



fCH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 20. November 2023

Parlamentarische Initiative der Aufsichtskommission betreffend Mitwirkung des Landrates bei der Planung

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Die Aufsichtskommission hat an ihren Sitzungen vom 30. Oktober und vom 20. November 2023 über die Einreichung einer parlamentarischen Initiative betreffend Beteiligung des Landrates an der Planung beraten und gestützt auf Art. 53 Abs. 1 Landratsgesetz die Einreichung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs mit folgendem Wortlaut beschlossen:

ANTRAG

Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG)

Änderung vom

Der Landrat Nidwalden,

gestützt auf Art. 60 Abs. 1 der Kantonsverfassung,

beschliesst:

Art. 14 Abs. 2

Dem Landrat obliegen insbesondere:

[...]

11b. Stellungnahme zu Planungsberichten des Regierungsrates;

[...]

Art. 53 Abs. 2

Die Motion beantragt die Einleitung einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung oder den Erlass einer in die Zuständigkeit des Landrates fallenden Verfügung oder eines Beschlusses oder einen Planungsbericht des Regierungsrates.

Art. 53 Abs. 7

Die Anmerkung ist eine kurze Feststellung oder eine Anregung zum Legislaturprogramm, zur Jahreszielplanung, zum Finanzplan, zum Rechenschaftsbericht des Regierungsrates beziehungsweise einer selbstständigen kantonalen Anstalt oder zu einem Planungsbericht.

Reglement über die Geschäftsordnung des Landrates (Landratsreglement, LRR)

Änderung vom

Der Landrat von Nidwalden,

gestützt auf Art. 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung sowie in Ausführung von Art. 60 des Gesetzes vom 4. Februar 1998 über die Organisation und das Verfahren des Landrates (Landratsgesetz),

beschliesst:

§ 56b (neu)

5. Planungsberichte; Anmerkung und Stellungnahme

¹ Planungsberichte beinhalten entweder Strategien, Konzepte oder Leitlinien zur Lenkung der Verwaltungstätigkeit oder Vorentscheidungen zur Vorbereitung einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung oder eines Erlasses einer in die Zuständigkeit des Landrates fallenden Verfügung oder eines Beschlusses.

² Der Regierungsrat legt von sich aus oder gestützt auf eine gutgeheissene Motion dem Landrat einen Planungsbericht vor.

³ Für Anmerkungen gilt § 56a.

⁴ Der Landrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Für Aufträge gilt § 56a Abs. 2 und 3 analog.

⁵ Der Regierungsrat berücksichtigt die Anmerkungen und setzt die Aufträge um. Er kann begründet davon abweichen und setzt den Landrat darüber in Kenntnis.

⁶ Der Landrat beschliesst mit der Schlussabstimmung, ob er zum Planungsbericht zustimmend oder ablehnend Stellung nimmt.

§ 58

Kenntnisnahme

¹ Wird eine Vorlage durch Kenntnisnahme erledigt, findet keine Schlussabstimmung statt.

² Der Landrat nimmt insbesondere Kenntnis:

1. vom Legislaturprogramm und der Jahreszielplanung;
2. von Berichten des Regierungsrates, die dieser dem Landrat aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses erstattet. Ausgenommen sind Planungsberichte.

BEGRÜNDUNG**1. Ausgangslage**

In den letzten Jahren haben sich die Beispiele von Planungen des Regierungsrates gehäuft, in denen sich die Frage nach der Beteiligung des Landrates gestellt hat.

Prominentes Beispiel dafür ist die Planung der Überbauung des Areals Kreuzstrasse, in welcher nicht nur der Landrat, sondern auch der Regierungsrat nach Möglichkeiten des Einbezugs des Landrates gesucht hat. Dabei musste festgestellt werden, dass nach dem geltenden Recht keine formelle Beteiligung des Landrates in diesem Stadium der Planung vorgesehen ist. Der Landrat kommt – nach dem Planungskredit - grundsätzlich erst bei einem Objektkredit für das

konkrete Bauprojekt wieder ins Verfahren. Vorliegend initiierte der Regierungsrat nach einer informellen Mitwirkung von einzelnen Landrätinnen und Landräten anlässlich von Themenabenden eine «parlamentarische» Vernehmlassung. Diese wurde nach einer Aussprache mit den Fraktionschefs und einer Aussprache mit dem Landratsbüro abgebrochen. Schliesslich behalf sich der Regierungsrat vorliegend dann mit der Information mehrerer Kommissionen und anschliessend mittels Vorlage eines Objektkredits für einen Gestaltungsplan (RRB Nr. 125 vom 21. März 2023, Landratsbeschluss vom 31. Mai 2023).

Ein weiteres Beispiel ist das Anliegen betreffend "Tunnel kurz Hergiswil". Es wurde am 3. Mai 2023 eine Motion mit dem Auftrag an den Regierungsrat zur sofortigen Eingabe des Vorhabens bei der Zentralschweizer Konferenz des öffentlichen Verkehrs eingereicht. Diese Motion wurde vom Landratsbüro zurückgewiesen, da das Anliegen nicht motionsfähig ist.

Ein anderes Beispiel ist das Gesamtverkehrskonzept, welches der Regierungsrat am 15. November 2022 verabschiedet hat. Mit einer Motion vom 27. November 2019 wurde der Regierungsrat beauftragt, ein Gesamtverkehrskonzept für den Kanton Nidwalden zu erarbeiten und dafür beim Landrat einen entsprechenden Planungskredit einzuholen. Mit der Vorlage des Kreditbeschlusses bzw. der Kreditbewilligung war die Motion für den Landrat erledigt. Das damit erarbeitete Gesamtverkehrskonzept des Regierungsrates war kein Verhandlungsgegenstand des Landrates. Es wurde daher lediglich in den zuständigen Kommissionen darüber informiert. In diesem Verfahren hat der Regierungsrat selber eine Zusatzschleife vorgenommen. Nachdem im Februar 2022 das Gesamtverkehrskonzept dem Regierungsrat überwiesen wurde, hat dieser sich im Juli 2022 entschieden, vor der Verabschiedung des Gesamtverkehrskonzepts eine regierungsrätliche Arbeitsgruppe einzusetzen, die das vorgelegte Konzept weiterbearbeitete. Schliesslich wurde das Konzept im November 2022 geändert verabschiedet.

Bei der Planung einer Dreifachsporthalle für das Kollegi zeigte sich ebenfalls bereits bei der Vorlage des Planungskredits an den Landrat die Schwierigkeit der Beteiligung des Landrates mit den momentan zur Verfügung stehenden Instrumenten. Nach den Beratungen in den zuständigen Kommissionen sah sich der Regierungsrat aufgrund von Rückweisungsanträgen veranlasst, das Landratsbüro um den Rückzug des Geschäfts zu ersuchen (vgl. RRB Nr. 467 vom 8. September 2020).

Diese vier Beispiele zeigen exemplarisch auf, dass eine Beteiligung des Landrates an der politischen Planung bzw. an der Planung konkreter Vorhaben mit den geltenden rechtlichen Grundlagen nicht bzw. bestenfalls nur sehr beschränkt möglich ist. Weitere aktuelle Beispiele sind dafür die (fehlende) Immobilienstrategie (vgl. RRB Nr. 126 vom 21. März 2023) oder die (fehlende) Finanzstrategie (vgl. RRB Nr. 308 vom 13. Juni 2023).

Im Übrigen sind weitere Planungen in Form von Strategien oder Konzepten des Regierungsrates oder der Direktionen erarbeitet oder in Erarbeitung (bspw. Landschaftskonzept, Mountainbike-Konzept, Sportanlagenkonzept, Informatikstrategie, Eignerstrategien, Klimastrategie, Strategie Schiessanlagen, Finanz- und Wirtschaftsstrategie).

2. Rechtliche Grundlagen

Der Landrat hat gemäss Art. 61 Ziff. 14 der Verfassung des Kantons Nidwalden die «klassischen» Aufgaben eines Parlaments: Rechtsetzung, Budget, Kreditbeschlüsse, Wahlen und Oberaufsicht. Die Bestimmung sieht vor, dass die Gesetzgebung dem Landrat weitere Aufgaben in dessen Zuständigkeit übertragen kann.

Bei der Übertragung weiterer Aufgaben ist die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung zu beachten. Das bedeutet, dass die weiteren, gesetzlichen Zuständigkeiten nicht die verfassungsmässigen Aufgaben des Regierungsrates aushebeln dürfen. Das Parlament dürfte sich also z.B. nicht die Leitung der Verwaltung oder den Vollzug der staatlichen Aufgaben übertragen.

Die Planung ist dagegen nach heutigem Verständnis nicht allein Aufgabe der Regierung. Das Parlament soll in geeigneter Weise daran mitwirken können. Die Planung ist nämlich nicht (nur) eine Leitungs- oder Vollzugsaufgabe, sondern mit ihr werden teilweise Vorentscheide getroffen, die Einfluss auf die «klassischen» Aufgaben des Parlaments haben, indem die Planung insbesondere Folgen in der Gesetzgebung oder in der Festlegung des Budgets bzw. für Kreditbeschlüsse haben kann.

Das Nidwaldner Recht kennt bereits – wenn auch sehr zurückhaltende – Instrumente der Beteiligung an der Planung. So untersteht beispielsweise der Finanzplan der Genehmigung des Landrates (Art. 10 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes). Neben dieser Genehmigung hat der Landrat auch die Kompetenz zu bestimmten Planungen Anmerkungen zu beschliessen (Art. 53 Abs. 7 des Landratsgesetzes). Die Anmerkung ist demnach eine kurze Feststellung oder eine Anregung zum Legislaturprogramm, zur Jahreszielplanung, zum Finanzplan oder zum Rechenschaftsbericht des Regierungsrates beziehungsweise einer selbstständigen kantonalen Anstalt.

Diese Instrumente vermögen aber offensichtlich nicht die politischen Bedürfnisse abzudecken, wie die unter 1. aufgeführten Beispiele aufzeigen.

3. Mögliche parlamentarische Instrumente zur Beteiligung an der politischen Planung

Um einer verstärkten Beteiligungsmöglichkeit des Landrates Rechnung tragen zu können, können bereits bestehende Regelungen in Betracht gezogen werden.

So regelt der Bund in Art. 28 des Parlamentsgesetzes die Möglichkeiten der Bundesversammlung für Grundsatzentscheide und Planungen. Die Bestimmung hält insbesondere fest, dass die Bundesversammlung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitwirkt, indem sie sich mit Berichten des Bundesrates über seine Tätigkeiten informieren lässt oder solche Berichte zur Kenntnis nimmt und dem Bundesrat Aufträge erteilt, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern, oder für die verselbstständigten Einheiten strategische Ziele festzulegen oder diese Ziele zu ändern. Der Bundesrat kann der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten (Art. 148 Abs. 1 ParlG). Die Bundesversammlung kann auch eigene Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fassen. Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen der Bundesversammlung ab, so hat er dies zu begründen.

Der Kanton Luzern kennt das Instrument des Planungsberichts (§ 77 des Kantonsratsgesetzes, KRG). Darunter fallen neben den regelmässigen Planungsberichten wie Kantonsstrategie, Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan auch die besonderen Planungsberichte des Regierungsrates über die Vorbereitung wichtiger Sachgeschäfte des Kantonsrates. Der Kantonsrat kann einen besonderen Planungsbericht mittels Motion verlangen (§ 67 KRG). Der Regierungsrat kann einen solchen aber auch von sich aus vorlegen (§ 78b KRG). Der Kantonsrat kann insbesondere im Beschluss, mit dem er zu einem Planungsbericht Stellung nimmt, dem Regierungsrat für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlagen Aufträge erteilen.

Beispiele für Planungsberichte im Kanton Luzern (nicht vollständig) sind der Planungsbericht zur Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Kanton Luzern (2. Juli 2019), der Planungsbericht zur Klima- und Energiepolitik 2021 des Kantons Luzern (21. September 2021), der Planungsbericht zur Strategie zur Gestaltung des digitalen Wandels in Wirtschaft, Gesellschaft und öffentlicher Verwaltung (29. März 2022), der Planungsbericht über die weitere Entwicklung der Volksschule, der Gymnasien und der Berufsbildung im Kanton Luzern (5. Juli 2022) oder der Planungsbericht über die Leistungen und Ressourcen der Luzerner Polizei (22. August 2022).

4. Veränderung des Prozesses durch die parlamentarische Beteiligung und Effekt der Einflussnahme

Die stärkere Beteiligung des Parlaments an der Planung erhöht die demokratische Legitimation. Sie führt damit tendenziell auch zu einer erhöhten Akzeptanz in der Bevölkerung. Wie einige der unter 1. ausgeführten vier Beispiele aufzeigen, kann zudem offensichtlich gerade die ungenügende Beteiligung des Landrates zu verfahrensmässigen Zusatzschlaufen und damit zu erheblichem Mehraufwand und zeitlichen Verzögerungen führen. Der durch eine verstärkte Beteiligung des Landrates entstehende Mehraufwand durch ähnliche Instrumente wie beim Bund oder beim Kanton Luzern dürfte so ausfallen, dass am Ende mindestens bei Planungen, die zu Kreditbeschlüssen des Landrates führen, in einer Gesamtbetrachtung wohl insgesamt weniger Mehraufwand entsteht. Schliesslich kann auch das Risiko des Scheiterns eines Projekts vermutlich minimiert werden.

Im Hinblick auf die unter 1. genannten Beispiele, insbesondere für die Planung der Überbauung des Areals Kreuzstrasse oder der Dreifachsporthalle für das Kollegi dürfte sich vor allem die Möglichkeit des Parlaments, der Regierung (konkrete) Aufträge für die Vornahme einer Planung bzw. für die weiteren Planungsarbeiten zu erteilen, als effektives Instrument erweisen. Die Aufträge werden neu eine klare Stellungnahme des Parlaments im Planungsstadium ermöglichen, was mit den geltenden rechtlichen Grundlagen heute nicht möglich ist. Die Regierung soll sich den Aufträgen des Parlaments nur begründet entziehen dürfen (siehe Regelung Bund).

Bei den Strategien und Konzepten dürfte insbesondere die Möglichkeit des Parlaments, Anmerkungen zu beschliessen, im Vordergrund stehen. Damit kann gezielt zu einzelnen Punkten eine allenfalls abweichende Haltung zum Ausdruck gebracht werden.

5. Bestimmungen der parlamentarischen Initiative im Einzelnen

5.1. Landratsgesetz

Art. 14 Abs. 2 Ziff. 11b

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass der Landrat Stellungnahmen zu Planungsberichten des Regierungsrates beschliessen kann. Es handelt sich dabei um einen Beschluss in Form eines Landratsbeschlusses. Der Beschluss kann neben der Stellungnahme auch Anmerkungen und Aufträge an den Regierungsrat enthalten (vgl. § 56b (neu) Landratsreglement).

Art. 53

Um einen Planungsbericht vom Regierungsrat zu erhalten, können die Mitglieder des Landrates oder die landrätlichen Kommissionen gemäss Abs. 2 eine Motion einreichen. Die Motion ist das passende parlamentarische Instrument, weil der Regierungsrat damit beauftragt wird, dem Landrat einen Planungsbericht zur Stellungnahme vorzulegen. Es besteht mit Art. 14 Abs. 2 Ziff. 11b eine in die Zuständigkeit des Landrates fallende Kompetenz, Stellungnahmen zu beschliessen.

Gemäss Abs. 7 können zu vorgelegten Planungsberichten Anmerkungen beschlossen werden. Dies entspricht der Möglichkeit wie zum Beispiel beim Finanzplan.

5.2. Landratsreglement

§ 56b (neu)

In § 56b Abs. 1 des Landratsreglements wird umschrieben, was Gegenstand eines Planungsberichts sein kann. Es ist dabei zwischen zwei Hauptarten zu unterscheiden:

1. Einerseits können mit einem Planungsbericht Strategien, Konzepte oder Leitlinien für ein bestimmtes Thema oder einen bestimmten Verwaltungsbereich zur Stellungnahme unterbreitet werden. Diese haben Stossrichtungen zum Inhalt, nach welchen sich die Verwaltung bei ihrer Tätigkeit und Aufgabenerfüllung ausrichten soll. Beispiele dafür sind das Gesamtverkehrskonzept, das Landschaftskonzept, das Mountainbike-Konzept, das Sportanlagenkonzept, die Klimastrategie, die Eigenerstrategien für die selbständigen Anstalten, die Finanz- und Wirtschaftsstrategie, aber auch fehlende Strategien wie zum Beispiel die Immobilienstrategie. Diese Strategien und Konzepte konkretisieren damit entweder den Vollzug von vom Landrat beschlossenen gesetzlichen Grundlagen oder führen zu Massnahmen oder bestimmten Vorgehensweisen der Verwaltung. Folglich können sie einen erheblichen politischen Charakter bzw. eine erhebliche Wirkung auf die Bevölkerung aufweisen, sodass es sinnvoll ist, den Landrat als Volksvertretung miteinbeziehen zu können.

2. Andererseits können dem Landrat in einem Planungsbericht auch Grundlagen oder gar Vorentscheidungen für konkrete Projekte unterbreitet werden. Dabei kann es sich insbesondere um grössere Bauprojekte wie die Überbauung des Areals Kreuzstrasse oder die Dreifachsporthalle des Kollegi handeln. Mit Anmerkungen und insbesondere mit Aufträgen kann der Landrat dem Regierungsrat aufzeigen, in welche Richtung bzw. mit welcher Variante oder mit welcher Vorgehensweise ein Projekt vorbereitet und weiterverfolgt werden soll.

Die Planungsberichte sind damit auch ausdrücklich von den Geschäften gemäss § 56a abgegrenzt. Insbesondere beim Vierjahresprogramm und den Jahreszielen handelt es sich um Regierungsinstrumente mit Stossrichtungen auf hoher Flughöhe mit wenig Detaillierungsgrad. Dort genügen die bisherigen Möglichkeiten des Landrates der Kenntnisnahme mit Anmerkungen.

Gemäss Abs. 2 können Planungsberichte nicht nur vom Landrat mit einer Motion verlangt werden, sondern der Regierungsrat kann Planungsberichte auch von sich aus dem Landrat vorlegen.

Gemäss Abs. 3 ist bei der Behandlung der Planungsberichte im Landrat einerseits das bereits bekannte Instrument der Anmerkung anwendbar. Damit kann der Landrat kurze Feststellungen oder Anregungen zum Ausdruck bringen wie dies heute bereits beim Legislaturprogramm, bei der Jahreszielplanung, beim Finanzplan oder beim Rechenschaftsbericht möglich ist.

Wesentlich ist gemäss Abs. 4, dass der Landrat zu jedem Planungsbericht Aufträge beschliessen kann. Das können Aufträge sein, nach welchen der Regierungsrat bestimmte Punkte in einer Strategie oder in einem Konzept ändern oder anders gewichten soll. Bei grösseren Bauprojekten kann zum Beispiel verlangt werden, dass der Regierungsrat eine bestimmte Variante weiterverfolgen oder nicht weiterverfolgen soll oder dass er ein bestimmtes Verfahren anwendet. Solche Aufträge im Sinne von Vorentscheidungen des Landrates kann auch der Regierungsrat beantragen.

Gemäss Abs. 5 soll der Regierungsrat die Anmerkungen berücksichtigen und die Aufträge umsetzen. Da aber der Regierungsrat als oberste vollziehende Behörde grundsätzlich die planende Behörde ist, muss er von den Anmerkungen und den Aufträgen des Landrates abweichen können, wo dies begründet ist. Er hat den Landrat über die Abweichungen mit Begründung in Kenntnis zu setzen. Dies kann bereits bei der Behandlung des Planungsberichtes im

Landrat geschehen oder aber im Rechenschaftsbericht oder bei der Vorlage eines betroffenen Geschäftes, also zum Beispiel bei der Vorlage eines Objektkredits.

Gemäss Abs. 6 führt der Landrat eine Schlussabstimmung durch. Mit dieser bringt er zum Ausdruck, ob er zum Planungsbericht grundsätzlich zustimmend oder ablehnend Stellung nimmt.

6. Beispiele für Landratsbeschlüsse

Beispiel für zustimmende Stellungnahme mit Auftrag an den Regierungsrat:

Der Landrat beschliesst:

- 1. Zum Planungsbericht betreffend wird zustimmend Stellung genommen.*
- 2. Der Regierungsrat wird beauftragt, Variante weiterzuverfolgen.*

Beispiel für zustimmende Stellungnahme mit Anmerkungen:

Der Landrat beschliesst:

- 1. Zum Planungsbericht betreffend wird mit folgenden Anmerkungen zustimmend Stellung genommen.*
- 2. Anmerkung 1:*
Anmerkung 2:

ANTRAG AN DAS LANDRATSBÜRO

Die Aufsichtskommission ersucht das Landratsbüro um Entgegennahme der parlamentarischen Initiative und um Traktandierung im Landrat gemäss § 101 Landratsreglement. Im Fall der vorläufigen Unterstützung schlägt die Aufsichtskommission das Landratsbüro als vorberaternde Kommission vor, da es sich um institutionelle und verfahrensrechtliche Bestimmungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglements handelt (vgl. Art. 16 Abs. 1 Ziff. 8 Landratsgesetz).

Freundliche Grüsse
AUF SICHTSKOMMISSION



Remo Zberg
Präsident



Emanuel Brügger, lic.iur.
Landratssekretär