

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 Gemeindschreiberbefragungen 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 beinhaltete (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 Gemeindeschreiberbefragung 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. Lohnanreizsysteme 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 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 Selbstevaluationen) 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 uminterpretiert 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 Rechtsstaatsystem 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 zueinanderstehen.

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 Zusammenarbeits-thema (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 Performancemesung 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 & Lægreid 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 & Lægreid 2007; Pollitt & Bouckaert 2011). Innerhalb der Verwaltung wird deshalb eine Rückkehr zu strafferen, hierarchischeren Strukturen als Antwort auf diese Schwächen von NPM beobachtet (Christensen & Lægreid 2007). Im Wesentlichen soll eine Re-Zentralisierung der Verwaltung stattfinden, weil der Fokus auf die rein strategische Ebene die politische Führung zurückgedrängt habe (Lægreid 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 (Lægreid 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 & Lægreid 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, verfängt 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 Reformerfolg 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 Gewährleistungsstaats 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 beispielsweise 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 Reformenergien freisetzen konnte, um zuvor isolierte Ansätze zu (re-)vitalisieren und unter einem gemeinsamen Leitmotiv zusammenzuführen, diente.

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 (Hablützel 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 Gemeindeschreiberbefragungen, 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 zusammengetragen. 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 Gemeindeschreiberbefragung 2017 erhoben. Die Gemeindeschreiber 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 Controllingsysteme, 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 leistungsbabhängigen 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 Controllingsystem (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 Controllingsysteme (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 Ressourcenninput 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 Steuerungslücken 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 Controllingsystemen, 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 Gemeindeführungscockpit 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 Verwaltungsebene 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 dargestellt. 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 Einnahmenausfällen). 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 (Willimann 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, Department, 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 Fach Erfahrung 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

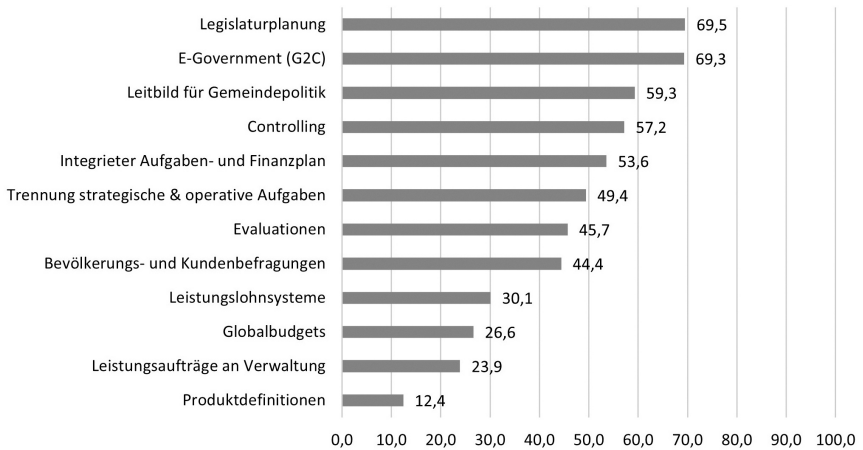
Die Ergebnisse der Gemeindeschreiberbefragung vom Jahr 2017 (vgl. Abbildung 16) zeigen, dass die Prioritäten der durchgeführten Managementreformen in den Bereichen strategische Planung und kundenorientierte E-Government-Lösungen liegen, während NPM-Kernelemente wie Produktdefinitionen, Globalbudgets 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, Gemeindeschreiberbefragung 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- p , $p < 1\%$, $N = 1\,735$), 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, Betreibungsauskünfte, 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 Controllingsystemen (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 Gemeindeschreiber 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 I Nmax		1155 I 1162	476 I 485	101 I 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 langfristig ausgerichteten Instrument, dem Gemeindeleitbild, und 75 Prozent mit einem Legislaturprogramm (mittelfristige Planung). Auffallend ist diesbezüglich, dass die Controllingsysteme 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.

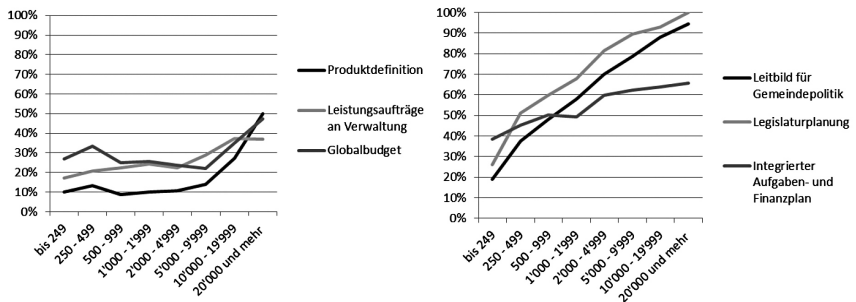
Ebenfalls auf wenig Anklang stoßen in der Westschweiz leistungsbaasierte Lohnsysteme. Dieser Befund weist Parallelen zu den Gemeinden in Frankreich auf, die ebenfalls kaum mit solchen Systemen arbeiten (Proeller et al. 2016: 149). Die Situation in der Südschweiz hingegen ist nicht vergleichbar mit der 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.

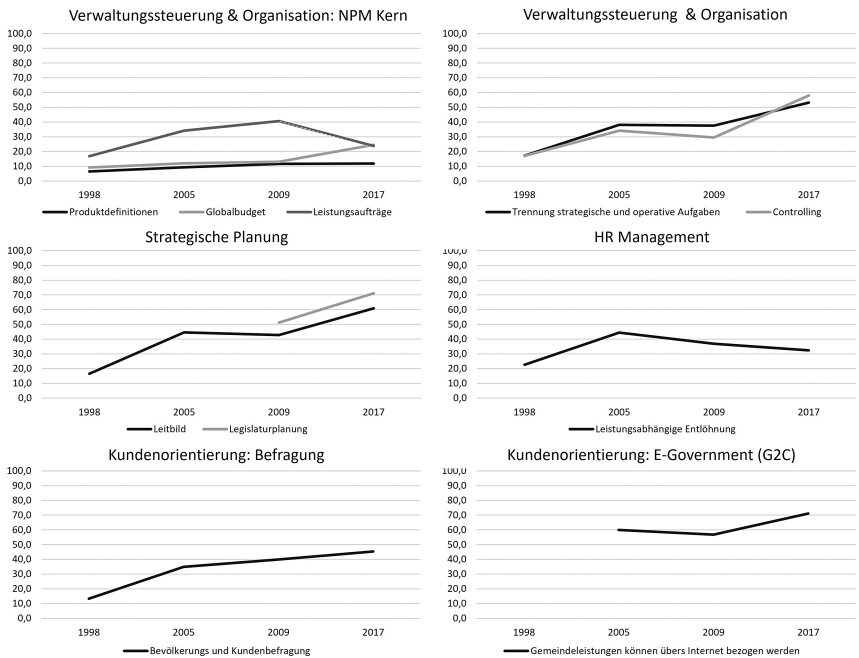
Im Gegensatz dazu steigt die Durchdringung weiterer Managementreformen mit zunehmender Gemeindegröße. Hierfür exemplarisch stehen das Leitbild, die Legislaturplanung und der IAFP in Abbildung 17. In großen Gemeinden und Städten zählen Leitbild und Legislaturplanung inzwischen zum Standardinstrument der 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 Gemeindeschreiberbefragungen 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, Controllingsystemen 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 Controllingsystemen 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, $N = 1\,711$). 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 Controllingsysteme 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 Controllingsysteme 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 Gemeinbeschreiber 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 *Leistungsaufträgen* 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 Lægheid 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 Bevölkerung- 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 Mitarbeiter:innenbezug 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 Leit motive. 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 Regelsystem 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 ein 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 „zügelnden“ 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 Gemeindegemeinschaften), 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 Controllingsystemen umzusetzen, weil sie im Vergleich zu kleinen Gemeinden eine substanziellere 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 verschiedene 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 Problembehebung 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 vereinzelten 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:

H₈: 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 Gemeindeschreiber 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 Gemeindekanzlei, 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 Aufgabenbereichen 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 überprü-fenden Hypothesen und deren theoretische Grundlagen nochmals in einer zusammenfassenden Übersicht.

Tabelle 19: Übersicht über die Erklärungsfaktoren von internen Managementre-formen (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 diese 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) Leistung- 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 skaliert 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
Kundenorientierung	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
HR-Management	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 Gemeindeschreiberbefragung 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 Gemeindeschreiberbefragung 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 Gemeindeschreiberbefragung 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 Gemeindeschreiberbefragung 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 dargelegt.

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
Verwaltungsichte	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 deutete 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 empirischen 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 (Wahrnehmung)	.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>				
Verwaltungsdichte (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***		
Nagelquerke 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, Aufgabenbreite 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 Controllingsystemen. 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 Controllingsystemen 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 Verwaltungstätigkeit 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.

