



Stans, 6. März 2018

Nr. 130

Parlamentarische Vorstösse. Justiz- und Sicherheitsdirektion. Motion der Landräte Ruedi Waser, Hergiswil, Philippe Banz, Hergiswil, Stefan Bosshard, Oberdorf, Walter Odermatt, Stans, und Martin Zimmermann, Ennetbürgen, sowie Mitunterzeichnende betreffend Reduktion der Anzahl Regierungsräte und der Departemente von sieben auf fünf ab dem Jahr 2022. Teilrevision der Kantonsverfassung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 7. September 2017 hat das Landratsbüro die Motion der Landräte Ruedi Waser, Hergiswil, Philippe Banz, Hergiswil, Stefan Bosshard, Oberdorf, Walter Odermatt, Stans, und Martin Zimmermann, Ennetbürgen, sowie Mitunterzeichnende betreffend Reduktion der Anzahl Regierungsräte und der Departemente von sieben auf fünf ab dem Jahr 2022 überwiesen.

1.2

Der Antrag der Motion hat folgenden Wortlaut:

„Es sei die Anzahl der Regierungsmitglieder und Departemente ab dem Jahr 2022 von sieben auf fünf zu reduzieren.“

Begründet wird der Antrag im Wesentlichen mit dem Wandel der politischen Herausforderungen. Eine Kantonsregierung sehe sich heute vermehrt mit komplexen strategischen Problemstellungen konfrontiert, die bereichsübergreifendes Denken im Interesse des Gesamtwohls des Kantons und folglich eine engere Zusammenarbeit zwischen den Regierungsdepartementen erfordere. Inwieweit diese Herausforderungen erfolgreich gemeistert werden, hänge heute weitgehend von subjektiven persönlichen Voraussetzungen der einzelnen Regierungsmitglieder ab. Mit einer Neuorganisation von bereichsübergreifenden Aufgaben in einer reduzierten Anzahl von Departementen würde eine objektive organisatorische Grundlage für einen Gewinn an Synergien geschaffen.

Bereits 15 Kantone hätten daher bereits die Anzahl Regierungsmitglieder auf fünf reduziert.

Im Ergebnis würden gemäss den Motionären ab dem Jahre 2022 fünf Regierungsmitglieder fünf Direktionen mit mindestens mittelgrossen Ämtern leiten. Als Folge davon könnten bzw. müssten sich die Regierungsmitglieder verstärkt auf die strategischen Aufgaben konzentrieren. Die Verwaltung müsste näher zusammenrücken, was zu kürzeren Wegen und schlanke- ren Abläufen führte. Daraus würde eine schlankere Verwaltung mit ausgewogener Aufgaben- verteilung und einheitlicher Führungsspanne resultieren. Der Regierungsrat würde ermächtigt, in eigener Kompetenz die Direktionen strategisch richtig zusammenzusetzen und zu benen- nen.

Oberstes Ziel einer solchen Reform sei die Synergiegewinnung und Effizienzsteigerung sowohl im Regierungsrat als auch in der Verwaltung. Denn es sei unbestritten, dass der steigende Spardruck, die Suche nach mehr Effizienz, Synergien und Optimierungen immer wieder Fragen nach der angemessenen Organisation aufwerfen.

Dennoch werde mit der Motion keine Sparübung verfolgt. Trotz der finanziellen Herausforderungen für den Kanton in naher Zukunft würden wir die Priorität auf klare strategische und organisatorische Ziele gesetzt. Die Motionäre gehen aber "selbstverständlich" davon aus, dass eine solche Organisationsreform wirtschaftlich effizient durchgeführt werde, woraus sich auch Kosteneinsparungen ergeben würden.

Schliesslich dürften Effizienz- und Synergiegewinne auch daraus entstehen, dass sich für den Kanton Nidwalden mit einer auf fünf Mitglieder reduzierten Regierung und der entsprechenden Ausgestaltung der Ämter in der interkantonalen Zusammenarbeit erhebliche Vereinfachungen ergäben.

1.3

Die mit der Bearbeitung betraute Justiz- und Sicherheitsdirektion hat alle Direktionen sowie die Staatskanzlei zum Mitbericht eingeladen.

2 Erwägungen

2.1 Vorbemerkung

Vorab ist festzuhalten, dass selbstverständlich sowohl eine Regierung mit fünf oder sieben Mitgliedern funktioniert. Beide Modelle haben Vor- wie auch Nachteile.

Die Einführung eines Fünfermodells böte zweifelsfrei die Chance, den Koordinationsaufwand zwischen den Direktionen zu minimieren, was insbesondere in den Querschnittsämtern (v.a. in der Finanzdirektion) Auswirkungen haben würde. Aufgrund der kleineren Anzahl Direktionen würden sich auch die Schnittstellen reduzieren. Mit grösseren Direktionen könnten sodann Synergien innerhalb der Verwaltung besser genutzt werden. Auch würde die Verwaltung gestärkt, was aufgrund der grösseren Strukturen auch stabilere Abläufe zur Folge hätte. Den Regierungsmitgliedern würde dies erlauben, sich stärker auf strategische Fragen zu konzentrieren. Mit der Erhöhung der amtlichen Tätigkeit auf ein Vollamt wären auch potentielle Interessenkonflikte aufgrund von Nebentätigkeiten nicht mehr möglich.

Für den Entscheid, welches Modell für den eigenen Kanton gewählt werden soll, können nicht nur rein betriebswirtschaftlichen Aspekte (v.a. Organisation und Prozesse) in die Überlegungen einbezogen werden. Vielmehr gilt es auch, einen allfälligen Systemwechsel politisch abzuwägen.

2.2 Politische Überlegungen

2.2.1 Abbild der Politischen Meinungen

Die heutige Lösung mit sieben Regierungsräte ist gemessen an der Parteienstärke im Landrat eine optimale Grösse. Dies erlaubt die Vertretung durch mindestens zwei Mitglieder der drei grössten Fraktionen.

2.2.2 Nähe zur Bevölkerung und zur Wirtschaft

In Nidwalden nehmen die Regierungsräte – neben ihren Hauptaufgaben, nämlich der Leitung, Planung und dem Vollzug der öffentlichen Aufgaben – viele Repräsentationsaufgaben innerhalb und ausserhalb des Kantons wahr. Damit wird eine grosse Bürgernähe sichergestellt.

Gerade die persönliche Verfügbarkeit der Regierungsrätinnen und -räte, die kurzen Wege zu den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, der persönliche Einsatz der Regierungsmitglieder sind Stärken des Kantons Nidwalden und damit ein wichtiger Standortfaktor.

Zudem besteht bei einem Hauptamt die Möglichkeit, dass einzelne Regierungsräte nach wie vor den direkten Kontakt zur Wirtschaft pflegen können, indem sie z.B. in ihrem bisherigen Tätigkeitsgebiet eine Funktion ausüben bzw. im (eigenen) Unternehmen tätig bleiben können.

Ein Rückzug des Regierungsrats auf nur noch rein strategische Aufgaben mag in der Theorie Vorteile zeigen. In der Praxis entspricht dies aber nicht den Erwartungen der Bevölkerung eines kleinen Kantons, welche die Regierungsräte noch persönlich sehen will. Dies hat sich bereits im Jahre 2005 gezeigt, als das Nidwaldner Stimmvolk eine entsprechende Volksinitiative zur Reduktion der Anzahl Regierungsräte auf 5 Sitze mit knapp 60% Nein-Stimmen abgelehnt hat. Die politische Situation hat sich seit dieser Abstimmung nicht verändert. Zudem hat das Nidwaldner Volk auch bereits im Jahr 1997 – im Rahmen der Reduktion des Regierungsrates auf 7 Mitglieder – den Gegenvorschlag zur Reduktion auf 5 Mitglieder klar abgelehnt.

2.3 Vertretung nach aussen, interkantonale Zusammenarbeit

In der Motion wird erwähnt, dass bereits in 15 Kantonen einer Reduktion auf fünf Mitglieder zugestimmt wurde. Demgegenüber ist der Hinweis anzubringen, dass die Parlamente der beiden Kantone Zug und Schwyz eine Reduktion auf fünf Mitglieder nicht unterstützt haben und der Kanton Uri ebenfalls eine Siebner-Regierung aufweist. In der Zentralschweiz haben also bloss zwei von sechs Kantonen fünf Regierungsräte. Gerade in grossen Kantonen wie Luzern ist es aufgrund der grösseren Verwaltung und der notwendigerweise ohnehin grösseren Menge an delegierten Aufgaben und Kompetenzen zudem einfacher, das Leitungsgremium zu reduzieren.

In diesem wichtigen Bereich würde die Zusammenarbeit daher nicht erleichtert. Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Kantons Obwalden hat in ihrer Analyse der Veränderungen durch das Fünfermodell ebenfalls festgestellt, dass die Pflege der Aussenbeziehungen eingeschränkt werden musste, was sich als klaren Nachteil erwiesen habe.

Damit ist die Argumentation der Motionäre, wonach sich in der interkantonalen Zusammenarbeit "erhebliche Vereinfachungen" ergäben, widerlegt. Vielmehr können auch ausserkantonale Verpflichtungen im Siebner-Modell besser verteilt werden, und die einzelnen Mitglieder können mehr in ihren Direktionen für innerkantonale Aufgaben zur Verfügung stehen. Es ist aber auch besser möglich, dass einzelne Regierungsmitglieder aktiv in Vorständen, Arbeitsgruppen etc. von interkantonalen Gremien (z.B. Regierungskonferenzen) Einsitz nehmen und dort die Interessen des Kantons vertreten können. Besonders für kleine Kantone ist dies eine sehr wirkungsvolle Möglichkeit, sich im gesamtschweizerischen Umfeld Gehör zu verschaffen und rechtzeitig und Einfluss zu nehmen.

2.4 Organisatorische Überlegungen

2.4.1 Erfolgreiches Modell, Kein Handlungsbedarf

Die Entscheidungswege sind in Nidwalden schon heute sehr kurz und Regierung und Verwaltung arbeiten sehr effizient. Der Gewinn mit fünf Regierungsmitgliedern dürfte in diesem Bereich nur marginal ausfallen. Sachlich-fachlich sind die Zuständigkeitsbereiche der heutigen sieben Direktionen sinnvoll aufgeteilt. Deren Reduktion auf fünf würden auch Zuteilungen ergeben, welche eher fremde Bereiche zusammenbringen und damit thematisch weniger geeignete Einheiten schaffen würden.

Der Kadertag vom 9. November 2017 hat zudem gezeigt, dass die kantonalen Ämter bereits heute sehr eng zusammenarbeiten. Die Amtsleitenden und die Sachbearbeitenden sind gut miteinander vernetzt. Mit den heutigen Arbeitsmitteln ist die Kommunikation einfach und rasch.

Der Kanton Nidwalden steht im Vergleich mit anderen Kantonen sehr gut da und darf mit Überzeugung auch an bestehenden Strukturen festhalten. Unmittelbarer Handlungsbedarf besteht somit nicht. Auch wäre durch eine Reorganisation keine Effizienzsteigerung zu erwarten, welche den Aufwand rechtfertigen würde.

2.4.2 Stabilität

Ein Ausfall oder Rücktritt eines Regierungsmitgliedes ist bei einer Siebner-Regierung einfacher zu verkraften als bei einer 5er Regierung und die mittel- und langfristige Kontinuität ist besser gewährleistet.

2.4.3 Zunehmende Aufgaben

Seit vielen Jahren zeigt sich, dass die Aufgaben im öffentlichen Bereich aufgrund der Komplexität, der Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger, der Digitalisierung, der rasanten technischen Entwicklung, der Zunahme der Bevölkerung, der Globalisierung usw. stark zunehmen.

Dies wird sich in den nächsten Jahren nicht ändern. Es ist jetzt schon vorhersehbar, dass die Wahrnehmung dieser Aufgaben mit den vorhandenen Mitarbeitenden und Kaderpersonen nicht mehr möglich ist. Mit einer Reduktion der Anzahl Regierungsräte nähme die Fülle der Aufgaben für das einzelne Mitglied dieses Gremiums zu, weshalb es unumgänglich wäre, personelle Aufstockungen bei der Administration vorzunehmen. Es würde dadurch kein Aufwand reduziert, sondern lediglich Arbeiten von der Regierung zur Verwaltung delegiert. Die Reduktion der Mitglieder des Regierungsrates führt somit in der Konsequenz zu einer Verschiebung von Führungsaufgaben von der politischen Führung zur administrativen Führung.

2.4.4 Einsatz der individuellen Stärken der Regierungsmitglieder

Ein weiterer Aspekt ist die Qualität der Regierungsräte. Diese werden vom Volk gewählt und müssen nicht ein Auswahlverfahren mit Assessment durchlaufen. Eine Siebner-Regierung lässt diesbezüglich bei der Zuteilung der Direktionen mehr Spielraum aufgrund der verschiedenen Interessen und Fähigkeiten der Regierungsräte.

Auch kann der Vielfalt der anspruchsvollen und herausfordernden Regierungstätigkeit mit sieben Mitgliedern besser begegnet werden als mit fünf.

2.4.5 Qualität der Entscheide

Die Meinungsfindung ist bei sieben Mitgliedern breiter abgestützt. Sie sichert tragfähigere und damit letztlich effizientere und kostengünstigere Lösungen.

Mit dem Siebnermodell bleibt auch mehr Zeit für die Beschäftigung mit den Anliegen der anderen Direktionen und damit für die Gesamtschau, womit die gemeinsame Verantwortung für die Regierungstätigkeit auch wirklich wahrgenommen werden kann.

2.5 Finanzielles

Die Meinung der Motionäre, dass mit einer Reduktion der Anzahl Regierungsräte nicht gespart werden kann, teilt der Regierungsrat. Bei einer Fünfer-Regierung müssten die Mitglieder ihre Funktion im Vollamt anstelle des heutigen Hauptamtes ausüben. Dies führt zu höheren Entschädigungen pro Mitglieder und erfordert zusätzliche Ressourcen bei den Direktionssekretariaten bzw. in den Amtsstellen. Die Erfahrungen von Kantonen mit einem Fünfermodell haben gezeigt, dass solche Umstellungen im Endeffekt eher zu Mehrkosten geführt haben.

Eine Reduktion würde zudem eine grosse Neuorganisation der Verwaltung nach sich ziehen, was mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Neben den personellen Herausforderungen, welche ein solcher Prozess immer mit sich bringt, führt dies auch zu einem veränderten Infrastrukturbedarf. Was im Motionstext als "die Verwaltung müsste näher zusammenrücken" umschrieben ist, wäre räumlich gesehen eine grosse Herausforderung für den Kanton und mit erheblichen Kosten verbunden. Die Umsetzung der Motion würde daher nicht nur die Abläufe in der Verwaltung über eine längere Zeit behindern, sondern auch erhebliche Ressourcen binden und Zusatzkosten verursachen.

2.6 Fazit

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die Motion ab. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch ein Fünfer-Modell gewisse Vorteile mit sich bringen würde.

Die Bürgernähe, die persönliche Verfügbarkeit für Öffentlichkeit und Verwaltung, das breitere Know how, aber auch die grösseren Auswahlmöglichkeiten von Kandidatinnen und Kandidaten unter Berücksichtigung der Regionen und Gemeinden sowie die Stellvertretung zufolge Ausstand oder anderer Situationen sind überzeugende Argumente für die Fortführung des bewährten Siebnermodells.

Aus diesen Überlegungen wird dem Landrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion im Sinne der Erwägungen abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Ruedi Waser, Hergiswil
- Landrat Philippe Banz, Hergiswil
- Landrat Stefan Bosshard, Oberdorf
- Landrat Walter Odermatt, Stans
- Landrat Martin Zimmermann, Ennetbürgen
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- alle Direktionen (elektronisch in Mandant STK)
- Direktionssekretariate

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

