

New Public Management

Unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung im Kanton Basel-Stadt

Luc Saner

1. New Public Management im Allgemeinen

a) Unter dem Ausdruck "New Public Management (NPM)" werden verschiedene Staatsleitungsmodelle subsumiert, die Grundsätze der privaten Unternehmensführung auf die Staatsführung übertragen. In der Schweiz wird auch der Ausdruck "wirkungorientierte Verwaltungsführung" verwendet, der aber fälschlicherweise den Eindruck erweckt, es handle sich nur um ein Verwaltungsführungsmodell und nicht um ein Staatsleitungsmodell.

Im Ausland haben die Städte Phoenix (USA) und Christchurch (Neuseeland) 1993 den Carl Bertelsmann-Preis erhalten, weil sie auf dem Weg zum Dienstleistungsunternehmen besonders weit fortgeschritten waren. Über die niederländische Stadt Tilburg erschien 1992 eine "Fallstudie Tilburg" der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln. Diese hervorragende Studie ermöglicht die Darstellung der wesentlichen Grundsätze des Tilburger Modells, weshalb das Tilburger Modell stellvertretend für die anderen NPM-Modelle beschrieben wird. Auch in der Schweiz sind NPM-Projekte im Bund, in fast allen Kantonen und in grossen Städten wie Zürich und Bern angelaufen. Allerdings fehlt vorderhand eine umfassende Umsetzung der Ideen des NPM auf der Stufe der Staatsleitung (Volk, Parlament, Regierung, Justiz).

b) Die Übernahme gewisser Grundsätze der privaten Unternehmensführung durch den Staat ist die Konsequenz neuerer Entwicklungen. So beruht der heutige Staat auf der historisch gewachsenen Idee des durch das Legalitätsprinzip in seiner Allmacht gezähmten Staates. Mittlerweile aber hat der Staat eine Vielzahl von Aufgaben übernommen, die weniger der Zählung als vielmehr der Effizienz und Effektivität bedürfen.

Zudem hat im Zuge der Globalisierung die Bedeutung des Staates selbst gegenüber den ihre Wirtschaftskraft ausspielenden Privaten abgenommen; dies und knapper werdende Ressourcen erheischen, das Korsett des im Legalitätsprinzip eingepferchten Nullfehler-Staates zu lockern und die Staatsleitung mit Instrumenten aus der privaten Unternehmensführung auszustatten. Ich werde Ihnen im folgenden die NPM-Grundsätze auf der Grundlage des Tilburger Modells erläutern, wie es in der erwähnten Studie von 1992 dargestellt wurde. Gleichzeitig werde ich die Verhältnisse im Kanton Basel-Stadt darstellen, die ich angetroffen habe, als ich 1992 in den Grossen Rat gewählt wurde:

c) Der erste Grundsatz ist die Trennung der strategischen von der operativen Führung.

In Tilburg wird die strategische Führung klar vom Parlament und der Regierung wahrgenommen. Alle vier Jahre legt das Parlament Ziele aufgrund von Verhandlungen der Koalitionen mit Mehrheitsbeschluss fest. Diese Zielsetzungen in Form eines Grundsatzprogramms sind allgemein gehalten und geben die politischen Schwerpunkte und Grundaussagen für die Legislatur wider. Vor der Beschlussfassung über dieses Grundsatzprogramm erfolgt sinnigerweise ein Bericht über den Stand der Umsetzung des alten Programmes. Im Rahmen dieses Grundsatzprogrammes beschliesst das Parlament jährlich im März die politischen Absichten für das kommende Jahr und die drei darauffolgenden Jahre. Diese sogenannte Perspektivnote enthält neben den Zielsetzungen eine Finanz- und Investitionsplanung. Auf der Basis der Perspektivnote wird im November und Dezember der sogenannte Konzernhaushalt für das folgende Jahr vom Parlament beschlossen. Dieser Konzernhaushalt besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil wird die Perspektivnote in Budgets für einzelne Programme, Investitionen und sogenannte Produkte umgesetzt. Im zweiten Teil wird der Konzernhaushalt für die einzelnen Dienste auf der Basis der Produkte erstellt. Der dritte Teil des Konzernhaushaltes enthält insbesondere die endgültigen Beschlüsse des Parlamentes über die Budgets der einzelnen Produkte.

Die Regierung ist in Tilburg betont in Form eines Kollegiums organisiert. Die vom Parlament gewählten sogenannten Beigeordneten, die das Kollegium bilden, sind hauptamtlich tätig. Das Kollegium kann seine Beschlüsse nur mit der absoluten Mehrheit seiner Stimme fassen. Weisungen an die Verwaltung sind nur per Kollegialbeschluss zulässig. Damit das Kollegialprinzip nicht unterlaufen wird, sind stets mehrere Beigeordnete für einen Dienst politisch verantwortlich. Die Dienste selbst aber werden von Direktoren geleitet, die vorwiegend unter fachlichen Gesichtspunkten ausgewählt werden. In der Person des von der Zentralregierung ernannten Bürgermeisters besteht eine starke Führungsfigur, dem insbesondere die Bereiche der öffentlichen Sicherheit direkt unterstellt sind. Ebenfalls eine starke Stellung kommt dem Gemeindesekretär zu, einer Art Stabschef, der vom Parlament aus zwei Vorschlägen der Kollegiums gewählt wird.

Darüber hinaus hat Tilburg mit dem sogenannten Kontraktmanagement ein neues Instrument geschaffen, mit dem sich die strategische und die operative Steuerung deutlich trennen lassen. Auf der Basis des vom Parlament verabschiedeten Konzernhaushaltes über die Produkte werden für die einzelnen Dienste Dienstpläne erstellt. Diese Dienstpläne sind Kontrakte zwischen dem Kollegium und den Direktoren der Dienste. Über diese einheitlich gegliederten Kontrakte erfolgt eine umfassende Delegation von Verantwortung und Kompetenzen an die Direktoren der Dienststellen in bezug auf Personal, Organisation und Finanzen. Das Ziel ist, jeweils konkrete Produkte zu realisieren. Dabei wird grosses Gewicht auf die Beschreibung der Ziele und die umfassende Kontrolle über deren Einhaltung gelegt, da die Endverantwortung für die delegierten Angelegenheiten beim Kollegium verbleibt. Das "Wie" der Zielerreichung ist aber weitgehend den Diensten selbst überlassen.

Im Kanton Basel-Stadt aber beschäftigen sich Grosser Rat und Regierungsrat mit einer Fülle von Details, ohne die Zeit und die Gelegenheit zu haben, sich mit Grundsatzfragen auseinanderzusetzen. Angesichts der Dutzenden von Traktanden der Grossrats- und Regierungsratssitzungen, die oft ohne jeden inneren Zusammenhang sind, der Detailbudgetierung und des Fehlens eines vom Grossen Rat abgesegneten Legislatur- und Jahresprogramms samt Zielsetzungen ist dies nicht verwunderlich. Es entsteht ein Reformstau bei zentralen Problemen (z.B. interkantonaler Lastenausgleich und Bevölkerungsstruktur). Grundsatzfragen sind eben nicht lösbar, wenn sie jeweils erst im Einzelfall erahnt werden. Zeitdruck sowie fehlende Grundlagenarbeit und -diskussion verhindern Lösungen regelmässig, ja zwingend. Die Tatsache, dass die Regierungsratsmitglieder in erster Linie ihre Departemente führen, statt als Mitglieder des Gesamtregierungsrates zu agieren, verstärkt die Problematik zusätzlich.

d) Die wiederholt erwähnten sogenannten "Produkte" führen zum zweiten Grundsatz, nämlich der Output-Orientierung, insbesondere durch Produkte.

In Tilburg geht es für das Gemeinwesen nicht darum, dass "etwas getan wird", sondern dass die Bevölkerung für ihr Geld einen echten Gegenwert zu angemessenen Preisen in hoher Qualität erhält, den sogenannten Output. Diese Betonung des Output bedeutet eine Kulturveränderung bei den Mitarbeitern des Staates, vor allem aber die Einführung der sogenannten Produkte. Das Produkt ist das Kernelement der Planung, Steuerung und Kontrolle. Ein Produkt kann in Form von Waren oder in Form von Dienstleistungen bestehen. Produkte werden in Produktgruppen à sieben bis zwölf Produkte zusammengefasst. Fünf bis fünfzehn Produktgruppen bilden, in Produktzentren zusammengefasst, wiederum eine Dienststelle, welche unseren Departementen entspricht. Im Rahmen dieser Staffelung Produkt, Produktgruppe, Produktzentrum und Dienst wird das Produkt definiert als das, was ein Produktzentrum an einen Dritten ausserhalb des Produktzentrums liefert. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Bedarf des Dritten freiwillig oder aufgrund einer gesetzlichen Grundlage oder einer anderen Regelung befriedigt wird. Wesentlich ist, dass der Dritte für diese Leistung einen Preis bezahlen müsste, ungeachtet dessen, ob diese Zahlung tatsächlich erfolgt. Die Definition der Produkte ist eine anspruchsvolle Aufgabe. So dauerte es z.B. bis zu drei Jahre, bis gewisse Produkte beschrieben waren. In Tilburg wurde die Organisation ganz an diesen Produkten orientiert, nach dem Grundsatz: Die Organisation folgt der Aufgabe. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass die Finanzen direkt einem Produkt zugeordnet werden können, um die Verantwortlichkeiten, z.B. über ein Budget, klar definieren und kontrollieren zu können. Einheitlich vorgeschriebene Kennzahlen zu den Produkten ermöglichen Budgetierung, Controlling und diverse Analysen.

Im Kanton Basel-Stadt jedoch beschliessen Grosser Rat und Regierung hauptsächlich in Form der Gesetzgebung inputorientiert, wie die Verwaltung funktionieren soll. Die Verwaltung soll Schulen, Spitäler und eine Polizei betreiben, deren innere Mechanismen im Detail festgelegt werden. Was aber für die Bevölkerung dabei "an der Front" bewirkt werden soll, der sogenannte Output, ist spärlich geregelt und mangels Zielsetzungen kaum kontrolliert.

e) Der dritte Grundsatz besteht in der Verknüpfung der Sach- und Finanzebene. Diese Verknüpfung ist in Tilburg durch die unter lit. c und d genannten Instrumente sichergestellt, insbesondere durch die Zusammenführung der Produkte mit den entsprechenden Finanzen.

Demgegenüber entscheiden im Kanton Basel-Stadt Grosser Rat und Regierung im Verlaufe eines Jahres über Hunderte von Geschäften, ohne zu wissen, wie das finanzielle Gesamtergebnis unseres Kantons inkünftig aussehen wird. Vor allem aber sind Grosser Rat und Regierungsrat offensichtlich nicht in der Lage, die Sach- und Finanzentscheide derart zu verknüpfen, dass einerseits ein Defizit ausgeschlossen werden kann, andererseits bei den Staatsaufgaben die gewünschten Prioritäten gesetzt werden können. Einzelgeschäft nach Einzelgeschäft wird behandelt und an der Budgetsitzung kann letztlich das Defizit mit dem üblichen Bedauern, aber angesichts der rechtskräftig gewordenen Entscheidungen, hilflos zur Kenntnis genommen werden.

f) Der vierte Grundsatz ist die Einführung von Wettbewerb.

In Tilburg wird der Wettbewerb insbesondere durch die Produkte und durch die damit möglichen Vergleiche mit Vorjahresleistung und den Leistungen anderer staatlicher und privater Organisationen ermöglicht. Gegebenenfalls erfolgen Privatisierungen oder sogenanntes Outsourcing.

Dagegen steht der Wettbewerb im Kanton Basel-Stadt, der sich oft in einer Monopolstellung sieht, nicht im Vordergrund. In der Regel ist mangels Messbarkeit die Vergleichbarkeit der staatlichen Leistungen mit den Leistungen anderer Gemeinwesen resp. der Privatwirtschaft nicht möglich. Bei den Staatsangestellten ist deshalb oft die interne Ärgerminimierung wichtiger als die wettbewerbskonforme Leistung, vielmals auch "contre coeur". Dieses Verhalten ist durchaus menschlich und nachvollziehbar, kann aber für den Gesamterfolg einer Organisation ein gefährliches Ausmass erreichen.

g) Schliesslich lassen sich als fünften Grundsatz die Prinzipien der Effektivität und Effizienz anführen.

In Tilburg erfolgt die effektive und effiziente Planung, Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit aufgrund all der bereits genannten Instrumente. Die klare Trennung der Revision der Jahresrechnung von der Kontrolle der Effektivität (Soll-Istverhältnis) und der Effizienz (Aufwand-Ertragsverhältnis) schafft klare Verantwortlichkeiten. Ein ausgebaut und standardisiertes Berichtswesen mit einheitlichen Kennzahlen sowie regelmässige Betriebsanalysen wirken unterstützend.

Im Kanton Basel-Stadt fehlt heute eine konsequente, messbare Ausrichtung der Staatstätigkeit vor allem auf die Grundsätze der Effizienz und Effektivität. Resultat dieses Mangels ist unter anderem die faktische Unmöglichkeit, die Staatstätigkeit nach objektiven und vorgegebenen Kriterien zu beurteilen.

2. Die bisherige Entwicklung im Kanton Basel-Stadt

a) Seit 1992 wurde versucht, diesen Ideen des NPM zum Durchbruch zu verhelfen. Erfreulicherweise konnte einiges umgesetzt werden, so dass es heute in einigen Punkten zum Glück falsch ist, wenn ich, wie vorher geschehen, die Verhältnisse in Basel-Stadt in der Gegenwartsform dargestellt habe.

b) Die Fraktion der Basler FDP hat sich 1992 erstmals in einem Workshop mit der Thematik auseinandergesetzt und mich beauftragt, einen entsprechenden Anzug einzureichen. Dieser Anzug (Anzug betreffend Tilburger Modell vom 11. Mai 1993) wurde 1993 vom Grossen Rat an den Regierungsrat überwiesen. 1995 beantwortete der Regierungsrat den Anzug positiv und empfahl, ein Basler Modell des NPM auszuarbeiten (Schreiben Nr. 0703 des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 5. September 1995). Meines Erachtens hätte man aufgrund dieser Datenlage bereits 1995 beschliessen können, NPM einzuführen. Diesen Weg ist der Kanton Zürich gegangen, der sich zur direkten Einführung von NPM, zumindest auf der Stufe der Verwaltung, entschloss, ohne Pilotprojekte durchzuführen. Regierung und Grosser Rat wählten ein vorsichtigeres Vorgehen. Nach sorgfältiger Vorbereitung verabschiedete 1997 der Grosse Rat das PuMa-Gesetz, auf dem die NPM-Pilotprojekte beruhen (Gesetz über die versuchsweise Einführung der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung" in der kantonalen Verwaltung ("PuMa") vom 19. November 1997, SG 153.120). 1998 erliess der Regierungsrat eine entsprechende Verordnung (Verordnung über die versuchsweise Einführung der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung" in der kantonalen Verwaltung ("PuMa") vom 10. März 1998, SG 153.125). Aufgrund dieses Gesetzes und seiner Verordnung wurde vorerst aus jedem Departement je eine Dienststelle nach NPM-Grundsätzen geführt, das heisst insbesondere mittels Produkten und Produktgruppen und Globalbudgets. Die Zielsetzungen dieser Projekte wurden in der Verordnung in § 2 wie folgt umschrieben:

- Ausrichtung der Produkte auf die Bedürfnisse der Kundschaft,
- Transparenz über Leistungen und Kosten,
- Verwaltungsführung über Leistungen und Ziele,
- Flexibilität im Einsatz der Ressourcen,
- Stärkung der Autonomie und der Verantwortung,
- Förderung der Motivation und Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

In der Folge wurden immer mehr Dienststellen in dieses System miteinbezogen und heute wird die ganze Verwaltung auf dieser Grundlage geführt. Interessanterweise wurde in diesem Zusammenhang kein neues Gesetz erlassen. Vielmehr stützt sich der Regierungsrat auf seine Organisationsautonomie gemäss dem Organisationsgesetz (Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 22. April 1976, SG 153.100).

c) Im Zusammenhang mit NPM wurden auf Stufe von Regierung und Verwaltung diverse weitere Reformen durchgeführt, die an dieser Stelle nur stichwortartig genannt werden können.

So wurde bereits 1995 die Universität mittels des Universitätsgesetzes (Gesetz über die Universität Basel (Universitätsgesetz) vom 8. November 1995, SG 140.100) verselbständigt und wird seither mit einem Globalbudget geführt.

Zudem wurde 1999 ein neues Personalgesetz erlassen, mit dem insbesondere der Beamtenstatus abgeschafft wurde (Personalgesetz vom 17. November 1999, SG 162.100).

Weiter entwickelte der Regierungsrat erstmals 2001 den sogenannten Politikplan, gestützt auf einen neuen § 3 Abs. 3 des Organisationsgesetzes, der wie folgt lautet: "Der Regierungsrat legt im Grossen Rat jährlich eine umfassende mittelfristige Planung zur Kenntnis vor." In der Praxis umfasst der Politikplan jeweils einen Zeitraum von vier Jahren und enthält aktuell zehn Teile, so unter anderem die sogenannten "Schwerpunkte" sowie 44 Aufgaben- und Ressourcenerfelder, in denen die Wirkungen, Leistungen und Kosten der gesamten staatlichen und staatlich finanzierten Tätigkeit unseres Kantons abgebildet werden (vgl. www.bs.ch). Als Controllinginstrument zum Politikplan wurde im Jahre 2003 zum ersten Mal eine repräsentative Bevölkerungsbefragung vom Regierungsrat im Kanton Basel-Stadt durchgeführt. Die Resultate sollten Aufschluss darüber geben, wie die staatliche Tätigkeit von der Bevölkerung wahrgenommen wird und in welchen Bereichen der Verwaltungstätigkeit Anpassungen angestrebt werden sollten. Es ist geplant, die Befragung alle zwei Jahre zu wiederholen. Dementsprechend wurde 2005 in Absprache mit den Städten Bern und Zürich eine zweite Bevölkerungsbefragung durchgeführt.

d) Der Grosse Rat seinerseits hat sich mit NPM-Reformen auf Stufe Parlament befasst. An seiner Sitzung vom 18. September 1996 überwies der Grosse Rat meinen Anzug betreffend Basler- resp. Schweizer-Modell an die Geschäftsprüfungskommission, die bereits am 20. Januar 1997 dazu berichtete (Bericht Nr. 8735). Die Geschäftsprüfungskommission empfahl die Einsetzung einer Reformkommission.

Aufgrund der Arbeiten der Reformkommission wurden in Ergänzung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988, SG 152.100) die Instrumente des Grossen Rates um die parlamentarische Erklärung (§ 33b) und den Planungsauftrag (§ 33c) erweitert. Zudem wurde die Kommissionsorganisation erneuert, womit insbesondere die Einführung von Sachkommissionen verbunden waren (§ 40 f. Geschäftsordnung).

Gestützt auf einen Bericht seiner Finanzkommission (Nr. 9260) beschloss der Grosse Rat im Jahr 2003 das Finanzkontrollgesetz (Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 17. September 2003, SG 610.200). Mit diesem Gesetz wurde insbesondere die Finanzkontrolle dem organisatorischen Einfluss der Regierung entzogen und organisatorisch dem Büro des Grossen Rates zugeordnet, womit der Einfluss des Parlaments auf die Finanzkontrolle gesichert werden konnte (§ 2 Abs. 2). Zudem wurde die Finanzkontrolle unter anderem auch zuständig erklärt, Wirksamkeitsprüfungen vorzunehmen (§ 14 Abs. 1 lit. c). Interessanterweise wurde dieses Gesetz erlassen, ohne dass ein entsprechender Ratschlag der Regierung vorlag.

Weiter führte der Grosse Rat im Jahr 2004, gestützt auf Arbeiten der Reformkommission und einen Bericht des Büros des Grossen Rates (Bericht Nr. 9333), einen verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienst ein (§ 13a Geschäftsordnung).

Auch im Jahr 2004 scheiterte im Grossen Rat das sogenannte Steuerungsgesetz, da der Grosse Rat mit 61 zu 56 Stimmen Nichteintreten auf den Ratschlag der Regierung (Nr. 9270) und den entsprechenden Bericht der Reformkommission II (Nr. 9295) beschloss. Damit hat es der Grosse Rat versäumt, seine Kompetenzen zur Steuerung der NPM-Instrumente festzulegen.

Schliesslich korrigierte der Grosse Rat im Jahr 2005 teilweise sein Nichteintreten auf das Steuerungsgesetz, wiederum gestützt auf einen Bericht der Reformkommission II vom 1. Dezember 2004 (Nr. 9412). So beschloss der Grosse Rat durch eine Aenderung von § 3a des Organisationsgesetzes, die Schwerpunkte des Politikplans und deren Ziele zukünftig selbst zu beschliessen. Weiter ersetzte er den Planungsauftrag durch den Planungsantrag (§ 33c Geschäftsordnung) und das vorgezogene Budgetpostulat (§ 37a Geschäftsordnung). Und last but not least empfahl der Grosse Rat dem Regierungsrat, das Budget und die Staatsrechnung zukünftig auf der Basis von zweistelligen Positionen zu veröffentlichen, diese Zahlen aber bei den einzelnen Dienststellen mit inhaltlichen und finanziellen Zusatzinformationen auf der Ebene der Produktgruppen zu ergänzen. Bei den inhaltlichen Informationen sollen Angaben über Ziele, Wirkungen, Leistungen, Projekte und Kennzahlen gemacht werden. Die Umsetzung dieser Empfehlung wird erstmals mit dem Budget 2007 erfolgen.

e) Dies ist der Stand der NPM-Reformen im Kanton Basel-Stadt, wobei ich Ihnen nur einen Überblick über die wichtigsten Schritte geben konnte. Viele Reformen sind noch in Bearbeitung, viele gar noch nicht angegangen. Was allerdings vor allem fehlt, ist ein komplettes Staatsleitungsmodell, das die Ideen des Rechtsstaates mit den Ideen des NPM zusammenführt. Damit komme ich zum Ausblick in die Zukunft, der lediglich eine persönliche Meinungsäusserung darstellt und in vielem umstritten sein dürfte.

3. Ausblick

a) Zuerst ist eine Regierungsreform, eine Gerichtsreform und eine Reform der ausgegliederten und subventionierten Organisationen durchzuführen.

So ist die Regierungsorganisation an NPM anzupassen. Dies bedeutet, dass sich die Regierung schwergewichtig mit der Regierungsarbeit und weniger mit der Departementsführung befassen sollte, um die strategische Führung unseres Kantons verstärkt wahrzunehmen. Im Idealfall organisiert sich die Regierung zweistufig, indem Regierungs- und Departementsführung auch personell entflochten werden. So würde es möglich, die Regierungstätigkeit im Teilzeitamt wahrzunehmen. Damit liesse sich das Regierungsamt für weitere Kreise öffnen; zudem würde die Abhängigkeit von der Verwaltung verkleinert, die Verwaltung selbst entpolitisiert. Schliesslich würden die Vorlagen ans Parlament von parteipolitischen Fragen entlastet. Kürzlich hat die Regierung des Kantons Zürich beschlos-

sen, in diese Richtung zu gehen. Die Einführung eines Regierungspräsidiums durch die neue Verfassung unseres Kantons (§ 102) ist ebenfalls ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Gerichte sind nach den Grundsätzen von NPM zu führen.

Zur besseren Führbarkeit unseres Kantons sind auch die ausgegliederten Organisationen, d.h. die selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten wie die ÖKK, die Kantonbank und die Universität, an NPM anzupassen. Zu diesem Zweck sind diese Institutionen möglichst einheitlich zu organisieren. Dazu bietet sich die Form der privatrechtlichen Aktiengesellschaft an, deren rechtliche Regelung am besten ausgearbeitet ist. Diesen Weg ist die Stadt Christchurch in Neuseeland gegangen. Damit ist die finanzielle Beteiligung des Gemeinwesens nicht präjudiziert. Die Aktien einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft können zu 100% von unserem Kanton resp. anderen Gemeinwesen gehalten werden. Zudem ist die Steuerpflicht zu regeln. Die ausgegliederten Organisationen und die subventionierten Organisationen sind anzuhalten, ihre interne Struktur weitgehend an die Struktur der Verwaltung anzupassen. Dies bedeutet, dass auch sie Produkte und Produktgruppen samt entsprechenden Globalbudgets zu definieren haben.

Im Zuge dieser Neuorganisation sind schliesslich die Notwendigkeit und die Kompetenzen der vom Grossen Rat gewählten Verwaltungskommissionen zu überprüfen. Dazu gehören z.B. der Verwaltungsrat der ÖKK oder der Bankrat der Kantonbank. Es ist denkbar, deren strategische Aufgaben an die Sachkommissionen zu delegieren.

b) Anschliessend ist eine Reform der Gesetzgebung und der Beschlussfassung des Grossen Rates sowie der Volksrechte an die Hand zu nehmen.

Damit sich die Möglichkeiten von NPM voll entfalten können, muss die gesamte Gesetzgebung angepasst werden. Im Kanton Bern wurde dazu ein umfangreiches Handbuch ausgearbeitet. Es kann bei der Projektleitung "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" bei der Finanzverwaltung des Kantons Bern bezogen werden. Der Grosse Rat sollte nur noch Rahmengesetze, jedoch keine Detailregelungen mehr erlassen. Damit werden die Freiräume geschaffen, die eine verstärkte Führung über die NPM-Instrumente erlauben, womit auch die Sach- und Finanzebene besser zusammengeführt wird, was bei der Gesetzgebung nicht der Fall ist. Zudem muss die Gesetzgebung die Wirkungen festlegen, den sogenannten Output für die Bevölkerung. Weiter muss definiert sein, welche Ziele zu erreichen sind, damit diese Wirkungen erzielt werden können.

Zudem muss die Beschlussfassung im Grossen Rat angepasst werden. Möglichst viele Kredit- und andere Beschlüsse sind in das System der NPM-Instrumente zu integrieren. So sind nur noch für Grossinvestitionen ab einer bestimmten Höhe besondere Ratschläge durch die Regierung auszuarbeiten. Der Grosse Rat muss weiter über die wichtigsten Teile des Politikplans beschliessen können.

An diese Revision der Gesetzgebung und Beschlussfassung sind die Volksrechte anzupassen. Um die Mitsprache des Volkes auch unter NPM sicherzustellen,

müssen bei einer Rahmengesetzgebung die Volksrechte auf die NPM-Instrumente ausgedehnt werden. Dies bedeutet, dass gegen die wichtigsten Teile des Politikplanes Referendumsmöglichkeiten zu schaffen sind. Weiter ist die Einführung einer Globalbudget-Volksinitiative zu prüfen, wie sie der Kanton Solothurn bereits eingeführt hat. Schliesslich sind Befragungen der Bevölkerung zu ihren Bedürfnissen und ihrer Zufriedenheit zu institutionalisieren und in das Gesamtsystem zu integrieren. Es sind insbesondere die entsprechenden Kompetenzen des Grossen Rates zu regeln.

c) Im Zuge dieser Einführung von NPM sind verschiedene weitere Anpassungen im Sinne von Daueraufgaben nötig. Grösste Aufmerksamkeit ist dem Personal und insbesondere dessen permanenter Weiterbildung und Motivation zu schenken. EDV, Controlling, Rechnungswesen und Berichtswesen sind ebenfalls laufend den neuen Verhältnissen anzupassen.

d) Schliesslich ist es meines Erachtens unabdingbar, ein komplettes Staatsleitungsmodell auszuarbeiten, am besten auf Stufe der Eidgenossenschaft. Ohne ein derartiges Staatsleitungsmodell droht eine Vielfalt von Schwierigkeiten:

Wenn Bund, Kantone und Gemeinden keine oder unterschiedliche Vorstellungen über die durch die Staatstätigkeit anzustrebenden Wirkungen haben, lassen sich diese Wirkungen auch nicht optimal erzielen, da die staatliche Tätigkeit nicht ausreichend koordiniert wird.

Wenn die verschiedenen Gemeinwesen nicht mittels Globalbudgets und Leistungsaufträgen nach einheitlichen Richtlinien arbeiten, ist die Vergleichbarkeit der staatlichen Tätigkeiten und ihrer Kosten deutlich erschwert.

Ohne einheitliches System wird die Führung interkantonalen und interkommunaler Institutionen massiv verkompliziert.

Die Liste liesse sich beliebig verlängern. An einem holistischen Staatsleitungsmodell für die Schweiz nach den Grundsätzen des NPM führt mittelfristig kein Weg vorbei.

e) Ich selbst habe versucht, ein derartiges Staatsleitungsmodell in den Grundzügen auszuarbeiten. Ich kann Ihnen an dieser Stelle nur zwei Ideen präsentieren, nämlich eine Definition des obersten Staatsziels und die acht Schritte der Staatsleitung.

Gemäss meinen Überlegungen ergibt sich folgendes oberstes Staatsziel: Ein Staat sollte so organisiert sein, dass er die bewerteten Bedürfnisse der Bevölkerung optimal befriedigt, insbesondere aber die Voraussetzungen schafft, dass diese Bedürfnisse von der Bevölkerung selbst bewertet werden können.

Um einen Staat zu führen, sind deshalb acht Schritte unabdingbar:

- Im ersten Schritt müssen die Bedürfnisse der Bevölkerung ermittelt werden.
- Im zweiten Schritt sind die Bedürfnisse untereinander und aufgrund ihrer Bedeutung im Gesamtzusammenhang zu bewerten, der sogenannten Synthese.

- Im dritten Schritt sind aufgrund der synthetisierten Bedürfnisse die Staatsziele festzulegen, die zur Befriedigung dieser Bedürfnisse führen.
- Im vierten Schritt sind diese Staatsziele umzusetzen, sei dies durch die Rechtsetzung oder durch NPM-Instrumente wie Produkte und Leistungsaufträge.
- Im fünften Schritt sind neben der Anwendung der Rechtsetzung die Produkte herzustellen und die Leistungsaufträge zu erfüllen.
- Im sechsten Schritt ist das System zu kontrollieren.
- Im siebten Schritt ist das System zu falsifizieren. Dies erheischt eine Zufriedenheitsanalyse bei der Bevölkerung und eine Evaluation des Staatssystems.
- Im achten Schritt schliesslich ist das System soweit notwendig zu reformieren.

Sie finden eine vollständige Darstellung dieses Staatsleitungsmodells unter www.aubonsens.ch unter der Rubrik "Publikationen".

Damit bin ich am Ende und möchte Sie zum Schluss noch auf die sechs Phasen der Planung verweisen:

1. Begeisterung
2. Verwirrung
3. Ernüchterung
4. Suche der Schuldigen
5. Bestrafung der Unschuldigen
6. Auszeichnung der Nichtbeteiligten

Aktualisierte Fassung eines Referates an der Universität Basel vom 29. Juni 2004 im Rahmen einer Vorlesung zum Verwaltungsrecht von Prof. Dr. Enrico Riva

© Luc Saner, Basel, 2006. Alle Rechte vorbehalten.

Internet: www.aubonsens.ch/npm.pdf