



TEILREVISION DER KANTONSVERFASSUNG BETREFFEND DIE SCHULGEMEINDEN

Bericht zur externen Vernehmlassung

Titel:	BERICHT GESETZGEBUNGSVORLAGE	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Teilrevision der Kantonsverfassung, Bericht zur Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	15.04.25
Autor:	Stefan Müller	Status:		DruckDatum:	15.04.25
Ablage/Name:	Bericht NG KV-Revision 250415.docx			Registratur:	2024.NWBID.23

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Rechtsgrundlagen für Schulgemeinden	4
2.2	Abschaffung der letzten Schulgemeinden	4
3	Grundzüge der Vorlage	4
3.1	Aufhebung der Rückfalloption	4
3.2	Mehrstufiges Vorgehen zur Revision der Gesetzgebung	5
4	Auswirkungen	5
5	Terminplan	6

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.

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 sprachlich primär auf die Schulgemeinden ausgerichtet – wenngleich in ihr an den entsprechenden 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 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 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.

5 Terminplan

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

Redaktionskommission:	März 2025
Externe Vernehmlassung:	April bis Juli 2025
Information Kommission BKV:	Mai 2025
Auswertung Vernehmlassung:	August / September 2025
Antrag an Landrat:	September 2025
Kommission BKV:	4. Quartal 2025
1. und 2. Lesung im Landrat:	4. Quartal 2025 / 1. Quartal 2026
Volksabstimmung:	3. Quartal 2026
Inkrafttreten:	Abhängig von der Gewährleistung durch den Bund (im Verlauf des Jahres 2027)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Res Schmid

Landschreiber

lic. iur. Armin Eberli