

Warum der Kanton an Haupt und Gliedern reformbedürftig ist

Eine Reformidee macht in der Schweiz die Runde: Die Rede ist von New Public Management (NPM). Im Zentrum notwendiger Veränderungsprozesse steht aber nicht nur die Verwaltung, wie oft vermutet wird. Vielmehr muss beim Staat als Ganzes (Volk, Parlament, Regierung) angesetzt werden. FDP-Grossrat Luc Saner sagt, was er darunter versteht:



Luc Saner – auf dem Bild im Treppenhaus des Finanzdepartements – setzt klar auf NPM.

Foto Kurt Wyss

Der Staat muss die Bedürfnisse seiner Einwohner, insbesondere seiner Staatsbürger, optimal befriedigen. Dies kann er selbst tun oder aber er kann die Voraussetzungen schaffen, dass die Bedürfnisse von den Einwohnern selbst optimal befriedigt werden können. Um die

Von Luc Saner

Bedürfnisse besser als bisher zu befriedigen, wird vom New Public Management (NPM) die Berücksichtigung mehrerer Grundsätze empfohlen, die der privaten Unternehmensführung entlehnt sind.



Stadtansichten

Forderung Nr. 1: Trennung der strategischen von der operativen Führung. Heute 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 Regierungsratsitzungen, die oft ohne jeden inneren Zusammenhang sind, der Detailbudgetierung und des Fehlens eines vom Grossen Rat abgesetzten Legislativ- und

Luc Saner

Baz, Luc Saner wurde 1956 in Basel geboren, wuchs in Riehen auf und besuchte das Mathematisch-Naturwissenschaftliche Gymnasium. Anschliessend studierte er an der Universität Basel Rechtswissenschaft und schrieb bei Prof. Frank Vischer eine Dissertation zum Recht auf Arbeit. Heute arbeitet er als selbständiger Advokat in Basel. Seit 1992 gehört er dem Grossen Rat als Mitglied der FDP-Fraktion an. In die Politik kam Luc Saner über die Sicherheits- und die Drogenpolitik. So präsidierte er die Offiziersgesellschaft Basel und ist heute noch Präsident der Drogenkommission der Basler FDP. Mit seinem Verein «Au Bon Sens» befindet sich Luc Saner auf der steten Suche nach den sinnvollen Zielen der Evolution. Die nachhaltige Entwicklung ist ihm ein zentrales Anliegen. Zum New Public Management ist er über das Tiburger Modell gekommen. Einem Anzug zu diesem Thema folgten weitere, u. a. zur Regierungsreform. Auch die Reformkommission des Grossen Rates wurde durch einen Anzug von Luc Saner initiiert.

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 bemerkt oder vielmehr erahnt werden. Zeitdruck sowie fehlende Grundlagendarbeit 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.

Überblick verloren

Forderung Nr. 2: Verknüpfen der Sach- und Finanzzebene. Heute entscheiden Grosser Rat und Regierungsrat im Verlauf eines Fahres über Hunderte von Geschäften, ohne zu wissen, wie das finanzielle Gesamtergebnis unseres Kantons inskünftig aussehen wird. Vor allem aber sind Grosser Rat und Regierungsrat offensichtlich nicht in der Lage, die Sach- und Finanzentscheidungen dort zu verknüpfen, dass einerseits ein Defizit ausgeschlossen werden kann, andererseits bei den Staatsaufgaben die gewünschten Prioritäten und Postrioritäten gesetzt werden können. Einzelgeschäfte nach Einzelgeschäft passiert die hehre Runde und an der Budgetsitzung nimmt man, mit dem üblichen Bedauern, aber offensichtlich hilflos, das Defizit zur Kenntnis.

Input statt Output

Forderung Nr. 3: Übergang von der Input-Orientierung zur Output-Orientierung, insbesondere durch Definition der Staatsaufgaben in Form von Produkten. Heute beschliessen Grosser Rat und Regierung hauptsächlich in Form der Gesetzgebung inputorientiert, wie die Verwaltung funktionsorientiert soll. Die Verwaltung soll Schulen, Spitäler und eine Polizei betreiben, deren innere Mechanismen im Detail festgelegt werden. Was aber für die Bürgerinnen und Bürger dabei «an der Front» bewirkt werden soll, der sogenannte Output, ist spätlichst geregelt und mangels Zielsetzungen kaum kontrolliert. Dabei ist ja nicht unterscheidend, was hinter den Mannern unseres Staatswesens geschieht, sondern welches die Wirkung «an der Front» ist. Wichtig ist auch zu wissen, welches die Bedürfnisse unserer Bevölkerung sind und inwiefern die Einwohner zufriedener sind.

Angermittlerung statt Leistung

Forderung Nr. 4: Einführung von Wettbewerb. Heute ist Wettbewerb im Staatswesen, das sich oft in einer Monopolstellung sieht, geradezu verpönt. In der Regel ist mangels Messbarkeit die Vergleichbarkeit der staatlichen Leistungen mit den Leistungen anderer Gemeinwesen respektive der Privatwirtschaft nicht möglich. Bei den Staatsangehörten steht deshalb oft die

wettbewerbskonforme Leistung im Vordergrund, vielmals auch «contocour». Dieses Verhalten ist durchaus menschlich und nachvollziehbar, kann aber für den Gesamterfolg einer Organisation ein gefährliches Ausmass erreichen.

Kriterien fehlen

Forderung Nr. 5: Planung, Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit aufgrund der Grundsätze der Effektivität, Effizienz und Angemessenheit. Heute fehlt eine konsequente, messbare Ausrichtung der Staatstätigkeit vor allem auf die Grundsätze der Effizienz (Aufwand-Ertrags-Verhältnis) und Effektivität (Soll-Ist-Verhältnis). Resultat dieses Mangels ist unter anderem die faktische Unmöglichkeit, die Staatstätigkeit nach objektiven und vorgegebenen Kriterien zu beurteilen.

Konsequenzen ziehen

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus in bezug auf die Staatsleitung? Eine ganze Menge. Der Grosse Rat und die Regierung müssen sich beispielsweise verstärken auf die strategische Staatsführung konzentrieren. Dies bedeutet, dass der Grosse Rat neu ein Legislativ- und ein Jahresprogramm beschliesst. Weiter muss der Grosse Rat von der Detailbudgetierung Abschied nehmen und zur Festlegung von Globalbudgets samt den entsprechenden Produkten (Leistungsaufträge) übergehen.

Der Regierungsrat könnte seine strategische Führung zudem verbessern, indem er nicht mehr direkt die Departemente durch seine Mitglieder führt, sondern die Departemente von eigens eingesetzten Direktoren oder Direktoren führen lässt. Der Regierungsrat selbst würde nur noch als Kollegium handeln, so dass er mit den

«Zeitdruck sowie fehlende Grundlagenarbeit und -diskussion verhindern Lösungen regelmässig, ja zwingend.»

Departementen immer nur als Gesamtregierungsrat verkehrt. Je nach Ausgestaltung würde dieses zweistufige Regierungssystem unseren Regierungsräten und -räten erlauben, im eidgenössischen Parlament oder in internationalen Organisationen Einsitz zu nehmen. Zudem könnte das Regierungsrat so als Teilzeitamt ausgestaltet werden.

Die Verknüpfung der Sach- und Finanzzebene wiederum wird durch das Legislativ- und das Jahresprogramm sowie durch Globalbudgets samt Leistungsteil sichergestellt. Der Grosse Rat könnte die Sach- und Finanzzebene

sammelführen, z. B. in einer Strategie- und in Fachkommissionen, wobei die Strategiekommission die bisherige Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission ersetzen würde.

Ein zweistufiger Budgetierungsprozess erlaubt es, dass der Grosse Rat respektive seine Kommissionen sowohl die Sach- als auch die Finanzzebene der Globalbudgets verändern können. Regierung und Verwaltung jedoch genügend Zeit haben, dem Grossen Rat ein bereinigtes Budget vorzulegen, das diese Veränderungen auch angemessen berücksichtigt. Ein konstruktives Referendum gegen die Budgetbeschlüsse des Grossen Rates wahrt die Volkrechte.

Umfragen in der Bevölkerung

Die Output-Orientierung wird durch Umfragen über die Bedürfnisse und Zufriedenheit der Bevölkerung und durch Definition der Leistungen in Form von Produkten respektive Leistungsaufträgen sichergestellt. Kulturelle Veränderungen beim Personal unterstützen die Output-Orientierung. Wettbewerb ergibt sich dann durch die genannten Umfragen und die Globalbudgets samt Leistungsteil und durch die damit möglichen Vergleiche mit Vorjahresleistungen und den Leistungen anderer staatlicher oder privater Organisationen. Weiter unterstützen Boni und Kulturveränderungen beim Personal den Wettbewerb.

Planung, Steuerung und Kontrolle der Staatstätigkeit aufgrund der Grundsätze der Effektivität, Effizienz und Angemessenheit sind durch all die genannten Instrumente in weit höherem Masse gewährleistet als heute. Die

«Bei Staatsangestellten steht oft die interne Angermittlerung statt wettbewerbskonforme Leistung im Vordergrund.»

Einführung einer klaren Trennung der Revision der Jahresrechnung von der Kontrolle der Effektivität und Effizienz schafft Klarheit über die Verantwortlichkeiten. Ein neues ausgebaut und standardisiertes Berichtswesen und Betriebsanalysen unterstützen all diese Prozesse.

Es besteht Handlungsbedarf

Nochmals: Wenn ein Mitglied der Regierung auf einem nahegelegenen Hügel die Frage stellt, was das denn da hinten für eine alte Hütte sei, nachdem der Regierungsrat am Vortrag diese «alte Hütte» unter Denkmalschutz gestellt hat, wenn sich Regierungsräte in Kommissionen durch ihre Kolleginnen und Kollegen nicht vertreten fühlen (und es oft auch nicht sind), wenn die Geschäftsprüfungskommission nicht mehr als eine bessere Meldesammelstelle sein kann, die keine Möglichkeit hat, Leistungen der Regierung und Verwaltung nach objektiven und vorgegebenen Kriterien zu bewerten, wenn im Rahmen der grossartigen Budgetdebatte kann noch Korrekturen möglich sind, so dass ein chronisches Defizit einen Schuldenturm von rund fünf Milliarden Franken aufhäuft hat, wenn unsere Basler Kantonsbilanz nunmehr mit rund einer Milliarde Franken überschuldet ist und wenn die Zeichen am Horizont generell eher auf Sturm als auf Schönwetter stehen, dann besteht Reformbedarf, und zwar in die beschriebene Richtung.

Wie vorgehen?

Der aktuell in Basel eingeleitete NPM-Prozess ist eine Mischung aus Versuch und Irrtum und voraussetzender Planung. Immerhin sind die lautenden Puma-Pilotprojekte (vergleiche Baz vom vergangenen Donnerstag) erfolgreich, auch wenn noch vieles verbesserungswürdig ist. Nach dem Motto «Zuerst planen, dann bauen» ist jetzt ein Gesamtmodell auszuarbeiten, das den Rahmen für das weitere Vorgehen absteckt. Dies ist Aufgabe der grossrätlichen Reformkommission. Angesichts der Vielfalt der sich stellenden Probleme wäre es jedoch wünschenswert, wenn sich Bund, Kantone und Gemeinden zusammenschließen, um ein Schweizer Modell des

Wechselbad der Gefühle

Luc Saner kennt die Verhältnisse bestens: Der FDP-Politiker verbrachte bereits einige Zeit seines Lebens in Grossen Rat und stellt immer wieder fest, mit welchem Kleinkram sich Regierung und Parlament herumschlagen müssen und dass diese vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen, wie leicht ja auch gar nicht sehen wollen. Hauptsache, das eigene kleine Anliegen überspringt möglichst unbeschadet die mehr oder weniger hohen Ratschranken, werden sich wohl nicht wenig sagen. Das jeweilige Wählersegment wird's dankend zur Kenntnis nehmen.

Aber eine Gesamtschau? Oder Grundsatzfragen? Ist das nicht viel eher ein Thema für Philosophen als für Einzelgeschäfte fixierte Parlamentarier, die sich zwecks Wiederwahl immer wieder in Erinnerung rufen müssen? Und abgesehen davon: Interessieren sich die Leute (Wähler) überhaupt für «grundstrichliche» Probleme oder nicht vielmehr für Details? Der amerikanische Präsident könnte diese Fragen momentan bestimmt am besten beantworten.

Wenn allerdings die Politikergilde bloss noch die Verteidigung von Einzeinteressen im Visier hat, und wenn das Interesse der potentiellen Wählerschicht zum einzigen Leitfadern politische Handelns wird, muss einem irgendwas bange werden. Es braucht Leute, auch Politikerinnen und Politiker, die über den Tag hinaussehen und nicht in eine Herktik von einem Thema zum anderen hüpfen. Und es braucht eine Regierung, die sich Zeit freischaufelt, damit sie führen und eigene Prioritäten setzen kann.

Damit ist beliebt noch nicht alle zum vielfältigen Thema NPM – New Public Management – gesagt, das von Luc Saner wie sonst keinem andere Politiker in Basel forciert wird. Output statt Inputsteuerung lautet ein weiterer NPM-Kernziel. Vereinfacht ausgedrückt: Nur das Resultat ist letztlich entscheidend. Man stelle sich beispielweise vor: Ein Lehrer wird nicht mehr nach der Anzahl Stunden bezahlt, sondern nach dem Anteil an Schülern, die bei diesem Lehrer den Sprung ins Gymnasium schaffen. Oder dessen Lohn bestimmt sich nach der Zufriedenheitsquote der Eltern. Grossrat Luc Saner will noch viel Überzeugungsarbeit leisten müssen. *Markus Suter*

In der Tat ist es wenig sinnvoll, wenn mittlerweile der Bund, 24 Kantone und zahlreiche Gemeinden, darunter grosse Städte wie Bern und Zürich NPM-Instrumente wie Globalbudgete und Leistungsaufträge erproben oder definitiv einsetzen, ohne dass eine umfassende Darstellung eines auf Schweizer Verhältnisse angepassten kompletten NPM-Modells existiert. Da sich überall zwingend die gleichen Frage stellen, ist es wenig effizient, wenn jede

«Der Grosse Rat muss vor der Detailbudgetierung Abschied nehmen.»

Gemeinwesen für sich allein all die möglichen Antworten sucht. Das kommt, dass ein vereinhaltliches System in Zukunft die Zusammenarbeit und den Vergleich unter den Gemeinwesen erleichtert. So können Sachfragen optimale Lösungen rasch erkannt und zusammen gelöst werden

Basel als Initiant eines Schweizer Modells?

Angesichts all dieser Vorteile eines Schweizer Modells sollte versucht werden, die Ausarbeitung eines derartigen Modells zu initiieren. Die Initiative könnte von der Reformkommission des Grossen Rates, unterstützt durch die Regierungsrat, ergriffen werden. Bund, Kantone und Gemeinden, die NPM-Projekte betreiben, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Beraterinnen und Berater sowie einschlägig tätige Unternehmensberatungsfirmen könnten angefragt werden, ob sie zu einem gemeinsamen Vorgehen Hand bieten