



# Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich\*

Sebastian Brändli, Kantonsrat im Kanton Zürich

**Wie funktioniert New Public Management (NPM) in direkt-demokratisch verfassten Staatswesen? Wie verändert sich aufgrund NPM die mittlere der drei schweizerischen Staatsebenen? Welche Rolle im neuen Führungs- und Steuerungssystem übernimmt das Parlament, das in den Kantonen durch Milizprinzip, Volkswahl der Regierung und das ausgebaute Initiativ- und Referendumsrecht ohnehin schwach konzipiert ist? Die NPM-Erfahrungen in den schweizerischen Kantonen dürften – auch international – besonders wertvoll sein, weil auch die parlamentarisch-politische Ebene in die Reformen einbezogen wurde. Der vorliegende Beitrag soll aufgrund der Erfahrungen, die im Kanton Zürich gewonnen wurden, die grundsätzlichen Chancen und Risiken der Reformbemühungen für die kantonalen Parlamente aufzeigen.**

## 1. Einleitung

Der Kanton Zürich gilt als schweizerischer Vorreiter neuer Politikformen in Parlament, Regierung und Verwaltung. Seit die Exekutive im Jahre 1995 den als *wif!*-Prozess bekannt gewordenen Reformprozess eingeleitet hat, haben sich im grössten schweizerischen Kanton die Formen des Politikhandelns teilweise stark geändert. Ob sich durch diese neuen Formen auch die Inhalte geändert haben, und – noch wichtiger – ob sich die Dinge zum Besseren verändern, ist damit noch nicht gesagt. Innovation allein ist noch kein positiver Wert, Immobilismus und Strukturkonservatismus aber auch nicht.

Die Reformprozesse im Kanton Zürich unterscheidet man am besten nach der Stufe, die im Zentrum der Veränderung steht. Gemeinhin spricht man mit Bezug auf drei Reformebenen von der Parlaments-, von der Regierungs- und von der Verwaltungsreform. Betrachtet man alle drei Reformen zusam-

men, so dürfte man durchaus von verfassungswürdigen Veränderungen sprechen. Nimmt man jede einzelne Reform für sich, so wurde in der Tat darauf geachtet, die verfassungsmässigen Zuständigkeits- und Abgrenzungstatbestände nicht zu tangieren. Es genügte, für die Parlamentsreform eine relativ grundsätzliche Teilrevision des Kantonsratsgesetzes (inklusive Totalrevision des Geschäftsreglementes), für die Regierungsreform in einer ersten Phase einige kleine Änderungen des Organisationsgesetzes der Regierung sowie für die Verwaltungsreform das sog. Verwaltungsreformrahmengesetz (VRRG) zu erlassen; das VRRG bildete den legislativen Startpunkt für den *wif!*-Prozess, indem wichtige Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes, des Gemeindegesetzes und des Organisationsgesetzes reformtauglich formuliert wurden.

Hätte man den Prozess von Beginn weg grundsätzlich und umfassend auf seine rechtlichen Grundlagen hin überprüft, so wäre man wohl dezidiert auf die Notwendigkeit gestossen, über die Frage des Verhältnisses zwischen den Gewalten zu diskutieren – also der Teilung und Kooperation v.a. von Legislative und Exekutive –, und somit eine Revision der Verfassung in Erwägung zu ziehen. So paradox dies klingen mag: Dass dies nicht gemacht wurde, ist wohl als ein Erfolgsfaktor der Zürcher Entwicklung anzusehen. Die zuständige vorberatende Parlamentskommission machte allerdings nicht einfach die Augen zu. Man unterhielt sich vielmehr beim ersten legislatorischen Schritt intensiv über die Verfassungsmässigkeit der beantragten Gesetzesänderungen sowie des Reformprozesses im allgemeinen. Die Kommission kam dabei zum Schluss – und im Anschluss auch das Ratsplenum –, dass im Rahmen der Zürcher Verfassung von 1869 viele Schritte in Richtung staatlicher Modernisierung möglich seien<sup>1</sup>.

## 2. Vorgehen, Prozesse, Erfolgsfaktoren

Aus diesen einleitenden Bemerkungen geht hervor, dass es kein übergeordnetes Inhalts- und Vorgehenskonzept der "Zürcher Reform" gab. Es handelt sich vielmehr um einen pragmatischen, von verschiedenen Innovationskonzepten geleiteten Erneuerungs- und Modernisierungsprozess. Immerhin wurden Leitplanken festgehalten. So hat etwa die Regierung bei ihrer Lancierung von *wif!* 1995 Rahmenbedingungen für die Verwaltungsreform formuliert, die es auch in den Augen der übrigen Akteure nicht zu verändern galt: Das betrifft insbesondere den Grundsatz der Direkteinführung der Reformen – ohne Versuchsphase und ohne Forderung nach Rückführbarkeit; dieser wurde zwar in den Anfängen in den Parlamentsdebatten immer wieder auf- und angegriffen, aber nie ernsthaft in Frage gestellt.

Welches waren die wichtigen Meilensteine, die den Zürcher Reformprozess auslösten und in Gang hielten? Zum ersten ist auf die aktive Rolle der Regierung hinzuweisen, die – mindestens für ihren Einflussbereich – eine äusserst aktive Führungskonzeption verfolgt hat. Der offizielle Start geschah 1995 durch die Regierung, indem sie die Regierungs- und Verwaltungsreform *wif!* lancierte. *Wif!* hat seither nicht nur eine grosse Zahl von Projekten ausgelöst (von denen viele unterdessen abgeschlossen sind), *wif!* hat vielmehr auch als Motor und Orientierungsquelle für weitere Reformschritte gedient. Dies vor allem über den kooperativen Ansatz, der für die Entwicklung der Reformen zwischen Parlament und Regierung verwendet wurde.

Für kooperatives Verhalten braucht es Partner. Deshalb ist als zweiter Meilenstein der eigenständige Start der Parlamentsreform durch mehrere, politisch breit abgestützte Parlamentarische Initiativen zu nennen<sup>2</sup>. Wichtig für den Reformprozess ist das Prä-

\*Der Artikel aktualisiert eine frühere Publikation: Brändli, Sebastian. Neue Formen des Politikhandelns. Parlamentarische Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, erschienen in der Zeitschrift Management & Verwaltung, Nomos-Verlag Baden-Baden, Heft 4/2000, S. 211-216.

<sup>1</sup> Rechtlicher Experte der Kommission war Prof. Dr. G. Müller, Universität Zürich. – Zur Elastizität der Gewaltenteilung unter NPM-Aspekten vgl. Brändli, Sebastian. Der Griff nach der vierten Gewalt. Die "Produktive" - Leistungsgarant für die Staatstätigkeit. NZZ 23.08.97; Mastronardi, Philippe. Gewaltenteilung unter NPM, ZBL 9/1999, 449-464, sowie die dort aufgeführte Literatur. – Zur Frage der Zürcher Parlamentsreform vgl. auch Hösly, Balz. NPM: Herausforderung für die Parlamente? Mitteilungsblatt SGP 1/98, sowie Regierungsrat Zürich. Verwaltungsreform des Kantons Zürich *wif!* Zwischenbericht Sommer 1999 ([www.wif.zh.ch](http://www.wif.zh.ch)).

<sup>2</sup> Die Parlamentarischen Initiativen wurden vor 1995 eingereicht und verfolgten eher die Ziele einer klassischen Parlamentsreform (Organisation in Sachkommissionen, Festlegung Debattenarten, Führung und Planung der parlamentarischen Geschäftstätigkeit) sowie Kooperation der Gewalten bzw. Staatsleitung im Bereich der politischen Planung (Einführung Regierungsprogramm).



dikat "eigenständig", wichtig ist, dass die Parlamentsreform von Beginn weg mit den übrigen Reformschritten verknüpft wurde. Zur Vorberatung der Parlamentarischen Initiativen setzte der Kantonsrat 1995 eine als "Reformkommission" bekannt gewordene Spezialkommission ein, die sich schnell zur Plattform entwickelte, auf der der Umgang des Parlamentes mit NPM diskutiert und vorentschieden werden konnte.

Die Verknüpfung der verschiedenen Reformstränge fand auch organisatorisch Ausdruck, indem in der parlamentarischen Kommission stets Mitglieder der Regierung eingeladen waren, umgekehrt im sogenannten *wif*-Lenkungsausschuss – als Fachausschuss der Regierung mit drei Regierungsräten konzipiert – zwei Mitglieder der parlamentarischen Reformkommission Einsitz nahmen. Die aktive Verknüpfung der beiden Reformen wurde aber auch bei unzähligen Abstimmungs-, Schulungs-, Öffentlichkeits- und Werbeaktivitäten gelebt. Es wurden – für Zürcher Verhältnisse: neue – Vernehmlassungs- und Ausmarchungsprozesse zwischen Parlament und Regierung erfunden und durchlaufen, was insbesondere für den Faktor Zeit und Zeitbedarf von grösster Bedeutung war.

Auf einen wichtigen Erfolgsfaktor wurde bereits hingewiesen. Es hat sich als richtig herausgestellt, dass im Reformprozess nicht alle hängigen Fragen traktandiert wurden, sondern einige wichtige Fragen ausgesondert und anderen Prozessen – insbesondere der anstehenden Verfassungsrevision – zugewiesen wurden. Solche Fragen wären z.B. die Staatsleitungsreform (Gewaltkooperation), die Grösse der Gremien (Grösse des Kantonsrates), die Stellung der Volksrechte oder die Qualität des Budgetbeschlusses (keine formalgesetzliche Ausgestaltung des Budgetbeschlusses) gewesen.

Als wichtiger Erfolgsfaktor ist schliesslich die günstige personelle Konstellation in den Führungsgremien des Reformprozesses zu nennen. Hierzu gehört nicht nur das beachtliche personelle Engagement einzelner Mitglieder des Regierungs- und des Kantonsrates für die Reformen; vielmehr ist auch als Leistung zu nennen, dass es gelang, den Reformprozess mehr oder weniger aus dem parteipolitischen Streit herauszuhalten. Dies wiederum ist wohl

eine Folge des zwischen Parlament und Regierung kooperativ angelegten Prozesses, der es z.B. bei der Globalbudgetverordnung zulies, dass die Regierung dem Kantonsrat für eine erste Phase sämtliche Daten des Globalbudgets *als vom Parlament festzulegen* überliess<sup>3</sup>. – Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Beizug guter externer Berater<sup>4</sup>.

### 3. Parlamentarische Funktionen der Zürcher Verfassung

Als grundsätzliche parlamentarische Funktionen kennen die schweizerischen Staatsverfassungen die Trias Gesetzgebung, Oberaufsicht und Budgethoheit; dazu kommen je nach Situation weitere Zuständigkeiten bei der Wahl oberster Behörden – v.a. im Bereich der Judikative – sowie im Gerichts- und Beschwerdewesen. In der Zürcher Staatsverfassung von 1869 sind die drei parlamentarischen Grundfunktionen – teils noch in der Sprache der demokratischen Bewegung der 1860er Jahre – formuliert:

#### 1. Gesetzgebung

*Art. 28. Das Volk übt im Zusammenwirken mit dem Kantonsrat die gesetzgebende Gewalt aus<sup>5</sup>.*

*Art. 31. Dem Kantonsrat kommt zu:*

*1. die Beratung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen.*

#### 2. Oberaufsicht

*Art. 31. Dem Kantonrat kommt zu:*

*4. die Überwachung der gesamten Landesverwaltung und der Rechtspflege sowie die Entscheidung der Konflikte zwischen der Verwaltung oder dem Verwaltungsgericht einerseits und den übrigen Gerichten andererseits.*

#### 3. Budgethoheit

*Art. 31. Dem Kantonsrat kommt zu:*

*6. die Festsetzung des jährlichen Voranschlages des Staatshaushaltes vorbehaltlich der Bestimmungen in Ziffer 5 und die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuer;*

und

*7. die Prüfung der Staatsrechnung und der Rechnungen über die Separatgüter, die Sorge für ungeschmälerter Erhaltung des Staatsvermögens und für zweckmässige Äufnung und Verwendung seines Ertrages.*

Als ungeschriebene verfassungsmässige Funktionen sind auch in der zürcherischen Verfassung Elemente der Staatsleitung sowie – in eindeutig schwächerer Form als in anderen Kantonen – ein Planungsrecht bzw. Planungsmitwirkungsrecht enthalten.

### 4. Die Neuorganisation des Parlamentes

Wie erwähnt ging die Initiative zur Reorganisation des Parlamentsbetriebes vom Parlament selber aus. Doch die Herausforderung *wif!* begünstigte die Reform zusätzlich, indem insbesondere zur Bewältigung der Globalbudgets neue Organisationsformen notwendig wurden. Als wichtigste Neuerung ist die in anderen Parlamenten schon länger übliche Organisation in ständige, thematisch definierte Kommissionen (Sachkommissionen) zu nennen; durch die politische Spezialisierung wird eine Effizienz- und Qualitätssteigerung angestrebt. Daneben wurden auch andere parlamentarische Innovationen gesetzlich fundiert wie die Einführung spezieller Debattenarten, die Einrichtung fachlich-professioneller Unterstützung (Parlamentsdienste) sowie die Umwandlung des bisherigen "Büros" in eine Geschäftsleitung.

Der Wechsel vom System der Spezialkommissionen auf sieben ständige Sachkommissionen war zwar nicht unbestritten, erfolgte aber vergleichsweise problemlos<sup>6</sup>. In Berücksichtigung des direkt-demokratischen Charakters des politischen Systems der schweizerischen Kantone sowie der gegebenen Grössenverhältnisse erfolgten die übrigen Spezialisierungsschritte allerdings behutsam. Konkret wurden insbesondere in den Bereichen "Kompetenzen der Geschäftsleitung" sowie "Zuständigkeiten der Sachkommissionen" weitergehende Entwürfe und Vorschläge zurückgenommen – dies v.a. aus zwei Gründen: Zum einen wollte man verhindern, durch eine im Bereich Planung zu starke Geschäftsleitung ein Zweiklassen-Parlament zu schaffen. Zum zweiten mussten vorhandene Befürchtungen, die Sachkommissionen würden zu selbständig, zu eifrig und zu aufwendig an die Sache herangehen, zerstreut werden: Wichtig war stets, den Charakter eines Milizparlamentes zu wahren. Die beiden Punkte verweisen im übrigen auch auf den begrenzten Charakter der zürcherischen

<sup>3</sup> VO über das Globalbudget (612.2), § 5. Abs. 2. "Der Kantonsrat beschliesst für die Stellenstellen oder Leistungsgruppen ein Brutto- oder ein Nettobudget mit einer Leistungsumschreibung."

<sup>4</sup> Experten der Universität HSG St. Gallen, Prof. Dr. K. Schedler und Prof. Dr. Ph. Mastronardi.

<sup>5</sup> In Abs. 2 Art. 28 wird das Wesentlichkeitsprinzip ausgeführt und damit die legislativen Befugnisse des Parlamentes noch präzisiert: "Die grundlegenden Normen des kantonalen Rechts werden in Gesetzesform erlassen. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, über Inhalt und Umfang der Grundrechtsbeschränkungen und der staatlichen Leistungen sowie über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private."

<sup>6</sup> Die sieben Sachkommissionen behandeln die Themen: Bildung und Kultur; Energie, Umwelt und Verkehr; Justiz und öffentliche Sicherheit; Planung und Bau; soziale Sicherheit und Gesundheit; Staat und Gemeinden; Wirtschaft und Abgaben; die drei Aufsichtskommissionen Finanz-, Geschäftsprüfungs- und Justizkommission blieben fürs erste bestehen. – Als Problemfelder haben sich fast nur die Zuweisung von Vorlagen und die Einführung des sog. Mitberichtes erwiesen.



Parlamentsreform, die sich an den Zielen klassischer Parlamentsreformen sowie am Ziel, sinnvoll auf NPM zu reagieren, orientierte. Weitergehende Reformen wie etwa Professionalisierung statt Milizparlament oder Mandatierung von Ausschüssen statt der Plenumszuständigkeit hätten wohl definitiv eine vorgängige Diskussion der Verfassungsgrundlage nötig gemacht.

## 5. Das Globalbudget

Wenn die nun folgenden detaillierten Betrachtungen mit der Budgethoheit beginnen (und damit die verfassungsmässige Reihenfolge kantonsrätlicher Zuständigkeiten verlassen), so geschieht das mit gutem Grund. Die Veränderungen im Bereich der Budgethoheit – mindestens in einer ersten Phase des Reformprozesses – sind als die wichtigsten anzusehen. In diesem Bereich scheint zudem die konkrete Zielsetzung der Reformen für das Parlament am einfachsten abbildbar, denn in keinem Beschluss des Parlamentes kommt die Einheit des staatlichen Handelns gleichzeitig so global *und* detailliert zur Sprache wie beim Voranschlag. In keinem Handlungsfeld ist deshalb die Gefahr der einseitigen Betrachtungsweise grösser resp. die Pflicht der ganzheitlichen Betrachtungsweise nötiger. – Auch innerhalb der Organisation Parlament ist der Budgetprozess als Prüfstein der Reformen anzusehen. Gelingt es, die angestrebte Effizienz- *und* Qualitätssteigerung wirklich zu realisieren?

Für den Budgetprozess gelten die Zielsetzungen, die auch für den gesamten Reformprozess Gültigkeit beanspruchen:

1. Ziel einer stufengemässen Zuständigkeits- und Kompetenzordnung (Stufengemässheit)
2. Ziel der Effizienzsteigerung, insbesondere durch Präzisierung der parlamentarischen "Kognition" auf die strategischen Belange (Effizienzziele)
3. Ziel der ganzheitlichen Betrachtungsweise, insbesondere vernetzte Sicht auf Leistung - Finanzierung (Qualitätssteigerung, Qualitätsziele)
4. Stärkung unternehmerischer Qualitäten in der Leistungserbringung (durch Präzisierung des Handlungsspielraums der operativen Ebene)

Die Verfolgung und Umsetzung dieser Ziele hat sich vor allem in der Institution des

Globalbudgets realisiert. Im Zürcher Reformprozess stellt das Globalbudget als *zentrale Innovation* die Beschlusseinheit des Parlamentes für eine Dienststelle (Amt) bzw. für eine sog. Hauptleistungsgruppe (Produktegruppe) dar, die vom Parlament genehmigt wird und sowohl Leistungsseite (Produkte) wie Finanzierung umfasst. – Neben dem Globalbudget sind im Zürcher Reformprozess auch Instrumente der mittelfristigen Planung (KEF, konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, inkl. Legislaturziele/-programm), das Gesetz über die Finanzrevision (Finanzkontrolle), Elemente der Leistungs- und Wirkungsprüfung sowie die Überarbeitung der im Rahmen längerfristiger Budgetveränderungen möglichen Vorstösse (Motion, Postulat), insbesondere die sogenannte Leistungsmotion entwickelt worden (vgl. Ausführungen unten).

Berichte über Erfahrungen des Parlamentes mit Globalbudgets, liegen nur vereinzelt vor<sup>7</sup>. Wichtig ist, dass der Paradigmenwechsel – weg vom finanzpolitisch dominierten Budgetierungsprozess hin zur angestrebten gesamtheitlichen Betrachtungsweise, also insbesondere die Vernetzung von Finanz- und Leistungsteil – noch nicht durchgehend realisiert ist. Im Parlamentsprozess sind die Abläufe mit den nötigen Kontaktstellen erst ansatzweise implementiert. Doch bereits im Budgetprozess 2000 wurden die ersten Neuansätze fruchtbar, indem die Globalbudgets (die unterdessen 50% des gesamten Budgetvolumens ausmachten) in den dafür zuständigen Sachkommissionen vorberaten wurden. Die Sachkommissionen – davon wird im Reformprozess ausgegangen – sind besser als die bisher allein zuständige Finanzkommission in der Lage, den Leistungsteil der Globalbudgets zu beurteilen. Im Budgetprozess 2001 wurden nun erstmals alle Budgetpositionen von den Sachkommissionen vorberaten. Die Ergebnisse dieser Vorberatungen wurden von der Finanzkommission überprüft und in einem gemeinsamen Antragsdokument zusammengefasst. Dabei gab es in diversen Fragen unterschiedliche Beurteilungen, teils zwischen Sachkommission und Finanzkommission, teils durch das Stellen von Minderheitsanträgen in Sach- oder Finanzkommission. Die Budgetberatung im Plenum wurde durch diese formelleren und dadurch transparenteren Positionsbezüge gegenüber früheren Beratungen nicht verlängert. Ob das auch in Zukunft so bleibt, ist natürlich nicht vorzusagen, fürs erste hat sich jedoch

bewährt, dass ein eigentliches Differenzbereinigungsverfahren in strittigen Punkten vor der Plenumsdebatte nicht eingeführt wurde. Dafür ergaben sich im Ratssplenum mehrmals ähnliche Kräftekonstellationen, die den Berichterstatter der NZZ zur Formulierung inspirierte: "Gefechtsmuster Finanzkommission gegen Sachkommission"<sup>8</sup>. Weil naturgemäss nicht nur Mehrheits- sondern auch Minderheitsanträge gestellt werden – und dies von mindestens zwei vorberatenden Kommissionen, eventuell ergänzt durch Einzelanträge – wird die Budgetdebatte durch die detailliertere Vorberatung in den Kommissionen jedenfalls komplizierter; es scheint aber, dass dieser Umstand dazu führt, dass Mitglieder auf Bagatellanträge (Peanuts) eher verzichten, wodurch der zeitliche Gesamtbedarf im Plenum – ich wiederhole mich – bisher nicht angewachsen ist.

Die Zusammenführung einer verbesserten Leistungsanalyse und -bewertung mit der finanzpolitischen Sicht ist trotz mehrjähriger Erfahrung noch nicht genügend realisiert; hier sind in kommenden Jahren Abläufe und Instrumente immer noch verbesserungsfähig. Auf die Darstellung der Leistungs- und Wirkungsseite bezieht sich denn auch hauptsächlich die immer wieder vorgetragene Kritik gegen Globalbudgets, die auch in der Budgetberatung 2001 nicht ausblieb. So wurden, nachdem in früheren Jahren Wirkungsindikatoren für die Universität und fürs Universitätsspital in Kritik standen, dieses Jahr vor allem jene der Kantonspolizei für ungenügend taxiert. Das zeigt, dass die Zürcher Globalbudgets, die zwar dank Orientierung an der institutionellen Verantwortung (Globalbudget pro Amt) dem Parlament wenigstens die Leistungsziele und das Leistungsniveau durch die konkrete Veranschaulichung erschliessbar machen, die höhere Hürde guter Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren – wie anderswo – noch nicht genommen haben<sup>9</sup>.

Was sich in der Zürcher Reform bereits gefestigt und bewährt hat, ist das Beibehalten des Jährlichkeitsprinzips – auch bei den Globalbudgets. Mehrjährige Globalbudgets sind zwar im Rahmen von Verpflichtungs- oder Programmkrediten möglich – das waren sie auch schon bis anhin –, das übliche Globalbudget ist jedoch – anders als in anderen Kantonen – weiterhin strikt jährlich; die Jährlichkeit ist aber verbunden mit der (neuen) Möglichkeit der Rückstellung resp. der Aufteilung und Neuverwendung allfälliger Rechnungsüber-

<sup>7</sup> Es gibt Diplom- und Semesterarbeiten an der HSG St. Gallen und am IDHEAP, die auch die Frage des Umgangs mit Globalbudgets behandeln.

<sup>8</sup> Rudolf Bolli in der NZZ 13.12.2000, S. 43.

<sup>9</sup> Auf ein grundsätzliches Missverständnis ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Die Wirkungsziele sind wohl mit Recht – wegen ihrer strategischen Ausrichtung und ihrer gesellschaftlichen Funktion für die Politik – ein besonders geeignetes Mittel in der Hand des Parlamentes. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass das Milizparlament selber in der Lage ist, Wirkungsziele zu formulieren: Wie in Rechtssetzung und Budgetprozess üblich, ist auch betreffend der Formulierung von Wirkungszielen von Anträgen des Regierungsrates auszugehen.



schüsse; zu diesem Punkt steht eine detaillierte Evaluation noch aus. Die mittelfristige Bindung des Parlamentes, die in einem mehrjährigen Globalbudget realisiert würde, wollte die vorberatende Reformkommission – und das Plenum des Kantonsrates folgte dieser Sicht – nicht eingehen. Vielmehr schied man die Kompetenzen bei der Mittelfristplanung klar aus: Die Regierung plant und legt ein mittelfristiges Instrument vor; der Kantonsrat hingegen dankt für die Informationen des KEF, nimmt dessen Daten aber nur zur Kenntnis.

## 6. Mittelfristige Steuerung und Leistungsmotion

Damit bleibt die Planungsbefugnis in Zürich weiterhin eine nur abgeleitete parlamentarische Grundfunktion. Es gibt Kantonsverfassungen, die dem Parlament ein eigenständiges Recht auf Planung einräumen – so v.a. als Fundierung der (Mit)Bestimmung über Legislaturziele, Finanzplanungen und auch Spezialplanungen (z.B. Raum- oder Verkehrsplanung)<sup>10</sup>. In der Zürcher Verfassung ist aber die Planungskompetenz nur aus dem Budgetrecht sowie aus dem parlamentarischen Vorstossrecht hinsichtlich von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug (Motionen und Postulate) ableitbar.

Das genannte mittelfristige Planungsinstrument des Regierungsrates ist der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), dessen Hauptteil nach Globalbudgets aufgebaut ist. Er ist für den Regierungsrat das mittelfristige Controllinginstrument, das ihm den aus betriebswirtschaftlicher Sicht unabdingbaren "geschlossenen Führungskreislauf" ermöglicht. Der KEF benennt in einem einführenden Teil übergeordnete Entwicklungsziele ("Legislaturschwerpunkte", "Regierungsprogramm"). Im Hauptteil ist die flächendeckende integrierte Leistungs- und Finanzplanung enthalten. Ein dritter Teil ist detailliert den Veränderungsschwerpunkten gewidmet (Projektblätter). Die Planung wird jährlich rollend nachgeführt und ist übersichtlich nach dem 5-Ebenen-Prinzip aufgebaut (siehe unten). Das Parla-

ment ist wie erwähnt in diesen mehrjährigen Führungskreislauf – auf eigenen Wunsch – nicht eingeschlossen, sondern lediglich informativ einbezogen. Das Parlament wird damit nur bedingt als "Aufsichtsrat" (Verwaltungsrat) des "Unternehmens Staat" konzipiert. Es geht selber keine flächendeckenden mittelfristigen Verbindlichkeiten ein. Die Bedienung des Parlamentes mit dem KEF hat so lediglich den Zweck, dass die mittelfristige Beeinflussung, die durch Leistungsmotionen bezüglich der weiterhin jährlichen Globalbudgets erfolgen kann, in Kenntnis der regierungsrätlichen Planungsabsichten geschieht.

Der Findungsprozess der kantonsrätlichen Reformkommission über die Frage, wie das Parlament sich gegenüber einer sich unternehmerischer gebärdenden Regierung und Verwaltung verhalten soll, war lang und schwierig. Bereits im heutigen System hält ein Teil des Kantonsrates das Parlament der Regierung gegenüber als inferior bis ohnmächtig. Die bisherige reale Entwicklung der verfassungsmässigen Teilung der Gewalten – säkular ablesbar am Entstehen einer der Regierung unterstellten Verwaltung – kann in dieser Sichtweise mit Einführung neuer, von der Regierung ein weiteres Mal dominierten methodischen Entwicklung nur verlieren. Ein anderer Teil des Parlamentes – bis heute die Mehrheit – will an der Gewaltenteilung festhalten, aber eine Konzeption verfolgen, die der modernen Staats- und Führungsentwicklung Rechnung trägt. In diesem Verständnis sind Globalbudgets und KEF nicht nur als Stärkung der Führungsverantwortung der Regierung, sondern auch als Verwesentlichung und Stärkung der Parlamentsarbeit zu sehen.

Um eine solche Zäsur sichtbar zu machen, hat die Reformkommission es auch für richtig erachtet, den traditionellen Vorstossarten *Motion und Postulat* einen spezifischen Ressourcen- und Leistungsvorstoss in Form der *Leistungsmotion (LM)* an die Seite zu stellen. Inhaltlich bringt die LM keine neuen Rechte des Parlamentes, weshalb seine Ziele auch mit den bisherigen Vorstossarten hätten verfolgt werden

können. Die LM nimmt aber spezifisch Bezug auf den Budgetprozess im Zeitalter des Globalbudgets und vereinfacht und präzisiert deshalb in prozeduraler Hinsicht die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament. Will eine LM auf das nächste Budget Wirkung entfalten, muss sie bis Ende Januar eingereicht werden. Insofern stellt die LM eine Verknüpfung des jährlichen Globalbudgets mit dem KEF dar und ermöglicht dem Parlament, bei der mittelfristigen Planung mitzuwirken – ohne sich die unumschränkte jährliche Budgethoheit selber einzuschränken.

Weil ein solches Wundermittel kostbar ist, wurden hohe politische Hürden errichtet und ein kompliziertes Verfahren festgelegt. Das Einreichen einer LM ist den ständigen Kommissionen vorbehalten, die mit Dreiviertelmehrheit beschliessen müssen. Ein solch hohes Quorum wurde auch deshalb für legitim erachtet, weil mit der LM alternative Leistungsumschreibungen sowie das Durchführen von Leistungs- und Wirkungsprüfungen – allenfalls gegen den Willen der Regierung – erzwungen werden können<sup>11</sup>.

Die Leistungsmotion befestigt den parlamentarischen Einfluss auf den Vollzug, ohne in die Regierungskompetenz hineinzugreifen. Der Bund und andere Schweizer Kantone haben mit dem Instrument des *Auftrags* in der gleichen Fragestellung versucht, das Verwaltungshandeln – teils ohne Respektierung des Zuständigkeitsbereichs der Exekutive – direkt zu beeinflussen. Die LM erzwingt im Konfliktfalle die Präsentation einer Budgetvariante, respektiert aber die Führungskompetenzen der Exekutive und weitet die parlamentarische Zuständigkeit nicht grundsätzlich über die bisherige Budgethoheit hinaus aus. Der Verzicht auf ein eigenständiges Recht auf mittelfristige Steuerung bringt zudem Vorteile betreffend der Gestaltung der beiden parlamentarischen Grundfunktionen Steuerung und Aufsicht.

<sup>10</sup> Vgl. Brändli, Sebastian. Staatsfunktionen revidieren. Plädoyer für ein neues Gleichgewicht von Demokratie und Expertise, in: Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 4, S. 7-40, Zürich: 2000. – Das ausgeprägteste parlamentarische Planungsrecht kennt die Kantonsverfassung Aargau, die in § 79, b) Planung, bestimmt: Der Grosse Rat befindet über die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere die Richtlinien der Staatspolitik mit dem Finanzplan und die Gesamtpläne zur Raumordnung. Er kann Änderungen verlangen. Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, bindet ein Beschluss des Grossen Rates über grundlegende Pläne diesen und alle angesprochenen Behörden. In diesem Falle kann von Plänen nur abgewichen werden, wenn die Planung im Zusammenhang überprüft und abgeändert wird.

<sup>11</sup> Kantonsratsgesetz (171.1) Leistungsmotion a) Gegenstand. § 20. Die ständigen Kommissionen sind berechtigt, in bezug auf Globalbudgets Leistungsmotionen einzureichen. – Die Leistungsmotion verpflichtet den Regierungsrat, mit dem nächstfolgenden Globalbudget a) die finanziellen Folgen eines vorgegebenen alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder b) in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel ins Globalbudget aufzunehmen. b) Überweisung. § 21. Leistungsmotionen müssen spätestens bis Ende Januar im Kantonsrat eingereicht werden. Der Regierungsrat nimmt dazu innert acht Wochen Stellung. Der Kantonsrat beschliesst in der folgenden Sitzung Überweisung oder Ablehnung der Leistungsmotion. c) Berichterstattung und Antrag. § 21 a. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat im nächsten Globalbudget die mit der überwiesenen Leistungsmotion verlangte Vorlage mit seinem Antrag. Gelangt der Regierungsrat zur Ansicht, eine verlangte Zielvorgabe lasse sich nicht innert der vorgesehenen Frist erreichen, so legt er dar, mit welchen Massnahmen und innert welcher Frist die Zielvorgabe erreicht werden kann. – Der Kantonsrat kann im Fall von Abs. 2 das Geschäft einer ständigen Kommission zur weiteren Behandlung zuweisen.



## 7. Das 5-Ebenen-Konzept

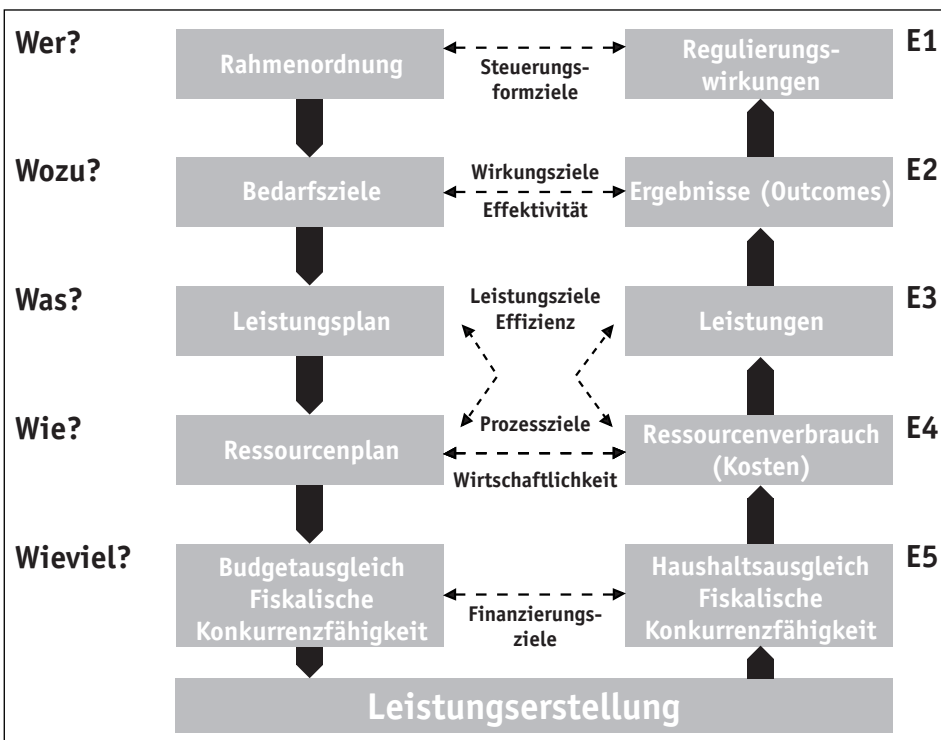
Das Zürcher Fünf-Ebenen-Konzept ist eine Leistung des methodischen Garanten, Regierungsrat Prof. Dr. Ernst Buschor. In grundsätzlichen Regierungsverlautbarungen ebenso wie in öffentlich zugänglichen Berichten wurde das Konzept ausführlich erläutert, weshalb hier auf eine genauere Darstellung verzichtet wird<sup>12</sup>.

- Ebene 1: Steuerung (Steuerungsziele)
- Ebene 2: Bedarf (Wirkungsziele, Effektivität)
- Ebene 3: Leistungen (Leistungsziele, Effizienz)
- Ebene 4: Ressourcen (Prozessziele, Wirtschaftlichkeit)
- Ebene 5: Finanzierung (Finanzierungsziele)

chender Indikatoren gemessen werden sollen. Die Erfüllungskontrolle dieser Ziele ist eine neue Aufgabe für Regierung und Parlament, die in Leistungs- und Wirkungsprüfungen konkretisiert wird. Bereits im Grundkatalog von NPM ist mit der Zielsetzung *Wirkungsorientierung* ein Eingeständnis enthalten, dass bisherige staatliche Aktivität vielleicht wenig oder zu wenig auf Leistung und Wirkung angelegt war, vielleicht auch das Erzeugen oder Zulassen kontraproduktiver Wirkungen nicht oder zu wenig wahrnahm. In einer komplexen modernen Umwelt, in der einzelne Wirkungen immer weniger mit einzelnen Aktivitäten ursächlich verknüpft werden können, ist die Wirksamkeitsfrage nicht nur methodisch anspruchsvoll, sondern auch politisch brisant. Aber als Pendant zur Gewährung eines erhöhten Handlungsspielraums

Leistungsseite von den Sachkommissionen vorberaten und vom Plenum zu diskutieren, jedenfalls festzulegen sind. Gleichzeitig werden durch solche systematische Forderungen auch gleich die Grenzen politischer Wünsche sichtbar. Will z.B. die Bürgernähe gewisser staatlicher Leistungen regelmässig gemessen werden, so schnell die Zahl von Erhebungen und Umfragen in unpraktikable Höhen – was die ohnehin oftmals bürokratiefördernden Aspekte von NPM nochmals unterstützt<sup>14</sup>.

Neben den Indikatoren in Globalbudgets sind also auch spezielle Erhebungen im Rahmen der GB-Indikatoren möglich, ebenso sind aber Leistungs- und Wirkungsprüfungen auch ausserhalb der Globalbudgets, z.B. durch spezielle Kundenbefragungen oder durch spezielle Evaluationen denkbar. Für das Parlament scheint wichtig, dass man sich im Klaren ist, dass – trotz oder auch wegen der zunehmend komplizierteren, methodisch gestützten Leistungs- und Wirkungsmessung – weiterhin die *politische Beurteilung* mit zugegebenermassen oftmals hemdsärmeligen Kriterienkatalogen die Basis der Leistungs- und Wirkungsbeurteilung bleiben wird. Wichtig ist ferner, dass Politik und Verwaltung die weichen Faktoren, die nur bedingt quantifizierbar sind, in die Entscheidungsfindung einbeziehen müssen.



Das 5-Ebenen-Konzept wird in Globalbudgets, im KEF und in anderen Dokumenten konsequent verwendet und dient damit sowohl der Systematisierung als auch der Transparenz.

## 8. Leistungs- und Wirkungsziele, Leistungs- und Wirkungsprüfung

Im Globalbudget enthalten sind Leistungs- und Wirkungsziele, die mit Hilfe entspre-

für unternehmerische Leistungserbringer ist die Forderung nach einer verbesserten, qualifizierteren Rechenschaftslegung – auch auf der politischen Ebene – zu rechtefertigen.

Im Zürcher Reformprozess ist bisher die Frage der Leistungs- und Wirkungsprüfung wohl eher unterschätzt worden<sup>13</sup>. Zwar werden gemäss 5-Ebenen-Konzept in den Globalbudgets Indikatoren für Leistungen und Wirkungen aufgeführt, die als Teil der

## 9. Auswirkungen des Reformprozesses auf die Oberaufsicht

Die Änderungen, die im Kantonsratsgesetz betreffend Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung vorgenommen wurden, entsprangen weniger der Neuorientierung im Rahmen von NPM. Sie müssen vielmehr als Reaktion auf die Empfehlungen der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), welche die Abteilung Wirtschaftswesen (Finanzdirektion) untersucht hatte, gesehen werden<sup>15</sup>. Um in Zukunft die Regierung besser bei der Erfüllung ihrer Sorgfalts- und Aufsichtspflicht zu kontrollieren, wurde die Stellung der Aufwandskommissionen massgeblich verstärkt. So kann insbesondere Akteneinsicht und die Befragung von Beamten im Konfliktfall mit einem geregelten Verfahren gegen den Willen des Regierungsrates erzwungen werden.

<sup>12</sup> Sog. "Controlling-Konzept" (Unveröffentlichter Regierungsbeschluss, der den Mitgliedern des Parlamentes aber ausgehändigt wurde), vgl. auch [www.wif.zh.ch](http://www.wif.zh.ch).

<sup>13</sup> Vgl. z.B. Mosimann, Hans-Jakob. New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, ZBl 101/2000, S. 337-355, insb. 351ff.

<sup>14</sup> Schnüriger, Benno. Wettbewerb statt New Public Management. NZZ 11.6.99.

<sup>15</sup> Der Chef der Abteilung Wirtschaftswesen wurde später vom Gericht für schuldig befunden, Konzessionen zur Führung von Gastwirtschaften gegen Bestechung erteilt zu haben. Die zur Klärung der politischen Verantwortung eingesetzte parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) stellte mangelnde Sorgfalt und Aufsicht des zuständigen Mitgliedes des Regierungsrates fest.



Selbstverständlich waren und sind die verbesserten Einsichts- und Befragungsrechte der Aufsichtskommissionen auch im Zusammenhang mit der grösseren Selbstständigkeit von Institutionen und grösseren Handlungsspielräumen der Verwaltung wichtig. Die Rechenschaftslegung über die im Globalbudget vereinigten Leistungen samt deren Finanzierung soll aber in einer "integrierten Rechnung" geschehen, deren Vorberatung (Prüfung) den Sachkommissionen (in Verbindung mit der Finanzkommission) zugewiesen wird. Als eigentliche Aufsichtskommissionen, die die Oberaufsicht wahrnehmen und zu diesem Zweck über die neuen Einsichts- und Befragungsrechte verfügen sollen, wurden aber nicht die Sachkommissionen, sondern die Finanzkommission, die Geschäftsprüfungskommission und die Justizkommission bestimmt. Die mit der Prüfung der Rechnung beauftragten Sachkommissionen wurden damit von der Oberaufsicht im engeren Sinne entbunden. Weiterhin möglich ist es hingegen, in angezeigten Sonderfällen eine PUK einzusetzen.

Die kürzlich aufgebrachte Auseinandersetzung um Steuerungs- versus Aufsichtsfunktionen des Parlamentes<sup>16</sup> ist bei der Parlamentsreform in Zürich bisher kaum in Erscheinung getreten. Zwar wurden – wie erwähnt – die Funktionen der mittelfristigen Steuerung intensiv diskutiert und mit Mitteln der indirekten Steuerung auch eingeführt, zum Schluss aber bewusst davon Abstand genommen, in mittelfristiger Perspektive als direktes Steuerungsorgan aufzutreten. Das bedeutet auch, dass das Parlament sich gegenüber der Regierung nicht einseitig als Auftraggeber (Steuerer) verstehen will, sondern sich auch das Recht der unparteiischen Oberaufsicht vorbehalten will, im Rahmen derer eigenständige Entscheide von Regierung und Verwaltung kontrolliert werden. Zwischen den Grundfunktionen Steuerung und Aufsicht wird so bewusst ein pragmatischer Mittelweg gewählt.

## 10. Auswirkungen des Reformprozesses auf die Rechtssetzung

Die Auswirkungen des Reformprozesses auf die Gesetzgebung resp. den Gesetzgebungsprozess sind noch ungewiss. Mehrfach wurde die angestrebte generelle Scheidung von strategischer und operativer Ebene angesprochen, die allein bereits im Budgetprozess auf Schwierigkeiten

stösst (Kriterien, Zuständigkeiten, Ausgabenkompetenzen etc.). Eine solche generelle Trennung würde mittel- bis langfristig eine grundsätzliche Neuorganisation der Gesetzgebung bedingen, indem für jeden Politikbereich die geltende Trennung resp. die Unterscheidung der Ebenen gesetzlich abzubilden wäre. Auch wäre der in NPM-Diskussionen häufig erwähnte Wechsel von der Konditional- auf eine Finalgesetzgebung zu erreichen; im Bereich der Hoheitsverwaltung wird der Wechsel aber kaum generell sein.

Die Fragen eines generellen Wandels der Rechtssetzung durch NPM wurden im Zürcher Reformprozess bisher wenig diskutiert. Es zeigt sich, dass einzelne Gesetzgebungen (für einzelne Sachbereiche) den angestrebten Formen schon seit jeher relativ nah sind; andere Politikbereiche sind aus dieser Warte als eher überreglementiert zu bezeichnen. Die Gesetzgebungsarbeiten hingegen, die den Reformprozess ermöglichten oder nun institutionalisieren, wurden in der Legislatur 1995-99 für eine erste Phase abgeschlossen. In der nun laufenden zweiten Legislatur der *wif!*-Reform ist eine gesetzgeberische Bereinigungsvorgesehen. Geplant ist zum einen eine Totalrevision der Finanzhaushaltsgesetzgebung, die sich auf den Regelfall Globalbudget einzustellen hat – die entsprechende Globalbudgetverordnung wurde als Zeichen dieser Einsicht nur befristet erlassen, und diese Befristung wurde bereits zum 2. Mal verlängert. Zum anderen ist vor allem das Regierungs-Organisationsgesetz einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen.

## 11. Fazit

Zu Beginn der Verwaltungsreform wurde häufig die Befürchtung geäussert, dass in den Schweizer Kantonen ohnehin schwache Parlament werde durch NPM zugunsten der Regierung nochmals geschwächt. Diese Kritik wurde in jüngster Zeit zwar leiser, ist aber noch nicht verstummt<sup>17</sup>. Eine Schwächung des Parlamentes durch die Reform sowie durch den Einsatz von NPM ist im Kanton Zürich aber nicht zu erkennen. Als Indiz dafür soll eine Aussage des langjährigen TA-Ratsberichterstatters Hans-Peter Bieri zitiert werden: "Mit der Parlamentsreform hat sich der Kantonsrat die Mittel und Werkzeuge gegeben, um sehr viel aktiver als bisher in den politischen Entscheidungsprozess einzugreifen und damit die

Übermacht von Regierungsrat und Verwaltung wenigstens teilweise zu brechen<sup>18</sup>."

Der Zürcher Reformprozess, der gemeinhin mit dem Kürzel *wif!* umschrieben wird, umfasst Reformschritte auf den Ebenen des Parlamentes, der Regierung sowie der Verwaltung. Er ist als noch nicht abgeschlossener Prozess zu bezeichnen. Mit dem erneuerten Kantonsratsgesetz, mit dem durch Globalbudget und Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) verbesserten Budgetierungsprozess sowie mit zahlreichen erfolgreichen *wif!*-Verwaltungsprojekten wurden gute Grundlagen für eine Weiterentwicklung des angelaufenen Prozesses geschaffen. In der laufenden Legislaturperiode wird es wichtig sein, die im engeren Sinne mit dem Reformprozess zu zusammenhängende Gesetzgebungsrevision abzuschliessen (Finanzhaushalts- und Organisationsgesetz). Es wird aber auch darum gehen, den tendenziell eher "von oben" geführten Prozess zu einem von der Verwaltungshierarchie unabhängigen, kulturellen Wandlungsprozess werden zu lassen. Zudem wird weiterhin ein guter Schuss Pragmatismus nötig sein, z.B. auch um neue Bürokratisierungstendenzen als Gefahr zu bannen. Schliesslich wird sich weisen, in wie weit sich der Verfassungsgebungsprozess, der im Jahre 2000 begonnen hat und maximal fünf Jahre dauern soll, vom Reformeifer der 1990er Jahre anstecken lässt, oder ob das neue Jahrtausend auf anderer Basis starten will.

<sup>16</sup> Zimmerli, Ulrich, Andreas Lienhard, Urs Bolz, Philippe Mastronardi. NPM: Welche Optionen für das Parlament? in: NZZ 29.11.2000, S. 16. – Vgl. auch [www.weblaw.ch/jusletter](http://www.weblaw.ch/jusletter).

<sup>17</sup> In der Stadt Winterthur ist der Vorwurf der Schwächung des Parlamentes durch NPM vor kurzem wieder aufgeflammt. Dies dürfte aber hauptsächlich auf die besondere Situation einer grossen Gemeinde im Kanton Zürich zurückzuführen sein.

<sup>18</sup> TA 20.12.2000, S. 13.