



KANTON
NIDWALDEN

LANDRATSBÜRO

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
BETREFFEND ÄNDERUNG DES
LANDRATSGESETZES UND DES
LANDRATSREGLEMENTES ZWECKS
STÄRKUNG DER
PARLAMENTARISCHEN AUFSICHT
UND KONTROLLE

WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG

ÄNDERUNG DES LANDRATSGESETZES UND DES
LANDRATSREGLEMENTS

VERNEHMLASSUNGSBERICHT

1	AUSGANGSLANGE	4
1.1	Parlamentarische Initiative von Landrat Hugo Kayser, Dallenwil, und Mitunterzeichnenden	4
1.2	Stufenweises Vorgehen	4
2	Gemeinsame Sitzungen des Landratsbüros mit der WOV-Kommission	4
3	Grundsatzentscheid betreffend Schaffung von ständigen Kommissionen auch für die Vorberatung von Sachgeschäften	5
3.1	Analyse der Aufgaben des Parlaments	5
3.2	Bisherige Organisation des Parlaments	6
3.3	Revisionsbereiche	7
3.3.1	Gesetzgebungskompetenz	7
3.3.2	Aufsichtskompetenz	7
3.3.3	Finanzkompetenz	8
3.4	Die Gesetzgebung als Kernkompetenz des Landrates; Mitwirkung sämtlicher Mitglieder des Landrates in einer ständigen Fachkommission	8
4	Erweiterung des Leistungsauftrags für das Landratssekretariat	9
5	Kommentar der wichtigsten Bestimmungen	9
5.1	Änderung des Landratsgesetzes	9
5.2	Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes	13
5.3	Änderung der Sachversicherungsverordnung	13
5.4	Rechtskraft (Ziffer XI. des Landratsgesetzes)	14
5.5	Änderung des Landratsreglementes	14

T:\Stk_Sekr\Gesetzgebung\Parlamentsreform\Bericht_Landratsbüro\Bericht-Ir-ges-regl_vernehm.doc Fehler! Textmarke nicht definiert.

1 AUSGANGSLANGE

1.1 Parlamentarische Initiative von Landrat Hugo Kayser, Dallenwil, und Mitunterzeichnenden

Am 12. September 2001 haben Landrat Hugo Kayser, Dallenwil, und Mitunterzeichnende eine Parlamentarische Initiative eingereicht, mit dem Antrag, die einschlägigen Bestimmungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglementes seien so zu ändern und zu ergänzen, dass die parlamentarische Mitwirkung, Aufsicht, und Kontrolle gestärkt werden, insbesondere durch

- Neuregelung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle durch ständige Kommissionen
- Änderung des Wahlverfahrens und des Zeitpunkts der Wahl von nichtständigen Kommissionen.

An der Sitzung des Landrates vom 24. Oktober 2001 wurde diese Parlamentarische Initiative gemäss § 101 des Landratsreglements vorläufig unterstützt. Für die Berichterstattung und Antragstellung zu dieser Parlamentarischen Initiative wurde gestützt auf Art. 16 Abs. 1 Ziff. 8 des Landratsgesetzes das Landratsbüro beauftragt. Nachdem an der Landratssitzung die Befürchtung geäussert wurde, es könnten zwischen dem Landratsbüro und der Kommission für die Begleitung von Projekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) und die Vorberatung von WOV-Erlassen (nachstehend WOV-Kommission genannt) Doppelspurigkeiten entstehen, wurde zugesichert, dass für den Bereich der parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht die enge Zusammenarbeit mit der WOV-Kommission unerlässlich sein werde.

1.2 Stufenweises Vorgehen

Bereits an der Landratssitzung vom 24. Oktober 2001 bestand die übereinstimmende Meinung, dass die beiden Anliegen der Parlamentarischen Initiative gestaffelt umzusetzen sind. In Bezug auf die Änderung des Wahlverfahrens und des Zeitpunktes der Wahl von nichtständigen Kommissionen hat hierauf das Landratsbüro mit Bericht vom 12. Februar 2002 Anträge zur Änderung des Landratsgesetzes und zur Änderung des Landratsreglements gestellt. Diese beiden Erlasse wurden hierauf gemäss Landratsbeschlüssen vom 22. Mai 2002 geändert.

Mit den beiliegenden Änderungsvorlagen wird schwergewichtig der Hauptpunkt der Parlamentarischen Initiative betreffend die Schaffung von ständigen Kommissionen an die Hand genommen. Im Weiteren werden Änderungen des Landratsgesetzes und des Landratsreglements vorgeschlagen, die sich aufgrund der Erfahrungen seit dem Inkrafttreten der neuen Landratsgesetzgebung – somit seit fünf Jahren – ergeben.

2 Gemeinsame Sitzungen des Landratsbüros mit der WOV-Kommission

Der Landrat hat an der Sitzung vom 22. Mai 2002 den Bericht vom 12. März 2002 des Regierungsrates betreffend die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zustimmend zur Kenntnis genommen. Dieser Bericht beinhaltet bezüglich des Vorgehens verschiedene Schritte. Das Ziel „WOV“ kann in verschiedenen Prozessschritten erreicht werden, indem zunächst – als Basis – die Regierungsreform und die Parlamentsreform an die Hand genommen werden. Das Landratsbüro und die WOV-Kommission haben die Parlamentsreform an den gemeinsamen Sitzungen vom

12. Dezember 2002 und vom 10. März 2003 besprochen. An der ersten gemeinsamen Sitzung wurden die Vor- und Nachteile der folgenden Modelle erörtert:

- Modell mit ständigen Kommissionen sowohl für die Aufsicht als auch für die Vorberatung von Sachgeschäften
- Modell mit ständigen Aufsichtskommissionen und nichtständigen Kommissionen für die Vorberatung von Sachgeschäften

Es wurde einstimmig beschlossen, das Modell mit ständigen Kommissionen sowohl für die Aufsicht als auch für die Vorberatung von Sachgeschäften weiterzuverfolgen; dieser Entscheid wird nachstehend (Ziffer 3 dieses Berichtes) begründet.

An der Sitzung vom 10. März 2003 wurden dann Vorentwürfe zu den beiden inzwischen bereinigten Vorlagen (Änderung des Landratsgesetzes und Änderung des Landratsreglements) besprochen. Das Landratsbüro hat hierauf an der Sitzung vom 11. April 2003 die bereinigten Erlasse und einen Bericht zu Händen der WOV-Kommission verabschiedet. Diese Kommission hat an der Sitzung vom 12. Mai 2003 die Entwürfe unterstützt. Eine ausführliche Diskussion wurde dabei über die Anzahl der Mitglieder der ständigen Fachkommissionen geführt. Eine Mehrheit folgt der Argumentation des Landratsbüros. Insbesondere soll jedes Mitglied des Landrates in der Gesetzgebung als Kernbereich des Parlamentes tätig sein können und die Kommissionen sollen ein breites und fundiertes Wissen aufbauen können, damit sie ein kompetenter Gesprächspartner des Regierungsrates sind. Eine Minderheit der WOV-Kommission stellt den Antrag, im Landratsgesetz die Anzahl auf neun Mitglieder festzulegen. Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu Art. 18 des Landratsgesetzes (vgl. S. 11) verwiesen.

Der vorliegende Bericht wird nun unverändert, bzw. ergänzt mit dem Minderheitsantrag aus der WOV-Kommission zu Art. 18 des Landratsgesetzes, den Vernehmlassungsteilnehmern zur Stellungnahme unterbreitet.

3 Grundsatzentscheid betreffend Schaffung von ständigen Kommissionen auch für die Vorberatung von Sachgeschäften

3.1 Analyse der Aufgaben des Parlaments

Die Kompetenzen des Landrates sind in den Artikeln 59 – 61 der Kantonsverfassung (KV) umschrieben: Der Landrat ist primär die gesetzgebende Gewalt des Kantons (Legislative). Dazu kommen die Wahlrechte für den Landammann und den Landesstatthalter, die Gerichte und für einzelne Kadermitarbeiterinnen beziehungsweise –mitarbeiter. Die Finanzhoheit des Landrates gibt dem Parlament das Recht, über das Finanzvermögen zu verfügen, das Kantonsbudget zu beschliessen und die Steuern festzulegen. Überdies kontrolliert der Landrat die Tätigkeit der Regierung und Verwaltung, der kantonalen Anstalten und der Gerichte.

Der Landrat handelt zum Teil aus eigener und zum Teil aus übertragener Kompetenz. Das **vertretende Handeln des Landrates** (Repräsentation) wurde mit der Abschaffung der Landsgemeinde und der Einführung des fakultativen Referendums am 1. Dezember 1996 markant verstärkt. Heute unterstehen obligatorisch der Volksabstimmung nur noch die Verfassungsänderungen, Finanzbeschlüsse über 5 Mio. Franken beziehungsweise 500'000 Franken sowie gewisse Spezialfälle (siehe Art. 52 KV).

Die Mitglieder des Landrates haben die zentrale Aufgabe, ihre Wählerinnen und Wähler mit ihren vielfältigen und unterschiedlichen Interessen zu vertreten. Durch

die öffentliche parlamentarische Auseinandersetzung und durch die demokratische Entscheidungsfindung stellt das Parlament die Legitimität des hoheitlichen Handelns des Kantons her. Diese Legitimität ist eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz des staatlichen Handelns. Wer sich im Landrat vertreten fühlt, wer sieht, dass dort seine Meinungen und Interessen vertreten und öffentlich diskutiert werden, wer sieht, dass die Verwaltung und die Regierung kontrolliert werden, der kann den Kanton als „seinen Kanton“, als seine Heimat empfinden.

Eine weitere zentrale Funktion des Parlaments besteht in der **Gesetzgebungskompetenz**. Die Gesetzgebungskompetenz wurde mit der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 1. Dezember 1996 verstärkt, indem das System des fakultativen Gesetzesreferendums gewählt wurde. Der Landrat hat gestützt auf die Verfassungsordnung die Möglichkeit, neue Gesetze zu erlassen oder Teilrevisionen von Gesetzen zu beschliessen; diese Gesetze treten in Kraft, wenn nicht binnen zweier Monate seit Veröffentlichung des Erlasses von 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern die Volksabstimmung verlangt wird.

Die **Finanzkompetenz** des Parlaments wird im Rahmen der Umsetzung des Projektes wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Detail zu erörtern sein, es steht jedoch fest, dass dem Parlament auch nach Einführung von WOV weiterhin Finanzkompetenzen zustehen werden. Gemäss Art. 61 der Kantonsverfassung betrifft dies insbesondere folgende Aufgaben:

- Festsetzung des jährlichen Voranschlages;
- Festsetzung des Kantonssteuerfusses;
- Beschlussfassung über alle Ausgaben, die durch das Bundesrecht dem Kanton verbindlich vorgeschrieben sind, über alle Ausgaben, für die dem Landrat durch das Gesetz Vollmacht erteilt ist;
- Verfügungsrecht über das Finanzvermögen sowie einmalige Ausgaben bis Fr. 5'000'000;
- Beschlussfassung über den Unterhalt der im Besitz des Kantons stehenden Gebäude und Anlagen.

Im Zusammenhang mit der bisherigen Budgetierung hat das Parlament einmal im Jahr sehr detailliert über die Bewilligung oder Verweigerung von finanziellen Mitteln Beschluss zu fassen.

Im Weiteren hat das Parlament gemäss Art. 61 der Kantonsverfassung **Aufsichtskompetenzen** gegenüber dem Regierungsrat, der kantonalen Verwaltung, den selbständigen kantonalen Anstalten und im Weiteren auch gegenüber der dritten Gewalt, den Gerichten.

Schliesslich hat das Parlament auch **Wahlkompetenzen** wahrzunehmen. Der Landrat wählt gemäss Art. 59 und Art. 59 a der Kantonsverfassung sein eigenes Präsidium und die übrigen Mitglieder des Landratsbüros, den Landammann und die Landesstatthalterin oder den Landesstatthalter sowie die Präsidien und die weiteren Mitglieder der kantonalen Gerichte. Im Weiteren wählt der Landrat weitere kantonale Behörden und einzelne Kadermitarbeiterinnen beziehungsweise –mitarbeiter.

3.2 Bisherige Organisation des Parlaments

Für die Wahrnehmung der vorerwähnten Aufgaben des Landrates besteht im Wesentlichen die folgende landratsinterne Organisation:

Geschäftsleitung: Landratsbüro. Das Landratsbüro nimmt die Geschäftsleitung des Landrates wahr und ist zuständig für die Vor

bereitung der Wahlen, die durch den Landrat vorzunehmen sind.

Aufsichtskompetenz: Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (Regierungsrat, kantonale Verwaltung, selbständige kantonale Anstalten)
Bankprüfungskommission (NKB)
Justizkommission (Gerichte)

Für die Aufsichtstätigkeit sind bisher ausschliesslich ständige Kommissionen tätig. Bei Vorkommnissen von grosser Tragweite gemäss Art. 25 des Landratsgesetzes kann eine Parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt werden.

Gesetzgebungskompetenz: In der Legislaturperiode 1998 bis 2002 wurden für die Vorberaterung von Verfassungsvorlagen, Gesetzen sowie Planungsbeschlüssen (z.B. kantonaler Richtplan) insgesamt 38 Spezialkommissionen eingesetzt.

Redaktionskommission. Die Redaktionskommission prüft die Vorlagen auf Sprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übrigen Gesetzgebung.

Finanzkompetenz: Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (Vorberaterung des Voranschlages, Vorberaterung zur Festsetzung des Kantonssteuerfusses, Kreditbeschlüsse, sofern nicht eine nichtständige Kommission eingesetzt wurde).

3.3 Revisionsbereiche

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und aufgrund der Herausforderungen mit der geplanten Umsetzung des Projektes WOV ergeben bezüglich Organisation des Parlamentes folgende Revisionsbereiche:

3.3.1 Gesetzgebungskompetenz

Die Vorberaterung von Gesetzgebungsvorlagen durch jeweils neu einzusetzende Spezialkommissionen verhindert die optimale Nutzung der Kräfte des Parlaments. Die Kommissionen müssen sich jeweils für ein Gesetzgebungsprojekt neu organisieren und innerhalb einer relativ kurzen Zeit in die Materie einarbeiten. Mit der Einführung von ständigen Fachkommissionen (ständige Kommissionen gemäss Art. 18 Abs. 1 Ziff. 1-4 der Vorlage) kann sich die jeweilige Kommission in ihren Sachgebieten während der Dauer einer Legislatur gezielt in die Materie einarbeiten und die Sachkenntnisse erweitern.

Sie baut damit Qualität und Fachkenntnisse auf, die ihr ermöglichen, die Auseinandersetzung mit einer Vorlage auf hohem Niveau zu führen. Die selbe ständige Kommission ist dann auch für die Vorberaterung von Vorlagen zuständig, die in einem inneren Zusammenhang mit bereits beurteilten Vorlagen stehen. Die ständigen Fachkommissionen haben auch die Möglichkeit, Vorlagen, die einen Teil ihres Sachgebietes betreffen, im Rahmen eines Mitberichtes zuhanden der zuständigen Fachkommission zu beurteilen.

3.3.2 Aufsichtskompetenz

Auf der Ebene der Kommissionsarbeit wurde die Aufsichtskompetenz bereits bisher durch ständige Kommissionen wahrgenommen, nämlich die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, die Bankprüfungskommission und die Justizkommission. Es

hat sich gezeigt, dass die Belastung bei der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission in den vergangenen Jahren stets zugenommen hat. In der letzten Legislaturperiode hat die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission jeweils zwischen 18 und 24 Sitzungen, meistens Halbtagesitzungen, durchgeführt. Gemäss den eigenen Feststellungen dieser Kommission konnte dabei insbesondere den folgenden Bereichen zufolge der hohen Geschäftslast zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet werden: Prüfung der Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der selbständigen kantonalen Anstalten, Prüfung des Legislaturprogrammes und der Jahreszielplanung des Regierungsrates sowie Prüfung des Finanzplanes. Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission hat schwergewichtig die Prüfung des Voranschlages, die Stellungnahme zu Nachtrags- und Zusatzkrediten, die Prüfung von Finanzvorlagen sowie die Prüfung von Anträgen zur Anpassung des Leistungsauftrages der kantonalen Verwaltung vorgenommen.

Diese umfassenden Aufgaben der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission sollen nun einer **Aufsichtskommission** und einer **Finanzkommission** zugewiesen werden. Die Aufsichtskommission ist das zentrale Aufsichts- und Kontrollorgan des Landrates und überprüft die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung sowie die Geschäftsführung der selbständigen kantonalen Anstalten. Die Finanzkommission überprüft insbesondere das Legislaturprogramm, den Finanzplan, die Jahreszielplanung, den Voranschlag und die Veränderungen des Leistungsauftrags der kantonalen Verwaltung.

Die **Justizkommission** ist für die Wahrnehmung der Aufsicht über die Gerichte zuständig sein. Die Aufsicht über die dritte Gewalt hat namentlich dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit Rechnung zu tragen und die Verfahrensrechte der Prozessbeteiligten zu respektieren. Sie behandelt insbesondere die Rechenschaftsberichte der Gerichte, Petitionen und Einbürgerungsgesuche.

3.3.3 Finanzkompetenz

Die Finanzkompetenz des Parlaments kann effizienter und besser wahrgenommen werden, wenn **ständige Fachkommissionen** diese Geschäfte vorberaten. Beispielsweise wird auch die Budgetkompetenz des Parlaments nach der Einführung von WOV beibehalten, es wird jedoch das Schwergewicht darauf gelegt, die angestrebten Wirkungen staatlichen Handels vorzugeben und die finanziellen Mittel dafür global zu bewilligen. Diese Wirkungssteuerung setzt jedoch voraus, dass das Parlament neue Grundlagen erhält, damit es die Wirkungsziele definieren sowie deren Erfüllung an Hand von Indikatoren kontrollieren kann. Der Umgang mit diesen neuen Informationsinstrumenten setzt einen entsprechenden Aufbau von Know-how voraus.

3.4 Die Gesetzgebung als Kernkompetenz des Landrates; Mitwirkung sämtlicher Mitglieder des Landrates in einer ständigen Fachkommission

Die Gesetzgebung ist die klassische Hauptfunktion des Parlaments. Wird nun der Wechsel auf ständige Fachkommissionen, die in der gleichen Zusammensetzung während vier Jahren zusammenarbeiten, vollzogen, soll – wie bisher im Rahmen der nichtständigen Kommissionen – **jedes Mitglied des Parlaments in einer** solchen Gesetzgebungskommission (Fachkommission genannt) mitwirken können. Die Aufteilung der Aufgaben in vier Fachbereiche – so vorgeschlagen vom Regierungsrat unter Ziffer 5.5.4.4. im Bericht vom 12. März 2002 – ergibt 15 Mitglieder pro Kommission. So wird der berechtigte Anspruch jedes Mitgliedes des Landrates erfüllt, bei der Vorberatung von Gesetzesvorlagen mitwirken und so seine Wählerinnen und Wähler im Gesetzgebungsprozess vertreten zu können.

Zudem soll jedes Mitglied des Landrates in einer weiteren ständigen Kommission mitarbeiten können, sei dies in einer Aufsichts- oder Kontrollkommission (retrospektive Tätigkeit) oder in der Finanzkommission (prospektive Tätigkeit in Bezug auf die Finanzverwendung). Gestützt auf diese Grundsätze sind zukünftig zu Beginn der Legislatur 60 Mandate für die Tätigkeiten in Fachkommissionen und 62 Mandate (inklusive Landratsbüro) für die übrigen Tätigkeiten und Funktionen der Parlaments zu vergeben. Bezüglich der Einzelheiten wird auf die Beilagen 2 verwiesen.

4 Erweiterung des Leistungsauftrags für das Landratssekretariat

Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Neuorganisation der Parlamentsarbeit, insbesondere mit der Schaffung von ständigen Fachkommissionen, ist der Leistungsauftrag für das Landratssekretariat, den zentralen Parlamentsdienst, zu erweitern. Wie bisher soll das Landratssekretariat, gestützt auf Art. 27 des Landratsgesetzes, das Landratspräsidium, das Landratsbüro und die landrätlichen Kommissionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Das Landratssekretariat bleibt weiterhin administrativ in die Staatskanzlei integriert.

In Bezug auf die Kommissionstätigkeit ist das Landratssekretariat den Weisungen des Kommissionspräsidiums unterstellt. Weil auch der kantonale Rechtsdienst der Staatskanzlei zugewiesen ist, sollen – wie bisher – neben dem Landratssekretär auch die Mitglieder des kantonalen Rechtsdienstes sowohl die Gesetzgebungsprojekte im Auftrag des Regierungsrates und der Direktionen vorbereiten als auch zusammen mit den landrätlichen Fachkommissionen überprüfen. Gestützt auf die Hinweise unter Ziff. 6.3 des Berichts des Regierungsrates vom 12. März 2002 betreffend WOV wird es erforderlich sein, den Leistungsauftrag der kantonalen Verwaltung um 100 Stellenprozente zu erhöhen. Diese Leistungsauftragserhöhung ist in zweifacher Hinsicht erforderlich:

- Unterstützung der landrätlichen Kommissionen; Kommissionssekretariat;
- Realisierung der Gesetzgebungsvorhaben; Nachholbedarf (Bilaterale Verträge mit der EU, Aufgabenteilungsprojekte, Anpassung der Gesetzgebung an neues Bundesrecht, usw.)

Diese Erhöhung des Leistungsauftrags ist zusammen mit der Beratung des Vorschlages 2004 zu diskutieren und zu beschliessen.

5 Kommentar der wichtigsten Bestimmungen

Hinweis: Änderungen des Landratsgesetzes sowie des Landratsreglements, die lediglich redaktioneller Art sind, werden nachfolgend nicht kommentiert. Diese Änderungen sind in den Vorlagen durch *Kursivschrift* gekennzeichnet.

5.1 Änderung des Landratsgesetzes

Art. 15 Landratsbüro

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Landratsgesetzgebung sind auch die Aufgaben des Landratsbüros hinterfragt worden. Die Hauptaufgabe des Landratsbüros, nämlich die Geschäftsleitung des Landrates, ergibt sich aus Art. 59 der Kantonsverfassung. Gemäss dieser Bestimmung wählt der Landrat auf die Dauer von einem Jahr die Präsidentin oder den Präsidenten, die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Landratsbüros. Diese Bestimmung

wird mit Art. 15 Abs. 1 des Landratsgesetzes in dem Sinne ergänzt, dass zu den beiden Präsidialfunktionen noch drei weitere Mitglieder des Landratsbüros durch den Landrat zu wählen sind. Seit Beginn der Legislaturperiode 2002 bis 2006 sind im Landrat vier Fraktionen vertreten. Es sind jedoch nicht sämtliche Fraktionen im Landratsbüro vertreten. Das Landratsbüro geht davon aus, dass– unter Beibehaltung des bisherigen Bestandes des Landratsbüros mit fünf Mitgliedern – auch in Zukunft nicht immer alle Fraktionen im Landratsbüro vertreten sein werden. Da das Landratsbüro vor allem organisatorische Aufgaben zu erfüllen hat, kann dies auch in Zukunft ohne schwerwiegenden Nachteil akzeptiert werden. Nachdem sich die Zusammensetzung des Landratsbüros mit fünf Mitgliedern bisher bewährt wird darauf verzichtet, diese Bestimmung einer Revision zu unterziehen.

Wie bisher soll jedoch die Zusammenarbeit mit den Fraktionen durch das Landratsbüro gepflegt werden. Dieser Kontakt wird einerseits regelmässig vor den Landrats-sitzungen im Rahmen einer Besprechung zwischen dem Landratspräsidium und den Fraktionsvorsitzenden wahrgenommen. An diesen Besprechungen werden die Details des Ablaufs der Landratssitzung erörtert und allenfalls Fragen von Seiten der Fraktionen zuhanden des Regierungsrates entgegengenommen und weitergeleitet. Im Weiteren finden auch nach Bedarf Besprechungen im Zusammenhang mit Wahlvorbereitungen statt, beispielsweise vor Richterwahlen.

Art. 16 2. Aufgaben und Befugnisse

Neu erhält das Landratsbüro ausdrücklich die Kompetenz, Vorlagen an parlamentarische Kommissionen zur Vorberatung zuhanden des Landrates zuzuweisen. Die Einzelheiten zu dieser Bestimmung werden im neuen § 45 des Landratsreglements geregelt.

Art. 18 Bestand und Wahl (der Fachkommissionen)

Gestützt auf die Analyse der Aufgaben des Parlaments (vgl. vorne, Ziffer 3.1) beantragt das Landratsbüro, die vier Fachkommissionen (ständige Kommissionen gemäss Art. 18 Abs. 1 Ziff. 1-4 der Vorlage) mit je 15 Mitgliedern zu besetzen. Damit wird sichergestellt, dass jedes Mitglied des Parlaments in dessen Kernbereich – der **Gesetzgebung** – tätig sein kann. Die vier ständigen Fachkommissionen haben departementsübergreifende Aufgaben. Mit den vorgeschlagenen Kombinationen dieser Aufgaben soll eine **möglichst breite Tätigkeit** dieser Kommissionen ermöglicht werden. Insbesondere soll vermieden werden, dass eine Kommission auf einen einzigen Fachbereich oder sogar auf eine einzige Direktion fixiert wird.

15 Mitglieder pro Fachkommission lassen die Gremien auf den ersten Blick „gross“ erscheinen. Die Wichtigkeit einer guten Vorberatung unter Einbezug aller Fraktionen rechtfertigt diese Grösse. Die Fachkommissionen sind damit lediglich um zwei Mitglieder grösser als die bisherige Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK) oder die entsprechenden Fachkommissionen im Kanton Luzern. Das Modell mit 15 Mitgliedern kennen sowohl der Kanton Zürich (bei 7 Fachkommissionen) wie auch der Kanton Solothurn (4 Fachkommissionen).

Mit der Schaffung von ständigen Fachkommissionen wird bewirkt, dass diese Kommissionen in den entsprechenden Fachgebieten ein breites **Know-how** aufbauen. Die Kommissionsmitglieder sind aufgrund der Detailkenntnisse in der Lage, die Auswirkungen von Gesetzesbestimmungen abzuschätzen und bei politischen anderen Wertungen Ergänzungs- oder Abänderungsanträge zu stellen. Wenn sich die Kommissionen mit solchen Anträgen – dank der **breiten Abstützung** der Kommission – auseinandersetzen, gewinnt die parlamentarische Arbeit an Tiefe. Im Übrigen geht das Landratsbüro davon aus, dass die Kommissionen an einer Sitzung jeweils nicht zwingend nur ein Geschäft behandeln müssen. Durch eine effiziente Termin

planung und durch eine kommissionsinterne Planung der Abläufe kann die notwendige Effizienz sichergestellt werden.

Gemäss Ziff. 8 dieser Bestimmung wird beantragt, die Aufgabe der Aufsicht über die Gerichte – die **dritte Gewalt** – weiterhin der Justizkommission zu übertragen. Der Kontakt mit der dritten Gewalt über die Vermittlung der Justizkommission hat sich bisher bewährt. Damit diese Kommission in den Fraktionen breiter abgestützt werden kann, wird beantragt, die bisherige Mitgliederzahl von fünf auf sieben zu erhöhen.

Minderheitsantrag aus der WOV-Kommission:

Eine Minderheit der Kommission für die Begleitung von Projekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die Vorberatung von WOV-Erlassen (WOV-Kommission) stellt den Antrag, bei den ständigen Fachkommissionen die Mitgliederzahl auf neun festzusetzen.

Die Einführung von ständigen Fachkommissionen ist allseits unbestritten. Die Vorteile gegenüber dem geltenden System überwiegen deutlich. Es ist auch richtig, dass die Anzahl der Kommissionen nicht der Anzahl der Direktionen des Regierungsrates entspricht. Mit vier Fachkommissionen kann jeder Kommission ein breites Aufgabenfeld zugewiesen werden und es ist gewährleistet, dass während einer Legislatur regelmässig Geschäfte zur Beratung anstehen.

Sicher trifft es zu, dass die Gesetzgebung eine wesentliche Aufgabe des Parlaments ist. Nicht weniger wichtig sind aber die Aufgaben die sich aus der Oberaufsicht, der Ausgabenkompetenz oder der Wahlkompetenz ergeben. Der Begründung, dass jedes Mitglied des Landrates in einer Fachkommission vertreten sein soll, ist entgegen zu halten, dass die Arbeit des Parlaments und insbesondere die Gesetzgebungsarbeit nicht nur in den Kommissionen stattfindet, und auch nicht nur dort stattfinden darf, sondern auch mit den parlamentarischen Vorstössen, in den Vernehmlassungen, in den Fraktionen und im Landrat selbst.

Mit der Schaffung von Kommissionen mit 15 Mitgliedern werden entscheidende Nachteile festgelegt. Die intensive Auseinandersetzung bei der Beratung von Gesetzen und anderen Sachvorlagen ist in einer grossen Kommission erheblich erschwert. Die eingeschränkte Möglichkeit aller 15 Mitglieder sich eingehend an der Diskussion zu beteiligen ist sehr unbefriedigend. Gegenüber den anderen Mitgliedern des Landrates besteht die Gefahr, dass durch die Beratung in einer grossen Kommission die Entscheide vorweggenommen werden. Eine Kommission mit 15 Mitgliedern ist sehr stark im Landrat, und deren Beschlüsse nur schwer umzustossen. Dies wird noch verschärft, wenn durch das Engagement der Parlamentarier in mehreren Kommissionen die Zeit fehlt, sich eingehend mit den Geschäften der anderen Kommissionen zu befassen.

Die Arbeit in den Kommissionen ist sehr wichtig. Eine grosse Kommission kann weniger gut eine effektive und qualitativ gute Arbeit leisten. Es kann nicht das Ziel sein, dass jedes Parlamentsmitglied in zwei Kommissionen vertreten ist. Die Wahl in eine Kommission soll nach den Interessen und Fähigkeiten der Parlamentsmitglieder erfolgen. Zudem kann über die Dauer von 2-3 Amtsperioden ein Ausgleich der Mitgliedschaft in den Fachkommissionen und den Aufsichtskommissionen geschaffen werden.

Art. 19 Beschränkung der Kommissionszugehörigkeit

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgabengebiete der Aufsichtskommission, der Justizkommission und der Finanzkommission ist die Beschränkung der Kommissionszugehörigkeit detailliert zu regeln. Gestützt auf Art. 6 des Landratsgesetzes gilt für die Fachkommissionen keine Ausstandspflicht. Gemäss Art. 6 des Landratsgesetzes ist nämlich bei der Vorbereitung, beim Erlass oder bei der Genehmigung von Gesetzen oder von allgemeinverbindlichen Landratsbeschlüssen keine Ausstandspflicht zu beachten. Kommissionsmitglieder oder Ratsmitglieder, deren persönliche Interesse bei der Beratung von Gesetzgebungsvorlagen unmittelbar betroffen sind, haben jedoch auf ihre Interessenbindung hinzuweisen, wenn sie sich zum Geschäft äussern.

Gemäss Abs. 2 Ziffer. 3 dürfen der Justizkommission Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Strafverfolgungsorgane nicht angehören. Nachdem das Verhöramt und die Jugendanwaltschaft unter der Aufsicht der Staatsanwaltschaft und des Obergerichts stehen, sind auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verhöramts nicht in die Justizkommission wählbar.

Art. 24 Grundsatz (nichtständige Kommissionen)

Es ist anzunehmen, dass der Einsatz nichtständiger Kommissionen **eher ausnahmsweise** beschlossen wird, etwa bei grossen Revisionsvorlagen mit weitreichender Bedeutung (z.B. neues Baugesetz, Steuergesetz, Finanzausgleichsgesetz).

Nachdem mit der vorliegenden Parlamentsreform die Kompetenz zur Wahl der ständigen Fachkommissionen dem Landrat zugewiesen wird, fällt der Entscheid über den Einsatz einer nichtständigen Kommission folgerichtig wieder an den Landrat. Das Landratsbüro hat gestützt auf Art. 16 des Landratsgesetzes nach erfolgter Einholung von Wahlvorschlägen bei den Fraktionen dem Landrat einen Antrag zur Wahl einer nichtständigen Kommission zu unterbreiten.

Art. 28 Einberufung (des Landrates)

Gemäss dem geltenden Wortlaut des Landratsgesetzes ist der Landrat erst in der ersten Hälfte des Monats Juli zur konstituierenden Sitzung einzuladen. Diese Bestimmung steht aber im Widerspruch zu Art. 2 des Landratsgesetzes und zu Art. 21 Abs. 1 des Behördengesetzes, wonach die Amtsdauer der Behörden jeweils am 1. Juli beginnt. Die konstituierende Sitzung nach der Neuwahl des Landrates hat somit bereits im Monat Juni stattzufinden.

Art. 39 Befugnisse (der Kommissionen)

Der bisherige Wortlaut dieser Bestimmung ist ausschliesslich auf Kommissionen ausgerichtet, die einen Auftrag im Rahmen der Geschäftsbereiche des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung oder der selbständigen kantonalen Anstalten haben. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen dieses Artikels wird klargestellt, dass auch Kommissionen, deren Geschäftsbereich die Gerichte betrifft, die gleichen Rechte wie die übrigen Kommissionen haben. Im Unterschied aber zur Oberaufsicht über Regierungsrat und Verwaltung beschränkt sich der Prüfungsumfang bei den Gerichten in der Regel auf die Überwachung der ordnungsgemässen Geschäftsabwicklung. Diese Begrenzung ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 41 KV); insbesondere verbietet die richterliche Unabhängigkeit eine inhaltliche Kontrolle von konkreten Urteilen. Die Kontrolle der Geschäftsführung durch die Oberaufsicht steht somit an erster Stelle. In diesem Zusammenhang können ausdrücklich die Justizverwaltung und der äussere Geschäftsgang geprüft werden. Die Aufsichtsinstanz kann erforderlichenfalls bei der Prüfung des äusseren Geschäftsganges der Justizverwaltung gehalten sein, von den zuständigen Gerichten Auskünfte zu verlangen.

Art. 53 Formen (von Parlamentarischen Vorstössen)

Mit der Änderung der Kantonsverfassung gemäss der kantonalen Volksabstimmung vom 24. September 2000 wurden die Kompetenzen des Landrates mit der Einführung der „**Ausgaben- und Schuldenbremse**“ erweitert. Seit dieser Abstimmung legt der Landrat in einem Beschluss - und nicht mehr wie bisher in einem Gesetz - den Kantonssteuerfuss fest. Der Beschluss über die Festsetzung des Kantonssteuerfusses erfolgt auf der Grundlage des Voranschlags der Laufenden Rechnung für das erste Jahr sowie des Finanzplanes für die beiden anderen Jahre. Dieser Beschluss soll mindestens für drei Jahre Gültigkeit haben. Zuzufolge dieser „Ausgaben- und Schuldenbremse“ haben die Finanzpläne somit einen grösseren Stellenwert als bisher. Die **Finanzpläne** werden vom Regierungsrat erarbeitet und unterliegen dem Genehmigungsvorbehalt des Landrates. Bei der Genehmigung kann ein Finanzplan jedoch nicht geändert werden. Die parlamentarischen Möglichkeiten sollen nun mit der Einführung des Instrumentes „**Anmerkung**“ erweitert werden (vgl. auch § 56a des Landratsreglements). Dieses Instrument gilt nicht nur für den Finanzplan, sondern auch für die übrigen Planungsinstrumente (Legislaturprogramm und die Jahreszielplanung sowie für den Rechenschaftsbericht des Regierungsrates beziehungsweise einer selbständigen kantonalen Anstalt). Wird eine Anmerkung vom Landrat zum Beschluss erhoben, wird sie dem entsprechenden Planungsmittel als Anhang beigefügt beziehungsweise bei einem Rechenschaftsbericht im Ratsprotokoll festgehalten.

Die Bedeutung der Anmerkung besteht somit darin, dass vor allem Differenzen zwischen den Absichten des Regierungsrates beziehungsweise der betreffenden selbständigen kantonalen Anstalt und dem Willen des Landrates transparent gemacht werden. Neue Vorlagen, die von der Meinungsäusserung des Parlaments abweichen, werden speziell zu begründen sein. Mit der „Anmerkung“ sollen somit die Einflussmöglichkeiten des Landrates auch bei der Planung verbessert werden.

5.2 Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes

Art. 39 Finanzplan

Wie bereits erwähnt, hat der Finanzplan seit der Einführung der Ausgaben- und Schuldenbremse an Bedeutung erheblich gewonnen. Zum Ersten sind die Finanzpläne (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) jährlich neu zu erstellen. Neben den **Finanzplänen** für die zwei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre ist im Weiteren für zwei zusätzliche Jahre noch ein zusätzlicher **Investitionsplan** zu erstellen. Die Investitionspläne für das vierte und fünfte Jahr sind jedoch dem Landrat lediglich zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. Diese Investitionspläne geben über die mittelfristige Entwicklung Auskunft, haben jedoch für die Handhabung der Ausgaben- und Schuldenbremse keine direkte Bedeutung.

Mit dieser gesetzlichen Regelung betreffend die Finanzpläne wird die Motion vom 21. November 2001 von Landrat Beat Landis, Hergiswil, und Mitunterzeichnenden betreffend die Finanzplanung berücksichtigt. Diese Motion wurde vom Landrat am 17. April 2002 teilweise gutgeheissen. Nachfolgend wird deshalb beantragt, diese Motion sei zuzufolge Erfüllung abzuschreiben.

5.3 Änderung der Sachversicherungsverordnung

§ 8 und § 9 Revisionsstelle

Gemäss dem bisherigen Wortlaut der Sachversicherungsverordnung ist die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission Revisionsstelle der kantonalen Sachversicherung. Mit der Neuordnung der parlamentarischen Aufsicht hat diese Aufgabe zukünftig die landrätliche Aufsichtskommission.

In § 9 der Sachversicherungsverordnung wurde die Tätigkeit der Revisionsstelle sehr detailliert umschrieben. Diese Umschreibungen sind lediglich Detailbestimmungen zu den Artikeln 39 - 41 des Landratsgesetzes. Im Sinne einer Vereinheitlichung der kantonalen Gesetzgebung wird diese Detailierung des § 9 der geltenden Sachversicherungsverordnung aufgehoben.

5.4 Rechtskraft (Ziffer XI. des Landratsgesetzes)

Es wird beantragt, die neue Landratsgesetzgebung auf den 1. Juli 2004 in Kraft zu setzen. Damit kann sichergestellt werden, dass für die Vorbereitung und Umsetzung der verschiedenen Neuerungen genügend Zeit zur Verfügung steht. Insbesondere werden die ständigen Kommissionen ihre Arbeit Mitte Jahr aufnehmen, das heisst diese Kommissionen werden den Voranschlag 2005 vorberaten.

5.5 Änderung des Landratsreglementes

§ 1a Verzeichnis der hängigen Geschäfte

Zufolge der Einführung von ständigen Fachkommissionen steigt das Bedürfnis nach Informationen betreffend dem Stand von hängigen Geschäften. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Mitgliedern des Landrates regelmässig ein Verzeichnis der hängigen Sachgeschäfte zuzustellen. Dieses Verzeichnis soll auch der Öffentlichkeit auf dem Wege des Internet zugänglich sein.

§ 45 Vorberatende Kommission

Um allfälligen Meinungsunterschieden zwischen den Fachkommissionen zuvorzukommen, welche Kommission für die Vorberatung einer Vorlage zuständig ist, soll das Landratsbüro in der Regel bereits im Zeitpunkt der Eröffnung der Vernehmlassungsverfahrens beziehungsweise, sofern der Regierungsrat auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet, im Zeitpunkt der Verabschiedung der Vorlage zuhanden des Landrates entscheiden, welche Kommission das Geschäft vorrangig zu beraten hat.

§ 56 a Anmerkung

Das neue parlamentarische Mittel der Anmerkung (siehe Kommentar zu Art. 53) ist durch die vorberatende Kommission und einzelne Ratsmitglieder spätestens zu Beginn der Sitzung beim Präsidium schriftlich zu hinterlegen.

Werden zu einem Geschäft mehrere Anmerkungen hinterlegt, ist zunächst das gesamte Geschäft zu beraten. Bei der abschnittswisen Beratung sind die entsprechenden Anmerkungen gleichzeitig zu erörtern. Bevor die Schlussabstimmung durchgeführt wird – beispielsweise die Kenntnisnahme des Legislaturprogramms – ist über jede Anmerkung separat Beschluss zu fassen.

§ 72 und 72a Geheime Wahlen

Der bisherige Wortlaut von § 72 betreffend den Ablauf und die Durchführung von geheimen Wahlen ist zu einschränkend; insbesondere ist es – bei einer strengen Auslegung dieses Wortlauts – nicht zulässig, nach Ablauf der Amtsdauer einer Behörde zunächst im Rahmen einer offenen Abstimmung die bisherigen Mitglieder zu bestätigen und anschliessend die Neuwahlen in geheimer Abstimmung zu treffen. Nach Ansicht des Landratsbüros ist es gerechtfertigt und es muss auch möglich sein, Bestätigungswahlen getrennt von den Neuwahlen durchzuführen. Mit der getrennten Vornahme der Bestätigungswahl kann dem möglicherweise unerwünschten Effekt entgegengetreten werden, dass eine wiederum kandidierende Person nur deshalb abgewählt wird, weil sich die Mehrheit der Stimmenden auf die neu kandidierenden Personen konzentriert.

Die beiden neuen Bestimmungen ermöglichen die folgenden Verfahrensschritte bei Wahlen:

- offene Bestätigungswahl und offene Neuwahl;
- offene Bestätigungswahl und geheime Abstimmung für die Neuwahl;
- geheime Abstimmung über die Bestätigungswahl und geheime Abstimmung über die Neuwahl.

§ 77 Zusammensetzung (von Kommissionen)

Gemäss dem bisherigen Absatz 2 haben die Fraktionen lediglich in den nichtständigen Kommissionen einen Anspruch auf eine angemessene Vertretung. Nachdem zukünftig die Bedeutung der ständigen Kommissionen zunimmt und nur noch in ausserordentlichen Fällen nichtständige Kommissionen gewählt werden, wird neu im Landratsreglement der bereits bisher beachtete Grundsatz verankert, dass die Fraktionen einen Anspruch auf eine angemessene Vertretung in den Kommissionen haben. Selbstverständlich ist nicht bei jeder einzelnen Wahl der Grundsatz der angemessenen Berücksichtigung der Fraktionsstärken vollumfänglich umsetzbar. Es ist deshalb namentlich die Aufgabe des Landratsbüros, bei der Vorbereitung der Wahlen darauf zu achten, dass die angemessene Vertretung der Fraktionen insgesamt berücksichtigt wird.

§ 78 Konstituierung (der Kommissionen)

Die Bestimmung gemäss Abs. 2 ist gemäss dem geltenden Landratsreglement (§ 94) lediglich für die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission vorgesehen. Neu wird nun allen Kommissionen die Möglichkeit eröffnet, sich in Ausschüsse zu gliedern und diesen besondere Aufträge zu erteilen. Die Fassung von Kommissionsbeschlüssen bleibt aber stets der Gesamtkommission vorbehalten. Es soll namentlich auch den ständigen Fachkommissionen ermöglicht werden, kommissionsintern Ausschüsse zu bilden.

§ 93 a Vorbereitung von Richterwahlen

Gestützt auf die bisherigen Abläufe im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Richterwahlen wird beantragt, dass das Landratsbüro vor der Ausarbeitung eines Antrages den Wahlvorschlag zunächst mit der Justizkommission erörtert. Die Justizkommission als direkte Aufsichtsbehörde über die Gerichte kann das Landratsbüro bei der Meinungsbildung unterstützen. Im Zusammenhang mit den Neuwahlen in das Obergericht und das Verwaltungsgericht wurde im Frühsommer 2002 den Kandidatinnen und den Kandidaten die Möglichkeit eröffnet, an einer gemeinsamen Fraktionssitzung aller Fraktionen sich persönlich vorzustellen. Diese Vorgehensweise hat sich nicht bewährt; insbesondere für die Kandidatinnen und Kandidaten war es offensichtlich unangenehm, sich vor rund 60 Personen vorstellen zu müssen.

Stans, 26. Mai 2003

LANDRATSBÜRO NIDWALDEN

Landratspräsident

Ruedi Jurt

Landratssekretär

Hugo Murer