

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

Vertretung im Landratsbüro aller Parteien mit Fraktionsstärke

2. BERICHT DES LANDRATSBÜROS AN DEN LANDRAT

Titel:	Parlamentarische Initiative	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Vertretung im Landratsbüro aller Parteien mit Fraktionsstärke	Klasse:		FreigabeDatum:	03.01.12
Autor:	rdnw03	Status:		DruckDatum:	19.01.12
Ablage/Name	2. Bericht an Landrat zur PI Schori 2012			Registratur:	

Inhalt

1	Ausgangslage.....	4
2	Notwendigkeit der Anpassung der Landratsgesetzgebung.....	4
3	Vorgehen zur Erarbeitung der neuen Vorlage.....	5
4	Ausgestaltung der vier Varianten	5
5	Grundzüge des Antrages	6
6	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	6
6.1	Änderung des Landratsgesetzes	6
6.2	Änderung des Landratsreglementes.....	7
7	Auswirkungen der Vorlage	10
8	Antrag	10

1 Ausgangslage

Landrätin Jeannine Schori-Grüniger, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnende haben am 10. September 2009 eine Parlamentarische Initiative betreffend die Vertretung im Landratsbüro aller Parteien mit Fraktionsstärke eingereicht.

Der Landrat hat am 21. Oktober 2009 die Parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt und an das Landratsbüro zur Berichterstattung und Antragstellung gemäss Art. 53 Abs. 1 des Landratsgesetzes überwiesen.

Die Parlamentarische Initiative verlangt in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Änderung von Art. 15 des Landratsgesetzes. Das Landratsbüro hat den Entwurf in Beratung zu ziehen; es kann Änderungen beantragen, einen Gegenterwurf ausarbeiten oder dem Rat die Ablehnung der Parlamentarischen Initiative beantragen (§ 102 Landratsreglement).

Das Landratsbüro hat am 13. Juni 2011 dem Landrat in der Form eines Gegenterwurfs den Antrag unterbreitet, die Organisation neu zu regeln und die Landratsgesetzgebung anzupassen. Die Vorlage sah vor, dass neben dem Landratsbüro ein um die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen erweitertes Landratsbüro eingesetzt worden wäre. Damit wäre die Einbindung aller Fraktionen in die Organisation des Landratsbetriebes sichergestellt worden.

Der Landrat hat am 6. Juli 2011 die Vorlage an das Landratsbüro zurückgewiesen. Die Rückweisung wurde damit begründet, dass die Vorlage den Anliegen der Parlamentarischen Initiative nicht genügend Rechnung trage. Der Einbezug der Fraktionen in die organisatorischen Entscheide und der direkte Zugang zu den Informationen würden erfüllt, jedoch nicht die Forderung, dass alle Fraktionen das Landratspräsidium stellen können. Es wurde angeregt, dem Landrat verschiedene Varianten aufzuzeigen; in der Folge, solle die favorisierte Variante ausgearbeitet und zur Beschlussfassung unterbreitet werden.

Das Landratsbüro hat in der Folge die Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) in die Beurteilung der verschiedenen Varianten und die Ausarbeitung der Vorlage einbezogen. Es unterbreitet dem Landrat gestützt auf die Ergebnisse der Beratungen in der Kommission SJS eine neue Vorlage zur Revision der Landratsgesetzgebung.

2 Notwendigkeit der Anpassung der Landratsgesetzgebung

Die Funktion des Landratsbüros ergibt sich aus dessen Aufgaben gemäss Art. 16 des Landratsgesetzes. Das Landratsbüro ist in erster Linie zuständig für die Geschäftsführung des Landrates. In dieser Funktion organisiert es den Ratsbetrieb. Dabei nimmt es zu den Sachgeschäften materiell oder inhaltlich keine Stellung. Eine andere Funktion kommt dem Landratsbüro bei den Wahlen zu. Hier ist es zuständig für die Wahlvorschläge bei den Gerichten, den Kommissionen und den Verwaltungsbehörden der selbständigen kantonalen Anstalten. Bei den Wahlen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist es ebenfalls beteiligt. Sowohl bei der Organisation des Ratsbetriebs als auch bei den Wahlen haben die Fraktionen wichtige Aufgaben, weshalb ihre Vertretung im Landratsbüro gewährleistet werden soll.

Sollen die Anliegen der Parlamentarischen Initiative umgesetzt werden und soll den Begründungen für die Rückweisung der Vorlage ans Landratsbüro Rechnung getragen werden, ist eine Anpassung der Landratsgesetzgebung erforderlich. Denn der Status quo gewährleistet weder den Einbezug der Fraktionen in die Organisation des Landratsbetriebes noch die Wahl zum Landratspräsidium gemäss ihrer Stärke.

Im Weiteren wird auf den Bericht vom 13. Juni 2011 verwiesen, welcher die Entwicklungen beim Landrat und dem Landratsbüro seit 1965 (Kapitel 4) sowie die Notwendigkeit einer neuen Organisation des Landratsbüros (Kapitel 6) aufzeigt.

3 Vorgehen zur Erarbeitung der neuen Vorlage

Das Landratsbüro hat am 22. September 2011 einen Vergleich zwischen vier Varianten erstellt. Es wurde davon abgesehen, dem Landrat vier Varianten zur Diskussion ohne konkreten Antrag zu unterbreiten. Damit die Organisation des Landratsbüros vertieft und breit abgestützt diskutiert werden konnte, wurde die Kommission SJS als vorberatende Kommission eingesetzt. Gestützt auf die Ergebnisse der Beratungen in der Kommission SJS hat das Landratsbüro die Vorlage zuhanden des Landrates ausgearbeitet.

Die Kommission SJS hat am 24. Oktober 2011 die vier Varianten eingehend beraten. Sie sprach sich gestützt auf die Diskussionen einstimmig dafür aus, dass gesetzlich gewährleistet werden soll, dass jede Fraktion ins Landratsbüro einzubinden ist. Damit wird der Status quo als Variante hinfällig. Die vom Landrat zurückgewiesene Vorlage wurde nicht unterstützt, insbesondere weil dadurch die Fraktionspräsidien zusätzlich belastet werden. Die Variante der Parlamentarischen Initiative wurde vorbehaltlich einer praktikablen Regelung für das Nachrücken zum Präsidium vorläufig unterstützt. Favorisiert wurde die vierte Variante, welche noch leicht angepasst werden sollte.

In der Folge wurde eine interne Arbeitsgruppe der Kommission SJS eingesetzt, in der alle vier Fraktionen sowie der Landratssekretär vertreten waren. Diese hatte den Auftrag, die gesetzlichen Bestimmungen auszuarbeiten für eine angepasste vierte Variante sowie für die Parlamentarische Initiative. Bei letzterer sollte insbesondere eine Bestimmung gefunden werden, welche ein Nachrücken ins Präsidium entsprechend der Stärke der Fraktionen regelt.

Nach der Ausarbeitung der beiden Gesetzesvarianten durch die Arbeitsgruppe führte die Kommission SJS am 18. November 2011 erneut eine Beratung durch. Die Kommission SJS unterstützte die angepasste vierte Variante und stellte dem Landratsbüro somit Antrag, dem Landrat die entsprechenden Änderungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglements zu unterbreiten.

4 Ausgestaltung der vier Varianten

Das Landratsbüro und die Kommission SJS haben vier verschiedene Varianten eingehend diskutiert. Eine Gegenüberstellung der vier Varianten, wie sie sich nach Abschluss der Diskussionen darstellten, ist in der Beilage enthalten.

Zu den vier Varianten lassen sich zusammenfassend folgende Aussagen machen, welche letztlich zur Unterstützung der vierten Variante als beste Lösung führten.

Der Status quo gemäss der geltenden Regelung trägt der veränderten parteipolitischen Zusammensetzung des Landrates nicht Rechnung und gewährleistet keines der Anliegen der Parlamentarischen Initiative. Da der Einbezug aller Fraktionen nicht gewährleistet wird, entfällt der Status quo als Möglichkeit.

Die vom Landrat zurückgewiesene erste Vorlage sieht aufgrund der Vorgaben der Kantonsverfassung eine Aufteilung der Aufgaben auf das eigentliche Landratsbüro und ein um die Fraktionsvorsitzenden erweitertes Landratsbüro vor. Dies führt zu einer etwas komplizierteren Regelung. Das Nachrücken zum Landratspräsidium könnte mit der Regelung gemäss der vierten Variante ergänzt werden. Die Vorteile eines direkten Einbezugs der Fraktionsspitzen insbesondere bei den Wahlen aber auch der Organisation werden zur Kenntnis genommen. Die Variante wird aber wegen der zusätzlichen zeitlichen Belastung der Fraktionsvorsitzenden abgelehnt.

Die Änderung des Art. 15 des Landratsgesetzes gemäss der Parlamentarischen Initiative gewährleistet ohne organisatorische Änderungen den Einbezug aller Fraktionen. Sollten künftig einmal mehr als fünf Fraktionen bestehen, bedarf es einer neuen Regelung. Zur Berücksichtigung der Parteistärke für die Wahl des Landratspräsidiums müsste eine ähnliche Regelung wie in der vierten Variante aufgenommen werden. Dies würde dazu führen, dass das bisherige gewohnheitsrechtliche Nachrücken innerhalb des Landratsbüros nicht mehr zur Anwendung kommen kann.

Die vierte Variante gewährleistet sowohl den Einbezug der Fraktionen in die Organisation des Landratsbetriebes als auch die Wahl zum Landratspräsidium gemäss ihrer Stärke. Gleichzeitig schafft sie eine klare Trennung zwischen dem Nachrücken zum Landratspräsidium und der Vertretung der Fraktionen. Die Aufgaben des Landratsbüros müssen nicht auf zwei Gremien aufgeteilt werden. Die Stimmenzähler gehören dem Landratsbüro an. Damit können mit bescheidenen Veränderungen in der Organisation den berechtigten Anliegen der Parlamentarischen Initiative und der veränderten parteipolitischen Zusammensetzung des Landrates Rechnung getragen werden.

5 Grundzüge des Antrages

Für einen reibungslosen Geschäftsbetrieb muss der Informationsfluss in alle Fraktionen gewährleistet und alle Fraktionen sollen ihre Meinung einbringen können. Die Wahl des Landratsbüros, aus dessen Mitte das Landratspräsidium gewählt wird, ist ein politischer und nicht nur ein organisatorischer Akt. Dabei sollen auch die Fraktionsstärken und damit die Parteistärken einen Einfluss haben, wie diese in allen Wahlen z.B. in Kommissionen und Gerichten berücksichtigt wird. Dies äussert sich dadurch, in welchem Rhythmus eine Partei das Präsidium des Landrates stellen kann. Deshalb schlägt das Landratsbüro eine Lösung vor, die die politische und die organisatorische Ebene berücksichtigt.

Die neue Organisation hat zur Folge, dass die Wahl zur Landratspräsidentin oder zum Landratspräsidenten und der Vizepräsidien unter Berücksichtigung der Stärke der einzelnen Fraktionen erfolgt. Die Wahl zum Präsidium erfolgt innerhalb von drei Jahren. Diese Zeit genügt, um sich mit der Organisation des Landratsbetriebes vertraut zu machen und trägt der heutigen schnelllebigen Zeit Rechnung.

Die Fraktionen sind sicher mit einem Mitglied im Landratsbüro vertreten. Die vorgeschlagene Regelung steht im Einklang mit der Kantonsverfassung. Diese sieht in Art. 59 KV vor, dass die Mitglieder des Landratsbüros durch den Landrat gewählt werden. Die Fraktionen können ihre Vertretung nicht einfach ernennen, sondern deren Wahl erfolgt durch den Landrat.

Die Funktion der Stimmenzähler wird durch die Mitglieder des Landratsbüros wahrgenommen, welche diesem nicht als Präsidium oder Vizepräsidium angehören. Damit stehen genügend Stimmenzähler und Ersatzstimmenzähler zur Verfügung.

6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Änderung des Landratsgesetzes

Art. 15 Landratsbüro, 1. Zusammensetzung

Bei der Zusammensetzung des Landratsbüros wird künftig unterschieden zwischen dem Präsidium und den zwei Vizepräsidien sowie den Vertretungen der Fraktionen. Die Wahl aller Mitglieder des Landratsbüros erfolgt durch den Landrat. Die Fraktionen können dem Landratsbüro Wahlvorschläge einreichen, wel-

ches schliesslich einen Wahlvorschlag zuhanden des Landrates ausarbeitet (Art. 16 Abs. 1 Ziff. 3 Landratsgesetz). Der Landrat ist im Rahmen der Gesetzgebung bei der Wahl nicht an den Wahlvorschlag gebunden.

Die Anzahl der Mitglieder des Landratsbüros ist künftig abhängig von der Anzahl Fraktionen. Zurzeit würde sich das Landratsbüro aus sieben Mitgliedern zusammensetzen. Eine Veränderung der Anzahl Fraktionen erfordert keine Anpassung der gesetzlichen Regelung und die Ziele der Revision können weiterhin erreicht werden.

Art. 60a Übergangsbestimmung zur Änderung vom 28. März 2012

Die neue Organisation des Landratsbüros soll erstmals für das Amtsjahr 2012-2013 erfolgen. Die Amtsdauer des Landratsbüros soll weiterhin Mitte Jahr beginnen.

Im Juni 2012 wird das Landratsbüro nach den neuen Bestimmungen gewählt. Personell bedeutet dies, dass der bisherige Wechsel der Funktionen wie gebräuchlich erfolgen kann; der zweite Stimmenzähler wird jedoch neu zum zweiten Vizepräsidenten gewählt. Der im Sommer 2011 neu gewählte Ersatzstimmenzähler scheidet aus dem Landratsbüro aus, sofern er nicht als Vertreter der Fraktion wieder gewählt wird.

Die Änderung kann auf den 1. Juli 2012 in Kraft treten, da das neu zusammengesetzte Landratsbüro erst ab diesem Zeitpunkt, bzw. erst nach der Sommerpause seine Tätigkeit aufnimmt. Damit die Wahlen im Juni 2012 nach dem neuen System erfolgen können, tritt die Übergangsbestimmung mit Ablauf der unbenützten Referendumsfrist in Kraft.

6.2 Änderung des Landratsreglementes

§ 8 Wahl des Landratsbüros

Der Zeitpunkt der Wahl des Landratsbüros während der Legislaturperiode wird in Absatz 2 gemäss der Praxis geregelt.

In Absatz 3 wird im Sinne der verhältnismässigen Vertretung neu geregelt, dass für die Wahl des Präsidiums und der Vizepräsidenten die Grösse der Fraktionen massgebend ist. Das Nachrücken zum Präsidium bezieht sich nur noch auf diese Positionen.

Die Wahl des Präsidiums und der Vizepräsidenten hat derart zu erfolgen, dass alle Fraktionen entsprechend ihrer Grösse innerhalb von zwei Legislaturperioden für das Präsidium berücksichtigt werden. Wenn alle Fraktionen im gleichen Rhythmus gewählt würden, könnten kleinere Fraktionen überproportional das Präsidium stellen. Es ist daher eine Berücksichtigung über einen bestimmten Zeitraum vorzusehen, der mehr als nur eine Legislatur umfasst. Für die Grösse der einzelnen Fraktionen ist ebenfalls dieser Zeitraum massgebend. Jeweils nach den Landratswahlen sind die veränderten Grössen der Fraktionen neu zu berücksichtigen.

Mit den folgenden Tabellen soll aufgezeigt werden, wie die neue Regelung in der Praxis umgesetzt werden kann. Da die Ergebnisse der Wahlen 2014 noch nicht bekannt sind, werden dafür die Ergebnisse der Wahlen 2010 eingesetzt. Folglich handelt es sich nur um eine beispielhafte Darstellung.

Die Fraktionen hatten in den letzten beiden Legislaturperioden folgende Grösse:

	SVP		CVP		FDP		GN/SP	
2006-2010	10 (1)	18%	23	38%	18	30%	7 (1)	13%
2010-2014	19	32%	18	30%	17	28%	6	10%
Durchschnitt	30/15	25%	41/20.5	34%	35/17.5	29%	14/7	12%
Anspruch auf Präsidium während 8 Jahren	2		2.72		2.32		0.96	
Anzahl 2006-2011	1		3		2		0	
2012			1					
2013					1			
Total Präsidien () Differenz	1	(- 1)	4	(+1)	3	(+1)	0	(-1)

Für die Berechnung ab 2014 sind die Ergebnisse der Wahlen 2014 zu berücksichtigen. Im Beispiel wird das gleiche Resultat wie 2010 eingesetzt:

	SVP		CVP		FDP		GN/SP	
2010-2014	19	32%	18	30%	17	28%	6	10%
2014-2018	19	32%	18	30%	17	28%	6	10%
Durchschnitt	38/19	32%	36/18	30%	34/17	28%	12/6	10%
Anspruch auf Präsidium während 8 Jahren	2.56		2.4		2.24		0.8	
Anzahl 2010-2013	0		2		2		0	
2014	1							
2015							1	
2016			1					
2017	1							
Total () Differenz	2	(- 1)	3	(+1)	2	(0)	1	(0)

Die Zusammensetzung und das Nachrücken im Landratsbüro gemäss den neuen Bestimmungen sehen wie folgt aus:

Jahr	Präs.	1. Vize.	2. Vize.		Vertretungen der Fraktionen			
2012/13	CVP	FDP	SVP		SVP	CVP	FDP	GN
2013/14	FDP	SVP	GN		SVP	CVP	FDP	GN
2014/15	SVP	GN	CVP		SVP	CVP	FDP	GN
2015/16	GN	CVP	SVP		SVP	CVP	FDP	GN
2016/17	CVP	SVP	FDP		SVP	CVP	FDP	GN
2017/18	SVP	FDP	CVP		SVP	CVP	FDP	GN

Der Rückblick über drei Legislaturperioden ergibt:

	SVP		CVP		FDP		GN/SP	
2002-2006	7	12%	24	40%	19	32%	7 (2)	15%
2006-2010	10 (1)	18%	23	38%	18	30%	7 (1)	13%
2010-2014	19	32%	18	30%	17	28%	6	10%
Durchschnitt	37/12	21%	65/22	36%	54/18	30%	23/8	13%
Anspruch auf Präsidium während 12 Jahren	2.52		4.32		3.6		1.56	
Anzahl 2002-2011	1		4		4		1	
2012			1					
2013					1			
Total	1		5		5		1	
() Differenz		(- 1)		(+1)		(+1)		(-1)

§ 10 2. Stellvertretung

Die Stellvertretung wird an die neue Organisation angepasst.

§ 11 Stimmenzählende

Das Landratsreglement legt neu fest, dass die Vertretungen der Fraktionen als Stimmenzählende amten. An einer Landratssitzung sind jedoch nur zwei Stimmenzählende erforderlich. Diese werden jeweils vom Landratspräsidium für die Dauer eines Jahres bezeichnet.

Die Bezeichnung der Stimmenzählenden erfolgt durch das neu gewählte Landratspräsidium. Die neuen Stimmenzählenden nehmen somit ihre Tätigkeit nach der Sommerpause auf.

Die Aufgaben bleiben unverändert.

§ 36 Eröffnung

Die Stimmenzählenden der konstituierenden Sitzung sind künftig für die ganze Sitzung im Amt.

7 Auswirkungen der Vorlage

Mit dieser Vorlage werden alle Fraktionen in die Organisation des Landratsbetriebs und die Vorbereitung der durch den Landrat vorzunehmenden Wahlen eingebunden. Dies dient einem effizienten und transparenten Ratsbetrieb. Das Landratspräsidium wird neu proportional zur Fraktionsstärke durch jede Partei gestellt.

Die weiteren Neuerungen gegenüber dem bisherigen Recht bestehen darin, dass das Landratsbüro nicht mehr eine feste Anzahl Mitglieder hat, sondern diese von der Anzahl Fraktionen abhängig ist. Aktuell vergrössert sich somit das Landratsbüro auf sieben Mitglieder. Die Aufgaben des Landratsbüros bleiben unverändert. Finanziell bedeutet dies, dass zusätzliche Sitzungsgelder von ca. Fr. 2'800 anfallen.

8 Antrag

Das Landratsbüro beantragt dem Landrat auf die Vorlage einzutreten, und die Änderungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglements zu beschliessen.

LANDRATSBÜRO NIDWALDEN

Landratspräsidentin

Verena Bürgi-Burri

Landratssekretär

Armin Eberli

Beilagen:

- Gegenüberstellung der vier Varianten
- Änderung des Landratsgesetzes
- Änderung des Landratsreglements
- Gegenüberstellung der Änderungen zu den geltenden Bestimmungen
- Parlamentarische Initiative