

So die Basler Verfassung revidieren



Luc Saner*

Im Kanton Basel-Stadt haben wir die einmalige Gelegenheit, unsere Kantonsverfassung aus dem Jahre 1889 einer Totalrevision zu unterziehen. Am 24. Oktober wird der Basler Souverän einen Verfassungsrat wählen, dem die Ausarbeitung der neuen Verfassung obliegt. In der neuen Verfassung ist u.a. der Zweck unseres Gemeinwesens, d.h. sein oberstes Ziel, zu definieren. Dann ist zu regeln, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Davon abhängig ist die Organisation unseres Kantons festzulegen. Aufgrund meiner Erfahrungen als Grossrat gestatte ich mir, dazu meine Ideen darzulegen.

Das oberste Staatsziel

Nach heutigem Staatsverständnis kommt dem Staat eine umfassende Verantwortung bei der Befriedigung unserer Bedürfnisse zu. Dies ist auch zweckmässig, weil allein der Staat die Organisation aller ist. Dies gilt für die Schweiz, aber auch für unseren Kanton. So kann der Staat zwar mit einem marktwirtschaftlichen System die Wirtschaft grundsätzlich den Privaten überlassen; tritt jedoch eine zu hohe Arbeitslosigkeit auf, so sieht sich der Staat wieder in die Verantwortung genommen. Zudem ist es aufgrund der vielfältigen Zusammenhänge für ein Gemeinwesen nahezu unmöglich, nur in einzelnen Bereichen tätig zu sein, ohne dadurch andere Bereiche zu beeinflussen. So prägt der Staat mit seiner Ausbildungskonzeption unsere Berufschancen, während er mit seiner Steuerordnung unsere Finanzen umverteilt. Ein Blick in die systematischen Rechtssammlungen der Schweiz und ihrer Kantone belegt, dass wohl kein Bereich existiert, der nicht durch dieses Regelnetz direkt oder indirekt erfasst wird. Andererseits ist der Einflussbereich der Schweiz oder gar eines Kantons heute vielfältig beschränkt. Trotzdem darf sich kein Gemeinwesen seiner umfassenden Verantwortung entziehen. Kann es seiner Verantwortung nicht gerecht werden, müssen entsprechende Anträge an übergeordnete oder untergeordnete Gemeinwesen gestellt werden.

Jedoch bedeutet die umfassende Verantwortung keineswegs, dass der Staat alle Bedürfnisse seiner Bevölkerung selbst befriedigen muss. Eine derartige Aufgabenfülle würde jede Organisation überfordern. Der Staat muss sich grundsätzlich auf seine strategischen Aufgaben konzentrieren. Deshalb hat es sich als zweckmässig erwiesen, vom Staat nur diejenigen Aufgaben erledigen zu lassen, die nicht durch Private erledigt werden können.

Im Resultat ergibt sich als oberstes Staatsziel: Ein Staat sollte so organisiert sein, dass die Bedürfnisse der Bevölkerung optimal befriedigt werden können. Der Staat kann diese Bedürfnisse selbst befriedigen, oder er kann die Voraussetzungen schaffen, dass die Bevölkerung ihre Bedürfnisse selbst befriedigen kann.

Sieben Schritte

Um dieses oberste Staatsziel zu erreichen, sind sieben Schritte unabdingbar.

● Im ersten Schritt müssen die Bedürfnisse der Bevölkerung ermittelt werden, da die Bedürfnisse individuell und veränderlich sind. So sind Umfragen und Analysen denkbar, die einmal pro Legislatur stattfinden.

● Im zweiten Schritt sind die Bedürfnisse untereinander und aufgrund ihrer Bedeutung im Gesamtzusammenhang zu bewerten, der sogenannten Synthese. Optimale Bedürfnisbefriedigung bedeutet ja nicht, dass alle Bedürfnisse unbesehen zu befriedigen sind. Dies ist weder möglich noch wünschbar. Die deshalb nötige Bewertung der Bedürfnisse ist eine der wichtigsten Aufgaben der Staatsleitung.

● Im engen Zusammenhang mit der Synthese steht der dritte Schritt der Staatsleitung, die Festlegung der Staatsziele, die zur Befriedigung der synthetisierten Bedürfnisse führen sollen. Da es organisatorisch nicht möglich ist, vom Staat einfach die Bedürfnisbefriedigung zu verlangen, muss ein Umsetzungsprozess auf die Zielsetzungen einer Grossorganisation hin stattfinden. So findet das individuelle Bedürfnis nach wirtschaftlicher Sicherheit unter anderem seine Befriedigung in einer ausgeglichenen Handelsbilanz, einer geringen Inflations- und Arbeitslosenrate und einer ausgeglichenen Staatsrechnung.

● Da die Staatsziele abstrakt sind, wird zuweilen vergessen, dass das oberste Staatsziel die optimale Bedürfnisbefriedigung ist. Der Staat droht zum Selbstzweck zu verkommen. Deshalb muss die Umsetzung der Staatsziele,

der vierte Schritt der Staatsleitung, den Output, den Nutzen für die Bevölkerung, betonen. Dies geschieht mit Vorteil mittels New-Public-Management-Instrumenten wie Produkten und Leistungsaufträgen. Zur Umsetzung der Staatsziele ist aber auch die Gesetzgebung einzusetzen.

● Im fünften Schritt sind neben der Anwendung der Rechtsetzung die Produkte herzustellen und die Leistungsaufträge zu erfüllen. Dabei ist stets zu prüfen, wer für die Herstellung der Produkte oder die Erfüllung der Leistungsaufträge am geeignetsten ist, Private oder der Staat.

● Im sechsten Schritt ist das gesamte System zu kontrollieren. Damit ist sicherzustellen, dass die Staatsleitung wie vorgesehen funktioniert. Festgestellte Fehler sind zu beheben.

● Schliesslich besteht der siebte Schritt darin, das System als solches zu überprüfen. So kann die Staatsleitung zwar wie vorgesehen funktionieren, doch wird das oberste Staatsziel, die optimale Bedürfnisbefriedigung, nicht erreicht. Deshalb muss die Zufriedenheit der Bevölkerung analysiert werden. Zudem ist das System fallbezogen zu evaluieren, insbesondere anhand des Grundsatzes der Effizienz. Damit ist zu prüfen, ob der Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zu den erzielten Resultaten steht.

Die Organisation unseres Kantons

Der Verfassungsrat muss durch eine geeignete Staatsorganisation sicherstellen, dass diese sieben Schritte optimal ausgeführt werden können.

Aus meiner Sicht ist zu diesem Zweck die heutige Organisation unseres Kantons in einigen Punkten zu reformieren. Dazu zählt die Einführung regelmässiger Bedürfnis- und Zufriedenheitsanalysen oder die Einführung eines vom Grossen Rat zu verabschiedenden Legislaturprogrammes. Dieses Legislaturprogramm sollte die Kantonsziele für eine Legislatur enthalten, gegen die wiederum das Referendum möglich sein muss. Weiter sind NPM-Instrumente wie Produkte und Leistungsaufträge einzuführen. Schliesslich muss sich der Regierungsrat auf seine strategische Rolle als Regierung konzentrieren und muss sich deshalb von der Departmentsführung lösen. Welche weiteren Reformen nötig sind, habe ich in einem detaillierten Staatsleitungsmodell dargelegt. Interessierte können den entsprechenden Text bei mir zum Selbstkostenpreis bestellen.

* Luc Saner, Dr. iur., geb. 1956, Basler Grossrat (FDP).