

Dienstag, 3. Oktober 2000 Nachmittag

Vorsitz:	Standespräsident Hansjörg Trachsel
Protokollführer:	Peter Gadiet
Präsenz:	anwesend 114 Mitglieder entschuldigt: Hannimann, Hunger, Pleisch, Roffler, Zinsli, Stiffler
Sitzungsbeginn:	14.00. Uhr

Informationsveranstaltung GRiforma, Fortsetzung (separater Bericht)

Standespräsident: Wir fahren weiter mit unserer Orientierungsversammlung zu NPM. Ich darf bei uns noch Herrn Regierungsrat Buschor begrüßen. Er wird dann im zweiten Referat zu uns sprechen. Er ist einer der Väter von NPM – auch in seiner vorher gehenden Tätigkeit. Wir kommen nun zum Bericht von Herrn Kurt Fluri, Präsident der Reformkommission NPM des Solothurner Grossen Rates, Herr Fluri, darf ich Ihnen das Wort geben.

Erfahrungsbericht aus dem Kanton Solothurn Referat Kurt Fluri, Präsident der WOV-Kommission des Solothurner Kantonsrates (Der nachfolgende Wortlaut entspricht der schriftlichen ab- gegebenen Fassung des Referates)

Nach einem kurzen Überblick über quantitative Elemente unseres Versuchsvorhabens und dessen rechtliche Abstützung werde ich schweremotig auf den Budgetprozess, die neuen parlamentarischen Instrumente, die Evaluation der Versuchsphase und die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen eingehen.

Rechtliche Abstützung des Versuchs mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Solothurn

Haushaltsführung, Finanzplanung, Voranschlag und Jahresrechnung, parlamentarische und verwaltungsinterne Finanzkontrolle sind im Kanton Solothurn direkt abgestützt auf die Verfassung in einer kantonsrätlichen Verordnung über den Finanzhaushalt geregelt. 1995 ist folgender § 1 Abs. 3 eingefügt worden:

- „Der Regierungsrat kann zum Zweck der Einführung und Erprobung neuer finanzieller Führungsinstrumente zeitlich befristet für bestimmte Verwaltungseinheiten von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichen, wenn
- a) nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und
 - b) die Kompetenz der Finanzkontrolle zur Überprüfung des Rechnungswesens nicht eingeschränkt wird.“

Seit dem 1. Januar 1996 laufen eine Reihe von Pilotprojekten in der Kantonsverwaltung. Gestartet worden ist mit 10 Verwaltungseinheiten. Diese Pilotphase ist nach und nach in die Breite und in die Tiefe erweitert worden, sodass sie heute 33 Dienststellen (Ämter/Anstalten/Schulen) sowie alle Spitäler umfasst. Der Aufwand dieser Dienststellen beträgt rund 500

Mio. Franken jährlich, d.h. einen Drittel des Gesamtaufwandes des Kantons. Dabei werden total 4'500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (von insgesamt 8'000) erfasst. Die am Versuch beteiligten Dienststellen wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Unterschiedliches Aufwand- (von 1.5 Mio. Franken bis 45 Mio. Franken) und Ertragsvolumen (von 261'000 Franken bis 22.4 Mio. Franken), wobei die Investitionen zum Teil integriert sind, zum Teil nicht.
- Auch die Personalsituation schwankt sehr stark, nämlich zwischen 5 und 2'832 (Spitäler) Personen.
- Die Repräsentativität beim Kriterium ‚Führung‘ wurde dadurch zu erreichen versucht, dass Dienststellen aus unterschiedlichen Führungsebenen mit unterschiedlich zentraler Struktur und hierarchischem Personalführungsprinzip ausgewählt wurden.
- Und schliesslich wurden Dienststellen sowohl der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung ausgewählt sowie interne Dienstleistungs- oder Querschnittsämter.

Von Anbeginn weg begleitete vorerst ein ‚WOV-Ausschuss‘, zusammengesetzt aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission, später eine reguläre WOV-Kommission, die Versuchsphase. Die Erfahrungen in diesem Gremium sowie in den Kantonsratsfraktionen haben bald gezeigt, dass der Versuch nicht nur verwaltungsintern, sondern auch im Verhältnis von Kantonsrat und Regierungsrat neue Instrumente der Führung nötig macht. Grundsätzlich geht es dabei um eine neue Definition der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich des Finanzhaushalts. Die alte Frage nach der Gewaltenteilung stellt sich unter WOV oder NPM erneut, weil hier zwei gegenläufige Prinzipien zur Rolle des Parlamentes auftreten:

- Zum einen die Trennung von Politik und Betrieb: Das Parlament soll operative Entscheide an die Verwaltung delegieren. Damit soll sich das Parlament auf grundsätzliche und längerfristige (strategische) Fragen von politischer Bedeutung konzentrieren.
- Die Koppelung von Finanz- und Leistungsverantwortung: Auf jeder Entscheidungsebene soll die Leistungsseite mit der Finanzseite verknüpft werden. Jedes Globalbudget erhält einen Leistungsauftrag. Damit umfasst die Budgetkompetenz des Parlaments unter NPM neben der Globalzahl auch die Leistungsumschreibung.

Das zweite Prinzip schafft die Gefahr der parlamentarischen Übersteuerung des Verwaltungshandelns. Denn das Parlament hat von Verfassungswegen ein uneingeschränktes Budgetrecht. Ohne neue Umschreibung dieser Kompetenz kann das Parlament die Leistungen der Verwaltung, welche für ein bestimmtes Globalbudget zu erbringen sind, beliebig detail-

lieren. Dies würde aber zu einer Überdeterminierung des Verwaltungshandelns durch das Parlament führen. Das Prinzip der Koppelung von Finanzen und Leistung bedeutet nämlich unweigerlich die Ausdehnung der Budgetkompetenz des Parlamentes auf die Leistungsseite. So hat der Kantonsrat bisher im WOV-Versuch denn auch das Recht beansprucht, Produktembeschreibungen und Indikatoren in den Globalbudgets abzuändern. Diese Kompetenz hat nur deshalb zu keinen Schwierigkeiten geführt, weil der Kantonsrat sich im Rahmen eines stillschweigenden Gentlemen's Agreement zurückgehalten hat. Im Hinblick auf eine Dauerregelung sollten aber die Kompetenzfragen möglichst geklärt werden.

Es musste daher eine neue Trennlinie der Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat im Budgetbereich gesucht werden, die sowohl WOV-konform ist, als auch den gewaltenteiligen Anliegen einer ausgewogenen Aufgabenteilung zwischen den beiden obersten politischen Behörden im Kanton entspricht.

Kurz ging es darum, eine Regelung zu finden, in welcher der Kantonsrat auf eine extensive Nutzung seiner Budgetrechte verzichtet und andererseits dafür neue Instrumente der Einflussnahme auf Regierung und Verwaltung erhält. Unter entscheidender Mitarbeit unseres externen Experten, Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Hochschule St. Gallen, und unter Rücksichtnahme auf die Ordnung der Volksrechte im Kanton Solothurn (Referendumsmöglichkeit gegen alle Kantonsratsbeschlüsse, daher die Kompetenzzuteilung gemäss zitierter Bestimmung der Finanzhaushaltsverordnung) wurde der Regierungsrat informell mit der Ausarbeitung einer Versuchsverordnung beauftragt. Diese ist am 1. Juli 1998 in Kraft getreten und gilt bis zum 31. Dezember 2001. Sie kann bis zum Inkrafttreten eines Finanzhaushaltsgesetzes, höchstens jedoch um 3 Jahre verlängert werden. Per 30. Juni 2001 muss ein Schlussbericht über die Versuchsperiode vorliegen, worauf im Anschluss daran der Kantonsrat den Versuch abbrechen, verlängern oder ins Definitivum überführen kann.

Budgetprozess

§ 4 der WOV-Versuchsverordnung vom 9. Juni 1998 bestimmt die Dienststelle als organisatorische Einheit zur Grundlage der Budgetierung:

„§4 Dienststellenbudget

¹Das Dienststellenbudget weist jeder Dienststelle ein Globalbudget und je Produktgruppe einen Leistungsauftrag zu.

²Als Dienststelle im Sinne dieser Vorschrift gilt ein Amt, eine Abteilung, ein Betrieb oder eine Schule mit einer erheblichen Eigenständigkeit in betrieblicher, finanzieller und führungsmässiger Hinsicht.“

Dem NPM-Modell hätte es besser entsprochen, das Globalbudget auf der Ebene der Produktgruppe oder beim Aufgabenbereich anzusetzen. Aus Gründen der Einfachheit wurde jedoch die Dienststelle als organisatorische Einheit zur Grundlage der Budgetierung gewählt. Der Leistungsauftrag hingegen als zwingende Gegenposition zur Finanzseite muss sich auf eine Leistungseinheit beziehen, weshalb für diesen die Produktgruppe als Grundlage bestimmt wurde.

„§ 8 Budgetkompetenz (Dienststellenbudget)

¹Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jährlich die Globalbudgets der Verwaltung zur Genehmigung.

²Der Kantonsrat legt in der laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung für jede Dienststelle einen Saldobetrag fest. Er umschreibt die übergeord-

neten Zielsetzungen der Produktgruppen. In der Investitionsrechnung macht er sichtbar, wie weit der Wert des Verwaltungsvermögens erhalten bleibt.

³Die Bestimmung der Produkte sowie der operativen Ziele, Standards und Indikatoren für die Produktgruppen ist Sache des Regierungsrates.“

Damit reicht die Kompetenz des Kantonsrates auf der Finanzseite bis zur Dienststelle, auf der Leistungsseite bis zur Stufe Produktgruppe. Die Übereinstimmung von Leistungs- und Finanzierungsseite wird auf diese Weise nicht ganz erreicht. Der Kantonsrat kann die Finanzseite weniger detailliert bestimmen als die Leistungsseite. Die Verwaltung kann dafür zwischen den einzelnen Produktgruppenbudgets innerhalb einer Dienststelle Verschiebungen vornehmen, sofern in keiner Produktgruppe dadurch die Soll-Leistung unterschritten wird.

Es fällt in die Kompetenz des Kantonsrates zu bestimmen, was eine Produktgruppe ist. Dieser Entscheid sollte aber nicht mit jedem Budget neu gefällt werden. Für die definitive Regelung ist daher vorzusehen, dass der neue ‚Kontenplan‘ zu Beginn jeder Legislatur festzulegen ist.

Parlamentarisches Instrumentarium des WOV-Versuches:

Der Auftrag ist das allgemeine Instrument, mit dem der Kantonsrat künftige Entscheide im Bereich der WOV steuern kann, unabhängig davon, ob diese von ihm selber oder von Regierungsrat und Verwaltung zu treffen sind. Die Kompetenzordnung bestimmt somit nicht über die Zulässigkeit, sondern über die Wirkung des Auftrags:

„§10 Auftrag

¹Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selber eine Massnahme zu treffen. (...)“

Hier werden Regierungsrat und Verwaltung aufgefordert, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner eigenen Kompetenz zu unterstützen; der Auftrag hat die Wirkung einer Weisung, vergleichbar einer Motion im konventionellen Parlamentsbetrieb. Dieser Auftrag ist in allen wesentlichen Inhalten bindend. Der Regierungsrat hat sie im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung, welche der Versuchsordnung vorgeht, zu befolgen. Seine eigene Verantwortung ist entsprechend beschränkt.

Und weiter:

„§ 10 Auftrag

⁴Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Geschäftsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.“

Wird wie in Absatz 4 der Regierungsrat aufgefordert, Regelungen zu treffen oder Anwendungsakte vorzunehmen, die in seiner eigenen Entscheidungskompetenz liegen, so hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie und entspricht in etwa dem Postulat herkömmlicher Ordnung. Der Kantonsrat bestimmt dabei die Grundsätze und setzt die Kriterien, an denen sich der Regierungsrat bei seinem Entscheid orientieren soll. Dieser Auftrag bindet aber den konkreten Entscheid des Regierungsrates nicht. Anweisungen im Auftrag haben bloss den Charakter eines beispielhaften Hinweises. In begründeten Fällen kann der Regierungsrat von der Richtlinie abweichen, bleibt hingegen dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig.

Der weite Einflussbereich des Auftrags bedingt eine verfahrensmässige Änderung gegenüber der Motion: Während diese primär als Instrument des einzelnen Ratsmitglieds konzipiert ist, soll der Auftrag vermehrt ein Steuerungsmittel des Kantonsrates insgesamt werden. Dieser soll daher den Inhalt des Auftrags auch abweichend vom Willen des Urhebers festlegen können. Der Auftragstext muss somit abgeändert werden können, und zwar konkret auf Antrag des Urhebers, des Regierungsrates oder einer Kommissionsmehrheit.

Der Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates ist unmittelbar sanktionslos. Seine Einhaltung zu überwachen ist Sache der parlamentarischen Oberaufsicht. Hält sich der Regierungsrat in einzelnen Punkten nicht an den Auftrag und vermag er die zuständigen Kommissionen nicht von seiner Sichtweise zu überzeugen, so bleibt diesen zunächst die Präzisierung des Auftrags, um die Haltung des Kantonsrats im Streitpunkt zu bekräftigen. Im Konfliktfall steht der Rückgriff auf die Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des Kantonsrates offen (vgl. dazu die parlamentarische Initiative und die Detaillierung des Globalbudgets). Aufträge im Rahmen von Globalkreditbeschlüssen sind immer mit der Sanktionsdrohung verbunden, dass der Kredit bei Nichterfüllung des Auftrages im folgenden Jahr gekürzt wird.

Mit diesem äusserst flexiblen Instrument kann der Kantonsrat Regierung und Verwaltung wirksam steuern, ohne ihnen die Eigenverantwortung zu nehmen oder sich durch Einbindung in das exekutive Controlling in eine flächendeckende Mitverantwortung zu verstricken. Die Verwaltungsführung bleibt Aufgabe und Verantwortung des Regierungsrates; der Kantonsrat kann aber in allen Fragen, die ihm wichtig erscheinen, die notwendigen Richtlinien festlegen. Dies sichert beiden Gewalten eine stufengerechte Beteiligung an WOV zu.

Der Kantonsrat kann sich nicht damit zufrieden geben, die von Regierung und Verwaltung angebotenen Leistungsziele und Indikatoren unbesehen zu übernehmen. Vielmehr sollte er aus eigener Warte die Relevanz der angebotenen Informationen für jene Fragen prüfen, welche für die politische Wirkungsbeurteilung wichtig sind: Werden die politischen Ziele mit den getroffenen Massnahmen verwirklicht? Diesem Zweck dient das Instrument des politischen Indikators.

„§ 11 Politischer Indikator

¹ Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen mit dem Voranschlag politisch bedeutsame Indikatoren der Zielerreichung zu liefern sind.

² Der Kantonsrat legt die Dauer fest, für welche ein politischer Indikator zu erheben ist. Jede Sachkommission kann in ihrem Zuständigkeitsbereich gleichzeitig höchstens so viele politische Indikatoren vorschlagen, als sie Dienststellen zu betreuen hat, welche wirkungsorientiert geführt werden. Jede Aufsichtskommission kann insgesamt drei politische Indikatoren beantragen.“

Der Aufwand für eine seriöse Ermittlung der qualitativen Wirkungsfaktoren, welche zur Beantwortung der politischen Wirksamkeitsfrage bekannt sein müssen, ist erheblich. WOV wird kaum je in der Lage sein, flächendeckend Indikatoren für die Wirksamkeit politischer Programme anzubieten. Ein pragmatischer Ausweg aus dem Dilemma mag darin gefunden werden, dass der Kantonsrat sich darauf beschränkt, ausgewählte Schwerpunktfragen zu stellen, zu denen dann qualitativ befriedigende Antworten gesucht werden müssen. Auch mit dieser Beschränkung bringt WOV noch eine we-

sentliche Vertiefung der Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates.

Um seine Aufträge notfalls auch gegen den Widerstand des Regierungsrates durchsetzen zu können, sieht die WOV-Versuchsverordnung (wie oben erwähnt) zwei Instrumente vor, mit denen der Kantonsrat im Falle eines andauernden Streits mit dem Regierungsrat Entscheide fällen kann.

„§ 12 Parlamentarische Initiative

¹Mit einer parlamentarischen Initiative kann dem Kantonsrat beantragt werden, eine Bestimmung zu erlassen, die den Regierungsrat verpflichtet, einen seit mehr als einem Jahr überwiesenen Auftrag zu erfüllen. Bestimmungen, die auf diesem Weg erlassen worden sind, werden in ihrer Geltungsdauer auf das Ende der Versuchsperiode befristet.“

Die parlamentarische Initiative erhält also gewissermassen den Charakter einer Ersatzvornahme durch den Kantonsrat. Sie ist nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zugelassen.

Im Rahmen des vorliegenden Versuchs sind parlamentarische Initiativen inhaltlich an das geltende Recht gebunden. Das gilt insbesondere auch gegenüber regierungsrätlichen Verordnungen. Die parlamentarische Initiative wird vor allem dort sinnvoll sein, wo Leistungsvorgaben gemacht werden sollen, welche für die gesamte Versuchsdauer Gültigkeit haben müssen.

Ein zweites Durchsetzungsmittel für den Kantonsrat bildet das Instrument der Detaillierung des Globalbudgets:

„§ 13 Detaillierung des Globalbudgets

¹Erfüllt der Regierungsrat seit mehr als einem Jahr einen Auftrag nicht, der sich auf die Wirkungs- oder Leistungssteuerung bezieht, so kann der Kantonsrat für einzelne Produkte Globalkredite gewähren und Leistungsvorgaben umschreiben.“

Damit kann der Kantonsrat bei mangelhafter Erfüllung von Aufträgen ein Globalbudget bis auf die Produkteebene hinunter brechen. Überall dort, wo sich ein Konflikt zwischen Kantonsrat und Regierungsrat sinnvoll innerhalb einer Budgetperiode austragen lässt, ist dieses Instrument angemessen. Ist eine Frage zu entscheiden, welche darüber hinausreicht, ist die parlamentarische Initiative das geeignete Mittel.

Die parlamentarische Kontrolle über Regierung und Verwaltung wird unter WOV zwar nicht zu einem Controlling, denn der Kantonsrat erhält keine unmittelbare Leitungsfunktion gegenüber der Verwaltung. Aber er muss Einblick in das regierungsrätliche Controlling über die Verwaltung nehmen können, damit er seine eigene Aufgabe (Budget, Oberaufsicht) wahrnehmen kann.

Dazu dient ihm das folgende Berichtswesen:

„§ 14 Berichtswesen

¹Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat einen Jahresbericht und periodische Zwischenberichte über die Einhaltung der Globalkredite und Leistungsvorgaben.

²Die Berichte gehen an alle Kommissionen zur Beratung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

³Die Unterlagen zu den politischen Indikatoren gehen sowohl an die im betreffenden Bereich zuständigen Sachkommissionen als auch an die Aufsichtskommissionen.“

Ergänzend ist festzuhalten, dass die Dienststellen jeweils auch Semesterberichte erstellen, die allerdings bloss an die zuständige Sachkommission und die Aufsichtskommissionen zur Kenntnisnahme gehen. Parlamentsmitglieder ohne Ein-

sitznahme in der entsprechenden Kommission erhalten die Informationen nur auf Nachfrage hin zugestellt. Selbstredend wird damit das System der ständigen, departementsbegleitenden Kommissionen praktisch vorausgesetzt.

Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleituntersuchung (Evaluation)

Sowohl in den allgemeinen Rahmenbedingungen zum WOV-Projekt von 1995 als auch in der Versuchsverordnung von 1998 wurde vorgesehen, dass parallel zur Erprobung von WOV eine wissenschaftliche Begleituntersuchung stattfinden solle. Damit soll die Entscheidung über die definitive Einführung von WOV nach Ablauf der Versuchsordnung Ende 2001 vorbereiten. Mit der Durchführung dieser Evaluation wurde die Firma „Interface, Institut für Politikstudien“, Luzern, beauftragt. Zum Vorgehen des Instituts mögen hier folgende Hinweise genügen: Aus Kostengründen musste auf eine Untersuchung aller WOV-Einheiten verzichtet werden. Vielmehr musste eine Auswahl von 4 Ämtern in heterogener Zusammensetzung (Strafanstalt, Ingenieurschule, Amt für Kultur und Sport, Kantonale Drucksachen- und Lehrmittelverwaltung) getroffen werden. Methodisch wurde primär mit Interviews auf den Ebenen Parlament, Regierung und Departemente sowie mit Fragebogen an Kundinnen und Kunden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gearbeitet. Ihre Resultate hat die Evaluatorin im Mai dieses Jahres wie folgt präsentiert:

Die Resultate auf der politischen Ebene von Parlament und Regierung zeigten grosse Unterschiede auf:

Auf der politischen Steuerungsebene Parlament stellte die Evaluation fest, dass im Gegensatz zum traditionellen Dienstweg im Kräfterdreieck von Parlament bzw. Sachkommissionen, Regierung und Ämtern die Zusammenarbeit zwischen den beiden letzteren generell stärker und intensiver geworden sei. Sie ortete gleichzeitig auch eine Zunahme des gegenseitigen Vertrauens und Verständnisses.

Hingegen diagnostizierte sie folgende problematischen Auswirkungen dieser Veränderungen im erwähnten Kräfterdreieck:

- Die kritische Distanz zwischen den Sachkommissionen und den Dienststellen werde teilweise unterschritten. Ja, es bestehe gar die Gefahr, dass die Gewaltenteilung durchbrochen werde, indem sich Kommissionen und Ämter ‚kurzschliessen‘.
- Das Informationsgefälle zwischen Kommissionsmitgliedern und dem Rest des Parlamentes habe zugenommen.
- Das Parlamentsplenum habe bisher kaum strategische Diskussionen geführt und deshalb seine Rolle noch nicht wahrgenommen.
- Eine vertiefte Auseinandersetzung des Parlaments mit den Leistungsaufträgen oder Verhandlungen zwischen Parlament und Regierung hätten bisher nicht stattgefunden.

Die Evaluation nennt für diese Mängel folgende mögliche Gründe:

- Die kurze Dauer des WOV-Versuches;
- Informationsdefizite über WOV und die involvierten Dienststellen;
- ein WOV-untaugliches Politikverständnis, indem darunter vor allem das Agieren auf der operativen Ebene verstanden wird.

Zudem musste die Evaluation zur Kenntnis nehmen, dass bis zum Abschluss der Erhebungen im Herbst 1999 erst wenig von den neuen politischen Instrumenten („Auftrag“ und „po-

litischer Indikator“) bzw. überhaupt noch nicht („parlamentarische Initiative“ und, Detaillierung des Globalbudgets“) Gebrauch gemacht worden ist.

Immerhin kam sie zum Schluss, dass die Entwicklung auf der Ebene Parlament im intendierten Sinne verlaufe.

Auf der politischen Steuerungsebene Regierung musste die Evaluation Folgendes konstatieren:

- Die Bedeutung der WOV-Geschäfte in der (oder für die?) Regierung sei eher gering.
- Die Behandlung der Leistungsaufträge gleiche stark den ‚normalen‘ Geschäften und jene würden deshalb nur in geringem Masse durch die Regierung diskutiert und verändert.
- In drei Ämtern sei zwischen Departement und Amt überhaupt kein Aushandlungsprozess in Gang gekommen, und generell würden die Jahreskontrakte tendenziell von den Ämtern ausgearbeitet und dem Departement vorgelegt. Diesen fehle dann aber die Kapazität und die Strategie als Basis für Verhandlungen mit den Ämtern. Deshalb seien die Departemente nur beschränkt in den Einführungsprozess von WOV miteinbezogen.

Bei der Umsetzung der Globalbudgets sah sich die Evaluation zu folgender Kritik veranlasst:

- Regelmässig fänden systemwidrige Eingriffe in die Jahresrechnungen einzelner Globalbudgets statt.
- Die Schnittstelle zwischen staatlichen Anbietern und der Privatwirtschaft sei in der Praxis oft unklar (Quersubventionierung!).
- Teilweise stimmten die Kompetenzregelungen nicht mit den Verantwortlichkeiten überein.
- Eine spezielle Problematik ergebe sich für die Querschnittsämter, indem sie ihre Dienstleistungen den übrigen Dienststellen konkurrenzlos verkaufen könnten (Konsumpflicht der Linienämter).

Eine Überprüfung der Leistungsindikatoren der 4 untersuchten Amtsstellen bezüglich Output (Produkte und Leistungen eines Amtes, z.B. Bewilligungen, Dienstleistungen, Produkte), Impact (durch den Output bei der Zielgruppe ausgelöste Reaktionen und Veränderungen) sowie Outcome (Wirkung des Outputs des Amtes bei allen Betroffenen mit oft bloss indirekter Messbarkeit) ergab folgende Resultate:

- Eine quantitative Veränderung des Outputs sei im Jahresvergleich nicht einheitlich feststellbar, wohl hingegen eine tendenzielle Zunahme in der Quantität im Vergleich mit den Soll-Werten.
- Auf Grund der Datenlage sei bezüglich Veränderung der Qualität des Outputs noch keine abschliessende Aussage möglich.
- Hingegen zeichne sich beim finanziellen Erfolg eine Steigerung der Erträge vor allem dort ab, wo unternehmerisches Handeln möglich sei, ebenso sei eine leichte Steigerung der Effizienz im Soll-Ist-Vergleich festzustellen, und die WOV-Ämter leisteten einen überdurchschnittlichen Sparbeitrag trotz regelmässiger Eingriffe in ihre Globalbudgets.

Bei den Impacts stellte die Evaluation generell einen positiven Einfluss von WOV bezüglich Kundenorientierung, besserem und aktuellerem Informationsmaterial sowie Kundenzufriedenheit fest, wobei allerdings der Umfang der gemessenen Veränderung noch gering sei.

Die Wirkungen (Outcome) konnten von der Evaluation noch nicht erfasst werden, da die Zeitspanne der Versuchsphase im Zeitpunkt der Evaluation zu knapp und die Impacts noch zu wenig greifbar waren.

Die Evaluation kam zu folgender Gesamtbewertung auf der Stufe Parlament:

- Positiv seien eine verbesserte Information über die einzelnen Ämter, das gestiegene Verständnis im Umgang mit Leistungsaufträgen, die grundsätzlich richtige Anwendung der parlamentarischen Instrumente sowie der verstärkte Dialog des Parlamentes mit Regierung und Verwaltung zu konstatieren.
- Probleme gebe es andererseits wegen des Informationsgefälles innerhalb des Parlamentes, aus der geringen kritischen Distanz zwischen Sachkommissionen und Verwaltung, wegen des teilweise fehlenden Willens zur strategischen Ausrichtung sowie als Folge der Verschiebung der bisherigen Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung hin zur Gewaltenteilung zwischen Parlament einerseits und Amt und Departement bzw. Regierung andererseits.

Dementsprechend kam die Evaluation für die Ebene Regierung eher zu einer negativen Gesamtbewertung, indem diese ihre Rolle im WOV-Prozess noch nicht gefunden habe und die Behandlung der Leistungsaufträge kaum auf Diskussion und Veränderung ausgerichtet sei. Hiefür seien das Kollegialitätsprinzip, das Departementalprinzip (primäre Lösung der Aufgaben auf Stufe Departement) sowie die Ablauforganisation (für die einzelnen Departemente stehen die eigenen Geschäfte im Zentrum) verantwortlich.

Bei der Gesamtbewertung der Departemente und Ämter bestätigt sich, dass die Departemente eher durch die Ämter gesteuert werden als – wie hierarchisch vorgesehen – umgekehrt. Als Gründe für diese für die Departemente negative Bilanz werden einerseits Mangel an Zeit und inhaltlicher Kompetenz seitens der Departemente, aber auch mangelhafte Controllingdaten seitens der Ämter aufgeführt. Diese wiederum nützten ihren Spielraum bei der Produktegestaltung aus, ihre Motivation sei deutlich gestiegen und es sei ein Kultur- oder Mentalitätswechsel festzustellen. Andererseits scheitere eine Soll-Ist-Vergleich an mangelhaften Indikatoren und Controllingdaten, und im Personalbereich besäßen die Ämter zu wenig Handlungsspielraum.

Auf der Wirkungsebene kam die Evaluation zu folgenden Schlüssen:

- Die Effekte von WOV auf Output und vor allem auf Impact seien eher klein, wobei doch beim Output, bei der Effizienz und punkto Sparbeitrag eine geringe Zunahme der Effekte festzustellen sei und WOV die Schaffung neuer Produkte und Dienstleistungen klar erleichtert habe.
- Kritisch wird allerdings der Einfluss der regierungs- und kantonsrätlichen Sparübungen auf die WOV-Ämter insofern beurteilt, als dadurch das taktische Budgetieren mit Reserven gefördert werde (Bildung von Rückstellungen nicht verwendeter Jahreskredite, Bildung von Globalbudgetreserven infolge Unterschreitung des bewilligten Globalbudgetaufwandes).

Empfehlungen der Evaluation und weiteres Vorgehen

Die Evaluation gliedert ihre Empfehlungen wiederum in die 4 Ebenen Parlament, Regierung, Departemente und Ämter: Für das Parlament empfiehlt sie eine vermehrte gezielte Ausbildung, einen Ausbau der Parlamentsdienste, ein Turnussystem bei den Sachkommissionen sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Sachkommissionen mit der Finanzkommission.

Auf Stufe Regierung kam sie zum Schluss, dass diese ihre Führungsaufgabe stärker wahrzunehmen habe und demzufolge operative Aufgaben vermehrt zu delegieren und die damit gewonnenen Kapazitäten für verstärkte strategische Diskussionen nutzen solle. Im weiteren schlägt sie vor, die Position des Regierungspräsidiums zu stärken sowie der Staatskanzlei mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Den Departementen empfiehlt sie eine Steigerung der inhaltlichen und zeitlichen Kompetenzen als Alternative zum in Betracht gezogenen gänzlichen Verzicht auf diese Hierarchiestufe als Leistungsbesteller, was nach Ansicht der Evaluatorin aber WOV als Ganzes in Frage stellen könnte.

Ist es Zufall, dass sie den Ämtern als ‚bisherige Etappenleader und Punktesieger‘ (Evaluationsbericht) die detailliertesten Ratschläge mit auf den Weg gibt? Sie empfiehlt nämlich, ihnen mehr Handlungsspielraum bei der Personalpolitik mittels weit gehender Abschaffung des Beamtenstatus⁴ und einer Erweiterung der Möglichkeiten zum Leistungsanreiz (Mitarbeiterbeurteilung und Leistungsbonus) einzuräumen. Weiter empfiehlt sie eine routinemässige Erfassung von Outputs als Voraussetzung für eine Wirkungsmessung mittels systematischem Erfassen von Zielen und Indikatoren sowie eine systematische und periodische Ermittlung der Kundenzufriedenheit.

Insgesamt erachtete die Evaluation das Potenzial des WOV-Konzeptes zur Verbesserung der Verwaltungsführung und deren Wirkungen als sehr gross. Die entsprechenden Möglichkeiten würden gegenwärtig aber ‚sicher nicht ausgeschöpft‘, und eine ‚konsequente Weiterführung auf allen Ebenen‘ sei angezeigt. Sie empfiehlt, in absehbarer Zeit alle Ämter auf WOV umzustellen, um die aufwändige Führung zweier paralleler Systeme zu vermeiden.

In Befolgung der Empfehlungen der Evaluation sind von der WOV-Kommission und der Geschäftsprüfungskommission verschiedene Vorstösse eingereicht und von Regierung und Kantonsrat auch erheblich erklärt worden:

- Auftrag ‚WOV-taugliches Regierungsprogramm 2001 - 2005‘: Nachdem das geltende Regierungsprogramm bereits konkrete Ziele und angestrebte Veränderungen enthalte, solle im nächsten insbesondere aufgezeigt werden, welche konkreten Wirkungen und Veränderungen in welchen zeitlich festgelegten Schritten (‚Meilensteinen‘) bis zum Ende der Periode in den einzelnen Bereichen erzielt werden sollen. Das Programm solle den einzelnen Dienststellen als Vorgabe für die Ableitung der Dienststellenziele dienen können. Dabei sollen den Dienststellen nicht nur die zu erbringenden Leistungen, sondern vor allem die zu erzielenden Wirkungen messbar vorgegeben werden.
- Auftrag ‚Formulierung von Wirkungszielen für die neuen Globalbudgets‘: Die bis jetzt vorliegenden Verpflichtungskredite für Globalbudgets enthielten als wesentliche Elemente die Umschreibung der übergeordneten Ziele und den Leistungsauftrag der einzelnen Dienststellen. Diese seien in der Regel so formuliert, dass sie zwar die zu erbringenden Leistungen (Verwaltungstätigkeiten) erkennen liessen, kaum hingegen Vorgaben für die damit zu erreichenden Wirkungen bei den Kunden enthielten. Meistens fehle auch die für eine optimale wirkungsorientierte Verwaltungsführung nötige inhaltliche und zeitliche Verknüpfung mit dem regierungsrätlichen Legislaturprogramm.
- Politischer Indikator ‚Erhöhung der Miliztauglichkeit des Berichtswesen unter WOV‘: Für alle Globalbudgetbereiche sei ein Indikator zu definieren, welcher feststelle, ob

die Verwaltungstätigkeit für die Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier transparent und nachvollziehbar sei.

- Politischer Indikator ‚Verbesserung der Führungskultur durch WOV‘: Für die Globalbudgetbereiche sei ein Indikator zu definieren, der feststelle, ob die Grundsätze von WOV auch tatsächlich als Führungsinstrumente verstanden und genutzt würden und wie sie sich auf die Führungskultur, den internen Kommunikationserfolg sowie die Kompetenz und Verantwortung in der Verwaltung auswirkten.
- Postulat ‚WOV-Instrumentarium des Kantonsrates‘: Die WOV-Kommission beauftragte sich mit diesem Vorstoss selbst, die parlamentarischen Instrumente im Hinblick auf die definitive Einführung von WOV zu entwickeln und unter einander sauber abzugrenzen.
- Auftrag ‚Weiterentwicklung von WOV‘: Vom Regierungsrat wird erwartet, dass er innerhalb von zwei Jahren (d.h. bis Mitte 2002) jene Verbesserungen vornehme, welche sich aus der Evaluation ergäben (erhöhte Aussagekraft der Ziele und der Wirkungsimpaktoren, einheitliche und integrale Gestaltung des Controllings, Verstärkung der Rolle der Regierung und der Departemente im Steuerungsprozess).
- Auftrag ‚definitive Einführung von WOV‘: Damit wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat ebenfalls innerhalb von zwei Jahren die Rechtsgrundlagen für die dauerhafte Einführung von WOV vorzulegen. Insbesondere sei ein Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen und zu prüfen, ob die Kantonsverfassung geändert werden müsse. Im weiteren habe sie eine Verlängerung der Geltungsdauer der Wog-Versuchsverordnung vorzuschlagen.
- Auftrag ‚flächendeckende Einführung von WOV‘: Von der Regierung wird innerhalb eines halben Jahres, d.h. bis Ende 2000, eine Strategie verlangt, welche festlege, ob und wie WOV flächendeckend eingeführt werden solle. Der Antrag zum Beschluss dieser flächendeckenden Einführung sei hingegen erst nach Erfüllung der beiden vorherigen Aufträge (Weiterentwicklung und definitive Einführung von WOV) zu stellen.

Um das Informationsgefälle und die sehr unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten gemäss WOV-Versuchsverordnung zwischen Kommissionsmitgliedern und den übrigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu eliminieren, steht zurzeit eine Verkleinerung des Kantonsrates zur Diskussion. (Nach aktuellem Kommissionswesen sind 89 von insgesamt 144 Parlamentsmitgliedern in ständigen Sach- und Aufsichtskommissionen vertreten.)

Darüber hinaus hat es sich die WOV-Kommission zur Aufgabe gemacht, parlamentsbegleitend eine ‚Qualitätssicherung‘ in dem Sinne vorzunehmen, als jeweils auf Grund der Budgetdiskussionen im Parlament dort gefallene Voten, gestellte Anträge und vorgenommene Veränderungen an Globalbudgets zum Anlass genommen werden, Fallbeispiele nach bestimmten Kriterien zu erläutern und Korrekturen vorzunehmen bzw. Verbesserungen zuhanden der nächstjährigen Budgetdebatte vorzuschlagen.

Obwohl der Entscheid über die Verlängerung des Versuchs oder dessen Überführung ins Definitivum noch nicht gefällt werden muss, ist sich die WOV-Kommission des Solothurner Kantonsrates heute über alle Parteien hinweg einig, dass der eingeleitete Prozess irreversibel ist, der Versuch zwar angemessen und soweit zum Gewinn weiterer Kenntnisse notwendig verlängert, er aber früher oder später in eine definitive Verwaltungsorganisation und Parlamentsstruktur aus-

münden und WOV deshalb flächendeckend ausgeweitet werden muss.

Standespräsident: Ich danke Herrn Fluri für seinen Vortrag, der doch sehr viele praktische Ansatzpunkte gezeigt hat. Wir gehen weiter zum Vortrag von Herrn Regierungsrat Ernst Buschor, Vorsteher der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, der uns aus Sicht der Regierung über NPM orientiert.

Erfahrungsbericht aus Sicht eines Regierungsmitgliedes Referat Dr. Ernst Buschor, Vorsteher der Bildungsdirektion des Kantons Zürich

Buschor: Gerne benutze ich die Gelegenheit, Ihnen etwas Einblick in die Arbeiten des Kantons Zürich zu geben. Vieles werden Sie feststellen, ist ähnlich wie in Solothurn, anderes ist natürlich auch verschieden. Gemeinsam ist der Wille, die Verwaltungsreform durchzuführen, das New Public Management als Ordnungsrahmen zu verwenden, damit auch die Verwaltungsführung zu verbessern. Sicher teilen alle diese Reformansätze. Es ist aber, und das möchte ich auch unterstreichen, gewissermassen keine Allheil-Lösung für alle Probleme. Es braucht viel Knochenarbeit und es braucht natürlich auch viele Arbeit in Details, damit's dann tatsächlich zu den Veränderungen führt, die man erwartet.

Ausgangspunkt war, wie vielleicht auch an andern Orten, die Diskussion früherer Ansätze wie lineare Kürzungen – der Kanton Zürich hatte ja noch zu Beginn der 90er-Jahre eine halbe Milliarde Defizit in der Rechnung. Diese finanzielle Ausgangslage war natürlich ein wesentlicher Motivator. Es zeigte sich dabei auch, dass die linearen Kürzungen nicht mehr durchführbar waren, etwas weniger überall genügte nicht mehr.

Es musste etwas Grundsätzlicheres geschehen. Das wurde zuerst auch noch mit Beratereinsätzen gemacht, ohne eigentlich über ein Modell zu verfügen. Das hat dann jeweils zur Verlagerung der Verantwortung von den Ämtern auf die Berater, aber kaum zu grossen Ergebnissen geführt.

Der nächste Schritt war dann eben 1995 der Übergang zum New Public Management und so zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Sie wurde beschlossen in einem Beschluss und einem Versuchsgesetz, das eigentlich vier Aspekte in den Mittelpunkt rückte:

1. soll die Zielorientierung der Verwaltungsführung verbessert werden;
2. soll die Steuerungsfähigkeit innerhalb der Verwaltung und mit dem Parlament zusammen gesteigert werden;
3. ist die Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, und schliesslich
4. der Bürger soll vermehrt in den Mittelpunkt des Geschehens der Verwaltung kommen.

Ganz kurz ausgedrückt ging es gewissermassen darum, den Staat in ein modernes Dienstleistungsunternehmen umzubauen.

Die Besonderheiten der Züricher Verwaltungsreform sind Folgende: Wie in Luzern oder auch jetzt Solothurn und in anderen Beispielen dient das New Public Management oder die wirkungsorientierte Verwaltungsführung als Ordnungsrahmen. Im Mittelpunkt steht die klare Verantwortungsgliederung innerhalb der Verwaltung, nämlich eine dezentrale Struktur der Kompetenzen, strategische Führung auf Regierungs-, teilweise natürlich dann auch auf Parlamentebene und vermehrte operative Zuständigkeit in der Verwaltung. Ich werde darauf bei den

Instrumenten zu sprechen kommen, vor allem auch beim Globalbudget und beim Kontrakt.

Wir unterscheiden uns von andern Kantonen dadurch, dass wir direkt dauerhafte Lösungen anstreben. Wir verzichten im Prinzip auf Pilotversuche, sondern wir bauen direkt um. Das haben wir auch in verschiedenen Gesetzen getan – Universitätsgesetz, Gesetz über die Ausgliederung des Flughafens usw. Ich werde Ihnen die Beispiele noch auflisten. Wir gehen also direkt auf endgültige Lösungen und tragen damit auch dem Aspekt Rechnung, dass Verwaltungsreformen, wenn sie eine gewisse Tiefe erreichen, nur bedingt reversibel sind. Ich habe das erlebt im Vorfeld der Volksabstimmung zum Universitätsgesetz, welches von den Studierenden wegen dem Numerus Klausus recht bestritten war. Mich hat man gefragt, du was machen wir, wenn das Gesetz abgelehnt wird, wir können doch nicht mehr zurück. Da habe ich gesagt, ja dann müssen wir zurück. Aber wie gesagt, das zeigt eben doch die begrenzte Reversibilität, wenn Reformen bestimmte Grössen erreichen.

Wichtig ist, dass wir durch die Reform lernen wollen. Es ist ein organisierter Lernprozess und was sich in unserem Fall als sehr fruchtbar erwies, war, dass wir gleichzeitig eine Verwaltungs- und eine Parlamentsreform durchführen. Das Parlamentsreformgesetz ist ja schon in Kraft. Ich komme darauf auch noch zu sprechen. Ich bin persönlich auch überzeugt, dass eine Verwaltungsreform, die tief greifend ist, letzten Endes nicht durchführbar wird, wenn die Gemeinden nicht substanziell miteinbezogen sind. Die Gemeinden befinden sich in so enger Zusammenarbeit mit dem Kanton, dass eine substanzielle Mitwirkung der Gemeinden wesentlich ist. Wir haben deshalb für die Gemeinden eine Versuchsklausel geschaffen, die die Gemeinden berechtigt, ebenfalls gleichartige Reformen unter teilweiser Ausserkraftsetzung von Bestimmungen durchzuführen, wobei der Unterschied aber der ist, dass es sich in den Gemeinden um Pilotversuche handelt, im Unterschied zum Kanton, der in die definitiven Lösungen geht.

Für uns war auch eine Randbedingung, dass die Bedingungen der direkten Demokratie gewahrt werden und auch das ganze System der Konkordanz und des föderalistischen Zusammenwirkens mit den Gemeinden und dem Bund bestehen bleibt.

Die Projektorganisation für das Hauptprojekt ist wie folgt aufgebaut: Wir haben einen Verwaltungsausschuss, der jetzt unter meinem Vorsitz steht und dem auch der Direktor des Innern und der Finanzdirektor angehören. Dieser Ausschuss begleitet die Querschnittprojekte wie Personal, Finanzen, Controlling usw. Er nimmt aber auch Stellung zu den Projekten in den einzelnen Departementen. Wir haben eine bewusst föderalistische oder dezentrale Organisation der Verwaltungsreform. Die Projekte werden grundsätzlich in den Direktionen oder Departementen geführt. Sie werden aber vom diesem Ausschuss vorher besprochen und dann auch begleitet. Wir haben eigentlich diese, wenn Sie so wollen, dezentrale Komponente während der Verwaltungsreform eher verstärkt. Es zeigten sich nämlich gewisse Widerstände gegen diesen Ausschuss, weil man auch eingriff. Es zeigte sich auch, dass ohne den aktiven und entscheidenden Willen der Departemente, die Verwaltungsreform zu tragen, eine solche nicht zum Tragen kommt. Die Rolle der Departemente ist sehr entscheidend und deshalb haben wir das Konzept eher föderalisiert, wenn Sie so wollen, als zentralisiert im Verlauf des Vorgangs.

Dieser Verwaltungsausschuss ist auch insofern wichtig, als er eine Schlüsselrolle im Zusammenwirken mit dem

Parlament darstellt. Nach etwa zwei Jahren Verwaltungsreform entstand im Rat gewissermassen die Auffassung, die Regierung renne dem Parlament davon und ziehe allenfalls via Globalbudgets und anderen Instrumenten, ich sag's jetzt etwas salopp, das Parlament über den Tisch. Die ganze Sache wurde dann zeitweise etwas kritisch. Wir haben dann Folgendes gemacht – das ist sicher aus Sicht der Gewaltenteilung problematisch – wir haben drei Mitglieder der Verwaltungsreformkommission mit beratender Stimme in diesen Verwaltungsausschuss der Regierung aufgenommen. Die sind an allen Sitzungen anwesend und sehen eigentlich sehr genau was wir tun. Dort ist heute eigentlich auch die Schnittstelle für die Zusammenarbeit Regierung/Parlament. Das funktioniert unseres Erachtens und auch nach Auffassung des Parlaments recht gut und hat verhindert, dass es nicht zu einer Entwicklung in unterschiedlichen Geschwindigkeiten zwischen Regierung und Parlament gekommen ist, sondern dass sie gewissermassen parallel vollzogen wurde. Heute laufen in den einzelnen Departementen oder Direktionen 55 Reformprojekte, das sind einzelne Verwaltungsreformprojekte, wir haben die auch zentral finanziert über diesen Verwaltungsausschuss. Auch Stellen werden über diesen Verwaltungsausschuss bewilligt. Wir haben das deswegen zentralisiert, weil Verwaltungsreformen hie und da auch eine Tendenz haben, dass die Reformen gehen und die Stellen bleiben. Wenn das alles gepolt ist, dann ist das unter Kontrolle und der ganze Apparat der Verwaltungsreform wird also 2003 aufgelöst samt den entsprechenden Mitteln, Stellen usw. Wie gesagt, das läuft so über diesen Verwaltungsausschuss ab.

Wir haben auch Querschnittsprojekte wie Controlling, Finanzaufsicht, Information und Ausbildung, die für alle Direktionen zur Verfügung stehen. Das einmal zum Organisationsrahmen.

Als Ordnungsrahmen für die ganze Reform, ich komme dann beim Globalbudget und beim Entwicklungsplan darauf zu sprechen, steht eigentlich ein Führungsmodell mit fünf Ebenen. Wenn jemand in der öffentlichen Verwaltung eine Aufgabe erfüllt, dann muss er immer fünf Fragen beantworten.

1. Wer tut etwas, wer ist die Trägerschaft oder der Träger, ist es der Kanton, sind es die Gemeinden?
2. Wozu tut er etwas, was will man damit bewirken?
3. Was ist das Produkt dieses Tuns, also die Leistung?

Ich möchte das an einem einfachen Beispiel unterscheiden. Das Ziel der Maturität ist das Studium an der Universität, aber das Produkt des Gymnasiums ist die Matura. Also, im Grunde genommen muss man hier immer genau unterscheiden, was ist das Produkt oder was ist das Ziel oder die Leistung. Ein Vorgang, der im Übrigen hie und da recht schwierig ist in der Unterscheidung und vor allem auch im Lernprozess im ganzen Verhalten recht schwierig umzusetzen ist. Wir können auch das Gesundheitswesen nehmen. Das Ziel einer Hüftgelenkoperation ist nicht das Einsetzen eines Metallstücks, sondern die Gehfähigkeit. Also unter Umständen kann es das eine oder das andere nicht bringen. Wir kommen damit auch sehr zentral beim Was und Wozu in Fragen der Qualitätssicherung. Die Qualität der Verwaltung misst sich eigentlich in diesem Unterschied. Ich komme nachher noch darauf zu sprechen.

4. Wie? Die Ressourcenverwendung. Hier arbeiten wir bewusst auch mit dem Globalbudget – ich komme darauf näher zu sprechen – das auf der operativen Ebene den Ämtern eine relativ grosse Freiheit gibt, wobei jetzt offenbar im Unterschied zum Kanton Solothurn diese Frei-

heit nicht überall als Freiheit empfunden wird. Ich habe schon Rektoren gehört, die sich eher darüber beschweren, dass sie heute mehr an der Leine seien als im alten System, weil sie jetzt nach Input und Output und Outcome Leistungen erfüllen müssen. Aber wie gesagt, das sehen wir dann beim Globalbudget.

5. Wie viele Ressourcen kann der Kanton für seine Aufgabenerfüllung zur Verfügung stellen?

Das einmal zum Rahmen. Zwei zentrale Instrumente sind bei uns der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan und das Globalbudget, die natürlich auch innerlich eng zusammen hängen. Den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, können Sie im Internet unter www.wif.zh.ch/kef abrufen. Es ist ein 400-seitiges Dokument, das die Strategien aller Ämter nach Leistungen gruppiert enthält und auch, zusammen gefasst in einzelnen Kapiteln, eine Übersicht gibt, über die Leistungen, welche die Zürcher Verwaltung erbringt. Das ist also das zentrale Steuerungsinstrument der Regierung für die mittelfristige Planung, es werden sowohl Vergangenheits- wie Zukunftszahlen aufgezeigt. Der Plan wird jährlich um ein Jahr erweitert. Wir sind also immer vier Jahre über das Budget hinaus. Das hat den entscheidenden Vorteil, dass die Aufgabenerfüllung eines Budgetjahres immer als Momentaufnahme eines Prozesses sichtbar bleibt. Wir gehen einige Jahre zurück und einige nach vorn. Das Budgetjahr ist immer eine Momentaufnahme eines Prozesses und das wird in diesem Dokument doch gut aufgezeigt. Dort sind auch die Rahmenbedingungen umschrieben. Der Plan wird zwar von der Finanzdirektion erstellt, aber nach einem Raster, der für die ganze Verwaltung gilt. Die Ämter, Direktionen, Departemente usw. sind Lieferanten der Daten. In den Unterlagen können Sie die Gliederung dieses konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanes einsehen. Und jetzt kommt wieder das Ebenen-Konzept zum Vorschein – wer tut wozu, was, mit wie viel Mitteln, in welchen Zeiträumen. Diese ganze Fünf-Ebenen-Philosophie ist zentral in den Globalbudgets und im Entwicklungsplan.

Das "Wer" ist natürlich dann einmal mit qualitativen Zielvorgaben enthalten. Wir haben die Finanzvorgaben, die als Saldo natürlich als Franken-Betrag bindend sind, wobei wir in der Regel nur den Netto-Saldo, also den Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben der Ämter als verbindlich erklären. Das bindet die Ämter bzw. die Leistungsbereiche. Wir setzen dann auch Leistungsschwerpunkte, die je nach Amt verschieden sind. Solche Leistungsschwerpunkte können natürlich auch vom Parlament eingebracht werden. Schliesslich muss der Nachweis der Wirtschaftlichkeit, also Kosten pro Leistungseinheit, erbracht werden.

Es gibt Indikatoren zur Effektivität, wenn möglich auch zur Qualität. Das sind häufig Zufriedenheitsmassstäbe über die Leistungserfüllung und es sind Indikatoren über die Grundmengenentwicklung, also Anzahl Fahrzeuge im Strassenverkehrsamt, Anzahl Schülerinnen und Schüler im Bildungswesen, Anzahl Eingriffe im Gesundheitswesen usw. Diese Werte werden hier dargestellt. Dabei muss ich eines unterstreichen, das ja auch im Kanton Solothurn zum Problem wird: Es ist eine Illusion mit Indikatoren oder mit ein, zwei oder drei Indikatoren die öffentliche Tätigkeit abbilden zu wollen. Die qualitative Dimension, die wir hier auch in den Aufträgen mitumfassen, bleibt immer zentral. Die Gefahr, dass Indikatoren zu Selbstläufern werden, die muss man sehr genau verfolgen. Ein bekanntes Beispiel ist die Bussenoptimierung durch die Polizei. Wenn die Polizei an ungefährlichen Stellen misst, führt das zu sehr viel Busseneinnahmen, aber nicht zur Steigerung

Verkehrssicherheit, sondern es trägt bestenfalls zur Verärgerung bei. Bei dieser Kombination von Verkehrssicherheitssteigerungen und eben Bussen, handelt es sich zum Beispiel um komplexe Zusammenhänge. Insofern sind wir oder bin auch ich gegenüber reinen Indikator-Steuerungen eher zurückhaltender als auch schon.

Wir haben aber noch eine andere wichtige Dimension in unserer konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanung. Das sind die so genannten Projektblätter. Wir haben also immer eine Leistungsgruppe, beispielsweise Volksschule, und daneben gibt es Projektblätter. Eines ist beispielsweise recht in Diskussion, das Frühenglisch, um ein Beispiel zu nennen. Dann haben wir hier auch die lohnwirksame Lehrerqualifikation. Dieses Beispiel eines Projektblattes hat nicht einmal mehr Aufwendungen, sondern nur noch Wirkungen, und zwar weil hier die ganze Qualifikation und Beförderung über die Lohnstufen gesteuert werden. Diese Projektblätter geben alle Massnahmen wieder, mit denen die Verwaltung oder die Regierung das Verwaltungssystem in eine andere Richtung entwickeln will. Dieser Anhang von Projektblättern gibt dann auch die Leistungsziele, die "Key-points" oder die entscheidenden Punkte wieder, in denen die Verwaltungsreformen stattfinden. Das ist der Aufbau des konsolidierten Entwicklungsplanes – einerseits Leistungsgruppen, andererseits Projekte und diese Projekte werden auch mit einer Berichterstattung über den Projektstand wiedergegeben.

Das Globalbudget ist eigentlich nichts anderes als der Ausschnitt des Budgetjahres aus dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan. Im Grunde genommen ist es in der Struktur fast gleich aufgebaut. Hier wiederum sehen Sie die Zeitreise, wir nehmen also Rechnung, Budget Vorjahr usw. mit den detaillierten Indikatoren wieder auf die verschiedenen Rahmenbedingungen-Ebenen:

1. Was macht der Staat,
2. Ebene Effizienz,
3. Ebene Effektivität und Wirtschaftlichkeit
4. Zusatzangaben, die in der Regel grafisch erfolgen über die Entwicklung der Leistungsmengen oder auch über die Entwicklung der nachgefragten Mengen.

Der Aufbau des Globalbudgets ist also weitgehend deckungsgleich mit dem des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans. Nun ist es allerdings so, dass der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan komprimiert ist. Wir haben beispielsweise für die 19 Gymnasien ein einziges Blatt für alle Gymnasien zusammen. Die Aufschlüsselung in die 19 Teilgymnasien erfolgt im Kontrakt. Dieser Kontrakt ist, wenn wir es so wollen eine bedingt zustimmungsbedürftige Verfügung. Rechtlich ist es so, dass das Mittelschul- und Berufsbildungsamt das mit den Schulen aushandelt. Hier ergeben sich aber Probleme der Rechtsgleichheit. Nur weil ein Rektor etwas renitenter ist, darf er natürlich im Budget nicht besser fahren als sein Kollege, der nachgibt. Insofern ist das System nicht rein ausgehandelt, sondern wir setzen Faktoren fest. Heute Morgen habe ich mich vier Stunden mit der Bildungskommission über mein Budget unterhalten. Da war die Diskussion, ob wir pro Schüler im Gymnasium nun 2,03 Lektionen bezahlen oder 2,05 Lektionen. Dies macht eine Differenz von mehreren Millionen Franken aus. Und dann kann ich natürlich nicht dem einen Rektor 2,07 geben und dem andern 1,99, weil er zufällig nachgegeben hat und der andere auf höheren Zahlen besteht. Hier hat der ganze Aushandlungsprozess Grenzen. Die Gleichbehandlung muss von einem Departement sichergestellt werden. Ich kann Ihnen

nur so viel sagen, vor der Haushaltsreform betrug der Lektionenfaktor im Gymnasium mit dem niedrigsten Wert 1,88 und der höchste Wert 2,7. Das war natürlich in dieser reinen Input-Budgetierung so, in der man nur Franken, weder Lehrer noch Schüler, noch sonst etwas hatte. Wer sich über Jahre gut wehrte, der konnte seine Sache steigern und die andern eben nicht. Jetzt haben wir die Sache normalisiert. Sie sehen jetzt auch wie Benchmarking spielt. Hier werden wirklich solche Vergleichswerte genommen und dann für den Prozess, zum Teil natürlich auch für Einsparungen, verwendet. Diese Kontrakte enthalten dann auch Dinge, die nicht im Globalbudget sind. So verlangen wir beispielsweise von allen Gymnasien in den nächsten zwei Jahren eine Schülerbefragung als Instrument der Qualitätssicherung. Das sind Dinge, die das Departement regelt. Es sind natürlich auch Sonderfälle drin, wie die Bauten. Die Schulen können jetzt auch bauliche Aufwendungen selber tätigen. Das gilt auch für andere Verwaltungsstellen.

Ich habe bereits auf das Problem der Messung der Leistung hingewiesen. Es wird relativ schwierig, in der Volksschule effektive Leistungsvergleiche der Schulen durchzuführen, es sind immerhin 750 Schulhäuser im Kanton Zürich. Wenn wir das machen wollen, dann kommen wir nicht um ausgebaute Leistungstests herum. Wir haben das jetzt für die zweite Oberstufe und für die Sekundarschule durchgeführt. Auch andere Direktionen führen derartige Evaluationen durch. Das kann man gezielt machen. Man hat dann auch einen Überblick über die Entwicklung solcher Faktoren. Auch im Gesundheitswesen laufen derartige Untersuchungen im Rahmen eines Projektes. Diese Evaluationen können aber nie flächendeckend getätigt werden. Ein solcher Test ist so teuer, dass man das nur punktuell und in grösseren Abständen machen kann. Wir führen jetzt grundsätzlich jedes zweite Jahr eine Evaluation durch und messen dann bestimmte Dinge in dieser Form. Das zur Messmethode.

Im ganzen Verfahren entsteht dann natürlich ein Prozess der Meinungsbildung. Ein Prozess, der zuweilen recht schwierig zu steuern ist und der nach klaren Grundsätzen erfolgen muss. Man kann hier durchaus die Grundsätze des Amerikaners Gore aufführen, die meines Erachtens für jede Verwaltungsreform auch in der Schweiz gelten.

1. Verwaltungsreform führt nur zum Ziel, wenn die oberste Führung konsistent, klar und sichtbar ist. Unsicherheiten in der Führung in der obersten Ebene führen sofort zu Entwicklungen, die kritisch werden.
2. Es braucht einen klaren Konzeptrahmen für die Leistungsmessungen. Dieser Konzeptrahmen muss auch einschliessen, wo Grenzen der Leistungsmessung liegen.
3. Verwaltungsführung braucht sehr viel interne und externe Kommunikation. Nach unsern Erfahrungen ist die Kommunikation noch eher zu wenig ausgebaut. Wir müssen sie noch verstärken in den nächsten Jahren. Es braucht aber auch
4. eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten.

Hier sind dann natürlich auch politische Prozesse zu berücksichtigen. Das kann durchaus von der Basis kommen. Ich nenne ein sehr schönes Beispiel: Wir haben die Gebührenfestlegung für Anlässe an die Mittelschulen delegiert. Das führte zu unterschiedlichen Leistungen für die Sportverbände. Das war den Rektoren sehr unangenehm. Die Rektoren haben dann selber darauf hingewirkt, dass die Bildungsdirektion wieder ein Reglement über die Gebühren für Sportverbände erlassen muss, weil sie diese Verantwortung nicht ausüben wollen. Solche Dinge geschehen dann eben auch. Die Verantwortung setzt aber auch voraus, dass man

Unterschiede in Kauf nimmt. Hier sind sicher keine Unterschiede der Chancengleichheit zu verstehen, aber kleinere Unterschiede, beispielsweise in der Computerausstattung in Schulen oder in andern Ausstattungen sind natürlich nicht zu vermeiden – Zielerreichung und nicht Indikatorerreichung – ich habe darauf hingewiesen.

Eine kontinuierliche Leistungs- und Qualitätsverbesserung liegt für uns sehr im Zentrum und dann eben Anreizsysteme. Wir stellen allerdings fest, dass diese Anreizsysteme von den Ämtern nicht so intensiv gebraucht werden. Sie könnten in eigener Kompetenz Einmal-Zulagen bis 5 Prozent der Lohnsumme gewähren, sie brauchen diese Kompetenz aber erstaunlich wenig. Interessant ist, dass Überschüsse aus dem Globalbudget – die zur Hälfte an die Staatskasse gehen und zur Hälfte in den Ämtern bleiben – bei bessern Abschlüssen, eigentlich eher für Tätigkeiten im Amt zur Verbesserung des Umfeldes des Amtes gebraucht werden und weniger für individuelle Zulagen. Hier ist vielleicht auch noch ein Lernprozess erforderlich. Das Anreizsystem funktioniert auch bei uns noch nicht optimal. Es ist schliesslich auch wichtig, dass eine offene Diskussion über die Weiterentwicklung dieser Systeme geführt wird. Auch hier bleibt noch einiges zu tun.

Zwischenergebnisse nach fünf Jahren: Wir haben neue Trägerschaften geschaffen, zum Teil auch privatisiert. Der Flughafen ist ein aktuelles Beispiel. Wir haben die Zahl der Direktionen oder Departemente von 10 auf 7 gesenkt. Das hat auch administrative Vorteile. Wir haben den Beamtenstatus abgeschafft. Wir haben jetzt nur noch Angestellte, die übrigens nicht mehr mit Automatismen befördert werden, sondern nur auf Grund von Qualifikation, was heftige Auseinandersetzungen mit den Lehrkräften brachte, die unterdessen abgeflaut sind. Gerade aus dem Beispiel Lehrkräfte habe ich jetzt sogar viele positive Feed-backs kommen, so stellen Lehrkräfte fest und sagen mir das immer wieder, dass eigentlich diese leistungswirksame Qualifikation an vielen Orten erstmals zu ehrlichen Gesprächen zwischen Schulleitung und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern geführt haben. Also durchaus positive Effekte.

Wir haben die Ausgaben über Jahre stabilisiert. Wir hatten die niedrigste Wachstumsrate der Kantone auch im Umfeld um den Kanton Zürich. Das Parlamentsgesetz ist neu gefasst. Ich komme noch darauf. Der Entwicklungsplan funktioniert und wird auch vom Parlament verstanden, was auch dort natürlich entsprechende Ausbildungen voraussetzte. Wir haben über 50 Prozent des Haushalts im Globalbudget, in zwei Jahren werden es 100 Prozent sein. Wir haben diese 55 Projekte, die die Reform umsetzen. Strukturelle Reformen sind die Privatisierung des Flughafens, die Privatisierung der Informatik zusammen mit dem Kanton St. Gallen, die Privatisierung der Staatskellerei. Wir haben keinen Staatskeller mehr. Wir haben die Universität und Fachhochschulen selbstständig, Mittelschulen sind teilautonom, die Gebäudeversicherung und die Liegenschaftenverwaltung sind selbstständig, die Spitäler sind im Verselbstständigungsprozess. Wir schreiben öffentliche Leistung wesentlich umfangreicher aus und sind zurzeit mit dem ganzen Energiewirtschaftsbereich befasst, aus dem wir aussteigen. Die finanziellen Reformen betreffen vor allem die Globalbudgetierung. Wir haben Produktivitätssteigerungen und die sind nachweisbar in der Grössenordnung von 5 - 10 Prozent erreicht. Wir haben auch die Denkweise für Einsparungen verstärkt. Die Ausgabenbremse wurde ebenfalls eingeführt, es braucht das absolute Mehr der Ratsmitglieder, nicht nur der Anwesenden.

Die Personalmassnahmen haben zur Folge gehabt, dass wir Personal abgebaut haben. Wir haben deshalb ein eigenes Sozialplanrecht eingeführt und damit die Probleme der personellen Seite entschärft. Die Erfahrungen sind positiv. Wir sind sicher, dass wir eine hohe Akzeptanz in Verwaltung und Parlament erreicht haben. Die Dinge sind erstaunlich unbürokratisch abgelaufen – auch mit der Reformkommission – nicht zuletzt Dank dieser Organisationsform. Die Dienststellen gewöhnen sich an diese Instrumente. Leistungsinformationen werden zentraler. Ich habe das heute Morgen erlebt. Jetzt dreht sich die Diskussion wesentlich mehr um die Leistung als um irgendwelche Frankenbeträge, obwohl uns sicher auch die Bildungs- und Finanzkommission das Geld nicht verschenkt.

Schliesslich sind auch Prioritätensetzungen erleichtert worden. Allerdings haben wir hier noch einen Nachbesserungsbedarf, der in folgende Richtungen geht: Unsere Verwaltungsreform ist auch nach den Evaluationen für die Bürgerinnen und Bürger noch zu wenig spürbar. Hier muss noch nachgebessert werden. Die Diskussion Qualität wird zentraler, nicht zuletzt auch wegen des Benchmarkings. Wenn wir solche Verhältniszahlen anwenden, kann es unter Umständen zum Absinken von Qualität führen. Hier sind wir daran, die Qualitätssicherung zu verbessern. Wir sind auch bemüht, bei Kosten durch ein Benchmarking, das eben nicht nur Kosten, sondern auch Qualität einbezieht, hier in den nächsten Jahren Verbesserungen zu erzielen. Wir werden versuchen, nun eine stärkere Vernetzung dieses Ebenen-Modells, das ich erwähnt habe, mit den Qualitätssicherungssystemen zu erreichen. Das führt dazu, dass wir hier Qualitätssicherung in den Mittelpunkt der nächsten zwei, drei Jahre setzen, begleitet auch von diesen Vergleichszahlen finanzieller und anderer Art.

Wir machen noch die definitiven Rechtsgrundlagen für Teile, in denen sie noch nicht bestehen. Das ist vor allem das Finanzhaushaltsgesetz und das Verwaltungsorganisationsgesetz. Die Konsolidierung des Erreichten steht stark im Vordergrund. Wir haben gerade gestern die Vergabe eines Evaluationsauftrags für die Gesamtreform beschlossen.

Die Zusammenarbeit mit dem Rat erfolgt – wie erwähnt – mit der Teilnahme der drei Mitglieder der Reformkommission im Ausschuss. Wir haben aber auch ziemlich viel Ausbildungsmassnahmen für das Parlament getroffen, indem wir Ausbildungskurse für Mitglieder des Parlaments offerierten, die recht gut besucht wurden. Und wir führen auch die Gespräche über die Reformprojekte in den einzelnen Spezialkommissionen recht eingehend. Das ist meines Erachtens wichtig für die Vertrauensbildung. Das Parlament hat allerdings auch die Instrumente verstärkt. Im neuen Parlament wurden neu Fachkommissionen eingeführt, die ständig sind und die gerade die Vorbereitung des Budgets zuhänden der Finanzkommission machen. Die Finanzkommission macht dann die Schlussredaktion über das Ganze. Gerade heute Morgen habe ich das ja mit der Kommission gemacht.

Die Instrumente sind auch ausgebaut worden – das Parlament hat die so genannte Leistungsmotion zur Verfügung und kann bestimmte Leistungen von der Regierung verlangen. In einer ersten Phase muss die Regierung Stellung nehmen zum Leistungsauftrag, den das Parlament erteilen will. Wenn das Parlament diesen erteilt hat und die Regierung die Antwort ebenfalls gegeben und die Kommission dies diskutiert hat, kann die Motion erheblich erklärt werden oder nicht. Das Parlament hat als doch relativ direkte Einflussmöglichkeiten, die neu sind und die uns dann verpflichten, im übernächsten Globalbudget bzw.

Entwicklungsplan die Massnahmen zu treffen. Bis jetzt wurde noch keine Leistungsmotion erheblich erklärt. Es ist auch die Absicht der Regierung, im Grunde genommen durch das Gespräch allzu tiefe Eingriffe oder vielleicht auch Eingriffe, die im System zu Problemen führen könnten, zu vermeiden. Und ich muss Ihnen sagen, durch diese neue Gesprächskultur zwischen den Kommissionen und dem Parlament werden auch substantielle Änderungen bewirkt, ohne dass es zur Motion kommt. Das Parlament hat ja die Möglichkeit der Motion immer noch. Das wäre zur Zusammenwirkung mit dem Parlament zu sagen.

Ich möchte aber auch auf einige Probleme hinweisen, die wir haben. Ein Problem dieser ganzen Verwaltungsreform besteht darin, dass die ganze Reform im "Technokratischen" zu erstarren droht. Das Ganze ist eine Reform der Verhaltensstrukturen und die Diskussion um die Instrumente darf nicht darüber hinweg täuschen, dass es tatsächlich um Verwaltungsstrukturen geht. Hier läuft die Sache Gefahr, dass sie dann eben auch gefährdet wird.

Ein zweiter Aspekt, der sehr wichtig ist, ist die Dominanz der Verwaltung in solchen Reformen. Wir haben das bei den Ämtern in Solothurn gesehen und die dann häufig damit verbundene mangelnde Vernetzung der Reformen mit der Regierung und dem Parlament. Hier ist darauf zu achten, dass die Instrumente durchgehend logisch und auch systematisch sind. Ich muss unterstreichen, alle Instrumente müssen bis zu einem hohen Grad auch einfach sein, denn allzu komplexe Systeme funktionieren nachher mit Sicherheit nicht.

Ein drittes Problem, mit dem wir auch immer wieder kämpfen, sind unklare Zielvorstellungen in zeitlicher oder inhaltlicher Sicht. Wenn einzelne Reformprojekte plötzlich auf eine schiefe Bahn kommen, die Zielsetzungen zu wanken beginnen und die Etappen nicht mehr eingehalten werden, dann wird die Reform kritisch. Solche Projekte haben wir leider auch, allerdings sind sie glücklicherweise die Ausnahme. Was uns momentan fast am meisten beschäftigt, ist das Problem der Überlagerung alter und neuer Steuerungen. Wir haben die übliche Budgetsteuerung mit Differenz und Konten usw. wir haben Globalbudgets und jetzt besteht natürlich im Parlament und zuweilen auch in der Finanzdirektion oder im Finanzdepartement die Gefahr, dass man zurück greift auf die alte Steuerungsform der Differenzbegründungen usw. Es ist wirklich einer der kritischsten Punkte, die Logik dieser fünf Ebenen durchzuziehen, wobei einzelne Ämter noch keine Globalbudgets haben. Wir müssen eigentlich beide Steuerungsformen parallel fahren, bis alle in Globalbudgets sind. Das führt zu Spannungen. Das führt natürlich auch zu Durchgriffen in den Bearbeitungen in den Departementen. Bei mir haben auch einzelne Ämter Globalbudgets, andere haben noch konventionelle Budgets, dieser Konflikt ist nicht auf beliebige Dauer tragfähig. Ich bin deshalb persönlich der Meinung, man muss in vier, fünf Jahren generell in Globalbudgets kommen oder das eine oder das andere Steuerungssystem stirbt – das muss man sehen. Gerade ein Konflikt der Ungleichbehandlung, die einen können Reserven bilden, die andern können das nicht, kann auf die Dauer nicht durchgezogen werden.

Dann ein letzter Punkt, der bei uns hie und da auch eintritt und eine Gefahr darstellt – die Politik der zu kleinen Schritte. Wenn man die Querschnittsämter Personal und vor allem auch Bau in ihrer herkömmlichen Form wirken lässt, führt das ebenfalls zu Spannungen. Wir haben deshalb sämtliche Baukonten fürs neue Budget bereits in die Globalbudgets verlegt, sodass also das Hochbauamt nicht mehr über diese

verfügt, aber doch Aufträge ausführt. Wir haben auch im Personalrecht die Spielräume der Ämter erhöht. Zum Teil führen wir über Franken und nicht mehr über Stellen, um auch die Option Auswärtsvergabe und Selbsterfüllung freizugeben. Das alles sind sicher heikle Dinge. Wenn man aber hier zu zögerlich vorgeht, wird die Substanz der Reform getroffen und wenn diese dann an Glaubwürdigkeit verliert, dann wird natürlich die Reform ganz generell etwas von der Verwaltung abgelehnt. In diesem Sinne glaube ich auch, dass Verwaltungsreformen nicht ewig dauern dürfen. Wir stellen auch fest, dass jetzt, im 5. oder 6. Reformjahr, die Begeisterung etwas abnimmt. Wir müssen jetzt dann wieder einmal das System stabil fahren. Auch das hat seine Grenzen.

Zusammenfassend: Es ist wichtig, dass dieser Wandel durch die Chefs aller Stufen getragen wird, der Tatbeweis der Kompetenzdelegation wirklich erfüllt wird – auch in den Querschnittsfunktionen – und dass wir die Zentralstellen, die zum Teil schon recht gross sind, auch abbauen. Ein Beispiel, das sicher jetzt etwas extrem ist: Das Universitätsamt hatte für die Begleitung der Universität Zürich im Jahre 1995 34 Mitarbeiter, heute sind es 2½ Stellen. Das ist nun wirklich nur noch strategische Führung. Wir müssen rasche Zwischenerfolge in periodischen Schritten erreichen, sonst nimmt die Motivation ab. Was ich abschliessend unterstreichen muss, man darf keine Null-Fehler-Kultur betreiben, obwohl die natürlich gerade in der politischen Diskussion dann immer wieder gefordert wird. Hier muss auch hie und da einmal ein Regierungsmitglied für seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerade stehen und sagen: "Bitte wir sind alle am Lernen und das Lernen kann einmal zu kleineren Fehlern führen". In diesem Sinne möchte ich meine Ausführungen schliessen. Ich wünsche Ihnen in Ihrer Verwaltungsreform viel Erfolg. Es ist sicher im Interesse unserer Bürger, unseres Staates und auch unserer Zukunftsfähigkeit des Landes. Ich wünsche Ihnen viel Erfolg. Danke.

Standespräsident: Ich danke Herrn Regierungsrat Buschor für seine Äusserungen. Wir fahren weiter mit dem Vertreter von Luzern, Herrn Steiner. Er ist auch Mitglied des Grossen Rates und präsidiert die Spezialkommission, die sich mit NPM beschäftigt.

Erfahrungsbericht aus dem Kanton Luzern

Referat von Hubert N. Steiner, lic.iur. utr., 6277 Lieli (LU)

Mitglied des Grossen Rates des Kantons Luzern

Präsident der Spezialkommission WOV/LOS

Ausgangslage

1990 noch kaum bekannt, hat sich gegen Mitte der 90er Jahre der Begriff NPM in den Agenden von Regierungen und Parlamenten mit wachsender Bedeutung festgeschrieben. Wohl werden die heutige Führungsorganisation sowie die Tätigkeiten der übergeordneten politischen Instanzen der „hoheitlichen Verwaltungen“, welche sich auf Gesetzesvollzug und Kontrolle ausrichtet, gerecht. Die Aufgaben der öffentlichen Hand sind aber in den vergangenen Jahren vielfältiger und komplexer geworden und ihre Bewältigung wird zunehmend als Erbringung von Dienstleistungen betrachtet. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass im letzten Jahrzehnt die für die Aufgabenerfüllung verfügbaren finanziellen Mittel immer knapper geworden sind. Das Rationalisierungspotenzial des heutigen Verwaltungssystems ist praktisch ausgeschöpft. Einzelne administrative und organisatorische Mass-

nahmen können zudem nur punktuell dazu beitragen, die neuen Anforderungen an eine moderne, kundenorientierte Verwaltung zu erfüllen. Ähnliches ist von kurzfristigen, nicht an einen klaren Leistungsauftrag des Gesetzgebers gebundenen Massnahmen zur Sanierung der Staatsfinanzen zu sagen.

Um 1990 hat im Kanton Luzern die Einsicht zur Erneuerung mit dem Begriff der marktwirtschaftlichen Erneuerung Eingang gehalten. Mit verschiedenen wissenschaftlichen Arbeiten wurde das Innovationspotenzial der Luzerner Volkswirtschaft sowie die Effizienz im Verwaltungshandeln erforscht. Nebst dem Bedürfnis nach Abbau von hemmenden gesetzlichen Regelungen (Deregulierung), dem Druck auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen (Revitalisierung, Entmonopolisierung) wurde der Ruf nach mehr Kundennähe (damals Bürgernähe) und grösserer Effizienz der Verwaltung immer stärker.

In diesem Umfeld haben sich in unserem Kanton grundlegende Reformen aufgedrängt. Von Anfang an bestand die Einsicht, dass diese nicht nur bei der Verwaltung ansetzen, sondern das gesamte System inklusive die politische Steuerung erfassen solle. So wurde 1994 das Projekt wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) lanciert. Dieses basiert auf den Überlegungen, welche unter dem Begriff New Public Management (NPM) bekannt geworden sind. Diese neue Verwaltungsphilosophie hat in unserem demokratischen und stets auf Konkordanz ausgerichteten System nicht nur die eigentliche Verwaltung, sondern auch Regierung, Parlament und letztlich die Kundschaft (Bevölkerung) erfasst.

Vorweg sei es gesagt: Die Einführung von Gedankengut des New Public Management ist eine komplexe Aufgabe, welche als langfristiger Entwicklungsprozess nebst betriebswirtschaftlichem Fachwissen und dem Gestalten und Durchsetzen von Veränderungen auch enorme Geduld und nicht zu unterschätzende personelle und finanzielle Ressourcen erfordert.

Die Ziele des Projekts WOV/LOS

Grundsätzlich gelten für das neue Führungsmodell der Verwaltung des Kantons Luzern die generellen Zielsetzungen der Idee New Public Management, welche im Rahmen des gesetzlichen Auftrags der Verwaltung umsetzbar sind.

- Der Staat funktioniert wirkungsorientiert und verzichtet dabei auf die Steuerung über einzelne Kostenpositionen. An ihre Stelle treten Zielvorgabe und Wirkungskontrolle.
- Staatliche Leistungseinheiten arbeiten kunden- und bürgorientiert und lassen sich von ihrer Dienstleistungsphilosophie leiten. Staatliches Handeln wird nach der Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheit beurteilt.
- Jedes Verwaltungshandeln ist kostenorientiert. Leistungs- und Ressourcenverantwortung sind dort angesiedelt, wo die Arbeit ausgeführt wird (AKV).
- Alle Aktivitäten des Staates müssen zu Leistungen führen, die einer Kundschaft etwas nützen. Diese Leistungen sind öffentliche Güter.

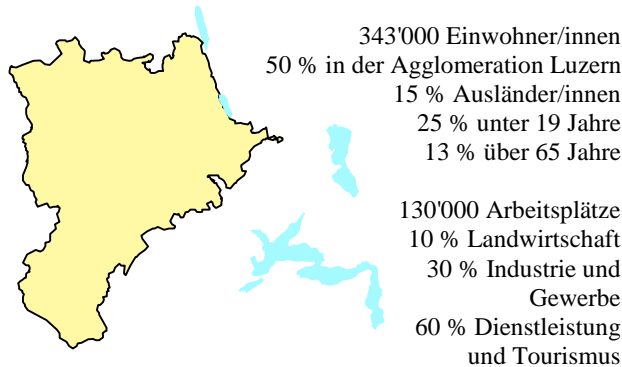
Mit dem 1995 von Regierung und Parlament eingeläuteten WOV-Versuch, vorerst befristet auf vier Jahre mit Verlängerung des Versuchs 1999, wurden zusätzlich folgende Zielsetzungen verknüpft.

- Die Instrumente und Methoden der neuen Verwaltungsführung sind während des Versuchs zu entwickeln.
- In ausgewählten Pilotdienststellen und in zwei ganzen Departementen wird WOV eingeführt und praktisch erprobt.

- Nebst den Führungsinstrumenten in der Verwaltung werden auch die entsprechenden Steuerungsinstrumente für das Parlament entwickelt.
- Im Rahmen des Versuchs ist der Beweis zu erbringen, dass der Kanton Luzern nach den Grundsätzen des New Public Management geführt werden kann.

Kurzbeschreibung des Kantons Luzern

107 Gemeinden, 5 Ämter



150'000 ha Fläche

85'000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche

40'000 ha Wald (12'000 Besitzer)

5'760 Stellen in Verwaltung, Gericht und Spitäler (Vollpensen, ohne Aufspaltung nach Haupt- und Nebenämtern)

Politische Zusammensetzung:

Grossratswahlen 1999 CVP 40 %, SVP 17 %, LPL 26 %, SP 10 %, GB 6 %

Nationalratswahlen 1999 CVP 34 %, SVP 23 %, FDP 23 %, SP 10 %, GB 8 %

Bei der Bemessung der Finanzkraft der Kantone steht der Kanton Luzern auf Grund der Neuberechnung im Herbst 1999 an 17. Stelle. Gemäss dem nun vorgelegtem Budget 2000 wird dank den verschiedenen Sparmassnahmen der letzten Jahre der Selbstfinanzierungsgrad auf 93,5 % steigen.

Weitere Reformprojekte im Kanton Luzern

Nebst dem Projekt WOV laufen im Kanton Luzern zurzeit verschiedene Reformprojekte parallel. Als Gesamtreformpaket wurde 1997 das Projekt Luzern '99 von der Regierung vorgelegt. Dieses Reformpaket hat vor dem Hintergrund der Situation der Staatsfinanzen und mit Blick auf einen grundlegenden Strukturwandel das Ziel, grundsätzlich die politische Handlungsfähigkeit für Regierung und Parlament zu verbessern.

Parlamentsreform: Im Rahmen des umfassenden Strukturprojektes Luzern '99 wurde als erster Teil das Parlament von 170 auf 120 Mitglieder verkleinert, das System der ständigen Fachkommissionen eingeführt und eine Geschäftsleitung für das Parlament eingesetzt. Weitere Reformschritte folgen aus den Erkenntnissen des Projekts WOV.

Regierungsreform: Die Departemente wurden neu gegliedert. Es erfolgte eine Zusammenführung von relevanten Sachbereichen.

Strukturreform: Stichworte hierzu sind die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Struktur der obersten Gerichte des Kantons, die Einführung eines neuen Finanzausgleichs sowie die Gemeindereform.

Die Geschichte des Luzerner Projekts WOV

- Modellphase 1994: Diese Phase dient dem Aufbau und der Anpassung der NPM-Vorgaben an die Gegebenheiten des Kantons Luzern.
- Versuchsstart 1995: In diesem Jahr wurde der Versuch vorbereitet und erfolgte die Genehmigung durch den Grossen Rat.
- Versuchsphase 1996 – 1999: Während dieser Zeit wurden die Dienststellen nach und nach in den Versuch eingebunden. Zuletzt wurden zwei Departemente inklusive Führungsstruktur praktisch beibehalten.
- WOV/LOS 1998: Es erfolgte eine Zusammenlegung der Projekte WOV (Wirkungsorientierte Verwaltung) und LOS (Leistungsorientierte Spitäler).
- Versuchsverlängerung 1999: Das Parlament verlängert den Versuch um weitere Erkenntnisse aus der Verfeinerung der Instrumente und der Entwicklung der parlamentarischen Werkzeuge zu erhalten.
- Definitive Einführung 2001: Vorausgesetzt der Grosse Rat des Kantons Luzern stimmt den Versuchserkenntnissen zu, wird das Verwaltungsführungssystem mit zusätzlichen Reformschritten im Parlamentsbereich im Jahre 2001 eingeführt.

Projektorganisation

Das Parlament begleitete den Versuch während der gesamten Zeit mit einer Spezialkommission WOK, welche neben ihrer Begleitfunktion auch entscheidende Entwicklungsarbeit im Bereich der parlamentarischen Steuerung im neuen Verwaltungsführungsmodell leistete. Diese Kommission organisierte sich mittels Agreement (Kommissionsreglement) im Sinne des Auftrags wirkungsorientiert mit einem Kommissionsausschuss sowie mit Subkommissionen und Fachgruppen. Durchschnittlich wurde pro Kommissionsmitglied in dieser Versuchsphase rund ein Monat zusätzliche Kommissionsarbeit geleistet.

Seitens der Regierung wurde das Projekt WOV über die gesamte Versuchsphase hinweg durch einen Regierungsausschuss geleitet, dem die Projektleitung und die Geschäftsstelle WOV direkt unterstanden.

Von allem Anfang an wurde die Linie, also die übliche Hierarchie von Dienststellen und Departementen, gewahrt. Die Projektleitung hatte keinerlei Kompetenzen, den am Versuch beteiligten Dienststellen materielle Vorgaben zu machen, sondern beschränkte sich auf die Entwicklung und die Einführung von Methoden und Instrumenten des New Public Management. Der Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung geschah in der ersten Phase über eine Erfahrungsgruppe, an der alle Dienststellen und die Projektleitung beteiligt waren. Später wurde zusätzlich das Gremium der inzwischen überall eingesetzten Departementscontroller ergänzt. Im Bereich des Spitälers besteht als internes Steuerungsgremium das LOS-Team, bestehend aus Vertretungen aller Spitalleitungen, wobei Verwaltung, Ärzteschaft und Pflegedienst repräsentiert sind.

Die Erfahrungen aus dem Versuch WOV/LOS

Vorweggenommen werden kann die Feststellung, dass für das Parlament und sicherlich auch die Verwaltung sehr viele gute Erkenntnisse und positive Erfahrungen aus diesem Projekt resultiert haben. Gleichzeitig gilt es festzuhalten, dass eine einseitige betriebswirtschaftliche Wertung der gemachten Erfahrungen völlig fehl am Platze wäre. Schon zu Beginn

des Versuchs wurde allen Beteiligten klar, dass eine umfassende Kulturänderung notwendig ist. So ist es denn eine der zentralsten Erkenntnisse, dass schlanke Organisationen, gradlinige Strukturen und effiziente Prozesse nur in einem neuen Klima Bestand haben können. Es braucht hierzu einen neuen Rahmen für den Umgang innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen Parlament und Regierung.

Die Parlamentsreform: Grundsätzlich wird im Luzerner Modell von einem modernen Ansatz der Staatslenkung ausgegangen, welche die Aspekte der gewählten Teilung und Kooperation betont und sich nicht auf ein Klima der Gewaltentrennung und Konkurrenz abstützt. Im heutigen System liegen die Planungskompetenzen primär bei der Regierung, wogegen bei der kurzfristigen Budgetierung das Parlament seinen Einfluss geltend machen kann. Sowohl Parlament wie Regierung sehen dies auf Grund der Erfahrungen und im Hinblick auf eine zweckmässige Steuerung der Staatstätigkeit nicht mehr so. Generell soll die mittel- und langfristige Planung mehr Bedeutung erhalten. Das Parlament wird in diese Planung stärker miteinbezogen, weshalb das Budget nicht mehr als wichtigstes Steuerungsinstrument des Grossen Rates gelten wird. Gemeinsam wirken Parlament und Regierung bei der Planung, Steuerung und Kontrolle mit.

- Das Parlament beteiligt sich am Planungsprozess.
- Die parlamentarische Planungsfunktion wird rechtlich verankert.
- Die Ressourcen- und Aufgabenplanungen sind verknüpft.
- Das Parlament macht eigene Zielvorgaben.
- Das Parlament kann frühzeitig politische Impulse auslösen.
- Das Parlament spricht globale Mittel.

An der Schnittstelle Parlament und Regierung entstehen neue Instrumente.

- Politische Kommunikationsgefässe: Legislaturprogramm, integrierte Finanz- und Aufgabenplanung, politischer Leistungsauftrag.
- Parlamentarische Interventionsinstrumente: Anfrage, Anregung, Auftragerklärung, Einzelinitiative.

Die Politischen Kommunikationsgefässe dienen der Planung der staatlichen Tätigkeiten. Die parlamentarischen Interventionsinstrumente sind Eingriffs- und Lenkungsinstrumente in die staatliche Tätigkeit.

Schlussbetrachtung

Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat die Stärken und Schwächen in der heutigen Verwaltungsführung und im Parlamentsbetrieb sowie in der Struktur der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung deutlich gemacht. Aus der Sicht des Parlaments hat sich dabei insbesondere gezeigt, dass das Milizsystem an die Grenze des Machbaren stösst. Systembedingt darf und kann von den Mitgliedern des Parlaments nebst Sachwissen, Zeitaufwand, politische Kreativität und persönlicher Innovation das notwendige Management Knowhow und die Anwendung der neuen Führungsinstrumente verlangt werden. Damit das bewährte und von uns geschätzte Milizsystem aufrecht erhalten werden kann, bedarf es aber Anstrengungen in Richtung Vereinfachung der parlamentarischen Wege, Schaffung einer modernen Infrastruktur, Ausarbeitung griffiger parlamentarischer Handlungsinstrumente und nicht zuletzt durch die Trennung zwischen strategischer und operativer Arbeit eine Beschränkung auf das Wesentliche. Unbestritten ist sicherlich die Tatsache, dass das Luzerner Parlament vor dem Hintergrund einer wirkungsorientiert geführten Verwaltung keinesfalls die anstehende Managementaufgaben von mor-

gen mit den Strukturen, Methoden und Abläufen aus dem letzten Jahrhundert angehen kann.

Im Gegensatz zum heutigen punktuellen Ereignen als Parlament wird sich der Luzerner Grosse Rat stärker ein Prozessdenken aneignen müssen. Es braucht künftig auch parlamentarischen Mut zur Entwicklung und Realisierung neuer Vorgehensweisen und Instrumente, welche den nun beginnenden Prozess laufend ergänzen und festigen.

Auch wenn sich die neue Verwaltungsführungsform in erster Linie an der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit orientiert, ist das Primat von Politik und Rechtsstaatlichkeit zu respektieren. Gemäss unserem Modell dürfen deshalb Leistungsorientierung und Ökonomie die Politik nicht verdrängen sondern sie haben diese zu ergänzen. Nach wie vor und im neuen Klima ist das Luzerner Parlament die Luzerner Regierung und unsere Kantonsverwaltung an die staatspolitischen Maximen wie an die staats- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze gebunden.

Standespräsident: Ich danke Herrn Steiner für seine Ausführungen aus Sicht des Kantons Luzern. Ich habe eine kleine Programmänderung. Ich nehme an, dass Sie damit einverstanden sind. Herr Buschor muss uns nachher verlassen, sodass wir jetzt sofort mit den Fragen anfangen und halt auf unsere Pause verzichten.

Wir hatten von heute Morgen noch drei Wortmeldungen. Ich gebe das Wort Herrn Koch.

Koch: Ich habe eine Frage an Herr Zimmerli, der für uns als sehr kompetenter Fachmann heute Morgen referiert hat. Gegen Ende des Morgens hat er kritische Fragen beantwortet.

Ich unterstütze die letzten Voten, die heute Morgen aus der Ratsmitte abgegeben worden sind, insbesondere auch die Anfrage von Kollege Tscholl, ob es nach Einführung von New Public Management unsern Grossen Rat noch braucht. Sie wissen, ich habe diese Bedenken bereits in der Eingangs-Ansprache im Mai zur Legislatureröffnung geäussert. Wir wissen, dass unser Rat in den letzten drei Jahren über 80 neue Mitglieder erhalten hat. Nun kommen diese grauen Panther, die übrig geblieben sind, und machen sich Sorgen über das Weiterbestehen unseres Rates.

Früher hatten wir wöchige Sitzungen. Da hatten wir noch Zeit, ein persönliches Gespräch zu führen. Heute hechten wir mehrfach durch den Rat, je nachdem wie die Kurzsessionen verlaufen. Es ist sehr wesentlich, dass wir weiterhin in unserer Dreisprachigkeit und mit den verschiedensten Problemen unserer 150 Täler den Kontakt miteinander möglichst gut pflegen. Wir bekommen alle Antworten auf Vorstösse nach Hause – dies etwas zur Einführung für Herrn Zimmerli auf meine Sorgen – und haben dann noch zwei Minuten Zeit, uns kurz zu äussern, manchmal auch etwas länger. Und nun sagt Herr Zimmerli, der Kanton Bern sei zu vergleichen mit dem Kanton Graubünden. Ich habe es vorher gesagt, der Kanton Graubünden zählt 150 Täler und jedes Tal hat seine eigenen Strukturen. Deshalb ist es für mich sehr wesentlich, dass der einzelne Kantonsrat in Graubünden weiterhin seine "Talgeschäfte" vertreten und eingreifen kann – sei es betreffend Rüfen, Strassen oder sonst irgendetwas, was sein Tal beschäftigt. Denn es ist für ihn wichtig, für seine Person, als gewählter Volksvertreter dieses Tales, dass er seine Anliegen hier möglichst unkompliziert anbringen kann.

Ich frage also Herrn Zimmerli, sagen Sie uns, besteht weiterhin für uns jeden Einzelnen, die möglichst einfache Eingriffsmöglichkeit, damit die Bedeutung des heutigen Grossen

Rates weiterhin beibehalten wird und damit wir nicht durch diese Globalisierung bestraft werden.

Zimmerli: Ja, ganz klar – früher, im richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort und nachhaltig. Das ist meine konkrete Antwort auf das. Ich bin der Überzeugung, dass wir im Rahmen der föderalistischen Ordnung genau diese Anliegen aufnehmen müssen bei der Organisation der parlamentarischen Mitwirkung an dieser wirkungsorientierten Verwaltung. Ich bin völlig einig mit Ihnen, die Berner Mitglieder des Grossen Rats, die wollen auch für ihre Landesteile und für ihre Täler etwas bewirken. Aber sie sollen es früher tun, sie sollen es bei der Planung tun und nicht bei der Detailberatung über das Budget.

Tramèr: Herr Buschor, viel lieber würde ich Ihnen an sich zu einem ganz anderen Thema eine Frage stellen, aber da ich an die Tagesordnung und an den Sitzungsablauf des Grossen Rates gebunden bin, sage ich zuerst, "thank you very much for your very interesting speech" und komme zu meiner eigentlichen Frage. Sie haben uns beim Zürcher Modell vorgestellt, dass es sich um eine dauerhafte Lösung handelt, also keine Versuchsphase. Mich interessiert diesbezüglich, ob Zürich da wirklich so risikofreudig ist oder ob andererseits die Schwächen im bisherigen Verwaltungskonzept dermassen gravierend waren, dass Sie sich zu diesem Schritt entschieden haben.

Buschor: Ich möchte dazu sagen, dass wir das Rad ja nicht neu erfinden. Das Rad ist erfunden, zum Teil in der Schweiz, zum Teil im Ausland. Wir führen Instrumente ein, die bekannt sind, die wir aber in unsern Kontext eingliedern müssen und das müssen Sie selber tun. Niemand kann Ihnen ein Instrumentarium für Ihren konkreten Kontext abnehmen, das können nur Sie tun. Wir haben das einfach dauerhaft getan, weil die Reversibilität sehr bald einmal fraglich wird. Ich halte diesen Weg immer noch für richtig. Er löst auch politisch etwas ernsthaftere Auseinandersetzungen um die Reform aus. Ich glaube, das hat es bei uns bewirkt. Ich würde aber den andern Weg nicht ausschliessen. Wir haben ihn so beschritten. Die Unterschiede sind auch nicht fundamental, aber es geht vielleicht ernsthafter und etwas zügiger. Die Verwaltung nimmt's auch ernster, das ist wichtig.

Geisseler: Ich habe eine Frage an Herr Fluri. In Ihren Ausführungen erwähnten Sie, ich zitiere: "Aufträge im Rahmen von Globalkreditbeschlüssen sind immer mit der Sanktionsdrohung verbunden, dass der Kredit bei Nichterfüllung des Auftrages im folgenden Jahr gekürzt wird". Ist das ein Papiertiger, wurde das schon angewendet und durchgezogen. Oder anders gefragt, wie soll eine Aufgabe gelöst werden, wenn das Budget im folgenden Jahr gekürzt wird?

Fluri: Dies ist kein Papiertiger. Das wurde bereits zweimal durchgezogen. Beim Globalbudget der Lebensmittelkontrolle wurde aus der Ratsmitte befunden, dass diese zusammen mit den Gemeinden doppelspurige Kontrollen durchführt. Darauf wurde in diesem Bereich das Globalbudget gekürzt. Die Folge war, dass die Lebensmittelkontrolle zwei Stellen abbauen musste, ganz konkret im nächsten Jahr. Das zweite Beispiel ist die Zusammenlegung des Amtes für Wasserwirtschaft mit dem Amt für Umweltschutz. Hier hat man die beiden Globalbudgets zusammen gelegt, nachdem sich die Regierung mehrfach geweigert hatte, den Schritt der Zusammenlegung auszuführen. Es gab da einen Kompetenz-

Disput zwischen zwei Regierungsräten und da hat der Kantonsrat kurzerhand das Globalbudget des einen Amtes auf 0 gesetzt und das Globalbudget des andern nicht verdoppelt, sondern um einen gekürzten Betrag aufgestockt. So wurde die Regierung gezwungen, die beiden Ämter zusammen zu legen und gleichzeitig einen Synergie-Effekt zu erzielen.

Jäger: Ich möchte eine Frage an Herrn Steiner stellen. Es ist mir aufgefallen, dass in der Innerschweiz, im Kanton Luzern, eine grosse Begeisterung für NPM ausgebrochen war, schon ungefähr 1990 haben Sie gesagt, und ein anderer Innerschweizer Kanton, der Kanton Zug hat sich ganz stark dagegen gestellt. Interessanterweise von politisch rechts bis links in Luzern mehr oder weniger Begeisterung und in Zug von politisch rechts bis links grosse Ablehnung, Abneigung. Wie interpretieren Sie das?

Steiner: Schliessen Sie bitte nicht von meiner persönlichen Begeisterung auf die Masse. Aber trotzdem, ich bin überzeugt, dass wir gerade in unserem Kanton natürlich viele Mitglieder des Parlaments haben, welche diese Ideen mittragen. Warum hat Zug eine andere Haltung. Schlicht und einfach, Zug kann sich diese Haltung leisten. Der Kanton Zug hat die notwendigen finanziellen Mittel, sich permanent so zu restrukturieren, allenfalls mit kleinen Umwegen oder mit der "Diretissima", dass er es nicht notwendig hat, ein Gesamtreformprojekt einzuleiten. Und da kommt noch ein weiterer Punkt dazu. Erstaunlicherweise stelle ich fest, dass eigentlich die Idee des New Public Management – sonst muss man mich korrigieren – von den Progressiven, von den linken Kräften in dieser Denkweise hergekommen und entstanden ist. Im Kanton Luzern sind es eigentlich die anderen, die Bürgerlichen, welche dem Reformprojekt Dampf machen. Und gerade im Kanton Luzern ist es die Linke, welche eher sehr bedächtig, wenn überhaupt Schritt macht mit dieser Reform. Das ist vielleicht nicht eine Gegenfrage, sondern eine Gegenüberlegung.

Feltscher: Nachdem eigentlich fast nur kritische Bemerkungen heute aus unserer Mitte gekommen sind, möchte ich Ihnen zuerst einmal herzlich danken für die guten Referate. Ich möchte einige positive Aspekte von NPM nennen, aber dann auch einige Fragen stellen, vor allem an die Regierung, was sie zu tun gedenkt im Bereich GRiforma. In unserer Fraktion, als wir über NPM gesprochen haben, ist der Ausspruch gefallen, von den Erbsenzählern zu den Saunternehmern. Heute versuchen wir über einzelne Budgetposten zu steuern, die wir in Bezug auf deren Wirkung kaum einschätzen können. Wir bewegen uns beim Planen oft im rein operativen Bereich. Stattdessen sollten wir, wie wir heute gehört haben, politisch und strategisch planen. Wichtig scheint mir, das Ganze ist eine Kulturfrage. Wenn wir das Vertrauen haben zur Regierung und zum Parlament, dass diese Leute gut arbeiten, dann können wir uns auch für NPM einsetzen. Jetzt aber glaube ich auch, dass bei uns, bei unserem GRiforma-Projekt noch einige Elemente fehlen. Bis jetzt hatten wir, meine ich, etwas zu wenig Einfluss auf Leistungsdefinitionen, auf die strategische Zielsetzung und auf die langfristige Finanzplanung. Deshalb meine Fragen an die Regierung.

1. Was kann das Parlament im Planungs- und Leistungsbe-
reich für Kompetenzen bekommen? Hat man sich hier schon Überlegungen dazu gemacht? Warum eigentlich

- kein Benchmarking? Ich glaube, das entsteht nämlich automatisch, wenn andere Kantone das auch tun.
2. Was gedenkt die Regierung im Bereich von Produktgruppen-Kommissionen zu tun, Fachkommissionen, wie sie heute vorgeschlagen wurden?
 3. Mitsprache bei strategischen Zielsetzungen und langfristige Finanzplanung an Stelle von reiner Information. Wie steht es mit einer GRiforma-Kommission?
 4. Wie verbessern wir das Controlling? Dort haben, wir glaube ich, noch einen sehr hohen Nachholbedarf, dass wir dort bessere Informationen über die entsprechende Leistungserreichung erhalten.

Regierungsrätin Widmer: Es sind etwas viele Fragen geworden. Ich habe mir die Fragen nur stichwortartig gemerkt, aber nicht nummeriert. Die Antwort wird jetzt möglicherweise nicht in der richtigen Reihenfolge kommen.

Wir sind natürlich noch nicht so weit, dass wir jetzt konkret sagen können, es wird alles miteinbezogen. Wenn wir in GRiforma nicht nur die erste Ebene also die Jahresplanung, die wir jetzt machen und wo wir Sie als Grossen Rat miteinbeziehen werden, sondern auch die strategische Planung miteinbeziehen – Regierungsprogramm und Finanzplan – dann wird das anders aussehen. Hier haben wir ja die Entwicklungsmöglichkeiten im Kanton Luzern mitbekommen. Ich denke, es ist richtig, dass man sich einmal überlegt, den ganzen Bereich – die Jahresplanung, die mittel- und langfristige Planung und die Gesetzgebung – miteinzubeziehen, um zu sehen, wer hat wo welche Aufgaben und wer unternimmt welche Schritte.

Ich bin auch der Auffassung, dass es eigentlich nicht Aufgabe des Grossen Rates sein kann, stark im operativen Bereich, im Erbsenzählen, behaftet zu bleiben, sondern es muss längerfristig Aufgabe des Grossen Rates sein, tatsächliche Strategien zu entwickeln, mitzuplanen, auch festzusetzen und zu sagen, und das ist dann ganz klar eine politische Frage, welches die Schwerpunkte sind, die wir zu erfüllen haben. Das ist sicher der Weg, den wir gehen wollen.

Wir haben nicht gesagt, wir werden nie ein Benchmarking machen, auch ich habe das so nicht gesagt. Wir haben das bis heute nicht gemacht, weil es für uns in der ersten Phase, in dieser Pilotdienstphase, nicht vordringlich war. Aber selbstverständlich werden wir uns mit den andern vergleichen müssen, allein schon um weiter zu kommen. Das ist selbstverständlich.

Zur Frage, wie wollen wir den Grossen Rat einbinden oder wie wollen Sie sich einbinden. Das können wir nicht von uns aus bestimmen. Wie soll der Grosse Rat sich selbst einbinden in dieser ganzen Entwicklung, in diesem GRiforma-Projekt, mit einer Parlamentsreform auch. Da gibt es sicher verschiedene Möglichkeiten, zum Beispiel Kommissionen als Begleitkommissionen zu Departementen oder Aufgabenbereichen. Es könnte auch eine ständige Kommission sein, im Sinne einer GPK oder eben eine GRiforma-Kommission. Es wird sicher eine grössere Diskussion darüber geben, wie wir das sinnvoll regeln können. Wenn wir betrachten, was die einzelnen Kantone haben, dann sehen wir, dass es unterschiedlichste Modelle gibt. Sicher ist, dass es in Form irgendeiner oder mehrerer ständiger Kommissionen sein muss, wenn Sie wollen, dass das Parlament auch wirklich einbezogen ist. Wenn ich irgendetwas vergessen habe, müsste Grossrat Feltscher nachfragen.

Nigg: Ich hätte eine Frage an Herrn Zimmerli und/oder Herrn Buschor. Im bündnerischen GRiforma-Projekt wird bekanntlich ausdrücklich gesagt, dass man diese Pilotprojekte nicht mit zusätzlichen Sparübungen belasten will. Man will also nicht unbedingt einen Spareffekt erzielen. Nun ist die Zielsetzung von NPM ja wirkungsorientierte Verwaltung. Sollte mit dieser wirkungsorientierten Verwaltung auch in Pilotprojekten nicht automatisch auch ein Spareffekt oder eine Sparübung als Ziel miteingebracht werden. Wie war das beispielsweise im Kanton Zürich?

Buschor: Zu den Sparmassnahmen ist zu sagen, dass wir einzelne Projekte mit Sparvorgaben haben, andere ohne. Es ist nicht generell notwendig, aber es kann in einzelnen Fällen getan werden. Ich würde aber davor warnen, dass man das generell als Zwang macht. Es können auch Qualitätsverbesserungen oder andere Massnahmen sein. Sparen kann man auch nicht einfach prinzipiell ausschliessen. Es ist Aufgabe der Projektführung, hier einen vernünftigen Mittelweg zu finden.

Zimmerli: Grundsätzlich bin ich gleicher Meinung. Ich habe Erfahrungen auf der Ebene Bund und einige in der Stadt Bern. Beim Bund gab es Projekte, die zunächst teurer wurden durch New Public Management. Weil man die Strukturen umbauen musste, wurde es zunächst etwas teurer, aufwändiger und jetzt ist die Leistung dafür günstiger zu erbringen. Ich denke in diesem Zusammenhang vor allem an das Institut für Geistiges Eigentum. Da war es am Anfang teuer, die Gebühren waren teuer für diese Patentprüfung und jetzt werden sie billiger.

Das städtische Beispiel, die Stadtgärtnerei. Zur Stadtgärtnerei gehören unter anderem auch die Friedhöfe. Die Friedhöfe arbeiten heute kostengünstiger, ob das ein Vorteil ist oder nicht, das müssen Sie beurteilen. Aber es gibt also Möglichkeiten, auch zu sparen mit New Public Management. Aber ich teile voll die Aussage von Herrn Buschor, es darf niemals der erste Hauptzweck sein, billigere Verwaltung zu praktizieren. Das ist ein angenehmer und an sich gewünschter Nebeneffekt.

Arquint: Die Bemerkungen von Kollege Feltscher führen mich zu zwei Fragen. Ich denke, seine Frage darf sich nicht einseitig an unsere Regierungsrätin richten, sondern eigentlich ist es eine Frage an uns selber als Parlament, wie wir unsere Rolle sehen.

Unser Pilotprojekt arbeitet in einer kooperativen Form, indem wir einen Steuerungsausschuss haben, an dem Parlamentarier, Verwaltungsbeamte und die Regierung beteiligt sind. Wenn ich Luzern und Solothurn anschau, dann gibt es getrennte Kommissionen. Bei uns stellt sich die Frage, ob die Schwäche eben darin liegt, dass vielleicht parlamentarisch zu wenig reflektiert wird, was wir jetzt als Parlament dazu an Instrumenten entwickeln wollen, wobei zu sagen ist, dass eine Reform unserer Geschäftsordnung nächstes Jahr ansteht. Da wird diese Frage dann wirklich akut aktuell aufgegriffen. Es stellt sich die Frage, wie diese Kooperation zwischen den verschiedenen Ausschüssen so funktioniert, dass sie konstruktiv und kooperativ laufen kann. Darauf hätte ich gerne eine Antwort.

Zu Herrn Fluri, also ich finde es sensationell, dass sich Parlament, Regierung und Verwaltung quasi von aussen jemand bestellt, der ihnen über ihre Aktivitäten quasi den Spiegel vorhält. Wenn ich die Schlussfolgerungen sehe, denke ich, dass sich daraus recht fruchtbare Reaktionen für

die Weiterarbeit ergeben haben. Aber an eine solch heilige Kuh zu denken, die man schlachten könnte, braucht es wahrscheinlich solothurnischen Mut und Courage. Wie konnte man das überhaupt Verwaltung, Politik und Parlament schmackhaft machen? Wer hat diese externe Firma bestellt? Wird das zu einem ständigen Controlling oder ist das nur für diese Projektphase gedacht.

Fluri: Ich muss vorausschicken, dass der ganze Reformprozess vorwiegend eine Initiative des Parlamentes war. Die Regierung hat im Gegensatz zu anderen Kantonen, vor allem im Gegensatz zum Kanton Zürich nicht als Lokomotive gewirkt, sondern sie wurde eher gestossen, als dass sie gezogen hätte. Deswegen hatten wir als Parlament auch nicht über diesen Apparat, über diese Stäbe verfügt. Wir waren es, genauer gesagt, der WOV-Ausschuss, der Unterstützung erhalten hatte aus dem Parlament, der konkret den Antrag gestellt hat, für die Versuchsphase einen externen Berater beizuziehen. Dies wurde akzeptiert und budgetmässig auch übernommen. Diese Phase dauerte etwa 1½ Jahre und ist nun abgeschlossen. Damit ist auch die externe Begleitung im Sinne einer Bewertung abgeschlossen. Aber selbstverständlich haben wir in Herrn Professor Philippe Mastronardi jemanden, der die ganze Szene kennt, der auch schweizerisch ein führender Kopf in der ganzen NPM-Angelegenheit ist, ihn werden wir sicherlich noch beziehen bis zur Überführung ins Definitivum.

Tuor: Herr Buschor, Sie haben in Ihrem Referat gesagt, dass es auch sehr wichtig sei, die Gemeinden miteinzubinden. Nun ist ja die Struktur im Kanton Graubünden nicht gerade mit dem Kanton Zürich zu vergleichen. Wie sehen Sie hier die Situation. Können Sie etwas dazu sagen?

Buschor: Ich glaube die Einbindung der Gemeinden wird bei Ihnen bis zu einem gewissen Grad auch notwendig sein, weil Sie die gemeinsame Steuerphilosophie – ob Sie jetzt Primarschulen oder andere Institutionen haben, die kantonale Aufträge erfüllen – irgendwie miteinbeziehen müssen, sonst führt das zu Problemen. In unserem Fall ist es unterschiedlich gelaufen, kleine Gemeinden sind da wesentlich weniger gefolgt als grössere. In diesem Sinne kommen Sie sonst über kurz oder lang in eine schwierige Situation mit der Steuerung des Systems. Ich glaube, ich kann diese Frage für Sie nicht beantworten, aber das Gespräch mit den Gemeinden würde ich persönlich auch in Ihrem Fall sicher früh aufnehmen.

Noi: Ich habe sozusagen eine Dessert-Frage. Ich bedanke mich für die interessanten und informativen Referate und möchte nur eine kleine Frage stellen. Ist NPM, mit Ausnahme von Graubünden, Männersache?

Zimmerli: Natürlich nicht, wir haben im Bereiche der Wissenschaft verschiedene Kolleginnen, die sich auch mit der Frage beschäftigen, aber an der Front, in den parlamentarischen Gremien, namentlich in den Kommissionen, sind es bisher in der Tat vor allem Männer gewesen, die sich dafür interessiert haben. Das kommt vielleicht auch etwas von der Gemeinde-Struktur her. Bei den Gemeinden hat das Ganze nämlich bei uns im Kanton Bern eigentlich angefangen. Wir haben im Gemeindegesetz versucht, uns zu öffnen und den Exekutiven die Möglichkeit zu geben, auf vielfältigste Weise Aufgaben auszulagern und auch Dritte in diese Erfüllung von Verwaltungsaufgaben einzubeziehen. Und da haben die Gemeindepräsidenten, die halt doch in der Mehrzahl sind, eine

gewisse Führungsrolle wahrgenommen. Daher war es bisher "de facto" nach aussen, mindestens ist das so in Erscheinung getreten, Männersache, aber das sollte nicht sein.

Arquint: Ich möchte nur kurz auf meine erste Frage zurückkommen. Sie betrifft die Kooperation zwischen den wichtigen Gremien Regierung und Parlament, wenn sie ausschliesslich in getrennten Organisationsformen das Projekt mitverfolgen. Bei Solothurn hat man herausgehört, dass zwischen diesen beiden Partnern gewisse Gräben bestehen.

Steiner: Ich versuchte Ihnen aufzuzeigen, dass der New Public Management-Gedanke am Besten greift, wenn Sie Ihre persönlichen Bedürfnisse, bzw. Ihre institutionellen Bedürfnisse kennen, Ihr Klima kennen zwischen Regierung, Parlament, Verwaltung und dann das unternehmen, was dem am Förderlichsten ist.

Beim Mittagessen habe ich erfahren, wie gross, schön und vielfältig Ihre Gemeindeautonomie ist. Bei uns ist es ungefähr im gleichen Ausmass umgekehrt. Das heisst, wir haben einen sehr zentralistisch organisierten Kanton und das hat dann automatisch zur Folge, dass das Klima zwischen Parlament und Regierung nicht immer so einvernehmlich in allen Teilen ist. Darum wollten wir auch automatisch von Anfang weg eigenständig sein. Das hat aber dazu geführt, dass wir eine Phase hatten, in der das Parlament mit Regierungsvertretern zusammen das Projekt organisiert und geplant haben. Dann sind wir auseinander gegangen, hatten etwa 2½ bis 3 Jahre ein völliges Nebeneinander mit dem Versuch gegenseitiger Beeinflussung – mit Erfolg unsererseits im Beispiel Leistungsaufträge. Wir sind erst jetzt, d.h. diesen Sommer wieder zusammen gekommen, um vor dem Parlament das Projekt gemeinsam zu vertreten. Das war unser Klima, das war die beste Methode für unser Klima. Ich bitte Sie einfach, für diesen Punkt sich gehörig Zeit zu nehmen, um das richtige Modell zu entwickeln.

Casanova (Chur): Ich habe eine Frage an Herrn Steiner. Wir turnen momentan, wir haben das Turngerät NPM eingeführt. Es turnt die Regierung und es turnt die Verwaltung. Muss nicht auch das Parlament turnen? Oder anders gefragt: Ist es zwingend erforderlich, dass man in der Pilotphase eine Fachkommission einsetzt? Welche positiven Erfahrungen zu Gunsten des Parlamentes wurde mit dieser Einführung im Kanton Luzern gemacht?

Steiner: Ich glaube nicht, dass das Projekt "Verwaltungsreform ohne Parlament" einfach geschluckt worden wäre vom Parlament. Ich bin überzeugt, dass die Regierung am Anfang nicht zwingend wollte, dass das Parlament sich reformiert. Aber man musste sofort einsehen, nach den ersten Informationen beim Parlament, das Parlament wittert Morgenluft und will jetzt endlich gestärkt aus einer Reform hervorgehen. Das bedeutet auch, dass das Parlament sich selber Vorgaben machen muss. Das kennen Sie ja selber von diesem Rat. Wenn es um Ihre Geschäftsordnung geht, wird Ihnen nicht die Regierung irgendwelche Vorgaben machen. Da heisst es bei uns immer, sucht euch selber den Weg, organisiert euch selber. Das hatte dann zur Folge, dass das Parlament gesagt hat, jetzt müssen wir uns finden. Es hat diese Kommission bestellt und die Regierung an und für sich angewiesen, mit dieser zusammen zu arbeiten. Ich meine, das war der Haupterfolg – die wirkungsorientierte Verwaltungsführung durch diese Kommission im Anfangsstadium zu begleiten, die Kommission so zu organisieren,

wie ich es aufgezeigt habe, und dann immer wieder den Weg zu finden und zu sagen was ist Sache der Regierung. Heute sind wir so weit, dass wir sagen, die Regierung soll New Public Management machen. Sie soll sich selber die Finger verbrennen, wenn sie das falsche Modell wählt. Wir wollen einfach unseren Auftrag in diesem Klima wahrnehmen können und das hat sich völlig verändert. In der Vernehmlassung hat sich kaum jemand von den politischen Parteien zur Verwaltungsführung geäussert. Die meisten haben sich mit der Parlamentsreform und der Aufsicht über die wirkungsorientiert geführte Verwaltung auseinander gesetzt.

Donatsch: Ich habe eine Frage an Herr Zimmerli. Er hat heute Morgen mehrfach das Flaggschiff des NPM-Projektes des Bundes erwähnt und die Landestopografie als gelungenes Beispiel hervorgehoben. Unser Berufsstand hat gerade mit diesem Amt eigentlich einiges Kopfzerbrechen in letzter Zeit, da dieses Amt sehr stark in der Privatwirtschaft mitmischelt – meiner Meinung nicht mit gleich langen Spiesen. Ich glaube auch nicht, dass wir da zwischen Amt und Privatwirtschaft gleich lange Spiesse machen können. Wie wollen Sie solchen Sachen entgegen treten. Sollte es nicht eher der Weg sein, dass man es privatisiert, wie es der Kanton Zürich mit dem Amt für Informatik gemacht hat?

Zimmerli: Ich habe in meinem Referat darauf hingewiesen, dass auch im Rahmen der Beaufsichtigung der NPM-Projekte strikte darauf geachtet werden muss, dass die Wirtschaftsfreiheit nicht strapaziert wird.

Bei der Landestopografie ist die Situation die, dass zum Teil ein Service Public erbracht wird, der nicht ohne weiteres privatisiert werden kann und andererseits Tätigkeiten entfaltet werden, die am Markt stattfinden. Die Kunst ist nun, die Schnittstelle sauber zu erkennen, Quersubventionierungen auszuschliessen und auf der andern Seite dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb tatsächlich besteht. Ich kann natürlich den Spieß umdrehen und fragen, wollen Sie denn nicht auch Konkurrenz. Die Konkurrenz ist ja nicht schlecht, sie darf nur nicht verfälscht werden und das ist eine Frage der Aufsicht über diese NPM-Ämter. Man kann die gleiche Frage auch stellen bei der Meteorologischen Anstalt, dort hat man ja auch darüber diskutiert. Dort beklagen sich Meteorologen, die privatwirtschaftlich tätig sind, über genau das Gleiche. Hier sind gewiss noch nicht alle Probleme gelöst, aber sensibilisiert sind wir auf der eidgenössischen Ebene allemal auf dieses Problem.

Tremp: Wenn ich mich hier äussere, so beschränke ich mich ganz bewusst auf einen Teilausschnitt aus dem Referat von Herrn Professor Zimmerli. Er hat sich unter anderem mit der verbindlichen Ressourcen-Zuteilung auseinander gesetzt. Ich verstand Sie im Sinne eines positiven Plädoyers für die Variante Globalbudgetierung ohne Leistungsvorgabe, gestützt auf Rechtssetzung, Leitbilder, Planungsmassnahmen und Konzepte. Diese Diskussion hatten wir bei der Einführung des GRiforma-Projektes. Ich bin Mitglied der GPK und als solches auch im Steueraussschuss tätig – mit der alten Regierung auf einer sehr intensiven Ebene. Es waren Unterschiede festzustellen, die fast kulturelle Auswirkungen hatten. Welche Möglichkeiten, soll die Regierung für sich behalten bei einer Globalbudgetierung und welche Möglichkeiten soll das Parlament im Rahmen der Budgetdebatte haben. Ich formuliere es jetzt mal etwas pointiert. Ich habe eher den Eindruck, wenn wir die Globalbudgetierung insbesondere auf die Rechtssetzung abstützen, dann laufen wir Gefahr

zu einer zu detaillierten Aussage auf der Stufe Rechtssetzung zu kommen. Ich kann Ihnen ein Beispiel geben, das Sie mindestens noch viel besser als ich selbst kennen. Die Baugebungen des Kanton Bern beispielsweise oder auch des Kantons Zürich auf der einen Seite und diejenige des Kantons Graubünden sind zwei völlig unterschiedliche Arten von Gesetzgebungen.

Ich muss Ihnen sagen, mir ist die Rahmengesetzgebung lieber. Sie gibt mir als Parlamentarier, als Mitglied dieses Parlamentes auch die Möglichkeit, im Rahmen der Budgetdebatte auf einzelne Vorgaben einzugehen, die dieses Jahr so sind und nächstes Jahr wahrscheinlich etwas anders sein können. Ich kann das an zwei Beispielen noch zusätzlich ergänzen. Zwei Beispiele von Pilotstellen, weder wertend noch priorisierend. Das Beispiel der Waldfunktion ist heute Morgen angesprochen worden. Die Waldfunktion im Kanton Graubünden hat eine andere Aufgabe als diejenige beispielsweise im Kanton Zürich, zumindest teilweise. Hier kann man sich durchaus die Frage stellen, wie viel Schutz oder wie viel Nutzung soll auf Gesetzesstufe formuliert sein, damit dies als Vorgabe für die Globalbudgetierung aufgenommen wird und in der Budgetierung keine Leistungsziele mehr umschrieben sind.

Oder ein zweites Beispiel im Bereich des Sozialamtes, wenn es um Unterstützungsbeiträge geht. Wie weit soll die Gesetzgebung gehen bezüglich der Detaillierung um Unterstützungsbeiträge, die nicht nur auf Stufe des Kantons zu berücksichtigen ist, sondern auch auf Stufe der Gemeinde. Soll es nicht viel mehr Aufgabe des Parlamentes sein, im Rahmen der Leistungsvorgabe hier die Leitplanken zu setzen.

Ich bin viel mehr der Ansicht, es ist ein Entwicklungsprozess. Ich bin sehr froh um die Pilotphase im Kanton Graubünden mit dem Projekt GRiforma, in der wir beide Varianten haben – die Variante ohne Leistungsziele und die Variante mit den Leistungszielen. Sie gibt uns nämlich die Möglichkeit in der Debatte zu vergleichen, Vor- und Nachteile abzuwägen. Sie gibt uns gleichzeitig die Möglichkeit im Hinblick auf die Rechtssetzung – auf die Überarbeitung einerseits, aber auch auf allfälliges Bearbeiten von Leitbildern oder von Konzepten andererseits – uns klar zu werden, was wir wollen und damit das auch mit den Zahlen zu verbinden.

Ich gebe Ihnen nochmals ein Beispiel, wo ich sehr skeptisch bin – Ihre Motion zur Revision des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene. Ich bezweifle, dass das was seit dem 1. September rechtsgültig ist, der Weisheit letzter Schuss ist. Ich weiss, das ist nicht Ihr Ergebnis, sondern dasjenige des Parlamentes.

Ich stelle fest, wir stehen hier in einem Dilemma zwischen Rechtssetzung einerseits, wenn es um Inhalte und damit auch um Detaillierungen geht, um diese zu verwenden für die Globalbudgetierung und auf der anderen Seite Legislaturprogramm, das die Regierung mit Unterstützung des Parlamentes sich für eine Legislaturperiode gibt. Persönlich meine ich, es muss auch in Zukunft Aufgabe dieses Parlamentes sein, Vorgaben zu geben, Leistungsziele zu definieren, nicht unbedingt auf Stufe der Rechtssetzung, sondern vor allem auf Stufe von Grundsätzen, von Konzepten oder von Leitbildern.

Zimmerli: Ich bedanke mich herzlich für diese Frage. Das gibt mir Gelegenheit, noch einmal nachdrücklich zu unterstreichen, dass die Steuerungsinstrumente und die Interventionsinstrumente ein Ganzes bilden und sorgfältig aufeinander

abgestimmt werden müssen. Ich bin überhaupt nicht der Meinung, dass man alles und jedes im Gesetz regeln sollte. Ganz im Gegenteil, sonst wäre meine Anregung, mehr finale Gesetzgebung zu betreiben, ja völlig ins Leere gegangen. Die Konzepte müssen diskutiert werden, im richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort. Und ich erwähne es nochmals, es geht dann um die Richtlinien der Regierungspolitik, es geht um den Aufgaben- und Finanzplan, der im richtigen Verfahren durch das richtige Organ beschlossen, verabschiedet oder zur Kenntnis genommen werden muss. Sie haben aus den heutigen Referaten gesehen, dass es hier verschiedene Möglichkeiten gibt und niemand sagen kann, er habe jetzt das Ei des Kolumbus gefunden.

Bei der Verabschiedung des Budgets kommt es darauf an, welche begleitenden Interventionsinstrumente die kantonale Gesetzgebung vorsieht. Wenn Sie mit dem Budget eine Planungserklärung verabschieden können, die das Parlament ermächtigt, die Regierung für das nächste Mal zu zwingen es anders zu machen, haben Sie auch schon einiges erreicht. Ob man dem nun Leistungsmotion sagt oder wie auch immer, das ist eine andere Frage. Auch Zürich hat ja dieses Instrument vorgesehen, schafft sich aber mindestens ein Jahr Luft. Ich möchte Sie doch bitten, Folgendes zu bedenken: Zürich hat auch nicht die Verpflichtung, dann gleich im Budget zu korrigieren was diskutiert wird, sondern es ist eine Verpflichtung nachzudenken und es das nächste Mal noch einmal auf die Traktandenliste zu setzen. Das, meine Damen und Herren, scheint mir eine vernünftige Steuerung zu sein, dass man nicht kurzfristig, so "hüst und hott" einfach aus einer Stimmung heraus irgendetwas verabschiedet, sondern sich selbst auch verpflichtet fühlt, die eigene Planung im Budgetprozess umzusetzen. Diese Planung ist nie sakrosankt, aber man muss das richtige Mittel wählen, um allfällige Philosophien zu ändern.

Also kurz und gut, ich bin überhaupt nicht anderer Meinung als Sie, aber ich wehre mich etwas gegen eine direkte Intervention im Budget, wenn man vorher die Hausaufgaben mit der Planung nicht gemacht hat. Das kommt für mich zuerst. Selbstverständlich verkneife ich mir eine Bemerkung zum Raumplanungsrecht nicht. Ich schliesse nicht aus, dass das geltende Recht vernünftige Anwendungen zulässt und für die Verordnung des Bundesrats kann ich nichts.

Zindel: Ich habe eine Frage an Sie Herr Zimmerli. Es ist einige Male das Wort "irreversibel" gefallen, also ein Prozess, der angefangen hat und nicht mehr rückgängig zu machen ist. Kann man mit NPM nur flirten oder ist man konsequent, wie es die Zürcher taten, die von Anfang an ins Bett stiegen mit NPM? Kann ein Prozess, der angefangen hat, wirklich steuerungsmässig noch verändert werden oder muss man ehrlicherweise sagen, wenn ein Pilotprojekt angefangen hat, dann hat die Umstellung begonnen.

Zimmerli: Also für mich ist die Entwicklung irreversibel. Ich bin heute überzeugt, dass der Kulturwandel bei den Verantwortlichen, die wirklich ziehen, sich so durchgesetzt hat, dass man nicht zurück gehen kann.

Hier hat Zürich wahrscheinlich die ehrlichere Lösung gefunden, aber sie waren auch etwas spät. Es sind andere vorgegangen und haben etwas den Winkelried gespielt. Aber wenn ich mit den Verantwortlichen der Ämter spreche, die das gewollt haben, dann wollen diese nicht mehr zurück und die ändern wollen die Freiheiten jetzt auch. Aber man muss, wie ich das versucht habe darzustellen, massgeschneiderte Lö-

sungen finden auf der Ebene Bund, Ebene Kanton und Ebene Gemeinden.

Vetsch: Ich hätte noch zwei Fragen an die Regierung und eine im Anschluss an Herrn Professor Zimmerli. In unserm Projekt GRiforma sind fünf Pilotdienststellen beteiligt.

- Wie viel beträgt deren Budgetvolumen im Verhältnis zum Budget der Gesamtverwaltung;
- wie muss ich als Grossrat konkret vorgehen, um Einfluss auf die Leistungen der Pilotdienststellen nehmen zu können;
- Herr Professor Zimmerli, wie beurteilen Sie dieses Vorgehen, das wir wählen müssen im Kanton Graubünden.

Zimmerli: Ich habe die Frage so verstanden, dass Sie einfach von mir hören möchten, ob Sie auf dem richtigen Weg sind. Ist das richtig? Das würde ich mir bedenkenlos mit Ja beantworten. Ich habe heute auch beim Mittagessen gespürt, dass das Parlament wirklich aktiv mitgestalten möchte und es nach den Mitteln und Wegen sucht, in Zusammenarbeit mit der Regierung das zu tun. Es scheint mir, dass hier ein Gespräch in Gang gekommen ist, auch heute Nachmittag, das weiterführend ist und Ihnen eine Lösung gestatten sollte, mit der Sie als Parlamentarierinnen und Parlamentarier leben können. Ich finde das Projekt GRiforma ist gut aufgegleist.

Regierungsrätin Widmer: Zur Frage zuerst, die das Budgetvolumen anbelangt. Wir haben ein Budget 2001, ich habe das letzte Woche vorgestellt, von 1,968 Milliarden. Davon betreffen rund 90 Millionen den Aufwand in den fünf Pilotdienststellen. Behaften Sie mich nicht darauf, aber es sind rund 90 Millionen, also 4,5 Prozent. Das, damit man sieht, worüber wir eigentlich sprechen, wenn wir über die Budgets dieser Pilotdienststellen sprechen.

Zur anderen Frage, was können wir machen, um irgendwie Einfluss zu nehmen auf diese Pilotdienststellen, bzw. auf ihre Leistungen, auf ihre Produkte und Produktgruppen? Sie haben das ja kürzlich im Grossen Rat mit Motionen und auch mit Erklärungen geübt. Ich denke, das ist der Weg. Es wurde heute zu Recht gesagt, wir werden an diesen Instrumenten noch zu feilen haben und auch weitere Instrumente entwickeln müssen. Wie wir sie dann benennen, spielt an sich keine Rolle. Aber Ziel muss es sein, die Leistungen auch für eine Pilotdienststelle im Grossen Rat bestimmen zu können: wie viel Leistung soll unter einem Produkt erbracht werden, was ist das Ziel, wie viel und zu welchen Kosten wollen wir etwas machen. Sie haben das geübt im Bereich Sozialamt. Es gibt auch andere Möglichkeiten. Ich möchte Sie eigentlich auffordern, nachdem wir verschiedene Instrumente erweitert haben, wie das Postulat, das ich heute Morgen als Turbo-Postulat bezeichnet habe, diese auch zu nutzen. Leider ist davon bisher noch nicht sehr oft Gebrauch gemacht worden, obwohl wir das und auch die Erklärung haben, die viel weiter gehen könnte, als dies bis jetzt der Fall war. Die haben Sie auch noch nicht so intensiv benutzt. Ich sehe daraus, dass man am Üben ist und den Weg noch finden muss. Ich denke, wir müssen das miteinander machen.

Vielleicht kann ich aus unserer Sicht noch etwas sagen zur Irreversibilität. Grossrat Zindel hat diese Frage aufgeworfen. Wir waren vor zwei Jahren der Überzeugung, dass man durchaus die ganze Pilotdienstphase hindurch von Reversibilität sprechen kann. Wir sind heute ebenso der Überzeugung, dass dem nicht so ist, dass die Pilotdienststellen, die jetzt nach diesen neuen Modellen arbeiten, nicht zurück wollen. Sie kennen jetzt beide Möglichkeiten. Das heisst

natürlich auch, dass wir einen Weg finden müssen, der dann für die ganze Verwaltung stimmt. Das muss nicht ein NPM in Reinkultur sein, wie es andere Kantone haben, sondern es kann ein GRiforma-NPM sein, ausgerichtet auf unsern Kanton.

Herr Steiner hat vorhin gesagt, das Parlament in Luzern sei der Auffassung, die Regierung solle sich die Finger verbrennen, das Parlament wolle seinen eigenen Weg gehen. Ich hoffe, dass das nicht die Auffassung in diesem Parlament ist. Nicht, dass ich Angst davor habe, mir die Finger zu verbrennen, aber ich denke, das macht so keinen Sinn. Ich bin der Auffassung, wir müssen miteinander Projekte entwickeln, die sowohl für das Parlament als auch für die Regierung und die Verwaltung stimmen. Das Parlament soll Instrumente in die Hand bekommen, dass es auch wirklich die Planung mitgestalten kann. Die Regierung soll sich nicht die Finger verbrennen müssen und auch die Verwaltung soll ihren Weg und ihren Platz haben in diesem ganzen Projekt.

Ich habe heute Morgen gesagt, meine Absicht wäre es – Grossrat Arquint hat darauf hingewiesen, wir haben dies bis jetzt eigentlich gut so handhaben können – dass wir einen Weg mindestens miteinander gehen. Selbst wenn wir gelegentlich vielleicht Abweichungen haben und Weggabelungen gehen, sollen wir schlussendlich doch wieder zusammen kommen und miteinander dieses Projekt durchziehen. Das stimmt nämlich für unsere politische Kultur im Kanton Graubünden auch besser, als wenn wir uns als Gegner und als Gegenkämpfer verstehen würden.

Standespräsident: Ich glaube, ich habe ihnen heute Morgen nicht zu viel versprochen, wenn ich gesagt habe, dass wir interessante und kompetente Referenten und Referentinnen hier haben.

Ich kann auch feststellen – nach doch einer etwa 16-jährigen Parlamentstätigkeit – es wurde in diesem Saal, glaube ich, noch nie so wenig Zeitung gelesen wie heute und auch das Plenum war relativ gut besetzt. Ich glaube, das spricht doch für unsere Referenten.

Ich habe heute Morgen die Frage gestellt, was haben wir zu tun als Parlamentarierinnen und Parlamentarier? Ich habe aus der heutigen Tagung entnommen, wir haben in Zukunft mehr Planungsarbeit zu leisten und weniger Budgetarbeit. Das ist anspruchsvoller, wir müssen nämlich vorausdenken und nicht darauf warten, was auf uns zukommt und dann korrigieren. Das heisst für uns eine ganze Portion Mehrarbeit. Professionellere Arbeit wird von uns verlangt, das wurde

verschiedentlich geäussert. Es wird andere Grenzen geben, die Grenzen Parlament/Regierung werden sich verschieben, aber auch die Grenzen zwischen den bestehenden ständigen Kommissionen und den neu zu schaffenden ständigen Kommissionen. Wir müssen uns da nichts vormachen, das wird noch einige Diskussionen und Sprengstoff beinhalten. Wir haben neue Instrumente zu schaffen und ich glaube, das wurde hier am Schluss auch betont, es gibt eigentlich keinen Weg zurück. Das heisst für uns auch, wir haben uns auf diese neue Situation einzustellen und unsere Aufgaben zu erledigen.

Ich möchte der Referentin und vor allem auch den vier Referenten, die nach Graubünden gekommen sind, ganz herzlich danken für Ihre Referate und für Ihre Beiträge in der Diskussion. Es war für uns sehr wertvoll. Wir haben wichtige Informationen bekommen, die wir jetzt hier in diesem Parlament umsetzen dürfen und müssen. Ich wünsche allen eine gute Heimkehr und nochmals ganz herzlichen Dank.

Tagesordnung für morgen Vormittag:

– Beginn 08.15 Uhr

1. Wahl der Vorberatungskommissionen
2. Teilrevision des Gesetzes über die Förderung der Krankenpflege
3. Begnadigungsgesuch Mathilde Catanzaro-Lorenzo
4. Motion der CVP-Fraktion betreffend volle Ausschöpfung der Bundesbeiträge zur individuellen Verbilligung der Krankenkassenprämie
5. Motion betreffend Polizeiorganisation
6. Motion betreffend Revision der Notariatsverordnung
7. Postulat betreffend Sicherheit auf der Autostrasse A13
8. Postulat betreffend Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft
9. Postulat betreffend Einhaltung Artikel 23 a) und 29 der Geschäftsordnung des Grossen Rates
10. Interpellation betreffend kantonales Rettungskonzept.

Ich wünsche Ihnen einen schönen Abend. Unseren Referenten und der Referentin möchte ich noch ein kleines Geschenk übergeben. Sie haben ja den "Scarnuz grischun" schon nach Hause bekommen, weil der ein Bisschen zu schwer gewesen wäre, um ihn im Zug mitzunehmen. Nochmals herzlichen Dank.

Schluss der Sitzung: (17.15 Uhr)

Für die Genehmigung des Protokolls

durch die Redaktionskommission:

Der Standespräsident: Hansjörg Trachsel

Der Protokollführer: Peter Gadiant