderungen reagieren können (Giauque & Emery 2008: 43). Querschnittsämter wie HR oder Finanzen werden in Sachbereiche eingegliedert. Diese Veränderungen richten sich vor allem an große und komplexe Verwaltungsorganisationen (Andrews et al. 2007: 59). Da die meisten Kernverwaltungen der Schweizer Gemeinden hingegen eher Klein- und Mittelbetrieben entsprechen, in denen nicht mehr als ein Dutzend Mitarbeiter arbeiten (vgl. Teil II, Kapitel 2), sind flache Hierarchien und schlanke Strukturen oftmals immanent.

(Bogumil et al. 2007: 25). Es wird folglich eine Stärkung der Politik und Regierung gefordert, was durch klare und verbindliche Zielvorgaben an die Verwaltung (u. a. durch strategische Planung) erreicht werden soll (Boston 2011: 22). Zur Kontrolle und Überwachung dieser Ziele wird ein intaktes Controllingssystem (u. a. mit einem fundierten Mess- und Indikatorensystem) vorgeschlagen. Diese gegenläufigen Tendenzen zwischen mehr Freiheiten und gleichzeitig mehr Kontrolle führt zwangsweise zu Spannungen zwischen den Kontrollierten und den Kontrollierenden, die kaum aufgelöst werden können (Aucoin 1992).¹²⁴ Dies kann sich negativ auf die Zusammenarbeit in der Verwaltung – und damit auf die Leistungsfähigkeit – auswirken (Buschor et al. 2005; Christensen et al. 2011).

3.3.4. Managementinstrumente

Im Ansatz der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) werden spezifische Reforminstrumente vorgeschlagen, um die leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und Organisation in der Verwaltung umzusetzen. Es sind dies die Produktdefinitionen, das Globalbudget und die Leistungsvereinbarungen sowie die Controllingssysteme (inkl. Evaluationen), die nachfolgend näher vorgestellt werden.

3.3.4.1. Produktdefinitionen

In den Produktdefinitionen wird festgelegt, welche spezifischen Leistungen oder Dienstleistungen durch eine Stadt oder Gemeinde für welche Abnehmer, in welcher Form und zu welchem Preis erstellt werden soll (Bogumil et al. 2007: 25).¹²⁵ Sie bilden eine, wenn nicht die zentrale Grundlage der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Ein Produkt definiert und verknüpft die zu erbringenden Aufgaben und Leistungen mit den Zielen und der Mittelverwendung, das heißt mit den erforderlichen Ressourcen und Kosten. Gleichzeitig geben Produktdefinitionen oder Leistungsaufträge darüber Auskunft, wie die öffentlichen Leistungen und de-

124 Die im NPM vorgesehene Aufsicht und Kontrolle kann unbeabsichtigte oder paradoxe Situationen hervorrufen. In den USA beispielsweise wurden teilweise die Ex-ante-Kontrollen und Compliance-Richtlinien mit der Einführung von NPM eher noch verstärkt, weil man wenig Vertrauen in die Ex-post-Evaluationen und die Performancemessung der Verwaltung hatte (Hood & Peters 2004: 271), was mancherorts eine noch umfangreichere regelbasierte Bürokratie etablierte, als bereits zuvor bestand.

125 Beispiele lokaler öffentlicher Leistungen sind Straßenreinigung, Lebensmittelkontrolle, Wohnsitzbestätigung, Baubewilligungen, Betriebsauskünfte, ambulante bzw. häusliche Altenpflege, Sozialhilfe und Steuereinschätzungen.

ren Zielerreichung erfasst und gemessen werden (Performancemessung). In einem Produkt sind insbesondere folgende Elemente enthalten respektive definiert (Schedler 1995: 135):

- Inhaber der Produkteverantwortung und ggf. weitere involvierte Stellen oder Dienste
- Ziele hinsichtlich Menge, Qualität und zeitlicher Verfügbarkeit der zu erbringenden Leistung¹²⁶
- zu erwartende Kosten und Erlöse, die den Produktpreis bzw. den Nettoaufwand der Leistung definieren
- Indikatoren und Kennzahlen zur Erfassung und Messung der Produktion und des Ausstoßes (Leistung oder Wirkung) der Verwaltung (inklusive Datenquellen)

Die Ausarbeitung und Definition von Produkten ist vorwiegend ein verwaltungsinterner Prozess, bei dem vor allem die Verwaltungsexperten federführend sind. Auf politischer Ebene stehen oftmals Produktgruppen im Fokus, die aus mehreren, möglichst homogenen und strategisch gemeinsam ausgerichteten Produkten bestehen (z. B. Produktgruppe *Betrieblicher Unterhalt*, bestehend aus den Produkten: Winterdienst, Straßenunterhalt, Straßenreinigung). Die Legislative (Gemeindeversammlung, Parlament) bestimmt hierbei jährlich über den Produktpreis sowie die entsprechenden Ziele und Indikatoren. Hingegen nimmt sie nicht mehr auf den detaillierten Ressourceninput wie Personal-, Fahrzeug-, Finanz- oder Sachmittelaufwand Einfluss (Kanton Zürich 2003).

Anhand der Angaben aus den Produktdefinitionen steuert und kontrolliert die Legislative die öffentliche Verwaltung (externe Performanzsteuerung). Weiter dienen die Informationen innerhalb der Verwaltung als ein operatives Führungsinstrument der verschiedenen Abteilungen, Dienste und Mitarbeiter, die in die Produkterstellung involviert sind (interne Performanzsteuerung).¹²⁷

3.3.4.2. Leistungsvereinbarungen

Als Leistungsvereinbarungen werden grundsätzlich sämtliche Aufträge, Kontrakte und Verträge bezeichnet, welche die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen der Politik, der Verwaltung und Dritten fest-

126 Das übergeordnete Ziel, zu dem die zu erbringende Leistung einen Beitrag leisten soll, leitet sich in der Regel aus dem Gesetz und/oder der strategischen Planung ab.

127 Für eine Übersicht über die unterschiedlichen Varianten der Performanzsteuerung in der Verwaltung vgl. Kuhlmann (2010b) sowie Kuhlmann und Bogumil (2018).

legen (Schedler & Proeller 2011: 167). Diese Vereinbarungen formulieren die übergeordneten und operativen Ziele näher aus, die zumeist in den Produktdefinitionen festgehalten sind. Sie bezeichnen die zu erbringenden Leistungen sowie die dafür notwendigen Mittel und Ressourcen.¹²⁸ Weiter sollen sie für eine klare Rollenteilung zwischen strategischer und operativer Führung sorgen, indem die Zielsetzungen und Mittel in einem schriftlichen Auftrag an die Verwaltung festgehalten werden. Dies lässt es der Verwaltung aber gleichzeitig offen, wie sie diese Ziele erreichen will. In den Vereinbarungen werden zum einen die Elemente der Produktdefinitionen hinsichtlich des Leistungsumfangs (Art, Menge und Qualität der Produkte) sowie die sogenannte Kontraktsumme festgehalten. Zum anderen enthält die Vereinbarung Regelungen zur Kontrolle der Leistungserstellung und zum Umgang mit Zielabweichungen (Kanton Zürich 2003).

Grundsätzlich soll die Leistungsvereinbarung während der Vertragslaufzeit nicht verändert werden. Es gibt jedoch Fälle, in denen eine Anpassung erfolgt, so zum Beispiel wenn im Falle von gesellschaftspolitischen Veränderungen Handlungsbedarf angezeigt ist oder wenn der Verwaltungsbetrieb den Vertrag über- oder unterfüllt (Schedler & Proeller 2011: 172). Die konkrete Ausarbeitung und Überwachung von Leistungsvereinbarungen für sämtliche Produkte ist sehr aufwendig und setzt bestimmte Qualifikationen voraus. Größere Verwaltungen beschäftigen deshalb in diesem Bereich zahlreiche Fachleute teilweise in eigens dafür vorgesehenen Abteilungen.

3.3.4.3. Globalbudget

Im Globalbudget werden die finanziellen Mittel, die zur Erstellung einer bestimmten Leistung (Produkt) erforderlich sind, als Gesamtbetrag dieser Leistung zugeordnet. In der Regel geschieht dies in Form eines Nettobetrag, was es der Verwaltung erlaubt, höhere Ausgaben zu tätigen, falls sie gleichzeitig auch die Erträge und Einnahmen steigern kann. Im Zusammenhang mit dem Globalbudget spricht man auch von einem *One-Line Budget*. In der konventionellen Budgetierung im öffentlichen Sektor werden die einzelnen Ausgabeposten wie Fahrzeuge, Personal, Material, Infrastruktur oder Betriebsstoffe von der Politik im Detail vorgegeben und verabschiedet, was die Beweglichkeit der Verwaltung in der Ressourcenallokation einschränkt. Je nach Abweichung von diesen Positionen, weil zum Beispiel mehr Personal oder ein kostspieligeres Fahrzeug als budgetiert beschafft wurde, muss

128 Innerhalb der Verwaltung wird in der Regel von Managementvereinbarungen oder Leistungsvereinbarungen mit der Verwaltung gesprochen (Schedler & Proeller 2011: 167).

dies speziell ausgewiesen, begründet und je nachdem vom Parlament oder von der Gemeindeversammlung bewilligt werden.

Die Globalbudgetierung verändert daher verschiedene Grundsätze bisheriger Haushaltsvoranschläge. Die Budgetbindung einzelner Ausgabeposten entfällt, da innerhalb der Produkte oder Produktgruppen die Mittel in Eigenkompetenz zugeteilt werden können. Dies erfolgt jedoch maximal im Rahmen der zugewiesenen Gesamtsumme des Globalbudgets. Auch wird das Verbot des Budgetübertrags auf das Folgejahr in der Regel aufgehoben. Damit soll der Ausreizung von offenen Budgetposten oder Krediten am Ende des Jahres Einhalt geboten werden. Im Unterschied zu ähnlichen Budgetansätzen, wie zum Beispiel im Falle von Projektkrediten oder Subventionen, wird die Zuweisung des Globalbudgets in der Regel mit den politisch vorgegebenen Leistungszielen verbunden, und zwar anhand der Leistungsvereinbarungen (Schedler & Proeller 2011: 179). Mit dieser Art der Ressourcenallokation und -verwendung werden Kompetenzen an die Verwaltungseinheiten delegiert, was ihnen bei der Leistungserbringung mehr Handlungs- und Gestaltungsräume ermöglichen soll (Schedler & Proeller 2011: 179).

3.3.4.4. Controllingsysteme und Evaluationen

Controllingsysteme können verschiedene Funktionen in der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung einnehmen (Sanders 2001: 297). Im Sinne eines Kontrollinstruments sollen sie vertikale Steuerungslücken kompensieren, die aufgrund der Dezentralisierung und damit der Zuweisung von Ergebnisverantwortung und Ressourcenkompetenzen an die Verwaltungseinheiten entstehen.¹²⁹ Ein an Leistungs- und Ergebnisdaten orientiertes Controlling sorgt dafür, dass eine ausreichende Steuerung der Verwaltung durch die Politik und die Exekutive gewährleistet ist, obwohl die Manager mehr operative Freiheiten haben. Mit dem Controlling soll folglich die Rechenschaftspflicht der Manager gegenüber ihren Vorgesetzten sichergestellt werden. Manager sollen für ihr selbstständiges Wirken und Handeln Verantwortung übernehmen. Im Schweizer Konzept des NPM zählte denn auch das Controlling zu den wichtigen Reformelementen.

Controllingsysteme lassen sich aber auch als permanenter Prozess der Informationsverarbeitung zur Überwachung und Steuerung der Aktivitäten charakterisieren, die der Zielerreichung einer staatlichen Organisation dienen (Thom & Ritz 2017: 172). In diesem Verständnis entspricht Controlling

129 Steuerungs-lücken auf der horizontalen Ebene der Verwaltung sollen mittels verschiedener Zusammenarbeitsformen kompensiert werden (vgl. Laegreid et al. 2016).

eher einem Führungskreislauf, der die Zielfestlegung und Planung sowie Tätigkeiten wie Entscheiden, Definieren oder das Festlegen von Regeln umfasst (Schedler & Proeller 2011: 185). Aus diesen Controllingaktivitäten sollen Informationen gewonnen werden, die es erlauben, negative Entwicklungen und Abweichungen von den Zielvorgaben zu erkennen, um rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, Verbesserungen anzubringen und aus allfälligen Fehlentwicklungen in der Organisation zu lernen (Kuhlmann 2010b). Für Thom und Ritz (2017: 173) hat das Controlling zudem eine koordinierende Wirkung, insofern es die verschiedenen Führungsinstrumente wie Zielsystem (Leitbild), Personalführung (HR-Management), Planungs- und Kontrollsysteme dahingehend aufeinander abstimmt, dass eine möglichst effektive und effiziente Führung erreicht werden kann.¹³⁰

Die Steuerung der Verwaltung und der Wirksamkeitsprüfung des staatlichen Handelns kann auch über Evaluationen erfolgen, wobei es zwischen internen und externen Evaluationen zu unterscheiden gilt. Innerhalb der Verwaltungen werden Selbstevaluationen vorgenommen, oftmals rollierend und basierend auf Informationen aus den Controllingssystemen, aber auch durch interne Vergleiche oder Benchmarks (Proeller 2014: 40). Bei sogenannten externen Ex-post-Evaluationen hingegen überprüfen Stellen außerhalb der Verwaltung anhand wissenschaftlicher Methoden intendierte und nicht-intendierte Wirkungen der umgesetzten Maßnahmen, Projekte oder Politiken. Im Unterschied zu Instrumenten wie zum Beispiel dem Controlling oder der Leistungsmessung wird eine externe Evaluation in der Regel punktuell und zu unterschiedlichen Gegenständen durchgeführt und ist nicht in den permanenten internen Führungs- und Controllingzyklus eingebettet (Widmer & De Rocchi 2012: 11).

130 Unter dem Begriff Controlling können verschiedene Instrumente subsumiert werden. Das bekannteste ist das betriebliche Rechnungswesen, das im NPM beispielsweise die Elemente Kosten-Leistungs-Rechnung, Leistungserfassung und Wirkungsbeurteilung enthält, oder das Berichtswesen, das zur Leistungsmessung dient. Weitere Instrumente sind das Gemeindeführung Cockpit oder die Balanced Scorecard (BSC). Nebst der Schlüsselfrage nach der Selektion relevanter Daten in einem Controlling stellt bei der Zielsetzung im öffentlichen Sektor die Auswahl der wesentlichen Informationen eine große Herausforderung dar. Die betrieblichen Informationen können im Widerspruch zu den Informationen aus dem politischen Umfeld stehen. Letztere sind zudem oftmals mit Unsicherheiten verbunden, was ihre Verwendbarkeit teilweise erschwert (Thom & Ritz 2017: 174).

3.4. Kundenorientierung

3.4.1. Kundenorientierte Verwaltungspolitik

Die vermehrte Ausrichtung der Verwaltung auf ihre Kunden oder (Dienst-)Leistungsabnehmer ist eine Kernforderung des New-Public-Management-Ansatzes. Die Kundenorientierung bildet den Kern der angestrebten Transformation kommunaler Bürokratien in moderne Dienstleistungs- und Servicecenters (Bogumil et al. 2007: 28). Traditionelle Verwaltungsapparate werden mit einem eingeschränkten, starren Leistungsangebot sowie stetig wachsenden Steuern und Abgaben in Verbindung gebracht, während sich gleichzeitig die Ansprüche und Bedürfnisse ihres Umfeldes durch die zunehmende Individualisierung, Technologisierung und Globalisierung laufend verändern. Diese Lücke zwischen dem statischen Verwaltungshandeln einerseits und den sich durch gesellschaftliche Umwälzungen stetig wandelnden Anforderungen andererseits soll durch eine vermehrte Ausrichtung der Leistungserbringung auf die Präferenzen der Kunden geschlossen werden. Dadurch soll nicht zuletzt auch das öffentliche Vertrauen in die Verwaltungen gestärkt respektive zurückgewonnen werden (Van de Walle 2018: 223).¹³¹

Der Begriff des Kunden steht hierbei als Metapher für eine Verwaltung, die sich als Service- und Dienstleistungsunternehmen versteht (Schedler & Proeller 2011). Die Kunden sind grundsätzlich die Abnehmer oder Konsumenten von staatlichen Leistungen. Sie können sich jedoch auch an der Entwicklung dieser Leistungen beteiligen. Aberbach und Christensen (2005: 241) sprechen deshalb auch von einer Kundensouveränität (*consumer sovereignty*), die im Mittelpunkt dieser Art der Verwaltungsausrichtung steht. Die Kunden sind jedoch nicht deckungsgleich mit Bürgern. Sie umfassen in der Regel einen größeren Personenkreis, da auch Nicht-Stimmberechtigte die Abnehmenden von öffentlichen Leistungen sind, zum Beispiel Migranten oder Minderjährige. Die Bürger bestimmen in erster Linie, in welchen Bereichen sich der Staat betätigen soll und welche Leistungen für wen erbracht werden sollen. Die Kunden hingegen nehmen vor allem auf die konkrete Ausgestaltung dieser Leistungen Einfluss. Allerdings ist diese Un-

131 Für Homburg (2005) bedeutet die Kundenausrichtung eine Systemablösung von bisher hierarchisch strukturierten Verantwortlichkeiten, die relativ langsam, aufwendig, ineffizient und unproduktiv sind, hin zu einem System, das den Bürger in die Verantwortung miteinbezieht und dadurch schneller und besser auf seine Bedürfnisse eingehen kann. Osborne und Gaebler (1992: 183) gehen davon aus, dass ein solcher Bottom-up-Ansatz die Effektivität und Innovation der Verwaltung im Unterschied zu einer Top-down-Governance erheblich zu verbessern vermag.

terteilung der Rollen nicht immer so klar, weshalb der Begriff des Kunden im Public Management Gegenstand zahlreicher Kritik ist, wie später noch zu sehen sein wird.

Die konsequente Kundenorientierung verlangt von der Verwaltung einen Perspektivenwechsel von einer Innen- zu einer Außensicht. Im Vordergrund stehen nicht mehr primär institutionelle Eigeninteressen und die Frage, was nach den Vorstellungen und Erwartungen der Verwaltung am sinnvollsten wäre. Vielmehr sollen sich die Prozesse und die Leistungserbringung am Bedarf der Abnehmer und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen ausrichten. Verwaltet und betreut wird primär der Kunde und nicht mehr das Gesetz. In dieser Betrachtungsweise tritt der Kunde respektive Bürger der Verwaltung auf Augenhöhe gegenüber – und nicht als wenig kompetenter Leistungsbeziehender, der zudem oftmals im Gesetz nicht enthaltene – und damit unrealistische – Forderungen stellt (Giauque & Emery 2008: 92).

Die Kundenausrichtung steht für verschiedene Aspekte der öffentlichen Leistungserbringung. Zum einen spiegelt sie die freundliche, respektvolle und transparente Art wider, mit den Leistungsbeziehenden umzugehen und sie in ihren Anliegen ernst zu nehmen. Dadurch soll ein hohes Maß an Dienstleistungs- und Betreuungsqualität sichergestellt werden. In einem weiteren Sinne bedeutet die Kundenorientierung andererseits auch, dass diejenigen Leistungen produziert und angeboten werden, die auf die Bedürfnisse und Präferenzen der Kunden zugeschnitten sind (Van de Walle 2018: 228). Die öffentliche Verwaltung soll das leisten und produzieren, was der Bürger respektive Kunde möchte. Nach dieser Lesart wird die Kernaufgabe der Verwaltung in einer Demokratie sichergestellt: im Interesse der Öffentlichkeit zu handeln und die Vorgaben der Bürger zu erfüllen.

Hinter dem Konzept der Kundenorientierung steht vor allem der Wettbewerbsgedanke, ein zentrales Element des NPM. Die Annahme ist, dass sich das beste unter mehreren Angeboten bei den Kunden durchsetzt, weshalb die Verwaltungen ständig bestrebt sind, für eine effizientere, effektivere, innovativere und kundenfreundlichere Leistungserbringung zu sorgen. Allerdings haben die Abnehmer von öffentlichen Leistungen nur in wenigen Fällen tatsächlich eine Auswahl zwischen unterschiedlichen Anbietern, wie es bei Konsumgütern (z. B. Mobiltelefone, Autos usw.) der Fall ist. Ein Wechsel der Schule oder des Wasserversorgungssystems ist gleichbedeutend mit dem Umzug in eine andere Gemeinde. Der Austritt aus einem bestehenden Angebot (*Exit*) erfordert deshalb die Überwindung großer Hürden. Auch der Widerspruch gegen angebotene Leistungen (*Voice*) ist mit besonderen Erfordernissen verbunden, weil er vor allem auf politischem Wege erreicht wird. Zudem ist Widerspruch auch mit einem gewissen

Risiko behaftet, gerade bei Beziehen von Sozialleistungen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Verwaltung stehen.¹³²

In der Schweiz sollte die Rolle der Kundenorientierung als Teil marktähnlicher Mechanismen insofern nicht unterschätzt werden, als im föderalen System ein gewisser Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden herrscht. Es gilt, sich als attraktiver Standort für Unternehmen und zahlungskräftige Steuerzahler aus dem In- und Ausland zu positionieren, wobei nicht zuletzt eine kunden- und dienstleistungsorientiert arbeitende Verwaltung ein Argument für den Zuzug in die Gemeinde sein kann. Zudem weisen in gewissen Dienstleistungen, wie zum Beispiel im Bereich der Pflege zu Hause (Spitex), die Entwicklungen in Richtung marktähnlicher Strukturen.

3.4.2. Kritik am Konzept der Kundenorientierung

Das Konzept der Kundenorientierung und Kundennähe wird in der Verwaltungsliteratur sehr kritisch diskutiert. Aus Sicht von Aberbach und Christensen (2005: 226–227) besteht die Gefahr, dass die Überbetonung des Kunden zulasten des Einflusses der Politik und der Bürger auf das Handeln der Verwaltung geht. Die individuelle Bedürfnisbefriedigung von Leistungsabnehmern drohe über der kollektiven Problemlösung der Bürger zu stehen. Die individuellen Rechte dominierten, aber nicht unbedingt die Pflichten gegenüber der Gemeinschaft oder dem Staat. Der Kundenansatz sei daher wenig kompatibel mit der republikanischen Tradition moderner Demokratien. Es finde eine Depolitisierung statt, indem nicht mehr das politische Aushandeln der zu erbringenden Leistungen im Vordergrund stehe, sondern diejenigen Personen bestimmten, die Leistungen in Anspruch nähmen. Diese Gruppe gehe in der Regel über die Stimmberechtigten hinaus.

Ein weiterer Einwand betrifft die Unvereinbarkeit des Kundenkonzepts mit dem Gleichbehandlungsprinzip. Aus Sicht der Kritiker besteht die Gefahr, dass bestimmte soziale Gruppen, gerade vermögendere Kunden, durch ihre verfügbaren Ressourcen etwa mithilfe von Anwälten oder anderweitigen Spezialisten die Verwaltung dazu bringen können, ihnen den Vorzug zu geben. Dadurch aber werde das Egalitätsprinzip, das heißt der gleichberechtigte Zugang zu Dienstleistungen untergraben (Simmons et al. 2009). Gerade das Spannungsverhältnis zwischen Kundenorientierung und

132 Zwar gibt es durch Social Media inzwischen zusätzliche Möglichkeiten, seine Unzufriedenheit gegenüber dem Verwaltungshandeln zu äußern, jedoch sind je nach Kritikpunkt Veränderungen nur mit politischen Mitteln zu erreichen, z. B. durch das Wahl- und Abstimmungsverhalten, das Einreichen einer Petition oder durch Initiativen und Protest.

Aufrechterhaltung des Zugangs der Schwächsten zu staatlichen Leistungen ist Anlass für eine permanente Debatte im Kontext von Managementreformen. Verschiedene empirische Studien zeigen jedoch, dass die Kundenorientierung die Wahrnehmung eines gleichen Zugangs zu Leistungen eher positiv als negativ beeinflusst (Hammerschmid et al. 2018; Andrews & Van de Walle 2013).

3.4.3. Kundenbezogene Managementinstrumente

Als Ausdruck der Kundenorientierung können webbasierte Dienstleistungsangebote sowie Bevölkerungs- und Kundenbefragungen betrachtet werden (Schedler & Summermatter 2007: 292). Das Angebot von elektronisch verfügbaren Dienstleistungen ermöglicht es dem Kunden, an einem beliebigen Ort und unabhängig von Öffnungszeiten Leistungen schnell und bequem in Anspruch zu nehmen. Dieses Angebot steht stellvertretend für eine technologische und strukturelle Maßnahme, die in der Privatwirtschaft bereits seit Längerem zum Standard gehört (Asgarkhani 2005: 466). Während internetbasierte Lösungen die Kundenorientierung auf der Leistungsseite repräsentieren, stehen die Bevölkerungs- und Kundenbefragungen für die Bedürfniserhebung bei den Kunden sowie die Qualitätskontrolle der erbrachten Leistungen.

3.4.3.1. Bevölkerungs- und Kundenbefragungen

Um eine Kundenorientierung der Verwaltung sicherzustellen, ist es essenziell, die Bedürfnisse und Anliegen der Bürger zu kennen (Schedler & Summermatter 2007: 293). Hierfür bilden Kunden- und Bevölkerungsbefragungen als standardisiertes Verfahren der Datenerfassung ein wichtiges Instrument. Anhand von Umfragen können die Leistungen und Dienste der Gemeinde stärker an den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger ausgerichtet werden. Geplante oder bereits angebotene Dienstleistungen sowie Investitionsprojekte, die keinen Bedarf abdecken oder keinen Rückhalt genießen, können überarbeitet, angepasst, korrigiert oder frühzeitig gestoppt werden (Steiner & Ladner 2016: 299; Schedler 1995: 53). Neben der Angebotsgestaltung können auch Qualitätsanforderungen erhoben und überprüft werden. Mögliche Kriterien in Bezug auf die Leistungserbringung sind der Zeitumfang, die Freundlichkeit oder der Zugang zu Leistungen (Steiner & Ladner 2016: 299).

Bevölkerungs- und Kundenbefragungen bilden somit auch eine Erhebungsgrundlage für Qualitätsindikatoren staatlicher Leistungserbringung. Vor allem die Überprüfung der Kundenzufriedenheit mit den erbrachten Dienstleistungen steht im Vordergrund (Osborne & Gaebler 1992: 176).

Sie ist Gegenstand zahlreicher Public-Management-Studien, nicht zuletzt, weil sie häufig Bestandteil der Performancemessung ist (Van de Walle 2018: 237). Befragungen können somit ein Instrument der Leistungsmessung und -überprüfung sein, aber auch im Rahmen von Controlling- und Evaluationsstätigkeiten eingesetzt werden (Steiner & Ladner 2016: 310). Die Zielgruppen einer Befragung sind neben den Bürgern oder den Abnehmern einer bestimmten Leistung (z. B. Bewohner in betreuten Wohnungen) auch die Mitarbeitenden der Verwaltung.¹³³

3.4.3.2. Verfügbarkeit der Dienstleistungen über das Internet

Öffentliche Verwaltungen haben vielerorts digitale Technologien übernommen, die sich mit der Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen für Bürger (G2C), für Unternehmen (G2B) sowie für Regierungen, Verwaltungen und öffentliche Organisationen (G2G) befassen (Norris & Reddick 2013: 165).¹³⁴ Neuere Verwaltungsreformen finden häufiger auch im Bereich der internetbasierten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) oder von E-Government statt. Die von NPM geforderte Kundenorientierung spiegelt sich insbesondere in der G2C-(Government-to-Citizens-)Dimension wider (Homburg 2004: 547; Kuhlmann & Wollmann 2019: 307).¹³⁵

Innerhalb dieser Dimension kann zwischen elektronischen Informationen (*E-Information*) und elektronischen Dienstleistungen (*E-Services*) unterschieden werden (Kuhlmann & Wollmann 2019: 307). Erstere betrifft die Vereinfachung der Informationsverteilung von der Verwaltung an die Kunden respektive Bürger, so zum Beispiel der Bezug von Bau- und Zonenplänen oder Gemeinderatsbeschlüssen über das Internet. Letzteres bezieht sich auf das Angebot von Dienstleistungen, die online abgewickelt werden kön-

133 Von Bevölkerungs- und Kundenbefragungen zu differenzieren sind demoskopische Befragungen (Meinungsumfragen), die als Ergänzung zur (direkten) Demokratie dienen, indem z. B. im Vorfeld von Abstimmungen oder zu gewissen Politikbereichen die Stimmberechtigten zu ihren Einstellungen und Meinungen befragt werden.

134 G2G (Government-to-Government) betrifft vor allem die interne Kommunikation innerhalb der Verwaltung (intraorganisatorisch) und zwischen den einzelnen Verwaltungen (interorganisatorisch), während es bei G2B (Government-to-Business) um die Beziehung zwischen der Verwaltung und privaten Akteuren, z. B. beim öffentlichen Auftrags- und Beschaffungswesen (etwa beim Outsourcing von Aufgaben), geht.

135 Zum G2C zählt auch die elektronische Partizipation der Bürger an der (Ko-)Produktion von Dienstleistungen, z. B. durch E-Partizipation (Kuhlmann & Wollmann 2019: 307), oder mittels demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von E-Voting (Schedler et al. 2003: 23).

nen, etwa die Steuererklärung, die Umzugsmeldung, die Hunderegistrierung sowie die Bestellung von Wohnsitzbestätigungen, Parkkarten, Betreuungsauszügen oder Strafregisterauszügen. Zudem ist es teilweise möglich, über das Internet Rückmeldungen zu Leistungen und Reklamationen aller Art zu platzieren. Diese E-Services bzw. kundenorientierten E-Government-Lösungen stehen im Fokus dieser Studie.

Das webbasierte Dienstleistungsangebot für Kunden respektive Bürger wird auch als *One-Shop-no-Stop*-Vertriebskanal bezeichnet (Homburg 2004: 550). Dies lehnt sich an die *One-Stop-Shops* oder Bürgerämter an, die eine ausgesprochene Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung zum Ausdruck bringen. Der Kunde kann – wie es der Name bereits impliziert – an einem Ort sämtliche Geschäfte abwickeln.¹³⁶ Vor allem in den Schweizer Gemeinden haben Bürgerämter bisher keine herausragende Bedeutung, da viele der lokalen Verwaltungen eher klein sind und die Dienstleistungen nicht in einem eigens eingerichteten Amt zusammengefasst werden müssen.

Das Ziel von kundenorientierten IKT-Lösungen ist, das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger sowie den Informationsfluss zu verbessern. Mit diesen Lösungen wird eine Reihe von positiven Effekten verbunden. Einerseits sollen die Dienstleistungsqualität, Transparenz und Verantwortlichkeit des Verwaltungshandelns gesteigert werden (Homburg 2004: 546). Zum anderen sollen sie eine bessere Effizienz und einen einfacheren Dienstleistungsbezug ermöglichen (Asgarkhani 2005: 467). Auch können Arbeitsprozesse erleichtert und beschleunigt werden (Schedler et al. 2003: 23).¹³⁷ Die Einführung und Nutzung von IKT-Lösungen bedeutet eine Abkehr vom traditionellen, hierarchisch geprägten Bürokratiesystem hin zu einer transparenten Interaktion mit dem Kunden auf Augenhöhe (Asgarkhani 2005: 467).

Diese Darstellungen vermitteln ein sehr optimistisches Bild vom Einfluss digitaler Technologien auf das Verwaltungshandeln, wie es von den Befürwortern von DEG wie Dunleavy et al. (2005) vertreten wird. In der Literatur gibt es jedoch auch sehr kritische Stimmen, die den Effekt von E-Government-Lösungen, insbesondere die Effizienzgewinne, erheblich be-

136 Bürgerämter sind vor allem in Deutschland weit verbreitet und werden als Erfolgsmodell der Kundenorientierung bezeichnet (Kuhlmann et al. 2008; Bogumil et al. 2007). Der einfache Zugang ermöglicht es vor allem Bedürftigen und sozial Schwächeren, öffentliche Leistungen zu beziehen. Zudem sind die Bezugspunkte und die Entscheidung näher beim Kunden.

137 Empirische Untersuchungen zeigen ein gemischtes Bild über die wirklichen Effekte digitaler Lösungen und Angebote öffentlicher Organisationen (Nicholls 2018; Norris & Reddick 2013).

zweifeln. Sie verweisen hierbei insbesondere auf die relativ hohen Entwicklungs- und Transaktionskosten, die bei der Umsetzung solcher Lösungen entstehen (Kraemer & King 2003, in Nicholls 2018: 24).¹³⁸

3.5. Strategie und Planung

Die Verbesserung der Strategiefähigkeit von Politik und Verwaltung zählt zu einem der zentralen Anliegen von Managementreformen im öffentlichen Sektor (Schedler 2019: 285). Mit NPM und seiner Forderung nach einer ziel- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung haben die strategische Planung und das strategische Management in den lokalen Regierungen und Verwaltungen wesentlich an Bedeutung gewonnen (Johnsen 2019: 1). Die Aussicht, anhand klarer Zielvorgaben, umfassender Datenanalysen und formaler Pläne die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Organisationen und Gemeinwesen in einem dynamischen Umfeld, das durch den sozialen Wandel, politische Veränderungen, technologischen Fortschritt und die Globalisierung geprägt ist, zu verbessern, hat vielerorts Anreize geschaffen, sich auf diese Reformen einzulassen (Boyne 2010: 61). Damit sich die Kommunen vor diesem Hintergrund vorteilhaft positionieren können, ist es fundamental, dass ein gemeinsames Verständnis über Ausrichtung und Strategie besteht (Poister & Streib 1999b: 309). Inwiefern allerdings die zukünftige Entwicklung von Politik und Verwaltungen durch mittel- und langfristige Zielsetzungen und Pläne positiv beeinflusst oder gar kontrolliert werden kann, wird im akademischen Kontext kontrovers diskutiert (Schedler & Siegel 2004: 204; Johnsen 2019: 1; Bryson & Edwards 2017).¹³⁹

Je nach Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen stehen den Gemeinden sehr unterschiedliche Handlungsspielräume

138 Weitere Probleme, welche die gewünschten Effekte wie Effizienz, Kosteneffektivität oder Servicequalität einschränken können, sind Medienbrüche in den Verwaltungsvorgängen, die manuelle und bürokratische Arbeiten erforderlich machen (Kuhlmann & Wollmann 2019: 309). Die Schaffung von elektronischen Informations- und Interaktionsmöglichkeiten kann zudem zu einem höheren Stresslevel der Mitarbeiter führen, wie Fallstudien in deutschen Kommunen gezeigt haben (Schwab et al. 2019).

139 Eine der ältesten und längsten Debatten in der Analyse öffentlicher Politikfelder sind die Verdienste von Inkrementalismus respektive rationaler Planung als Gegenstand einer Organisationsstrategie (Boyne 2004: 111). Strategische Steuerung bedeutet allgemein, das Denken und Handeln in einer Organisation an langfristigen Zielen zu orientieren, was eine erfolgreiche Gestaltung und Entwicklung der Verwaltung ermöglichen soll (Proeller 2007: 12). Es handelt sich um eine bestimmte Denkweise, anhand derer durch Rationalisierung eine spezifische Entwicklung der Organisation erreicht wird. Sie wird u. a. auch als kollektiver Lernprozess verstanden (Proeller 2007: 13).

zur Verfügung. Zudem existiert eine Politikverflechtung, in der in gegenseitiger Abhängigkeit Aufgaben erfüllt werden. Ein frühzeitiges Antizipieren der Aufgabenentwicklung oder einer erforderlichen Anpassung bestehender Leistungen sind Beweggründe, eine Strategie zu formulieren. Weiter gehört auch eine Aufgabenkritik in solche Überlegungen mit einbezogen. Staatliche Leistungen sollen hierbei auf die Art und Weise der Erbringung überprüft werden: Gibt es Potenzial für eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder für eine Auslagerung der Aufgaben an private Anbieter?

Im Gegensatz zum angelsächsischen Raum wurden in Kontinentaleuropa bisher kaum empirische Arbeiten zur strategischen Führung publiziert (Ferlie & Parrado 2018). Der bestehende Wissenstand beschränkt sich auf die kommunale Ebene in vereinzelt Ländern wie Norwegen oder Deutschland (Johnsen 2016: 333).¹⁴⁰ In der Schweiz wird der strategischen Führung sowohl in der Konzeption der WoV (Schedler 2019: 285) als auch in der Praxis eine besondere Bedeutung beigemessen. Die Gemeinden nannten eine bessere Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung als eines der bedeutsamsten Reformziele von NPM (Ladner 2009: 64). Im Neuen Steuerungsmodell des Bundes (NSB) sollte die Haushaltsteuerung verbessert werden, indem der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) die strategisch-politische Steuerung (Planung) mit der operativen Verwaltungssicht (kurzfristige Erfolgsrechnungssicht) verknüpfte (Bundesrat 2013: 768).

Zudem hat sich die Nutzung von normativ-strategischen Instrumenten auf lokaler Ebene stark verbreitet (Ladner & Steiner, 2005; Ladner et al. 2013).¹⁴¹ Trotz dieser Entwicklung und der Debatten hat das Forschungsinteresse insgesamt nachgelassen. Für die Schweiz konstatiert Schedler (2019: 286), dass *in den letzten zehn Jahren kaum mehr Forschung zu diesem Thema zu erkennen ist*. Daher drängt sich insbesondere die Frage auf, inwiefern die Gemeinden und ihre Verwaltungen heute strategisch agieren und welche Auswirkungen von diesen Reformen ausgehen.¹⁴²

140 Nach Ferlie und Parrado (2018: 115) unterscheiden sich die strategischen Modelle von Europa und USA/UK, da sich in Europa NPM nur teilweise durchgesetzt habe. Im angelsächsischen Raum gibt es zur strategischen Planung und zum strategischen Management eine umfangreiche Forschungsliteratur, da diese Instrumente seit über 20 Jahren zur gängigen Praxis zählen (Bryson et al. 2010: 496).

141 Weitere wichtige Ziele waren quantitativ bessere Dienstleistungen, schnellere Entscheidungswege und eine größere Bürgernähe der Verwaltung (Ladner 2005: 84; Ladner 2009: 64).

142 Vor allem auf der Lokalebene in Europa fehlt es an empirischen Studien, insbesondere zu den Wirkungen, allen voran zum Ansatz der strategischen Planung, die im öffentlichen Sektor dominiert (Johnsen 2016; Bryson et al. 2010).

3.5.1. Theoretische Grundlagen

Zum Begriff *Strategie* existieren sehr unterschiedliche Verständnisse und Konzeptionen in der Literatur, sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor. Diese sind teilweise kaum noch überblickbar.¹⁴³ Mintzberg et al. (1998) identifizieren in Bezug auf die Herangehensweise und die Prozesse zur Strategieentwicklung insgesamt zehn eigenständige Strategieschulen, die sehr unterschiedliche Zugänge zum Thema eröffnen.¹⁴⁴ Im öffentlichen Sektor hat der Planungsansatz eine lange Tradition (Johnsen 2019; Schedler 2019). Er begreift die Strategie als eine formale Prozedur, bei der nach standardisierten Prozessen sowie anhand von Daten und formalen Analysen zukünftige Ziele und Maßnahmen erarbeitet und in einem Plan festgehalten werden (Mintzberg 1994: 5). Nach dieser Definition können mit Blick auf die Praxis in der Schweiz verschiedene Planungsaktivitäten konstatiert werden. Bestehende empirische Studien zeigen, dass verschiedene Gemeinden mit einem Legislaturprogramm und/oder dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) arbeiten (Ladner & Steiner 2005; Ladner et al. 2013). Die Nutzung eines IAFP oder Legislaturplans bedeutet jedoch nicht automatisch, dass dieser im Rahmen eines formalen Strategieprozesses erstellt wurde. Allerdings gibt die Fachliteratur zu diesen Instrumenten eine strukturierte Vorgehensweise zur Erarbeitung dieser Pläne vor (z. B. Brühlmeier et al. 2001; Willimann et al. 2008; Hollenstein 2005).

Ebenfalls verbreitet in den Gemeinden ist das Leitbild, in dem die Vision und Mission der Gemeindepolitik festgelegt werden. Es dient als Grundlage zur Erarbeitung des IAFP und des Legislaturprogramms, wie später noch genauer ausgeführt wird. Im Leitbild spiegelt sich die *unternehmerische Strategieschule* wider. Der Entwicklung der strategisch langfristigen Grundausrichtung liegt im Gegensatz zur Planungsschule nicht ein formaler, sondern ein visionärer Prozess zugrunde. In diesem werden Vorstellungen über die Zukunft in einem intuitiven Verfahren entwickelt (Mintzberg et al. 1998: 124). Möglich ist auch, dass weitere Ansätze wie die *Designschule* (z. B. Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der Gemeinde und ihrer Verwaltung) oder die *Positionsschule* (z. B. Posi-

143 Siehe z. B. die verschiedenen Definitionen zu Strategie und strategischem Management in kommunalen Verwaltungen von Schedler und Siegel (2004: 16–20).

144 Die Schulen lassen sich in drei Gruppe unterteilen (Mintzberg et al. 1998: 5): Die erste Gruppe beschäftigt sich mit der Art der Strategieformulierung (konzeptuell, formal-planerisch oder analytisch-inhaltlich) und gibt somit präskriptive Vorgaben wieder. Die zweite Gruppe betrachtet spezifische Aspekte des Strategieprozesses (die Art, wie Strategien zustande kommen) und hat eine deskriptive Perspektive. Die dritte Gruppe vereint die beiden anderen Schulen und berücksichtigt zusätzlich den Kontext.

tionierung der Gemeinde im Standortwettbewerb) Bestandteil der strategischen Führung in den Gemeinden ist (Schedler & Siegel 2004: 21). Die verschiedenen intellektuellen Perspektiven können sich folglich ergänzen und in unterschiedlichen Kombinationen zur Anwendung kommen. Diese Arbeit orientiert sich jedoch hauptsächlich am Planungsansatz. Planungsinstrumente sind in den Schweizer Gemeinden weit verbreitet. In zahlreichen empirischen Studien zu lokaler strategischer Führung bildet dieser Ansatz ebenfalls den theoretischen Rahmen, weshalb sich für die vorliegende Untersuchung Anknüpfungspunkte an eine internationale Debatte ergeben (Johnsen 2016, 2019; Poister & Streib 2005).¹⁴⁵

3.5.2. Strategische Planung

Die strategische Planung entspricht – wie viele Reformkonzepte im Public Management – nicht einer klaren Konzeption. Sie wird deshalb häufig sehr unterschiedlich beschrieben. Eine in der Literatur häufig verwendete Definition von Bryson (2011: 7–8, in Bryson & Edwards 2017: 3) lautet wie folgt:

Strategische Planung im staatlichen Sektor produziert mittels eines deliberativen und disziplinierten Efforts Entscheidungen und Maßnahmen, die bestimmen, was eine Organisation oder andere Einheit [Funktion, Gemeinschaft, Region] ist, was sie macht und weshalb sie es macht.

Die Gemeinden und deren Verwaltungen beschreiben folglich, mit welchen Mitteln sie welche Ziele auf welche Weise erreichen wollen. Im Gegensatz zur Projektplanung, Budgetplanung oder operativen Planung beinhaltet die strategische Planung die Sichtweise des großen Ganzen einer Organisation (Poister & Streib 1999b: 309). Das zukünftige Verhalten und der Erfolg sollen so weit wie möglich gelenkt und kontrolliert werden, um Unsicherheiten über die Zukunft abzubauen.¹⁴⁶ In gewisser Weise sind alle Organisationen mit Planung im engeren oder weiteren Sinne beschäftigt. Das Merkmal der strategischen Planung ist jedoch, dass sie – im Gegensatz zu einem inkrementellen oder spontanen Vorgehen – explizit, rational und systematisch durchgeführt wird (Boyne 2010: 61).

Der Begriff *Planung* hat eine doppelte Bedeutung. Zum einen steht er für den systematischen Prozess, welcher der Strategieentwicklung zugrunde liegt. Anhand von Informationen zum internen und externen Umfeld wer-

145 Es gibt nicht den einen richtigen Ansatz. Vielmehr sind Kombinationen dieser Ansätze möglich (Schedler 2019: 293).

146 Eine nicht unumstrittene Argumentationslinie lautet, dass strategische Planung vor allem dort benötigt wird, wo sich zahlreiche externe Umweltbedingungen einer Organisation schnell ändern können (Boyne & Gould-Williams 2003: 117).

den die langfristigen Entwicklungslinien definiert und in spezifische Ziele und Aktivitäten übersetzt. Im besten Fall formt dies eine Organisationskultur, in der intuitiv klar ist, welche Ziele und Aufgaben Priorität haben und in welche Richtung sich die Verwaltung bewegen soll (Osborne & Gaebler 1992: 234). Andererseits stellt Planung auch das Ergebnis oder den Ausfluss dieses Prozesses dar, indem ein formales Dokument oder ein Bericht erstellt wird (Andrews et al. 2009: 2). Dies ist kennzeichnend für die strategische Planung (Bryson et al. 2010: 61).¹⁴⁷

In der Literatur wird häufig zwischen strategischer Planung und strategischem Management unterschieden (Poister & Streib 1999; Schedler & Siegel 2004; Bryson et al. 2010; Johnsen 2016). Die strategische Planung bildet das Kernelement des strategischen Managements. Letzteres geht einen Schritt weiter, indem es auch das Ressourcenmanagement, die eigentliche betriebliche Implementation sowie die Kontrolle und Evaluation der ausgegebenen Ziele umfasst (Poister & Streib 1999b: 311). Von Bedeutung ist insbesondere die Verknüpfung der strategischen Zielsetzungen mit dem operativen Verwaltungsgeschäft. Damit soll sichergestellt werden, dass eine festgelegte Strategie nicht einfach eine Papierübung bleibt oder einer Symbolpolitik gleichkommt (Poister & Streib 2005: 46). Die fehlende oder ungenügende Verbindung der langfristigen Zielsetzungen mit den betrieblichen Vorgaben ist Gegenstand einer Hauptkritik der strategischen Planung (Mintzberg 1994).

Zur Beurteilung von strategischer Planung und strategischem Management in öffentlichen Organisationen haben Vinzant und Vinzant (1996: 141) in der Tradition der rationalen und organisationalen Sichtweise auf Strategien ein Modell entwickelt, anhand dessen sich der Implementationsumfang beurteilen lässt (vgl. Tabelle 16). Die Abstufung gibt insbesondere einen Hinweis darauf, wie ausgebaut die Planungs- und Strategiekapazitäten in einer Verwaltung sind.¹⁴⁸

147 Für einen detaillierten Planungsprozess siehe Bryson (2010: 61). Die Planungsprozesse können sich in Bezug auf den Kreis der Involvierten (Exekutive, Verwaltungsmanager, Parlament, Bevölkerung) oder hinsichtlich der Techniken zur Informationsverarbeitung (z. B. SWOT-Analysen) unterscheiden (Poister et al. 2010: 526). Prozessmodelle zur Gestaltung von Strategien sagen noch nichts darüber aus, wie eine Strategie formuliert ist. Der Inhalt kann sich im Geltungsbereich, in der Zahl der Ziele und in deren Ausrichtung unterscheiden (agierende oder reagierende Ausrichtung) vgl. Miles & Snow (1978).

148 Dieses Modell wurde bereits in verschiedenen empirischen Studien zur Analyse von strategischer Planung auf lokaler Ebene angewendet, so z. B. von Johnsen (2016) sowie Poister und Streib (2005). Ein ähnliches Vorgehen hat zudem Weiss (2015: 2) zur Nutzung des strategischen Managements in deutschen Kommunen gewählt (3-Step Model).

Tabelle 16: Implementierungsstufen von strategischer Planung bzw. strategischem Management nach Vinzant und Vinzant (1996: 141)

| Ausbaustufen | Beschreibung |
|---------------------------------------|--|
| Stufe 1: <i>Vision, Mission</i> | Ein Vision oder Mission Statement wird im Rahmen eines Planungsprozesses erstellt (Grobziele sind in der Organisation bekannt). |
| Stufe 2: <i>Planungsdokument</i> | Ein Planungsdokument wird erstellt, dessen mittel- & langfristige Ausrichtung einem internen und externen Publikum kommuniziert werden kann. |
| Stufe 3: <i>Ressourcenverknüpfung</i> | Auf der Basis des Planungsdokuments folgt die Ressourcenallokation auf operativer Ebene, wie z. B. das Budget, das auf die strategische Zielerreichung ausgerichtet werden soll (Johnsen 2016: 338). |
| Stufe 4: <i>Resultatüberprüfung</i> | Stufe 4 setzt sich aus der erfolgreichen Erfüllung der ersten drei Stufen zusammen und beinhaltet zusätzlich einen Kontroll- und Evaluationsprozess zur Überwachung der operativen Umsetzung. |

Aus einer praktischen Betrachtung ist strategisches Management somit nicht einfach die Übernahme von standardisierten Instrumenten oder Dokumenten, die von sich aus funktionieren. Es ist vielmehr ein dynamisches, teilweise routiniertes strategisches Denken, Handeln und Lernverhalten verschiedener involvierter Akteure. Für Vinzant und Vinzant (1996: 142) kann ab Stufe 4 des Modells von einem strategischen Management gesprochen werden, während die anderen drei Umsetzungsebenen eher Entwicklungsstufen einer strategischen Planung sind.¹⁴⁹

3.5.3. Strategie im öffentlichen Sektor

Die strategische Führung in der öffentlichen Verwaltung unterscheidet sich insofern von privaten Unternehmen, als sie mit komplexeren mehrdeutigen, teilweise widersprüchlichen Zielen arbeitet. Zudem sind die Entscheidungsprozesse offener und politischer gestaltet. Verschiedene Anspruchsgruppen wie die Bevölkerung, Politiker, Interessenverbände, Parteien, Wirtschaft, Re-

149 Eine anschauliche Beschreibung des Prozesses des strategischen Managements, der über die strategische Planung hinausgeht, findet sich u. a. bei Poister et al. (2010: 527) oder Poister und Streib (1999b: 317). Empirische Untersuchungen in US-amerikanischen Gemeinden zeigen, dass in 70 bis 90 % der Fälle die Definition von Zielen und Maßnahmen und deren Ausrichtung auf die Bedürfnisse von internen und externe Anspruchsgruppen zum Standard der Planungsdokumente zählen (Poister & Streib 2005: 48). Zudem richten sich die Ressourcenbudgets an strategischen Zielen aus und integrieren sie in die operativen Ziele der Stadtverwaltung. Sie sind somit teilweise ähnlich wie der IAFP.

gierung oder Verwaltungsangestellte können von den strategischen Zielen und Maßnahmen betroffen und deshalb an der Ausarbeitung beteiligt sein (Hansen & Ferlie 2016: 2–6). Die Strategieformulierung im öffentlichen Sektor wird deshalb auch als politischer Prozess bezeichnet. Die Strategie an und für sich, verstanden als Vorstellung des Entscheidens und Handelns, folgt einer ökonomischen Rationalität. In dieser wird die Führung primär auf den Erfolg des Unternehmens ausgerichtet und weniger auf die Beschaffung von Mehrheiten zur Durchsetzung eigener Vorstellungen und Ideen (Schedler 2019: 286). In der strategischen Planung prallen somit die politische und die ökonomische Rationalität aufeinander.¹⁵⁰

In internationalen Studien findet die strategische Planung tendenziell auf der Ebene der Verwaltungsführung statt (Proeller 2007: 21). Die Untersuchungen zu US-amerikanischen Gemeinden beispielsweise zeigen, dass in der Ausarbeitung der strategischen Planung vor allem City Manager und Verwaltungskader aus verschiedenen Verwaltungsbereichen involviert sind. Kaum beteiligt sind hingegen der Gemeindepräsident (*Mayor*), das Parlament (*City Council*) oder die Bürger (Poister & Streib 2005: 48). Ähnliches gilt auch für norwegische Kommunen. In rund 90 Prozent der Fälle nehmen die Verwaltungsleitung und Manager am Strategieentwicklungsprozess teil, während die Regierung oder die Bürger nur gerade in etwas mehr als 50 Prozent mitbestimmen (Johnsen 2016: 359).

Zu den Schweizer Gemeinden liegen bislang keine solchen empirischen Erhebungen vor. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die zentralen Impulse im strategischen Gestaltungsprozess hauptsächlich von den lokalen Regierungen ausgehen. Sie werden hierbei von der Verwaltung unterstützt. In verschiedenen Fällen werden auch die Politik und/oder die Bevölkerung miteinbezogen. Exekutiven in den Schweizer Gemeinden haben eine besondere Rolle, da sie zum einen als gewählte Regierungsvertreter die politische Führung der Gemeinde übernehmen. In zahlreichen Gemeinden werden sie deshalb auch als einflussreichste Akteure der Lokalpolitik eingeschätzt (Haus & Ladner 2020: 70). Andererseits übernehmen sie mancherorts die Funktion eines Verwaltungsmanagers, in der sie Kader und Mitarbeitende der Verwaltung führen und somit auch die Zielsetzung und Vorgaben auf Verwaltungsstufe festlegen.

150 Schedler und Siegel (2004) gehen davon aus, dass unter diesen Bedingungen die strategische Führung in den Gemeinden und deren Verwaltungen weniger auf die Erreichung eines optimalen Ergebnisses, sondern eher auf ein breit abgestütztes, befriedigendes Resultat ausgerichtet ist.

3.5.4. Managementinstrumente

Die strategische Steuerung enthält grundsätzlich vier unterschiedliche Dimensionen: Akteure, Inhalte, Prozesse und Instrumente (Proeller 2007: 13). Zur Erfassung der strategischen Steuerung fokussiert sich die vorliegende Untersuchung vor allem auf die Instrumente, die nach Schedler und Siegel (2004: 183)

den Zweck [haben], die Formulierung von Absichten zu unterstützen, diese Absichten zu kommunizieren und ihnen Verbindlichkeit zu verleihen.

Sie stehen daher für Entscheidungen und Planungen der Gemeinden und deren Verwaltungen, weshalb die unterschiedlichen Planungsdokumente, die in den Schweizer Gemeinden zur Anwendung kommen, in dieser Arbeit näher betrachtet werden.¹⁵¹ Dazu zählen das Leitbild, das Legislaturprogramm sowie der IAFP (Schedler & Siegel 2004: 191–192).¹⁵²

3.5.4.1. Leitbild

Das politische Leitbild oder Gemeindeleitbild (kurz: Leitbild) zeigt die Ziele auf, welche die Gemeinde in der Regel über einen Zeitraum von zehn bis zwölf Jahren erreichen will. Es gibt über die zukünftige Gemeindeentwicklung Auskunft, die über zwei bis drei Legislaturperioden hinweg angestrebt wird (Haldemann 2016: 36).¹⁵³ Am Beginn der strategischen Planung steht die Erarbeitung von Entwicklungspotenzialen. Diese lassen sich beispielsweise aus der Situationsanalyse der Gemeinde ableiten. Die Chancen und Risiken sowie die Stärken und Schwächen werden hierbei durch eine SWOT-Analyse abgewogen und mit dem Gemeindezweck verglichen (Hollenstein 2001: 17ff.).

Bei der Definition des Leitbildes ist oftmals die Gemeindeverwaltung involviert, indem sie die erforderlichen Informationen und Angaben aufbereitet und als Entscheidungsgrundlage dem Gemeinderat zur Verfügung stellt. Nebst den grundsätzlichen Stoßrichtungen und Zielen werden im

151 Nicht Bestandteil dieser Arbeit sind analytische Instrumente zur Entwicklung von Strategien, wie die Stärken- und Schwächen-Analyse (SWOT), oder zur Implementation von Strategie, wie die Balanced Scorecard (Schedler & Siegel 2004: 183).

152 In der Schweiz wird eher von politischer Steuerung gesprochen (vgl. Brühlmeier et al. 2001; Haldemann 2016), während Begriffe wie Strategie, strategisches Management oder strategische Planung kaum explizit genannt werden.

153 Ein Leitbild soll unter anderem Fragen klären wie z. B.: Was sind die grundlegenden und gesellschaftlichen Probleme, zu denen eine Lösung gefunden werden soll? Wie soll mit den Anforderungen der Anspruchsgruppen umgegangen werden? Was ist die Philosophie und Kultur? (Schedler & Siegel 2004: 190)

Leitbild die Handlungsbereiche in ausgewählten Politik- und Aufgabenbereichen definiert (Brühlmeier et al. 2001). Sie umfassen in der Regel Bereiche wie Versorgung, Entsorgung, Umweltschutz, Bildung, Freizeit, Mobilität oder Wohnen, also jene Themen, in denen die Gemeindeverwaltungen Leistungen zu erbringen haben (Willimann et al. 2008: 34). Im Weiteren können für die Verwaltung und die Behörden allgemeine Leit- und Grundsätze festgelegt werden. Verschiedentlich beziehen Exekutiven Anspruchsgruppen wie die Bevölkerung, Mitarbeitende und Interessengruppen in die Entwicklung der langfristigen Zielsetzungen und Absichten mit ein (Joyce 2000: 73). Dies kann in Form von Arbeitsgruppen oder schriftlichen Befragungen geschehen. Verabschiedet wird das Leitbild in der Regel durch den Gemeinderat (Willimann et al. 2008: 74).

Der Vorteil eines Gemeindeleitbilds liegt darin, dass es der Exekutive und der Verwaltung als Referenzpunkt dient. Zukünftige Entscheidungen der Behörden und die weiteren, detaillierten Planungsschritte richten sich danach aus (Willimann et al. 2008: 36ff.). Ein Leitbild schafft zudem Transparenz. Die beabsichtigte langfristige Gemeindeentwicklung wird gegenüber der Bevölkerung, den Mitarbeitenden und anderen Anspruchsgruppen dargelegt. Das Leitbild ist deshalb auch ein wichtiges Kommunikationsmittel des Gemeinderates.

3.5.4.2. Legislaturplanung

In der politischen Planung tradieren die Exekutiven und Verwaltungen die Leitbilder in politische Schwerpunkte sowie in spezifische Aufgaben- und Finanzpläne. Damit soll die Umsetzung der politischen Ziele priorisiert, konkretisiert und realisiert werden. Die Legislaturplanung gibt darüber Auskunft, welche politischen Ziele innerhalb welcher Frist und mit welchen Verwaltungsaktivitäten erreicht werden sollen. Sie beschreibt somit die politischen Schwerpunkte in ausgewählten Politik- und Aufgabenbereichen und legt sie für die Dauer einer Legislaturperiode fest (Haldemann 2016: 38). Der Legislaturplan, der auch als politisches Schwerpunktprogramm bezeichnet wird, ist somit ein Instrument, an dem sich Politiker messen lassen oder mit dem sie sich profilieren können (Schedler & Proeller 2011: 163).

Das Programm wird jeweils zu Beginn einer Amts- und Legislaturperiode definiert und nur in Ausnahmefällen verändert (z. B. bei Konjunkturunbrüchen oder nicht planbaren Einnahmefällen). Die politischen Schwerpunkte werden in der Legislaturplanung mittels der Formulierung erreichbarer politischer Ziele sowie der vorgesehenen Maßnahmen und Projekte zur Zielerreichung festgehalten. In der Regel umfassen die Ziele acht bis zehn verschiedene Aufgabenbereiche, wie zum Beispiel Behörden,

Gesamtverwaltung, Versorgung und Entsorgung, Bildung, Kultur und Freizeit oder Gesundheit (siehe auch Brühlmeier et al. 2001: 115). Diese Schwerpunkte sollen auf der betrieblichen Wirkungsebene mit operativen Zielen und Messgrößen (z. B. Soll-Ist-Vergleich) konkretisiert werden. Damit wird eine Überprüfung der Legislaturziele am Ende der Amtsperiode sichergestellt (Brühlmeier et al. 2001: 116). Weiter enthält die Legislaturplanung oftmals den Fahrplan zu den Gesetzgebungsverfahren, die finanziellen Konsequenzen (Auswirkungen auf den Finanzhaushalt, die Verschuldung und die Steuern) sowie den Rhythmus der Berichterstattung an die Gemeindeversammlung respektive das Parlament (Haldemann 2016: 38).

3.5.4.3. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist ein mittelfristiges Planungsinstrument, das die Aufgaben und Sachgeschäfte einer Gemeinde mit den dazugehörigen Finanzmitteln verbindet. Er wird in der Regel gleichzeitig mit dem Legislaturplan erstellt und enthält die Auswirkungen des Programms auf die Kosten, Leistungen und Wirkungen in einem Planungshorizont von vier bis sechs Jahren (Schedler & Proeller 2011: 163).

Während die Legislaturplanung zu Beginn einer Amtsperiode festgelegt wird, entspricht der IAFP einer rollierenden Planung. Dies bedeutet, dass die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung jährlich überprüft und korrigiert wird, falls dies zur Sicherstellung der Zielerreichung angezeigt ist. Nach Ansicht verschiedener Autoren kann der IAFP deshalb auch als zentrales Führungsinstrument von Exekutive und Verwaltung betrachtet werden (Willimann et al. 2008; Lengwiler 2001). Für die Erstellung und Verabschiedung des IAFP ist in erster Linie der Gemeinderat zuständig. Die Verwaltung ist in dessen Ausarbeitung ebenfalls involviert, insbesondere wenn es um die Detailplanung von Aufgaben, Projekten und Maßnahmen sowie um die finanziellen Einordnungen und Folgeschätzungen geht (Brühlmeier et al. 2001: 119).

Ein zentraler Vorteil dieses Instruments liegt darin, dass es eine frühzeitige Priorisierung der oftmals beschränkten vorhandenen Ressourcen auf bestimmte Aufgaben und Projekte erlaubt. Im Fokus stehen diejenigen Projekte, welche die langfristige Entwicklungsstrategie der Gemeinde am besten unterstützen und die auch umsetzbar sind (Willimann et al. 2008: 44). Es geht darum, sich frühzeitig auf Aufgaben zu konzentrieren, die relevant und finanzierbar sind. Das Potenzial des IAFP entfaltet sich mittelfristig, sollte der Spielraum zu Beginn des Planungshorizonts eher eingeschränkt sein oder sich nicht kurzfristig verändern lassen. Im Weiteren schafft der IAFP Transparenz gegenüber der Politik, der Bevölkerung und vor allem

auch innerhalb der Verwaltung in Bezug auf den finanziellen und inhaltlichen Weg zur Erreichung der ausgegebenen Zielsetzungen (Willmann 2008: 45).

3.6. *Human-Resources-(HR-)Management*

3.6.1. Veränderungen in der Personalpolitik

Ein zentraler Bestandteil von Verwaltungsreformen betreffen Veränderungen in der Personalpolitik und im Personalmanagement. Standen diese Interventionen bereits vor dem NPM-Aufkommen auf der Reformagenda, haben sie seither in der Verwaltungsmodernisierung an Bedeutung gewonnen. Dies ist unter anderem auf die höheren Anforderungen an eine effektive und qualitativ hochstehende Leistungserbringung der öffentlichen Hand zurückzuführen (Leisnik & Knies 2018: 243). Im Kern geht es darum, Tools, Praktiken und Personalpolitiken von der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor zu übernehmen.

Neben den Auswirkungen auf die Performanz der Verwaltung ist auch die Frage nach der Veränderung des Wertesystems, der Kultur, des Ethos und der Identität, die auf die Verwaltungsangestellten wirken, mit den Personalreformen verbunden. Diese folgen häufig einer Managementlogik, in der Effizienz, Effektivität, Zielorientierung sowie eigenverantwortliches und innovatives Handeln gefördert, gefordert und oftmals auch gemessen werden (Leisnik & Knies 2018: 245). Das Personal wird folglich gemanagt und gute Leistungen werden belohnt. Die Logik der traditionellen Bürokratie mit ihren zentralen Werten wie Legalität, Neutralität, Loyalität, Gleichheit und Öffentlichkeit, die den Handlungsrahmen von Beamten bilden, wird durch die Einführung von Managementprinzipien im Personalbereich herausgefordert.

Die alteingesessene Personalwirtschaft sollte im Zuge von NPM durch ein flexibleres und umfassenderes Personalmanagement ersetzt werden, zu dem verschiedene Reformmaßnahmen gezählt werden können, so zum Beispiel die Rekrutierung von sogenannten Public Managers, die Fortbildung und Qualifikation der Mitarbeitenden, die gezielte Personalentwicklung und -förderung (z. B. durch Job Rotation sowie Mitarbeiter- und Feedbackgespräche) und allen voran die Leistungsorientierung und Motivation durch das Führen mit Zielen und anhand von materiellen und nicht-materiellen Anreizen (Bogumil et al. 2007: 27). Damit sollte den Problemen der traditionellen Personalpolitik wie fehlende Leistungsmotivation, nicht vorhandene

Entwicklungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie eingeschränkte und geschlossene Personalauswahl entgegengetreten werden.¹⁵⁴

In den Schweizer Gemeinden wurden in den 1990er-Jahren verschiedene personalpolitische Neuerungen zur Angleichung der Arbeitsbedingungen an privatwirtschaftliche Verhältnisse in öffentlichen Verwaltungen eingeführt. Das Ziel bestand darin, bestimmte Privilegien sowie starre Strukturen und Lohnsysteme aufzuheben, um das Verwaltungshandeln dadurch effizienter gestalten zu können (Germann 1998: 127). Wie in Kapitel 1.1 aufgezeigt, zählten Neuerungen im Personalwesen, allen voran die Abschaffung des Beamtenstatus, zu den populärsten Reformbereichen auf Gemeindeebene Ende der 1990er-Jahre. Diese besonderen Beschäftigungsverhältnisse, in der Schweiz vielfach auf vier Jahre begrenzt, existieren inzwischen vielerorts nicht mehr. Der Beamtenstatus besaß ohnehin nicht denselben dominanten Stellenwert wie beispielweise in den Nachbarländern Österreich, Deutschland, Frankreich oder Italien, wo Beamte auf Lebenszeit ernannt werden (Germann 1998: 129).

3.6.2. Leistungsabhängige Lohnsysteme

Als wesentlicher Bestandteil der Modernisierung der Personalpolitik in öffentlichen Verwaltungen gelten leistungsabhängige Lohnsysteme. Die Implementierung dieser Systeme bedeutet eine fundamentale Veränderung des Personalwesens. Im Vordergrund steht nicht mehr primär die Mitarbeiterführung durch Regeln, Richtlinien und Weisungen, sondern durch Ziel- und Leistungsvorgaben sowie finanzielle Anreize. Die Erwartung ist, dass dadurch die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter gesteigert und deren Eigenverantwortung vergrößert wird, was sich positiv auf die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung auswirken soll (OECD 2005). Den Bürgern soll zudem ein Wandel des Beamtentums signalisiert werden. Gefragt sind proaktive öffentliche Angestellte, deren Leistung und Verhalten regelmäßig überprüft und evaluiert werden. Behäbig und umständlich agierende Staatsbedienstete sollen hingegen der Vergangenheit angehören. In dieser leistungsorientierten Personalreform vereinen sich klassische Unternehmensmerkmale wie Zielorientierung, Wettbewerb und Leistungsmessung (Emery 2004: 157). Lohnanreizsysteme und die Übertragung von Verantwortung auf

154 Die Entscheidung in Personalfragen soll in modernen Personalsystemen von Vorgesetzten übernommen werden, indem Transparenz in den Zielen hergestellt, den Mitarbeitern Erfolg ermöglicht und deren Eigenverantwortung gestärkt wird, während das Bürokratiesystem die Verfahrenstransparenz, die Vermeidung eigenen Misserfolgs und Weisungen an Mitarbeiter hervorhebt (Schedler & Proeller 2011: 249).

die Mitarbeiterstufe zählen in vielen privatwirtschaftlichen Betrieben zum Standard (OECD 2005).

Die Gründe, weshalb öffentliche Organisationen mit Leistungslohnsystemen arbeiten, werden auf die intellektuellen Grundlagen der Prinzipal-Agent-Theorie zurückgeführt (Spano & Monfradini 2005; Perry et al. 2009). Dieser Ansatz geht davon aus, dass die Verwaltungsführung (Prinzipal) vor zwei grundsätzlichen Problemen steht. Diese werden auch als *agency problem* umschrieben (Eisenhardt 1989: 58). Zum einen ist die Führung nicht in der Lage, alle Aktivitäten des Mitarbeiters (Agent) zu kontrollieren, was eine Informationsasymmetrie zur Folge hat. Andererseits verfolgt der Agent seine eigenen Interessen und Absichten, die mit den Interessen des Prinzipals im Konflikt stehen können (Eisenhardt 1989: 58). Um beide möglichst effizient in Einklang zu bringen, sieht sich der Prinzipal gezwungen, Anreizsysteme einzuführen (Eisenhardt 1989: 64). Dies setzt jedoch voraus, dass es im Eigeninteresse des Agenten liegt, auf solche Anreizsysteme, insbesondere auf die traditionellen, finanziellen Honorierungen, einzugehen. Weiter sollte sich die Aushandlung individueller Ziele mit dem Agenten, an deren Erreichen die Anreize geknüpft sind, an den Vorgaben und den Zielen des Prinzipals (Verwaltung, Departement, Abteilung, Sektion) orientieren. Die Verwaltungen nutzen folglich leistungsabhängige Lohnsysteme, um die Interessen zwischen Prinzipal und Agent in Übereinstimmung zu bringen. Sie können damit die Informationsasymmetrie sowie das opportunistische Verhalten der Mitarbeitenden reduzieren, was die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung verbessert (Spano & Monfradini 2018: 322).

In leistungsabhängigen Lohnsystemen besteht die Vergütung aus dem festen Grundgehalt und einem variablen Teil. Ersteres wird anhand der Arbeitsplatzbewertung festgelegt, die auf verschiedenen Bewertungskriterien wie dem Aufgaben- und Führungsbereich, der Verantwortungsübernahme oder der Berufs- und Facherfahrung basiert (Ritz et al. 2016; OECD 2005). Dies entspricht somit einer *Ex-ante*-Betrachtung. Der variable Teil hingegen orientiert sich an der Mitarbeiterleistung und am Erreichungsgrad bestimmter festgelegter Zieldimensionen. Gehaltserhöhungen sind in diesem System nicht mehr primär von der Anzahl der Dienstjahre oder jährlichen Gehaltsstufenanstiegen abhängig, sondern beruhen auf dem Leistungsgedanken und der finanziellen Situation der Gemeinde.¹⁵⁵ Die Leistungshonorierung oder *Ex-post*-Betrachtung kann nach verschiedenen finanzielle Anreizsetzungen erfolgen. Individuelle Bonuszahlungen werden einmal im Jahr festgelegt, und zwar anhand der Zielerreichung von zuvor zwischen dem Mitar-

155 Die Bewertungskriterien können sehr unterschiedlich sein sowie quantifizierbare Output-Ziele und Softfaktoren wie Sozial- und Fachkompetenzen enthalten (OECD 2005).

beiter und dem Vorgesetzten gemeinsam vereinbarten Zielen. Oder der Mitarbeiter erhält eine Einmalzahlung für eine außerordentliche Leistung oder einen besonderen Einsatz während des Jahres. Solche Zahlungen sind jedoch nicht unbedingt an feste Kriterien gebunden (Proeller et al. 2016: 142). Insgesamt sind Leistungslohnsysteme folglich Bestandteil einer weiterführenden Reformbewegung, die den Fokus verstärkt auf Lohnflexibilität und Individualisierung legt (OECD 2005, OECD 2012).

Damit leistungsabhängige Lohnsysteme im Kontext öffentlicher Organisationen ihre Wirkung entfalten können, werden in der Literatur verschiedene Voraussetzungen diskutiert. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen (Emery 2004; Perry et al. 2009): Die Honorierung muss attraktiv ausfallen und in ausreichender Zahl gewährt werden.¹⁵⁶ Die Ziele müssen zudem klar, objektiv und messbar sein. Weiter ist Transparenz erforderlich, damit die Mitarbeiter sehen, dass sie fair behandelt werden. Inzwischen zählen Leistungslohnsysteme in einigen öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz und in vielen OECD-Ländern zum festen Bestandteil der Personalpolitik auf lokaler Ebene. Allerdings gibt es hinsichtlich der Verbreitung und Implementationsweise in den jeweiligen nationalen Kontexten große Unterschiede (OECD 2005, 2012).

3.6.3. Kritik am Leistungslohnsystem

Die Übernahme von leistungsabhängigen Lohnsystemen in den öffentlichen Sektor ist mit zahlreichen Vorbehalten verbunden. Auf zwei oft genannte Einwände soll im Folgenden eingegangen werden. Eine grundsätzliche Kritik besteht darin, dass finanzielle Anreizsysteme individuelle Leistungen fördern können. Sie verbessern aber nicht zwingend die Performanz der Organisation oder die Qualität der Leistungserbringung für die Kunden (Emery 2004: 156; Emery & Giaque 2002: 164). Individuelle Ziele können die Kooperationsbereitschaft der Mitarbeiter reduzieren und den Qualitätsverbesserungen abträglich sein. In der Organisation wird folglich Einzelkämpfertum statt Zusammenarbeit und Austausch gefördert. Um diesem Problem Abhilfe zu verschaffen, wird in der Literatur die Einführung von finanziellen Anreizsystemen auf Teamebene vorgeschlagen (Osborne & Gaebler 1992). Diese Lösung wird als zielführender eingestuft, um die angestrebte Verbesserung der Arbeitsmotivation und somit eine erhöhte Leistungsfähigkeit öffentlicher Organisationen zu erreichen (Emery 2004:

156 In der Realität sind die variablen Lohnanteile in der Verwaltung eher gering. Sie liegen in der Schweiz beispielsweise bei 0,5 bis 2,0 % (Emery & Giaque 2001: 161). Abhängig von der Managementstufe sind es in der OECD bis maximal 20 % (OECD 2012).

158). Obwohl ein Trend in Richtung Anreizsysteme auf kollektiver Ebene oder Teams zu beobachten ist (OECD 2005), sind sie in der Praxis bislang meist immer noch auf Individualbasis verbreitet.

Ein charakteristisches Merkmal öffentlicher Organisationen ist, dass deren Mitarbeitenden in der Regel eine stärkere intrinsische Motivation besitzen. Befriedigung finden Verwaltungsangestellte in der Sinnhaftigkeit der Arbeit sowie im Lernen und Beitragen zu Entscheidungsfindungen. Im privatwirtschaftlichen Sektor hingegen messen die Mitarbeitenden monetären Faktoren eine höhere Bedeutung bei. Die finanzielle Entschädigung steht somit nicht zuoberst auf der Prioritätenliste öffentlicher Angestellter, sondern dort finden sich eher nicht-geldliche Leistungen wie zum Beispiel flexiblere Arbeitszeiten oder eine Verbesserung der Ressourcensituation (Emery 2004: 159). Folglich kann ein auf finanziellen Anreizen beruhendes Entschädigungssystem aus Sicht dieser Kritik kaum die Arbeitsmotivation von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst verbessern. Vielmehr droht es sogar einen negativen Einfluss auszuüben.¹⁵⁷

4. Verbreitung von Managementreformen

4.1. Allgemeine Verbreitung von Managementreformen

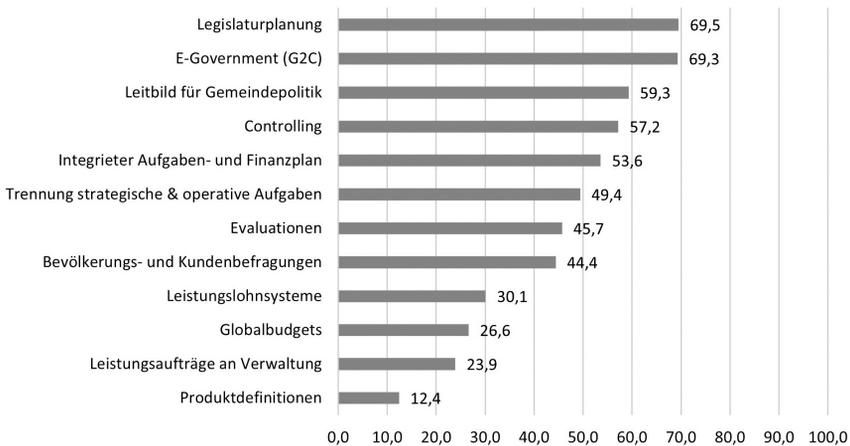
Die Ergebnisse der Gemeindegliederbefragung vom Jahr 2017 (vgl. Abbildung 16) zeigen, dass die Prioritäten der durchgeführten Managementreformen in den Bereichen strategische Planung und kundenorientierte E-Government-Lösungen liegen, während NPM-Kernelemente wie Produktdefinitionen, Globalbudgets und Leistungsaufträge auch nach über zwei Dekaden WoV in der Schweiz relativ wenig verbreitet sind. Die folgenden Abschnitte widmen sich den einzelnen Managementreformen oder -instrumenten empirisch und vergleichen deren Diffusion mit Erkenntnissen aus internationalen Studien und Debatten zum Thema.

In knapp sieben von zehn Fällen geben die Schweizer Gemeinden an, eine politische Planung vorzunehmen sowie Ziele und Maßnahmen zu Beginn einer Legislaturperiode festzulegen. Über die Hälfte der Gemeinden zählt zudem das Gemeindeleitbild sowie den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zu den festen Bestandteilen der Gemeinde- und Verwal-

157 Weitere Kritikpunkte betreffen das Design und die Implementation leistungsabhängiger Lohnsysteme, wie z. B. unklare und teilweise widersprüchliche Ziele, Unzulänglichkeiten in der Erfolgsmessung, fehlendes Training der Vorgesetzten oder ungenügende finanzielle Ressourcen, die dafür sorgen, dass die gewünschten Effekte nicht eintreten.

tungsführung (vgl. Abbildung 16).¹⁵⁸ Die Planung der mittel- und langfristigen Gemeindeentwicklung und die damit verbundene Schaffung von mehr Transparenz im Verwaltungshandeln scheint vielerorts ein zentrales Anliegen zu sein. Dies dürfte unter anderem an der komplexeren Aufgabenerfüllung sowie einer zunehmend kritischen Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Politik sowie der staatlichen Leistungserbringung liegen.

Abbildung 16: Verbreitung von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Jahr 2017 (in Prozent der Gemeinden)



Bemerkungen: N_{\min} 1 758, N_{\max} 1 795, Gemeindegliederbefragung 2017, Frage 8: *Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie in Ihrer Gemeinde?* Die Antwortkategorien *mehr als 5 Jahre* und *weniger als 5 Jahre* sind zusammengefasst recodiert (= 1), ebenso die Antwortkategorien *nicht genutzt* und *gab erfolglose Versuche* (= 0).

Die Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen sind damit ähnlich aufgestellt wie lokale Verwaltungen in anderen westlichen Ländern, auch wenn sich deren strategische Planung im weiteren Sinne nicht direkt mit derjenigen der Schweiz vergleichen lässt.¹⁵⁹ Die Studie von Johnsen (2016) zeigt,

158 Die Korrelation zwischen Gemeindeleitbild und Legislaturplanung ist relativ hoch mit 0.433 (Kendall tau-b, $p < 1\%$, $N = 1\,735$), was naheliegend ist, da das Leitbild die grundsätzlichen Leitlinien der Legislaturziele vorgeben soll.

159 Studien zu den US-amerikanischen Gemeinden weisen eine starke Beteiligung der Verwaltungsmanager an der formalen Strategiebildung auf, während die politische Ebene (*Mayor* und *Council*) weniger Einfluss nimmt (vgl. Poister & Streib 2005). In der Schweiz hingegen geht der Impuls der Planungsdokumente eher von den Exekutiven aus.

dass in Norwegen rund 60 Prozent der Gemeinden mit strategischen Planungsdokumenten arbeiten. Dazu zählen unter anderem die Entwicklung einer Vision und Mission sowie von Maßnahmenplänen und längerfristigen Zielsetzungen (Johnsen 2016: 350). In Deutschland dürfte es nach Weiss (2015) inzwischen gut die Hälfte der Kommunen sein, die sich mit einer Art strategischer Orientierung in Form von mittel- und langfristigen Zielsetzungen auseinandersetzen.¹⁶⁰ In US-amerikanischen Gemeinden mit über 25 000 Einwohnenden arbeiten rund 44 Prozent zumindest mit einem strategischen Planungsdokument (Poister & Streib 2005: 49).

In 69,3 Prozent der kommunalen Verwaltungen existiert ein Internetangebot für den Bezug von Gemeindedienstleistungen. Oftmals können in sogenannten Online-Schaltern oder *Guichet virtuelle* standardisierte Leistungen wie zum Beispiel Wohnsitzbestätigungen, Betreuungsauskünfte, Adressauskünfte, Hunderegistrierung, Grün-Gut-Marken, Steuerausweise oder Umzugsmeldungen abgerufen werden. Auch wird ermöglicht, die Steuererklärungen elektronisch auszufüllen. Zudem kann je nach Gemeinde eine Reihe von Formularen heruntergeladen werden, wie zum Beispiel Sozialhilfeanträge oder Benutzungsgesuche für öffentliche Plätze.¹⁶¹ Diese Dienstleistungen gehen über den ersten Reifegrad der Digitalisierung hinaus, der im Konzept des E-Governments als das Bereitstellen und Verbreiten von Informationen zu Verwaltungsleistungen verstanden wird (Bogumil et al. 2019: 69). In welchem Umfang öffentliche Leistungen online angeboten werden und inwiefern sie sich teilweise oder gar vollständig elektronisch abwickeln lassen (medienbruchfreie Transaktion), kann anhand der vorliegenden Daten dieser Studie nicht genau bestimmt werden. Es ist anzunehmen, dass sowohl die Anzahl als auch der technische Ausbaustandard der Onlineleistungen von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ist.

Die Verwaltungen tragen mit dem Onlineangebot den veränderten Lebensgewohnheiten ihrer Kundinnen und Kunden respektive Bürgerinnen und Bürger Rechnung. Was in den meisten privaten Dienstleistungsunternehmen heute zum Standard zählt, ist in vielen Stadt- und Gemeindeverwaltungen der Schweiz inzwischen ebenfalls Realität, zumindest für einen Teil der Leistungen. Ähnlich wie in anderen Ländern auch haben aber keine fundamentalen Veränderungen in Richtung digitale Verwaltungstransformation stattgefunden. Norris und Reddick 2013 (169) stellen in einer

160 Die Studie von Bogumil (2007: 67ff.) ermittelte 15 % der deutschen Kommunen, die mit Zielen strategischer Natur arbeiten.

161 Siehe z. B. den Online-Schalter der Gemeinde Meilen unter <https://www.meilen.ch/online-schalter> oder der Stadt Thun unter <http://www.thun.ch/online-schalter/online-schalter.html>.

Untersuchung zu 3 300 Städten in den USA (ab 25 000 Einwohnende) fest, dass etwas mehr als 50 Prozent neben Einweginformationen an die Bürgerinnen und Bürger auch transaktionsbezogene Leistungen anbieten. In Deutschland bieten rund 70 Prozent der Städte mit mehr als 15 000 Einwohnenden, die von Schwab et al. (2019) befragt wurden, Informationen zu öffentlichen Leistungen wie Wohnsitzregistrierung, Parkplatzgenehmigung oder Hunderegistrierung online an. Je nach Leistung sind es aber gerade einmal 7 bis 36 Prozent der Kommunen, die einen vollständigen Onlinebezug der Leistung ermöglichen. Die Studie zur digitalen Verwaltung von Brüesch et al. (2017: 4) attestiert den Schweizer Verwaltungen im internationalen Vergleich einen Rückstand hinsichtlich der digitalen Transformation. Der Wert von 69,3 Prozent an Gemeinden mit einem Onlinedienstleistungsangebot (vgl. Abbildung 16) könnte darauf hinweisen, dass sich dieser Rückstand im lokalen Vergleich womöglich in Grenzen hält.

Eine weitere Reform im Bereich der Kundenorientierung, die Bevölkerungs- und Kundebefragungen, ist mit einem Diffusionsgrad von 44,3 Prozent in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen weit weniger verbreitet als die Online-Schalter. Dies könnte an den Transaktionskosten von Umfragen liegen. In zahlreichen Gemeinden, vor allem Kleinstgemeinden, in denen die Exekutive und die Verwaltungsangestellten die Bürgerinnen und Bürger häufig persönlich kennen, scheinen die erwarteten Kosten den potenziellen Informationsgewinn zu übersteigen. In deutschen Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnenden beispielsweise sind solche Befragungen stärker verbreitet, und zwar in knapp 55 Prozent der Fälle, wie die Untersuchung von Kuhlmann et al. (2008: 854) ergeben hat.

Zahlreiche Verwaltungen arbeiten inzwischen mit Controllingssystemen (in 57,2 % der Gemeinden, vgl. Abbildung 16). Es ist möglich, dass dies auf die vermehrte Arbeit mit Zielsetzungen und Vorgaben, die auf die Verwaltungseinheiten heruntergebrochen werden, zurückzuführen ist, so wie im Fall des IAFP. In diesem Planungsinstrument werden den Zielvorgaben konkrete Aufgaben und Maßnahmen zugeordnet und mit finanziellen Ressourcen verknüpft, was zu einem hohen Informationsbedarf führt.¹⁶² Eine systematische Überprüfung der Zielerreichung muss daher durch ein Controlling sichergestellt werden. Denkbar ist aber auch, dass von den Kantonen vermehrt Vorgaben gemacht werden. Diese verlangen periodische Rechenschaftsberichte oder spezielle Reporte. Etwas weniger als die Hälfte der Verwaltungen stützt sich hingegen auf Evaluationen (45,6 %). Zahlreiche Gemeinden interessieren sich unter anderem für die Überprüfung von

162 Der Korrelationswert zwischen Controlling und dem IAFP ist signifikant positiv und beträgt 0.294 (Kendall tau-b, $p < .01$, $N = 1\,735$).

Wirkungen, die sie mit bestimmten Politikmaßnahmen erzielen. Evaluationen sind eher umfassende, punktuelle Analysen, während Controlling in der Regel ein laufendes Überwachungssystem darstellt und deshalb möglicherweise stärker verbreitet ist.

Leistungsabhängige Lohnsysteme sind in 30,1 Prozent der Gemeindeverwaltungen implementiert, was eher ein überschaubarer Wert ist. Eine leistungs- und ergebnisorientierte Führung ist zumindest in Verbindung mit finanziellen Anreizen nicht sehr populär. Allerdings sind sie im Vergleich zu großen deutschen Kommunen mit über 10 000 Einwohnenden relativ beliebt. In der Studie von Bogumil et al. (2007: 61) können etwas mehr als 20 Prozent identifiziert werden, die mit Leistungsprämien arbeiten.

Kaum stattgefunden hat hingegen ein umfassender Wandel der Verwaltung von einer inputgetriebenen zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung bei gleichzeitiger Erweiterung des Handlungsspielraums der Verwaltung. Zwar gibt gut die Hälfte (49,3 %) der Gemeinbeschreiber an, dass die strategischen und operativen Aufgaben getrennt sind (vgl. Abbildung 16). Allerdings werden Globalbudgetierung und Leistungsaufträge, welche die Ziel- und Leistungsorientierung sowie die Ergebnis- und Ressourcenverantwortung der Verwaltungseinheiten sicherstellen sollen, nur knapp in einem Viertel der Gemeinden genutzt (Globalbudgets 26,6 %, Leistungsaufträge 23,9 %).¹⁶³ Interessant ist der Umstand, dass weit weniger Gemeinden angeben, mit Produktdefinitionen zu arbeiten. Es sind dies nur rund 12 Prozent der Gemeinden (12,3 %). Nach dem WoV-Ansatz gelten Produkte als Grundvoraussetzungen, damit Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets erstellt werden können. Auf dieser Basis können die zu erreichenden Leistungs- und Wirkungsziele, die Indikatoren zur Erfolgsmessung sowie der Globalbudgetbetrag festgelegt werden. Offensichtlich sehen verschiedene Verwaltungen von den relativ aufwendig zu definierenden Produkten ab und nutzen stattdessen die einzelnen Kernelemente (Leistungsvereinbarung, Globalbudget) sehr selektiv.¹⁶⁴

Eine ähnliche Situation ergeben die Befunde der groß angelegten Evaluation des NSM in deutschen Kommunen. Zehn Jahre nach dessen Implementierung hat knapp ein Drittel der größeren Gemeinden und Städte die

163 Eine geringere Nutzung der Leistungsvereinbarungen (LA) gegenüber den Globalbudgets ist auch auf Kantonebene der Fall, was Ritz (2005: 58) mit einer starken Standardisierung der LA über die Zeit begründet, die dazu führe, dass sie an Bedeutung verlören.

164 Der Zusammenhang zwischen Produktdefinition und Globalbudget ist signifikant positiv mit 0.387 (Kendall tau-b, $p < 1\%$, $N = 1\,748$). Hingegen eher schwach korrelieren Produktdefinitionen mit Leistungsaufträgen mit 0.189 (Kendall tau-b, $p < 1\%$, $N = 1\,749$).

Ressourcenkompetenzen dezentralisiert und ein outputorientiertes Budgetsystem eingeführt. In der letztgenannten Gruppe arbeiten gerade einmal 15,7 Prozent tatsächlich mit messbaren Zielen und definierten Indikatoren (Kuhlmann et al. 2008: 854). In den meisten Fällen sind die Gemeinden bei der Inputorientierung geblieben. In den französischen Gemeinden ergibt sich ein ähnliches Bild. Der Outputfokus und die Performancemessung in den Kommunen finden nur sehr selektiv Anwendung (Kuhlmann 2010a: 1121; Favoreu et al. 2016). Das hat unter anderem damit zu tun, dass die Reformen in diesen Ländern bottom-up erfolgen und somit lokal bestehende, traditionelle Strukturen und die vorherrschende Verwaltungskultur mehr Persistenz gegenüber Reformen zeigen, als wenn die Performancemessung wie in Großbritannien zentral und einheitlich vorgegeben wird (Kuhlmann 2010b: 341).

In der Gemeindebefragung 2017 sollte deshalb ebenfalls angegeben werden, ob es erfolglose Versuche bei der Umsetzung und Nutzung der in Abbildung 16 aufgeführten Managementreformen gegeben hat. Wie die Resultate zeigen, ist das sehr selten der Fall. Einen vergeblichen Anlauf gibt es am wenigsten beim IAFP mit einem Anteil von 0,6 Prozent der Gemeinden (N = 1 762). Am häufigsten wurde der Veränderungsversuch bei der Trennung von strategischen und operativen Aufgaben abgebrochen (3,6 Prozent der Fälle, N = 1 774). Dieses Resultat ist insofern wenig überraschend, als sich das genannte Vorhaben gerade in kleineren Gemeindeverwaltungen als wenig praxistauglich erwiesen hat (vgl. Bürkler & Lötscher 2014). Auf kantonaler Ebene und beim Bund lässt es sich ebenfalls kaum umsetzen. In der Mehrheit der Fälle wurden Reformen in unter 3 Prozent der Gemeinden rückgängig gemacht. Das lässt darauf schließen, dass die Einführung von Managementreformen sehr gründlich abgewogen wird.¹⁶⁵

Inwiefern die erhobenen Reformen in der Verwaltung flächendeckend oder nur in einzelnen Bereichen genutzt werden, lässt sich anhand der vorliegend erhobenen Daten kaum eruieren. Frühere Studien zeigen, dass rund die Hälfte der durchgeführten Reformen in allen Bereichen der Gemeindeverwaltung anzutreffen sind (Ladner et al. 2000; Steiner 2000; Ladner 2005). In den Fällen, in denen nur Teilbereiche modernisiert wurden, fokussierten sich die Reformen in 80 Prozent der Gemeinden auf die Kernverwaltung (Ladner & Steiner 2005: 30). Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung konnte sich jedoch auch in den Sektoren Abfall und Entsorgung, Tiefbau, Kanalisation, Fürsorgewesen und Gesundheitswesen

165 Ein weiterer Grund könnte sein, dass die aktuellen Gemeindegremien zu Beginn bestimmter Reformen, deren Umsetzung zum Teil über 20 Jahre zurückliegt, nicht dabei waren. Sie haben somit von erfolglosen Versuchen keine Kenntnis.

etablieren (Ladner 2005: 85). Am wenigsten verbreitet hingegen sind Managementreformen in den Bereichen Sicherheit, Kultur, Erholung, Sport und öffentlicher Verkehr.¹⁶⁶ Zu den sektoriellen Reformbereichen und zur Implementierungspraxis im Rahmen interner Verwaltungsreformen gibt es bisher nur begrenzt Forschungserkenntnisse in den Schweizer Gemeinden.

4.1.1. Managementreformen in den Sprachregionen

Die NPM-Reformwelle erfasste Mitte der 1990er-Jahre die Deutschschweiz zuerst, allen voran den Kanton Zürich. In der französischen und italienischen Schweiz gab es eine große Zurückhaltung gegenüber diesem Reformkonzept (Schedler 2003; Ladner 2001), ähnlich wie in deren kulturellen Bezugspunkten Italien und Frankreich: In beiden Ländern hatte NPM zu Beginn einen schweren Stand (Steiner & Ladner 2005). Neuere empirische Studien von Ladner et al. (2013) zeigen indes eine teilweise höhere Popularität von Kernelementen des NPM in der lateinischen Schweiz als in der Deutschschweiz. Dies betrifft insbesondere die Umstellung auf Globalbudgets (Steiner et al. 2014: 101).

Die Befunde der Gemeindebefragung von 2017 in Tabelle 17 deuten darauf hin, dass sich an dieser Gegebenheit wenig verändert hat. Im Vergleich zu französisch- und italienischsprachigen Gemeinden sind in der Deutschschweiz die wirkungsorientierten Führungs- und Steuerungsinstrumente (Globalbudgets, Produktdefinitionen) nach wie vor sehr wenig verbreitet. Während in der Deutschschweiz jede zehnte Gemeinde mit einem Globalbudget arbeitet, ist es in den anderen beiden Regionen beinahe jede zweite Gemeinde. In der Westschweiz und im Tessin werden ebenfalls mehr Produktdefinitionen genutzt. Dies kann allerdings diesen Unterschied kaum erklären, da die Werte hier wesentlich geringer ausfallen als bei den Globalbudgets und Leistungsaufträgen. Das wirft verschiedene Fragen auf, zum Beispiel danach, welches Verständnis dieser ursprünglich in der Deutschschweiz entwickelten WoV-Konzepte in der lateinischen Schweiz vorherrscht. Weiter wäre es interessant zu sehen, wie diese komplexen und aufwendig umzusetzenden Instrumente in kleinen Gemeinden, wie sie in der Westschweiz und dem Tessin häufig vorkommen, genutzt werden.

166 Die Resultate einer Studie zu den Berner Gemeinden hingegen zeigten eine vollständige Einführung von New Public Management in der Gesamtverwaltung in 15 Prozent der Gemeinden, während die übrigen 85 Prozent vereinzelte NPM-Elemente in bestimmten Abteilungen oder Ämtern implementiert hatten (Ladner 2005: 87).

Tabelle 17: Verbreitung der Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen in den drei großen Sprachgebieten der Schweiz 2017

| Reformbereiche | Managementreformen | Deutsch | Französisch | Italienisch |
|-------------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|
| Steuerung & Organisation | <i>Produktdefinitionen</i> | 8% | 24% | 14% |
| | <i>Leistungsaufträge an Verwaltung</i> | 25% | 20% | 32% |
| | <i>Globalbudgets</i> | 11% | 56% | 61% |
| | Trennung strat. / oper. Aufgaben | 60% | 26% | 30% |
| | Controlling | 67% | 36% | 46% |
| | Evaluationen | 47% | 41% | 53% |
| Strategische Planung | Leitbild für Gemeindepolitik | 68% | 48% | 14% |
| | Legislaturplanung | 75% | 58% | 69% |
| | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan | 56% | 50% | 36% |
| Kundenorientierung | E-Government (G2C) | 86% | 27% | 83% |
| | Bevölkerungs- und Kundenbefragungen | 48% | 39% | 30% |
| HR Management | Leistungsabhängige Entlohnung | 38% | 16% | 13% |
| | Nmin Nmax | 1155 1162 | 476 485 | 101 102 |

Bemerkungen: Gemeindezuordnung nach Sprachgebiet gemäß BFS; Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 2017, Frage 8: *Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie in Ihrer Gemeinde?* Managementreformen kursiv = NPM-Kernelemente.

Im Gegensatz dazu sind in der Deutschschweiz strategische Planungsinstrumente sehr populär. Knapp 70 Prozent arbeiten mit einem langfristigen ausgerichtetem Instrument, dem Gemeindeleitbild, und 75 Prozent mit einem Legislaturprogramm (mittelfristige Planung). Auffallend ist diesbezüglich, dass die Controllingssysteme in der Deutschschweiz ebenfalls wesentlich häufiger genutzt werden. Das ist nachvollziehbar, weil auch öfters mit Ziel-

vorgaben auf der Planungsebene gearbeitet wird. Nimmt man die Produktdefinitionen als Maßstab, verwenden die deutschsprachigen Gemeinden jedoch kaum operative Ziele und Messindikatoren zur Steuerung der Verwaltung. Italienischsprachige Gemeinden fokussieren sich hauptsächlich auf die Legislaturplanung und widmen sich somit mittelfristigen Zielsetzungen. In der Westschweiz werden alle Planungsinstrumente gleichermaßen mit einem Anteil von jeweils rund 50 Prozent genutzt (vgl. Tabelle 17).

Weiter fällt auf, dass in der Romandie lediglich in 27 Prozent der Fälle ein Online-Dienstleistungsangebot den Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung gestellt wird. In den anderen beiden Regionen liegt dieser Anteil bei über 80 Prozent. Inwiefern dies auf fehlende Ressourcen der tendenziell kleineren Gemeindeverwaltungen zurückzuführen ist, bleibt allerdings fraglich.

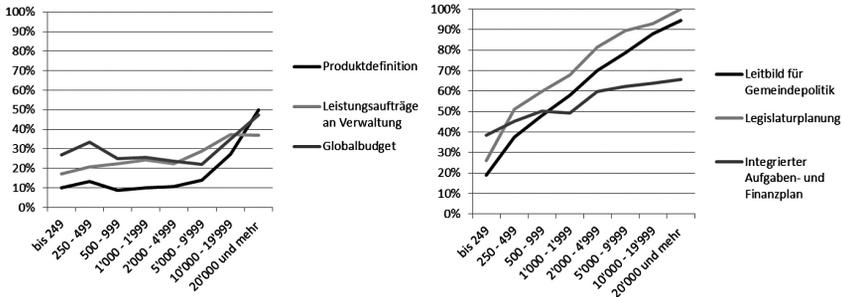
Ebenfalls auf wenig Anklang stoßen in der Westschweiz leistungsorientierte Lohnsysteme. Dieser Befund weist Parallelen zu den Gemeinden in Frankreich auf, die ebenfalls kaum mit solchen Systemen arbeiten (Proeller et al. 2016: 149). Die Situation in der Südschweiz hingegen ist nicht vergleichbar mit der lokalen Ebene in Italien. Im Gegensatz zu den Tessiner Gemeinden haben italienische Gemeinden sehr häufig erfolgsbasierte Entschädigungen eingeführt, nutzen sie aber in vielen Fällen nur teilweise, wie die Studie von Di Mascio und Natalini (2013: 149) zeigt. Mit einem Anteil von knapp 40 Prozent setzen am meisten die Deutschschweizer Verwaltungen auf Leistungslöhne. Das entspricht einer sehr ähnlichen Quote, wie sie in den deutschen Kommunen zu beobachten ist. An diesem Beispiel lässt sich eine gewisse institutionelle Nähe zu den Nachbarländern als kulturellen Orientierungspunkt festmachen.

4.1.2. Managementreformen im Kontext unterschiedlicher Gemeindegrößen

Bisherige Forschungsergebnisse zu Schweizer Gemeinden weisen darauf hin, dass vor allem die Stadt- und Gemeindeverwaltungen von Ortschaften mit 10 000 Einwohnenden und mehr die Binnenreformierung vorangetrieben haben (Steiner 2000; Ladner 2009; Steiner et al. 2014). Die letzte Gemeindebefragung aus dem Jahr 2009 zeigt zum Beispiel, dass in Städten mit über 20 000 Einwohnenden inzwischen beinahe jede zweite Verwaltung mit Produktdefinitionen arbeitet (Ladner et al. 2013: 28). Dies relativiert etwas die allgemein schwache Durchdringung der wirkungsorientierten Managementinstrumente, wie oben diskutiert wurde. Gerade große Stadt- und Gemeindeverwaltungen sind mit einer komplexen Betriebssteuerung konfrontiert, weshalb es für sie durchaus Sinn macht, die Führungsinstru-

mente umfassend zu optimieren. Kleinere Verwaltungen werden von den aufwendigen Verwaltungsreformen und den damit einhergehenden hohen Transaktionskosten eher abgeschreckt.

Abbildung 17: Verbreitung von ausgewählten Managementreformen im Bereich Verwaltungssteuerung und Organisation (NPM-Kernelemente) sowie im Bereich strategische Planung



Quelle: BFS; Gemeindeschreiberbefragung 2017, Frage 8.

Um die Resultate aus der Gemeindeschreiberbefragung 2017 im Kontext der Gemeindegröße zu diskutieren, beschränken sich die Analysen auf zwei unterschiedliche Reformgruppen: die WoV-Kerninstrumente und die strategischen Planungsinstrumente. Letztere stehen stellvertretend für die Diffusion der Mehrheit der erhobenen Managementreformen in dieser Arbeit. Wie aus Abbildung 17 hervorgeht, zeigen die beiden Bereiche zwei sehr unterschiedliche Durchdringungskurven entlang der Gemeindegröße. Produktdefinitionen, Leistungsaufträge und Globalbudgets umfassend eingeführt – und damit auf eine Outputsteuerung und Delegation der Ressourcenverantwortung umgestellt – haben hauptsächlich die großen Gemeinden und Städte ab 20 000 Einwohnenden. Dies betrifft rund die Hälfte der befragten Städte. Auffällig ist weiter, dass in dieser Größenkategorie die Instrumente auf einem ähnlichen Diffusionsniveau konvergieren, allen voran die Produkte und Globalbudgets. Zu einem vergleichbaren Befund gelangen auch Studien zu deutschen und französischen Gemeinden, wonach die Outputorientierung und Performancemessung vor allem in den Stadtverwaltungen angewendet werden (Bogumil et al. 2007; Kuhlmann 2009b; Kuhlmann 2010b).

Für die mittleren und kleinen Gemeinden bedeutet die Etablierung von Produkten mit detaillierten Zielsetzungen, Indikatoren und Messsystemen sowie Leistungsverträgen und Globalbudgets einen relativ großen Kraftakt.

Aus diesem Grund verzichten sie wohl vielerorts auf eine vollumfängliche Implementation. Das macht sich besonders bei den aufwendig zu definierenden Produkten bemerkbar. In Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnenden kommen sie kaum vor. Es ist deshalb denkbar, dass kleinere und mittlere Verwaltungen einfachere und pragmatischere Alternativen dazu entwickelt haben. Je nach Bedarf implementieren sie die einzelnen WoV-Instrumente sehr selektiv.

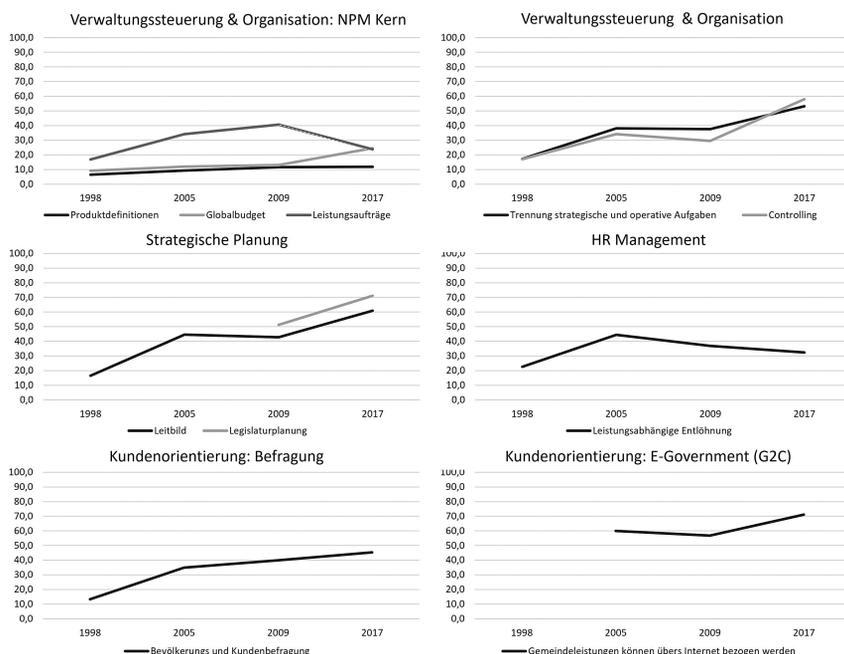
Im Gegensatz dazu steigt die Durchdringung weiterer Managementreformen mit zunehmender Gemeindegröße. Hierfür exemplarisch stehen das Leitbild, die Legislaturplanung und der IAFP in Abbildung 17. In großen Gemeinden und Städten zählen Leitbild und Legislaturplanung inzwischen zum Standardinstrument der Verwaltungsführung. In Kleinstgemeinden mit unter 1 000 Einwohnenden arbeitet weniger als die Hälfte mit diesen Instrumenten. Die Verbreitung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans bleibt hingegen ab einer Gemeindegröße von 5 000 Einwohnenden relativ konstant auf einem Niveau von 60 Prozent. Interessant ist zu sehen, dass bereits 40 Prozent der Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnenden mit dem IAFP arbeiten. Im Vergleich zu den anderen Strategie- und Planungsinstrumenten ist dieser relativ häufig in kleinen Verwaltungen anzutreffen, hingegen kommt er weit weniger in den Stadtverwaltungen zum Einsatz. Dieses Ergebnis erstaunt etwas, da es eine prinzipielle Aufgabe des IAFP ist, die lang- und mittelfristigen Zielvorgaben in konkrete Aufgaben und Maßnahmen, inklusive der damit verbundenen Finanzmittel, auf der Ebene der Verwaltung zu übersetzen. Gegenüber amerikanischen Städten mit mehr als 25 000 Einwohnenden scheinen die Schweizer Städte in der Nutzung von Planungsinstrumenten etwas aktiver zu sein. Die groß angelegte Studie von Poister und Streib (2005: 47) identifiziert in derselben Größenkategorie in 40 Prozent der befragten US-Städte eine Art strategischer Planung über die ganze Stadt und deren Verwaltung hinweg. In Europa zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Während Performance-Messsysteme auf lokaler Ebene in Großbritannien und Schweden sehr häufig angewendet werden, sind sie in Deutschland und Frankreich eher wenig verbreitet (Kuhlmann 2010b: 333).

4.2. *Entwicklung der Verbreitung von Managementreformen in den letzten 20 Jahren*

Nach der ausführlichen Betrachtung der gegenwärtigen Reformaktivitäten ist danach zu fragen, wie sich die Verwaltungen über einen längeren Zeitraum von zwei Dekaden hinweg erneuert haben. Die Datengrundlage bilden die Antworten der Gemeindeschreiberbefragungen aus den Jahren

1998, 2005, 2009 und 2017. Als Grundlage dienen diejenigen Gemeinden, die sich an allen vier Umfragen beteiligt haben. Dieses Analysepanel umfasst insgesamt 856 Gemeinden der Schweiz.¹⁶⁷ Während die Fragen jeweils gleich lauteten, gab es bei den abgefragten Reformen Unterschiede. Im Fokus der empirischen Betrachtung stehen deshalb diejenigen Managementreformen, die in den vier Befragungen mindestens zwei Mal erhoben wurden.

Abbildung 18: Entwicklung der Verbreitung von Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Zeitraum von 1998 bis 2017



Bemerkungen: Paneldatenanalyse, $N = 856$.¹⁶⁸ Gemeindegliederbefragungen 1998 (Frage 20), 2005 (Frage 10), 2009 (Frage 8), 2017 (Frage 8). 1998 wurden kommunale Verwaltungsreformen erstmals schweizweit erhoben, weshalb über die Situation davor keine Vergleichswerte existieren.

167 Die *Non-Item Response-Rate* dieser Fragen liegt bei 6 %, ist oft jedoch wesentlich niedriger.
 168 Der Vergleich zwischen der Paneldatenanalyse und der Trendanalyse ($N_{\min} = 1\,359$, $N_{\max} = 2\,088$) der Managementreformen im Zeitraum von 1998 bis 2017 zeigt nur einen geringfügigen Unterschied in den Resultaten.

Die Betrachtung der Resultate dieser Längsschnittanalyse fördert interessante Erkenntnisse zutage, wie in Abbildung 18 ersichtlich ist. Im Zuge der NPM-Euphorie der 1990er-Jahre hatten die Lokalverwaltungen im Zeitraum von 1998 bis 2005 vielerorts die Übernahme von privatwirtschaftlichen Instrumenten auf breiter Front vorangetrieben. In allen untersuchten Reformgruppen zeigt sich ein erheblicher Zuwachs an Gemeinden, die neu mit Managementinstrumenten arbeiteten, allen voran mit Leistungsvereinbarungen, Controllingssystemen und der Trennung von strategischen und operativen Aufgaben (Verwaltungssteuerung und Organisation), aber auch mit Leitbildern (strategische Planung), Leistungslohnsystemen (HR-Management) sowie Bevölkerungs- und Kundenbefragungen (Kundenorientierung). Auf großes Interesse stießen hauptsächlich Maßnahmen, die sich verhältnismäßig einfach umsetzen und in die bestehenden traditionellen Bürokratiestrukturen einfügen ließen, weniger hingegen Produktdefinitionen oder Globalbudgets, die eine fundamentale Veränderung der Verwaltungssteuerung nach sich gezogen hätten.¹⁶⁹

Nach dieser intensiven Reformperiode scheint es, als hätten die Gemeinden danach, also im Zeitraum von 2005 bis 2009, ihre Anstrengungen konsolidiert und eine Atempause eingelegt, aber auch bestimmte Implementationsentscheide überdacht. In den verschiedenen Reformbereichen in Abbildung 18 ist die Durchdringung maximal leicht gestiegen, etwa bei den Leistungsaufträgen oder den Befragungen. In zahlreichen Fällen hingegen ist die Entwicklung leicht rückläufig. Dies kann besonders beim Controlling, aber auch beim Leitbild, beim Leistungslohn oder bei E-Government-Lösungen beobachtet werden – alles Instrumente, die in der Vorperiode stark an Popularität gewonnen haben. Die relativ aufwendig umzusetzenden, leistungsorientierten Steuerungstools (Produktdefinitionen und Globalbudget) blieben hingegen relativ konstant. Sie legten weder zu, noch wurden sie rückgängig gemacht, mit Ausnahme wiederum der Leistungsvereinbarungen, deren Verbreitung erneut leicht gestiegen ist.

In der Folgeperiode von 2009 bis 2017 nehmen die Reformaktivitäten in den meisten Bereichen wieder erheblich zu, was die Diffusion von Managementinstrumenten erheblich gesteigert hat. Vor allem die Nutzung von Controllingssystemen in den Verwaltungen hat sich in dieser Zeit nahezu

169 Verschiebungen zeigen sich auch hinsichtlich der Anzahl genutzter Instrumente in den Gemeinden: Waren es 1998 in Kleinstgemeinden zwischen 0 und 1 Instrument (Median, N = 2 135), sind es 2017 zwischen 2 und 3 Instrumenten (Median, N = 1711). Die stärkste Zunahme erfolgte in den Gemeinden mit 2 000 bis 10 000 Einwohnenden, wo sich die mittlere Anzahl genutzter Instrumente verdoppelt hat (von 2 auf 4 Instrumente).

verdoppelt, und zwar von 30 auf 60 Prozent (vgl. Abbildung 18).¹⁷⁰ Stark gestiegen ist zudem die Einführung von Globalbudgets und die Trennung von operativen und strategischen Aufgaben sowie von Instrumenten im Bereich der strategischen Planung (Leitbild und Legislaturplanung) oder der Kundenorientierung (E-Government, Bevölkerungsbefragungen).¹⁷¹ Auch wenn der gemessene Zeitraum deutlich größer ist als derjenige der Vorperiode, so lässt sich doch konstatieren, dass NPM-orientierte Reformen, was die interne Institutionenpolitik anbelangt, keineswegs an Relevanz eingebüßt haben. Die Leitbilder und die Controllingssysteme haben sich seit dem Jahr 1998 in den Gemeinden stark verbreitet, vor allem im Zeitraum von 2009 und 2017. Dies gilt auch für die Globalbudgets. Der Wert hat sich seit 2009 mehr als verdoppelt (von rund 10 % auf rund 25 %, vgl. Abbildung 18) und somit auf einem ähnlichen Level eingependelt wie die Leistungsaufträge, was im Sinne einer kohärenten NPM-Umsetzung ist.¹⁷² Fraglich bleibt, weshalb Globalbudgets in jüngerer Vergangenheit wieder an Popularität gewonnen haben, vor allem in der französischen und italienischen Schweiz. Angesichts dieser empirischen Entwicklung steht jedoch fest, dass der oftmals bereits totgesagte NPM in der Schweiz durchaus noch ein Lebenszeichen sendet.

Seit 2005 konstant rückläufig zeigt sich hingegen der Trend zur Nutzung von leistungsbezogenen Gehaltsstrukturen. Offensichtlich haben sich

170 Ähnlich wie es in der Evaluationsliteratur diskutiert wird (vgl. Proeller 2014: 40), gibt es keine eindeutigen Hinweise, dass die Einführung von outputorientierten Managementreformen der Evaluation durch Controllingssysteme Konkurrenz macht oder dass Evaluationen als komplementäres Instrument gefördert werden.

171 Eine steigende Tendenz von strategischer Planung stellen auch empirische Studien zu Städten in den USA fest, wobei sich der Trend von einer rein formalen Planung zu einem umfassenderen strategischen Management bewegt (Poister & Streib 2005: 47; Kwon et al. 2013), v. a. in Council-Manager-Systemen, die weniger einem politischen Prozess ausgesetzt sind als das Mayor-Manager-System, was die Implementation fördert (Kwon et al. 2013: 453). In unserer Gemeindebefragung von 2017 wollten wir ebenfalls wissen, welche internen Managementreformen in jüngster Vergangenheit implementiert wurden, das heißt vor weniger als fünf Jahren. Am beliebtesten war nach Angaben der Gemeindeglieder die Einführung von – nach Relevanz in absteigender Form aufgeführt – E-Government, Controlling, Legislaturplanung, Kunden- und Bevölkerungsbefragungen ($N_{\min} = 1\,782$, $N_{\max} = 1\,795$), während die WoV-Instrumente Produktdefinitionen, Globalbudget und Leistungslohnsysteme kaum implementiert wurden ($N_{\min} = 1\,738$, $N_{\max} = 1\,789$).

172 Der starke Rückgang der Leistungsaufträge ist mit einem Vorbehalt behaftet. In der Umfrage 2017 wurde explizit nach *Leistungsaufträgen an die Verwaltung* gefragt, während in den Befragungen zuvor der Begriff offener gehalten war, d. h. nach *Leistungsaufträge* allgemein gefragt wurde, was Dritte (Private, Verbände etc.) miteinbezieht und somit stärker verbreitet sein dürfte.

zahlreiche Verwaltungen entschieden, dieses Entschädigungssystem aufzuheben. Waren es im Jahr 2005 gut 40 Prozent der Gemeinden, die erfolgsabhängige Löhne entrichteten, sind es rund zwölf Jahre später noch 30 Prozent. Die Entwicklung in den Schweizer Gemeinden folgt daher einem internationalen Trend. In verschiedenen Ländern wie zum Beispiel Frankreich haben die Leistungslöhne in der kommunalen Personalpolitik an Bedeutung verloren, entweder weil die Umsetzung problematisch war oder die gewünschten Effekte wie Effizienzgewinne oder höhere Mitarbeitermotivation ausgeblieben sind (Proeller et al. 2016: 140).

4.3. Empirische Betrachtung der vier latenten Reformbereiche

Managementreformen und -instrumente öffentlicher Organisationen sind ein relativ unwegsames und unübersichtliches Terrain (Lægread et al. 2007: 399). Es werden je nach Forschungszweig und lokalem Kontext teilweise sehr unterschiedliche Terminologien verwendet. Wie oben dargelegt, wurden die erhobenen manifesten Instrumente dieser Studie in vier unterschiedliche theoretisch abgeleitete Reformbereiche (latente Variablen) unterteilt, und zwar in *Steuerung & Organisation*, *Kundenorientierung*, *strategische Planung* und *HR-Management*. Zusammen bilden sie die Indikatoren des Konzepts Managementreformen dieser Studie. Neben der theoretischen Herleitung können diese Reformbereiche statistisch bestimmt werden. Dazu wird eine explorative Faktorenanalyse durchgeführt.¹⁷³ Anhand dieses Verfahrens kann analysiert werden, ob sich viele beobachtbare Variablen auf wenige nicht beobachtbare (latente) Variablen (Reformbereiche), sogenannte Faktoren, reduzieren lassen (Werner 2014: 3; Wolff & Bacher 2010: 333). Die Voraussetzung dafür ist, dass die manifesten (beobachtbaren) Variablen miteinander zusammenhängen und somit mehr oder weniger übereinstimmende Informationen enthalten. Eine Faktorenanalyse ermöglicht es folglich, auf verhältnismäßig einfache Art und Weise charakteristische Patterns und Strukturen in den Daten zu ermitteln (Jebb et al. 2017: 246). Es soll folglich überprüft werden, inwiefern sich die Vielzahl an unterschiedlichen Managementreformen dieser Erhebung auf einige wenige Reformbereiche (Faktoren) empirisch zusammenfassen lassen. Dadurch kann die präferierte konzeptuelle Perspektive dieser Studie um eine weitere, empirische Betrachtung

173 Auch wenn für explorative Faktorenanalysen keine inhaltlichen Vorannahmen nötig sind (Wolff & Bacher 2010: 333), ist es in der Praxis üblich, mit gewissen theoretischen Annahmen zu Faktoren und deren Interkorrelationen zu arbeiten (Werner 2014: 2; Jebb et al. 2017: 274).

tung dieser komplexen und mehrdeutigen Reformbereiche ergänzt und mit ihr abgeglichen werden (vgl. Ladner & Keuffer 2018: 13–14).

Tabelle 18: Ergebnisse der Faktoranalyse von zwölf Managementreformen (manifeste Variablen) zur Identifikation von unterschiedlichen Reformbereichen (latente Variablen)

| | 2 Faktoren (Eigenwert >1) | | 4 Faktoren (forcierte Lösung) | | | |
|--|------------------------------|-------|-------------------------------|-------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Controlling | .650 | .227 | .694 | .152 | .186 | .148 |
| Evaluationen | .522 | .329 | .586 | .232 | .068 | .343 |
| Leistungsabhängige Entlohnung | .525 | -.018 | .555 | -.084 | .128 | .133 |
| Leitbild für Gemeindepolitik | .640 | .057 | .146 | .037 | .778 | .199 |
| Legislaturplanung | .619 | .127 | .140 | .122 | .787 | .109 |
| Bevölkerungs- und Kundenbefragungen | .679 | -.156 | .207 | .058 | .181 | .846 |
| Trennung strategische & operative Aufgaben | .609 | .121 | .467 | .135 | .496 | -.259 |
| E-Government (G2C) | .415 | .196 | .588 | -.184 | .384 | -.102 |
| Globalbudgets | -.195 | .754 | -.224 | .762 | .002 | .151 |
| Integrierter Aufgaben- und Finanzplan | .361 | .501 | .329 | .480 | .227 | .040 |
| Produktdefinitionen | .048 | .752 | .072 | .764 | .088 | -.029 |
| Leistungsaufträge Verwaltung | .282 | .533 | .491 | .502 | -.060 | -.042 |

Bemerkungen: Principal Component Analysis, Varimax Rotation, N=1868, Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) Wert: .830, Missings wurden auf "Nicht genutzt" (0) recodiert analog Lægread et al. (2007: 408). In grau hervorgehobene Reformen / Faktorenwerte gelten als Bestandteil des jeweiligen Faktors. Berücksichtigt werden nur Faktorenwerte, welche eine erhebliche Korrelation mit dem jeweiligen Faktor von grösser als |0,50| ausweisen und einem der drei Faktoren eindeutig zugeordnet werden können.

Die Resultate der Faktorenanalyse in Tabelle 18 weisen teilweise Überschneidungen mit den theoretischen Herleitungen der Reformbereiche aus. Grundsätzlich gilt es jedoch zwischen zwei Analyseverfahren zu unterscheiden. Im ersten Berechnungsansatz basiert die Faktorenanalyse auf dem *Kaiser-Kriterium*, das besagt, dass nur Faktoren extrahiert werden sollen, deren Eigenwert größer als 1,0 ist (Bortz & Schuster 2010: 415). In dieser Berechnung bilden sich in den Ergebnissen in Tabelle 18 zwei Faktoren (Faktor 1 und Faktor 2) heraus. Faktor 2 umfasst unter anderem diejenigen Instrumente, die in dieser Untersuchung als NPM- oder WoV-Kernelemente theoretisch beschrieben wurden. Sie repräsentieren zugleich die tiefgrei-

fundesten Reformen aller erhobenen Instrumente. Im Faktor 1 werden alle anderen Instrumente zusammengefasst. Diese sehr heterogene Gruppe von Instrumenten, die sich von den NPM-Kernelementen unterscheidet, wird in der Reformdebatte auch als *NPM light* beschrieben, da die Instrumente eher punktuellen Managementreformen entsprechen. Mit beiden Faktoren (1 und 2) weist einzig das E-Government eine schwache Korrelation auf (Wert $<.50$). Dieses Instrument kann daher keiner der beiden Gruppen empirisch eindeutig zugeordnet werden.

Im zweiten Berechnungsverfahren wurde basierend auf der theoretischen Herleitung der Reformbereiche die Analyse von zwei auf vier latente Kategorien (Reformbereiche) erweitert. Die Anzahl der Faktoren wurde hierfür manuell vorgegeben. Die vier extrahierten Faktoren in Tabelle 18 weisen in ihrer Zusammensetzung stellenweise große Gemeinsamkeiten mit den intellektuell definierten Reformbereichen dieser Studie aus. Dies gilt insbesondere für die Faktoren 2, 3 und 4 (vgl. Tabelle 18). Faktor 2 besteht wiederum aus Kernelementen von NPM (Produktdefinitionen, Globalbudget und Leistungsaufträge). Faktor 3 könnte man als strategische Planung bezeichnen, da er das Legislaturprogramm und das Leitbild zusammenfasst, und Faktor 4 als Kundenorientierung mit der Bevölkerungs- und Kundenbefragung. Faktor 1 hingegen vereint sehr unterschiedliche Instrumente aus den Bereichen HR-Management (Leistungslohnsysteme), Performancemessung (Controlling und Evaluationen) sowie Kundenorientierung (E-Government). Reformen wie die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben sowie der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan lassen sich nicht eindeutig zuordnen. Letzterer pendelt zwischen den NPM-Kernelementen (Faktor 2), was aus theoretischer Sicht durchaus Sinn machen kann, und Faktor 1 mit den heterogenen Instrumenten. Die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben hingegen schwankt zwischen dem gemischten Bereich (Faktor 1) und der strategischen Planung (Faktor 3), wobei Letzteres aus theoretischer Perspektive wiederum ein nachvollziehbares Resultat ist.

Zwischen der Konzeptualisierung der vier Reformbereiche dieser Arbeit und den empirisch abgeleiteten Reformbereichen (Faktoren) ergeben sich somit verschiedene Abweichungen. Es sind jedoch auch zahlreiche Parallelen zu erkennen, weshalb von einer gewissen Validität der abstrakt definierten vier Reformbereiche ausgegangen werden kann.¹⁷⁴ Ähnlich wie in der

174 Es wurden zusätzliche Faktorenanalysen unternommen, und zwar über verschiedene Gemeindegrößen hinweg (> 500 , $N = 1\,546$, $> 2\,500$, $N = 656$ und $> 10\,000$ Einwohnende, $N = 126$). Während bei Gemeinden mit bis 2 500 Einwohnenden die Resultate sehr ähnlich sind wie in Tabelle 18 (zwei Faktoren, Eigenwert > 1), zeigen Städte vier Faktoren

Theorie können die mehrdimensionalen Managementinstrumente bzw. -reformen auch in der Faktorenanalyse nicht eindeutig bestimmten Faktoren zugeordnet werden, was die Grenzen von Kategorisierungen oder Einteilungen in der Untersuchung dieser Instrumente bzw. Reformen verdeutlicht.

Inwiefern die Ergebnisse einer Faktoranalyse überhaupt eine Einfachstruktur von faktorisierten Variablen aufzeigen können, ist Gegenstand der Kritik dieses Verfahrens (Werner 2014: 8). Im Gegensatz zu anderen inferenzstatistischen Ansätzen wie Regressionsanalysen besteht hier ein erheblicher Ermessensspielraum. Die Faktorenzahl und die Ansetzung des Schwellenwerts der Faktorenwerte können manuell festgelegt werden und unterstehen daher einer gewissen Willkür. Mit der hier angewendeten explorativen Faktorenanalyse soll deshalb nicht ein statistischer Nachweis erbracht, sondern vielmehr eine zusätzliche, empirische Perspektive auf die theoriebasierten Reformbereiche dieser Untersuchung eingenommen werden.

5. Erklärungsansätze von internen Managementreformen

Die Ursachen und Gründe, weshalb Gemeinden interne Managementreformen durchführen, sind überaus unterschiedlich (Reichard 2003: 350). Zur Erklärung solcher Verwaltungsreformen werden deshalb die in Teil I (vgl. dort Kapitel 6.1) vorgestellten Ansätze des Neo-Institutionalismus herangezogen. Diese kommen in neueren Studien zu Public-Management-Reformen vermehrt zur Anwendung (z. B. Kuhlmann & Wollmann 2013: 51; Kuhlmann et al. 2008; Pollitt & Bouckaert 2011; Ladner 2016; Keuffer 2018). Einige dieser Untersuchungen begründen anhand der Institutionentheorie externe Reformen (z. B. territoriale oder funktionale Reformen) oder demokratiebezogene Neuerungen (vgl. z. B. Bouckaert und Kuhlmann 2016; Kersting & Vetter 2003). Hingegen werden diese Denkmodelle bisher wenig auf interne Managementreformen angewandt. Anhand der nachfolgenden Analysen kann die theoretische Erklärungskraft des neo-institutionalistischen Ansatzes auf die Binnenreformen überprüft respektive erweitert werden. Darüber hinaus werden zur Erklärung dieser Reformen verwal-

mit Eigenvalue > 1. Mit Ausnahme der NPM-Kernelemente sind die ausgewiesenen Faktoren sehr unterschiedlich zu jenen in Tabelle 18, allerdings ist N mit 126 Fällen auch eher wenig für eine Faktorenanalyse. In Bezug auf die Sprachregionen zeigen die Deutschschweiz (N = 1 215) und die Westschweiz (N = 647) sehr ähnliche Resultate (drei Faktoren), die, ähnlich wie in Tabelle 18, nahe an der theoretischen Konzeption der Reformbereiche sind.

tungsinterne Faktoren in Form der Konfiguration der Stadt- und Gemeindeverwaltungen aus Teil II dieser Arbeit herangezogen.

5.1. Forschungsstand und Vorgehen

Internationale Arbeiten untersuchen eine Vielzahl von verschiedenen Ursachen und Gründe lokaler Managementreformen. Vergleichende europäische Studien heben die Bedeutung von unterschiedlichen Reformstrategien, das heißt einem freiwillig initiierten *Bottom-up*- oder einem vom Zentralstaat angeordneten *Top-down*-Vorgehen, sowie die spezifischen nationalen Verwaltungskulturen und -traditionen und die damit verbundenen ungleichen Ausgangslagen (Pfadabhängigkeiten) als Erklärungsfaktoren hervor (Kuhlmann 2010a, 2010b; Turc et al. 2016; Mussari et al. 2016). Darüber hinaus können der Grad der kommunalen Autonomie (Vetter & Kersting 2003: 340) und die funktionale Bedeutung der Gemeinden in der staatlichen Aufgabenerbringung das Reformverhalten beeinflussen (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 10).

Innerhalb einzelner Staaten sind ebenfalls vielfältige lokale Diffusionsgrade und Implementierungspraktiken von Managementreformen zu beobachten. Neben unterschiedlichen Kulturen und Verwaltungstraditionen, zum Beispiel in West- und Ostdeutschland (Bogumil et al. 2007) oder im Norden und Süden Italiens (Di Mascio & Natalini 2013), erweist sich die Bevölkerungsgröße der Gemeinden (Kuhlmann et al. 2008; Kuhlmann 2010a; Favoreu et al. 2016; Poister & Streib 2005) als ausschlaggebender Faktor dafür, ob privatwirtschaftlich geprägte Führungsinstrumente in den Verwaltungen übernommen werden. Im Weiteren können zahlreiche Studien aufzeigen, dass das Reformverhalten auch von endogenen Faktoren beeinflusst wird, so etwa von Führungsstabilität und Mitarbeiterbezug im Reformprozess (Kuhlmann et al. 2008: 855–856; Reichard 2003: 355–356) oder Leadership sowie Engagement und unternehmerischem Denken in der Verwaltung (Di Mascio & Natalini 2013).

Bisherige empirische Befunde zu den Schweizer Gemeinden ergeben stellenweise ein ähnliches Bild. Neben den bedeutenden Faktoren Kultur- und Sprachregion sowie Gemeindegröße (Steiner et al. 2014; Ladner et al. 2000) entscheidet auch der lokale Autonomiegrad über das Reformverhalten (Keuffer 2018; Ladner 2016). Im Weiteren werden im helvetischen Kontext die Parteipräferenzen in der lokalen Exekutive und der Bevölkerung sowie der Einfluss des Kantons als Vorreiter von NPM-Reformen untersucht und teilweise als relevant identifiziert (Ladner 2016). Inwiefern die Finanzsituation der Gemeinden die Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementkonzepten fördert oder hindert, ist eher umstritten (Ladner 2009, 2016).

Auch der Problemdruck oder Krisenereignisse als Auslöser kommunaler Reformen werden in verschiedenen Studien untersucht (Steiner et al. 2014; Keuffer 2018; Ladner 2016; Ladner & Soguel 2015). Diese Determinanten erweisen sich bisher als wenig relevant (Steiner et al. 2014) oder sie hindern Reformen eher, als dass sie sie fördern (Keuffer 2018). Die Studie von Ladner und Soguel (2015) zählt zu den wenigen Untersuchungen, die verschiedene Kontextfaktoren kombiniert betrachten. Die Autoren können aufzeigen, dass unter dem Problemdruck der Finanzkrise 2008 die französischsprachigen sowie die großen Gemeinden eher Reformen durchgeführt haben als kleinere Gemeinden und Gemeinden in anderen Sprachregionen (Ladner & Soguel 2015: 769).

Angesichts der stark gestiegenen Verbreitung von internen Managementreformen seit dem Jahr 2009, die im vorangehenden Kapitel 4 aufgezeigt werden konnte, soll nun überprüft werden, inwiefern die bisher als relevant identifizierten Determinanten (u. a. Zugehörigkeit zur Sprachregion, Gemeindegröße, Autonomiegrad) das unterschiedliche Reformverhalten nach wie vor erklären können oder ob es inzwischen an anderen Gründen und Ursachen liegt, wenn interne Managementreformen (nicht) durchgeführt werden.¹⁷⁵ Darüber hinaus soll getestet werden, inwiefern die interne Konfiguration von kommunalen Verwaltungen (vgl. Teil II) sowie die Kombination von unterschiedlichen Kontextfaktoren einen verstärkenden oder vermindernenden Effekt auf die Reformneigung der kommunalen Verwaltungen aufweisen, was in bisherigen empirischen Studien kaum untersucht wurde. Aus diesem Grund können die Resultate der Analyse eine ergänzende Perspektive in der Diskussion um die Determinanten von internen Managementreformen einbringen.

5.2. Theoretische Grundlagen: Einflussfaktoren von internen Managementreformen

Die Untersuchung der Bestimmungsgrößen von internen Managementreformen erfolgt mittels eines einfach gehaltenen analytischen Rahmens. Die zu überprüfenden Erklärungs- respektive Kontextfaktoren – wobei Kontext alles das umfasst, was um eine Reform herum besteht oder geschieht – werden hierbei in vier Dimensionen unterteilt (vgl. Proeller 2013: 225): Zur *Umweltdimension* wird die Zugehörigkeit der jeweiligen Gemeinde zu einer Sprachregion und zu einem bestimmten Kanton gezählt. Zusammen

175 Als mehr oder weniger relevante Faktoren wurden ebenfalls der Problemdruck, die Parteipräferenz, die Kantonszugehörigkeit und die finanzielle Ressourcensituation identifiziert (vgl. Ladner 2016).

ergeben sie das erweiterte Umfeld der Gemeinden. In der *Struktur- und Situationsdimension* werden gemeindespezifische Determinanten wie die Gemeindegröße und die lokale Autonomie (Strukturdimension) sowie der Problemdruck und die finanzielle Lage der Gemeinde (Situationsdimension) betrachtet. Unter die *Akteursdimension* fällt der parteipolitische Einflussfaktor eines zentralen Akteurs der Gemeinde und ihrer Verwaltung (vgl. Haus & Ladner 2021): die lokale Regierung (Exekutive). In der *Verwaltungsdimension* schließlich soll ermittelt werden, welche Relevanz die (interne) Verwaltungskonfiguration auf das Reformverhalten hat.

Um den simultanen Einfluss verschiedener Kontextfaktoren zu überprüfen, wird in den nachfolgenden Regressionsmodellen mit Interaktionseffekten zwischen Faktoren aus unterschiedlichen Kontextdimensionen gearbeitet. Grundsätzlich sind vielfältige Kombinationen von Determinanten sowohl zwischen als auch innerhalb der vier oben genannten Dimensionen denkbar. In dieser Studie liegt der Fokus auf zwei verschiedenen Faktorenpaaren (vgl. Kapitel 5.2.1 und 5.2.3). Sie wurden arbiträr, basierend auf der Präferenz des Autors, ausgewählt. Dies ist insofern vertretbar, als die Überprüfung von kombinierten Determinanten grundsätzlich einem explorativen Vorgehen entspricht, da es kaum theoretische Ansätze zu Interaktionen von Kontextfaktoren gibt.

5.2.1. Umweltdimension

Ein zentraler Argumentationsstrang zur Erklärung von Reformen, der auf dem soziologischen Institutionalismus basiert, hebt die Bedeutung des kulturellen Umfelds von Gemeinden hervor. Dieser Ansatz geht davon aus, dass Organisationen wie die Stadt- und Gemeindeverwaltungen primär neue Steuerungsverfahren, Abläufe und Instrumente implementieren, um ihre eigene soziale Legitimität sowie die der ihr zugehörigen Individuen zu erhöhen (Hall & Taylor 1996: 946; Gorges 2001: 139). Reformgründe wie Effizienzerhöhung können zwar ebenfalls eine Rolle spielen, sie bilden jedoch eher sekundäre Leitmotive. Aus diesem Grund gilt es in der Forschung zu Public-Management-Reformen, dem soziokulturellen Kontext besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Schedler & Proeller 2007: 14; vgl. auch Kapitel 6.3 in Teil I).

Das soziologische Denkmodell betont, dass sich die Handlungen und Leistungen von Institutionen respektive von deren Akteuren nicht nur an formal-strukturelle Regelsysteme und Normen anlehnen (Strukturebene). Sie orientieren sich insbesondere auch an Sinnwelten und Leitideen, die sich unter anderem aus Symbolen, Identitäten, kognitiven Skripts oder Mo-

ralvorstellungen (Kulturebene) ergeben (Hall & Taylor 1996: 947).¹⁷⁶ Olsen und Brunsson (1993, in Gorges 2001: 139) argumentieren, dass ein institutioneller Wandel sehr wahrscheinlich wird, wenn eine erhebliche Lücke zwischen den Idealen von Individuen und der Organisation sowie deren Praktiken besteht. Handlungsleitend für Individuen sind demnach nicht zweckrationale Nutzenüberlegungen, sondern vielmehr die Regeln respektive eine Logik des angemessenen Verhaltens (March & Olson 1984, 1989). Zur Bewältigung bestimmter Herausforderungen werden Verwaltungsakteure demnach auf Lösungen zurückgreifen, die sinnstiftend sind und in einem bestimmten kulturellen Kontext akzeptiert werden (Gorges 2001: 139). Werden hingegen formal-strukturelle Regelsysteme wie Managementinstrumente einer Organisation übergestülpt, ohne dass sie kulturell gelebt werden, kann dies zu Abstoßtendenzen und Dysfunktionen solcher Reformen führen (Kuhlmann & Wollmann 2013: 56–57).

Als ein solch kultureller Orientierungsrahmen kann das Staatsverständnis betrachtet werden, das entlang der Kultur- und Sprachregionen in der Schweiz unterschiedlich geprägt ist, wie in Kapitel 6.3 in Teil I bereits ausführlich dargelegt wurde. Im französisch- und italienischsprachigen Teil wird dem Staat tendenziell eine höhere Bedeutung beigemessen. Einer Durchlässigkeit zwischen staatlichem und privatem Sektor begegnet man deshalb skeptischer als in der Deutschschweiz, was sich dort insbesondere in der Akzeptanz und Verbreitung des neoliberalen Reformkonzepts des NPM widerspiegelt. Der WoV-Ansatz fand zunächst überwiegend in den Deutschschweizer Gemeinden Anklang, während in den lateinischen Sprachregionen eine große Zurückhaltung gegenüber diesen ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Instrumenten herrschte (Ladner et al. 2001; Kübler & Ladner 2003). Die Analysen in Kapitel 4 deuten zwar auf eine vermehrte Nutzung gerade der WoV-Instrumente in der Westschweiz und im Tessin hin. Die Annahme ist jedoch, dass sich an der grundlegend positiveren Haltung der Deutschschweiz gegenüber Managementreformen keine Veränderung stattgefunden hat, weshalb von folgender Hypothese ausgegangen wird:

H₁: Deutschschweizer Verwaltungen haben eher Managementreformen implementiert als Verwaltungen in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz.

176 Diese Kulturaspekte werden ebenfalls als Institutionen bezeichnet, weshalb in der Literatur zu den neuen Institutionentheorien vom *erweiterten Institutionenbegriff* im soziologischen Institutionalismus die Rede ist (Kuhlmann & Wollmann 2013: 56).

Der soziologische Institutionalismus begründet nicht nur, weshalb Managementreformen eingeführt oder abgelehnt werden, sondern auch, weshalb sie sich in einem bestimmten Organisationsfeld wie den lokalen öffentlichen Verwaltungen verbreiten (Hall & Taylor 1996: 947). DiMaggio und Powell (1983, 1991) beschreiben in ihrem Konzept des Isomorphismus den „zügelen“ Prozess, nach dem sich Akteure oder Organisationen, die sich in einem ähnlichen Umfeld bewegen, in ihren Handlungen oder Strukturen mehr und mehr angleichen (DiMaggio & Powell 1991: 66). Ob sich in Stadt- und Gemeindeverwaltungen bestimmte institutionelle Neuerungen durchsetzen oder nicht, kann erheblich von den Kantonen beeinflusst werden (Ladner 2005: 84). Dies hat sich zu Beginn der NPM-Reformwelle in den Gemeinden gezeigt, weshalb dieser Erklärungsfaktor im Fokus steht.

Nach dem Isomorphismus von DiMaggio und Powell (1983) werden grundsätzlich drei unterschiedliche Mechanismen zur Verbreitung von Reformpolitiken unterschieden: Zwang, Lernen und normative Anpassung. Diese Diffusionskonzepte schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie verbinden sich insofern mit den Konzepten des *Policy-Diffusion*-Ansatzes (vgl. Shipan & Volden 2008: 840; Simmons et al. 2006).¹⁷⁷ Grundsätzlich tendieren Organisationen dazu, sich an ähnlichen Organisationen ihres Sektors oder Gebiets anzupassen, aber nicht primär, weil sie einen Effizienzgewinn erzielen wollen, sondern aus den folgenden Gründen:

Es besteht ein Zwang (*coercive isomorphism*) sowohl durch einen formalen als auch durch einen informellen Druck von maßgebend bestimmenden Organisationen oder von kulturell geprägten Erwartungshaltungen der Gesellschaft. Dies kann dazu führen, dass sich untergeordnete Organisationen diesen Vorgaben und Vorstellungen anpassen (DiMaggio & Powell 1983: 150). Besonders zum Tragen kommt dieser Prozess, wenn die Organisationen einem gemeinsamen Rechtsrahmen unterstehen. Die Kantone in der Schweiz können anhand des Gemeindegesetzes Maßnahmen und Erlasse verabschieden, um damit die lokalen Verwaltungen zur Implementation bestimmter Managementreformen aufzufordern oder ihnen die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen (Auer 2016: 313–315).¹⁷⁸ Während Diffusionsprozesse auch zwischen den Gemeinden stattfinden können, ist

177 Shipan & Volden (2008: 840) identifizieren neben Zwang, Lernen und Imitation auch noch Wettbewerb zwischen den Städten als Diffusionsmechanismus zur Übernahme von Politiken (horizontale Diffusion).

178 Mit der Einführung von HRM2 in den Gemeinden des Kantons Luzern sahen sich alle Gemeinden gesetzlich aufgefordert, bis 2019 mit Planungsinstrumenten (Leitbild und Legislaturprogramm) sowie Globalbudgets und Leistungsaufträgen zu arbeiten (Hartmann 2017: 4).

der Zwang vor allem ein Vorgang, welcher der vertikalen Ebene (*top-down*) vorbehalten ist (Shipan & Volden 2008: 843).

Weiter können durch mimetische Prozesse (*mimetic isomorphism*), das heißt durch das Beobachten und Abschauen bei anderen Organisationen, ähnliche Verwaltungsreformen übernommen werden (DiMaggio & Powell 1983: 152). Dieser Prozess zeichnet sich vor allem dann ab, wenn sich Verwaltungen mit erheblichen Unsicherheiten konfrontiert sehen, die zum Beispiel durch Zielkonflikte oder Unkenntnisse über moderne Managementansätze verursacht werden. Sie tun dies insbesondere, wenn sie andere Organisationen als erfolgreicher oder sozial legitimer erachten. Der Kanton Zürich hat bei der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung die Gemeinden beispielsweise frühzeitig involviert und sie mit der Reformthematik konfrontiert (Giauque & Emery 2008: 53).

Nicht zuletzt können sich Verwaltungsreformen auch durch normative Anpassung (*normative isomorphism*) verbreiten. Dies geschieht vor allem innerhalb von Berufsnetzwerken (z. B. von Verwaltungskadern oder Gemeindegewerkschaften), in denen sich durch die Interaktion der Mitglieder bestimmte Ansichten und Vorstellungen einer modern geführten Verwaltung herausbilden (vgl. DiMaggio & Powell 1983: 153). Dadurch sind ähnliche Reformkonzepte in verschiedenen Verwaltungen anzutreffen. Ein solcher Austausch ist auch zwischen den Kadern einer Kantonsverwaltung und denen der zugehörigen Gemeindeverwaltungen anzunehmen, insbesondere bei den Kantonen, die mit NPM-Instrumenten arbeiten.¹⁷⁹

Bisherige empirische Studien zur Rolle des Kantons als Erklärungsfaktor von lokalen Verwaltungsreformen zeigen unterschiedliche Resultate: Während Ladner (2016: 203) einen hochsignifikanten, positiven Zusammenhang zwischen dem Kanton als NPM-Pionier und den Verwaltungsreformen identifiziert, zeigt die Studie von Ladner (2009: 62), dass die Kantone nur in vereinzelt Lokalprojekten die wesentlichen Treiber von Managementreformen sind. Aus den oben genannten Gründen wird von folgender Annahme ausgegangen:

H_{2a}: Gemeinden und deren Verwaltungen, die Kantonen angehören, die umfangreiche Verwaltungsreformen eingeführt haben, implementieren eher Managementreformen als solche Gemeinden, deren Kantone keine oder wenig Neuerungen umgesetzt haben.

179 Die Kantone Zürich und Bern fördern ihre Gemeinden, indem sie ihnen Informationen und Grundlagendokumente zur Umsetzung von NPM zur Verfügung stellen (Ladner et al. 2013: 30).

Weiter wird davon ausgegangen, dass diese vertikalen Diffusionsmechanismen – vor allem mimetische Prozesse und eine normative Anpassung (siehe oben) – in bevölkerungsreichen Gemeinden stattfinden. Deren Verwaltungen weisen mancherorts eine ähnliche Größe auf wie die übergeordneten Kantonsverwaltungen. Diese können deshalb ein akkurater Referenzpunkt zur Imitation von ähnlichen Lösungskonzepten auf kommunaler Verwaltungsebene sein. Durch die besondere Stellung von Städten ist zudem anzunehmen, dass deren Regierungen und Politik mit der Kantonalregierung und -politik näher verbunden sind und damit eher gemeinsame Vorstellungen einer gut geführten Verwaltung teilen. Anpassungsprozesse können dadurch in Städten eher stattfinden als in kleineren Gemeinden, die etwas mehr Distanz zum Kanton aufweisen. Nicht zuletzt sind Städte und große Gemeinden eher in der Lage, die gegebenenfalls komplexeren Vorgaben des Kantons bei der Einführung von Management- und/oder Controllingssystemen umzusetzen, weil sie im Vergleich zu kleinen Gemeinden eine substantiellere Ressourcenlage aufweisen. Es wird deshalb angenommen, dass die vertikale Diffusion von Managementinstrumenten hauptsächlich in großen Gemeinden und Städten zu beobachten ist:

H_{2b}: Der Effekt der vertikalen Diffusion von Managementreformen in NPM-orientierten Kantonen wird durch die Gemeindegröße positiv beeinflusst bzw. verstärkt.

5.2.2. Struktur- und Situationsdimension

In jüngerer Vergangenheit wurde vermehrt der Effekt der Gemeindeautonomie auf die kommunale Verwaltungsmodernisierung untersucht. Obwohl der Autonomiegrad der Schweizer Gemeinden im europäischen Vergleich zu den höchsten zählt (Ladner et al. 2016: 344), insbesondere im Bereich der internen Gemeindeorganisation, aber auch hinsichtlich der finanziellen Ressourcen, bestehen von Kanton zu Kanton teilweise erhebliche Unterschiede (Keuffer 2018: 446). Die institutionelle Regelung des Handlungsspielraums der Akteure und dessen Grenzen in Form von (nicht) übertragenen Aufgaben und Befugnissen werden im akteurszentrierten Institutionalismus betont (Mayntz & Scharpf: 1995). Der Institutionenbegriff wird in diesem Ansatz in Form von Regelungsaspekten relativ eng gefasst. Diese können nach Mayntz und Scharpf (1995: 48) unter anderem

spezifizierten Adressaten die Verfügung über finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen gewähren oder untersagen.

Dieser institutionelle Kontext ermöglicht und begrenzt demzufolge das Akteurshandeln, aber er bestimmt es ausdrücklich nicht. Im Verständnis der beiden Autoren (Mayntz & Scharpf 1995: 48) werden durch institutionelle Regelungen Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen. Dies erlaubt es, die Wahlfreiheiten der agierenden Politiker und Verwaltungsakteure als unabhängige Variable zu definieren, welche die (Nicht-)Umsetzung von Reformen zu erklären vermag (Kuhlmann & Wollmann 2013: 53). Eine höhere Gemeindeautonomie bedeutet folglich nicht zwingend, dass Managementreformen in der Verwaltung eingeführt werden. Hingegen kann ein erweiterter Handlungsraum respektive eine höhere Verfügbarkeit von Ressourcen interne Veränderungen begünstigen.¹⁸⁰ Es ist jedoch auch möglich, dass praktische Überlegungen mit dem Autonomiegrad verknüpft sind: Zum Beispiel macht nach Hansen und Ferlie (2016: 5) längerfristiges strategisches Arbeiten und Gestalten in einer öffentlichen Organisation erst dann Sinn, wenn diese über ein bestimmtes Ausmaß an Entscheidungsfreiheiten verfügt. Verschiedene Studien können denn auch einen positiven Zusammenhang zwischen dem Grad der Gemeindeautonomie und dem Umfang an Managementreformen respektive Maßnahmen zur lokalen Effizienzsteigerung empirisch nachweisen (Keuffer 2018: 436; Ladner 2016: 202; Vetter & Kersting 2003: 347). Es wird deshalb folgender Effekt der lokalen Autonomie überprüft:

H₃: Je größer der Autonomiegrad der Gemeinde ist, desto häufiger werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.

Ein weiteres strukturelles Element, das verwaltungspolitische Interventionen fördern oder behindern kann, ist die Gemeindegröße (vgl. Teil I, Kapitel 6.4). Im soziologischen Institutionalismus haben Institutionen neben kulturellen Aspekten wie Symbolen oder kognitiven Skripts auch eine normativ-strukturelle Dimension. In dieser werden politisch-administrative Akteure in den Rollen oder Funktionen, die sie in einer Verwaltungsorganisation und deren Strukturen übernehmen, sozialisiert. Sie internalisieren dadurch bestimmte Normen und Vorstellungen, die sich auf ihr Verhalten

180 Der akteursorientierte Ansatz trennt deshalb Strukturen und Akteure analytisch voneinander. Um den institutionellen Wandel umfassend zu erklären, reicht die Betrachtung der Institutionen folglich nicht aus. Insbesondere gilt es, das Akteurshandeln zu analysieren. Aufgrund der hohen Komplexität dieses Ansatzes kann es jedoch ausreichend sein, wenn man den institutionellen Kontext kennt. Diese Kenntnisse erlauben es bereits, Rückschlüsse auf die Handlungen der Akteure vorzunehmen (Mayntz & Scharpf 1995: 66–67).

auswirken (Hall & Taylor 1996: 191; March & Olsen 1983). Akteure handeln deshalb nicht unbedingt nach rationalen Gesichtspunkten, sondern vielmehr danach, was sie sich in einem bestimmten Kontext oder einer spezifischen Situation vorstellen können (Hall & Taylor 1996: 948). In großen Gemeinden und Städten mit einer umfassenden Ressourcenbasis und einer professionalisierten Verwaltungsorganisation kann es aus der Perspektive der Führung deshalb angezeigt sein, interne Abläufe und Prozesse stetig zu aktualisieren, zu modernisieren und zu optimieren, unter anderem durch die Nutzung von Managementinstrumenten. Die Städte sehen sich aufgrund der ausdifferenzierten Bevölkerungs- respektive Verwaltungsstrukturen mit komplexen Anforderungen und einer anspruchsvollen Betriebsorganisation konfrontiert, weshalb hier eher ein Bedarf bestehen kann, Verbesserungen in der Führung und Steuerung der Verwaltung herbeizuführen, als in kleineren Gemeinden. Kleine Verwaltungen verfügen über relativ einfache Strukturen mit einer sehr geringen Beschäftigtenzahl, wie in Teil II dieser Studie dargelegt wurde. Aus Sicht der bestimmenden Akteure kann es als weniger angebracht erscheinen, groß angelegte und aufwendige Modernisierungsprojekte in diesen schlanken Verwaltungsstrukturen anzustoßen. Die Implementation von Managementreformen setzt nicht zuletzt bestimmte Ressourcen voraus. Dazu zählen insbesondere finanzielle und personelle Mittel. Darüber hinaus sind jedoch auch Kompetenzen und Fähigkeiten gefragt, um die Instrumente adäquat umsetzen und nutzen zu können (Widmer & Rieder 2007: 47). In Städten und großen Gemeinden sind solche Ressourcen und Kapazitäten vorhanden. In kleinen Gemeinden hingegen ist eine minimale Größe erforderlich, damit die Verwaltungsleitung sich fachlich und personell überhaupt imstande sieht, Reformprojekte zu initiieren (Ladner 2016: 191; Ladner 2001: 16). Auch die Resultate der bivariaten Analyse (vgl. Kapitel 4.1.2) deuten auf einen positiven Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl der Gemeinde und der Anzahl genutzter Managementinstrumente hin, weshalb von folgender Hypothese ausgegangen wird:

H₄: Je größer eine Gemeinde ist, desto eher werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.

Neben unterschiedlichen finanziellen, fachlichen und personellen Ressourcen, die mit der Gemeindegröße zusammenhängen, ist es jedoch auch möglich, dass eine gesunde Finanzlage einer Gemeinde, unabhängig von deren Einwohnerzahl, dazu führen kann, dass Verwaltungen Reformprozesse von sich aus anstoßen, um bestimmte Probleme anzugehen und zu lösen. Dieser Erklärungsansatz basiert folglich auf solchen Gestaltungs- und Steuerungsansätzen der Politik, die davon ausgehen, dass Reformen grundsätzlich

proaktiven Problemlösungsstrategien entsprechen. Letztere sind demnach immer dort anzutreffen, wo die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen, zu denen finanzielle Mittel, aber auch politisches und soziales Kapital gezählt werden können (Ladner 2001: 16; Ladner et al. 2000: 153). Daher wird folgende Annahme überprüft:

H₅: Je besser die finanzielle Lage einer Gemeinde ist, desto eher werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.

Institutionelle Wandlungsprozesse können sich allerdings auch dann vollziehen, wenn Gemeinden unter erheblichem Problemdruck stehen. Aus Sicht des historischen Institutionalismus sind etablierte Institutionen wie öffentliche Verwaltungen grundsätzlich ein sehr stabiles Gebilde (vgl. Teil I, Kapitel 6.1). Ist ein bestimmter Weg einmal eingeschlagen worden und wird ihm weiter gefolgt, wird es zunehmend schwieriger, sich auf einen neuen Pfad zu begeben (Pierson 2000: 253). Die Präferenzen und Wahlhandlungen von Politik- und Verwaltungsakteuren orientieren sich an historisch gewachsenen Strukturen und sind somit vom bisher gewählten Entwicklungskurs abhängig (Wollmann 2016: 7; Schedler & Proeller 2007: 13). Zu diesen Strukturen können das politische System, die Verwaltungstraditionen oder die Verwaltungskultur gezählt werden. Verwaltungspolitische Neuerungen erfolgen daher eher inkrementell als umfassend und abrupt (Hall & Taylor 1996: 938). Mit anderen Worten folgen Institutionen einer Evolution entlang eines bestimmten Pfades, der durch *policy legacies* (Politikerbe) grundsätzlich vordefiniert ist und deshalb kaum verlassen wird (Hall & Taylor 1996: 940). Diese kontinuierliche Entwicklung mündet erst dann in neue Bahnen, wenn maßgebliche Impulse oder Trigger-Ereignisse wie zum Beispiel gesellschaftliche, soziale oder ökonomische Krisen von außen auf die Institution einwirken (Hall & Taylor 1996: 941). An sogenannten kritischen Weichenstellungen (*critical junctures*) können sich die Verwaltungsakteure für ganz neuartige umfassende Lösungen zur Bewältigung dieser Probleme entscheiden und somit einen neuen Pfad beschreiten (Pearson 2000: 263). Diese Ereignisse können sowohl lokal, national oder international auftreten. Die Bedeutung von externem (Leidens-)Druck sowie Schock- und Krisenergebnissen als Anstoß von Politikreformen betonen auch Sabatier und Weible (2007: 191) in ihrem *Advocacy-Coalition-Ansatz*.

Stadt- und Gemeindeverwaltungen werden folglich ihre traditionellen Strukturen dann erneuern, wenn die politischen Ziele in der Aufgaben- und Leistungserfüllung nicht erfüllt werden können und sie sich damit in einer

existenziellen Krise befinden (Ritz & Thom 2019: 66).¹⁸¹ Dabei nehmen sie eine Kosten-Nutzen-Abwägung vor. Reformprozesse werden unter anderem dann eingeleitet, wenn der Nutzen der Neuerung die damit verbundenen Kosten übersteigt (Steiner et al. 2014: 97). In dieser Untersuchung werden zwei Arten von Problemdruck betrachtet, und zwar im Bereich der Aufgabenerbringung in Form von vorhandenen Leistungsgrenzen (vgl. Teil II, Kapitel 4.4) und im Bereich der Gemeindefinanzen durch eine angespannte finanzielle Lage:

- H_{6a}: Je mehr die Verwaltung bei der Leistungserbringung an Grenzen stößt, desto eher werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.
- H_{6b}: Je schwieriger die Finanzlage einer Gemeinde ist, desto eher werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.

5.2.3. Akteursdimension

Die bisher diskutierten Ansätze der neuen Institutionentheorie begründen institutionellen Wandel hauptsächlich durch strukturelle und kulturelle Faktoren sowie den Problemdruck. Sie implizieren ein bestimmtes Akteursverhalten, ohne dieses jedoch zu determinieren. Das akteursorientierte Modell hingegen unterscheidet wie oben erwähnt analytisch zwischen institutionellem Kontext und Akteurshandlungen. Institutionen werden nicht einfach als gegeben oder als Ergebnis einer evolutionären Entwicklung betrachtet, sondern sie können ihrerseits gezielt gestaltet und durch das Handeln von Akteuren verändert werden (Mayntz & Scharpf 1995: 45). Kausale Erklärungen von Verwaltungsreformen ergeben sich deshalb maßgeblich anhand strategischer Abwägungen und kalkulierter Verhaltensweisen von Politik- und Verwaltungsakteuren. Der institutionelle Kontext bildet hierbei den Handlungsrahmen dieser Akteure, der je nach Ausgestaltung einen stimulierenden, ermöglichenden oder einschränkenden Charakter hat. Zwischen den Institutionen sowie den Akteuren und deren Orientierungen intervenieren weitere Faktoren wie die Akteurskonstellationen und Handlungssituationen (Mayntz & Scharpf 1995: 47). Ob Managementreformen beispielsweise eingeführt oder verhindert werden, hängt deshalb im akteurszentrierten Ansatz von den Akteursinteressen und -konstellationen – eingebettet in einen spezifischen institutionellen Kontext – sowie dem politischen Willen und den Fähigkeiten in Handlungssituationen ab (Kuhl-

181 Zu den verschiedenen Krisenarten von Verwaltungssystemen (Legitimitäts-, Interdependenz- und Leistungskrise) siehe Thom und Ritz (2019: 76).

mann & Wollmann 2013: 55; Wollmann 2016: 8).¹⁸² Die Akteure müssen deshalb in die Betrachtung kausaler Reformursachen miteinbezogen werden. Im Kontext der Schweizer Gemeinden interessiert uns insbesondere die Parteizusammensetzung der Exekutive, des obersten Führungsorgans der lokalen Verwaltung. Verschiedene Studien zeigen, dass der Anstoß zu Managementreformen oftmals auf der Ebene des Gemeinderats erfolgte (u. a. Steiner 2000; Ladner et al. 2000; Ladner 2003). In der Parteienlandschaft der Schweiz zählt die Freiheitlich Demokratische Partei (FDP) zu den liberalen politischen Kräften, die gegenüber der Privatwirtschaft und deren Konzepten relativ offen ist. Im Volksmund wird sie zuweilen auch als *Unternehmerpartei* bezeichnet. Die Untersuchung Ladners (2005) von 32 kommunalen Reformprojekten stellt fest, dass die Initiativen eher von bürgerlich dominierten Regierungen angestoßen werden und nur vereinzelt auch von linksorientierten Regierungen, wie im Fall der Stadtverwaltung Bern (Ladner 2005).¹⁸³ Folgende Hypothese wird daher überprüft:

H_{7a} : Je größer der Anteil liberaler Politiker in der Gemeindeexekutive ist, desto eher werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.

Im Weiteren wird davon ausgegangen, dass sich dieser Effekt verstärkt, wenn der Problemdruck in der Gemeinde und deren Verwaltung besonders groß ist und geeignete Lösungsstrategien zur Problembhebung gefunden werden müssen. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus geht davon aus, dass die Handlungsorientierung von politischen Akteuren unter anderem von ihrer Position im institutionellen Gefüge bestimmt wird. Aus dieser eröffnen sich ihnen wählbare Handlungsoptionen. In der Abwägung dieser Optionen sind die Entscheidungsträger stark von ihren

182 Ausgangspunkt im Rational-Choice-Ansatz ist die Überlegung, dass zweckrational handelnde Akteure ohne einen institutionellen Rahmen nicht in der Lage wären, miteinander zu kooperieren (Peters 2013: 108; Kuhlmann & Wollmann 2013: 53). Dieses Kooperationsdilemma können institutionelle Faktoren insofern auflösen und ein gemeinschaftliches Handeln erreichen, indem sie das strategische Wirken von Individuen und Kollektiven strukturieren und wechselseitige Erwartungssicherheit schaffen.

183 Vereinzelt lösen auch Vorstöße aus dem Parlament Reformprozesse aus. Akteure außerhalb von Regierung und Verwaltung, wie externe Berater, Verbände, lokale Parteien oder die Wissenschaft, gelten bisher nur in vereinzelt Fällen als Treiber von internen Reformprojekten (Ladner 2003: 102). Gerade in Städten kann es allerdings auch zu paradoxen Situationen kommen. Eher linksdominierte Regierungen haben sich dort für NPM-Reformen starkgemacht, die bürgerlichen Parteien hingegen wandten sich im Parlament dagegen (Schedler 2003: 338).

Interessen und verinnerlichten Normen sowie ihren Werten und Identitäten beeinflusst (Mayntz & Scharpf 1995: 52–57). Ihre latent vorhandenen Handlungsorientierungen werden vor allem dann mobilisiert, wenn sie sich mit einem *bestandsbedrohenden* Problem konfrontiert sehen und ihnen deswegen Verluste drohen (Mayntz & Scharpf 1995: 58–60). Übertragen auf gewählte Gemeinderäte als oberste Führungsebene der Verwaltung bedeutet dies, dass liberale und ökonomisch geprägte Exekutivpolitiker im Falle eines großen Problemdrucks in der Gemeinde umso mehr auf die Übernahme von Lösungskonzepten aus der Privatwirtschaft drängen, weil sie andernfalls ihre Wiederwahl oder gar ihre politische Karriere in Gefahr sehen. Dies gelingt ihnen am ehesten, wenn sie innerhalb des Exekutivgremiums möglichst zahlreich vertreten sind, um die notwendigen Mehrheiten erzielen zu können. Daraus ergibt sich folgende Hypothese:

H_{7b}: Je größer der Anteil an liberalen Politikern in der Gemeindeexekutive und je stärker der Problemdruck ist, desto eher werden Managementreformen in der Verwaltung implementiert.

5.2.4. Verwaltungsdimension

Um interne Managementreformen in Städten und Gemeinden genauer untersuchen zu können, braucht es zunächst ein vertieftes Verständnis der Funktionsweise und Ausgestaltung von Kernverwaltungen. Basierend auf den Analysen in Teil II dieser Arbeit, ist deshalb von Interesse, inwiefern die Binnenkonfiguration von Stadt- und Gemeindeverwaltungen einen Einfluss auf die Nutzung von Managementinstrumenten hat. Im Fokus stehen wiederum die drei analysierten Binnendimensionen Personalsituation, Führungsmodelle und Aufgabenprofile (vgl. Teil II, Kapitel 2–4).

Ein zentraler Indikator für den Vergleich von Stadt- und Gemeindeverwaltungen stellt die Verwaltungsdichte dar. Wie in Kapitel 2.2 in Teil II erwähnt, wird anhand dieser relativen Maßzahl der Personalumfang bestimmt, der in einer Gemeinde erforderlich ist, um eine gewisse Zahl an Einwohnenden mit staatlichen Leistungen zu versorgen. Der Dichtewert ist ein Indikator dafür, wie stark der Staat auf der Gemeindeebene ausgebaut ist. In den Analysen dieser Studie zeigt sich, dass dieser Wert von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst wird, allen voran von der Sprachzugehörigkeit der Gemeinde, der Bevölkerungssituation, dem Aufgabenspektrum und der finanziellen Lage der Gemeinde. Diese Determinanten werden im Modell zur Erklärung des Reformverhaltens ebenfalls miteinbezogen. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren kann davon ausgegangen werden, dass die Verwaltungsdichte auch ein gewisser Ausdruck oder Näherungswert der

Verwaltungsperformanz sein kann (Krumm 2013: 238). Eine relativ hohe Dichtezahl würde daher andeuten, dass ein lokaler Vollzugsapparat nicht sehr effizient arbeitet im Vergleich zu anderen Gemeinden. In der Erbringung öffentlicher Leistungen bestünde somit ein Verbesserungspotenzial. Dies könnte dazu führen, dass die Entscheidungsträger der Verwaltung von der Bevölkerung und Politik unter Handlungsdruck gesetzt werden, damit dieser Missstand behoben wird. Im Sinne einer Problemlösungsstrategie, wie in Kapitel 5.2.2 bereits erwähnt, würden folglich die Verwaltungsakteure die Einführung von Managementinstrumenten in Erwägung ziehen, was zur folgenden Annahme führt:

H₃: Je größer die Personaldichte einer Verwaltung, desto eher werden Managementreformen implementiert.

In den Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen lassen sich grundsätzlich vier unterschiedliche Führungsmodelle identifizieren, wie die Resultate in Kapitel 3 in Teil II dieser Arbeit gezeigt haben. Sie unterscheiden sich hauptsächlich in der Frage, wie die Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Exekutive und Verwaltung aufgeteilt sind. Im Fokus steht hier insbesondere die operative Verwaltungsleitung. Die Analysen zeigen, dass das CEO- respektive Geschäftsführermodell mit dem Gemeindeglied als Betriebsleiter am stärksten verbreitet ist. In diesen Führungsstrukturen wird – wenn es nach den theoretischen Modellannahmen geht – die operative Leitung von der politischen Führung im Vergleich zu den anderen drei Modellen am stärksten getrennt. Im Delegierten-, Geschäftsleitungs- und Sachbearbeitermodell hingegen, die weniger häufig anzutreffen sind, übernehmen ein oder mehrere Regierungsmitglieder die operative Führungsverantwortung oder gar die betrieblichen Belange.

Im Hinblick auf die Intensität und Verbreitung von Managementreformen kann das Verhältnis von Verwaltung und Politik respektive die sogenannte Beziehung zwischen Ministern und Mandarinen (Beamten) einen Einfluss haben (Schedler & Eicher 2013: 374). Nach Pollitt und Bouckaert (2011: 60) können Managementreformen eher eingeführt werden, wenn die führenden Verwaltungspositionen stärker politisiert sind (hoher Politisierungsgrad). Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit höher, dass es eine übereinstimmenden Haltung zwischen den Exekutiven und den Verwaltungskadern gibt.¹⁸⁴ Die Funktion von führenden Verwaltungsangestellten kann

184 Public-Management-Reformen können sich auch einfacher durchzusetzen, wenn die Minister und Beamten vergleichbare Ausbildungswege und Anreizstrukturen aufweisen (Integrationsgrad). Siehe dazu Pollitt und Bouckaert (2011: 60).

auch dann bis zu einem gewissen Grad politisch betrachtet werden, wenn die Karrierewege von Regierungsmitgliedern und Verwaltungskadern unterschiedlich verlaufen, wie es in der Schweiz der Fall ist (Schedler & Eicher 2013: 374). Dies ist jedoch vor allem dort anzutreffen, wo das operative Geschäft der Gemeindeverwaltung durch ein oder mehrere gewählte Exekutivmitglieder geführt wird. Untersuchungen in der Schweiz zu den Initianten von Managementreformen zeigen, dass häufig der Gemeindepräsident oder die Mitglieder der Gemeindeexekutive den Anstoß für NPM-Projekte in der Verwaltung geben (Steiner 2000; Ladner 2003; Ladner 2005), während auf der anderen Seite der stärkste Widerstand gegen diese Reformen von der lokalen Verwaltung ausging (Ladner 2003: 111). Es wird deshalb folgende Hypothese überprüft:

H₉: In Verwaltungen, in denen ein Exekutivmitglied (Gemeindepräsident) oder mehrere Exekutivmitglieder die operative Führungsverantwortung tragen, werden eher Managementreformen implementiert.

Wie in Kapitel 4 in Teil II dargelegt wurde, erstellen die Gemeinden im Durchschnitt rund 16 von insgesamt 31 abgefragten öffentlichen Aufgaben eigenständig, wovon der überwiegende Teil wohl durch die lokalen Verwaltungen erbracht wird. In den Kernverwaltungen häufig anzutreffende Tätigkeitsbereiche sind die Gemeindkanzlei, das Finanzwesen, die Einwohnerkontrolle, die Bereiche Bau und Infrastruktur oder auch Kultur und Sport. Diese Aufgaben können vom Bund oder Kanton den Gemeinden und deren Verwaltungen im Rahmen des Gesetzesvollzugs zugewiesen sein (übertragene Aufgaben), oder aber es handelt sich um Aufgaben, die den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde betreffen und bei denen eine gewisse Autonomie und Eigenverantwortung besteht. Darüber hinaus können Aufgaben auch selbstgewählt sein, also nicht vom Bund oder Kanton vorgegeben werden. Mit der Zunahme der Aufgabenbandbreite erhöht sich in der Regel auch die Komplexität des Verwaltungshandelns, da die zu erbringenden Leistungen vielfältiger sind und daher ein breitgefächertes Fachwissen erforderlich wird.¹⁸⁵ Bouckaert und Kuhlmann (2016: 9) gehen davon aus, dass je nach Aufgabeninhalt und Angebotspalette das Aufkommen, die Intensität und die Effekte von Verwaltungsreformen beeinflusst werden. Verwaltungen mit einem umfassenderen Aufgaben- und Funktionsbereich werden demnach eher geneigt sein, Managementinstrumente einzuführen und zu nutzen, als

185 Von Bedeutung ist u. a. auch der Autonomiegrad, der in den entsprechenden Aufgabebereichen vorhanden ist (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 9). Diesem Aspekt wird in der Analyse bereits mit der Struktur- und Situationsdimension Rechnung getragen.

solche, die einen tendenziell beschränkten Aufgabenradius erfüllen. Erste-re sehen sich in der Regel höheren Anforderungen und einem größeren Druck der Bevölkerung, Politik sowie oberen Staatsebenen ausgesetzt, die Leistungserbringung zu verbessern und effizient zu gestalten, als Verwaltungen mit einem überschaubaren Leistungsportfolio (Bouckaert & Kuhlmann 2016: 9). Es wird daher von folgender Hypothese ausgegangen:

H₁₀: Je breiter das Aufgabenspektrum einer Verwaltung ist, desto eher werden Managementreformen implementiert.

5.2.5. Übersicht über die Hypothesen

Tabelle 19 zeigt die oben hergeleiteten respektive nachfolgend zu überprüfenden Hypothesen und deren theoretische Grundlagen nochmals in einer zusammenfassenden Übersicht.

Tabelle 19: Übersicht über die Erklärungsfaktoren von internen Managementreformen (Hypothesen)

| Analysedimensionen | Hypothesen/Determinanten/ Einfluss | | | Theoretische Grundlagen |
|--|---------------------------------------|--|---|---|
| <i>Umweltdimension</i> | H ₁ | Sprachzugehörigkeit (Deutschschweiz) | + | Soziologischer Institutionalismus: <i>context matters</i> (Kultur) |
| | H _{2a} | Kanton als NPM-Vorreiter | + | Soziologischer Institutionalismus: Isomorphismus / Policy Diffusion |
| | H _{2b} | Kanton als NPM-Vorreiter x Gemeindegröße | + | |
| <i>Struktur- und Situationsdimension</i> | H ₃ | Autonomiegrad der Gemeinde | + | Akteurszentrierter Institutionalismus: institutioneller Kontext |
| | H ₄ | Gemeindegröße | + | Soziologischer Institutionalismus: <i>context matters</i> (Struktur) |
| | H ₅ | Positive Finanzlage | + | Proaktive Problemlösung |
| | H _{6a} | Negative Finanzlage | - | Historischer Institutionalismus: Problemdruck, Krisenereignisse |
| | H _{6b} | Leistungsgrenzen | + | |
| <i>Akteursdimension</i> | H _{7a} | Anteil Liberaler in Exekutive | + | Akteurszentrierter Institutionalismus: Parteipräferenzen; Akteure in Konstellationen in Situationen |
| | H _{7b} | Anteil Liberaler in Exekutive x Leistungsgrenzen | + | |

| Analysedimensionen | Hypothesen/Determinanten/ Einfluss | | | Theoretische Grundlagen |
|----------------------|---------------------------------------|--|---|--|
| Verwaltungsdimension | H ₈ | Hohe Verwaltungsdichte (ineffiziente Verwaltung) | + | Historischer Institutionalismus: Problemdruck |
| | H ₉ | Führungsmodell: Exekutive als operative Verwaltungsleitung | + | Politisierungsgrad der Verwaltung |
| | H ₁₀ | Aufgabenbandbreite der Verwaltung | + | Funktionale Aufgabenverteilung bzw. -verantwortung |

5.3. Operationalisierung

5.3.1. Abhängige Variablen: Managementreformen

Die abhängigen Variablen im Regressionsmodell bilden die Managementreformen, die anhand der vier untersuchten Reformbereiche – Verwaltungssteuerung und Organisation, strategische Planung, Kundenorientierung und HR-Management – in dieser Arbeit konzeptualisiert werden (vgl. Kapitel 3). Daher wird der statistische Einfluss der Erklärungsfaktoren anhand dieser vier Reformbereiche getestet. Dies erlaubt es, eine differenzierte Betrachtung und Diskussion der Reformgründe und Auslöser vorzunehmen. Die Operationalisierung der vier Reformdimensionen wird anhand der erhobenen Managementinstrumente vorgenommen (vgl. Kapitel 3.2.): Diese wurden anhand der Frage 8 in der Gemeindeschreiberbefragung 2017 abgefragt: *Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie in Ihrer Gemeinde?* Zur Auswahl standen die Managementinstrumente wie in Kapitel 3.2.1 dargelegt.¹⁸⁶

Der Bereich *Verwaltungssteuerung und Organisation* wird aus einem einfachen additiven Index (ordinal skaliert) gebildet, bestehend aus den dichotom codierten Instrumenten Produktdefinitionen, Leistungsaufträgen, Globalbudgets.¹⁸⁷ Die Produktdefinitionen werden doppelt gewichtet, da die Implementation dieser Reform relativ umfangreich ist. Zudem bilden sie die Grundlage der (operativen) Leistungs- und Wirkungsorientierung. Produkte definieren in der Regel die Ziele, die Leistung, die Kosten, Indikatoren und Messinstrumente einer staatlichen Aufgabe

186 Zur ursprünglichen Codierung der Variable siehe Frage 8, Gemeindeschreiberbefragung 2017: 1 = *mehr als 5 Jahre*, 2 = *weniger als 5 Jahre*, 3 = *nicht genutzt*, 4 = *gab erfolglose Versuche*. Rekodierung wie folgt: 1 Ja = (1+2), 0 Nein = (3+4).

187 Der Einfachheit halber geht dieser Index davon aus, dass jedes einzelne der Kerninstrumente aufgrund der gegenseitigen Verflechtung in gewisser Weise die Reformen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Organisation repräsentiert.

(vgl. Kuhlmann et al. 2008: 863). Die *strategische Planung* wird ebenfalls als ordinal skaliertes Index operationalisiert, wobei keine Instrumente als 0, Gemeindeleitbild als 1, Legislaturplan als 2, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan als 3 und alle Instrumente zusammen implementiert als 4 definiert werden (vgl. Implementierungsstufen von strategischer Planung nach Vinzant und Vinzant (1996) in Kapitel 3.5.2).

Die *Kundenorientierung* wird dichotom operationalisiert. Als Indikator dienen die Instrumente Gemeindeleistungen über das Internet abrufbar sowie Bevölkerungs- und Kundenbefragungen. Sofern beide Instrumente genutzt werden, gelten die Gemeinde und deren Verwaltung als (ausgesprochen) kundenorientiert (= 1). Diese Kombination deckt sowohl bedürfnisseitig (Befragung) als auch angebotsseitig (Online-Schalter) den Kundenfokus ab. Diejenigen Fälle, die nur eines oder keines dieser Instrumente nutzen, werden entsprechend mit 0 kodiert. Der Bereich *HR-Management*, der anhand der Implementation von Leistungslohnsystemen erfasst wird, basiert auf folgender dichotomer Operationalisierung: Leistungslohnsystem bzw. HR-Management vorhanden (= 1), nicht vorhanden (= 0).¹⁸⁸

In Tabelle 20 wird die Operationalisierung der abhängigen Variablen (interne Managementreformen) in einer Übersicht zusammenfassend dargestellt:

Tabelle 20: Übersicht zur Operationalisierung der internen Managementreformen (abhängige Variablen)

| Variablen | Operationalisierung | Codierung |
|--|--|---|
| <i>Verwaltungssteuerung und Organisation</i> | Additiver Index der dichotom codierten drei Instrumente: Leistungsauftrag + Globalbudget + (Produktdefinitionen*2) | Ordinaler Index von 0 bis 4: 0 = keine Reformen 4 = vollständig eingeführte Reform |
| <i>Strategische Planung</i> | Index aus genutztem Gemeindeleitbild und Legislaturplanung sowie integriertem Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) | Ordinale Abstufung (Vinzant und Vinzant (1996): 0 = keine 1 = Gemeindeleitbild genutzt 2 = Legislaturplanung genutzt 3 = AFP genutzt 4 = alle drei Instrumente genutzt |

188 Korrelationsberechnungen zwischen den vier Reformbereichen zeigen den höchsten Korrelationswert zwischen der strategischen Planung und der Verwaltungssteuerung & Organisation von .322 (N = 1 868, $p < 1\%$), was ein geringer Wert ist.

| Variablen | Operationalisierung | Codierung |
|---------------------------|---|---|
| <i>Kundenorientierung</i> | Index aus den genutzten Instrumenten Bevölkerungs- und Kundenbefragungen sowie Dienstleistungen über das Internet verfügbar | Dichotome Variable: 0 = keine oder nur Kunden- und Bevölkerungsbefragung bzw. nur Internetdienstleistungen genutzt 1 = beide Instrumente werden in einer Verwaltung genutzt |
| <i>HR-Management</i> | Besteht aus dem Instrument der leistungsabhängigen Entlohnung | Dichotome Variable: 0 = nicht genutzt 1 = genutzt |

Bemerkungen: Sämtliche genannten Instrumente wurden anhand der Frage 8 der Gemeindeschreiberbefragung 2017 erhoben und wie zu Beginn dieses Kapitels dargelegt recodiert.

5.3.2. Unabhängige Variablen: Erklärungsfaktoren

Die Zugehörigkeit zu einer *Sprachregion* wird anhand der offiziellen Einteilung der Gemeinden in die vier Sprachgebiete der Schweiz gemäß dem Bundesamt für Statistik (BFS) definiert. In der Analyse stehen die drei größten Sprachregionen (Deutsch, Französisch und Italienisch) im Vordergrund. Für die Definition von *Kantonen*, die umfangreiche Managementreformen implementiert haben, stützt sich die Studie auf die Einführung von Kernelementen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den kantonalen Verwaltungen. Gemäß Literatur haben die folgenden Kantone die WoV flächendeckend eingeführt bzw. zählten zu den Vorreitern der Implementation dieser Instrumente: Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Solothurn, Baselland, Aargau, Thurgau, Graubünden, Wallis und Genf (vgl. Auer 2016: 92; Heimgartner et al. 2008). Diese werden als 1 „NPM-Kantone“ kodiert, während alle anderen als 0 definiert sind.

Der *Autonomiegrad* der Gemeinde wird durch die wahrgenommene Autonomie der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber bestimmt. In der Gemeindeschreiberbefragung 2017 lautete Frage 19: *Wie groß beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton?* Die Antwort erfolgte auf einer 10er-Skala, wobei 1 = *überhaupt keine Autonomie* und 10 = *sehr große Autonomie* bedeutet. Die *Gemeindegröße* wird anhand der Einwohnerzahl erfasst (31.12.2016), publiziert durch das Bundesamt für Statistik, das heißt zum Zeitpunkt der Gemeindeschreiberbefragung 2017. Aufgrund der teilweise großen Zahlenwerte wird die Einwohnerzahl logarithmiert in das Regressionsmodell einbezogen.

Der Problemdruck der Gemeinde respektive der Verwaltung wird anhand potenzieller Leistungsgrenzen in der Erfüllung von 31 unterschiedlichen Gemeindeaufgaben erfasst (vgl. Teil II, Kapitel 4.2). Diese wurden

anhand der Frage 2 in der Gemeindegliederbefragung 2017 erhoben: *Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund von Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar?* Antwort für jeder der 32 Aufgaben: 1 = *keine solche LG sichtbar*, 2 = *LG in Sicht*, 3 = *LG erreicht*, 4 = *LG überschritten*. Für die Berechnung des Indexes wird das arithmetische Mittel aller beantworteten Aufgaben verwendet. Die finanzielle Lage der Gemeinde wird anhand der Veränderung des kommunalen Steuerfußes operationalisiert. Eine solche Anpassung bedeutet in der Regel ein großer Schritt für eine Gemeinde. Ohne besondere finanzielle Not wird sich eine Gemeinde nicht auf die häufig umstrittenen Steuererhöhungen einlassen. Ebenso sind Steuersenkungen mit dem Risiko verbunden, diese zu einem späteren Zeitpunkt wieder erhöhen zu müssen, weshalb es folglich einer Gemeinde finanziell relativ gut gehen dürfe, wenn sie eine solche Maßnahme umsetzt. Die Veränderung des Steuerfußes ist somit ein geeigneter Indikator, sowohl für einen erheblichen (finanziellen) Problemdruck (im Erhöhungsfall) als auch für eine gute Ressourcenlage (im Senkungsfall). Erhoben wurde dieser Indikator anhand der Gemeindegliederbefragung 2017, Frage 3: *Wie hat sich der Steuerfuß 2017 (die Steueranlage) Ihrer Gemeinde im Vergleich zum Jahr 2010 verändert?* Antwort: 1 = *gestiegen*, 2 = *gleich geblieben*, 3 = *gesunken*, 4 = *weiß nicht*.¹⁸⁹

Als Indikator zur Erfassung der liberalen und wirtschaftsoffenen Kräfte stützt sich die Arbeit auf den Sitzanteil an FDP-Mitgliedern in der Gemeindeexekutive, der in der Gemeindegliederbefragung 2017 anhand der Frage 44 wie folgt abgefragt wurde: *Wie setzt sich die Gemeindeexekutive (inkl. Präsident/-in) am 1.1.2017 parteimäßig zusammen?* (Antwort: Angabe der Parteien).

Die Variablen der Verwaltungsdimension werden analog der Analysen in Teil II dieser Arbeit operationalisiert. Die Verwaltungsdichte pro 1 000 Einwohnende wird ermittelt, indem die Vollzeitäquivalente der Gemeindeverwaltungen 2017 durch die Gemeindegröße 2017 geteilt und mit 1 000 multipliziert werden (Quelle BFS; vgl. Teil II, Kapitel 2.2). Die Führungsmodelle wurden anhand verschiedener Fragen in der Gemeindegliederbefragung 2017 erhoben (vgl. Teil II, Kapitel 3.2). Im Vordergrund steht die Frage 65: *Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig?* Die Antworten werden dichotom kodiert, wobei (= 1) die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts, der Gemeinde- oder Stadtpräsident oder ein anderes Mitglied der Exekutive bedeutet. Als 0

189 Die Antworten wurden wie folgt recodiert (1 = „gesunken“, 2 = „gleich geblieben“, 3 = „gesunken“).

werden die übrigen Strukturen taxiert (z. B. Gemeindeschreiber, Geschäftsleitung aus Verwaltungskader usw.). Das Aufgabenspektrum schließlich basiert auf der Frage 12 der Gemeindeschreiberbefragung 2017: *Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit oder mit privaten Anbietern?* Die unterschiedlichen Aufgaben, die in Eigenerstellung erfolgen, werden in einem additiven Index ermittelt, was das erwähnte Spektrum repräsentieren soll (vgl. Teil II, Kapitel 4).

In Tabelle 21 wird die Operationalisierung der unabhängigen Variablen (interne Managementreformen) in einer Übersicht zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 21: Übersicht zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen

| Variablen | Operationalisierung | Quelle | Codierung |
|--------------------------|---|---------------------|---|
| Sprachzugehörigkeit | Einteilung der Gemeinden in die vier Sprachgebiete der Schweiz | BFS 2015 | 1 = Gemeinde in der Deutschschweiz (DS) 0 = nicht in der DS |
| Kanton als NPM-Vorreiter | Gemeinden, die sich in Kantonen befinden, in denen NPM bereits frühzeitig und relativ umfassend implementiert worden ist; Kategorisierung gemäß Auer (2016) und Heimgartner et al. (2008) | BFS 2016, Literatur | 1 = Kantone als NPM-Vorreiter: ZH, BE, LU, SZ, SO, BL, AG, TG, GR, VS, GE 0 = andere Kantone |
| Autonomiegrad | Frage 19: <i>Wie groß beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kantonen?</i> | GSB 2017 | 10er-Skala: 1 = überhaupt keine Autonomie, 10 = sehr große Autonomie |
| Gemeindegröße | Bevölkerungszahl per 31.12.2016 | BFS 2016 | Einwohnerzahl logarithmiert (LN) |
| Finanzlage | Frage 9: <i>Wie hat sich der Steuerfuß 2017 (die Steueranlage) Ihrer Gemeinde im Vergleich zum Jahr 2010 verändert?</i> | GSB 2017 | Ordinale Skala: 1 = gestiegen 2 = gleich geblieben 3 = gesunken 4 = weiß nicht |

| Variablen | Operationalisierung | Quelle | Codierung |
|--|--|----------|---|
| Leistungsgrenzen | Frage 2: <i>Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund von Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar?</i> | GSB 2017 | Ordinale Skala (Antwort) für jeder der 31 Aufgaben: 1 = keine solche LG sichtbar 2 = LG in Sicht 3 = LG erreicht 4 = LG überschritten |
| Anteil Liberaler in der Exekutive | Frage 44: <i>Wie setzt sich die Gemeindeexekutive (inkl. Präsident/-in) am 1.1.2017 parteimäßig zusammen?</i> | GSB 2017 | (Anzahl Sitze FDP / Total Sitze der Exekutive)*100 |
| Verwaltungsdichte | Verhältnis von Vollzeitäquivalenten in einer Gemeindeverwaltung zur Gemeindebevölkerung 2017 pro 1 000 Einwohnende | BFS 2018 | (Anzahl Vollzeitäquivalente / Gemeindebevölkerung)* 1000 |
| Operative Leitung durch Exekutive (Führungsmodell) | Frage 62: <i>Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig?</i> | GSB 2017 | 1 = die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts, der Gemeinde- oder Stadtpräsident, ein anderes Mitglied der Exekutive 0 = andere |
| Aufgabenbandbreite | Für 31 verschiedene Gemeindeaufgaben in Frage 12 abgefragt: <i>Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit oder mit privaten Anbietern?</i> | GSB 2017 | Additiver Index aus 31 Gemeindeaufgaben (in Eigenerstellung). Minimaler Wert = 0, maximaler Wert = 31 |

In der Übersicht in Tabelle 22 findet sich die deskriptive Statistik zu den abhängigen und unabhängigen Variablen.

Tabelle 22: Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen

| Variablen | Min. | Max. | Mittelwert | St.-Abw. | N |
|--|--------|---------|------------|----------|-------|
| <i>Abhängige Variablen</i> | | | | | |
| Verwaltungssteuerung & Organisation | 0.00 | 4.00 | .712 | 1.098 | 1 868 |
| strategische Planung | 0.00 | 4.00 | 2.403 | 1.410 | 1 868 |
| Kundenorientierung (1 = genutzt) | 0.00 | 1.00 | .322 | .467 | 1 868 |
| Leistungslohnsysteme (1 = genutzt) | 0.00 | 1.00 | .289 | .453 | 1 868 |
| <i>Unabhängige Variablen</i> | | | | | |
| Sprache (1 = Deutsch) | 0.00 | 1.00 | .650 | .477 | 2 252 |
| Kanton (1 = NPM-Vorreiter) | 0.00 | 1.00 | .531 | .499 | 2 252 |
| Autonomiegrad (wahrgenommen) | 1.00 | 10.00 | 4.596 | 1.775 | 1 780 |
| Leistungsgrenzen in der Verwaltung (Index) | 1.00 | 4.00 | 1.600 | .567 | 2 252 |
| Steuerfuß (Veränderung) | 1.00 | 3.00 | 1.994 | .745 | 1 821 |
| Gemeindegröße | 13 | 402.651 | 3.660 | 11.488 | 2 252 |
| Gemeindegröße (LN) | 2.56 | 12.91 | 7.380 | 1.120 | 2 252 |
| Anteil FDP in der Exekutive (in %) | 0.00 | 100.00 | 14.689 | 20.371 | 1 868 |
| Verwaltungsdichte (pro 1 000 Einwohner) | 0.29 | 46.66 | 7.259 | 5.437 | 2 243 |
| operative Leitung durch Exekutiveebene (= 1) | 0.00 | 1.00 | .366 | .482 | 1 762 |
| Aufgabenbreite (Anzahl Aufgaben) | 0.00 | 30 | 12.959 | 5.786 | 1 868 |
| <i>Interaktionen</i> | | | | | |
| NPM Kanton x Gemeindegröße | -2.50 | 2.61 | .032 | .628 | 2 252 |
| Anteil FDP x Leistungsgrenzen | -51.20 | 87.70 | .199 | 11.123 | 1 821 |

Bemerkungen: Bei den abhängigen Variablen sowie beim Sitzanteil der FDP und der Anzahl der Aufgaben wurden die Missings auf 0 gesetzt. Variablen mit $N > 1\ 868$ sind Daten des BFS, die zu allen Gemeinden verfügbar sind und somit auch denjenigen Gemeinden in unserem Datensatz zugeordnet werden können, die an früheren Gemeindeschreiberbefragungen, aber nicht im Jahr 2017 teilgenommen haben (sie sind ebenfalls Bestandteil des Datensatzes). Für die Bildung der Interaktionsterme wurden die Variablen Gemeindegröße, Sitzanteil der FDP, Kanton und Leistungsgrenzen zentriert (d. h., vom Variablenwert wird der Variablenmittelwert abgezogen), um eine potenzielle Kollinearität mit den Ursprungsvariablen zu reduzieren. Die Einwohnergröße fließt logarithmiert in die multivariaten Berechnungen.

5.4. Methode

Die hergeleiteten Erklärungsfaktoren werden nachfolgend in Form von Regressionsmodellen auf ihre statistische Relevanz überprüft. Für die multivariaten Analysen dienen OLS und binäre logistische Regressionen.¹⁹⁰ Die abhängigen Variablen sind zum einen als Index definiert (*Verwaltungssteuerung & Organisation, strategische Planung*) und zum anderen als dichotome Variablen (*Kundenorientierung, HR-Management*). Bei der Überprüfung der Hypothesen ist relevant, ob ein statistisch bedeutender Zusammenhang zwischen den verschiedenen Erklärungsfaktoren und den jeweiligen Managementreformen besteht. Weiter soll die Richtung der Beziehung identifiziert werden (positiv oder negativ), damit die postulierten Hypothesen überprüft werden können. Basierend auf diesen Kriterien lassen sich die β -Koeffizienten der linearen und binären logistischen Regressionen in gleicher Weise interpretieren.

Ein zentrales Kriterium für die Zuverlässigkeit dieser statistischen Verfahren und der daraus resultierenden Resultate ist die Vermeidung von Multikollinearität zwischen den im Modell verwendeten unabhängigen Variablen. Diese Frage drängt sich insbesondere dann auf, wenn die Regression eine größere Zahl solcher Variablen beinhaltet und Interaktionen (Variablen) aus Determinanten des Modells gebildet werden. Die Korrelationen bewegen in der Bandbreite von $|.003|$ bis $|.436|$ (vgl. Anhang 1). Sie weisen somit mehrheitlich sehr niedrige Werte aus. Es ist daher davon auszugehen, dass keine Multikollinearität zwischen den unabhängigen Variablen des Regressionsmodells vorliegt.¹⁹¹

190 Der Hauptunterschied der beiden Regressionsanalyse besteht darin, dass die Koeffizienten in der Ordinary Least Square Regression (OLS) direkt interpretiert werden können, im Sinne von: eine Veränderung in x bewirkt eine Veränderung in y mal die Steigung β , während in logistischen Regressionen eine solche Interpretation nicht zulässig ist, da sie gegen verschiedene OLS-Annahmen wie Normalverteilung oder Linearität verstößt. Die β -Koeffizienten entsprechen daher Wahrscheinlichkeiten, nach denen der Wert der abhängigen Variable von 0 auf 1 wechselt (Menard 2002: 6–7).

191 Darüber hinaus zeigen die Resultate des VIF-(variance-inflation-factor-)Tests, der misst, um wie viel die Varianz eines geschätzten Regressionskoeffizienten aufgrund der Kollinearität erhöht ist, keine Überschreitung des kritischen Schwellenwerts von 3.00 respektive 5.00.

5.5. Resultate

Die Resultate der Regressionsanalysen in Tabelle 23 zeigen, dass die beiden zentralen Determinanten dieser Arbeit, die Gemeindegröße und die Zugehörigkeit einer Gemeinde zur Sprachregion, über alle vier gerechneten Modelle hinweg eine hohe Erklärungskraft in Bezug auf die Einführung von Managementreformen besitzen. Auch unter Berücksichtigung der weiteren potenziell relevanten Einflussfaktoren werden in größeren Gemeinden und deren Verwaltungen eher Managementreformen umgesetzt als in den Verwaltungen kleinerer Ortschaften. Diese Erkenntnis trifft auf alle untersuchten Reformbereiche zu und bestätigt weitestgehend die Befunde der bivariaten Analysen in Kapitel 4.1.2. Der Einfluss der Bevölkerungszahl ist jeweils hoch signifikant und positiv auf einem Niveau von 1 Prozent ($p < .01$). Dies spricht für eine Annahme der Hypothese H_4 , wonach Städte und bevölkerungsreiche Gemeinden mit gut ausgebauten und komplexen Verwaltungsorganisation auf sehr unterschiedliche Unternehmensführungsinstrumente setzen, während kleinere Gemeinden mit überschaubaren Vollzugsstrukturen dies nicht tun.

Das unterschiedliche Staatsverständnis in den Sprachregionen erweist sich ebenfalls als robuste Erklärungsgröße von Managementreformen. Wie in Hypothese H_1 postuliert, finden in deutschsprachigen Gemeinden privatwirtschaftliche Ansätze eher Anklang, was die strategische Planung und die Kundenorientierung der Verwaltung anbelangt. Weiter setzen vor allem Deutschschweizer Gemeinden auf eine leistungsabhängige Bezahlung ihrer Verwaltungsangestellten. *Outre-Sarine* ist man somit nach wie vor affiner gegenüber unternehmensorientierten Arbeitsweisen und Tools. Diese positiven Effekte des Sprachfaktors Deutsch sind in den Modellen 2 bis 4 jeweils hoch signifikant mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 1 Prozent ($p < .01$). Es deutet sich bereits in den bivariaten Analysen an (vgl. Kapitel 4.1.1): Gerade im Bereich der Verwaltungssteuerung und der Organisation implementieren vor allem die Westschweizer und Tessiner Gemeinden die Kernelemente der WoV auch unter Berücksichtigung weiterer Erklärungsfaktoren (vgl. Modell 1). Dieser Befund ist insofern etwas überraschend, als überwiegend in den lateinischen Regionen eine gewisse Skepsis gegenüber neoliberal geprägten Instrumenten wie Leistungs- und Wirkungsorientierung, Performancemessung oder Kompetenzdelegation vorherrscht. Dieses Ergebnis lässt sich deshalb nicht einfach begründen, nicht zuletzt, weil die WoV ein sehr Deutschschweiz-geprägtes Reformkonzept darstellt.

Dieser negative Effekt der Sprachvariable (Deutsch) ist allerdings statistisch sehr bedeutend ($p < .01$). Dieser Umstand spricht daher eher gegen die Hypothese H_1 . Offenbar scheinen die WoV-Konzepte inzwischen über die

Sprachgrenzen hinweg gewandert zu sein, sodass sie anderswo fest(er) verankert sind als in ihrem Ursprungsgebiet. Im Gegensatz dazu steigen mit der Zunahme des wahrgenommenen Autonomiegrads auch die Reformaktivitäten im Bereich Steuerung & Organisation (Modell 1) signifikant ($p < .05$), was mit den Annahmen in der Hypothese H_3 grundsätzlich übereinstimmt.

Auch in den anderen Modellen 2 bis 4 weist der Koeffizient der Gemeindeautonomie positive Werte aus. Allerdings sind diese β -Werte nicht statistisch relevant, was wiederum gegen die postulierte Annahme H_3 spricht. Dieser Befund ist vor allem interessant im Hinblick auf die strategische Planung. Mittel- bis langfristige Planungsaktivitäten werden in der Literatur insbesondere dort erwartet, wo über einen bestimmten Handlungs- respektive Gestaltungsspielraum verfügt wird (Vinzant & Vinzant 1996: 153). Die Resultate deuten hingegen darauf hin, dass die Verwaltungsakteure ungeachtet des Autonomiegrades auf Planungsinstrumente in der Führung und Steuerung ihrer Gemeinde und Verwaltung setzen.

Ferner kann auf der Ebene der Struktur- und Situationsdimension der Problemdruck in Form von erhöhten Leistungsgrenzen die Implementierung von Instrumenten wie Produktdefinitionen, Leistungsvereinbarungen oder Globalbudgets erklären. Diese Bestimmungsgröße erweist sich als hoch signifikant positiv ($p < .01$) im Modell 1. Wenn es um strategische Planung oder Kundenorientierung geht, kann der Problemdruck ebenfalls Reformen auslösen (positive Koeffizienten). Der Effekt ist jedoch für die genannten Reformbereiche nicht statistisch relevant. Es sind deshalb andere Erklärungsfaktoren ursächlich, wie zum Beispiel wie oben erwähnt die Einwohnergröße oder der Spracheffekt. Ähnliches gilt auch für den Einfluss des Problemdrucks auf die vermehrte Nutzung von Leistungslohnsystemen im Modell 4. Der ermittelte Koeffizient hat keine statistische Bedeutung und ist zudem negativ. Es lässt sich daher keine ausreichende Evidenz für die Annahme der Hypothese H_{6a} finden. Auch die finanzielle Lage hat keinen statistisch relevanten Einfluss, weder negativ in Form eines (monetären) Problemdrucks noch positiv durch eine komfortable Ressourcenlage der Gemeinde. Dies deckt sich teilweise mit den Ergebnissen bestehender empirischer Studien (vgl. Ladner 2016: 202; Ladner 2009: 59; Steiner et al. 2014: 102). Die Hypothesen H_5 und H_{6b} können somit verworfen werden.

Tabelle 23: Regressionsmodelle zu den Erklärungsfaktoren von Managementreformen

| | Modell 1 Steuerung & Organisation | Modell 2 Strategische Planung | Modell 3 Kundenorientierung | Modell 4 HR-Management |
|--|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| (Konstante) | -.441 | -.161 | -4.162*** | -6.175*** |
| <i>Umweltdimension</i> | | | | |
| Sprachregion (1 = Deutsch) | -.819*** | .309*** | 1.307*** | .079*** |
| Kanton (1 = Reformvorreiter) | .130** | -.077 | -1.562* | 1.879** |
| <i>Struktur- und Situationsdimension</i> | | | | |
| Autonomiegrad (Wahrmehmung) | .030** | .028 | .011 | .032 |
| Einwohnergröße (LN) | .122*** | .272*** | .351*** | .647*** |
| Leistungsgrenzen in der Verwaltung | .181*** | .025 | .060 | -.133 |
| Steuerfuß (Veränderung) | .021 | .064 | -.061 | .050 |
| <i>Akteursdimension</i> | | | | |
| Sitzanteil FDP in Exekutive | -.001 | .003 | .005 | -.020** |
| <i>Verwaltungsdimension</i> | | | | |
| Verwaltdichte (pro 1 000 Einwohner) | .004 | -.017*** | -.004 | -.023* |
| operative Leitung durch Exekutive (= 1) | .163*** | -.014 | -.323*** | -.195 |
| Aufgabenbreite (Anzahl Aufgaben) | .015*** | .019*** | .001 | .000 |
| <i>Interaktionen</i> | | | | |
| NPM-Kanton x Einwohnergröße | .065 | .045 | .190* | -.224* |
| Sitzanteile FDP x Leistungsgrenzen | -.001 | .003 | -.001 | .011** |

| | Modell 1 Steuerung & Organisation | Modell 2 Strategische Planung | Modell 3 Kundenorientierung | Modell 4 HR-Management |
|---------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| N | 1663 | 1663 | 1664 | 1664 |
| F-Statistics | 19.867*** | 18.783*** | | |
| Nagelkerke R2 | | | .203 | .156 |
| R ² adj. | .120 | .114 | | |

Bemerkungen: Modelle 1+2 = OLS Regression mit unstandardisierten Beta-Koeffizienten; Modelle 3+4 = binäre logistische Regressionen. Signifikanz Ebenen: *** p < 1 %; ** p < 5 %; * p < 10 %. In den Modellen 3+4 ist der Interaktionsterm durch SPSS direkt berechnet (Interaktionsfunktion). Die Modelle 1-3 wurden auch als Ordinale Logistische Regressionen (OLR) gerechnet, allerdings zeigten die Parallel-Line-Tests, dass der Modell-Fit nicht sehr gut ist und damit die Resultate u. U. nicht sicher sind. Es wurde deswegen auf OLS-Modelle oder binäre Modelle ausgewichen. Die Resultate unterscheiden sich hinsichtlich der Signifikanzwerte und der Effektrichtung nicht sehr stark von den OLR-Modellen (OLR-Modell 1: Kanton nicht signifikant, Aufgabebreite auf p < 5 % signifikant, Effektrichtung identisch; OLR-Modell 2: Autonomiegrad signifikant p < 10 %, identische Effektrichtung).

Nachdem sich die bisherigen Ausführungen hauptsächlich den Erklärungsfaktoren der Umwelt- sowie der Struktur- und Situationsdimension gewidmet haben, steht nun die Verwaltungsdimension im Vordergrund (vgl. Tabelle 23). Entgegen den Annahmen (H_8) führt eine höhere Verwaltungsdichte als Ausdruck einer ineffizienten Verwaltung nicht zur Einführung von Managementinstrumenten. In den Modellen 2 und 4 weisen die statistisch relevanten, negativen Koeffizienten auf einen gegenteiligen Effekt hin. Offenbar sind Verwaltungen, die mit strategischer Planung (Modell 2, hoch signifikanter β -Wert, $p < .01$) und Leistungslohnsystemen (Modell 4, schwach signifikanter β -Wert, $p < .10$) arbeiten, tendenziell schlanker aufgestellt. Es könnte daher eine sogenannte *reverse causality* vorliegen. Demnach löst die Verwaltungsdichte nicht Managementreformen aus. Vielmehr beeinflussen die Reformen die relative Zahl der Angestellten positiv, zum Beispiel durch Effektivitäts- und Effizienzgewinne. Allerdings gilt es einschränkend zu erwähnen, dass bei der Verwaltungsdichte der Verwaltungsoutput nicht berücksichtigt wird.

In Bezug auf die Wirkung der operativen Leitung durch Vertreter der Exekutive zeigt sich in Tabelle 23 ein ambivalentes Bild. Stadt- und Gemeindeverwaltungen unter der betrieblichen Leitung der lokalen Regierung oder des Gemeindepräsidenten führen eher WoV-Instrumente im Bereich Steuerung und Organisation ein, was den Erwartungen der Hypothese H_9 entspricht. Hingegen sehen sie von Reformen im Bereich der Kundenorientierung zumeist ab (beide β -Werte in den Modellen 1 und 3 in Tabelle 23 sind jeweils hoch signifikant, $p < .01$). Möglicherweise erachten die Exekutivmitglieder die Notwendigkeit dieser kundenbezogenen Maßnahmen als weniger bedeutend, da sie vielerorts einen regelmäßigen Austausch mit der Bevölkerung pflegen. Auf die Nutzung von strategischer Planung und Leistungslohnsystemen haben die Führungsstrukturen keinen Einfluss. Die Hypothese H_{10} , wonach ein vielfältiges Aufgabenspektrum die Verwaltungsakteure dazu bringt, auf privatwirtschaftliche Führungsinstrumente zu setzen, kann für die Bereiche Steuerung & Organisation sowie strategische Planung statistisch bestätigt werden. In den entsprechenden Modellen 1 und 2 in Tabelle 23 sind die Koeffizienten jeweils hoch signifikant positiv ($p < .01$). In Bezug auf das Reformverhalten im Bereich Kundenorientierung und Leistungslohnsystemen hat die Aufgabenbreite der Verwaltung hingegen keinen Einfluss.

Ambivalent ist auch der Einfluss der Kantone, die NPM frühzeitig und umfassend auf Verwaltungsebene eingeführt haben (vgl. Tabelle 23). Im Bereich Steuerung & Organisation (Modell 1) kann allgemein ein Isomorphismus zwischen dem NPM-Kanton und den lokalen Verwaltungen beobachtet werden. Der Effekt dieser Variable ist signifikant positiv mit einer Fehler-

wahrscheinlichkeit von 5 Prozent ($p < .05$). Diese Wirkung wird jedoch nicht durch die Gemeindegröße moderiert. Der Interaktionsterm erweist sich als statistisch irrelevant, was darauf hindeutet, dass sich (Nicht-)Imitations- oder Anpassungsprozesse speziell auf eine bestimmte Gemeindegröße fokussieren. Bei der Einführung von strategischen Planungsinstrumenten spielt der Kanton keine (statistisch) ausschlaggebende Rolle (vgl. Modell 2). Die Verwaltungen der Gemeinden und Städte nutzen diese Tools unabhängig davon, ob die Kantonsverwaltung nach der wirkungsorientierten Verwaltungsführung organisiert ist oder davon absieht. Anders stellt sich die Lage im Falle der Kundenorientierung dar. In größeren Gemeinden und Städten von NPM-Kantonen werden kundenbezogene Reformen eher durchgeführt als in Kantonen ohne privatwirtschaftliche Führungs- und Steuerungsinstrumente. Der Interaktionsterm im Modell 3 ist signifikant positiv auf einem Niveau von 10 Prozent ($p < .10$). Ohne den moderierenden Effekt der Gemeindegröße ist die Wirkung des NPM-Kantons allerdings negativ (signifikant, $p < .10$). In Bezug auf die Nutzung von Leistungslohnsystemen kann grundsätzlich festgehalten werden, dass sie vor allem in Gemeinden von Kantonen, die nach den Prinzipien der WoV arbeiten, populär sind (signifikant, $p < .05$). Allerdings scheint sich dieser Effekt vor allem in kleineren Gemeinden abzuspielen, was angesichts der hohen Komplexität dieser Entschädigungssysteme ein eher überraschender Befund ist. Andererseits wäre es möglich, dass gerade kleinere Verwaltungen über flexible Lohnmodelle ihre Attraktivität als Arbeitgeber steigern möchten. Insgesamt entsprechen die Resultate somit nur teilweise den Erwartungen der beiden Hypothesen H_{2a} und H_{2b} , wonach der Kanton als NPM-Vorreiter die Gemeindeverwaltungen (H_{2a}), und insbesondere die größeren unter ihnen (H_{2b}), zur Durchführung von Managementreformen animiert respektive inspiriert.

Ebenfalls kaum einen relevanten Einfluss zeigt die Akteursdimension in Form des Anteils an wirtschaftlich-liberalen Gemeinderatsmitglieder in der Exekutive (vgl. Tabelle 23). Dies könnte unter anderem daran liegen, dass die Durchführung von Unternehmensreformen in einer Verwaltung weniger von den Parteikonstellationen in der Exekutive abhängt. Vielmehr dürfte das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament dafür ausschlaggebend sein, inwiefern solche Reformen umgesetzt werden können (vgl. Schedler 2003). Einzige Ausnahme bildet der Bereich des HR-Managements mit den Leistungslohnsystemen. Diese Systeme stehen ganz besonders für neoliberale, wirtschaftsorientierte Ansätze in der Personalpolitik öffentlicher Verwaltungen, weshalb der negative, stark signifikante Effekt ($p < .05$) überrascht. Allerdings steht diese Reform besonders hoch in der Gunst liberaler Gemeinderäte, wenn die Gemeinde und deren Verwaltung unter besonderem Zugzwang stehen, wie der signifikant positive Koeffizient des

Interaktionsterms zeigt ($p < .05$). Für die Hypothese H_{7b} findet sich somit zumindest für dieses umstrittene Instrument der Leistungslöhne Evidenz, während zu H_{7a} kein solcher Nachweis erbracht werden kann.¹⁹²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass vor allem Erklärungsfaktoren von Kontextfaktoren der Umweltdimension (Sprachregion) sowie der Struktur- und Situationsebene (Gemeindegröße) das Reformverhalten wesentlich beeinflussen. Diese Ergebnisse sind relativ robust, da sie in allen vier Modellen statistische Relevanz aufweisen. Teilweise sind es auch die Determinanten der Verwaltungsdimension (Mikroebene), allen voran die Breite des Aufgabenspektrums, die interne Managementreformen begünstigen. Die Akteursdimension sowie die Interaktionen hingegen erklären nur in vereinzelten Fällen das Reformverhalten. Auf der Ebene der einzelnen Reformbereiche können die gewählten Determinanten vor allem die (Nicht-)Nutzung von WoV-Kernelementen (Steuerung & Organisation) sowie die (Nicht-)Einführung von Leistungslohnsystemen begründen (vgl. Tabelle 23).

6. Zusammenfassung

Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen haben interne Managementreformen in den letzten zehn Jahren erheblich vorangetrieben, vor allem im Bereich der strategischen Planung (Leitbild, Legislaturplanung), aber auch bei der Einführung von Controllingssystemen. Diese Instrumente zählen inzwischen vielerorts zum Standardrepertoire einer lokalen Gemeinde- und Verwaltungsführung, vor allem in den Städten, in denen diesbezüglich eine Konvergenz feststellbar ist. Auch das Onlinedienstleistungsangebot findet heute in den meisten Gemeinden, hauptsächlich in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz, Anwendung, während es sich in der Westschweiz bisher nicht durchgesetzt hat. Welche Gründe hierfür ursächlich sind, zum Beispiel fehlende Ressourcen in den oftmals kleinen Verwaltungen der Romandie, lässt sich anhand der Resultate dieser Studie nicht abschließend beurteilen.

192 Da sehr vielfältige Kombinationen verschiedener Erklärungsfaktoren aus der Umwelt-, der Struktur- und Situations- sowie der Akteursdimension denkbar sind, welche die Einführung und Nutzung von Reformen fördern oder behindern können, wurden zusätzliche Interaktionen statistisch getestet, wie z. B. der moderierende Effekt der Gemeindeautonomie auf den Einfluss von Akteuren (FDP-Anteil in der Exekutive) oder die Verbindung von Gemeindeautonomie, Leistungsgrenzen und Akteure. All diese Effekte hatten jedoch in keinem der vier Modelle in Tabelle 24 einen signifikanten Einfluss.

Im Vergleich zu früheren Befunden zeigen die Erkenntnisse dieser Studie neue Reformtendenzen. Das Controlling hat in den Verwaltungen stark an Bedeutung gewonnen – dies wohl auch, weil heute vielerorts mit (strategischen) Zielen sowie einer kurz-, mittel- und langfristigen Planung gearbeitet wird. Deren Einhaltung gilt es regelmäßig zu verfolgen. Eine weitere Besonderheit der Resultate ergibt sich aus der großen Zunahme an Gemeinden, die neu mit Globalbudgets arbeiten, vor allem in der Westschweiz und im Tessin. Dies könnte darauf hinweisen, dass NPM, was die Verwaltungssteuerung anbelangt, nach wie vor auf der Reformagenda steht, wie dies auch in anderen Beiträgen festgestellt wurde (Proeller 2014: 42). Allerdings bleibt die Nutzung weiterer WoV-Kernelemente wie im Falle von Produktdefinitionen praktisch unverändert oder nimmt, wie im Falle der Leistungsaufträge, (erheblich) ab. Diese widersprüchlichen Entwicklungen sind nicht einfach zu interpretieren. Fest steht jedoch, dass nach wie vor wenige, vor allem große Gemeinden und Städte umfassend nach dem leistungs- und ergebnisorientierten Ansatz arbeiten. Gerade für große Stadt- und Gemeindeverwaltungen sind NPM-Instrumente interessant, denn sie müssen nicht nur ein umfangreiches Leistungsangebot bewältigen, sondern sie sehen sich auch mit einer komplexen Betriebssteuerung konfrontiert. Aber auch die starke Zunahme an Planungs- und Controllingssystemen in mittleren und kleinen Gemeinden weist darauf hin, dass in der Post-NPM-Phase NPM-orientierte Instrumente nach wie vor vielerorts implementiert werden.

Das Bedürfnis größerer Vollzugsapparate, mehr Bürgernähe zu schaffen und die Verwaltungsstätigkeit generell zu optimieren, ist deshalb ausgeprägter als in überschaubaren Verwaltungsstrukturen kleinerer Gemeinden (Kübler & Ladner 2003). Diese sind jedoch nicht per se konservativer oder reformskeptischer. Vielmehr sehen sich kleine Verwaltungen mit inhärenten Reformgrenzen konfrontiert. Aufgrund ihrer beschränkten Größe respektive Ressourcenausstattung sind umfassende Reformvorhaben wenig sinnvoll und kaum realisierbar.

Die Post-NPM-Reformphase in den Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen ist folglich geprägt von der selektiven Übernahme von Managementansätzen aus der Privatwirtschaft. Dieser Trend hat sich seit dem Jahr 2009 nochmals verstärkt. Dennoch bleiben die Strukturen der traditionellen Bürokratie, insbesondere die inputgetriebene Ressourcenbewirtschaftung, nach wie vor in den meisten Verwaltungen bestehen. Wie in zahlreichen kontinentaleuropäischen Ländern auch weisen die Schweizer Lokalverwaltungen in ihrer Reformentwicklung Grundzüge einer neo-weberianischen Bürokratie auf, in der die Vorteile des NPM-Ansatzes und der Bürokratie nach Max Weber vereint werden.

Betrachtet man allerdings das konkrete Reformverhalten, sind unterschiedliche Tendenzen feststellbar. So können die Befunde dieser Arbeit erstmalig aufzeigen, dass Leistungslohnsysteme – und teilweise auch Leistungsaufträge – inzwischen an Popularität eingebüßt haben. Diese Reformen wurden mancherorts rückgängig gemacht, was auf eine Re-Weberianisierung in der Personalpolitik hinweisen könnte. Es scheint, dass diese Instrumente nicht überall mit der lokalen Verwaltungskultur kompatibel sind. Zudem haben sie offenbar die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können. Im Weiteren gibt es Anzeichen einer Entwicklung in Richtung einer Digital-Era Governance durch die starke Zunahme an kundenorientierten E-Government-Lösungen. Von einer umfassenden digitalen Transformation, wie es dieses normative Modell vorsieht, sind die Stadt- und Gemeindeverwaltungen angesichts der bisher inkrementellen Veränderungsprozesse allerdings noch weit entfernt. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Schweizer Gemeinden kaum von der kommunalen Ebene anderer westlicher Länder, in denen tiefgreifende Cyber-Lösungen ebenfalls noch in weiter Ferne liegen (Norris & Reddick 2013: 166).

Die ausgedehnten Planungsaktivitäten der Gemeinden und ihrer Verwaltungen können Ausdruck eines *Whole-of-Government*-Reformansatzes sein, indem durch gemeinde- bzw. verwaltungsweite Vorgaben und Zielsetzungen – sowohl innerhalb der Verwaltung (vertikal) als auch im Rahmen der horizontalen Aufgabenorganisation der Gemeinde – die Einheiten, Bereiche und Abteilungen näher zusammenrücken sollen. Dadurch sollen ein allzu eigenständiges und inkohärentes Handeln einzelner Sach- und Dienstbereiche sowie ein ausgeprägtes Silodenken durch eine gemeinsame Ausrichtung auf die wesentlichen übergeordneten Zielsetzungen der Gemeinde überwunden werden.

In Bezug auf die Einflussfaktoren weisen die Resultate Parallelen zu bestehenden nationalen und internationalen Untersuchungen auf. Vor allem strukturelle (Gemeindegröße) und kulturelle (Sprachregion) Determinanten sind ausschlaggebend dafür, ob Gemeindeverwaltungen Managementansätze aus der Privatwirtschaft übernehmen oder in den traditionellen Strukturen verhaftet bleiben. Der soziologische Institutionalismus verfügt somit über eine hohe Erklärungskraft, was die Einführung von internen Managementreformen anbelangt. Je nach Reform sind jedoch auch andere Faktoren relevant, wie das Verhalten des Kantons, der Problemdruck oder die Parteikonstellation in den Gemeindeexekutiven. Erstmals zeigt diese Arbeit empirisch auf, dass es Interdependenzen zwischen verschiedenen Einflussfaktoren gibt, die Managementreformen begünstigen oder hemmen können. In lokalen Verwaltungen, deren politische Führung sich vorwiegend aus wirtschaftsliberalen Mitgliedern zusammensetzt und die unter

einem hohen Problemdruck stehen, sind Leistungslohnsysteme vermehrt anzutreffen. Diese Befunde zeigen, dass auch der akteurszentrierte Ansatz das unterschiedliche Reformverhalten zumindest teilweise begründen kann.

Die Analysen in Teil III sind mit gewissen Einschränkungen verbunden, die in der Betrachtung der Resultate berücksichtigt werden sollten. Die vorgelegten Ergebnisse können relativ wenig Auskunft über die Verbreitung der Reformen innerhalb der Verwaltung geben. Es ist daher möglich, dass zum Beispiel wirkungsorientierte Instrumente wie Globalbudgets oder Leistungsvereinbarungen nicht flächendeckend eingeführt wurden, sondern möglicherweise nur in Teilbereichen (Sachgebiete oder Querschnittsämter) der Verwaltung zur Anwendung kommen, während andere Abteilungen nach wie vor in den traditionellen Strukturen arbeiten. Die Tatsache, dass in Gemeinden bestimmte Reformen oder Instrumente nicht eingeführt wurden, bedeutet nicht automatisch, dass nicht dennoch so gearbeitet wird, wie es die in dieser Arbeit untersuchten Instrumente implizieren: In Gemeinden, in denen es kein Leitbild und kein Legislaturprogramm gibt, können trotzdem längerfristige Überlegungen angestellt sowie Zielsetzungen und Aufgaben festgelegt und geplant werden. Demgegenüber ist allein die Tatsache, dass eine Verwaltung eine bestimmte Reform implementiert hat, noch kein Beleg dafür, dass die Anwendung und Nutzung des entsprechenden Instruments nach den theoretischen Vorgaben erfolgt.

IV. Auswirkungen von Managementreformen

1. Ausgangslage und Fragestellung

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Forschungsstand

1.1.1. International

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2. Schweiz

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

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

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

Den konkreten Auswirkungen von Managementreformen haben sich vereinzelte Auftragsstudien gewidmet, wie die Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform „Neue Stadtverwaltung Bern“ (NSB). Die Gesamtbeurteilung der implementierten Managementreformen (u. a. Legislaturrichtlinien, Produktdefinitionen, Globalbudget, IAFP oder Personalmaßnahmen) zeichnet wiederum ein ambivalentes Bild. Die strategische Führung konnte verbessert und mehr Handlungsspielraum für die Verwaltung geschaffen werden (Ladner et al. 2007: 29). Diese Ergebnisse wurden allerdings dadurch relativiert, dass die eingeführten Ziel- und Wirtschaftlichkeitsmessungen einen erheblichen Zusatzaufwand verursachten (Ladner et al. 2007: 193ff.). Die Evaluationsbefunde des Reformprogramms PRI-MA¹⁹⁷ der Stadt Riehen variieren stark von Amt zu Amt (Steiner et al. 2006: 60). Eingeführte Instrumente wie Produktdefinitionen oder Leistungsvereinbarungen fanden zum Beispiel im Bereich Bildung und Soziales mehr Anklang als in Querschnittsämtern wie Finanzen und Administration. Die Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen verursachte wiederum einen hohen Zusatzaufwand (Steiner et al. 2006: 146ff.).¹⁹⁸

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

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

197 PIRMA = Public Riehen Management.

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

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

1.2. Evaluation von Managementreformen: Vorgehen und Herausforderungen

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

1.2.1. Objektive vs. subjektive Daten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2. Grenzen von Querschnittsanalysen

1.2.2.1. Statische vs. dynamische Perspektive

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

1.2.2.2. Zeitpunkt der Reformimplementation

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

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

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

2. Wirkungsdimensionen von Managementreformen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Leistungsdimension

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Systemdimension

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

2.3. Demokratiedimension

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

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

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

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

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

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

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

3. Auswirkungen von Managementreformen: Quantitative Analyse

3.1. Theoretische Grundlagen: Managementreformen und ihre Auswirkungen

3.1.1. Strategische Planung

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

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

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

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

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

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

3.1.2. Verwaltungssteuerung und Organisation (NPM-Kernelemente)

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

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

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

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

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

3.1.3. Kundenorientierung

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

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

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

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

3.1.4. HR-Management

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

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

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

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

3.1.5. Einfluss von Managementreformen auf die Demokratiedimension

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

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

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

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

3.1.5.1. Situation in der Schweiz

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

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

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

3.1.5.2. Theoretische Herleitung

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

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

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

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

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

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

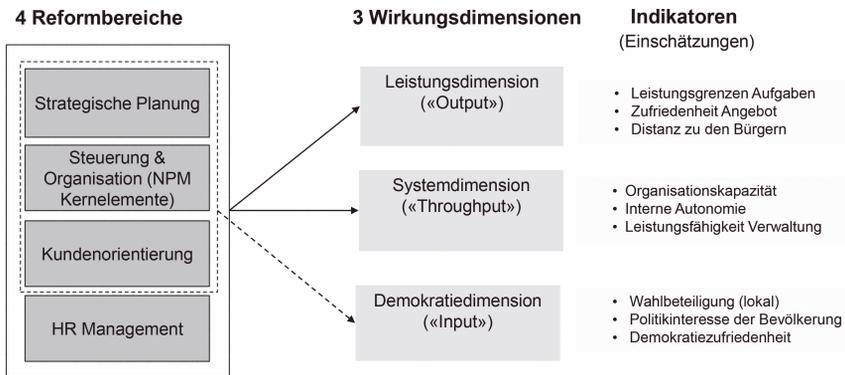
H_{5b}: Die Auswirkungen von Reformen im Bereich Steuerung & Organisation, Kundenorientierung oder strategische Planung auf die Demokratiedimension werden positiv wahrgenommen.

3.1.6. Die Hypothesen und Wirkungsdimensionen in der Übersicht

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

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2. Operationalisierung

3.2.1. Abhängige Variablen: Wirkungsdimensionen

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

3.2.1.1. Indikatoren der Leistungsdimension

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

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

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

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

3.2.1.2. Indikatoren der Systemdimension

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

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

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

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

3.2.1.3. Indikatoren der Demokratiedimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2. Unabhängige Variablen: Managementreformen

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

3.2.2.1. Gemeindegröße

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

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

3.2.2.2. Sprachregion (Deutschschweiz)

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

3.2.2.3. Ressourcen der Verwaltung

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

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

3.2.3. Modell Demokratiedimension

3.2.3.1. Gemeindegröße

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

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

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

3.2.3.2. Sprachregion

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

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

3.3. Resultate der quantitativen Datenanalysen

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

3.3.1. Leistungsdimension

In der Leistungsdimension wird der statistische Einfluss von eingeführten Managementreformen auf die wahrgenommenen Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung sowie auf die Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot und die Einschätzung der Bürgernähe der Verwaltung überprüft. Die Ergebnisse der multivariaten Analysen in Tabelle 24 zeigen, dass von den betrachteten Managementreformen verschiedentlich ein positiver Effekt auf die abhängigen Variablen ausgeht. Die *strategische Planung* beeinflusst in zwei der drei gerechneten Modelle den Verwaltungsoutput signifikant. Mit der Ausdehnung der strategischen Planungsaktivitäten nimmt die Problemwahrnehmung im Bereich der Aufgabenerfüllung (Effizienzindikator) tendenziell ab. Der ermittelte Koeffizient von $-.067$ (vgl. Modell 1) weist darauf hin, dass dieser Effekt eher gering ist, und das auf einem moderaten Signifikanzniveau von 5 Prozent ($p < .05$) angesichts der hohen Fallzahl von $N = 1\,727$.

Positiv tangiert die strategische Planung auch den Effektivitätsindikator (Modell 2, Tabelle 24). Mit zunehmender Nutzung von Planungsinstrumenten in den Gemeinden steigt auch die Zufriedenheit der Gemeindevertreter mit dem Leistungsangebot. Allerdings ist dieser Wirkungszusammenhang wiederum sehr marginal mit einem β -Wert von $.060$ auf einem Signifikanzlevel von 5 Prozent ($p < .05$). Diese bisherigen Resultate legen nahe, dass

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

das vorausschauende Handeln und Planen sowie die mittel- bis langfristigen Zielsetzungen dazu führen, dass die Prioritäten in der Ressourcenverwendung richtig gesetzt werden. Die Aufgaben können dadurch reibungsloser erfüllt und die Leistungen auf die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung ausgerichtet werden. Indes trägt die strategische Planung nicht dazu bei, die Distanz zum Bürger zu reduzieren, wie die Resultate im Modell 3 (vgl. Tabelle 24) zeigen. Der ermittelte β -Koeffizient von $-.023$ hat keine statistische Bedeutung respektive weist bezogen auf das Datensample einen negativen Wert aus.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2. Systemdimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.3. Demokratiedimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Zusammenfassung und Diskussion der Resultate

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

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

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

dimensionen besser abgeschnitten haben als diejenigen ohne diese Dokumente.

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

Entgegen den theoretischen Annahmen der Hypothese H₂ lassen sich in den Resultaten dieser Studie keine Anzeichen finden, wonach der Reformbereich Steuerung & Organisation die Leistungs- und Systemdimension positiv beeinflusst. In Bezug auf die Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung kann sogar ein nachteiliger Effekt identifiziert werden: Sie werden durch die Arbeit mit den NPM-Kerninstrumenten eher erhöht als reduziert. Insbesondere Instrumente wie Produktdefinition oder Leistungsaufträge sind für eine Verwaltung arbeitsintensiv. Ziele und Indikatoren müssen definiert, Messverfahren operationalisiert werden. Zudem gilt es Leistungsvereinbarungen zu erstellen, die diese Elemente schriftlich regeln. Sind die Produkte und Leistungen einmal etabliert, werden in regelmäßigen Abständen die Ziele gemessen und überwacht, was für die Verwaltung einen Mehraufwand bedeutet. Dies könnte möglicherweise zu diesem negativen Effekt beigetragen haben.

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

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

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

Managementreformen im Bereich der Kundenorientierung wirken sich teilweise positiv auf die Leistungsdimension aus, wie es in der Hypothese H₃ postuliert wird. Allerdings kann – entgegen den Annahmen in H₃ – kein Einfluss auf die Systemdimension der Verwaltung festgestellt werden. In Gemeinden, in denen Bevölkerungsumfragen durchgeführt werden und öffentliche Dienstleistungen online verfügbar sind, behagt aus Sicht der Gemeindevertreter auch das Leistungsangebot. Hingegen vermag eine verstärkte Kundenausrichtung es nicht, die Leistungsgrenzen der Verwaltung zu reduzieren und die Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern zu verringern. Auch die Indikatoren der Systemdimension bleiben von dieser Reform unberührt, wie die Ergebnisse dieser Studie zeigen. Es gibt folglich kaum empirische Anhaltspunkte, welche die Annahmen der Hypothese H₃ stützen.

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

Im Bereich des HR-Managements lässt sich ebenfalls kaum empirische Evidenz identifizieren, die einen positiven Einfluss der leistungsorientierten Lohnsysteme auf die Leistungs- und Systemdimension der Verwaltung feststellen, wie es in Hypothese H₄ postuliert wurde. Wie bei der Kundenorientierung auch wirken sich diese Systeme einzig auf die Zufriedenheit

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

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

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

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

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

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

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

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

Abbildung 21: Übersicht und Zusammenfassung der Resultate der quantitativen Analysen

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

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

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

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

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

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

vorgaben im operativen Verwaltungsbetrieb sichergestellt werden muss, weil sonst die Gefahr besteht, dass sich die Wirkung des Instruments nicht entfaltet und es bloß einer Symbolmaßnahme gleichkommt (Poister & Streib 2005: 46; Mintzberg 1994: 288). In den Modellen (Tabellen 23–24) wurde deshalb der Interaktionsterm *Strategische Planung x NPM-Elemente (Steuerung & Organisation)* ebenfalls einbezogen und berechnet. Aufgrund einer hohen Kollinearität dieses Terms mit den Ursprungsvariablen (0.657, N = 1 868), die auch durch Maßnahmen wie Zentrierung der Variablenwerte nicht reduziert werden konnten, wiesen die Regressionswerte erhebliche Verzerrungen auf. Aus diesem Grund wurde auf die Integration des Interaktionsterms in den Analysen verzichtet.

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

4. Auswirkungen von Managementreformen: Forschungsinterviews

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

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

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

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

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

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

4.1. Forschungsinterviews: Stichprobe und Analyseansatz

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

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

4.1.1. Vorgehen bei der Stichprobenauswahl

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

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

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

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

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

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

4.1.2. Durchgeführte Interviews (Stichprobe)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3. Analyseverfahren und Interpretation der Interviewdaten

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Resultate der qualitativen Datenanalyse

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

4.2.1. Die wesentlichen Auswirkungen von Managementreformen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2.1. Leistungsdimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ausgestellt, was den Druck auf die Verwaltung und ihre Mitarbeiter erhöht. Allein deswegen sind die Mitarbeitenden bereits dienstleistungsorientierter.

(Schreiber 9:) Der Druck, effizient und effektiv arbeiten zu müssen, ist relativ hoch, da wir in einem Glashaus sitzen und uns deshalb immer wieder rechtfertigen müssen. Die Frage, was wirklich wichtig ist, stellt sich heute viel mehr. Das führt auch dazu, dass wir als Staat relativ schlank bleiben.

4.2.2.2. Systemdimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2.3. Demokratiedimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Bilanz der Arbeit mit Managementreformen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Aktuelle und zukünftige Reformbereiche der Verwaltungen

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

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

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

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

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

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

4.4. Die Grenzen von Interviewdaten

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

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

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

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

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

4.5. Interpretation der Resultate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Diskussion der quantitativen und qualitativen Ergebnisse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick

1. Schlussfolgerungen

1.1. Empirische Hauptresultate

Im Folgenden werden die Forschungsfragen der drei Untersuchungsschwerpunkte dieser Arbeit anhand der Hauptresultate der empirischen Analysen beantwortet.

1.1.1. Stadt- und Gemeindeverwaltungen als heterogene und leistungsfähige Organisationen

Den analytischen Ausgangspunkt dieser Arbeit bilden die Stadt- und Gemeindeverwaltungen als Schlüsselinstitutionen im lokalen politisch-administrativen System der Schweiz. Zum einen liegen kaum systematische Erkenntnisse zur Ausgestaltung dieser Institutionen vor. Zum anderen gilt es, ein vertieftes Verständnis über die Funktionsweise von lokalen Verwaltungen zu erlangen, um den unmittelbaren Kontext, in dem interne Managementreformen hauptsächlich durchgeführt werden, zu erfassen. Dazu wurde folgenden zwei Forschungsfragen nachgegangen:

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

Die Resultate des nationalen Vergleichs der Stadt- und Gemeindeverwaltungen anhand der Personalsituation, der Führungs- und Organisationsstrukturen sowie der Aufgabenprofile ergeben ein Abbild der heterogenen Gemeindeflandschaft der Schweiz. Zunächst fällt auf, dass die lokalen Kernverwaltungen allgemein sehr klein sind. Die durchschnittliche Größe der über 2 200 kommunalen Administrationen entspricht einem Kleinbetrieb mit 9,0 Mitarbeitenden (in Vollzeitäquivalenten, Mediendurchschnitt). Betrachtet man allerdings das arithmetische Mittel, ergeben sich 43,6 Angestellte pro Verwaltung. Analog der Gemeindestruktur setzt sich das Verwaltungssystem aus vielen kleinen und wenigen sehr großen Einheiten zusammen, wie im Falle der Stadtverwaltungen von Zürich, Bern oder Genf, was diesen Unterschied der Mittelwerte erklärt. Insgesamt weisen die Resultate eine

sehr hohe Korrelation zwischen der Bevölkerungsgröße einer Gemeinde und deren Angestelltenzahl in der Verwaltung (in Vollzeitäquivalenten) auf. In der Westschweiz zählen die kommunalen Verwaltungen mit 4,9 Mitarbeitenden im Mediandurchschnitt deutlich weniger Beschäftigte als in der Deutschschweiz mit 10,4 und im Tessin mit 12,6 Angestellten.

Diese Differenz ergibt sich hauptsächlich aus der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. In der Westschweiz übernimmt die Kantonebene mehr Aufgaben im Vergleich zur Gemeindeebene, während dieses Verhältnis in den beiden anderen Sprachregionen eher umgekehrt ist. In der französischen Schweiz erstellt eine Gemeinde rund 12 von insgesamt 31 abgefragten öffentlichen Aufgaben eigenständig. In der Deutschschweiz mit 17 und im Tessin mit 15 Aufgaben ist das Leistungsspektrum der lokalen Verwaltungen erheblich größer. Im Durchschnitt erbringt eine Schweizer Gemeinde rund 16 verschiedene öffentliche Aufgaben selbstständig, wobei die großen Stadtverwaltungen die höchsten Werte mit 25 von 31 abgefragten Leistungsbereichen aufweisen. Die Aufgabenbandbreiten variieren somit stark. Zum Tätigkeitsgebiet kommunaler Kernverwaltungen zählen vielerorts die Einwohnerdienste, das Finanzwesen, der Bereich Bau und Infrastruktur, das Schulwesen sowie die Bereiche Kultur und Sport. Besonders auffallend ist, dass auch Kleinstgemeinden mit ein bis zwei Verwaltungsangestellten im Mittel rund 10 unterschiedliche Aufgabenbereiche selbstständig wahrnehmen.

Als analytisch wertvoll hat sich der systematische Vergleich der lokalen Verwaltungsdichte erwiesen (Anzahl der Verwaltungsangestellten in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnende). Dieser Dichtewert entspricht einer theoretischen Vergleichszahl und kann als Indikator des Staatsausbaus auf einer bestimmten Staatsebene betrachtet werden. In Kleinstgemeinden liegt er relativ hoch mit durchschnittlich 8,1 Angestellten auf 1 000 Einwohnende. Es braucht offensichtlich eine nicht unerhebliche personelle Mindestausstattung, um eine öffentliche Verwaltung auf der kommunalen Ebene zu betreiben. Mit zunehmender Größe sinkt dieser Wert von 8,1 auf 6,3 ab und steigt ab 5 000 Einwohnern wieder stark an. In Städten ab 50 000 Einwohnenden erreicht er einen Wert von 21,9. Ein solcher u-förmiger Verlauf der Verwaltungsdichte – und somit des Staatsausbaus in den Gemeinden – wurde bereits in früheren Studien identifiziert (Geser et al. 1996). In den letzten Jahren sahen sich zahlreiche Lokalverwaltungen – allen voran die Stadtverwaltungen – veranlasst, ihren Personalbestand zu erhöhen, was unter anderem auf das starke Bevölkerungswachstum in der Schweiz seit dem Jahr 2007 zurückzuführen ist. Allerdings sind die Verwaltungsgrößen im Verhältnis zur Bevölkerung nicht gewachsen, sondern haben sich alles in allem sogar leicht reduziert. Betrug der durchschnittliche Dichtewert in

den Gemeinden im Jahr 2011 noch 11,5, kommt er im Jahr 2017 bei 11,2 zu liegen. Dies könnte unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass die Verwaltungsstrukturen dem starken Einwohnerwachstum noch nicht angepasst worden sind. Möglich ist aber auch, dass inzwischen verschiedene Aufgaben von übergeordneten Staatsebenen übernommen wurden. Nicht auszuschließen ist jedoch auch, dass die Verwaltungen heute insgesamt effizienter und effektiver arbeiten.

Als dritte Analysedimension, neben der Verwaltungsgröße und den Aufgabenprofilen, wurden die Konfiguration und Verbreitung von Führungs- und Organisationsstrukturen untersucht. Die empirischen Befunde legen nahe, dass das CEO- respektive Geschäftsführermodell mit dem Gemeinbeschreiber als operativem Verwaltungsleiter über alle Sprachregionen hinweg dominiert. Relativ häufig anzutreffen ist weiter eine Mischform zwischen CEO-Modell und Delegiertenmodell. In wenigen Fällen wird die Leitungsorganisation nach dem Geschäftsleitungsmodell oder dem operativen Modell ausgerichtet. Ersteres ist hauptsächlich in großen Gemeinden und Städten mit professionalisierten und ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen vorzufinden. Die Durchdringung des operativen Modells hingegen lässt sich vor allem in sehr kleinen Gemeinden beobachten, wobei die erhobenen Daten dazu nicht ganz eindeutig sind.

Wenngleich die Ausgestaltung der Lokalverwaltungen größere Unterschiede zeigen, ergibt sich in der Beurteilung der Verwaltungsperformanz eine relativ große Übereinstimmung, und dies unabhängig davon, welcher Sprachregion die befragten Verwaltungskader angehören oder ob sie in einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung arbeiten. Insgesamt werden die Verwaltungen – alles in allem gesehen – als überaus leistungsfähig eingeschätzt. Die Ressourcensituation wird im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Finanzen, Personal und Expertise als ausreichend beurteilt. Von den Städten werden fehlendes Personal und knappe finanzielle Mittel etwas stärker wahrgenommen, während kleinere Gemeinden eher fachliche Herausforderungen zu bewältigen haben. Die internen Strukturen und Abläufe der Verwaltungen funktionieren nach Ansicht der Stadt- und Gemeinbeschreiber vielerorts ohne größere Probleme. Darüber hinaus werden Entscheidungen in der Regel sehr zeitnah getroffen und es fehlt nicht an operativen Freiheiten. Die Resultate dieser Studie deuten darauf hin, dass das vorherrschende Führungsmodell hierbei keinen Einfluss auf diese Beurteilungen hat, wie es ähnlich gelagerte Studien ebenfalls festgestellt haben (Freitag et al. 2019; Dlabac et al. 2014).

Die Ergebnisse legen somit nahe, dass die Verwaltungen trotz ihrer sehr unterschiedlichen Konfigurationen vielerorts auf der Höhe ihrer Anforderungen sind. Inwiefern dies mit der Einführung von Managementreformen

in Verbindung gebracht werden kann, wird in den nächsten Kapiteln erörtert. Allerdings zeigen die Analysen in einer Hinsicht auch eine kritische Entwicklung: Die absehbaren Leistungsgrenzen in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben haben nach einer Periode des kontinuierlichen Rückgangs in den Städten und Gemeinden in den letzten Jahren wieder zugenommen.

1.1.2. Die Erfolgsgeschichte von Managementreformen setzt sich fort

Studien zu Managementreformen in kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien zeigen, dass sich mit dem Aufkommen von NPM zahlreiche Gemeinden entlang unternehmerischer Lösungskonzepte reformiert haben. NPM hingegen wurde bisher kaum vollständig, sondern höchstens in Teilen implementiert. In der Literatur besteht deshalb eine gewisse Einigkeit darüber, dass der Schwung und die Dynamik von NPM abgeflacht ist und sich Verwaltungsreformen inzwischen in einer Post-NPM-Reformphase befinden. Bisherige Befunde auf kommunaler Ebene in der Schweiz deuten auf ein ähnliches Reformverhalten wie in den erwähnten Nachbarländern hin. Allerdings gibt es relativ wenige Erkenntnisse darüber, wie sich die lokalen Managementreformen seit Anfang der 2000er-Jahre entwickelt haben und von welchen Einflüssen ihre Einführung heute abhängig ist. Eine nationale Erhebung der Gemeindereformen fand in der Schweiz letztmals im Jahr 2009 systematisch statt. Angesichts dieses Forschungsstandes ergaben sich folgenden Fragestellungen für diese Studie:

- Welche Managementreformen sind heute in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen eingeführt?
- Welche Muster von Reformaktivitäten lassen sich erkennen?
- Welche Faktoren erklären die Einführung von Managementreformen?

Die Befunde dieser Studie können aufzeigen, dass die Stadt- und Gemeindeverwaltungen das Ausmaß und die Intensität von Binnenreformen durch die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementansätze in den letzten rund zehn Jahren nochmals erheblich vorangetrieben haben. Um den stetig steigenden Anforderungen gerecht zu werden, wird vielerorts auf strategische Planung und Controllingsysteme gesetzt, wobei Letztere in 57,2 Prozent der Gemeinden anzutreffen sind. Die Legislaturplanung wird inzwischen in 69,5 Prozent und das Gemeindeleitbild in 59,0 Prozent der Gemeinden genutzt. Verschiedene Entwicklungen in Bezug auf politische Trends, gesellschaftliche Bedürfnisse, die Zusammenarbeit mit den übergeordneten Staatsebenen oder die finanzielle Lage sollen durch Planungsaktivitäten frühzeitig antizipiert und die Ressourcen den Veränderungen rechtzeitig angepasst werden. Auch wird beabsichtigt, die Stadt oder die Gemeinde

und deren Verwaltungseinheiten sowohl innerhalb der Verwaltungsstrukturen (vertikal) als auch im Rahmen der horizontalen Aufgabenorganisation auf gemeinsame Zielsetzungen und Vorgaben auszurichten. Ebenfalls zum Standard zählt vielerorts das Angebot, öffentliche Leistungen online zu beziehen, und zwar in 69,3 Prozent der Gemeinden. In größeren Gemeinden mit über 20 000 Einwohnenden kann in Bezug auf die genannten Reformen eine gewisse Konvergenz festgestellt werden.

Die Werte des elektronischen Dienstleistungsangebots könnten noch um einiges höher liegen, würden sich auch die Westschweizer Gemeinden vermehrt darauf ausrichten. Weshalb dies bisher nicht der Fall ist, lässt sich aus den vorliegenden Daten dieser Arbeit nur schwer ableiten. Womöglich lohnt es sich für die oftmals sehr kleinen Gemeinden und deren Verwaltungen in der französischsprachigen Schweiz nicht, für ihre Bevölkerung ein eigenes Onlinedienstleistungsangebot zu etablieren.

Die Kernelemente der WoV (NPM) sind vorwiegend in Verwaltungen großer Gemeinden umfassend eingeführt. Sie werden nach wie vor aufgegriffen, vor allem das Globalbudget in der Westschweiz und teilweise auch im Tessin. In beiden Sprachregionen – schenkt man den Daten Glauben – sind diese Kerninstrumente, zu denen auch Produktdefinitionen und Leistungsaufträge zählen, mittlerweile stärker verbreitet als in der Deutschschweiz. Dieser Befund sollte allerdings mit Vorbehalt behandelt werden. Gegenüber dem NPM herrscht in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz traditionell eine gewisse Zurückhaltung. Zudem ist anzunehmen, dass sich gerade Gemeinden in der Westschweiz aufgrund ihrer zumeist überschaubaren Verwaltungsgrößen weniger veranlasst oder gar in der Lage sehen, solche umfangreichen Reformen einzuführen. Generell sind in der Deutschschweiz häufiger Reformen im Bereich der Kundenorientierung, des HR-Managements sowie der strategischen Planung zu beobachten. Letztere ist allerdings in der französischen Schweiz ähnlich stark verbreitet wie in der Deutschschweiz.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein tiefgreifender und flächendeckender Wandel der kommunalen Verwaltungen in der Schweiz von einer input- zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung nach dem Vorbild der WoV auch zwei Dekaden nach dem Aufkommen von NPM kaum oder nur in vereinzelten Fällen stattgefunden hat. Gerade für die vielen kleineren Verwaltungen scheinen solche umfassenden Managementansätze nach wie vor keine Reformoption zu sein, nicht zuletzt auch wegen der hohen Transaktionskosten, die mit der Einführung und Nutzung dieser Kerninstrumente verbunden sind.

Bisherige Gemeindestudien in der Schweiz zeigen über die letzten Jahre eine kontinuierliche Zunahme der Verbreitung von lokalen Managementre-

formen (vgl. Ladner 2016). Diese Arbeit kann hingegen erstmalig aufzeigen, dass trotz dieses Reformtrends bestimmte Managementinstrumente inzwischen an Popularität eingebüßt haben. Dies gilt ganz besonders für die leistungsabhängigen Lohnsysteme. Offensichtlich konnten sie mancherorts die Reformziele nicht erfüllen, weshalb von dieser Vergütungspolitik teils wieder Abstand genommen wurde. Aktuell arbeiten rund 30,1 Prozent der Gemeinden mit einem Leistungslohnsystem.

Alles in allem weisen die Befunde dieser Studie darauf hin, dass sich zwischen 2009 und 2017 nochmals ein erheblicher Reformschub in Richtung einer nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführten Stadt- und Gemeindeverwaltung zugetragen hat. NPM-orientierte Maßnahmen haben keineswegs an Relevanz eingebüßt, wie in öffentlichen Post-NPM-Diskursen immer wieder postuliert wird. Dies zeigt sich bei der anhaltenden Verbreitung von Planungs- und Controllingsystemen. Folglich laufen in den Gemeinden neben neueren Ansätzen wie E-Government-Lösungen die NPM-Reformen „stillschweigend“ weiter.

Heute lässt sich in der Schweiz kaum noch eine Stadt oder Gemeinde finden, die vollständig auf Managementansätze verzichtet. Ein Paradigmenwechsel weg von der traditionellen Bürokratie hin zu einem *managerial state* hat, wie in zahlreichen anderen Ländern auch, bislang aber nicht stattgefunden. Der Reformpfad in der Schweiz ist damit alles andere als ein Sonderfall, sondern reiht sich in die Entwicklung anderer westlicher Staaten ein (vgl. z. B. Johnsen 2016; Schwab et al. 2019; Weiss 2015). Die Konturen des klassischen Verwaltungssystems sind deshalb nach wie vor erkennbar, zum Beispiel in Form der Inputsteuerung der Gemeindebudgets. Der holistische Reformansatz von NPM wurde deshalb höchstens in manchen größeren Verwaltungen vollständig, sonst aber nur teilweise implementiert. Eine gewisse Divergenz in der Einführung von Managementreformen lässt sich zudem nicht nur entlang der Gemeindegröße, sondern auch zwischen den verschiedenen Sprachregionen beobachten.

Das Reformverhalten der Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz wird maßgeblich von Kontextfaktoren aus der Umwelt sowie der Struktur- und Situationsdimension bestimmt. Zum einen handelt es sich um die Einwohnergröße als wesentliches Strukturmerkmal einer Gemeinde. Je mehr Menschen in einer Kommune leben, desto eher verwendet eine Verwaltung privatwirtschaftliche Managementansätze. Die Führung und Steuerung von Großverwaltungen ist anspruchsvoll, weshalb im Vergleich zu kleinen, überschaubaren Verwaltungen ein erhöhter Bedarf an geeigneten Führungsinstrumenten zur Bewältigung dieser Komplexität besteht. Zudem sehen sich Verwaltungen von Städten aufgrund der heterogenen Zusammensetzung ihrer Stadtbevölkerung mit mehrschichtigen Anforderun-

gen konfrontiert. Dies stellt hohe Ansprüche an die Leistungserbringung. Etwas einfacher haben es hier die Verwaltungen in ländlichen Gemeinden mit eher homogeneren Bevölkerungsstrukturen. Die Gemeindegröße steht jedoch auch für die Ressourcenverfügbarkeit, welche die Einführung solcher Managementreformen begünstigen oder bremsen können. In bevölkerungsreichen Gemeinden mit ausdifferenzierten Verwaltungsorganisationen stehen in der Regel ausreichend finanzielle, fachliche und personelle Mittel zur Verfügung, um solche Reformen umzusetzen, während in den kleinen Gemeinden für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur eine Handvoll Verwaltungsmitarbeitende zur Verfügung steht.

Andererseits entscheidet der kulturelle Kontext in Form der sprachlichen Zugehörigkeit der Gemeinde darüber, inwiefern die Verwaltungspolitik eher einem traditionellen oder mehr einem managementorientierten Reformleitbild folgt. Deutschschweizer Gemeinden zeigen sich aufgeschlossener gegenüber Unternehmensreformen in öffentlichen Verwaltungen als die Gemeinden in den anderen Sprachgebieten. Dies kann auf das unterschiedliche Staatsverständnis entlang der sprachkulturellen Grenzen zurückgeführt werden. Allerdings gilt dieser Befund nicht für die Kerninstrumente der WoV. Diese sind gemäß den empirischen Analysen häufiger in den lateinischen Gemeinden vorzufinden. Wie bereits oben erwähnt, sollte dieses Resultat jedoch mit großer Vorsicht interpretiert werden. Inwiefern die stark von Deutschschweizer NPM-Promotoren geprägten Managementkonzepte inzwischen tatsächlich über die Sprachgrenzen hinweg gewandert und in den anderen Sprachregionen sogar stärker verankert sind als in ihrem Ursprungsgebiet, darf bezweifelt werden. Die strukturellen und kulturellen Faktoren werden wie oben erwähnt in verschiedenen nationalen und internationalen Studien ebenfalls als relevante Erklärungsfaktoren von Managementreformen identifiziert (z. B. Ladner 2016; Steiner et al. 2014; Kuhlmann 2010a; Bogumil et al. 2007), was die Erkenntnisse dieser Studie zusätzlich stützt.

Die weiteren überprüften Ursachen und Auslöser von Managementreformen in dieser Untersuchung ergeben kein bestimmtes Erklärungsmuster, sondern erweisen sich als sehr fragmentiert. Je nach Reformbereich sind es andere Faktoren, welche die Einführung von Unternehmensreformen erklären. Der Einfluss des Kantons (Umweltdimension) zeigt in größeren Gemeinden seine Wirkung, wenn es um die Einführung von kundenorientierten Instrumenten geht, sowie in kleinen Gemeinden bei der Implementation von Leistungslohnsystemen. Diese Systeme werden wiederum eher genutzt, wenn eine von liberalen Politikern dominierte Exekutive bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben unter Druck steht. Bei allen anderen Managementreformen erweist sich dieser Erklärungsfaktor jedoch als irre-

levant. Im Weiteren führt ein größerer Autonomiegrad oder ein höherer Problemdruck (Leistungsgrenzen) dazu, dass Verwaltungen vor allem auf die komplexen Kernelemente der WoV zurückgreifen. Die Einführung von strategischer Planung oder Kundenorientierung hingegen erfolgt unabhängig von diesen Faktoren.

Diese Studie kann zudem empirisch nachweisen, dass mit der Zunahme des Aufgabenspektrums – und damit der Komplexität des Leistungsportfolios – die Verwaltung sich eher veranlasst sieht, auf privatwirtschaftliche Führungsinstrumente zu setzen (Steuerung & Organisation, strategische Planung). Dies gilt auch für Verwaltungen, die nach dem Geschäftsleitungsmodell organisiert sind (z. B. Gemeindepräsident als operativer Verwaltungsleiter). Um einen größeren Umbruch im Sinne einer ergebnisorientierten Verwaltungsführung einzuleiten, ist es folglich von Vorteil, wenn gewählte Exekutivmitglieder auch für die Verwaltung verantwortlich sind. Sie haben sowohl auf die Politik als auch auf die Verwaltung Einfluss, um ein Reformvorhaben voranzutreiben und erfolgreich durchzusetzen. Die Höhe der Verwaltungsdichte hingegen erweist sich als kein Faktor, der die Städte und Gemeinden veranlasst, vermehrt auf die strategische Planung und Leistungslohnsysteme zu setzen. Auch die Finanzlage der Gemeinde ist für die Implementation von Managementreformen nicht ausschlaggebend, was sich mit den Befunden bestehender Studien deckt (z. B. Steiner et al. 2014; Ladner 2016). Die finanziellen Ressourcen oder der bestehende Kostendruck sind somit nicht entscheidend, ob Verwaltungen Managementreformen einführen oder nicht. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Reformgründe je nach Managementinstrument unterschiedlich sind. Ein klares und kohärentes Erklärungsmuster ist – mit Ausnahme der Gemeindegröße und der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachregion – nicht erkennbar. Interessant ist weiter, dass die finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde offensichtlich keinen unmittelbaren Einfluss auf das Reformverhalten der Verwaltung ausübt.

1.1.3. Positive Effekte von Managementreformen

Seit dem Aufkommen von NPM sind in den Politik- und Verwaltungswissenschaften zahlreiche Untersuchungen und Studien zu den Ursachen, Gründen und Umsetzungen von Managementreformen publiziert worden (Pollitt & Dan 2011; Van de Walle & Hammerschmid 2015). Zu den Effekten dieser Reformen liegen jedoch kaum empirische Erkenntnisse vor bisher. Dies gilt insbesondere für die Stadt- und Gemeindeebene in der Schweiz. Zwar wird hier seit mehr als 20 Jahren die Einführung von NPM-orientierten Verwaltungsreformen beobachtet, den Auswirkungen dieser Re-

formen wurde bis heute hingegen wenig Beachtung geschenkt. Anhand der Analyse von Umfrage- und Interviewdaten ist diese Studie deshalb folgender Fragestellung nachgegangen:

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

Diese Arbeit zählt zu einer der wenigen Grundlagenstudien, welche die Reformwirkungen in einem vergleichenden Mixed-Methods-Ansatz und über mehrere sprachkulturelle Grenzen hinweg untersucht. Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass Managementreformen vor allem in den Bereichen der Leistungs- und der Systemdimension positive Wirkungen erzielen. Die Reformeffekte auf das Demokratiesystem hingegen fallen ambivalent aus (vgl. Tabelle 30).

Tabelle 30: Vereinfachte Übersicht zu den empirischen Wirkungsergebnissen von Managementreformen

| Reformbereiche | Einfluss auf Wirkungsdimensionen | | |
|--------------------------|----------------------------------|-----------------|---------------------|
| | Leistungsdimension | Systemdimension | Demokratiedimension |
| Strategische Planung | + | ++ | (+/-) |
| Steuerung & Organisation | (+/-) | (++) | (+/-) |
| Kundenorientierung | + | + | + (-) |
| HR-Management | + | * | * |

Quellen gemäß Teil IV, Kapitel 4–6. Bemerkungen: - = negativer Einfluss, * = kein Einfluss, + = teilweise positiver Einfluss, ++ = positiver Einfluss, (+/-, ++)= Einschätzung basiert mehrheitlich auf den 13 Forschungsinterviews.

Wie die Resultate zeigen, konnten durch die Übernahme privatwirtschaftlicher Instrumente die Führungs- und Steuerungskapazitäten der Gemeinden und deren Verwaltungen ausgebaut werden. Dies gilt besonders im Falle der strategischen Planung. Sie reduziert die Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung (Effizienz) und erhöht die Zufriedenheit mit dem kommunalen Leistungsangebot (Effektivität), beides Indikatoren der Leistungsdimension; zudem erhöht sie die interne Organisationskapazität und Performanz der Verwaltung (Systemdimension). In den Forschungsinterviews betonen die Gemeindevertreter die positiven Effekte der strategischen Planung auf die ganzheitliche, zielorientierte und vorausschauende Gemeinde- und Verwaltungsführung. Dies betrifft vor allem die Systemdimension. Die Ergebnisse legen nahe, dass eines der zentralen Reformanliegen von Schweizer Gemeinden im Hinblick auf die Einführung von NPM zu Beginn der 2000er-Jah-

re, die bessere Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung (Ladner 2005: 89), inzwischen vielerorts erfüllt werden konnte.

Die Einführung von Kunden- und Bevölkerungsbefragungen sowie Onlinedienstleistungsangebote (Kundenorientierung) steigern die Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot – und somit auch die Effektivität im Verwaltungshandeln (Leistungsdimension, vgl. Tabelle 30). Dieser Effekt erweist sich in den quantitativen Analysen als hoch signifikant. Dies gilt auch für den positiven Einfluss der Kundenorientierung auf die wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Verwaltung (Systemdimension). In den Interviews heben die Stadt- und Gemeindevertretenden diese Wirkungszusammenhänge hervor. Die Verwaltung versucht verstärkt, mit den Kunden pragmatische Lösungen zu finden oder die Bürgerinnen und Bürger und deren Bedürfnisse in der Leistungsgestaltung miteinzubeziehen. Zudem unterstreichen die interviewten Gemeindevertretenden den Kundenfokus als zentralen Erfolgsfaktor einer leistungsstarken und effektiv arbeitenden Verwaltung.

Die überprüften Effekte der Kernelementen der WoV im Bereich Steuerung & Organisation lassen keinen eindeutigen Schluss zu. Basierend auf den quantitativen Auswertungen kann festgestellt werden, dass die Arbeit mit diesen Managementinstrumenten die Effizienz des Verwaltungshandeln eher beeinträchtigt als begünstigt (höhere Leistungsgrenzen). Auf die Leistungs- und Systemdimension haben diese Instrumente insgesamt jedoch kaum einen relevanten Einfluss. Allerdings scheint es, als unterschätzten die statistischen Analysen die Reformwirkungen. Obschon in den Interviews auf den Mehraufwand durch die Anwendung dieser Instrumente verwiesen wird, werden verschiedene vorteilhafte Effekte betont. Es wird unter anderem eine Effektivitätssteigerung durch Globalbudgets und Leistungsaufträge genannt, die für den notwendigen operativen Freiraum für flexible Kundenlösungen, eigenverantwortliches Handeln sowie klare Mandate und Vorgaben seitens der Bevölkerung respektive Politik an die Verwaltung sorgen.

Die Einführung einer leistungsbezogenen Entlohnung im Bereich HR-Management erzielt hingegen kaum nennenswerte Effekte. Die höhere Zufriedenheit mit dem kommunalen Dienstleistungsangebot in der Leistungsdimension (vgl. Tabelle 30), die mit dieser Reform verbunden wird, dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass Leistungslohnsysteme für eine stark privatwirtschaftlich orientierte Verwaltung stehen, die besonderen Wert auf die Dienstleistungsorientierung ihres Handelns legt. Die qualitativen Ergebnisse ergeben in der Tendenz ein ähnliches Bild. Die Relevanz der Leistungslohnsysteme wird mehrheitlich sehr zurückhaltend bewertet – nicht zuletzt, weil der variable Lohnanteil im Verhältnis zum Jahreslohn der Mitarbeitenden oftmals gering ausfällt und die monetäre Entschädigung kein primärer Arbeitsanreiz für Verwaltungsmitarbeitende darstellt.

Die Befunde zur Demokratiedimension (vgl. Tabelle 30) scheinen eher jenen Stimmen recht zu geben, die eine Stärkung der Demokratie durch die Einführung von Managementreformen erwarten. In Gemeinden, die WoV-basierte Instrumente anwenden und vermehrt kundenorientiert arbeiten, wird das Politikinteresse der Bevölkerung größer eingeschätzt als in Gemeinden ohne WoV-Implementation. Faktoren wie eine höhere Transparenz durch Leistungsaufträge im Verwaltungshandeln (Steuerung & Organisation) oder der stärkere Einbezug der Bevölkerung in die Leistungsgestaltung (Kundenorientierung) scheinen das Interesse der Bürger für die lokale Politik offensichtlich zu fördern. Eine vermehrte Kundenorientierung der Verwaltung erhöht zudem die Zufriedenheit mit der Gemeindedemokratie.

Die Resultate der Forschungsinterviews heben in der Demokratiedimension den Transparenzeffekt besonders hervor. Die Arbeit mit umfassenden Managementinstrumenten, insbesondere mit der strategischen Planung und den Leistungsaufträgen, führt dazu, dass die Verwaltungsarbeit von den übergeordneten, mittel- bis langfristigen Zielsetzungen bis hin zu den betrieblichen Leistungszielen und -kosten offengelegt wird. Dies erweitert grundsätzlich die Kontrollmöglichkeiten der Bürger und erhöht gleichzeitig den Druck auf Regierung und Verwaltung, die von ihnen kommunizierten Ziele und Vorgaben zu erfüllen respektive einzuhalten. Diese Erkenntnisse deuten folglich auf eine Stärkung der demokratischen Verwaltungskontrolle hin. Die Annahme, dass der statistisch ermittelte Einfluss der Kundenorientierung auf das Politikinteresse und die Demokratiezufriedenheit der Einführung von Managementreformen geschuldet ist, wird durch die qualitativen Ergebnisse etwas relativiert (vgl. Tabelle 30). Die interviewten Stadt- und Gemeindevertretende verweisen vor allem auf die vorherrschende partizipative Politikkultur der Gemeinden, die zur Einbindung der Bürger in die verwaltungsbezogene Leistungsgestaltung führt. Die privatwirtschaftlich orientierten Führungsansätze werden hingegen nicht explizit hervorgehoben und somit mit der verstärkten Einbindung der Bürger assoziiert.

Die zunehmende Professionalisierung der Verwaltung durch die Einführung von Managementinstrumenten stellt für das vielerorts existierende Milizsystem eine Herausforderung dar, was aus den qualitativen Analysen deutlich hervorgeht. Bürger, Parlamentarier und Exekutivmitglieder bekunden Mühe, angesichts der komplexen Ziel- und Indikatorensysteme sowie der umfassenden Jahresberichte der Verwaltung den Durchblick zu behalten und die publizierten Angaben und Zahlen zu verstehen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass mit der Nutzung von Führungs- und Steuerungsinstrumenten die Verwaltung gegenüber der Politik womöglich einen zusätzlichen Informationsvorteil hat, der ihr mehr Macht und Einfluss verleiht.

Obschon die Resultate der quantitativen Analysen eine positive Reformwirkungen auf die Demokratiedimension zeigen, weisen die Interviewergebnisse insgesamt auf gegenläufige Entwicklungen hin. Einerseits wird mehr Transparenz und Verbindlichkeit im staatlichen Handeln wahrgenommen, andererseits wird etwas weniger Politikeinfluss auf Regierung und Verwaltung festgestellt. Angesichts der vorliegenden Resultate ist nicht auszuschließen, dass sich die positiven und negativen Demokratieeffekte von Managementreformen in der Summe möglicherweise aufheben. Zu einem ähnlichen Befund kommt auch die Studie von Widmer und Rüegg (2005) zum Einfluss von WoV-Reformen auf die Machtverhältnisse zwischen Politik und Verwaltung in den Kantonalverwaltungen.

Von den quantitativen Wirkungsanalysen sind hingegen kaum Reformwirkungen auf die Verwaltungskultur erfasst. Die Forschungsinterviews fördern zutage, dass sich mit der Einführung von privatwirtschaftlichen Steuerungs- und Führungsansätzen ein erheblicher Kulturwandel in den Verwaltungen vollzogen hat. Dies zeigt sich in einer stärkeren Kunden-, Dienstleistungs- und Qualitätsorientierung sowie einer vermehrt betriebswirtschaftlichen Denk- und Handlungsweise. Das Globalbudget nimmt hierbei eine wichtige Rolle ein, weil es für die erforderlichen operativen Freiheiten sorgt, die das eigenverantwortliche, selbstständige und kundenfokussierte Handeln ermöglicht. Obschon sich die Interviewstichprobe aus sehr unterschiedlichen Gemeinden zusammensetzt, sind sich die befragten Stadt- und Gemeindevertretenden weitgehend einig, was dieses Umdenken anbelangt. Dies legt nahe, dass eines der Kernanliegen der WoV – der Kulturwandel in der Verwaltung (Haering 2002) – auf Stadt- und Gemeindeebene stattgefunden hat. International vergleichende Untersuchungen und kantonale Evaluationsstudien betonen ebenfalls diesen vielerorts beobachteten Kulturwandel durch die Einführung von Managementreformen (z. B. Kuhlmann 2010a; Rieder & Lehmann 2004; Paganini 2017).

Die vorliegende Studie kann somit Anhaltspunkte identifizieren, die auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Stadt- und Gemeindeverwaltungen durch die Arbeit mit Managementinstrumenten hinweisen. Die Einführung dieser Unternehmensreformen haben im kommunalen Verwaltungssystem offensichtlich zu spürbaren Veränderungen geführt. Dazu zählen die erweiterten strategischen Führungsfähigkeiten, eine effektivere Leistungserbringung sowie der stärkere Fokus auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden respektive Bürgerinnen und Bürger. Diese Befunde weisen Parallelen zu ähnlich gelagerten empirischen Studien auf, die positive Wirkungen von Managementreformen auf Kundenfreundlichkeit und Effektivität (Bogumil et al. 2007; Walker & Boyne 2006) oder auf die Verwaltungskultur (Kuhlmann 2010a) feststellen. Zudem geben Studien zu erkennen,

dass durch die mittel- und langfristige Ziel- und Aufgabenorientierung zahlreiche Verbesserungen in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen erreicht werden (Walker & Andrews 2013).

Inwiefern insgesamt ein effizienteres Verwaltungshandeln durch die Einführung von Managementreformen erreicht werden kann, ist nicht eindeutig feststellbar. Während die Nutzung von strategischer Planung auf eine Reduktion der Leistungsgrenzen (höhere Effizienz) hinweist, führt gemäß den statistischen Analysen die Implementation von WoV-Kernelementen eher zu einer Zunahme dieser Grenzen (geringere Effizienz). Über das Ausmaß der Effizienzgewinne waren sich auch die interviewten Gemeindevertreter nicht einig. Manche zeigen sich skeptisch gegenüber solchen Wirkungen. Mit ein Grund dafür ist, dass sich die Effekte kaum messen lassen und oftmals ein Mehraufwand mit der Einführung und Nutzung dieser Instrumente verbunden ist. Andere hingegen können durchaus eine Verbesserung identifizieren. Sie arbeiten – nach eigenen Angaben – seit Jahren mit demselben Personalbestand, obwohl die Bevölkerungszahl und die Aufgabenkomplexität in ihrer Gemeinde zugenommen haben. Dies wird durch die Datenanalysen dieser Studie, die eine abnehmende Verwaltungsdichte in den letzten Jahren zeigen können, teilweise gestützt.

Die Resultate zu den Auswirkungen von Managementreformen lassen folglich eine gewisse Ambivalenz erkennen. Obschon in der Leistungs- und Systemdimension durch die stärkere Kundenorientierung verschiedene Verbesserungen festzustellen sind, haben die Reformen keinen Einfluss auf eine größere Bürgernähe (Responsivität). Fraglich bleibt letztlich, welchen Anteil Managementreformen an einer leistungsfähig arbeitenden Verwaltung haben. Es kann durchaus weitere Gründe geben, weshalb effizient und effektiv gearbeitet wird. Dazu zählen mitunter ein hoher externer Leistungs- und Aufgabendruck, eine positive Führungskultur, das weitreichende Fachwissen der Mitarbeitenden oder eine angeschlagene finanzielle Lage der Gemeinde.

Vielfach existieren keine objektiv messbaren Daten, anhand derer sich die Reformeffekte respektive die Leistungsfähigkeit der Verwaltung überprüfen lässt. Das gilt auch für diese Studie. Sie stützt sich deshalb auf die subjektiven Einschätzungen der befragten Verwaltungskader. Gerade die Interviewpartner haben häufig die Managementreformprojekte selbst verantwortet, weshalb eine zu optimistische Beurteilung der Auswirkungen dieser Reformen nicht ausgeschlossen werden kann. Darüber hinaus sind die Konzeption und das Verständnis von Managementreformen – ein überaus vielschichtiges Phänomen – nicht überall identisch. Unterschiedliche Interpretationen der vermeintlich gleichen Reform lassen sich daher kaum vermeiden. Trotz dieser konzeptuellen und methodischen Einschränkungen

können im Sinne einer erweiterten Kausalität Rückschlüsse von Managementreformen auf deren mögliche Auswirkungen gezogen werden. Die separaten Auswertungen der quantitativen und qualitativen Daten dieser Studie ergeben gerade im Bereich der strategischen Planung und der Kundenorientierung relativ ähnliche Ergebnismuster. Darüber hinaus zeigt der Vergleich der Interviewergebnisse mit den konsolidierten Befunden bestehender WoV-Evaluationen auf Kantons- und Gemeindeebene zahlreiche Parallelen auf, was die gewonnenen Erkenntnisse dieser Arbeit plausibilisiert. Gleichwohl beruht die Antwort auf die Frage der Reformwirkungen im gewählten Untersuchungsdesign dieser Studie auf der Wahrnehmung der Stadt- und Gemeindevertretenden, weshalb die Konsequenzen von Managementreformen bis zu einem gewissen Grad eine Frage der persönlichen Einschätzung und Überzeugung bleiben.

1.2. Theoretische Implikationen

1.2.1. Auf dem Weg zu einem neo-weberianischen Verwaltungsmodell

Die Befunde dieser Arbeit legen nahe, dass das beobachtete Reformmuster in der Post-NPM-Phase der Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen Parallelen zum neo-weberianischen Verwaltungsmodells (NWS) aufweist. Diese Reformentwicklung wurde bisher auch in zahlreichen anderen kontinentaleuropäischen Ländern mit einer Rechtsstaatstradition festgestellt, unter anderem auf kommunaler Ebene in Deutschland, Italien oder Frankreich. Angesichts der häufig inkrementell durchgeführten Managementreformen, wie sie die Ergebnisse dieser Studie zeigen, scheinen traditionelle und bewährte Bürokratiestrukturen in den Schweizer Kommunen weiterhin Bestand zu haben. Der Staat auf Gemeindeebene wird demnach in erster Linie erneuert und nicht etwa reduziert, was ein Kernmerkmal des NWS darstellt (Pollitt 2009: 13).

Wie diese Studie aufzeigen kann, erfolgt die Erneuerung vor allem durch die Einführung der strategischen Planung und der Kundenorientierung, vereinzelt auch durch die Nutzung von Produktdefinitionen, Leistungsaufträgen und Globalbudgets. Wenngleich sich die NPM-Kernelemente in den Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen bisher nicht flächendeckend durchgesetzt haben, wird inzwischen vielerorts mit einem mittel- und langfristigen Zielfokus in der Erbringung öffentlicher Leistungen gearbeitet. Zudem unternehmen die Verwaltungen erhebliche Anstrengungen, um sich an den Kundenbedürfnissen auszurichten. Nicht zuletzt gibt es Anzeichen dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger trotz der bereits zahlreich bestehenden direktdemokratischen Verfahren an der Leistungsentwicklung

und -gestaltung in den Gemeinden vermehrt beteiligt werden, was ebenfalls zu den zentralen Charakteristiken des NWS zählt (Byrkjeflot et al. 2018: 994).

In der Schweiz ist die Trennung zwischen staatlichem und wirtschaftlichem Sektor, unter anderem in Form des Beamtenstatus, weniger ausgeprägt, als es im NWS angenommen wird. Die Aufweichung dieser sektoralen Grenzen dürfte durch die anhaltende Einführung von Unternehmensreformen in öffentlichen Verwaltungen weiter fortschreiten. Dass die jeweiligen Vorteile von Managementreformen und traditioneller Verwaltungsführung jedoch verbunden werden können, wie es im NWS-Modell postuliert wird, darf angesichts der Ergebnisse dieser Studie hinterfragt werden. Aus den Interviewdaten geht hervor, dass die Koexistenz von herkömmlichen und neuen Vorgehensweisen, wie im Falle des in Teilbereichen eingeführten Globalbudgets bei gleichzeitig bestehenden inputorientierten Budgetverfahren, zu Kompromissen führt, die ein effizienteres Verwaltungshandeln eher beeinträchtigen als begünstigen. Die Resultate dieser Studie weisen somit auf Dysfunktionen und nicht-intendierte Effekte von NWS hin, wie sie bereits in anderen Untersuchungen festgestellt wurden (Kuhlmann & Bogumil 2019).

Die Reformpraxis in den Schweizer Gemeinden lässt sich nicht eindeutig zuordnen, was die analytischen Grenzen dieser vage definierten Reformleitbilder verdeutlicht (Pollitt & Bouckaert 2011: 24). Die starke Verbreitung des elektronischen Dienstleistungsangebots, wie es in den deutsch- und italienischsprachigen Gemeinden zu beobachten ist, könnte als Reformentwicklung in Richtung des Digital-Era-Governance-Modells gedeutet werden. In diesem Ansatz soll die Schnittstelle von Staat und Bürger durch Informationstechnologien wesentlich vereinfacht werden, nicht zuletzt durch die Bündelung des staatlichen Leistungsangebots. Die Resultate zur strategischen Planung wiederum geben Anlass, dass NPM-orientierte Reformen nach wie vor populär sind und in den Kommunalverwaltungen implementiert werden. Die verschiedenen Verwaltungsbereiche sollen auf die gemeinsamen Ziele und Aufgaben der Organisation hin ausgerichtet werden, was die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns verbessern soll. Nicht zuletzt könnten Reformen, die teilweise rückgängig gemacht wurden, wie im Falle der Leistungslohnsysteme, auch Anzeichen einer Re-Weberianisierung der kommunalen Verwaltungen sein.

1.2.2. Der Kontext als prägende Bestimmungsgröße von Managementreformen (*context matters*)

Die Ergebnisse dieser vergleichenden Studie vergegenwärtigen, dass sich durch die institutionellen Kontextfaktoren wesentliche Unterschiede in der Ausgestaltung von Stadt- und Gemeindeverwaltungen sowie deren Reformverhalten erklären lassen. Als zentrale Bestimmungsgrößen erweisen sich die Sprachzugehörigkeit (Teildimension *Kultur*) und die Bevölkerungsgröße (Teildimension *Struktur*) des soziologischen Institutionalismus.

Der erstgenannte Erklärungsfaktor wird in dieser Studie mit dem unterschiedlichen Staatsverständnis zwischen der Deutschschweiz einerseits und der französisch- und italienischsprachigen Schweiz andererseits begründet. Diese Varianz macht sich in den empirischen Resultaten deutlich bemerkbar. Westschweizer Gemeinden und deren Verwaltungen sind wesentlich kleiner und übernehmen weniger Aufgaben im Vergleich zur Deutschschweiz, was die zentralere Rolle der Kantone im französischsprachigen Raum unterstreicht. Weiter zeigt sich, dass privatwirtschaftliche Managementinstrumente vor allem in den deutschsprachigen Gemeinden anzutreffen sind, in denen eher ein neoliberales Staatsverständnis vorherrscht als in den anderen Sprachgebieten.²⁵⁰ Die jeweils dominierenden kulturellen Auffassungen von der Rolle und Bedeutung des Staates in der Gesellschaft führen somit – im Sinne dieser Argumentation – dazu, dass sich die Verwaltungen und deren Reformverhalten entlang der Kultur- und Sprachgrenzen differenzieren. Der sprachkulturelle Faktor steht somit stellvertretend für dieses variierende Staatsverständnis. Wie genau die Sprache jedoch für sich genommen das politische-administrative System in den Gemeinden tatsächlich beeinflusst, bleibt allerdings offen.

Die Gemeindegröße als strukturelles Merkmal kann die Vielfalt der Verwaltungen in Bezug auf die Verwaltungsdichte, die gewählten Führungs- und Organisationsstrukturen sowie im Hinblick auf das Aufgabenspektrum empirisch erklären (soziologischer Institutionalismus). Ähnlich dem Sprachenfaktor steht die Gemeindegröße in dieser Studie für Mechanismen, welche die unterschiedliche Gestaltung der Verwaltungsorganisation respektive das Reformverhalten bestimmen können. Die Einwohnerzahl wird sowohl als Indikator für die Verwaltungsgröße als auch für unterschiedliche Wirkungsweisen verbunden. Die umfangreicheren fachlichen, finanziellen und personellen Ressourcen sowie der höhere Professionalisierungsdruck in größeren Verwaltungen führen dazu, dass sich die wenigen großen Stadtver-

250 Die Ausnahme bilden die WoV-Instrumente, wobei diese Resultate mit Vorsicht zu bewerten sind.

waltungen als die wesentlich stärkeren Anwender von Managementinstrumenten erweisen als die vielen kleinen Gemeindeverwaltungen. Dass die Einführung von Managementreformen nicht primär nach ökonomisch rationalen Gesichtspunkten erfolgen muss, sondern einer Logik des angemessenen Verhaltens folgt, zeigt sich stellenweise auch in den Interviewresultaten. Verschiedene Informanten gaben an, dass die Reformen die Verwaltung nicht unbedingt effizienter gemacht haben. Die Verwaltung stand vielmehr unter einem gewissen Anpassungsdruck innerhalb der Branche, aber auch vonseiten der Bevölkerung, wodurch sie sich gedrängt sah, sich neuen und moderneren Führungsansätzen aus der Privatwirtschaft zu öffnen und mit dem Wandel der Zeit zu gehen. Anpassungsprozesse im Sinne eines institutionellen Isomorphismus lassen sich entlang der Kantonsgrenzen identifizieren. In der Einführung bestimmter Neuerungen im Bereich der Kundenorientierung oder im HR-Management gleichen sich die Gemeinden – zumindest ab einer bestimmten Größe – ihrem nach NPM-Grundsätzen geführten Kanton an.

Im Weiteren stimmen verschiedene Ergebnisse dieser Arbeit mit den theoretischen Erwartungen des historischen Institutionalismus überein. Gerade der Problemdruck in Form von Leistungsgrenzen führt laut den empirischen Analysen dazu, dass die tiefgreifenden Reformen in Form der WoV-Kernelemente umgesetzt werden. Allerdings zeigen die Befunde auch, dass nach wie vor inkrementelle anstatt umfassende Veränderungsprozesse stattfinden. Dies wiederum lässt auf eine gewisse Beharrlichkeit des traditionellen Bürokratiesystems schließen. Die lokalen Verwaltungen folgen somit in ihrer Evolution einer bestimmten Pfadabhängigkeit. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass die vielfältigen Verwaltungskonfigurationen und das unterschiedliche Reformverhalten mitunter auch auf regionalen respektive lokalen Verwaltungstraditionen und -kulturen beruhen, die sich über Dekaden hinweg herausgebildet haben.

In der Diskussion um die Erklärungskraft des Neo-Institutionalismus in den vergleichenden Verwaltungswissenschaften lässt sich folglich festhalten, dass sich dieses Denkmodell grundsätzlich als sehr wertvoll und nützlich erweist, was bereits in ähnlich gelagerten Studien festgestellt wurde (u. a. Ladner 2016; Wollmann 2008; Wollmann 2012; Kersting & Vetter 2003; Kuhlmann & Bouckaert 2016). Im Gegensatz zu dieser Untersuchung jedoch heben die zumeist internationalen Studien die Bedeutung des historischen Institutionalismus als zentrale Ansatz zur Begründung von Differenzen im institutionellen Wandel zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Länder hervor. Besonders betont werden hierbei die ungleichen Ausgangspunkte nationaler Verwaltungssysteme sowie die vielfältigen Verwaltungstraditionen und -kulturen (u. a. Wollmann 2012).

Im Unterschied zu den zumeist länderübergreifenden Studien zeigt sich jedoch der kulturelle und strukturelle Kontext des soziologischen Institutionalismus im nationalen Fokus dieser Studie als überaus erklärungsmächtig. Diese Kontextfaktoren können die Varianz sowohl in Bezug auf die Konfiguration lokaler Kernverwaltungen als auch auf deren Wandlung in Form der Einführung von Managementinstrumenten bestimmen. Zugleich erweist sich diese Varianz als ein sehr komplexes Phänomen, das auf verschiedene Ursachen und Gründe zurückgeführt werden kann. Weitere mögliche Erklärungsfaktoren können sich unter anderem stärker auf die Akteursebene, so zum Beispiel im Bereich von Führung und Leadership oder in der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden beziehen.

1.2.3. In den Resultaten erkennbare Annahmen zu Public-Management-Reformeffekten

In der Literatur zur strategischen Planung wird insbesondere die Aussicht, anhand klarer Zielvorgaben, umfassender Datenanalysen und formaler Pläne die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Organisationen und Gemeinwesen zu steigern, zu den wesentlichen Vorteilen gezählt (Boyne 2010: 61). Die weite Verbreitung dieser Instrumente in den Gemeinden sowie deren positiver Einfluss auf die Leistungs- und Systemdimension, den diese Studie aufzeigen konnte, deuten darauf hin, dass die Reformen die theoretischen Erwartungen erfüllen können. Die Planungsarbeit scheint deshalb nicht die bloße Übernahme von standardisierten Dokumenten zu sein, sondern es findet ein gesamtheitliches, mittel- bis langfristiges Denken und Handeln statt, wie es von den Planungsansätzen gefordert wird – dies zumindest geht aus den Resultaten der Forschungsinterviews (N = 13) hervor.

Im Reformbereich Steuerung & Organisation zeigt sich, dass die Globalbudgetierung den Verwaltungsmanagern wertvolle Handlungsfreiheiten geben kann, wie dies von der Denkschule des Managerialismus gefordert wird. Die Anforderungen und Zielsetzungen, die in Leistungsaufträgen und Produktdefinitionen festgelegt werden, steigern die wahrgenommene Effektivität und erhöhen die Leistungstransparenz der Verwaltung. Dies kommt in den Forschungsinterviews verschiedentlich zum Ausdruck und deckt sich mit den konzeptuellen Annahmen des Public Management. Das Konzept der Dienstleistungs- und Kundenorientierung ist offensichtlich in bestimmten Verwaltungen heute gelebte Praxis und hat dort die Denk- und Handlungsweise – und damit auch die Verwaltungskultur – flexibler, eigenständiger und kundenfreundlicher gestaltet. Zumindest wenn es nach den interviewten Führungskräften geht, ist somit eine der zentralen Reformwartungen der Public-Management-Ansätze erfüllt worden. Anhand der

quantitativen Analysen können diese vielschichtigen Effekte hingegen nur eingeschränkt festgestellt werden.

Die schwache Durchdringung und die begrenzten Effekte der Leistungslohnsysteme (HR-Management) wiederum geben den Kritikern dieser Personalpolitik recht. Sie bezweifeln den postulierten Zusammenhang zwischen leistungsabhängiger Bezahlung, höherer Mitarbeitermotivation und verbesserter Leistungsfähigkeit der Organisation (Spano & Monfradini 2018: 321). Vorstellbar ist, dass diese Systeme für eine gewisse neoliberale Denkhaltung in der Verwaltungsorganisation stehen und andere Veränderungen begünstigen, so wie im Falle der Etablierung von Zielbildungsprozessen (OECD 2012).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse dieser Studie, dass Managementansätze einen Unterschied in der Leistungsfähigkeit von Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen machen können. Damit wird die im angelsächsischen Raum weit verbreitete *Management-matters*-These stützt.

1.3. Methodische Implikationen

Den Schwerpunkt des vorliegend verwendeten Untersuchungsdesigns bildet der Mixed-Methods-Ansatz, der bisher nur in wenigen vergleichenden Studien zur Evaluation lokaler Managementreformen zur Anwendung kam. Die Analysen dieser Studie leisten daher einen wertvollen Beitrag zur Methodenerweiterung eines noch relativ jungen Ansatzes im Forschungsbereich der kommunalen Verwaltungsreformen. Die Ergänzung der quantitativen Analysen durch weiterführende Tiefeninterviews zu den Reformwirkungen hat sich hierbei aus mehreren Gründen bewährt. Durch die Interviewdaten war es möglich, das Wirkungsspektrum der zuvor statistisch überprüften Effekte von Managementreformen zu erweitern, unter anderem durch den beobachteten Kulturwandel in der Verwaltung. Die Interviews machten zudem komplexere Wirkungszusammenhänge sichtbar, welche die Analysen der gesamtschweizerischen Umfrage nur teilweise erfassen konnte, so etwa im Falle der NPM-Kernelemente. Nicht zuletzt halfen die Aussagen der Informanten, die statistisch signifikanten Einflussfaktoren zu plausibilisieren, was die Validität der quantitativen Ergebnisse verbessert. Diese Befunde lassen sich auf die Gemeinden der Schweiz übertragen, während die Interviewdaten vor allem auf die Stichprobe bezogen aussagekräftig sind.

Eine besondere Herausforderung des gewählten Forschungsdesigns stellt die Datenerhebung in mehreren Kultur- und Sprachregionen dar. Die abgefragten Konzepte mussten so übersetzt werden, dass sie überall – soweit dies möglich ist – gleich verstanden wurden. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, unterschiedliche Konzepte miteinander zu vergleichen. In den

Vorgesprächen zu den Interviews stellte sich in vielen Fällen heraus, dass die Umfragedaten mit den tatsächlichen Gegebenheiten übereinstimmten und somit die Konzepte richtig verstanden worden waren. Es gab jedoch auch einige Fälle, vor allem in der Westschweiz und im Tessin, bei denen dies nicht der Fall war. Inwiefern dies auf ein fehlendes Verständnis, eine ungenaue Übersetzung oder auf andere Gründe zurückzuführen ist, lässt sich aufgrund von Personalwechseln in diesen Verwaltungen nicht mehr feststellen. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass der Umfang der Managementreformen in der Westschweiz und im Tessin möglicherweise zu optimistisch ausgefallen ist.

1.4. Die Haupteckkenntnisse und -beiträge dieser Untersuchung

Im ersten Teil widmet sich diese Untersuchung erstmalig den Kernverwaltungen von Städten und Gemeinden in einem nationalen Vergleich. Sie gewährt damit einen umfassenden Einblick in die Konfiguration und den Zustand der kommunalen Verwaltungen in der Schweiz. Insbesondere vor dem Hintergrund einer längeren Periode umfangreicher Gemeindereformen leisten die hier gewonnenen Erkenntnisse einen wesentlichen Beitrag dazu, eine nationale und internationale Forschungslücke in der empirischen Auseinandersetzung mit lokalen Kernverwaltungen und deren gegenwärtigem Zustand zu schließen.

Die durchschnittliche Größe einer Kernverwaltung in der Schweiz ist sehr klein und entspricht einem kleinen KMU (Kleine und mittlere Unternehmen). Analog zur Gemeindeflandschaft setzt sich das Verwaltungssystem aus vielen kleinen und wenigen sehr großen Einheiten zusammen. Am kleinsten sind die Verwaltungen in der Westschweiz aufgrund der zentralistisch geprägten Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. In allen Sprachregionen dominiert das CEO- respektive Geschäftsführermodell mit dem Gemeindeschreiber als operativem Verwaltungsleiter. Das durchschnittliche selbstständig erbrachte Aufgabenspektrum ist sehr breit und beläuft sich auf 16 verschiedene öffentliche Leistungsbereiche. Obschon vielerorts der Personalbestand erhöht wurde, ist die Verwaltungsdichte (Verwaltungsangestellte pro 1 000 Einwohner) in den Gemeinden leicht zurückgegangen. Der Staat scheint auf lokaler Ebene an Bedeutung eingebüßt zu haben.

Unabhängig von der vorzufindenden Verwaltungskonfiguration beurteilen die Verwaltungskader die Verwaltungen als überaus leistungsfähig. Allerdings weisen die Analysen auch auf eine nachteilige Entwicklung hin: Nach einem kontinuierlichen Rückgang der Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung seit 1998 sind sie in der aktuellen Messung erstmals wieder an-

gestiegen. Die zu bewältigenden Herausforderungen sind vielerorts wieder größer geworden, allen voran im Bereich der Sozialhilfe oder der Bau- und Zonenordnung.

Table 31: Übersicht zu den Hauptkenntnissen dieser Untersuchung (3 Untersuchungsteile)

| Teil | Hauptkenntnisse | Einfluss auf Forschung und Theorie |
|------|---|--|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Heterogene Konfiguration der Kernverwaltungen hinsichtlich Personalumfang, Führungsmodellen und Aufgabenbandbreiten. • Unterschiede ergeben sich hauptsächlich entlang der drei größten Sprachregionen der Schweiz und zwischen den Gemeindegrößen. • Die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen wird hingegen einheitlich und vielerorts überaus positiv eingeschätzt. | <ul style="list-style-type: none"> • Erstmals schweizweiter Vergleich der Binnenstrukturen in Stadt- und Gemeindeverwaltungen. • Hohe Erklärungskraft des soziologischen Institutionalismus (<i>context matters</i>). |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Reformschub in der Post-NPM-Phase in den letzten knapp 10 Jahren zu erkennen (u. a. strategische Planung, Controllingssysteme, E-Government). Der Großteil der Verwaltungen arbeitet heute mit Managementinstrumenten. • Einführung von NPM- bzw. WoV-Kernelementen beschränken sich überwiegend auf große Gemeinden und Städte. In kleineren und mittleren Gemeinden sind sie noch immer kaum verbreitet. • Sprachkultureller Faktor ist sehr relevant: Deutschschweizer Städte und Gemeinden führen am häufigsten Managementreformen ein. | <ul style="list-style-type: none"> • Revitalisierung der Forschung zu internen Managementreformen auf kommunaler Ebene. • Reformmuster der Post-NPM-Phase in der Schweiz weist Parallelen zum Leitbild des neo-weberianischen Bürokratiemodells auf; NPM nach wie vor auf der Reformagenda, wenn auch punktuell. • Hohe Erklärungskraft des soziologischen Institutionalismus (<i>context matters</i>). |

| Teil | Hauptkenntnisse | Einfluss auf Forschung und Theorie |
|------|--|---|
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> • Systemdimension wird vor allem durch Nutzung von strategischer Planung und Kundenorientierung positiv beeinflusst. Die Interviews betonen die verbesserte Gemeinde- und Verwaltungssteuerung sowie den Kulturwandel in der Verwaltung. • In der Leistungsdimension kann die Effektivität durch Managementreformen verbessert werden, teilweise auch die Effizienz. Die Resultate hinsichtlich der Effizienzgewinne sind jedoch ambivalent. • Strategische Planung und Kundenorientierung erweisen sich als einflussreiche Reformen. In den Interviews werden die positiven Eigenschaften der Globalbudgets hervorgehoben. Die Auswirkungen auf die Demokratiedimension sind nicht eindeutig. Möglich ist, dass sich die Vor- und Nachteile neutralisieren. | <ul style="list-style-type: none"> • Erstmals schweizweit vergleichende Grundlagenstudie zu den Wirkungen von internen Managementreformen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen. • Resultate zu strategischer Planung können an einen aufstrebenden Forschungsbereich anknüpfen. • Erklärungskraft der Public-Management-Ansätze zu Effekten, u. a. von strategischer Planung sowie Kundenorientierung, auf lokaler Ebene ausgeprägt. • Empirische Evidenz für <i>management matters</i> in den kommunalen Verwaltungen. |

In den letzten Jahren ist mit dem Abflachen des NPM-Reformhypes die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Managementreformen in den Hintergrund getreten. Die vorliegenden Studienergebnisse tragen zu einer Revitalisierung dieses Forschungsthemas bei, indem sie die Erkenntnisse zu internen Reformen erweitern. Wie die Resultate zeigen, stehen New-Public-Management-Neuerungen in der Post-NPM-Phase nach wie vor auf der Reformagenda. Durch den Reformschub der letzten knapp zehn Jahren zählen Managementinstrumente, allen voran die strategische Planung, E-Government und Controllingsysteme, heute in den meisten Stadt- und Gemeindeverwaltungen der Schweiz zum Standardrepertoire der Verwaltungsführung und -organisation. Dennoch zeigen sich erhebliche Unterschiede im Reformverhalten zwischen den Gemeinden. Die Kernelemente der WoV sind nach wie vor in wenigen, vor allem städtischen Verwaltungen anzutreffen. Einen Paradigmenwechsel hin zu einem *managerial state* hat – wie in zahlreichen anderen westeuropäischen Ländern auch – bisher nicht stattgefunden. Diese selektive Einführung von Managementreformen bei gleichzeitiger Beibehaltung traditioneller Bürokratiestrukturen weist auf einen Wandel

der Verwaltungen in Richtung eines neo-weberianischen Bürokratiemodells hin. Die kommunalen Verwaltungen scheinen vielerorts fähig und gewillt zu sein, sich zu reformieren und neue Wege zu beschreiten; diese Veränderungen geschehen jedoch oftmals schrittweise und überaus pragmatisch.

Das unterschiedliche Reformverhalten wird hauptsächlich von zwei Kontextfaktoren bestimmt: der Einwohnergröße und der sprachkulturellen Zugehörigkeit einer Gemeinde. Der erstgenannte Strukturfaktor steht stellvertretend für eine gewisse Professionalisierungskraft respektive Ressourcenverfügbarkeit, die in Verwaltungen von Städten und größeren Gemeinden ausgeprägter ist als in Verwaltungen kleinerer Gemeinden, was Managementreformen begünstigt. Hinsichtlich des Spracheneffekts (Kontextfaktor) lässt sich aufzeigen, dass Deutschschweizer Gemeinden stärker auf Unternehmensreformen in öffentlichen Verwaltungen setzen – mit Ausnahme der WoV-Instrumente. Dies ist unter anderem auf die stärker neoliberal geprägte Haltung in deutschsprachigen Gemeinden im Vergleich zu den Gemeinden anderer Sprachregionen zurückzuführen, wie es diese Arbeit diesem Kontexteinfluss unterstellt. Weitere überprüfte Erklärungsfaktoren erweisen sich als punktuell ursächlich für Managementreformen. Der Autonomiegrad, der Problemdruck in Form von Leistungsgrenzen oder die Wahl des Führungsmodell beeinflussen primär die Einführung der Kernelemente der WoV, während der nach NPM geführte Kanton sich in größeren Gemeinden positiv auf den Reformbereich der Kundenorientierung auswirkt.

Zu den Auswirkungen von Managementreformen liegen kaum empirische Erkenntnisse vor (Pollitt & Dan 2011). Dies gilt besonders auch für Schweizer Städte und Gemeinden. Seit mehr als zwei Dekaden wird inzwischen die Einführung von NPM-orientierten Managementreformen auf der lokalen Ebene beobachtet. Die vorliegende Grundlagenstudie nimmt sich deshalb erstmalig einer umfassenden national vergleichenden Analyse der Wirkungen dieser Reformen an. Dadurch leistet sie einen substanziellen Beitrag zu einem wenig beleuchteten Forschungsbereich in den Staats- und Verwaltungswissenschaften.

Die Resultate fördern zutage, dass sich die Übernahme privatwirtschaftlicher Instrumente in unterschiedlicher Weise positiv auf das Verwaltungshandeln auswirkt. Besonders die strategische Planung kann die Leistungs-(Effektivität, Effizienz) und Systemdimension der Verwaltung (interne Organisationskapazität, Leistungsfähigkeit) wesentlich stärken. Die Interviewergebnisse betonen zudem die zielorientierte und vorausschauende Gemeinde- und Verwaltungsführung. Eine verbesserte Gemeindesteuerung zählte zu den zentralen Erwartungen an die kommunalen NPM-Reformen zu Beginn der 2000er-Jahre. Die vorliegenden Ergebnisse legen nahe, dass sich diese Erwartungen inzwischen erfüllt haben dürften. Auf europäischer Ebe-

ne finden sich kaum empirische Studien zur strategischen Planung und zum strategischen Management, weshalb diese Untersuchung einen wertvollen Beitrag zu diesem Forschungsstrang zu leisten vermag.

Im Weiteren verbessert die Kundenorientierung sowohl die Effektivität (Leistungsdimension) als auch die Leistungsfähigkeit (Systemdimension) der Verwaltung. Aus den Forschungsinterviews geht zudem hervor, dass der vermehrte Dienstleistungs- und Kundenfokus als prägender Faktor des Kulturwandels in der Verwaltung wahrgenommen wird. Zudem kommt den Globalbudgets eine große Bedeutung zu, da sie die selbstständige und eigenverantwortliche Arbeitsweise fördern. Die Reformen im Bereich Steuerung & Organisation weisen in den statistischen Analysen jedoch kaum nennenswerte Effekte auf. Insgesamt deuten die auf unterschiedlichen methodischen Herangehens- und Sichtweisen beruhenden Analysen darauf hin, dass die Einführung von Managementinstrumenten in den Verwaltungsorganisationen einen Unterschied machen (*management matters*) und die Leistungsfähigkeit steigern. Inwiefern damit auch Effizienzgewinne einhergehen, kann anhand der vorliegenden Resultate nicht abschließend geklärt werden.

In der Demokratiedimension hingegen können der vermehrten Ausrichtung auf unternehmerische Grundsätze in den öffentlichen Verwaltungen kaum substantielle Einflüsse nachgewiesen werden. Identifizierte, positive Effekte in den statistischen Analysen werden durch die Interviewdaten wieder etwas relativiert, so wie schon im Falle der Kundenorientierung. Tektonische Verschiebungen der Machtverhältnisse zwischen Politik und Verwaltung sind ebenso wenig zu verzeichnen wie eine Stärkung der demokratischen Kontrolle. In dieser Hinsicht liefern die Resultate dieser Arbeit keine neuen Erkenntnisse im Vergleich zu früheren Studien (vgl. Kübler & Ladner 2003). Allerdings erlauben die Interviewdaten einen vertieften Einblick in Bereiche, in denen Managementreformen Einfluss auf die Demokratie haben können. Einerseits wird die höhere Transparenz des staatlichen Handelns genannt, was die demokratischen Kontrollmöglichkeiten erweitern kann. Andererseits stellt die zunehmende Professionalisierung der Verwaltung eine Herausforderung für das Milizsystem dar, was die Vorteile des Transparenzgewinns womöglich aufhebt.

Besonders hervorzuheben ist das disziplinenübergreifende Untersuchungsdesign dieser Studie. Die gewonnenen Erkenntnisse basieren auf verschiedenen theoretischen und methodischen Ansätzen, allen voran der Policy-Analyse, der vergleichenden Politik und dem Public Management sowie unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Methoden (quantitative und qualitative Datenanalysen). Dadurch konnte der untersuchte Forschungsgegenstand in seiner Komplexität eingehend erfasst und analysiert werden, was sich in den umfangreichen und mehrschichtigen Erkenntnissen dieser

Studie widerspiegelt. Dies bestätigt den Mehrwert interdisziplinärer Ansätze, welche die verwaltungswissenschaftliche Forschung auszeichnet.

Für die vergleichende Verwaltungswissenschaft stellt diese Arbeit einen wertvollen Beitrag dar. Nach wie vor ist der Bedarf an Wissen über den Kontext, die Funktionsweisen und die Strukturen von Staats- und Verwaltungssystemen groß (Kuhlmann & Wollmann 2013: 264). Detaillierte Erkenntnisse sind unerlässlich zur Erklärung von Institutionen und deren Wandel – so auch gerade im Fall von öffentlichen Verwaltungen. Durch die vertieften Einblicke in die Ausgestaltung und die Transformation von Kernverwaltungen kann die vorliegende Studie einen wesentlichen Beitrag zu diesem subtilen Wissen leisten. Aufgrund der zunehmenden Sprachenvielfalt in europäischen Staaten wegen der steigenden Migration gilt dem Sprachfaktor als Kulturmarker und dessen Einfluss auf das Verwaltungshandeln eine besondere Aufmerksamkeit in den Staats- und Verwaltungswissenschaften. Die Resultate zu den Auswirkungen des sprachkulturellen Kontextes auf die Konfiguration und das Reformverhalten von Stadt- und Gemeindeverwaltungen ist daher besonders wertvoll. Die Umsetzung dieses mehrsprachigen Studiendesign stellte jedoch eine besondere Herausforderung dar. Solche Arbeiten über mehrere Sprachgrenzen hinweg sind daher in der vergleichenden Staats- und Verwaltungswissenschaft selten, was die Relevanz der vorliegenden Befunde zusätzlich unterstreicht.

1.5. Diskussion und Grenzen der Resultate

An verschiedenen Stellen dieser Arbeit wurden die Resultate eingehender diskutiert und bestimmte Grenzen der Untersuchung aufgezeigt (vgl. die Zusammenfassungen in Teil II bis IV). Nachfolgend sollen deshalb Punkte aufgegriffen werden, die bisher mit Blick auf die Ergebnisse noch wenig diskutiert wurden. Die Analysen zu öffentlichen Verwaltungen von Städten und Gemeinden geben erstmalig einen umfassenden Einblick in die vielfältige Ausgestaltung lokaler Vollzugsinstitutionen in Bezug auf Personal, Aufgabenerfüllung und Führungsstrukturen in der Schweiz. Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit des Verwaltungssystems wurden anhand der Indikatoren Ressourcen, interne Organisation und Leistungsgrenzen gezogen. Dieser Analyserahmen erhebt jedoch nicht den Anspruch, ein vollständiges Organisations- und Leistungsbild einer Verwaltung geben zu können. Andere Merkmale kommen ebenfalls infrage, so beispielsweise die Kompetenzen und Zuständigkeiten in den Aufgabenbereichen, die interne Führungskultur oder die Berufserfahrung und Ausbildung der Mitarbeitenden. Die Leistungsfähigkeit hätte ebenfalls nach weiteren Indikatoren wie Qualität, Reklamationen oder Mitarbeiterfluktuation beurteilt werden können.

Inwiefern die Verwendung anderer Kriterien und Indikatoren zwangsläufig auch zu anderen Schlüssen führen würde, bleibt allerdings offen.

Die Verbreitung von Managementansätzen in den kommunalen Verwaltungen der Schweiz hat in den letzten knapp zehn Jahren nochmals erheblich zugenommen. Diese Entwicklung wurde anhand von zwölf unterschiedlichen Instrumenten erhoben, welche die zentralen internen Managementreformen umfassen. Dies wurde durch die Informanten in den Forschungsinterviews mehrheitlich bestätigt. Allerdings ergaben sich auch Hinweise auf weitere relevante Instrumente wie Benchmarking, Risikomanagement oder langfristige Gemeindeentwicklungskonzepte, welche die empirische Perspektive auf Public-Management-Instrumente in kommunalen Verwaltungen erweitern könnte. In der nationalen Gemeindebefragung von 2017 bestand das primäre Interesse darin, in Erfahrung zu bringen, ob eine Verwaltung eine bestimmte Reform eingeführt hat oder nicht. Diese Form der Erhebung lässt jedoch keine spezifischen Aussagen über die verwaltungsinterne Diffusion dieser Reformen zu. Offensichtlich gibt es Fälle, in denen Reformen wie Globalbudgets oder Leistungsvereinbarungen nicht flächendeckend umgesetzt wurden, sondern nur in bestimmten Aufgabebereichen. Die Berücksichtigung dieses Umstandes würde zu einer Präzisierung der empirischen Ergebnisse dieses Vergleichs beitragen. Nicht zuletzt fokussiert sich diese Studie hauptsächlich auf institutionelle Faktoren als mögliche Ursachen von Managementreformen. Die Ebene der Politik- und Verwaltungsakteure wurde hingegen nicht eingehend beleuchtet. Gerade der berufliche Hintergrund wichtiger Regierungs- und Verwaltungsakteure, die Erfahrungen in der Privatwirtschaft gesammelt haben, so zum Beispiel der Gemeindepräsident als selbstständiger Unternehmer oder der Stadtschreiber als ehemaliger Manager, scheint gerade in Milizverwaltungen die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass mit Managementansätzen gearbeitet wird.

Die Daten dieser Studie basieren hauptsächlich auf den Aussagen von Schlüsselakteuren in kommunalen Verwaltungen. Obwohl sich diese Informanten als zuverlässig erwiesen haben, geben sie eine bestimmte Sichtweise auf die Verwaltung und deren interne Managementreformen wieder. Diese Sichtweise muss jedoch nicht zwingend mit derjenigen anderer bedeutender Anspruchsgruppen wie der Bevölkerung, des mittleren Kaders oder der Mitarbeitenden übereinstimmen. Inwiefern die Reformen als Erfolg oder Misserfolg gewertet werden können, liegt letztlich im Auge des Betrachters (Walker & Andrews 2013: 104) und hängt grundsätzlich von den Erwartungen und Zielsetzungen der Politik ab (Boyne et al. 2003: 157).

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen dennoch nahe, dass die Übernahme privatwirtschaftlicher Instrumente in Verwaltungen von Städ-

ten und Gemeinden eine Erfolgsgeschichte darstellt. Einige dieser Managementinstrumente zählen heute zum Standard in der Verwaltungsführung, beispielsweise das Leitbild oder ein Controllingssystem. Es lässt sich heute kaum noch eine Stadt oder Gemeinde finden, die gänzlich auf Managementinstrumente verzichtet. Die Resultate der Wirkungsanalyse können zudem aufzeigen, dass nach Einschätzung der Verwaltungsakteure zahlreiche positive Effekte mit den Reformen verbunden sind, wie etwa eine vorausschauende Führung, klarere Handlungsstrukturen, mehr operative Freiheiten oder ein Kulturwandel hin zu einem kunden- und dienstleistungsorientierten Betrieb. Vielerorts haben Verwaltungen bewiesen, dass sie in der Lage sind, sich von innen heraus zu ändern und zu reformieren. Mitunter verfügen sie durch die eingeführten Managementreformen und den Kulturwandel inzwischen über zusätzliche Fähigkeiten und Kapazitäten, um sich laufend weiterentwickeln zu können. Diese Dynamik sollte in zukünftige Reformüberlegungen einfließen.

Managementreformen beinhalten komplexe Abwägungen zwischen verschiedenen Bedingungen, Voraussetzungen und Erfordernissen, die empirisch schwierig zu erfassen sind. Eine konsequente Zielorientierung auf allen Verwaltungsebenen und Mitarbeiterstufen muss beispielsweise nicht unbedingt einen Effizienzgewinn bedeuten, weil sie auch mit einem Mehraufwand respektive höheren Transaktionskosten verbunden ist (z. B. Mitarbeitergespräche, Zielkontrolle usw.). Auch kann die Einführung eines internetbasierten Leistungsangebots primär deshalb erfolgen, weil die Nachbarkommunen und -gemeinden, mit denen man im Standortwettbewerb steht, es ebenfalls anbieten oder es von der Bevölkerung im Zeitalter der Digitalisierung schlicht erwartet wird. In diesem Fall spielen Kosten- und Effizienzüberlegungen eine untergeordnete Rolle. Solche Abwägungen und Überlegungen spiegeln sich in den Interviewdaten wider, so etwa bei dem verstärkten Transparenzbestreben, für das Verwaltungen einen erheblichen Mehraufwand betreiben. In quantitativen Analysen können solche vielschichtigen Erwägungen hingegen kaum adäquat erfasst werden.

2. Implikationen und Empfehlungen für die Politikgestaltung

Anhand der Resultate dieser Studie lassen sich verschiedene Implikationen und Empfehlungen für aktuelle und zukünftige Reformvorhaben ableiten. In diesem Rahmen wird das Augenmerk auf Erkenntnisse gelegt, die sich auf andere Länder (nicht) übertragen lassen (sog. *lessons for transfer*). Dieser Abschnitt richtet sich unter anderem an politische Entscheidungsträger und

Verwaltungsakteure, die verwaltungspolitische Interventionen planen, umsetzen und auf ihre Wirkung hin überprüfen.

2.1. Reformagenda und Reformumfeld

Der Hype um NPM hat – wie bereits erwähnt – spätestens seit Anfang der 2000er-Jahre sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene erheblich nachgelassen. Der Reformdiskurs in den Verwaltungswissenschaften fokussiert sich heute auf die Post-NPM-Phase, in der alternative Reformparadigmen wie Public Governance, Public Value oder das neo-weberianische Verwaltungsmodell im Fokus des Interesses stehen. Demgegenüber zeigt die aktuelle Reformpraxis in den Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen, dass privatwirtschaftliche Konzepte keineswegs von der Reformagenda verschwunden sind. (New-)Public-Management-Reformen dürften auch in Zukunft ein Thema bleiben. Der erfolgreiche Wandel in Richtung einer kunden- und dienstleistungsorientierten Verwaltungsführung hat die Grundlagen für weitere Reformbestrebungen dieser Art geschaffen, vor allem in der deutschsprachigen Schweiz.

Der Reformdruck in den Verwaltungen wird in den kommenden Jahren hoch bleiben. Mehrschichtige Herausforderungen wie Krisenereignisse, Fachkräftemangel (demografischer Wandel), Digitalisierung, eine zunehmende Aufgabenkomplexität, der Klimawandel oder ein Milizsystem, das vermehrt an seine Grenzen stößt, verlangen nach umsichtigen und effektiven Lösungsansätzen. Dies wirkt sich auch auf die Reformagenda aus, auf der aktuell vor allem Digitalisierungsbestrebungen (Digitalisierungsstrategie, Ausbau des Onlinedienstleistungsangebots) weit oben anzutreffen sind. Mit ähnlichen Problemstellungen – abgesehen von den Schwierigkeiten des Schweiz-spezifischen Milizsystems – sieht sich auch die Kommunalebene in anderen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien konfrontiert. Inwiefern Managementreformen dort ähnlich wie in der Schweiz noch immer auf der Reformagenda stehen, ist allerdings fraglich. In Deutschland wird in NPM-Pioniergemeinden teilweise eine Rückkehr zum traditionellen Verwaltungssystem nach Max Weber festgestellt. Es findet eine Re-Hierarchisierung statt und die regelbasierte Verwaltungssteuerung tritt wieder stärker in den Vordergrund (Kuhlmann & Bogumil 2019: 148).

Die zunehmenden Herausforderungen der Verwaltung spiegeln sich im nationalen Gemeindemonitoring der Schweiz empirisch wider. Über zwei Jahrzehnte hinweg wurden dabei kontinuierlich niedrigere Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung festgestellt. Die neueste Gemeindeerhebung zeigt hingegen erstmals wieder steigende Werte. Das Ausmaß dieser kommunalen Problematik befindet sich heute auf einem ähnlichen Niveau wie

im Jahr 1998, als viele Gemeinden umfangreiche Verwaltungsreformen gerade erst angestoßen hatten. Dies gilt es bei der Politikgestaltung im Auge zu behalten, allen voran bei der Erarbeitung gesetzlicher Vorgaben, die durch die Städte und Gemeinden vollzogen werden müssen, oder bei der Aufgabenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden. Leistungsfähige Kommunen sind eine zentrale Voraussetzung, damit öffentliche Aufgaben erfüllt und gesellschaftliche Probleme gelöst werden können. Dies gilt besonders für Kommunen in föderalen Staaten wie der Schweiz oder Deutschland, die dem Subsidiaritätsprinzip folgen, aber auch in anderen Ländern. Die Probleme und Herausforderungen der Allgemeinheit müssen letztlich nahe bei den Menschen bewältigt werden.

2.2. Einführung und Wirkung von Managementreformen

Die Vielfalt der Schweizer Gemeinden und deren Verwaltungen ist überaus hoch, nicht nur zwischen den Kantonen, sondern auch innerhalb eines Kantons. Daraus ergeben sich stark heterogene Voraussetzungen, Anforderungen und Bedürfnisse, die unterschiedliche, auf die lokalen Gegebenheiten ausgerichtete Problemlösungsstrategien erfordern. Diese Erkenntnis ist zwar nicht fundamental neu, gerade im Kontext des Schweizer Föderalismus. Es zeigt sich jedoch gerade bei der Einführung von Managementreformen, dass die Stadt- und Gemeindeverwaltungen ihren Handlungsraum nutzen, um einen individuellen, pragmatischen und als adäquat akzeptierten Weg zur Sicherstellung einer leistungsfähigen Verwaltungsorganisation zu gehen. Häufig setzen sich hierbei selektiv gewählte und inkrementell eingeführte Reformen durch, während umfassende, abrupte Interventionen kaum verfolgt werden. Eine umfassende Transformation von einer traditionellen Verwaltung hin zu einer outputgesteuerten Verwaltung, wie sie vom NPM gefordert wird, hat bisher nicht stattgefunden. In dieser Hinsicht gestaltet sich das Reformverhalten in der Schweiz ähnlich wie in vielen anderen kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien.

Diese Praxis führt insgesamt zu einer großen Varianz in der Verbreitung und Implementierung von tauglichen Führungs- und Steuerungsinstrumenten. Einmal mehr erweist sich die kommunale Ebene in der Schweiz als ein wertvolles Labor zur Erprobung und Anwendung unterschiedlicher Lösungsansätze, die sich in der Praxis zu bewähren haben. Dazu trägt die vergleichsweise hohe organisatorische und fiskalische Autonomie helvetischer Gemeinden bei, ähnlich wie sie in Europa im deutschsprachigen Raum insgesamt vorzufinden ist (Ladner et al. 2016). Eine ausgeprägte Gemeindeautonomie kann folglich zu den Grundvoraussetzungen gezählt werden,

damit Managementreformen, allen voran ergebnisorientierte Instrumente, erfolgreich und auf die lokalen Gegebenheiten angepasst genutzt werden.

Ungeachtet der vielfältigen Reformstrategien gibt es dennoch bestimmte Verhaltensmuster bei der Einführung von Neuerungen. Der sprachkulturelle Kontext und die Verwaltungsgröße erweisen sich als wichtige Einflussfaktoren für die Managementreformen. Gerade in Städten und großen Gemeinden sowie generell in der Deutschschweiz sind privatwirtschaftliche Instrumente häufig anzutreffen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere, vor allem endogene Faktoren, die für die Einführung dieser Reformkonzepte ausschlaggebend sind. Die operative Verwaltungsleitung in den Händen der gewählten Regierungsmitglieder oder eine hohe Aufgabenkomplexität können Reformen begünstigen. Auch Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung lösen Reformen aus, während eine schwierige Finanzlage nicht zwingend zu Veränderungen führen muss.

Diese Erkenntnisse haben auch außerhalb der Schweiz Bezugspunkte. In Deutschland und Italien erweisen sich die unterschiedlichen Kulturen und Verwaltungstraditionen, so etwa in West- und Ostdeutschland oder im Norden und Süden Italiens, als ausschlaggebende Faktoren, ob und wie bestimmte Reformen eingeführt werden. Zudem sind in diesen Ländern wie auch in Frankreich Managementinstrumente, allen voran die Performance-messung, überwiegend in großen Gemeinden und Städten anzutreffen. Ebenso wie in der Schweiz können interne Faktoren wie Führungsstabilität oder Leadership in der Verwaltung für die erfolgreiche Reformeinführung maßgebend sein.

Die Auswirkungen von Managementreformen lassen sich nicht so einfach erfassen, auch wenn verschiedene theoretische Evaluationskonzepte zum Public Management diesen Anschein erwecken mögen. Unklarheiten bei der Definition und Abgrenzung von Reformen, lange Kausalketten und die Interessen verschiedener Anspruchsgruppen können eine objektive Auseinandersetzung mit dem Reformersfolg erheblich erschweren (Pollitt & Bouckaert 2011: 15–17). Zudem ergeben sich einige methodische Hürden, die es zu überwinden gilt. Diese Problematik ist alles andere als Schweiz-spezifisch, stellt sie sich doch unabhängig vom jeweiligen staatlichen Kontext, wie zahlreiche internationale Studien zu Reformwirkungen belegen. Bei der Politikformulierung und -umsetzung sollte man sich deshalb keinen Illusionen hingeben: Umfassende verwaltungspolitische Interventionen sind häufig komplexe Unterfangen. Ihnen bestimmte Effekte und Wirkungen, gerade im Bereich von Effizienz- und Effektivitätsgewinn, in überzeugender Weise zuzuordnen, stellt eine große Herausforderung dar. Dennoch erlauben die Ergebnisse dieser Studie aufgrund des gewählten Mixed-Methods-

Designs, die Erfolgsaussichten von Managementreformen abzuschätzen, was in die Wahl von geeigneten Reformkonzepten einfließen kann.

Es zeigt sich, dass strategisch-planerische Ansätze in vielen Gemeinden eine vorausschauende, kohärente und effektive Führung der Gemeinde und ihrer Verwaltungen ermöglichen und damit offensichtlich die Reformenerwartungen erfüllen. Eine vermehrte Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse sowie die Gewährung größerer operativer Freiheiten, unter anderem durch Globalbudgets, zählen ebenfalls zu den wichtigen Errungenschaften von Managementreformen in der Schweiz. Inwiefern eine Ergebnisorientierung in Form von Produktdefinitionen und Leistungsaufträgen zur Verbesserung des Verwaltungsausgangs beiträgt, ist hingegen ambivalent. Es ist möglich, dass sie zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand führt. Während sich die Effektivität im Verwaltungshandeln durchaus verbessern lässt, bleiben Effizienzgewinne durch Managementreformen kaum nachweisbar. Das gilt auch für Kosteneinsparungen, die jedoch keine primären Zielsetzungen der Managementreformen in der Schweiz waren.

Nicht zu unterschätzen sind zudem nicht beabsichtigte, unerwünschte oder gar gegenteilige Effekte, etwa wenn die Reformen die Verwaltungsführung und -steuerung vereinfachen, gleichzeitig aber ein aufwendiges Mess- und Controllingssystem erforderlich machen. Die Befürchtung, dass Managementreformen zu einer großen Machtverschiebung von der Politik hin zur Verwaltung oder zu erheblichen Einschränkungen der vielerorts (direkt-)demokratischen Kontrolle der Verwaltung führen könnten, erhärtet sich oftmals nicht. Nachteilige Entwicklungen, wie die höhere Komplexität bei der Überwachung der Verwaltung, relativieren sich durch positive Effekte für die Demokratie, wie zum Beispiel den Transparenzgewinn oder mehr Verbindlichkeit im Regierungs- und Verwaltungshandeln (strategische Planung).

Die Erfolgsaussichten von Leistungslohnsystemen sind hingegen beschränkt. Oftmals scheinen sich die Erwartungen nicht zu erfüllen, oder diese Lohnpolitik ist kaum mit der Funktionsweise und Kultur einer Verwaltung vereinbar. Als ein schwieriges Unterfangen erweist sich zudem die Trennung von politisch-strategischen und operativen Verwaltungsaufgaben. In der Praxis kann sie oftmals nicht strikt umgesetzt werden, unabhängig vom Professionalisierungsgrad oder der Größe einer Verwaltung (vgl. Hearing 2002; Haldemann 2016; Bundesrat 2003).

Einige dieser Erkenntnisse hinsichtlich der Reformwirkungen sind auf andere kontinentaleuropäische Länder übertragbar. Die strategische Planung erweist sich auch in Norwegen und in Deutschland als effektives Mittel zur Verwaltungsführung. In beiden Ländern ist dieses Instrument relativ weit verbreitet. In Deutschland dürfte sich gut die Hälfte der Kommunen

mit einer Art strategischer Orientierung in Form von mittel- und langfristigen Zielsetzungen auseinandersetzen. Der verstärkte Kundenfokus und die Servicequalität sind ein Reformerfolg, der in Frankreich und Deutschland beobachtet werden kann. In der Schweiz wird diese Veränderung jedoch nicht primär mittels der Einführung von Bürgerämtern erzielt, da die öffentlichen Verwaltungen oftmals sehr klein und überschaubar sind. Es ist mitunter das elektronische Angebot von öffentlichen Dienstleistungen, das zur Verbesserung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung beiträgt. Ähnlich wie in den Nachbarländern ist auch in der Schweiz der Weg zu einer vollständigen digitalen Verwaltungstransformation in den Städten und Gemeinden noch relativ lang. Zudem variiert das Onlinedienstleistungsangebot von Gemeinde zu Gemeinde erheblich. Die Bedeutung der Leistungslohnsysteme wiederum hat in Frankreich und Deutschland ähnlich abgenommen, weil sich die gewünschten Effekte mitunter nicht einstellen. In Italien sind diese Systeme relativ weit verbreitet, aber sie werden nicht richtig angewendet. Eine weitere Parallele ist, dass sich eine umfassende Outputorientierung sowie eine Performancemessung in den Kommunen nur selektiv durchsetzt. Die bestehenden traditionellen Verwaltungsstrukturen weisen eine nicht unerhebliche Persistenz gegenüber Neuerungen auf, gerade bei *Bottom-up*-Reformansätzen, wie sie in Deutschland, Frankreich oder in der Schweiz verfolgt werden. Insgesamt lassen sich einige Erkenntnisse dieser Studie auf die Kommunalebene anderer Länder transferieren. Gleichwohl bedarf es je nach Kontext einer vertieften Überprüfung der Übertragbarkeit, denn gleich oder ähnlich bezeichnete Reformkonzepte, zum Beispiel „strategische Planung“, können bei einer Betrachtung vor Ort durchaus Unterschiede in der Gestaltung und der praktischen Anwendung aufweisen.

2.3. Empfehlungen für Reformvorhaben

Im Folgenden werden Empfehlungen und Anregungen formuliert, die es bei gegenwärtigen und zukünftige Reformvorhaben zu beachten gilt. Erfolgversprechend sind Reformdesigns, die eine schrittweise und inkrementelle Anpassung der Verwaltungsorganisation vorsehen. Dadurch können die Anwender erste Erfahrungen mit den neuen Managementinstrumenten sammeln. Diese lassen sich in die weiteren Umsetzungs- und Nutzungsschritte einbeziehen. Unerwünschte oder unbeabsichtigte Effekte können somit frühzeitig erkannt und korrigiert werden. Teilweise sind mehrere Anläufe erforderlich, bis die beabsichtigten Wirkungen einer Reform erkennbar werden. Eine Verwaltung benötigt Zeit, um sich an die neuen Strukturen und Abläufe anzupassen. Bei einem zu schnellen Vorantreiben von umfang-

reichen Veränderungen besteht die Gefahr einer Überforderung der Mitarbeitenden. Es erfordert folglich das Bewusstsein, dass die Implementation von Managementreformen ein längerer Prozess ist, der in der Regel mehrere Jahre dauert.

Im Weiteren sollten Reformkonzepte so weit wie möglich an die lokalen Gegebenheiten und Strukturen angepasst werden. Inwiefern sich bestimmte Lösungen von einem Kontext in einen anderen übertragen lassen, muss jedoch genau analysiert werden. Reformen sollten deshalb nicht einfach aus einem anderen Bezugsrahmen kopiert oder von Lehrbüchern und Theorien übernommen werden. Es muss eine ausreichende Übersetzung stattfinden. Dies zeigt sich sinnbildlich beim Transfer von Neuerungen von einem sprachkulturellen Kontext in den anderen. Begrifflichkeiten und Terminologien zu übersetzen, ist ein erster kleiner Schritt. Mit der Sprache verbinden sich grundlegende Ansichten und Haltungen zum Staat und zu dessen Rolle in der Gesellschaft, was sich auch in den vorherrschenden Verwaltungsstrukturen widerspiegelt. Was in einem bestimmten Sprachraum als legitime Lösung gilt, findet in einem anderen kulturellen Umfeld kaum einen Rückhalt. Dies trifft auch auf die Verwaltungsgröße zu. Managementansätze, die in Großverwaltungen erfolgreich erprobt sind, müssen in kleinen Verwaltungsorganisationen nicht zwingend taugliche Führungsinstrumente sein. Es muss zudem geprüft werden, inwiefern sich bestimmte privatwirtschaftliche Instrumente tatsächlich in eine öffentliche Organisation transformieren lassen. Reformkonzepte sollten folglich an das Umfeld und die Strukturen, in denen sie vollzogen werden, angepasst werden, was die Akzeptanz und Legitimität einer Lösung erhöht. Andernfalls sind Ablehnung, Misserfolg und Enttäuschungen vorprogrammiert.

Dies schließt jedoch nicht aus, dass auf andere geschaut und von bewährten Reformansätzen und Erfahrungen gelernt werden sollte. Die Lernbereitschaft zählt zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren von Reformprojekten, unabhängig vom jeweiligen staatlichen Kontext. Anfangsfehler bei der Implementierung sollten beispielsweise dazu genutzt werden, den Reformprozess zu verbessern. Dazu zählt auch die Bereitschaft, vom ursprünglichen Reformplan abzuweichen, falls dies notwendig wird. Zudem stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, etwa Benchmarking oder Befragungen, um eine eigene Standortbestimmung durchzuführen.

Im Weiteren gilt es, dem Change Management Beachtung zu schenken. Die Implementation von Managementreformen löst einen Kulturwandel in der Verwaltungsorganisation aus, was nicht unterschätzt werden sollte. Wichtige Anspruchsgruppen wie Verwaltungskader, Mitarbeitende oder die Bevölkerung sollten deshalb frühzeitig in die Veränderungsprozesse mitein-

bezogen werden. Zudem muss der Wandel von der Verwaltungsführung und der Projektleitung moderiert und eng begleitet werden.

Sodann braucht es starke Befürworter der Neurungen. Eine erfolgreiche Einführung von Managementreformen setzt daher einen großen Rückhalt des Projekts sowohl in der Politik als auch in der Verwaltungsleitung voraus. Im Reformprozess braucht es eine geeignete Projektführung, welche die Verantwortung übernimmt und das Vorhaben vorantreibt. Die wichtigsten Einheiten sollten möglichst von Anfang in das Reformvorhaben einbezogen werden, was die Resistenz in der Organisation reduzieren kann. Insbesondere in den Milizverwaltungen, die in der Schweiz häufig anzutreffen sind, sollte die Gesamtverantwortung von einem Mitglied der Regierung oder der Verwaltungsführung wahrgenommen werden, die in einem Vollzeitamt tätig ist. Die Umsetzung einer solchen Lösung erfordert die volle Aufmerksamkeit der zuständigen Akteure.

Die bisher genannten Empfehlungen lassen sich sehr wohl auch auf Reformvorhaben in Kommunen anderer kontinentaleuropäischer Länder übertragen. Bei der Reformgestaltung in der Schweiz sollte zusätzlich auf das vielerorts existierende Milizsystem Rücksicht genommen werden. Die neben- und ehrenamtlich tätigen Politik- und Regierungsakteure – letztere als oberste Führungsorgane der Verwaltung – haben sehr verschiedene Bildungs- und Berufshistorien und arbeiten hauptberuflich in ganz unterschiedlichen Branchen und Positionen. Was sie jedoch eint, ist, dass sie oftmals keine versierten Verwaltungsspezialisten sind und in der Regel über kein Expertenwissen bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben verfügen. Da die Aufgabenkomplexität in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist, bekunden viele Gemeinden inzwischen Mühe, ausreichend qualifizierte Freiwillige zu finden, die den erhöhten Anforderungen im Amt gewachsen sind. Die Reformvorhaben sollten dahingehend gewählt und umgesetzt werden, dass sie für das Milizsystem zumutbar sind und es nach Möglichkeit unterstützen respektive entlasten.

Nicht zuletzt braucht es Mut zum Handeln und Entschiedenheit in der Umsetzung, um einschneidende Reformen anzustoßen. Öffentliche Verwaltungen agieren in der Regel sehr zurückhaltend und absichernd. Es wäre daher wünschenswert, eine höhere Fehlertoleranz zu leben, damit mehr experimentiert wird und neue Lösungsansätze ausprobiert werden können.

3. Ausblick

Abschließend sollen potenzielle Themen für zukünftige, weiterführende Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der kommunalen Verwaltungsreformen

diskutiert werden. Das breit angelegte Untersuchungsdesign in dieser Studie erlaubt es, mehrere Anknüpfungspunkte für wissenschaftliche Arbeiten aufzuzeigen. Im Wesentlichen implizieren die nachfolgenden Vorschläge eine Vertiefung der in dieser Studie untersuchten Managementreformen. Durch die systematische Betrachtung der strategischen Planung leisten die Befunde dieser Arbeit einen wertvollen Beitrag zu einem aufstrebenden Forschungsbereich im europäischen Public Management. Im Vergleich zum angelsächsischen Raum finden sich in Kontinentaleuropa nur vereinzelte Studien zur kommunalen strategischen Planung respektive zum strategischen Management in Gemeinden Norwegens und Deutschlands (Johnsen 2016, 2018, 2019; Weiss 2015). Vertiefte Erkenntnisse zu den Inhalten und Wirkungen sowie den Gestaltungsprozessen solcher Gemeinde- und Verwaltungsstrategien sind deshalb kaum vorhanden. Verschiedene US-amerikanische Publikationen können jedoch nachweisen, dass gerade die Ausrichtung dieser Strategien (z. B. progressiv oder abwartend) die Leistungsfähigkeit der Gemeinde positiv beeinflussen kann (Andrews et al. 2009, 2006). Darüber hinaus stellt sich im Kontext von abrupt auftretenden globalen Krisenereignissen wie im Falle der COVID19-Pandemie die Frage nach den Grenzen respektive dem Nutzen von Planungsinstrumenten in den Gemeinden. In Bezug auf die Schweiz stellt Schedler (2019) fest, dass dem Forschungsfeld der strategischen Führung bisher zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Mit der strategischen Führung eng verknüpft ist der Bereich des Performance Managements. Neuere internationale Gemeindestudien fokussieren sich auf die Zielsysteme und -messungen sowie die Verwendung der so gewonnenen Leistungsinformationen (vgl. Kuhlmann & Bogumil 2018; Kuhlmann 2010b). Bezogen auf die Schweizer Gemeindeverwaltungen wäre es daher interessant zu untersuchen, welche Bedeutung Zielgrößen und Indikatorenssysteme in der Verwaltungsarbeit heute – zwei Dekaden nach dem Aufkommen von NPM – haben und wie sie in der Verwaltungssteuerung angewendet werden.

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zählt gegenwärtig zu den zentralen Modernisierungsthemen auf allen Staatsebenen, insbesondere auch in den Städten und Gemeinden. Auf strategischer und operativer Ebene treiben die kommunalen Verwaltungen verschiedene Weiterentwicklungen voran, unter anderem mit Digitalisierungskonzepten und E-Government-Erweiterungen. Die Resultate dieser Arbeit legen nahe, dass Internetdienstleistungen in den Gemeinden inzwischen weit verbreitet sind. Sie ermöglichen jedoch keine weiterführenden Aussagen zu der Frage, welche staatlichen Leistungen online angeboten werden und in welchem Umfang sie elektronisch abgewickelt werden können. Zum kommunalen Digitalisierungsgrad gibt es bisher kaum flächendeckende, systematische Erkenntnis-

se. Auch die Frage nach der Wirkung von elektronischer Servicenutzung auf das Verwaltungshandeln ist bislang wenig beleuchtet worden. Es wäre zudem interessant zu analysieren, wie sich die kommunalen Verwaltungen organisieren, um mit der Digitalisierung und dem technologischen Wandel Schritt zu halten und dafür elementare Voraussetzungen wie technisches Know-how, Infrastruktur sowie Datensicherheit und Datenschutz schaffen. Nicht zuletzt stellt sich vermehrt die Frage nach dem Einfluss einer stärkeren kommunalen Digitalisierung auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Diese Forschungsthemen zur Digitalisierung haben in den Verwaltungswissenschaften inzwischen erheblich an Fahrt aufgenommen (vgl. EPPA 2017). Zur Anwendung und zu den Effekten einer digitalen Dienstleistungserbringung im Gemeindekontext ist in jüngerer Vergangenheit eine Reihe empirischer Studien in und außerhalb Europas publiziert worden (u. a. Bogumil et al. 2019; Schwab et al. 2019; Chelliah et al. 2019; Yeh 2019; Perdal 2016; Norris & Reddick 2013).

Angesichts des Fachkräftemangels, unter anderem aufgrund des demografischen Wandels, ist es für kommunale Verwaltungen von großer Bedeutung, sich im Werben um fähige Mitarbeitende und Talente als attraktive Arbeitgeberin auf dem Arbeitsmarkt empfehlen zu können. Für weiterführende Forschungsarbeiten bieten sich deshalb Fragestellungen zur Mitarbeiterführung, zum Personalmanagement und folglich zur Positionierung der Verwaltung als zeitgemäße Arbeitgeberin an. In dieser Studie beschränkte sich die Berücksichtigung des HR-Managements auf Leistungslohnsysteme, die zudem kaum Effekte aufweisen. Einige der interviewten Gemeindevertreter heben jedoch die besondere Bedeutung von Leadership, Führungs- und Arbeitskultur sowie fähigen Mitarbeitenden für die Verwaltungsperformanz hervor. In ihren Augen bilden diese Faktoren die zentralen Grundvoraussetzungen, damit Managementreformen überhaupt implementiert werden respektive ihre Wirkungen entfalten können. Ihnen sollte deshalb in zukünftigen Forschungsvorhaben besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Zu den wichtigen Erkenntnissen dieser Studie zählt, dass sich der hier angewandte disziplinenübergreifende Untersuchungsansatz überaus bewährt hat. Wie gesehen, kann in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung das Untersuchungsobjekt nicht immer eindeutig umrissen und definiert werden. Auch existieren keine bestimmten, die Verwaltungswissenschaft konstituierenden Fragestellungen und Theorien (Jann 2019: 28). Zudem besteht ein Pluralismus an sozialwissenschaftlichen Methoden, um öffentliche Verwaltungen und deren Reformen systematisch zu untersuchen. Diesen Gegebenheiten sollten zukünftige, verwaltungswissenschaftliche Studien Rechnung tragen, indem sie vermehrt interdisziplinäre Untersuchungs-

ansätze anwenden, was zum Fortschritt dieses vielfältigen Forschungsgebietes beiträgt.

Angesichts der methodischen Herausforderungen bei der Bestimmung von Reformwirkungen bieten sich alternative Methodendesigns zum gewählten Mixed-Methods-Verfahren dieser Arbeit an. Komplexe Phänomene wie die Steigerung der Leistungsfähigkeit lokaler Verwaltungen können sowohl aus einer Kombination verschiedener Reformen als auch aus einer einzelnen, spezifischen Reform resultieren. Anhand der *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) lassen sich notwendige Bedingungen und hinreichende Kombinationen von Managementinstrumenten identifizieren, welche die Performanz einer Verwaltung positiv beeinflussen können. Da in diesem Design mit einer beschränkten Fallzahl gearbeitet wird, kann sich die Analyse auf eine bestimmte Gruppe von Gemeinden konzentrieren, wie zum Beispiel Städte und Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl.

Diese Studie zeigt folglich verschiedene weiterführende Forschungswege auf, die einen nützlichen Beitrag zur aktuell in den Verwaltungswissenschaften geführten Reformdiskussion auf der Ebene der Städte und Gemeinden zu leisten vermögen. Die gewonnenen Erkenntnisse der aufgezeigten Vertiefungsrichtungen in Bezug auf strategische Planung, Digitalisierung (E-Government) sowie HR-Management (Führung und Personalmanagement) können vor allem aus Sicht von Politik, Verwaltung und Wirtschaft (u. a. Parlamentarier, Exekutivmitglieder, Verwaltungskader, Beratungsunternehmen) überaus interessant und von hohem Praxisnutzen sein, da sie die gegenwärtig großen Herausforderungen und Themen in kommunalen Verwaltungen näher beleuchten.

Literaturverzeichnis

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers. *Public Management Review*, 7(2), 225–246. doi:10.1080/14719030500091319
- Akbar, R. (2011). *Performance Measurement and Accountability in Indonesian Local Government*. (Doctor of Philosophy). School of Accounting Curtin Business School.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148. doi:10.1177/0275074008314203
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. doi:10.1080/01900690902732731
- Andrews, R. (2011). NPM and the Search of Efficiency. In T. Christensen & P. Læg Reid (Hg.), *The Ashgate research companion to new public management* (S. 281–294). Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2005). External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government. *Public Administration*, 83(3), 639–656. doi:10.1111/j.0033 – 3298.2005.00466.x
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2007). Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 57–80. doi:10.1093/jopart/mum039
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy Formulation, Strategy Content and Performance. *Public Management Review*, 11(1), 1–22. doi:10.1080/14719030802489989
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., Jr., & Walker, R. M. (2005). Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489–504. doi:10.1093/jopart/mui032
- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52–63. doi:10.1111/j.1540 – 6210.2006.00555.x
- Andrews, R., Boyne, G., & Walker, R. M. (2011). The Impact of Management on Administrative and Survey Measures of Organizational Performance. *Public Management Review*, 13(2), 227–255. doi:10.1080/14719037.2010.532968
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762–783. doi:10.1080/14719037.2012.725757
- Arthur, S., & Nazroo, J. (2003). Designing Fieldwork Strategies and Materials. In J. Ritchie & J. Lewis (Hg.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers* (S. 109–137). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

- Aschwanden, E. (2014). Gemeindemanager übernehmen Sie! Luzerner Gemeinden mit neuem Modell. Abgerufen unter <https://www.nzz.ch/schweiz/gemeindemanager-uebernehmen-si-e-1.18209973> (27.10.2018)
- Asgarkhani, M. (2005). Digital Government and Its Effectiveness in Public Management Reform – A local government perspective. *Public Management Review*, 7(3), 465–487. doi:10.1080/14719030500181227
- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453–472. doi:10.1177/0020852307081152
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *International Journal of Policy and Administration*, 3(3), 115–137.
- Aucoin, P. (2011). The Political-Administrative Design of NPM. In T. Christensen & P. Lægreid (Hg.), *The Ashgate research companion to new public management* (S. 33–46). Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate.
- Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51(2), 425–451. doi.org/10.1016/j.euroecorev.2006.01.007
- Bamberger, M. (2012). Introduction to Mixed Methods. Impact Evaluation Notes. Abgerufen unter <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/03/Mixed-Methods-in-Impact-Evaluation-English.pdf> (22.10.2020)
- Behn, R. D. (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability. *International Public Management Journal*, 1(2), 131–164. doi:10.1016/S1096-7494(99)80088-9
- Benington, J. (2009). Creating the Public in Order to Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 232–249. doi:10.1080/01900690902749578
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In J. Benington & M. H. Moore (Hg.), *Public value. Theory and practice* (S. 1–20). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Benninghaus, H. (2007). *Deskriptive Statistik. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Björk, L., Szücs, S., & Härenstam, A. (2014). Measuring capacity to perform across local government services – managers' perceptions. *International Journal of Public Sector Management*, 27(1), 26–38. doi:10.1108/IJPSM-09-2012-0115
- Blanchard, P., Rihoux, B., & Álamos-Concha, P. (2017). Comprehensively mapping political science methods: an instructors' survey. *International Journal of Social Research Methodology*, 20(2), 209–224. doi:10.1080/13645579.2015.1129128
- Blatter, P. (2014). E-Government in den Gemeinden gezielter fördern. *Schweizer Gemeinde*, 2014(2), 4–5.
- Bleich, E., & Pekkanen, R. (2013). How to Report Interview Data. In L. Mosley (Hg.), *Interview Research in Political Science* (S. 84–108). Ithaca and London: Cornell University Press.

- Blum, S., & Schubert, K. (2011). Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil J. & Kuhlmann, S. (2019). Neo-Weberianischer Staat. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 139–151). Wiesbaden: Springer Fachmedien. doi:10.1007/978-3-658-21563-7_14
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. K. (2007). Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma.
- Bortz, J., & Schuster, C. (2010). *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer.
- Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and Their Development. In T. Christensen & P. Lægreid (Hg.), *The Ashgate research companion to new public management* (S. 17–32). Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate.
- Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2016). Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (S. 1–20). London: Palgrave Macmillan.
- Boyne, G. A. (2002). Theme: Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance. An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17–24. doi:10.1111/1467-9302.00303
- Boyne, G. A. (2003a). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211–227. doi:10.1111/1467-9299.00343
- Boyne, G. A. (2003b). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 13(3), 367–394. doi:10.1093/jpart/mug027
- Boyne, G. A. (2004). Explaining Public Service Performance: Does Management Matter? *Public Policy and Administration*, 19(4), 100–117. doi:10.1177/095207670401900406
- Boyne, G. A. (2010). Strategic planning. In R. Ashworth, G. Boyne & T. Entwistle (Hg.), *Public Service Improvement: Theory and Evidence* (S. 60–77). Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, M., & Walker, R. M. (2003). *Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice*. Buckingham: Open University Press.
- Boyne, G. A., & Gould-Williams, J. (2003). Planning and performance in public organizations. An empirical analysis. *Public Management Review*, 5(1), 115–132. doi:10.1080/146166702200002889
- Brändli, I. (1986). *Leistungsorganisation der Gemeindeverwaltung. Diskussion der Ausgestaltungsvarianten am Beispiel zürcherischer Gemeinden*. Bern: Haupt.
- Brüesch, C., Mertes, A., Flick Witzig, M., Giger, M.-A., & Steinbrecher, M. (2017). *Digitale Verwaltung. Eine Studie des Institutes für Verwaltungs-Management (IVM) und KPMG Schweiz*. Winterthur.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., & Schedler, K. (2001). *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Brun, M. E., Mastronardi, P., & Schedler, K. (2005). *Hierarchie und Netzwerke. Eine interdisziplinäre Betrachtung der Steuerung in der Bundesverwaltung*. Bern: Haupt/BRO.

- Brunetto, Y., & Farr-Wharton, R. (2008). Service delivery by local government employees post – the implementation of NPM: A social capital perspective. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(1), 37–56. doi:10.1108/17410400810841227
- Brunsson, N. (1989). *The Organisation of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organisations*. Chichester: John Wiley.
- Bryson, J., & Edwards, L. H. (2017). *Strategic Planning in the Public Sector*. In: Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Berry, F. S., & Yang, K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 495–521. doi:10.1177/0275074010370361
- Bühler, M., & Brupbacher, M. (2002). Evaluation zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) der Stadt Zürich. In U. Klöti & E. Rüegg (Hg.), *Staat oder Management? NPM-Reformen in der Schweiz*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Bühlmann, M. (2006). Politische Partizipation im kommunalen Kontext. Der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten. Bern: Haupt.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2015). *Branchenporträt des öffentlichen Sektors*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2016). *Ein Portrait der Schweiz. Ergebnisse aus den Volkszählungen 2010–2014*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017a). *Sprachgebiete der Schweiz*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017b). *Die Bevölkerung der Schweiz 2017*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2018). *Statistik der Unternehmensstruktur STATENT 2015, provisorische Daten 2018*. Neuchâtel.
- Bundesrat (2001). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG)*. Bern. Abgerufen unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2002/495/de> (20.11.2018)
- Bundesrat (2009). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009)*. Bern. Abgerufen unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1397/de> (20.11.2018)
- Bundesrat (2013). *Botschaft des Bundesrates über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. Bern.
- Bürkler, P., & Löttscher, A. (2014). *Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern. Handlungsempfehlungen*. Luzern: Verlag an der Reuss.
- Buschor, E., Graber, K., Knoepfel, P., & Steiner, R. (2005). *Streitgespräch: 10 Jahre NPM – Wo stehen wir heute?* In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner (Hg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 17–24). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Byrkjeflot, H., du Gay, P., & Greve, C. (2018). What is the „Neo-Weberian State“ as a Regime of Public Administration? In E. Ongaro & S. Van Thiel (Hg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (S. 991–1011). London, UK: Palgrave Macmillan.

- Chelliah, P. P. M., Thurasamy, R., Alzahrani, A. I., Alfarraj, O., & Alalwan, N. (2016). E-Government service delivery by a local government agency: The case of E-Licensing. *Telematics and Informatics*, 33(4), 925–935. doi:10.1016/j.tele.2016.02.003
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Post-NPM Reforms: Whole of Government Approaches as a New Trend. In P. Lægreid, G. Sandra & W. Steven Van De (Hg.), *New Steering Concepts in Public Management (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 21, S. 11–24)*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Rovik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*. London, New York: Routledge.
- Christoph, R. (2003). Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*, 81(2), 345–363. doi:10.1111/1467-9299.00350
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (4th ed.)*. Los Angeles: Sage Publications.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). *Designing and conducting mixed methods research (3rd ed.)*. Los Angeles: Sage.
- da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 44, 91–103. doi:10.1016/j.omega.2013.09.002
- Dahl, R. A. (1967). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, London: Yale University Press.
- Della Porta, D., & Keating, M. (2008). Comparing approaches, methodologies and methods. Some concluding remarks. In D. Della Porta & M. Keating (Hg.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective (S. 296–315)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Delley, J.-D. (1995). New Public Management und neue staatliche Handlungsformen. In P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler & K. Schwaar (Hg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz (S. 439–452)*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3–10. doi:10.1080/12294659.2003.10805013
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Di Mascio, F., & Natalini, A. (2013). Context and Mechanisms in Administrative Reform Processes: Performance Management within Italian Local Government. *International Public Management Journal*, 16(1), 141–166. doi:10.1080/10967494.2013.796263
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. doi:10.2307/2095101

- Dlabac, O., Rohner, A., Zenger, T., & Kübler, D. (2014). Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge (4). Zentrum für Demokratie, Aarau.
- Dowding, K. (1994). The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and 'New Institutionalism'. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 105–117. doi:10.1177/095169289400600105
- Dowding, K. (2008). Agency and structure: Interpreting power relationships. *Journal of Power*, 1(1), 21–36. doi:10.1080/17540290801943380
- Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6, 94–108.
- Drechsler, W. (2009). The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Uprava, letnik*, VII(3/2009), 7–27.
- Drechsler, W., & Kattel, R. (2008). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2).
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16. doi:10.1080/09540969409387823
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. doi:10.1093/jopart/mui057
- Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review* (7), 345–358. doi:10.1007/s11115-007-0042-3
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Harlow: Pearson.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383–400. doi:10.2307/2008920
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45(1), 1–23. doi:10.1080/03003930.2018.1530660
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2015). *Finanzausgleich 2015 zwischen Bund und Kantonen*. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2020). *Statistisches Lexikon der Schweiz. Ausgaben nach Funktion: Bund / Kantone / Gemeinden*. Bern.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2016). Relevance of Management Instruments. In C. Greve, P. Laegreid & L. H. Rykkja (Hg.), *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management* (S. 129–144). London: Palgrave Macmillan.
- Emery, Y. (2004). Rewarding Civil Service Performance Through Team Bonuses: Findings, Analysis and Recommendations. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 157–168. doi:10.1177/0020852304041237

- Emery, Y., & Giauque, D. (2002). New public management, contracts for the provision of services and financial incentive mechanisms: practices and problems encountered in Switzerland. *International Review of Administrative Sciences*, 67(2001), 151–171.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2003). Emergence of contradictory injunctions in Swiss NPM project. *International Journal of Public Sector Management*, 16(6), 468–481. doi:10.1108/09513550310492111
- Emery, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23–32. doi:10.1177/0020852313513378
- European Perspectives for Public Administration (EPPA) (2017). Summary – EPPA Seminar “Cultures, Diversity, and Public Administration” (14–15 December). Leuven.
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C. (2015). Performance management in the local public sector in France: an administrative rather than a political model. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 672–693. doi:10.1177/0020852314554541
- Favoreu, C., Carassus, D., & Maurel, C. (2016). Le management stratégique en milieu public : Approche rationnelle, politique ou collaborative? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(3), 465–482. doi:10.3917/risa.823.0465
- Feld, L., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. (2011). Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice*, 2011(149), 49–64. doi:10.1007/s11127-011-9828-5
- Ferlie, E., & Parrado, S. (2018). Strategic Management in Public Service Organizations: Developing an European Perspective. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Hg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (S. 101–120). London: Palgrave Macmillan.
- Fiechter, J. (2010). Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.
- Fitzpatrick, J., Goggin, M., Heikkila, T., Klingner, D., Machado, J., & Martell, C. (2011). A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 71(6), 821–830. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02432.x
- Flick Witzig, M., Mannsky, A., & Stoelker Reithaar, B. (2012). New Public Management – Tendenzen in Zürcher Gemeinden. In *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften* (S. 77–90). Zürich: KDMZ.
- Forbes, M., & Lynn, L. E., Jr. (2005). How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 559–584. doi:10.1093/jopart/mui035
- Fowler, F. J., Jr. (2014). *Survey research methods*. Los Angeles: Sage.
- Franklin, M. (2008). Quantitative Analysis. In D. Della Porta & M. Keating (Hg.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective* (S. 240–262). Cambridge: Cambridge University Press.
- Frazier, M. A., & Swiss, J. E. (2008). Contrasting Views of Results-Based Management Tools from Different Organizational Levels. *International Public Management Journal*, 11(2), 214–234. doi:10.1080/10967490802095698

- Freitag, M., Bundi, P., & Flick Witzig, M. (2019). *Milizarbeit in der Schweiz. Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde*. Basel: NZZ Libro.
- Friedrich, U. (1999). Aufgaben. In D. Arn, U. Friedrich & P. Friedli (Hg.), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern* (S. 449–533). Bern: Stämpfli.
- Fueglistaller, U., Fust, A., Brunner, C., & Althaus, B. (2016). *Schweizer KMU. Eine Analyse der aktuellsten Zahlen – Ausgabe 2016*. St. Gallen.
- Germann, R. E. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1: Der Staatsapparat und die Regierung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Geser, H. (1997). Die politisch-administrative Organisation der Schweizer Gemeinden. Prof. Hans Geser Online Publikationen. Abgerufen unter https://www.geser.net/gem/t_hgeser2.pdf (5.12.2017)
- Geser, H., Farago, P., Fluder, R., & Gräub, E. (1987). *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung. Vergleichende Untersuchungen in 223 Deutschschweizer Gemeinden* (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 45). Bern: Haupt.
- Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A., & Meuli, U. (1996). Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12–32586.92 „Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz“.
- Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner, R., & Horber-Papazian, K. (2011). Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung. Galrus, Chur: Rüeegger.
- Giauque, D. (2013). Die schweizerische Bundesverwaltung im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach einer Verwaltungstradition. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 47–60). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Giauque, D., & Emery, Y. (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse* (Collection le savoir suisse, Bd. 51). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Göhler, G., & Kühn, R. (1999). Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie politischer Institutionen. In T. Edeling, W. Jann & D. Wagner (Hg.), *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie* (S. 17–42). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, 88(4), 1099–1115. doi:10.1111/j.1467–9299.2010.01848.x
- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge England, New York, NY: Cambridge University Press.
- Gorges, M. J. (2001). New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution. *Politics*, 21(2), 137–145. doi:10.1111/1467–9256.00145
- Greene, J. C. (2005). The generative potential of mixed methods inquiry. *International Journal of Research & Method in Education*, 28(2), 207–211. doi:10.1080/01406720500256293
- Gregory, R. (2011). Normativity and NPM: A Need for Some Theoretical Coherence. In T. Christensen & P. Lægreid (Hg.), *The Ashgate research companion to new public management* (S. 375–390). Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate.

- Greve, C., Laegred, P., & Rykkja, L. H. (2016). Introduction: The Nordic Model in Transition. In C. Greve, P. Laegred & L. H. Rykkja (Hg.), *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management* (S. 1–22). London: Palgrave Macmillan.
- Groeneveld, S., Tummers, L., Bronkhorst, B., Ashikali, T., & van Thiel, S. (2015). Quantitative Methods in Public Administration: Their Use and Development Through Time. *International Public Management Journal*, 18(1), 61–86. doi:10.1080/10967494.2014.972484
- Groves, R. M., Fowler, F. J. J., Couper, M., Lepkowski, J. M., Singer, E., & Tourangeau, R. (2004). *Survey methodology*. Hoboken: Wiley.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. doi:10.1016/S1096-7494(01)00041-1
- Gulick, L. H. (1937). *Notes on the Theory of Organization in Papers on the Science of Administration*. New York: Harcourt.
- Hablützel, P. (1995). New Public Management als Modernisierungschance – Thesen zur Entbürokratisierung. In P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler & K. Schwaar (Hg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 499–508). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Hablützel, P. (2013). Bürokratie – Management – Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93–106). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Häder, M. (2015). *Empirische Sozialforschung. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Haering, B. (2002). Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen. *LeGes*, 2002(1), 9–21.
- Haldemann, T. (1997). Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen: Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten. *LeGes*, 1997(3), 63–108.
- Haldemann, T. (2016). Politische Planung und politische Steuerung. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz & R. Steiner (Hg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 35–47). Zürich: WEKA Business Media AG.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44, 936–957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Hambrick, D. C. (2007). The Field of Management's Devotion to Theory: Too Much of a Good Thing? *Academy of Management Journal*, 50(6), 1346–1352. doi:10.5465/amj.2007.28166119
- Hammerschmid, G., & Oprisor, A. (2016). German public administration: incremental reform and a difficult terrain for management ideas and instruments. In G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews & P. Bezes (Hg.), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top* (S. 219–230). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*. Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.

- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2018). New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3). doi:10.1177/0020852317751632
- Hammersley, M., & Gomm, R. (2008). Assessing the radical critique of interviews. In M. Hammersley (Hg.) *Questioning Qualitative Inquiry. Critical Essays* (S. 89–100). London: Sage.
- Harkness, J. A. (2009). Comparative survey research: goal and challenges. In E. D. d. Leeuw, J. J. Hox & D. A. Dillman (Hg.), *International handbook of survey methodology* (S. 78–96). New York: Psychology Press.
- Hartmann, A. (2017). HRM2 – ein grosser Schritt für die Region. *Surseer Woche / Sempacher Woche / Trienger Woche*, 09.02.2017, S. 4.
- Hartwig, F., & Dearing, B. E. (1979). *Exploratory data analysis*. Beverly Hills u. a.: Sage.
- Haus, A. (2016). *Das Fernbleiben von Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen*. Masterarbeit, Universität Zürich, Zürich.
- Haus, A., & Ladner, A. (2020). Wer hat die Macht in den Gemeinden? Eine Analyse über den Einfluss politischer Akteure auf die lokale Politik in der Schweiz. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 66–80. doi:10.5334/ssas.135
- Haus, A., Rochat, P. E., & Kübler, D. (2016). *Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH)*. Aarau: Zentrum für Demokratie. doi:10.5167/uzh-129164
- Heimgartner, M., & Dietrich, A. (2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen: Gegenwärtiger Stand*. Eidg. Finanzverwaltung, Programm FLAG. Bern.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2003). Local public management reforms in the Netherlands: Fads, fashions and winds of change. *Public Administration*, 81(2), 301–323.
- Hollenstein, H. (2001). *Strategische Führung in der Verwaltung. Ein Leitfaden für die Legislaturlplanung*. Bern: Haupt.
- Holler, F., Raffer, C., Carstens, J., & Löffler, L. (2017). *Weniger Personal – mehr Aufgaben. Studie zur Entwicklung der Personaldichte Kreisfreier Städte*. Abgerufen unter https://publigovernance.de/media/Weniger_Personal_mehr_Aufgaben.pdf (2.1.2020)
- Homburg, V. (2004). *E-government and NPM: a perfect marriage?* Paper presented at the ICEC '04: Proceedings of the 6th international conference on Electronic commerce, New York.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69 (Spring 1991), 3–19.
- Hood, C. (2013). Can cultural theory give us handle on the difference context makes to management by numbers? In C. Pollitt (Hg.), *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?* (S. 115–123). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.

- Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(3), 267–282. Abgerufen unter www.jstor.org/stable/3525837 (28.12.2019)
- Horber-Papazian, K. (2006). Les Communes. In U. Kloeti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik (Manuel de la politique suisse)* (S. 233–258). Zürich: NZZ-Libro.
- Horber-Papazian, K. (2014). Communes. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik (Manuel de la politique suisse)* (S. 275–306). Zürich: NZZ-Libro.
- Hou, Y., Moynihan, D., & Ingraham, P. (2003). Capacity, Management, and Performance Exploring the Links. *The American Review of Public Administration*, 33, 295–315. doi:10.1177/0275074003251651
- Ingraham, P. W. (1993). Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance. *Public Administration Review*, 53(4), 348–356. doi:10.2307/977147
- Ingraham, P. W. (2007). In Pursuit of Performance. *Management Systems in State and Local Government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Jann, W. (2001). Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In E. Schröter (Hg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven* (S. 321–344). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Jeannot, G., & Bezes, P. (2016). Mapping the use of public management tools in European public administration. In G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews & P. Bezes (Hg.), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top* (S. 219–230). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Jeannot, G., & Guillemot, D. (2013). French public management reform: an evaluation. *International Journal of Public Sector Management*, 26(4), 283–297.
- Jebb, A. T., Parrigon, S., & Woo, S. E. (2017). Exploratory data analysis as a foundation of inductive research. *Human Resource Management Review*, 27(2), 265–276. doi:10.1016/j.hrmr.2016.08.003
- Johnsen, Å. (2016). Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after Three Decades. *Scandinavian Political Studies*, 39(4), 333–365. doi:10.1111/1467-9477.12077
- Johnsen, Å. (2018). Impacts of strategic planning and management in municipal government: an analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway. *Public Management Review*, 20(3), 397–420. doi:10.1080/14719037.2017.1285115
- Johnsen, Å. (2019). Does formal strategic planning matter? An analysis of strategic management and perceived usefulness in Norwegian municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 1–19. doi:10.1177/0020852319867128
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112–133. doi:10.1177/1558689806298224
- Joyce, P. (2000). *Strategy in the public sector. A guide to effective change management*. Chichester J. Wiley.

- Kaase, M. (1992). Politische Beteiligung. In D. Nohlen (Hg.), *Lexikon der Politik*. Band 3: Die westliche Länder (S. 339–346). München: Beck.
- Kaiser, A. (2001). Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. In A. Brodocz & G. S. Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart II* (S. 253–282). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kaiser, C. (2014). Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State: The Swiss Case. *International Journal of Public Administration*, 37(10), 625–637. doi:10.1080/01900692.2014.903265
- Kanton Aargau (2016). *Organisation der Gemeindeverwaltung: Mögliche Führungsmodelle (Leitfaden)*. Kanton Aargau: Gemeindeamtännerversammlung und Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (GDKA).
- Kanton Zürich (2003). *Wirkungsorientierte Gemeindeverwaltung: Produkte*. Zürich.
- Kanton Zürich (2003). *Wirkungsorientierte Gemeindeverwaltung: Grundlagen*. Zürich.
- Kaufmann, Y., Haering, B., Rageth, L., & Kistler, D. (2009). *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV): Schlussbericht*. Zürich: Ecoconcept.
- Kauhanen, A., & Piekola, H. (2006). What Makes Performance-Related Pay Schemes Work? Finnish Evidence. *Journal of Management & Governance*, 10(2), 149–177. doi:10.1007/s10997-006-0005-z
- Kersting, N., & Vetter, A. (2003). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske und Budrich.
- Keuffer, N. (2018). Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 426–447. doi:10.1108/IJPSM-01-2017-0016
- Kickert, W. J. M. (1997). Public Management in the United States and Europe. In W. J. M. Kickert (Hg.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (S. 15–42). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Klenk, T., & Nullmeier, F. (2005). *Leistungsstruktur und Reformen der Leitungsorganisation*. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 161–170). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, 11(2), 231–251.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy. A new introduction*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Knoepfel, P. (1995). New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden – eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse. In P. Hablützel, T. Haldermann, K. Schedler & K. Schwaar (Hg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 453–470). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Knoepfel, P. (2000). Policykiller – Institutionenkiller – ein Triptychon zum Verhältnis zwischen institutionellen und substantiellen öffentlichen Politiken. In P. Knoepfel & W. Linder (Hg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann* (S. 285–300). Basel: Helbing & Lichtenhahn.

- Knoepfel, P. (2009). Introduction. In P. Knoepfel (Hg.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique (Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln)* (S. v–vii). Lausanne: Presse Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Knoepfel, P., & Varone, F. (2009). Politiques institutionnelles régulant les ressources des acteurs des politiques substantielles: un cadre d'analyse. In P. Knoepfel (Hg.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique (Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln)* (S. 97–116). Lausanne: Presse Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Koch, P., Haering, B., Peters, M., Seiler, B., Gsponer, G., & Bauer, M. (2002). *Schlussbericht Evaluation der Verwaltungsreform wif!* Zürich: Ecoconcept.
- Koci, M. (2007). Culture and Public Management Reforms: A Review and Research Agenda on the Basis of Experiences in Switzerland. In K. Schedler & I. Proeller (Hg.), *Cultural Aspects of Public Management Reform* (S. 249–274). Oxford: Elsevier JAI.
- Koller, C. (2013). Die kantonalen Verwaltungen. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 127–148). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Koller, C., Hirzel, A., Rolland, A.-C., & de Martini, L. (2012). *Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus / Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme suisse*. Zürich: NZZ-Libro.
- König, K. (2015). *Operative Regierung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Körner, M. (2014). *Verwaltung. Abgerufen unter <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010342/2014-01-15/> (22.08.2019)*.
- Krumm, T. (2013). *Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg.
- Kübler, D. (2013). *Verwaltungsorganisation in einem mehrsprachigen Land*. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 75–92). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kübler, D. (2015). *Die Schweizer Gemeinde: Immer noch eine Schule der Demokratie? In D. Kübler & O. Dlabac (Hg.), Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen* (S. 13–34). Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Kübler, D., & Rochat, P. (2009). *Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich*. statistik.info 15/09.
- Kübler, D., Rochat, P. E., & van der Heiden, N. (2015). *Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen*. In D. Kübler & O. Dlabac (Hg.), *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen* (S. 133–154). Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Kübler, D. L., & Ladner, A. (2003). *Local government reform in Switzerland. More for than by – but what about of?* In N. Kersting & A. Vetter (Hg.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (S. 137–155). Opladen: Leske & Budrich.
- Kuhlmann, S. (2009a). *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, S. (2009b). *Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts*. *German Politics*, 18(2), 226–245. doi:10.1080/09644000902870842

- Kuhlmann, S. (2010a). New Public Management for the «Classical Continental European Administration»: Modernization at the local level in Germany, France and Italy. *Public Administration*, 88(4), 1116–1130. doi:10.1111/j.1467 – 9299.2010.01869.x
- Kuhlmann, S. (2010b). Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 331–345. doi:10.1177/0020852310372050
- Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2018). Performance measurement and benchmarking as “reflexive institutions” for local governments: Germany, Sweden and England compared. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 543–562. doi:10.1108/ijpsm-01-2017-0004
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008). Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”? *Public Administration Review*, 68(5), 851–863. doi:10.1111/j.1540 – 6210.2008.00927.x
- Kuhlmann, S., & Bouckaert, G. (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, S., Heuberger, M., & Dumas, B. P. (2021). Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen. Baden-Baden: Nomos. doi:10.5771/9783748923305-1
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaften*. Wiesbaden: VS Springer.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe (1st ed.)*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe (2nd ed.)*. Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Künzi, S. (2013). „Probleme in den Gemeinden gab es schon immer“. *BZ Berner Zeitung*, 25.06.2013. Abgerufen unter <https://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/probleme-in-den-gemeinden-gab-es-schon-frueher/story/14529499> (10.09.2019).
- Kwon, M., Berry, F. S., & Jang, H. S. (2013). A Theoretical Framework on the Determinants of Strategic Cities: Empirical Results from Florida City Governments. *The American Review of Public Administration*, 43(4), 438–459. doi:10.1177/0275074012445308
- Ladner, A. (1991). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- Ladner, A. (1994). Lokale Politik und der Einfluss lokalpolitischer Akteure. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 20(2), 303–328.
- Ladner, A. (2001). Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. *Swiss Political Science Review*, 7(3), 1–23. doi:10.1002/j.1662 – 6370.2001.tb00318.x
- Ladner, A. (2003). Gemeindereformen: Aspekte des Politikeinbezugs. In K. Schedler, D. Kettiger & J. P. Siegel (Hg.), *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (S. 101–118). Bern: Haupt.
- Ladner, A. (2008). *Die Schweizer Gemeinden im Wandel. Politische Institutionen und lokale Politik*. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.

- Ladner, A. (2009). Auslöser, Ziele und Auswirkungen von kommunalen Reformprojekten. In P. Knoepfel (Hg.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique = Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln* (S. 51–74). Lausanne: Presse Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Ladner, A. (2016). Administrative Reforms in Swiss Municipalities over the Last Twenty Years – The end of New Public Management? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 14(2), 185. doi:10.4335/14.2.185-207
- Ladner, A. (2018). The Characteristics of Public Administration in Switzerland. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts & S. Nahrath (Hg.), *Swiss Public Administration – Making the State Work Successfully* (S. 43–66). Cham: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A. (2019). Regieren auf Gemeindeebene. In A. Ritz, T. Haldemann & F. Sager (Hg.), *Blackbox Exekutive – Regierungslehre in der Schweiz* (S. 255–274). Berlin, Basel, Konstanz: NZZ Libro.
- Ladner, A., & Bühlmann, M. (2007). Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrosse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie. Zürich: Rüegger.
- Lander, A., Cemelin, M., Ritz, A., & Sager, F. (2007). Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB. Schlussbericht zu Händen des Stadtrats und des Gemeinderats. Bern: KPM.
- Ladner, A., Daniel, A., Friedrich, U., Steiner, R., & Wichtermann, J. (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern.
- Ladner, A., & Fiechter, J. (2012). The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities. *Local Government Studies*, 38(4), 437–459. doi:10.1080/03003930.2012.698242
- Ladner, A., & Haus, A. (2019). Gemeindeparlamente in der Schweiz – Verbreitung, Herausforderung und Reformansätze. *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 22(1), 3–14.
- Ladner, A. & Haus A. (2021). *Accomplissement des tâches communales en Suisse : organisation, responsabilité et effets*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes. <https://doi.org/10.55430/1517V1AL>
- Ladner, A., & Keuffer, N. (2018). Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional & Federal Studies*, 1–26. doi:10.1080/13597566.2018.1464443
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321–357. doi:10.1080/13597566.2016.1214911
- Ladner, A., & Soguel, N. (2015). Managing the crises: how did local governments react to the financial crisis in 2008 and what explains the differences? The case of Swiss municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 752–772. doi:10.1177/0020852314558033
- Ladner, A., & Steiner, R. (2005). Reforming the Swiss Municipalities: Efficacy or Democracy? In H. Kriesi, P. Farago, M. Kohli & M. Zarin-Nejadan (Hg.), *Contemporary Switzerland. Revisiting the Special Case* (S. 239–255). New York: Palgrave Macmillan.

- Ladner, A., Steiner, R., & Arn, D. (1998). *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*. Bern: IOP.
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes, C., & Kaiser, C. (2013). *Gemeindemonitoring 2009/2010: Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*. KPM Schriftenreihe 48. Bern: KPM.
- Lægread, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2016). Coordination challenges and administrative reforms. In G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (Hg.), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top* (S. 244–258). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Lægread, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387–413. doi:10.1080/10967490701683586
- Lampropoulou, M., & Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 101–121. doi:10.1177/0020852315611219
- Leisnik, P., & Knies, E. (2018). Public Personnel Reforms and Public Sector HRM in Europe. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Hg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (S. 243–260). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Lengwiler, C. (2001). *Gemeindemanagement in Theorie und Praxis*. Chur: Rüegger.
- Leuenberger, D. (2005). FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung. In A. Lienhard (Hg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 24–34). Bern: Haupt.
- Lienhard, A. (2005). Beurteilung und Potential von FLAG. In A. Lienhard (Hg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 35–46). Bern: Haupt.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lilleker, D. G. (2003). Interviewing the Political Elite: Navigating a Potential Minefield. *Politics*, 23(3), 207–214. doi:10.1111/1467-9256.00198
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. doi:10.2307/973677
- Luhmann, N. (1966). *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*. Köln: Brode.
- Lynch, J. F. (2013). Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals. In L. Mosley (Hg.), *Interview Research in Political Science* (S. 31–44). Ithaca, London: Cornell University Press.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, London: The Free Press, Collier Macmillan.

- Mastronardi, P. (2005). Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WoV. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren (S. 113–120). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und Steuerung (S. 39–72). Frankfurt a. M.: Campus.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2011). Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 21, i283–i299. Abgerufen unter www.jstor.org/stable/25836124 (10.10.2017)
- Mele, V., & Belardinelli, P. (2018). Mixed Methods in Public Administration Research: Selecting, Sequencing, and Connecting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 334–347. doi:10.1093/jopart/muy046
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony In P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (S. 41–62). Chicago: University of Chicago Press.
- Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D., & Coleman Jr., H. J. (1978). Organizational strategy, structure, and process. *Academy of Management Review*, 3(3), 546–562.
- Mintzberg, H. (1992). *Structure in fives. Designing effective organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (2009). *Tracking strategies. Towards a general theory of strategy formation*. New York: Oxford University Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari. A guided tour through the wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mosley, L. (2013). Introduction: “Just Talk to People”? Interviews in Contemporary Political Science. In L. Mosley (Hg.), *Interview Research in Political Science* (S. 1–30). Ithaca, London: Cornell University Press.
- Müller, A. (2018). Das Milizsystem braucht eine breite Debatte über Reformen. *Neue Zürcher Zeitung*, 27.12.2018. Abgerufen unter <https://www.nzz.ch/meinung/das-milizsystem-braucht-eine-breite-debatte-ueber-reformen-ld.1439918> (30.11.2019).
- Müller, H.-P. (2012). Die Pluralisierung sozialer Milieus und Lebensstile. Abgerufen unter <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138455/die-pluralisierung-sozialer-milieus-und-lebensstile> (30.11.2019)

- Mussari, R., Ettore, A., Reichard, C., Bjorna, H., Nakosis, V., & Bankauskaite-Grigaliuniene, S. (2016). Design, Trajectories of Reform, and Implementation of Performance Budgeting in Local Governments: A Comparative Study of Germany, Italy, Lithuania, and Norway. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons* (S. 101–120). London: Palgrave Macmillan.
- Nicholls, T. (2019). Local Government Performance, Cost-Effectiveness, and Use of the Web: An Empirical Analysis. *Policy & Internet*, 11(4), 480–507. doi:10.1002/poi3.209
- Niskanen, W. A., Jr. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Norris, D. F., & Reddick, C. G. (2013). Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? *Public Administration Review*, 73(1), 165–175. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02647.x
- Oates, W. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 46(2), 237–243.
- OECD (2005a). *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) Publishing.
- OECD (2005b). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) Publishing.
- OECD (2010). *Public Administration after “New Public Administration”*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) Publishing.
- OECD (2012). *Public Sector Compensation in Times of Austerity*. Paris, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) Publishing.
- Oggier, B. (2017). *Gemeindeautonomie im Kanton Obwalden – Wie autonom sind die Obwaldner Gemeinden bei der organisatorischen Gestaltung? (Executive Master of Public Administration (MPA))*. Universität Bern, Bern.
- Olivier, B. H. (2017). The use of mixed-methods research to diagnose the organisational performance of a local government. *SA Journal of Industrial Psychology*, 43. doi:10.4102/sajip.v43i0.1453
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24. doi:10.1093/jopart/mui027
- Ongaro, E., & Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 174–204. doi:10.1108/09513550810855654
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349–356.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Menlo Park, CA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. doi:10.1080/14719030600853022
- Paganini, L. (2017). *Analysedimensionen kantonaler Verwaltungsreformen. Vergleich von Inhalten und Ergebnissen ausgewählter Evaluationen von Verwaltungsreformen am Beispiel der Schweizer Kantone*. Masterarbeit, Universität Bern, Bern.

- Palmer, A. J. (1993). Performance measurement in local government. *Public Money & Management*, 13(4), 31–36. doi:10.1080/09540969309387786
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods. Integrating theory and practice* (4th ed.). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
- Pawson, R., & Tilly, N. (1997). An introduction to scientific realist evaluation. In E. Chelmsky & W. R. Shadish (Hg.), *Evaluation for the 21st century. A handbook* (S. 405–418). Thousand Oaks, California: Sage.
- Pedernagna, M. (2001). New Public Management am Beispiel der Gemeinde Pfäffikon ZH. In C. Lengwiler (Hg.), *Gemeindemanagement in Theorie und Praxis* (S. 85–106). Chur: Rüegger.
- Perdal, R. (2016). Factors of Local E-Government Development in Poland: The Case of the Poznan Agglomeration. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 115–129. doi:10.1515/qua-geo-2016-0020
- Perry, J. L., Engbers, T. A., & Jun, S. Y. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39–51.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science. The 'new institutionalism'*. London: Pinter.
- Peters, B. G. (2011). Responses to NPM: From Input Democracy to Output Democracy. In T. Christensen & P. Lægreid (Hg.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (S. 361–374). Surrey, USA, Burlington, UK: Ashgate.
- Peters, B. G. (2013). Institutions in context, and as context. In C. Pollitt (Hg.), *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?* (S. 101–114). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (2004). *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-run Companies*. London: Profile Books.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. doi:10.2307/2586011
- Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522–545. doi:10.1177/0275074010370617
- Poister, T. H., & Streib, G. (1999a). Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review*, 59(4), 325–335.
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999b). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308–325. doi:10.2307/3380706
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45–56. doi:10.1111/j.1540 – 6210.2005.00429.x

- Pollitt, C. (2001). Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471–492. doi:10.1080/14616670110071847
- Pollitt, C. (2009). An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 9–16.
- Pollitt, C. (2013). Preface: Context – a missing Link? In C. Pollitt (Hg.), *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?* (S. xv–xix). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis. New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Sorin, D. (2012). The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis. Abgerufen unter <https://lirias.kuleuven.be/1866257?limo=0> (20.5.2020)
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Proeller, I. (2007). Strategic Management for the State. *International Approaches in Comparison*. Bertelsmann Stiftung.
- Proeller, I. (2007). Outcome-orientation in performance contracts. Empirical evidence from Swiss local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 95–111. doi:10.1177/0020852307075692
- Proeller, I. (2013). What we know so far and how to proceed: contextual variables in NPM reform research. In C. Pollitt (Hg.), *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?* (S. 219–227). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Proeller, I. (2014). (New) Public Management und Evaluationen – Zur Bedeutung von Evaluationen im Verwaltungsmanagement. *LeGes*(1/2014), 39–54.
- Proeller, I., Schedler, K., & Gähwiler, B. (2007). *Zukunft der Gemeinden. Reformtrends und Entwicklungen*. St. Gallen: Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen.
- Proeller, I., Wenzel, A.-K., Vogel, D., Mussari, R., Casale, D., Turc, E., & Guenoun, M. (2016). Do They All Fail?: A Comparative Analysis of Performance-Related Pay Systems in Local Governments. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (S. 139–152). London: Palgrave Macmillan.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York, London: Simon and Schuster.
- Ragin, C. C. (2008). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. New York: Cambridge University Press.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11–27. doi:10.1177/0020852318759736

- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421.
- Rieder, S., & Lehmann, L. (2004). Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology. In J. Lawrence, S. Kuno & M. Riccardo (Hg.), *Strategies for Public Management Reform (Research in public policy analysis and management, Vol. 13, S. 395–414)*: Emerald Group Publishing.
- Rieder, S., & Widmer, T. (2007). *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1900 und 1999. Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern: Haupt.
- Ritchie, J. (2003). The Applications of Qualitative Methods to Social Research. In J. Ritchie & J. Lewis (Hg.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers (S. 24–48)*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Ritchie, J., Lewis, J., & Elam, G. (2003). Designing and Selecting Samples. In J. Ritchie & J. Lewis (Hg.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers (S. 77–108)*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Ritz, A. (1999). *Die Evaluation von New Public Management (NPM). Grundlagen für ein Evaluationsmodell und Ergebnisse aus einer empirischen Studie*. Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern: Haupt.
- Ritz, A. (2009a). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53–78. doi:10.1177/0020852308099506
- Ritz, A. (2009b). Leistungsauftrag und Globalbudget: Beitrag der Ressourcenpolitik zur Verbesserung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse. In P. Knoepfel (Hg.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique (Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln) (S. 5–30)*. Lausanne: Presse Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Ritz, A. (2016). Anreizsysteme zur Steigerung der Mitarbeitendenmotivation. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz & R. Steiner (Hg.), *Praxishandbuch Public Management (S. 473–488)*. Zürich: Weka.
- Ritz, A., Sinelli, P., & Neumann, O. (2016). New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz & R. Steiner (Hg.), *Managementleitfaden öffentliche Verwaltung (S. 80–105)*. Zürich: Weka.
- Ritz, A., & Thom, N. (2019). *Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Rochat, P. E. (2020). *Versammlungsdemokratie realistisch betrachtet. Die Gemeindeversammlungen der Schweiz*. Zürich: Schulthess.
- Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1–19. doi:10.1080/14719037.2014.957339

- Rosser, C. (2010). Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory. *Public Administration Review*, 70(4), 547–556. doi:10.1111/j.1540 – 6210.2010.02175.x
- Rosser, C., & Mavrot, C. (2016). Questioning the Constitutional Order: A Comparison of the French and the U.S. Politics – Administration Dichotomy Controversies After World War II. *The American Review of Public Administration*, 47(4), 737–751. doi:10.1177/02750740166661629
- Rossi, F. M., & Aversano, N. (2015). Advancing performance measurement: Italian local government vis-a-vis the IPSASB project. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 64(1), 76–93. doi:10.1108/ijppm-07–2013–0134
- Rühli, L., Frey, M., & Frey, R. L. (2013). Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich: Avenir Suisse.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Hg.), *Theories of the Policy Process* (S. 189–222). Colorado, USA: Westview Press.
- Sager, F. (2014). Geschichte, Struktur und Inhalte der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft in der Schweiz. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43(4), 385–400. doi.org/10.15203/ozp.258.vol43iss4
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136–1147. doi:10.1111/j.1540 – 6210.2009.02071.x
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Salm, M., & Schwab, C. (2016). Human Resource Management Reforms and Change Management in European City Administrations from a Comparative Perspective. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons* (S. 153–183). London: Palgrave Macmillan.
- Sanderson, I. (2001). Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government. *Public Administration*, 79(2), 297–313. doi:10.1111/1467–9299.00257
- Sartori, C. S. (2013). Organisation und Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung mit besonderem Fokus auf die wirtschaftliche Landesversorgung (WL). Masterarbeit, Universität Bern, Bern.
- Schaap, L., & Karsten, N. (2017). Assessing the Effects of Municipal Mergers. A Review of Dutch studies. Paper presented to PSA Conference, Brighton.
- Scharpf, F. W. (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg: Scriptor.
- Scharpf, F. W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz*. Bern: Haupt.
- Schedler, K. (1997). The State of Public Management Reforms in Switzerland. In W. J. M. Kickert (Hg.), *Public management and administrative reform in Western Europe* (S. 121–140). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Schedler, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration*, 81(2), 325–344.

- Schedler, K. (2019). Strategische Staatsführung und Steuerungsinstrumente – wie können Regierung und Exekutive strategisch führen. In A. Ritz, T. Haldemann & F. Sager (Hg.), *Blackbox Exekutive – Regierungslehre in der Schweiz* (S. 285–306). Berlin, Basel, Konstanz: NZZ Libro.
- Schedler, K., & Demaj, L. (2017). Verwaltung von morgen. *Neue Zürcher Zeitung*, 11.01.2017. Abgerufen unter <https://www.nzz.ch/meinung/smart-government-verwaltung-von-morgen-ld.139040> (10.08.2019)
- Schedler, K., & Eicher, A. (2013). Das Verhältnis von Verwaltung und Politik. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 369–384). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2007). Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research. In K. Schedler & I. Proeller (Hg.), *Cultural Aspects of Public Management Reform* (S. 3–28). Oxford: Elsevier JAI.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Schedler, K., Schmidt, B., & Summermatter, L. (2003). *Electronic Government einführen und entwickeln. Von der Idee zur Praxis*. Bern: Haupt.
- Schedler, K., & Siegel, J. P. (2004). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schedler, K., & Summermatter, L. (2007). Customer orientation in electronic government: Motives and effects. *Government Information Quarterly*, 24(2), 291–311. doi:<https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.05.005>
- Schmidt, M. G. (2010). *Demokratietheorien. Eine Einführung* (5. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. doi:[10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342)
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences. A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schröter, E. (2011). New Public Management. In B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard & G. Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 79–90). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schultze, R.-O. (2010). Partizipation. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2: N–Z* (S. 45–47). München: Beck.
- Schuppli, A. (2005). Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase. In A. Lienhard (Hg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 81–92). Bern: Haupt.
- Schwab, C., Bogumil, J., Kuhlmann, S., & Gerber, S. (2019). Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In T. Klenk, F. Nullmeier & G. Wewer (Hg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1–12). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Seawright, J. (2016). *Multi-method social science. Combining qualitative and quantitative tools*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. doi:10.1177/1065912907313077
- Seewer, U. (1995). Probleme und Chancen des New Public Management (NPM) in kleineren und mittleren Gemeinden des Kantons Bern. In P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler & K. Schwaar (Hg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 453–470). Bern, Stuttgart: Haupt.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857. doi:10.1111/j.1540 – 5907.2008.00346.x
- Simmons, B. A., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). Introduction: The international diffusion of liberalism. *International Organization*, 60(04), 781–810.
- Simmons, R., Powell, M., & Greener, I. (2009). *The consumer in public services. Choice, values and difference*. Bristol: Policy Press.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125–134.
- Snape, D., & Spencer, L. (2003). The Foundations of Qualitative Research. In J. Ritchie & J. Lewis (Hg.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers* (S. 2–10). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Sofyani, H. (2018). Does Performance-Based Budgeting Have a Correlation with Performance Measurement System? Evidence from Local Government in Indonesia. *Foundations of Management*, 10(1), 163–176. doi.org/10.2478/fman-2018–0013
- Spano, A., & Monfardini, P. (2018). Performance-Related Payments in Local Governments: Do They Improve Performance or Only Increase Salary? *International Journal of Public Administration*, 41(4), 321–334. doi:10.1080/01900692.2016.1265982
- Steiner, R. (2000). New public management in Swiss municipalities. *International Public Management Journal*, 3(2), 169–189.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: Lang.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252. doi:10.1080/14719037.2016.1153704
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2018). Inter-municipal Cooperation in Switzerland. In *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management* (S. 173–187). Cham: Palgrave Macmillan.
- Steiner, R., & Ladner, A. (2005). Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivität der Schweizer Gemeinden. In A. Glatthard & U. Isch (Hg.), *Perspektiven für Gemeindefinanzen* (S. 8-34). Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden (ESG).
- Steiner, R., & Ladner, A. (2016). Kunden- und Bevölkerungsbefragungen. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz & R. Steiner (Hg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 298–310). Zürich: Weka.

- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2021). *Gemeindemonitoring 2017 – Zustand der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer nationalen Gemeindebefragung*. Glarus: Somedia
- Steiner, R., Ladner, A., Lienhard, A., Rieder, L., & Mérrillat, L. (2006). *Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS)*. Bern: KPM.
- Steiner, R., Ladner, A., & Reist, P. (2014). *Kommunale Reformprojekte und deren Auslöser*. In R. Steiner, A. Ladner & P. Reist (Hg.), *Reformen in Kantonen und Gemeinden* (S. 83–110). Bern: Haupt.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). *Die Gemeindeverwaltungen*. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 143–160). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Stoker, G. (2006). *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?* *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. doi:10.1177/0275074005282583
- Tanner, J. (2015). *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. München: Beck.
- Teddlie, C., & Tashakkori, A. (2009). *Foundations of Mixed Methods Research. Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Teorell, J. (2006). *Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda*. *European Journal of Political Research*, 45(5), 787–810. doi:10.1111/j.1475 – 6765.2006.00636.x
- Thom, N., & Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.
- Thom, N., & Ritz, A. (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Trope, Y., & Liberman, N. (2010). *Construal-Level Theory of Psychological Distance*. *Psychology Review*, 117(2), 440–463. doi:10.1037/a0018963
- Tschannen, P., Zimmerli, P., & Müller, M. (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Bern: Stämpfli.
- Tullock, G. (1965). *Optimality with Monopolistic Competition*. *Economic Inquiry*, 4(1), 41–48. doi:10.1111/j.1465 – 7295.1965.tb00934.x
- Turc, E., Guenoun, M., Rodrigues, M. Â. V., Demirkaya, Y., & Dupuis, J. (2016). *Impacts of NPM-Driven Performance Management Reforms and Ideologies in Napoleonic Local Governments: A Comparative Analysis of France, Portugal, and Turkey*. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons* (S. 121–152). London: Palgrave Macmillan.
- Van de Walle, S. (2018). *Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services*. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Hg.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (S. 227–242). London: Palgrave Macmillan.
- Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2011). *The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors*. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12(2), 190–209.

- Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). Introduction: public administration reforms in Europe. In G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews & P. Bezes (Hg.), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top* (S. 1–11). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Van Deth, J. W., & Elff, M. (2004). Politicisation, economic development and political interest in Europe. *European Journal of Political Research*, 43(3), 477–508.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Van Helden, J. G., & Jansen, P. E. (2003). New Public Management in Dutch Local Government. *Local Government Studies*, 29(2), 68–88.
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management. An Introduction*. London: Routledge.
- Varone, F. (2013). Die Bundesverwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 111–126). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Verba, S., Nie, N. H., & Kim, J.-o. (1978). Participation and political equality. A seven-nation comparison. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, S., Scholzman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Verhoest, K., Verschuere, B., Meyers, F., & Sulle, A. (2010). Performance of Public Sector Organizations: Do Managerial Tools Matter? In P. Laegreid & K. Verhoest (Hg.), *Governance of Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance* (S. 211–232). London: Palgrave Macmillan.
- Vetter, A., & Kersting, N. (2003). Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In N. Kersting & A. Vetter (Hg.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (S. 11–28). Opladen: Leske & Budrich.
- Vinzant, D. H., & Vinzant, J. C. (1996). Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity & Management Review*, 20(2), 139–157. doi:10.2307/3380482
- Vogel, S. (2008). *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten*. Zürich: Schulthess.
- Waldmann, B. (2015). Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus? Abgerufen unter <https://www.unifr.ch/ius/hinny/de/news/news/15262/subsidiaritt-und-fiskalische-quivelanz-als-garanten-fr-einen-substanziellen-federalismus/> (10.7.2019)
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2013). Local Government Management and Performance: A Review of Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101–133. doi:10.1093/jopart/mut038
- Walker, R. M., & Boyne, G. A. (2006). Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the UK Labour government's public service improvement strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 371–393.
- Walker, R. M., & Boyne, G. A. (2009). Introduction: Determinants of Performance in Public Organizations. *Public Administration*, 87(3), 433–439. doi:10.1111/j.1467 – 9299.2009.01774.x

- Walker, R. M., & Enticott, G. (2004). Using Multiple Informants in Public Administration: Revisiting the Managerial Values and Actions Debate. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 417–434. doi:10.1093/jopart/muh022
- Wang, X. (2002). Assessing Performance Measurement Impact. *Public Performance & Management Review*, 26(1), 26–43. doi:10.1080/15309576.2002.11643685
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.
- Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wegrich, K. (2011). Post-New Public Management. In B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard & G. Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 90–97). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2009). Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387–412. doi:10.1093/jopart/mup009
- Weil, S. (2017). *25 Jahre New Public Management in der Schweiz – zehn Gestalter erzählen*. Lausanne: IDHEAP.
- Weins, C. (2010). Uni- und bivariate deskriptive Statistik. In C. Wolf & H. Best (Hg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 65–90). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weiss, J. (2015). *Strategic Management in German Municipalities*. Presented at International Conference on Public Policy, June 2015, Milan.
- Werner, C. (2014). *Explorative Faktorenanalyse. Einführung und Analyse mit R*. Zürich: Universität Zürich.
- Wicht, P. (2016). *Organizational choices in the delivery of local public services in Switzerland: a cultural perspective*. Thèse, Université de Lausanne, Lausanne.
- Widmer, T. (2009). The contribution of evidence-based policy to the output-oriented legitimacy of the state. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 5(4), 351–372.
- Widmer, T., & De Rocchi, T. (2012). *Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zürich: Rüegger.
- Widmer, T., & Rüegg, E. (2005). Konsequenzen von Staatsreformen für die demokratische Steuerungsfähigkeit. Vergleichende Analyse zu vier Schweizer Kantonen. *Politische Vierteljahresschrift*, 46(1), 86–109.
- Wolf, C., & Best, H. (2010). Lineare Regressionsanalyse. In C. Wolf & H. Best (Hg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 607–638). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolff, H.-G., & Bacher, J. (2010). Hauptkomponentenanalyse und explorative Faktorenanalyse. In C. Wolf & H. Best (Hg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 333–366). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, H. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*, 78(4), 915–936. doi:10.1111/1467-9299.00237

- Wollmann, H. (2003a). Evaluation in public-sector reform: Towards a “a third wave” of evaluation? In H. Wollmann (Hg.), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective* (S. 1–11). Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar.
- Wollmann, H. (2003b). *Evaluating public management reforms. Principles and practice*. Buckingham: Open University Press.
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639–665.
- Wollmann, H. (2008). *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, H. (2012). Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*, 38(1), 41–70. doi:10.1080/03003930.2011.638710
- Wollmann, H. (2016). Comparative Study of Public and Social Services Provision: Definitions, Concepts and Methodologies. In H. Wollmann, I. Koprić & G. Marcou (Hg.), *Public and social services in Europe. From public and municipal to private sector provision*. London: Palgrave MacMillan.
- Yeh, C. (2019). *How E-government Impacts Customer Service Satisfaction and Employee Efficiency: The Role of Technology in the Public Sector. A Case Study on Los Angeles County*. Master of Public Administration, California State University, Northridge, Northridge (CA).
- Verein Luzerner Gemeinden (VLG) (2005). *Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung*. Luzern: VLG.