



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, [www.nw.ch](http://www.nw.ch)

# **TEILREVISION DER KANTONSVERFASSUNG BETREFFEND DIE SCHULGEMEINDEN**

**Bericht an den Landrat**

|              |                                                            |         |                       |                |               |
|--------------|------------------------------------------------------------|---------|-----------------------|----------------|---------------|
| Titel:       | BERICHT GESETZGEBUNGSVORLAGE                               | Typ:    | Bericht Regierungsrat | Version:       |               |
| Thema:       | Teilrevision der Kantonsverfassung, Bericht an den Landrat | Klasse: |                       | FreigabeDatum: | 02.12.2025    |
| Autor:       | Stefan Müller                                              | Status: |                       | DruckDatum:    | 02.12.2025    |
| Ablage/Name: | Bericht NG 111 (Antrag an den LR).docx                     |         |                       | Registratur:   | 2024.NWBID.23 |

## **Inhalt**

|          |                                                           |          |
|----------|-----------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Zusammenfassung .....</b>                              | <b>4</b> |
| <b>2</b> | <b>Ausgangslage .....</b>                                 | <b>4</b> |
| 2.1      | Rechtsgrundlagen für Schulgemeinden .....                 | 4        |
| 2.2      | Abschaffung der letzten Schulgemeinden .....              | 4        |
| <b>3</b> | <b>Grundzüge der Vorlage .....</b>                        | <b>5</b> |
| 3.1      | Aufhebung der Rückfalloption .....                        | 5        |
| 3.2      | Mehrstufiges Vorgehen zur Revision der Gesetzgebung ..... | 5        |
| <b>4</b> | <b>Auswertung externe Vernehmlassung .....</b>            | <b>6</b> |
| <b>5</b> | <b>Auswirkungen .....</b>                                 | <b>6</b> |
| <b>6</b> | <b>Terminplan .....</b>                                   | <b>7</b> |

## **1 Zusammenfassung**

Seit dem 1. Januar 2025 gehört die öffentlich-rechtliche Körperschaft der «Schulgemeinde» im Kanton Nidwalden faktisch der Vergangenheit an, wodurch sich eine entsprechende Anpassung der Kantonsverfassung sowie aller von der entsprechenden Terminologie betroffenen Erlasse aufdrängt.

Die Gesetzgebung soll zugunsten einer besseren Verständlichkeit entschlackt und vereinfacht werden. Die Kantonsverfassung sieht bis dato nämlich weiterhin vor, dass die Schulgemeinden durch Beschluss der Stimmberechtigten wieder eingeführt werden könnten. Deshalb setzt die Vereinfachung der Gesetzgebung die Revision der Kantonsverfassung und die damit intendierte Aufhebung der nach wie vor bestehenden Rückfalloption voraus.

Noch Ende 2024 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion mit der Erarbeitung eines Entwurfs zur Teilrevision der Kantonsverfassung (KV) betreffend die Schulgemeinden und verabschiedete mit Beschluss vom 15. April 2025 den Revisionsentwurf zuhanden der Vernehmlassung. In diesem Zusammenhang zeigten die Rückmeldungen der 22 Vernehmlassungsteilnehmenden, die bis Mitte August 2025 auf der Staatskanzlei eingingen, eine einstimmige Zustimmung zum Vorhaben – die Anträge, Fragen und Hinweise führten zu keinen weiteren Änderungen mehr.

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Rechtsgrundlagen für Schulgemeinden**

Im Kanton Nidwalden sieht die Verfassung (NG 111) vor, dass neben den «Politischen Gemeinden» sog. «Schulgemeinden» bestehen können. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften, die für die Aufgaben im Volksschulbereich zuständig sind.

Das Gebiet der Schulgemeinden deckt sich mit jenem der Politischen Gemeinden (Art. 86 Abs. 1 KV). Die Schulgemeinde kann aufgehoben und deren Aufgaben und Befugnisse durch die Politische Gemeinde übernommen werden, sofern die Stimmberechtigten dieser Zusammenlegung zustimmen; die Zusammenlegung kann durch Beschluss der Stimmberechtigten rückgängig gemacht werden (Art. 86 Abs. 2 KV). Umgangssprachlich ist bei der Aufhebung der Schulgemeinde von einer Überführung in die sog. «Einheitsgemeinde» die Rede, da aus rechtlicher Sicht fortan die Politische Gemeinde die Aufgaben der Schulgemeinde übernimmt.

Auf Gesetzesstufe bestehen zahlreiche Regelungen, die sich auf die Schulgemeinden beziehen resp. terminologisch mit ihr operieren. Dabei ist insbesondere die gesamte Bildungsgesetzgebung (umfassend sowohl die übergeordnete Ordnungsebene, das Bildungsgesetz, als auch die nachgeordneten Bestimmungen für die Volksschule und die Sekundarstufe II) sprachlich primär auf die Schulgemeinden ausgerichtet – wenngleich bei den relevanten Stellen beide Situationen, Organisation der Schulbehörden mit und ohne Schulgemeinde, abgebildet werden.

### **2.2 Abschaffung der letzten Schulgemeinden**

Mit der Abschaffung der Schulgemeinden mittels Volksentscheids in Oberdorf und Stansstad gehört die öffentlich-rechtliche Körperschaft der Schulgemeinde im Kanton Nidwalden seit 1. Januar 2025 faktisch der Vergangenheit an. Es handelt sich bei Oberdorf und Stansstad um die letzten beiden Gemeinden, die die Schulgemeinde kannten. Dadurch drängt sich eine entsprechende Anpassung der Kantonsverfassung auf.

### 3 Grundzüge der Vorlage

#### 3.1 Aufhebung der Rückfalloption

Die Kantonsverfassung ermöglicht es in ihrer heutigen Fassung nach wie vor, dass die Stimmberechtigten einer Gemeinde die Schulgemeinde wiedereinführen können (Art. 86 Abs. 2 KV). Daher muss insbesondere die Bildungsgesetzgebung diesem Aspekt weiterhin Rechnung tragen: Sie bildet in den entsprechenden Erlassen einerseits beide Situationen, Vollzug durch die Schulgemeinde bzw. die Politische Gemeinde, ab und konzentriert sich andererseits sprachlich, infolge ihrer historischen Entwicklung, schwergewichtig auf die Schulgemeinden-Perspektive.

Doch auch zahlreiche andere Erlasse, wie die Gemeindegesetzgebung, die Gesundheitsgesetzgebung sowie die Finanzausgleichsgesetzgebung oder die Steuergesetzgebung müssen auf die Schulgemeinden Bezug nehmen, obwohl im Kanton Nidwalden keine Schulgemeinden mehr existieren. Dies führt zu schwer verständlichen Bestimmungen und zu einer weitschweifigen Gesetzgebung. Ziel muss deshalb sein, die Gesetzgebung den effektiven Verhältnissen anzupassen und den Begriff der «Schulgemeinde» zu eliminieren. Bei der Volksschulgesetzgebung dürfte dies zu einer Totalrevision führen, wobei dabei auch inhaltliche Themen nicht ausgeklammert werden können.

Voraussetzung für die Bereinigung der gesamten kantonalen Gesetzgebung ist, dass die Rückfalloption in Art. 86 Abs. 2 KV und somit die gemeindespezifische Möglichkeit zur Wiedereinführung von Schulgemeinden aufgehoben wird. Erst dann kann die Gesetzgebung auf die doppelte Abbildung von Politischen Gemeinden und Schulgemeinden verzichten und entschlackt werden. Es versteht sich jedoch von selbst, dass diese Änderung mit einer neuerlichen Revision der Kantonsverfassung wieder rückgängig gemacht werden könnte.

Sowohl aus Gründen einer einfachen und verständlichen Gesetzgebung als auch aus bildungspolitischer Optik ist es nur konsequent, wenn die Rückfalloption in der Verfassung gestrichen und folglich die gesamte Gesetzgebung im Sinne einer Entschlackung optimiert wird; auch um Doppelspurigkeiten und damit verbundenen Problemen vorzubeugen. Auf Gemeinde-seite wurde in diesem Zusammenhang bislang kein Bedarf geäussert, zur Schulgemeinde zurückzukehren – ganz im Gegenteil, seitdem zahlreiche Politische Gemeinden die Aufgaben der Schulgemeinden übernommen haben, wird die damit verbundene Vereinfachung und Aktualisierung der Bildungsgesetzgebung wiederholt aktiv eingefordert.

Aus diesen Gründen wird Art. 86 KV vollständig aufgehoben, um die Wiedereinführungsmöglichkeit zu unterbinden. In der Kantonsverfassung sind die Schulgemeinden auch in Art. 102 erwähnt: Übergangsbestimmungen werden bei späteren Teilrevisionen grundsätzlich nicht in Revision gezogen. Vorliegend nimmt Art. 102 KV aber ausdrücklich auf Art. 86 KV Bezug. Mit dem Wegfall von Art. 86 KV würde es folglich an einer Anknüpfung mangeln, weshalb auch Art. 102 KV aufgehoben werden soll. Schliesslich wird der Begriff «Schulrat» aus der Kantonsverfassung eliminiert (Art. 81 Abs. 1 KV).

#### 3.2 Mehrstufiges Vorgehen zur Revision der Gesetzgebung

Die Kantonsverfassung untersteht einerseits der obligatorischen Volksabstimmung, andererseits muss eine Teilrevision der Kantonsverfassung durch den Bund gewährleistet werden. Die Verfassungsänderung benötigt somit viel Zeit, obwohl nur geringe Anpassungen vorgenommen werden.

Infolgedessen ist es aus inhaltlichen wie auch aus formellen Gründen zweckmässig, die Revision der Kantonsverfassung vorgelagert zur geplanten Totalrevision der Bildungsgesetzgebung, die als Zielsetzung auch im Regierungsprogramm 2025-2028 enthalten ist, zu lancieren. Damit wird zum einen das Ziel verfolgt, die Komplexität des Vorhabens insgesamt zu reduzieren, zum anderen erfolgt die Erarbeitung der beiden Normebenen gestaffelt, wodurch eine

Zeitersparnis angestrebt wird. Die Arbeiten an der Bildungsgesetzgebung beginnen parallel in Form der Entwicklung eines Normkonzepts zur Totalrevision. Nach Vorliegen des Normkonzepts entscheidet der Regierungsrat, ob inhaltliche und reine formelle Aspekte (Begriff «Schulgemeinde») gleichzeitig oder gestaffelt einer Revision zugeführt werden.

#### 4 Auswertung externe Vernehmlassung

Die den Vernehmlassungsteilnehmenden vorgelegten Anpassungen auf Stufe Kantonsverfassung wurden rundweg positiv aufgenommen. Unter Verweis auf den separaten Auswertungsbericht können zusammengefasst folgende Aspekte und Erkenntnisse hervorgehoben werden, welche Anlass zu Anträgen, Fragen oder Hinweisen gaben. Sie führten indes zu keinen weiteren Anpassungen der Vorlage, wie der Auswertungsbericht darlegt:

- **Überführung der Teil- in eine Totalrevision:** Drei Vernehmlassungsteilnehmende wünschen beziehungsweise erwarten die Überführung der vorgelegten Teil- in eine Totalrevision der Kantonsverfassung oder zumindest die Miteinbindung partikularer Fragestellungen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Kantonsverfassung in jüngster Vergangenheit des Öfteren teilrevidiert worden sei, mit jeder Revision entsprechende Kosten und Aufwände verbunden seien und das Volk nicht länger in der bisherigen Frequenz zur Abstimmung gebeten werden solle. Die Teilrevision der Kantonsverfassung verfolgt das Ziel, den Boden für die seit längerem pendente, von den Gemeinden kontinuierlich geforderte und im Regierungsprogramm 2025-2028 aufgenommene Revision der Bildungsgesetzgebung, zu legen. Daher wurde keine Totalrevision anvisiert, da diese Komplexität sowie Abhängigkeiten deutlich erhöhen und folglich den erforderlichen Zeitrahmen substanziell nachteilig beeinflussen würde: Eine Totalrevision der Verfassung müsste durch den Landrat selber oder einen Verfassungsrat ausgearbeitet werden (vgl. Art. 93 der Kantonsverfassung).
- **Keine Absicht zur Wiedereinführung von Schulgemeinden oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften:** Sieben der elf Gemeinden bewerten die Aufhebung der Schulgemeinden und die damit verbundene Überführung in die Politische Gemeinde explizit positiv: Die entsprechende Integration habe sich bewährt. Es sei sehr unwahrscheinlich, dass sich daran etwas ändere. Von der Anregung einer Vernehmlassungsteilnehmerin, dieses Zusammenwachsen der Gemeinden nachträglich zu evaluieren und historisches Zeugnis abzulegen, wurde zwar Kenntnis genommen. Angesichts der Rückmeldungen liegt der Ball dazu auf kommunaler und nicht auf kantonaler Ebene.

#### 5 Auswirkungen

Die Aufhebung von Art. 86 KV hat keine unmittelbaren, operativen oder finanziellen Auswirkungen auf Kanton oder Gemeinden, allerdings werden die Gemeinden in ihrer Autonomie insoweit beschnitten, als dass die heutige Option zur Wiedereinführung von Schulgemeinden aufgehoben wird.

Zu beachten gilt, dass auch die kantonale Gesetzgebung einer umfassenden Anpassung bedarf. Wie in Ziff. 3.1 bereits erwähnt, nehmen zahlreiche Gesetze neben der Bildungsgesetzgebung auf die Schulgemeinden Bezug, etwa die Gemeindegesetzgebung, die Gesundheitsgesetzgebung sowie die Finanzausgleichsgesetzgebung oder die Steuergesetzgebung. Die Aufhebung von Art. 86 KV bedingt somit umfassende Adaptionen dieser Gesetzgebungen. Diese Revision wird an die Hand genommen, sobald das Normkonzept zur Totalrevision der kantonalen Bildungsgesetzgebung vorliegt. Indirekt führt die Aufhebung von Art. 86 KV somit zu einem gesetzgeberischen Aufwand. Ziel der vorliegenden Revision der Kantonsverfassung ist aber gerade die spätere Änderung sowie Vereinfachung der Gesetzgebung und letztlich auch des Vollzugs.

## **6 Terminplan**

Der Terminplan für die Revision der Kantonsverfassung sieht wie folgt aus:

|                              |                                                                                |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Antrag an Landrat:           | Dezember 2025                                                                  |
| Kommission BKV:              | 1. Quartal 2026                                                                |
| 1. und 2. Lesung im Landrat: | 1. / 2. Quartal 2026                                                           |
| Volksabstimmung:             | 4. Quartal 2026                                                                |
| Inkrafttreten:               | Abhängig von der Gewährleistung durch den Bund<br>(im Verlauf des Jahres 2027) |

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Othmar Filliger

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli