



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 17. September 2013 / mo

1030.351

Kantonsverfassung, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. September 2013

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 10. Juni 2013 den Entwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung betreffend Reform der Staatsleitung behandelt und der Volksdiskussion bis zum 12. Juli 2013 unterstellt (vgl. Amtsblatt 2013, S. 682 ff., 691 ff. und 704). Aus der Volksdiskussion gingen vier Beiträge ein.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen wie auch die Eingaben aus der Volksdiskussion für die 2. Lesung aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und stellt einige wenige zusätzliche Anträge.

B. Ergebnis der ersten Lesung im Kantonsrat

In der 1. Lesung im Kantonsrat wurden diverse Anliegen und Fragen formuliert, die der Regierungsrat an dieser Stelle gerne aufgreift.

1. Grundsatzfrage einer Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung

Die Stossrichtung des Regierungsrates, die Reform der Staatsleitung im Rahmen einer Teilrevision anzugehen, blieb im Kantonsrat unbestritten. Kantonsrat Yves Noël Balmer, Herisau, regt namens der SP-Fraktion



aber an, die Frage einer Totalrevision doch noch zu prüfen. In dieser Hinsicht bekräftigt der Regierungsrat seine Haltung, die er bereits anlässlich der 1. Lesung vertreten hat. Der Prüfauftrag in Art. 114 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) nimmt den Kantonsrat in die Pflicht. Im Rahmen dieser Prüfung ist der Kantonsrat frei zu entscheiden, ob er eine Reform anstrebt und ob er diese als Total- oder Teilrevision ausgestalten möchte. Es bleibt ihm unbenommen, parallel zum vorliegenden Reformprojekt die Frage einer Totalrevision zu prüfen, beide Fragen gleichzeitig zu entscheiden oder eine Teilrevision zurückzustellen, bis die Frage einer Totalrevision geklärt ist. Hier ist der Kantonsrat gefragt. In diese Richtung ging auch eine Äusserung des Präsidenten der Parlamentarischen Kommission (PK), Kantonsrat Willi Rohner, Rehetobel. Aus Sicht des Regierungsrates ist eine Totalrevision nicht angezeigt, weshalb er das Vorhaben einer Reform der Staatsleitung im Rahmen einer Teilrevision weiter vorantreibt.

2. Unvereinbarkeiten (Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis})

Bei der Frage der Unvereinbarkeiten ist der Kantonsrat in 1. Lesung dem Antrag des Regierungsrates gefolgt. Diskussionen löste die Stellung der Mitglieder der ständigen regierungsrätlichen Kommissionen aus. Insbesondere wurde die Ansicht vertreten, der Antrag des Regierungsrates schliesse eine Unvereinbarkeit von Kommissions- und Kantonsratsmandat aus (insbesondere Voten von Kantonsrätin Andrea Zeller-Nussbaum, Lutzenberg, namens der Gruppierung der Parteiunabhängigen und von Kantonsrat Konrad Meier, Herisau). Diesbezüglich sind die Erläuterungen im Bericht und Antrag zur 1. Lesung zu präzisieren. Der Begriff des „Personals des Kantons und seiner Anstalten“ ist umfassend zu verstehen. Darunter fallen nicht nur die Zentralverwaltung, sondern auch die Bereiche der dezentralisierten Verwaltung, sprich die ständigen Kommissionen und die selbständigen kantonalen Anstalten des öffentlichen Rechts mit ihren Organen. Bei den Mitgliedern von beratenden regierungsrätlichen Kommissionen kann man allerdings nicht von einer „leitenden“ Stellung sprechen. Sie erfüllen weder eine Management-Aufgabe in der kantonalen Verwaltung, noch treffen sie eigene Entscheide. Auch der Einfluss auf die Entscheide des Regierungsrates ist sehr beschränkt. Beratende Kommissionen bereiten Entscheide des Regierungsrates nicht eigentlich vor. Meist geben sie eine Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates ab, beeinflussen Anträge damit also nicht unmittelbar. Insofern fallen die Mitglieder beratender regierungsrätlicher Kommissionen nicht unter den Begriff des „Personals in leitender Funktion“. Bei den (wenigen) Kommissionen mit Entscheidkompetenzen (z.B. die Kantonale Tiefbaukommission oder die Bodenrechtskommission) ist die Ausgangslage eine andere. Sitzt ein Mitglied des Kantonsrates gleichzeitig in eine dieser Kommissionen ein, so beaufsichtigt es im Rahmen seines Parlamentsmandates zumindest indirekt seine eigene Tätigkeit in der Kommission. Dies ist aus Sicht der Gewaltenteilung nicht unproblematisch. Die Verfassung äussert sich zu diesem Sachverhalt allerdings nicht abschliessend. Die neue Bestimmung lässt es mindestens zu, dass der Gesetzgeber in diesen Fällen eine Unvereinbarkeit zwischen Parlaments- und Kommissionsmandat vorsieht. Der Entscheid ist damit dem Gesetzgeber überlassen.

3. Einführung einer Ausstandsregelung (Art. 64)

Kantonsrat Yves Noël Balmer, Herisau, regt im Namen der SP-Fraktion an, eine Ausstandsregelung in die Verfassung aufzunehmen; dies anstelle einer Bestimmung über die Unvereinbarkeit zwischen Zugehörigkeit zum Personal der kantonalen Verwaltung und einem Mandat im Kantonsrat. Hier ist zu bemerken, dass die Kantonsverfassung in Art. 64 bereits eine Ausstandsregelung kennt, welche in Art. 8 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) konkretisiert wird. Diese gilt grundsätzlich auch für die Mitglieder



des Kantonsrates. Art. 35 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (nachfolgend GO KR; bGS 141.2) sieht sodann eine differenzierte Ausstandsregelung vor. Der Kantonsrat hat in jüngster Zeit eine strengere Praxis bei der Anwendung der Ausstandsregelung angewandt (bei Wahlgeschäften und bei Subventionsentscheiden). Insofern hat sich gezeigt, dass die bestehenden Regelungen für die Handhabung echter Konfliktfälle ausreichen. Der Ausstand greift allerdings nur bei nicht allgemein verbindlichen Beschlüssen (vgl. Art. 35 Abs. 1 GO KR), so bei Wahlen, in der Oberaufsicht oder bei Subventionsentscheiden.

4. Aufhebung der Altersbeschränkung für die Mitglieder des Obergerichts (Art. 66)

Kantonsrat Richard Wiesli, Teufen, verlangt eine Klärung in Bezug auf den Wegfall der Altersbeschränkung für die Mitglieder des Obergerichts. Hier kann aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2013 für die 1. Lesung zitiert werden (S. 16): „Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage sieht der Entwurf die Abschaffung der Altersbeschränkung sowohl für den Regierungsrat als auch für das Obergericht vor. Aufgrund der dargelegten Diskussion auf Bundesebene ist die Aufhebung der Alterslimite für die mehrheitlich nebenamtlich tätigen Mitglieder des Obergerichts noch zwingender als für jene des Regierungsrates. Was den Regierungsrat anbelangt, so ändert der Übergang vom haupt- zum vollamtlichen Regierungsmandat an der Rechtslage nichts. Die rechtlichen Bedenken gegenüber einer Altersbeschränkung gelten auch für das Vollamt.“

5. Einführung eines Verordnungsvetos des Kantonsrates

Kantonsrätin Judith Egger, Speicher, lädt den Regierungsrat ein, auf die 2. Lesung die Idee eines Verordnungsvetos zu prüfen.

Beim sogenannten Verordnungsveto handelt es sich um ein Instrument zur Kontrolle der Verordnungsgebung des Regierungsrates durch den Kantonsrat. In Bezug auf Kontrollgegenstand, Verfahren und Wirkung des Vetos sind unterschiedliche Modelle denkbar. Allen gemeinsam ist, dass das Parlament mit dem Veto präventiv (vor Erlass) oder nachträglich (nach Inkrafttreten) Verordnungen oder Ordnungsänderungen, die der Regierungsrat beschlossen hat, aufheben (kassieren) kann. Zurzeit kennt lediglich der Kanton Solothurn ein allgemeines Verordnungsveto (Art. 79 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Solothurn; BGS 111.1). Die Bestimmung lautet wie folgt: „17 Kantonsräte können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Ordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen. Das Kantonsratsgesetz regelt das nähere Verfahren.“ Der Bund kennt kein Verordnungsveto. In den letzten 20 Jahren scheiterten nicht weniger als fünf Vorstösse in der Bundesversammlung.

Der Regierungsrat ist gegenüber der Einführung eines Verordnungsvetos sehr skeptisch eingestellt. Verschiedene Gründe sprechen gegen dieses Instrument:

- Der Vollzug, zu dem auch die Verordnungsgebung gehört, zählt zu den Stammfunktionen des Regierungsrates, die mit der vorliegenden Reform noch deutlicher und klarer definiert wird. Das Verordnungsveto bedeutet einen Eingriff in diese verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung, indem der Kantonsrat direkten Einfluss auf die Verordnungsgebung des Regierungsrates nehmen kann. Da in der Praxis kaum zwischen Vollzugsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen unterschieden werden können, würde ein Verordnungsveto zwangsläufig in die Vollzugskompetenzen des Regierungsrates eingreifen.



- Das Verordnungsveto führt zu einer fragwürdigen Verwischung der Zuständigkeiten in der Rechtsetzung. Mit dem Veto übernimmt der Kantonsrat eine politische Mitverantwortung für die Verordnungsgebung, die er aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltung als Gesetzgeber gar nicht tragen kann.
- Damit widerspricht das Verordnungsveto dem Grundanliegen der Vorlage zur Reform der Staatsleitung diametral. Eines der Hauptziele dieser Reform ist die Stärkung und die klarere Fassung der Funktionen und Rollen der beiden staatsleitenden Organe Kantonsrat und Regierungsrat.
- Dem Kantonsrat stehen andere Instrumente zur Verfügung. An erster Stelle steht die Gesetzgebung. Sollte der Regierungsrat seine Kompetenzen überschreiten, hat es der Kantonsrat in der Hand, dem mit einer Gesetzesänderung Abhilfe zu verschaffen. Zweitens liegen die Verordnungsentwürfe zu Gesetzesvorlagen spätestens für die 2. Lesung im Kantonsrat vor. Eine präventive Kontrolle dieser Entwürfe ist dem Kantonsrat also bereits jetzt schon möglich. Drittens wird die Verordnungskompetenz des Kantonsrates mit der aktuellen Vorlage bestätigt. In politisch sensiblen Bereichen, insbesondere dort, wo die Gemeinden betroffen sind, kann der Kantonsrat weiterhin kantonsrätliche Verordnungen erlassen.

6. Stellvertretungsregelung bei fünf Regierungsmitgliedern

Kantonsrat Yves Noël Balmer, Herisau, fragt den Regierungsrat an, wie die Stellvertretung bei einer Regierung mit fünf Mitgliedern gewährleistet werden soll. Grundsätzlich sind hier keine Änderungen vorgesehen. Die Stellvertretung wird gegenseitig wahrgenommen. Es ist nicht geplant, eigentliche Stellvertreter innerhalb der Departemente zu etablieren. Denkbar ist jedoch, dass die Departementssekretäre erweiterte Befugnisse erhalten. Konkrete Überlegungen hierzu wurden jedoch noch keine angestellt. Dies wäre im Zuge der Revision des Organisationsgesetzes anzugehen. Klar ist jedoch, dass ausgeweitete Befugnisse der Departementssekretäre strikte auf die Verwaltungsebene beschränkt wären. Vertretungsfunktionen innerhalb des Regierungsgremiums sind weiterhin den Mitgliedern des Regierungsrates vorbehalten. Der Ausfall eines Regierungsmitglieds würde zweifelsohne eine erhebliche Zusatzbelastung für dessen Stellvertretung bedeuten. Allerdings dürfte sich diese Mehrbelastung aufgrund der besser aufgestellten Departementssekretariate etwa im selben Ausmass bewegen wie bei einem Siebner-Gremium.

7. Verzicht auf den Begriff des Landammanns (Art. 84)

Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, lädt den Regierungsrat ein zu prüfen, ob die Bezeichnung Landammann durch die Bezeichnung Regierungspräsident zu ersetzen ist. Dies unter der Prämisse, dass der Regierungsrat den Vorsitz künftig selber wählt, wie das der Kantonsrat im Hauptantrag beschlossen hat. Da der Regierungsrat zur Frage des Wahlorgans des Landammanns einen neuen Antrag stellt, dürfte die Anfrage von Kantonsrat Bischof, Teufen, gegenstandslos sein (Abschnitt D.1.).

8. Übergang von der Alters- zur Amtszeitbeschränkung

Die PK fordert die Mitglieder des Regierungsrates auf, eine Erklärung hinsichtlich ihrer Rücktrittsabsichten für die Jahre 2014 und 2015 abzugeben. Andernfalls würde sich die PK vorbehalten, eine Übergangsbestimmung auszuarbeiten, um allfällige "Hintertürchen" im Übergang von der Alters- zur Amtszeitbeschränkung zu schliessen. Der Regierungsrat nimmt zu diesem Ansinnen wie folgt Stellung. Eine Erklärung über die Rücktrittsabsich-



ten ist eine persönliche Angelegenheit jedes Regierungsmitgliedes. Der Regierungsrat enthält sich hier jeglicher Äusserungen.

Der Regierungsrat hat in Bezug auf die neue Amtszeitbeschränkung immer klargestellt, dass vor dem 1. Juni 2015 erfolgte Wiederwahlen voll anzurechnen sind. Etwas anderes lässt sich aus der vorgeschlagenen Bestimmung nicht ablesen. Die bisherige Altersbeschränkung bleibt nur bis zum 31. Mai 2015 in Kraft. Ab dem 1. Juni 2015 tritt dann die neue Amtszeitbeschränkung in Kraft. Für die Gesamterneuerungswahlen 2015 und für die Legislatur 2015–2019 gilt somit die neue Amtszeitbeschränkung als Wählbarkeitsvoraussetzung und nicht mehr die Altersbeschränkung. Für die amtierenden Mitglieder bedeutet dies jeweils unter dem alten System der Altersbeschränkung und unter dem neuen der Amtszeitbeschränkung folgendes:

Name	Geburtstag	Wiederwahl 2015 nach altem System	Wiederwahl 2015 nach neuem System
Marianne Koller-Bohl	31.8.1953	möglich (am 31.8.2018 65-jährig)	möglich (dritte und letzte nach 2007, 2011)
Matthias Weis-haupt	19.3.1961	möglich (am 19.3.2026 65-jährig)	möglich (dritte und letzte nach 2007, 2011)
Jakob Brunnschweiler	5.1.1950	nicht möglich (am 5.1.2015 65-jährig)	nicht möglich (vier: 1999, 2003, 2007, 2011)
Rolf Degen	17.5.1950	nicht möglich (am 17.5.2015 65-jährig)	möglich (dritte und letzte nach 2007, 2011)
Jürg Wernli	25.8.1950	möglich (am 25.8.2015 65-jährig)	möglich (dritte und letzte nach 2007, 2011)
Köbi Frei	6.3.1959	möglich (am 6.3.2024 65-jährig)	möglich (dritte und letzte nach 2007, 2011)
Paul Signer	4.12.1955	möglich (am 4.12.2020 65-jährig)	möglich (erste Wiederwahl)

Regierungsrat Jakob Brunnschweiler scheidet damit in jedem Fall 2015 aus dem Regierungsrat aus. Er kann sowohl nach dem neuen wie auch nach dem alten System nicht mehr antreten. Regierungsrat Rolf Degen könnte unter dem alten System 2015 nicht mehr antreten. Unter dem neuen System würde sich eine einmalige Wiederwahlmöglichkeit eröffnen. Regierungsrat Jürg Wernli könnte unter dem alten System 2015 nochmals für ein Jahr antreten. Unter dem neuen System stünde ihm eine volle Amtszeit von vier Jahren offen. Die restlichen Mitglieder könnten allesamt unter beiden Systemen nochmals für mindestens eine volle Legislatur antreten.

Der Regierungsrat wendet sich entschieden gegen eine allfällige Übergangsbestimmung, welche einzig zum Zwecke hat, die erneute Wiederwahl der Regierungsräte Rolf Degen und Jürg Wernli im Jahre 2015 zu verhindern. Eine solche auf zwei Personen ausgerichtete Einzelfallgesetzgebung ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit äusserst problematisch. Zwei Einzelpersonen wird ein Recht verweigert, das allen anderen Stimmberechtigten gewährt wird. Wird sie gar auf Verfassungsstufe eingeführt, muss sich der Verfassungsvergeber selbst die Frage gefallen lassen, ob er noch verfassungsgemäss handelt. Dass die Bundesversammlung einer solchen Regel die Gewährleistung erteilt, ist zumindest zweifelhaft.



9. Einmalige und wiederkehrende Kostenfolgen der Reform

Die Kantonsräte Reto Altherr, Teufen, namens der Finanzkommission und Dölf Biasotto, Urnäsch, namens der Fraktion der FDP. Die Liberalen weisen auf die einmaligen und wiederkehrenden Kostenfolgen der Reform hin. Sie hegen insbesondere Zweifel an den Kostenschätzungen für die Verstärkung der Departementssekretariate im Falle einer Reduktion der Departemente von sieben auf fünf. Auf diese Bedenken ist im Abschnitt über die finanziellen Auswirkungen (Abschnitt E.4.) näher einzugehen.

10. Nachfolgegesetzgebung

Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, weist namens der SVP-Fraktion mit Nachdruck darauf hin, dass die Organisationsgesetzgebung dergestalt anzupassen sei, dass in Zukunft bei der Departementsverteilung eine grössere Flexibilität und dadurch eine ausgeglichene Arbeitsbelastung unter den Mitgliedern des Regierungsrates möglich wird. Dieses Anliegen ist voll und ganz im Sinne des Regierungsrates. Auch wenn im Rahmen der Verfassungsrevision nicht über die Departementsaufteilung zu diskutieren ist, so möchte der Regierungsrat doch darauf hinweisen, dass eine grössere Flexibilität bei der Organisation der Verwaltung am Beginn der aktuellen Reformbemühungen stand. Die Revision des Organisationsgesetzes zur Flexibilisierung der Departementsverteilung wird nach der Revision der Kantonsverfassung das nächste zentrale Anliegen des Regierungsrates im Rahmen der Staatsleitungsreform sein.

11. Reorganisation der Verwaltung

Die Fraktion der FDP. Die Liberalen warnt vor einer überstürzten Reorganisation der Verwaltung. Zuerst solle die Verwaltung im Rahmen der Aufgabenüberprüfung fit gemacht werden. Dies bereite dann den Boden für eine spätere Reorganisation. Der Regierungsrat ist bemüht, die beiden Grossprojekte Aufgabenüberprüfung und Reorganisation sorgfältig aufeinander abzustimmen. Erste konzeptionelle Vorarbeiten wurden in beiden Projekten gemacht. Ausmass und Zeitplan einer allfälligen Reorganisation der Verwaltung hängen allerdings von einigen Faktoren ab, die zurzeit nur schwer abzuschätzen sind. So wird der definitive Entscheid über die Anzahl Regierungsmitglieder erst in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 gefällt. In der Folge ist die angesprochene Revision des Organisationsgesetzes anzugehen, welche zeigen wird, inwieweit die Organisation der Verwaltung dem Regierungsrat überlassen wird. Diese beiden Verfahren werden also entscheidenden Einfluss auf den Umfang und den Zeitplan einer Reorganisation haben. Daher ist im Projekt Reorganisation in einer Anfangsphase mit verschiedenen Varianten zu planen. Auf diese Unwägbarkeiten wird das Projekt der Aufgabenüberprüfung nicht Rücksicht nehmen können. Daher ist vorgesehen, die Aufgabenüberprüfung in zwei Schritten anzugehen: einen vor und einen nach einer allfälligen Reorganisation.

C. Ergebnis der Volksdiskussion

1. Patric Schnitzer, Speicher

Patric Schnitzer setzt sich mit einem breiten Argumentarium für die Beibehaltung von sieben Mitgliedern im Regierungsrat ein. Der Regierungsrat hat seine Argumente für eine Reduktion auf fünf Mitglieder bereits aus-



föhrlich dargelegt. Die Gefahr einer Entfremdung des Regierungsrates von der Bevölkering und einer Abschirmung durch eine stark angewachsene Verwaltung sieht der Regierungsrat nicht. Die Kultur einer volksnahen Regierung und einer Verwaltung der kurzen Wege wird durch eine Verkleinerung des Regierungsrates nicht einfach eliminiert. Die Nähe zur Bevölkering ergibt sich bereits durch die Kleinheit des Kantons. Die Nähe zur Bevölkering misst sich nicht primär an der Anzahl der besuchten Anlässe – welche bei einem Fünfergremium sicherlich abnehmen wird. Weit wichtiger ist die Qualität der Kontakte mit der Bevölkering. Diese kann mit einer Fünfer- oder Siebner-Regierung hochgehalten werden.

Weiter tritt Patric Schnitzer für die Beibehaltung der Volkswahl des Landammanns ein. Auf dieses Anliegen schwenkt der Regierungsrat für die 2. Lesung ein (vgl. hierzu Abschnitt D.1.)

2. Lesegesellschaft Schachen, Reute

Auch die Lesegesellschaft Schachen tritt für die Beibehaltung von sieben hauptamtlichen Regierungsräten ein. Sie argumentiert mit den wichtiger werdenden Aussenbeziehungen. Wenn der Regierungsrat sich in den Aussenbeziehungen stärker einbringen wolle, sei es widersprüchlich, gleichzeitig für eine Reduktion auf fünf Mitglieder einzutreten.

In der Praxis zeigt sich, dass sich auch kleine Kantone mit fünf Regierungsräten wirkungsvoll in den Direktorenkonferenzen einbringen können. Fünf Regierungsräte werden häufiger abwesend und auf Konferenzen unterwegs sein. Dies verstärkt den Kontakt zu Regierungsmitgliedern aus anderen Kantonen und kann allein schon für mehr Wirkung sorgen. Im Übrigen sind die Mitglieder des Regierungsrates im operativen Geschäft zu entlasten, damit sie sich die notwendige Zeit für grundlegende Fragen und eben für die Pflege und Gestaltung der Aussenbeziehungen nehmen können.

Die Lesegesellschaft Schachen unterstützt auch die Beibehaltung des regierungsrätlichen Hauptamtes. Diesbezüglich ist auf die Argumentation im Bericht und Antrag zur 1. Lesung zu verweisen. Das Hauptamt ist im heutigen Umfeld mit den gestiegenen Ansprüchen an die Mitglieder der Regierung nicht mehr zeitgemäss. Die Ausübung substantieller Nebentätigkeiten, welche über den Einsitz in Verwaltungs- und Stiftungsräten hinausgehen, ist heute nicht mehr denkbar. Damit der Kontakt zum früheren Umfeld aber noch gehalten werden kann, wäre deutlich mehr notwendig als die blosse Mitarbeit in einem oder zwei Verwaltungsräten.

3. Lesegesellschaft Dorf, Rehetobel

Die Lesegesellschaft Dorf bringt Argumente für eine Teilrevision der Kantonsverfassung vor, die der Regierungsrat nur unterstützen kann. Dergleichen kann der Regierungsrat die Argumente für ein Fünfer-Kollegium und für einen Eventualantrag in der Frage 5 oder 7 Regierungsmglieder nur unterstreichen.

Die Lesegesellschaft Dorf fordert eine Ergänzung von Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis}) mit dem Satz: „Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.“ Der Regierungsrat hat diese Variante geprüft und verworfen. Die Kriterien für die Unvereinbarkeiten sollten abschliessend in der Kantonsverfassung festgelegt werden, da Unvereinbarkeiten doch eine erhebliche Einschränkung des passiven Wahlrechts bedeuten. Der Kantonsrat ist dieser



Ansicht gefolgt, indem er in der 1. Lesung Anträge, die eine solche Delegation an den Gesetzgeber vorsahen, deutlich ablehnte (Anträge der PK und der CVP/EVP-Fraktion).

Die Lesegesellschaft Dorf tritt für die Wahl des Landammanns durch den Regierungsrat in einem Turnus ein. Zu dieser Frage äussert sich der Regierungsrat in Abschnitt D.1. Zur vorgeschlagenen Einführung eines Verordnungsvetos des Kantonsrates sei auf Abschnitt B.5., vorne, verwiesen.

4. Armin Stoffel, Herisau

In seiner umfassenden Stellungnahme äussert sich Armin Stoffel zu vielen Aspekten der Vorlage. Er spricht sich gegen eine Verkleinerung des Regierungsrates aus, insbesondere mit Blick auf die dadurch notwendige Reorganisation, welche lediglich Verunsicherung und Reibungsverluste in der kantonalen Verwaltung mit sich brächte, ohne erkennbare Vorteile zu versprechen.

Diesbezüglich kann auf die Ausführungen in Abschnitt B.11. verwiesen werden. Der Regierungsrat wird die beiden Projekte sorgfältig aufeinander abstimmen. Gelingt diese Abstimmung, können Synergien aus den beiden Projekten genutzt werden. Strukturanpassungen verlangen immer auch nach einer Überprüfung der Prozesse. Beides wird mit Reorganisation und Aufgabenüberprüfung geschehen. Letztlich ist die Zielrichtung der beiden Projekte dieselbe: die effizientere und bessere Erbringung staatlicher Leistungen. Es stellt sich gar die Frage, ob eine Aufgabenüberprüfung ohne die Bereitschaft zur Anpassung auch der Strukturen überhaupt erfolgversprechend sein kann.

Zur Wahl des Landammanns äussert sich der Regierungsrat in Abschnitt D.1. Armin Stoffel erblickt in der Volksdiskussionsvorlage einen Systemfehler, da beim Eventualantrag Art. 60 Abs. 1 lit. a ausgeklammert ist, obwohl diese Bestimmung die zentrale Frage des Wahlorgans für das Landammannamt regelt.

Da diese Bestimmung im Eventualantrag nicht angetastet wird, sondern das geltende Recht beibehalten werden soll, wurde sie in die Vorlage nicht aufgenommen. Andere nicht geänderte Bestimmungen erscheinen in der Vorlage auch nicht. Letztlich sind nur jene Bestimmungen in einen Änderungserlass aufzunehmen, die auch tatsächlich geändert werden. Es bleibt aber zu prüfen, ob in der Abstimmungsfrage eine deutlichere Hervorhebung von Art. 60 Abs. 1 lit. a möglich ist.

Für die Eventualabstimmung fordert Armin Stoffel eine klare Empfehlung zuhanden der Stimmberechtigten. Darüber hinaus stellt Armin Stoffel diverse weiterführende Überlegungen an, die den Rahmen der Vorlage deutlich sprengen. Auch spricht er in diesen Erwägungen primär den Kantonsrat und die politischen Parteien an, weshalb sich der Regierungsrat einer Stellungnahme zu diesen Überlegungen enthält.



D. Anpassungen des Entwurfs an die Ergebnisse der 1. Lesung und die Volksdiskussion

1. Wahlorgan des Landammanns (Art. 60 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 84 Abs. 3)

a) Haupt- und Eventualantrag

Die Debatte im Kantonsrat, die Medienberichterstattung wie auch die Volksdiskussion haben gezeigt, dass die beiden Themen der Verkleinerung des Regierungsrates und des Wahlorgans des Landammanns zu den umstrittensten der ganzen Vorlage gehören. In diesen beiden Fragen unterscheiden sich auch Haupt- und Eventualantrag. Die Diskussion hat auch gezeigt, dass nicht ganz klar geworden ist, welche Fragen einander in einer Volksabstimmung gegenübergestellt werden. In der Fassung gemäss 1. Lesung im Kantonsrat stehen sich zwei Modelle gegenüber:

1. der Hauptantrag vereint eine Fünfer-Regierung mit der Wahl des Landammanns durch den Regierungsrat
2. der Eventualantrag kombiniert eine Siebner-Regierung mit der Volkswahl des Landammanns

Das bedeutet insbesondere, dass es keine separaten Variantenabstimmungen zu den beiden Fragen fünf oder sieben bzw. Wahl durch Regierungsrat oder durch die Stimmberechtigten geben würde.

b) Präferenzen des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat diese Ausgangslage noch einmal eingehend geprüft und ist zu folgendem Ergebnis gelangt:

- Im Bereich der Organisation des Regierungsrates ist die Verkleinerung des Gremiums das wichtigste Vorhaben.
- Da die Meinungen in Kantonsrat und Öffentlichkeit in der Frage der Verkleinerung des Regierungsrates geteilt sind, soll die Variante mit sieben Regierungsräten den Stimmberechtigten als Eventualantrag vorgelegt werden.
- Im Sinne eines einfachen und transparenten Abstimmungsverfahrens sollen die Differenzen zwischen Haupt- und Eventualantrag auf eine Frage reduziert werden.

c) Vorzüge eines Fünfer-Modells

Die Vorzüge eines Fünfer-Modells seien hier nochmals dargestellt:

- Dank der Verkleinerung der Sitzzahl reduzieren sich die Schnittstellen zwischen den Departementen um 50 %. Dadurch nimmt der Koordinationsaufwand markant ab.
- Die Verkleinerung des Kollegiums wird dazu führen, dass stärker zwischen der politisch-strategischen Gesamtführung durch den Regierungsrat und der operativen Führung der Departemente durch die einzelnen Regierungsmitglieder unterschieden werden muss. Diese Entwicklung trägt dem Anspruch Rechnung, dass sich die Mitglieder stärker auf die politisch-strategische Führung der Staatsleitung konzentrieren und weniger in der operativen Steuerung (Umsetzung der Vorgaben des Regierungsrates) tätig sind. Gleichzeitig kann die Bürgernähe erhalten bleiben, da die Mitglieder des Regierungsrates durch die Entlastung von operativen Aufgaben mehr Ressourcen erhalten.
- Die Verkleinerung des Regierungsrates stärkt die Verwaltung in ihren operativen Aufgaben, da die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Steuerung deutlicher zum Ausdruck kommt. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einem Ausbau einer anonymen Administration und einer Abkapselung des Regie-



rungsrates von der Öffentlichkeit. Kann sich der Regierungsrat auf die politisch-strategische Gesamtführung konzentrieren und der Verwaltung die entsprechenden Vorgaben machen, erleichtert dies die operative Umsetzung wesentlich.

- Die Aufwertung der Departementssekretariate bei gleichzeitigem Abbau der Schnittstellen macht Ressourcen für die sorgfältige Vorbereitung von Regierungsgeschäften frei. Dies stärkt wiederum den Regierungsrat in seiner Hauptaufgabe – der strategisch-politischen Führung.
- Das Regierungsamt wird zu einem Vollamt mit grösserer Unabhängigkeit ausgebaut. Insgesamt dürfte ein Fünfergremium im Vollamt für Kaderleute aus der Privatwirtschaft oder aus der öffentlichen Verwaltung attraktiver sein. Die Rekrutierungsbasis für ein Regierungsmandat wird also breiter. Dies stärkt den Wettbewerb um die Regierungsämter und damit letztlich die direkte Demokratie.

d) Einfaches und transparentes Abstimmungsverfahren

Der Einbezug der Stimmberechtigten in ein ebenso einfaches wie transparentes Abstimmungsverfahren ist dem Regierungsrat ein grosses Anliegen. Aus diesem Grund hat er sich entschieden, an einem Eventualantrag festzuhalten. Letztlich sollen die Stimmberechtigten entscheiden, wie der Regierungsrat zusammengesetzt ist. Dieses Vorgehen hat auch im Kantonsrat eine deutliche Mehrheit gefunden. Bemerkenswert ist, dass der Eventualantrag in der Schlussabstimmung gar mehr Stimmen auf sich vereinigen konnte als der Hauptantrag (49 bzw. 45 Stimmen).

Um das Abstimmungsverfahren auch bei einer Variantenabstimmung einfach und transparent zu halten, sollen die Differenzen zwischen dem Haupt- und dem Eventualantrag reduziert und lediglich noch eine „Stichfrage“ gestellt werden. Die beiden Anträge sollen sich lediglich noch in der Zahl der Regierungsmitglieder unterscheiden.

e) Vorzüge der Volkswahl des Landammanns

Dies bedeutet, dass der Regierungsrat nun auch für den Hauptantrag die Volkswahl des Landammanns vorsieht. Er wendet sich damit ab vom Modell einer sich selbst konstituierenden Regierung, wie in erster Lesung noch vorgeschlagen. Die Beibehaltung der Volkswahl des Landammanns hat indes einige Vorteile:

- In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit kommt dem Landammann nach wie vor eine herausgehobene Stellung zu. Er ist eine eigentliche Identifikationsfigur, die nicht mit Regierungspräsidenten in anderen Kantonen zu vergleichen ist.
- Die Amtsdauer des Landammanns soll weiterhin mehr als ein Jahr betragen. Dies sorgt für Kontinuität und Stabilität nach innen, aber auch nach aussen. Die Wahl durch das Volk verleiht dem Amt noch einiges mehr an Gewicht, das gerade in den Aussenbeziehungen in die Waagschale geworfen werden kann.
- Die Volkswahl korrespondiert mit der starken verfassungsrechtlichen Stellung, die dem Landammann nach Art. 84 Abs. 1 zukommt.
- Der Regierungsrat soll als verkleinertes Gremium gestärkt aus der Reform der Staatsleitung hervorgehen. Dieses starke Gremium kann durch einen starken Landammann, der direktdemokratisch gewählt wurde, geführt werden. Damit verleiht die Volkswahl des Landammanns dem ganzen Gremium eine höhere Legitimität.



2. Eventualanträge bei Gesetzesvorlagen (Art. 74 Abs. 2 und Abs. 2bis)

In 1. Lesung räumte sich der Kantonsrat das Recht ein, auch bei Gesetzesvorlagen Eventualanträge zu stellen. Der Regierungsrat hatte diese Möglichkeit explizit verworfen und stellte sich gegen diese Neuerung. An dieser Position hält der Regierungsrat fest. Das Ansinnen ist unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisch.

Die Vorlage tritt mit dem Anspruch an, die staatsleitenden Organe in ihren Funktionen zu stärken und ihre jeweiligen Rollen stärker hervorzuheben. Eventualanträge bei Gesetzesvorlagen widersprechen diesem Anliegen diametral. Der Gesetzgeber gibt einen Teil seiner Verantwortung an die Stimmberechtigten ab. Das Parlament schwächt sich selbst, indem es dazu verleitet wird, heiklen Entscheidungen auszuweichen. Einzelne umstrittene Fragen werden so nicht mehr im Kantonsrat entschieden, sondern den Stimmberechtigten delegiert. Als Gesetzgeber sollte der Kantonsrat aber genau diese politischen Fragen klären.

Eventualanträge schwächen nicht nur das Parlament in seiner Autorität als Gesetzgeber. Sie hebeln auch das fakultative Referendum als Oppositionselement aus. Kommen Eventualanträge vors Volk, so ist die Opposition gegen ein Gesetz mit zwei verschiedenen Varianten konfrontiert. Gegen welche Variante soll sie antreten? Soll sie das Gesetz als Ganzes ablehnen oder im Sinne einer „konstruktiven Opposition“ lediglich gegen eine Variante antreten? Gegnern eines Gesetzes wird so der Wind aus den Segeln genommen. Insgesamt schwächt dies das direktdemokratische Instrument des fakultativen Referendums.

Es leidet auch der direktdemokratische Diskurs. Stehen Eventualanträge zur Wahl verengt sich die politische Diskussion auf eine einzelne Frage. Der Gesamtkontext einer Vorlage tritt in den Hintergrund. Dies bedeutet eine weitere Schwächung der direkten Demokratie.

Auf der Verfassungsebene ist die Ausgangslage eine andere. Hier entscheiden die Stimmberechtigten abschliessend und in jedem Fall. Sie haben die wesentlichen Entscheidungen zu treffen. In der Gesetzgebung ist primär der Kantonsrat in der Pflicht. Er ist das gesetzgebende Organ.

Das Parlament kann sich einer Entscheidung für oder gegen eine Variante nicht gänzlich enthalten. Für den Fall, dass das fakultative Referendum nicht ergriffen wird, muss der Kantonsrat entscheiden, welches der Haupt- und welches der Eventualantrag ist. Der Eventualantrag fällt dahin, wenn keine Volksabstimmung stattfindet.

Dies zeigt, dass Eventualanträge eigentlich nur sinnvoll sind bei obligatorischen Referenden, in denen die Stimmberechtigten in jedem Fall entscheiden müssen. Dies führte in der 1. Lesung im Kantonsrat zur Überlegung, Eventualanträge an das Behördenreferendum zu koppeln. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass diese Kombination in der Praxis nicht zu handhaben ist. Behördenreferendum und Eventualantrag würden sich dann gegenseitig bedingen. Würde ein Eventualantrag das obligatorische Referendum voraussetzen, müsste der Kantonsrat erst über das Behördenreferendum entscheiden und dann über den Eventualantrag. Der Eventualantrag könnte erst dann bereinigt werden, wenn klar ist, dass es zu einer Volksabstimmung kommt. Denn das Verhältnis von Haupt- zu Eventualantrag ist ein anderes bei einem obligatorischen als bei einem fakultativen Referendum. Dies wirkt sich auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Kantonsrates aus. Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte sollten bei der Beratung von Haupt- und Eventualantrag wissen, ob ein fakultatives oder obligatorisches Referendum folgt. Auf der anderen Seite jedoch kann über das Behördenreferendum erst entschieden werden, wenn die Vorlage definitiv bereinigt ist – wenn also die Schlussabstim-



mung erfolgt ist. Diese gegenseitige Bedingtheit schliesst eine Kombination von Behördenreferendum und Eventualantrag aus. Nicht von ungefähr kann die Debatte zum Gesundheitsgesetz bzw. zum Eventualantrag über den Schutz vor Passivrauchen im Kantonsrat kaum mehr nachvollzogen werden. Das Abstimmungsverfahren konnte nicht sauber festgelegt werden, da nicht klar war, welche Entscheide in welcher Reihenfolge zu fassen waren.

E. Auswirkungen

1. Personell und organisatorisch

Hier kann auf die Ausführungen im Bericht und Antrag zur 1. Lesung verwiesen werden.

Die Reorganisation der Verwaltung bei Annahme des Hauptantrages wird im Rahmen eines grösseren Projekts umzusetzen sein. Dabei soll eine interne Projektorganisation mit externer Unterstützung die Reorganisation konzipieren und umsetzen. Parallel dazu wird der Gesetzgebungsprozess zu einer Teilrevision des Organisationsgesetzes anlaufen. Diese Arbeiten laufen im September 2013 an. Besonders wichtig ist eine genaue Abstimmung mit dem gleichzeitig laufenden Projekt einer Aufgabenüberprüfung. Gelingt diese Abstimmung, können gar etliche Synergien genutzt werden, haben doch beide Projekte eine ähnliche Zielsetzung (Optimierung der Strukturen und Prozesse).

2. Finanziell

Die finanziellen Folgen der Vorlage sind nach wie vor nur schwierig abzuschätzen, da sie im Wesentlichen von der Ausgestaltung der nachfolgenden Gesetzgebung abhängen. Der Aufwand zur Erarbeitung eines Kantonsratsgesetzes hängt unter anderem stark davon ab, wie schnell ein solches Gesetz erarbeitet werden soll.

Bei den direkten finanziellen Auswirkungen der Verkleinerung des Regierungsrates und des Übergangs zum Vollamt kann auf die Ausführungen im Bericht und Antrag zur 1. Lesung verwiesen werden. In der Übersicht präsentiert sich die Schätzung für die jährlich wiederkehrenden Kosten wie folgt:

	7 RR im Hauptamt (geltendes Recht)	5 RR im Vollamt* (Hauptantrag)	7 RR im Vollamt* (Eventualantrag)
7 RR à Fr. 185'000	Fr. 1'295'000		
5 RR à Fr. 210'000		Fr. 1'050'000	
7 RR à Fr. 210'000			Fr. 1'470'000
Rückstellung für Austrittsentschädigungen	Fr. 100'000	Fr. 200'000	Fr. 220'000
Verstärkung Departementssekretariate		Fr. 150'000	
Total Kosten pro Jahr	Fr. 1'395'000	Fr. 1'400'000	Fr. 1'690'000
Differenz		---	Fr. 295'000

* die Zahlen beruhen auf Annahmen



Die zuständige Finanzkommission des Kantonsrates hat sich zu den finanziellen Auswirkungen in Bezug auf die Entlöhnung des Regierungsrates, Austrittsentschädigung und berufliche Vorsorge bisher noch nicht vernehmen lassen. Der Regierungsrat lädt die Finanzkommission als zuständige Kommission zur Vorbereitung der Anpassung der Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates (bGS 142.13) ein, zu diesen Fragen anlässlich der 2. Lesung konkrete Angaben zu machen. Auf diese Weise kann dieses zentrale Gremium seine Sichtweise frühzeitig mit einfließen lassen.

Der Regierungsrat hält nach wie vor daran fest, dass die Reorganisation im besten Fall kostenneutral umgesetzt werden kann. Dies gilt auch unter der Prämisse, dass die Departementssekretariate eine Aufwertung erfahren. Zum einen werden Ressourcen frei durch die Auflösung zweier Departementssekretariate, welche in den verbleibenden Stabsstellen eingesetzt werden können. Zudem verspricht die Reorganisation durch die Reduktion von Schnittstellen und die bessere Gestaltung der Prozesse – auch im Gleichschritt mit der Aufgabenüberprüfung – dass weitere Ressourcen freigemacht werden können.

Sollte sich der Hauptantrag durchsetzen, wäre die Verwaltung einer grösseren Reorganisation zu unterziehen. Die externen Kosten dieser Reorganisation (Cash out) belaufen sich auf rund 350'000 Franken. Darunter fallen die Erarbeitung von Konzepten zur Reorganisation, die methodische Projektbegleitung, die Begleitung der Umsetzung und allfällige Schulungs- und Coachingmassnahmen. Hinzu kommen interne Kosten (Umzug, Beschriftungen, Anpassungen der Informatik, des Rechnungswesens, der Arbeitsverträge und Stellenbeschriebe etc.).

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung) in zweiter Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Marianne Koller-Bohl, Landammann

Sign. Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Lauftext
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Beiträge aus der Volksdiskussion
Beilage 1.4	Zeitplan Verfassungsreform und Nachfolgegesetzgebung