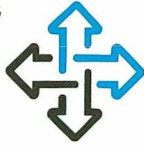


AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

«Bürokratie – Privatisierung – Service Public – Outsourcing»

Die Kernaufgaben des Staates gestern – heute – morgen

**9 Thesen zur Diskussion um die Zukunft
der vom Staat zu erfüllenden Aufgaben
im Kanton Aargau Legislatur 2001/2005**

Veranstaltung vom 31. Oktober 2000

Inhalt

1	Vorwort – welches sind die künftigen Aufgaben des Staates?	2
1.1	Anspruch	2
1.2	... und Wirklichkeit	3
2	Neun Thesen der Stiftung zur Kernaufgabendiskussion	6
2.1	Einstieg in eine längst fällige Diskussion	6
2.2	Das Staatswachstum begrenzen ist eine Notwendigkeit	9
2.3	Wahl einer zweckmässigen Methodik	11
2.4	Markt auch im Bereiche von vielen Staatsleistungen effizienter	14
2.5	Verschiedene Wege zur Entlastung des Staates	16
2.6	Service Public bleibt gewährleistet	18
2.7	Kriterien zur Auslagerung oder Neuorganisation von Staatsaufgaben	21
2.8	Verwaltungseffizienz steigern	23
2.9	Vordringlich zu überprüfende Bereiche	25
3	Podiumsveranstaltung	27
3.1	Welches sind die zukünftigen Aufgaben des Staates?	27
3.2	Diskussion auf dem Podium	29
4	Die Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft	34
4.1	Stiftungszweck	34
4.2	Stiftungsrat 2001 bis 2003	34
4.3	Publikationen	35

1 Vorwort – welches sind die künftigen Aufgaben des Staates?

Dr. Markus Letsch, Präsident des Stiftungsrates

Obwohl in letzter Zeit viel über Kernaufgaben geschrieben wird, ist das **Thema nicht neu**. Es stellt sich denn auch die Frage, ob es sich bei der Diskussion über die Kernaufgaben um ein regelmässig auftretendes Phänomen oder um ein echtes Problem handelt.

Unsere Stiftung hat das Thema bewusst im jetzigen Zeitpunkt aufgenommen. Das Regierungsprogramm 2001–2005 ist in Arbeit und wir meinen, dass klare Aussagen über die künftigen Aufgaben des Staates – in unserem Fall des Kantons Aargau – aufzunehmen sind. Das Regierungsprogramm soll von einem **Papiertiger** zum **verbindlichen Führungsinstrument** – der **Legislaturplanung** mit integrierter Aufgaben- und Finanzpolitik – beider Gewalten werden, denn mit den Aufgaben sind unweigerlich Ausgaben verbunden.

1.1 Anspruch ...

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, zurückzublicken. Welche Aussagen enthielten die beiden letzten Regierungsprogramme zu den Aufgaben und Ausgaben und wie war die Entwicklung?

Im Regierungsprogramm 1993–1997 ist in den finanzpolitischen Leitlinien und im Finanzplan folgendes zu finden:

1. *«Die Defizite sind schrittweise zu reduzieren mit dem Ziel, bis 1996 den Ausgleich zu erreichen.»*
2. *«Neue Aufgaben werden soweit als möglich durch Abbau bei bisherigen Aufgaben kompensiert. Durch eine harte Sparpolitik bei angestammten Aufgaben soll das nötige Potential für zukunftsgerichtete Neuerungen geschaffen werden.»*
3. *Das kumulierte Defizit beträgt für die Finanzplanperiode 1994–1997 bei Ausgaben von 12,2 Mia. Fr. und Einnahmen von 12,1 Mia. Fr. 73 Mio. Fr.*

1.2 ... und Wirklichkeit

Was wurde erreicht?

1. Obwohl die effektiven Einnahmen die Plandaten geringfügig überschritten, wurde ein **kumuliertes Defizit von 200 Mio. Fr.** erzielt. Der Grund liegt in den ausser Kontrolle geratenen Ausgaben, die die Planung um 133 Mio. Fr. überschritten.
2. 1996 betrug das Defizit 21 Mio. Fr.

Kurz und bündig: **Ziel nicht erreicht!**

Im Regierungsprogramm 1997-2001 sind unter anderem die folgenden **finanzpolitischen Ziele** zu finden:

1. *«Der Kanton strebt am Anfang und am Ende der Legislaturperiode 1997-2001 den Haushaltausgleich an.»*
2. *«Die Staatsquote soll den Stand 1997 nicht übersteigen.»*
3. *«Der Kanton stabilisiert die Steuerquote. Diese übersteigt nicht den Stand 1997.»*
4. *«Der Kanton packt neue Aufgaben in den unbedingten Schwergewichtsbereichen trotz finanzieller Probleme an.»*
5. *«Der Kanton richtet das Denken und Handeln der Führung aller Stufen auf Ziele und Wirkungen aus.»*
6. *«Der Kanton führt die Auslagerung von Teilen der staatlichen Aufgaben oder deren Vollzug sowie das Outsourcing von internen Leistungen weiter.»*

Bei der Beratung des Regierungsprogrammes 1997-2001 wurde im Grossen Rat viel von Verzichtspanung und Haushaltausgleich gesprochen. Die Mehrheit des Grossen Rats war sich einig und sprach sich für den **Haushaltausgleich und die Verzichtspanung** als Daueraufgabe aus.

Wie 4 Jahre zuvor sah das alles eigentlich ganz gut aus. Was ist aber aus den Absichtserklärungen geworden und inwieweit wurden die finanzpolitischen Ziele erreicht?

1. Gemäss Finanzplan betrug das kumulierte Defizit für die Periode 1998–2001 688 Mio. Fr. Aus heutiger Sicht beläuft es sich auf lediglich 251 Mio. Fr.
2. Die Staatsquote reduziert sich von 12,2 % im laufenden Jahr auf 11,9 % im nächsten Jahr. 1997 betrug sie 11,9 %.
3. Die Steuerquote reduziert sich von 5,9 % im laufenden Jahr auf 5,6 % im nächsten Jahr. 1997 betrug sie 6,1 %.

Auf den ersten Blick präsentiert sich das alles glänzend und man müsste dem Regierungsrat und dem Grossen Rat ein gutes Zeugnis ausstellen.

Bei genauerem Hinschauen stellt man allerdings folgendes fest:

1. Obwohl das kumulierte Defizit um 437 Mio. Fr. geringer ausfällt, übersteigen die Ausgaben den Finanzplan um 111 Mio. Fr. Des Rätsels Lösung liegt in den munter sprudelnden Einnahmen, die den Finanzplan um sage und schreibe 548 Mio. Fr. übersteigen.
2. Die Staatsquote stagniert wohl auf dem Niveau von 1997. Gemäss Finanzplan sollte sie aber im nächsten Jahr 11,7 % und nicht 11,9 % betragen.
3. Die Steuerquote ist gegenüber 1997 leicht rückläufig, Im laufenden Jahr übersteigt sie mit 5,9 % den Finanzplan von 5,7 %.

Kurz und bündig: **Ziel nicht erreicht.**

Es geht nun darum, zu prüfen, was im neuen Regierungsprogramm bezüglich Zielsetzungen aufzunehmen ist. Im Vorfeld tönt es positiv wie auch schon:

1. *«Das Ziel ist der Haushaltsausgleich.»*
2. *«Steuererhöhungen sind wirtschaftlich falsch und liegen politisch quer in der Landschaft.»*
3. *«Die bisherigen Tätigkeiten des Staates sind gründlich zu überprüfen. Auch der Staat muss sich erneuern, muss überflüssig gewordene Aufgaben abbauen, und prüfen, was andere vielleicht besser leisten können.»*
4. *«Die verbleibenden Aufgaben müssen diszipliniert erbracht werden. Bei jedem Entscheid mit finanziellen Folgen ist zu prüfen, ob die vorgesehene Leistung im*

aktuellen Zeitpunkt nötig ist und ob sie nicht kostengünstiger erbracht werden kann.»

Wenn man aber auf der anderen Seite folgendes liest, sind erhebliche Zweifel angebracht:

1. *«Wir haben ein Einnahmenproblem; Staatsvoranschlag: Geringere Steuern und zusätzliche Ausgaben machten der Regierung Kopfzerbrechen.»*
2. *«Ich habe schon als Hausfrau gelernt, dass ich auf die Dauer nicht mehr ausgeben kann als ich einnehme. Im Moment sind für Lohnerböhrungen keine Rücklagen da, also müssen wir vorerst mehr einnehmen.»*

Um zu verhindern, dass bei einem Soll/Ist-Vergleich über das Regierungsprogramm in 4 Jahren dieselben gravierenden Abweichungen festgestellt werden, müssen im Regierungsprogramm bezüglich Ausgabenentwicklung und Haushaltsausgleich konkrete und verbindliche Ziele festgelegt werden, z.B.:

- **Ausgeglichener Haushalt in drei Jahren**
- **Ausgabenwachstum maximal im Ausmass der Erhöhung des Volkseinkommens**

Diese Ziele sind unter allen Umständen einzuhalten. Dabei sind sowohl der Regierungsrat als auch der Grosse Rat gefordert. Es wird unumgänglich sein, dass sich der Kanton auf **seine Kernaufgaben konzentriert**, ansonsten er die übergeordneten Ziele nicht erreichen kann.

Welches sind nun aber die Kernaufgaben und lassen sich diese messen?

Diesen Fragen widmet sich das Thesenpapier der Stiftung sowie das Podium vom 31. Oktober 2000, das unter Leitung von Dr. Daniel Heller stand und dessen zusammenfassende Ergebnisse in Form dieser Broschüre zugänglich gemacht werden.

2 Neun Thesen der Stiftung zur Kernaufgabendiskussion

Redaktion: Dr. Daniel Heller, Grossrat, Mitglied des Stiftungsrates

2.1 Einstieg in eine längst fällige Diskussion

«Die Aufgaben und Ausgaben sind laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und ihre Tragbarkeit zu überprüfen.»

Dieser Grundsatz ist in der Aargauer Kantonsverfassung festgehalten (§ 116, Abs. 3 KV). In diesem Sinn ist die Aufgabenüberprüfung eine **Daueraufgabe**. Das hält auch der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum Postulat von Daniel Heller (fdp, Aarau) fest. Heller wünschte darin zusammen mit 25 Mitunterzeichnern, dass mit dem Regierungsprogramm 2001–2005 auch ein **Aufgabenüberprüfungskonzept** dem Grossen Rat vorzulegen sei. Die Regierung zeigt sich zur Annahme des Postulats bereit. **Systematisch wurde die in der Aargauer Kantonsverfassung stipulierte Aufgabenüberprüfung allerdings bisher nie gemacht.**

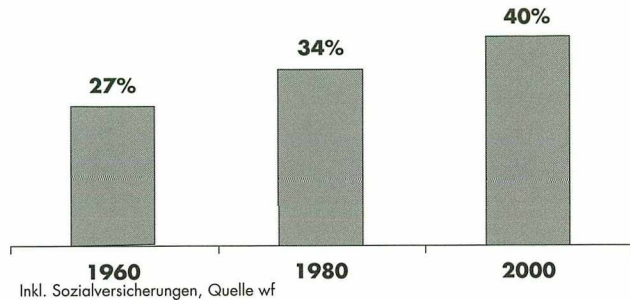
Staatwachstum seit zweihundert Jahren

Vielmehr ist auch im Aargau die Aufgabenfülle des modernen Staates über zweihundert Jahre permanent gewachsen (Stichworte: *«Wohlfahrts- resp.» Leistungsstaat»*).

Das drückt sich im Wachstum des **Aufwandes** (personell, materiell), des **Staatsapparates** und im Wachstum des **volkswirtschaftlichen Konsumanteils** des Staates in Form von steigenden Staats- und Fiskalquoten aus (Gesamtfiskalquote Schweiz 2000: 40,4% [1990: 37,5%]).

Dieser kontinuierliche Ausbau des Staates ist eine Folge der Anspruchsinflation, welche im Verlauf der Jahre zu dieser Entwicklung geführt hat. Aus dem sog. *«Nachtwächterstaat»* wurde der moderne *«Leistungsstaat»* und – als dieser trotz weniger stark wachsender Wirtschaftskraft ungemindert weiterwuchs und nicht mehr finanzierbar war – der überforderte *«Wohlfahrtsstaat»*.

Staatsquote Schweiz 1960 bis 2000



Als Folge chronischer Überforderung des Staates von Defiziten auf allen Staatsebenen und von **einer Rekordverschuldung von über 200 Milliarden Franken** ist richtigerweise in jüngster Zeit eine **intensive Diskussion über die sog. «Kernaufgaben» des Staates entbrannt.**

Libertäre Vorstellungen gehen zu weit

Regierung und Staat haben nach Auffassung von konsequenten Vertretern eines **libertären Liberalismus** ausschließlich die Aufgabe, Leben und Eigentum Einzelner zu schützen.

Dazu bedarf es eines Militärs, einer Polizei und einer Gerichtsbarkeit. Alle anderen denkbaren staatlichen Wirkungsfelder – beispielsweise das gesamte Sozialwesen inklusive staatlicher Ausbildungssysteme – können nach dieser Auffassung privat sehr viel besser geregelt werden. Insbesondere bliebe dabei der Grundsatz der Freiwilligkeit im menschlichen Umgang gewahrt. **Privateigentum und Vertragsfreiheit** sind für diese Lehrmeinung absolut, denn ohne sie ist kein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben denkbar.

Soweit möchten die vorliegenden Thesen nicht gehen.

Die Interdependenz der heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme und Verhältnisse erlauben eine derartig fundamentalistische Scheidung zwischen staatlicher und privater Sphäre nicht mehr.

Was sind die Kernaufgaben?

Die politische Linke hat wiederholt die Frage gestellt: Was sind die Kernaufgaben des Staates? Die bürgerliche Politik hat diese Schlüsselfragen bisher nicht beantworten können, weil der

Begriff «*Kernaufgaben*» wahrscheinlich **überhaupt nicht befriedigend und allseitig akzeptiert zu definieren ist**. Die einschlägige Herausforderung lässt sich weniger durch Definitionen **bewältigen als durch das Führen einer politischen Auseinandersetzung**.

Die Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft möchte mit dem vorliegenden Thesenpapier mithelfen, diese Diskussion zu lancieren, das heisst,

- im Aargau ein politisch akzeptiertes Aufgabenüberprüfungskonzept zu initiieren und
- damit einen Beitrag leisten, dass in der nächsten Legislaturperiode des Grossen Rates diese politische Diskussion geführt werden kann.

Ziel: Diskussion in Gang bringen

Das Thesenpapier soll Anstösse dazu geben,

1. *welche Grundsätze in dieser Diskussion zu beachten sind,*
2. *mit welchem Raster und welcher Methodik zweckmässigerweise über welche bisher kantonalen Aufgaben in der nächsten Legislatur betreffend ihrer Weitererfüllung auf Stufe Kanton eine politische Meinungsbildung durchgeführt werden muss,*
3. *im Sinne einer Grobtriage vorschlagen, welche Aufgabenerfüllung der Kanton resp. die kantonale Verwaltung künftig*
 - *als sog. Kernaufgabe weiterführen muss*
 - *als nicht mehr zeitgemäss ersatzlos streichen,*
 - *zweckmässigerweise an Dritte delegieren (Outsourcing), oder*
 - *ganz resp. teilweise privatisieren (allenfalls mit Leistungsauftrag) kann.*

These 1:

Die Kernaufgabendiskussion ist notwendig und entspricht einem Verfassungsauftrag.

Die Definition von «Kernaufgaben» des Staates ist letztlich eine Frage der politischen Gewichtung und damit der politischen Auseinandersetzung.

Diese politische Auseinandersetzung kann durch die Wahl einer akzeptierten Vorgehensmethodik ein Stück weit versachlicht werden.

2.2 Das Staatswachstum begrenzen ist eine Notwendigkeit

Staaten haben über Jahrhunderte im Wesentlichen folgende zwei Aufgabenbereiche erfüllt:

- *Schutz nach aussen,*
- *Sicherheit und Ordnung im innern.*

Mit dem Eintritt ins Industriezeitalter, vor allem aber im Verlaufe der beiden Weltkriege, haben die Staatswesen – bei uns Bund, Kantone und Gemeinden – laufend **zusätzliche neue Aufgaben** übernommen oder übertragen erhalten: Der Staat entwickelte sich vom unterdotierten «*Nachwächterstaat*» über den «*Leistungsstaat*» zum überdimensionierten «*Wohlfahrts-*» und «*Versorgungsstaat*».

Der Staat der Informationsgesellschaft kann nicht mehr der Staat der Industriegesellschaft sein

Zeitgeschichtlich bedingte Faktoren und Rahmenbedingungen führten zu diesem Wachstum und rechtfertigten sie:

- *der Staat wurde tätig, weil private Initiative bei der Bereitstellung bestimmter Güter und Leistungen ausblieb, mangelhaft war oder regional unterschiedlich ausfiel,*
- *der Staat wollte öffentliche Güter unter seine Kontrolle bringen, um sie allen zu gleichen Bedingungen zugänglich zu machen,*
- *der Staat sozialisierte Aufgaben in Krisenzeiten, weil er gefährdete Arbeitsplätze sichern und soziale Unrast vermeiden wollte ,*

- *der Staat übernahm aber auch neue Aufgaben, weil diese auf Grund gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen ihm übertragen wurden und weil er einfach über genügend Geld verfügte.*

Heute stecken wir mitten im Übergang vom industriellen Zeitalter zur Informationsgesellschaft. Staat und Wirtschaft kämpfen mit **strukturellen Problemen**. Die Märkte werden immer grösser und dynamischer, der Wettbewerbsdruck wird härter, der Strukturwandel der Wirtschaft ist im vollen Gange. **Die Bürokratiemodelle aus der Industriegesellschaft vermögen in Staat und Wirtschaft keine adäquaten Problemlösungen mehr bereitzustellen.**

Neue Aufgaben ohne Überforderung lösen

Erfolg und Gewinne der Unternehmen - und damit auch das Steueraufkommen - haben über längere Zeit stagniert oder waren rückläufig. Die Staatsausgaben sind durch Neuübertragungen und/oder gesetzliche Verpflichtungen mit den Aufgaben aber weitergewachsen. Die Staatshaushalte in Bund, Kanton und Gemeinden sind seit Jahren defizitär: 1999 summierten sich die Staatschulden der drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden auf insgesamt über **200 Milliarden Franken, das bedeutet alleine einen Zinsaufwand von täglich über 21 Millionen Franken.**

Ungeachtet der fehlenden Mittel stehen die Gemeinwesen heute vor zahlreichen **neuen Aufgaben und Herausforderungen**. Stichworte lauten:

- *Umgang mit der Anspruchsinflation und der Altersstruktur der Bevölkerung im Gesundheits- und Sozialbereich,*
- *wachsende internationale Verpflichtungen*
- *steigende Anforderungen an die staatlichen Bildungssysteme*
- *Notwendigkeit der nachhaltigen Entwicklung*
- *etc.*

Die immens gewachsene Verschuldung des Staates führt zur Bindung der Mittel im Schuldzinsdienst und muss entweder zu neuen Steuern führen und droht damit das für den Strukturwandel dringend benötigte Investitionskapital der Wirt-

schaft aufzufressen; oder sie führt zu Verhinderung des Anpackens neuer Aufgaben.

Der Staat muss also durch **neue Konzepte** – Stichwort effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung (NPM, WOV), Entstaatlichung von Aufgaben – **mehr Leistung bei geringerem Mitteleinsatz generieren.**

These 2:

Es liegt im Interesse eines leistungsfähigen Staates seine Effizienz zu steigern.

Er kann neue Aufgaben nur wirksam angehen, wenn er sein Wachstum mit klaren Zielsetzungen begrenzt und sich dazu von historisch gewachsenen Aufgaben, die heute auch durch private Leistungserbringer erbracht werden können, trennt.

2.3 Wahl einer zweckmässigen Methodik

Letztlich geht es bei der Diskussion um die Kernaufgaben des Staates auch um das dringend notwendige Postulat der Effizienzsteigerung: **Mit weniger Aufwand soll mehr bewirkt werden**, das kann einerseits interne Reformen (vgl. WOV), andererseits durch Entstaatlichung von Aufgaben erfüllt werden.

Gesetze und Staatsaufgaben sind dazu anhand einer eigentlichen «*Checkliste*» daraufhin zu überprüfen, welche Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz angewandt werden können.

Einen grundsätzlichen Ansatz dazu bilden könnte folgender Raster:

- Frage 1:
Muss/soll etwas weiterhin gemacht werden? Wenn ja:
- Frage 2:
Muss die Regierung oder der Staat dies weiterhin tun? Wenn ja:
- Frage 3:
Wer soll dafür Aufkommen? (Benützer, Steuerzahler)

Wie der Regierungsrat in der Stellunahme zum Postulat «*Aufgabenüberprüfungskonzept*» weiter schreibt, sind Vorarbeiten zur Überprüfung der Aufgaben des Kantons unter Beizug

von externen Experten bereits angelaufen. Die Ergebnisse werden Bestandteil des Regierungsprogrammes und des Finanzplanes 2001–2005 sein.

Regierung hat erste Schritte eingeleitet

Die Regierung hielt bereits im März 2000 in Beantwortung zweier Motionen der Badener Grossräte Andreas Binder (cyp) und Jan Kocher (fdp) fest, dass sie bei der integralen Überprüfung sämtlicher Aufgaben ein **zweistufiges Verfahren** anwenden möchte.

- *In einem ersten Schritt werden im Hinblick auf den Voranschlag 2001 nur die Aufgaben überprüft, die nicht durch Bundesrecht oder Kantonsverfassung und kantonale Gesetze gebunden sind.*
- *In einem zweiten Schritt kommen für die ganze Legislaturperiode 2001–2005 auch die an kantonale Gesetze gebundenen Aufgaben hinzu.*

Dabei wäre zu bemerken, dass auch Änderungen im Bundesrecht und in Kantonsverfassung nicht auszuschliessen sind. In den Prozess der Aufgabenüberprüfung hinein spielen die geplante **neue Aufgabenteilung Kanton–Gemeinden und der neue Finanzausgleich auf Bundesebene**. Bei beiden Projekten seien *«massive Aufgabenverschiebungen»* zu erwarten. Diese sollen im Finanzplan abgebildet werden. Die neu den Gemeinden übertragenen Aufgaben werden vom Kanton nicht mehr überprüft. Dies sei Sache der Gemeinden, betont die Regierung. Sie hält weiter am Grundsatz fest, dass bei der Aufgabenverschiebung *«die Kostenneutralität gewahrt werden muss»* und dank Effizienzgewinnen eine finanzielle Entlastung aller Staatsebenen resultieren sollte.

Zwei Schritte des Vorgehens

In ihrer Antwort auf das Postulat Heller hat dieselbe **Regierung**, die den Vorstoss zu übernehmen bereit ist, für die Aufgabenüberprüfung **zwei Schritte** definiert:

Umfang der kantonalen Aufgaben: *Überprüfung der Effektivität*

- Soll eine Aufgabe gänzlich gestrichen werden?
- Soll eine Aufgabe privatisiert werden?

- Soll der Leistungsumfang einer Aufgabe reduziert werden?
- Soll die Qualität der Aufgabenerfüllung reduziert werden?

Erfüllung der Aufgaben: Überprüfung der Effizienz

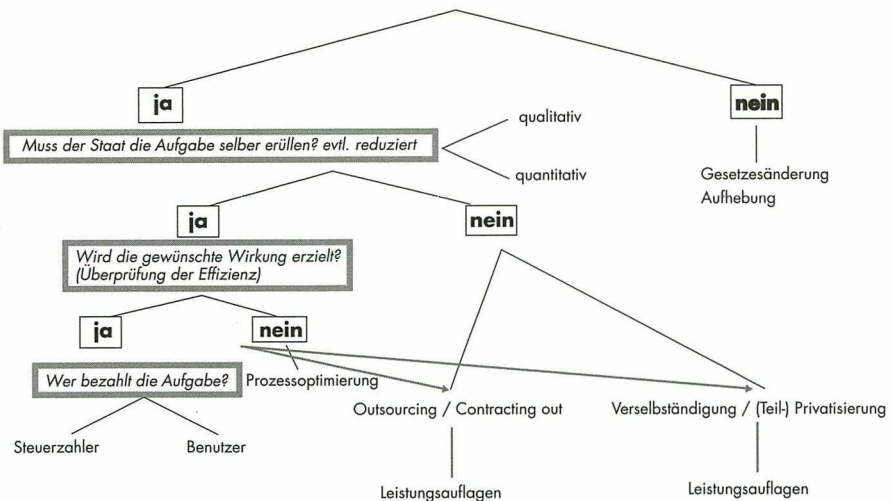
- Kann die Aufgabe durch Dritte effizienter erfüllt werden?
- Kann die Aufbauorganisation verbessert werden?
- Kann die Ablauforganisation resp. können die Prozesse verbessert werden?
- Kann die Aufgabenerfüllung optimiert werden?

Dazu wäre zu bemerken, dass vorgängig an die Durchführung dieser beiden Schritte **eine klare Zielsetzung definiert werden müsste**; etwa:

- Rückführung der Staatsquote auf Stand von 1980 innert fünf Jahren und/oder
- ausgeglichener Haushalt innerhalb dreier Jahre und/oder
- jährliche Reduktion der Schuld um 10% ab Erreichen ausgeglichene Haushalt
- etc.

Aufgabenüberprüfungskonzept (Prinzipiskizze)

ist die Aufgabe weiterhin nötig / zeitgemäss?



These 3:

**Es ist für die Vorbereitung der Aufgabenüberprüfungs-
diskussion ein unvoreingenommenes und methodisch
einheitliches Vorgehen zu wählen, um die gestellten
Zielsetzungen zu erreichen.**

**Nur so können politisch diskutierbare Entscheidungs-
grundlagen zuhanden von Regierungs- und Grossrat gewährlei-
stet werden.**

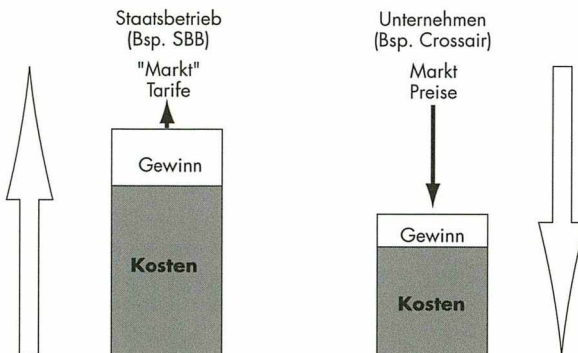
**Zweckmässig erscheint eine von unabhängiger Seite
begleitet, interdisziplinäre und departementsübergrei-
fende Projektsteuerung.**

2.4 Markt auch im Bereiche von vielen Staatsleistungen effizienter

Der **Markt** ist wie kein anderes bekanntes System in der Lage,
mit beschränkt vorhandenen Mitteln **ein Maximum an
Bedürfnisbefriedigung zu erzielen.**

Wettbewerb ermöglicht, dass die von den Konsumenten
gewünschten Güter und Dienstleistungen zu den niedrigst
möglichen Preisen bereitgestellt werden. Insbesondere ist der
Markt auch in der Lage, flexibel auf Veränderungen zu reagie-
ren und notwendige Korrekturen schnell zu vollziehen.

Markt hilft Kosten senken



Monopolbetriebe und Staatsbetriebe tendieren dazu, Kosten
nicht zu optimieren sondern auf den Kunden zu überwälzen.

Nicht die Freiheit ist zu begründen ...

Greift der Staat in die Prozesse des Marktes ein und beschränkt er den Wettbewerb, muss jedesmal eine besondere Legitimation vorliegen. Es ist dabei eine anerkannte Tatsache, dass sich die öffentliche Hand auch dort, wo die Produktion oder der Konsum von Gütern externe Kosten resp. Nutzen hinterlässt, auf die Internalisierung dieser Kosten und Nutzen beschränken und nicht die Produktion der entsprechenden Güter und Dienste übernehmen sollte.

Letztlich tendieren auch im Markt starke Wettbewerber zu Monopolen, denn natürlich entstandene Monopole oder Oligopole sind letztlich Zeichen höchster Effizienz¹. Hier bleibt deshalb auch für den Staat eine Aufgabe im Bereich des Marktes (Wettbewerbsaufsicht). Der Staat hat deshalb auch dafür zu sorgen, dass in möglichst allen Bereichen nach einer Privatisierung die monopolischen Strukturen aufgebrochen werden können.

Der Markt entspricht aber auch dem ethisch hoch zu gewichteten **Gut der individuellen Freiheit** am ehesten. Der staatliche Eingriff hat demnach dort haltzumachen, wo der einzelne und seine Familie noch in der Lage sind, selbstverantwortlich und individuell zu handeln.

Es gilt der Grundsatz, dass nicht die Freiheit zu rechtfertigen ist, sondern der Eingriff oder die Beschränkung der Freiheit. Das heisst abgeleitet: Die ausreichende Begründung der Notwendigkeit staatlichen Handelns ist in jedem Fall und immer zu verlangen, bevor der Staat überhaupt aktiv werden darf.

These 4:

Unter Marktbedingungen erbrachte Produkte und Dienstleistungen sind in der Regel innovativer, kundentorientierter und kostengünstiger, als unter Staats-Monopolsituationen erbrachte Produkte und Dienstleistungen.

Das verhält sich bei spezifisch staatlichen Dienstleistungen nicht grundsätzlich anders, als bei privaten Dienstleistungen.

¹ Allerdings werden Marktmonopole nach Erreichen der Monopolsituation von den gleichen Erscheinungen betroffen, wie Staatsmonopole.

2.5 Verschiedene Wege zur Entlastung des Staates

Eine Übersicht über die sich ergebenden Lösungsmöglichkeiten ergibt folgende Katalogisierung:

- **Einführung neuer Modelle staatlicher Leistungserbringung**
 - *Organisation der Verwaltung (WOV)*
 - *Outsourcing/Contracting out*
- **Durchführung von Verselbständigungen und Privatisierungen**
 - *Verselbständigung (Teilprivatisierung) staatlicher Tätigkeiten, öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen*
 - *Privatisierung*

Outsourcing

Die allermeisten Güter und Dienste können privatwirtschaftlich produziert werden.

Wo Bereiche der Staatstätigkeit nicht vollständig an private Anbieter übergeben werden können, ist die Herstellung von zur Erbringung einer Staatsleistung notwendigen Produkten und Dienstleistungen **vermehrt auszulagern**. In Bereichen mit funktionierendem Wettbewerb kann sich der Staat so deutlich entlasten, indem er Aufträge und Aufgaben in regelmäßigen Submissionsrunden und mit klaren Auflagen und Bedingungen an private Anbieter vergibt.

Wo kein Wettbewerb herrscht (öffentliche Güter, gemeinwirtschaftliche Leistungen), ist dieser fehlende Wettbewerb **im Markt** durch den Wettbewerb **um den Markt** zu ersetzen, d.h. die öffentliche Hand erteilt Leistungsaufträge an den günstigsten Anbieter. Diese Instrumente sind insbesondere bei allen neuen Staatsaufgaben anzuwenden.

Verselbständigung, Teilprivatisierung und Privatisierung

Sowohl bei der staatlichen wie auch der privaten Wirtschaftstätigkeit fehlt bei Monopolen der Konkurrenzdruck. Es besteht die Gefahr, dass die Eigengesetzlichkeiten der unter Monopolbedingungen arbeitenden «Bürokratie» - auch bei gut-

em Leistungswillen des Einzelnen - die Effizienz nachhaltig beeinträchtigen (sog. «*Staatsversagen*» oder «*Marktversagen*»).

Die Beseitigung von Monopolen durch Entstaatlichung, d.h. rechtlich-organisatorische Verselbständigung und Privatisierung, sind deshalb Wege, um den systemimmanenten Nachteilen der staatlichen Tätigkeit entgegenzuwirken und damit auch zu einer Entlastung öffentlicher Haushalte beizutragen. Damit die durch die Entstaatlichung angestrebten Effizienzsteigerungen auch realisiert werden können, ist eine parallele Öffnung der Märkte notwendig. Denn nur im Wettbewerb erbringen die privaten Wirtschaftsträger ihre Leistungen unter dem Druck der Konkurrenz und werden somit deren Produkte und Dienstleistungen den Prinzipien von Angebot und Nachfrage gerecht.

Der Staat soll deshalb nur dann öffentliche Unternehmen führen oder sich an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beteiligen, wenn die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nach strategischen Vorgaben gesteuert werden soll und andere, weniger weitgehende Instrumente staatlicher Einflussnahme zur Sicherstellung der öffentlichen Aufgabe nicht geeignet sind. Auch Leistungserstellungen *«im öffentlichen Interesse»* sollen grundsätzlich auf privatwirtschaftlicher Basis im Wettbewerb erfolgen.

Im Grundsatz soll private Leistungserbringung vorgehen

Bietet die Privatwirtschaft bei gleichbleibender Angebotsqualität ebenso wirtschaftliche Lösungen an, ist ihr der Vorzug zu geben.

Auf denjenigen Gebieten, wo die Staatstätigkeit im Wettbewerb mit privaten Anbietern erfolgt (Beispiel Kantonalbanken), ist eine Entstaatlichung (Verselbständigung oder Privatisierung) grundsätzlich möglich (Beispiel Kantonalbanken, Staatskellereien, gemeindeeigene Restaurants, Hotels, Campingplätze, aber auch Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen wie etwa der Swissair oder den Rheinsalinen).

Wo private Anbieter Leistungen erbringen könnten, ein staatliches Monopol dies aber verhindert (Beispiel Brandversicherung), sind neben der Entstaatlichung die rechtlichen Voraussetzungen für eine parallele Öffnung der Märkte zu schaffen.

These 5:

Zur Entlastung des Staates ist es nötig, heutige Leistungen und Aufgaben zu entstaatlichen.

Dazu können vielfältige Wege beschrrieben werden: Privatisierungen, Teilprivatisierung, Outsourcing und Contracting out.

2.6 Service Public bleibt gewährleistet

Ob eine Leistung durch den Staat oder Private erbracht wird, ist für den Bürger als Nutzniesser letztlich von sekundärer Bedeutung. Wichtig ist für ihn, dass die Leistung zu den **bestmöglichen Bedingungen bezüglich Preis, Leistung und Qualität angeboten wird.**

Als Steuerzahler wird es ihn vor allem interessieren, dass Staatsleistungen **möglichst kostengünstig** erbracht werden. Ein effizientes und bürgernahes Handeln des Staates kommt diesen Interessen entgegen. **Wo Private eine vom Staat übernommene Aufgabe ebensogut erfüllen können, ist diesen der Vorzug zu geben.** Dabei sind differenzierte Lösungen nötig, die einen Entscheid von Fall zu Fall notwendig machen. Neben der Entstaatlichung ist dabei stets auch eine Öffnung der Märkte anzustreben.

Die Befürwortung des Service-publicue betonen oft, sie seien nicht grundsätzlich gegen Reformen, aber der Leistungs- beziehungsweise Versorgungsauftrag lasse Privatisierung und Wettbewerb nicht zu. Ohne staatliches Monopol würden nämlich nur die profitablen Leistungen von Privaten angeboten (sogenanntes «Rosinenpicken»), während die nichtkostendeckenden Leistungen bei den staatlichen Produzenten hängenblieben.

Diese Sicht bedarf in mehrfacher Hinsicht der **Relativierung.**

Service Public muss zunächst definiert werden

So ist in jedem Einzelfall genau festzulegen, was mit Service Public gemeint ist. Sehr schnell zeigt sich dann, dass - oft unbewusst - **Ziel und Mittel** verwechselt werden.

Definiert man den Service Public etwa als Bereitstellung von Transportleistungen von einem Dorf zum nächstgelegenen Zentrum, dann verlangt dieser Leistungsauftrag nicht zwingend die Erhaltung von Bahn- oder Postautolinien. Die gleiche

Leistung könnte nämlich unter Umständen billiger und besser durch (Kollektiv-) Taxis oder einen Fahrdienst erbracht werden. Wichtig ist, dass ein **Bedürfnis formuliert** statt dass die Art und Weise der Bedürfnisbefriedigung definiert wird. Die Gleichsetzung der beiden verstellt in der Regel den Blick für innovative Lösungen.

Instrumentarium ist verfügbar

Es gibt eine ganze Palette von Methoden, wie der Service Public mit einem privatwirtschaftlichen Angebot und Wettbewerb kombiniert werden kann. Zum Einsatz kommen bürokratiarme wirtschaftspolitische Instrumente wie **Lizenzen, Gutscheine** und **Gebühren**.

- Sie können privaten Anbietern – *horribile dictu* – **Staatsbeiträge** für die Dienste, die sie nach privatwirtschaftlichem Kalkül **nicht** erbrächten ausgerichtet werden. Das erlaubt den Unternehmen ein freies Agieren in ihren wettbewerblichen Segmenten, und es hat den Vorteil, dass die Kosten des Service Public offen erkennbar werden, während sie bis jetzt in Quersubventionen und Mischrechnungen untergehen. Entscheidend ist, dass die Unternehmen ihre Kosten offenlegen, damit keine «Kosten Plus» Effekte möglich sind.
- Eine weitere Methode ist es, **Lizenzen** – beispielsweise für die Betreibung der rentablen Bahnlinie Bern–Zürich – zu versteigern, diese aber mit Versorgungsaufträgen für Gebiete mit wenig Marktpotential zu einem Paket zu verknüpfen. Das führt zwar ebenfalls zu Mischrechnungen, setzt die Anbieter aber doch der disziplinierenden Wirkung der Konkurrenz beim Bietprozess aus und lässt die Kunden zwischen verschiedenen Anbietern vergleichen; wählen können sie allerdings oft nicht, weil zum Teil (Beispiel Bahn) lokale Gebietsmonopole auf Zeit bestehen müssen.
- Noch konsequenter wäre es, statt der Anbieter **die Nachfrager zu subventionieren (Beispiel: Bildungsgutschein)**. Schliesslich will man ja auch im abgelegensten Tal die verschiedensten «Anschlüsse» sicherstellen, in der – zum Teil irrigen – Meinung, das werde von den Betroffenen so gewünscht. Man könnte also diesen Dörfern jene Pauschalsumme zukommen lassen, die heute aufgewendet werden muss, um ihre oft teure Versorgung zu garantieren. Die

Betroffenen könnten dann die gewünschten Leistungen bei privaten Anbietern einkaufen. Der Vorteil besteht darin, dass keine Zwangsbeglückung erfolgt. Vielleicht stellte sich dann heraus, dass dem einen oder anderen Dorf das Postauto, die tägliche Postzustellung, das Postamt usw. gar nicht so wichtig sind. Da für den Markt kein Zwang zur Versorgung besteht, muss der Markt einwandfrei funktionieren und im Bergdorf höher subventioniert werden als in der Stadt.

Der Service public entlarvte sich dann als Mythos, aber diese Transparenz gehörte neben der höheren Effizienz und Innovationsträchtigkeit ebenfalls zu den Vorteilen eines privaten Service Public.

Service Public als Einwurf ungeeignet

Wo Wettbewerb möglich ist, ist es darum schwer verständlich, wenn die Privatisierung öffentlicher Betriebe immer noch tabu ist. Warum soll man nicht alle Bürger, die in ihrer Gesamtheit als Eigentümer von Post und Bahn angesehen werden können, zu individuellen Aktionären machen?

Eine Privatisierung bedeutet auch **keine Verschleuderung von Volksvermögen**: Je nach Vorgehensweise profitieren die Bürger entweder indirekt, weil ein Privatisierungserlös an den Staat fließt, oder direkt durch die Abgabe von Aktien (entweder gratis oder stark verbilligt).

Nichts spricht also dagegen, dass der Service Public auf privater Basis erbracht wird. Dazu braucht es zugegebenermassen Krücken der hier skizzierten Art, um die an sich nicht rentablen Leistungen so weit wie möglich an den Markt heranzuführen.

Eines aber ist klar: **Ein möglichst guter Service Public verlangt nicht nach staatlichen oder öffentlichrechtlichen Monopolisten, sondern kann von Privaten, die im Wettbewerb stehen, angeboten werden.**

These 6:

Durch ein sorgfältiges und kluges Vorgehen werden die als «Service Public» bezeichneten Dienstleistungen des Staates nicht in Frage gestellt sondern primär kundenorientierter, günstiger und effektiver erbracht.

2.7 Kriterien zur Auslagerung oder Neuorganisation von Staatsaufgaben

Verschiedene von ihm heute erfüllte Aufgaben vermag auch nur der Staat selbst befriedigend zu erfüllen. Neben hoheitlichen Funktionen (Beispiele Justiz- und Polizeiwesen, Steuerwesen, Landesverteidigung) handelt es sich dabei meistens um Aufgaben, wo der Wettbewerb privater Anbieter mangels Ausschlussmöglichkeit von Trittbrettfahrern nicht spielen würde.

Der Staat erfüllt - wie bereits dargelegt - aber auch zahlreiche, grossenteils historisch gewachsene Aufgaben, die heute vom **privaten Sektor übernommen werden könnten**.

Der Staat als «Gemischtwarenladen»

Im Verlaufe der Geschichte kam eine ganze Reihe von Dienstleistungen in verschiedenen Sektoren zustande, die heute der Staat (bei uns Bund, Kantone oder Gemeinden) oder von ihm betriebene Körperschaften lediglich erbringen, **weil sie ihm einmal übertragen wurden:**

- *Versicherungen im sozialen Bereich (AHV, IV, Arbeitslosenversicherung etc.) oder im Gebäudeversicherungsbereich,*
- *Aufgaben im Schul- und Spitalwesen, Lehrmittelwesen*
- *Kantonalbanken, Staatsdruckereien*
- *Elektrizitäts- und Wasserversorgung,*
- *Altersversorgung,*
- *Verkehrsunternehmungen,*
- *Kebrichtbeseitigung,*
- *Wasserreinigung,*
- *Strassenunterhalt,*
- *Post und Telekommunikation, usw.*

Zum Teil erbringt der Staat diese Leistungen **im Monopol** (beispielsweise in der Rechtsprechung oder bei der Polizei), zum Teil tritt er in **Konkurrenz mit privaten Leistungserbringern** (beispielsweise im Bereiche der Banken oder der Elektrizitätsversorgung).

Mögliche Kriterien zur Entstaatlichung

Kriterien, die bei der Entstaatlichung zur Anwendung gelangen müssen, sind:

- *Frage der Monopole: Welche Monopole sind notwendig für das geordnete Zusammenleben? (Bspw. Gewaltmonopol)*
- *Frage der Gerechtigkeit und Chancengleichheit: In welchen Bereichen kann nur der Staat Leistungen zu gerechten Bedingungen für alle anbieten?*
- *Frage der Ordnungspolitik: Wo werden private Leistungen unnötigerweise konkurrenziert?*
- *Frage der Kosten: Welche Leistungen erbringt der Staat zu unverhältnismässig hohen Kosten für den Steuerzahler?*

Selbstverständlich sind diese Kriterien ebenfalls der politischen Diskussion unterworfen. Immerhin erlaubt deren Definition eine Objektivierung der Auseinandersetzung. **Sie ist deshalb dringend vor der Detaildiskussion vorzunehmen.**

These 7:

Es ist dann zu privatisieren,

- **wenn staatliche Leistungen bei gleicher Angebotsqualität und gleichem Zugang für alle ebenso kostengünstig durch Private erbracht werden können, oder**
- **wenn der Staat zum Schaden von privaten Leistungserbringern Wettbewerbsverzerrungen verursacht.**

Und es ist dann nicht zu privatisieren,

- **wenn die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe es absolut erfordert, dass der Staat selber aktiv ist und**
- **andere Instrumente staatlicher Einflussnahme zur Sicherstellung der gerechten Aufgabenerbringung nicht ausreichen.**

Mittels Leistungsaufträgen und mit regelmässigen Submissionsrunden ist der Wettbewerb für Private zu gewährleisten, die im Auftrag des Staates Leistungen erbringen.

2.8 Verwaltungseffizienz steigern

Die Entlastung des Staates durch Entstaatlichungsmaßnahmen reicht in jedem Falle nicht aus.

Die beim Staat verbleibenden, vorwiegend hoheitsrechtlichen Aufgaben sind in **effizienteren Formen staatlicher Leistungserbringung** (z. B. New Public Management) zu verwerflichen. Effizienz, Prioritätensetzung und konsequente Ausrichtung auf die politisch vorgegebenen Leistungsziele.

Entstaatlichung ersetzt Verwaltungsreform nicht

Die unter dem Begriff *«New Public Management»* (oder wirkungsorientierte Verwaltung) bekannt gewordenen Reformen haben in anderen Ländern zu bemerkenswerten Erfolgen geführt.

Das New Public Management strebt eine Abkehr von der traditionellen Steuerung des Staatsapparates an: Statt durch Diskussionen und Entscheide der Politik in Regierung und Parlamenten über das **WIE** der Aufgabenerfüllung findet eine Konzentration auf das **WAS** statt. **Es zählt weniger der Input als das Resultat, das heisst die Qualität und die Effizienz der erbrachten Leistungen.**

Statt mit Stellenplänen und detaillierten Budgetposten, führt die Politik die Verwaltung mittels **Leistungsaufträgen und Globalbudgets**. Diese Ablösung des bisherigen Systems steigert die Effizienz, das Kostenbewusstsein, die Qualität und die Bürgernähe der Verwaltung.

Prinzipien des NPM sind umzusetzen

Die Dienstleistungen der Staatsverwaltung werden neu als *«Produkte»* marktwirtschaftlich definiert. Die Verwaltung wird zum Dienstleistungsbetrieb für den Bürger, indem sie ihm Produkte anbietet. Durch **ausgeweitete Kompetenzen und grösseren Handlungsspielraum** sollen die Staatsangestellten motivierter, unternehmerischer, verantwortungsbewusster, kundennäher und damit kostenbewusster und leistungsfähiger werden.

Nötig sind dazu die Umgestaltung folgender Bereiche:

- In der **Verwaltungsorganisation** müssen strategische und operative Ebene konsequenter getrennt werden. Die Politik gibt die Leistungsaufträge vor und bestimmt die dafür vorzusehenden Mittel in Form von Globalkrediten. Die Verwaltung bestimmt Weg und Art der Erfüllung dieser Leistungen.
- Dazu müssen **selbständige Verwaltungseinheiten** mit den nötigen Kompetenzen geschaffen werden. Der zuständige Chef sorgt für die Übereinstimmung von Aufgaben-, Ressourcen- und Resultatsverantwortung.
- Damit die verfügbaren knappen Mittel effizienter eingesetzt werden, müssen **unternehmerische Elemente** in die **Haushaltsplanung und -abwicklung** eingebaut werden. Dies geschieht durch Globalbudgets. Nicht gebrauchte Mittel kommen zumindest teilweise den betreffenden Organisationseinheiten zugute.
- In Übereinstimmung mit diesen organisations- und finanzhaushaltsrechtlichen Reformen muss eine Neuausrichtung der **Personalführung und Verwaltungskultur** auf Wirkung, Qualität und Kundenorientierung hin erfolgen.
- Ergänzend kann mehr **Wettbewerb innerhalb der Verwaltungseinheiten** geschaffen werden, indem die Bewerbung um neue Aufgabenbereiche möglich wird.

Wir dürfen nach fast zweihundertjahren Monopol der Juristerei bei der Erfüllung von Staatsaufgaben heute keine Berührungängste vor dem **ergänzenden Einbau von betriebswirtschaftlich-unternehmerischen Elementen in die Staatsverwaltung haben.**

Neue Aufgabenteilung tritt ergänzend hinzu

Die neue Aufgabenteilung Bund/Kantone, Kantone/Gemeinden mit dem Ziel des Abbaus von Quer- und Horizontalsubventionierungen und der Herstellung des Prinzips **Nutziesser = Kostenträger** rundet das Reformpaket ab.

Konsequent durchgeführtes NPM wird zusätzlich den Blick dafür schärfen, wo die Auslagerung von Leistungen, die effizienter durch Private erbracht werden können, mittels Outsourcing und Contracting Out möglich sind.

These 8:

Die Massnahmen zur Entstaatlichung ersetzen die Bemühungen zur Effizienzsteigerung in der Verwaltung nicht.

Diese sind durch Umsetzung und Einführung der WOV-Reformen und der Aufgabenteilung zu ergänzen.

2.9 Vordringlich zu überprüfende Bereiche

Bei jeder neuen öffentlichen Aufgabe ist immer (gem. Kantonsverfassung) zu untersuchen, wie diese ganz oder teilweise von privaten Trägern erfüllt werden könnte. Eine solche Prüfung muss zudem periodisch auch bei bestehenden, vom Staat wahrgenommenen Tätigkeiten erfolgen.

Outsourcing, Teil- oder Privatisierungen sind in folgenden Bereichen zu prüfen und allenfalls umzusetzen:

Bereich	Dienstleistung/Aufgabe
Gesundheitsdepartement	<i>Krankenhäuser (Spital Aargau AG), kantonales Labor; Teilbereiche bei den Spitälern wie Gebäudeunterhalt, Wäschereien, Cafeterien, Liegenschaftsverwaltungen...</i>
Erziehungsdepartement	<i>Lehrmittelwesen, Lehrerfort- und Weiterbildung Erwachsenenbildung (Erwachsenenmaturitätsschule, Beratungsdienste, Sport; Teilbereiche bei den Schulhäusern wie Gebäudeunterhalt, Kantonsschülerhäuser, Mensen etc.</i>
Staatskanzlei / Querschnittsbereiche	<i>Statistik, Logistik, Dienste, Informatik, Druck, Vervielfältigung, Bewachungsaufgaben, Personal-Weiterbildung Parlamentsdienste inkl. unabhängige Finanzkontrolle etc.</i>
Baudepartement	<i>Hoch- und Tiefbauaufgaben (inkl. Planung und Vermessung), Liegenschaftsverwaltungen etc.</i>
Finanzdepartement	<i>Abteilungen Wald- und Landwirtschaft, landwirtschaftliche Gutsbetriebe, Staatskellerei, Schloss Liebegg etc.</i>

Bereich	Dienstleistung/Aufgabe
Inneres	Arbeitsvermittlung RAV, Grundbuchämter, Vermessungsamt, Dienste gegenüber Gemeinden, Asylwesen, Teile Dienste Strassenverkehrsamt wie Strassenreinigung, technische Kontrollen (Motorfahrzeugprüfung), Beschilderung etc.
Staatsanstalten	Kantonalbank, Gebäudeversicherung [ohne Feuerpolizei], Strafanstalt Lenzburg, Jugendheim Aarburg (Gewerbebetriebe) etc.
Weitere	Beamten-Pensionskasse

These 9:

Die Staatsaufgaben lassen sich grob in zwei Bereiche unterteilen:

- **Hoheitliche Funktionen wie Sicherheit nach aussen und innen, Justiz;**
- **Dienstleistungen, Versorgungen/Entsorgungen und Infrastruktur.**

Die für Auslagerungen und Privatisierungen geeigneten Bereiche liegen vor allem im zweiten Bereich.

3 Podiumsveranstaltung

3.1 Welches sind die zukünftigen Aufgaben des Staates?

Einstiegsvotum: Dr. Stéphanie Mörikofer-Zwez, Regierungsrätin und Vorsteherin des Finanzdepartementes, Aarau

Es ist nie genug Geld da, um alle Wünsche zu erfüllen.

Weil Politikerinnen und Politiker ihrer Wählerschaft etwas bieten möchten, besteht trotzdem ein ständiger Druck, alle Wünsche zu erfüllen. Dies führt zu

- **Aufgabenexpansion**
- **Mehrausgaben**
- **Defiziten und /oder höheren Steuern**

Auch der Kanton Aargau macht hier keine Ausnahme. Die Ausgaben des Kantons Aargau sind insbesondere in den 80-er Jahren stark gewachsen, als die Einnahmen reichlich flossen. Es wurden neue Aufgaben übernommen, die in den rezessiven 90-er Jahren nicht mehr finanzierbar waren. Zwar konnte das Ausgabenwachstum gebremst werden, aber die Einnahmen gingen noch stärker zurück. Das Resultat waren die **bekanntesten Defizite ab 1992**.

Auf die schlechte Finanzlage des Kantons reagierten Regierung und Grosser Rat 1994, 1996 und 1998 mit **Sparpaketen**. Diese bremsten das Ausgabenwachstum und verhinderten eine noch stärkere Verschlechterung des kantonalen Haushaltes. Zudem konnten Staats- und Steuerquote praktisch stabil gehalten werden. Weil die Aufgaben aber insgesamt nicht reduziert wurden, brachten die Sparübungen die Erfüllung der bestehenden Aufgaben an den **Rand des Kollapses**. Mittel für die Erfüllung neuer, wichtiger Aufgaben konnten damit nicht freigesetzt werden.

Eine Sanierung des kantonalen Finanzhaushaltes und eine Freisetzung von Mitteln für neue wichtige Aufgaben ist **nur im Rahmen einer generellen Aufgabenüberprüfung möglich**. Die Regierung hat diese Aufgabe in den Monaten August und September 2000 im Rahmen einer umfassenden **Portfolioanalyse** unter der Leitung von Prof. Dr. Norbert Thom (Universität Bern) bereits angepackt. Dabei wurden

sämtliche Aufgaben des Kantons aufgrund der nachstehenden Grundstrategien überprüft:

Grundstrategie	Fragen
Leistungsabbau	<i>Müssen wir das noch tun? Müssen wir das in diesem Ausmass tun? Müssen wir das in dieser Qualität tun?</i>
Wettbewerb	<i>Wer kann die Aufgabe am besten / am effizientesten erledigen?</i>
Produktivitätssteigerung	<i>Kann die bestehende Aufgabenerfüllung optimiert werden?</i>
Systemwechsel	<i>Welche Systeme sind für die Aufgabenerfüllung geeignet?</i>

Diese Grundfragen der Portfolioanalyse entsprechen in weiten Teilen dem in den Thesen der Stiftung dargestellten Schema (vgl. oben).

Als nächstes wird die Regierung darüber entscheiden, **wie die Ergebnisse der Portfolioanalyse** umgesetzt werden sollen. Das Vorgehen soll eng mit den Vorbereitungen für die flächendeckende Einführung von WOV verknüpft werden.

Die Frage nach den Kernaufgaben des Staates löst die Sanierungsaufgabe nicht von selber. Nicht jede Privatisierung führt automatisch auch zu Einsparungen. Aufgaben, welche der Staat weiterhin erfüllen muss, müssen vom Staat finanziert werden, unabhängig davon ob die Leistungen von der Verwaltung selber, von einer Staatsanstalt oder von Privaten erbracht werden. Beispiele bereits erfolgter Auslagerungen zeigen, dass die Leistungserbringung durch Dritte durchaus auch teurer bzw. schlechter sein kann als die Leistungserbringung durch den Staat. Nur wenn auf eine Aufgabe **ganz oder teilweise verzichtet werden kann**, oder wenn sie innerhalb oder ausserhalb der staatlichen Verwaltung kostengünstiger erbracht werden kann, resultieren Verbesserungen des Staatshaushaltes.

Trotzdem muss die Frage nach den Kernaufgaben aus grundsätzlichen Überlegungen auch in jenen Bereichen gestellt werden, die bei einer Privatisierung nicht zu einer Ent-

lastung des Staatshaushaltes führen. So kann zum Beispiel die Umwandlung der Aargauischen Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft politisch richtig sein obschon sie für den Staat keine Einsparungen mit sich bringt.

In der nun folgenden Diskussion werden wir deshalb die **ordnungs-politischen** und die **finanzpolitischen Fragestellungen** klar auseinanderhalten müssen denn sie sind **nicht einfach deckungsgleich**.

3.2 Diskussion auf dem Podium

Teilnehmer: Prof. Dr. Jürg Baumberger, Universität St. Gallen; Gregor Emmenegger, Direktor AZM; Grossräte und Fraktionspräsidenten Corina Eichenberger (FDP), Lieni Füglistaller (SVP) und Roland Brogli (CVP), Dr. S. Mörikofer-Zwez, Finanzdirektorin des Kantons Aargau; Leitung: Dr. Daniel Heller, Grossrat.

Baumberger: Ist beeindruckt, das der Kanton Aargau seine Aufgaben nicht einfach fortgeschrieben, sondern kritisch auf ihre **Berechtigungen** überprüft hat. Die Volkswirtschaftslehre versuche zur Aufgabendiskussion von der wissenschaftlichen Seite her etwas beizutragen. Bisher sei in dieser wissenschaftlichen Disziplin das Augenmerk vor allem auf zwei Aspekte gelegt worden: **Marktversagen** und **Redistribution**. Insbesondere der Aspekt Marktversagen stand lange im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses, bis die Lehre festgestellt habe, dass unter Umständen das staatliche Versagen schlimmer sein könne als dasjenige des Marktes. Das heisst bei der Betrachtung des Staates bzw. bei der Zuteilung von Aufgaben zum Staat muss unbedingt auch die Möglichkeit des **Staatsversagens in Betracht gezogen werden**.

Man müsse sich bewusst werden, dass der Staat nicht grundsätzlich weniger effizient arbeite. Es gebe durchaus Aufgaben, die der Staat besser und effizienter machen könne. Allerdings führten vor allem die **Umverteilungsaspekte** – auch die Überqualifizierung von Personal stelle eine Umverteilung dar – zu **Ineffizienzen**. Die Umverteilung stelle aus volkswirtschaftlicher Sicht eines der Hauptprobleme dar. Eine Möglichkeit der Abhilfe zu schaffen, stelle das System der Nutzungsgebühren dar. Wobei es dann wiederum so sei, dass wenn das System der Nutzungsgebühren **gut funktioniere eine Privatisierung** in den meisten Fällen **möglich sei**. Wenn aber staat-

liche Aufgaben von Umverteilungen frei gehalten werden könnten, würde bereits eine deutliche Effizienzsteigerung erreicht werden.

Mörlikofer: Entgegnet, dass sie im Staate Aargau nirgends überqualifiziertes Personal sehe. Es sei aber tatsächlich so, dass im Vergleich mit dem privaten Sektor die öffentliche Hand für hochqualifizierte Berufe **schlechter** und in den unteren Lohnsegmenten **besser entlöhnte**. Man könne dies als einen gewissen Umverteilungseffekt anschauen. Sie bitte aber zu beachten, dass auf diesem Podium sehr rational und von einer Gesamtperspektive her diskutiert werden könne. Im politischen Prozess sei dies gerade im Hinblick auf Wahlen und unter Berücksichtigung von regionalen Unterschieden oft nicht möglich.

Emenegger: Er wolle einige Gedanken aus **Sicht der Wirtschaft** einbringen. Man solle nicht vergessen, dass auch die Managementlehre gewissen Modeströmungen unterliege. So sei es auch mit der Konzentration auf die Kernaufgaben. Noch vor zehn Jahren sei dies weder gelehrt noch praktiziert worden. Im Gegenteil: damals hiess das Schlagwort **«Diversifikation»**. Die Konzentration auf Kernaufgaben heisse im übrigen im Klartext nichts anderes als **Monopolisierung**. Der Kanton Aargau habe aus seiner Sicht in der Vergangenheit seine Finanzpolitik nicht schlecht gemacht – dies gerade im Hinblick auf das «deficit spending». Eines sei aber für die Zukunft wichtig: **Attraktivitätssteigerung des Standorts**.

Brogli: Im Bezug auf diese Diskussion sei wichtig, dass sie nicht mit der Tagespolitik vermischt werde. Er wolle betonen, dass er eine **grundsätzlich positive Einstellung** zum Staat habe. Aber auch die CVP wolle die Fiskalquote senken – allerdings nicht wie im Thesenpapier vorgesehen auf das Niveau von 1980 sondern auf **dasjenige von 1990**. Es gelte nun, die von der Politik aufgelegte Aufgabenreform umzusetzen.

Bei Privatisierungen gehe es nicht nur darum, dass billiger angeboten werden könne, sondern auch **effizienter, kundenfreundlicher** und **innovativer**.

Eichenberger: Zu den von der Stiftung formulierten Thesen könne sie und die FDP in der Hauptsache ja sagen. Es gelte aber zu beachten, dass die Politik in ihren Prozessen speziell funktioniere. In unserem Mehrparteiensystem könne politisch nur etwas erreicht werden, wenn Fraktionenübergreifend für

etwas gekämpft werde. Alleine könne keine Fraktion etwas erreichen. Sie rufe auf, **zur verstärkten bürgerlichen Zusammenarbeit.**

Sie begrüsse es sehr, dass der Regierungsrat eine Portfolio-Überprüfung an die Hand genommen habe. Dies könne ein Schritt in die richtige Richtung sein. Mögliche Strukturverbesserungen sehe sie auch bei der **flächendeckenden Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)**, wovon sie sich viel verspreche. Aber auch mittels der Parlamentsreform könnten einige Verbesserungen, gerade in struktureller Hinsicht, erreicht werden. Es bleibe einiges zu tun, die eingeschlagene Richtung sei, davon sei sie überzeugt, aber der richtige Weg.

Füglistaller: Wie der ökonomische Wettbewerb müsse auch der **politische Wettbewerb** funktionieren. Der Bürger müsse König sein, nicht die Verwaltung bzw. der Staat. Gerade aus diesem positiven Wettbewerbsgedanken heraus, wehre er sich gegen jegliche Form von materiellen Steuerharmonisierungen. Denn nur dank dem Wettbewerb sei nicht das Steuereinkommen des Staates sondern der **Steueraufwand des Bürgers im Vordergrund.**

Das Gedankengut, dass die Verwaltung und der Staat in erster Linie dem Bürger zu dienen habe, müsse in die Verwaltung und Regierung **hineingetragen** werden. Dann sei der Kanton Aargau auf dem richtigen Weg, wobei aber zusätzlich eine bessere Zusammenarbeit der Gewalten angestrebt werden müsse. Betreffend der Überqualifikation des Staatspersonals schliesse er sich dem Votum Herrn Baumbergers an.

Mörikofer: Der Abbau von nicht mehr benötigten Aufgaben, könne nicht eine einzelne Person oder die Regierung alleine beschliessen, sondern der **Grosse Rat**. Die Beurteilung, ob etwas eine staatliche Kernaufgabe sei oder nicht, lasse sich aber nicht mathematisch beurteilen. Vielmehr handle es sich um einen **politischen Entscheid** und dieser setze einen tragfähigen Konsens - gerade unter den bürgerlichen Parteien - voraus. Sie wolle von Herrn Emmenegger wissen, ob beispielsweise die Unterstützung der Landwirtschaft zu den staatlichen Kernaufgaben gehöre.

Emmenegger: Die Landwirtschaft als Dienstleister im Bereich der Landschaftspflege sei **zweifelsohne eine Kernaufgabe.**

Die Unterstützung des landwirtschaftlichen Produktionsauftrags sei vielleicht nicht à priori eine Kernaufgabe, der Staat wäre aber ein schlechter Kaufmann, würde er die Landwirtschaft in diesem Bereich nicht mehr unterstützen. Die Frage müsse nämlich anders gestellt werden: Was bringt die Landwirtschaft? Erst nachher dürfe auf das Geld geschaut werden. Zurzeit orientiere sich die staatliche Unterstützung in Form der Direktzahlungen an dieser Frage.

Mörikofer: Werde die Frage, ob eine bestimmte Aufgabe eine Kernaufgabe des Staates sei oder nicht gestellt, höre man die von Herrn Emmenegger formulierte Antwort von den jeweils **betroffenen Interessengruppen** in verschiedenen Variationen jedesmal.

Baumberger: Er gebe Frau Mörikofer recht, dass die Beurteilung der Kernaufgaben eine politische und weniger eine wissenschaftliche Aufgabe ist. So werde dieses Thema in den verschiedenen Ländern auch anders beurteilt. Unter dem Motto *«nationalization of the family»* werde zum Beispiel in Schweden Familienaufgaben wie Kinder- oder Altenbetreuung als staatliche Aufgaben wahrgenommen. daraus sei auch das schwedische Beschäftigungswunder zu erklären - allerdings mit grossem staatlichen Mittelaufwand finanziert.

Er wolle am Thesenpapier, das er als sehr gut beurteile, **zwei Kritikpunkte** anbringen:

1. Er meine, dass wir wieder auf die **fundamentalistische Trennung** von Staats- und Privatsphäre zurückkommen müssten. Man müsse sich bewusst sein, dass bei staatlichen Aufgaben das Element Zwang immer vorhanden sei (die Einhaltung eines Gesetzes sei immer ein Müssen). Während unter Privaten Verträge freiwillig geschlossen werden könnten. Es gebe kein dazwischen - entweder Zwang oder freier Wille.
2. Privatisierungen seien Entstaatlichungen - WOV sei dies eben gerade nicht. Im Gegenteil WOV habe die schlechte Eigenschaft die **Grenzen zwischen Staat und Privatem** zu verzerren.

New Public Management komme aus den USA, sei aber nicht von den Liberalen sondern von **etatistischen Kreisen** entwickelt worden. Diese wollen nicht enstaatlichen, sondern vielmehr der staatlichen Tätigkeit ein Management-Mäntel-

chen umhängen. Der Staat sei eine Bürokratie und werde es auch bleiben, nie könne er eine Unternehmung sein oder so geführt werden. Es gebe auch gute Gründe für die Bürokratie des Staates.

Wenn in einem Bereich das NPM besonders gut funktioniere, heiße das, dass für diesen Bereich eine Privatisierung möglich sei.

NPM sei **Output-orientiert**. In einer Unternehmung werde aber niemand nach dem Output beurteilt bzw. entlohnt. Im privaten Sektor sei eine gewinnorientierte Entlohnung üblich. Output-Orientierung heiße, den Bürokraten auf die Steigerung seiner Produktion zu trimmen, anstelle von Steigerung des Gewinns.

Brogli: Entstaatlichung und NPM bzw. WOV seien nicht zu wechseln. Es handle sich dabei um **zwei verschiedene Paar Schuhe**. Wichtig bei WOV sei, dass das Personal auch in die Diskussion einbezogen werde, da ansonsten Widerstände entstünden.

Mörkofer: Der Staat solle nicht bürokratisch sein, sondern **bürgerfreundliche Dienstleistungen** erbringen. Mit dem Staat von gestern lasse sich kein Staat von morgen machen.

Füglister: Dank WOV könne teilweise überhaupt erst herausgefunden werden, wo **Privatisierungen möglich seien**. Er meine, dass zum Beispiel Bauen mit Sicherheit nicht zu den staatlichen Kernaufgaben gehörten.

Anschliessend wurde die Diskussion für das Publikum geöffnet.

4 Die Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft

4.1 Stiftungszweck

1988 wurde unsere Stiftung mit folgender Zielsetzung gegründet:

- Die Stiftung bezweckt, die Grundsätze von Freiheit und Verantwortung im politischen und wirtschaftlichen Alltag durchzusetzen und insbesondere die jüngere Generation im Kanton anzusprechen und zu fördern.
- Die Stiftung ist einer positiven, von Zuversicht geprägten Grundhaltung verpflichtet.
- Zur Erreichung des Zwecks führt die Stiftung Veranstaltungen durch, nimmt zu politischen und wirtschaftlichen Fragen Stellung und zeichnet beispielhaftes Wirken aus.
- Das Schwergewicht liegt auf praktischen Problemen bzw. Lösungsansätzen, die durch Sachkompetenz einerseits und eine dem Stiftungszweck entsprechende Grundhaltung andererseits geprägt sind.

4.2 Stiftungsrat 2001 bis 2003

Der Stiftungsrat besteht aus den folgenden Personen:

- Dr. Markus Letsch, Baar (Präsident)
- Dr. Hans-Jörg Bertschi, Dürrenäsch (Vizepräsident)
- Theres Wartmann-Frey, Brugg
- Andreas Buri, Lenzburg (Quästor)
- Thierry Burkart, Nussbaumen
- Dr. Daniel Heller, Aarau
- Urs Steinegger, Strengelbach (Sekretär)

4.3 Publikationen

4.3.1 Broschüren

- 2000** Die Kernaufgaben des Staates gestern - heute - morgen. 9 Thesen zur Diskussion um die Zukunft der vom Staat zu erfüllenden Aufgaben im Kanton Aargau Legislatur 2001/2005. Veranstaltung vom 31. Oktober 2000.
- 1999** Zyklus Ordnungspolitik: Milliardenersparungen dank neuer Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden? Veranstaltung vom 17. September 1999 mit Beiträgen von Bundesrat Kaspar Villiger, Landammann Dr. Thomas Pfisterer und Stadtammann Josef Bürge.
- 1998** Zyklus Ordnungspolitik: New Switzerland «Die Reform New Zealands - ein Modell für die Schweiz!» Veranstaltung vom 20. Oktober 1998 mit Beiträgen von Dr. Jürg Schärer, Sir Roger Douglas und Dr. Konrad Hummler.
- 10 Jahre Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft. Broschüre mit einem Aufsatz von Hans Letsch «Freiheit und Verantwortung - ein Kompass im Labyrinth politischen und wirtschaftlichen Wunschenkens».
- 1997** Zyklus Ordnungspolitik: Aufschwung dank Steuergesetzrevision? Veranstaltung vom 25. August 1997 mit Beiträgen von Dr. Daniel Heller, Dieter Weber, Urs Ursprung, Dr. Markus F. Huber und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist. - **vergriffen** -
- 1996** Standort Schweiz am Wendepunkt. Postulate zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.
- 1995** Was erwarten Unternehmer von Politikern? Referate der Veranstaltung vom 20. Juni 1995.
- Zyklus Ordnungspolitik: «Eine Milliarde für den Aargau?» Privatisierung von staatlichen Aufgaben - Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht. Veranstaltung vom 23. Februar 1995 mit Beiträgen von Dr. Peter Gross, Dr. Hansjörg Frei, Dr. Stephan Bieri und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist.

- 1994** Zyklus Ordnungspolitik: Anforderungen an ein leistungsfähiges Bildungssystem der Zukunft – Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht. Veranstaltung vom 2. September 1994 mit Beiträgen von Dr. Fritz Osterwalder, Prof. Dr. Rolf Dubs, Dr. Siegfried Uhl und Regierungsrat Peter Wertli.
- 1993** Zyklus Ordnungspolitik: Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung – vom Schlagwort zur praktischen Politik. Veranstaltung vom 3. November 1993 mit einem Beitrag von Prof. Dr. Hans Letsch.

4.3.2 Bücher

- 2000 Balz Bohrer:** Abschied von Babylon – Hinauf ins Tal.
- 1996 Letsch Hans:** Stoppt den Staat – er ist zu teuer!
- 1992 Letsch Hans:** Soziale Marktwirtschaft als Chance – die Schweiz auf dem Prüfstand.

Alle oben aufgeführten Publikationen können solange Vorrat beim Sekretariat bezogen werden:

Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft

Sekretariat

Postfach 3030

5001 Aarau

Telefon: 062 / 838 05 05

www.ag-stiftung.ch

