

SILVANO MÖCKLI

**Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
und direkte Demokratie**

248/1995

Referat, gehalten am 12. September 1995 in St. Gallen an der von der Weiterbildungsstufe der Universität St. Gallen veranstalteten Tagung „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der direkten Demokratie“.

1 Einführung

Kein Staat der Welt kennt so vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Institutionen auf lokaler, gliedstaatlicher und nationaler Ebene wie die Schweiz. Die Schweizerinnen und Schweizer sind von den Vorteilen dieser Besonderheit überzeugt: drei von vier haben eine positive Grundhaltung zur direkten Demokratie. Kein anderer politischer Grundwert steht bei der Bevölkerung so hoch im Kurs. Bei einer Befragung im März 1991 erklärten 78 Prozent, "sehr stolz" bzw. "eher stolz" auf die Volksinitiative zu sein.¹

Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz stösst somit auf Strukturen direkter Beteiligungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten am staatlichen Leben, die in dieser Fülle in keinem anderen Staat vorhanden sind. Die Frage, ob sich die direkte Demokratie mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verträgt, wurde bislang häufig gestellt, aber nicht beantwortet. In der Literatur wird darauf verwiesen, dass die direkte Demokratie in der Substanz nicht angetastet werden solle.² Ich bin Experte für direkte Demokratie, nicht für wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Bis heute ist viel über wirkungsorientierte Verwaltungsführung geschrieben worden, aber gleichzeitig wenig über direkte Demokratie. Ich mache jetzt etliche Ausführungen zur direkten Demokratie, aber wenige zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dabei gehe ich davon aus, dass die Grundzüge der wirkungsorientierten Verwaltungsführung³ sowie die Einrichtungen und Verfahren der direkten Demokratie in der Schweiz⁴ bekannt sind. Ob sich die direkte Demokratie mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verträgt, muss sich natürlich in der Praxis erweisen. Gleichwohl werde ich im folgenden versuchen, mögliche Kompatibilitäten und Inkompatibilitäten aufzuspüren. Dabei muss ich davon absehen, auch die Auswirkungen auf die Rechtmässigkeit und die Kontrolle staatlichen Handelns zu untersuchen.

¹ Claude Longchamp / Sibylle Hardmeier, Demokratie-Reform und europäische Frage, Univox IIB 1991, S. 18.

² So bei Kuno Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Bern 1995, S. 103.

³ Die wesentlichen Elemente sind knapp dargestellt in der Kurzzusammenfassung bei Theo Haldermann, New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Eidgenössisches Personalamt, Bern 1995. Für unser Thema ist vor allem die Forderung nach Trennung von strategischen Entscheidungen (der politischen Behörden) und operativen Kompetenzen (der Verwaltung) bedeutsam.

⁴ Siehe zum Beispiel: Silvano Möckli, Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern und Stuttgart 1994, S. 94 - 107.

2 Fragestellungen und Gliederung

Meine Fragestellungen lauten: Welches sind die Berührungspunkte von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und direkter Demokratie? Wo liegen die Vereinbarkeiten, wo die Unvereinbarkeiten? Welche Anpassungen der Instrumente sind möglich, und zwar sowohl jener der direkten Demokratie an die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wie auch der Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung an die direkte Demokratie?

Ich baue mein Referat wie folgt auf: Zunächst formuliere ich zwei Thesen. Ich skizziere dann anhand eines einfachen Modells die Funktionen der direkten Demokratie innerhalb eines politischen Systems und lokalisiere die Berührungspunkte sowie Vereinbarkeiten und Unvereinbarkeiten von direkter Demokratie und wirkungsorientierter Verwaltungsführung. Diese Ausführungen illustriere ich mit einigen konkreten Beispielen. Daran anschliessend gebe ich ein paar Anregungen über Reformmöglichkeiten und ziehe Bilanz.

3 Thesen

Meine Thesen zum Verhältnis von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und direkter Demokratie lauten:

- 1. In einem politischen System mit direktdemokratischen Elementen ist wirkungsorientierte Verwaltungsführung schwieriger zu realisieren als in einer rein repräsentativen Demokratie.*
- 2. Die Verwaltungsführung sollte nicht nur wirkungsorientiert, sie sollte auch mitwirkungsorientiert sein.*

These 1 möchte ich gleich kurz begründen, während ich auf These zwei am Schluss zurückkommen werde.

Die rein repräsentative Demokratie entspricht den Erfordernissen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung viel eher als die direkte. Mit dem Votum für eine Partei oder einen Präsidentschaftskandidaten entscheidet sich die Wählerschaft auch für

eine politische Marschrichtung und ein politisches Programm. Die gewählte politische Führung setzt nach der Wahl dieses Programm um. Das Elektorat kann bis zur nächsten Wahl nicht mehr eingreifen. Anders in der direkten Demokratie der Schweiz. Nach Wahlen finden keine politischen Richtungswechsel statt. Es wird von den Parteien nicht erwartet, dass sie in der Lage sind, ihre politischen Programme umzusetzen. Das Elektorat kann nach der Wahl operativ eingreifen. Mit dem Instrument der Volksinitiative können bis ins Detail ausgearbeitete Forderungen an Parteien und Staatsorganen vorbei direkt zum Volksentscheid gebracht werden. Das Referendum ist eine politische Nachentscheidung, welche sowohl Grundentscheidungen wie Durchführungsentscheidungen verhindern kann.

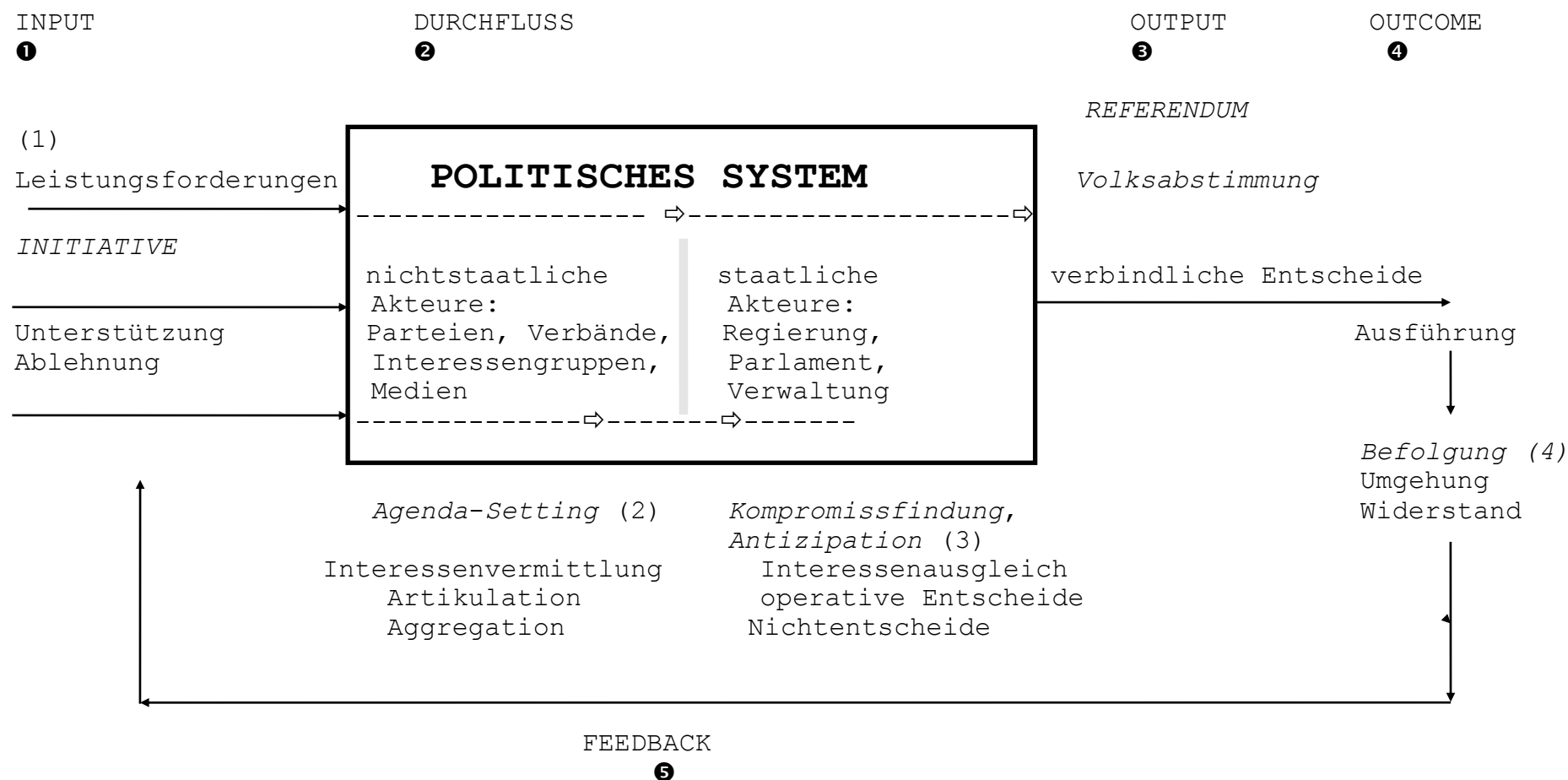
4 Der politische Prozess in der direkten Demokratie

4.1 Die Funktionen der direkten Demokratie

Ich zeige zunächst in einem ersten Schritt anhand eines einfachen Modells die Funktionen der direkten Demokratie auf und erörtere später in einem zweiten Schritt, inwieweit die wirkungsorientierte Verwaltungsführung diese Funktionen beeinträchtigen könnte.

Ein politisches System transformiert, einfach gesagt, politische Forderungen in politische Entscheide, und zwar fällt es autoritative Entscheide, die für alle Angehörigen eines politischen Verbandes verbindlich sind. Den Kern des Systems bilden nicht-staatliche und staatlich Akteure (vgl. Abb. 1), die Forderungen aus dem sozialen und dem ökonomischen System aufgreifen und in diesen Systemen um Unterstützung werben. Der politische Prozess hat nach diesem Modell fünf Phasen: Input, Durchfluss, Output, Outcome und Feedback.

Abb. 1: Modell des politischen Prozesses mit direkter Demokratie



Systemfunktionen: Politische Sozialisation, politische Kommunikation (5)

Copyright: Silvano Möckli

Direkte Demokratie verbreitert den Inputstrom ins politische System (1). Forderungen können an den nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren vorbei direkt dem Elektorat zum Schiedsentscheid vorgelegt werden. Die Artikulation von Forderungen mittels einer Initiative hat eine weitere wichtige Funktion: das sog. Agenda-Setting (2). Ein Gegenstand wird damit gewissermassen auf die Traktandenliste der Öffentlichkeit gesetzt, wird zum öffentlichen Diskussionsgegenstand. Staatliche und nichtstaatliche politische Akteure müssen sich ständig mit direktdemokratisch artikulierten Forderungen beschäftigen. Die staatlichen Akteure müssen darüber hinaus laufend die Erfolgchancen ihrer referendumpflichtigen Entscheide in der Volksabstimmung abschätzen. Dies zwingt sie zur Rücksichtnahme auf die Volksstimmung und auf alle relevanten politischen Kräfte, zum politischen Kompromiss (3). Die wohl besten Leistungen erbringt die direkte Demokratie beim Output und beim Outcome, denn gewöhnlich gilt: Je mehr Staatsbürger einen Entscheid fällen, desto legitimer ist er. Ein Volksentscheid wird eher akzeptiert und lässt sich leichter durchsetzen als Entscheide einer politischen Elite (4). In der Literatur zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist meist nur von Leistungen des Staates an „Kunden“ die Rede. Politische Entscheide beinhalten aber nicht nur Wohltaten für die Bürgerschaft, sondern auch Belastungen (Steuern, soziale Pflichten, Freiheitsbeschränkungen), und für solche Entscheide besteht ein höherer Rechtfertigungsbedarf.

Die direkte Demokratie erfüllt auch zwei wichtige Funktionen im gesamten Entscheidungsprozess, sog. Systemfunktionen: politische Kommunikation und politische Sozialisation (5). Direkte Demokratie erhöht die Zahl der politischen Akteure, und mehr involvierte Akteure heisst auch, dass das Sachwissen viel breiter verteilt ist als in der repräsentativen Demokratie. Der Zwang zum Kompromiss hat eine Vielzahl sozialer Beziehungen und Interaktionen zur Folge, in deren Verlauf Verständnis für die Positionen und Interessen von anderen geweckt wird.⁵ Politische Sozialisation meint, dass im Umgang mit der direkten Demokratie das Bewusstsein für demokratische Grundwerte geschärft wird. Man lernt, andere Meinungen zu respektieren, nach tragfähigen Lösungen zu suchen, Minderheiten nicht zu überfahren, aber auch einmal getroffene Entscheide zu akzeptieren. Insbesondere auf lokaler Ebene spielt sich der Prozess nicht über Medien, sondern von Angesicht zu Angesicht ab, was die Akteure einander näher bringt.

Nicht allein der Abschluss des direktdemokratischen Prozesses, der Volksentscheid, ist wichtig, sondern auch die ihm vorausgehende öffentliche Diskussion, der Prozess

der Meinungsbildung. Deshalb können Volksentscheide auch nicht durch Meinungsumfragen ersetzt werden. Selbst wenn sich nur zehn Prozent der Stimmbürgerschaft intensiv mit einer Abstimmungsvorlage beschäftigen, so sind damit immer noch sehr viel mehr Staatsbürger über einen wichtigen Gegenstand der Politik informiert als in jeder repräsentativen Demokratie. Jede Volksabstimmung ist auch Lern- und Reifeprozess, für die politische Elite wie für die Stimmbürgerschaft. So hat jede Abstimmung auch die erwähnte Sozialisations- und Kommunikationsfunktion. Erfahrungen im Umgang mit direktdemokratischen Institutionen prägen politische Einstellungen und Werthaltungen.

4.2 Vereinbarkeiten von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und direkter Demokratie

Es gibt viele Politikbereiche, die von der direkten Demokratie nicht oder nur am Rand berührt werden und in denen demzufolge bei der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung keine Rücksichtnahmen auf direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten erforderlich sind. In einer direkten Demokratie verfügt das Elektorat meist über Kompetenzen, die in anderen politischen Systemen dem Parlament zustehen. Wenn das Parlament operative Entscheidungsbefugnisse an Regierung und Verwaltung abgibt, so steht dem nichts entgegen. Wenn die Regierung der Verwaltung Leistungsaufträge erteilt und sich nicht in die Umsetzung einmischt, wird die direkte Demokratie kaum tangiert. Delegation von Kompetenzen innerhalb der Verwaltung stösst kaum auf rechtliche Hindernisse. Wenn beispielsweise heute Regierungsmitglieder über die Last ihrer Amtspflichten klagen, so ist anzumerken, dass sie nicht daran gehindert werden, operative Aufgaben an andere zu delegieren. Es gibt also jenseits der direkten Demokratie ein weites Betätigungsfeld für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Heikel wird es dann, wenn das Elektorat Befugnisse abtreten soll.

Im übrigen: ganz fremd sind dem schweizerischen politischen System die Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht. Was ist denn die Unterscheidung von Verfassung, Gesetz, Verordnung und Gerichtsentscheid anderes als eine Regelung, nach der mit zunehmender Wichtigkeit von Entscheiden auch die demokratische Abstützung breiter wird. Auch die EU kennt die Unterscheidung von Verordnung und Richtlinie. Bei einer Richtlinie werden nur die Grundzüge in Brüssel festge-

⁵ Mehr beteiligte Akteure heisst aber auch weniger Effizienz. Wenn ein Produkt zwar effizient hergestellt, die Produktpalette wegen politischer Richtungswechsel aber ständig geändert wird, ist das auf länge-

legt; die Ausführung obliegt den Mitgliedstaaten. Ähnlich ist es im Verhältnis Bund - Kantone - Gemeinden. Unser dreigliedriger Föderalismus ist eigentlich bereits ein Stück wirkungsorientierte Verwaltungsführung!

Bevor ich zu den Unvereinbarkeiten komme, gilt es, eine wichtige Unterscheidung einzuführen: es gibt kontroverse und nichtkontroverse staatliche Entscheide, Tätigkeiten und Institutionen. Die nichtkontroversen sind bei weitem zahlreicher. Die meisten staatlichen Tätigkeiten und Einrichtungen waren anfänglich kontrovers und sind es heute kaum mehr. Denken wir in der Schweiz an die Verstaatlichung der Eisenbahnen, die AHV, das Verhältniswahlrecht, das Frauenstimmrecht. Auch die Einführung von Referendum und Initiative waren im 19. Jahrhundert durchaus umstritten. Und gerade heute diskutieren wir über einen zumindest nicht unumstrittenen Gegenstand, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Ist einmal entschieden und gesetzlich geregelt, welche Aufgabe der Staat übernimmt und wie er sie ausführt, dann wird die kontinuierliche Leistungserbringung meist zur Routine. Politische Führungsorgane und Gerichte können sich dann auf die Kontrolle beschränken. Strom- und Wasserversorgung, Müllabfuhr, Motorfahrzeugkontrolle, Briefzustellung, Spital- und Schulwesen, Strafvollzug, gesundheitspolizeiliche Kontrollen und Strassenunterhalt sind Beispiele für repetitive staatliche Tätigkeiten. Gerade bei diesen routinemässig zu erfüllenden Aufgaben, bei denen das „Was?“ klar festgelegt ist, liegt ein reiches Betätigungsfeld für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Hier ist es in der Tat unerheblich, ob der Staat die Leistungen selbst erbringt oder ob er sie einkauft.⁶

4.3 Unvereinbarkeiten von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und direkter Demokratie

Nun gibt es aber auch sehr kontroverse staatliche Entscheide, Tätigkeiten und Institutionen. Oft geht es um neue Probleme und Forderungen, mit denen der Staat konfrontiert wird. Denken wir an die Drogenpolitik, die Ausländerpolitik, die Erstellung eines AKW's, den EU-Beitritt, die Mehrwertsteuer, die Festlegung von Tempolimiten oder Lastwagenbreiten. Und es sind gerade die kontroversen neuen politischen Fragen, die direktdemokratisch artikuliert und entschieden werden. Meist ist die Stimm-

re Sicht auch nicht effizient.

⁶ Vgl. „Neue Stadtverwaltung Bern“. Mögliche Ausgestaltung eines modernen Verwaltungsmanagements in der Stadt Bern, August 1994, S. 6.

beteiligung ein guter Indikator für das Konfliktpotential, das hinter einer Abstimmungsvorlage steckt.⁷

Oft ist es so, dass die Grundentscheidung nicht oder wenig kontrovers ist, wohl aber deren Umsetzung.⁸ So hat beispielsweise kaum jemand etwas dagegen, dass die AHV „ausreichend“ sein soll, wie es in Artikel 34quater der Bundesverfassung als Ziel formuliert ist. Der Streit geht los, wenn es um die Art der Finanzierung oder das AHV-Alter geht. Die Sozialversicherungen sind ein geeignetes Beispiel dafür, um zu illustrieren, dass im staatlichen Sektor eben jene, die den Nutzen haben, meist nicht identisch sind mit jenen, die die Kosten tragen. Es ist nicht so wie in der Privatwirtschaft, wo der „Kunde“ zahlt und die entsprechende Leistung dafür bekommt.⁹ Umstritten ist vielfach nicht die Leistungserbringung, sondern deren Finanzierung. Die Interessen an einer staatlichen Massnahme und die Intensität der Betroffenheit sind unterschiedlich, je nachdem, ob man als Betroffener belastet wird oder profitiert oder beides. Zuweilen kann man gar nicht genau abschätzen, ob man unter dem Strich verliert oder gewinnt. Dies gilt insbesondere bei öffentlichen Gütern. Ob sich ein Interesse politisch durchsetzt, hängt davon ab, inwieweit sich Menschen mit gleichen Interessen organisieren und ihre Anliegen hartnäckig vertreten. Politische Mobilisierung geschieht aber nicht mittels Forderungen nach abstrakten Grundentscheidungen, sondern durch Betroffenheit bei der Umsetzung.

Und jetzt komme ich zur Achillesferse im Verhältnis von Politik bzw. direkter Demokratie und wirkungsorientierter Verwaltungsführung. Kontroverse politische Entscheide, auch solche auf operativer Ebene, kann man nicht an die Verwaltung delegieren, und man kann sie nicht vom direktdemokratischen Verfahren ausschliessen. Die Fällung kontroverser politischer Entscheide ist eine politische Führungsaufgabe. Die Kunst politischer Führung besteht darin, einander widerstreitende Zielvorstellungen und Interessen auszugleichen. Das geht nicht ohne Kompromisse, auch und gerade auf der operativen Ebene. Eine Grundentscheidung lässt sich oft nicht durchsetzen, wenn man sich nicht auch über die Grundzüge der Durchführung einig ist. Anders als in der Privatwirtschaft ist in der Politik nach erfolgtem strategischen Entscheid

⁷ Rekordmarken bei der Stimmbeteiligung in den letzten 10 Jahren bildeten die Abstimmungen über die Abschaffung der Armee 1989 (68,6 % Beteiligung) und über den EWR-Vertrag 1992 (78,7 % Beteiligung).

⁸ Sehr geläufig ist etwa die Flucht in sehr allgemeine Formulierungen auf dem diplomatischen Parkett, wenn man sich nicht einig ist.

⁹ Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung strebt die Aequivalenz von Nutzen, Entscheidung und Finanzierung an (vgl. Schedler, Anm. 2, S. 39). Diese Aequivalenz ist aber nicht in allen Bereichen herstellbar. Wie soll z.B. ein 20jähriger beurteilen, ob er nach 45 Jahren eine seinen Sozialversicherungsabgaben entsprechende Rente bekommen wird?

Ueberzeugungsarbeit notwendig. Ein Bundesrat wird deshalb nie darum herumkommen, in die Niederungen des Operativen hinabzusteigen.

Nehmen wir als Beispiel die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT). Auf der strategischen Ebene wäre das Ziel, für das 21. Jahrhundert genügend Kapazität auf der Schiene für den alpenquerenden Verkehr zu schaffen. Hätte man über dieses Ziel abstimmen können, ohne zu sagen, wo die Tunnels gebohrt werden und welche Zufahrtslinien erstellt werden sollen? Ohne den bundesrätlichen Entscheid, zwei Basts-tunnels zu erstellen, hätte man unmöglich die Zustimmung der Zentral- und der Westschweiz erlangen können. Die Ostschweiz hat man mit der Zusage, den Hirzel-Tunnel zu bauen, beruhigt. Entsprechend heftig waren Ende August dieses Jahres die Reaktionen in der Ostschweiz, als eine Arbeitsgruppe aus Chefbeamten vorschlug, auf den Hirzel-Tunnel zu verzichten. Die Entscheide über das Wie bei der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale waren staats- und regionalpolitisch äusserst bedeutsam.

Ein weiteres Beispiel aus meinem Wohnort Rorschach: Die Hauptverkehrsstrasse ist zugleich die wichtigste Einkaufsstrasse. Gegen das Ziel, diese auch städtebaulich attraktive Strasse verkehrsfrei zu machen, kann man schwerlich etwas einwenden. Doch könnte man über dieses Ziel abstimmen, ohne zu sagen, welche Strasse denn neu mit dem Durchgangsverkehr beglückt werden soll? Hier ginge es um ein reines Nullsummenspiel: was die einen gewinnen, verlieren die anderen, denn der Verkehr wird nicht reduziert oder verlangsamt, er wird bloss verlagert.

Ein drittes und letztes Beispiel, das uns sehr nahe liegt. Wenn das Ziel der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist, einen Staat zu schaffen, der mehr „leistet und weniger kostet“¹⁰, sind alle damit einverstanden. Wenn die Umsetzung dieses Ziels den Abbau von Stellen, die Aufhebung des Beamtenstatus', den Verzicht auf Kompetenzen, die Einschränkung der direkten Demokratie erfordert, schwindet die Zustimmung. Kuno Schedler hat im Vorwort seines Buches festgestellt, „dass sowohl Praktiker als auch Forscher den Grundsätzen [der wirkungsorientierten Verwaltungsführung] positiv, der konkreten Umsetzung aber mit einer gewissen Skepsis gegenüberstehen“.¹¹

¹⁰ Haldemann (Anm. 3), S. 13.

¹¹ Kuno Schedler (Anm. 2), Vorwort.

Nehmen wir einmal an, wir würden die Volksrechte auf den Bereich strategischer Entscheidungen beschränken¹², nur noch über Ziele und Produktebudgets (das Was), nicht mehr über Ressourcen (das Wie) abstimmen.¹³ Welches wären die möglichen Konsequenzen? Ich möchte sie anhand der fünf Phasen meines Modells zu eruieren versuchen.

Für den Input hiesse dies, dass Forderungen, die mittels Volksinitiativen eingebracht werden, nur noch allgemeine Zielformulierungen beinhalten dürfen. Dem entspricht die schon heute bekannte Form der allgemeinen Anregung. Die Initianten würden sich gleichwohl dazu äussern, wie sie sich die konkrete Umsetzung ihrer Anliegen vorstellen würden. Jedoch: weil das Begehren auf einer abstrakten Ebene formuliert ist, ist es weniger kontrovers und hat damit weniger Mobilisierungskraft. Auch die Funktion des Agenda-Settings wird geschwächt, denn je kontroverser ein Gegenstand ist, desto grösser die Medienpräsenz. Die staatlichen Akteure haben, wenn sie die Forderung bearbeiten, einen breiteren Spielraum, da die Umsetzung der Grundentscheidung ihnen obliegt. Wenn eine politische Nachentscheidung darüber nicht mehr zulässig ist, müssten sie auf Minderheiten weniger Rücksichten nehmen. Dies erforderte weniger Kompromisse und würde den Entscheidungsprozess beschleunigen. Die Energien, die man bei der Durchflussphase eingespart hat, braucht man möglicherweise bei der Phase des Outcome. Wer mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, wird seine Kräfte auf die Verhinderung der Ausführung konzentrieren. Dies gilt beispielsweise bei der Umsetzung von Leitbildern und Gesamtkonzeptionen, wenn die Betroffenen nicht in deren Ausarbeitung einbezogen wurden. Wer beim Input übergegangen wurde, wird seine Kräfte auf die Bekämpfung des Outputs konzentrieren. Je geringer die Aushandlungskosten, desto höher die Widerstandskosten. Die Akzeptanz kontroverser politischer Entscheide würde ohne direkte Demokratie abnehmen. Abgeschwächt würden auch die sog. Systemfunktionen: politische Sozialisation und politische Kommunikation. Die Rolle des Staatsbürgers würde zugunsten der Rolle des Staatskunden zurückgedrängt.

¹² In der Publikation des eidgenössischen Personalamtes zum New Public Management (Haldemann, S. 32, vgl. Anm. 3) heisst es, das System der Konkordanz müsste wohl in ein Regierungs-Oppositions-System umgebaut werden. Dies allerdings wäre nicht ohne wesentliche Einschränkung der direkten Demokratie möglich.

¹³ Eine operative Steuerung durch Personalentscheidungen ist in der schweizerischen Konkordanzdemokratie nicht möglich. Sind Regierungsmitglieder einmal gewählt, so bestimmen sie in der Regel den Zeitpunkt ihres Rückzuges selbst. Keine Partei kann ihr Programm durchsetzen. Das geringe Interesse an Wahlen in der Schweiz rührt daher, dass Wahlen keine politischen Änderungen mit sich bringen. Die Konkordanzdemokratie in der Schweiz wurde gerade durch die direkten Demokratie erzwungen, weil mit ihren Instrumenten immer wieder operativ (und obstruktiv) in die Regierungstätigkeit eingegriffen werden konnte.

Ein weiteres Problem sei hier am Rande erwähnt. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung schränkt den Wirkungsbereich der direktdemokratischen Rechte ein, denn wenn staatliche Aufgaben zum Beispiel an Private übertragen werden, sind sie dem Zugriff der direkten Demokratie entzogen. Hier spielt ein ähnlicher Mechanismus wie bei der Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen an supranationale Organisationen. Die Schwächung des „Volkes“ geht in beiden Fällen einher mit einer Stärkung von Regierung und Verwaltung, weil sie es sind, welche weiterhin Mitsprache- und Kontrollrechte ausüben. Wenn Gemeinden Zweckverbände gründen, um bestimmte Aufgaben gemeinsam zu lösen, ist das ebenfalls mit einer Beschneidung der direkten Demokratie verbunden.

5 Reformmöglichkeiten

Ich bin zum Ergebnis gelangt, dass bei der derzeitigen Ausgestaltung der Volksrechte direkte Demokratie und wirkungsorientierte Verwaltungsführung in kontroversen Politikbereichen nur schwer verträglich sind. Welche Möglichkeiten gibt es, die Volksrechte so zu adaptieren, dass die Verträglichkeit besser wird, bzw. wie könnte man die wirkungsorientierte Verwaltungsführung besser an die Struktur unseres politischen Systems anpassen? Ich kann an dieser Stelle nur ein paar Ideen einbringen, die natürlich noch im Detail ausgearbeitet werden müssten.

Zunächst zur Volksinitiative. Aus meinen bisherigen Ausführungen hat sich ergeben, dass ich eine Einschränkung auf eine „Produkteinitiative“, die nur noch Ziele formulieren kann, nicht für ratsam halte. Denkbar wäre aber eine zweiteilige und zweiphasige Volksinitiative. Ein Initiativkomitee unterbreitet ein Anliegen, indem es einen Text mit einer Zielformulierung und einen zusätzlichen Text mit einem Vorschlag zur Umsetzung einreicht. Zunächst wird über das „Was?“ abgestimmt. Findet sich dafür eine Mehrheit, so hat innerhalb eines Jahres eine Abstimmung über die Umsetzung stattzufinden. Die Initianten können den Textvorschlag zur Umsetzung abändern, sofern sie zusätzlich 50'000 Unterschriften beibringen. Das erlaubt ihnen, auf mögliche Einwände, die im Lauf der Abstimmungskampagne aufgetaucht sind, einzugehen. Eine zweite Abstimmung würde entfallen, wenn das Parlament von sich aus ein Gesetz nach den Vorstellungen der Initianten erlässt. Das hier vorgeschlagene Verfahren wäre zweifelsohne komplizierter als das bestehende, würde aber zu besseren Ergebnissen und besseren Erfolgschancen führen, weil es den Kompromiss zuliesse.

Zu überlegen wäre auch, geforderte staatliche Leistungen und deren Finanzierung stärker aneinander zu koppeln. Wer neue Produkte will, muss auch sagen, wie sie finanziert werden sollen.

Was das obligatorische Referendum angeht, so wäre auch hier zu prüfen, ob man die strategische und die operative Ebene besser trennen könnte. Heute ist die Bundesverfassung mit Ausführungen überfrachtet, die eigentlich in Gesetze, ja sogar in Verordnungen gehörten. Man könnte, analog zum Vorschlag zur Initiative, Vorlagen aufspalten, im ersten Teil über Grundsätze abstimmen, im zweiten Teil Alternativen zur möglicherweise umstrittenen Umsetzung anbieten.

Das fakultative Gesetzesreferendum schwebt wie ein Damoklesschwert über dem gesamten Gesetzgebungsprozess. Es wirkt bremsend nicht nur bei der Anwendung, sondern bereits durch die Drohung der Anwendung. Kontrovers ist oft, wie sich ein Gesetz in der sozialen Wirklichkeit auswirken werde. Ein jüngstes Beispiel sind die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Es wäre im Sinn der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, das fakultative Gesetzesreferendum durch das abrogative zu ersetzen. Erst nach einer Dauer von drei Jahren könnte gegen ein neues Gesetz das Referendum ergriffen werden. Eine solche Regelung könnte eine durchaus erwünschte Motivierung erbringen, indem die Verwaltung sich bemühen würde, die prognostizierten Wirkungen auch tatsächlich zu erzielen. Das Damoklesschwert des Referendums schwebte dann eher über der korrekten Umsetzung des Gesetzes.

Im Zusammenhang mit unserem Thema sind die Artikel 124 und 125 des Verfassungsentwurfs 1995 interessant. Einerseits wird das fakultative Referendum in internationalen Belangen ausgeweitet, andererseits aber bestimmt, dass die Bundesversammlung ermächtigt ist, „die Gesetzesänderungen, die aufgrund des Vertrags notwendig sind, unter Ausschluss des Referendums anzunehmen“. Wer Ja gesagt hat zu einem Vertrag, muss nachher auch die Pflichten, die sich daraus ergeben, übernehmen.

Welche Anpassungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung an die direkte Demokratie wären denkbar? Ich komme zurück auf meine 2. These, wonach *die Verwaltungsführung nicht nur wirkungsorientiert, sondern auch mitwirkungsorientiert sein sollte*. Die strategische Planung müsste von Regierung und Verwaltung geleistet werden. Die Verwaltung übernehme also die Planung wie auch deren Umsetzung, was eine bedeutende Stärkung wäre. Eine starke Rückkoppelung an das Elektorat und die Betroffenen wäre dann erst recht notwendig. Es braucht Mechanismen, welche die Mitwirkung der betroffenen und interessierten Teile der Bürgerschaft fördern

und erleichtern. Denn Partizipation und politische Unterstützung sind auch wichtige Ressourcen! Der Bürger darf nicht nur „Kunde“ sein, der Leistungen abholt. Es ist erwünscht, dass er auch im operativen Bereich mitdenkt und mitwirkt. Staatspolitisch bedenklich wäre, den Bürger in eine reine Konsumentenrolle zu drängen, in der er für sein Steuergeld Leistungen erwarten kann, ohne sich weiter um den Staat kümmern zu müssen. Sogar seine Bedürfnisse müsste er nicht mehr selbst artikulieren; dies erledigten die Meinungsumfragen. Der Staat darf die Bürgerschaft nicht nur bedienen, er muss auch etwas fordern von den Bürgerinnen und Bürgern sowie Bestrebungen zu Selbstregulierungen unterstützen. Der Staat ist mehr als eine Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmung.

6 Zusammenfassung

Ich fasse meine Ausführungen in vier Punkten zusammen:

- Es gibt zahlreiche Politikbereiche, wo sich direkte Demokratie und wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht in die Quere kommen. Das sind vor allem repetitive, gesetzliche geregelte Tätigkeiten des Staates, bei denen Nutzniesser und Zahler genau definierbar sind.
- Schwer vereinbar sind direkte Demokratie und wirkungsorientierte Verwaltungsführung wenn es um neue, kontroverse Staatstätigkeiten geht. Hier kann man den Wirkungsbereich der direkten Demokratie nicht auf die strategische Ebene einschränken. Die Aufgabe, politische Konflikte zu lösen und Kompromisse zu schliessen, ist nicht Verwaltungs-, sondern Führungstätigkeit.
- „Produkt“ des Staates ist aber nicht nur der Output, sondern auch der Input, verstanden als Beteiligungsmöglichkeiten am Staat. Die Verwaltung muss deshalb bei der Lösung neuer Probleme auch mitwirkungsorientiert sein. Das geht zwangsläufig auf Kosten der Effizienz. Zwischen Effizienz und Partizipation besteht stets ein Spannungsverhältnis, das zu akzeptieren ist.
- Das Verhältnis von direkter Demokratie und wirkungsorientierter Verwaltungsführung bedarf der weiteren Klärung. Es sind Mechanismen und Instrumente zu entwickeln, die der Verbesserung der Kompatibilität dienen. Der Spielraum für eine Änderung der direktdemokratischen Institutionen ist freilich eng, denn ein Abbau direktdemokratischer Rechte ist nicht mehrheitsfähig.

