

„5 statt 7“ – eine Diskussion am Reformbedarf vorbei

Von Daniel Kettiger

Die Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder stand und steht in zahlreichen schweizerischen Kantonen und Gemeinden im Zentrum der politischen Diskussion. So werden beispielsweise die Stimmberechtigten der Stadt Bern im Februar 2004 über das städtische Volksbegehren „5 statt 7“ befinden. Die nachfolgende Betrachtung aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kommt zum Schluss, dass die laufende Diskussion am eigentlichen Problem vorbei zielt.

Als erstes Argument für eine Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder wird meist eine höhere Effizienz angeführt. Dieses Argument ist nicht stichhaltig: Es gibt keine wissenschaftlichen Untersuchungen, die belegen, dass ein Gremium von fünf Personen effizienter und in der Sache besser arbeitet, als ein solches von sieben oder neun Personen. Im Bereich zwischen fünf und neun Personen sind für gute Ergebnisse der Teamarbeit nicht die Gruppengrösse, sondern exzellente Führungsarbeit, die gründliche Vorbereitung der Geschäfte sowie zeitgemässe Verfahren und Methoden der Entscheidungsfindung massgebend. Ebenfalls nicht stichhaltig ist das Kostenargument: Die Arbeitsleistung, die heute durch sieben Regierungsmitglieder erbracht wird, muss grundsätzlich weiterhin erbracht werden, allenfalls durch qualifiziertes Verwaltungspersonal. Dies ist insbesondere dann zu bedenken, wenn die bisher von kostengünstigen nebenamtlichen Regierungsmitgliedern erledigte Arbeit nach der Verkleinerung des Rates durch angestelltes Personal ausgeführt werden muss. Letzteres verursacht – Arbeitgeberbeiträge eingerechnet – nämlich oft höhere Lohnkosten.

Aber auch die gängigsten Argumente der Gegnerinnen und Gegner der Verkleinerung von Exekutiven halten einer vertieften Prüfung nicht Stand: Als Gegenargument wird häufig angeführt, in einer Regierung sollen möglichst breite Bevölkerungsschichten vertreten sein. Die Aufgaben einer Regierung sind aber primär die Führung und Leitung des Gemeinwesens sowie der Vollzug der Gesetzgebung. Die Regierung soll führen, nicht verwalten; dies fordert heute meist auch das Verfassungsrecht auf Kantons- und Gemeindeebene. Die Aufgabe der Staatsleitung und Verwaltungsführung erfordert in der Exekutive möglichst viel Führungskraft. Auch in einem Konkordanzsystem kann es somit nicht darum gehen, dass in der Exekutive ein möglichst breites politisches Spektrum vertreten ist. Das schweizerische System der Staatsführung setzt vielmehr voraus, dass team- und kompromissfähige Persönlichkeiten in die Regierung gewählt werden. Auch eine kleine Exekutive kann ein Sensorium für Minderheitsmeinungen entwickeln; sie muss dies angesichts unserer Referendumsdemokratie auch tun. Die politische Plattform für ein möglichst breites Meinungsspektrum ist in den Kantonen und in grösseren Gemeinden das Parlament. Sachlich richtig ist deshalb, dass allenfalls die Exekutiven in keinem Fall aber die Parlamente verkleinert werden dürfen.

Für die Bemessung der Grösse einer Exekutive sind somit andere, sachliche Kriterien massgeblich, namentlich

- die Anzahl Departemente und die mit ihrer Führung verbundene Arbeitslast;
- die Anzahl haupt- und nebenamtlicher Exekutivmitglieder (als Frage der möglichen ungleichen Verteilung der Arbeitslast);
- die Aufspaltung einer Gemeinde in eine Vielzahl von eher selbstständigen Ortsteilen (hier kann eine Ortsteilvertretung aus sachlichen Gründen sinnvoll sein);

- das Steuerungs- und Führungsmodell (je nach Steuerungs- und Führungsmodell ergeben sich unterschiedliche Arbeitsabläufe, die mehr oder weniger effizient sind);
- die Anzahl Exekutivkommissionen, die durch ein Regierungsmitglied präsiert werden müssen.
- allenfalls die Abschaffung des Departementalprinzips in der Exekutive und die Schaffung von administrativen Verwaltungsspitzen (damit wird die Frage der Anzahl Regierungsmitglieder getrennt von der Frage der zu erledigenden Führungs- und Administrativarbeit im Departement);

Die Diskussion um die Grösse der Exekutive sollte somit grundsätzlich nicht für sich alleine, sondern nur im Rahmen umfassender Staats- und Verwaltungsreformen geführt werden.

Das Hauptursache der Krise der Regierungen in der Schweiz auf allen Stufen ist allerdings nicht deren Grösse, sondern das Departementalprinzip, das heisst die Koppelung der Mitgliedschaft in einer Exekutive mit der Funktion als politische und administrative Spitze eines Departements oder Ressorts. Exekutivmitglieder müssen dadurch mindestens drei Rollen gleichzeitig wahrnehmen: Sie sind Mitglied einer Kollegialbehörde, welcher angesichts des Direktorialsystems die Staatsleitung zu gesamter Hand zusteht. Sie sind weiter aber auch Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher sowie Parteipolitikerin bzw. -politiker. Der dadurch entstehende Rollenkonflikt verhindert eine gesamtheitliche, nachhaltige Regierungspolitik und führt zu Blockierungen. Weil sich unsere Exekutiven nicht als Kollektiv, sondern als Versammlung von Departementschefs wahrnehmen, herrscht in diesen Kollegialbehörden ein Vorrang der sektorialen Politik.

Die Diskussionen um "5 statt 7" zielen – so wie sie derzeit geführt werden – somit mehrheitlich am Reformbedarf vorbei. Die Diskussion ist aber auch der Ausdruck eines grundsätzlichen Dilemmas des demokratischen Systems. Einerseits gilt die Frage, wie gross eine Exekutive sein soll, rechtlich und demokratietheoretisch als grundlegend und wichtig und muss deshalb von Volk als verfassungsgebendes Organ entschieden werden. Andererseits ist ausgerechnet diese Frage aber von hoher Komplexität und deshalb für einen Volksentscheid wenig geeignet. Zudem ist die Frage angesichts der vordergründig einfachen Zahlenarithmetik besonders anfällig für eine populistische Argumentation. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass gegenwärtig in der Schweiz die politischen Parteien das Thema teilweise zu Zwecken der Profilierung missbrauchen, statt gemeinsam nach nachhaltigen Reformansätzen zu suchen.

19.01.2004/Kt