



Stans, 24. September 2024
Nr. 596

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Staatskanzlei. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrätin Annette Blättler, Hergiswil, betreffend Stellvertretungslösung für Landrätinnen und Landräte im Nidwaldner Landrat und in den Kommissionen. Ablehnung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Datum vom 27. März 2024 haben Landrätin, Annette Blätter, Hergiswil, und Mitunterzeichnende eine Motion betreffend Stellvertretungslösung für Landrätinnen und Landräte im Nidwaldner Landrat und in den Kommissionen eingereicht. Das Landratsbüro hat die Motion am 3. April 2024 dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen.

1.2

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, einen Vorschlag für eine Stellvertretungslösung für Landrätinnen und Landräte auszuarbeiten. Die Stellvertretungslösung soll während einer Abwesenheit von Landrätinnen und Landräten auf Grund von Unfall oder Krankheit, Mutterschaft sowie während einer ausbildungs- oder berufsbedingten Abwesenheit im Landrat und in den Kommissionen Anwendung finden.

1.3

Die Motion wird wie folgt begründet: Es wird von Landrätinnen und Landräten erwartet, dass sie bei Sitzungen des Landrates wie auch an Kommissionssitzungen physisch anwesend sind und damit das Volk vertreten. Bestimmte Umstände wie Krankheit, Unfall, Mutterschaft oder ausbildungs- und berufsbedingte Absenzen können jedoch dazu führen, dass einzelne Mitglieder des Landrats längere Zeit nicht an den Sitzungen teilnehmen und damit auch nicht abstimmen können. In dieser Zeit können sie einerseits den Auftrag ihrer Wählerinnen und Wähler nicht erfüllen. Andererseits kann bereits die Absenz einer einzigen Person - insbesondere in kleineren Fraktionen - dazu führen, dass die Fraktionsinteressen in den Kommissionen nicht mehr vertreten sind. Die Einführung einer Stellvertretungslösung würde beiden vorgenannten Problematiken entgegenwirken: Einerseits wäre sichergestellt, dass im Landrat und in den Kommissionen die vom Volk festgelegten Mehrheitsverhältnisse aufrechterhalten werden. Andererseits werden die politische Arbeit und der Informationsfluss innerhalb der Fraktionen für den Fall einer (längeren) Abwesenheit eines Fraktionsmitglieds sichergestellt.

2 Erwägungen

2.1 Gesetzliche Ausgangslage

Die Zusammensetzung und die Wahl des Landrates werden in der Kantonsverfassung geregelt. Der Landrat besteht aus sechzig Mitgliedern (Art. 57 KV). Für die Wahlen in den Landrat bildet jede Politische Gemeinde einen Wahlkreis. Jeder der elf Wahlkreise wählt nach den

Vorschriften des Gesetzes die Mitglieder, die ihm aufgrund der Einwohnerzahl zukommen (Art. 58 KV). Die Wahlkreise haben aktuell zwischen zwei und elf Sitze im Landrat.

Die Wahl erfolgt gemäss dem Proporzgesetz (PropG, NG 132.1). Aufgrund der kleinen Wahlkreise findet die Wahl in einem doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren über den ganzen Kanton statt.

Die Rechte und Pflichten der gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind im Landratsgesetz (LRG, NG 151.1) geregelt. In diesem Zusammenhang sind von Interesse u.a. das Recht auf Einsitz in eine Kommission, die Legitimation zur Einreichung von parlamentarischen Vorstössen, die Stimmfreiheit sowie die Entschädigung.

Die Einführung einer Stellvertretung im Landrat erfordert zwingend eine Änderung der Kantonsverfassung. Dabei wäre Art. 57 KV (Anzahl Landratsmitglieder) und allenfalls Art. 58 KV (Wahlkreise) anzupassen. Selbstverständlich wären in der Folge auch verschiedene Bestimmungen auf Gesetzesstufe anzupassen.

Eine Stellvertretungsregelung nur für die Kommissionen könnte auf Stufe Gesetz eingeführt werden.

2.2 Stellvertretungsregelungen in anderen Kantonen und in Liechtenstein

2.2.1 Kanton Aargau

Grossratsmitglieder können sich bei längerfristigen Abwesenheiten von 3-12 Monaten vertreten lassen. Als Begründung der Stellvertretung sind einzig Mutterschaft, Krankheit oder Unfall möglich. Die Vertretung wird vollwertiges Grossratsmitglied: Sie ist Mitglied einer Fraktion und kann – sofern die Fraktion dies beschliesst – in Kommissionen mitarbeiten.

Die Wahlen erfolgen in elf Wahlkreisen mit 7 bis 29 Sitzen. Als Vertretung rückt die Person nach, die in den Ergebnissen der letzten Wahlen von den Nichtgewählten auf der betreffenden Liste die meisten Stimmen erhalten hat. Falls diese Person das Amt nicht übernehmen will oder kann, rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle. Will oder kann niemand auf der Liste, ist keine Vertretung möglich.

Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern: Kommissionsmitglieder können sich bei Verhinderung in der Kommission durch eine andere Grossrätin bzw. einen anderen Grossrat derselben Fraktion vertreten lassen.

Der Kanton Aargau kennt somit eine Stellvertretungslösung für längerfristige Abwesenheiten. Bei kurzfristigen Verhinderungen an der Teilnahme an der Parlamentssitzung ist keine Stellvertretung möglich. Das Anliegen des Aufrechterhaltens der Mehrheitsverhältnisse kann damit nicht erfüllt werden.

Im Kanton Schaffhausen wurde am 18. August 2024 die Einführung einer analogen Regelung knapp mit 50.09% abgelehnt.

2.2.2 Kantone Jura und Neuenburg sowie Fürstentum Liechtenstein

Die beiden Kantone und das Fürstentum haben ähnliche Stellvertretungsregelungen. Der Landtag von Liechtenstein zählt 25 Sitze, die mittels Proporzwahlverfahren in zwei Wahlkreisen (10 bzw. 15 Sitze) besetzt werden.

Das Parlament des Kantons Jura zählt 60 Sitze, die mittels Proporzwahlverfahren in drei Wahlkreisen besetzt werden. Die mittlere Wahlkreisgrösse beträgt 20 Sitze.

Das Parlament des Kantons Neuenburg zählt 100 Sitze, die mittels Proporzwahlverfahren in einem einzigen Wahlkreis besetzt werden.

Die Anzahl stellvertretender Abgeordneter hängt vom Wahlergebnis ab. Anrecht auf eine Stellvertretung hat jede Wahlliste, die mindestens ein Mandat erringt. Ab einer bestimmten Anzahl Mandate gibt es zusätzliche Stellvertretungen. Beispielsweise gibt es im Kanton Jura ab drei Mandaten zwei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter, ab sieben Mandaten drei und für mehr als zehn Mandate vier.

Zu stellvertretenden Abgeordneten erklärt werden auf jeder Wahlliste diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die nach den gewählten ordentlichen Abgeordneten am meisten Stimmen erhalten haben.

Im Stellvertretungsfall, wenn ein ordentliches Ratsmitglied verhindert ist an der Sitzung teilzunehmen, obliegt es der Fraktion (NE, FL) bzw. dem abwesenden Mitglied (JU) eine Stellvertretung anzubieten. Diese muss von der Wahlliste des abwesenden Parlamentsmitglieds sein.

2.2.3 Kanton Genf

Das Parlament des Kantons Genf, der «Grand Conseil», zählt 100 Sitze, die mittels Proporzwahlverfahren in einem einzigen Wahlkreis besetzt werden.

Die Anzahl stellvertretender Abgeordneter hängt vom Wahlergebnis ab. Anrecht auf Stellvertretung hat jede Fraktion, die mindestens einen Kommissionssitz innehat. Grundsätzlich erhält jede Fraktion gleich viele stellvertretende Abgeordnete, wie ihr Kommissionssitze zufallen; bei nur einem Kommissionssitz erhält sie aber dennoch zwei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter. Fraktionslose Abgeordnete können keinen Kommissionen angehören und haben folglich auch kein Anrecht auf Stellvertretung. Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der Personen sind indessen auch hier die Wahllisten: Zu stellvertretenden Abgeordneten erklärt werden auf jeder Wahlliste diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die nach den gewählten ordentlichen Abgeordneten am meisten Stimmen erhalten haben.

Der Stellvertretungsfall tritt bei Abwesenheit eines ordentlichen Ratsmitglieds anlässlich einer Plenar- oder Kommissionssitzung ein. Da die Stellvertretung ausdrücklich als Anrecht der Fraktionen konzipiert ist, ist anzunehmen, dass es im konkreten Fall der Fraktion obliegt, eine oder einen ihrer stellvertretenden Abgeordneten anzubieten.

2.2.4 Kanton Graubünden

Das Parlament des Kantons Graubünden zählt 120 Sitze, die in 39 Wahlkreisen mittels Majorzwahl besetzt werden. Die meisten Wahlkreise sind Einerwahlkreise. Im Durchschnitt hat ein Wahlkreis 3,1 Sitze, der grösste Wahlkreis zählt 21 Sitze.

In jedem Wahlkreis werden ebenso viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter gewählt wie ordentliche Grossrätinnen und Grossräte, maximal jedoch zehn. Diese werden parallel und analog zu den Grossrätinnen und Grossräten auf separaten Listen direkt gewählt.

Im Stellvertretungsfall, wenn ein Ratsmitglied verhindert ist an einer Session des Rates teilzunehmen, kommt die erste Stellvertretung des betreffenden Wahlkreises – d.h. der- oder diejenige mit den meisten Wählerstimmen – zum Einsatz. Die Partei- oder Fraktionszugehörigkeit der Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie der fehlenden Abgeordneten spielt dabei keine Rolle.

2.2.5 Kanton Wallis

Das Parlament des Kantons Wallis zählt 130 Sitze, die im Doppelproporzverfahren besetzt werden. Die sechs Wahlkreise haben eine mittlere Grösse von 20,5 Sitzen und gliedern sich in total 14 Unterwahlkreise mit einer mittleren Grösse von 8,5 Sitzen.

Parallel und analog zu den Grossratswahlen werden auf separaten Listen 130 stellvertretende Abgeordnete direkt gewählt.

Im Stellvertretungsfall obliegt es der verhinderten Grossrätin oder dem verhinderten Grossrat, eine Stellvertretung anzubieten. Dabei kann die Stellvertretung für den konkreten Fall jedes Mal frei aus den gewählten 130 stellvertretenden Abgeordneten ausgewählt werden. Es gibt weder festgelegte Grossrats-Stellvertretungs-Paare noch Restriktionen, aus welcher Partei, Fraktion, Wahlliste, Bezirk o.ä. die Stellvertretung stammen muss.

2.2.6 Überblick

Die verschiedenen Regelungen der Stellvertretungssysteme streben nach der Verwirklichung unterschiedlicher Repräsentationsverständnisse.

Die Mehrzahl (Liechtenstein sowie die Kantone Jura, Neuenburg, Genf und Aargau) zielt in erster Linie darauf ab, zu garantieren, dass die im Parlament vertretenen, inhaltlich übereinstimmenden politischen Gruppierungen immer in der ihnen zustehenden Stärke vertreten sind und damit das politische Kräftegleichgewicht konstant gehalten wird.

Die Regelung des Kantons Graubünden zielt darauf ab, zu garantieren, dass jederzeit alle Wahlkreise, und damit die verschiedenen Lebenswelten im Kanton, vertreten werden.

Das Stellvertretungssystem des Kantons Wallis überlässt es den abwesenden Abgeordneten, eine gewählte Stellvertretung auszuwählen und dadurch Repräsentation im einen oder anderen Verständnis anzustreben.

Während der Kanton Aargau gewählte stellvertretende Abgeordnete nur für längere Abwesenheiten (3 bis 12 Monate) kennt, ermöglichen die anderen Systeme auch eine kurzfristige Stellvertretung und stellen damit grundsätzlich sicher, dass im Rat die vom Volk festgelegten Mehrheitsverhältnisse aufrechterhalten werden.

Eine Stellvertretung in den Kommissionen durch stellvertretende Abgeordnete ist im Kanton Genf, für kurzfristige Absenzen, und im Kanton Aargau, nur für langfristige Absenzen, möglich.

Eine Stellvertretung in den Kommissionen durch ordentliche Parlamentsmitglieder kennt beispielsweise der Kanton Aargau.

2.3 Umsetzung einer Stellvertretungsregelung im Kanton Nidwalden

2.3.1 Wahlsystem

Der Kanton Nidwalden wählt aktuell in einem Doppelproporzverfahren über elf teilweise sehr kleine Wahlkreise.

Eine Stellvertretungslösung analog dem Kanton Graubünden kommt kaum in Frage, da Graubünden im Majorzwahlverfahren wählt. Eine separate Wahl für die stellvertretenden Abgeordneten wie im Kanton Wallis würde bedeuten, dass eine parallele Wahl im Doppelproporzverfahren durchzuführen wäre. Die Parteien müssten zusätzliche Personen für die separate Wahl rekrutieren. Die 60 gewählten Stellvertreterinnen und Stellvertreter müssten sich dauernd bereithalten, um die Stellvertretung auf Abruf wahrzunehmen. Dafür sind sie mit den Landratsunterlagen zu bedienen und zu entschädigen. Da das Wahlresultat der Stellvertreterwahl voraussichtlich von der Landratswahl abweicht, müsste eine flexible Auswahl der einspringenden Stellvertretung vorgesehen werden. Dieser Aufwand für die Gewährleistung der Stellvertretungen erscheint unverhältnismässig gross.

Eine Stellvertretungslösung analog den anderen Kantonen, bei der die Kandidatinnen und Kandidaten auf jeder Wahlliste, die nach den gewählten ordentlichen Abgeordneten am meisten Stimmen erhalten haben, als Stellvertretung bezeichnet werden, würde aktuell 40 stellvertretende Abgeordnete bedeuten. Wobei 5 Landrätinnen und Landräte keine Stellvertretung hätten. Damit jedoch bei dieser Variante eine befriedigende Lösung gefunden werden kann, müssten wohl die Wahlkreise stark reduziert oder ein einziger Wahlkreis geschaffen werden.

2.3.2 Rechte der Stellvertretungen

Bei der Wahl von stellvertretenden Abgeordneten wären verschiedene Punkte zu klären. Wie wird der Einsitz in die Kommissionen ausgestaltet? Es gibt Kantone, die beispielsweise den Einsitz in Aufsichtskommissionen ausschliessen. Sind die Stellvertretungen berechtigt parlamentarische Vorstösse einzureichen? Wie hoch ist die Entschädigung? Diese Fragen können an dieser Stelle jedoch noch offenbleiben.

2.3.3 Aufwand

Die Stellvertretungen müssen sich für einen möglichen Einsatz bereithalten und entsprechend die zu behandelnden Geschäfte vorbereiten. Für den dauernden Vorbereitungsaufwand sowie für die jeweiligen Sitzungsteilnahmen sind sie zu entschädigen. Die Wahl von stellvertretenden Abgeordneten würde auch administrativen Aufwand im laufenden Ratsbetrieb verursachen. Diese müssten im System erfasst und die Unterlagen (elektronisch oder gedruckt) zugestellt werden.

2.3.4 Stellvertretung nur in den Kommissionen

Eine Stellvertretung durch ordentlich gewählte Mitglieder des Landrates in den Kommissionen kann auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Angelehnt an den Kanton Aargau könnte die Regelung lauten: "Die Mitglieder des Landrates werden bei Abwesenheit in den Kommissionen durch andere Ratsmitglieder vertreten. Die Fraktionen bestimmen, durch wen das Kommissionsmitglied vertreten wird."

2.4 Würdigung

Die Begründung in der Motion zielt einerseits darauf ab, bei längeren Abwesenheiten eine Stellvertretung zu gewährleisten, aber auch dass im Landrat und den Kommissionen die vom Volk festgelegten Mehrheitsverhältnisse aufrechterhalten werden. Für das zweite Anliegen wären ständige Stellvertretungen erforderlich. Womit die Lösung des Kantons Aargau nicht in Frage käme.

Für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter bringen in der Regel nur sporadisch mögliche Einsätze im Parlamentsbetrieb wenig Routine mit sich, was als unbefriedigende Situation wahrgenommen werden könnte. Werden die Stellvertretungen auch für die Kommissionen vorgesehen, dürfte das konstruktive Einbringen in den Fachkommissionen zusätzliche Anstrengungen mit sich bringen. Eine Stellvertretungsregelung könnte sogar unerwünschterweise dazu beitragen, dass das Amt als Landratsmitglied, im Wissen darum, dass jederzeit eine Stellvertretung aufgeboten werden kann, nicht mehr mit der gleichen Sorgfalt und Ernsthaftigkeit ausgeübt wird. Dies könnte insgesamt zu einer Abwertung der Bedeutung des Landratsmandats führen. Bei einer Einführung einer Stellvertretungslösung müsste die Anzahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter möglichst tief gehalten werden. Dies würde am besten mit einem einzigen Wahlkreis erreicht.

Der Landrat setzt sich aus sechzig vom Volk gewählten Landrätinnen und Landräten zusammen. Allfällige Stellvertretungen müssen ebenfalls über eine demokratische Legitimation verfügen. Das Proporzwahlverfahren bildet die Parteienstärke in der Bevölkerung ab, aber ebenso werden die Landrätinnen und Landräte als Personen gewählt. Diese unterliegen der Stimmfreiheit. Das heisst, dass die Landratsmitglieder ohne Instruktion stimmen und sie können nicht zur Stimmabgabe verhalten werden. Dies bedeutet, dass sich Landratsmitglieder bei einer konkreten Abstimmung der Stimme enthalten können und dass nicht alle Mitglieder einer Fraktion gleich abstimmen müssen. Dieses Recht der Landratsmitglieder relativiert die Forderung, dass die vom Volk festgelegten Mehrheitsverhältnisse aufrechterhalten werden müssen.

Die Einführung einer Stellvertreterlösung ist auch aufgrund folgender Überlegungen kritisch zu betrachten. Der individuelle Mandatscharakter geht verloren. Das Mandat ist ursprünglich an die Person der gewählten Abgeordneten gebunden. Das Parlament lebt von der aktiven Teilnahme der gewählten Repräsentanten, die direkt vom Volk legitimiert wurden. Stellvertretungen können das Gefühl schwächen, dass Abgeordnete persönlich für ihre Arbeit verantwortlich sind und nicht einfach ersetzt werden können, wenn sie abwesend sind.

Zudem kann die Stetigkeit der parlamentarischen Arbeit leiden. Die ordentlichen Abgeordneten waren Teil des laufenden politischen Prozesses und der Debatten. Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die nur kurz- und mittelfristig einspringen, haben nicht die gleiche Vertrautheit mit den Themen, den informellen Diskussionen oder der spezifischen Dynamik im Parlament oder den Kommissionen. Dies beeinflusst die Qualität der Entscheidungen.

Aber auch die Verantwortlichkeiten werden unklar. Mit einer Stellvertreterlösung bleibt unklar, inwieweit diese die tatsächlichen Wählerinteressen repräsentieren, wenn sie nur kurz- oder mittelfristig tätig sind. Wenn eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter eine bedeutende Entscheidung trifft, könnte es beim Volk zu Verwirrung darüber kommen, wer letztlich für die Konsequenzen dieser Entscheidung verantwortlich ist – der ursprüngliche Abgeordnete oder der Stellvertreter.

Die Beziehung zwischen Wählenden und Abgeordneten wird geschwächt. Viele Wählerinnen und Wähler wählen nicht nur eine Partei, sondern eine bestimmte Person, die sie für geeignet halten, ihre Interessen zu vertreten. Wenn Stellvertretungen die Position übernehmen, schmälert dies das Vertrauen der Wählenden in die Repräsentation ihrer Interessen, auch wenn die Stellvertretung demokratisch legitimiert ist. Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist nach Einschätzung des Regierungsrats nicht gegeben.

Der Regierungsrat erachtet es aus den genannten Überlegungen und Ausführungen als nicht sachgerecht, eine Stellvertretungsregelung im Nidwaldner Landrat einzuführen.

Eine Stellvertretung in den Kommissionen könnte durch die ordentlich gewählten Landrätinnen und Landräte sichergestellt werden. Die politische Arbeit und der Informationsfluss innerhalb der Fraktion könnte damit für den Fall einer Abwesenheit eines Fraktionsmitglieds zwar sichergestellt werden. Der Regierungsrat beurteilt aber die Teilnahme von Stellvertreterinnen und Stellvertretern in den Fachkommissionen kritisch.

Die Fachkommissionen treffen keine abschliessenden Entscheide, was die Teilnahme aller Mitglieder zwingend erforderlich machen würde. Die Arbeit in den Kommissionen, insbesondere die breite und vertiefte Beratung der Vorlagen, ist für den Ratsbetrieb jedoch sehr wichtig. Die Fachkommissionen behandeln die Geschäfte oft über längere Zeit und haben entsprechendes Wissen. Es ist wichtig, dass die Kontinuität und Verlässlichkeit der Kommissionsarbeit bestehen bleibt. Stellvertretungen, die nicht regelmässig an den Sitzungen teilnehmen, haben Schwierigkeiten, die langfristigen Diskussionen und Entscheidungsfindungen angemessen zu verfolgen. Dadurch geht der Zusammenhang in der Kommissionsarbeit verloren, was die Effizienz und Qualität der Arbeit beeinträchtigt.

Die ordentlichen Mitglieder der Kommissionen wurden von ihrer Fraktion gezielt für die Kommissionsarbeit bestimmt, weil sie über das notwendige Fachwissen und die Erfahrung verfügen. Eine verstärkte Nutzung von Stellvertretungen schwächt die Rolle der Kommissionen als Expertengremien und die spezialisierte Arbeit verliert an Bedeutung.

Ein häufiger Wechsel zwischen ordentlichen Mitgliedern und Stellvertreterinnen und Stellvertretern würde die Anzahl der Personen erhöhen, die Zugang zu sensiblen Informationen haben, was die Vertraulichkeit schwächen kann.

Die ablehnende Haltung des Regierungsrates gegenüber der Stellvertreterregelung sichert die Kontinuität und Qualität der Landrats- und Kommissionsarbeit. Sie gewährleistet, dass erfahrene Mitglieder fundierte Entscheidungen treffen. Dadurch werden die Professionalität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit gestärkt.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt die Motion von Landrätin Annette Blättler, Hergiswil, und Mitunterzeichnenden betreffend Stellvertretungslösungen für Landrätinnen und Landräte im Nidwaldner Landrat und in den Kommissionen abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrätin Annette Blättler, Hergiswil
- Landratssekretariat
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Staatskanzlei

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber Armin Eberli

