

Bericht über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform

Bericht der Regierung vom 11. Januar 2005

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Zahl der Mitglieder der Regierung	3
1.1. Interkantonaler Vergleich	3
1.2. Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung	3
1.2.1. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission	3
1.2.2. Parlamentarische Beratung	4
1.3. Beratungen in anderen Kantonen	5
1.3.1. Vorteile eines Fünfer-Kollegiums.....	5
1.3.2. Nachteile eines Fünfer-Kollegiums	5
1.4. Bewertung der Argumente	6
1.4.1. Kategorien.....	6
1.4.2. Gewichtung	7
1.4.3. Folgerung.....	8
1.4.4. Kostenaspekt	8
2. Departementsreform.....	9
2.1. Ziele	9
2.2. Kontext	10
2.3. Vorgehen.....	11
2.4. Stossrichtung.....	12
2.5. Zeithorizont.....	13
3. Zahl der Mitglieder des Kantonsrates	14
3.1. Interkantonaler Vergleich	14
3.2. Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung	15
3.2.1. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission	15
3.2.2. Parlamentarische Beratung	15
3.3. Beratungen in anderen Kantonen	16
3.3.1. Vorteile eines kleineren Parlamentes	16
3.3.2. Nachteile eines kleineren Parlamentes.....	17
3.4. Bewertung der Argumente	17
3.4.1. Kategorien.....	17
3.4.2. Repräsentationsfunktion.....	17
3.4.3. Parlamentarischer Betrieb	19
3.4.4. Kostenaspekt	20
3.4.5. Folgerung.....	20
4. Antrag	21

Zusammenfassung

Der Bericht befasst sich mit der Frage, ob die Zahl der Mitglieder der Regierung von sieben auf fünf und die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates von 180 auf 120 herabgesetzt werden soll.

In Bezug auf die Regierung zeigt sich, dass sich die Vor- und die Nachteile einer Herabsetzung der Mitgliederzahl, die mit einer Reduktion der Zahl der Departemente einhergehen müsste, unter organisatorischen Gesichtspunkten in etwa die Waage halten. Anders verhält es sich bei den staatspolitisch relevanten Argumenten, die zum grösseren Teil gegen eine Verkleinerung des Regierungskollegiums sprechen. Zunächst muss als Nachteil angesehen werden, dass die bei einer Zahl von fünf Regierungsmitgliedern noch weiter zunehmende terminliche Belastung die Freiräume für Präsenz der Regierungsmitglieder in der Bevölkerung einschränkt. Die sich aus einer Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder ergebende Mehrbelastung der einzelnen Regierungsrätinnen und Regierungsräte führte sodann dazu, dass sie sich den zunehmend an Bedeutung gewinnenden Aussenbeziehungen in Gestalt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen, namentlich auch mit den Ostschweizer Kantonen, weniger würden widmen können, was für die Stellung des Kantons im Bund und im interkantonalen Verhältnis negative Folgen zeitigte. Schliesslich ist nicht auszuschliessen, dass die Verwaltung gestärkt würde, indem ihre Zuständigkeiten erweitert und vermehrt Entscheidungsbefugnisse auf sie übertragen werden müssten.

Der Bericht kommt deshalb zum Schluss, dass aus staatspolitischen Gründen an sieben Regierungsmitgliedern festzuhalten ist. Allerdings sollen die organisatorischen Nachteile, die mit den heutigen Departementsstrukturen verbunden sind, behoben oder doch nachhaltig vermindert werden. Es ist deshalb beabsichtigt, eine Departementsreform in die Wege zu leiten. Mit ihr sollen die Tätigkeitsschwerpunkte der Departemente neu gestaltet werden. Wegleitend soll dabei sein, dass die Departemente homogenere Aufgabenbereiche zugeordnet erhalten, die Schnittstellen zwischen den Departementen abgebaut werden und der Interessenausgleich, wo dies unter staatspolitischen Gründen vertretbar ist, innerhalb der Departemente erfolgt. Die Organisationsstrukturen sollen so gestaltet sein, dass eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung sichergestellt ist. Schliesslich soll die Departementsreform eine kostenminimierende Wirkung zeitigen. Die Departementsreform soll zügig an die Hand genommen werden; die neuen Strukturen sollen spätestens zu Beginn der Amtsdauer 2008/2012 am 1. Juni 2008 festgelegt sein.

Was die Mitgliederzahl des Kantonsrates betrifft, bedürfen bei der Erörterung der Frage, ob das Parlament verkleinert werden soll, zwei Aspekte der näheren Betrachtung, nämlich einerseits die Repräsentationsfunktion und andererseits der parlamentarische Betrieb. Die Vielgestaltigkeit des Kantons St.Gallen in geografischer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht, seine Gliederung in Stadt- oder städtisch geprägte Gemeinden und in Landgemeinden sowie seine regional unterschiedliche Bevölkerungsstruktur verlangen ein mitgliederstarkes kantonales Parlament, das die unterschiedlichen Verhältnisse und Bedürfnisse optimal zu repräsentieren vermag. Dieses staatspolitisch motivierte Erfordernis spricht für die Beibehaltung der heutigen Grösse des Kantonsrates. Was den parlamentarischen Betrieb betrifft, hätte eine Verkleinerung zudem kaum Auswirkungen, weil der St.Galler Kantonsrat bereits heute ein effizient arbeitendes Parlament ist. Soweit sich organisatorische Verbesserungen aufdrängen, lassen sich diese – wie die Praxis zeigt – im Gefolge der jeweiligen periodischen Berichterstattung des Präsidiums des Kantonsrates nötigenfalls durch Anpassung des Kantonsratsreglementes vornehmen. Hinzu kommt, dass mit einer Herabsetzung der Mitgliederzahl keine nennenswerten Einsparungen erzielt werden könnten. Ob der Kantonsrat künftig weniger Mitglieder aufweisen soll, ist primär eine von ihm zu beantwortende Frage. Aus der Sicht der Regierung besteht kein Anlass, von der bestehenden Mitgliederzahl abzugehen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In der ausserordentlichen Session vom 1./2. Juli 2003 fasste der Kantonsrat im Rahmen der Beratung des Kantonsratsbeschlusses über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes unter Ziffer III / 11 folgenden Beschluss:¹

"Die Regierung wird eingeladen:

11. bis Ende der Amtsdauer 2004/2008 die Einleitung einer Teilrevision der Kantonsverfassung in folgenden beiden Bereichen zu prüfen und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen:
 - a) Reduktion der Regierung auf 5 Mitglieder,
 - b) Reduktion des Kantonsrates auf 120 Mitglieder."

In Erfüllung dieses Auftrags unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht.

1. Zahl der Mitglieder der Regierung

1.1. Interkantonaler Vergleich

Die Kantonsregierungen weisen entweder sieben oder fünf Mitglieder auf:

Mitgliederzahl	Kantone
7 Mitglieder (14 Kantone)	Zürich, Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Basel-Stadt, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. St.Gallen, Waadt, Genf
5 Mitglieder (12 Kantone)	Luzern, Obwalden, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg, Jura

1.2. Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung

1.2.1. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission

Die Zahl von sieben Mitgliedern der Regierung ist in Art. 69 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) festgelegt. In ihrer Botschaft zum Entwurf der neuen Kantonsverfassung vom 17. Dezember 1999² führte die Verfassungskommission an, dass die Thesen der Verfassungskommission und ihrer Arbeitsgruppen sowie die Thesen der Regierung einhellig auf Beibehaltung der Zahl von sieben Regierungsmitgliedern lauteten.³ Im Vernehmlassungsverfahren sei vereinzelt angeregt worden, "die Mitgliederzahl auf fünf zu verkleinern oder offenzulassen bzw. die Zahl im Gesetz zu regeln". Davon ausgehend hielt die Verfassungskommission Folgendes fest:⁴

"Mit dem Ziel der Effizienzsteigerung wurde geprüft, ob die Zahl der Mitglieder der Regierung wie in einigen anderen Kantonen nicht auf fünf herabgesetzt werden sollte. Wie die Thesen R 97 ausführten, hätte indessen «die Verkleinerung des Gremiums zur Folge, dass die einzelnen Mitglieder noch mehr – namentlich mit Terminen – belastet würden. Die erträgliche Grenze ist aber heute schon erreicht, mit anderen Worten, es würden die Möglichkeiten zum Kontakt mit

¹ ProtKR 2000/2004 Nr. 482.

² ABI 2000, 165 ff.

³ ABI 2000, 339 f.

⁴ ABI 2000, 340. Hinweis: In der Botschaft der Verfassungskommission werden mit «Thesen R 97» die Thesen der Regierung vom 18. November 1997 zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung und mit «VE 99» wird der Entwurf der Verfassungskommission zur neuen Kantonsverfassung bezeichnet. Der Hinweis auf Art. 69 ff. umfasst die heute geltenden Bestimmungen von Art. 71 bis 74 und Art. 76 KV; sie decken sich materiell mit dem Entwurf der Verfassungskommission.

der Bevölkerung weiter eingeschränkt. Da es aber eine der wichtigen Aufgaben der Regierungsmitglieder ist, Mitbürgern die Regierungspolitik zu erläutern und auch deren Einstellungen zu erfahren, sollte von einer Herabsetzung der Mitgliederzahl abgesehen werden. Dem ist anzufügen, dass durch eine Verkleinerung der Mitgliederzahl die Gefahr besteht, dass sich Macht und Kompetenzen noch stärker als heute von der Regierung auf die Verwaltung verlagern würden, vor allem auch angesichts der vom VE 99 in Art. 69 ff. ausgebauten Funktionen der Regierung."

1.2.2. Parlamentarische Beratung

In der parlamentarischen Beratung⁵ von Art. 67 des Verfassungsentwurfs wurde die Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder auf fünf beantragt. Ferner wurde ein Antrag auf Rückweisung dieses Artikels an die Verfassungskommission zur nochmaligen Prüfung gestellt. Ein weiterer Antrag, der jedoch wieder zurückgezogen wurde, verlangte die Regelung, wonach die Regierung "aus fünf bis sieben Mitgliedern" besteht. Sowohl der Antrag auf Herabsetzung der Mitgliederzahl wie auch der Rückweisungsantrag wurden abgelehnt.⁶

Der Antrag auf Herabsetzung der Mitgliederzahl⁷ wurde mit dem Hinweis begründet, dass mit fünf Regierungsmitgliedern unter gruppendynamischen Aspekten eine Verminderung der Anzahl von Interaktionen zwischen ihnen erreicht werden könne. Die Diskussionen würden übersichtlicher, und das Gremium könne sich auf die wesentlichen Inhalte konzentrieren. Sodann würde die Anzahl Schnittstellen zwischen den Departementen reduziert, was gleichzeitig die Koordinationsaufgaben auf Stufe der Regierung einfacher mache. Ferner könnten mit fünf Regierungsmitgliedern homogenere Departemente gebildet werden. Die in der Botschaft zum Verfassungsentwurf aufgelisteten Gründe für das Beibehalten einer siebenköpfigen Regierung seien demgegenüber unzutreffend. So sei nicht nachvollziehbar, dass die Terminbelastung bei einer Reduktion der Anzahl der Mitglieder der Regierung zunehmen soll. Vielmehr ergäbe sich gesamthaft eine Verschiebung der Belastung von Unwichtigerem zu Wichtigerem und eine stärkere Konzentration auf das Wesentliche. Ebenso unrichtig sei, dass der Kontakt zwischen Regierung und Bevölkerung reduziert würde. Zwar würde die Anzahl von Anlässen, an denen die Regierungsmitglieder in öffentlicher Mission die Regierung vertreten, wahrscheinlich kleiner; die inhaltlichen Voraussetzungen für den Kontakt zwischen Regierung und Bevölkerung würden aber verbessert. Zu einer Verlagerung von Macht und Kompetenzen von der Regierung auf die Verwaltung würde es mit fünf Regierungsmitgliedern nicht kommen. Vielmehr könnten die Konzentration auf das Wesentliche und die Steigerung der Effizienz die formelle und informelle Macht der kantonalen Exekutive, gerade auch gegenüber der Verwaltung, vitalisieren. Das Argument der grösseren Chancen für eine regional ausgewogen zusammengesetzte Regierung erweise sich bei näherem Zusehen als wenig relevant. Auch bei sieben oder neun Mitgliedern würde die Verteilung nie so ausgewogen sein, wie es an sich staatspolitisch wünschenswert sein könnte. Die persönlichen Qualitäten der Regierungsmitglieder seien im Übrigen viel wichtiger als die Herkunft oder die Zugehörigkeit zu einer Region, denn ein Regierungsmitglied stünde für den ganzen Kanton und nicht bloss für eine Region in Pflicht und Verantwortung.

Im Verlauf der Diskussion wurde vorgebracht,⁸ dass die heutigen Departementsstrukturen bei sieben Regierungsmitgliedern sinnvoll seien. Mit einer Verkleinerung auf fünf Departemente müssten die verschiedenen Fachgebiete stark vermischt werden. Es könnte sich als schwierig erweisen, fähige Kandidatinnen und Kandidaten für die Führung solch grosser Departemente zu finden. Auch seien kaum Einsparungen zu erwarten. Mit einer Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder würde die Distanz zum Volk infolge der steigenden terminlichen Belas-

⁵ ProtGR 1996/2000 Nr. 601 / 31 ff.

⁶ ProtGR 1996/2000 Nr. 601 / 36.

⁷ ProtGR 1996/2000 Nr. 601 / 31 f.

⁸ ProtGR 1996/2000 Nr. 601 / 32 f.

tung noch grösser als sie bereits heute sei. Sodann wurde erwähnt,⁹ dass mit einer Reduktion der Regierung auf fünf Mitglieder das Kollegialprinzip gestärkt werden könnte. Ebenso könnten Schnittstellenprobleme reduziert und Synergien genutzt werden. Dem stehe das Argument gegenüber, dass die Wahrscheinlichkeit, eine in regionaler Hinsicht ausgewogene Zusammensetzung der Regierung zu erreichen, sinke. Ferner müsse die Entwicklung vom Selbstbestimmungsföderalismus zum Mitwirkungsföderalismus berücksichtigt werden; diese Mitwirkung werde in zahlreichen nationalen und regionalen Direktorenkonferenzen und durch die Zusammenarbeit mit dem Bund gepflegt. Aufgrund der massiv steigenden Bedeutung der Aussenbeziehungen werde auch die zeitliche Beanspruchung für die einzelnen Regierungsmitglieder deutlich höher.

1.3. Beratungen in anderen Kantonen

1.3.1. Vorteile eines Fünfer-Kollegiums

In jüngerer Zeit ist in verschiedenen Kantonen die Frage der Beibehaltung bzw. der Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder diskutiert worden.¹⁰ Dabei sind hauptsächlich folgende Vorteile einer Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder hervorgehoben worden:

In Bezug auf die Verfahren und Abläufe im Kollegium seien kürzere Entscheidungswege realisierbar; die Chancen einer rascheren Entscheidungsfindung würden steigen. Der Koordinationsbedarf zwischen den Regierungsmitgliedern werde kleiner. Dank der einfacheren Koordination auf Regierungsebene lasse sich eine gesamtheitliche Politik leichter bewerkstelligen. Zudem könnten eine Vereinfachung und eine Beschleunigung des gegenseitigen Informationsflusses erzielt werden. Sodann sei der Ausgleich von gegenläufigen Interessen auf Departementebene möglich; die Regierung könne vom Interessenausgleich entlastet werden. Insgesamt lasse sich, wenn die Entscheidungsbefugnisse sachgerecht auf das Kollegium und die einzelnen Departemente aufgeteilt und Controllingmechanismen installiert würden, eine kompaktere und effizientere Führung erzielen.

Für die Departementsstrukturen sei relevant, dass bei einem Fünfer-Kollegium die Schnittstellen zwischen den Departementen massgeblich verringert werden könnten. Auch werde es möglich, Departemente mit einem homogeneren Aufgabenbereich zu bilden. Die Geschäftslast könne ausgewogener auf die Departemente verteilt werden.

1.3.2. Nachteile eines Fünfer-Kollegiums

Als Nachteil eines kleineren Regierungskollegiums wird hervorgehoben, dass die Chance, eine regional ausgewogen zusammengesetzte Regierung bilden zu können, im Vergleich zum Siebener-Kollegium merklich geringer sei. Sodann würden infolge einer weiter zunehmenden termin-

⁹ ProtGR 1996/2000 Nr. 601 / 33.

¹⁰ Vgl. zum Beispiel:

- Luzern: Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 16. Dezember 1997 zum Entwurf von Änderungen der Staatsverfassung über die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates sowie von damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen, insbesondere S. 16 bis 19; Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 19. Juni 2001 zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die «Volksinitiative für eine effiziente Regierung und schlanke Verwaltung», insbesondere S. 7 und 9;
- Glarus: Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 2002, vom Landrat beraten in den Sitzungen vom 7. November, 5. und 19. Dezember 2001, 23. Januar, 6., 20. und 27. Februar sowie 6. März 2002, § 5: Kantonsverfassung; Zahl der Mitglieder des Regierungsrates (Grundsatzentscheid), S. 8 ff.;
- Freiburg: Departement des Innern und der Landwirtschaft des Kantons Freiburg, Totalrevision der Kantonsverfassung, Ideenheft Nr. 3: Kantonsbehörden, Teil 3 b: Zusammensetzung und Arbeitsweise des Staatsrates, www.fr.constituante/doc/fichiers/cahiers/ca3b/de/heft.doc, S. 14. ff. (Die neue Freiburger Kantonsverfassung ist in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 angenommen worden.)

lichen Belastung die Freiräume für die Kontaktpflege mit der Bevölkerung noch kleiner werden; die Präsenz in der Öffentlichkeit würde abnehmen. Ferner sei zu berücksichtigen, dass die Zahl der federführend zu betreuenden parlamentarischen Geschäfte grösser werde; entsprechend wachse die Beanspruchung der einzelnen Regierungsmitglieder im Vorfeld von parlamentarischen Beratungen, beispielsweise in Bezug auf Vernehmlassungsverfahren oder bei der Mitwirkung in parlamentarischen Kommissionen.

Wegen des grösseren Aufgabenbereichs der Departemente resultiere eine breitere Führungsspanne, womit die Führung eines Departementes komplexer werde. Innerhalb des Departementes erhöhe sich die Zahl der Schnittstellen, was zu einer Zunahme der Koordinationsaufgaben führe; dies könne den Ausbau der Departementsstäbe nötig machen.

Die Herabsetzung der Mitgliederzahl der Regierung könne zu einer Stärkung der Verwaltung führen; deren Einfluss auf politische Entscheidungen könne zunehmen. Die steigende Bedeutung der Aussenbeziehungen im Sinn einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verlange zunehmend mehr Präsenz und Mitwirkung der einzelnen Regierungsmitglieder in Gremien des Bundes sowie in interkantonalen Institutionen, was in einem Siebner-Kollegium besser verwirklicht werden könne.

1.4. Bewertung der Argumente

1.4.1. Kategorien

Die Vor- und Nachteile eines Fünfer-Kollegiums, wie sie in den Beratungen über die neue Kantonsverfassung und in den Diskussionen in anderen Kantonen erwähnt worden sind, lassen sich in zwei Kategorien einordnen:

- In die eine Kategorie von Argumenten fallen Aussagen, die mit der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, d.h. mit der Wechselwirkung zwischen der Zahl der Regierungsmitglieder und den organisatorischen Strukturen und Abläufen verknüpft sind. Es sind organisationsbezogene Argumente.
- In der zweiten Kategorie finden sich Aussagen, die von Bedeutung für die Wahrnehmung der staatsleitenden Funktionen durch die Regierung sind, weil sie sich zur Wechselwirkung zwischen der Zahl der Regierungsmitglieder und dem Bestehen von politischen Rahmenbedingungen äussern. Es handelt sich um Argumente mit staatspolitischem Bezug.

Werden die in den Beratungen und Diskussionen vorgebrachten Argumente entsprechend eingeteilt, sind zugunsten des Fünfer-Kollegiums fast ausschliesslich organisationsbezogene Argumente zu finden. Dasselbe lässt sich auch hinsichtlich der Nachteile des Fünfer-Kollegiums feststellen; die organisationsbezogenen Argumente überwiegen. Dabei halten sich die Pro- und die Kontra-Argumente nahezu die Waage. Das heisst nichts anderes, als dass unter dem Gesichtspunkt der Regierungs- und Verwaltungsorganisation die Vor- und Nachteile einer Mitgliederzahl von fünf oder einer solchen von sieben Regierungsmitgliedern in etwa aufgewogen werden.

Anders verhält es sich in Bezug auf die Argumente mit staatspolitischem Bezug. Unter diese fällt zunächst die bei einem Fünfer-Kollegium als geringer einzustufende Wahrscheinlichkeit, eine regional ausgewogen zusammengesetzte Regierung bilden zu können. Sodann ist in diesem Zusammenhang das Risiko einer stärkeren Stellung der Verwaltung zu erwähnen. Staatspolitisch relevant ist schliesslich das Erfordernis der Kontaktpflege mit der Bevölkerung und der starken Präsenz der Regierungsmitglieder in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit dem Bund. Unter staatspolitischen Aspekten überwiegen die Nachteile eines Fünfer-Kollegiums.

1.4.2. Gewichtung

Weder die Argumente mit staatspolitischem Bezug noch jene, welche die Wechselwirkung zwischen der Grösse des Kollegiums und der Regierungs- und Verwaltungsorganisation zum Inhalt haben, sind von gleichem Gewicht. Vielmehr sind sowohl unter den Vor- wie unter den Nachteilen Argumente enthalten, denen im Vergleich zu den anderen Argumenten ein höheres Gewicht beizumessen ist und die für die Wahrnehmung der Staatsleitungsfunktionen durch die Regierung von besonderer Tragweite sind.

Unter den Vorteilen eines Fünfer-Kollegiums sind folgende Argumente als vorrangig zu beurteilen:

- Bessere Ausgangslage für die Bildung von homogeneren Departementen mit einer ausgewogeneren Verteilung der Geschäftslast auf die Departemente
- Verringerung von Schnittstellen zwischen den Departementen
- Verbesserte Bedingungen, um gegenläufige oder sich widersprechende Interessen – wo dies aus staatspolitischen Gründen vertretbar ist – innerhalb der Departemente auszugleichen

Bei den Nachteilen eines Fünfer-Kollegiums stehen folgende Argumente im Vordergrund:

- Kleinere Freiräume für die Präsenz der Regierungsmitglieder in der Bevölkerung
- Erschwerte Voraussetzungen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und auf Bundesebene
- Tendenziell stärkere Stellung der Verwaltung durch Erweiterung ihrer Zuständigkeiten und Verlagerung von Entscheidbefugnissen von der Regierung auf Verwaltungsstellen

Werden diese prioritär zu wertenden Vor- und Nachteile miteinander verglichen, ergibt sich, dass die Vorteile in ihrer hauptsächlichen Stossrichtung organisationsbezogen sind; einen staatspolitischen Bezug weist allenfalls das Argument des Ausgleichs von gegenläufigen oder sich widersprechenden Interessen innerhalb der Departemente auf. Demgegenüber weisen die Nachteile einen überwiegend staatspolitischen Bezug auf. Wie die Regierung bereits in ihren Thesen zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung festhielt, ist in einem Kanton mit ausgeprägt vielgestaltiger Struktur der direkte Kontakt mit der Bevölkerung von erheblicher Bedeutung; ein kleineres Gremium könnte dieser staatspolitisch wichtige Aufgabe nicht mehr in allen Teilen gerecht werden.¹¹

Als staatspolitisch relevant ist sodann die horizontale und die vertikale Zusammenarbeit im Bundesstaat zu bezeichnen, deren Wichtigkeit für die einzelnen Kantone nach wie vor im Zunehmen begriffen ist; ein erheblicher Anteil der zeitlichen Ressourcen der Regierungsmitglieder ist bereits heute für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen, besonders auch mit den Ostschweizer Kantonen, und den Bundesbehörden aufzuwenden.¹² Im Rahmen der Beratung über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung ist in diesem Zusammenhang zu Recht der Begriff "Mitwirkungs föderalismus" genannt worden. Eine sach- und zeitgerechte Wahrnehmung der Aussenbeziehungen durch die Regierungsmitglieder ist im föderalistischen Staatsaufbau unabdingbar und wirkt sich unmittelbar zugunsten der Wahrung

¹¹ Vgl. Gesamtrevision der Kantonsverfassung, Thesen der Regierung vom 18. November 1997, Bemerkungen zur These 22, S. 22.

¹² In seiner Botschaft an den Grossen Rat zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die «Volksinitiative für eine effiziente Regierung und schlanke Verwaltung» vom 19. Juni 2001 hält der Regierungsrat des Kantons Luzern Folgendes fest (S. 9): «Wir haben immer die Meinung vertreten, dass bei grösseren Regierungskollektiven das einzelne Mitglied mehr Zeit findet, Aussenkontakte zu pflegen. ... Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit dem Bund. Eine Verkleinerung des Regierungsrates würde Ihrer Forderung nach einer Verstärkung dieser Aussenkontakte zuwiderlaufen.»

der Eigenständigkeit und einer starken Stellung des Kantons aus.¹³ Nach Art. 74 Abs. 1 KV ist es Sache der Regierung, die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland zu leiten. Sie nimmt mithin die Führung in den Aussenbeziehungen wahr, wobei ihre diesbezügliche Führungs- und Planungstätigkeit weiter geht als in den anderen Politikbereichen, vor allem aufgrund ihrer vollen Kompetenz zur Verhandlungsführung.¹⁴ Von Bedeutung ist ferner der Einbezug der Kantone in die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide des Bundes nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1), das am 22. Dezember 1999 erlassen wurde; diese zunehmend an Bedeutung gewinnende Aufgabe liegt ebenfalls im Zuständigkeitsbereich der Regierung.

Sodann ist staatspolitisch relevant, dass bei einer Herabsetzung auf fünf Regierungsmitglieder zumindest tendenziell eine Stärkung der Verwaltung nicht von der Hand zu weisen ist. Das grössere Geschäftsfeld der einzelnen Departemente verlangt von den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern ein vermehrtes Delegieren von Tätigkeiten an nachgeordnete Dienststellen. Auch kann ein Verlagern von Entscheidungsbefugnissen aus der Regierung in die Departemente und von diesen auf ihre Dienststellen erforderlich werden, so dass eine Stärkung der Verwaltungsebene nicht auszuschliessen ist.

1.4.3. Folgerung

Ein Abwägen von Argumenten, die ein Beseitigen von Nachteilen im organisatorischen Bereich zum Inhalt haben, und von Argumenten, die staatspolitische Bezüge aufweisen, muss zur Vorrangigkeit der letzteren führen. Dies muss vor allem dann gelten, wenn es Möglichkeiten gibt, die mit dem Siebner-Kollegium verbundenen Nachteile im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsorganisation (geringere Homogenität der Aufgabenbereiche der Departemente, höhere Zahl von Schnittstellen zwischen den Departementen, Notwendigkeit des Ausgleichs von gegenläufigen oder sich widersprechenden Interessen auf Stufe der Regierung) zu beheben oder in ihren Auswirkungen zu reduzieren. Die Regierung ist der Meinung, dass ein solches Vorgehen möglich ist. Sie kommt deshalb zum Schluss, aus staatspolitischen Gründen bzw. wegen der staatspolitischen Relevanz der Vorteile eines Siebner-Kollegiums an sieben Regierungsmitgliedern festzuhalten, gleichzeitig jedoch Massnahmen in die Wege zu leiten, um die damit verbundenen Nachteile zu beheben oder doch nachhaltig zu reduzieren. Diese Massnahmen bestehen in einer Departementsreform.

1.4.4. Kostenaspekt

Gegen die Beibehaltung einer sieben Mitglieder umfassenden kantonalen Exekutive kann geltend gemacht werden, dass damit dem Kostenaspekt nicht Rechnung getragen werde, weil ein fünfköpfiges Regierungskollegium zwangsläufig weniger als ein Siebner-Kollegium kostet. Dieser Einwand ist an sich berechtigt. Eine Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder und damit verbunden der Zahl der Departemente hat eine Aufwandverminderung zur Folge, die sich vorab in Form von Einsparungen bei den Besoldungs- und Besoldungsnebenkosten realisiert. Diese Einsparungen dürften sich auf etwa 800'000 bis 1'200'000 Franken belaufen. Diese Schätzung deckt sich mit jener, die für den Kanton Luzern vorgenommen worden ist, nach welcher sich die direkten Einsparungen "auf einige Hunderttausend Franken" belaufen.¹⁵ Dabei ist

¹³ Vgl. Art. 23 KV, wonach sich der Staat zum Ziel setzt, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland insbesondere Aufgaben gemeinsam zu lösen sowie das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen auf- und ausbauen und dafür einzutreten, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantonen wahrhaft.

¹⁴ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Kantonsverfassung; ABI 2000, 348.

¹⁵ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zum Entwurf von Änderungen der Staatsverfassung über die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates sowie von damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen vom 16. Dezember 1997, S. 20; Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Grossen Rat zu den Entwürfen einer Änderung des Organisationsgesetzes und weiterer damit zusammenhängender Erlassänderungen (Departementsreform) vom 6. Dezember 2002, S. 10.

zu berücksichtigen, dass das Spektrum der von den Departementen zu erfüllenden Ressortaufgaben von einer Herabsetzung der Zahl der Regierungsmitglieder und damit der Departemente im Wesentlichen unberührt bleibt, weshalb mit einer solchen Reorganisation nur eine begrenzte Stellenplanreduktion einhergeht. Wollten diesbezüglich nachhaltige Einsparungen erzielt werden, liegt der Ausgangspunkt nicht primär in der Grösse des Regierungskollegiums und der Zahl der Departemente, sondern es müsste von einem anderen, nämlich einem aufgabenspezifischen Ansatz ausgegangen werden, wie dies denn auch mit verschiedenen Massnahmen nach dem Kantonsratsbeschluss vom 1./2. Juli 2003 über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes¹⁶ geschehen ist. Dem Kostenaspekt soll vorliegend indessen dadurch Rechnung getragen werden, dass die in Aussicht genommene Departementsreform nicht nur die beschriebenen Nachteile der heutigen Verwaltungsorganisation beheben, sondern gleichzeitig Einsparungen durch Herbeiführen von kostenmindernden Synergien bewirken soll.

2. Departementsreform

2.1. Ziele

Bezugnehmend auf die im Argumentarium aufgelisteten Vorteile eines Fünfer-Kollegiums sind folgende Ziele einer Verwaltungsreform unter Beibehaltung des Siebner-Kollegiums prioritär wegleitend:

Homogenität: Die Departementsreform soll darauf angelegt sein, eine nach dem Aspekt des Sachzusammenhangs ausgerichtete Zuordnung der Dienststellen auf die Departemente herbeizuführen, wobei eine ausgewogenere Verteilung der Geschäftslast anvisiert wird. Die Zusage der Politik- oder Tätigkeitsschwerpunkte an die Departemente soll sich im Wesentlichen an folgenden Kriterien orientieren:¹⁷

- Homogenität der Aufgaben (Erfordernis einer inneren Beziehung und eines sachlichen Zusammenhangs der einem Departement übertragenen Aufgaben)
- Führbarkeit eines Departementes
- Ausgewogenheit der Departemente

Schnittstellenabbau: Schnittstellen lassen sich in einer Institution wie eine Staatsverwaltung, für welche ein hohes Mass an heterogenen Tätigkeitsschwerpunkten kennzeichnend ist, nie vermeiden. Hingegen können Organisationsstrukturen gebildet werden, die es ermöglichen, das Überbrücken von Schnittstellen zu vereinfachen, indem Aufgabenbereiche mit hohem Schnittstellenpotenzial zusammengeführt werden und damit die Zahl der an der Überbrückung von Schnittstellen beteiligten Dienststellen verringert wird. Eine neue Departementsstruktur soll daher die Schnittstellen zwischen den Departementen merklich abbauen und damit den Koordinationsbedarf zwischen den Departementen minimieren.

Interessenausgleich: Der Ausgleich von unterschiedlichen oder sich widersprechenden Interessen soll nach Möglichkeit und soweit dies unter staatspolitischen Aspekten vertretbar ist innerhalb eines Departementes erfolgen können. Auf Regierungsebene soll der Interessenausgleich erfolgen, wenn es um Fragen von grosser politischer Tragweite oder um strategische Entscheidungen geht.

Wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung: Nach Art. 30 KV sind Staatsaufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Organisationsstrukturen müssen so beschaffen sein, dass sie einer

¹⁶ ProtKR 2000/2004 Nr. 482.

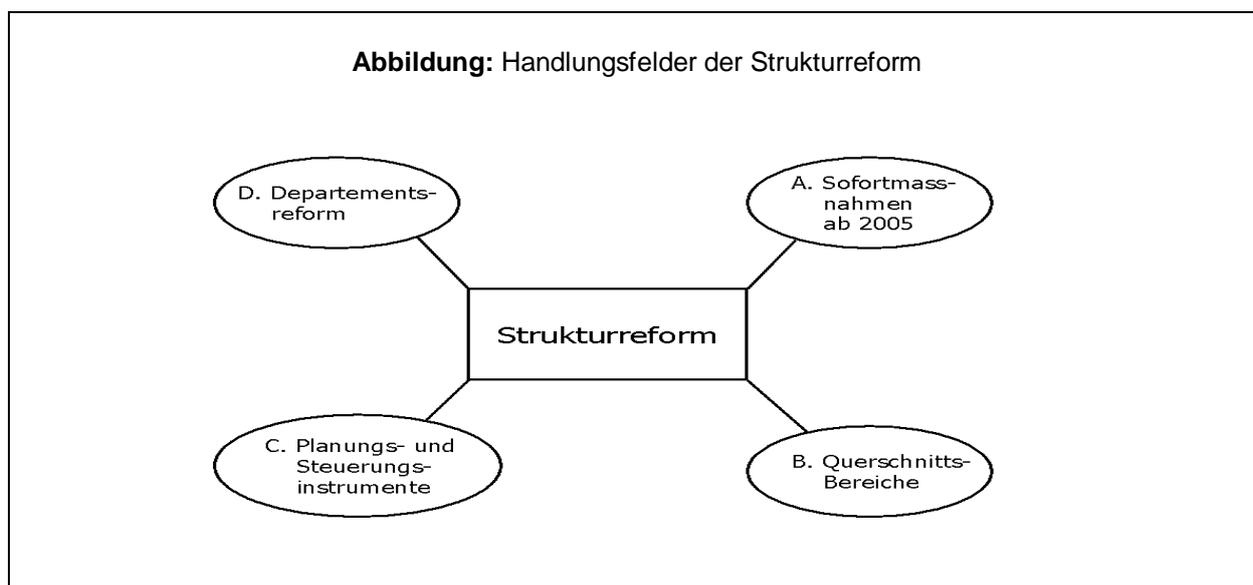
¹⁷ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober 1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), in: BBl 1993 III, 997 ff., insbesondere 1041 ff.

wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenerfüllung nicht entgegenstehen, sondern das Erfüllen dieser Vorgaben unterstützen.

Entlastungspotenzial: Die Departementsreform ist in Übereinstimmung mit der Zielsetzung des Kantonsratsbeschlusses vom 1./2. Juli 2003 über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes¹⁸ auf eine kostenminimierende Wirkung für den Staatshaushalt auszurichten.

2.2. Kontext

Die Departementsreform ist im Kontext mit anderen Massnahmen im Rahmen der Umsetzung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes¹⁹ zu sehen. Es bestehen unter der Bezeichnung "Strukturreform" vier Handlungsfelder.



Handlungsfeld A "Sofortmassnahmen ab 2005": Im Rahmen der Vorbereitung des Voranschlags 2005 wurde eine Tätigkeitsanalyse mit dem Ziel durchgeführt, im Sinn von Sofortmassnahmen bereits auf das Jahr 2005 eine Haushaltentlastung herbeizuführen. Ziel dieser Massnahmen ist eine Kostenreduktion in der Zentralverwaltung durch Verzicht bzw. Abbau von staatlichen Tätigkeiten. In Ziffer 133.2 der Botschaft der Regierung zum Voranschlag 2005 des Kantons St.Gallen vom 5. Oktober 2004 sind diese Massnahmen und ihre Umsetzung dargestellt.

Handlungsfeld B "Querschnittsbereiche": Zusammen mit der Tätigkeitsanalyse hat sich ergeben, dass nicht allein die Leistungserbringung mit Aussenwirkung, sondern auch die Wahrnehmung von Stabs- und Querschnittsfunktionen auf das Vorhandensein von Optimierung- und Synergiepotenzial zu überprüfen ist. Die Regierung nimmt in Aussicht, parallel zur Departementsreform die Aufbau- und Ablauforganisation verschiedener Querschnittsbereiche einer Analyse zu unterziehen. Im Vordergrund stehen dabei die Rechtsdienste, die Personaldienste und die Finanzdienste der Departemente.

¹⁸ ProtKR 2000/2004 Nr. 482.

¹⁹ ProtKR 2000/2004 Nr. 482.

Handlungsfeld C "Planungs- und Steuerungsinstrumente": Die Kantonsverfassung sieht den Einsatz verschiedener Planungs- und Steuerungsinstrumente vor. Zu erwähnen sind namentlich die regelmässige Überprüfung der Staatsaufgaben unter Einbezug entsprechender Controllingtätigkeiten (Art. 30 KV in Verbindung mit Art. 40 ff. des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1; abgekürzt StVG), die Planung und Koordination der Staatstätigkeit (Art. 71 Abs. 1 zweiter Satz KV) sowie die Erstellung eines Aufgaben- und Finanzplans (Art. 65 Bst. h und Art. 73 Bst. e KV).

Handlungsfeld D "Departementsreform": In die Departementsreform, die Änderungen in der Zuteilung von Dienststellen zu den Departementen zur Folge haben wird, ist die in der Botschaft der Regierung zum Voranschlag 2005 erwähnte mittelfristig ausgelegte Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation in der kantonalen Verwaltung²⁰ zu integrieren.

2.3. Vorgehen

Für das st.gallische Staatsorganisationsrecht ist charakteristisch, dass es in der Zuständigkeit der Regierung liegt, die Organisation der Staatsverwaltung festzulegen. Diese Zuständigkeit entsprach bis zum Erlass des StVG im Jahr 1994 ungeschriebenem Verfassungs- und Gesetzesrecht. Mit Art. 16 Abs. 1 Bst. d StVG wurde diese Zuständigkeit gesetzlich ausdrücklich normiert, indem diese Bestimmung festhält, dass die Regierung die Organisation der Staatsverwaltung bestimmt, soweit sie nicht durch das Gesetz festgelegt wird. Der Grundsatz der Organisationszuständigkeit der Regierung hat mit Erlass der neuen Kantonsverfassung eine verfassungsrechtliche Grundlage erhalten; Art. 71 Abs. 3 KV legt fest, dass die Regierung die Staatsverwaltung leitet und deren Organisation bestimmt. Zur Staatsverwaltung zählen neben den Parlamentsdiensten, den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und den Privaten, soweit ihnen Staatsaufgaben übertragen sind, insbesondere auch die der Regierung nachgeordneten Behörden und Dienststellen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a StVG). Unter diese der Regierung nachgeordneten Behörden und Dienststellen fallen die Departemente. Deren Rechtsgrundlage befindet sich in Art. 20 des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR), der den Bestand, die Bezeichnung und die Geschäftsbereiche der Departemente festhält. Hauptaufgaben der Departemente sind gemäss Ingress dieser Bestimmung die Vorbereitung der Geschäfte der Regierung und die selbständige Erledigung der ihnen durch die Gesetzgebung oder durch besondere Delegation der Regierung übertragenen Aufgaben.

Die Regierung wird gestützt auf diese Rechtslage und unter Berücksichtigung der erwähnten Ziele die Departementsreform dahingehend gestalten, dass sie – ausgehend von sieben Departementen – den einzelnen Departementen die von ihnen künftig wahrzunehmenden Aufgaben zuteilt, ihre Dienststellen in der Linienorganisation, d.h. insbesondere ihre Ämter, Anstalten und Abteilungen, entsprechend neu festlegt (Art. 21 StVG) und – im Sinn des Handlungsfeldes B – auch Änderungen in der Zuteilung und der Ausgestaltung von Querschnittsdiensten bzw. Stabsstellen (Art. 22 Abs. 2 StVG) vornimmt. In Bezug auf das Handlungsfeld D hat die Regierung die Stossrichtung der Departementsreform festgelegt.

²⁰ Vgl. Ziffer 133.1 der Botschaft der Regierung vom 5. Oktober 2004 zum Voranschlag 2005 des Kantons St.Gallen. In dieser Botschaft wird die Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation noch als «Strukturreform im engern Sinn» bezeichnet.

2.4. Stossrichtung

Die Staatsverwaltung soll – ausgehend von einer unveränderten Zahl der Regierungsmitglieder – sieben Departemente und die Staatskanzlei umfassen. Für die Departementsreform sind Tätigkeitsschwerpunkte festgelegt worden. Zusammen mit den Zielen, wie sie im vorstehenden Abschnitt 2.1 erwähnt sind, bilden die Tätigkeitsschwerpunkte die Grundlage für die künftige organisatorische Ausgestaltung der Staatsverwaltung.

Tätigkeitsschwerpunkte sind:

- Volkswirtschaft und öffentlicher Verkehr
- Inneres, Kultur und Justiz
- Bildung
- Finanzen und Logistik
- Bau, Planung und Umwelt
- Sicherheit
- Gesundheit und Soziales
- Stabsfunktionen

Den Tätigkeitsschwerpunkten werden gemäss gegenwärtigem Projektstand hauptsächlich folgende Aufgabenfelder zugeordnet:

- *Tätigkeitsschwerpunkt Volkswirtschaft und öffentlicher Verkehr:* Wirtschaft und Arbeit; Land- und Forstwirtschaft; Landschafts- und Naturschutz, einschliesslich landwirtschaftlicher Umweltschutz; Jagd und Fischerei; öffentlicher Verkehr; Energiepolitik.
- *Tätigkeitsschwerpunkt Inneres, Kultur und Justiz:* Zivilrechtsvollzug; Bürgerrecht; politische Rechte; Gemeindeorganisation und Gemeindeaufsicht; Kulturpflege und Kulturförderung; Justizverwaltung (Gerichte).
- *Tätigkeitsschwerpunkt Bildung:* Volksschule; Berufsbildung; Mittelschulen; Hochschulen; Ausbildungsbeihilfen; Sport.
- *Tätigkeitsschwerpunkt Finanzen und Logistik:* staatlicher Finanzhaushalt und Steuerwesen; Personal- und Sachressourcen der kantonalen Verwaltung, d.h. Personalwesen, Informatik, Liegenschaftsverwaltung und Raumbewirtschaftung.
- *Tätigkeitsschwerpunkt Bau, Planung und Umwelt:* staatlicher Hoch- und Tiefbau; Gewässerbau und Gewässerunterhalt; Raumentwicklung; Raumplanung; Geodaten-Bereitstellung und -bewirtschaftung; Umweltschutz.
- *Tätigkeitsschwerpunkt Sicherheit:* Polizei; Vollzug des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsrechts; Feuerschutz und Gebäudeversicherung; Zivilschutz; zivile Führung in ausserordentlichen Lagen; kantonale Militäraufgaben; Migration; Strafrechtvollzug (Strafuntersuchungsorgane, Gefängnisse und Anstalten).
- *Tätigkeitsschwerpunkt Gesundheit und Soziales:* Gesundheitsvorsorge; Spitäler; Kliniken; Laboratorien; Spitex; Lebensmittelhygiene, einschliesslich Veterinärdienst; Sozialversicherungen; Kinder- und Jugendheime; Betagtenheime; Behinderteneinrichtungen.
- *Tätigkeitsschwerpunkt Stabsfunktionen:* Beratungs-, Planungs-, Koordinations-, Vollzugs- und Kommunikationsaufgaben zugunsten von Kantonsrat und Regierung.

Im Rahmen der Projektbearbeitung kann die Zuordnung von einzelnen Aufgabenfeldern noch Änderungen erfahren.

2.5. Zeithorizont

Die Departementsreform soll unmittelbar im Anschluss an die Beratungen dieses Berichts im Kantonsrat angegangen werden. Es ist beabsichtigt, dass die neue Ausgestaltung der Departemente spätestens bis zum Beginn der Amtsdauer 2008/2012, d.h. am 1. Juni 2008, festgelegt ist.

3. Zahl der Mitglieder des Kantonsrates

3.1. Interkantonaler Vergleich

Die nachstehende Übersicht informiert über die Mitgliederzahl der kantonalen Parlamente:

Kanton	Mitgliederzahl (in Klammern: beschlossene Änderung ²¹)	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentsmit- glied ²²
Zürich	180	6'944
Bern	200 (ab 2006: 160)	4'760 (5'950)
Luzern	120	2'943
Uri	64	549
Schwyz	100	1'349
Obwalden	55	603
Nidwalden	60	651
Glarus	80	481
Zug	80	1'296
Freiburg	130 (ab 2007 ²³ : 110)	1'897 (2'242)
Solothurn	144 (ab 2005: 100)	1'714 (2'468)
Basel-Stadt	130	1'436
Basel-Landschaft	90	2'938
Schaffhausen	80	924
Appenzell A.Rh.	65	815
Appenzell I.Rh.	46	326
St.Gallen	180	2'540
Graubünden	120	1'558
Aargau	200 (ab 2005: 140)	2'803 (4'005)
Thurgau	130	1'783
Tessin	90	3'526
Waadt	180 (ab 2007: 150)	3'551 (4'261)
Wallis	130	2'192
Neuenburg	115	1'453
Genf	100	4'240
Jura	60	1'151

²¹ Daniel Bochsler, Kantonsparlamente unter dem symbolischen Sparhammer, in: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, Das Wissensportal über Entwicklungen im öffentlichen Sektor, www.sgvw.ch/sekto/news/d/kantonsparlamente.

²² Die Berechnung basiert auf der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP 2003) des Bundesamtes für Statistik, August 2004: Ständige Wohnbevölkerung am Jahresende 2003.

²³ Gemäss der neuen Kantonsverfassung des Kantons Freiburg, angenommen in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004.

3.2. Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung

3.2.1. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission

Die Zahl von 180 Mitgliedern des Kantonsrates ist in Art. 63 KV festgelegt. In ihrer Botschaft zum Entwurf der neuen Kantonsverfassung vom 17. Dezember 1999²⁴ hielt die Verfassungskommission zum Bestand des kantonalen Parlamentes Folgendes fest:²⁵

"Verfassungskommission, Regierung und Arbeitsgruppen diskutierten eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates eingehend und kamen in Gegenüberstellung der folgenden Gründe zum Schluss, diese beizubehalten: Einerseits würde eine Verringerung der Sitzzahl die Suche nach qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten erleichtern, zumal dadurch Verantwortung und Prestige eines Kantonsratssitzes gesteigert würde. U.a. zur Behebung solcher Rekrutierungsschwierigkeiten haben mehrere andere Kantone die Grösse ihrer Parlamente reduziert, etwa Luzern von 170 auf 120 und Waadt von 200 auf 180. Weiter könnte ... ein kleineres Parlament dazu führen, dass das Gesamtinteresse mehr Gewicht erhielte; weitsichtige Lösungen könnten sich unter Umständen stärker zulasten rein lokaler und anderer Sonderinteressen durchsetzen. Andererseits rechtfertigen die vielgestaltige Struktur des Kantons St.Gallen, namentlich die geografische Ausdehnung und die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgebieten, die Beibehaltung einer umfassenden Repräsentationsmöglichkeit. Diese trägt dazu bei, dass die parlamentarische Arbeit selbst in entfernteren Regionen breiter abgestützt ist und die Staatstätigkeit entsprechend erläutert werden kann. Zudem würde es bei einem kleineren Kantonsrat für kleine Parteien und Gruppierungen schwierig, überhaupt noch Sitze zu gewinnen. Jedenfalls könnten eine allfällige Erhöhung der Effizienz und Einsparungen infolge einer Verkleinerung des Grossen Rates die Vorteile der breiteren Abstützung nicht aufwiegen. Dies vor allem auch deshalb, weil der Grosse Rat im schweizerischen Vergleich als besonders effizientes Parlament gilt. Eine Effizienzsteigerung liesse sich hauptsächlich durch eine Neuordnung der Aufgaben oder der Organisation (beispielsweise durch eine gewisse Professionalisierung) erreichen. Eine Verkleinerung würde die Volksrechte im Sinn der Repräsentanz beeinträchtigen, ohne dass daraus ein namhafter Gewinn resultierte. Eine Verkleinerung des Grossen Rates hätte im weiteren Auswirkungen auf die Wahlkreiseinteilung ... : Um die Wahlhürden in den Wahlkreisen niedrig zu halten, müssten mindestens die kleineren Wahlkreise wie Werdenberg, Sargans und Rorschach vergrössert werden. Hinzu kommt, dass die einzelnen Mitglieder des Kantonsrates bei einer Verkleinerung in mehr Kommissionen mitarbeiten müssten. Angesichts solch erhöhter Arbeitsbelastung könnte eine Reduktion der Parlamentssitze auch dazu führen, dass es schwieriger würde, gute Leute mit den nötigen zeitlichen Kapazitäten zu finden."

3.2.2. Parlamentarische Beratung

Nach Zustimmung zu einem entsprechenden Ordnungsantrag wurden Art. 35 des Verfassungsentwurfs über die Wahlkreiseinteilung und Art. 62 über den Bestand des Kantonsrates (Zahl der Mitglieder) gemeinsam beraten.²⁶ Dabei standen die Grösse der Wahlkreise, die Wahlkreiseinteilung und die Zuordnung von Gemeinden zum einen oder anderen Wahlkreis im Vordergrund der Diskussion; auf die Festlegung der Zahl der Parlamentsmitglieder bezogen sich nur wenige Voten.

Im Verlauf der Beratungen zu Art. 35 und 62 des Verfassungsentwurfs wurde die Herabsetzung des Kantonsrates auf 120 Mitglieder beantragt.²⁷ Der Antrag der Verfassungskommission wurde gegenüber dem Antrag auf Herabsetzung der Mitgliederzahl vorgezogen.²⁸

²⁴ ABI 2000, 165 ff.

²⁵ ABI 2000, 327 f.

²⁶ ProtGR 1996/2000 Nr. 600 / 63 ff.

²⁷ ProtGR 1996/2000 Nr. 600 / 66.

²⁸ ProtGR 1996/2000 Nr. 600 / 75.

Der Antrag auf Herabsetzung der Mitgliederzahl wurde hauptsächlich damit begründet, dass das St.Galler Parlament zwar als eines der effizientesten gelte, aber auch eines der grössten in Schweiz sei. Der Kanton Zürich mit ebenfalls 180 Mitgliedern zähle dreimal mehr Einwohnerinnen und Einwohner als der Kanton St.Gallen; rein rechnerisch ergäbe sich so für den St.Galler Kantonsrat eine Mitgliederzahl von 90. Mit einer Verkleinerung des Parlamentes würden Verantwortung und Kompetenz jedes einzelnen Mitglieds grösser. Eine gewisse Effizienzsteigerung, Kosteneinsparungen, das breite Fachwissen und das Gewicht jedes einzelnen Mitglieds in der Diskussion wären weitere Vorteile eines kleineren Parlamentes. Zudem würden in einem zahlenmässig gestrafften Rat die Einzelinteressen eher hinter das Gemeinwohl zurückgestellt.

Gegen den Antrag wurde hauptsächlich vorgebracht,²⁹ dass sich die Bevölkerung des Kantons St.Gallen seit dem Jahr 1890 vervierfacht habe. Insofern müsste die Grösse der Volksvertretung sogar erhöht werden. Der Kanton St.Gallen sei geografisch gesehen ein Ringkanton mit einer grossen kulturellen Vielfalt. Diese Vielfalt könne durch möglichst viele Personen besser repräsentiert werden. Mit einer Verkleinerung des Parlamentes sei arithmetisch zwingend eine Verkleinerung der Möglichkeit für bestimmte Regionen und für kleinere Gemeinden verbunden, Personen ins Parlament zu entsenden.³⁰ Wegen der geografischen Gegebenheiten im Kanton St.Gallen, führe nur ein Parlament der bestehenden Grösse dazu, dass die verschiedenen Regionen hinreichend in die Meinungsbildung integriert werden könnten.³¹

3.3. Beratungen in anderen Kantonen

3.3.1. Vorteile eines kleineren Parlamentes

Analog zu den Ausführungen über die Herabsetzung der Mitgliederzahl der Regierung können auch für die Diskussion über die Grösse des Kantonsparlamentes Überlegungen, die in anderen Kantonen angestellt worden sind, angeführt werden.³² In verschiedenen Kantonen wird vorab betont, dass ein kleineres Parlament bessere Voraussetzungen schaffe, um den Parlamentsbetrieb effizienter auszugestalten und die Verfahrensabläufe zu verbessern oder zu vereinfachen. Der Parlamentsbetrieb eines Parlamentes mit einer grossen Mitgliederzahl könne demgegenüber schwerfällig und kostspielig sein.

²⁹ ProtGR 1996/2000 Nr. 600 / 69.

³⁰ ProtGR 1996/2000 Nr. 600 / 71.

³¹ ProtGR 1996/2000 Nr. 600 / 73.

³² Vgl. zum Beispiel:

- Bern: Kurt Nuspliger, Grosser Rat mit 160 Mitgliedern, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/04, 7. Jg., März 2004, S. 6 f.
- Luzern: Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 16. Dezember 1997 zum Entwurf von Änderungen der Staatsverfassung über die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates sowie von damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen, insbesondere S. 9 bis 15.
- Glarus: Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrates des Kantons Glarus vom 20. Mai 2003 zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne und einem Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates, insbesondere Ziffer 2.3.
- Solothurn: Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 15. Februar 2000 über die Volksinitiative «100 Kantonsräte sind genug» / Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 3. Juli 2001 über die Volksinitiative «100 Kantonsräte sind genug» (Ausformulierter Entwurf); Fritz Brechbühl, Verkleinerung des Solothurner Kantonsrats von 144 auf 100 Mitglieder, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/04, 7. Jg., März 2004, S. 8 f.
- Aargau: Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Dezember 2000 über die Parlamentsreform / Gesamtbericht mit Leitsätzen, S. 17 bis 19; Adrian Schmid, Die Reduktion der Mitgliederzahl des aargauischen Grossen Rates von 200 auf 140 Mitglieder, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/04, 7. Jg., März 2004, S. 11.

Im Weiteren wird verschiedentlich angeführt, dass mit der Herabsetzung der Mitgliederzahl eine Kostensenkung, insbesondere bezüglich Sitzungsgelder für Plenums- und Fraktionssitzungen, erzielt werden könne. Es sei auch denkbar, dass mit einem kleineren Parlament eine Verkürzung der Sitzungsdauern und der Sitzungshäufigkeit einhergehe. Schliesslich würden Verantwortung und Kompetenzen des einzelnen Parlamentsmitglieds grösser.

3.3.2. Nachteile eines kleineren Parlamentes

Unter den Nachteilen wird angeführt, dass dem Anliegen, wonach ein vielgestaltiger Kanton (z.B. aufgrund seiner geografischen Ausdehnung, seiner Aufteilung in Stadt- und Landgebiete und seiner kulturellen Vielfalt) eine möglichst weitgehende Repräsentationsmöglichkeit für die Einwohnerinnen und Einwohner verlangt, weniger gut entsprochen werden könne. Auch hätten kleinere politische Parteien geringere Chancen auf Einsitz in die Volksvertretung, weshalb die Meinungsvielfalt im kleineren Parlament eher geringer sei.

Sodann wird hervorgehoben, dass die Arbeitsbelastung des einzelnen Parlamentsmitglieds ansteige; vor allem müsse die Tätigkeit vor den Plenumsberatungen, d.h. vorab die Tätigkeit in Kommissionen, bei gleichbleibender Zahl und Grösse der Kommissionen auf weniger Personen aufgeteilt werden. Da die Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben ausreichend personelle Kapazitäten verlangten, sei ein grösseres Parlament eher in der Lage, diese Aufgaben wirksam und mit hoher Qualität zu erfüllen.

3.4. Bewertung der Argumente

3.4.1. Kategorien

Die in der Beratung über die neue Kantonsverfassung und in den Diskussionen in anderen Kantonen erwähnten Vor- und Nachteile eines kleineren Kantonsparlamentes lassen sich in zwei Kategorien einordnen:

- In die eine Kategorie fallen Aussagen, welche die Repräsentationsfunktion eines kantonalen Parlamentes betreffen.
- In der zweiten Kategorie finden sich Aussagen, die auf den parlamentarischen Betrieb bzw. auf die Arbeitsweise des Parlamentes bezogen sind.

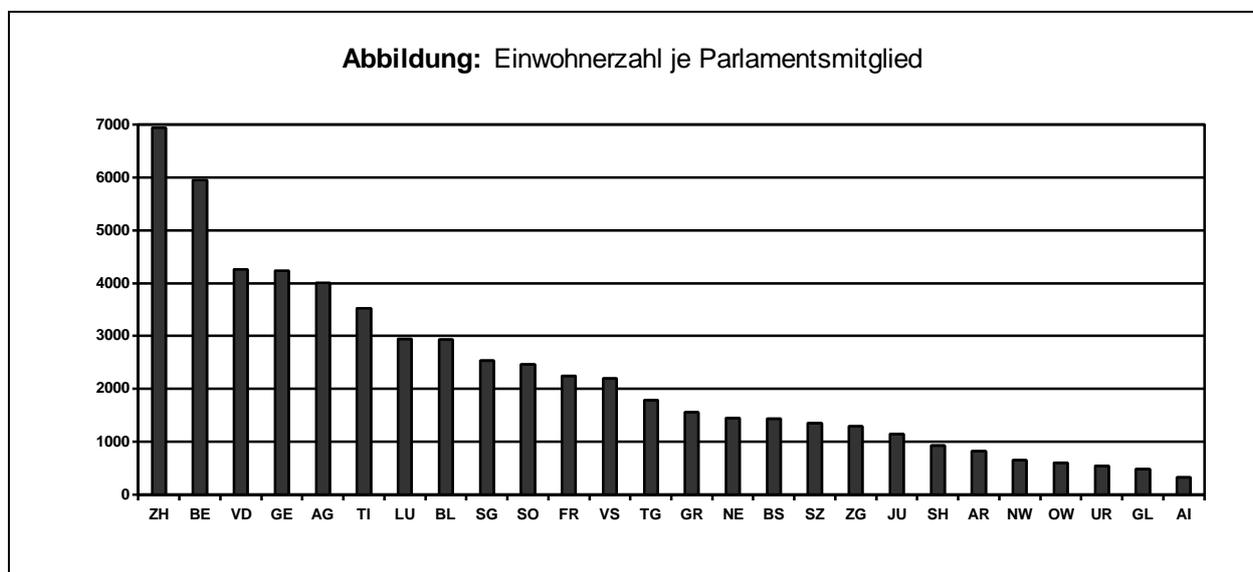
Die Wertung ist anhand dieser beiden Kategorien vorzunehmen.

3.4.2. Repräsentationsfunktion

Sowohl die Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung wie auch der Beizug der in anderen Kantonen erörterten Argumente zeigen, dass die Repräsentationsfunktion in einem kleineren Parlament an Wirkung einbüsst. Die beiden in Abschnitt 3.3.2 angeführten Nachteile gehen von verschiedenen Repräsentationsfunktionen aus. Der erste Nachteil bezieht sich auf den Grad der Repräsentation der Einwohnerinnen und Einwohner unter Einbezug der Vielgestaltigkeit des Kantons. Der zweite Nachteil hat die Repräsentation von politischen Parteien und Gruppierungen, d.h. deren Möglichkeit, Sitze im Parlament zu erlangen, zum Inhalt.

Dem Argument, wonach eine Verkleinerung des Parlamentes mit einer Schwächung der Repräsentationsfunktion einhergeht, wird mitunter entgegengehalten, dass eine solche Beeinträchtigung nicht eintrete, wenn hinreichend grosse Wahlkreise gebildet werden. Dieses Argument ist jedoch nur dann stichhaltig, wenn es um die proportionale Vertretung der sich an der Wahl beteiligenden politischen Parteien oder Gruppierungen geht.³³ Demgegenüber gilt die Aussage, wonach die Wahlkreisgrösse die negativen Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion mindern oder beheben kann, nicht, wenn es darum geht, dass der geografischen, regionalen, strukturellen oder kulturellen Vielgestaltigkeit eines Kantons Rechnung getragen wird. Vielmehr ist hier das Verhältnis zwischen der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer politischen Einheit (z.B. des Kantons) zur Mitgliederzahl des Parlamentes massgebend. Je grösser ein Parlament ist, umso kleiner wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die von einem Parlamentsmitglied vertreten werden,³⁴ und umso differenzierter kann die Vielgestaltigkeit des Kantons im Parlament zum Ausdruck kommen. Das Repräsentationsprinzip verlangt deshalb, dass die Zahl der Mitglieder eines Parlamentes eine angemessene Vertretung der Bevölkerung nach politischen, regionalen, konfessionellen, beruflichen, alters- und geschlechtsspezifischen sowie anderen Merkmalen erlaubt; das Repräsentationsprinzip spricht deshalb für eine grössere Mitgliederzahl.³⁵

Wie der interkantonale Vergleich zeigt, ist kann die Repräsentationsfunktion am ausgeprägtesten im Kanton Appenzell I.Rh. mit 326 und am geringsten im Kanton Zürich mit 6'944 Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentssitz wahrgenommen werden. Eine hohe Zahl von Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentssitz weisen zudem die Kantone Bern (4'760; ab 2006: 5'950), Genf (4'240), Waadt (3'551; ab 2007: 4'261) und Tessin (3'526) auf. Eine markante Änderung wird in Kürze im Kanton Aargau eintreten: Weist dieser Kanton derzeit bei einer Parlamentsgrösse von 200 Mitgliedern noch 2'803 Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentssitz auf, werden es ab 2005 mit 140 Parlamentssitzen deren 4'005 sein. Die Rangierung der Kantone ist in der Abbildung "Einwohnerzahl je Parlamentsmitglied" wiedergegeben, wobei in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Aargau und Waadt die künftig geltende Sitzzahl herangezogen wurde.



³³ Hans Hirter, Die Grösse eines Parlaments aus politologischer Sicht, in: *Parlament, Parlament, Parlamento* 1/04, 7. Jg., März 2004, S. 4. Der Autor führt dazu folgendes Theorie-Beispiel an: Bei einem Parlament mit 100 Mitgliedern und fünf Wahlkreisen mit je 20 Mandaten braucht eine Partei in einem Wahlkreis 4,8 Prozent der Stimmen für ein Vollmandat (100 : 21 gemäss Zuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff). In einem doppelt so grossen Parlament mit 200 Sitzen, jedoch mit 20 Wahlkreisen und je 10 Mandanten müsste sie hingegen 9,1 Prozent der Stimmen erhalten.

³⁴ Vgl. Hans Hirter, a.a.O., S. 4.

³⁵ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Dezember 2000 (00.424): *Parlamentsreform / Gesamtbericht mit Leitsätzen*, S. 18.

Im Kanton St.Gallen beläuft sich die Einwohnerzahl je Kantonsratsmitglied auf 2'540. Dieser Wert ist – auch im interkantonalen Vergleich – angemessen, weil zu berücksichtigen ist, dass sich der Kanton St.Gallen aus Regionen zusammensetzt, die sich in Bezug auf geografische, kulturelle und wirtschaftliche Kriterien sowie bezüglich der Bevölkerungsstruktur teils wesentlich voneinander unterscheiden. Die Verfassungskommission hat in ihrer Botschaft zum Entwurf der neuen Kantonsverfassung vom 17. Dezember 1999 zu Recht festgestellt – und ihre Auffassung ist bei den parlamentarischen Beratungen über die neue Kantonsverfassung von der grossen Mehrheit des Kantonsrates bestätigt worden –, dass die vielgestaltige Struktur des Kantons St.Gallen, namentlich die geografische Ausdehnung und die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgebieten, die Beibehaltung einer umfassenden Repräsentationsmöglichkeit rechtfertige; es gehe darum, dass die parlamentarische Arbeit auch in entfernteren Regionen breiter abgestützt ist und die Staatstätigkeit entsprechend erläutert werden kann.³⁶ Dieser staatspolitisch relevante Sachverhalt verlangt ein vergleichsweise mitgliederstarkes Parlament, um der Repräsentationsfunktion hinreichend genügen zu können.

3.4.3. Parlamentarischer Betrieb

Von den in Abschnitt 3.3.1 erwähnten Vorteilen einer Parlamentsgrösse von 120 Mitgliedern ist für den Kanton St.Gallen jene über die Verbesserung der Effizienz des Parlamentsbetriebs und die Verbesserung bzw. Vereinfachung der Verfahrensabläufe von nachrangiger Bedeutung. Der St.Galler Kantonsrat ist ein effizient arbeitendes Parlament, dessen Verfahrensabläufe zweckmässig und frei von Doppelspurigkeiten sind. Dazu trägt eine sachgerechte Kombination von einerseits ständigen Kommissionen und andererseits Kommissionen bei, die einzelfallweise für die Vorberatung von Geschäften des Kantonsrates bestellt werden.

Die wirksame und wirtschaftliche Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben ist sodann auch auf das im Kanton St.Gallen bestehende und bewährte Kooperationsmodell zurückzuführen, das für die Tätigkeit der Staatskanzlei wegleitend ist. Dieses Kooperationsmodell kommt in Art. 32 Abs. 1 StVG zum Ausdruck, wonach die Staatskanzlei Stabsstelle sowohl des Kantonsrates als auch der Regierung ist. Sie unterstützt nach Art. 4 StVG den Kantonsrat bei Ausübung seiner Befugnisse und ist dabei nach Art. 32 Abs. 2 StVG ihm unterstellt. Als Bindeglied zwischen Parlament und Regierung erleichtert sie die Zusammenarbeit der beiden Organe, ohne deren je selbständigen Verantwortungsbereich und Entscheidungsspielraum einzuschränken. Insofern ermöglicht das Kooperationsmodell eine sinnvolle Koordination der beiden Staatsgewalten im Dienst einer effizienten Zusammenarbeit und einer optimalen Nutzung der Ressourcen; es schafft Synergien und erleichtert den Informationsaustausch.

Im Weiteren gewährleisten die Ausgestaltung der parlamentarischen Instrumente – Vorstösse und Mitwirkungsrechte der Kantonsratsmitglieder im Plenum – sowie die diesbezüglichen Behandlungs- und Beratungsverfahren einen zeitgerechten und wirksamen Parlamentsbetrieb. Die periodische Berichterstattung des Präsidiums an das Plenum nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d des Kantonsratsreglementes (sGS 131.11; abgekürzt KRR) und die damit verbundene Möglichkeit, dass der Kantonsrat Verbesserungen von Organisation und Verfahren mittels Änderung seines Reglementes beschliessen und den parlamentarischen Betrieb auf diese Weise modifizieren kann, erlaubt ein flexibles Anpassen der parlamentarischen Abläufe. Eine allfällige Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates wird mithin unter diesen Gegebenheiten kaum eine Effizienzsteigerung zur Folge haben.

Gegen die Herabsetzung der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates spricht die Arbeitsbelastung des einzelnen Mitglieds, die in einem verkleinerten Parlament ansteigen wird. Es sind vorab die Tätigkeiten in den Kommissionen, die auf weniger Personen verteilt werden müssten und zu

³⁶ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Kantonsverfassung; ABI 2000, 327.

einer merklichen Mehrbelastung der Parlamentsmitglieder führen würden. Dies kann – wie die Verfassungskommission zu Recht festgestellt hat – zu Schwierigkeiten beim Rekrutieren von geeigneten Personen führen, weil die zeitlichen Kapazitäten fehlen.³⁷ Der auf die Kommissionsarbeit bezogene Mehrbelastung könnte allenfalls mit einer parallel zum Plenum erfolgenden Verkleinerung der Kommissionen begegnet werden. Dies wiederum hätte aber die nicht erwünschte Folge, dass regionale und parteipolitische Aspekte in den Kommissionsberatungen nicht mehr im selben Ausmass wie in grösseren Kommissionen artikuliert werden könnten. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das für eine wirksame Parlamentsarbeit notwendige breite Fachwissen, das umso grösser ist, je mehr Personen mitwirken, in kleineren Parlamenten weniger ausgeprägt vorhanden ist. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass mit einer allfälligen Herabsetzung der Mitgliederzahl auf 120 die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit Einbussen erleiden könnte.

3.4.4. Kostenaspekt

Der zweite der beiden Vorteile eines 120 Mitglieder umfassenden Kantonsrates lautet dahin, dass eine Verkleinerung des Parlamentes zu einer Kostenreduktion führt. Eine ausschliesslich auf die Zahl der entschädigungsberechtigten Parlamentsmitglieder in Verbindung mit den konkreten Entschädigungsansätzen beschränkte Berechnung ergibt, dass die Herabsetzung der Mitgliederzahl von 180 auf 120 zu Einsparungen von jährlich rund 330'000 Franken führte.³⁸ Dieser Betrag kann, falls mit einer Herabsetzung der Mitgliederzahl des Parlamentes eine Verkleinerung seiner Kommissionen einhergeht, noch etwas höher ausfallen. Die Einsparung ist jedoch insgesamt – was sich auch in anderen Kantonen zeigt³⁹ – als geringfügig zu bezeichnen. Die entsprechende Positiv-Aussage ist mithin massgeblich zu relativieren.

3.4.5. Folgerung

Ob der St.Galler Kantonsrat verkleinert werden soll oder nicht, ist letztlich eine politische Frage, die vom Kantonsrat zu entscheiden ist. Es lassen sich gute Gründe für oder gegen eine Verkleinerung finden. Aus der Sicht der Regierung drängt sich eine Herabsetzung der Mitgliederzahl nicht auf.

³⁷ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Kantonsverfassung; ABI 2000, 328.

³⁸ Berücksichtigt sind die Taggelder und die Spesenentschädigung für die Teilnahme an Sessionen sowie an Sitzungen von Fraktionen und Kommissionen; nicht einbezogen ist die Herabsetzung der Fraktionsentschädigungen, obwohl diese an sich auch geringer ausfielen. Es ist indessen zu berücksichtigen, dass die Fraktionsentschädigungen bereits heute auf einem vergleichsweise tiefen Niveau festgesetzt sind.

³⁹ So rechnet der Regierungsrat des Kantons Solothurn bei der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates von 144 auf 100 mit jährlich rund 210'000 Franken; Fritz Brechbühl, Ratssekretär des Kantons Solothurn, Verkleinerung des Solothurner Kantonsrats von 144 auf 100 Mitglieder, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/04, 7. Jg., März 2004, S. 9. Im Kanton Luzern ist für die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 170 auf 120 Mitglieder mit einer Einsparung von rund 265'000 Franken gerechnet worden; vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 16. Dezember 1997 zum Entwurf von Änderungen der Staatsverfassung über die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates sowie von damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen, S. 13.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler