



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 22. Mai 2023

Rechenschaftsbericht 2022 des Regierungsrates; Genehmigung: Bericht und Antrag der Aufsichtskommission

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Die Aufsichtskommission erstattet dem Landrat gemäss § 92 Abs. 1 und § 97 Abs. 1 des Landratsreglements folgenden

BERICHT:

1 Zuständigkeit und Aufgabe des Landrats und der Aufsichtskommission

Der Landrat übt gemäss Art. 61 Ziff. 12 der Verfassung die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und die selbständigen Anstalten aus. Die Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der ihm unterstellte Verwaltung nimmt gemäss Art. 22 des Landratsgesetzes (LRG) die Aufsichtskommission vor. Diese erfolgt über den Rechenschaftsbericht. Die Aufsichtskommission kann eigene Kontrollen vornehmen und über den Inhalt und die Gestaltung der Rechenschaftsberichte verbindliche Weisungen erteilen. Sie kann zudem gemäss Art. 40 LRG Inspektionen durchführen und Fachleute mit einzelnen Kontrollaufgaben betrauen. Schliesslich steht ihr gemäss Art. 41 LRG die Finanzkontrolle unterstützend zur Verfügung. Die Aufsichtskommission ist zudem zuständig für die Prüfung der Erfüllung der Aufträge, die der Landrat dem Regierungsrat erteilt hat.

Die Aufsichtskommission hat als parlamentarische Oberaufsicht die Aufgabe, die Tätigkeiten der Regierung und der Verwaltung im Hinblick auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu prüfen. Für diese Kontrolle braucht sie Zugang zu Informationen bei der Regierung und der Verwaltung. Die Aufgabe nimmt sie nicht nur bezüglich des Rechenschaftsberichts, sondern auch während des Jahres wahr. Dabei stützt sie sich auch auf die Stellenrevisionen der Finanzkontrolle ab, welche jedes Jahr bei ausgewählten Ämtern eine Schwerpunktpflichtprüfung vornimmt. Durch die parlamentarische Oberaufsicht soll Transparenz und Gewissheit über eine korrekte Aufgabenerfüllung durch Regierung und Verwaltung geschaffen werden.

2 Organisation und Arbeitsweise der Aufsichtskommission

Die Aufsichtskommission hat den Rechenschaftsbericht 2022 an ihren Sitzungen vom 8., 15. und 22. Mai 2023 besprochen. Am dritten Termin fand auch die Schlussbesprechung mit dem Landammann statt. Die Finanzkontrolle nahm ebenfalls beratend an den Sitzungen teil.

Für die vertiefte Besprechung einzelner Themen und Fragen hat die Aufsichtskommission für jede Direktion je einen Ausschuss gemäss § 78 Abs. 2 des Landratsreglements eingesetzt. Die Ausschüsse setzen sich wie folgt zusammen:

Finanzdirektion: Landräte Edi Engelberger und Mario Röthlisberger

Baudirektion: Landräte Remo Zberg und Daniel Krucker

Justiz- und Sicherheitsdirektion: Landrat Urs Amstad und Landrätin Christina Amstutz

Bildungsdirektion: Landrat Klaus Waser und Landrätin Eva Maria Odermatt

Landwirtschafts- und Umweltdirektion: Landräte Thomas Käslin und Peter Waser

Gesundheits- und Sozialdirektion: Landrätin Elena Kaiser und Landrat René Schuler

Volkswirtschaftsdirektion: Landräte Edi Engelberger und Beat Risi

Staatskanzlei: Landrätinnen Elena Kaiser und Christina Amstutz

Die Ausschüsse haben den Rechenschaftsbericht im Bereich ihrer Direktion in Sitzungen besprochen anhand eines Themen- und Fragenkatalogs, welcher der Direktion vorgängig zugestellt wurde.

3 Allgemeine Bemerkungen der Aufsichtskommission zum Rechenschaftsbericht

Formales

Der Rechenschaftsbericht gliedert sich in vier Teile: Bericht des Regierungsrates über die Schwerpunkte der Geschäftsführung, Tätigkeiten der Direktionen, Jahresziele 2022 und Tabellenteil.

Im ersten Teil gibt der Regierungsrat einen Überblick über die Schwerpunkte 2022, weitere Geschäfte des Regierungsrates und die interkantonale Zusammenarbeit und Interessenvertretung (ZRK). Ebenfalls enthalten ist ein kurzer Bericht der unabhängigen Finanzkontrolle.

Die Schwerpunkte 2022 entsprechen – ausser dem Schwerpunkt Corona-Pandemie – den direktionsübergreifenden Schwerpunktprojekten des Vierjahresprogramms 2021-2024.

Im zweiten Teil legen die Direktionen insbesondere die Tätigkeiten ihrer Ämter dar.

Im dritten Teil werden die Jahresziele 2022 und deren Umsetzung festgehalten – abgeleitet von den Zielen bzw. Bausteinen/Projekten des Vierjahresprogramms.

Im vierten Teil schliesslich legen zahlreiche Tabellen und Grafiken umfangreiche Informationen zu den verschiedenen Bereichen staatlicher Tätigkeiten dar.

Inhaltliches

Der Regierungsrat legt seine Schwerpunkte der Geschäftsführung im Berichtsjahr dar. Die Schwerpunkte des Jahres 2022 entsprechen den direktionsübergreifenden Schwerpunktprojekten des Vierjahresprogramms 2021-2024, namentlich Spitalregion Luzern-Nidwalden (LUNIS), Flugplatz Buochs, Areal Kreuzstrasse, Steuer- und Wirtschaftspolitik, Mobilität, Digitalisierung und Buholzbach

Erneut war im Jahr 2022 die Corona-Pandemie ein besonderer Schwerpunkt. Aufgrund einer neuerlichen Corona-Welle zu Beginn des Jahres mussten die Test-Kapazität ausgebaut und das Impfangebot aufrecht erhalten werden.

In der Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantone wurden 47 Projekte bearbeitet, die hauptsächlich unter der Führung der neun ständigen Zentralschweizer Direktorenkonferenzen stehen.

Das Vierjahresprogramm 2021-2024 wurde im Berichtsjahr weiter umgesetzt. Der Zielerreichungsgrad und der Zielwert 2022 werden tabellarisch bei den einzelnen Bausteinen/Projekten der einzelnen Direktionen dargestellt. Aufgrund der Hinweise und der Empfehlung der Aufsichtskommission im Vorjahr hat der Regierungsrat die Ausführungen zum Zielerreichungsgrad und zu den Gründen des Verfehlens der Ziele verbessert. Besonders erfreulich ist, dass nun auch die direktionsübergreifenden Schwerpunktprojekte tabellarisch erfasst und mit Zielerreichungsgrad bzw. Zielwert 2022 versehen worden sind. So ist nun ein schneller Überblick möglich, wo diese für den Kanton Nidwalden besonders bedeutsamen Projekte stehen.

Die Aufsichtskommission dankt dem Regierungsrat und der Verwaltung für diese Verbesserungen in der Berichterstattung und empfiehlt, diese so fortzuführen. Dies wird auch die Beurteilung des Abschlusses des Vierjahresprogramms erleichtern.

Der Rechenschaftsbericht stellt grundsätzlich einen informativen und übersichtlichen Querschnitt über die Tätigkeiten des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung im Berichtsjahr dar. Insbesondere die Statistiken sind aufschlussreich und erlauben es, bei Detailfragen dienliche Informationen, insbesondere auch im Vergleich zu den Vorjahren, zu erhalten.

Ergänzend zu den bisherigen Kennzahlen wünscht die Aufsichtskommission im Tabellenteil beim Steueramt auch einen Überblick darüber, wie viel Kantonssteuern aus den einzelnen Gemeinden stammen. Derzeit ist nur der Gesamtsteuerertrag (Gemeinde- und Kantonssteuern) ersichtlich.

4 Besonders erwähnenswerte Themen

4.1 Corona-Pandemie

Die Aufsichtskommission hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit den Abläufen und Prozessen zur Bewältigung der Corona-Pandemie durch den Regierungsrat und die Verwaltung befasst. Sie hat dazu am 12. Dezember 2022 einen schriftlichen Bericht "Covid-19 Krisenmanagement im Kanton Nidwalden" mit zehn Empfehlungen verfasst. Dieser wurde vom Landrat an der Sitzung vom 8. Februar 2023 beraten.

4.2 Spitalregion Luzern-Nidwalden

Die Aufsichtskommission hat sich mit dem Wirkungsbericht LUNIS 2022 befasst und dazu am 13. März 2023 ihren schriftlichen Bericht erstattet. Diese Berichte wurde vom Landrat an der Sitzung vom 3. Mai 2023 beraten.

4.3 Areal Kreuzstrasse

Die Aufsichtskommission hat sich wiederholt mit dem Projekt "Areal Kreuzstrasse" befasst. Sie wurde von der Justiz- und Sicherheitsdirektion über den Ablauf und die weiteren Schritte informiert. Dem Landrat wurde vom Regierungsrat mit Antrag vom 21. März 2023 ein Objektkredit für die Erarbeitung der Gestaltungsplanung betreffend die Überbauung des Areals Kreuzstrasse vorgelegt. Nach der Bewilligung des Kredits durch den Landrat wird das Projekt in die nächste Phase gehen können.

4.4 Gesamtverkehrskonzept

Die Aufsichtskommission hat sich von der Baudirektion das Gesamtverkehrskonzept vorstellen lassen, das der Regierungsrat am 15. November 2022 verabschiedet hat. Die beiden Hauptfunktionen des Konzepts wurden aufgezeigt, einerseits der materielle Input für Strategie und Planung der Gesamtmobilität im Kanton Nidwalden, andererseits die planerische und materielle Basis für die Entwicklung von Verkehrsangeboten und Verkehrsinfrastrukturen. Die Baudirektorin hat insbesondere aufgezeigt, was gegenüber dem ersten, äusserst umfangreichen Entwurf verbessert wurde: Das Gesamtverkehrskonzept wurde auf 50 Seiten gekürzt, der Aufbau übersichtlicher gestaltet, das Konzept zusammengefasst, die Massnahmen auf das Wesentliche gekürzt und eine neue Kategorie bei der Priorisierung der Massnahmen eingeführt ("sehr hoch").

Ziel und Gesamtstrategie des Gesamtverkehrskonzeptes sind ein nachhaltiges, leistungsfähiges und sicheres Gesamtverkehrssystem mit der 4-V-Strategie: zukünftiger Verkehr wenn möglich vermeiden, verlagern, verträglich gestalten und vernetzen. In Bezug auf die Raumplanung sind Verkehr und Siedlung sowie zukünftige Arbeitsplatzentwicklung aufeinander abzustimmen. Das Konzept enthält Teilstrategien für die Bereiche "Raumplanung", "Motorisierter Individualverkehr", "Öffentlicher Verkehr", "Veloverkehr", "Fussverkehr" und "Gesamtverkehr". Die abgeleiteten Massnahmen sind unterteilt in die genannten Teilstrategien. Mit der höchsten Priorität bezeichnet wurden Massnahmen für den Auf- und Ausbau von Verkehrsdrehscheiben, für das Verkehrsmanagement Nationalstrassen, für den Ausbau des Kreisels Kreuzstrasse, für die Entlastungsstrasse Stans West, für das Verkehrsmanagement Stans, für die Taktverdichtung des Interregio Luzern-Engelberg, für die Taktverdichtung der S-Bahn Luzern-Stans/Wolfenschiessen, für den Doppelspurausbau Hergiswil (Tunnel kurz) und für den Ausbau des Busangebots der Seegemeinden.

Schliesslich wurde auch das geplante Monitoring aufgezeigt: Die Umsetzung des Gesamtverkehrskonzepts wird laufend begleitet und überwacht. Alle vier Jahre wird ein Monitoringbericht – erstmals im ersten Quartal 2025 – mit den folgenden Informationen erstellt: Zielerreichung Gesamtverkehrskonzept, Stand Zielerreichung und Strategie, Stand Umsetzung der priorisierten Massnahmen und Anpassungen bei den Massnahmen (Priorisierung, Zeithorizont, Aufnahme und Streichung von Massnahmen). Im Jahr 2032 soll das Gesamtverkehrskonzept erstmals vollständig überarbeitet werden. Die Aufsichtskommission wird sich im Rahmen ihrer Oberaufsicht mit dem Monitoring und der Umsetzung des Gesamtverkehrskonzepts befassen.

4.5 Personal

Die höhere Personalfuktuation ist gemäss Personalamt auch darauf zurückzuführen, dass viele Mitarbeitende während der Corona-Zeit eine persönliche Bilanz gezogen und den Wunsch auf Veränderung geäussert haben. Beim Austrittsgespräch wird den Mitarbeitenden ein Fragebogen unterbreitet. Anhand der Beantwortung ist ungefähr ersichtlich, welche Gründe zu einer Kündigung geführt haben. Rund ein Viertel aller Austritte sind Pensionierungen. Die Herausforderung wird sein, dass der Kanton vermehrt auch interne Lösungen beim Personal sucht. Auch eine Weiterbeschäftigung von Pensionierten im Teilpensum muss als Möglichkeit in Betracht gezogen werden.

Die Personalpolitik 2025 sieht gemäss Rechenschaftsbericht zudem vor, die kantonale Verwaltung als Arbeitgeberin attraktiv zu halten. In diesem Zusammenhang gelte es in einem nächsten Schritt die externe Kommunikation (Homepage, Stelleninserate) zu modernisieren und so das Interesse an einer Tätigkeit beim Kanton Nidwalden zu wecken. Im Berichtsjahr wurden Interviews mit Mitarbeitenden aus den grössten Berufsgruppen geführt. Aus den Ergebnissen seien Arbeitgeber-Vorteile herauskristallisiert und ein Konzept erarbeitet worden. Die Arbeitgeber-Vorteile würden die Basis für die weitere externe Kommunikation bilden.

Für die Aufsichtskommission besteht angesichts der hohen Personalfuktuation dringender Handlungsbedarf. Die Mitarbeitendenbefragung wurde bereits im Jahr 2020 durchgeführt. Die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber und die Zufriedenheit mit der übergeordneten Führung sind dabei bereits damals schlecht ausgefallen. Die Aufsichtskommission erwartet hier vom Regierungsrat bis im Herbst des laufenden Jahres über rechtliche Rahmenbedingungen hinausgehende, konkrete Massnahmen und Ergebnisse zur Verbesserung.

4.6 Ukraine-Krieg und Amt für Asyl und Flüchtlinge

Im Zusammenhang mit der Bewältigung der stark angestiegenen Flüchtlingsaufnahme, ausgelöst durch den Ukraine-Krieg, und die im Amt festgestellte hohe Personalfuktuation hat die Aufsichtskommission zum Amt für Asyl und Flüchtlinge Abklärungen getroffen.

Der Syrienkrieg und die hohe Anzahl Asylsuchender hat das Amt bereits im Jahr 2016/2017 zu mehreren Schritten bewogen. Es wurde eine neue Abteilung "Rückkehrberatung, unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Integration" geschaffen.

Ab dem Jahr 2019 führte der Bund die Integrationsagenda ein: Um Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rascher in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu integrieren und um ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren, haben sich Bund und Kantone auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt, welche verbindliche Wirkungsziele und Prozesse definiert. Für die Integrationsaufgabe wurde ein Mitarbeiter der Abteilung Sozialhilfe zugeteilt. Der Bund sprach für die Aufgabe finanzielle Beiträge (CHF 18'000 einmalig pro Person; Stand 2022).

Per 1. April 2022 wurde eine neue Amtsorganisation eingeführt, um bessere Voraussetzungen für eine gute Struktur zu schaffen. Es gibt seither folgende drei Abteilungen im Amt: Asylsuchende, Sozialhilfe/Case Management und Integration. Gleichzeitig befand sich das Amt in der ersten Phase des Ukraine-Kriegs und war daher sehr stark gefordert und musste Prioritäten schaffen.

Hinsichtlich der Gründe der Personalfuktuation wurde die Aufsichtskommission über die einzelnen Fälle orientiert. Mit dem Ukraine-Krieg sind die Anforderungen im Amt rasant gestiegen. Die Belegschaft hat sich mehr als verdoppelt. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der angegebenen Gründe für die Stellenwechsel ist die Personalfuktuation erklärbar. Das Amt ist aufgrund der Erkenntnisse nach Auffassung der Aufsichtskommission jedenfalls grundsätzlich zweckmässig organisiert und kann seine Aufgaben erfüllen.

5 Rückblick und Ausblick

Die Aufsichtskommission durfte sich aufgrund der Gesamterneuerungswahlen im September 2022 neu konstituieren. Sie hat nach der Konstituierung ihren Schwerpunkt auf die vorgenannten, besonders erwähnenswerten Themen gelegt. Sie hat sich zudem erneut mit der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission eines anderen Kantons ausgetauscht. Der Austausch mit anderen Kantonen soll fortgeführt werden. Er bringt immer wieder wertvolle Inputs, wie die Aufgaben der Oberaufsicht wahrgenommen und wie Abklärungen getroffen werden können.

Die Aufsichtskommission stellt dem Landrat, gestützt auf den Antrag des Regierungsrates, die Angaben im Rechenschaftsbericht, die Erkenntnisse aus den Besprechungen und aus den Amtsstellenrevisionen, folgenden

ANTRAG:

Der Rechenschaftsbericht 2022 des Regierungsrates ist zu genehmigen.

Freundliche Grüsse
AUF SICHTSKOMMISSION



Remo Zberg
Präsident



Emanuel Brügger, lic.iur.
Landratssekretär