



Stans, 21. Mai 2024

Nr. 327

Regierungsrat. Staatskanzlei. Parlamentarische Initiative der Aufsichtskommission betreffend Mitwirkung des Landrates bei der Planung. Stellungnahme

1 Sachverhalt

1.1

Die Aufsichtskommission hat am 20. November 2023 eine Parlamentarische Initiative (PI) betreffend die Mitwirkung des Landrates bei der Planung eingereicht. Der Landrat hat diese an seiner Sitzung vom 20. Dezember 2023 mit 34 Stimmen vorläufig unterstützt und das Landratsbüro mit der Vorberatung beauftragt.

1.2

Das Landratsbüro hat an der Sitzung vom 7. März 2024 Frau Landammann und dem Präsidenten der Aufsichtskommission Gelegenheit gegeben, sich zur Parlamentarischen Initiative zu äussern. Am 28. März 2024 hat es diese beraten und vorläufig Beschluss gefasst.

Bei der Beratung hat das Landratsbüro den Bedenken des Regierungsrates teilweise Rechnung getragen und beantragt in zwei Punkten eine Änderung der Parlamentarischen Initiative. Im Hinblick auf die Gewaltentrennung ist der Inhalt der Planungsberichte anzupassen. In § 56b Abs. 1 des Landratsreglements sollen die "Leitlinien zur Lenkung der Verwaltungstätigkeit" gestrichen werden. Zudem soll zur Klarstellung, dass der Regierungsrat von sich aus entscheiden kann, ob er dem Landrat einen Planungsbericht vorlegen will, die Bestimmung von § 56b Abs. 2 präzisiert werden.

1.3

Das Landratsbüro unterbreitet seinen Bericht vom 28. März 2024 dem Regierungsrat zur Stellungnahme gemäss § 103 Abs. 1 Landratsreglement (LRR). Der Regierungsrat kann dem Landrat binnen sechs Monaten eine Stellungnahme abgeben.

Das Landratsbüro wird voraussichtlich unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Regierungsrates seinen vorläufigen Beschluss nochmals in Beratung ziehen.

2 Erwägungen

2.1 Ausgangslage

Die Parlamentarische Initiative führt richtigerweise aus, dass das Nidwaldner Recht bereits heute Instrumente der Beteiligung des Landrates an der Planung kennt. So untersteht der Finanzplan der Genehmigung des Landrates (Art. 10 Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz) und das Legislaturprogramm und die Jahreszielplanung werden vom Landrat zur Kenntnis genommen. Ist er mit einzelnen Punkten nicht einverstanden oder will er Ergänzungen machen, hat der

Landrat die Kompetenz, Anmerkungen zu beschliessen (Art. 53 Abs. 7 Landratsgesetz). Die Anmerkung ist eine kurze Feststellung oder eine Anregung.

Bei den grösseren Investitionen entscheidet der Landrat, ob und wie eine Investition geplant wird. Grosse Investitionen erfordern einen Planungskredit des Landrates. Ist dieser mit der vorgesehenen Planung gemäss dem Bericht, der dem Planungskredit zugrunde liegt, einverstanden, ermächtigt er den Regierungsrat die Investition in diesem Sinne zu planen. Andernfalls lehnt er den Planungskredit ab, oder er weist das Geschäft zur Anpassung oder Überarbeitung zurück. Er hat auch die Möglichkeit, in seinem Beschluss einzelne Punkte festzulegen. Beispielsweise hat der Landrat bei der Strassenraumgestaltung in Oberdorf, wobei es allerdings um die Genehmigung des generellen Projektes ging, in seinen Beschluss aufgenommen: "Die Unterführung beim Kreisel Wil wird beibehalten und auf einen Fussgängerstreifen an dieser Stelle wird verzichtet."

Letztlich ist der Landrat zuständig den behördenverbindlichen kantonalen Richtplan zu beschliessen.

Die konkreten Zuständigkeiten des Landrates in der Planung sind auf Stufe Gesetz geregelt bzw. ergeben sich aufgrund der Ausgabenkompetenz des Landrates. Die Zuständigkeit des Regierungsrates ergibt sich insbesondere aus Art. 1 des Regierungsratsgesetzes: "Der Regierungsrat ist die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons."

Mit der Parlamentarischen Initiative soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Landrat mit einer Motion einen Planungsbericht des Regierungsrates verlangen kann. Der Regierungsrat kann auch von sich aus dem Landrat Planungsberichte unterbreiten. Planungsberichte werden nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern der Landrat nimmt dazu zustimmend oder ablehnend Stellung. Der Landrat kann Anmerkungen beschliessen sowie Aufträge im Zusammenhang mit der Planung erteilen.

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen betreffen ausschliesslich die Regelungen bezüglich der Planungsberichte. Die bisherigen Bestimmungen zur Beteiligung des Landrates an der Planung sowie zu den parlamentarischen Vorstössen bleiben unverändert.

2.2 Zielsetzungen der Parlamentarischen Initiative

Das Landratsbüro hält in seinem Bericht fest, dass die mangelnde Partizipationsmöglichkeit des Landrats in den vergangenen Monaten und Jahren aufgezeigt habe, dass auf Seiten des Landrats das Bedürfnis bestehe, vom Regierungsrat stärker einbezogen zu werden. Dies betreffe einerseits die Strategien und Konzepte des Regierungsrates, andererseits Vorentscheidungen in Geschäften, die zu einem späteren Zeitpunkt dem Landrat beantragt werden.

Im Weiteren wird ausgeführt: "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."

Der Regierungsrat kann diese Zielsetzung nachvollziehen. Er hat jedoch anlässlich der vorläufigen Unterstützung im Landrat sowie im Rahmen der Anhörung an der Sitzung des Landratsbüros vom 7. März 2024 klare Bedenken formuliert. Dem beantragten Wortlaut der Parlamentarischen Initiative kann der Regierungsrat nicht zustimmen. Das Landratsbüro hat in seinem Bericht zwei Anliegen aufgenommen und stellt konkrete Änderungsanträge. Dies sind wesentliche Verbesserungen und werden vom Regierungsrat vollumfänglich unterstützt. Die Vorlage ist zudem in weiteren Punkten anzupassen, wie im Folgenden ausgeführt wird.

2.3 Verfassungsmässigkeit

Die Aufsichtskommission führt in ihrer Begründung zu den rechtlichen Grundlagen aus, der Landrat habe gemäss der Verfassung des Kantons Nidwalden die «klassischen» Aufgaben eines Parlaments: Rechtsetzung, Budget, Kreditbeschlüsse, Wahlen und Oberaufsicht. Art. 61 Ziff. 14 KV sehe vor, dass die Gesetzgebung dem Landrat weitere Aufgaben in dessen Zuständigkeit übertragen kann. Bei der Übertragung weiterer Aufgaben sei die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung zu beachten. Das bedeute, 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 Kantonsverfassung regelt in Art. 41 zur Gewaltentrennung: "Die rechtsetzende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt sind getrennt; keine Gewalt darf in den Wirkungsbereich der andern eingreifen."

Der neue § 56b Abs. 1 Landratsreglement definiert einerseits Planungsberichte als Strategien, Konzepte oder Leitlinien zur Lenkung der Verwaltungstätigkeit. Verwaltungstätigkeit ist der Vollzug der staatlichen Aufgaben. Mit den Planungsberichten soll nun klar Einfluss auf den Vollzug der staatlichen Aufgaben genommen werden. Dies widerspricht der Gewaltentrennung. Der Landrat erlässt Gesetze, welche die staatlichen Aufgaben festlegen. Der Vollzug ist Aufgabe des Regierungsrates und der Verwaltung.

Das Landratsbüro hat dies erkannt und beantragt die "Leitlinien zur Lenkung der Verwaltungstätigkeit" zu streichen. Damit können diese nicht Gegenstand eines Planungsberichts zuhanden des Landrates sein.

Die Frage, ob die Parlamentarische Initiative verfassungsmässig ist, hängt nicht nur davon ab, ob die politische und strategische Planung nach modernem Staatsverständnis eine gemeinsame Aufgabe von Parlament und Regierung sind, – und damit Planungsberichte an den Landrat grundsätzlich vorgesehen werden können – sondern massgeblich auch vom zulässigen Gegenstand der Planungsberichte.

Wie die Aufsichtskommission aufzeigt, regelt der Bund die Planungsberichte im Rahmen des Parlamentsgesetzes. Die Kantone Luzern und Aargau haben die grundlegende Bestimmung im Hinblick auf die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung in der Kantonsverfassung geregelt. Die konkreten Regelungen finden sich auf Gesetzesstufe. Die Verfassung des Kantons Nidwalden schliesst die Regelung von Planungsberichten auf Gesetzesstufe nicht grundsätzlich aus. Zumal mit dem Regierungs- bzw. Legislaturprogramm sowie der Jahreszielplanung entsprechende Bestimmungen bereits bestehen.

2.4 Gegenstand eines Planungsberichts

Die Gesetzgebung legt fest, dass der Regierungsrat die oberste planende Behörde ist. Wenn neu mit einer Motion verlangt werden kann, dass grundsätzlich alle Planungsberichte dem Landrat vorzulegen sind, greift dies in die gesetzlich geregelten Zuständigkeiten ein. Je nach Definition der Planungsberichte wird auch in die Vollzugskompetenz des Regierungsrates eingegriffen; dies ist, wie oben ausgeführt, verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Das Landratsbüro führt aus, dass den Planungsberichten Strategien und Konzepte zugrunde liegen sollen, die für den gesamten Kanton eine gewisse Tragweite erreichen. Auch im Landrat wurde in diesem Sinn argumentiert. So sollen künftig wichtige Planungen für unseren Kanton im Landratssaal diskutiert werden.

Die Parlamentarische Initiative bzw. der Änderungsantrag des Landratsbüros regelt in Art. 53 Abs. 2 einen Planungsbericht des Regierungsrates und in § 56b Abs. 1 Strategien, Konzepte und Vorentscheidungen zu Landratsgeschäften. Die Regelung des Bundes sieht vor, dass die

Bundesversammlung mitwirkt bei "wichtigen Planungen der Staatstätigkeit". Der Kanton Luzern schränkt die besonderen Planungsberichte ein auf "die Vorbereitung wichtiger Sachgeschäfte des Kantonsrates".

Das Landratsbüro geht davon aus, dass mit dem Entscheid über die Gutheissung einer Motion, mit der ein Planungsbericht verlangt wird, durch die Mehrheit des Landrates zum Ausdruck gebracht wird, dass der Planungsbericht eine gewisse Tragweite hat.

Der Regierungsrat erachtet es als richtig, wenn die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wiederholt geäußerte und gefestigte Ansicht, dass Planungsberichte eine gewisse Wichtigkeit haben müssen, auch im Gesetzestext zum Ausdruck kommt.

In Anlehnung an die Regelung des Bundes beantragt der Regierungsrat Art. 53 Abs. 2 LRG wie folgt zu formulieren:

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 über wichtige Planungen der Staatstätigkeit.

2.5 Kann-Vorschrift

Die Parlamentarische Initiative sieht vor, dass der Regierungsrat auch von sich aus dem Landrat Planungsberichte unterbreiten kann. Dies gibt ihm die Möglichkeit, bei wichtigen Planungen eine Stellungnahme des Landrates einzufordern, um Planungssicherheit für das weitere Vorgehen zu erhalten.

Damit die Regelung in § 56b Abs. 2 Landratsreglement unmissverständlich als Kann-Vorschrift formuliert ist, ist diese zu präzisieren. Das Landratsbüro hat das Anliegen aufgenommen und beantragt eine entsprechende Änderung.

2.6 Aufträge

Bei der Stellungnahme zu den Planungsberichten ist gemäss § 56b Abs. 4 Landratsreglement vorgesehen, dass der Landrat dem Regierungsrat Aufträge erteilen kann. Es ist hier ausdrücklich festzuhalten, dass sich die Aufträge in diesem Zusammenhang ausschliesslich auf die Planungen beziehen können. Die Vorlage enthält dazu keine Präzisierung. Der Kanton Luzern präzisiert, dass Aufträge für die weiteren Planungsarbeiten und die planmässigen Vorbereitungen der Vorlage erteilt werden können.

Der Regierungsrat beantragt, § 56b Abs. 4 wie folgt zu präzisieren:

§ 56b Abs. 4

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

2.7 Gegenstand der Motion

Die Vorlage sieht vor, in Art. 53 Abs. 2 Landratsgesetz den Gegenstand der Motion auszuweiten. In § 104 Landratsgesetz wird der Gegenstand präzisiert. Für eine kongruente Regelung sollten in § 104 die Planungsberichte ebenfalls aufgenommen werden.

2.8 Aufwand

Der Regierungsrat verweist an dieser Stelle klar darauf hin, dass die Erarbeitung von Planungsberichten je nachdem mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Dafür sind die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft selbstverständlich nicht nur die gestützt auf eine Motion zu erarbeitenden Planungsberichte, sondern auch die bereits heute in den verschiedenen Bereichen erforderlichen Konzepte und Strategien.

2.9 Fazit

Mit der Parlamentarischen Initiative wird ein neues Verfahren eingeführt, welches ermöglicht, dass der Landrat zu regierungsrätlichen Planungen Stellung nehmen kann und muss. Der Regierungsrat erachtet es als Möglichkeit für eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem Landrat. Mit einer positiven Stellungnahme des Landrates kann der Regierungsrat hinsichtlich seiner Strategie und seinen Projekten frühzeitig bestärkt werden und Gewissheit bekommen, in welche Richtung er weiterarbeiten kann.

Damit die Parlamentarische Initiative diese Wirkung entfalten kann, ist zwingend vorausgesetzt, dass die Änderungsanträge des Landratsbüros und des Regierungsrates angenommen werden. Dies gewährleistet, dass eine konstruktive Zusammenarbeit der beiden Behörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben und Funktionen erfolgt.

Der Regierungsrat würde es sehr begrüßen, wenn das Landratsbüro eine entsprechend konsolidierte bereinigte Vorlage dem Landrat zur Beratung unterbreitet.

Beschluss

1. Die Stellungnahme zur Parlamentarische Initiative betreffend Mitwirkung des Landrates bei der Planung erfolgt im Sinne der Erwägungen.
2. Dem Landrat wird beantragt, die Änderungsanträge des Regierungsrates sowie des Landratsbüros gemäss Bericht vom 28. März 2024 gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratsbüro
- Landratssekretariat
- alle Direktionen (elektronisch)
- Staatskanzlei

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

