

## Dienstag, 3. Oktober 2000 Vormittag

Vorsitz:	Standespräsident Hansjörg Trachsel
Protokollführer:	Peter Gadiet
Präsenz:	anwesend 116 Mitglieder entschuldigt: Hanimann, Hunger, Pleisch, Zinsli
Sitzungsbeginn:	10.00 Uhr

### Informationsveranstaltung GRiforma (separater Bericht)

*Standespräsident:* Ich begrüsse Sie herzlich zur Informationsveranstaltung über New Public Management (NPM). Besonders begrüsse ich unsere Referenten.

Herr Professor Dr. Ulrich Zimmerli aus Bern wird uns NPM aus der wissenschaftlichen Sicht vorstellen. Sicherlich wird das Referat nicht so wissenschaftlich sein, dass wir es nicht ganz verstehen. Als ehemaliger Ständerat des Kantons Bern kennt Herr Professor Zimmerli die Parlamentsarbeit sowie deren Mittel und Möglichkeiten aus eigener Erfahrung.

Herr Kurt Fluri aus dem Kanton Solothurn wird uns über die Erfahrungen orientieren, die er als Präsident der Reformkommission NPM in Solothurn gemacht hat. Diese Reformkommission ist eine Kommission des Grossen Rates. Herr Fluri ist gleichzeitig Stadtpräsident von Solothurn und kennt die Problematik NPM auch aus dieser Sicht.

Aus Sicht eines Regierungsmitgliedes wird uns Herr Regierungsrat Ernst Buschor aus Zürich orientieren. Herr Buschor war vor seiner Regierungstätigkeit Professor an der HSG St. Gallen und bringt somit auch die Erfahrung der Wirtschaftslehre mit.

Herr Herbert Steiner ist Präsident der NPM-Kommission des Luzerner Grossen Rates. Er wird uns über seine Erfahrungen in Luzern berichten. Zusammen mit der Orientierung von Herrn Fluri erhalten Sie damit wichtige Informationen über die Aufgaben, Rechte und Pflichten des Parlamentes und NPM.

In Graubünden wird NPM in fünf Pilotamtsstellen unter dem Namen GRiforma getestet. Frau Regierungsrätin Eveline Widmer wird das Projekt einleitend vorstellen und uns über die Erfahrungen orientieren. Ich danke Frau Widmer und den Referenten ganz herzlich für die Bereitschaft, an unserer Informationsveranstaltung ihre grosse Erfahrung weiterzugeben.

Welche Ziele und Erwartungen haben wir in diese Veranstaltung? Unser Parlament wurde im Mai 2000 neu gewählt. Es hat eine grosse Erneuerung stattgefunden. Ca. 40 Prozent der Mitglieder sind neu im Parlament und sollen damit erstmals mit dem Projekt GRiforma bekannt gemacht werden. Die fünf Pilotstellen, die nach NPM arbeiten, sind nun im zweiten Probejahr. Erste Erfahrungen aus Sicht der Verwaltung und der Regierung liegen vor. Auch darüber sollen wir orientiert werden.

Über die Erfahrung des Grossen Rates wird nicht berichtet. Man kann sich also fragen, liegt von uns keine Erfahrung vor. Oder anders gefragt, hat sich unsere Aufgabe als Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht verändert? Es gibt

eine parlamentarische Begleitkommission, in der die Fraktionen und die GPK vertreten sind. Es gibt zum Budget auch Vorstösse der GPK, um mit NPM Erfahrungen zu sammeln. Die Fraktionen wurden von den Leuten aus der Verwaltung und der Begleitkommission bereits früher orientiert. Das gilt vor allem für diejenigen Mitglieder, die schon länger im Parlament sind. Reicht dies aus, oder müssen wir uns überlegen, ob die gewohnte Arbeitsweise geändert werden muss? Darüber wollen wir am heutigen Tag Aufschluss erhalten, denn der Verfassungsauftrag bleibt für uns natürlich auch unter NPM erhalten. Das Parlament behält die Oberaufsicht über Verwaltung sowie Finanzkompetenzen in Form der Budget- und Rechnungsbehandlung und -genehmigung. Es hat auch darüber zu wachen, dass Verfassung, Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse eingehalten werden. Verwaltung und Regierung üben mit GRiforma seit bald 1½ Jahren. Ich glaube, es ist höchste Zeit, dass sich das Parlament mit seiner Aufgabe unter NPM verstärkt befasst. Wir sollen unter New Public Management die strategischen Ziele festlegen und die dafür notwendigen Mittel freigeben.

Die Ausführung ist Sache der Regierung und der Verwaltung. Die Regierung und die Verwaltung überwachen die Einhaltung der Ziele und die Qualität der kantonalen Dienstleistungen. Das Parlament hat die Aufgabe, darüber zu wachen, ob seine vorgegebenen, strategischen Ziele qualitativ und quantitativ erreicht werden.

Sind wir heute in der Lage, solche Ziele vorzugeben? Oder vielleicht praktischer gefragt – die Ziele werden uns ja sehr wahrscheinlich von Verwaltung und Regierung vorgelegt – sind wir in der Lage, diese Ziele zu ändern und auch die notwendigen Mittel anzupassen. Das wäre unsere Aufgabe. Können wir das wirklich? Wie prüfen wir die Einhaltung der Leistungserfüllung am Ende des Jahres? Wie korrigieren wir zu hohe Budgetdefizite? Wie behandeln wir Nachtragskredite? Werden gut arbeitende Ämter mit Kürzungen in den nächsten Budgets bestraft? Dies nur einige wenige Fragen zu NPM, auf die wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier Antworten geben müssen.

Es gibt unter uns auch Skeptiker und Gegner von New Public Management. Sie möchten die Versuchsphase möglichst schnell abbrechen und zum altbekannten System der Budgetierung zurückkehren. NPM bedeutet für sie eine Machtverschiebung vom Parlament auf Regierung und Verwaltung. NPM sei nur ein Modetrend und keine brauchbare Methode zur Reform der Verwaltungskultur. Das wirtschaftliche Denken würde rechtsstaatlichem Handeln vorgezogen. Die Gewerkschaften befürchten mit NPM einen höheren Leistungsdruck auf die Mitarbeiter der Verwaltung, insbesondere auf die Mitarbeiter in den unteren Chargen.

Das Ziel der heutigen Tagung ist es auch, auf diese kritischen Fragen Antworten zu finden. Sie sehen, die Erwartungen sind gross. Ebenso gross ist die Kompetenz der Referenten, die heute zu uns gekommen sind. Wir dürfen zu Recht viel von dieser Veranstaltung erwarten.

Zum Ablauf des heutigen Tages:

Als erste Rednerin wird Frau Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf das Projekt GRiforma vorstellen.

In einem zweiten Referat hören wir Herr Professor Ulrich Zimmerli mit seinem Grundsatzreferat aus wirtschaftlicher Sicht.

Dann folgt ein erster Block, in dem Sie Fragen an die Referenten und die Referentin stellen können. Anschliessend eine Diskussionsrunde. Sie sehen also, ich möchte die Fragen von der Diskussion trennen, so weit es eben möglich ist. Für Fragen und Diskussion haben wir ungefähr 30 Minuten vorgesehen.

Nach dem Mittagessen fahren wir um 14.00 Uhr mit dem zweiten Teil weiter.

Herr Kurt Fluri wird über die Erfahrungen in Solothurn aus der Sicht des Parlamentes und eben auch aus der Sicht des Stadtpräsidenten berichten.

Herr Regierungsrat Ernst Buschor wird uns über die Erfahrungen in Zürich aus Sicht eines Regierungsmitglieds orientieren.

Im dritten Referat berichtet Herr Hubert Steiner über die Erfahrungen in Luzern, wieder aus der Sicht des Parlamentes.

Nach einer Pause folgt der zweite Block mit Fragen an die Referenten und anschliessend wieder eine freie Diskussion.

Mit zwei Referenten aus Sicht des Parlamentes sehen Sie auch, wo wir die Schwerpunkte gesetzt haben. Die Frage ist eben letztlich, was haben wir zu tun? Wie haben wir unsere parlamentarische Arbeit unter NPM wahrzunehmen? Ich wünsche uns allen einen interessanten Tag und darf das Wort weitergeben an Frau Regierungsrätin Widmer.

### **Kurzvorstellung des Projekts GRiforma**

#### **Referat von Frau Regierungsrätin Dr. E. Widmer-Schlumpf**

(Der nachfolgende Wortlaut entspricht der schriftlichen abgegebenen Fassung des Referates)

Kann die Bündner Verwaltung wirkungsvoller gesteuert werden? Kann sie zielorientierter, kosten- und verantwortungsbewusster arbeiten und zugleich kundenfreundlich und attraktiv für Mitarbeitende sein? Das Pilotprojekt GRiforma soll Antworten auf diese Fragen liefern. Es soll den Weg zu einer möglichen Reform von Verwaltung und Politik weisen. Dies die Absicht der Regierung, als sie Ende 1997 den Testlauf zur Verwaltungsreform startete.

Heute, knapp drei Jahre danach, befassen wir uns im Rahmen eines Spezialanlasses einmal mehr mit GRiforma. Das Projekt ist ein Puzzleteil der verschiedenen Reformbemühungen der Regierung. Bevor ich mich GRiforma etwas eingehender zuwende, möchte ich den Gesamtzusammenhang der Reformansätze aufzeigen. Ich gliedere meine Ausführungen deshalb in folgende vier Abschnitte:

1. Herausforderungen an den Kanton Graubünden
2. Reformbemühungen der Regierung als Antwort auf die Herausforderungen
3. Projekt GRiforma
4. Erfolgsfaktoren für die Umsetzung von GRiforma

### *1. Herausforderungen an den Kanton Graubünden*

Der Kanton Graubünden ist geprägt durch seine kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Vielfalt. Hinzu kommt die besondere geografische Lage innerhalb der Schweiz und im Umfeld der angrenzenden Länder. Allein diese Situation bietet für unseren Kanton seit jeher spezielle Herausforderungen. Herausforderungen, denen stets mit innovativen Ideen, Veränderungen und Anpassungen begegnet werden musste und muss.

Die Zukunft unseres Kantons wird künftig zudem noch verstärkt durch den Strukturwandel geprägt sein, der bereits vor Jahren in der Schweiz einsetzte. Die Ursachen des Strukturwandels sind vielfältig:

- Im Sozialbereich sind es unter anderem die veränderten Alters- und Sozialstrukturen, die Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie die Zuwanderung Asylsuchender und deren Rückführung.
- Den Bereich der Wirtschaft prägen die Globalisierung, die Liberalisierung und die Virtualisierung der Märkte sowie die anhaltende Wissensexpllosion.
- Zunehmender Ressourcenverbrauch, Langzeitwirkungen bzw. –schäden und das Erkennen der Grenzen der Umwelt beeinflussen den Strukturwandel in der Ökologie.
- Schliesslich sind die Veränderungen in den individuellen Wertvorstellungen und in den persönlichen Kompetenzen für den Strukturwandel von hoher Bedeutung.

Dieser breite und nachhaltig wirkende Strukturwandel stellt den Kanton Graubünden und namentlich auch die Politik und Verwaltung vor verschiedene Herausforderungen.

- Die Bedürfnisse aus Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt werden komplexer und vernetzter. Die Erwartungen an die staatlichen Leistungen sind vielfältig und oftmals widersprüchlich.
- Die Bürgerinnen und Bürger wollen als Kundinnen und Kunden behandelt werden; dem ist Rechnung zu tragen. Die Verwaltung hat diesbezüglich gar eine grössere Verantwortung als ein Privatbetrieb. Bürgerinnen und Bürger können im privatwirtschaftlichen Umfeld den Leistungsanbieter wechseln, wenn sie mit dessen Service nicht zufrieden sind; dies ist im Verkehr mit dem Staat oftmals nicht möglich.
- Der Konkurrenzkampf unter den Kantonen nimmt laufend zu, die Abwanderung in die Wirtschaftszentren geht weiter. Der Kanton Graubünden muss deshalb seine Attraktivität als Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsstandort erhalten und steigern.
- Die Finanzen sind knapp. Zusätzliche vom Bund auf die Kantone übertragene Aufgaben beziehungsweise Lasten engen den Spielraum weiter ein. Mit den staatlichen finanziellen Mitteln muss deshalb äusserst sorgfältig umgegangen werden.

### *2. Reformbemühungen der Regierung als Antwort auf die Herausforderungen*

Die Regierung hat bereits vor ein paar Jahren die Herausforderungen erkannt und als Antwort darauf ein erstes Paket von Reformvorhaben beschlossen. Es sind dies

- das Projekt zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR),
- verbesserte und neue Instrumente der politischen Planung (Koordination von Regierungsprogramm, Jahresprogramm, mittel- und kurzfristiger Finanzplanung)
- sowie das Projekt GRiforma.

Die gemeinsamen Ziele aller drei Reformvorhaben sind

- die konsequente Ausrichtung der öffentlichen Aufgaben auf die Bedürfnisse aus Gesellschaft und Wirtschaft unter Beachtung der Umwelt;
  - die wirksamere politische Steuerung der Aufgaben;
  - die effizientere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung.
- Die drei Reformvorhaben stehen in enger Beziehung zueinander und leisten spezifische Beiträge zur Erreichung der erwähnten Ziele.

Mit dem Projekt VFRR wurde unter anderem die Regulierungsdichte verringert. Das Parlament erhält einen freieren Blick auf die wirklich wichtigen gesetzlichen Bestimmungen und damit die Grundlage zur wirkungsvolleren normativen Steuerung. Andererseits erhält die Verwaltung durch die abgespeckten Gesetze etwas mehr Handlungsspielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Auch wenn das Projekt VFRR mittlerweile abgeschlossen ist, soll die Idee der gesetzlichen Rahmensteuerung bei der künftigen Gesetzgebung weiterverfolgt werden.

Die neue Politische Planung und GRiforma haben gemeinsam, dass sie Inhalte und Finanzen verknüpfen. Die Politische Planung tut dies, indem sie im Regierungsprogramm die Schwerpunkte der Verwaltungstätigkeit auf mittlere Frist definiert und mit der Finanzplanung abstimmt. In den Jahresprogrammen werden die kurzfristigen Massnahmen geplant, um die anvisierten Schwerpunkte zu erreichen. GRiforma geht noch einen Schritt weiter: Die Pilotdienststellen nehmen die Vorgaben aus Gesetzgebung und Politischer Planung auf und definieren zusammen mit den vorgesetzten Departementen jährlich sämtliche Leistungen respektive Produkte. Diese beinhalten sowohl Schwerpunkte als auch Daueraufgaben. Zudem berechnen die Dienststellen die Kosten für jedes Produkt. Zur jährlichen GRiforma-Planung gehört überdies das Festlegen von Leistungs- und Wirkungszielen. Sowohl GRiforma wie auch die Politische Planung liefern damit erstmals die Grundlagen für eine fundierte Diskussion darüber, was denn von der Verwaltung zu welchen Kosten erwartet wird.

### 3. Projekt GRiforma

Am vierjährigen Versuch (1999-2002) beteiligen sich fünf Dienststellen. Sie wurden so ausgewählt, dass sie die vielgestaltige Bündner Verwaltung möglichst gut repräsentieren. Die Regierung will damit vor einem Entscheid zum weiteren Verlauf der Reform breit abgestützte Erkenntnisse zum Nutzen von GRiforma gewinnen.

GRiforma strebt die folgenden vier Hauptziele mit konkreten Projektschritten an:

- Ziel 1 Leistungsorientierung, das heisst: Die Verwaltung erbringt ihre Leistungen qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit und in der richtigen Menge. Die konkreten Schritte dazu: Die Dienststellen fassen im Rahmen der rechtlichen und politischen Vorgaben ihre Leistungen in Produkten zusammen. Mit jedem Produkt werden möglichst messbare Leistungsziele verknüpft und transparent dargestellt: Wie viel? Wie gut? Wie rasch?
- Ziel 2 Kostenorientierung, das heisst: Die Leistungen müssen mit angepassten finanziellen Mitteln erbracht werden. Kostentransparenz, Kostenbewusstsein und Sparsamkeit werden gesteigert. Die konkreten GRiforma-Schritte dazu: Die Dienststellen verknüpfen die Produkte mit den dafür anfallenden Kosten. Voraussetzung hierfür ist eine Kostenrechnung respektive Betriebsbuchhaltung. Damit erst wird eine Aussage darüber möglich, was ein Produkt in der definierten Qualität und Quantität effektiv kostet.

- Ziel 3 Wirkungsorientierung, das heisst: Die Verwaltung erzielt mit ihren Leistungen politisch gewünschte Wirkungen. Die entsprechenden GRiforma-Elemente dazu sind die "übergeordneten Ziele" oder eben Wirkungsziele; Zielsetzungen also, die den Nutzen der zu Gruppen gebündelten Produkte aufzeigen sollen.
- Ziel 4 Führungsorientierung, das heisst: Stärkere Führung auf allen Stufen. Das Parlament bestimmt die Strategie (das "WAS") und die Verwaltung übernimmt die Verantwortung und die Kompetenz für die Umsetzung (das "WIE"). Die GRiforma-Instrumente dazu sind die Produktgruppenbudgets mit inhaltlichen Zielvorgaben und Globalkrediten auf Parlamentsebene, die Leistungsvereinbarungen und das Controlling auf Verwaltungsebene.

Obwohl der Versuch jung ist und noch zwei Jahre dauern wird, kristallisieren sich bereits erste Erfahrungen heraus. Durchaus viel versprechende Ansätze sind in den Bereichen Leistungs- und Kostenorientierung zu erkennen. Die Zielvorgaben sind gute Grundlage für Leistungsverbesserungen und erhöhtes Kostenbewusstsein. Die Führung auf Stufe Departemente und Dienststellen wurde intensiviert und mit den Leistungsvereinbarungen verbindlicher. Im Bereich Wirkungsorientierung haben wir die zweckmässige Form erst noch zu finden, um Wirkungsziele definieren, Wirkungszusammenhänge erfassen und die Berichterstattung gewährleisten zu können.

Nebst der Erprobung der konkreten GRiforma-Elemente werden grundsätzliche Fragestellungen auf Gesamtprojektebene geklärt. Von politisch zentraler Bedeutung sind dabei natürlich die Schnittstellen zwischen Parlament und Verwaltung. Zu beantworten sind unter anderem Fragen zur Gewaltenteilung, zur Oberaufsicht über die Verwaltung oder zu allfälligen Kompetenzverschiebungen. Die Antworten auf diese Fragen werden mitentscheidend sein für den Erfolg von GRiforma.

### 4. Erfolgsfaktoren für die Umsetzung von GRiforma

Aus meiner heutigen Sicht sind folgende Faktoren für den Erfolg des Projekts GRiforma von politischer Bedeutung:

#### Der Entwicklungsprozess

Das Projekt GRiforma war von Beginn weg als Entwicklungsprozess konzipiert. Ein Entwicklungsprozess setzt eine hohe Toleranz der Beteiligten voraus. Die Ziele können oftmals erst auf Umwegen erreicht werden. Aus Fehlern muss gelernt werden, fixfertige Rezepte liegen nicht vor. Dieser Weg braucht Zeit und Geduld.

#### Differenzierter Weg Graubündens

Mit GRiforma wird nicht irgendein NPM-Konzept aus Lehrbüchern oder von einem anderen Staatswesen unesehen übernommen. Die Erfahrungen aus den Pilotdienststellen zeigen deutlich, dass es nicht möglich ist, der Verwaltung ein vorgegebenes Konzept einfach überzustülpen. Differenzierte Umsetzungen sind je nach Aufgabengebiet notwendig. So hat beispielsweise unser Amt für Wald grundlegend andere Schwerpunkte als etwa ein Forstamt im Flachland (Stichwort: prioritäre Schutzfunktion des Waldes). Entsprechend sind auch die Produkte unterschiedlich formuliert und nur schwer vergleichbar.

GRiforma soll deshalb – ausgehend von den Ideen des New Public Managements – einen Kulturwandel auslösen sowie politische und betriebliche Instrumente einführen, die den

spezifischen Gegebenheiten in unserem Kanton gerecht werden. Ein solcher differenzierter Weg zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- GRiforma trägt den Besonderheiten der politischen Kultur im Kanton Graubünden Rechnung (so sind die Reformschritte sorgfältig geplant und pragmatisch, die Projektorganisation schlank, die Erkenntnisse nicht marktschreierisch, die Massnahmen daraus aber möglichst solide);
- GRiforma basiert auf klaren, weitgehend bereits bestehenden Rechtsgrundlagen;
- GRiforma setzt nur diejenigen NPM-Elemente ein, die den angestrebten Nutzen stiften können (so verzichten wir vorläufig bewusst auf gewisse NPM-Ideen, wie etwa ein institutionalisiertes Benchmarking – Vergleich mit den Besten derselben Branche – oder etwa auf das vermehrte Angebot von Leistungen ausserhalb der Verwaltung und allenfalls in Konkurrenz zur Privatwirtschaft);
- GRiforma ergänzt die anderen Reformvorhaben und schafft damit Synergien.

#### Mitwirkung des Grossen Rates

Eine breit angelegte nachhaltige Reform wie GRiforma bedingt ein Umdenken auf allen Ebenen. Sie verlangt damit auch einen Wandel in der politischen Arbeit. Die aktive Beteiligung des Grossen Rates am Erneuerungsprozess wird zum zentralen Erfolgsfaktor. Damit stellt GRiforma – als Antwort auf die Herausforderungen – nicht bloss eine Verwaltungsreform dar, sondern auch eine Veränderung des politischen Steuerungssystems. Im Grossen Rat wurde dazu auch schon der Begriff der Staatsleitungsreform kreiert.

Im Rahmen der Versuchsphase kann der Grosse Rat folgende Steuerungsmöglichkeiten erproben: die direkte Steuerung über die neuen Produktgruppenbudgets und die indirekte Steuerung über bestehende und angepasste parlamentarische Instrumente. Bei der direkten Steuerung werden zwei verschiedene Budgetvarianten geprüft:

- Bei einigen Pilotdienststellen nimmt das Parlament die angestrebten Leistungen und Wirkungen zur Kenntnis; dann beschliesst es den Globalkredit (Saldo) über alle Produktgruppen.
- Bei den anderen Pilotdienststellen legt das Parlament zuerst die übergeordneten Ziele (Wirkungsziele) je Produktgruppe fest und definiert anschliessend die Globalkredite (Saldi) je Produktgruppe.
- Bei beiden Varianten beschliesst das Parlament zudem den Saldo der Laufenden Rechnung (Aufwand- oder Ertragsüberschuss), den Saldo der Investitionsrechnung (Nettoinvestitionen) und sämtliche Kantonsbeiträge.

Die indirekte Steuerung erfolgt mit den klassischen parlamentarischen Instrumenten, wie Motion, Postulat, Erklärung etc. Dank der verbesserten Transparenz über die Inhalte und Kosten des Verwaltungshandelns sollen diese Instrumente noch zielführender eingesetzt werden können. Speziell für GRiforma wurden die Umsetzungszeit für das Postulat beschleunigt und der Anwendungsbereich der parlamentarischen Erklärung ausgebaut. Der Grosse Rat hat diese Einflussmöglichkeit mit der Überweisung je einer Motion, eines Postulats und einer Erklärung zu GRiforma bereits ein erstes Mal getestet.

Die Regierung legt Wert darauf, dass die Erfahrungen mit den parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten und die damit verbundene Grundsatzdiskussion über die Aufgabenteilung zwischen dem Grossen Rat und der Regierung auch weiterhin im Dialog ausgetauscht bzw. geführt werden kön-

nen. Sie begrüsst es deshalb, dass Mitglieder der Präsidentenkonferenz und der GPK im Steuerausschuss mitwirken, dass periodisch GRiforma-Lunches mit diesen beiden Gremien stattfinden und dass immer wieder Informationen in den Fraktionen veranstaltet werden. Der Grosse Rat hat mit der Erklärung zum Regierungsprogramm im Mai 2000 den Reformkurs der Regierung unterstützt und damit wie auch mit der beabsichtigten Parlamentsreform die Basis für die gemeinsame Erarbeitung einer tragfähigen und nachhaltigen Staatsleitungsreform gelegt.

*Standespräsident:* Danke Frau Regierungsrätin Widmer für die Einführung in das GRiforma-Projekt. Ich darf das Wort weitergeben an Herrn Professor Zimmerli, der uns aus wissenschaftlicher Sicht NPM näher bringt.

#### Parlamentarische Steuerung unter NPM Referat von Prof. Dr. Ulrich Zimmerli

(Der nachfolgende Wortlaut entspricht der schriftlichen abgegebenen Fassung des Referates)

##### 1 Einleitung - Parlament und NPM

Das Modell des New Public Management verlangt von den Parlamenten Einiges, unter anderem Folgendes:

- Sie sollen sich auf die politisch-strategische Ebene zurückbesinnen und sich nicht in operative Fragen einmischen.
- Sie sollen ein Maximum an Delegation von Rechtsetzungs-, Finanz- und Verwaltungsbefugnissen tolerieren.
- Sie sollen sich bei der Gesetzgebung auf finale Normen beschränken.
- Sie sollen nur noch über globale Budgetvorgaben beschliessen.

Diese wenigen Beispiele lassen es deutlich werden: New Public Management ist nicht bloss eine Verwaltungsreform, sondern führt zu einer Staatsleitungs- und damit auch zu einer Parlamentsreform.

Das haben Sie im Verlauf der beiden ersten Jahre des Pilotversuchs GRiforma natürlich längst erkannt und auch festgestellt, dass eine Umkehrung des Reformprozesses – jedenfalls faktisch – kaum mehr denkbar ist.

Ich freue mich deshalb sehr, Ihnen sowohl aus wissenschaftlicher Sicht als auch aus meinen Erfahrungen auf Bundesebene sowie aus anderen kantonalen Projekten einige Überlegungen zur parlamentarischen Steuerung unter NPM weitergeben zu dürfen. Diese erheben selbstverständlich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit – insbesondere kann im Rahmen dieses Referats weder juristische Feinmechanik betrieben noch auf die unterschiedliche Umsetzung von NPM in den verschiedenen Gemeinwesen näher eingegangen werden.

##### 2 Staatsrechtliche Rahmenbedingungen

Als Staats- und Verwaltungsrechtler bin ich gehalten, Ihnen zunächst die wesentlichen Grundwerte des gemeineidgenössischen Staatsrechts<sup>1</sup> in Erinnerung zu rufen, an die sich – so meine ich – auch neue Verwaltungsführungsformen grundsätzlich zu halten haben.

Es sind dies zunächst die allgemeinen Verfassungsprinzipien (auch Strukturprinzipien genannt), die sich sowohl aus der Bundesverfassung als auch aus den meisten Kantonsverfas-

<sup>1</sup> Diese widerspiegeln sich zunehmend auch im internationalen Recht.

sungen ableiten lassen: das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Leistungsstaatsprinzip (auch etwa Sozialstaatsprinzip genannt) und das Föderalismusprinzip. Diese Prinzipien bilden das Rückgrat unserer Staatlichkeit, ohne allerdings selbst Rechtsnormen darzustellen. Dennoch kommt ihnen eine gewisse normative Kraft zu.

So würde etwa ein aus Kostengründen erfolgreicher massiver Abbau der öffentlichen Grundversorgung – also des *Service public* – mit unserem Verständnis eines sozialen Leistungsstaates kaum zu vereinbaren sein.

Allerdings gebietet das Leistungsstaatsprinzip auch, dass staatliches Handeln wirkungsvoll und effizient ist.

Die allgemeinen Verfassungsprinzipien werden ergänzt durch die staatspolitischen Maximen der Miliz, der Konkordanz und der Kollegialität.

So würde etwa eine allzu weit gehende Professionalisierung unserer Parlamente das Milizprinzip arg strapazieren.

Als eigentliche Grundwerte gelten auch die neu in der Bundesverfassung ausdrücklich verankerten Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns<sup>2</sup>: das Legalitätsprinzip, der Grundsatz des öffentlichen Interesses, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der Grundsatz von Treu und Glauben sowie auch der Grundsatz der Beachtung des Völkerrechts.

So setzt etwa das Legalitätsprinzip dem von NPM postulierten Ersatz von kausalem Recht (also von Normen, die nach dem „Wenn-Dann-Schema“ aufgebaut sind) durch finales Recht (in der Form von Zielvorgaben) enge Grenzen.

Auch begrenzt das Legalitätsprinzip die freie Verwendung von „erwirtschafteten“ Boni, also von positiven Budgetabweichungen am Jahresende.

Und ebenso verlangt das Legalitätsprinzip für Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage. Zudem bedarf es dazu eines hinreichenden öffentlichen Interesses.

Von zentraler Bedeutung sind im Weiteren die Grundrechte<sup>3</sup> sowie andere verfassungsmässige Rechte<sup>4</sup>. Diese sind sowohl bei der Anpassung der relevanten Rechtsgrundlagen auf Gesetzes- und Verordnungsebene als auch bei der Umsetzung von NPM in der Verwaltungspraxis besonders zu beachten.

So kann beispielsweise die kommerzielle Nebentätigkeit eines Amtes mit der Wirtschaftsfreiheit in Konflikt geraten.

Oder setzen die grundrechtlichen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit einer Umsetzung von NPM im Justizbereich besondere Grenzen.

Selbstverständlich sind die Kantone im Weiteren an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gebunden<sup>5</sup>. Auch die neue Bundesverfassung gewährleistet den Kantonen dabei für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine weitgehende Organisationsfreiheit: Sie sind von Bundesverfassung wegen lediglich – aber immerhin – gehalten, sich eine demokratische Verfassung zu geben, die der Zustimmung der Stimmberechtigten bedarf und revidiert werden kann<sup>6</sup>.

Die Kantone sind auf Grund des Bundesverfassungsrechts beispielsweise frei, ob sie auch Gesetze oder

Parlamentsbeschlüsse dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellen.

Aus der Bundesverfassung ergibt sich mithin auch kein starres Gewaltenteilungsmodell. Immerhin lässt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie dem Demokratieprinzip ableiten, dass staatliche Macht ausgewogen auf die verschiedenen Funktionsträger verteilt werden soll. Die neuere Lehre betont dabei die Notwendigkeit der Kooperation zwischen den verschiedenen Gewalten. Allerdings muss diesfalls besonders darauf geachtet werden, dass nicht Kompetenzen verwischt und letztlich Verantwortlichkeiten verschleiert werden.

Die damit bestehende weitgehende Organisationsfreiheit erlaubt es Ihnen, ein massgeschneidertes Reformmodell GRI-forma und damit auch eine Ihren Bedürfnissen entsprechende Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung unter NPM zu entwickeln. Zu beachten ist dabei selbstverständlich auch die Kantonsverfassung. Allerdings haben Sie die Möglichkeit, nicht bloss das kantonale Gesetzes- und (Parlaments-) Verordnungsrecht den neuen Anforderungen an die Staats- und Verwaltungsführung anzupassen, sondern – im Rahmen des Bundesrechts – soweit notwendig oder wünschbar auch die Kantonsverfassung selbst einer Revision zu unterziehen. Lassen Sie mich nun nachfolgend einige Schwerpunkte der parlamentarischen Steuerung unter NPM beleuchten.

### 3 Steuerungsinstrumente/Kommunikationsgefässe

#### 3.1 Anforderungen

Als bedeutende Neuerung von NPM sollen die Steuerungsinstrumente grundsätzlich eine Verknüpfung von Leistungen und Wirkungen gewährleisten. Es darf nicht mehr vorkommen, dass Leistungen bestellt werden, ohne dafür wenigstens den Preis zu kennen.

Die parlamentarischen Steuerungsinstrumente sollen die Einflussnahme auf die grundlegenden und wichtigen Fragen sicherstellen. Dabei ist allerdings das Grundlegende und Wichtige im staatsrechtlichen bzw. staatspolitischen Sinn mitunter nicht identisch mit der aus betriebswirtschaftlicher Sicht vorgesehenen strategischen Ebene. Vielmehr können im politischen Alltag auch scheinbar operative Details wesentlich sein, wie z.B. die Ausrüstung der Polizei.

Parlamentarische Steuerungsinstrumente sollen grundsätzlich auf einen mittel- bis längerfristigen Zeitraum ausgelegt sein, wobei die Parlamente bei der Planung inskünftig noch eine aktivere Rolle spielen müssen.

Sämtlichen Planungsinstrumenten soll ein entsprechendes Reportinginstrumentarium gegenüber stehen. Dabei kann es zweckmässig sein, bei mittel- und längerfristigen Planungen Zwischenberichte vorzusehen.

Bei der Verwendung der Instrumente sind die festgelegten Kompetenzen von Regierung und Verwaltung zu respektieren; es darf nicht in delegierte Verantwortungsbereiche eingegriffen werden. Insbesondere dürfen die Parlamente nicht eine aktiv steuernde Regierungspolitik betreiben. Namentlich auch aus diesem Grund müssen sämtliche Steuerungsinstrumente aufeinander abgestimmt sind.

#### 3.2 Überlegungen für die Umsetzung

Zentrales Steuerungsinstrument wird auch unter NPM das Gesetz bleiben. Denn im demokratischen Rechtsstaat ist die Wirkung staatlichen Handelns zunächst in einem Rechtssatz zu umschreiben, der allenfalls der Mitwirkung der Stimmberechtigten unterliegt. Allerdings dürfte im Rahmen der Umsetzung von NPM dieses Instrument einige Optimierungen erfahren. So spricht aus staatsrechtlicher Sicht nichts dage-

<sup>2</sup> Art. 5 BV.

<sup>3</sup> Art. 7 ff. BV.

<sup>4</sup> Dazu zählt insbesondere der auch in der neuen Bundesverfassung nicht ausdrücklich erwähnte *Grundsatz der Gewaltenteilung*.

<sup>5</sup> Art. 3, 42 ff. BV.

<sup>6</sup> Art. 51 Abs. 1 BV.

gen, Gesetze im Sinne finaler Rechtsetzung vermehrt mit klaren Zielvorgaben zu ergänzen. Im Weiteren kann mitunter die vom Gesetzgeber gewünschte Wirkung auch mit „weiche- ren Eingriffsarten“ als mit Geboten und Verboten erreicht werden – z.B. mit behördlicher Information, mit Anreizsys- temen oder mit kontrollierter Selbstregulierung. Der Ge- setzgeber kann dabei auch „weiche Handlungsförmern“ als die Verfügung vorsehen – z.B. öffentlich- oder privatrechtl- iche Verträge. Aus Gründen hinreichender Handlungsfreiheit von Regierung und Verwaltung kann es ferner zweckmässig sein, die Regelung von weniger Wichtigem noch vermehrt an die Exekutive zu delegieren und auf unnötig einschneidende Organisationsvorschriften und Handlungsanweisungen an die Verwaltung zu verzichten. Dies alles sind Möglichkeiten einer wohlverstandenen Deregulierung, ohne dass damit ein „Staatsabbau“ verbunden wäre.

Um bestehende Defizite des Gesetzes als Instrument der bes- onderen staatlichen Planung auszugleichen, bedarf es eines „Planungsbeschlusses“, wie er etwa in der Form des Bun- desbeschlusses<sup>7</sup> oder des Grundsatzbeschlusses nach bern- ischem Recht<sup>8</sup> anzutreffen ist. Solche „Planungsbeschlüsse“ können initiativ- und/oder referendumsfähig ausgestaltet werden.

Für die allgemeine längerfristige Planung des Parlaments wird mitunter vorgeschlagen, eigenständige Planungsinstru- mente in der Form von politischen Programmen, Leitbildern oder Konzepten vorzusehen, welche vom Parlament perio- disch verabschiedet werden.

Als mittel- bis längerfristige allgemeine Planungsinstrumente bekannt sind im Übrigen Legislaturprogramme sowie Regie- rungsrichtlinien. Derartige Instrumente beinhalten neu jeden- falls sowohl Angaben zur Leistungsplanung als auch solche zur Finanzplanung. Soweit dabei eine verbindliche Be- schlussfassung des Parlaments vorgeschlagen wird, ist im- merhin zu bedenken, dass sich das Parlament dadurch einer allenfalls hinderlichen Selbstbindung unterzieht.

Auch bei der mittelfristigen Planung erfolgt eine Verknüp- fung von Leistungen und Ressourcen, weswegen häufig von einem Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) ge- sprochen wird<sup>9</sup>. Diese mittelfristige Planung erfolgt dabei zweckmässigerweise rollend.

Je nach Ausgestaltung der Legislaturprogramme bzw. der Regierungsrichtlinien – insbesondere in Bezug auf den Be- stimmtheitsgrad – können diese Instrumente auch gleich die Funktion eines mittelfristigen Integrierten Finanz- und Auf- gabenplans übernehmen<sup>10</sup>.

Die verbindliche Ressourcenzuteilung erfolgt grundsätzlich nach wie vor über den jährlichen Voranschlag. Dieser ist al- lerdings nicht mehr nach Kostenarten, sondern in der Regel nach Leistungsgruppen gegliedert. Anzutreffen sind aller- dings auch blosse Dienststellenbudgets<sup>11</sup>. Dem Beschluss des Parlaments unterliegen dabei lediglich Saldoangaben: etwa die Saldi der Laufenden Rechnung sowie die Saldi der Inve- stitionsrechnung pro Dienststelle oder – bei Leistungsgrup- penbudgets – pro Direktion sowie die Saldi der einzelnen oder sämtlicher Leistungsgruppen. Je nach Modell be- schliesst das Parlament zudem nebst den Staatsbeiträgen auch andere wichtige Kennzahlen (z.B. Einnahmen aus sog. „freiwilligen Leistungen“). Dem Gebot der Verknüpfung von

Leistungen und Ressourcen entsprechend sind die Global- budgets angereichert mit Informationen über die Leistungs- erstellung (z.B. übergeordnete Ziele, Dienststellenaufträge, Wirkungs- und Leistungsindikatoren mit entsprechenden Standards). Darüber, ob das Parlament im Budgetprozess diese Leistungsvorgaben direkt bestimmen bzw. verändern kann oder nicht, bestehen zwei grundsätzliche verschiedene Auffassungen: Die eine Auffassung erachtet eine direkte Leitungssteuerung im Voranschlag insbesondere aus Grün- den der Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen sowie einer angemessenen Machtverteilung als notwendig. Die an- dere Auffassung geht davon aus, dass eine direkte Leistungs- steuerung im Budgetprozess sowohl mit den gesetzlich um- schriebenen bzw. zu umschreibenden Wirkungs- und Lei- stungsvorgaben als auch mit den Rechtsetzungs-, Planungs- und Führungsbefugnissen der Regierung kollidieren kann und deswegen darauf zu verzichten ist. Diese zweite Auffas- sung betont überdies, dass die Parlamente aufgrund der neu im Voranschlag aufgeführten Informationen zur Leistungser- stellung keine Kompetenzverluste hinnehmen müssen und weist darauf hin, dass wegen den verbindlichen Leistungs- vorgaben in Rechtssätzen sowie in Planungs- und Füh- rungsinstrumenten von Regierung und Verwaltung der ef- fektive Handlungsspielraum für eine direkte parlamentari- sche Leistungssteuerung im Voranschlag sehr schmal ist. Sie befürchtet deshalb auch häufige Kompetenzstreitigkeiten sowie eine Überlastung des Budgetprozesses.

Sie haben im Projekt GRiforma diese Problematik erkannt und erproben gegenwärtig zwei Budgetvarianten, wobei nach der einen Variante auch übergeordnete Ziele dem Beschluss des Grossen Rates unterliegen. Ich bin gespannt, zu welchen Schlüssen Sie kommen werden. Ich muss Ihnen ja nicht ver- hehlen, dass ich ein Vertreter der zweiten Auffassung bin.

Die Jährlichkeit des Voranschlags wird zusehends als zu kurzfristig empfunden. Zwar kann mit Verpflichtungskredi- ten, Objektkrediten, Zahlungsrahmen sowie neu auch mit an weniger strenge Voraussetzungen geknüpften Kreditübertra- gungen den Bedürfnissen nach einem längeren Planungsho- rizont Rechnung getragen werden. Weil diese Bedürfnisse damit allerdings lediglich partiell befriedigt werden können, stehen auch andere Modelle zur Diskussion: So etwa der Zwei- oder Mehrjahresvoranschlag (Planungszeitraum von zwei oder mehreren Jahren)<sup>12</sup>, der mehrjährige Jahresvor- schlag (mehrere Planungszeiträume von einem Jahr) sowie die verbindliche Ressourcenzuteilung im Rahmen des Integ- rierten Finanz- und Aufgabenplans. Zu beachten ist dabei allemal, dass trotz grösserer Handlungsfreiheit eine hinrei- chende Einflussnahme des Parlaments gewährleistet bleibt.

Der Leistungsauftrag gehört im Grunde genommen nicht zum Repertoire des Parlaments. Vielmehr handelt sich dabei im Allgemeinen um ein Führungsinstrument von Regierung und Verwaltung, welches Ähnlichkeit mit den bisher ge- bräuchlichen Weisungen und Verwaltungsverordnungen aufweist. Immerhin beinhaltet finales Recht vermehrt ge- setzliche Leistungsaufträge und kann namentlich auch der Voranschlag als politischer (Leistungs-) Auftrag verstanden werden. Modelle, welche hingegen für Leistungsaufträge der Regierung ein parlamentarisches Konsultationsverfahren vorsehen – wie etwa im Bund<sup>13</sup> – oder gar einen Geneh- migungsvorbehalt anbringen, sind nach meinem Dafürhalten namentlich deshalb wenig erfolgversprechend, weil sie ei-

<sup>7</sup> Art. 163 Abs. 2 BV.

<sup>8</sup> Art. 80 Abs. 2 BE KV.

<sup>9</sup> Art. 19 Abs. 3 GR KV in der Fassung vom 7. Juni 1998 zeichnet dieses Instrument vor.

<sup>10</sup> Dies schlägt z.B. die Reformkonferenz der Stadt Bern vor.

<sup>11</sup> Dies schlägt z.B. die Reformkonferenz der Stadt Bern vor.

<sup>12</sup> Mehrjahresbudgets schlägt z.B. die Reformkonferenz der Stadt Bern bei Auslagerungen vor.

<sup>13</sup> Art. 44 Abs. 2 RVOG.

nerseits zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen und andererseits die Parlamente unnötig belasten können.

#### 4 Interventionsrechte

##### 4.1 Anforderungen

Mit Interventionsrechten sollen Neuerungen angeregt, Veränderungen herbeigeführt, Planungen initiiert, Vorlagen kommentiert, aber auch Fehlentwicklungen vermieden oder korrigiert werden.

Auch mit Interventionsinstrumenten darf aber nicht in delegierte Kompetenzbereiche eingegriffen werden.

##### 4.2 Überlegungen für die Umsetzung

An erster Stelle zu nennen ist der Auftrag, wobei gleich zu präzisieren ist, dass es den Auftrag nicht gibt. So verwendet etwa die neue Bundesverfassung den Auftrag als Oberbegriff und überlässt es der Gesetzgebung, die Einzelheiten zu bestimmen<sup>14</sup>. Das Geschäftsverkehrsgesetz des Bundes kennt dabei den Auftrag bisher bloss im Zusammenhang mit der Erteilung oder Abänderung von Leistungsaufträgen<sup>15</sup>. Zu beachten ist allerdings jedenfalls, dass dem Auftrag je nach betroffenem Zuständigkeitsbereich unterschiedliche Wirkung zukommt: Weisungscharakter im Zuständigkeitsbereich des Parlaments und lediglich Richtliniencharakter im Zuständigkeitsbereich der Regierung. Zu erwägen ist ferner, ob Aufträge vorberaten und im Verlaufe der Beratung auch abgeändert werden können. Je nach Ausgestaltung des Auftrags kann dieser die bisher übliche Motion als Handlungsauftrag an die Regierung im Zuständigkeitsbereich des Parlaments sowie das Postulat als Prüfungsauftrag an die Regierung im Zuständigkeitsbereich des Parlaments oder der Regierung ergänzen oder ersetzen.

Als zentrale Instrumente bezeichnet werden können zudem Vorstösse mit erklärendem Charakter, wie Planungserklärungen<sup>16</sup>, Erklärungen, Bemerkungen oder Stellungnahmen. Wertvolle Dienste leisten können diese Instrumente namentlich im Zusammenhang mit der Behandlung von Vorlagen im Zuständigkeitsbereich der Regierung wie in der Regel z.B. des Legislaturprogramms, des Integrierten Finanz- und Aufgabenplans oder – je nach Ausgestaltung – des Leistungsteils des Voranschlags sowie entsprechender Berichtserstattungen<sup>17</sup>. Möglich ist auch, solche Instrumente losgelöst von einer bestimmten Vorlage zuzulassen<sup>18</sup>.

Im Zusammenhang mit der erweiterten Handlungsfreiheit von Regierung und Verwaltung können ferner Interventionsrechte mit nachfragendem Charakter wie Interpellationen, Anfragen oder Fragestunden noch verstärkte Bedeutung erhalten. Diese Instrumente stellen wirksame Massnahmen der Oberaufsicht dar, ohne dass die Gefahr von Kompetenzverwischungen besteht.

Unverändert aktuell ist die Initiierung des Gesetzgebungsprozesses mit der parlamentarischen Initiative oder mit vergleichbaren Instrumenten.

Zur Diskussion steht im Weiteren die sog. Leistungsmotion. Mit diesem Instrument soll namentlich die Aufnahme oder

Veränderung von Leistungsvorgaben in Regierungsprogrammen, in Integrierten Finanz- und Aufgabenplänen sowie in Voranschlägen<sup>19</sup> erwirkt werden. Als Motion hat dieses Instrument Weisungscharakter. Es sollte demnach auf den Zuständigkeitsbereich des Parlaments beschränkt sein. Das Regierungsprogramm, der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan sowie – jedenfalls nach der hier vertretenen Auffassung – die Leistungsseite des Voranschlags fallen allerdings in den Zuständigkeitsbereich der Regierung. Insofern ist es unstatthaft, mit einer Motion darauf Einfluss nehmen zu wollen. Die gleiche Wirkung kann im Übrigen mit dem Auftrag bzw. dem Postulat sowie – im Zeitpunkt der Beratung – mit einem Instrument in der Form der Erklärung erreicht werden.

Zu erwähnen ist schliesslich der sog. Budgeteingriff: Mit diesem Instrument soll das Parlament den Detaillierungsgrad des Globalbudgets erhöhen können, wenn die Regierung andere parlamentarische Vorstösse in Bezug auf die Leistungs- und Wirkungssteuerung – z.B. Aufträge oder Erklärungen – nicht hinreichend umsetzt<sup>20</sup>. Notwendigkeit und Praktikabilität dieses Instruments sind allerdings noch wenig geklärt.

#### 5 Informationsrechte

##### 5.1 Anforderungen

Informationsrechte dienen der Sicherstellung der Aufsicht bzw. Oberaufsicht des Parlamentes über die Regierung bzw. die Verwaltung. Sie sind aber auch wesentliche Grundlage für andere parlamentarische Funktionen. Informationsrechte aktualisieren ferner die Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Grundvoraussetzung zur Wahrnehmung demokratischer Rechte.

Unter NPM kann den Informationsrechten namentlich wegen des vergrösserten Handlungsspielraums von Regierung und Verwaltung besondere Bedeutung zukommen. Informationsrechte müssen grundsätzlich rasch, umfassend und in die Tiefe wirken können. Dabei kann – und soll – im Sinne der Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung einerseits und zum Schutz legitimer Geheimhaltungsinteressen andererseits zwischen unterschiedlichen Informationsrechten, Informationsberechtigten und zur Information Verpflichteten differenziert werden: So können für Aufsichtskommissionen ausgedehnte Informationsrechte gelten oder besteht die Möglichkeit, Informationsrechte von Sachbereichskommissionen auf den betreffenden Sachbereich einzugrenzen. Für besonders heikle Bereiche kann der umfassende Informationsanspruch auf eine dafür vorgesehene Kommission oder Delegation beschränkt werden<sup>21</sup>. Analoges gilt für ausserordentliche Vorkommnisse (parlamentarische Untersuchungskommission). Im Weiteren können die Informationsrechte je nach dem unterschiedlich ausgestaltet sein, ob sie sich auf die Zentralverwaltung oder die zentrale Verwaltung beziehen.

Auch Informationsrechte dürfen nicht die Wahrnehmung delegierter Kompetenzen behindern.

##### 5.2 Überlegungen für die Umsetzung

NPM verlangt grundsätzlich nicht nach neuen Informationsrechten. Vielmehr sind allenfalls die bestehenden Instrumente wie etwa Auskunftsrechte, Einsichtsrechte, Inspektionsrechte und Untersuchungsbefugnisse auf ihre konkrete

<sup>14</sup> Art. 171 BV.

<sup>15</sup> Art. 22quater GVG.

<sup>16</sup> Siehe etwa Art. 61 BE GRG.

<sup>17</sup> Vgl. bereits die Erklärung nach Art. 50d GR GO in der Fassung vom 26. September 1994, wobei dieses Instrument nach dem Willen der Regierung auf den Voranschlag, die Staatsrechnung sowie den Landesbericht ausgedehnt werden soll.

<sup>18</sup> So z.B. die Resolution nach Art. 42 GR GO in der Fassung vom 26. September 1994.

<sup>19</sup> Siehe etwa zu Letzterem § 20 ff. ZH KRG.

<sup>20</sup> Dies schlägt z.B. die Reformkonferenz der Stadt Bern vor.

<sup>21</sup> Siehe etwa Art. 169 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 153 Abs. 4 BV.

Ausgestaltung in Bezug auf den Kreis der Berechtigten, den Kreis der Verpflichteten sowie die Eingriffsintensität im soeben dargestellten Sinn zu überprüfen.

## 6 Abläufe

### 6.1 Anforderungen

Parlamente sollen – gerade – auch unter NPM nicht die „Oberleitung“ von Regierung und Verwaltung bilden. Parlamentarisches Steuern bedeutet nicht verdünntes Verwaltungsmanagement, auch wenn im Rahmen der Oberaufsicht zu kontrollieren ist, ob die Umsetzung der politischen Vorgaben funktioniert. Denn eine mitschreitende Beaufsichtigung ist den Parlamenten nach herrschendem Gewaltenteilungsverständnis grundsätzlich verwehrt.

Eine Hauptaufgabe des Parlaments besteht vielmehr darin, die politischen Vorgaben im Sinne des Grundlegenden und Wichtigen zu definieren und die erzielten Wirkungen zu beurteilen.

Wesentlich scheint dabei, dass die Prozesse über eine hinreichende Vernetzung verfügen, und zwar sowohl innerhalb des Parlaments als auch im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung.

### 6.2 Überlegungen für die Umsetzung

Wenn mitunter von parlamentarischem Controlling die Rede ist, dann muss damit ein vom betrieblichen und strategischen Controlling gesonderter Steuerungskreislauf gemeint sein. Dabei geht es darum, die Einhaltung der politischen Zielvorgaben zu überprüfen und allenfalls notwendige Korrekturmassnahmen zu treffen. Insofern kann von einem politischen Controlling gesprochen werden.

In Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren im Besonderen findet sich in der neueren Lehre auch der Begriff des Gesetzescontrolling. Richtigerweise wird dabei hervorgehoben, dass Rechtsetzung noch vermehrt als kontinuierlicher Prozess verstanden werden muss. Weil nach unserem Rechtsstaats- und Demokratieverständnis die Wirkungen staatlichen Handelns hauptsächlich auf Gesetzesebene umschrieben werden, kommt dabei der Beurteilung der Auswirkungen von Rechtssätzen zentrale Bedeutung zu. Als Instrumente dazu können Gesetzesbewertungen – auch Gesetzesfolgenabschätzungen genannt – sehr hilfreich sein. Je nach Zeitpunkt in einem weit verstandenen Rechtsetzungsverfahren werden dabei prospektive, begleitende und retrospektive Beurteilungen der Auswirkungen unterschieden.

Das Parlament kann – und soll – diese komplexen Aufgaben nicht isoliert angehen: Vielmehr ist es notwendig und sinnvoll, wenn im Sinne eines kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses ein intensiver Dialog mit der Regierung gepflegt wird.

Sowohl für die Abläufe im Rahmen der Aufsicht bzw. Oberaufsicht als auch für das politische Controlling sowie für das Gesetzescontrolling bedarf es zunehmend einer hochgradig informatikunterstützten Aufbereitung der notwendigen Informationen.

## 7 Strukturen

### 7.1 Anforderungen

Die parlamentarischen Strukturen müssen so ausgestaltet sein, dass sie eine effektive und effiziente Parlamentsarbeit optimal unterstützen.

Erforderlich ist einmal, dass die Kommissionsorganisation sowohl eine Vernetzung der Leistungs- und Ressourcenoptik

als auch der Planungs- und Berichtsphase sicherstellt. Trotz notwendiger Fokussierung und Spezialisierung muss überdies auch die Gesamtsicht gewährleistet sein. Damit das erforderliche Know how aufgebaut und die notwendige Kontinuität aufrechterhalten werden kann, bedarf es einer gewissen Konstanz in der Zusammensetzung der Kommissionen.

Milizparlamente bedürfen einer mehr oder weniger intensiven professionellen Unterstützung, welche sich sowohl auf das Gesamtparlament als auch auf die einzelnen Kommissionen erstreckt. Überdies ist zu erwägen, ob die zunehmenden Anforderungen an Milizparlamentsmitglieder nicht auch besondere Attraktivitätssteigerungsmaßnahmen erfordern.

Für den Change Prozess (also für die Pilotphase bis zur flächendeckenden Einführung von NPM) müssen allenfalls besondere Strukturen aufgebaut werden.

### 7.2 Überlegungen für die Umsetzung

Den vielfältigen Anforderungen an die Kommissionsorganisation entspricht ein Modell mit ständigen Sachbereichskommissionen wohl am besten<sup>22</sup>. Dabei kann es zweckmässig sein, diese – ihren Bereich betreffend – auch mit Kompetenzen auszustatten, die bisher von den Aufsichtskommissionen wahrgenommen wurden.

Die Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen einerseits sowie die Vernetzung des Planungs- und Berichtsprozesses andererseits führen konsequenterweise zu einer Verschmelzung der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission im Sinne einer die Gesamtsicht währenden Aufsichtskommission<sup>23</sup>.

Die professionelle Unterstützung kann insbesondere in einer entsprechenden Ausstattung der Ratssekretariate bzw. der Parlamentsdienste sowie in einer entsprechenden Verstärkung der Kommissionssekretariate bestehen.

Erforderlich ist ferner der Zugriff auf ein professionelles, unabhängiges Revisionsorgan, welches über die bisher hauptsächlich vorgenommene Finanzkontrolltätigkeit auch Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen vornimmt oder zumindest überprüft, ob solche durchgeführt werden<sup>24</sup>. Die im Rahmen von NPM zentrale, aber aufwändige Überprüfung der Wirkungen staatlichen Handelns kann – bzw. muss – allenfalls durch besondere Evaluationsstellen wahrgenommen werden<sup>25</sup>. Die Schaffung einer mit umfassenden Befugnissen ausgestatteten vierten Gewalt nach dem Vorbild ausländischer Rechnungshöfe würde allerdings unserer wohl austarierten Machtverteilung kaum entsprechen.

Steigenden Anforderungen an die Parlamentsmitglieder kann namentlich mit einem noch attraktiveren Umfeld begegnet werden, wozu etwa mit Informatikmitteln ausgestattete Arbeitsplätze oder pekuniäre Anreize zählen.

Für die Bewältigung des Change Prozesses kann es zweckmässig sein, ein besonderes parlamentarisches Begleitgremium oder eine mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattete Reformkommission zu errichten. Solchen Gremien kommt insbesondere auch die Funktion zu, die Neuerungen im Plenum zu kommunizieren und einen intensiven Dialog mit der Regierung zu führen.

<sup>22</sup> Solche sind im Kanton Graubünden anlässlich der Parlamentsreform 93/94 für einzelne Bereiche *ohne Erfolg* vorgeschlagen worden.

<sup>23</sup> Die Geschäftsprüfungskommission nach Art. 18a GR GO in der Fassung vom 26. September 1994 entspricht im Wesentlichen diesen Anliegen.

<sup>24</sup> Art. 19 Abs. 2 GR KV in der Fassung vom 7. Juni 1998 entspricht diesem Anliegen.

<sup>25</sup> Art. 19 Abs. 4 GR KV in der Fassung vom 7. Juni 1998 entspricht diesem Anliegen.

## 8 Chancen und Risiken für das Parlament

### 8.1 Chancen

Als eine der bedeutendsten Chancen der Umsetzung von NPM kann die wesentlich grössere Transparenz staatlichen Handelns bezeichnet werden. Die vorgesehenen und erbrachten Leistungen sowie die dafür benötigten Mittel sind über verschiedene Beobachtungsperioden plan- bzw. nachvollziehbar.

Diese Transparenz erlaubt es dem Parlament insbesondere auch, seine Aufsichts- bzw. Oberaufsichtsfunktion noch wirksamer und effizienter wahrnehmen zu können.

Weil sämtliche Steuerungsinstrumente eine Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen aufweisen, kann das Parlament sowohl leistungs- als auch kostenorientierter steuern.

Wirksamkeitsprüfungen und Evaluationen erlauben es dem Parlament noch besser, die Wirkungen staatlichen Handelns ganzheitlich abzuschätzen und zu beurteilen.

Die grundsätzliche Beschränkung auf das Grundlegende und Wichtige ermöglicht es dem Parlament, sich wieder stärker auf seine angestammten Funktionen zu konzentrieren und sich nicht in Details zu verlieren.

### 8.2 Risiken

Als vielleicht grösste Gefahr zu bezeichnen ist eine einseitige Ausgestaltung der neuen Steuerungsmöglichkeiten zu Gunsten von Regierung und Verwaltung. Damit wäre eine empfindliche Störung im gewaltenteiligen Gleichgewicht verbunden, was es unbedingt zu vermeiden gilt.

Nicht zu verhehlen ist auch, dass mit NPM die Anforderungen an Parlamente und Parlamentsmitglieder tendenziell ansteigen. Das bedeutet nicht zwingend einen quantitativen, aber zweifelsfrei einen qualitativen Mehraufwand.

Als Risiko – insbesondere auch aus parlamentarischer Sicht – bezeichnet werden kann der Umstand, einen Kern von NPM – die Wirkungsorientierung – nicht hinreichend umsetzen zu können. Hier braucht es besonders grosse Anstrengungen: Wirkungsorientierte Gesetzgebung, Wirksamkeitsprüfungen und Evaluationen, Kundenbefragungen sowie Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnungen können dazu beitragen, dieser auch im Projekt GRiforma erkannten Schwachstelle zu begegnen.

## 9 Schlussbemerkungen

Mit NPM steht ein Modell zur Verfügung, das – richtig umgesetzt – nicht nur Regierung und Verwaltung die viel gepriesene grössere Handlungsfreiheit bringt, sondern auch dem Parlament ein erhebliches Mass an Steuerungskraft zurückgeben kann.

Sie haben es massgeblich in der Hand, den Reformprozess – auch in Ihrem Interesse – in Schwung zu halten und dabei mit Argusaugen darauf zu achten, dass die neue Trennlinie der Gewaltenteilung nicht zu Lasten des Grossen Rates gezogen wird. Dabei sollten Sie aber nicht ausser Acht lassen, dass die Verwaltung nur dann wirkungsvoll geführt werden kann, wenn die Regierung über den nötigen Handlungsspielraum verfügt.

Ich wünsche Ihnen dazu viel Erfolg!

### Literaturhinweise (Auswahl)

BERCHTOLD DOROTHÉE/HOFMEISTER ALBERT (Hrsg.), *Verwaltungsrecht und Management*, Schriften-

reihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Band 30, Bern 1995

BOLZ URS/KLÖTI ULRICH, *Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Managements (NPM)* – ein Diskussionsbeitrag, ZBl 1996, S. 145 ff. (siehe auch Bericht der von Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzte Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBl 1996 II 428 ff.)

BRÜGGER PAUL, *Evolution der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)*, ZBl 2000, S. 113 ff.

BRÜHLMEIER DANIEL /HALDEMANN THEO/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHEDLER KUNO, *New Public Management: Ein Muster-Rahmenerlass WoV*, ZBl 1998, S. 297 ff.

BUSCHOR ERNST

– *Das Konzept des New Public Management: Der Ansatz zur wirkungsorientierten Verwaltung*, Schweizer Arbeitgeber, Heft 6, 1995

– *Der Beitrag der Evaluationen zur wirksameren Verwaltungsführung*, *Verwaltung und Management* 1996, S. 141 ff.

– *New Public Management – Probleme der Umsetzung am Beispiel des Kantons Zürich*, in: Reinhold Mitterlehner/Alfred Kyrer (Hrsg.), *New Public Management*, 2. Aufl., Wien 1998, S. 29 ff.

– *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, *Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer*, Heft 52, Zürich 1993

BUSSMANN WERNER, *Verwaltungsleistungen messen und steuern: Konzeption, Konsens und Kosten*, *LeGes* 1999, S. 61 ff.

DELWING DIETER/WINDLIN HANS, *„New Public Management“: Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht*, ZBl 1996, S. 183 ff.

EHRENZELLER BERNHARD /MASTRONARDI PHILIPPE /SCHAFFHAUSER RENÉ /SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, *Festschrift für Ivo Hangartner*, St. Gallen/Lachen 1998

GRAF MARTIN, *Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung*, ZBl 2000, S. 1 ff.

GRÜNENFELDER PETER, *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management*, Bern/Stuttgart/Wien 1997

HABLÜTZEL PETER/HALDEMANN THEO/SCHEDLER KUNO/SCHWAAR KARL (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995

KETTIGER DANIEL

– *Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM*, *AJP* 2000, S. 521 ff.

– *Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzes*, Bern/Stuttgart/Wien 2000

– *NPM und NEF 2000, ins richtige Licht gerückt – eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher*, *LeGes* 1999/3, S. 123 ff.

KETTIGER DANIEL (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien 2000

- KIENER REGINA, Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen, Diss. Bern 1994
- KLIMECKI RÜDIGER/MÜLLER WERNER R. (Hrsg.), Verwaltung im Aufbruch, Zürich 1999
- KLÖTI ULRICH/KNOEPFEL PETER/KRIESI HANSPETER/LINDER WOLF/PAPADOPOULOS YANNIS, Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999
- KOLLER HEINRICH, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel/Frankfurt a.M. 1983
- LIENHARD ANDREAS
- Deregulierung – Leitmotiv im Wirtschaftsverwaltungsrecht?, Diss. Bern 1995
  - Deregulierung staatlicher Marktregulierungen im schweizerischen Bundesverwaltungsrecht, in: Heinrich Koller/Georg Müller/René Rhinow/Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, Basel/Genf/München 1999
  - NPM und die Rolle der Regierung, Referat anlässlich des Kolloquiums „Wirkungsorientierte Verwaltung und Umweltschutz“ vom 18. September 1997 in Luzern
  - Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen, Institutionalisierung der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung im Kanton Bern - Stand und Optimierungspotenzial, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 159 ff.
- LINDER WOLF, Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern 1999
- MAIER PATRICK, New Public Management in der Justiz, Bern, St. Galler Diss., Bern/Stuttgart/Wien 1999
- MASTRONARDI PHILIPPE
- Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basel/Frankfurt a.M. 1991
  - Gewaltenteilung unter NPM, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, ZBl 1999, S. 449 ff.
  - Staatsrecht und Verwaltungsorganisation, Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, AJP 1995, S. 1541 ff.
- MASTRONARDI PHILIPPE/SCHEDLER KUNO, New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien 1998
- MEYER CHRISTOPH, New Public Management als Verwaltungsmodell, Basler Diss., Basel/Genf/München 1998
- MOSIMANN HANS-JAKOB, New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, ZBl 2000, S. 337 ff.
- NUSPLIGER KURT, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Ein Diskussionsbeitrag aus der Perspektive des Kantons Bern, ZBl 1999, S. 465 ff.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, Der Service Public im Aufbruch, Public Private Partnership (PPP): Ein neuer Weg?, Mai 2000
- RICHLI PAUL
- Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management, Bern 1996
  - Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 1997, S. 289 ff.
- SCHEDLER KUNO/PROELLER ISABELLA, New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2000
- SEILER HANSJÜRIG, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994
- SUTTER-SOMM KARIN, Legalitätsprinzip und New Public Management, LeGes 2/3 1998, S. 47 ff.
- UHLMANN FELIX, Gewinnorientiertes Staatshandeln, Möglichkeiten und Zulässigkeit gewinnorientierter staatlicher Eigenbetätigung aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht, Basler Diss., Basel/Frankfurt a.M. 1997
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Bern 1995
- ZIMMERLI ULRICH
- Kurzbeurteilung der sieben Grundregeln für das Steuerungsmodell „NEF-SOLL“ im Lichte des bernischen Staats- und Verwaltungsrechts, in: Finanzdirektion des Kantons Bern, Expertenworkshop NEF 2000 vom 27. November 1998, Gesamtdokumentation
  - New Public Management – Grundzüge, Vorzüge, Problemfelder, Referat anlässlich des Symposiums des Akademischen Kommission der Universität Bern vom 28./29. Januar 1999
  - New Public Management und parlamentarische Oberaufsicht, Neue Rollenverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, Der Schweizer Treuhänder, 1997/3 185 ff.
  - NPM und die Rolle des Parlamentes, Referat anlässlich der 34. Versammlung der Büros der Kantonsparlamente der Westschweiz, von Bern und des Tessins vom 4. Oktober 1997
  - Wie wirkt sich New Public Management auf die Arbeit des Parlamentes aus?, Referat anlässlich der Informationsveranstaltung der Grossratskommission „Parlamentsreform“ des Kantons Basel-Stadt vom 22./23. Januar 1999
  - Zukunft der Politik, Schlusswort als Ständeratspräsident, Festakt des Parlamentes vom 6. November 1998
- ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis (BTJP) 1999, Bern 2000
- ZIMMERLI ULRICH/LIENHARD ANDREAS
- Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates des Kantons Bern, Rechtsgutachten zuhanden der Finanzdirektion, August 1996
  - „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), Rechtliche Aspekte der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis (BTJP) 1997, S. 167 ff.
- ZIMMERLI ULRICH/LIENHARD ANDREAS/BOLZ URS, Die staatsrechtliche Zulässigkeit und Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells WOV im Kanton Luzern, Rechtsgutachten zuhanden der Projektleitung WOV/LOS, Mai 2000
- ZÜRCHER MARKUS, Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und Wirksamkeit, LeGes 1999/2, S. 105 ff.
- Standespräsident:* Ich danke Herrn Professor Zimmerli für sein Referat. Sie sehen Grauzonen, das sind auch Kampfzonen. Es geht darum, Positionen zu beziehen. Ich glaube und hoffe, Sie haben gemerkt, dass wir uns ändern müssen, dass wir nicht in gewohnter Art und Weise weiter arbeiten können, wenn diese Grauzonen nicht einseitig auf die Seite Verwaltung und Regierung verschoben werden sollen. Ich möchte nun das Wort frei geben für Fragen an die Referentin und den Referenten.

*Meyer-Persili:* Ich habe eine Frage betreffend diese ständigen Sachbereichskommissionen. Wie stellen Sie sich das vor – das Verhältnis dieser Sachbereichskommissionen zu den parlamentarischen Vorberatungskommissionen. Zum Beispiel: Es gibt eine Sachbereichskommission im Gesundheitswesen und es ist eine Gesetzesvorlage diesbezüglich auszuarbeiten. Wie sind da die gegenseitigen Kompetenzen?

*Prof. Zimmerli:* Wir gehen so vor: Wir müssen die Legislativkommissionen mit den Aufsichtskommissionen für einen bestimmten Sachbereich zusammenlegen. Wenn in diesem Gesundheitsbereich eine Gesetzgebungsvorlage aktuell wird, dann wird diese Kommission aktiv bei der Vorbereitung der Gesetzgebung. Sie hat dann auch die Pflicht und das Recht, die Umsetzung zu prüfen im Rahmen der Oberaufsicht mit Einfluss aller Aspekte, die hier eine Rolle spielen. Das bedeutet, dass Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommissionen wegfallen zu Gunsten der umfassenden Kompetenzen der Sachbereichskommission. Für die NPM-Projekte geht die Entwicklung etwas in diese Richtung, für andere Projekte weniger.

Man wird auf kantonaler Ebene Prüfen müssen, ob das ein taugliches Instrument ist, flächendeckend oder ob man es beschränken sollte auf einzelne besonders sensible Bereiche, wo diese Wirkungssteuerung vor allem wichtig ist. Wenn sie das nicht tun, dann fallen die Wirkungskontrolle, die Gesetzgebung und die Finanzaufsicht auseinander und dann riskieren sie zusätzlichen Aufwand. Wenn sie es tun, riskieren sie, dass sie zu viel Spezialwissen an einem Ort konzentrieren, plötzlich nicht mehr alle die gleiche Sprache sprechen und eine politisch schwierige Situation entstehen kann, weil man das ganze nicht so populär rüberbringen kann, wie man das gerne möchte. Deshalb ist das sehr wohl zu überlegen, aber es kann für eine einzelne Materie ein durchaus taugliches Mittel sein. So sehe ich das.

*Vetsch:* GRiforma hat gemäss Dokumentation keinen unmittelbaren Sparauftrag. Trotzdem muss mit einem solchen Reformprojekt doch über kurz oder lang ein Spareffekt erzielt werden. Wo sieht die Regierung diesen Spareffekt, das Sparpotential?

*Regierungspräsident Aliesch:* Es ist tatsächlich so, dass die GRiformaprojekte nicht in erster Linie darauf ausgelegt sind, einen zusätzlichen Spareffekt zu erzielen. Ich denke aber, dass sich Spareffekte durch Verhaltensänderungen trotzdem ergeben können, indem andere Verhaltensanreize alleine schon in den betreffenden Dienststellen geschaffen werden, indem ein grösserer Wert auf effizientes Verhalten gelegt wird. Diese Verhaltensanreize, die eben für effizientes und effektives Verhalten, in den GRiforma-Dienststellen gesetzt werden, können auch zu Spareffekten führen, indem bestehende Leistungen effizienter und kostengünstiger angeboten werden. In diesem Sinne ist nicht auszuschliessen, und das kann durch entsprechende Beschlüsse noch verstärkt werden, dass es über GRiformaprojekte auch zu Einsparungen kommt.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Ich möchte den Herrn Präsidenten unterstützen. GRiforma ist nicht als Sparprojekt aufgegleist und das soll es auch nicht sein. Aber es soll eigentlich ein intelligenteres Sparen ermöglichen, indem wir mit Verknüpfung Leistungen, Finanzen uns auch überlegen, was machen wir, wie gut machen wir es, wie schnell machen wir es und was kostet es? Hier beginnt dann die politische

Diskussion, nämlich was wollen wir zu welchem Preis machen. Ich meine auch, dass in diesem Bereich schon einiges erreicht wurde. Ich möchte eine Pilotdienststelle erwähnen, stellvertretend für die andern, den Bereich Kantonsschule: hier wurden Aufgaben mit dem Globalbudget aufgefangen, die sonst wieder speziell in Rechnung gestellt worden wären. Also mit vermindertem Mehraufwand wurde vielmehr geleistet. Das ist eigentlich das, was man auch unter Sparen in einer solchen Pilotdienststelle betrachten kann.

*Zanolari:* Ich habe eine Frage in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit, bzw. der Medien. Wie kann man aufgrund der NPM-Grundsätze die Informationen nach Aussen gestalten. Wo liegen die Prioritäten bzw. wo liegen die Grenzen zwischen Informationen, die ein öffentliches Interesse haben und Informationen, die weniger interessant sind?

*Prof. Zimmerli:* Die Entscheidungsfindung auf der politischen Ebene wird bei New Public Management – so wie ich das verstehe – nach vorne verlagert. Die Mitwirkung der Bevölkerung wird intensiviert, über die Vertretungen im Parlament. Wenn die Parlamente mit Planungsaufträgen arbeiten, wenn sie vermehrt die politische Programmarbeit leisten, werden die Medien auch vermehrt Gelegenheit erhalten, ihren Beitrag zu leisten, weil ja das im Schaufenster der Öffentlichkeit passieren muss. Diese Planungen, die sind dann auch etwas attraktiver für die Medien, weil sie wissen, dass die Parlamente hier früher zum Zuge kommen und Weichen stellen, bei denen sie sich dann natürlich auch behaften lassen müssen. Das ist das eine.

Und das andere: Mit New Public Management geht meines Erachtens das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung einher. Für mich ist das nicht nur kein Tabu sondern heute eine Selbstverständlichkeit. Wir haben im Kanton Bern in der Verfassung vor einigen Jahren den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung eingeführt. Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger Fragen können, was in einem bestimmten Gebiet geht, wo beispielsweise eine Planung steht, wie das Geschäft politisch im Moment verhandelt wird usw. Schranken gibt es nur in konkreten Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren. Man kann im Kanton Bern sich jederzeit informieren, wo beispielsweise ein raumplanerisches Projekt steht. Man muss da nicht ein besonderes Interesse nachweisen. Das wurde im Zeitpunkt der Einführung mit etwas kritischen und gemischten Gefühlen begleitet, namentlich von unserer Regierung. Man hat befürchtet, dass ein Ansturm erfolge, die Leute dann Verwaltungen überrennen und noch und noch Fragen stellen würden. Das ist überhaupt nicht passiert.

Es ist ein Kulturwandel insofern eingetreten, als die Verwaltung begründen muss, aus welchen Gründen es die Bürgerinnen und Bürger nichts angeht, was zur Zeit in Arbeit ist und nicht die Bürgerin oder der Bürger muss ein besonderes schutzwürdiges Interesse dartun, um Auskunft zu bekommen. Unter dem Strich ist alles gleich geblieben. Es ist nicht mehr Aufwand zu leisten, als bisher und das ist eben auch eine Art New Public Management, diese Publizität der Verwaltung, die ich als untrennbar mit New Public Management verbunden sehe. Ich weiss nicht, ob ihnen das hilft?

*Suenderhauf:* Der Kanton Graubünden kennt zwei Modelle – wir haben es gehört. Beim einen nehmen wir die Leistungen und Wirkungen, also die übergeordneten Ziele zur Kenntnis und bestimmen dann über die Budgets, die Budgetvorgaben – das ist eigentlich das Modell Regierung. Der alten Regie-

rung muss ich fairerweise sagen, welche eigentlich keine Einmischung wollte in die Zielvorgaben.

Und da gibt es ja das zweite Modell, bei welchem das Parlament ein Mitspracherecht bei den Wirkungszielen hat, also eigentlich die Bestellung mit beeinflusst. Ich habe vorher eine gewisse Skepsis bei Ihnen gehört, Herr Professor Zimmerli, mit Bezug auf ständige Kommissionen. Ist das richtig? Ich möchte einfach die Frage stellen – das hat sich auch gezeigt, aus den Erfahrungen, welche wir bis jetzt gemacht haben – wie soll sich dann das Parlament das notwendige Wissen, die notwendige Kompetenz aneignen, ohne dass sich ständige Kommissionen ein gewisses Fachwissen in gewissen Gebieten aneignen.

*Prof. Zimmerli:* Ich glaube, wir sind uns weitgehend einig. Ich habe es versucht anzudeuten, aber wahrscheinlich war ich nicht klar genug. New Public Management in den begleitenden parlamentarischen Gremien setzt sehr viel Spezialwissen voraus. Das bekommt man nicht einfach so, das muss man sich aneignen. Je transparenter die Verwaltung arbeitet, desto einfacher ist es zu diesem Wissen zu kommen. Ich gehe davon aus, dass eben bei der Budgetierung die nötigen Kommentare greifbar sind, man aber auch in den Kommissionssitzungen nachfragt und dann die Dokumentation bekommt. Ich gehe auch davon aus, dass man Support braucht, damit man sie auch verarbeiten kann. Wo kommt dieser Support her? Er kann von den Ratssekretariaten kommen, darüber habe ich gar nicht gesprochen. Aber es scheint eine Selbstverständlichkeit zu sein, dass bei New Public Management die Ratssekretariate aufgewertet werden und dort auch Spezialistinnen vermehrt tätig sein müssen. Das kostet natürlich etwas Geld – das ist nicht unmittelbar ein Spareffekt von New Public Management – sollte das Parlament aber nicht reuen, weil das Parlament einen substanziellen Entscheidungsbeitrag liefern muss.

Diese Mitwirkung ist aufwendig und stösst dann allenfalls auch etwas an die Grenzen des Milizsystems. Man muss versuchen, auf jeder Ebene die vernünftige richtige Lösung zu finden, was die Steuerung beim Budget anbelangt.

Wir haben im Kanton Bern im Juni ein Planspiel durchgeführt und versucht, das einmal zu praktizieren. Es war ganz amüsant, über diese Planungserklärungen einzuwirken. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Man hat mit einer Planungserklärung verlangt, dass zwei landwirtschaftliche Schulen geschlossen würden – im Zusammenhang mit der Diskussion über einen Budgetposten – Globalbudget für diesen Bereich im Modell – oder man hat bei den Strassenbauten im Rahmen einer Planungserklärung gesagt, man solle den Ausbaustandard der Nationalstrassen im Kanton Bern tunlichst auf das osteuropäische Niveau senken. Das war nicht ganz ernst gemeint, aber es zeigt etwa, was da kommen kann. Es ist also durchaus denkbar, dass man mit diesem Mittel, wenn man das genügende Fachwissen hat, eingreifen kann, ohne dass man direkt über Abänderungen von einzelnen Budgetposten sich streitet. Im übrigen ist es ja so, dass das Parlament ein Budget auch zurückweisen kann, wenn zu viele Fehler drin sind.

Die Stadt Bern hat in ihrer NPM-Philosophie auch noch ein originelles Instrument vorgesehen. Sie will dann den direkten Budgeteingriff vorsehen, wenn die Regierung während zwei Jahren einen Planungsauftrag nicht erfüllt hat. Wenn also die Regierung nicht gemacht hat, was man von ihr verlangt hatte, kommt die Quittung und dann macht das Parlament das selber. Man kann mit diesem Instrument also durchaus etwas spielen.

*Arquint:* Sie haben sich ja recht euphorisch über die Vielfalt der Modelle geäußert, die es auf den verschiedenen Stufen gibt und die jetzt in der Schweiz erprobt werden. Für uns, die wir auf dieser Baustelle stehen und Fundamente zu legen und unseren Weg zu gehen versuchen, wird das ein bisschen unübersichtlich und schwierig.

Von einem Professor, der gleichzeitig auch ein Sensorium hat für die Bedeutung des Parlamentes – denke ich – ist es wichtig zu erfahren, gibt es zwischenzeitlich auf kantonaler Ebene Evaluationen von Modellen, die eindeutig einen Zuwachs an Kompetenz und Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes zeigen? Gibt es Richtlinien – nicht nur diesen Satz: Jedes Parlament muss halt auf Grund seiner besonderen Situation den Weg finden und den Weg gehen.

Wir sind eigentlich darauf angewiesen Kenntnis zu bekommen, von positiven Evaluationen der Vorgänge, die anderswo ablaufen. Vielleicht könnten Sie aber auch kurz ansprechen, ob eindeutige Fehlentwicklungen bekannt sind, wo sich das Legalitätsprinzip und die Kompetenzen des Parlamentes in diesen Versuchsstadien eindeutig als Irrwege gezeigt haben.

*Prof. Zimmerli:* Das ist natürlich eine äusserst brisante Frage, weil ich den Evaluationsgremien auf Bundesebene und kantonaler Ebene nicht vorgreifen kann und will. Aber die Evaluation ist ganz entscheidend für die Einführung von New Public Management.

Beim Bund – ich glaube soviel darf ich sagen aus meiner Erfahrung, es ist noch nicht so lange her – hat man bei der Auswahl der sogenannten Pilotprojekte nicht überall eine glückliche Hand gehabt. Es gibt Ämter, die von ihrer Tätigkeit her wirklich nicht für New Public Management prädestiniert waren und die man genommen hat, weil sich halt jemand opfern musste und wollte, aber das Rendement ist nicht gross. Beispielsweise bei der zentralen Ausgleichsstelle in Genf, die sich mit der AHV für Auslandschweizer und Ausländer befasst, bringt New Public Management nicht wahnsinnig viel und bei der Dienststelle, die sich mit dem Zivildienst im EVD beschäftigt, auch nicht. Dort hat man eher ernüchternde Erfahrungen gemacht. Es hängt natürlich davon ab, ob der Chef oder die Chefin will und ob die Belegschaft will oder nicht.

Ausgesprochen positiv sind die Erfahrungen beim Bund etwa bei der eidgenössischen Landestopografie. Dort hat ein unternehmerisches Denken eingesetzt und dort werden Kostenrechnungen wirklich auch geführt. Dort ist SAP eingeführt, dort läuft das und die möchten nicht mehr zurück. Die wissen heute ganz genau, wo sie rentieren können und wo nicht, wo die Dienstleistungen auch kostenmässig vernünftig erfasst werden können und wo nicht. Dort möchte man sicher nicht zurück. Ich hätte mir vorstellen können, dass beim Bund eine Stelle prädestiniert gewesen wäre für New Public Management – die gute alte EDMZ, die Drucksachen- und Materialzentrale. Aber das hat man aus irgendwelchen politischen Gründen nicht gemacht.

Beim Kanton Bern ist die Erfahrung ähnlich. Positiv und auch negativ. Ausgesprochen positiv ist die Erfahrung beim Tiefbauamt – beim Strassenbau. Weil man dort mit diesem Globalbudget wirklich besser arbeiten planen kann – dort ist es positiv. Ausgesprochen positiv auch bei einer kantonalen psychiatrischen Klinik. Dort ist ein eigentlicher Kulturwandel eingetreten, dort werden die Mittel sehr viel effizienter eingesetzt, als vorher, weil die Leute wollen.

Die Evaluation ist noch nicht abgeschlossen und deshalb finde ich, tun Sie sicher gut daran, wenn sie zurückhaltend

sind, einfach mit einem Schnellschuss und einer flächendeckenden Einführung von New Public Management. Das muss sehr gut überlegt sein. Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass New Public Management in Reinkultur bei den Querschnittämtern, etwa beim Bund sehr viel bringt. Ein Bundesamt für Justiz über New Public Management zu führen dürfte relativ schwierig sein. Die Dienstleistungsämter haben andere Aufgaben. Dort kann man nicht unbedingt nach dieser unternehmerischen, betriebswirtschaftlichen Philosophie arbeiten. Das ist ja vielleicht auch der Grund dafür, dass sich der Bund mit New Public Management sehr viel schwerer tut, als die Kantone – weil der Bund in vielen Bereichen Dienstleistungen für die Kantone zu erbringen hat, auch weil die Budgets sehr stark gebunden sind im Transferbereich und weil man dort sehr wenig unternehmerische Qualitäten entwickeln kann. Im Moment ist es ja so, dass nur etwa 3 bis 5 Prozent des Bundesbudgets über New Public Management geführt werden. Das ist auch ein gewisser Fingerzeig in die Richtung, die sie angesprochen haben.

*Juon:* Herr Professor Zimmerli, besteht nicht die Gefahr, dass im Reportingbereich das Parlament mit Erklärungs- und Rechtfertigungsberichten überflutet wird?

*Prof. Zimmerli:* Ja – wenn man sich nicht zu Standards durchringen kann. Dort müssten die Parlamentsdienste und Büros versuchen, dem Parlamente Richtlinien aufzustellen, wie dieses Reporting aussehen müsste. Ich habe es in meinem Referat angedeutet. Es macht keinen Sinn alle drei bis sechs Monate irgend einen riesigen Papierkrieg zu veranstalten, sondern die Kennzahlen, die Kenninformationen im Lichte der planerischen Vorgaben, die das Parlament ja verabschiedet hat, müssten übermittelt werden. Dann bringt das etwas. Die Gefahr ist sicher real, wenn man hier übertreibt. Man kann ja durch zu viel Reporting Information auch verstecken. Das ist auch kein Problem.

*Tscholl:* Nach den Ausführungen von Herrn Professor Zimmerli stellt sich mir die Frage, brauchen wir überhaupt noch ein Parlament in dieser Gröszenordnung und Form? Wir sind nach Einführung von NPM ein Spezialistenteam in den Kommissionen, das fachgebietspraktisch die Entscheidungen vorgibt. Und eine Klammerbemerkung: Meines Erachtens würde für den Kanton Graubünden der Parlamentsbetrieb teurer.

*Prof. Zimmerli:* Wenn der erste Teil Ihres Votums stimmen würde, dann hätte ich etwas falsch gemacht. Es gibt meines Erachtens immer eine Verlagerung der parlamentarischen Tätigkeit von weniger Beschäftigung mit Details auf die Ebene der politischen Planung des Erkennens des Wesentlichen und der Weichenstellung in der echten Politik. Das ist meines Erachtens ein Gewinn für die parlamentarische Arbeit und sollte das ganze auch wieder etwas politisch attraktiver machen.

Auf der anderen Seite, der Kehrseite der Medaille, das Controlling. Das wird im weitesten Sinn verstanden. Die Oberaufsicht wird anspruchsvoller. Da haben Sie nicht ganz unrecht, wenn Sie sagen, dass mehr Spezialwissen nötig ist. Es muss dann auch wieder vermehrt das Vertrauensprinzip in der parlamentarischen Tätigkeit Einzug halten. Wenn ich zurückdenke an meine zwölf Jahre im Ständerat, dann muss ich ehrlich sagen, ich habe bei Weitem nicht alle Geschäfte mit der Intensität begleiten können, wie ich das gerne gewollt hätte. Man musste sich auch auf die Arbeit der Kommissio-

nen verlassen, die sorgfältig Dossiers vorbereiten konnten, weil sie eben über das Fachwissen verfügten. Ob ihr Parlament zu gross ist, das kann ich nicht beurteilen. Dazu ist Solothurn besser berufen, im Moment sich dazu zu äussern.

*Giacometti:* Ich habe am Schluss des Referats Worte wie Konzepte, Überforderung, Spezialisten sind notwendig usw. gehört. Es braucht also mehr Engagement des Grossen Rats. Ein Parlament mit Personen aus allen Bildungsschichten, wie wir es im Kanton Graubünden und wie es vielleicht auch andere Kantone haben, mit Landwirten, Handwerkern, Lehrern, Unternehmern, Juristen usw. kann dann sicher überfordert sein. Ich denke Grossräte aus den unteren Bildungsschichten, obwohl sie vielleicht im Privatleben sehr engagiert sind, werden sich dann vielleicht nicht mehr zur Verfügung stellen. Ich befürchte, dass wir nach dieser Reform mit den Jahren nur noch Spezialisten im Parlament haben und keine Praktiker mehr. Ist das gut?

*Prof. Zimmerli:* Nein, das wäre verheerend. Der Kanton Bern ist in einer ähnlichen Lage wie der Kanton Graubünden. Der Kanton Bern hat vor wenigen Wochen beschlossen, weiterzumachen, in der Überzeugung, dass wir diese Durchmischung des Parlaments aus den verschiedensten Kreisen brauchen, gerade um diese politische Planung zu verbessern. Es ist anspruchsvoll für alle Beteiligten, aber es sollte nie auf eine elitäre Zusammensetzung des Parlaments hinauslaufen, sonst wäre das für unsere Demokratie sicher gefährlich.

*Biancotti:* Meine Frage geht in eine ähnliche Richtung. Sie haben es bereits angedeutet, Herr Professor, dass mit dem New Public Management die Grenzen des Milizsystems aufgezeigt werden. Ich möchte Sie fragen, ob es nicht konsequent und ehrlich wäre, dieses Milizsystem, das Sie hier auch als staatspolitische Maxime deklarieren, grundsätzlich in diesem New Public Managementsystem in Frage zu stellen und zu einer anderen Form des Parlamentes überzugehen?

*Prof. Zimmerli:* Ich habe im November 1998, als ich den Ständerat präsidierte, im Rahmen meiner Ansprache aus Anlass des 150jährigen Bestehens des Bundesrates ein paar Worte verloren über dieses Milizsystem. Was heisst Miliz? Miliz heisst ja nicht mehr "hobbymässig", sondern Miliz heisst, dass man das private und berufliche Umfeld, die besonderen Kenntnisse, die man sich angeeignet und die man praktiziert hat, im täglichen Leben einbringen kann in die Politik, in die Entscheidungsfindung auf der parlamentarischen Ebene. Wir wollen den Praxisbezug, den Realitätsbezug und dass die Leute nicht nur "nur Profipolitiker" sind, ohne ausleiden zu müssen, was sie jeden Tag anrichten, sondern wir wollen, dass die beim Volk bleiben mit ihrem beruflichen Alltag. Das heisst noch lange nicht, dass der zeitliche Einsatz nicht verändert werden könnte. Wir machen und doch alle etwas vor, mindestens auf Bundesebene, wenn wir behaupten, wir seien Milizler und wendeten für diese Tätigkeit weniger auf, als für unseren Hauptberuf. Im Bundesparlament habe ich gesagt, wir haben das verfassungsmässige Recht, frei darüber zu entscheiden, welche der beiden Tätigkeiten wir vernachlässigen wollen, die parlamentarische oder die berufliche. Aber wir sind schon lange, mindestens in der Regel, halbezeitlich tätig im eidgenössischen Parlament für diese Politik. Sie können dem Miliz sagen, wenn Sie wollen. Aber für mich heisst Miliz, dass man den Bezug zu einer anderen Tätigkeit hat und nicht nur Politik macht.

Die zeitliche Beanspruchung ist etwas ganz anderes und wie die Entlöhnung erfolgt, ist wieder eine andere Frage. Da haben wir offensichtlich Berührungängste mit unserem Volk. Ich sage das ganz offen. Das eidgenössische Parlament hat ein paar Mal probiert, hier Impulse zu geben. Es ist nicht gut herausgekommen, weil das Volk eine Art romantische Auffassung hat von dieser parlamentarischen Tätigkeit. Verstehen Sie mich recht, ich spreche jetzt nur vom Bund, ich kann nicht über den Kanton sprechen, die Anforderungen sind dort anders. Aber in grossen Kantonen ist es vielleicht teilweise etwas ähnlich. Wenn diese Diskussion aus Anlass der Ein-

führung von New Public Management geführt wird, ist das meines Erachtens kein Nachteil – überhaupt nicht.

*Standespräsident:* Ich unterbreche hier die Diskussion. Es haben sich noch drei Redner bei mir gemeldet. Ich werde Ihnen dann in der zweiten Diskussionsrunde das Wort geben. Ich wünsche Ihnen einen guten Appetit.

Schluss der Sitzung: 12.05 Uhr

Für die Genehmigung des Protokolls

durch die Redaktionskommission:

Der Standespräsident: Hansjörg Trachsel

Der Protokollführer: Peter Gadiant