

# **Die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden**

## **Vergleichende Studie am Beispiel einer Gemeinde in Albanien (Dajç) und in der Schweiz (Riehen)**

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Reto Steiner**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Dr. Pascal Arnold**  
aus Ried-Brig (VS)  
Seidenweg 42  
3012 Bern

Bern, 29. November 2011

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Vorwort

„Je planmäßiger die Menschen vorgehen, desto wirksamer trifft sie der Zufall.“  
Friedrich Dürrenmatt (1921-1990)

Die Leserinnen und Leser sollen in der vorliegenden Arbeit einen Einblick in die strategische Planung von Gemeinden erhalten, mit dem Schwerpunkt von deren Umsetzung in der Praxis.

Die Idee zu dieser Arbeit ist im Rahmen meiner zweijährigen Tätigkeit als Leiter eines von der DEZA finanzierten Gemeindeentwicklungsprojekts in Albanien entstanden. Dieses unterstützt Gemeinden unter anderem bei der Einführung und Umsetzung von strategischen Planungsinstrumenten. Dabei hat sich gezeigt, dass trotz partizipativer Erarbeitung der Pläne und hohem Engagement aller Beteiligten die praktische Umsetzung der Pläne nur schwierig zu realisieren ist.

Es drängt sich somit auf, im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung die praktische Relevanz von strategischen Plänen in albanischen Gemeinden zu reflektieren und mit entsprechenden Erfahrungen und Erkenntnissen in der Schweiz zu vergleichen. Damit ist die Hoffnung verbunden, einen kleinen Beitrag zum gegenseitigen Lernen sowie Denkanstösse für die zukünftige Ausarbeitung von strategischen Dokumenten auf Gemeindeebene zu liefern.

Mein Dank geht an alle Personen, die mich bei der Entstehung dieser Arbeit unterstützt haben, insbesondere an

- die Behörden der Gemeinden Riehen und Dajç, für die Mitarbeit und die vielen wertvollen Informationen und Ausführungen sowie die kritische Selbstreflektion;
- das dldp Projekt-Team in Albanien, für die Unterstützung bei der Durchführung der Interviews und der Auswertung der Fragebogen;
- die verschiedenen Experten, die sich die Zeit genommen haben, ihr Wissen und ihre Erfahrung mit mir zu teilen;
- HELVETAS Swiss Intercooperation, für die Unterstützung meiner berufsbegleitenden Weiterbildung.

Ein besonderer Dank geht an Prof. Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern für die gute Betreuung, die wertvollen Anregungen und die interessanten Diskussionen während der Erstellung dieser Arbeit.

Bern, im November 2011

Pascal Arnold

## Zusammenfassung

In den letzten Jahren haben zahlreiche Schweizer Gemeinden strategische Pläne zur Festlegung von mittel- und langfristigen Politik- und Entwicklungszielen erarbeitet. Diese Zunahme ist eng verknüpft mit der Reformwelle des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Eine ähnliche Entwicklung ist in Albanien festzustellen, wo der Grossteil der Gemeinden in den letzten Jahren strategische Pläne erarbeitet hat, in den meisten Fällen mit Unterstützung von internationalen Organisationen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden untersucht, mit einem Fokus auf die mittelfristige Planung als zentrale Führungs- und Steuerungsebene. Die Ausgangsthese der Arbeit lautet, dass die strategischen Planungsdokumente der Gemeinden in Albanien Defizite hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz aufweisen, d.h. dass deren Auswirkungen im Sinne einer effektiven Anwendung und Umsetzung nur sehr begrenzt sind. Demgegenüber wird davon ausgegangen, dass die strategischen Planungsdokumente in Schweizer Gemeinden als Grundlage für die Finanz- und kurzfristige Planung dienen und somit grösstenteils umgesetzt werden.

Als Fallbeispiele werden der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç/Albanien und der Politikplan der Gemeinde Riehen/Schweiz anhand spezifischer Indikatoren bezüglich ihrer praktischen Relevanz untersucht (Einbindung in einen integrierten Planungsprozess, Verbindlichkeit, Budgetrelevanz und Ressourcenplanung, klare Kompetenzzuteilung, periodische Überprüfung, effektive Umsetzung, breite Kenntnis und Abstützung, Implementierung der aufgeführten Ziele und Massnahmen).

Das Resultat der Untersuchung in den beiden Referenzgemeinden bestätigt die Ausgangsthese, dass die praktische Relevanz des strategischen Entwicklungsplans der Gemeinde Dajç im Sinne der in dieser Arbeit definierten Indikatoren nur begrenzt vorhanden ist, wobei die Gesamtbeurteilung positiver ausgefallen ist als anfänglich angenommen. Demgegenüber wurde die These bestätigt, dass der Politikplan der Gemeinde Riehen in hohem Mass relevant ist und entsprechend umgesetzt wird. Die Erkenntnisse aus den Fallbeispielen werden durch eine Aufarbeitung der relevanten Literatur ergänzt und weitgehend bestätigt.

Die grössten Unterschiede zwischen Dajç und Riehen bestehen im Kontext und im institutionellen Rahmen (Umfang und Qualität der Dezentralisierung, Rechtsstaatlichkeit, Koordination mit regionalen und nationalen Behörden, zur Verfügung stehende Ressourcen), welche für Dajç ein grosses Hindernis darstellt. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist die fehlende Finanzplanungssicherheit albanischer Gemeinden, was in Riehen angesichts der weitreichenden Finanzautonomie der Gemeinden in der Schweiz kein Problem darstellt. Des Weiteren hat die Gemeinde Riehen den Politikplan als Teil eines umfassenden Reformprozesses eingeführt, was in Dajç nicht der Fall war. Das grösste Defizit des Entwicklungsplans von Dajç ist der fehlende direkte Bezug zu einer mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung, was in Riehen

mit der Einführung von mittelfristigen Leistungsaufträgen für jeden Politikbereich gewährleistet ist. Schliesslich ist auch der jährliche Aktualisierungsprozess zur notwendigen Anpassung des Politikplans in Riehen hervorzuheben, währenddessen in Dajç die Aktualisierung erst nach drei Jahren vorgenommen wurde.

Trotz der Unterschiede besteht weitgehende Einigkeit über die hauptsächlichen Erfolgsfaktoren: Leadership durch den Gemeindepräsidenten; Schlüsselpersonen für den Prozess der Einführung der strategischen Planung; klare Zuteilung von Verantwortlichkeiten; hohe Motivation der Beteiligten. Als wichtigste Voraussetzung für die Umsetzung der Pläne ist die Verbindung der festgelegten Ziele und Prioritäten mit der mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung hervorzuheben. Beide Gemeinden legten zudem grossen Wert auf eine breite Kommunikation und Information sowie auf die Einbindung der wichtigsten Akteure. In Dajç wurde dabei besonders auf die direkte Beteiligung der Bürger geachtet, währenddessen in Riehen die Einbindung des Einwohnerrats (Legislative) im Vordergrund stand.

Inwieweit die Resultate der Fallstudien repräsentativ für alle Schweizer bzw. Albanische Gemeinden sind, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Sowohl Riehen als auch Dajç sind eher fortschrittliche Gemeinden und deren Resultate sind deshalb wohl eher über dem Durchschnitt einzuordnen. Es ist anzunehmen, dass gerade in kleineren Gemeinden die strategische Planung angesichts der Ressourcenknappheit eher rudimentär ausgestaltet ist. Zudem hat sich gezeigt, dass der strategische Plan nur eines von verschiedenen Instrumenten des Planungs- und Steuerungsprozesses einer Gemeinde darstellt, und dieser deshalb nicht isoliert betrachtet werden kann.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse der Praxisuntersuchung und der Literatur wird im Kapitel 8 als Praxisempfehlung eine Liste mit 23 Voraussetzungen und Gründen für die praktische Relevanz von strategischen Planungsdokumenten aufgeführt, im Sinne einer „Checkliste“ für Gemeinden.

In den Befragungen und Diskussionen mit direkt Beteiligten hat sich gezeigt, dass die Einführung von strategischen Planungsdokumenten und deren praktische Relevanz Auswirkungen hatte, die über die strategische Planung hinausgehen. So hat der strategische Plan in den untersuchten Gemeinden u.a. zur Klärung von Rollen und Zuständigkeiten beigetragen, das Selbstverständnis der Verwaltung beeinflusst, die Transparenz und Legitimität der Gemeinde erhöht sowie zu einem langfristigerem und nachhaltigerem Planen und Handeln der Gemeinden beigetragen.

Zum Schluss ist festzuhalten, dass viele Aussagen der vorliegenden Arbeit nicht auf alle Gemeinden und Situationen zutreffen. Jede Gemeinde muss und soll den eigenen und für sie besten Weg finden, da Vielfalt und Flexibilität ein Merkmal und die Stärke der lokalen Regierungsebene darstellt. Die Erkenntnisse und Empfehlungen sind in diesem Sinne als Denkanstösse zu verstehen.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung.....	II
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Abbildungsverzeichnis.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
Anhangverzeichnis.....	IX
1 Einleitung und Ausgangsthese.....	1
1.1 Gegenstand und Abgrenzung.....	1
1.2 Zielsetzung.....	2
1.3 Methoden.....	2
2 Strategische Planung in Gemeinden in der Schweiz und in Albanien.....	3
2.1 Strategische Planung in Gemeinden in der Schweiz.....	3
2.1.1 Die zunehmende Bedeutung strategischer Planung.....	3
2.1.2 Strategische Planungsinstrumente.....	4
2.2 Strategische Planung in Gemeinden in Albanien.....	8
2.2.1 Strategische Planung als Instrument der lokalen Entwicklung.....	8
2.2.2 Strategische Planungsinstrumente.....	9
2.2.3 Herausforderungen.....	10
3 Definition der praktischen Relevanz.....	11
3.1 Indikatoren der praktischen Relevanz.....	11
3.1.1 Einbindung des strategischen Plans in einen integrierten Planungsprozess.....	11
3.1.2 Verbindlichkeit.....	12
3.1.3 Budgetrelevanz und Ressourcenplanung.....	13
3.1.4 Klare Zuteilung von Kompetenzen.....	13
3.1.5 Periodische Überprüfung.....	13
3.1.6 Breite Abstützung, Kenntnis und Akzeptanz des strategischen Plans.....	14
3.1.7 Implementierung der aufgeführten Ziele und Massnahmen.....	14
4 Ausgangsthese und Erklärungsansätze.....	15
5 Fallbeispiele: Die Praktische Relevanz der strategischen Pläne der Gemeinden Dajç/Albanien und Riehen/Schweiz.....	19
5.1 Methode und Datenherkunft.....	19
5.2 Der Politikplan der Gemeinde Riehen.....	19

---

5.3	Die praktische Relevanz des Politikplans.....	21
5.3.1	Einbindung des strategischen Plans in einen integrierten Planungsprozess.....	21
5.3.2	Verbindlichkeit.....	22
5.3.3	Budgetrelevanz und Ressourcenplanung.....	23
5.3.4	Klare Zuteilung von Kompetenzen .....	23
5.3.5	Periodische Überprüfung.....	23
5.3.6	Breite Abstützung, Kenntnis und Akzeptanz des strategischen Plans .....	24
5.3.7	Implementierung .....	24
5.4	Der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç .....	25
5.5	Die praktische Relevanz des strategischen Entwicklungsplans.....	27
5.5.1	Einbindung des strategischen Plans in einen integrierten Planungsprozess.....	27
5.5.2	Verbindlichkeit.....	28
5.5.3	Budgetrelevanz und Ressourcenplanung.....	29
5.5.4	Klare Zuteilung von Kompetenzen .....	29
5.5.5	Periodische Überprüfung.....	30
5.5.6	Breite Abstützung, Kenntnis und Akzeptanz des strategischen Plans .....	30
5.5.7	Implementierung .....	30
6	Synthese .....	31
6.1	Resultat der Untersuchung.....	31
6.2	Gemeinsamkeiten und Unterschiede .....	33
7	Gestaltungsempfehlungen: Checkliste für die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden.....	34
8	Auswirkungen der praktischen Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden.....	37
8.1	Effektivität der Politik und Verwaltung mit Fokus auf die Wirkungsebene .....	37
8.2	Klärung von Rollen und Zuständigkeiten.....	37
8.3	Selbstverständnis und „change of mindset“ der Verwaltung .....	37
8.4	Transparenz und Legitimität .....	38
8.5	Langfristigkeit und Nachhaltigkeit.....	38
9	Schlussbemerkungen .....	38
10	Literaturverzeichnis .....	40
11	Anhang.....	46
11.1	Anhang 1: Fragebogen .....	46
11.2	Anhang 2: Interview- und Gesprächspartner .....	49

---

12	Selbstständigkeitserklärung.....	50
13	Über den Autor.....	51



---

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Integration von Politik und Management .....	5
Abbildung 2: Module und Inhalte der politischen Planung .....	7
Abbildung 3: Planungssystem in einer Gemeinde .....	8
Abbildung 4: Die 7 Politikbereiche der Gemeinde Riehen.....	21
Abbildung 5: Zielhierarchie des strategischen Entwicklungsplans der Gemeinde Dajç .....	26

**Abkürzungsverzeichnis**

AG	Kanton Aargau
AIS	Albanian Institute for International Studies
BV	Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft
BE	Kanton Bern
BS	Kanton Basel-Stadt
Co-plan	Institute for Habitat Development, Tirana
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Dldp	Decentralisation and Local Development Programme
EU	Europäische Union
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
MTBP	Medium Term Budgeting Programme
NPM	New Public Management
PRIMA	Public Riehen Management
SZ	Kanton Schwyz
SDP	Strategic Development Plan
VS	Kanton Wallis
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZH	Kanton Zürich

**Anhangverzeichnis**

Anhang 1: Fragebogen.....	46
Anhang 2: Interview- und Gesprächspartner .....	49

## 1 Einleitung und Ausgangsthese

Der Grossteil der Schweizer Gemeinden verfügt über Instrumente zur strategischen Planung und Festlegung von mittel- und langfristigen Politik- und Entwicklungszielen (Jerjen, 2003, S. 30). Gerade in den letzten 10-15 Jahren haben zahlreiche Verwaltungsreformen und neue Ansätze wie New Public Management und wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Bedeutung strategischer Planung und Steuerung mit entsprechenden Dokumenten auf Gemeindeebene noch verstärkt (Schilling et al., 2009, S. 4). Obwohl deren praktische Relevanz bisher nicht breiter untersucht wurde, kann davon ausgegangen werden, dass diese Dokumente als wichtige Steuerungsinstrumente und als Grundlage für die operationelle Planung (Sektorplanung, Finanzplanung, Jahresbudgets) der Gemeinden dienen.

In Albanien haben in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden ebenfalls strategische Entwicklungspläne erarbeitet (dldp, 2011, S. 12, 21). In den meisten Fällen wurden diese Dokumente mit substantieller Unterstützung von internationalen Organisationen und Donatoren erstellt und insbesondere dem Aspekt der Bürgerbeteiligung wurde hohe Priorität eingeräumt (dldp 2010, S. 20, 24-26). Dabei hat sich oft gezeigt, dass der praktische Nutzen und die Relevanz der Dokumente im Sinne einer effektiven Umsetzung nur sehr begrenzt sind.

### 1.1 Gegenstand und Abgrenzung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist eine Untersuchung der *praktischen Relevanz von strategischen Planungsdokumenten auf Gemeindeebene* anhand von spezifischen Fallbeispielen in Albanien und in der Schweiz.

Angesichts der verschiedenen Arten von strategischen Plänen begrenzt sich diese Untersuchung auf ein spezifisches strategisches Planungsdokument in Albanien und in der Schweiz, welches hinsichtlich der Zielsetzung und der Hauptinhalte vergleichbar ist. Als Referenzgemeinden wurden die Gemeinde Riehen im Kanton Basel-Stadt sowie die Gemeinde Dajç in der Region Shkodra in Nordalbanien ausgewählt. Riehen hat seit 10 Jahren verschiedene Reformen durchgeführt (Schuppli, 2005, S. 93-107), wobei auch neue Instrumente der strategischen Planung eingeführt wurden. Die Gemeinde Dajç hat mit fachlicher Unterstützung eines von der DEZA finanzierten Dezentralisierungsprojekts im Jahr 2008 einen strategischen Entwicklungsplan ausgearbeitet.

In einem empirischen Teil wird in den zwei Referenzgemeinden die praktische Relevanz der strategischen Planungsdokumente (Riehen: „Politikplan des Gemeinderates 2011-2014 / Dajç: „Strategic Development Plan of Dajç Commune“) anhand klar definierter und soweit als möglich theoriegestützten Indikatoren untersucht. Im analytischen Teil der Arbeit werden die Hauptunterschiede aufgeführt und es soll versucht werden, mögliche Erklärungsansätze für die Unterschiede zu eruieren. Zudem werden Überlegungen angestellt, welche Auswirkung

---

allfällige Unterschiede und Defizite bei der praktischen Relevanz auf die Gemeinden und deren Hauptaufgaben und Prozesse haben.

Die den strategischen Dokumenten zugrundeliegenden theoretischen Ansätze wie New Public Management, neue Steuerung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung sollen in dieser Arbeit nur am Rande behandelt werden. Dasselbe gilt für den Aspekt der Bürgerbeteiligung, welche ein wichtiges Element bei der Ausarbeitung und beim Monitoring der Dokumente darstellen. Eine fundierte Aufarbeitung der entsprechenden Literatur würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

## **1.2 Zielsetzung**

Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin:

- anhand einer vergleichenden Studie von Referenzgemeinden in der Schweiz und in Albanien die praktische Relevanz von strategischen Planungsdokumenten auf Gemeindeebene zu untersuchen;
- auf der Basis der Ausgangsthese - dass die praktische Relevanz in Albanien nur begrenzt ist - die Hauptgründe für die unterschiedliche Praxis in Albanien und der Schweiz zu eruieren;
- im Sinne einer Gestaltungsempfehlung eine Liste der Voraussetzungen und Elemente zu erarbeiten, welche die praktische Relevanz der strategischen Pläne auf Gemeindeebene gewährleisten sollte; sowie
- Überlegungen zu möglichen Auswirkungen der praktischen Relevanz anzustellen.

Die Arbeit soll somit Denkanstösse und Ideen liefern, die bei der zukünftigen Ausarbeitung von strategischen Dokumenten auf Gemeindeebene berücksichtigt werden könnten.

## **1.3 Methoden**

In einem ersten Teil der Arbeit werden die verschiedenen strategischen Instrumente auf Gemeindeebene in der Schweiz und in Albanien dargestellt, zusammen mit einer Aufarbeitung der diesbezüglichen Literatur. Zudem wird der Begriff der praktischen Relevanz anhand von theoriegestützten Indikatoren genauer definiert.

Auf dieser Grundlage werden mögliche Erklärungsansätze für Unterschiede und Defizite hinsichtlich der praktischen Relevanz der zu untersuchenden strategischen Dokumente formuliert.

In einem nächsten Schritt werden die beiden Fallstudien entlang der Indikatoren durchgeführt. Dabei wird eine Kombination von verschiedenen Methoden angewandt:

- Auswertung der relevanten Politik- und Strategiedokumente;

- 
- Schriftliche Fragebogen an Beteiligte, ergänzt durch semi-strukturierte Interviews mit verschiedenen Beteiligten;
  - Gespräche mit Experten/Personen, welche in anderen Gemeinden in ähnlichen Prozessen involviert waren;
  - Konsultation und Auswertung von Evaluationen, Berichten und Projektdokumenten.

Um die Erkenntnisse breiter abzustützen und in einen wissenschaftlichen Rahmen einzubinden, werden zusätzlich zu den beiden Referenzgemeinden weitere Beispiele konsultiert sowie die relevante Literatur aufgearbeitet.

## **2 Strategische Planung in Gemeinden in der Schweiz und in Albanien**

### **2.1 Strategische Planung in Gemeinden in der Schweiz**

#### **2.1.1 Die zunehmende Bedeutung strategischer Planung**

Im föderalen Staatsaufbau der Schweiz verfügen die Gemeinden über ein hohes Mass an Autonomie und Selbstverwaltung mit weitreichenden Aufgaben und Kompetenzen. Die Gemeindeautonomie wird in der Bundesverfassung explizit gewährleistet und geschützt (Art. 50 BV). Die Ausgestaltung der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden ist in der Kompetenz der Kantone, welche diese in ihren jeweiligen Kantonsverfassungen und Gesetzen regeln (Steiner, 2002, S. 44-52). Die Gemeinden sind in der Schweiz in der Regel öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit, wobei deren Bestand, Gebiet und Vermögen geschützt ist (z.B. Verfassung des Kantons Bern, Art. 107, 109).

Die Ausübung und Erfüllung dieser weitreichenden Aufgaben und Kompetenzen erfordert strategische Planung und Steuerung. Obwohl in den meisten (vor allem den kleineren) Schweizer Gemeinden die politischen Behörden schwergewichtig im operativen Bereich tätig sind, haben viele Gemeinden in den letzten Jahren neue Instrumente der strategischen Planung eingeführt (Jerjen, 2003, S. 30). Die Gründe dafür sind vielseitig: Zum einen sind mit den gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte die Aufgaben der Gemeinden komplexer und anspruchsvoller geworden. Zum andern erfordert die Finanzkrise und allgemeine Ressourcenknappheit im öffentlichen Sektor eine Steigerung der Effizienz und Effektivität. Der zunehmende Fokus des öffentlichen Sektors auf ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit veranlasst die Gemeinden, in längerfristigen Zeithorizonten zu planen und zu agieren.<sup>1</sup>

Weitere wichtige Gründe für die Zunahme von strategischen Planungsinstrumenten sind der Trend zur gemeinsamen Planung und Erfüllung von Aufgaben mittels interkommunaler Zu-

---

<sup>1</sup> In vielen Gemeinden sind auf der Grundlage der lokalen Agenda 21 Prinzipien, Ziele und Projekte zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in strategischen Dokumenten und Budgets aufgenommen worden (Portmann, 2001, S. 395 – 412).

sammenarbeit bis hin zu Gemeindefusionen, neue Kommunikations- und Informationstechnologien, erhöhte Ansprüche und Erwartungen der Bürger an die Verwaltung, verstärkter Wettbewerb zwischen den Gemeinden sowie zunehmende Schwierigkeiten Mandatsträger auf Gemeindeebene zu finden (Jerjen, 2004, S. 2).

Die Zunahme strategischer Planung in Gemeinden (Schilling et al., 2009, S. 4, sprechen von einer eigentlichen „Strategiewelle“ in Politik und Verwaltung) ist eng verknüpft mit der Reformwelle des New Public Management (NPM) im öffentlichen Sektor in den letzten zwei Jahrzehnten. Die Kernelemente und Konzepte des NPM wurden in vielen Schweizer Gemeinden mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) übernommen. Es handelt sich dabei in den meisten Fällen um einen eigentlichen Paradigmenwechsel; von einer Input- zu einer Output- und Outcomeorientierung (Wirkungsorientierung) und damit verbunden von einer Jahres- zu einer Mehrjahresperspektive. NPM und WOV haben somit entscheidend zur Einführung beziehungsweise Weiterentwicklung der mittelfristigen Planung und Steuerung auf den verschiedenen Staatsebenen beigetragen (Schedler & Summermatter, 2009, S. 391-392; Mastronardi, 2005, S. 116-117). Zur Auswirkung von NPM auf die politische und strategische Planung stellen Brühlmeier et al. in gleichem Sinne fest, dass der Beitrag von NPM in Bezug auf Planung, Führung und Steuerung grundsätzlich positiv bilanziert werden kann: „NPM optimiert, ja verbessert sogar qualitativ die Planung. Regierungen, die sich einer Reform im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verschrieben haben, geben sich klarere strategische und zielorientierte Vorgaben und sind deshalb auch besser fähig, ihre Politik zu führen und zu steuern“ (Brühlmeier et al., 2001, S. 14).

Ein zentraler Aspekt der strategischen Planung in Gemeinden ist die Verknüpfung mit der längerfristigen Finanz- und Ausgabenplanung. Gerade bei der Finanzplanung und Budgetierung bleibt es ohne entsprechende strategische Vorgaben zwangsläufig bei einer Kurzzeitperspektive und eine Output- geschweige denn eine Wirkungsorientierung kann nicht erreicht werden (Schedler & Siegel, 2004, S. 26). Zahlreiche Kantone und Gemeinden in der Schweiz haben in diesem Zusammenhang im Rahmen von WOV-Reformprozessen das Instrument des integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) eingeführt, welches verschiedene Autoren als eines der Kernelemente der mittelfristigen politischen und strategischen Planung bezeichnen.<sup>2</sup>

### **2.1.2 Strategische Planungsinstrumente**

Der Begriff der strategischen Planung ist in der Literatur nicht eindeutig definiert. Zum Teil wird strategische Planung und deren Instrumente im Zusammenhang mit ähnlichen Begriffen wie strategischem Management (Schedler & Siegel, 2004, S. 15-17; Nentwig, 2005), politischer Planung (Brühlmeier et al., 2001) oder strategischer Steuerung/Führung (Jerjen, 2003; Hollenstein, 2001; Schilling et al., 2009) verwendet. Allen Begriffen gemeinsam ist die Lang-

<sup>2</sup> Für weiterführende Ausführungen zum IAFP siehe Lengwiler, 2001, S. 205-225; Schedler et al., 2010, S. 10-11, u.a. mit einer Karte der IAFP Kantone; Landolt/Zuppiger Ritter, 2005, S. 38-59; Schedler & Siegel, 2004, S. 192-193; Brühlmeier et al., 2001, S. 115, 117-119; Thom & Ritz, S. 63; Willmann et al., 2008, S. 42-48; Hollenstein, 2001, S. 114-117.

und Mittelfristperspektive, die ganzheitliche und vernetzte Betrachtungsweise der verschiedenen Politikbereiche (Koordination der Elemente sowie Betrachtung von Themen, welche die gesamte Organisation umfassen), die Schaffung eines Zielsystems (zielorientierte Planung) sowie die Verknüpfung von Zielen mit konkreten Massnahmen. In diesem Sinne sind strategische Planungsinstrumente stets Führungsinstrumente, d.h. dass die Instrumente eine gewisse rechtliche Verbindlichkeit haben und unmittelbar mit Instrumenten der Umsetzung verknüpft sind. Strategische Planungsinstrumente haben somit zum Ziel, „das Zusammenspiel von politischer und Managementrealität in der Steuerung des politisch-administrativen Systems“ oder zusammengefasst die „Integration von Politik und Management“ zu gewährleisten (Brühlmeier et al., 2001, S. 18-21, 144-145; Schedler & Siegel, 2004, S. 15-17).

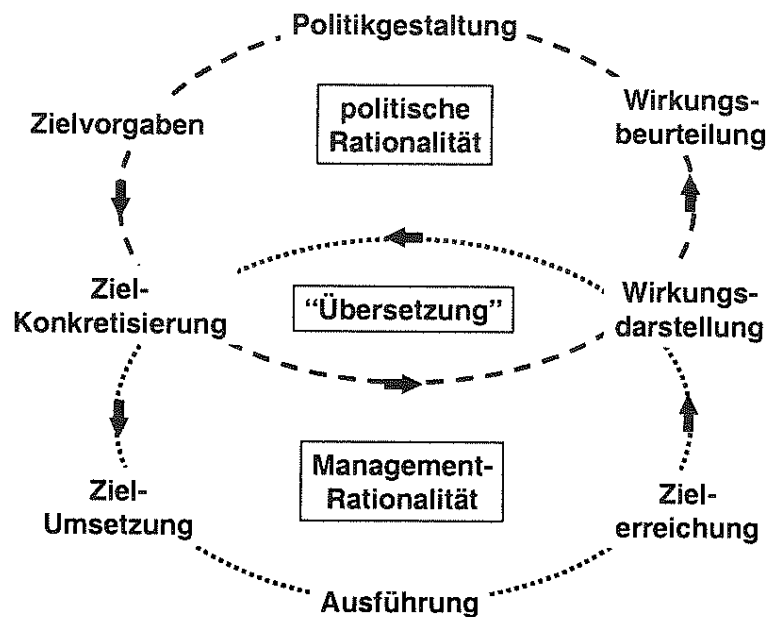


Abbildung 1: Integration von Politik und Management. Quelle, Schedler & Proeller, 2003, S. 55.

Zuständig für die strategische Planung ist die Exekutive (auf Gemeindeebene der Gemeinderat), während das Parlament die Gewichtung unter den Zielen bestimmt und - in einigen Gemeinden - den Plan formell verabschiedet. Das Volk hat diese Aufgabenteilung „kritisch zu legitimieren“, während die Verwaltung die Planung vorbereitet und operationell umsetzt. In den meisten Fällen ist diese Aufgabenteilung nicht strikt getrennt, im Sinne dass Parlament und Exekutive geeignete, iterative Zusammenarbeitsformen anwenden, die eine gemeinsame Formulierung der Planung erlaubt, z.B. mittels Fachkommissionen und gemeinsame Arbeitsgruppen im Rahmen von Reformprozessen (Brühlmeier et al., 2001, S. 126-127, 146-147; Thom & Ritz, S 46-47).

Ein umfassender Überblick über die verschiedenen strategischen Planungsdokumente in Schweizer Gemeinden würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Bei den strategischen Planungsinstrumenten und -dokumenten können anhand der unterschiedlichen Planungshorizonte



folgende Gruppen unterschieden werden (Brühlmeier et al., 2001, S. 101-108, 112-113; Willmann et al., 2008, S. 27-31).

1. *Langfristige Leitbilder*: Leitbilder stellen die Grundlagen der politischen Planung in Gemeinden dar. Sie sind in der Regel auf der Ebene allgemein formulierter Visionen und Ziele und sind insofern noch keine Pläne, welche generelle Zielsetzungen mit konkreten Massnahmen und Ressourcen verbinden. Die Leitbilder skizzieren ein Zukunftsbild der Gemeinde, das angestrebt werden soll (Willmann et al., 2008, S. 31). Viele Gemeinden verfügen zusätzlich zu einem allgemeinen Leitbild aufgabenspezifische Leitbilder (z.B. Verkehrsleitbild, Sozialleitbild) und/oder problemlösungsspezifische Leitbilder (z.B. Entsorgungsleitbild, Grünraumleitbild). Der Grossteil der Schweizer Gemeinden verfügt über Leitbilder. Einige beschränken sich auf eine ausformulierte Vision/Mission (z.B. Davos/GR), andere führen zusätzlich Leitsätze und Handlungsfelder/-schwerpunkte auf (z.B. Köniz/BE, Baden/AG). Zum Teil werden bereits in Leitbildern konkrete Massnahmen und Verantwortlichkeiten festgelegt (z.B. Pfäffikon/ZH<sup>3</sup>). Verschiedene Gemeinden haben auch Leitbilder auf regionaler Ebene entwickelt (z.B. Regionales Leitbild Brig-Glis - Naters/VS).
2. *Mittelfristige Planung*: Die Bezeichnung und Ausgestaltung der mittelfristigen strategischen Planungsinstrumente in Schweizer Gemeinden sind ebenfalls vielfältig (Regierungsprogramm (Opfikon/ZH), Richtlinien der Regierungstätigkeit (Langenthal/BE), Politikplan (Riehen/BS), Legislaturplan (Burgdorf/BE), Legislaturziele (Schwyz/SZ, Rorschach/St. Gallen), Legislaturrichtlinien (Bern/BE). Kernpunkte der Mittelfristplanung sind gemäss dem „St. Galler Modell“ der politischen Planung ein Mittelfrist-Plan mit folgenden Elementen:
  - Formulierung von politischen Absichtserklärungen mittels 10-12 Zielsetzungen;
  - Setzung von Schwerpunkten in ausgewählten Aufgabenbereichen/Themenfeldern;
  - Formulierung der politischen Ziele (in Form von Wirkungszielen, d.h. mittels Indikatoren auf Wirkungsebene);
  - Konkretisierung der Massnahmen pro Aufgabenbereich (bei WOV in der Regel mittels Produktgruppen), d. h. Übersetzung der Wirkungsziele (outcomes) in Leistungsziele (outputs) und erwartete Resultate, mit Angaben von Meilensteinen und Terminen sowie Zuteilung von Verantwortlichkeiten;
  - Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der geplanten Massnahmen, inklusive deren Konsequenzen auf der Steuer- und Verschuldungsseite;
  - Gesetzgebungsfahrplan;
  - Massgabe des Berichtsrhythmus und der Berichtsorgane (Monitoring und Reporting).

Demnach übersetzt der Plan „die politischen Absichtserklärungen und die politische Schwerpunktsetzungen der neuen Regierung in überprüfbare Wirkungs-, Leistungs- und Kostenziele sowie in terminierbare Umsetzungsmassnahmen und in finanzpolitische Konsequenzen“

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Pedernana, 2001a, S. 85-106.

(Brühlmeier et al., 2001, S. 115-116). Das St. Galler Modell sieht eine Übereinstimmung der Mittelfristplanung mit einer Legislaturperiode und setzt den Fokus auf die Verknüpfung der strategischen Planung mit der Finanzplanung, mit einer „Zweiteilung“ der mittelfristigen Planung; dem Legislaturplan und dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) (Schedler & Summermatter, 2009, S. 396-397). Damit wird ein Problem der „traditionellen“ Legislaturplanung gelöst, dass sie oft ohne Verknüpfung mit der Finanzplanung erfolgt, weshalb NPM und WOV eine konsequente Verknüpfung von Finanzen und Leistungen in der Planung fordern.

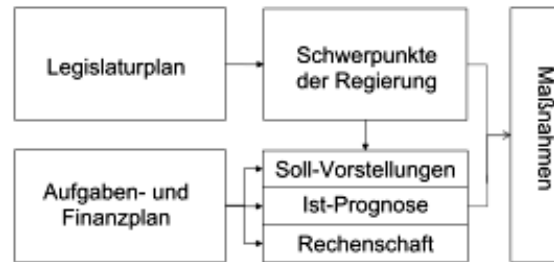


Abbildung 2: Module und Inhalte der politischen Planung. Quelle: Schedler & Summermatter, 2009, S. 396.

3. *Kurzfristige Budgetierung und operationelle Planung:* Die kurzfristige Budgetierung und Planung beinhaltet die Planung des operativen Geschäfts auf jährlicher Basis. Sie beschränkt sich in der Regel auf die detaillierte Budgetierung von Aufwands- und Ertragsarten in der Rechnung bzw. von Ausgaben und Einnahmearten in der Investitionsrechnung für die verschiedenen Bereiche. Grundlage für diese jährliche Planung ist die in den meisten Fällen rollende Mittelfristplanung (Brühlmeier et al., 2001, S. 113). Der Gemeinderat kontrolliert in der Regel mit Hilfe der Jahres- und Aufgabenplanung jährlich (oder noch besser halbjährlich), welche Massnahmen umgesetzt sind. Aufgrund dieser Kontrolle wird die Mittelfristplanung bei Bedarf revidiert und im Sinne einer rollenden Planung angepasst. Die revidierte Aufgabenplan bildet den Ausgangspunkt für das neue Jahresprogramm (Willimann et al., 2006, S. 20).

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der mittelfristigen Planung, welches die zentrale Führungs- und Steuerungsebene der Lokalregierung ist.

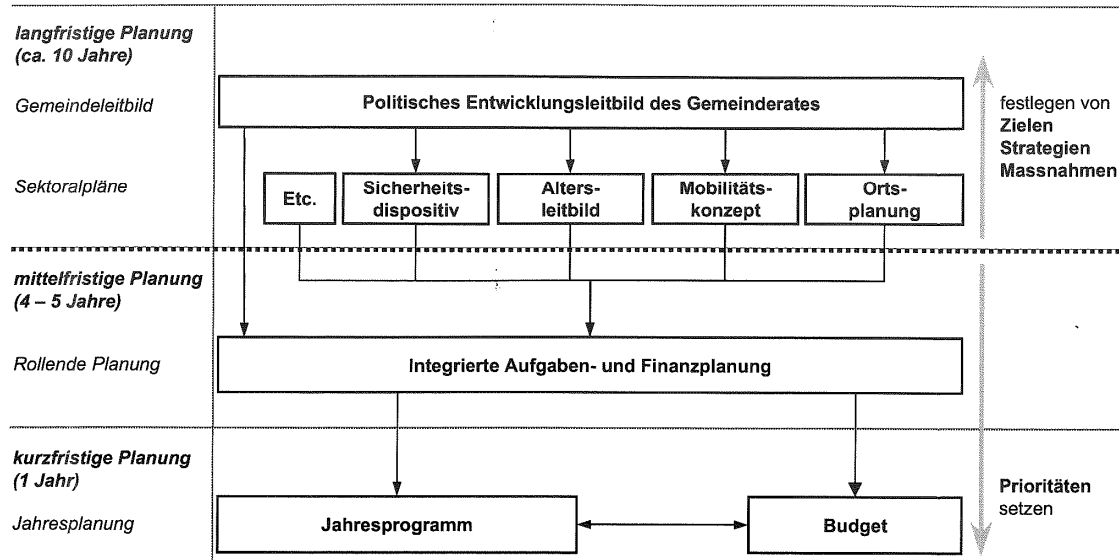


Abbildung 3: Planungssystem von Gemeinden. Quelle: Willimann et al., 2008, S. 28.

## 2.2 Strategische Planung in Gemeinden in Albanien

Eine wissenschaftliche Aufarbeitung der strategischen Planung in Gemeinden hat in Albanien bisher nicht stattgefunden. Zum einen ist der Dezentralisierungsprozess in Albanien noch jung und die Gemeinden sind daran, erste Erfahrungen in strategischer Planung zu machen (AIS, 2003, S. 74-75). Zum anderen sind die Verwaltungswissenschaften in Albanien noch wenig entwickelt und der Diskurs beschränkt sich vorwiegend auf nationale Reformen im Hinblick auf den EU Integrationsprozess. Die vorliegenden Ausführungen basieren deshalb zu einem grossen Teil aus Interviews und Diskussionen mit direkt Beteiligten sowie aus einem Manual zur lang- und mittelfristigen Planung und Budgetierung für Gemeinden in Albanien vom „Decentralisation and Local Development Programme“ (dlpd), welches von Intercooperation im Auftrag der DEZA in Nordalbanien implementiert wird (dlpd, 2010).

### 2.2.1 Strategische Planung als Instrument der lokalen Entwicklung

Albanien ist seit anfangs der 1990er Jahre in einem politischen, ökonomischen und sozialen Transitionsprozess. Während sich in den ersten Jahren die politischen Reformen auf die nationale Ebene beschränkten (Cepiku & Mititelu, 2010, S. 63-67), wurde im Jahre 2000 ein Dezentralisierungsprozess initiiert, mit einem graduellen Transfer von Kompetenzen und Aufgaben an die Gemeinden. Die sub-nationale Regierungsebene setzt sich aus 374 Gemeinden (65 „Municipalities“ in städtischen Regionen mit mehr als 15'000 Einwohnern; 309 „Communes“ in ländlichen Regionen mit einem Minimum von 200 Einwohnern), welche in 12 Regionen („Qarks“) aufgeteilt sind.

Die Grundsätze der Dezentralisierung in Albanien sind im Gesetz von 2000 „on the Organisation and the Functioning of Local Governments in the Republic of Albania“ (im folgenden „Organic Law“) festgelegt. Demgemäss haben die Gemeinden das Recht auf lokale Autonomie und die Zusammenarbeit mit der Zentralregierung folgt dem Prinzip der Subsidiarität (Organic Law, Art. 6). Das Gesetz unterscheidet delegierte, geteilte und eigenständige Kompetenzen für die Gemeinden. Bei den eigenständigen Kompetenzen (Organic Law, Art. 10) sind für die strategische Planung insbesondere die Ausarbeitung von lokalen Wirtschaftsentwicklungsprogrammen sowie die Organisation und die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen relevant. Zudem haben die Gemeinden Kompetenzen in der Raumplanung, die in Spezialgesetzen geregelt sind. Auf dieser gesetzlichen Grundlage hat in den letzten Jahren der Grossteil der albanischen Gemeinden einen lokalen Strategieplan bzw. einen lokalen Entwicklungsplan erarbeitet, in den meisten Fällen mit Unterstützung von internationalen Entwicklungsorganisationen und Donatoren (gemäss einer vom dldp durchgeführten Studie hatten im Jahr 2010 40 von 54 Gemeinden der Regionen Shkodra und Lezha einen strategischen Entwicklungsplan, dldp, 2011, S. 12, 21).

Im Rahmen der Dezentralisierung erhalten die Gemeinden somit mehr Spielraum, um die lokale Entwicklungsrichtung zu prägen (Willmann et al., 2006, S. 11). Strategische Pläne werden in Albanien an erster Stelle als Instrumente zur Entwicklung einer Gemeinde und deren Territorium verstanden. Das Vorhandensein von strategischen Planungsdokumenten ist zudem Voraussetzung für den Zugang zu Geldern und Programme verschiedener internationaler Organisationen und für den Zugang zu Projektfonds, die von der Zentralregierung gesteuert werden, womit auch externe Anreize eine wichtige Rolle spielen. Strategische Planung in Albanien ist auch eng mit der „Good Governance“ Diskussion verbunden, dessen Grundprinzipien (Partizipation, Effizienz, Effektivität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Einbindung aller Gruppen) als Referenz bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Pläne dienen (DEZA, 2007, S. 12).

### **2.2.2 Strategische Planungsinstrumente**

Der strategische Plan wird in den meisten Gemeinen in Albanien als „strategischer Entwicklungsplan“ oder „lokaler Entwicklungsplan“ bezeichnet. Die Ausgestaltung der Pläne weisen grosse Unterschiede aus, was vorwiegend in einem fehlenden allgemeinen Verständnis von strategischer Planung als Konzept begründet werden kann (dldp, 2010, S. 10). Strategische Führungs- und Managementinstrumente sind neue Begriffe und es bedarf noch grosser Anstrengungen, bis diese in der Praxis von politischen Behörden und Verwaltungen umgesetzt werden. Zum anderen mangelt es an Koordination der involvierten internationalen Organisationen, welche in ihren Programmen oft unterschiedliche Verfahren bei der Unterstützung der Gemeinden in der Ausarbeitung von strategischen Plänen anwenden.

Als Charakteristika der strategischen Pläne können folgende Elemente aufgeführt werden:

- Ein Zeithorizont von 10-15 Jahren für die Vision und Mission als Basis, welche in der Regel direkt mit strategischen Zielen und Aktivitätsgruppen und spezifischen Indikatoren in 4-8 Themenfeldern für eine Periode von 3-5 Jahren verbunden sind (z.B. Municipality of Peshkopi Strategic Plan; City of Fier Development Strategy; Municipality of Shkodra Strategic Plan für Economic Development 2005-2015).
- Strategischer Plan als „umbrella plan“, welcher die Verbindung zwischen relevanten nationalen Strategien und Politiken sowie den lokalen Sektor-Plänen und Politiken herstellen soll.
- Ausarbeitung der Pläne unter Führung der Exekutive (Bürgermeister und Verwaltung; wo vorhanden nimmt das „Development Department“ eine wichtige Rolle ein). Die Gemeindeparlamente sind zuständig für die offizielle Annahme der Pläne und in den meisten Fällen nur am Rande in den Prozess der Ausarbeitung involviert (dldp, 2010, S. 26).
- Partizipative Ausarbeitung der Pläne: In den meisten Gemeinden wurden für den Prozess der Ausarbeitung des Plans spezifische Bürgergruppen errichtet. Zudem wurden öffentliche Präsentationen und Diskussionen mit der Bevölkerung organisiert.
- Einführung eines Monitoring und Berichtssystems, in der Regel werden die entsprechenden Zuständigkeiten im Plan festgelegt.
- Externe Moderation und intensive Unterstützung der Gemeinde bei der Ausarbeitung des Plans, in der Regel durch internationale Organisationen/Programme.

Die strategischen Pläne in Gemeinden in Albanien enthalten in der Regel sowohl die Langzeit- als auch die Mittelfristperspektive. Für die mittelfristige Planung von 3-5 Jahren werden strategische Ziele für eine Gruppe von Themenfeldern definiert, diese Ziele werden in erwartete Resultate (outputs) und Aktivitätslinien transformiert. Einige Pläne führen zudem als Annex konkrete Aktionspläne für 1-2 Jahre auf, welche als Basis für die jährliche Budgetplanung herangezogen werden sollten (dldp, 2010, S. 18-21). Die kurzfristige Planung auf Gemeindeebene beschränkt sich hauptsächlich auf den jährlichen Budgetierungsprozess, welcher mit der Annahme des Gemeindebudgets durch das Parlament abgeschlossen wird.

### **2.2.3 Herausforderungen**

Die Praxis hat gezeigt, dass die Verbindung der strategischen Pläne mit der Finanzplanung und dem Budgetierungsprozess die grösste Herausforderung darstellt. Dies ist u.a. dadurch bedingt, dass die Mittelfrist-Perspektive in den meisten Gemeinden nicht genügend in den einzelnen Sektor-Plänen und/oder Investitionsplänen berücksichtigt wird (dldp, 2010, S. 10-11). Die albanische Gesetzgebung hat seit 2009 das Instrument des mittelfristigen Budgetierung („Medium Term Budgeting Programme“, MTBP) für die Gemeinden eingeführt, welche die Verknüpfung und Integration von strategischen Plänen mit der Finanzplanung besser gewährleisten sollte (Pfäffli, 2010, S. 7-9). Erste Gemeinden sind daran, das Instrument des MTBP einzuführen, eine Beurteilung deren Relevanz ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

---

Zudem gibt es verschiedene systembedingte Probleme und Herausforderungen, welche direkte Auswirkungen auf die strategische Planung in Gemeinden in Albanien haben, u.a.:

- Ein Mangel an finanziellen Ressourcen der Gemeinden, was eng mit einer immer noch ungenügenden fiskalen Dezentralisierung zusammenhängt (Mussari & Cepiku, 2007, S. 362);
- Ein Mangel an Finanzplanungssicherheit, da ein Grossteil der Gemeindebudgets durch Transfers der Zentralregierung gedeckt werden, die nicht voraussehbar und deshalb auch nicht langfristig planbar sind;
- Ein Mangel an qualifizierten Fachkräften in kleineren und mittleren Gemeinden, was insbesondere für ein regelmässiges Monitoring und die Aktualisierung der Pläne eine Herausforderung darstellt;
- Unklarheiten bis hin zu sich widersprechenden Gesetzesbestimmungen hinsichtlich der Kompetenzaufteilung zwischen Gemeinden und anderen Regierungsebenen;
- Die Ausarbeitung strategischer Pläne ist nicht Teil von grösseren und kohärenten Reformprozessen;
- Substantielle Mängel und fehlende Mechanismen zur Koordination zwischen den verschiedenen Behörden und Staatsebenen (horizontal und vertikal), was sich auch im gesamten Planungsframework widerspiegelt. Gerade weil die Dezentralisierung noch nicht sehr weit fortgeschritten ist, wäre eine gute Koordination zwischen lokalen, regionalen und nationalen Behörden und deren Plänen und Strategien zentral (dlldp, 2010, S. 11, 60-61).

### **3 Definition der praktischen Relevanz**

Das Hauptziel der vorliegenden Arbeit ist eine Untersuchung der praktischen Relevanz von strategischen Planungsdokumenten in Gemeinden. Deshalb gilt es in einem ersten Schritt, die praktische Relevanz anhand von spezifischen Indikatoren zu definieren.

#### **3.1 Indikatoren der praktischen Relevanz**

##### **3.1.1 Einbindung des strategischen Plans in einen integrierten Planungsprozess**

Ein wichtiger Indikator für die praktische Relevanz eines strategischen Plans ist dessen Einbindung in einen integrierten und kohärenten Planungs- und Steuerungsprozess. Poister & Streib führen aus, dass Behörden oft nur einzelne Teile aus dem Instrumente-Kasten des strategischen Managements einsetzen, aber relativ wenige über ein umfassendes System verfügen (Schedler & Siegel, 2004, S. 24; Poister & Streib, 1999, S. 324). Ein integrierter Planungsprozess umfasst verschiedene Elemente:

- a) *Zielhierarchie und zeitliche Hierarchie*: Der strategische Plan muss Teil einer integrieren Lang-, Mittel- und Kurzzeitplanung sein, d.h. dass insbesondere die mittelfristig festgelegten strategischen Ziele in die (normalerweise jährlichen) operationellen Planungen und Budgets übersetzt werden. Während der strategische Plan die generelle Ausrichtung der geplanten Gemeindeentwicklung enthält, sind in den Sektorplänen (oder wo vorhanden in spezifischen Leistungsaufträgen) detaillierte Zielvorstellungen zu wichtigen Sachbereichen festgeschrieben. Diese wiederum bilden die Grundlage für die kurzfristige operationelle Planung und Budgetierung. Um dies zu gewährleisten, muss der Planungszyklus entsprechend organisiert sein, mit einer Art rollender Planung des Mittelfrist-Plans (Brühlmeier et al. 2001, S. 144 sprechen von einer Zielhierarchie und einer zeitlichen Hierarchie; Pedergnana, 2001b, S. 112-113 spricht von einer Zielkonsistenz und Delegationshierarchie).
- b) *Übereinstimmung mit regionalen und nationalen Plänen und Strategien*: Strategische Ziele zur mittelfristigen Entwicklung, Gestaltung und Schwerpunktsetzung einer Gemeinde und deren Aufgaben machen nur Sinn, wenn sie mit übergeordneten Plänen auf regionaler und nationaler Ebene abgestimmt sind (dldp, 2010, S. 60). Dies bedingt, dass die entsprechenden Pläne und Strategien bei der Ausarbeitung des lokalen Plans berücksichtigt werden (und vice versa). Dies bedingt aber auch, dass eine gut funktionierende Koordination zwischen den verschiedenen Behörden existiert und entsprechende Mechanismen eingerichtet sind.
- c) *Mögliche Anpassung der Organisation und der Gemeindegesetzgebung*: In der Regel ist die Einführung von strategischen Plänen Teil von einem umfassenden Reformprozess in einer Gemeinde, da zur Umsetzung eines Plans möglicherweise Instrumente angepasst beziehungsweise eingeführt werden müssen und organisatorische Anpassungen anstehen. In diesem Sinne müssen Strukturen und Prozesse auf die Zielsysteme ausgerichtet werden (Thom & Ritz, 2006, S. 55).

### 3.1.2 Verbindlichkeit

- a) *Rechtliche Verbindlichkeit*: Zum einen ist es wichtig, dass ein Plan rechtlich verbindlich ist, d.h. dass er auf einer klaren Rechtsgrundlage basiert. Dies schließt ein, dass der Plan in einem dafür vorgesehen Verfahren ausgearbeitet und vom zuständigen Organ formell anerkannt wird. Verbindlichkeit bedeutet auch, dass es Möglichkeiten gibt, bei einer groben Missachtung der Planvorgaben entsprechende Beschlüsse anzufechten.
- b) *Rechtssicherheit*: Die verantwortlichen Behörden und Personen müssen die Rechtsverbindlichkeit anerkennen und den Plan befolgen, wie es in einem funktionierenden Rechtsstaat der Fall sein sollte. Ein anerkannter Plan, der unter Mitarbeit verschiedener Akteure erarbeitet wurde, darf nicht abgeändert werden, ohne dass das dafür vorgesehene Verfahren und die entsprechenden Zuständigkeiten befolgt werden. Dies gilt insbesondere auch für höhere Regierungsebenen, welche die Gemeindeautonomie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben respektieren müssen.

- c) *Verbindlichkeit für die Sektor- und Kurzzeitplanung*: Neben der rechtlichen Verbindlichkeit muss der Plan auch als verbindliche Vorgabe für andere sektorspezifische und kurzfristige Planungs- und Budgetierungsprozesse dienen. Der strategische Plan ist nur die Spitze von mehreren Planungsdokumenten, die zueinander in Beziehung stehen und je eine klar definierte Funktion ausüben. Er bildet somit die „gemeinsame Klammer, die alle Planungsdokumente zusammenhält und zu einem gemeinsamen Zukunftsbild führt“. Willmann spricht in diesem Zusammenhang von einer „*unité de doctrine*“, durch welche Widersprüche bereits im Ansatz vermieden werden sollten (Willmann et al., 2008, S. 27).

### **3.1.3 Budgetrelevanz und Ressourcenplanung**

Wie bereits mehrfach aufgeführt wurde, ist die Konsistenz von strategischen und Budgetentscheidungen ein Schlüssel zur Umsetzung von Strategien (Heinz, 2000, S. 144; Schedler & Siegel, 2004, S. 168-169; Schedler & Summermatter, 2009, S. 396-397; Lengwiler, 2001, S. 205-215). Bei der Planung müssen deshalb entsprechende Vorabklärungen zum gegebenen Finanzrahmen getroffen werden und die Diskussion über die finanziellen Auswirkungen der Ziel- und Prioritätensetzung muss geführt werden. Es muss abgeschätzt werden, ob die finanziellen Auswirkungen im vorgesehenen Zeitrahmen auch tatsächlich gedeckt werden können. Strategische Planung sollte deshalb direkt mit der Finanzpolitik (z.B. Festlegung des Steuerfusses) verbunden werden. Als Instrumente zur Verknüpfung des strategischen Plans mit der mittel- und kurzfristigen Finanzplanung sind sowohl in der Schweiz (IAFP) als auch seit kurzem in Albanien (MTBP) Instrumente eingeführt worden. Als Teil der Finanzplanung müssen auch die entsprechenden personellen Ressourcen berücksichtigt werden.

### **3.1.4 Klare Zuteilung von Kompetenzen**

Zur Sicherstellung der Umsetzung eines Plans bedarf es einer klaren Zuweisung von Rollen und Kompetenzen. In der Regel ist für die strategische Planung die Gemeindeexekutive zuständig, während das Parlament die Gewichtung unter den Zielen bestimmt und für den Plan verabschiedet. Die Verwaltung ist vorwiegend in die Vorbereitung des Plans und in dessen Umsetzung involviert (Brühlmeier et al., 2004, S. 126-127).

### **3.1.5 Periodische Überprüfung**

Die Zielformulierung und die beschlossenen Massnahmen sowie der Grad deren Erreichung müssen regelmässig überprüft und kontrolliert werden (Abrams & Murphy, 2005, S. 245-246). Zielformulierungen sind keine starren Vorgaben, sie müssen deshalb im Sinne einer rollenden Planung immer wieder hinterfragt und allenfalls angepasst werden, damit auf Entwicklungen im Gemeindeumfeld reagiert werden kann. Anpassungen sollten in der Regel die Massnahmenebene betreffen und weniger die Ziele und Grundsätze (Willmann et al., 2006,



S. 25-26, 27). Am sinnvollsten ist eine jährliche Überprüfung, als Fortschrittskontrolle, die auch den Stand der laufenden Projekte wiedergibt (Brühlmeier et al., 2004, S. 143). Erst wenn Planungs- und Berichterstattungsinstrumente miteinander verzahnt sind, ist der Controlling-Kreislauf geschlossen (Buchmann, 2005, S. 127). Die periodische Überprüfung und ein entsprechendes Reporting ist auch ein wichtiges Instrument der Rechenschaftspflicht der Behörden gegenüber ihren Bürgern, was zur breiteren Akzeptanz des strategischen Plans beiträgt.

### **3.1.6 Breite Abstützung, Kenntnis und Akzeptanz des strategischen Plans**

Die in einem strategischen Plan festgelegten Ziele und Massnahmen haben einen direkten Einfluss auf den Grossteil der Bevölkerung in der Gemeinde. Aus diesem Grund ist breite Information, Transparenz und Kenntnis des strategischen Plans von grösster Bedeutung, damit dieser auch umgesetzt wird. Auch eine breite Partizipation verschiedener Akteure bei der Ausarbeitung des Plans ist wichtig, um dessen Akzeptanz zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang hat eine kürzlich durchgeführte Umfrage unter mehr als 8000 Exekutivmitgliedern in den Schweizer Gemeinden ergeben, dass diese die Haltung der Bevölkerung als einer der Hauptgründe für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten bewerten, noch vor anderen Faktoren wie der Finanzlage oder des Engagements der Verwaltung (Geser et al., 2011, S. 167-171). Nebst dem Inhalt ist auch der Prozess der Strategieentwicklung zentral, da Strategieentwicklung letztlich den Erfolgsdimensionen Effektivität, Effizienz, Legalität und Legitimität gerecht werden muss (Schedler & Siegel, 2004, S. 181). Gerade in jungen Demokratien wie in Albanien, wo das Vertrauen in die Strukturen und Behörden noch bescheiden ist (Preçi, 2003, S. 179), sollte deshalb ein besonderer Fokus auf eine umfassende Information und die partizipative Ausarbeitung der strategischen Pläne gelegt werden (dldp, 2010, S. 20).

### **3.1.7 Implementierung der aufgeführten Ziele und Massnahmen**

Der wohl wichtigste Indikator, um die praktische Relevanz eines Planungsdokuments zu untersuchen, ist dessen effektive Umsetzung. Der strategische Plan behandelt naturgemäss die operationelle Ebene nicht, da er nur die strategischen Vorgaben und Ziele festlegt. Der Weg zur Implementierung führt deshalb über konkrete Massnahmen und Aktivitäten, den Budgetprozess sowie mögliche Struktur- und Organisationsanpassungen. Letztlich müssen alle wesentlichen Entscheidungen und Aktivitäten in einer Gemeinde bzw. deren Verwaltung zumindest mit der Strategie konsistent sein (Schedler & Siegel, 2004, S. 168; Poister & Streib, 1999, S. 311). Um die praktische Relevanz eines Plans festzustellen, muss deshalb untersucht werden, inwieweit die strategischen Ziele auf operationeller Ebene umgesetzt werden.

## 4 Ausgangsthese und Erklärungsansätze

### Ausgangsthese:

Die Ausgangsthese dieser Arbeit lautet, dass die strategischen Planungsdokumente der Gemeinden in Albanien Defizite hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz aufweisen, d.h. dass deren Auswirkungen im Sinne einer effektiven Anwendung und Umsetzung nur sehr begrenzt sind. Demgegenüber wird davon ausgegangen, dass die strategischen Planungsdokumente in Schweizer Gemeinden als Grundlage für die Finanz- und kurzfristige Planung dienen und somit grösstenteils umgesetzt werden.

Die bisherigen Ausführungen, die vorwiegend auf einer Aufarbeitung der einschlägigen Literatur beruhen, bestätigen die Ausgangsthese. Auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse werden in einem nächsten Schritt mögliche Gründe und Erklärungsansätze aufgeführt. Diese werden anschliessend mittels der empirischen Untersuchung in den zwei Referenzgemeinden Riehn und Dajç verifiziert.

Aufgrund der bisherigen Ausführungen ergeben sich klare Hinweise, dass strategische Planungsdokumente in *Schweizer Gemeinden* im Sinne der Definition in Kapitel 3 praktisch relevant sind. Dies gilt vor allem für Gemeinden, welche in den letzten Jahren Reformen im Sinne von NPM und WOV durchgeführt haben. Mögliche Gründe dafür sind:

- Im Rahmen von NPM und WOV Reformprozessen werden in der Regel spezifische neue Instrumente der strategischen Planung und des strategischen Managements eingeführt. Dies führt zu einer kohärenteren Planung mit einer Unterscheidung und Verknüpfung zwischen der strategischen und operationellen Ebene, was sich insbesondere positiv auf die Qualität der mittelfristigen Aufgaben und Finanzplanung auswirkt.
- Im Rahmen dieser Reformen haben die Gemeinden in der Regel notwendige Anpassungen in der Gesetzgebung und der internen Organisation vorgenommen, mit einer Zuteilung von Zuständigkeiten (Rolle des Parlaments; Rolle der Exekutive; Rolle der Verwaltung; Produktverantwortliche in der Verwaltung in Gemeinden wo Produktgruppen eingeführt wurden);
- Es bestehen formale Instrumente zur regelmässigen Kontrolle und entsprechender Berichterstattung, in der Regel via Parlamente/Kommissionen, aber auch innerhalb der Verwaltung für die operationelle Ebene. Inwieweit diese Kontrolle tatsächlich die strategischen Pläne regelmässig evaluiert, kann aus den bisherigen Ausführungen nicht festgestellt werden.

Andere eher systembedingte Gründe, welche mit der Staatsform und dem allgemeinen Staatsverständnis in der Schweiz zusammenhängen:

- Die stark ausgeprägte Gemeindeautonomie im Schweizer Föderalismus, wo die Gemeinden über weitreichende Kompetenzen und Finanzautonomie verfügen;

- Die klare Zuteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwischen den verschiedenen Staatsebenen<sup>4</sup>. Relevant für die strategische Planung auf Gemeindeebene ist zudem die im allgemeinen gute Koordination und Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und der kantonalen Ebene;
- Der klare Rechtsrahmen und der gut funktionierende Rechtsstaat. Dieser Aspekt ist wichtig für die Akzeptanz und Legitimität von strategischen Plänen, da davon ausgegangen werden kann, dass das Verhältnis zwischen den Bürgern und den gewählten Behörden und der Verwaltung auf dem Grundsatz des Vertrauens beruht.

Die festgestellten Defizite hinsichtlich der praktischen Relevanz im Sinne der oben aufgeführten Indikatoren gründen auf folgenden Faktoren:

- Bei Gemeinden, die keine angemessenen Instrumente zur Verbindung der Mittelfristplanung mit der Finanz- und operationellen Planung eingeführt haben (z.B. IAFP, Leistungsaufträge), kann davon ausgegangen werden, dass die strategischen Pläne keine substantielle Wirkung auf die jährliche Aufgaben- und Budgetplanung haben.
- Im Bezug auf die periodische Überprüfung der Erreichung und Umsetzung der strategischen Pläne kann zumindest ein Fragezeichen gesetzt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die zuständigen Kontrollorgane den Hauptfokus in vielen Fällen auf die operationelle Planung und das jährliche Budget legen und die Zielebene weniger beachten.
- Da die Exekutiven in Schweizer Gemeinden stets aus einem Kollegium von mehreren Personen (Gemeinderat) bestehen, stellt sich auch die Frage, inwieweit die strategischen Pläne von den einzelnen Mitgliedern als Gesamtstrategie wahrgenommen und entsprechend umgesetzt werden (Stichwort Silodenken).
- Auch hinsichtlich der breiten Kenntnis und Akzeptanz der Bevölkerung stellen sich gewisse Fragen, da die Bevölkerung, wenn überhaupt, nur bei der Ausarbeitung des langfristigen Leitbilds direkt involviert wird. Entsprechende direkte Beteiligung ist bei den mittelfristigen strategischen Plänen in der Regel nicht vorgesehen. Es wird davon ausgegangen, dass die Interessen der Bürger via ihre gewählten Parlamentsvertreter eingebracht werden, oder die Rolle der Bürger beschränkt sich auf die Annahme (oder in einigen Fällen blosser Kenntnisnahme) des strategischen Plans in den Gemeindeversammlungen, wo kein Parlament auf Gemeindeebene besteht.

Schliesslich gilt es hier anzuführen, dass in vielen kleineren Schweizer Gemeinden die strategische Planung angesichts der Ressourcenknappheit eher rudimentär ausgestaltet ist. Mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden haben weniger als 1000 Einwohner und verfügen über nur minimale Verwaltungsstrukturen. Eine Untersuchung vom 2005 hat ergeben, dass Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern keine bzw. nur vereinzelte Reformen im Sinne von NPM durchgeführt haben (Ladner, 2005, S. 81-83). Es kann davon ausgegangen werden,

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Pfäffli, 2001, S. 294, der am Beispiel der Neuordnung der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Luzern den Grundsatz der Entflechtung und das Subsidiaritätsprinzip als Grundpfeiler der Reform aufführt.

dass der Grossteil dieser Gemeinden auch Defizite hinsichtlich der praktischen Relevanz von strategischen Planungsdokumenten vorweisen.

Obwohl die strategische Planung *in Gemeinden in Albanien* nur wenig analytisch aufgearbeitet wurde, kann auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen im Sinne der Ausgangsthese davon ausgegangen werden, dass die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Albanien nur sehr begrenzt sind. Als mögliche Gründe können folgende Elemente aufgelistet werden:

#### a) Institutionelle Mängel und Gouvernanz-Defizite

- Die Dezentralisierung in Albanien ist noch wenig ausgeprägt (AIS, 2003, S. 74-75), so dass die Gemeinden in Albanien in der Praxis über eingeschränkte Kompetenzen verfügen, besonders im Bezug auf ihre Finanzautonomie. Zudem sind Kompetenzen teilweise unklar geregelt mit Widersprüchen in der Gesetzgebung.
- Trotz Fortschritten in den letzten Jahren hat Albanien beträchtliche Defizite auf allen Staatsebenen im Bezug auf die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der „Good Governance“.<sup>5</sup> Politische Entscheidungsprozesse verlaufen häufig entlang der Parteilinien (AIS, 2003, S. 26) und Korruption ist im öffentlichen Sektor noch immer weit verbreitet<sup>6</sup>. Die Zentralregierung ist stark top-down orientiert mit direkten Eingriffen in die Gemeindeautonomie. Gemeinden verfügen über wenig Finanzplanungssicherheit, da ein Grossteil ihrer Budgets von der Zentralregierung transferiert wird, zum Teil nach intransparenten Kriterien. Dies sind beträchtlich Hindernisse für die effektive Umsetzung von strategischen Plänen auf Gemeindeebene.

#### b) Verständnis und Rolle der gewählten Behörden und der Verwaltung

- Der öffentliche Sektor in Albanien funktioniert immer noch bürokratisch mit Widerständen gegenüber jeglicher Art von Reformen (Preçi, 2003, S. 183). In diesem Umfeld ist es schwierig, neue Ansätze und moderne Managementprozesse wie NPM, strategisches Denken und koordinierte Planung einzuführen, mit einer klaren Unterscheidung zwischen strategischer und operationeller Ebene.

#### c) Fehlende Kohärenz und Verknüpfung mit der Finanzplanung

- Strategische Pläne sind in der Regel nicht direkt mit der Finanzplanung und der operationellen Aufgaben- und Budgetplanung verbunden (dldp, 2010, S. 10-11).

<sup>5</sup> Die Europäische Kommission hat hierzu kürzlich den jährlichen „Progress Report“ publiziert, in dem grundsätzliche Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprobleme festgestellt und aufgeführt werden (European Commission, 2011, S. 5-14).

<sup>6</sup> Im „Corruption Perception Index“ von Transparency International ist Albanien in einer Rangliste als Nr. 87 von 178 Staaten aufgeführt, zusammen mit Indien, Jamaica und Liberia (Transparency International, 2010).

- 
- Die Einführung von strategischen Plänen hat zwar in einigen Gemeinden gewisse Reformprozesse ausgelöst, diese sind aber in der Regel nicht angemessen strukturiert und umfassend geplant und gestaltet.
  - Die Koordination zwischen den verschiedenen Staatsebenen ist mangelhaft, es fehlt an wirkungsvollen Instrumenten. Deswegen ist auch die Abstimmung in der Planung zwischen den verschiedenen Ebenen mangelhaft (dldp, 2010, S. 60).
  - Die Gemeinden verfügen in der Regel über keine Instrumente für ein effizientes Monitoring mit Anpassung im Sinne eines Managementkreislaufs. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Rolle der Gemeindeparlamente als Kontrollorgan für die Exekutive und Verwaltung in Albanien in Realität nur selten ausgeübt wird.

#### Mangelnde Abstützung im Parlament

- In vielen Gemeinden waren Bürgergruppen direkt an der Ausarbeitung des strategischen Plans beteiligt. Demgegenüber spielten die Gemeindeparlamente nur eine geringe Rolle, die sich meistens auf die offizielle Annahme des Dokuments beschränkte.

Trotz der langen Liste von Gründen, welche die Ausgansthese bestätigen, gibt es auch Elemente, welche auf eine Zunahme der praktischen Relevanz der strategischen Pläne in albanischen Gemeinden hinweisen:

- Die offizielle Annahme der Pläne durch das Gemeindeparlament stärkt deren Legitimität und Verbindlichkeit.
- Die Einführung des Instruments des MTBP auf Gemeindeebene zur Gewährleistung einer bessere Kohärenz und zur Verbindung der strategischen Planung mit der Aufgaben- und Finanzplanung.
- Die direkte Beteiligung der Bürger im Prozess der Ausarbeitung (und teilweise auch des Monitorings) des strategischen Plans als Beitrag zu dessen Akzeptanz und Legitimität. Allerdings stellen sich hier auch gewisse Fragen zur Repräsentativität dieser Bürgergruppen (OECD, 2001, S. 59-60).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zu einem BürgerInnenrat, welche bei der Ausarbeitung des Leitbilds der Gemeinde Wolfurt errichtet wurde. Auch hier stellte sich die Frage der Legitimation und Repräsentativität (Arlanch, 2011, S. 81-90).

---

## **5 Fallbeispiele: Die Praktische Relevanz der strategischen Pläne der Gemeinden Dajç/Albanien und Riehen/Schweiz**

### **5.1 Methode und Datenherkunft**

Inwieweit die oben aufgeführten Thesen und Erklärungsansätze dem Praxistest standhalten, soll im folgenden Kapitel untersucht werden. Untersuchungsgegenstand ist der Politikplan der Gemeinde Riehen/Schweiz und der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç/Albanien.

Die Ausführungen zum Politikplan Riehen stützen sich auf schriftliche und mündliche Befragungen von direkt involvierten Personen (Gemeindepräsident, Leiter der Gemeindeverwaltung und Ratssekretär, Präsidentin des Einwohnerrates), auf die bestehenden Dokumente und Rechtsnormen, auf einen Artikel zur Gemeindereform in Riehen in einer Publikation im Rahmen von 10 Jahren NPM in der Schweiz (Schuppli, 2005, S. 93-107) sowie auf die Resultate einer im Jahre 2006 durchgeführten Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA der Gemeinde Riehen (Steiner et al., 2010). Die verwendeten Dokumente in Riehen sind insbesondere der Politikplan 2011-2014, das Leitbild „Riehen 2000-2015: Leitbild für das Grosse Grüne Dorf“, verschiedene Berichte der Sachkommissionen bezüglich bestimmter Politikbereiche an den Einwohnerrat, die gültigen Leistungsaufträge, der Projektvorschlag für die Gemeindereform Riehen vom Oktober 2000 sowie die revidierte Gemeindeordnung vom Februar 2002.

Die Ausführungen zum strategischen Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç beruhen ebenfalls aus einer Kombination von Methoden. Zum einen wurden mündliche Befragungen und Diskussionen mit direkt Beteiligten geführt (Bürgermeister, Leiterin der Raumplanungsdepartements, Vizepräsident des Gemeindeparlaments, Mitglied der Bürgergruppe welche an der Erarbeitung des Plans beteiligt war, Mitarbeitende des dldp Projekts, Experten von Co-plan welche bei der Ausarbeitung des Plans fachliche Unterstützungs- und Moderationsaufgaben übernommen haben). Zum anderen wurden relevante Dokumente konsultiert, insbesondere der Gemeindeentwicklungsplan, Jahresbudgets, die Gemeindestatuten, das Gemeindeorganigramm sowie Jahresberichte, interne und externe Evaluationen des dldp-Projekts.

### **5.2 Der Politikplan der Gemeinde Riehen**

Die Gemeinde Riehen hat ca. 20'000 Einwohner und ist eine von drei Gemeinden des Kantons Basel-Stadt und vorwiegend eine Wohngemeinde. Riehen liegt an der Grenze zu Deutschland, in der Nähe der Stadt Basel mit einer guten öffentlichen Verkehrserschliessung. Besondere Kennzeichen der Gemeinde sind ein international bekanntes Museum (Fondation Beyeler) sowie ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein mit einem entsprechenden Politikschwerpunkt.

Die Behörden setzen sich aus einem Einwohnerrat mit 40 Mitgliedern (Legislative), einem Gemeinderat mit sieben Mitgliedern (Exekutive, die Leitung ist beim Gemeindepräsident), und einer Verwaltung von ca. 235 Angestellten zusammen. Im Jahr 2000 hat der Gemeinderat eine umfassende Gemeindereform eingeleitet, welche vom Einwohnerrat bewilligt wurde. Anfangs 2001 wird das Reformprojekt PRIMA gestartet, 2003 traten die neuen Rechtsnormen in Kraft und die Umsetzung der Reform wurde eingeleitet.

Die Hauptelemente der Gemeindereform in Riehen umfassen:

- Einführung eines Politikplans. Dieser wird von der Exekutive erlassen im Sinne eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans für eine 4 Jahresperiode, mit jährlicher Aktualisierung. Der Politikplan ersetzt den bisherigen (getrennten) Legislaturplan und Finanzplan sowie das jährliche Budget;
- Unterteilung der Gemeindeaufgaben in zehn (seit 2010 sieben) Politikbereiche mit 41 Produkten, für jeden Politikbereich (entspricht einer Produktgruppe) wird ein mehrjähriger Leistungsauftrag mit einem Globalbudget erarbeitet;
- Führungsstrukturen folgen Aufgaben und Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen;
- Einführung einer Leistungs- und Kostenrechnung sowie einer Echt-Bilanz;
- Teilweise Erweiterung der Volksrechte (Referendumsmöglichkeit gegen den Beschluss des Einwohnerrats zu den Leistungsaufträgen und den dazugehörigen Globalkrediten; Volksanregung, die es Jugendlichen ab 14 Jahren und Ausländern ohne Stimm- und Wahlrecht erlaubt, ein Anliegen auf die Agenda des Einwohnerrats zu bringen);
- Anpassungen im Organisations- und Personalrecht (Schuppli, 2005, S. 93-95).

Der Politikplan ist das zentrale Planungsinstrument für den Gemeinderat und die Verwaltung für eine Periode von 4 Jahren, mit einer jährlichen Aktualisierung. Der Politikplan enthält die Handlungsschwerpunkte der Gemeinde für die kommenden Jahre; eine Zusammenfassung der Planungsschwerpunkte für jeden Politikbereich (inklusive Ressourcen); einen Finanzplan für 4 Jahre (wobei das erste Planungsjahr dem Budget des nachfolgenden Jahres entspricht); sowie eine Übersicht über die geplanten Investitionen, Anlagen und Nachkredite. Für jeden Politikbereich wird auf einer Doppelseite ein Überblick über die geplanten Ziele und Vorhaben gegeben, der aktuelle Stand des Globalkredits sowie die Nettokosten für jedes Produkt.

Die Summe aller Produktbudgets und sämtliche Erlöse bilden das Produktsummenbudget, welches dem Einwohnerrat anstelle des früheren Jahresbudgets zur Genehmigung unterbreitet wird. Des Weiteren wird im Politikplan der Gemeinde-Steuerfuss für das kommende Jahr festgelegt, welcher ebenfalls vom Einwohnerrat genehmigt werden muss. Der Politikplan gibt zudem eine konzentrierte Übersicht über die finanzielle Entwicklung der Gemeinde. Als Annex enthält der Politikplan einen Glossar der verwendeten Begriffe (Schuppli, 2005, S. 97).

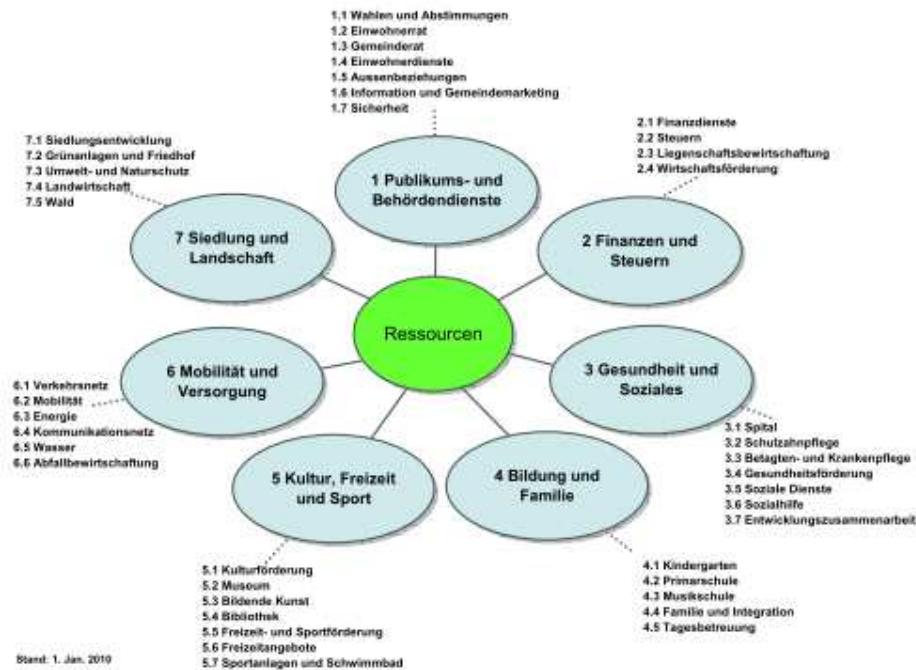


Abbildung 4: Die 7 Politikbereiche der Gemeinde Riehen. Quelle: Politikplan Riehen 2011-2014, S. 10.

## 5.3 Die praktische Relevanz des Politikplans

### 5.3.1 Einbindung des strategischen Plans in einen integrierten Planungsprozess

#### Zielhierarchie und zeitliche Hierarchie

Die strategischen Planungsinstrumente haben eine klare *Zielhierarchie* und sind gut aufeinander abgestimmt. Die Gemeinde verfügt über ein langfristiges Leitbild (Riehen 2000-2015: Leitbild für das Grosse Grüne Dorf), welches Absichten und Bilder für die Gestaltung der Zukunft aufführt. Dieses Leitbild hat die Gemeinde mit spezifischen Leitbildern zu einzelnen Sektoren ergänzt: Wirtschaftsleitbild (2008), Finanzleitbild (2008) und Immobilienstrategie (2009). Der Politikplan definiert die Handlungsschwerpunkte der Gemeinde, welche mittels konkreten Zielen für jeden Politikbereich dargelegt werden. Für jeden Politikbereich wird ein Leistungsauftrag für 3-4 Jahre mit einem Globalbudget erarbeitet. In diesen Leistungsaufträgen werden messbare Wirkungs- und Leistungsziele definiert und bei Bedarf werden weitere Vorgaben zuhanden der operativen Umsetzung gemacht.

Auch die *zeitliche Hierarchie* ist vorhanden und kohärent, mit der Langfristperspektive des Leitbilds, der 4 Jahresperspektive des Politikplans, und der 3-4 Jahresperspektive der einzelnen Leistungsaufträge. Der Politikplan wird jährlich aktualisiert, so dass statt eines jährlichen operationellen Budgets im Sinne einer rollenden Planung die Summe aller Produktbudgets



und sämtliche Erlöse für das folgende Jahr das Produktsummenbudget die Kurzzeitplanung ersetzt. Da der Politikplan jährlich erneuert wird (in einer jährlichen Klausurtagung des Gemeinderats) ist er nicht direkt mit der Legislaturperiode verbunden.

#### Übereinstimmung mit regionalen und nationalen Plänen und Strategien

Obwohl Kantonsvertreter nicht direkt in die Ausarbeitung des Politikplans einbezogen wurden, scheint die Übereinstimmung mit der kantonalen Politik und Gesetzgebung gegeben. Die Aufgabenteilung ist klar geregelt und wo kantonale Bereiche tangiert wurden, sind diese gemäss den Aussagen der Befragten berücksichtigt worden. Zudem besteht ein regelmässiger Informationsaustausch, was auch auf die guten persönlichen Beziehungen zurückzuführen ist. Der Kanton Basel-Stadt ist in dieser Hinsicht speziell, da er nur drei Gemeinden hat (demgegenüber umfasste der Kanton Bern als Schweizer Kanton mit den meisten Gemeinden im Januar 2011 383 politische Gemeinden).

#### Mögliche Anpassung der Organisation und der Gemeindegesetzgebung

Wie oben ausgeführt, ist der Politikplan Teil eines umfassenden Gemeindereformprojekts PRIMA („Public Riehen Management“). Als Folge der Reform wurde ein Grossteil der Gemeindegesetzgebung zur Organisation und dem Finanzhaushalt angepasst (Gemeindeordnung, Finanzhaushaltsordnung, Geschäftsordnung des Einwohnerrats, Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung). Zudem wurde eine interne Reorganisation der Gemeindeverwaltung durchgeführt und verschiedene Prozesse angepasst (Pflichtenhefte der Mitarbeiter, jährliche Mitarbeitergespräche etc.).

### **5.3.2 Verbindlichkeit**

#### Rechtliche Verbindlichkeit

Der Politikplan wird gemäss Gemeindeordnung vom Gemeinderat verabschiedet und wird dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme unterbreitet (Art. 24 Abs. 3 Gemeindeordnung). Er ist somit nach Kenntnisnahme durch den Einwohnerrat rechtlich verbindlich.

#### Rechtssicherheit

Wie ausgeführt, ist die Zuständigkeit klar geregelt, das Verfahren der jährlichen Aktualisierung ist ebenfalls geregelt. Der Einwohnerrat kann den Politikplan nur mittels parlamentarischer Instrumente (z.B. parlamentarischer Auftrag) beeinflussen. Gemäss Aussagen der Befragten gibt es auch keine Probleme mit der Rechtssicherheit im Sinne einer möglichen Einmischung von kantonalen Behörden.

#### Verbindlichkeit für Sektor- und Kurzzeitplanung

Mit dem Instrument der Leistungsaufträge für jeden Politikbereich ist die direkte Verknüpfung und Verbindlichkeit des Politikplans für die Sektorplanung garantiert. Dasselbe gilt für die Kurzzeitplanung, welche durch das Instrument des jährlich aktualisierten Produktsum-

menbudgets ersetzt wurde. Beide Ebenen sind somit direkt in den Politikplan integriert und verbindlich.

### **5.3.3 Budgetrelevanz und Ressourcenplanung**

Die Budgetrelevanz und effektive Ressourcenplanung ist ein Kernmerkmal des Politikplans. Die Globalbudgets pro Politikbereich sowie das jährliche Produktsummenbudget garantieren die direkte Verbindung zwischen den Mittelfristzielen und dem mittelfristigen und jährlichen Finanzhaushalt. Zudem enthält der Politikplan eine Übersicht über die geplanten Investitionen, Anlagen und Nachkredite. Der Politikplan führt auch auf jährlicher Basis den aktuellen Stand des Globalkredits sowie die Nettokosten für jedes Produkt auf. Ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung der Budgetrelevanz ist die Festlegung des Steuerfusses, welche auf der Basis des jährlich aktualisierten Politikplans durch den Einwohnerrat entschieden wird.

Die Befragten betonen hierzu, dass sich mit der Einführung dieser Instrumente die Budgetdisziplin der Gemeinde klar verbessert hat, da der Fokus auf der Mittelfrist-Finanzplanung liegt und der Einwohnerrat mittels Festlegung des Steuerfusses und dem jährlichen Produktsummenbudget steuern kann. Hier ist anzuführen, dass der Kanton Basel-Stadt den Gemeinden bei der Budgetgestaltung relativ grosse Autonomie gewährt, was der Gemeinde ermöglichte das jährliche Budget durch das Produktsummenbudget zu ersetzen (Steiner et al., 2010, S. 161).

Grössere Investitionen (über 200'000 CHF) werden separat vom Einwohnerrat gebilligt und, falls diese nicht im Globalkredit der Leistungsaufträge enthalten sind, zum Globalkredit der betreffenden Produktgruppe hinzugerechnet. Die entsprechende Änderung wird in der jährlichen Aktualisierung des Politikplans aufgenommen.

### **5.3.4 Klare Zuteilung von Kompetenzen**

Die Kompetenzen für die Ausarbeitung, Verabschiedung und Umsetzung (mittels Leistungsaufträge) sind in der Gemeindegesetzgebung geregelt und kohärent. Auch für die Umsetzung sind die Zuständigkeiten klar geregelt, indem für jede Produktgruppe eine verantwortliche Person für die strategische Führung (Gemeinderatsmitglied) und eine verantwortliche Person (oder Ko-Verantwortung bei 2 Personen) für die operationelle Führung (Verwaltungsangestellter) bestimmt wird.

### **5.3.5 Periodische Überprüfung**

Die Gemeinde hat verschiedene Instrumente zur periodischen Prüfung der Umsetzung des Politikplans und der Leistungsmandate der einzelnen Politikbereiche eingerichtet. Wie oben aufgeführt, wird der Politikplan vom Gemeinderat im Jahresrhythmus aktualisiert. Die Ge-

schäftsprüfungskommission verfasst zudem einen jährlichen Geschäftsbericht, der vom Einwohnerrat genehmigt werden muss. Dieser bezieht sich direkt auf den Politikplan. Für das Monitoring und Controlling hat die Gemeinde einen Controller eingesetzt, der für jeden Politikbereich Trimesterberichte erstellt, welche vom Gemeinerat bewilligt werden und dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme unterbreitet werden. Die Trimesterberichte umfassen das ganze Spektrum der sieben Politikbereiche und zusätzlich auch den Kostenblock der Strukturkosten (der auf die Produktgruppen umgelegt wird). Eine wichtige Funktion hat in diesem Zusammenhang die Sachkommissionen des Einwohnerrates, welche die Trimester-Berichte zuhanden des Einwohnerrates vorbesprechen.

Es bestehen somit verschiedene Instrumente mit klar definierten Zuständigkeiten zur periodischen Überprüfung des Politikplans und dessen Umsetzung.

### **5.3.6 Breite Abstützung, Kenntnis und Akzeptanz des strategischen Plans**

Der Politikplan wird vom Gemeinderat als dessen zentrales Planungsinstrument ausgearbeitet. Der Einwohnerrat kann durch Nutzung der parlamentarischen Instrumente (z.B. parlamentarischer Auftrag, Interpellationen), via Rückmeldungen in den Sachkommissionen oder in der Plenumsberatung zum Politikplan Einfluss nehmen. Es ist zudem zu erwähnen, dass für die erstmalige Ausarbeitung des Politikplans eine Projektgruppe eingesetzt wurde, welche aus Vertretern der des Gemeinderates, der Verwaltung und der für PRIMA speziell eingerichteten Reformkommission des Einwohnerrates zusammensetzte, so dass das Instrument gemeinsam entwickelt wurde. Sowohl der Gemeindeverwalter als auch der Gemeindepräsident betonten im diesem Zusammenhang die wichtige Rolle des Einwohnerrates für die allgemeine Akzeptanz des Politikplans.

Die direkte Bürgerbeteiligung zur Ausarbeitung des Politikplans ist nicht vorgesehen, diese gibt es nur im Rahmen von einzelnen Vorhaben oder Projekten (z.B. Quartierentwicklungen, Prozess zur Erlangung des Unicef-Labels "kinderfreundliche Gemeinde"). Zudem organisiert die Gemeinde Bevölkerungsbefragungen (4 Jahres Rhythmus) zur Zufriedenheit mit den Gemeindedienstleistungen.

Die Gemeinde legt grossen Wert auf eine umfassende und transparente Information. So sind alle relevanten Dokumente und Berichte auf der Homepage der Gemeinde abrufbar.

Es kann somit festgestellt werden, dass der Plan breit abgestützt ist und die Gemeinde transparent informiert. Die Bevölkerung ist nicht direkt in die Ausarbeitung und das Monitoring des Politikplans eingebunden. Es wird davon ausgegangen, dass deren Interessen mittels Einwohnerrat oder direkt in Projekten und Vorhaben eingebracht werden kann.

### **5.3.7 Implementierung**

Die operationelle Umsetzung des Politikplans hängt zu einem grossen Teil von den in 5.3.1 bis 5.3.6 aufgeführten Indikatoren ab, welche beim Politikplan Riechen grösstenteils erfüllt sind. Als weiteren Grund für die Implementierung des Politikplans haben die Befragten die

Motivation aller Beteiligten hervorgehoben, gerade auf Verwaltungsebene. Diese konnte in Riehen u.a. mit der direkten Zuteilung von Verantwortung (41 Produktverantwortliche) gesteigert werden.

Als Gründe für die Nicht-Realisierung von Teilen des Politikplans wurden Änderung von Rahmenbedingungen (z.B. durch eine Gesetzesänderung des Kantons oder sogar des Bundes, konkret die neue Spital- und Pflegefinanzierung oder eine Änderung des kantonalen Steuergesetzes mit Auswirkungen auf die Steuereinnahmen); negativen Volksabstimmungen (z.B. wurde der Projektierungskredit zu einer Quartierentwicklung abgelehnt); mangelnde finanzielle Mittel (z.B. erwies sich ein Projekt zur energetischen Sanierung des Gemeindehauses bei der konkreten Projektierung deutlich teurer als in der Planung angenommen); oder die Ablehnung eines Vorhabens des Gemeinderates durch den Einwohnerrat (für Fälle, wo ein separater Beschluss notwendig ist).

Im allgemeinen kann festgestellt werden, dass der Politikplan von Riehen einen sehr hohen Implementierungsgrad aufweist.

#### **5.4 Der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç**

Dajç ist eine Gemeinde im Norden Albaniens, die sich aus 12 Dörfern zusammensetzt und in der Region Shkodra liegt. Dajç hat ca. 8'600 Einwohner und einer Fläche von 36.5 km<sup>2</sup>. Die Gemeinde verfügt über eine ländliche Struktur, die Haupteinnahmequelle der Einwohner ist die Landwirtschaft. Dajç grenzt an den Buna-Fluss und an Montenegro und ist in unmittelbarer Nähe der Stadt Shkodër (22 km) und dem adriatischen Meer (ca. 20 km). Das Entwicklungspotential liegt vorwiegend in der Landwirtschaft und möglicherweise im Tourismus. Ein weiteres Merkmal der Gemeinde ist die hohe Auswanderungsrate seit den 1990er Jahren (gemäss Schätzungen ca. 2900 Personen, die vorwiegend nach Italien emigriert sind). Die Gemeinde ist von ihrer Grösse, ihren Merkmalen und Herausforderungen vergleichbar mit vielen anderen albanischen Gemeinden, die Besonderheit liegt in der guten geographischen Lage, dem hohen Anteil an fruchtbarem Agrarland, einer organisierten Diaspora-Gemeinschaft (welche an der Entwicklung ihrer Heimatgemeinde unterstützend teilnimmt) und einer relativ dynamischen Verwaltung mit einem aktiven Bürgermeister.

Die Gemeindebehörden setzen sich aus einem direkt gewählten Bürgermeister und der Verwaltung mit 7 Departementen und 25 Gemeindeangestellten sowie einem Gemeindepapament von 15 Mitgliedern (Legislative) zusammen. Die Behörden sind für jeweils 4 Jahre gewählt.

Die Hauptaufgaben der Gemeinde sind die Erbringung der Grunddienstleistungen (z.B. Wasserversorgung, lokale Strassen, Vorschulerziehung, Basis-Gesundheitsversorgung, Abfallsorgung, Sport, Kultur), die lokale Raumplanung und die lokale Wirtschaftsentwicklung. Gewisse Aufgaben übt die Gemeinde zusammen mit regionalen oder nationalen Behörden aus (z. B. Sozialdienste, Primarschule, Umweltschutz, öffentliche Sicherheit).

Die Gemeinde verfügt über ein jährliches Budget von 300.000 CHF, wovon ca. 30% aus eigenen Einnahmequellen und 70 % aus Transferzahlungen der Zentralregierung stammen. Die Herausforderungen der Gemeinde sind wie in vielen anderen albanischen Gemeinden vielfältig, so z.B. die permanente Finanzknappheit (verglichen mit den zahlreichen Aufgaben), ein Mangel am qualifiziertem Personal und die teilweise unklaren Rechtsbestimmungen, um nur einige zu nennen.

Die Gemeinde Dajç hat im Jahre 2007-2008 zum ersten Mal einen strategischen Entwicklungsplan erarbeitet, mit Unterstützung eines von der DEZA finanzierten Dezentralisierungsprojekts von Intercooperation in Nordalbanien.

Der Plan kombiniert die Langzeitperspektive (Vision, allgemeine Entwicklungsziele) mit Mittelfristzielen in fünf spezifischen Bereichen. Diese werden mit konkreten erwarteten Resultaten und Vorhaben spezifiziert, mit entsprechenden Indikatoren. Im Annex führt der Plan einen „Aktionsplan“ auf der operationellen Ebene für die nächsten 4 Jahre auf, mit einer Auflistung der wichtigsten Vorhaben auf jährlicher Basis und indikativen Budgetzahlen.

Im Vergleich zu anderen strategischen Plänen in Albanien ist beim strategischen Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç die ausführliche Beschreibung der Ist-Situation (Profil) und der Entwicklungspotentiale, ein separater Bereich Good Governance mit entsprechenden Zielen und Vorhaben, der spezifische Fokus auf die Raumplanung (mit einem Zonenplan als Teil des Plans), sowie ein separates Kapitel mit vorgeschlagenen Gesetzes- und internen Organisationsänderungen hervorzuheben. Eine weitere Besonderheit ist der ausgeprägt partizipative Prozess der Ausarbeitung des Plans.

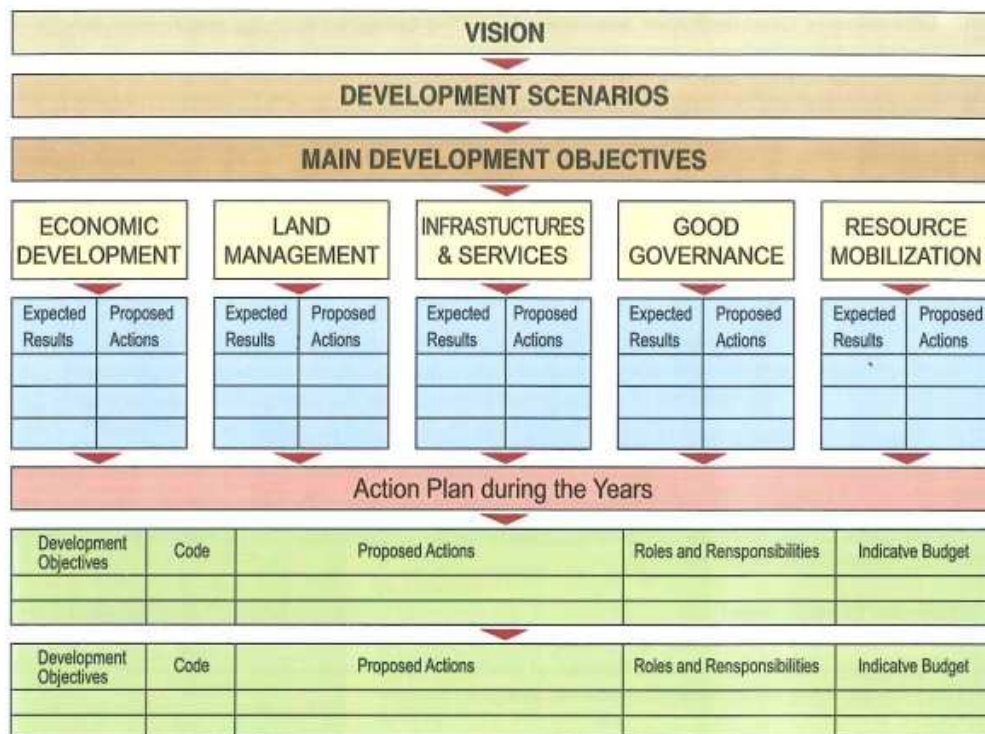


Abbildung 5: Aufbau und Zielhierarchie des strategischen Entwicklungsplans der Gemeinde Dajç. Quelle: Strategic Development Plan of Dajç Commune, 2008, S. 45.

## 5.5 Die praktische Relevanz des strategischen Entwicklungsplans

### 5.5.1 Einbindung des strategischen Plans in einen integrierten Planungsprozess

#### Zielhierarchie und zeitliche Hierarchie

Der strategische Entwicklungsplan von Dajç enthält eine klare *Zielhierarchie* mit langfristigen Entwicklungszielen, mittelfristigen Zielen in 5 Bereichen, die auf der Ebene der erwarteten Resultate (outputs) spezifiziert werden. Der Plan ist somit in sich kohärent. Eine kohärente Zielhierarchie mit dem neu eingeführten „Medium Term Budgeting Programme“ und dem jährlichen Budgetprozess ist hingegen nicht klar erkennbar. Der strategische Entwicklungsplan wird zwar als Referenz herangezogen aber nicht systematisch integriert.

Ähnliche Aussagen lassen sich zur *zeitlichen Hierarchie* machen. Sie ist für den strategischen Entwicklungsplan gegeben, in ihrer Beziehung zur Kurzzeitplanung und dem Jahresbudget hingegen nur teilweise.

#### Übereinstimmung mit regionalen und nationalen Plänen und Strategien

Der strategische Entwicklungsplan nimmt explizit Bezug auf den regionalen Entwicklungsplan der Region Shkodra als übergeordneten Rahmen für die lokale Entwicklung (Regional Plan Shkoder - Lezhe 2005 - 2015). Dies gilt insbesondere für die Raumplanung und die aufgeführten regionalen Entwicklungsschwerpunkte. Probleme ergeben sich mit der Übereinstimmung mit nationalen Politiken und Strategien (Sektorstrategien). Diese wurden ebenfalls als übergeordneter Rahmen beigezogen. Die Befragten führten aber aus, dass die Harmonisierung in der Praxis oft nicht möglich ist, da einige nationalen Pläne und Strategien entweder nicht umsetzbar sind (z.B. nationale Abfallentsorgungsstrategie, welche von den Gemeinden nicht finanzierbare Massnahmen verlangt), deren rechtliche Verbindlichkeit unklar ist (z.B. wurde die nationale Dezentralisierungsstrategie nie offiziell im Parlament verabschiedet) oder dass die Information schlicht nicht bis an die Gemeinden gelangt.

Der Indikator der Übereinstimmung mit regionalen und nationalen Strategien ist somit teilweise (v.a. auf regionaler Ebene) erfüllt.

#### Mögliche Anpassung der Organisation und der Gemeindegesetzgebung

Der strategische Entwicklungsplan schlägt im Kapitel 4 verschiedene Änderungen in der Gemeindeorganisation und -gesetzgebung vor. Diese wurden zum Teil implementiert (z.B. Stärkung des Raumplanungsdepartements, Einführung eines eigständigen Sozialamtbüros, Änderungen im Organigramm der Verwaltung, Einführung von Monitoring-Instrumenten). Verschiedene vorgeschlagene Änderungen (z.B. Errichtung eines Development Department) wurde hingegen nicht umgesetzt. Als eines der Vorhaben des strategischen Entwicklungsplans

wurde im darauffolgenden Jahr ein „One Stop Shop“ (Bürgerbüro) errichtet, was grössere Anpassungen im Verwaltungsorganigramm bewirkte.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass gewisse wichtige organisatorische Anpassungen gemacht wurden, dass diese aber nicht im Sinne einer umfassenderen Reform mit klarer Unterscheidung zwischen strategischer und operationeller Ebene umgesetzt wurden.

## **5.5.2 Verbindlichkeit**

### Rechtliche Verbindlichkeit

Der strategische Entwicklungsplan ist vom Gemeindeparlament verabschiedet worden und somit verbindlich. Seine Rechtsgrundlage ist das Organic Law (Art. 10, Abs. 3). Der Plan wurde auch vom Regional Council (regionales Parlament auf Qark-Ebene) angenommen, was in Praxis dessen Legitimation noch stärkt.

### Rechtssicherheit

Die Gemeindebehörden verstehen den Plan als verbindliches Referenzdokument für die operationelle und finanzielle Planung. Anders verhält es sich mit regionalen und nationalen Behörden, welche die lokalen Pläne der Gemeinden bei Ausarbeitung von Sektorstrategien und Projekten, welche direkten Einfluss auf die Gemeindeaufgaben haben, nur wenig oder überhaupt nicht berücksichtigen. Dies ist eng verbunden mit dem top-down Staatsverständnis, das in Albanien weit verbreitet ist.

### Verbindlichkeit für Sektor- und Kurzzeitplanung

Dajç verfügt über einige Sektorpläne (Abfallmanagementplan 2010-2015; Strategischer Entwicklungsplan für die Landwirtschaft 2006; „Grüne Agenda“ als eine Art strategischer Plan zum Schutz der Umwelt 2006; Plan für Naturkatastrophen für die besonders gefährdete Zonen 2011). Diese sind in der Regel als Folge einer Opportunität (Unterstützung durch internationale Organisationen) oder eines spezifischen Ereignisses (Überschwemmung 2010) ausgearbeitet worden. Der strategische Entwicklungsplan wurde gemäss Angaben der Befragten soweit als möglich als Rahmen herbeigezogen. Dabei wird insbesondere die Zielebene als verbindlich angesehen, auf der Ebene der erwarteten Resultate wurden hingegen Änderungen angebracht.

Der Grossteil der Sektorstrategien wird auf nationaler Ebene von den Linienministerien ausgearbeitet. Wie oben ausgeführt wurde, werden diese Strategien in der Regel ohne Einbezug der Gemeinden erlassen, obwohl in vielen Fällen die Gemeinden für die Ausführung zuständig sind. In diesem Kontext ist eine Abstimmung des strategischen Entwicklungsplans als verbindliche Vorgabe demnach nicht vorhanden.

Zur Verbindlichkeit des strategischen Entwicklungsplans für die Erarbeitung des MTBP lassen sich noch keine abschliessenden Aussagen machen. Die Gemeinde Dajç ist zur Zeit in

einer Pilotphase zur Umsetzung des MTBP. Gemäss Aussagen der Befragten gilt der strategische Entwicklungsplan als Referenzrahmen, vorwiegend auf Zielebene.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der strategische Entwicklungsplan auf Ebene der Ziele für die Sektor- und Kurzzeitplanung verbindlich ist, nicht aber auf Ebene der erwarteten Resultate und konkreten Vorhaben.

### **5.5.3 Budgetrelevanz und Ressourcenplanung**

Die Budgetrelevanz und Ressourcenplanung wurde von allen Befragten als grösstes Problem bezeichnet. Fehlende Finanzplanungssicherheit aufgrund der Intransparenz und Nicht-Vorausschbarkeit von nationalen Transferzahlungen, regelmässige Reformen bei der die Gemeinden neue Aufgaben erhalten, mangelnde Instrumente und rigide Budgetierungsvorschriften wurden als systembezogene Haupthindernisse erwähnt. Hinsichtlich des Inhalts des strategischen Entwicklungsplans waren sich alle Befragten einig, dass dieser einen Investitionsplan enthalten müsste.

Um die Budgetrelevanz zu gewährleisten, sehen alle Befragten das MTBP als wichtigstes Instrument für die Zukunft. Das MTBP ist eine Art mehrjähriger Einnahmen- und Ausgabenplan, welcher die Gemeinden zur mittelfristigen Finanzplanung und einer Fiskalstrategie verpflichtet und ihnen ein entsprechendes Instrument vorschreibt. Die direkte Verknüpfung des MTBP mit einer regelmässigen Aktualisierung des strategischen Entwicklungsplans drängt sich auf und ein erster Versuch ist im Rahmen der Ausarbeitung des Budgets für 2012 im Gang (vgl. dldp, 2010, S. 37-47, wo ein Verfahren in der Form eines „Manuals“ vorgeschlagen ist).

Die direkte Budgetrelevanz des strategischen Entwicklungsplans konnte somit nicht festgestellt werden, obwohl der Plan als Referenz für die Ausarbeitung des Jahresbudgets herangezogen wird. Mit der Einführung und Konsolidierung des MTBP sollten sich diesbezüglich in Zukunft Verbesserungen einstellen. Trotzdem gibt es noch verschiedene systembedingte Probleme, die voraussichtlich auch in naher Zukunft bestehen bleiben.

### **5.5.4 Klare Zuteilung von Kompetenzen**

Die Zuteilung der Kompetenzen für die Erarbeitung, Annahme und Umsetzung des Plans ist klar geregelt. Im Aktionsplan sind die Zuständigkeiten für die spezifischen Vorhaben aufgeführt. Die Befragten bestätigen die klare Zuteilung von Kompetenzen und bezeichnen die finanzielle und personelle Ressourcenknappheit als eines der Hauptprobleme, weshalb die zugeordneten Aufgaben oft nicht ausgeführt werden.



### **5.5.5 Periodische Überprüfung**

Die periodische Überprüfung der Umsetzung des strategischen Entwicklungsplans geschieht mittels jährlicher Berichte pro Gemeindedepartement zuhanden des Parlaments. Der Vize-Bürgermeister ist für die Koordination und Konsolidierung der Berichte verantwortlich. Der strategische Entwicklungsplan ist zurzeit in Überarbeitung, mit dem Ziel diesen zu aktualisieren und mit dem neu einzuführenden MTBP in Einklang zu bringen. Eine rollende Planung im Sinne einer jährlichen Aktualisierung ist bis anhin nicht vorgesehen, dessen Einführung ist aber für die Zukunft zusammen mit der jährlichen Aktualisierung des MTBP geplant.

### **5.5.6 Breite Abstützung, Kenntnis und Akzeptanz des strategischen Plans**

Zur Ausarbeitung des strategischen Entwicklungsplans wurde eine Koordinationsgruppe errichtet, die sich unter der Leitung des Bürgermeisters aus Vertretern der Verwaltung, des Parlaments und ausgewählten Bürgervertretern zusammensetzte. Der Prozess wurde extern moderiert und fachlich unterstützt. Zur transparenten Information und Einbindung wurde eine 35 köpfige Bürgergruppe errichtet, mit dem Ziel die Bevölkerung repräsentativ an der Ausarbeitung mittels einer Serie von Workshops zu beteiligen (Vertreter der 12 Dörfer, Jugendliche, Frauen, Diaspora-Vertreter, Bauernorganisationen, angesehene Bürger etc.). Zudem wurden in Fachgruppen in „technischen Roundtables“ bestimmte Themenbereiche mit Experten diskutiert. Zur Information wurden diverse Instrumente wie öffentliche Informationsveranstaltungen, Plakate an Anschlagbrettern, Medien, Broschüren sowie eine Fotoausstellung zur Gemeinde und seinen Einwohnern anlässlich der Präsentation des Entwurfs des strategischen Plans in den Dörfern angewandt.

Der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde ist somit breit abgestützt und wurde mehrfach als wichtiger Beitrag zur Vertrauensbildung zwischen Bürgern und Behörden genannt.

### **5.5.7 Implementierung**

Aufgrund der bisherigen Untersuchungserkenntnisse kann davon ausgegangen werden, dass der strategische Entwicklungsplan nur zum Teil implementiert wird. Bei Durchsicht des jährlichen Gemeindebudgets lässt sich feststellen, dass verschiedene Massnahmen und Vorhaben des strategischen Entwicklungsplans aufgeführt sind. Andere Vorhaben sind hingegen nicht erwähnt und es lässt sich auch nicht eruieren, ob und warum diese weggelassen oder nur verschoben wurden, da kein expliziter Verweis zum strategischen Entwicklungsplan gemacht wird.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç nur - aber immerhin - teilweise implementiert wird.

## 6 Synthese

### 6.1 Resultat der Untersuchung

Als *Resultat der Untersuchung der praktischen Relevanz des Politikplans der Gemeinde Riehen* anhand der definierten Indikatoren kann festgehalten werden:

1. *Der Politikplan der Gemeinde Riehen ist in einen integrierten Planungsprozess eingebunden.* Es besteht eine klare Zielhierarchie und eine zeitliche Hierarchie zwischen den einzelnen Planungsebenen. Die Übereinstimmung mit kantonalen und regionalen Strategien ist gegeben. Der Politikplan war Teil eines grösseren Reformprozesses mit entsprechenden Anpassungen in der Gemeindeorganisation und der Gemeindegesetzgebung.
2. *Der Plan ist rechtlich verbindlich.* Er basiert auf einer klaren Rechtsgrundlage und wurde gemäss dem vorgeschriebenen Verfahren erarbeitet und von den zuständigen Organen verabschiedet. Mögliche Anpassungen werden gemäss der dafür vorgesehenen Verfahren durchgeführt. Der Plan dient als verbindliche Grundlage für die Sektor- und Kurzzeitplanung.
3. *Der Politikplan verfügt über ein hohes Mass an Budgetrelevanz und die Ressourcen sind angemessen geplant.* Dieser Indikator ist beim Politikplan der Gemeinde Riehen besonders hervorzuheben, da das jährliche Gemeindebudget als Produktsammenbudget integraler Teil des Politikplans ist.
4. *Die Kompetenzen sind klar geregelt und zugeteilt.* Dies gilt sowohl für die Ausarbeitung, Verabschiedung und Umsetzung des Politikplans, mit einer klaren Unterscheidung zwischen der strategischen und der operationellen Führung.
5. *Der Politikplan wird periodisch überprüft.* Dies geschieht sowohl auf der operationellen Ebene mit Trimesterberichten als auch auf der strategischen Ebene mit der jährlichen Aktualisierung durch den Gemeinderat.
6. *Der Politikplan ist breit abgestützt und akzeptiert, mit gewissen Einschränkungen.* Es kann von einer begrenzten Kenntnis der Bürger ausgegangen werden, da sie nicht in den Prozess der Ausarbeitung involviert waren.
7. *Der Politikplan weist über einen sehr hohen Implementierungsgrad aus,* was aufgrund der Erfüllung der Indikatoren 1-6 gefolgert werden kann. Sie ist vor allem durch die direkte Verbindung mit dem Produktsammenbudget gewährleistet.

Die Untersuchung der *praktischen Relevanz des strategischen Entwicklungsplans der Gemeinde Dajç* hat folgende Resultate ergeben:

1. *Der strategische Entwicklungsplan der Gemeinde Dajç ist nur zum Teil in einen integrierten Planungsprozess eingebunden:* Das Dokument selbst verfügt über eine klare Zielhierarchie und zeitliche Kohärenz, bei der Verknüpfung des Plans mit anderen Planungs- und Steuerungsprozessen bestehen hingegen klare Defizite. Die Übereinstimmung mit regionalen Strategien ist vorhanden, mit nationalen Strategien mangelhaft. Gewisse not-

wendige Gesetzes- und Organisationsänderungen wurden vorgenommen, diese sind aber nicht im Sinne einer angemessenen Gesamtreform realisiert worden.

2. *Der Plan ist rechtlich verbindlich, verfügt aber über Defizite hinsichtlich der Rechtssicherheit*, da die regionalen und nationalen Behörden den Gemeindeplan nur ungenügend berücksichtigen. Für die Kurzzeitplanung wird der strategische Entwicklungsplan als Referenzdokument herangezogen, er ist aber nur auf Ebene der Ziele verbindlich.
3. *Die direkte Budgetrelevanz des strategischen Entwicklungsplans konnte nicht festgestellt werden*, obwohl der Plan auf Zielebene für die Ausarbeitung des Jahresbudgets herangezogen wird. Mit der Einführung und Konsolidierung des MTBP sollten sich diesbezüglich in Zukunft Verbesserungen einstellen.
4. *Kompetenzen sind klar geregelt und zugeteilt*, wobei angesichts der mangelnden Ressourcen verschiedene Aufgaben von den zuständigen Personen und Organen nicht ausgeführt werden.
5. *Instrumente zur periodischen Überprüfung des strategischen Entwicklungsplans sind teilweise eingeführt*, es wird aber keine regelmässige Aktualisierung des Plans im Sinne einer rollenden Planung vorgenommen.
6. *Der strategische Entwicklungsplan ist breit abgestützt und akzeptiert*. Dabei ist insbesondere die breite Abstützung und Akzeptanz in der Bevölkerung hervorzuheben.
7. *Der strategische Entwicklungsplan wird nur zum Teil implementiert*. Obwohl verschiedene Vorhaben des Plans in den Jahresbudgets aufgelistet sind, konnte keine systematische Implementierung festgestellt werden.

### **Resultat der Untersuchung**

Als Resultat der Untersuchung in den beiden Referenzgemeinden kann somit zusammenfassend festgestellt werden:

- I. Die praktische Relevanz des Politikplans der Gemeinde Riehen im Sinne der in dieser Arbeit definierten Indikatoren ist gegeben und kann als hoch eingestuft werden.
- II. Die praktische Relevanz des strategischen Entwicklungsplans der Gemeinde Dajç im Sinne der in dieser Arbeit definierten Indikatoren ist nur begrenzt vorhanden.

Die Ausgangsthese ist somit bestätigt worden, dass die strategischen Planungsdokumente der Gemeinden in Albanien Defizite hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz aufweisen, d.h. dass deren Auswirkungen im Sinne einer effektiven Anwendung und Umsetzung nur begrenzt sind. Zugleich ist bestätigt worden, dass die strategischen Planungsdokumente in Schweizer Gemeinden als Grundlage für die Finanz- und kurzfristige Planung dienen und somit grösstenteils umgesetzt werden.

Es ist hervorzuheben, dass die Beurteilung der praktischen Relevanz in Albanien bei der Untersuchung des strategischen Entwicklungsplans Dajç positiver ausgefallen ist, als dies bei der anfänglichen These angenommen wurde.

### Anmerkungen:

Es hat sich gezeigt, dass die untersuchten strategischen Planungsdokumente nicht isoliert betrachtet werden können. Die Antworten der Befragten und die Erkenntnisse konnten oft nur unter Berücksichtigung des allgemeinen Planungs- und Steuerungsprozesses in der Gemeinde gemacht werden.

Inwieweit die Resultate der Fallstudien repräsentativ für Schweizer bzw. Albanische Gemeinden sind, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist sicher festzuhalten, dass sowohl Riehen als auch Dajç fortschrittliche Gemeinden sind und deren Resultate deshalb wohl eher über dem Durchschnitt liegen.

## **6.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede**

Die grössten Unterschiede zwischen Dajç und Riehen bestehen im Kontext und im institutionellen Rahmen (Umfang und Qualität der Dezentralisierung, Rechtsstaatlichkeit, Koordination mit regionalen und nationalen Behörden, zur Verfügung stehende Ressourcen), welche für die albanische Gemeinde Dajç ein grosses Hindernis für eine effektive strategische Planung auf Gemeindeebene darstellt. Ein weiterer wichtiger Unterschied ist die fehlende Finanzplanungssicherheit in Dajç, was in Riehen angesichts der weitreichenden Finanzautonomie der Gemeinden in der Schweiz kein Problem darstellt. Des Weiteren hat die Gemeinde Riehen den Politikplan als Teil eines umfassenden Reformprozesses eingeführt, währenddessen in Dajç der strategische Entwicklungsplan als neues und eigenständiges Instrument eingeführt wurde. Dabei hat in Dajç der direkte Bezug zu einer mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung gefehlt. Schliesslich ist auch der jährliche Aktualisierungsprozess zur notwendigen Anpassung des Politikplans in Riehen hervorzuheben, währenddessen in Dajç die Aktualisierung erst nach drei Jahren vorgenommen wurde.

Trotz der unterschiedlichen kontextuellen, institutionellen und finanziellen Voraussetzungen sind gewisse Gemeinsamkeiten vorhanden und durchaus bemerkenswert. So haben alle Befragten als zentrale Erfolgsfaktoren die gute „leadership“ durch den Gemeindepräsidenten, das Vorhandensein von Schlüsselpersonen für den Prozess der Einführung der strategischen Planung, eine klare Zuteilung von Verantwortlichkeiten und die hohe Motivation der Beteiligten hervorgehoben. Es bestand auch weitgehende Einigkeit darüber, dass die Verbindung der festgelegten Ziele und Prioritäten mit der mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung die wichtigste Voraussetzung für deren Umsetzung ist (Leistungsvereinbarung in Riehen bzw. zukünftiges MTBP in Dajç). Beide Gemeinden legten zudem grossen Wert auf eine breite Kommunikation und Information (intern in der Verwaltung und extern), damit die wichtigsten Akteure eingebunden werden. In Dajç wurde dabei besonders auf die direkte Beteiligung der Bürger geachtet, währenddessen in Riehen die Einbindung des Einwohnerrats im Vordergrund stand.

## 7 Gestaltungsempfehlungen: Checkliste für die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden

In den vorangehenden Kapiteln wurde die praktische Relevanz der strategischen Planungsdokumente in Albanien und der Schweiz anhand von Fallbeispielen untersucht und verglichen. Dabei wurden verschiedentlich auch auf die Gründe sowie auf die systembedingten Voraussetzungen für die Unterschiede eingegangen.

Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, auf der Basis dieser Erkenntnisse eine Liste mit den wichtigsten Voraussetzungen und Gründen für die praktische Relevanz von strategischen Planungsdokumenten auf Gemeindeebene zu erstellen. Dabei werden die im Theorieteil entwickelten Erklärungsansätze herangezogen und anhand der Erkenntnisse der Praxisuntersuchung validiert und ergänzt.

Die folgende Liste kann als „Checkliste“ für Gemeinden dienen, welche Voraussetzungen und Elemente erfüllt sein müssen, um die praktische Relevanz von strategischen Plänen zu gewährleisten.

### **Checkliste für die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden**

#### A) Systembedingte Voraussetzungen

1. Das Vorliegen einer kohärenten Dezentralisierung mit einem gewissen Grad an Gemeindeautonomie, insbesondere müssen die Gemeindeaufgaben mit einer angemessenen fiskalen Dezentralisierung verknüpft sein (Finanzautonomie).
2. Die Kompetenzen und Aufgaben müssen zwischen den verschiedenen Staatsebenen klar zugeteilt sein.
3. Das Vorliegen eines funktionierenden Rechtsstaats und ein System der „checks and balances“, mit einer Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive sowie einer Rechenschaftspflicht der Behörden gegenüber ihren Bürgern.
4. Die Gemeinden müssen über Finanzplanungssicherheit verfügen, im Sinne der Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit von Transferzahlungen von höheren Regierungsebenen.
5. Das Vorliegen einer „angemessenen“ Grösse einer Gemeinde. Inwiefern die praktische Relevanz eine absolute Minimal- oder Maximalgrösse voraussetzt, kann nicht abschliessend festgestellt werden. Tendenziell lässt sich sagen, dass effektive strategische Planung angesichts der beschränkten Ressourcen in Kleinstgemeinden (weniger als 200 Personen) schwierig ist.

#### B) Kernelemente

6. Der strategische Plan muss eine klare Rechtsgrundlage haben.
7. Die Kompetenzen der verschiedenen Organe müssen sowohl für die Ausarbeitung als auch für die Umsetzung klar zugeteilt sein (Exekutive, Legislative, politische und operationelle Führung und Steuerung).
8. Der strategische Plan muss vom dafür zuständigen Organ formell angenommen werden.

9. Der strategische Plan muss mit den regionalen und nationalen Plänen und Strategien übereinstimmen.
10. Der strategische Plan muss mit Instrumenten der mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung der Gemeinde in Verbindung stehen (oder direkte Integration).
11. Der strategische Plan muss über eine logische Zielhierarchie und eine zeitliche Hierarchie verfügen, innerhalb des Plans sowie in Verbindung mit anderen Instrumenten zur mittel- und kurzfristigen Planung.
12. Der strategische Plan muss klar zwischen der strategischen und operationellen Ebene unterscheiden, mit einer kohärenten Verknüpfung der beiden Ebenen.
13. Der strategische Plan muss direkt mit der Finanzplanung und Finanzpolitik der Gemeinde verknüpft sein (Steuerfuss, Investitionsplan).
14. Es müssen Instrumente zur Verbindung des strategischen Plans mit dem jährlichen Budgetierungsprozess vorliegen, mit eventuellen Anpassungen in der Finanzhaushaltsordnung (z.B. Einführung von Leistungs- und Kostenrechnung, Echt-Bilanz).
15. Die Gemeinde muss über formelle Instrumente zur regelmässigen Kontrolle und Berichterstattung (operationelle und strategische Ebene) des strategischen Plans und dessen Vorgaben verfügen.
16. Der strategische Plan muss regelmässig (am besten jährlichen) überprüft und aktualisiert werden, anhand eines klar festgelegten Verfahrens, das direkt mit dem Kontroll- und Berichterstattungssystem verbunden ist.
17. Die Einführung des strategischen Plans sollte im Sinne eines umfangreicheren Gesamtreformprozesses mit entsprechenden Anpassungen von anderen Instrumenten und Prozessen verbunden sein. Dies bedingt in der Regel Anpassungen der Gemeindegesetzgebung, der Gemeindeorganisation (z.B. Einführung von Sachkommissionen, Einführung einer Controlling-Stelle) und der internen Prozesse (z.B. Pflichtenhefte, internes Controlling, Führung durch Zielvorgaben).
18. Das Vorliegen einer guten Koordination und eines regelmässigen Austauschs mit regionalen und nationalen Behörden.
19. Der Prozess der Einführung und Ausarbeitung eines strategischen Plans bedarf klarer Führung („leadership“) durch den Gemeindepräsidenten.
20. Alle wichtigen Beteiligten müssen in den Prozess der Ausarbeitung sowie der regelmässigen Überprüfung und Aktualisierung des Plans angemessen eingebunden werden (Exekutive, Parlament, Verwaltung). Die direkte Beteiligung der Bürger wird sehr empfohlen, um die Legitimität und Akzeptanz des Plans zu verstärken.
21. Über die Ausarbeitung, Implementierung und Aktualisierung des strategischen Plans muss ausführlich, breit und in einer angemessenen Form intern und extern informiert und kommuniziert werden.
22. Die Gemeinde muss über motivierte und qualifizierte Mitarbeiter verfügen, welche neue Ideen und Ansätze wie NPM und WOV aufnehmen. Eine gute Information, breite Einbindung sowie entsprechende Ausbildungsangebote werden empfohlen. Des Weiteren

---

kann die Motivation durch klare Zuteilung von Verantwortlichkeiten und die Förderung von Selbstverantwortung erhöht werden.

23. Die Gemeinde muss für die Einführung eines strategischen Plans adäquate finanzielle und personelle Ressourcen planen und zur Verfügung stellen (inklusive externer Fach- und Moderationsunterstützung).

---

## **8 Auswirkungen der praktischen Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden**

In den verschiedenen Befragungen und Diskussionen mit direkt Beteiligten hat sich gezeigt, dass die Einführung von strategischen Planungsdokumenten und deren praktische Relevanz Auswirkungen hatte, welche über die strategische Planung hinausgehen. Darauf soll im Folgenden eingegangen werden.

### **8.1 Effektivität der Politik und Verwaltung mit Fokus auf die Wirkungsebene**

Die Untersuchung zeigt klar auf, dass die praktische Relevanz von strategischen Plänen direkte Auswirkungen auf den gesamten Politik- und Planungsprozesses in einer Gemeinde hat. Ein allfälliger Mangel an klaren mittelfristigen Zielvorgaben und deren Umsetzung führt zu einem Verlust an Effektivität der Politik und der Verwaltung. Strategische Planung als verbindliche Vorgabe für die operationelle Umsetzung ist auch eine Voraussetzung, damit die Wirkung einer Politik gemessen werden kann. Wirkungsorientierung lässt sich nur mittel- und langfristig messen, die Messung von Kurzzeitresultaten beschränkt sich gezwungenermassen auf die output-Ebene.

### **8.2 Klärung von Rollen und Zuständigkeiten**

Alle Befragten heben hervor, dass die Einführung des strategischen Plans einen wichtigen Beitrag zur Klärung von Rollen und Zuständigkeiten leistet. Dies gilt für das Verhältnis zwischen Politik (strategische Vorgaben) und Verwaltung (Umsetzung) im Allgemeinen. Insbesondere gilt dies für das Parlament, welches seine Arbeit verstärkt auf der Wirkungsebene und die mittelfristige Perspektive ausrichtet, obwohl beide Fallstudien gezeigt haben, dass das Parlament in einigen Fällen immer noch Mühe bekundet auf der strategischen Ebene zu bleiben. Zudem hat sich gezeigt, dass die Diskussionen und Auseinandersetzungen im Parlament insgesamt sachlicher geführt und somit entpolitisiert werden, was die Qualität der Debatten und Entscheidungen steigert (Steiner et al., 2010, S. 50-51).

### **8.3 Selbstverständnis und „change of mindset“ der Verwaltung**

Mit der Einführung und Umsetzung von strategischer Planung und dem Fokus auf die Wirkungsebene konnte auch ein gewisser Wandel im Selbstverständnis der Verwaltung festgestellt werden, hin zu stärkerer Bürgerorientierung und unternehmerischem Denken. Gerade in Riehen wurde auf die Stärkung der Eigenverantwortung für die spezifischen Produkte besonders geachtet.



## 8.4 Transparenz und Legitimität

Die Verbindung des strategischen Plans mit der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung hat in der Gemeinde Riehen zu einer höheren Transparenz in Budget- und Kostenfragen geführt.<sup>8</sup> So kann beispielsweise bestimmt werden, wie viel der städtische Reberg die Gemeinde kostet, inklusive der eigenen Aufwendungen.

Die breite Information und Einbindung der verschiedensten Akteure bei der Ausarbeitung des Plans hat ausserdem zur Stärkung der Legitimation der Behörden und deren Entscheidungen beigetragen, was bei den Befragungen in Dajç besonders hervorgehoben wurde.<sup>9</sup> Vertrauensbildung und gegenseitiges Verständnis ist gerade in jungen Demokratien wie Albanien äusserst wichtig. Das Verfahren der direkten Bürgerbeteiligung beim strategischen Entwicklungsplan ist von der Gemeinde auch in anderen Prozessen angewandt worden (z.B. „Public Hearings“ bei grösseren Vorhaben, Einsetzung von Bürgergruppen zum Monitoring von Projekten). Eine breite Abstützung und Legitimität ist aber auch für Schweizer Gemeinden wichtig, da der generelle Trend hin zu mehr Professionalisierung und weniger Milizarbeit auch die Gefahr einer gewissen Entfremdung zwischen Behörden und Bürgern beinhaltet.

## 8.5 Langfristigkeit und Nachhaltigkeit

Das Prinzip der Mehrjährigkeit hat zu einem langfristigerem und nachhaltigerem Planen und Handeln der Gemeinden beigetragen. Bei der jährlichen Budgetierung und Planung ist beispielsweise der politische Einfluss des Parlaments auf strategische Entscheide in der Regel nicht möglich. Alle Befragten waren sich einig, dass der strategische Plan zur Konzentration der Politik auf die Strategie und zur längerfristige politischen Steuerung beigetragen hat, was auch in der Zwischenevaluation der PRIMA Reform von 2006 festgestellt wurde (Steiner et al., 2010, S. 165-166).

## 9 Schlussbemerkungen

Die praktische Relevanz von strategischen Plänen ist ein wichtiges Element für effizientes, effektives und transparentes Handeln einer Gemeinde. Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass diesbezüglich beträchtliche Unterschiede zwischen Gemeinden in der Schweiz und in Albanien bestehen, welche vorwiegend auf der Ebene der unterschiedlichen Ausgestaltung von rechtsstaatlichen Grundprinzipien gründen. Es ist hingegen bemerkenswert, dass trotz der grossen Kontextunterschiede Einigkeit darüber bestand, welche Elemente und Voraussetzun-

<sup>8</sup> Die höhere Transparenz der finanziellen Situation wird auch als Resultat von ähnlichen Prozessen in anderen Schweizer Gemeinden festgestellt (Gysin, 2011, S. 13).

<sup>9</sup> Auch Nentwig betont bei einer Untersuchung des strategischen Managements der Stadt Vlotho die Stärkung des Vertrauens zwischen Bürgern und Behörden als wichtige Wirkung einer kohärenten und transparenten strategischen Planung (Nentwig, 2005, S. 85).

---

gen erfüllt sein müssen, um die praktische Relevanz von strategischen Plänen zu gewährleisten.

Es gilt auch anzumerken, dass strategische Planung in Gemeinden mit dem Fokus auf die Wirkung mit definierten Zielen und Indikatoren nicht zum Selbstzweck werden darf. Politische Prozesse laufen nie linear und die eingeführten Dokumente und Instrumente müssen flexibel gestaltet sein, um darauf zu reagieren. Dies gilt insbesondere für ein Land wie Albanien, das sich in einem Transitionsprozess befindet, wo Veränderungen in kürzester Zeit und meistens nicht wie ursprünglich geplant geschehen. Schedler & Siegel stellen zu Recht fest, „dass ein Strategieprozess nicht immer im beabsichtigtem Sinne verläuft, sondern sehr unterschiedliche Richtungen, Sprünge und Rückschritte durchläuft (...) Das kann bei der praktischen Anwendung zu Frustrationen führen, insbesondere wenn die Instrumente praktisch nicht so angewandt werden wie im Modell vorgesehen“ (Schedler & Siegel, 2004, S. 177). Albanien hat während der fast 50 Jahre dauernden kommunistischen Diktatur einschlägige Erfahrungen mit rigiden und realitätsfremden Planungen gemacht. Ein strategischer Plan kann nur praxisrelevant sein, wenn er als „lebendes“ Dokument ständig hinterfragt und angepasst wird und alle direkt Betroffenen in diesen Prozess eingebunden werden.

Zum Schluss soll nochmals hervorgehoben werden, dass verschiedene Aussagen der vorliegenden Arbeit nicht auf alle Gemeinden und Situationen zutreffen. Die Stärke der Gemeinden liegt gerade darin, dass sie ihre Aufgaben, Instrumente und Prozesse unterschiedlich ausgestalten, um auf die spezifischen Bedürfnisse der Bürger einzugehen. Somit gibt es auch keinen „Blueprint“ für die praktische Relevanz von strategischen Plänen in Gemeinden. Jede Gemeinde muss und soll den eigenen und für sie besten Weg finden. In diesem Sinne soll die vorliegende Arbeit Ideen und Denkanstöße liefern und somit einen bescheidenen Beitrag zur weiteren Entwicklung von bürgerorientierten Gemeinden als Nukleus des demokratischen Rechtsstaates leisten.

## 10 Literaturverzeichnis

- Abrams, S., Murphy, F. (2005). *The Design and Implementation of Local Development Strategies: The Case of Central and Eastern Europe*. In: OECD. Local Governance and the Drivers of Growth. Paris: OECD.
- Albanian Institute for International Studies (AIS) (2003). *Democratic Governance at the Local Level – The Case of Albania*. Tirana.
- Arlanch, S. (2011). *BürgerInnenrat. Leitbildprozess in der Perspektive von Gemeinwesenarbeit und Governance*. Schriftenreihe des europäischen Masterstudiengangs Gemeinwesenentwicklung, Quartiermanagement und Lokale Ökonomie an der Fachhochschule München. München.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi Ph., Schedler K. (2001). *Politische Planung - Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Buchmann, T. (2005). *Politische Steuerung unter NPM – die Angst der Politik und Verwaltung vor dem Controlling*. In: Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (Hrsg.). 10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. 121-130. Bern: Haupt.
- Cepiku, D., Mititelu, C. (2010). Public Administration Reforms In Albania and Romania: Between the Weberian Model and the New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 30E, 55-78.
- Decentralisation and Local Development Programme (dldp) Albania, (2010). *Long and Medium Term Strategic and Financial Planning – A Manual for Local Government Units in Albania*. Shkoder: Intercooperation.
- Decentralisation and Local Development Programme (dldp) Albania, (2011). *Baseline survey on local governance in Shkodra and Lezha*. Shkodër: Intercooperation.
- DEZA (2007). Governance as a Transversal Theme – An Implementation Guide. URL: <http://www.sdc.admin.ch/de/Home/Themen/Gouvernanz>.
- European Commission (2011). *Commission Staff Working Paper, Albania Progress Report 2011*, 5-14. URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/al\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf).
- Geser, H., Meuli U., Ladner A., Steiner R., Horber-Parpazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden – Ergebnisse einer Befragung*. Glarus, Chur: Rüegger.

- Gysin, M. (2011). Reinacher Reform - Konsequente Aussensicht in der politischen Steuerung. *Die Schweizer Gemeinde*, 2011/10, 12-13.
- Heinz, R. (2000). *Kommunales Management – Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: Schäffer Pöschel.
- Hollenstein, H. (2001). *Strategische Führung in der Verwaltung, Ein Leitfaden für die Legislaturplanung*. In: Arbeitspapiere zum Public Management. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Jerjen, D. (2003). Wie werden Gemeinden strategisch gesteuert? *Die Schweizer Gemeinde*, 2003/4, 30-31.
- Jerjen, D. (2004). La planification stratégique comme composante du pilotage stratégique au plan communal. *Revue Economique et Sociale*, 4, 241-254.
- Ladner, A. (2005). *NPM und die Gemeinden*. In : Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (Hrsg.) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. 81-91. Bern: Haupt.
- Landolt, P., Zuppiger Ritter, I. (2005). *Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung*. Projektarbeit der Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG) zur Erlangung des Titels Executive MBA HSG. St. Gallen.
- Lengwiler, Ch. (2001). *Integrierte Finanz- und Ausgabenplanung für die Gemeinden*. In: Lengwiler, Ch., Käppeli, S. (Hrsg) (2001). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. 205-226. Chur, Zürich: Rüegger
- Lengwiler Ch., Käppeli, S. (Hrsg) (2001). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. Chur, Zürich: Rüegger.
- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (Hrsg.) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern: Haupt.
- Mastronardi, P. (2005). *Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WOV*. In: Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (Hrsg.). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. 113-119. Bern: Haupt.
- Mussari, R., Cepiku D. (2007). Public Administration Reform in Transition. *Public Management Review*, 9/3, 353-375.
- Nentwig, V. (2005). *Strategisches Management als Erfolgsfaktor in der Kommunalverwaltung und Entwicklung eines Konzeptes zur Strategieimplementierung für die Stadt Vlotho*. Diplomarbeit, Gütersloh: FHDW.

- OECD (2001). *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2003). *Open Government - Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD.
- Pedergrana, M. (2001a). *New Public Management am Beispiel der Gemeinde Pfäffikon ZH*. In: Lengwiler Ch., Käppeli, S. (Hrsg.). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. 85-106. Chur, Zürich: Rüegger.
- Pedergrana, M. (2001b). *Steuern mit Zielen, Indikatoren und Kennzahlen*. In: Lengwiler Ch., Käppeli, S. (Hrsg.). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. 107-129. Chur, Zürich: Rüegger.
- Pfäffli, S. (2001). *Neuordnung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden*. In: Lengwiler Ch., Käppeli, S. (Hrsg.). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. 273-296. Chur, Zürich: Rüegger.
- Pfäffli, S. (2010). *Improving strategic planning and budgeting at LGU level*. Report from September 2010 mission - Decentralisation and Local Development Programme. Luzern.
- Poister Th. H., Streib G. D. (1999). *Strategic Management in the Public Sector - Concepts, Models and Processes*. *Public Productivity and Management Review*, 22/3, 308-325.
- Portmann, C. (2001). *Lokale Agenda 21 - Gemeinden auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung*. In: Lengwiler Ch., Käppeli, S. (Hrsg.). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. 395-411. Chur, Zürich: Rüegger.
- Preçi, Z. (2003). *Dialogue and Partnership between Government and Civil Society in Albania*. In: OECD. *Open Government - Fostering Dialogue with Civil Society*. 179-188. Paris: OECD.
- Rieder, S. (2001). *Rolle externer Beratung im Gemeindemanagement*. In: Lengwiler, Ch., Käppeli, S. (Hrsg.). *Gemeindemanagement - Theorie und Praxis*. 63-79. Chur, Zürich: Rüegger.
- Schedler, K., Siegel J. Ph. (2005). *Strategisches Management in Kommunen - ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schedler, K., Summermatter L. (2009). *Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz*. *dms- der moderne Staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2009/2, 391-410.
- Schedler, K., Summermatter L., Signer D. (2010). *Politik im Weitblick. Leitfaden zu einem*

integrierten Aufgaben- und Finanzplan. *IDT Blickpunkt*, 22, 10-11.

Schilling, M., Ruckh, L., Rübcke, F. (2009). *Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer*. Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Steiner R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Steiner, R., Ladner, A., Lienhard, A., Rieder, L., Méritat, L. (2010). *Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS)*. Bern: KPM Schriftenreihe.

Schuppli, A. (2005). *Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase*. In: Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (Hrsg.) (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. 93-107. Bern: Haupt.

Thom N., Ritz A. (2006). *Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.

Transparency International (2010). *Corruption Perception Index 2010*. URL: [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

Willimann, I., Käppeli, S., Heike, M., Pfäffli, S. (2006). *Politische Führung von Gemeinden*. Skript für einen Training-Workshop in Serbien im Rahmen des „Municipal Support Programme“ von der DEZA/Intercooperation.

Willimann, I., Pfäffli, S. Heike, M., (2008). *Politische Führung von Gemeinden*. Eine Einführung in die Praxis. Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie. Chur. Zürich: Rüegger.

## **Rechtsnormen und weitere Quellen**

Dajç Commune (2008). *Strategic Development Plan of Dajç Commune*.

Gemeinde Baden (2010). *Unser Leitbild: kompetent, offen, persönlich, flexibel*. URL: <http://www.baden.ch/documents/Leitbild.pdf>.

Gemeinde Davos (2009). *Leitbild Davos*. URL: [http://www.gemeinde-davos.ch/pdf/Leitbild\\_Ziele\\_Davos.pdf](http://www.gemeinde-davos.ch/pdf/Leitbild_Ziele_Davos.pdf).

Gemeinde Koeniz (2010). *Leitbild der Gemeinde Koeniz - Nachhaltig in die Zukunft*. URL: [http://www.koeniz.ch/documents/Leitbild\\_einseitig\\_100602.pdf](http://www.koeniz.ch/documents/Leitbild_einseitig_100602.pdf).

- Gemeinde Riehen (2000). *Gemeindereform Riehen. Wiederaufnahme der Projektarbeiten zur Einführung der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)“*. URL: <http://www.riehen.ch/dl.php/de/20050929114257/Vorlage+Nr.+751+zur+Gemeindereform.pdf>.
- Gemeinde Riehen (2000). *Riehen 2000-2015: Leitbild für das Grosse Grüne Dorf*. URL: [http://www.riehen.ch/dl.php/de/436231a716d54/Leitbild\\_Riehen+2000-2015.pdf](http://www.riehen.ch/dl.php/de/436231a716d54/Leitbild_Riehen+2000-2015.pdf) Leitbild.
- Gemeinde Riehen (2002). *Finanzhaushaltsordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 28. November 2002*. RiE 610.100. URL: <http://www.riehen.ch/dl.php/de/20050929115601/Finanzhaushaltsordnung.pdf>.
- Gemeinde Riehen (2002). *Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002*. RiE 111.100. URL: <http://www.riehen.ch/dl.php/de/20050929115426/Gemeindeordnung.pdf>.
- Gemeinde Riehen (2002). *Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung vom 17. Dezember 2002*. RiE 153.100. URL: <http://www.riehen.ch/dl.php/de/20050929140813/Organisationsreglement.pdf>.
- Gemeinde Riehen (2010). *Detailbericht der Produktgruppen zum Geschäftsbericht des Gemeinderats*. URL: [http://www.riehen.ch/dl.php/de/0dgco-2pbdq1/Geschaeftsbericht\\_2010\\_Detailbericht.pdf](http://www.riehen.ch/dl.php/de/0dgco-2pbdq1/Geschaeftsbericht_2010_Detailbericht.pdf).
- Gemeinde Riehen (2010). *Politikplan des Gemeinderates 2011 - 2014*. URL: [http://www.riehen.ch/dl.php/de/0davyb-olro91/Politikplan\\_2011-2014.pdf](http://www.riehen.ch/dl.php/de/0davyb-olro91/Politikplan_2011-2014.pdf).
- Gemeinde Schwyz (2010). *Jahresziele 2011/2012*. URL: <http://www.gemeindeschwyz.ch/documents/Jahresziele2011.pdf>.
- Kanton Bern (1993). *Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993*. Belex 101.1. URL: [http://www.sta.be.ch/belex/d/1/101\\_1.html](http://www.sta.be.ch/belex/d/1/101_1.html).
- Municipality of Fier (2006). *City Development Strategy*.
- Municipality of Peshkopi (2006). *Strategic Plan*.
- Municipality of Shkodra (2005). *Strategic Plan for Economic Development 2005-2015*.
- Qark Shkodër (2005). *Regional Plan Shkoder – Lezhe, 2005-2020*.
- Republic of Albania (2000). *Law of 31/07/2000 on the Organization and Functioning of Local Governments of the Republic of Albania (Organic Law)*. URL:

<http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL%282004%29032-e.asp>.

Stadt Bern, Gemeinderat (2009). *Legislaturrichtlinien 2009-2012*. URL:

[http://www.bern.ch/leben\\_in\\_bern/stadt/Legislaturrichtlinien](http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/Legislaturrichtlinien).

Stadt Burgdorf (2009). *Legislaturplan 2009 – 2012. Die Stadt im Emmental*. URL:

[http://www.burgdorf.ch/fileadmin/Verwaltung%2BPolitik/Politik/Gemeinderat/pdf/LP\\_2009-2012\\_def\\_22-06-09.pdf](http://www.burgdorf.ch/fileadmin/Verwaltung%2BPolitik/Politik/Gemeinderat/pdf/LP_2009-2012_def_22-06-09.pdf).

Stadt Langenthal (2009). *Richtlinien der Regierungstätigkeit 2009-2012*. URL:

[http://www.langenthal.ch/dl.php/de/0cvyw-ddmdhi/Politik\\_Regierungsrichtlinien.pdf](http://www.langenthal.ch/dl.php/de/0cvyw-ddmdhi/Politik_Regierungsrichtlinien.pdf).

Stadt Opfikon (2010). *Regierungsprogramm 2010-2014*. URL:

[http://www.opfikon.ch/dl.php/de/0deos-kgawf3/RegProg\\_2010-14.pdf](http://www.opfikon.ch/dl.php/de/0deos-kgawf3/RegProg_2010-14.pdf).

Stadt Rorschach (2009). *Legislaturziele 2009-2012*. URL:

[http://www.rorschach.ch/media/Legislaturziele\\_2009\\_2012.pdf](http://www.rorschach.ch/media/Legislaturziele_2009_2012.pdf)

Stadtgemeinde Brig-Glis (2003). *Regionales Leitbild Brig-Glis / Naters*. URL:

<http://www.brig.ch/region/regionalesleitbild.php>.



## 11 Anhang

### 11.1 Anhang 1: Fragebogen

#### **Fragebogen zur praktischen Relevanz von strategischen Planungsdokumenten auf Gemeindeebene: Politikplan der Gemeinde Riehen, Strategic Development Plan der Gemeinde Dajç**

##### Kapitel 1: Instrumente der strategischen und operationellen Planung

- 1.1 Welches sind die Hauptinstrumente der strategischen und operationellen Planung in ihrer Gemeinde (Kurze Aufführung der Hauptinstrumente und Dokumente, mit Angabe des Zeitrahmens der jeweiligen Instrumente/Dokumente)
- 1.2 Welches ist der Zeithorizont des Politikplans? Inwieweit ist der Plan mit einer Legislaturperiode/mehreren Legislaturperioden verknüpft?

##### Kapitel 2: Kontext und institutioneller Rahmen

- 2.1 Ist die Einführung des Politikplans Teil eines grösseren Reformprozesses in ihrer Gemeinde? Wenn ja, können sie dies bitte kurz erläutern.
- 2.2 Sind im Zusammenhang mit der Einführung und Ausarbeitung des Politikplans Änderungen im Gemeinde-Organigramm vorgenommen worden? Wenn ja, welche?
- 2.3 Wie ist der Gemeindepolitikplan mit kantonalen und nationalen Politiken abgestimmt/koordiniert? Wie wurde die Abstimmung/Koordination sichergestellt?

##### Kapitel 3 : Verbindlichkeit und Implementierung des Politikplans (Sektorpolitik/Politikbereiche, operationelle Planung und Budgetierung)

- 3.1 Welches Gremium ist zuständig für die definitive Annahme des Politikplans? Inwieweit ist dieser rechtlich verbindlich für andere politischen und operationellen Prozesse?
- 3.2 Wie ist der Politikplan mit der jeweiligen Sektorplanung/Politikbereichplanung verbunden (inhaltlich, Zuständigkeiten, zeitlich)?
- 3.3 Können im Politikplan festgelegte Ziele und Massnahmen in den einzelnen Sektoren/Politikbereichen abgeändert werden? Wenn ja, wie und in welchem Umfang?

- 3.4 Wie ist der Politikplan mit der Finanzplanung und Budgetierung verbunden (inhaltlich, Zuständigkeiten, zeitlich mittelfristige und Jahresplanung)?
- 3.5 Können im Politikplan festgelegte Ziele und Massnahmen im Finanzplan/Budget abgeändert werden? Wenn ja, wie und in welchem Umfang?
- 3.6 Wie ist der Politikplan mit der Investitionsplanung verbunden (inhaltlich, Zuständigkeiten, zeitlich)?

#### Kapitel 4 : Monitoring des Politikplans

- 4.1 Gibt es ein regelmässiges Monitoring zur Befolgung und Implementierung des Politikplans? Wenn ja, können sie den Prozess kurz erläutern?
- 4.2 Wer ist zuständig für das Monitoring zur Befolgung und Implementierung des Politikplans?
- 4.3 Inwieweit sind diese Zuständigkeiten in den entsprechenden Pflichtenheften der Organe/Personen festgelegt?

#### Kapitel 5 : Prozess der Erarbeitung des Politikplans und Bürgerbeteiligung

- 5.1 Könnten sie den Prozess der Erarbeitung des Politikplans kurz aufführen (Hauptschritte, involvierte Akteure)
- 5.2 Wer hat den Prozess der Ausarbeitung des Politikplans geleitet?
- 5.3 Wurde der Prozess von externen Partnern moderiert? Wenn ja, was war der Umfang und die Hauptaufgaben der externen Moderation?
- 5.4 Welche Instrumente der Bürgerbeteiligung wurden bei der Erarbeitung des Politikplans angewandt?
- 5.5 Welche Instrumente der Bürgerbeteiligung wurden beim Monitoring des Politikplans angewandt?
- 5.6 Inwieweit sind die oben aufgeführten Instrumente der Bürgerbeteiligung in der kommunalen Gesetzgebung geregelt?
- 5.7 Wie beurteilen sie die Bürgerbeteiligung (Qualität, Quantität, Motivation) bei der Erarbeitung und beim Monitoring des Politikplans in ihrer Gemeinde?

- 
- 5.8 Was ist die Rolle des Parlaments (Einwohnerrats) bei der Ausarbeitung und beim Monitoring des Politikplans?
- 5.9 Wie beurteilen sie die Rolle des Parlaments (Einwohnerrats) (Qualität, Quantität, Motivation) bei der Erarbeitung und beim Monitoring des Politikplans?
- 5.10 Wie wurden die BürgerInnen über die Ausarbeitung und Implementierung des Politikplans informiert?
- 5.11 Wie beurteilen sie die Information der BürgerInnen über die Erarbeitung und Implementierung des Politikplans?

### Kapitel 6 : Beurteilung, Auswirkungen

- 6.1 Welche Auswirkungen hatte die Einführung und Ausarbeitung des Politikplans in ihrer Gemeinde? (Stichworte: Politische Steuerung, Legitimation, Identität, Transparenz, Rechenschaftspflicht., weitere Auswirkungen): Können sie ihre Beurteilungen bitte kurz erklären?
- 6.2 Was würden sie bei der Erarbeitung des Politikplans bei einem nächsten Mal auf jeden Fall beibehalten?
- 6.3 Was würden sie bei der Erarbeitung des Politikplans bei einem nächsten Mal anders machen?
- 6.4 Welches sind - gemäss ihrer persönlichen Meinung - die Hauptgründe, dass Teile des Politikplans (Ziele und Vorhaben) in der Praxis implementiert wurden/werden?
- 6.5 Welches sind - gemäss ihrer persönlichen Meinung - die Hauptgründe, dass Teile des Politikplans (Ziele und Vorhaben) in der Praxis nicht implementiert wurden/werden?
- 6.7 Weitere Bemerkungen und Kommentare

Bern, Pascal Arnold, 13. September 2011

## 11.2 Anhang 2: Interview- und Gesprächspartner

### Gemeinde Dajç

Gjuraj, Arben	Gemeindepräsident
Hetoj, Ruzhdi	Mitglied des Gemeindeparlaments
Don Ardian	Mitglied der Bürgergruppe zur Ausarbeitung des strategischen Entwicklungsplans
Gjuraj, Rajmonda	Leiterin des Raumplanungsdepartement
Shullaj, Ernest	Leiter des Finanzdepartements

### Gemeinde Riehen

Fischer, Willi	Gemeindepräsident
Schuppli, Andreas	Gemeindevorwalter, Ratssekretär
Hofer, Salome	Präsidentin des Einwohnerrats

### Übrige

Ademi, Voltana	Senior Programme Officer, dldp
Fischer, Judith	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Zentrum für Verwaltungsmanagement, HTW Chur
Gjika, Anila	Gemeindefinanz-Expertin Co-Plan
Jerjen, Damien	Chef Dienststelle für Raumentwicklung des Kanton Wallis, ehem. Dozent an der Fachhochschule Westschweiz
Karakaçi, Valbona	Programmleiterin, dldp
Koçkqiqi, Aljon	Programme Officer, dldp
Kopliku, Arben	Stv. Programmleiter, dldp
Kokona, Darina	Community Development Expertin, Co-Plan
Shutina, Dritan	Direktor, Co-Plan
Pfäffli, Stefan	Professor, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Hochschule Luzern
Steiner, Reto	Professor, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern
Stetter, Hilmar	Ehemaliger Programmleiter dldp

## **12 Selbstständigkeitserklärung**

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 29. November 2011

Pascal Arnold

## 13 Über den Autor



**Herr Pascal Arnold**, 1969, Dr. iur., ist Ko-Leiter der Osteuropaabteilung bei HELVETAS Swiss Intercooperation. Von 1995-2000 Assistent und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg in Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. Seit 2000 arbeitet er als Programmleiter und Berater in der Entwicklungszusammenarbeit zu den Themen Dezentralisierung, Gemeindeentwicklung, Rechtsstaatlichkeit und lokale Gouvernanz. Dabei war er auch mehrere Jahre im Ausland tätig (Albanien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina).

Adresse:

Pascal Arnold  
Helvetas Swiss Intercooperation  
Maulbeerstrasse 10  
3001 Bern  
E-Mail: [pascal.arnold@helvetas.org](mailto:pascal.arnold@helvetas.org)