



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

An die Landrätinnen und Landräte

Stans, 4. Juni 2024

Parlamentarische Initiative der Aufsichtskommission betreffend Mitwirkung des Landrates bei der Planung; Bericht und Antrag des Landratsbüros

Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Das Landratsbüro erstattet Ihnen gestützt auf Art. 16 Abs. 1 Ziff. 8 des Landratsgesetzes (LRG) i.V.m. § 92 des Landratsreglements (LRR) folgenden Bericht:

1. Entstehung des Antrags

Der Landrat hat an seiner Sitzung vom 20. Dezember 2023 die obgenannte Parlamentarische Initiative mit 34 Stimmen vorläufig unterstützt. Das Landratsbüro hat diese an seinen Sitzungen vom 7. und 28. März 2024 beraten und vorläufig Beschluss dazu gefasst. An der Sitzung vom 7. März 2024 hat es Frau Landammann und dem Präsidenten der Aufsichtskommission Gelegenheit gegeben, sich zur parlamentarischen Initiative zu äussern. Das Landratsbüro hat sein Beratungsergebnis dem Regierungsrat zur Stellungnahme gemäss § 103 Abs. 1 Landratsreglement (LRR) unterbreitet. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 327 vom 21. Mai 2024 Stellung. Das Landratsbüro beriet die Parlamentarische Initiative ein drittes Mal an seiner Sitzung vom 4. Juni 2024, nahm Änderungen vor und verabschiedete den vorliegenden Antrag einstimmig.

2. Parlamentarische Initiative

Siehe Initiativtext.

3. Änderungen des Landratsbüros vom 28. März 2024

Nachfolgend sind nur die geänderten Bestimmungen aufgeführt. Die übrigen Bestimmungen bleiben gegenüber der Parlamentarischen Initiative unverändert.

§ 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. Er kann auch von sich aus einen Planungsbericht vorlegen.

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.

4. Bericht des Landratsbüros zur Parlamentarischen Initiative und zum vorläufigen Beschluss vom 28. März 2024

4.1. Ausgangslage

Die Mitwirkung des Landrats bei der Planung ist bisher verfahrensrechtlich nicht geregelt. Die mangelnde Partizipationsmöglichkeit des Landrats hat in den vergangenen Monaten und Jahren wiederholt aufgezeigt, dass auf Seiten des Landrats das Bedürfnis besteht, vom Regierungsrat stärker einbezogen zu werden. Dies betrifft einerseits Strategien und Konzepte des Regierungsrates, andererseits Vorentscheidungen in Geschäften, die zu einem späteren Zeitpunkt dem Landrat beantragt werden.

4.2. Zielsetzungen

Die Parlamentarische Initiative hat zum Ziel, die Mitwirkungsmöglichkeit des Landrats bei der Planung zu regeln und diesem die Möglichkeit zu geben, sich mit einer zustimmenden oder ablehnenden Kenntnisnahme eines Planungsberichts und mit Anmerkungen und Aufträgen dazu zu äussern. Damit soll der Einbezug des Landrats verbessert, die demokratische Legitimation erhöht, die Akzeptanz erhöht und dem Regierungsrat und der Verwaltung mehr Planungssicherheit gegeben werden. Dem Landratsbüro ist es insbesondere ein Anliegen, dass sich dadurch die Zusammenarbeit zwischen Landrat und Regierungsrat verstärkt.

4.3. Wesentliche Neuerungen gegenüber dem bisherigen Recht

Die wesentliche Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht ist die Einführung des Instruments des Planungsberichts des Regierungsrates. Einem Planungsbericht können einerseits Strategien und Konzepte zugrunde liegen (hierzu wird auf die in der Parlamentarischen Initiative erwähnten Beispiele verwiesen), andererseits Zwischenberichte zu Planungen von Infrastrukturprojekten (auch hier wird auf die in der Parlamentarischen Initiative erwähnten Beispiele verwiesen).

4.4. Verfassungsmässigkeit

Das Anliegen ist verfassungskonform. Insbesondere wird die grundsätzliche Zuständigkeit des Regierungsrates als verwaltende Behörde gemäss Art. 65 der Verfassung gewahrt. Planung ist im Übrigen nicht eine reine Verwaltungstätigkeit. Politische und strategische Planung ist nach modernem Staatsverständnis eine gemeinsame Aufgabe von Parlament und Regierung. Wichtig ist dabei, dass die Zuständigkeiten geregelt sind.

Dem Landratsbüro ist die Regelung der Zuständigkeiten daher ein wichtiges Anliegen. Es hat den Bedenken des Regierungsrates im Hinblick auf die Gewaltentrennung Rechnung getragen. Bereits die Parlamentarische Initiative führt aus, dass an der grundsätzlichen Zuständigkeit des Regierungsrats für die Planung nichts geändert werden soll. Um diesbezüglichen Missverständnissen vorzubeugen, hat es daher entschieden, § 56b Abs. 1 des Landratsreglements entsprechend anzupassen und die Leitlinien zur Lenkung der Verwaltung als Gegenstand eines Planungsberichts zu streichen.

Planungsberichten sollen demnach einerseits Strategien oder Konzepte zugrunde liegen, die für den gesamten Kanton eine gewisse Tragweite erreichen. Mit dem Entscheid über die Gutheissung einer Motion, mit der ein Planungsbericht verlangt wird, wird dies durch die Mehrheit des Landrats zum Ausdruck gebracht.

Andererseits sollen mit Planungsberichten Vorentscheidungen des Landrats ermöglicht werden bei Geschäften, die später dem Landrat beantragt werden. Es handelt sich dabei insbesondere um Objektkredite für Bauprojekte. Ausnahmsweise können auch Vorentscheidungen bei Gesetzgebungsprojekten sinnvoll sein. Der Regierungsrat soll auch von sich aus entscheiden können, ob er dem Landrat einen Planungsbericht vorlegen will. Die entsprechende Bestimmung von § 56b Abs. 2 des Landratsreglements wurde entsprechend präzisiert.

4.5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Auch im Hinblick auf die personellen und finanziellen Auswirkungen hat das Landratsbüro die Bedenken des Regierungsrates eingehend geprüft. Mit dem Instrument der Motion wird grundsätzlich sichergestellt, dass nur Planungsberichte in Auftrag gegeben werden, die auch mehrheitsfähig sind. Für die Gutheissung der Motion ist ein Mehrheitsentscheid nötig. Die Landratsmitglieder sind sich diesbezüglich ihrer Verantwortung bewusst, wie dies bereits heute der Fall ist, wenn mittels Motion Gesetzgebungsprojekte in Auftrag gegeben werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Objektkrediten für die Planung oder für die Realisierung eines Bauprojekts bereits heute Berichte zugrunde liegen, welche die Qualität eines Planungsberichts haben. Diesbezüglich ist kein relevanter Mehraufwand zu erwarten. Das gleiche gilt für Strategien oder Konzepte, die der Regierungsrat bereits bisher erlassen hat. Auch diesbezüglich ist kein relevanter Mehraufwand zu erwarten.

Einzig durch die Möglichkeit des Landrats, weitere Strategien oder Konzepte zu verlangen, kann Mehraufwand entstehen. Diesbezüglich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bereits heute mittels Postulat ein beliebiger Prüfauftrag erteilt werden kann. Dafür ist jedoch wie ausgeführt ein Mehrheitsentscheid des Landrates erforderlich.

Auf der anderen Seite können wie in der Parlamentarischen Initiative ausgeführt bisherige verfahrensmässige Zusatzschlaufen und damit erheblicher Mehraufwand und zeitliche Verzögerungen in einzelnen Projekten vermieden werden.

4.6. Auswirkungen auf den Vollzug und die Gemeinden

Die Bestimmungen betreffen den Geschäftsverkehr zwischen Landrat und Regierungsrat sowie die verwaltungsinterne Aufgabenerledigung und haben entsprechend keine direkten Auswirkungen gegen aussen.

4.7. vorläufiger Beschluss

Das Landratsbüro hat an seiner Sitzung vom 28. März 2024 der Parlamentarischen Initiative und den beantragten Änderungen mit 7:0 Stimmen einstimmig zugestimmt.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Siehe RRB Nr. 327 vom 21. Mai 2024.

6. Änderungen des Landratsbüros vom 4. Juni 2024 und Änderungen der Redaktionskommission vom 12. Juni 2024

Nachfolgend sind nur die geänderten Bestimmungen aufgeführt. Die übrigen Bestimmungen bleiben gegenüber dem vorläufigen Beschluss vom 28. März 2024 unverändert.

Landratsgesetz

Art. 53 Abs. 2

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

Art. 53 Abs. 7

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

Landratsreglement

§ 56b (neu)

5. Planungsberichte; Anmerkung und Stellungnahme

¹ Planungsberichte beinhalten:

1. Strategien oder Konzepte;

2. Vorentscheidungen zur Vorbereitung einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung oder eines in die Zuständigkeit des Landrates fallenden Beschlusses.

² Der Regierungsrat legt gestützt auf eine gutgeheissene Motion dem Landrat einen Planungsbericht vor. Er kann auch von sich aus einen Planungsbericht vorlegen.

³ Für Anmerkungen gilt § 56a.

⁴ Der Landrat kann dem Regierungsrat Aufträge im Zusammenhang mit der Planung erteilen. Für Aufträge gilt § 56a Abs. 2 und 3 sinngemäss.

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.

§ 104 Abs.1

Motion

¹ Mit einer Motion wird der Regierungsrat beauftragt:

1. eine Änderung der Kantonsverfassung einzuleiten;

2. den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung eines Gesetzes einzuleiten;

3. eine Verfügung oder einen Beschluss vorzubereiten, soweit der Landrat hierfür zuständig ist;

4. einen Planungsbericht zu wichtigen Planungen der Staatstätigkeit zu verfassen.

7. Bericht des Landratsbüros und der Redaktionskommission zu den Änderungen vom 4. Juni bzw. 12. Juni 2024

7.1. Erläuterung der Änderungen

Landratsgesetz

In **Art. 53 Abs. 2** wurde das Anliegen der Stellungnahme des Regierungsrates aufgenommen. Für das Landratsbüro wird mit der Anforderung, dass es sich um "wichtige Planungen der Staatstätigkeit" handeln soll, gesetzgeberisch zum Ausdruck gebracht, was bereits die Initiative mit ihren Beispielen und die Diskussion im Landrat zur vorläufigen Unterstützung ergeben hat. Im Einzelfall wird der Landrat die Beurteilung der Wichtigkeit einer Planung im Sinne einer Abwägung im Rahmen der Gutheissung oder Ablehnung der entsprechenden Motion vornehmen. Die gleiche Ergänzung wurde in **§ 104 Abs. 1 Ziff. 4** des Landratsreglements vorgenommen.

Weiter hat die Redaktionskommission eine rein redaktionelle Anpassung vorgenommen. Der Landratsbeschluss als Beschlussform umfasst auch allfällige Verfügungen des Landrates, die in der Praxis aber ohnehin kaum vorkommen. Die gleiche Anpassung wurde auch in **§ 56b Abs. 1 und in § 104 Abs. 1 Ziff. 3** des Landratsreglements vorgenommen.

In **Art. 53 Abs. 7** hat die Redaktionskommission eine rein redaktionelle Anpassung vorgenommen. Die Planungsberichte wurden aus sprachlichen Gründen im Text weiter vorne platziert.

Landratsreglement

In **§ 56b Abs. 4** wurde das Anliegen der Stellungnahme des Regierungsrates aufgenommen. Es handelt sich mit der Ergänzung "im Zusammenhang mit der Planung" um eine Verdeutlichung der Regelungsabsicht.

Weiter hat die Redaktionskommission in **§ 56 Abs. 1 und Abs. 4** rein redaktionelle Anpassungen zur besseren Lesbarkeit vorgenommen (Aufzählung, Ersatz von Fremdwort).

7.2. Beschluss des Landratsbüros

Das Landratsbüro hat an seiner Sitzung vom 4. Juni 2024 seinen Antrag an den Landrat einstimmig mit 7:0 Stimmen verabschiedet.

8. Antrag des Landratsbüros

Das Landratsbüro beantragt dem Landrat, auf die Vorlage des Landratsbüros einzutreten und dieser zuzustimmen.

Freundliche Grüsse
LANDRATSBÜRO



Paul Odermatt
Landratspräsident



lic. iur. Emanuel Brügger
Landratssekretär