Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus

Universität St.Gallen

Zukunft der Gemeinden – Reformtrends und Entwicklungen

Isabella Proeller

Kuno Schedler

Barbara Gähwiler

Eine Studie im Auftrag der UBS AG

Prof. Dr. Isabella Proeller ist Senior Researcher und Vizedirektorin am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verwaltungsreform, Internationales Public Management und Performance Measurement.

Prof. Dr. Kuno Schedler ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung des Public Management und Direktor des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

Barbara Gähwiler ist studentische Mitarbeiterin am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2007 by
Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen

ISBN 978-3-9523281-3-2

Vervielfältigung und Verwendung bitte immer mit Quellenangabe.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 4

1 Einleitung 5

1.1 Zielsetzung und Fragestellung 5

1.2 Ausgangslage der Schweizer Gemeinden 5

1.3 Delphi-Befragung und Vorgehen 7

1.4 Das Spielfeld zukünftiger Entwicklungen: Reformtrends zur Diskussion 9

2 Reformthemen der Zukunft 11

2.1 Top Trends für Schweizer Gemeinden 11

2.2 Unterschiede nach Sprachregionen 13

2.3 Unterschiede nach Gemeindegrösse 17

2.4 Weniger wichtige Trends 19

3 Zusammenhänge zwischen Trends 21

3.1 Kooperation 21

3.2 Kompetenz- und Ressourcenaufteilung 23

3.3 E-Government 24

3.4 Erhalt der Problemlösungsfähigkeit 25

3.5 Public Management 26

4 Fazit 28

Literaturverzeichnis 30

Anhang 31

© 2007 IDT-HSG

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Stichprobenbeschreibung der Studie nach Sprachregion	8
Abb. 2:	Stichprobenbeschreibung nach Gemeindegrösse	8
Abb. 3:	Wichtigste Trends	11
Abb. 4:	Die wichtigsten Trends nach Sprachregion	14
Abb. 5:	Sehr wichtige Trends in den deutschsprachigen Gemeinden	15
Abb. 6:	Sehr wichtige Trends in den französischsprachigen Gemeinden	16
Abb. 7:	Sehr wichtige Trends in den italienischsprachigen Gemeinden	17
Abb. 8:	Die wichtigsten Trends nach Gemeindegrösse	18
Abb. 9:	Am wenigsten wichtige Trends	19
Abb. 10:	Korrelationen im Bereich Kooperation	22
Abb. 11:	Korrelationen im Bereich Kompetenz- und Ressourcenaufteilung	24
Abb. 12:	Korrelationen im Bereich E-Government	25
Abb. 13:	Korrelationen im Bereich Optimierung	26
Abb. 14:	Korrelationen im Bereich Public Management	27
Abb. 15:	Governance- und Managementtrends im Kontext	28

© 2007 IDT-HSG

1 Einleitung

1.1 Zielsetzung und Fragestellung

Reformen und Anpassungen an aktuelle Herausforderungen sind zur Daueraufgabe auf der Agenda lokaler Gemeinwesen geworden. Dies zeigt ein Blick auf die Veränderung der Gemeindeorganisation in den vergangenen Jahrzehnten. Reformen stellen Gemeinwesen vor vielschichtige und oft neuartige Herausforderungen. Dabei ist nicht nur die Entwicklung adäquater Problemlösungskonzepte von Bedeutung, welche erfolgreich Abhilfe von gewissen Missständen versprechen. Die oft grössere Herausforderung stellt sich bei den Voraussetzungen und Kompetenzen, die Organisationen bei der Implementierung aufbringen müssen. Die rechtzeitige Auseinandersetzung gibt den Gemeindeorganisationen zeitlichen Spielraum sich auf ihre zukünftigen Herausforderungen einzustellen. Mit dieser Studie soll den Gemeinden eine Orientierungshilfe für diese Aufgabe geliefert werden.

Die meisten Studien, die sich mit übergeordneten Reformbewegungen und -tendenzen auseinandersetzen, nehmen eine vergangenheits- oder gegenwartsbezogene Perspektive ein. Derartige Studien geben Auskunft darüber, was Gemeinwesen effektiv an Reformen unternommen haben, und machen Aussagen zur Verbreitung und Ausgestaltung von Reformen in der Praxis. Für die Schweizer Gemeinden sind hierzu wesentliche Grundlagenerkenntnisse im Rahmen eines Nationalfondsprojekt Mitte der 1990er Jahre gelegt worden, in welchem die aktuellen Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation in der Schweiz untersucht wurden (Geser et al. 1996). Eine umfassende Untersuchung über die Reformaktivität der Schweizer Gemeinden ist mit weiteren Projekten des Schweizerischen Nationalfonds von Ladner et al. an der Universität Bern (2000, Steiner und Ladner 2005) vorgelegt worden. Basierend auf Gemeindebefragungen aus den Jahren 1994, 1998 und 2005 machen diese Projekte deutlich, dass sich die Dynamik und Vielschichtigkeit der Reformlandschaft in der Schweiz gegen Ende des 20sten Jahrhunderts deutlich erhöht hat (Ladner 2001).

In der vorliegenden Studie wird eine andere Perspektive eingenommen. Nicht die Frage, welche Reformen in der vergangenen Jahren verfolgt worden sind und aktuell werden, sondern welche Reformthemen in den kommenden Jahren die grösste Bedeutung haben werden, steht im Mittelpunkt des Interesses. Das Ziel ist es, abgegrenzte Themenbereiche und Reformfelder benennen zu können, in welchen sich die Reformbemühungen der Gemeinden in nächster Zukunft konzentrieren werden. Transparenz und Wissen um derartige Trends kann im Strategieprozess von Gemeinden als Orientierung für die Umfeldanalyse und die interne Potentialanalyse dienen und liefert auf diese Weise einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Schweizer Gemeinden.

1.2 Ausgangslage der Schweizer Gemeinden

Die 2740[1] Schweizer Gemeinden unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Grösse, ihrer politischen-administrativen Organisation wie auch hinsichtlich ihrer Einbettung in kantonale Regelungen der Gemeindeautonomie. Zürich als grösste Gemeinde der Schweiz hatte im Jahr 2006 363'273 Einwohner, Corippo (TI) als kleinste Gemeinde zählte gerade mal 22 Einwohner. Die Hälfte der Schweizer Gemeinden haben weniger als 949 Einwohner (Medianwert) und die durchschnittliche Einwohnerzahl der Schweizer Gemeinden beläuft sich auf 2660 (Mittelwert).

[1] Stand 1.1.2006. Gilt auch für alle folgenden Einwohnerangaben in diesem Absatz.

© 2007 IDT-HSG

Im Unterschied zu vielen anderen europäischen Staaten sind Reformen zur Vereinheitlichung der Gemeindestrukturen - wie z.B. die Welle von Gemeindefusionen in Deutschland in den 1970er Jahren - in der Schweiz nicht zu beobachten gewesen. Die weit reichende Autonomie wie auch soziale und kulturelle Unterschiede haben dazu beigetragen, dass sich beachtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden gehalten haben (Ladner 1991).

Hinsichtlich der aktuellen Situation der Schweizer Gemeinden zeigen die bisherigen Untersuchungen zur Situation und Reform der Gemeinden, dass es einer Mehrzahl der Gemeinden in den letzten Jahren gelungen ist, ihre finanzielle Lage zu stabilisieren. So ist die Anzahl von Gemeinden, die einen Ertragsüberschuss oder eine ausgeglichene Rechnung aufweisen, in den letzten 10 Jahren kontinuierlich gestiegen. Gemäss der aktuellen Gemeindebefragung von 2005 konnten 47.1% der Gemeinden einen Ertragsüberschuss ausweisen und 25.2% legten ein ausgeglichenes Ergebnis vor. Umgekehrt leiden insbesondere Kleinstgemeinden unter 100 Einwohner und grosse Städte seit mehreren Jahren unter andauernden Finanzproblemen (Steiner und Ladner 2005, 15). Ein Blick auf die Leistungsseite zeigt ein ähnlich heterogenes Bild. Die Wahrnehmung der Gemeinden, die ihre Leistungsgrenzen überschritten oder erreicht haben, ist seit den 1990er Jahren generell zurückgegangen und deutet auf eine gewisse allgemeine Entspannung hin. Anders als bei der finanziellen Lage, leiden primär grössere Gemeinden ab 2'000 Einwohner unter Leistungsgrenzen (Steiner und Ladner 2005, 12f.).

Hat der Staatsrechtler Max Imboden in den 1960er Jahren mit der "malaise helvetique" (Imboden 1964) der schweizerischen Verwaltung eine gewisse Erstarrung und Reformfeindlichkeit attestiert, zeigen die jüngeren Erfahrungen ganz im Gegensatz dazu eine grosse Reformaktivität der Schweizer Gemeinden. Um auf neue Aufgaben, zunehmend spürbare Leistungsgrenzen und finanzielle Restriktionen zu reagieren, sind eine Vielzahl verschiedenartiger Reformen und Modernisierungsanstrengungen unternommen worden. Steiner und Ladner (2005, 32) folgern aus der Gemeindebefragung 2005, dass "der in der Schweiz zurzeit am häufigsten umgesetzte Reformtyp […] gemeindeinterne Reformen [sind]. Interkommunale Zusammenarbeit und vermehrt auch Gemeindezusammenschlüsse werden von den Gemeinden als wichtige Ansätze angeschaut." Bei den gemeindeinternen Reformen ist New Public Management als Reform des gesamten politisch-administrativen Systems in den Städten namhaft verbreitet, nicht aber in kleineren Gemeinden. Weite Verbreitung haben hingegen einzelne NPM-Elemente gefunden, insbesondere Personalführungs- und generelle Steuerungsinstrumente.

Für die Gemeinden besteht die Herausforderung heutzutage nicht mehr alleine in der Begegnung mit neuartigen und komplexen gesellschaftlichen Problemstellungen, sondern auch hinsichtlich ihrer Stellung und Handlungsweise im föderalen Staat. Geser (1997) stellt fest, dass sich die Autonomiestellung von Gemeinden heute immer weniger an ihrem Vermögen bemisst, sich rein defensiv gegen Interventionen überlokaler Akteure zur Wehr zu setzen und kommunale Aufgaben zufrieden stellend zu vollziehen. Immer wichtiger wird die Fähigkeit, sich durch intensive Zusammenarbeit in der Beziehung zu anderen Akteuren zu behaupten. Gemeinden sind damit zunehmend gefordert in komplexen überlokalen Beziehungsfeldern zu agieren und dort ihre Interessen durchzusetzen.

Schweizer Gemeinden reformieren sich aus dem Motiv heraus, zukünftig handlungsfähig zu bleiben. Dabei ist zu erwarten, dass sich nicht nur bisherige Reformthemen und -trends weiterentwickeln, sondern auch neuartige Reformenfelder - beispielsweise in Bezug auf Handlungsformen, Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung - ergeben werden. Auf diese Frage soll die vorliegende Studie Antworten liefern.

© 2007 IDT-HSG

1.3 Delphi-Befragung und Vorgehen

Ziel der Studie ist es herauszufinden, welche Trends und zukünftige Herausforderungen für die Schweizer Gemeinden in Zukunft zu erwarten sind. Methodisch stellt sich hierbei die Herausforderung, dass nicht betrachtet werden soll, was die Gemeinden momentan an Reformen unternehmen, sondern dass ein Blick in die Zukunft geworfen werden soll. Es werden Aussagen dazu gesucht, welche Themen in einigen Jahren die Reformagenda von Gemeinden bestimmen werden. Methodisch wurde aus diesem Grund auf ein Design aus der Zukunftsforschung zurückgegriffen und eine so genannte adaptierte Delphi-Untersuchung durchgeführt. Diese Methode wurde für die Prognose-Forschung entwickelt und wird zur Analyse von Gruppenmeinungen und -schätzungen eingesetzt (Häder und Häder 2000, 12).

Das Vorgehen teilt sich dabei in zwei Phasen. In der ersten Phase werden ausgewählte Experten nach ihrer Einschätzung befragt und die Resultate werden zur Kommentierung und Anpassung an diese Experten zurückgespielt. Ziel dieser ersten Phase ist die Benennung und Auswahl möglicher Trends und Themen. Da wir eine möglichst breite und offene Benennung von zukünftigen Reformfeldern der kommunalen Ebene angestrebt haben, fand diese erste Befragung nicht mittels eines standardisierten - und damit auch Themenfelder vorgebenden - Fragebogens statt, sondern in einer offenen Befragung, d.h. die Befragten mussten selbst die Antworten formulieren und konnten Trends und zukünftige Reformfelder frei benennen. Als Experten in dieser ersten Runde dienten 47 Verwaltungsexperten aus 32 europäischen Ländern. Das Abstellen auf diese breite internationale Basis erlaubt den Stand der internationalen Diskussion in die Studie einzubeziehen und Verzerrungen durch nationale Reformagenden zu vermindern. Gleichzeitig werden eventuell spezifische schweizerische Zukunftstrends vernachlässigt. Dieses Risiko hat sich als vertretbar erwiesen, da auch Schweizer Experten in dieser Runde beteiligt waren und Besonderheiten der Schweiz einbringen konnten. Zudem wurde bei der nachfolgenden Befragung in der Schweiz (siehe unten) die Möglichkeit gegeben, weitere relevante Trends für die Schweiz zu benennen, wobei dies aber zu keinen wesentlichen Ergänzungen führte.

Die Experten wurden aufgefordert, Trends zu nennen, welche im Bereich kommunaler Steuerung und kommunalen Managements zu erwarten sind.[2] Die Antworten wurden gesammelt und gruppiert und zur Kommentierung zurückgespielt. Aus diesen Ergebnissen wurde ein Fragebogen erstellt, der 52 Reformfelder und mögliche Trends benannte, welche in Hinblick auf ihre zukünftige Reformrelevanz zu bewerten sind (vgl. Anhang). Dieser Fragebogen diente als Grundlage für die Befragung in der zweiten Phase (siehe auch Proeller 2006, Schedler et al. 2004, Schedler und Siegel 2003).

In der zweiten Phase der Delphi-Untersuchung geht es um die Bewertung der Themenfelder. Ziel dieser Phase ist die Priorisierung der Reformthemen und die Identifikation von Trends für die Schweizer Gemeinden. Hierzu wurden in einer zweiten Befragungsrunde Schweizer Gemeindevertreter/innen zu ihrer Einschätzung der identifizierten Themenfelder befragt. Die Befragung erfolgte auf Basis des standardisierten Fragebogens, welcher als Ergebnis der europäischen Expertenbefragung vorlag. Die Befragung wurde in Form einer Telefonbefragung durchgeführt.

---

[2] Den Experten wurden insgesamt drei Fragen gestellt: What are the most important problems in local government practice and change? What are recent "hot topics" which are intensively debated with administrations, policy communities and social sciences as regards local government? Which topics do you expect to become important trends for local governments in your country in the next 10 years? Für die Analyse zukünftiger Trends wurde auf die letzte Frage abgestellt.

© 2007 IDT-HSG

Die Gemeindeschreiber und Gemeindeschreiberinnen[3] wurden im Herbst 2004 telefonisch kontaktiert. Im Gespräch wurde zu Beginn das Thema und das Ziel der Studie vorgestellt. Anschliessend wurden die Teilnehmer nach ihrer Einschätzung der Bedeutung eines genannten Themas für Reformen auf Gemeindeebene in den nächsten zehn Jahren befragt. Hierzu wurden die 52 Trends vorgelesen und direkt im Anschluss an jede Frage von den Befragten hinsichtlich der zukünftigen Bedeutung des Trends für die Schweizer Gemeinden bewertet. Die Antwortskala umfasste vier Kategorien: "4 = sehr wichtig", "3 = eher wichtig", "2 = eher unwichtig" und "1 = unwichtig". Die Antworten wurden vom Interviewer auf dem Fragebogen angekreuzt bzw. notiert. Die so ausgefüllten Fragebögen dienten als Grundlage der Auswertung.

Abb. 1: Stichprobenbeschreibung der Studie nach Sprachregion

Sprachregionen	*Zufallsstich-probe*	*Antworten*	*Antwortrate (aus Stichprobe)*
Italienischsprachig	20	16	80.00%
Französischsprachig	44	37	82.22%
Deutschsprachig	75	66	89.19%
Total	**139**	**119**	**85.61%**

Bei einem Gemeindebestand von 2763 Gemeinden per 1.1.2005

Die an der Umfrage beteiligten Gemeinden wurden mittels Zufallsstichprobe ausgewählt, welche die deutsch-, französisch-, und italienischsprachige Schweiz repräsentieren. Die Stichprobe umfasste 139 Gemeinden, wobei sich insgesamt 119 Gemeinden an der Befragung beteiligten (vgl. Abb. 1). Die Antwortrate im Verhältnis zur Stichprobe beträgt gesamthaft gesehen 85.61%.

Die Zufallsstichprobe bildet auch die Verteilung der Gemeinden unterschiedlicher Grösse ab (vgl. Abb. 2). Ca. die Hälfte der Gemeinden in der Stichprobe und 58 der antwortenden Gemeinden sind kleiner als 1'000 Einwohner, 46 Gemeinden zählen zu den mittelgrossen Gemeinden mit zwischen 1'000 und 10'000 Einwohnern. 15 Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, zählen mehr als 10'000 Einwohner und gelten damit in der Schweiz als Städte.

Abb. 2: Stichprobenbeschreibung nach Gemeindegrösse

Grössenkategorien		*Zufallsstich-probe*	*Antworten*	*Antwortrate (aus Stichprobe)*
Kleine Gemeinden	< 1'000	67	58	86.57%
Mittlere Gemeinden	1'000-10'000	53	46	86.80%
Grosse Gemeinden	> 10'000	19	15	78.95%
Total		**139**	**119**	**85.61%**

Bei einem Gemeindebestand von 2763 Gemeinden per 1.1.2005

Sämtliche Aussagen und Auswertungen in diesem Papier basieren auf den 119 ausgefüllten Fragebögen. Auswertungen nach Sprachregion und Gemeindegrösse sind aufgrund der kleinen Fallzahlen der nichtdeutschsprachigen Gemeinden und der grossen Gemeinden nicht verlässlich und lediglich als Tendenz und indikative Aussage zu verstehen.

[3] Im weiteren Verlauf des Textes wird oftmals nur die männliche Form verwendet, auch wenn Damen und Herren gemeint sind.

© 2007 IDT-HSG

1.4 Das Spielfeld zukünftiger Entwicklungen: Reformtrends zur Diskussion

Bevor wir auf die Ergebnisse und Zukunftstrends für die Schweiz eingehen, interessiert, welche Trends und Reformthemen für die Zukunft der Gemeinden überhaupt zur Diskussion stehen. An dieser Stelle werden daher zunächst die Trends umschrieben, die von den internationalen Experten in der ersten Phase der Untersuchung benannt und identifiziert wurden. Von den einzelnen Experten wurden zum Teil sehr unterschiedliche Themen als Zukunftstrend benannt, was angesichts der vielen verschiedenen Problemlagen und Herausforderungen, aber auch der unterschiedlichen Reformerfahrungen in den einzelnen Ländern, zu erwarten war. Dennoch lassen sich aus den Antworten gewisse Themenfelder erkennen, welchen eine besondere Relevanz für zukünftige Reformen zugeschrieben wird. Zusammenfassend wurden folgende Bereiche als wichtige zukünftige Reformfelder genannt (vgl. Proeller 2006):

- Trotz einer gewissen Ernüchterung mit Management-Reformen in den letzten Jahren wird erwartet, dass Elemente des (New) Public Management (inkl. Performance Management und Reformen des Rechnungswesens) auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen werden.

- Gemäss Einschätzung der Experten wird die Beteiligung des privaten Sektors an der öffentlichen Leistungserstellung zunehmen; Steuerungsstrukturen und -mechanismen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren auf Basis von Netzwerken werden weiter Verbreitung finden, wie beispielsweise in Public-Private-Partnerships (PPPs).

- Zur Sicherung von finanzieller und politischer Autonomie der kommunalen Gemeinwesen ist von Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen und Rahmenregelungen auszugehen; hierunter fallen Erwartungen zur Verankerung und Umsetzung der Gemeindeautonomie, aber auch Kompetenzdelegation an die Kommunen.

- Nicht nur aus der Schweiz, sondern auch von einer Reihe anderer Experten werden zunehmend Gemeindefusionen und Territorialreformen erwartet, einhergehend mit einer Reorganisation von Metropol-Regionen. Wenn es auch nicht zu Fusionen kommen mag, so gehen die Experten davon aus, dass zumindest die Zusammenarbeit von Gemeinden zunehmen wird (interkommunale Zusammenarbeit).

- Die weitere Einführung und Umsetzung von E-Government soll die Gemeinden auch in Zukunft beschäftigen.

- Als wichtiges zukünftiges Reformfeld wird die Verbesserung der Bürgerpartizipation, aber auch die Anpassung der demokratischen Einbindung der Bürger, z.B. Ausbau von direktdemokratischen Mechanismen, gesehen.

- Das öffentliche Human Ressource Management wird ernsthafter und intensiver angegangen werden müssen.

- Fragen der Ethik werden zunehmend relevant.

- Als bedeutende "Mega-Trends" sehen die Experten die Regionalisierung, Europäisierung, sowie Liberalisierung und Flexibilisierung.

© 2007 IDT-HSG

Diese Trends definieren und beschreiben das Feld, in welchem europäische Verwaltungsexperten in den kommenden zehn Jahren Reformen für die Steuerung und das Management von Gemeinden erwarten. Die Auflistung scheint vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um Grundprobleme und Herausforderungen der Steuerung und Führung moderner Gemeinwesen durchaus plausibel.

Beispielsweise erkennt Ladner (2001, 3) vier Grundprobleme des modernen Staates in der Staats- und Reformdiskussion: Zuständigkeitsprobleme, Steuerungs- und Kontrollprobleme, Entscheidungsprobleme und Verteilungsprobleme. Die erwarteten Trends adressieren diese und beschreiben Stossrichtungen und Massnahmen zur Abhilfe. Darüber hinaus wurden aber auch Trends aufgeworfen, die alleine aus der aktuellen Problemsituation nicht direkt abzuleiten sind, wie beispielsweise Fragen der Ethik, aber auch erwartete Weiterentwicklungen und Schwerpunktsetzungen bereits bekannter Reformfelder.

Im Folgenden wird analysiert, welche dieser Reformtrends für die Schweizer Gemeinden besonders relevant sind und welche Reformmuster sich abzeichnen.

© 2007 IDT-HSG

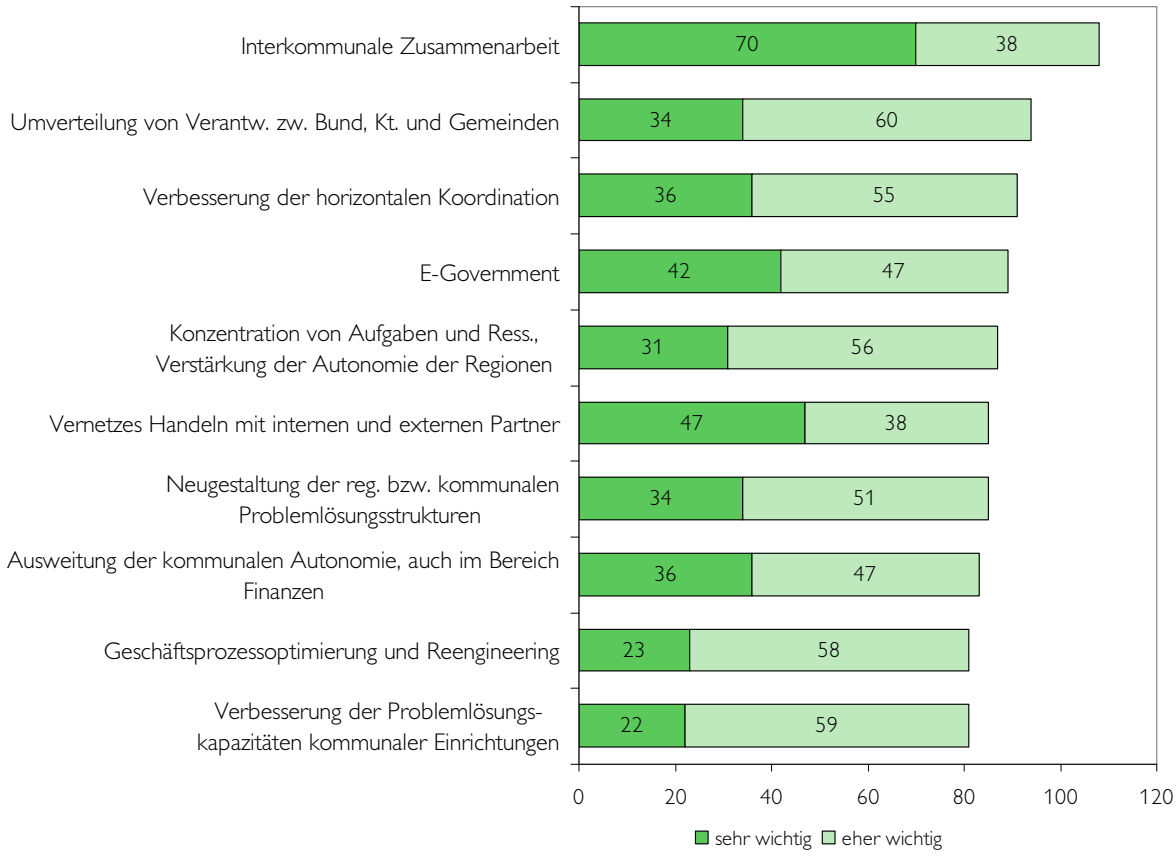
2 Reformthemen der Zukunft

2.1 Top Trends für Schweizer Gemeinden

Die identifizierten und in der Untersuchung erfassten Reformtrends enthalten wichtige Zukunftsthemen für die Schweizer Gemeinden. Dies ist ein erstes zentrales Ergebnis, das aus der Befragung der Gemeindeverwalter/innen gezogen werden kann. Die Befragten haben die Bedeutung der einzelnen Trends tendenziell eher hoch eingestuft. Der Mittelwert aller Fragen zusammen liegt bei über 2.5 (2.63), d.h. die durchschnittliche Bewertung aller Trends zusammen liegt etwas höher als die Mitte der Skala, also näher bei "eher wichtig" als bei "eher unwichtig".

Für die Identifikation der wichtigsten Zukunftstrends ist die relative Einschätzung der einzelnen Trends relevant. In Abb. 3 sind die Top Ten Trends aus Sicht der Schweizer Gemeinden aufgelistet. Für die Rangfolge wurde auf die Häufigkeit abgestellt, mit der die Befragten einen Trend als "sehr wichtig" und "eher wichtig" beurteilt haben.

Abb. 3: Wichtigste Trends



Häufigkeiten der Einstufung; n=119

© 2007 IDT-HSG

Die *Interkommunale Zusammenarbeit* ist eindeutig das wichtigste Zukunftsthema der Gemeinden. Über 90% der Befragten haben die Bedeutung dieser Frage als eher wichtig oder sehr wichtig eingestuft. Mit interkommunaler Zusammenarbeit setzt sich ein bereits bestehender Reformtrend fort. Steiner und Ladner (2005, 19ff.) haben interkommunale Zusammenarbeit bereits heutzutage als wichtigstes Reformfeld von Gemeinden ausgemacht und festgestellt, dass "mehr als die Hälfte der Gemeinden die Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren verstärkt [hat]." Diese Entwicklung wird sich fortsetzen und angesichts der Deutlichkeit der Beurteilung noch stärker ausbreiten.

Aber nicht nur die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, sondern auch die Zusammenarbeit innerhalb einer Gemeinde und mit externen Partnern sehen die Gemeinden als einen wichtigen Trend. *Vernetztes Handeln innerhalb der kommunalen Verwaltung und mit externen Partnern* wird von insgesamt 71% der Gemeinden als (eher) wichtig eingestuft. Auffallend ist bei diesem Trend, dass er nach der interkommunalen Zusammenarbeit, am meisten Einschätzungen in der Kategorie "sehr wichtig" auf sich vereinen konnte und damit ca. ein Drittel der Befragten diesem Trend eine hohe Priorität zuerkennen.

In eine ähnliche inhaltliche Richtung deuten die *Verbesserung der horizontalen Koordination über verschiedene Politikfelder und Organisationsgrenzen* hinweg. Hier sehen die Gemeinden (76%) ein wichtiges Entwicklungsfeld. Neben Fragen der Kooperation und der partnerschaftlichen Handlungsweise werden somit auch Fragen des koordinierten Vorgehens und der integrierten, abgestimmten Steuerung der Gesamtverwaltung als wichtiges Handlungsfeld angesehen.

Insgesamt als zweit häufigste Einschätzung als wichtiger Trend hat das Thema Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Gemeinde, Kanton und Bund erhalten. Die *Umverteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen* wurde von 79% der Befragten mit eher oder sehr wichtig bewertet. Dieser Trend ist zum Zeitpunkt der Befragung unweigerlich vor der intensiv geführten Diskussion zur Neugestaltung der Aufgaben- und Finanzkompetenzen zwischen Bund und Kantonen - kurz dem NFA - zu sehen. Offensichtlich wird erwartet, dass die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch im Verhältnis Kantone und Gemeinden und für die Gemeinden zahlreiche Neuregelungen mit sich bringen wird.

Zwei weitere als wichtige angesehene Trends lassen darauf schliessen, in welche Richtung die Umverteilung von Verantwortlichkeiten gehen soll. Die *Konzentration von Aufgaben und Ressourcen sowie Verstärkung der Autonomie der Regionen* und die *Ausweitung der kommunalen Autonomie, auch im Bereich Finanzen* wurden von ungefähr 70% der Befragten als bedeutend für aktuelle und künftige Diskussionen erachtet. Die Gemeindevertreter erwarten in Zukunft eine Klärung und Schärfung der Kompetenzen der Gemeinwesen. Die Stärkung der Gemeindeautonomie ist ebenfalls kein neuer Trend, sondern ein bekanntes und zugleich inhaltlich immer noch unscharfes Anliegen in der Schweizer Diskussion. So verlangte bereits in den 1990er Jahren eine Mehrheit der Gemeinden nach mehr Autonomie, wobei aber diffus war, in welchen Bereichen das Bedürfnis nach mehr Autonomie besteht. Ladner et al. (2000, 61f.) gaben damals zu bedenken, dass das Verlangen nach mehr Autonomie Ausdruck und Abwehrreflex gegen kantonales Handeln sein kann. Angesichts der zunehmend härter geführten Verhandlungen und leistungsbasierten Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Kantonen, ist die Bewertung der zukünftigen Bedeutung der Gemeindeautonomie ohne Zweifel als Ausdruck der Gemeinden zu sehen, ihren autonomen Handlungs- und Entscheidungsspielraum, insbesondere auch aus finanzieller Perspektive, zu erhalten.

© 2007 IDT-HSG

Als klassische Managementthemen erscheinen in den Top Ten zwei Themen: *E-Government* und *Geschäftsprozessoptimierung.* Fast 75% der Befragten schätzen die Bedeutung von E-Government als eher wichtig oder sehr wichtig ein. E-Government umfasst sowohl die Unterhaltung einer eigenen Website, über die verschiedene Leistungen in Anspruch genommen werden können, als auch die elektronische Kommunikation zwischen Gemeinde und Bürger. Hier sind insbesondere aus der Weiterentwicklung der technologischen Basis und neuer Generationen von IT-Systemen neue Anwendungsmöglichkeiten zu erwarten. Die Bedeutung dieses Trends drückt somit einerseits den Glauben an die technologische Weiterentwicklung aus, andererseits aber auch die Überzeugung, dass Gemeinden gefordert sind, diese in ihrer und für ihre Leistungserbringung zu nutzen.

Bei der *Geschäftsprozessoptimierung* geht es um die Neugestaltung von Prozessen ausgehend vom Kunden unter dem Prinzip der Reduktion von Schnittstellen und Medienbrüchen. Die hohe Bedeutung dieses Themas zeigt, dass die Gemeindevertreter neue Prozesse und Abläufe erwarten. Diese Entwicklung kann dabei durch eine neue Aufgaben- und Kompetenzteilung ausgelöst werden, eine rein gemeindeinterne Managementreform sein, aber beispielsweise auch durch E-Governmententwicklungen beeinflusst sein.

Die bisher beschriebenen Trends dienen im weiteren Sinne alle der Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit, entweder durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit, eine klare Kompetenz- und Ressourcenaufteilung, oder durch die Optimierung der Problemlösungsstrukturen und -kapazitäten. Insgesamt zeigt sich, dass unter den besonders wichtigen Reformthemen der Zukunft eher wenig Trends zu finden sind, die man als typische oder klassische Managementfelder einstufen würde. Hierin ist eine klare Trendwende zu Reformtrends der 80er und 90er Jahre zu sehen, in denen Managementreformen und Fragen der Steuerung der Gemeindeorganisation eine wichtige Rolle gespielt habe. Stattdessen werden für die Zukunft verstärkt Reformtrends erwartet, die das Verhältnis und die Handlungsfähigkeit der Gemeinde gegen aussen und im Verbund mit anderen Staatsebenen und Partnern thematisieren.

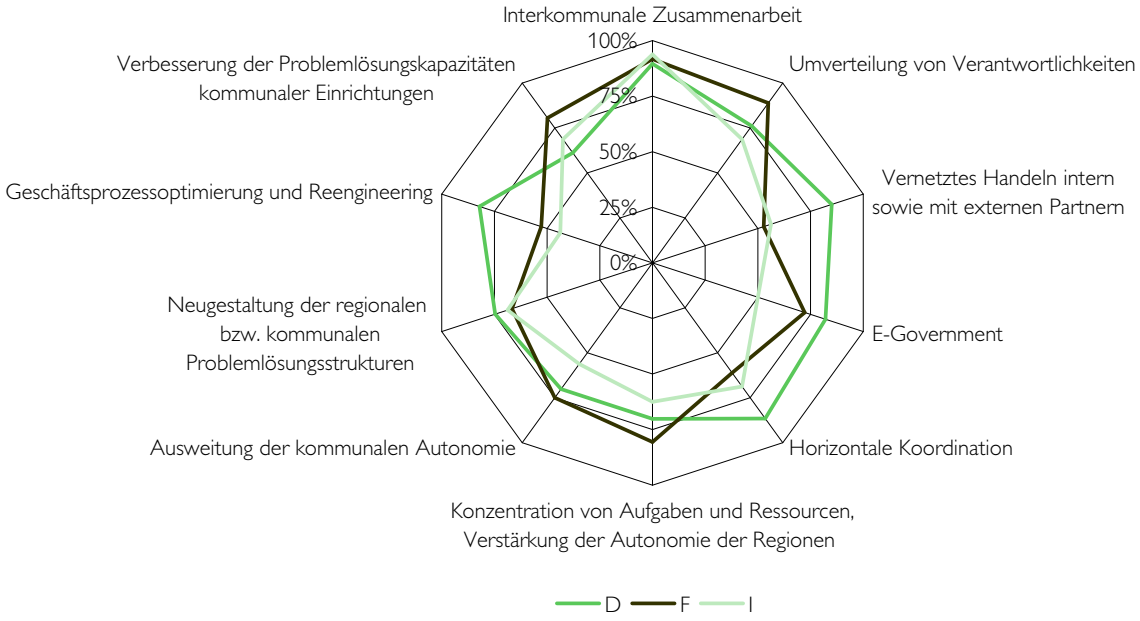
2.2 Unterschiede nach Sprachregionen

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Reformdiskussionen in den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Ausrichtungen geführt wurden. Die kulturelle Vielfalt der Schweizer Gemeinden lässt erwarten, dass sich diese Heterogenität auch bei der Beurteilung zukünftiger Reformfragen fortsetzt. Die Frage, ob es bei der Beurteilung der Reformtrends grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden geben würde, stiess bei 85% der Befragten auf Zustimmung. Die Gemeindevertreter scheinen sich der Heterogenität der Schweizer Gemeindelandschaft bewusst zu sein und erwarten zu Recht, dass sich dies auf die Einschätzung der vorliegenden Fragen auswirkt. Im Folgenden werden die Einschätzungen der wichtigsten Trends aus den verschiedenen Sprachregionen einander gegenübergestellt.

© 2007 IDT-HSG

Über die wichtigsten Trends sind sich die Vertreter aller drei Sprachregionen einig (vgl. Abb. 4). Der Top Trend *Interkommunale Zusammenarbeit* liegt überall und mit ca. 90% Zustimmung in allen Sprachregionen auf Platz eins. Auch die *Neugestaltung der regionalen und kommunalen Problemlösungsstrukturen* werden recht einheitlich als wichtig bewertet. Bei allen anderen Trends zeigen sich jedoch tendenziell klare Unterschiede in der Bewertung zwischen den Sprachregionen. Sie werden in einer Region deutlich wichtiger eingeschätzt als im Rest der Schweiz. Diskrepanzen fallen dabei bei der Bedeutung von *vernetztem Handeln mit internen und externen Partnern*, von *horizontaler Koordination* sowie bei der *Geschäftsprozessoptimierung* auf, die in der Deutschschweiz als wesentlich wichtiger angesehen werden als in der Romandie und im Tessin. Umgekehrt wird in der Romandie mehr Gewicht auf Themen der *Umverteilung von Verantwortlichkeiten*, *Konzentration von Aufgaben und Ressourcen* sowie die *Verbesserung kommunaler Problemlösungskapazitäten* gelegt.

Abb. 4: Die wichtigsten Trends nach Sprachregion



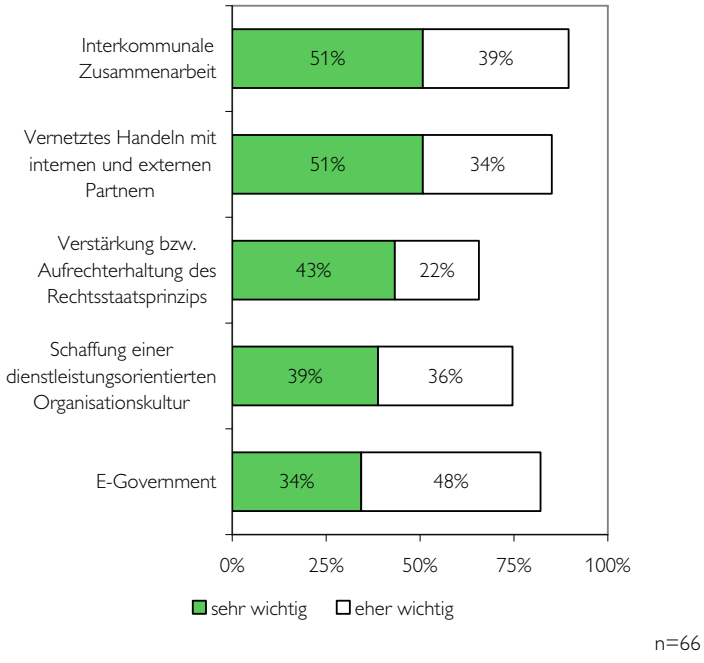
Nennungen von "sehr wichtig" bzw. "eher wichtig" in % aller Antworten

Das Bild der regionalen und kulturellen Unterschiede pointiert sich, wenn man die Top Trends für jede Sprachregion getrennt untersucht. Neben den gesamtschweizerischen Trends zeigen sich hierbei regionsspezifische Trends.

© 2007 IDT-HSG

In der Deutschschweiz liegen Themen wie *Schaffung einer dienstleistungsorientierten Organisationskultur*, *Geschäftsprozessoptimierung* und *Verstärkung bzw. Aufrechterhaltung des Rechtsstaatsprinzips* unter den Top Trends (vgl. Abb. 5). Erstere führen zum Schluss, dass in der Deutschschweiz Managementreformen eine verhältnismässig wichtigere Rolle spielen werden, wobei weniger auf bestimmte Instrumente abgestellt wird, sondern generelle Stossrichtungen der Kulturveränderung und der Optimierung als Leitbild dienen. Bereits bislang haben Managementthemen und reformen in der Deutschschweiz eine deutlich prominentere Rolle gespielt als in den anderen Landesteilen. Diese Diskrepanz wird sich fortsetzen.

Abb. 5: Sehr wichtige Trends in den deutschsprachigen Gemeinden

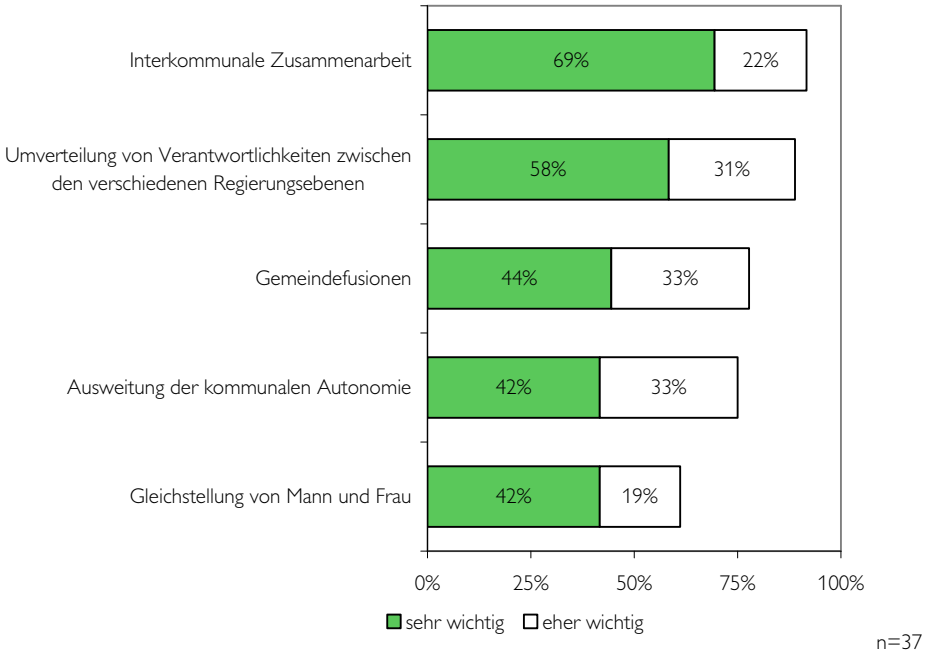


n=66

Auffallend und etwas exotisch ist das Erscheinen des Trends *Aufrechterhaltung des Rechtsstaatsprinzips* in der Liste wichtiger Reformtrends in der Deutschschweiz. Das Rechtsstaatsprinzip als Reformanliegen ist typischerweise eher in Transformationsländern ein bekanntes Reformthema. Demgegenüber wird in stabilen westlichen Industrienationen meist ein funktionierendes und fest verankertes Rechtsstaatsprinzip unterstellt. Die Erwartung zukünftiger Reformanstrengungen in diesem Bereich lenkt die Aufmerksamkeit auf diese nahezu unbestrittene Grundannahme. Es ist davon auszugehen, dass das Rechtsstaatsprinzip nicht nur im Verhältnis Staat gegen Bürger, sondern auch als Handlungsprinzip zwischen den Staatsebenen wieder stärker in die Pflicht genommen werden soll. Einzelne Gemeindevertreter beklagen explizit, dass sich Kanton oder Bund nicht an das bestimmte Recht halten, z.B. bei der Delegation von Verantwortung an die Gemeinden. Das Rechtsstaatsprinzip weist aber eventuell auch auf ein sich ergebendes Spannungsverhältnis zu anderen Entwicklungen hin, namentlich bei der kooperativen Leistungserbringung. Für die Zukunft wird mit diesem Trend unterstrichen, dass gemeindliches Handeln nicht nur Erfolg versprechend, sondern auch demokratisch und rechtlich legitimiert sein muss.

© 2007 IDT-HSG

Abb. 6: Sehr wichtige Trends in den französischsprachigen Gemeinden



In der Romandie wird das Thema *Gemeindefusion* und *Gemeindeautonomie* eine grössere Rolle spielen als in der Deutschschweiz (vgl. Abb. 6). Insgesamt zeigt die Liste der Favoriten in der Romandie, dass dort vermehrt auf strukturelle Entwicklungen und Anpassungen gesetzt wird.

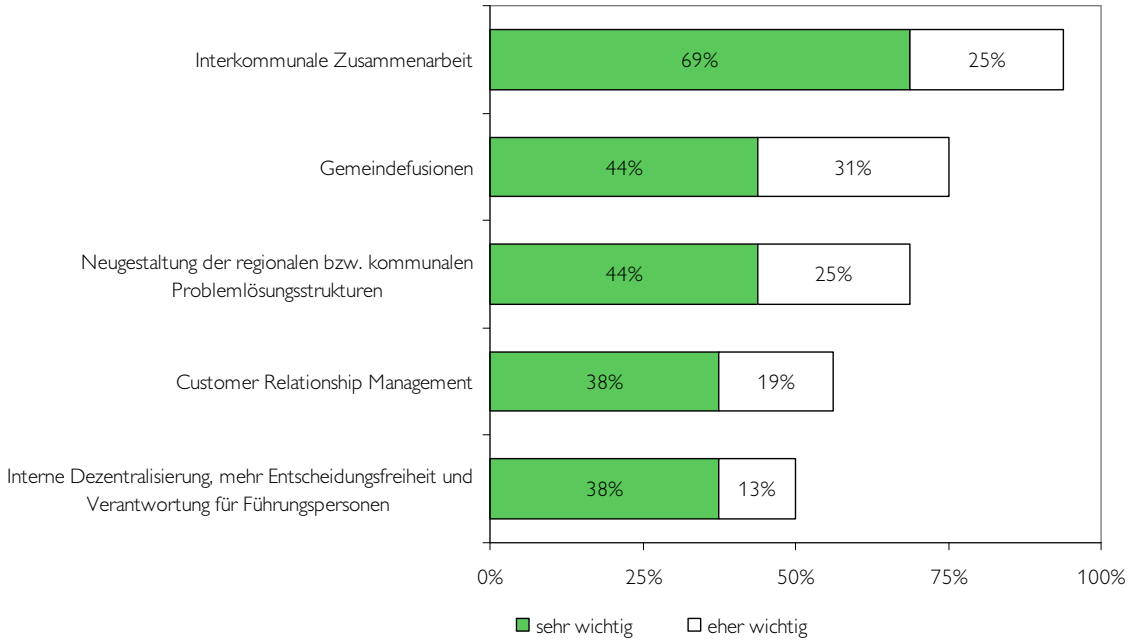
Etwas exotisch - aber umso interessanter - ist die Bewertung von 42% der Befragten aus der Westschweiz, dass Bemühungen um die *Geschlechtergleichstellung* in Zukunft sehr wichtig sein werden. Es ist schwierig, die Bedeutung dieses Ergebnisses für die Entwicklung der Steuerungs- und Führungsmechanismen der Gemeinden einzuordnen. Das Ergebnis deutet aber auf grosse Sensibilität hinsichtlich demographischer und Gender-Aspekten in der kommunalen Organisationsentwicklung hin.

Auch die italienischsprachigen Gemeinden erwarten, dass die Zukunft zahlreiche *Gemeindefusionen* bringen wird (vgl. Abb. 7). Daneben werden in diesen Gemeinden aber auch *Anpassungen der Problemlösungsstrukturen* erwartet. Unterschiede ergeben sich beim *Kundenmanagement* und der *Delegation von Entscheidungskompetenzen*, welche als weitere sehr wichtige Trends besonders prominent auf den vorderen Plätzen abschneiden. Insgesamt zeigt die Auswertung nach Sprachregionen, das davon auszugehen ist, dass die verschiedenen Reformtrends eine unterschiedliche Rolle in der zukünftigen Verwaltungsentwicklung der Landesteile spielen werden.

Insbesondere ist die Liste der gesamtschweizerischen Top Ten Trends um einzelne Trends zu ergänzen, um ein vollständiges Bild der zu erwartenden Zukunftsthemen zu liefern. Allen voran ist hier die zukünftige Bedeutung von Gemeindefusionen zu nennen, die in der gesamtschweizerischen Liste nicht auf den Top-Plätzen erscheint, in der Romandie und in der italienischsprachigen Schweiz aber von drei Vierteln der Befragten als wichtiger Zukunftstrend gesehen wird.

© 2007 IDT-HSG

Abb. 7: Sehr wichtige Trends in den italienischsprachigen Gemeinden



n=19

Die Einschätzung sehr wichtiger Trends ist innerhalb der Sprachregionen deutlich homogener als über die Gesamtschweiz gesehen. Abgesehen vom schweizweiten Top Trend Interkommunale Zusammenarbeit, wurden einzelne Trends schweizweit in der Regel von einem Drittel bis zu einem Viertel der Befragten als sehr wichtig eingestuft. In den einzelnen Sprachregionen werden Trends von bis zu fast der Hälfte oder mehr als einem Drittel als sehr wichtig eingestuft. Kombiniert mit dem Ergebnis, dass - neben der Interkommunalen Zusammenarbeit - als wichtigste Trends in den Landesteilen unterschiedliche Themen genannt werden, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass in den einzelnen Landesteilen spezifische, eigene Reform-Mind-Maps, d.h. implizite Vorstellungen über drängende Probleme, zukünftige Herausforderungen und abgeleitete primäre Handlungsfelder, existieren und verschiedene Reformagenden entstehen werden.

2.3 Unterschiede nach Gemeindegrösse

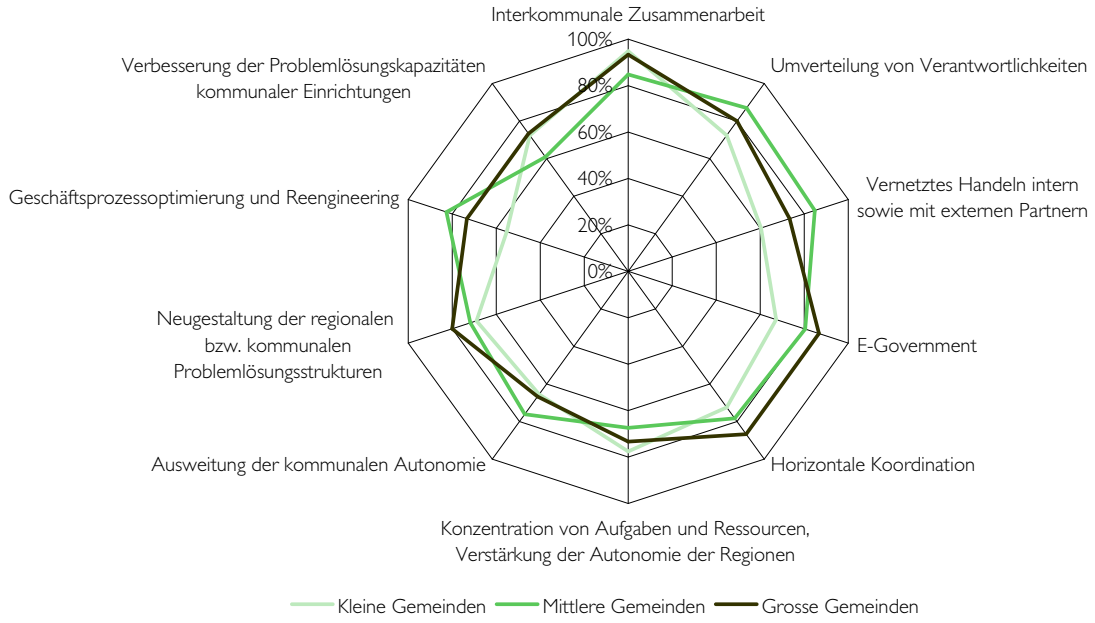
Aufschluss über die Ausgestaltung und Verbreitung zukünftiger Reformfelder kann ferner eine Analyse der Ergebnisse nach Gemeindegrösse liefern. Hierzu wurden die Prioritäten innerhalb von Gruppen von Gemeinden unterschiedlicher Grösse verglichen, wobei als kleine Gemeinden solche mit weniger als 1'000 Einwohner, als mittlere Gemeinden solche mit 1'000-10'000 Einwohnern und als grosse Gemeinden jene mit mehr als 10'000 Einwohnern unterschieden wurden.

Beim Vergleich nach Gemeindegrösse zeigen sich Unterschiede in der Bewertung, wenn diese auch gesamthaft gesehen nicht so ausgeprägt sind, wie beim Vergleich nach Sprachregionen. Am deutlichsten weichen Einschätzungen aus kleinen Gemeinden ab (vgl. Abb. 8). Kleine Gemeinden messen *vernetztem Handeln mit internen und externen Partnern*, der *Geschäftsprozessoptimierung* und Reengineering sowie dem *E-Government* weniger Bedeutung zu als mittlere und grosse Gemeinden.

© 2007 IDT-HSG

Für die ersten beiden Themen mögen die geringere Organisations- und Führungskomplexität und damit einhergehende übersichtlichere Strukturen eine plausible Erklärung sein. In Bezug auf E-Government ist aus bisherigen Untersuchungen bekannt (Summermatter 2006), dass die Gemeindegrösse die zentrale Variable zur Erklärung der unterschiedlichen Fortschritte in der Umsetzung von E-Government ist. Grössenverhältnisse rechtfertigen die notwendigen Investitionen oft nicht und kleinere Gemeinden entdecken ein geringeres Anwendungs- und Umsetzungspotential für sich. Dennoch sehen fast 70% der Befragten auch für kleine Gemeinden ein wichtiges Entwicklungsfeld.

Abb. 8: Die wichtigsten Trends nach Gemeindegrösse



Nennungen von "sehr wichtig" bzw. "eher wichtig" in % aller Antworten

In der schweizweiten Top Ten Liste finden sich keine Trends, welche primär Anliegen der kleinen Gemeinden wären. Während die Beurteilung grosser und mittlerer Gemeinden bei einzelnen Trends zum Teil heraussticht, lässt sich einzig bei der *Konzentration von Aufgaben und Ressourcen* eine leichte Dominanz bei kleinen Gemeinden feststellen. Eine detaillierte Analyse der Erwartungen kleiner Gemeinen ergibt dabei zweierlei. Zum einen resultiert als zusätzlicher originärer Trend - wenig überraschend - Gemeindefusionen als sehr wichtiges Zukunftsthema für kleine Gemeinden. Zum anderen zeigt sich, dass kleine Gemeinden in ihrer Beurteilung zukünftiger Trends durchwegs viel zurückhaltender sind als mittlere und grosse Gemeinden. Während mittlere und grosse Gemeinden die Bedeutung aller 52 zur Auswahl stehenden Trends mit einem gesamten Mittelwert von 2.70 bzw. 2.74 bewerten, geben kleine Gemeinden Bewertungen mit einem Gesamtmittelwert von lediglich 2.51 ab. Konkret zeigt sich dies beispielsweise an der Einordnung des Trends Gemeindeautonomie in Abb. 8. Mittlere Gemeinden geben hier im Vergleich die höchsten Bedeutungswerte ab, in der Rangliste pro Grössenkategorie liegt dieser Trend aber bei kleinen Gemeinden deutlich weiter vorne als in der Rangliste der mittleren Gemeinden.

Kleine Gemeinden sind folglich insgesamt vorsichtiger bei der Benennung wichtiger Trends und sie sehen weniger Trends als wichtig an.

© 2007 IDT-HSG

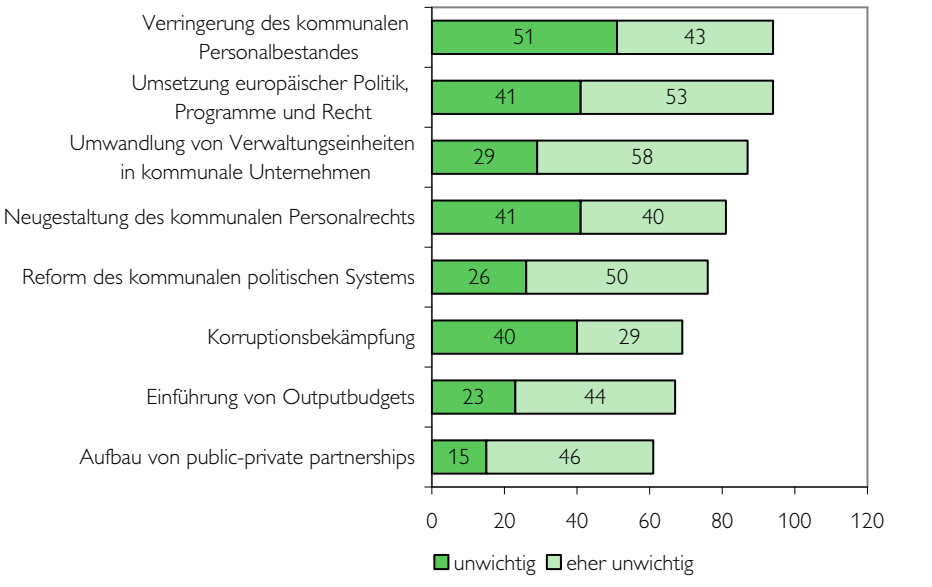
Mittlere und grosse Gemeinden sehen die zukünftige Wichtigkeit der Top Ten Trends tendenziell ähnlich. Ein Vergleich der Bewertungen dieser Gemeinden zu kleineren Gemeinden zeigt, dass insbesondere bei grossen Gemeinden, aber auch bei mittleren Gemeinden Managementthemen eine höhere Bedeutung einnehmen. Neben der Bedeutung der *Geschäftsprozessoptimierung* erhält die Umsetzung einer *dienstleistungsorientierten Organisationskultur* in beiden Grössenkategorien einen der grössten Anteile an "sehr wichtig"-Einschätzungen. Einige Managementthemen sind insbesondere für grosse Gemeinden von Bedeutung. So ist die *Schaffung zeitgemässer Management-Informationssysteme* in grossen Gemeinden ein zentraler Trend. In allen anderen Grössenkategorien wird diesem Thema hingegen höchstens mittlere Bedeutung beigemessen. Ähnlich verhält es sich mit der *Einführung von strategischem Management und strategischen Veränderungsprozessen* und der *Entwicklung expliziter Missionen, Visionen und Strategien*. Hier zeichnet sich eine Parallele zu den Reformerfahrungen im Rahmen des NPM ab. Bei den genannten Trends werden, wie bei NPM, komplexe und aufwändige Managementkonzepte adressiert, die nicht unwesentliche Management- und Unterstützungskapazitäten erfordern. So haben NPM-Reformen primär bei grossen Gemeinden Anklang und Verbreitung gefunden (Steiner und Ladner 2005, 27). Für diese Gemeinden scheint sich nun die weitere Entwicklung und Integration ihrer Steuerungsmodelle abzuzeichnen.

2.4 Weniger wichtige Trends

Um das Bild der zukünftigen Reformlandschaft zu vervollständigen, sollen auch kurz jene Trends betrachtet werden, welche die Gemeindevertreter als unwichtig für die Zukunft ansehen (vgl. Abb. 9). Hierzu werden jene Themen zusammengefasst, welche von mehr als der Hälfte der Befragten als "eher unwichtig" bzw. "unwichtig" beurteilt wurden. Insgesamt sind dies lediglich acht Einzelthemen. Zu beachten ist, dass in dieser Zusammenstellung die relative Wichtigkeit der Trends vor allem zum Ausdruck kommt.

Zunächst ist festzustellen, dass sich die Gemeinden zur Frage, welche Themen in Zukunft als Reformthema keine Rolle spielen werden, weniger einig sind als darüber, welche Themen wichtig sein werden. Während alle Top Ten Trends von mind. 80% der Befragten als wichtig eingestuft werden, finden lediglich zwei Trends eine ähnlich hohe Ablehnung.

Abb. 9: Am wenigsten wichtige Trends



Häufigkeiten der Einstufung; n=119

© 2007 IDT-HSG

Im Gegensatz zu den wichtigsten Trends lassen sich die weniger wichtigen Trends kaum thematisch kategorisieren. Es handelt sich vielmehr um spezifische Einzelthemen, welche sowohl organisatorische, rechtliche als auch politische Fragen einschliessen. Die vergleichsweise unwichtigsten Themen für zukünftige Diskussionen und Reformen sind die *Verringerung des kommunalen Personalbestandes* und die *Umsetzung europäischer Politik und Programme bzw. Anwendung europäischen Rechts,* welche von knapp 80% der Befragten als (eher) unwichtig eingestuft werden. Angesichts des Dauerthemas Sparen auf der politischen Agenda, ist die niedrige Wertung des Themas Personalreduzierung auffallend. Diese Wertung kann als Ausdruck einer dezidierten Auffassung von Verwaltungspraktikern interpretiert werden, dass Einsparungspotentiale im Personalbereich weitgehend ausgeschöpft sind und angesichts des prophezeiten Aufgabenwachstums weiterer Personalabbau unrealistisch erscheint. Das niedrige Abschneiden des Themas Umsetzung von Europa-Politik und -Recht zeigt, dass Gemeindevertreter keine wesentliche Auswirkungen und Änderungen für die Gemeindeebene erkennen bzw. die Umsetzung keine grösseren Probleme stellen wird. Hinsichtlich beider Themen ist eine deutliche Differenz zwischen der Wahrnehmung der Schweizer Gemeinden und den europäischen Nachbarn anzunehmen, bei denen Personalkürzungsprogramme und das Thema Europa omnipräsente Dauerthemen sind.

Angesichts des vergleichsweise hohen Abschneidens des Trends vernetztes *Handeln mit internen und externen Partnern* fällt das Erscheinen des Trends *Public-Private-Partnerships* in der Liste der weniger wichtigen Trends auf. Hierbei ist zu beachten, dass dieser Trend aber nur von etwas über der Hälfte der Gemeinden als unwichtig eingestuft wird, oder umgekehrt, von knapp der Hälfte der Gemeinden dennoch als wichtig angesehen wird und insgesamt relativ wenig Nennung in den Kategorien "sehr wichtig/unwichtig" erhalten hat. Auch die Gemeindegrösse lässt keine klaren Rückschlüsse zu, wobei mittlere Gemeinden dieses Thema tendenziell als leicht wichtiger ansehen als grosse und kleine Gemeinden. Es ist daher anzunehmen, dass Public-Private-Partnerships als eine mögliche Form der Zusammenarbeit angesehen werden, für welche sich eine konkrete Gelegenheit bieten muss. Zudem ist keine Forcierung von institutionalisierten Zusammenarbeiten mit dem privaten Sektor zu erwarten. In Verbindung mit dem ebenfalls als wenig wichtig erachteten Trend der Umwandlung von Verwaltungseinheiten in Unternehmen, bestätigt sich hier eine pragmatische Haltung zur Sektorenfrage, die die neo-liberale Privatisierungshaltung der 80er und 90er Jahre abgelöst hat.

In Bezug auf Public Management Aspekte und NPM fällt auf, dass die *Einführung von Outputbudgets* in Zukunft kein wichtiges Reformthema darstellen soll. Dieses Ergebnis heisst nicht, dass Outputbudgets nicht mehr angewendet werden, wohl aber dass diese als Reformthema eine untergeordnete Bedeutung einnehmen. Dieses Ergebnis ist konsistent mit dem Abflachen der NPM-Reformwelle. Das NPM-Instrumentarium zählt heute zum normalen und alltäglichen Werkzeugkasten der Verwaltungsführung, die Instrumente sind entwickelt und werden pragmatisch nach Bedarf eingesetzt. Auch in Gemeinden, die keine eigentlichen NPM-Projekte durchgeführt haben, finden die neuen Steuerungsinstrumentarien immer mehr Anwendung (Steiner und Ladner 2005, 27ff.). In diesem Sinne kann man argumentieren, dass Output-Budgets, zum Teil besser bekannt als Globalbudgets, heute eine bekannte Form der Budgetierung sind, deren Einführung kein Reformanliegen mehr darstellt. Darüber hinaus haben bisherige Untersuchungen aber auch gezeigt, dass Globalbudgetierung als Führungsinstrument des NPM flächenmässig wenig verbreitet ist. Lediglich in grossen Gemeinden hat sich die Outputbudgetierung als systematischer Steuerungsansatz etabliert (Steiner und Ladner 2005, 28). Die Ergebnisse zeigen, dass die Gemeindevertreter in Zukunft anderen NPM-Elementen mehr Bedeutung zumessen und die Frage der Budgetierung nicht für prioritär ansehen. Dies obwohl auch bei neu zu regelnden Finanzierungen zwischen den Staatsebenen immer mehr leistungsbezogene Finanzierungsformen zur Anwendung kommen.

© 2007 IDT-HSG

3 Zusammenhänge zwischen Trends

Ein Blick auf die bisherigen Ergebnisse legt nahe, dass zukünftige Reformentwicklungen sich um bestimmte Themen- bzw. Reformgebiete gruppieren. Es ist anzunehmen, dass inhaltliche und konzeptionelle Verbindungen und Zusammenhänge zwischen einzelnen Themen bestehen. Ausgehend vom Reformtyp und der adressierten Problemstellung kristallisieren sich aus den bisher genannten wichtigen Zukunftsthemen fünf Themengebiete heraus, die sich als Reformfelder etablieren können:

- *Kooperationen* der Gemeindeverwaltung mit nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren innerhalb und ausserhalb des Gemeinwesens zur Neuregelung und Gestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (bis hin zur vollständigen Kooperation bei Gemeindefusionen).
- Fragen zur Aus- und Neugestaltung der *Kompetenz- und Ressourcenaufteilung* der Staatsebenen und Gemeinwesen in Bezug auf Verantwortungsteilung in organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Hierzu zählen auch Fragen der Gemeindeautonomie.
- *Electronic Government* im Sinne des Ausnutzens der Möglichkeit neuer Informationstechnologien im Rahmen gemeindlicher Tätigkeit.
- Erhalt der *Problemlösungsfähigkeit* kommunaler Institutionen.
- Professionalisierung der Führungs-, Steuerungs- und Ablaufstrukturen durch Geschäftsprozessoptimierung und andere Elemente des *Public Management*.

Die Kategorisierung basiert bislang auf einer inhaltlich-analytischen Zuordnung zu Reformtypen und Themen. In dieser Studie ist von besonderem Interesse, welche Zusammenhänge und Verbindungen zwischen Themen von den Verwaltungspraktikern gesehen und unterstellt werden. Diese unterscheiden sich zum Teil deutlich von den inhaltsanalytisch abgeleiteten und erlauben es, die zu erwartenden Reformfelder differenzierter zu charakterisieren. Die Kenntnis über Zusammenhänge gibt Hinweise darauf, welche Massnahmen bei der Planung und Umsetzung von Reformen zusammen in Betracht gezogen werden müssen. Korrelationen geben darüber Auskunft, welche Trends gemäss der Beurteilung der Gemeindevertreter von ihrer Bedeutung her zusammenhängen. In dieser Studie wird der Spearman's Rho zur Berechnung von bivariaten Korrelationen angewendet, da die Daten ordinal skaliert sind. Es werden jeweils die stärksten fünf Korrelationen betrachtet, wobei Korrelationen mit einem Koeffizienten von über 0.5 als stark gelten. Ausgangspunkt der Analyse sind dabei die Top Ten Trends der Schweiz.

3.1 Kooperation

Kooperationen im weiteren Sinne stellen den wichtigsten Trend für Schweizer Gemeinden dar. Unter dem Überbegriff *Kooperation* werden verschiedene Arten der Verwaltungskooperation gruppiert, die Zusammenarbeit und Koordination von Verwaltungen mit staatlichen und nicht-staatlichen, sowie internen und externen Partnern betreffen. Die im Themenbereich Kooperation zusammengefassten Trends sind Ausdruck dieser Entwicklung:

- Interkommunale Zusammenarbeit
- Vernetztes Handeln innerhalb der kommunalen Verwaltung und mit externen Partnern
- Verbesserung der horizontalen Koordination zwischen Politikfeldern und Gemeindeeinrichtungen

© 2007 IDT-HSG

Alle drei Themen gehören zu den wichtigsten Trends und drücken eine Form der Zusammenarbeit und der Abstimmung zwischen verschiedenen Akteuren aus. In Abb. 10 ist dargestellt, zwischen welchen Trendthemen die Befragten Zusammenhänge sehen, die sich aus dem Antwortverhalten der Befragten ableiten lassen.

Während die beiden Trends vernetztes Handeln und horizontale Koordination recht stark miteinander korrelieren, zeigt sich keine Verbindung des Top Trends *Interkommunale Zusammenarbeit* zu den anderen beiden Trends aus dem Themengebiet Kooperation. Interkommunale Zusammenarbeit wird in einem gewissen, aber nicht sehr starkem Zusammenhang zu *Erschliessung neuer Möglichkeiten der Einbindung der Bürger, Aktivierung zivilgesellschaftlicher Akteure und Initiativen* und *Gemeindefusionen bzw. Verringerung der Anzahl Gemeinden* gesehen, die insbesondere in der Romandie und im Tessin als wichtig eingestuft wurden. Die übrigen Korrelationen sind als eher schwach anzusehen. Die Gemeindevertreter unterscheiden demnach klar zwischen den hier genannten Kooperationsthemen und qualifizieren interkommunale Zusammenarbeit als eigenständiges, sehr wichtiges Zukunftsthema. In Regionen, wo Gemeindefusionen eine wichtige Rolle spielen, ist anzunehmen, dass interkommunale Zusammenarbeit und Fusion als verwandte Themen angesehen werden. Fusionen beinhalten andere Herausforderungen und Komplexitäten als thematisch und institutionell abgegrenzte Zusammenarbeitsformen der interkommunalen Zusammenarbeit und kommen deswegen nur beschränkt und gelegenheitsgetrieben als alternative Handlungsoptionen in Betracht.

Abb. 10: Korrelationen im Bereich Kooperation

Interkommunale Zusammenarbeit	*Vernetztes Handeln mit internen und externen Partner*	*Horizontale Koordination*
Einbindung der Bürger, Aktivierung der Zivilgesellschaft (0.318**)	Geschäftsprozessoptimierung (0.466**)	Vernetztes Handeln (0.433**)
Gemeindefusionen (0.307**)	Veränderung der Vergütungs- und Anreizsysteme/Motivation (0.447**)	Umwandlung von Behörden in kommunale Unternehmen (0.389**)
Neugestaltung der regionalen/kommunalen Problemlösungsstrukturen (0.209*)	Strategisches Management und strategische Veränderungsprozesse (0.437**)	Entwicklung expliziter Missionen, Visionen und Strategien (0.386**)
Betonung von ethischen Fragen (0.207*)	Vereinbarung und Überprüfung persönlicher Leistungsziele (0.434**)	Wirkungsorientiertes Berichtwesen und Controlling-Systeme (0.353**)
Reformen des kommunalen politischen Systems (0.209*)	Horizontale Koordination (0.433**)	Definition und Bewertung von Produkten und Dienstleistungen (0.344**)

Korrelationen von oben nach unten abnehmend; nur die fünf stärksten Korrelationen pro Thema sind aufgeführt. Korrelationskoeffizient Spearman's Rho in Klammern, wobei ** Korrelation auf den Signifikanzniveau von 0.01 und * ein Signifikanzniveau von 0.05 angibt.

Die beiden Trends *Vernetztes Handeln innerhalb der Gemeindeverwaltung und mit externen Partner* und *Verbesserung der horizontale Koordination zwischen Politikfeldern und Gemeindeeinrichtungen* führen im Gegensatz zur interkommunalen Zusammenarbeit und zu Gemeindefusionen nicht zu institutionellen Veränderungen, sondern beschreiben weichere Massnahmen und grundsätzliche Stossrichtungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit. In diesem Sinne ist die Abgrenzung dieser beiden Trends von interkommunaler Zusammenarbeit, aber auch Gemeindefusionen, wie sie im Antwortverhalten erscheint, stimmig und nachvollziehbar. Vernetztes Handeln und horizontale Koordination werden einerseits recht klar zueinander in Zusammenhang gesetzt, andererseits aber auch mit einer Reihe von anderen Themen in Verbindung gebracht, wobei die Korrelationen bei vernetztem Handeln stärker sind als bei horizontaler Koordination.

© 2007 IDT-HSG

Recht starke Korrelationen zu Public Management Massnahmen wie *Geschäftsprozessoptimierung*, *Veränderung der Vergütungs- und Anreizsysteme, Verbesserung der Motivation* sowie *Einführung von strategischem Management und Veränderungsprozessen* deuten darauf hin, dass eine Wechselwirkung und gegenseitige Bedingung von kooperativem Handeln und Steuerungsmechanismen gesehen wird. In diesen Ergebnissen widerspiegelt sich, was in der Literatur als Verbindung und Integration von Management- und Governancethemen bekannt ist (Jann 2002, Schedler und Siegel 2005, 59ff.). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Komplexität kooperativer, vernetzter Handlungsformen mit internen und externen Partner in enger Verbindung mit steuerbaren Strukturen und Steuerung in der eigenen Organisation steht. So ist Kooperation, partnerschaftliches Handeln, Einbindung von Akteuren verschiedener Sektoren und Institutionen nicht als Alternative oder Ablösung einer professionalisierten und effektiven Verwaltungsführung zu sehen, sondern als eine gegenseitig aufeinander aufbauende Ergänzung. Effektive, zielgerichtete Organisationsstrukturen werden immer mehr zur Voraussetzung, um in Netzwerken mit anderen Akteuren agieren zu können und gleichberechtigt zu bleiben.

3.2 Kompetenz- und Ressourcenaufteilung

Eine zweite Themengruppe zeichnet sich rund um das Themenfeld Kompetenz- und Ressourcenaufteilung ab. Dazu zählen folgende Themen aus der Liste der wichtigsten Trends (vgl. Abb. 11):

- Umverteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den Regierungsebenen
- Konzentration von Aufgaben und Ressourcen sowie Verstärkung der Autonomie der Regionen
- Ausweitung der kommunalen Autonomie, auch im Bereich Finanzen

Auch wenn die Zusammenhänge und Verbindungen im Themengebiet Kompetenz- und Ressourcenaufteilung durchgängig nicht sehr stark ausgeprägt sind, ist in diesem Themengebiet, anders als beim Themengebiet Kooperation, ein innerer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Themen deutlich erkennbar. Der gemeinsame Nenner heisst Ausweitung der kommunalen Autonomie. Tendenziell werden die verschiedenen Aspekte und Ansatzpunkte zum Thema Aufgabenteilung mit einer Ausweitung der kommunalen Autonomie in Verbindung gesetzt und zeigen damit auf die Richtung, in welche sich die Neuverteilung nach Ansicht der Gemeindevertreter bewegen wird. Da diesen Ergebnissen nur die Einschätzungen von Gemeindevertretern zugrunde liegen, Einschätzungen auf Ebene Kanton und Bund aber nicht erfasst wurden, ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse eine gewisse Färbung durch Anliegen der Gemeinden beinhalten.

© 2007 IDT-HSG

Abb. 11: Korrelationen im Bereich Kompetenz- und Ressourcenaufteilung

Umverteilung von Verantwortlichkeiten	*Konzentration von Aufgaben und Ressourcen*	*Ausweitung der kommunalen Autonomie*
Ausweitung der kommunalen Autonomie (0.348**)	Betonung von ethischen Fragen in der Verwaltung (0.314**)	Umverteilung von Verantwortlichkeiten (0.348**)
Konzentration von Aufgaben und Ressourcen (0.237**)	Erhöhung der Flexibilität der Ressourcenzuweisung (0.299**)	Vertikale Koordination (0.303**)
Umsetzung Europa-Politik und Recht (0.253**)	Korruptionsbekämpfung (0.290**)	Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips (0.302**)
Gemeindefusionen (0.242**)	Ausweitung der kommunalen Autonomie (0.259**)	Konzentration von Aufgaben und Ressourcen (0.259**)
	Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips (0.251**)	Verstärkung und Aufrechterhaltung des Rechtsstaatsprinzip (0.225**)

Korrelationen von oben nach unten abnehmend; nur die fünf stärksten Korrelationen pro Thema sind aufgeführt. Korrelationskoeffizient Spearman's Rho in Klammern, wobei ** Korrelation auf den Signifikanzniveau von 0.01 und * ein Signifikanzniveau von 0.05 angibt.

Es ist nicht auszuschliessen, dass neben einer objektiven Einschätzung der zukünftigen Entwicklungen, hier auch Forderungen und von den Gemeinden gewünschte Entwicklungen einfliessen.

Gemeindeautonomie und Konzentration von Aufgaben und Ressourcen wird zum Teil in Verbindung mit sehr grundsätzlichen Themen, wie Umsetzung und Aufrechterhaltung des Rechtsstaats- und Subsidiaritätsprinzips, aber auch mit ethischen Fragen und Korruptionsbekämpfung gesehen. Auch wenn die Korrelationen auf keine sehr ausgeprägte Verknüpfung der Themen hindeuten, kann dies ein Hinweis auf eine eher staatsrechtlich geführte und motivierte Diskussion zu diesen Themen sein. Hier mag insbesondere die aktuelle Diskussion zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eine Rolle spielen. Da die Kompetenz- und Ressourcenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der kantonalen Kompetenz liegt, werden die Gemeinden durch die NFA zwar nicht direkt beeinträchtigt. Die Botschaft zum NFA hält jedoch fest, dass die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme entsprechend der NFA anzupassen sind. Die Kantone verpflichten sich darüber hinaus in der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV), bei der Ausgestaltung der innerkantonalen Kompetenz- und Ressourcenaufteilung den Grundsatz der interkantonalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen, so dass auch hier eine Vereinheitlichung stattfinden wird. Es ist damit zu rechnen, dass im Hinblick auf das Inkrafttreten der NFA im Jahre 2008 Reformen durchgeführt werden, welche das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden betreffen (Eng et al. 1997). Dessen sind sich auch die Gemeindevertreter bewusst und sind darauf bedacht, ihre Autonomie zu wahren bzw. neue Rahmenvereinbarungen abschliessen zu können, die ihnen die Ausübung ihrer Autonomie gestatten.

3.3 E-Government

E-Government als eines der wichtigsten Zukunftsthemen bildet ein Entwicklungsfeld sui generis. Unter E-Government wird aus theoretisch-konzeptioneller Sicht der Einsatz von moderner Informationstechnologie bei Prozessen und Interaktionen mit und innerhalb staatlicher Institutionen verstanden. E-Government wird in die Anwendungsbereiche E-Demokratie, E-Leistungserbringung, E-Zusammenarbeit und E-Produktionsnetzwerke unterteilt (Schedler et al. 2003).

© 2007 IDT-HSG

Hierbei werden Prozesse und Interaktionen im Rahmen von demokratischen Prozessen mit Bürgern und Interessengruppen, von Leistungs- und Informationsprozessen zu Kunden, von Bearbeitungs- und Zusammenarbeitsprozessen mit anderen internen Einrichtungen und Stellen sowie von Beschaffungsprozessen mit Lieferanten oder vorgelagerten Leistungserbringern als potentielle Anwendungs- und Innovationsfelder für Informationstechnologie angesehen.

In der Studie korreliert der Trend E-Government am häufigsten mit Public Management Themen. Die stärkste Korrelation besteht zur *Geschäftsprozessoptimierung* (vgl. Abb. 12). Auch wenn die Korrelation insgesamt nur auf mittlerem Niveau besteht, zeigt sich doch, dass E-Government vielfach als Katalysator für Geschäftsprozessoptimierung angesehen wird, oder auch umgekehrt, zur Nutzung der Potentiale des E-Government vielfach Anpassungen der Prozesse notwendig sind.

Ferner wird E-Government mit der Verbesserung des Personalmanagements und der Motivation durch angepasste Vergütungs- und Anreizsystemen in Verbindung gebracht. Eine mögliche Interpretation hiervon ist, dass einige Gemeindepraktiker Herausforderungen der Umsetzung von E-Government auf personeller Ebene sehen und daher Veränderungen im Bereich Personalmanagement in Verbindung zu einem weiteren Ausbau von E-Government sehen. Angesichts der übrigen Korrelationen, wie dem Zusammenhang zu Output-Budgets und Schaffung zeitgemässer Management-Informationssysteme, drängt sich aber eine andere Interpretation auf, nämlich dass E-Government als ein Baustein der allgemeinen Verwaltungsmodernisierungsdiskussion gesehen wird. Alle Korrelationen betreffen Elemente des Themengebiets (New) Public Management, welches - wie weiter hinten noch zu sehen ist (vgl. 3.5) - als zusammenhängendes, recht geschlossenes Konzept wahrgenommen wird. Die Korrelationen von E-Government zum Themengebiet Public Management sind deutlich schwächer als innerhalb dieses Themengebiets, aber betreffen durchgängig dieselben Themen. Im Ergebnis deutet dies darauf hin, dass E-Government von den Gemeindevertretern als zu Public Managementreformen verwandtes, aber getrennt wahrgenommenes Reformfeld verstanden wird.

Abb. 12: Korrelationen im Bereich E-Government

E-Government
Geschäftsprozessoptimierung
(0.405**)
Verbesserung des Personalmanagements
(0.371**)
Veränderung der Vergütungs- und Anreizsysteme/Motivation
(0.368**)
Einführung von Output-Budgets
(0.358**)
Zeitgemässe Management-Informationssysteme
(0.345**)

Korrelationen von oben nach unten abnehmend; nur die fünf stärksten Korrelationen pro Thema sind aufgeführt. Korrelationskoeffizient Spearman's Rho in Klammern, wobei ** Korrelation auf dem Signifikanzniveau von 0.01 angibt.

Während aus konzeptioneller Sicht auch Anknüpfungspunkte zu demokratischen und partizipativen Anliegen bestehen würden, wird es in der Schweiz zunehmend als Managementthema zur Verbesserung der Qualität der Leistungserbringung gesehen (Schedler et al. 2007). E-Government wird eher als technische, systemische Frage, weniger als eigenes Reformparadigma wahrgenommen und dient als Instrument zur Optimierung von Prozessen und Leistungen.

3.4 Erhalt der Problemlösungsfähigkeit

Unter den wichtigsten Trends finden sich zwei, welche auf den ersten Blick ähnlich anmuten, nämlich die *Neugestaltung der kommunalen bzw. regionalen Problemlösungsstrukturen* sowie die *Verbesserung der Problemlösungskapazitäten* kommunaler Einrichtungen.

© 2007 IDT-HSG

Ersteres bezieht sich auf strukturelle Anpassungen zum Erhalt der Problemlösungsfähigkeit, letzteres auf die Verwendung und Potentiale der herangezogenen Ressourcen.

Abb. 13: Korrelationen im Bereich Optimierung

Neugestaltung der Problemlösungsstrukturen	*Verbesserung der Problemlösungskapazitäten*
Horizontale Koordination (0.269**)	Reorganisation der kommunalen Behördenstruktur (0.452**)
Reform des kommunalen politischen Systems (0.252**)	Reform des kommunalen politischen Systems (0.401**)
Vernetztes Handeln mit internen und externen Partnern (0.232*)	Entwicklung kooperativer Führungsstile (0.364**)
Erhöhung der Flexibilität der Ressourcenzuweisung (0.231*)	Betonung von ethischen Fragen (0.353**)
Entwicklung kooperativer Führungsstile (0.231*)	Neuordnung des kommunalen Finanz- und Steuersystems (0.331**)

Korrelationen von oben nach unten abnehmend; nur die fünf stärksten Korrelationen pro Thema sind aufgeführt. Korrelationskoeffizient Spearman's Rho in Klammern, wobei ** Korrelation auf dem Signifikanzniveau von 0.01 und * ein Signifikanzniveau von 0.05 angibt.

Die Gemeindevertreter trennen diese beiden Aspekte sehr klar. Die Beurteilungen zeigen keinen Zusammenhang zwischen der Bewertung der beiden Themen. Vielmehr zeigt sich eine andere Assoziation. Die Verbesserung der Problemlösungsstrukturen wird eher - wenn auch mit eher schwachen Korrelationen - in Zusammenhang mit Themen aus dem Themengebiet Kooperation gesehen (vgl. Abb. 13). Demgegenüber wird die Verbesserung der Problemlösungskapazitäten relativ deutlich mit struktureller Anpassung in den Kommunen in Verbindung gebracht, wobei Themen wie die *Anpassung der Behördenstruktur* und die *Reform des kommunalen politischen Systems* als stärkste Assoziation erscheinen. Beides sind Themen, welche ihrerseits zu den wenig wichtigen Trends zählen. Die Gemeindevertreter sehen gewisse Anpassungspotentiale in der bestehenden Struktur, schätzen aber die Realisierung entsprechender Änderungen als unwahrscheinlich ein. Hier kommt ein Dilemma zum Ausdruck. Gleichsam werden die Problemlösungskapazitäten auch im Zusammenhang mit einer Neuordnung des kommunalen Finanz- und Steuersystems gesehen, wodurch betont wird, dass auch die finanzielle Basis einen Einfluss auf die Problemlösungsstrukturen hat.

3.5 Public Management

Als letztes Thema der Top Ten Trends verbleibt die *Geschäftsprozessoptimierung*. Weitere Public Managementthemen schafften es nicht auf die vordersten zehn Plätze, wobei in den Deutschschweizer Gemeinden zudem noch die Schaffung einer *dienstleistungsorientierten Organisationskultur* zu den fünf wichtigsten Themen zählt. Bei der Analyse dieser Themen fiel auf, dass zwischen Public Managementthemen ein sehr starker Zusammenhang gesehen wird.

Während bei den bislang untersuchten Themengebieten ein Korrelationskoeffizient von 0.4 bereits vergleichsweise hoch war, so ist dies unter den verschiedenen Public Managementthemen fast die Regel und es finden sich zahlreiche absolut gesehen starke und sehr starke Korrelationen. Darin zeigt sich, dass sich die Ansätze und Massnahmen im Bereich Public Management als kohärentes Konzept etabliert haben und auch als solches wahrgenommen werden. In Abb. 14 sind die stärksten Korrelationen der fünf wichtigsten Public Management Trends dargestellt. Daraus wird ersichtlich, welche Trends nach der Beurteilung der Gemeindevertreter zusammenhängen, wobei anzumerken ist, dass die zusätzlich aufgeführten Public Managementthemen unterschiedliche Bedeutungen als zukünftige Reformtrends haben und im Mittelfeld der Rangliste zu liegen kommen (Rang 22, 29 und 35).

© 2007 IDT-HSG

Geschäftsprozessoptimierung sehen die Gemeindeverantwortlichen sowohl im Kontext strategischer Überlegungen als auch vor dem Hintergrund des Qualitätsmanagements. Dies deutet auf eine klare Einordnung und Ausrichtung des Instruments Geschäftsprozessoptimierung hin, welches zur Durchsetzung strategischer und qualitätsbezogener Belange als besonders wichtig eingestuft wird.

Bei der Schaffung einer *dienstleistungsorientierten Organisationskultur* sehen die Gemeindeschreiber starke Zusammenhänge zu Fragen des Personalmanagements, allen voran zu *persönlichen Leistungszielen* und den *Anreizsystemen*. Aber auch der *Führungsstil* und die Führungskompetenzen haben gegenseitigen Einfluss auf die Organisationskultur nach Meinung der Gemeindevertreter.

Abb. 14: Korrelationen im Bereich Public Management

Geschäftsprozess optimierung	*Dienstleistungsorientierte Organisationskultur*	*Persönlicher Leistungsziele*	*Leistungsmessung*	*Strategisches Management*
Einführung strat. Management und Verbesserungsprozesse (0.609**)	Vereinbarung und Überprüfung persönlicher Leistungsziele (0.687**)	Schaffung einer dienstleistungsorientierten Organisationskultur (0.687**)	Wirkungsmessung bzw. -evaluation (0.806**)	Entwicklung expliziter Visionen, Missionen, Strategien (0.731**)
Einführung systematisches Qualitäts-Management (0.564**)	Entwicklung kooperativer Führungsstile (0.631**)	Veränderung der Vergütungs- und Anreizsysteme/Motivation (603**)	Wirkungsorientiertes Bericht- und Controlling-System (0.642**)	Integration eines kommunalpolitischen "Programm-Management" (0.658**)
Einführung von Output-Budgets (0.552**)	Veränderung der Vergütungs- und Anreizsysteme/ Motivation (0.552**)	Verbesserung des Personalmanagements (0.563**)	Definition und Bewertung von Produkten und Dienstleistungen (0.595**)	Geschäftsprozessoptimierung (0.609**)
Entwicklung expliziter Visionen, Missionen und Strategien (0.520**)	Interne Dezentralisierung, Entscheidungsfreiheit und Verantwortung für Führungspersonen (0.483**)	Einführung eines systematischen Qualitätsmanagements (0.505**)	Einführung strat. Management und Veränderungsprozesse (0.479**)	Wirkungsorientiertes Bericht- und Controlling-System (0.604**)
Benchmarking (0.502**)	Verbesserung des Personalmanagements (0.449**)	Geschäftsprozessoptimierung (0.486**)	Geschäftsprozessoptimierung (0.472**)	Definition und Bewertung von Produkten und Dienstleistungen (0.568**)

Abnehmende Wichtigkeit der Trends von links nach rechts. Korrelationen von oben nach unten abnehmend; nur die fünf stärksten Korrelationen pro Thema sind aufgeführt. Korrelationskoeffizient Spearman's Rho in Klammern, wobei ** ein Signifikanzniveau von 0.01 angibt.

Insgesamt zeigt die Korrelationstabelle, dass zu gewissen Managementansätzen eine sehr klare und recht homogene konzeptionelle Grundvorstellung bei den Gemeindevertretern vorherrscht. So deuten die sehr starken Zusammenhänge zwischen *Leistungsmessung*, *Wirkungsmessung bzw. -evaluation*, *Anwendung eines wirkungsorientierten Berichtwesens und Controlling-Systems*, welche ihrerseits stark mit der *Definition und Bewertung von Produkten und Dienstleistungen* korrelieren, auf ein wahrgenommenes Grundkonzept, das die Befragten mit diesen Themen in Verbindung bringen. Sie alle umschreiben zentrale Element der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Schedler und Proeller 2006).

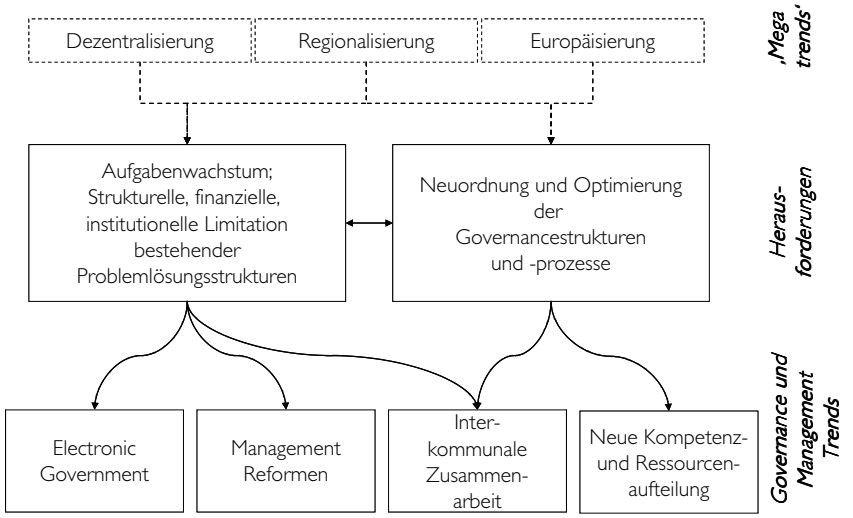
© 2007 IDT-HSG

4 Fazit

In der vorliegenden Studie wurden Gemeindeschreiber und Gemeindeschreiberinnen aus einer zufällig ausgewählten Stichprobe von Schweizer Gemeinden befragt, wie sie die zukünftige Wichtigkeit bestimmter Themen einschätzen, die in der internationalen Verwaltungspraxis als wichtige Zukunftsthemen gehandelt werden. Insgesamt zeigte sich, dass zukünftige Reformen als Massnahmen und Antwort zur Bewältigung spezifischer Herausforderungen erwartet werden. Die Gemeinden sind sich bewusst, dass es sich hierbei um eine sehr komplexe und vielschichtige Aufgabe handelt, die nicht mit einzelnen Massnahmen und Veränderungen zu erledigen ist. Die Gemeinden sehen dementsprechend auch die grosse Mehrheit der hier untersuchten Einzelthemen überwiegend als eher wichtige Themen und erwarten eine Vielzahl verschiedener Reformanstrengungen. Gleichzeitig liefert die Untersuchung Hinweise auf Variationen in den erwarteten Zukunftsthemen in verschiedenen Gemeindetypen. Neben unterschiedlichen Ausgangslagen ist hierin eine unterschiedliche Problemwahrnehmung und abgeleitete Handlungspriorisierung zu erkennen. Die im Rahmen der vorliegenden Studie identifizierten Trends vermögen Eckpfeiler der zukünftigen Reformdiskussion zu umreissen:

- Als wichtigste Themengebiete der Zukunft werden die Themenfelder der Kooperation, Kompetenz- und Ressourcenaufteilung, E-Government und bestimmte Public Management-themen gesehen. Die Neugestaltung der Problemlösungsstrukturen und Verbesserung der eigenen Problemlösungskapazitäten werden als wichtige Zukunftsherausforderungen gesehen.

Abb. 15: Governance- und Managementtrends im Kontext



- Interkommunale Zusammenarbeit wird in der ganzen Schweiz das zentrale Reformfeld der kommenden Jahre. Für einen Teil der Gemeinden wird auch das Thema Gemeindefusion eine zentrale Rolle einnehmen.

- Vernetztes Handeln mit internen und externen Partner und eine verbesserte horizontale Koordination über Geschäftsfelder und Politikbereiche hinweg sehen die Gemeinden als wichtige Zukunftsfelder. Die Neugestaltung der Problemlösungsstrukturen als zentrale Anliegen wird in gewissen, wenn auch losem Zusammenhang mit dem Ausbau von Kooperationen und der Intensivierung der Koordination gesehen.

- Anpassung der Kompetenz-, Ressourcen und Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen wird die Schweizer Gemeinden in den nächsten Jahren bewegen. Ein zentrales Anliegen ist hierbei der Erhalt der Gemeindeautonomie.

- E-Government bleibt ein wichtiges Reformfeld für Gemeinden, wobei zu erkennen ist, dass nicht nur die technische Seite von E-Government, sondern insbesondere auch die damit verbundenen Managementherausforderungen gesehen werden.

© 2007 IDT-HSG

- Als zentrale Managementherausforderungen der kommenden Jahre wird die Geschäftsprozessoptimierung gesehen. Weitere Managementschwerpunkte ergeben sich für die Sprachregionen der Schweiz. Insgesamt werden Public Managementelemente in einem starken Zusammenhang gesehen und lassen auf eine integrierte Gesamtsicht schliessen.

Den Schweizer Gemeinden sind für die kommenden Jahre vor allem Themen der Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung, einerseits hinsichtlich der Durchführungsart in mehr kooperativen und koordinativen Arrangements, andererseits eingebettet in angepasste Verantwortlichkeitsregelungen, dringlich. Interkommunale Zusammenarbeit und verstärkte Kooperation und Koordination mit anderen Akteuren sowie die Klärung und Neuordnung von Kompetenz- und Ressourcenverantwortungen zeichnen sich als grosse Themenbereiche der Zukunft ab, unter welchen sich eine Reihe von Subthemen schart. Hier kann eine Schwerpunktverlagerung in der Reformtätigkeit von Schweizer Gemeinden festgestellt werden. Während in den 1990er Jahren neben interkommunaler Zusammenarbeit insbesondere auch gemeindeinterne Reformen durch Public Management als dominante Themen die Reformdiskussion prägten, stehen heute Governancethemen, insbesondere Kooperation, Kompetenz- und Ressourcenverteilung im Mittelpunkt. Wichtig ist hierbei zu beachten, dass die Governancethemen ihrerseits von den Gemeindevertretern in Zusammenhang mit Managementthemen und -herausforderungen gesehen werden und die meisten Public Managementthemen zwar relativ gesehen weniger Priorität geniessen, aber von mindestens der Hälfte der Befragten immer noch als wichtig angesehen werden.

Im Unterschied zu den früheren Untersuchungen wurde in der vorliegenden Studie auf eine Methodik abgestellt, mit der ein Blick in die Zukunft gewagt werden kann und welche auf Erwartungen und Einschätzungen der Gemeindepraktiker und -praktikerinnen - und nicht auf die aktuelle Reformpraxis - abzielt. Daraus leitet sich die Besonderheit und Neuigkeit der hier gefundenen Ergebnisse ab, welche sich neben den inhaltlichen Aspekten, auch in der Qualität und Bedeutung der Ergebnisse zeigt. In inhaltlicher Hinsicht zeigen die identifizierten Trends zunächst klare Verbindungen und Gemeinsamkeiten zu den von Steiner und Ladner (2005) benannten aktuell zu beobachtenden wichtigen Reformthemen, allen voran die aktuelle und zukünftig erwartete Bedeutung von interkommunaler Zusammenarbeit und Gemeindefusionen. Gleichermassen wurden aber auch weitere Reformtrends benannt, deren Bedeutung im Vergleich zu anderen Trends aus bisherigen Untersuchungen nicht hervorging. Die zukünftige Bedeutung von E-Government (Schedler et al. 2007, Summermatter 2006), vernetztem Handeln mit internen und externen Partner und horizontale Koordination (Höpflinger 1996), Verantwortungsteilung zwischen den Staatsebenen und die Bedeutung von Gemeindeautonomie (Geser 1997, Ladner et al. 2000) sind in Einzelstudien zwar als wichtige Entwicklungsfelder diskutiert. Da die vorliegende Studie explorativ mögliche Reformfelder identifiziert und bewertet hat, ist es möglich, die relative Bedeutung dieser Themen im Vergleich zu anderen Reformanliegen einzuordnen. In Bezug auf die Qualität und Bedeutung der Ergebnisse bietet die vorliegende Studie durch ihr Vorgehen ebenfalls eine neue Perspektive auf Gemeindereformen, da sie empirisches Vorgehen mit Zukunftserwartungen und -entwicklungen verbindet (für Gemeindecontrolling beispielsweise auch bei Kleindienst 1999). Damit sind die Ergebnisse losgelöst von aktuellen Reformbestrebungen und -massnahmen, aber gleichzeitig doch an die Erfahrung und Realität in der Gemeindepraxis gekoppelt.

Alle identifizierten Zukunftstrends sind bereits heute Thema der Modernisierungs- und Reformdebatte. Man könnte schlussfolgern, dass keine drastischen Reformen erwartet werden und die wichtigen Zukunftsherausforderungen bereits heute adressiert werden. Dennoch ist nicht auszuschliessen sogar damit zu rechnen, dass die Zukunft drastische Anpassungen und Umstellungen der kommunalen Institutionen bringen wird. Derartige radikale Veränderungen und Innovationen kommen aber meist plötzlich und unvorhergesehen. Die Ergebnisse dieser Studie dürfen daher nicht über die Unsicherheiten und Kontingenzen der Zukunft hinwegtäuschen.

© 2007 IDT-HSG

Literaturverzeichnis

ENG, F., GLATTHARD, A. und KÖNIG, B. (Hrsg.) (1997): Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Die Auswirkungen auf die Gemeinden. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden.

GESER, H. (1997): Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust. Neue Selbstbestimmungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter "vertikaler Politikverflechtung". Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich.

GESER, H., HÖPFLINGER, F., LADNER, A. und MEULI, U. (1996): Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12-32586.92 "Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation in der Schweiz". Zürich.

HÄDER, M. und HÄDER, S. (2000): Die Delphi-Methode als Gegenstand methodischer Forschung, in: M. HÄDER und S. HÄDER (Hrsg.): Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 11-31.

HÖPFLINGER, F. (1996): Kooperation mit anderen Gemeinwesen und mit Privaten, Schweizer Gemeindestudien. Zürich.

IMBODEN, M. (1964): Helvetisches Malaise. Zürich: EVZ-Verlag.

JANN, W. (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: vom Management zu Governance?, in: K. KÖNIG (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos. S. 279-303.

KLEINDIENST, A. (1999): Controlling-Konzept im integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament unter besonderer Berücksichtigung der vertikalen Integration. Bern: Haupt.

LADNER, A. (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich: Seismo.

LADNER, A. (2001): Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser, in: Swiss Political Science Review. **7:** S. 1-23.

LADNER, A., ARN, D., FRIEDERICH, U., STEINER, R. und WICHTERMANN, J. (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.

PROELLER, I. (2006): Trends in local government, in: Public management Review**:** S. 7-29.

SCHEDLER, K., COLLM, A. und HRISTOVA, R. (2007): 4. Bericht zum Stand von E-Government in der Schweiz. Teil Gemeinden. St. Gallen: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus.

SCHEDLER, K. und PROELLER, I. (2006): New Public Management. Bern: Haupt.

SCHEDLER, K., PROELLER, I. und SIEGEL, J. P. (2004): Trends of Local Government Reform in Europe. Report on the Results of the International Survey (Second Phase). St. Gallen, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus.

SCHEDLER, K. und SIEGEL, J. P. (2003): Trends of Local Government Reform across Europe. Report of Preliminary Results. St. Gallen, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus.

SCHEDLER, K. und SIEGEL, J. P. (2005): Strategisches Management in Kommunen. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

SCHEDLER, K., SUMMERMATTER, L. und SCHMID, B. (2003): Electronic Government einführen und entwickeln. Bern: Haupt.

STEINER, R. und LADNER, A. (2005): Die Schweizer Gemeinden im Fokus - Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: A. GLATTHARD und U. ISCH (Hrsg.): Perspektiven für Gemeindefinanzen. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden. S. 8-33.

SUMMERMATTER, L. (2006): Einflussfaktoren der E-Government-Entwicklung. Eine Panelanalyse auf der kommunalen Ebene der Schweiz. Bern: Haupt.

© 2007 IDT-HSG

Anhang

Folgende Themen waren im Hinblick auf ihre zukünftige Reformrelevanz auf einer Skala von 1 bis 4 (mit 1 - unwichtig, 2 - eher unwichtig, 3 - eher wichtig und 4 - sehr wichtig) zu bewerten:

1 Umverteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (Gemeinde, Kanton, Bund)

2 Dezentralisierung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung

3 Konzentration von Aufgaben und Ressourcen bei sowie Verstärkung der Autonomie der Regionen (Kantone)

4 Verbesserung der horizontalen Koordination sowohl zwischen verschiedenen Politikfeldern als auch zwischen den Gemeindeeinrichtungen

5 Vernetztes Handeln innerhalb der kommunalen Verwaltung sowie mit externen Partnern

6 Verbesserung der vertikalen Koordination aller Regierungsebenen

7 Ausweitung der kommunalen Autonomie, auch im Bereich Finanzen

8 Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips

9 Neugestaltung der regionalen bzw. kommunalen Problemlösungsstrukturen

10 Umsetzung europäischer Politik bzw. Programme und Anwendung von europäischem Recht

11 Interkommunale Zusammenarbeit

12 Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und Aufbau von "public-private partnerships."

13 Erschliessung neuer Möglichkeiten der Einbindung der Bürger, Aktivierung zivilgesellschaftlicher Akteure und Initiativen

14 Umwandlung von Behörden in kommunale Unternehmen

15 Ausnutzung von Möglichkeiten der Informationstechnologien (IT) im Rahmen des E-Governments

16 Gemeindefusionen bzw. Verringerung der Zahl der Gemeinden

17 Verbesserung der Legitimation kommunaler Entscheidungen

18 Reform des kommunalen politischen Systems

19 Verbesserung der Problemlösungskapazitäten kommunaler Einrichtungen

20 Verstärkung bzw. Aufrechterhaltung des Rechtsstaatsprinzips

21 Korruptionsbekämpfung

22 Betonung von ethischen Fragen der Verwaltung

23 Stärkung der Rechenschaftspflicht von Führungskräften der Verwaltung

24 Neuordnung des (kommunalen) Finanz- und Steuersystems

25 Bemühungen um Gleichstellung von Mann und Frau

26 Neugestaltung des kommunalen Personalrechts bzw.-systems

27 Deregulierung und Entbürokratisierung von Regeln und Normen

28 Integration von Minderheiten

29 Verbesserung der Nachhaltigkeit und Umsetzung der Lokalen Agenda 21

© 2007 IDT-HSG

30 Schaffung schlanker Führungsstrukturen

31 Interne Dezentralisierung, mehr Entscheidungsfreiheit und Verantwortung für Führungspersonen

32 Reorganisation kommunaler Behördenstrukturen

33 Entwicklung expliziter Missionen, Visionen und Strategien

34 Einführung von strategischem Management und strategischen Veränderungsprozessen

35 Integration des kommunalpolitischen "Program-Managements" in den Politikfeldern (im Sinne von Politik-Formulierung, -Umsetzung und -Evaluation)

36 Schaffung zeitgemässer Management Informationssysteme

37 Definition und Bewertung von Produkten und Dienstleistungen

38 Leistungsmessung

39 Wirkungsmessung bzw. -evaluation

40 Anwendung eines wirkungsorientierten Berichtwesens und Controlling-Systems

41 Einführung eines systematischen Qualitätsmanagements

42 Schaffung eines Customer Relationship Managements

43 Benchmarking

44 Geschäftsprozessoptimierung (re-engineering)

45 Einführung von Output-Budgets

46 Erhöhung der Flexibilität in der Ressourcenzuweisung

47 Entwicklung kooperativer statt autoritärer Führungsstile

48 Schaffung einer dienstleistungsorientierten Organisationskultur

49 Vereinbarung und Überprüfung persönlicher Leistungsziele

50 Verringerung des kommunalen Personalbestandes

51 Verbesserung des Personalmanagements

52 Veränderung der Vergütungs- und Anreizsysteme, Verbesserung der Motivation

Glauben Sie, dass es bei der Einschätzung dieser Themen grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden in der Schweiz gibt?

© 2007 IDT-HSG