

## Basel braucht Mut zum Aufbruch

In beiden Basel wird demnächst über ein Verfahren zu einer Kantonsfusion abgestimmt. Es wäre ein Fehler, diese Chance nicht zu packen. Von Daniel Gerny

Auf der Hülfenschanz oberhalb von Pratteln kassierten die herrschenden und konservativen Stadtbasler gegen die aufbegehrenden Baselbieter eine peinliche, aber verheerende Niederlage: Die nervös gewordenen Städter setzten in der Hitze des Gefechts Häuser in Brand, um die Baselbieter zu Löscharbeiten zu zwingen und sie so vom Widerstand abzuhalten. Doch die Brandstiftungen führten zu einem wilden Chaos und verunmöglichten den Baslern ein militärisches Durchgreifen erst recht. Es war ein taktischer Fehler, der das Ende des geeinten Basel bedeutete: Drei Wochen nach der grausamen Schlacht, am 26. August 1833, erklärte die Tagsatzung die Trennung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft für vollzogen.

Die Baselbieter von 1833 – sie waren entschlossener, rebellischer und wohl auch schlauer als die Basler. Es ist schwer vorstellbar, dass diese mutigen Männer und Frauen stolz auf ihre Nachfahren wären, welche sich heute beim Widerstand gegen eine Vorlage zur Fusion der beiden Basel gerne auf den Freiheitskampf von damals berufen. Ende September stimmen die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft darüber ab, ob ein Verfahren zur Wiedervereinigung eingeleitet werden soll. Abschliessend entschieden wird bei diesem Urnengang nichts: Es geht alleine darum, einen gemeinsamen Verfassungsrat zu bilden, der Grundlagen für einen gemeinsamen Kanton ausarbeiten soll.

### Reflexartiger Widerstand

Ob ein Grosskanton kraftvoller als zwei Basel wäre, ist unsicher. Es fehlen – bis auf die von der Credit Suisse präsentierte Studie – Szenarien, die aufzeigen, welche Effizienzgewinne mit einer solchen Fusion möglich wären und ob der Zusammenschluss einen Attraktivitätsgewinn für die Region bedeuten würde. Unklar ist auch, ob ein geeintes Basel in Bezug auf seine Interessenvertretung in Bern und auf die politische Weiterentwicklung auf eigenem Gebiet schlagkräftiger wäre – oder ob geteilte Stände dank grösserer Nähe zur lokalen Bevölkerung nicht doch flinker agieren können. Beantworten lassen sich solche Fragen erst, nachdem der nun vorgeschlagene Verfassungsrat seine Eckwerte für den geeinten Kanton ausgearbeitet hat. Über dieses Ergebnis würde erneut abgestimmt.

Irritierend ist aber, dass vor allem im Kanton Basel-Landschaft von Anfang an eine reflexartige Abwehrhaltung gegen die Wiedervereinigungspläne vorhanden ist. Es regiert bis weit ins politische Establishment hinein eine Art diffuses «Wir

bleiben wir»-Gefühl, das eine differenzierte Auseinandersetzung kaum zulässt. Nicht Argumente dominieren, sondern eine Flut von inhaltsleeren Plakaten und roten Baselbieter Stäben. Die Eigenständigkeit verkommt im Abstimmungskampf zum Selbstzweck, ohne dass die Frage erwünscht ist, ob die kantonale Autonomie in dieser dichten und stark vernetzten Region auch in Zukunft noch das Mass aller Dinge ist. Das hat etwas Selbstgenügsames, das bezeichnenderweise auch in der politischen Kultur zu beobachten ist: Seit Monaten schlägt sich das Baselbiet mit Affären und Skandalchen um Nebenjobs, Honorare und eigennützigen Gesetzesauslegungen herum, mit denen politische Amts- und Würdenträger für Aufsehen sorgen.

### Basler Defizite und Vorrechte

Ist also der Kanton Basel-Stadt, in welchem die Zustimmung zur Fusionsvorlage grösser und zudem politisch breit abgestützt ist, mutiger?

Auch das steht nicht fest. Das blockierende Baselbiet ermöglicht es den Baslern zwar, ihr progressives Image zu pflegen. Doch käme es wider Erwarten doch zum Fusionsverfahren, könnte die Stimmung in der Stadt rasch kippen. Bei der Arbeit an einem neuen Kanton Basel kämen unweigerlich auch eigene Defizite und Vorrechte auf den Verhandlungstisch – angefangen bei den höheren Kosten über die teilweise gewerkschaftlich geprägte Betriebskultur in der Verwaltung und verwaltungsnahen Betrieben bis zum Autonomie- und Führungsverständnis der Stadt. Zu Recht würde jeder Stein umgedreht. Basel wäre gezwungen, sein eigenes Selbstbild und sein Leistungsniveau zu überprüfen. Es ist keineswegs sicher, welches von beiden Basel sich am Ende mehr anpassen müsste.

Doch genau darin besteht die grosse Chance: In keinem anderen Landesteil der Schweiz ist die Gelegenheit günstiger, bestehende Strukturen und Prozesse radikal infrage zu stellen und nach heutigen Bedürfnissen neu auszurichten. Es geht dabei um mehr als um ein paar Grenzsteine und um ein neues Wappen: Zur Disposition steht das Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Gebieten, zwischen Kanton und Gemeinden, zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft. Die Region Basel hat die Möglichkeit, ein Projekt anzupacken, das über die Region hinaus von Bedeutung ist – auch wenn das Gelingen keineswegs garantiert ist.

Doch so ist es immer, wenn nicht alles beim Alten bleiben soll: Aufbruch braucht Mut. Das wussten schon die Baselbieter Rebellen von 1833.

## Wider die Romantisierung

Die Stadt Zürich wagt sich an Tagesschulen. Das Modell soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern und kann so volkswirtschaftlich attraktiv sein. Von Natalie Avanzino

In Zürcher Familien sind heute 70 Prozent der Mütter sowie 98 Prozent der Väter Teil- oder Vollzeit erwerbstätig. Von den derzeit 27 000 Stadtzürcher Schülern und Schülerinnen werden rund 13 000 am Mittag oder nach der Schule in Horten betreut. Das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich geht davon aus, dass in wenigen Jahren bereits 70 Prozent der Zürcher Eltern einen Betreuungsplatz für ihren Nachwuchs in Anspruch nehmen werden. Um nicht das bisherige, zweigleisige Modell von Schule und Hort, das weder pädagogisch noch ökonomisch Sinn ergibt, weiter aufzublasen, will Stadtrat Gerold Lauber bis 2025 flächendeckend städtische Tagesschulen einführen. Diese sollen den Eltern eine Berufstätigkeit von mindestens 140 Stellenprozent erlauben. Am Dienstag präsentierte Lauber das Pilotprojekt «Tagesschule 2025»: Sieben Zürcher Schulen sollen im Sommer 2016 gänzlich auf bis in den Nachmittag hineinreichende Blockzeiten umstellen und Mittagstische für alle Stufen anbieten.

### Ersparnis von 30 bis 40 Millionen Franken

Aus betrieblicher Sicht ist das Zusammenwachsen von Unterricht und Betreuung eine Notwendigkeit für eine effiziente Nutzung der Infrastruktur und damit dafür, dass der stetig steigenden Nachfrage nach schulergänzender Betreuung trotz begrenztem Raumangebot entsprochen werden kann. Laubers Idee ist es, das neue Modell im Rahmen eines Pilotprojekts auf städtischer und in einer zweiten Phase in einem Schulversuch auf kantonaler Ebene hinsichtlich der Akzeptanz von Tagesschulen zu erproben. In einer dritten Phase will er die flächendeckende Umsetzung einleiten.

Vorerst will dies heissen: Kinder im Pilotprojekt verbringen mittags diejenigen Tage in der Schule, an welchen sie nachmittags Unterricht haben. Da die Lektionenzahl mit dem Alter steigt, nimmt die Anzahl mit den Jahren zu. Die heutige durch die Eltern gebuchte Anzahl Horttage liegt in Kindergarten und Primarschule durchschnittlich bei etwas über drei Mittagpro Woche. Deshalb kann der Stadtrat davon ausgehen, dass die Tagesschulen von denjenigen Eltern, welche die ausserschulischen Betreuungsangebote bereits nutzen, akzeptiert werden.

Durch die Umstellung auf das neue Angebot verspricht sich Lauber für das Schul- und Sportdepartement beträchtliche ökonomische Vorteile. Er geht von einer Kostenersparnis gegenüber dem heutigen Modell von rund 15 Prozent aus; dies entspräche 30 bis 40 Millionen Franken jährlich.

Zuerst muss allerdings der Zürcher Gemeinderat den Kredit von 19,1 Millionen Franken für das Pilotprojekt bewilligen. Positiv anzumerken ist sicherlich, dass mit dem erweiterten Schulangebot eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebt wird. Dies muss längerfristig natürlich auch volkswirtschaftlich interessant sein, da aufgrund der kompakteren Arbeitszeit der Eltern sich Arbeitspensen besser arrangieren lassen. Deswegen und durch die Erhöhung der Standortqualität für gut qualifizierte Arbeitskräfte kann sich die Stadt höhere Steuererträge erhoffen.

### Privat getragenen Lösungen Hand bieten

Einstweilen ist aus pädagogischer Sicht fast unbestritten: Tagesschulen bringen durch die Mahlzeit im Klassenverband eine verbesserte Struktur in den Alltag der Kinder, die heute über Mittag im Hort auf ständig wechselnde Gruppenzusammensetzungen treffen. Davon profitiert genauso das Betreuungspersonal, das qualitativ bessere Arbeit erbringen kann. Für eine immer kleinere Gruppe von Kindern, die bisher zu Hause gegessen haben, wird die Umstellung allerdings einschneidend sein. Kann der familiäre Rahmen doch Gelegenheit bieten, ein paar ruhige Minuten im schulischen Alltag zu finden. Wer Kinder im Schulalter hat, kann die Argumente der Befürworter, aber auch die der Gegner verstehen. Nur: Die Romantisierung des Mittagessens am Familientisch steht im krassen Gegensatz zu einer Realität, die verbreitet vor allem nicht betreute Kinder kennt. Diese verbringen ihre Mittagszeit zu Hause vor dem Fernseher oder am Computer und essen vorwiegend unterwegs.

Die vom Zürcher Stadtrat präsentierte Vision will einer gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen, die kaum mehr umkehrbar ist. Beide Elternteile sind berufstätig und entsprechend auf einen Betreuungsplatz für ihre Sprösslinge angewiesen. Im Ausland sind ähnliche Schulmodelle längst selbstverständlich.

Ob allerdings der Mittagstisch an den Stadtzürcher Schulen zum Obligatorium wird, ist offen. Vorläufig gibt sich der Stadtrat wohlweislich vorsichtig. Wer zu Hause essen wolle, der werde dies voraussichtlich auch 2025 tun können, betont er. Dass diese Freiwilligkeit erhalten bleibt, ist überaus sinnvoll, nur so werden privat getragene Lösungen weiterhin ermöglicht. Durch ein Obligatorium würde auch die Möglichkeit entfallen, als Erziehungsberechtigte selbst zu entscheiden, was für das eigene Kind als opportun erachtet wird.

## Zeit für neues Führungsmodell des Bundes ist reif

Das «Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB) ist nicht revolutionär, aber vorteilhaft. Es verlangt von Regierung und Verwaltung klar definierte Leistungs- und Wirkungsziele, über deren Erreichung dem Parlament regelmässig Bericht zu erstatten ist. Von Stefan Rieder und Andreas Lienhard

Mehr als zehn Jahre nachdem die ersten Kantone das New Public Management flächendeckend eingeführt haben, schlägt der Bundesrat dem Parlament unter dem Titel «Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB) eine vergleichbare Reform vor. Neu soll der Voranschlag der gesamten Bundesverwaltung nach 140 Leistungsgruppen mit jährlichen Globalbudgets sowie Leistungs- und Wirkungszielen gegliedert werden. Mit dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Mittelfristplanung optimiert. Innerhalb der Verwaltung steuern die Departemente ihre Ämter mit Leistungsvereinbarungen.

### Leistungs- und Wirkungsziele

Ob das NFB ein Erfolg werden wird, hängt wesentlich von der Akzeptanz im Parlament ab. Das Führungsmodell sollte zunächst einmal die Transparenz des Verwaltungshandelns fördern. Durchgeführte Evaluationen lassen diesbezüglich hoffen: Vergleichbare Reformen beim Bund und in den Kantonen haben in der Vergangenheit ein Mehr an Informationen beschert und damit die parlamentarische Oberaufsicht erleichtert. Umgekehrt wird es eine Herausforderung sein, den breiten Katalog an Leistungsgruppen der Bundesverwaltung in lediglich 140 Leistungsgruppen transparent darzustellen.

Eine weitere Herausforderung an die moderne Verwaltungsführung betrifft die Wirkungsorientierung: Staatliches Handeln soll überprüfbar Effekte erzielen. Das NFB verlangt von Regierung und

Verwaltung daher die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen. Dem Parlament ist in Bezug auf die Erreichung der Ziele regelmässig Bericht zu erstatten. In der Vergangenheit lag hier ein Stolperstein vieler Public-Management-Reformen: Die Formulierung und Überprüfung von Zielen und Indikatoren ist anspruchsvoll. Zudem möchten sich nicht alle Verwaltungsstellen an den eigenen Vorsätzen messen lassen.

Das NFB passt indes zur Arbeitsweise des im Milizsystem organisierten Parlaments. Globalbudgets stellen zwar andere Anforderungen als die klassische Rechnungslegung, unter dem Strich wird den Parlamentsmitgliedern aber etwa der gleiche Aufwand abverlangt. Ferner bilden National- und Ständerat offensichtlich ein Arbeitsparlament: Sie sind es gewohnt, sich eingehend mit Inhalten auseinanderzusetzen. Das NFB betont die materielle Diskussion im Rahmen von Budget und Rechnung, womit die neue Verwaltungsführung auch zu unserer Parlamentskultur passt. Zentral für die Akzeptanz im Parlament ist die Frage, ob sich der Einfluss der Legislative verändern wird. Mit dem NFB verliert das Parlament die Möglichkeit zur Steuerung einzelner Details im Voranschlag, erhält aber umfangreichen Einfluss auf Leistungen und Wirkungen. Damit bleibt die verfassungsrechtliche Budgethoheit gewahrt.

Für die Verwaltung bedeutet das NFB eine Zunahme des Handlungsspielraums (flexibler Einsatz der Mittel nach Aufwandart, Möglichkeiten der Reservebildung und der Kompensation von Mehraufwendungen). Wie Untersuchungen gezeigt ha-

ben, kann damit die Motivation der Verwaltungsangestellten gesteigert werden.

Die Führung mit Leistungsvereinbarungen nimmt eine weitere Anforderung auf: Die Bundesverfassung verlangt vom Bundesrat, dass er für eine zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben sorgt und dabei eine vorausschauende Planung vornimmt. Gleichzeitig sieht das Verfassungsrecht vor, dass die Bundesversammlung über die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Planung der Staatstätigkeit verfügt und dem Bundesrat Aufträge erteilen kann. Die Leistungsaufträge und die Leistungsgruppen des NFB sowie die auf vier Jahre ausgelegte Finanzplanung können hier positive Effekte auslösen. Gesamthaft betrachtet, wird das NFB den Ansprüchen an eine ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung gerecht.

Für die gesamte Bundesverwaltung wird ein kohärentes und einheitliches modernes Steuerungsmodell eingeführt. Leistungen und Ressourcen werden verknüpft und mit einer mehrjährigen Planungsperspektive verbunden. Allerdings ist der Weg zur guten Funktionsweise des NFB noch lang, es müssen drei Zwischenetappen erreicht werden: Erfolgreiche Reformen benötigen erstens engagierte Promotoren: Das Parlament muss den Bundesrat auffordern, diese Rolle im NFB wahrzunehmen. Der Bundesrat muss umgekehrt gewillt sein, die Reform konsequent umzusetzen und auch selber anzuwenden. Diese Verantwortung kann nicht an die Departemente delegiert werden. Zweitens muss sich das Parlament auf die Neuerungen ein-

lassen. Dazu sind Information und Ausbildung notwendig. Nur wenn die Mitglieder der Bundesversammlung die neuen Führungsinstrumente verstehen, können sie sie auch sachgerecht anwenden. Auch seitens des Bundesrates ist eine hohe Dialogbereitschaft gefragt. Drittens gehört die Politikevaluation strategisch zu einer vertieften Leistungs- und Wirkungsprüfung. Dies ist insbesondere dort notwendig, wo der Bund in grossem Umfang Transferzahlungen an die Kantone entrichtet.

### Keine Revolution

Die Reform des Führungsmodells des Bundes steht nun vor einer wichtigen Entscheidung: Die Vorarbeiten sind weitgehend abgeschlossen, und der Nationalrat hat der Vorlage als Erstrat zugestimmt. Das NFB stellt zwar keine Revolution dar, weist unter dem Strich aber deutliche Vorteile auf. Es entwickelt das bei rund einem Drittel der Bundesverwaltung mehrheitlich bewährte Flag-Modell weiter und berücksichtigt auch die vielfältigen Erfahrungen in den Kantonen.

Angesichts der langen Vorlaufzeit der Reform seit den 1990er Jahren scheint es angemessen zu sagen: Die Zeit für ein neues, einheitliches Führungsmodell des Bundes ist reif.

**Stefan Rieder** ist Bereichsleiter Organisation und Management beim Forschungsinstitut Interface; **Andreas Lienhard** ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management / Institut für öffentliches Recht der Universität Bern.