

Schwyz, 13. März 2019

Geschäftsordnung des Kantonsrates

Bericht und Vorlage

1. Übersicht

Die geltende Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz stammt aus dem Jahr 1977. Der Kantonsrat hat die Ratsleitung am 14. September 2016 mit Erheblicherklärung der Motion M 18/15 beauftragt, ihm eine Vorlage einer totalrevidierten Geschäftsordnung zu unterbreiten.

Die geltende Geschäftsordnung hat sich bis heute in grossen Teilen bewährt. Im Rahmen der Totalrevision galt es deshalb, das Bewährte beizubehalten und dort, wo Handlungsbedarf besteht, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Regeln des Ratsbetriebes sollen möglichst klar formuliert werden, so dass sich die Debatten nicht in auslegungsbedürftigen Formalien verstricken. Vielmehr sollen die politischen Argumente und die politische Lösungsfindung im Zentrum der Debatten stehen.

Die vorliegende Geschäftsordnung basiert im Wesentlichen auf der Geschäftsordnung von 1977. Auf ein Aufteilen in ein Kantonsratsgesetz und eine Kantonsratsverordnung wurde wiederum verzichtet. Der Titel wurde leicht gestrafft und die Gliederung leicht modifiziert. Neu werden die Aufgabenbeschreibungen der Kommissionen nicht mehr im Anhang aufgeführt, sondern in der Geschäftsordnung an passender Stelle integriert. Die etwas höhere Paragrafenzahl ist primär darauf zurückzuführen.

Alle Aufträge des Kantonsrates wurden umgesetzt: Es liegt nun eine griffige und praxistaugliche Regelung dafür vor, wie zukünftige parlamentarische Untersuchungskommissionen eingesetzt werden und wie diese wirksam arbeiten können. Die Protokollierung wird klarer geregelt. Mittels elektronischer Abstimmungsanlage soll der Ratsbetrieb effizienter werden. Weil der Kantonsrat eine Motion zur Wiederaufnahme der Ausgabenbremse in die Geschäftsordnung erheblich erklärt hatte, legt die Ratsleitung auch eine Bestimmung zur Ausgabenbremse vor. Aus aktuellem Anlass unterbreitet die Ratsleitung zudem einen Vorschlag, wie die Abstimmungserläuterungen zu Kantonsratsvorlagen zukünftig ausgestaltet werden sollen. Die Entschädigungen bleiben im Wesentlichen unverändert, ebenso das Instrumentarium der parlamentarischen Vorstösse. Weil die Frage, ob das bisherige Kommissionsgeheimnis weitergeführt oder ob die Kommissionssitzungen quasi

öffentlich werden sollen, sowohl in der Ratsleitung wie auch in der Vernehmlassung sehr kontrovers beurteilt wurde, unterbreitet die Ratsleitung dem Kantonsrat zwei echte Varianten.

Die Totalrevision erfolgt mit Augenmass. Sie enthält keine revolutionären Änderungen. Die meisten Ergänzungen entsprechen bereits der heutigen Praxis. Viele Paragraphen wurden sprachlich modernisiert, ohne jedoch deren Inhalt wesentlich zu verändern.

2. Ausgangslage

Am 18. November 2015 wurde die Motion M 18/15 «Totalrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat» eingereicht, mit welcher eine Totalrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110, Geschäftsordnung, GO-KR) beantragt wird. Die Motionäre argumentieren, dass die geltende Geschäftsordnung am 28. April 1977 erlassen wurde. Die letzte Teilrevision vom 21. Oktober 2015 habe gezeigt, dass mehrere Bestimmungen in der aktuellen Geschäftsordnung nicht mehr der gelebten Praxis bzw. der Realität entsprechen und/oder nicht genügend präzise formuliert seien. Namentlich hat auch die parlamentarische Untersuchungskommission «Justizstreit» in ihrem Abschlussbericht vom 11. Dezember 2013 festgehalten, dass die Bestimmungen über die Arbeit einer solchen Untersuchungskommission in der Geschäftsordnung ungenügend seien. Die Motionäre sind der Ansicht, dass die Zeit gekommen sei, die Revision der Geschäftsordnung an die Hand zu nehmen. Dabei sollten alle Bestimmungen *«praxisorientiert durchleuchtet werden und wo nötig präzisiert oder neugefasst werden. Bestehende gutfunktionierende Bestimmungen und Rechte sollen dabei nicht geändert werden.»*

In seiner Antwort (RRB Nr. 404 vom 18. Mai 2016) teilte der Regierungsrat in gewaltenteiliger Zurückhaltung die Beurteilung der Motionäre und beantragte die Erheblicherklärung der Motion. Der Kantonsrat ist an seiner Sitzung vom 14. September 2016 dem Antrag des Regierungsrates gefolgt. Er hat die Motion mit 93 zu 0 Stimmen erheblich erklärt und die Ratsleitung mit dem Vollzug beauftragt. Die Ratsleitung ist diesem Auftrag nachgekommen und unterbreitet dem Kantonsrat die vorliegende, totalrevidierte Geschäftsordnung des Kantonsrates.

3. Revisionsziele

Die Totalrevision hat folgende Ziele, die im Folgenden näher erläutert werden:

1. Anpassungen an die Kantonsverfassung;
2. Prüfung der Empfehlungen der PUK-Justizstreit;
3. Klärung des Kommissionsgeheimnisses;
4. Modernisierung durch Aktualisierungen;
5. Rechtssicherheit durch Präzisierungen.

3.1 Anpassungen an die Kantonsverfassung

Am 1. Januar 2013 ist die Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100, Kantonsverfassung, KV) in Kraft getreten. Bei den rechtlichen Anpassungen an die neue Kantonsverfassung wurde die Geschäftsordnung des Kantonsrates formell und materiell zu einem Gesetz im Sinne von § 50 KV. In diesem Zusammenhang wurde damals geprüft, ob auch der Titel in «Kantonsratsgesetz» geändert werden soll. Da sich jedoch der Begriff der «Geschäftsordnung» über die Jahrzehnte eingebürgert hat, wurde schliesslich eine Namensänderung verwor-

fen. Im Rahmen der vorliegenden Totalrevision der Geschäftsordnung hat sich die Ratsleitung nochmals grundlegend mit der Bezeichnung und den Erlass-Stufen auseinandergesetzt.

3.2 Prüfung der Empfehlungen der PUK-Justizstreit

Der Kantonsrat setzte die parlamentarische Untersuchungskommission «Justizstreit» (PUK-Justizstreit) mit Beschluss vom 28. März 2012 ein. Am 11. Dezember 2013 wurde der Bericht der PUK-Justizstreit zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Der Kantonsrat hat den Bericht am 12. Februar 2014 behandelt. Aus dem Bericht geht hervor, dass die Geschäftsordnung des Kantonsrates auf wesentliche Fragen, die sich der PUK stellten, keine Antworten enthält. § 13a GO-KR beschränkt sich im Wesentlichen auf die Regelung der Möglichkeiten der Informationsbeschaffung einer PUK sowie auf die Pflicht zur Geheimhaltung. Offen ist insbesondere, ob eine solche Kommission eine rechtliche oder eine politische Funktion hat, ob und wieweit befragten Personen Anhörungs- und Akteneinsichtsrechte zustehen und wer über die Veröffentlichung des Untersuchungsberichts entscheidet. In ihrem Bericht stellt die PUK-Justizstreit Handlungsbedarf fest. Für die Totalrevision der Geschäftsordnung relevant sind der Handlungsbedarf in Bezug auf die Arbeiten einer PUK im Allgemeinen und der Handlungsbedarf im konkreten Bereich der Rechts- und Justizkommission (RJK).

Bei der Organisation ihrer Arbeiten stellte die PUK-Justizstreit fest, dass die rechtliche Regelung solcher Kommissionen in § 13a der Geschäftsordnung des Kantonsrates zu lückenhaft und zu wenig klar ist. Der Rückblick auf die Arbeiten der ersten PUK zeigte sodann, dass dieser Mangel zu verfahrensrechtlich fragwürdigen Vorgehensweisen führte. Die PUK-Justizstreit empfahl dem Kantonsrat daher:

- a) entweder die Bestimmungen über die parlamentarischen Untersuchungskommissionen in der Geschäftsordnung des Kantonsrates inhaltlich grundlegend zu überarbeiten oder
- b) einen Teil oder die Gesamtheit der Bestimmungen über die entsprechenden Untersuchungskommissionen im Bund für sinngemäss anwendbar zu erklären.

Die PUK-Justizstreit machte auch einige Empfehlungen bezüglich der Rechts- und Justizkommission. Die vorliegende Totalrevision wurde auch zum Anlass genommen, die Empfehlungen der PUK-Justizstreit zu prüfen und in der Geschäftsordnung zu verankern. Dadurch wird sichergestellt, dass zukünftige PUK über eine unmissverständliche Rechtsgrundlage verfügen.

3.3 Klärung des Kommissionsgeheimnisses

Im parlamentarischen Alltag hat in jüngster Zeit vor allem das Kommissionsgeheimnis zu reden gegeben. Gemäss § 14 Abs. 3 GO-KR sind die Kommissionssitzungen nicht öffentlich. Diese Bestimmung wurde im Zuge der Einführung des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (SRSZ 140.410, ÖDSG) in die Geschäftsordnung eingefügt. Seither ist in der Praxis teilweise unklar, was aus den Kommissionssitzungen auf Anfrage herausgegeben werden muss, was mit Beschluss der Kommission herausgegeben werden darf und was gar nicht herausgegeben wird. Die vorliegende Totalrevision bot nun gute Gelegenheit, die Vorgaben über das Kommissionsgeheimnis politisch auszuloten und auf einer mehrheitsfähigen Basis zu aktualisieren.

3.4 Modernisierung durch Aktualisierungen

Die geltende Geschäftsordnung des Kantonsrates wurde am 28. April 1977 erlassen. Seither hat sich einiges geändert. Vor allem der technologische Fortschritt hat die Arbeit in der Verwaltung und schliesslich auch die Arbeit des Kantonsrates grundlegend verändert. Auch wenn die Geschäftsordnung immer wieder punktuell aktualisiert wurde, galt es, die Bestimmungen generell

auf ihre Aktualität zu prüfen. Veraltete und heute nicht mehr zeitgemässe Bestimmungen wurden aktualisiert. So war beispielsweise in der geltenden Geschäftsordnung immer noch von Tonbändern mit Aufnahmen für die Protokollierung die Rede, obwohl schon seit über einem Jahrzehnt keine Tonbänder mehr verwendet werden. Dabei wurde auch geprüft, ob mit den heute verfügbaren Arbeitsinstrumenten die parlamentarische Arbeit erleichtert werden kann. Auch die Frage, ob der Rat zukünftig elektronisch abstimmen will, wurde geklärt. Ebenso wurde der Umgang mit Social Media in Erwägung gezogen.

3.5 Rechtssicherheit durch Präzisierungen

In Anbetracht der politischen Bedeutung der Kantonsratsgeschäfte und der zum Teil intensiven politischen Diskussionen ist es wichtig, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen unmissverständlich klar sind. In der jüngeren Vergangenheit waren die Ratsleitung oder die Fraktionen gezwungen, Lücken in der Geschäftsordnung zu füllen, indem eine fraktionsübergreifende Praxis vereinbart wurde. Als Beispiel sei hier der Rückzug von parlamentarischen Vorstössen genannt. Weil die geltende Geschäftsordnung dazu keinerlei Vorgaben enthält, war die Behandlung gleich mehrerer Rückzüge von Geschäften an der Kantonsratssitzung vom 23. Oktober 2013 mit Unsicherheiten verbunden, so dass sich die Ratsleitung genötigt sah, gewisse Erwartungen an den Rückzug zu formulieren. Diese Erwartungen hatten aber keinen rechtsverbindlichen Charakter und die Einhaltung basierte ausschliesslich auf dem Kommittent der Fraktionen. Auch im Vorfeld der Behandlung des ersten Aufgaben- und Finanzplans mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz hatte sich gezeigt, dass in Bezug auf die Behandlung im Kantonsrat Klärungsbedarf besteht. Die Ratsleitung hatte deshalb eine Praxis vereinbart, die sich dann auch bewährt hat. Die vorliegende Totalrevision bietet nun eine gute Gelegenheit, um all diese über die Jahre vereinbarten Punkte in der Geschäftsordnung unmissverständlich zu regeln und Rechtssicherheit zu schaffen. Dadurch kann die politische Diskussion ungestört von formellen Störmanövern erfolgen.

4. Grundzüge der Vorlage

Die Ratsleitung ist ihrem Auftrag nachgekommen, indem sie zunächst die konzeptionellen und materiellen Grundsatzentscheide gefällt hat. Diese waren wegweisend für die konkrete Ausgestaltung der totalrevidierten Geschäftsordnung.

4.1 Konzeptionelle Grundsatzentscheide

Es wurden folgende konzeptionellen Grundsatzentscheide gefällt, die im Folgenden näher erläutert und begründet werden:

1. Kein Aufsplitten in zwei Rechtserlasse;
2. Geläufigere Bezeichnung;
3. Neue Gliederung.

4.1.1 Kein Aufsplitten in zwei Rechtserlasse

Die heutige Geschäftsordnung enthält wichtige Rechtssätze und weniger wichtige Vollzugsbestimmungen. Die Aufteilung in ein Gesetz und eine Verordnung wäre rein rechtssystematisch sicher die perfektere Lösung. Sie hätte den Vorteil, dass bei Änderungen an untergeordneten Vollzugsbestimmungen nicht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden müsste. Die meisten Kantone verfügen über zweigeteilte Rechtsgrundlagen (Gesetz und Vollzugserlass).

Ein einziger Erlass hat dagegen den grossen Vorteil, dass nur einer statt zwei Rechtserlasse konsultiert werden muss, was die Rechtsanwendung v.a. für die Kantonsratsmitglieder wesentlich erleichtert.

Die Ratsleitung ist der Auffassung, dass an einem Erlass festgehalten werden soll. Die Rechtsanwendung ist für alle Beteiligten einfacher, wenn nur ein Erlass konsultiert werden muss. Dafür sind allenfalls ein etwas umfangreicherer Grunderlass und ein Vermischen von grundlegenden und operativen Bestimmungen in Kauf zu nehmen. Damit operative Detailfragen ausserhalb der Geschäftsordnung geregelt werden können, hat die Ratsleitung eine Bestimmung aufgenommen, welche sie neu ermächtigt, allfällige weitere operative Regelungen zu erlassen.

4.1.2 Geläufigere Bezeichnung

Die heutige Geschäftsordnung lautet vollständig: «Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz». Die Totalrevision wurde zum Anlass genommen, um auch den Titel zu überdenken. Die Ratsleitung hat sich dazu auch die verschiedenen Bezeichnungen in anderen Kantonen aufzeigen lassen. Die Bezeichnung ist nach wie vor verbreitet und nicht unüblich, haben doch auch andere Kantone eine «Geschäftsordnung». Der Begriff «Geschäftsordnung» hat sich über die Jahrzehnte eingebürgert. Deshalb soll daran festgehalten werden. Im Sinne einer sprachlichen Vereinfachung empfiehlt die Ratsleitung neu die weniger schwerfällige Bezeichnung «Geschäftsordnung des Kantonsrates». Der Zusatz «des Kantons Schwyz» kann ohne Verlust weggelassen werden. Dadurch wirkt der Titel weniger schwerfällig, ist konformer mit der Gesetzsammlung und reiht sich besser in die Bezeichnungen der anderen Kantone ein.

4.1.3 Neue Gliederung

Die geltende Gliederung der Geschäftsordnung war logisch und hat sich grundsätzlich bewährt. Das Kapitel IIIa (Entschädigungen des Kantonsrates) wurde nachträglich eingefügt. Mit der Totalrevision bestand die Möglichkeit der Neunummerierung und Eingliederung des Entschädigungskapitels. Das Kapitel über die Entschädigungen wurde nach hinten, vor die Schlussbestimmungen, verschoben.

Geltende Gliederung

- I. Allgemeine Bestimmungen
- II. Konstituierung des Kantonsrates
- III. Organe des Kantonsrates
- IIIa. Entschädigung des Kantonsrates
- IV. Sitzungen des Kantonsrates
- V. Beratungsgegenstände
- VI. Verfahren
- VII. Schlussbestimmungen

Neue Gliederung

- I. Zweck
- II. Konstituierung
- III. Organe
- IV. Sitzungen
- V. Beratungsgegenstände
- VI. Verfahren
- VII. Entschädigung
- VIII. Schlussbestimmungen

4.2 Materielle Grundsatzentscheide

Es wurden folgende materiellen Grundsatzentscheide gefällt, die im Folgenden näher erläutert und begründet werden:

1. Eigene Bestimmung für die Regelung der PUK;
2. Varianten für transparente Sitzungen oder Kommissionsgeheimnis;
3. Kein Systemwechsel beim Sitzungsgeld;
4. Vereinfachung der Spesenentschädigung;
5. Präzisierung der parlamentarischen Vorstösse;
6. Klarere Protokollvorgaben;
7. Festhalten an der Verhandlungssprache;
8. Einführung einer einfachen Abstimmungsanlage;
9. Festhalten am umfassenden parlamentarischen Antragsrecht;
10. Qualifizierte Kenntnisnahme auf Antrag;
11. Keine neuen Bestimmungen über die Demission.

4.2.1 Eigene Bestimmung für die Regelung der PUK

Die PUK-Justizstreit empfahl dem Kantonsrat, entweder die Bestimmungen über die PUK in der Geschäftsordnung des Kantonsrates inhaltlich grundlegend zu überarbeiten oder ganz oder teilweise die Bestimmungen über die entsprechenden Untersuchungskommissionen des Bundes für sinngemäss anwendbar zu erklären.

Die Ratsleitung hat die Empfehlung der PUK-Justizstreit geprüft. Die eidgenössischen Bestimmungen über die PUK sind in den Art. 163 ff des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10, Parlamentsgesetz, ParlG) geregelt. Das Parlamentsgesetz regelt die PUK sehr detailliert. Nach Auffassung der Ratsleitung sind die eidgenössischen Vorgaben zu umfassend und zu detailliert. Eine Anwendung auf die Schwyzer Verhältnisse ist darum wenig geeignet. Gleiches gilt für eine teilweise Übernahme des Parlamentsgesetzes. Schliesslich hat der Verweis auf Bundesrecht immer auch den Nachteil, dass allfällige Änderungen am Bundesrecht auch zu Änderungen – ob gewollt oder nicht – beim kantonalen Vollzug zur Folge hätten. Die grundlegende Überarbeitung der geltenden PUK-Bestimmungen in der Geschäftsordnung schien der Ratsleitung verhältnismässiger. Nur so kann eine für den Kanton geeignete Lösung vorgegeben werden. Die Ratsleitung hat sich an Bestimmungen aus anderen Kantonen, die in jüngster Zeit erlassen wurden, angelehnt und zusätzliche Eckwerte vorgegeben. So soll eine PUK in Analogie zu den meisten ständigen Kommissionen maximal elf Mitglieder umfassen. Sie soll ihr Sekretariat grundsätzlich selber bestimmen. Ihr Bericht soll immer öffentlich sein. Allenfalls zwingend notwendige, aber dem Amtsgeheimnis unterliegende Fakten können in einem klassifizierten Anhang abgegeben werden. Nicht jedes Detail soll gesetzlich vorgeschrieben werden. Mit dem Auftrag an eine PUK können situativ – unter Berücksichtigung des konkreten Sachverhalts – weitere Vorgaben erteilt werden.

4.2.2 Varianten für transparente Sitzungen oder Kommissionsgeheimnis

Gemäss geltendem § 14 Abs. 3 GO-KR waren die Kommissionssitzungen bisher nicht öffentlich. Die Ratsleitung hat sich im Zuge der vorliegenden Totalrevision verschiedene Ansätze des Kommissionsgeheimnisses aus anderen Kantonen aufzeigen lassen. Der Begriff «Kommissionsgeheimnis» kommt bemerkenswerterweise nur im Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons Zug vor. Alle übrigen Kantone unterscheiden bloss zwischen Zugang zu Kommissionsunterlagen und Information nach aussen.

Gemäss den Gesetzen und Verordnungen anderer Kantone wird oft ausdrücklich gesagt, dass die Kommissionssitzungen nicht öffentlich sind. Bei den Protokollen heisst es explizit entweder «vertraulich» oder «nicht öffentlich». In einzelnen Kantonen gibt es keine entsprechende Qualifizierung mittels eines prägnanten Satzes und erst die Lektüre der einschlägigen Bestimmungen macht ersichtlich, ob das Kommissionsprotokoll vertraulich zu behandeln ist. Grundsätzlich wird

beim Protokoll unterschieden zwischen der Zustellung einerseits und der Einsichtnahme bzw. dem Zugang andererseits. Der Personenkreis für die Zustellung und die Einsichtnahme ist in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich geregelt. Klar ist, dass die Kommissionsmitglieder das Protokoll zugestellt erhalten. Regelmässig ist geregelt, dass der Regierungsrat, Mitglieder des Regierungsrates oder auch das zuständige Departement oder dessen Vorsteher das Protokoll zugestellt erhalten. Manchmal gibt es diesbezüglich die Einschränkung der vorgängigen Teilnahme an der Sitzung. Vereinzelt ist die Verwaltung aufgeführt, insbesondere, wenn ihre Mitarbeitenden an der Sitzung teilgenommen haben.

Die Regelungen für die Information der Fraktionen sehen vor, dass die Kommissionsmitglieder berechtigt sind, ihre Fraktion über die Kommissionsverhandlungen zu unterrichten. Es wird sehr oft im selben Zusammenhang explizit vermerkt, dass dabei das Amtsgeheimnis bzw. die Vertraulichkeit (z.B. BS, BE, GL, LU, SO, VS) zu beachten ist. Dabei wird inhaltlich der Unterschied gemacht, ob über die Beschlüsse/Ergebnisse (z.B. AG, BS, GL, UR) oder die Verhandlungen/Beratungen (z.B. BS, BE, GL, LU, OW, SO, UR, VS) informiert werden kann. Vereinzelt wird gleichzeitig erwähnt, dass die Kommissionsmitglieder sich auch im Rat äussern dürfen (z.B. BE, OW, SO).

Aufgefallen ist die ausdrückliche und deshalb klare Regelung, dass die Mitglieder vertrauliche Informationen Dritten nicht weitergeben dürfen (z.B. GL, LU). Teilweise wird auch explizit aufgeführt, dass die Information nebst den Beschlüssen auch die Abstimmungsergebnisse, die wichtigsten Anträge und die bedeutendsten Ansichten umfassen kann (z.B. VS). AG regelt hingegen, dass vertraulich bleibt, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmer Stellung genommen und abgestimmt haben. In ZG geht man davon aus, dass es beispielsweise nicht angehen kann, Votes von Kommissionsmitgliedern anderen Kantonsräten mitzuteilen, da dies die Meinungsbildung der Kantonsratsmitglieder bereits im Vorfeld einer Beratung stark beeinträchtigt.

Bei der Orientierung der Öffentlichkeit gibt es ebenfalls unterschiedliche Regelungen. Oft ist geschrieben, dass die Kommissionen informieren «können», was den Kommissionen somit einen Spielraum lässt. Teilweise erfolgt die Information durch den Kommissionspräsidenten nach entsprechendem Kommissionsbeschluss. Auch ist die Rede von Medienmitteilungen oder Medienkonferenzen, und dass der Berichterstatter der Minderheit auch informieren kann. Gleichzeitig wird auch das Parlament informiert. Vereinzelt ist aufgeführt, dass nebst den Beschlüssen die wesentliche Begründung und das Stimmenverhältnisse (z.B. LU) genannt wird.

In der Schlüsselfrage, ob die Kommissionssitzungen inklusive Unterlagen generell vertraulich oder generell öffentlich sind, hatte die Ratsleitung eine Kompromissvariante in die Vernehmlassung gegeben. Die Kompromissvariante sah vor, dass die Kommissionssitzungen weiterhin nicht öffentlich sind, jedoch die Unterlagen und Kommissionsprotokolle auf Anfrage herausgegeben werden.

In der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass die Frage nach dem Kommissionsgeheimnis politisch sehr umstritten ist. Deshalb hat sich die Ratsleitung entschieden, dem Kantonsrat zwei ausformulierte Varianten zu unterbreiten. Dadurch soll die Mehrheit im Kantonsrat über diese politische Frage entscheiden.

4.2.3 Kein Systemwechsel beim Sitzungsgeld

Gemäss § 29a der geltenden Geschäftsordnung erhalten die Mitglieder des Kantonsrates für die Teilnahme an den Sitzungen des Kantonsrates, der Ratsleitung, der Kommissionen und der Ausschüsse ständiger Kommissionen ein Sitzungsgeld von Fr. 300.-- für den ganzen und Fr. 200.-- für den halben Tag, wobei der Kantonsratspräsident, die Kommissionspräsidenten und die Leiter

von Ausschüssen ständiger Kommissionen für Sitzungen, die sie leiten, mit dem doppelten Sitzungsgeld entschädigt werden. Der Kantonsratspräsident bezieht zudem eine Zulage von Fr. 17 000.-- zuzüglich Teuerungszulage. Dies entspricht derzeit Fr. 17 601.30.

Die Sitzungsgeld- und Spesenabrechnung des Kantonsrates ist heute sehr kompliziert. Die Abrechnung ist reine Handarbeit und erfolgt mit Excel. Die Finanzkontrolle hat in ihrem Bericht über die Prüfung der Rats- und Kommissionsentschädigungen von 2015 empfohlen, das System zu vereinfachen und klarer zu regeln. Eine Pauschalierung, wie sie in einigen Kantonen in Anwendung ist, würde den Aufwand reduzieren. Die Finanzkontrolle empfahl zudem eine Ergänzung der Geschäftsordnung mit einer Regelung zur Abgeltung von zwei Halbtagesitzungen am selben Tag, wobei eine Vergütung gemäss Tagesansatz und nicht mit zwei Halbtagesätzen vorzusehen sei. Eine genügende Rechtsgrundlage für das Kumulieren von Sitzungsgeldern am gleichen Tag besteht nicht. Die Finanzkontrolle empfahl deshalb, die Entschädigungspraxis für Kurzsitzungen zu prüfen.

Die Ratsleitung hat die Einführung einer Pauschalierung verworfen, weil Pauschalen dem effektiven Engagement der einzelnen Kantonsratsmitglieder nicht gerecht werden. Ebenso wurde die Einführung einer Grundpauschale, wie sie einige Kantone kennen, verworfen. Die Ratsleitung empfiehlt dem Kantonsrat, weiterhin an der Möglichkeit der Kumulation von Sitzungsgeldern festzuhalten, d.h. das Sitzungsgeld ist nach wie vor pro Sitzung und nicht pro Tag bzw. Halbtag auszurichten, da die einzelnen Sitzungen auch je eine spezifische Vorbereitung bedingen. Eine zusätzliche Regelung für eine Kurzsitzung bis 90 Minuten erschien der Ratsleitung nicht notwendig. Sie kam jedoch zum Schluss, dass die Entschädigung von ausserordentlichen Aufwendungen neu ausnahmsweise möglich sein soll. Dies ist eine Lehre aus dem sogenannten Justizstreit. Der Aufwand des damaligen Präsidenten der PUK ging weit über das normale Pensum eines Kommissionspräsidenten hinaus und wurde deshalb ausnahmsweise entschädigt. Neu soll für die Entschädigung von ausserordentlichen Aufwänden eine klare Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dabei soll der Grundsatz gelten, dass die Ratsleitung ausserordentliche Aufwendungen im Voraus zu genehmigen hat und diese im Nachhinein abgerechnet werden müssen.

4.2.4 Vereinfachung der Spesenentschädigung

Gemäss § 29c der geltenden GO-KR werden heute für Reisen zu den Sitzungen des Kantonsrates, der Ratsleitung, der Kommissionen und der Ausschüsse ständiger Kommissionen grundsätzlich die Kosten der öffentlichen Verkehrsmittel 1. Klasse ersetzt. Ist die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel nicht möglich oder unwirtschaftlich, werden die Mitglieder des Kantonsrates für die Benützung ihres Privatfahrzeuges gleich entschädigt wie die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung. Für die auswärtige Verpflegung wird pauschal eine Entschädigung von Fr. 50.-- für einen ganzen und Fr. 35.-- für einen halben Sitzungstag des Kantonsrates, der Kommissionen und der Ausschüsse ständiger Kommissionen ausgerichtet.

Die Finanzkontrolle stellt in ihrem Bericht über die Prüfung der Rats- und Kommissionsentschädigungen von 2015 fest, dass die Entschädigungen an die Mitglieder des Kantonsrates pauschal erfolgen. Während die effektive Spesenabrechnung, wie sie bei den Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung vorgeschrieben ist, für die Auszahlung einen Beleg voraussetzt, wird die Pauschalentschädigung unabhängig von den effektiven Ausgaben ausbezahlt. Deshalb empfahl die Finanzkontrolle, politisch zu klären, ob ein Systemwechsel hin zu effektiven Spesen gewollt sei. Der Wechsel wäre vor allem bei den Fahr- und Verpflegungsspesen analog der Entschädigungsregelung für die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung zu prüfen.

Die Ratsleitung hat die Bestimmung über die Spesenentschädigungen geprüft und dabei auch die Bemerkungen der Finanzkontrolle in Erwägung gezogen. Sie lehnt eine Umstellung auf die indivi-

duelle und effektive Sitzungsgeldabrechnung analog der Entschädigungsregelung für die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung ab. Zum einen sind das Amt des Kantonsrates und die Anstellung beim Kanton nicht vergleichbar und zum anderen wäre eine Umstellung auf die individuelle Abrechnung mit zu viel Aufwand für die einzelnen Ratsmitglieder verbunden. Die Höhe der Verpflegungsspesen (Fr. 35.-- pro Halbtage und Fr. 50.-- pro Tag) ist nach Auffassung der Ratsleitung noch gerechtfertigt und soll unverändert bleiben. Anstelle von den heute verwirrenden Kostensätzen soll neu Fr. 0.75 pro Wegkilometer vergütet werden, unabhängig vom Verkehrsmittel und vom Vorliegen eines entsprechenden Beleges. Die Ratsleitung anerkennt die Komplexität im praktischen Vollzug und würde die Einführung einer entsprechenden Software für die Sitzungsgeldabrechnung durch das Sekretariat des Kantonsrates begrüssen.

4.2.5 Präzisierung der parlamentarischen Vorstösse

Den Mitgliedern des Kantonsrates stehen verschiedene parlamentarische Vorstossarten zur Verfügung. Im Rahmen der Totalrevision hat sich die Ratsleitung vor allem mit der Einzelinitiative und der Kleinen Anfrage auseinandergesetzt.

Die Einzelinitiative ist vermutlich den meisten Mitgliedern des Kantonsrates wenig vertraut. Zumindest kommt sie selten zum Einsatz. Zudem ist es in der Praxis nicht einfach, wenn eine Kommission selber gesetzgeberisch tätig werden muss. Faktisch läuft auch dieser Gesetzgebungsprozess darauf hinaus, dass die Verwaltung die Gesetzgebungsarbeit eng begleitet. Nach Auffassung der Ratsleitung soll die Einzelinitiative weiterhin zur Verfügung stehen. Sie ist das einzige Instrument, mit dem der Kantonsrat selber gesetzgeberisch tätig werden kann. Dies ist beispielsweise dann notwendig, wenn der Kantonsrat und der Regierungsrat unterschiedlicher Auffassung sind.

In der Praxis sorgt die Kleine Anfrage des Öfteren für Probleme. Der Reiz einer Antwort innert 30 Tagen führt immer wieder dazu, dass nicht nur Fragen von untergeordneter oder lokaler Bedeutung gestellt werden, sondern ganze Fragenkomplexe, deren Beantwortung mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Immer wieder müssen Kleine Anfragen formell zurückgewiesen werden, um sie anschliessend als Interpellationen wieder einzureichen. Nach Auffassung der Ratsleitung soll auch die Kleine Anfrage weiterhin zur Verfügung stehen. Sie ist das einzige parlamentarische Instrument, um vom Regierungsrat rasch eine Antwort zu erhalten. Um den praktischen Problemen etwas vorzubeugen, soll in der Geschäftsordnung ein Richtwert aufgenommen werden, wonach eine Kleine Anfrage in der Regel nicht mehr als drei Fragen beinhalten sollte.

Die Ratsleitung hat in diesem Zusammenhang auch die geltende Regelung der Dringlichkeit von parlamentarischen Vorstössen in Frage gestellt. Sie ist zum Schluss gekommen, dass eine etwas klarere Regelung durchaus wünschenswert wäre, aber mangels besserer und vor allem einfacherer Alternativen die geltende Regelung belassen werden soll, wie sie ist. Die Dringlichkeit ist unter anderem beim Ergreifen des Kantonsreferendums gegeben. Hierfür soll neu in einem separaten Paragraphen geregelt werden, wie ein Kantonsreferendum oder eine Standesinitiative beantragt werden kann.

Weiter wurde auch die Frage gestellt, ob die Fragestunde abgeschafft werden soll. Die Ratsleitung sieht hierfür keine Notwendigkeit.

4.2.6 Klarere Protokollvorgaben

Die geltende Geschäftsordnung wird seit langer Zeit so ausgelegt, dass für die Sitzungen des Kantonsrates ein umfassendes Protokoll geführt werden muss. Das Erstellen eines solchen Protokolls ist extrem zeitintensiv. Deshalb stellte sich im Rahmen der Totalrevision die Frage, ob die Protokollierung den heutigen technischen Möglichkeiten angepasst werden kann bzw. ob in der Geschäftsordnung eine Grundlage für den Einsatz technischer Hilfsmittel geschaffen werden soll. Konkret hat die Ratsleitung geprüft, ob das Wortprotokoll durch Audio- oder Video-Aufnahmen ersetzt werden kann.

Die Ratsleitung spricht sich für die umfassende Protokollierung der Kantonsratssitzung aus. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Gesetzesmaterialien. Geprüft werden soll ausserhalb der Revision der Geschäftsordnung, ob die heutigen Tonaufnahmen nach der Kantonsratssitzung ohne grossen Mehraufwand im Internet zugänglich gemacht werden könnten.

4.2.7 Festhalten an der Verhandlungssprache

Heute schreiben zahlreiche Mitglieder des Kantonsrates ihre Voten in Schriftsprache vor, halten sie in Mundart und für das Protokoll müssen die gesprochenen Inhalte wieder auf Schriftsprache «übersetzt» werden. Die Ratsleitung hat die Totalrevision zum Anlass genommen, um auch mit Blick auf eine allfällige Optimierung im Zusammenhang mit der Protokollführung zu klären, ob Bedarf besteht, die Verhandlungssprache zu ändern. Hochdeutsch kann zu einigen Erleichterungen bei der Vorbereitung der individuellen Voten und bei der Protokollierung führen. Der Rat ist hingegen gewohnt, in Mundart zu sprechen. Mit Hochdeutsch könnte allenfalls die spontane politische Diskussion im Rat erschwert werden. Hochdeutsch würde hingegen den Einsatz einer automatischen Protokollierungssoftware ermöglichen. Wenn kein Wortprotokoll mehr erstellt werden müsste, würde sich ein Sprachwechsel auch nicht aufdrängen. Nach Abwägung dieser Erwägungen verzichtete die Ratsleitung darauf, dem Kantonsrat Antrag auf Änderung der Verhandlungssprache zu stellen. Die Meinungen in der Ratsleitung waren geteilt und der Beschluss erfolgte mit knappem Ergebnis. In Anbetracht des knappen Ergebnisses hat sich die Ratsleitung entschieden, dies im vorliegenden Bericht offen zu legen.

4.2.8 Einführung einer einfachen Abstimmungsanlage

Mittels elektronischer Abstimmungsanlage erhofft sich die Ratsleitung einen effizienteren Ratsbetrieb. Mit einer Abstimmungsanlage können die Abstimmungen elektronisch durchgeführt werden. Die Abstimmungsergebnisse werden auf einem Bildschirm dargestellt. Die heutige Akustikanlage im Kantonsratssaal verfügt bereits über alles Nötige und kann mit wenig Aufwand zu einer einfachen Abstimmungsanlage ausgebaut werden. Die Anlage ist aber nicht vernetzt, so dass die Abstimmungsergebnisse nicht automatisch publiziert werden können. Hierfür bräuchte es eine vernetzte Abstimmungsanlage. Vernetzte Abstimmungsanlagen sind teurer, aufwändig im Unterhalt und wesentlich weniger flexibel, um auf unvorhergesehene Abstimmungen zu reagieren.

Die Abstimmung mittels Abstimmungsanlage spart bei Sitzungen mit vielen Abstimmungen Zeit. Nach Auffassung der Ratsleitung sprechen der Zeitgewinn und die Präzision für die Einführung einer Abstimmungsanlage. Was die Publikation des individuellen Abstimmungsverhaltens betrifft, soll diese nur bei Abstimmung unter Namensaufruf erfolgen.

Bei der Einführung einer Abstimmungsanlage stellt sich die Frage nach der weiteren Verwendung der Stimmzähler. Diese dürften weiterhin ihre Berechtigung haben. Sie sind beim Auszählen von geheimen Wahlen und Abstimmungen, wie auch bei Abstimmungen, wenn die Abstimmungsanlage aus irgendwelchen Gründen nicht zur Verfügung steht, weiterhin notwendig. Ihr Verbleib in

der Ratsleitung lässt sich deshalb rechtfertigen. Somit müsste auch nicht mit der langjährigen Tradition gebrochen werden, dass zuerst Stimmenzähler sein sollte, wer einmal Präsident werden will.

4.2.9 Festhalten am umfassenden parlamentarischen Antragsrecht

Bei der letzten Totalrevision der Geschäftsordnung hatte die damals vorberatende Kommission festgehalten, dass es zum parlamentarischen Antragsrecht gehört, dass Änderungsanträge auch zu Paragrafen gestellt werden können, die nicht in der Revisionsvorlage des Regierungsrates enthalten sind.

Die Problematik stellt sich meist bei grösseren Gesetzgebungsvorhaben. Das Antragsrecht kann dann heikle Folgen haben, wenn Anträge spontan an einer Sitzung des Kantonsrates eingebracht werden und eine Mehrheit finden. Das umfassende Antragsrecht birgt die Gefahr, dass allenfalls Normen in ein Gesetz einfließen, die aus verschiedensten Gründen zu Problemen führen können. Dadurch könnte ein spontaner Antrag dem Bundesrecht widersprechen, gesetzestechnisch nicht dem Rest des Gesetzes entsprechen usw.

Die Ratsleitung kommt zum gleichen Schluss wie die kantonsrätliche Kommission bei der Revision der Geschäftsordnung 1985. Das parlamentarische Antragsrecht soll nicht eingeschränkt werden. Dies würde nach Auffassung der Ratsleitung den Kantonsrat gegenüber dem Regierungsrat schwächen. Um der Qualitätssicherung Rechnung zu tragen, soll eine «weitere Lesung» (statt wie bisher eine «zweite Lesung») beantragt werden können.

4.2.10 Qualifizierte Kenntnisnahme auf Antrag

Bisher hat der Kantonsrat Berichte und Planungen des Regierungsrates mit oder ohne Zustimmung zur Kenntnis genommen. Die Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung sorgt in der Praxis immer wieder für Unsicherheiten. Zum einen ist oft nicht klar, welche Berichte mit qualifizierter und welche Berichte ohne qualifizierte Kenntnisnahme behandelt werden müssen. Im Aussenverhältnis sehen die meisten interkantonalen Berichte im Konkordatsrecht keine qualifizierte Kenntnisnahme vor. In der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, aber auch im Innenverhältnis ist meist unklar, wie mit einem Bericht umzugehen ist, wenn dieser ohne Zustimmung zur Kenntnis genommen wird.

Mit Blick auf die interkantonalen Gepflogenheiten und im Interesse eines effizienten Ratsbetriebs soll von den Berichten und Planungen im Normalfall einfach Kenntnis genommen werden. Jedes Mitglied des Kantonsrates kann aber die qualifizierte Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung beantragen. Damit behält sich der Kantonsrat die Möglichkeit vor, seine politische Wertung – dort wo dies angebracht ist – zum Ausdruck zu bringen.

4.2.11 Keine neuen Bestimmungen über die Demission

Im Zuge der Revisionsarbeiten hat die Ratsleitung schliesslich noch in Erwägung gezogen, ob ein zusätzliches Kapitel über die Demission eingefügt werden soll. Die Ratsleitung hat dies verworfen. Der Austritt eines Kantonsratsmitglieds ist bereits in der Wegleitung für die Mitglieder des Kantonsrates beschrieben. Auch wenn diesem Beschrieb in der Wegleitung keine Rechtskraft zukommt, so genügt er nach Auffassung der Ratsleitung für die Abwicklung eines Austritts. Eine zusätzliche Regelung in der Geschäftsordnung erübrigt sich deshalb. Häufig stellt sich im Zusammenhang mit dem Austritt aus dem Rat die Frage, wie die Unterlagen korrekt entsorgt werden. Grundsätzlich sind die Mitglieder des Kantonsrates selber für die korrekte Entsorgung der Unterlagen verantwortlich. Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Unterlagen dem Sekretariat des Kantonsrates zurückzugeben.

5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 15. Februar bis zum 15. Mai 2018. Von den Organen des Kantonsrates hat die Rechts- und Justizkommission eine Vernehmlassung eingereicht. Von den Behörden und Gerichten haben der Regierungsrat, das Kantonsgericht, das Strafergericht und der Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz eine Vernehmlassung eingereicht. Weiter haben alle vier Fraktionsparteien (SVP, FDP, CVP und SP) sowie die GLP eine Vernehmlassung eingereicht. Schliesslich hat sich auch die Gleichstellungskommission zur Vernehmlassungsvorlage geäussert.

Die eingegangenen Vernehmlassungen äussern sich weitgehend positiv zur totalrevidierten Geschäftsordnung, wie sie die Ratsleitung erarbeitet hatte. Der Revisionsgrundsatz, am Bewährten festzuhalten, d.h. Änderungen nur wo nötig vorzunehmen, ist breit abgestützt. Sowohl die präzisere Aufgaben- und Kompetenzbeschreibung der PUK wie auch die elektronische Abstimmung werden begrüsst. Auch der Ansatz, die Regelungen in einen einzigen Erlass zu fassen, statt sie in ein Gesetz und eine Verordnung aufzuteilen, wird begrüsst. Gleiches gilt für die unverändert gelassenen Entschädigungen für die Kantonsratsmitglieder.

Die Vernehmlassung hat aber auch gezeigt, dass mehrere Bestimmungen sehr kontrovers beurteilt werden. Am umstrittensten war die vorgeschlagene Aufhebung des Kommissionsgeheimnisses. Weil diesbezüglich weder für das bisherige Kommissionsgeheimnis noch für öffentliche Kommissionssitzungen eine klare Mehrheit erkennbar ist, legt die Ratsleitung dem Kantonsrat zwei Varianten vor. Weiter umstritten waren die Wiedereinführung der Ausgabenbremse und die neue Regelung bezüglich der Abstimmungserläuterungen. Bezüglich der Ausgabenbremse sah sich die Ratsleitung wegen des entsprechenden erheblich erklärten parlamentarischen Vorstosses gehalten, einen Vorschlag auszuarbeiten und trotz gewisser Kritik aus der Vernehmlassung in die Vorlage aufzunehmen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Abstimmungserläuterungen hat die Ratsleitung die meisten Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren aufgenommen.

Auf die konkreten Anträge aus der Vernehmlassung wird bei den jeweiligen Paragraphen eingegangen.

6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Titel Geschäftsordnung des Kantonsrates

Der Titel wurde vereinfacht, wobei der Begriff «Geschäftsordnung» beibehalten wird, weil er sich über die Jahrzehnte eingebürgert hat. Eine Namensänderung hin zu einem «Gesetz über den Kantonsrat» wurde verworfen. Dies auch deshalb, weil die Geschäftsordnung weiterhin sämtliche Rechtsgrundlagen für den Kantonsrat beinhalten soll und auf eine Zweiteilung in ein Gesetz und eine Verordnung verzichtet wird. Die Bezeichnung «Geschäftsordnung» ist im interkantonalen Vergleich durchaus üblich. So haben beispielsweise auch die Kantone BE, TG und GR heute ebenfalls eine «Geschäftsordnung». Der Zusatz «des Kantons Schwyz» wurde gestrichen, weil dies zum einen klar ist und zum anderen, weil dieser Zusatz auch bei allen anderen Rechtsnormen in der Gesetzsammlung nicht angegeben wird.

I. Zweck

§ 1

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 2 GO-KR. Um die Geschäftsordnung zu vereinfachen, wurde auf den ursprünglichen Verweis in § 1 GO-KR verzichtet. In der vorliegenden Geschäftsordnung wurde in Abs. 1 präzisiert, dass es sich bei der Geschäftsordnung um ein Gesetz im formellen Sinn handelt.

II. Konstituierung

§ 2 Einberufung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 3 GO-KR. Sie wurde bezüglich der Altersbezeichnung präzisiert. Es bieten sich nämlich zwei Möglichkeiten an, den Alterspräsidenten zu ermitteln. Zum einen kann das Dienstalter, zum anderen das Lebensalter als Grundlage genommen werden. Das Dienstalter hat den Nachteil, dass unter Umständen mehrere Mitglieder des Kantonsrates das gleiche Dienstalter vorweisen. Seit jeher bezieht sich die Altersbezeichnung auf das Lebensalter, was neu in der Geschäftsordnung klar festgehalten wird.

Im Rahmen der Vernehmlassung hatte die SP beantragt, einen Abs. 3 einzuführen, der vorschreibt, dass der Alterspräsident und das jüngste erstmals gewählte Mitglied des Kantonsrates je eine Ansprache halten sollen. Die Ratsleitung hat diesen Antrag abgelehnt, weil die Pflicht zur Ansprache gerade das jüngste erstmals gewählte Mitglied des Kantonsrates etwas überfordern könnte.

§ 3 Vorsitz

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 4 GO-KR.

§ 4 Erhaltung der Wahlen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 5 GO-KR.

§ 5 Gottesdienst und Vereidigung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 6 GO-KR. Der veraltete Begriff «Amtsgelübde» wurde ersetzt durch den heute gebräuchlichen und präziseren Begriff «Amtsgelöbnis». Dies wurde in der gesamten Geschäftsordnung entsprechend angepasst.

§ 6 Eides- und Gelöbnisformel

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 7 GO-KR.

§ 7 Wahlen

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 8 GO-KR.

§ 8 Offenlegung von Interessenbindungen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 2b Abs. 1 GO-KR. Bisher mussten die Interessenbindungen lediglich einmal zu Beginn der Legislaturperiode angegeben werden. Ohne laufende Aktualisierung war das Verzeichnis rasch veraltet und erfüllte seinen Zweck nicht mehr vollumfänglich. Deshalb wird in Abs. 2 aufgenommen, dass Änderungen dem Sekretariat zu melden sind, damit dieses das Verzeichnis aktualisieren kann. Es wird darauf verzichtet, zusätzlich eine Frist vorzugeben. Die Änderungen sollen möglichst zeitnah gemeldet werden, damit das Verzeichnis seinen Zweck erfüllt.

In Abs. 3 wird die Einsichtnahme insofern an die heutigen technischen Möglichkeiten angepasst, als dass man nicht mehr bei der Staatskanzlei vorbeigehen muss, um das Verzeichnis einzusehen. Neu sollen die Angaben veröffentlicht werden. Auf die Vorgabe, dass das Verzeichnis explizit im Internet veröffentlicht werden muss, wird verzichtet. Heute ist in erster Linie das Internet gemeint. Je nach technischer Entwicklung könnte die Bezeichnung Internet veralten. Durch die offene Formulierung bleibt die Geschäftsordnung unabhängig vom technischen Fortschritt aktuell.

III. Organe

A. Präsident

§ 9 Aufgaben

Die Aufgaben des Präsidenten bleiben unverändert. Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 9 GO-KR. In Abs. 3 Bst. b wird die Kompetenz des Präsidenten erweitert, indem er, nicht nur bei Ruhestörungen, sondern auch aus anderen Gründen, für angemessene Zeit die Sitzung unterbrechen kann. Dies entspricht der heutigen Praxis und ist für eine geordnete Sitzungsführung notwendig, weil dadurch die Sitzung auch unterbrochen werden kann, wenn dies zur Klärung von Sachverhalten oder zum Ermöglichen von Absprachen notwendig erscheint.

Im interkantonalen Vergleich ist es üblich, dass der Sekretär die Zweitunterschrift leistet. In Abs. 3 Bst. d wird neu die Regelung für die Zweitunterschrift übernommen, wie sie die erst kürzlich totalrevidierte und somit aktuelle Geschäftsordnung des Kantons Zug vorsieht, ohne dabei die bisherige Unterschrift zu zweien mit dem Protokollführer bei den vom Kantonsrat erlassenen Gesetzen, Verordnungen und Beschlüssen zu ändern. Dieselbe Regelung hat die Ratsleitung bereits beim Pflichtenheft der neuen Kommission für Bildung und Kultur erlassen. Die neue Regelung entspricht den geltenden Vorschriften der Corporate Governance, wonach grundsätzlich bei amtlichen Dokumenten die Unterschrift zu zweien vorgeschrieben wird. Andererseits genügt die Einzelunterschrift für die blosse Korrespondenz, was die Arbeit gerade auch im Zeitalter von E-Mail erleichtert.

B. Ratsleitung

§ 10 Zusammensetzung und Wahl

Die Bestimmung in Abs. 1 entspricht grundsätzlich dem geltenden § 10 Abs. 1 GO-KR.

In Abs. 2 wird die Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen aufgehoben. Diese Trennung stammt noch aus einer Zeit, als der Kantonsrat zweimal pro Jahr, einmal zur Behandlung des Budgets und einmal zur Behandlung der Staatsrechnung, tagte. Die Unterscheidung erscheint heute nicht mehr zeitgemäss und kann deshalb ohne Verlust abgeschafft werden. Die Aufhebung der Unterscheidung in ordentliche und ausserordentliche Sitzungen wird über die gesamte Geschäftsordnung angepasst.

In der Regel werden alle Stimmzähler in einer Abstimmung gemeinsam gewählt. Gelegentlich stellt sich in der Praxis die Frage, wie zu verfahren ist, wenn man eine der drei Personen nicht wählen möchte. In diesem Fall muss die Einzelwahl beantragt werden.

Seit jeher nimmt jeweils ein Mitglied des Regierungsrates an den Sitzungen der Ratsleitung teil. Der Regierungsvertreter, wie auch der Sekretär des Kantonsrates, welcher ebenfalls an den Sitzungen der Ratsleitung teilnimmt, haben heute bereits ein faktisches Antragsrecht. Diese bewährte Praxis wird in einem neuen Abs. 3 in die Geschäftsordnung aufgenommen. Es wird dabei dieselbe Formulierung verwendet wie in der Geschäftsordnung des Kantons Zug.

§ 11 Beschlussfähigkeit

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 10a GO-KR, wobei die Bestimmung neu gegliedert wurde. Die Ratsleitung hat aber im Rahmen der Totalrevision geprüft, ob der Präsident weiterhin sowohl abstimmen wie auch den Stichentscheid soll fällen können. Als Argument für eine Stimmenthaltung des Präsidenten wurde die Unbefangenheit des Sitzungsleiters eingebracht. Einen Stimmrechtsverlust gäbe es dabei nicht, da der Präsident weiterhin den Stichentscheid geben könnte.

Zudem wurde 2015 im Rahmen der damaligen Vernehmlassung eine Ausdehnung der Stellvertreterregelung angeregt. Vor allem eine Stellvertretung für die Stimmzähler schien angebracht. Die SP hat dieses Anliegen nochmals in der vorliegenden Vernehmlassung eingebracht. Eine Stellvertretung für den Präsidenten und den Vizepräsidenten macht nach Auffassung der Ratsleitung keinen Sinn, weil diese Funktionen an die Personen gebunden sind. Die Ratsleitung hat sich in beiden Punkten für die bisherige Praxis ausgesprochen, weil sich diese Regelungen bewährt haben und sich eine Änderung deshalb nicht aufdrängt.

§ 12 Aufgaben

Abs. 1

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem geltenden § 10b GO-KR. Sowohl im Einleitungssatz wie auch in Bst. a wurden sprachliche Anpassungen vorgenommen.

Bisher war es so, dass der Regierungsrat parlamentarische Vorstösse, welche klar im Verantwortungsbereich des Kantonsrates liegen (z.B. Fragen zum elektronischen Ratsbetrieb usw.), beantworten musste. Er hat sich in diesen Fällen im gewaltenteiligen Respekt bei seinen Antworten nur

zurückhaltend geäußert. Neu wird in Bst. h festgelegt, dass parlamentarische Vorstösse, welche den Kantonsrat selber betreffen, von der Ratsleitung behandelt werden. Dabei wird bewusst die Formulierung «behandelt» verwendet, damit klar wird, dass nicht bloss die Beantwortung, sondern auch die allfällige Umsetzung durch die Ratsleitung erfolgt. Der Beschluss über die Erheblicherklärung obliegt weiterhin dem Kantonsrat.

In der Praxis war die Ratsleitung hin und wieder mit Gesuchen zur Teilnahme an Weiterbildungen konfrontiert. In der Regel handelt es sich um Tagungen und Konferenzen für Parlamentsmitglieder aller Kantone zu aktuellen Themen. Weil kein anderes Organ zuständig war, wurde auf die Zuständigkeit der Ratsleitung geschlossen. Neu soll in Bst. l Klarheit geschaffen werden und die Bewilligungskompetenz für unmittelbar mit der Funktion verbundene Weiterbildungen der Ratsmitglieder in die Geschäftsordnung aufgenommen werden. Persönliche allgemeine Weiterbildungen von Ratsmitgliedern sind nicht Gegenstand dieser Bestimmung.

Bst. m bezieht sich neu auf sämtliche Pflichtenhefte. Heute bestehen Pflichtenhefte für die Ratsleitung, alle ständigen Kommissionen und die Spezialkommissionen.

Abs. 2

Die geltende Geschäftsordnung hatte die Aufgaben der Ratsleitung eindeutig aufgeführt. Eine allgemeine Auffangbestimmung war nicht enthalten. Wenn es darum ging, Handlungen für den Kantonsrat vorzunehmen, für die kein Ratsorgan explizit zuständig war, wurde die Geschäftsordnung dahingehend interpretiert, dass die Ratsleitung tätig werden kann bzw. muss. So zum Beispiel, als es darum ging, zu beschliessen, ob einem Gericht das Protokoll einer nicht mehr aktiven Spezialkommission ausgehändigt werden kann oder nicht. Wie das Beispiel zeigt, handelt es sich in solchen Fällen meist um besondere Fragestellungen, bei denen es wichtig ist, dass sich das Handeln des Kantonsrates auf eine genügende Rechtsgrundlage abstützen kann und die Zuständigkeit nicht bloss vermutet werden muss. Im neuen Abs. 2 wird die geltende Praxis festgehalten, damit der Kantonsrat auch in jenen Fällen handlungsfähig bleibt, die nicht ausdrücklich in der Geschäftsordnung geregelt sind. Die Kompetenz bezieht sich nur auf Sachverhalte des Kantonsrates.

Abs. 3

Als Konsequenz daraus, dass bewusst auf eine Zweiteilung in ein Kantonsratsgesetz und eine Kantonsratsverordnung verzichtet wird, handelt es sich bei der vorliegenden Geschäftsordnung um ein Gesetz im formellen Sinn. Um die Geschäftsordnung nicht allzu stark mit operativen Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung zu belasten, macht die Ratsleitung beliebt, dass sie in Abs. 3 neu die Kompetenz erhalten soll, gewisse Vollzugsdetails zu regeln. Denkbar wären zum Beispiel technische Bestimmungen über das Abstimmen mit der neuen Abstimmungsanlage. Der neue Absatz stellt sicher, dass Unklarheiten im Vollzug der Geschäftsordnung von der Ratsleitung geklärt werden können, ohne dass dazu eine Revision der Geschäftsordnung notwendig wird. Je nach Inhalt und Adressatenkreis erfolgt die Regelung in Form von Weisungen oder Richtlinien.

C. Kommissionen

§ 13 Aufgaben und Wahl

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden § 11 GO-KR, wobei Abs. 1 klarer und einfacher formuliert wird.

§ 14 Ständige Kommissionen

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 12 GO-KR. Die bisherigen ständigen Kommissionen haben sich bewährt. Änderungsbedarf gibt es deshalb nicht. Die Ratsleitung hat erwogen, ob für die Stawiko 15 Mitglieder weiterhin zeitgemäss sind. Für die relativ hohe Mitgliederzahl spricht, dass die Delegationsbesuche aufwändig sind, so dass die Arbeitsbelastung bei hoher Mitgliederzahl besser ausgeglichen werden kann. Deshalb wurde die Mitgliederzahl nicht verändert.

Im Zusammenhang mit den ständigen Kommissionen hat die Ratsleitung einen zusätzlichen Paragraphen über Unvereinbarkeiten geprüft und schliesslich verworfen. Zum einen ging es um eine Bestimmung, welche die Einsitznahme von Ratsmitgliedern, welche zugleich Mitarbeitende der Kantonsverwaltung sind, in die Staatswirtschafts- oder die Rechts- und Justizkommission als unvereinbar vorsah. Zum anderen ging es um die Umsetzung einer Empfehlung der PUK-Justizstreit. Diese empfiehlt in Ziff. 392 ihres Berichtes dem Kantonsrat bzw. der Rechts- und Justizkommission: *«a) in die Rechts- und Justizkommission höchstens eine Minderheit von Kantonsratsmitgliedern zu wählen, die im Kanton Schwyz als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte forensisch tätig ist, und die Kommission dazu anzuhalten, in einen Justizausschuss höchstens eine Minderheit solcher Mitglieder zu wählen;»*. Die Ratsleitung hat zwei mögliche Varianten zur Umsetzung der Empfehlung geprüft. Sie ist zum Schluss gekommen, dass die Umsetzung der Empfehlung generell zu weit geht und hat beide Varianten verworfen. Es sei einfacher, wenn es den Fraktionen überlassen bleibt, heikle Konstellationen bei der Nomination in die Kommission zu vermeiden. Eine Minderheit der Ratsleitung hatte sich für die Aufnahme des folgenden Paragraphen ausgesprochen: *«§ ... In die Rechts- und Justizkommission darf höchstens eine Minderheit von Kantonsratsmitgliedern gewählt werden, die im Kanton Schwyz als Rechtsanwälte forensisch tätig ist.»*

§ 15 Staatswirtschaftskommission

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist.

Bezüglich der Aufgaben der Staatswirtschaftskommission soll die Gelegenheit genutzt werden, um die Berichterstattung über die Berichte der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen neu zu regeln. Nach Aufhebung der Konkordatskommission war vorgesehen, dass die Staatswirtschaftskommission Bericht und Antrag stellt, wobei sie sich auf die Beurteilung der zuständigen Fachkommissionen abstützen konnte. Im Anschluss an die erstmalige Berichterstattung haben sich die Fraktionen darauf geeinigt, dass es angebrachter sei, wenn die jeweiligen ständigen Kommissionen selber dem Rat für diejenigen Konkordate Bericht und Antrag stellen, für welche sie Mitglieder in die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen delegieren. Dadurch werden die Berichte von denjenigen Ratsmitgliedern vertreten, die auch selber Einsitz in den interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen haben. Aus diesem Grund wird der Aufgabenbereich der Staatswirtschaftskommission nicht um die Berichterstattung über die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen ergänzt. Weil die Aufsicht über die ihnen zugewiesenen Konkordate bei allen Aufgabenbereichen der ständigen Kommissionen bereits aufgeführt sind, müssen auch diese nicht noch entsprechend ergänzt werden.

In der Vergangenheit war teilweise unklar, welches parlamentarische Organ für die Oberaufsicht des Labors der Urkantone zuständig war. Weil die Zuständigkeitsbereiche in der totalrevidierten Geschäftsordnung weitgehend unverändert bleiben, beantragte der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung eine Präzisierung, damit zukünftig Klarheit herrscht. Deshalb wird hier festgehalten,

dass sowohl die Staatswirtschaftskommission wie auch deren Delegationen gegenüber dem Laboratorium der Urkantone als interkantonale Anstalt keine parlamentarischen Oberaufsichtsrechte haben. Diese sind allein der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission vorbehalten.

Die FDP hat in ihrer Vernehmlassung beantragt, dass Mitarbeitende der Kantonsverwaltung nicht Mitglied der Staatswirtschaftskommission sein dürfen, weil diese die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Regierungsrates wahrnimmt. Die Ratsleitung hat diesen Antrag abgelehnt, weil sie die Rechte der Kantonsratsmitglieder nicht beschneiden will. Zudem wäre ihr der generelle Ausschluss aller Kantonsangestellten zu weit gegangen und es wäre eine umständliche Ausschlussbestimmung nötig geworden, mit der nur ein Teil, nämlich die unmittelbar von der Oberaufsicht betroffenen, Mitarbeitenden ausgeschlossen würde. Die Ratsleitung ging schliesslich davon aus, dass dies die Fraktionen im konkreten Fall untereinander befriedigender regeln können als dies mit einer generell-abstrakten Gesetzesbestimmung möglich ist.

§ 16 Rechts- und Justizkommission

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist. Neu wird einzig die Aufgabe aufgenommen, dass die Kommission Stellungnahmen an Gerichte erlassen kann. Damit wird der Aufgabenbereich an die bisherige Praxis angepasst, weil bis anhin die Ratsleitung diese Stellungnahmen an die in solchen Fragen kompetente Rechts- und Justizkommission bereits delegiert hatte.

In ihrer Vernehmlassung beantragt die Rechts- und Justizkommission das Schaffen einer gesetzlichen Grundlage, um für die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden Verfahrenskosten in Rechnung stellen zu können. Laut der Kommission wäre das Erheben von Verfahrenskosten in jüngster Vergangenheit in mindestens einem Fall angebracht gewesen. Das kantonale Recht regelt jedoch die Kostenfolgen eines Aufsichtsbeschwerdeverfahrens vor dem Kantonsrat nicht. Insbesondere vermochte bis anhin die Gebührenordnung für die Verwaltung und Rechtspflege im Kanton Schwyz vom 20. Januar 1975 (SRSZ 173.111) keine Anwendung zu finden. Demnach fehlt nach Auffassung der Rechts- und Justizkommission für das Erheben von Verfahrenskosten bis anhin die notwendige gesetzliche Grundlage. Denkbar wäre eine Bestimmung, welche die Gebührenordnung für die Verwaltung und Rechtspflege für anwendbar erklärt. Die Ratsleitung hat diesen Antrag abgelehnt, weil die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden weiterhin ein formloser und politischer Akt bleiben soll. Die Unterstellung der Behandlung unter das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 (SRSZ 234.110) würde nach Auffassung der Ratsleitung dazu führen, dass die Behandlung der Aufsichtsbeschwerden überformalisiert würde.

Weiter hat die Rechts- und Justizkommission angeregt, eine Ergänzung ihres Aufgabenkataloges vorzunehmen, indem diese auch für die Vorberatung der Oberaufsicht über die staatskirchenrechtlichen Körperschaften zuständig wäre (vgl. § 83 Abs. 3 KV). Die Ratsleitung hat diesen Antrag abgelehnt. Sie ist der Auffassung, dass hierfür eine eigene politische Diskussion geführt werden muss. Die Ratsleitung will die eher technische Totalrevision der Geschäftsordnung nicht mit einer unter Umständen emotionalen politischen Angelegenheit belasten.

§ 17 Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist.

§ 18 Kommission für Raumplanung, Umwelt, Energie und Verkehr

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist. Bisher war nicht klar, welche ständige Kommission für den Bereich Energie zuständig ist. Nach Auffassung der Ratsleitung macht die thematische Ergänzung am ehesten bei der bisherigen RUVKO Sinn. Demzufolge wird auch der Titel der Kommission ergänzt.

§ 19 Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist, wobei der Begriff der Seuchenpolizei durch den weiteren Begriff Veterinärbereich ersetzt wurde.

§ 20 Kommission für Bildung und Kultur

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist. In der Praxis wird die Kommission für Bildung und Kultur gelegentlich mit der kantonalen Kulturkommission verwechselt oder sie wird fälschlicherweise als Ersatz für den Erziehungsrat betrachtet. Die Kommission für Bildung und Kultur ist eine parlamentarische Kommission und darf nicht mit der Kulturkommission verwechselt werden, der die Kulturförderung im Sinne der Verordnung über den Fonds zur Förderung der Kultur vom 25. Juni 1996 (SRSZ 671.111) obliegt. Die Kommission für Bildung und Kultur kommt vorberatend zum Zug bei Geschäften, für die der Kantonsrat zuständig ist (Gesetzgebung, Konkordate, Ausgabenbeschlüsse, Berichte). Die ständige Kommission für Bildung und Kultur ist somit eine parlamentarische Kommission, die damit lediglich vom Kantonsrat abgeleitete Kompetenzen wahrnehmen kann. Die Gewaltenteilung schliesst es aus, dass der Kommission Exekutivfunktionen übertragen werden. Der Kommission für Bildung und Kultur können folglich die Aufgaben des Erziehungsrates, die in § 55 des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005 (SRSZ 611.210) umschrieben werden, nicht übertragen werden.

§ 21 Aufsichtskommission für die Kantonalbank

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Aufgabenbereich der Kommission, wie er im Anhang der geltenden Geschäftsordnung aufgeführt ist. Zu erwähnen ist hier, dass für die Aufsichtskommission für die Kantonalbank besondere Wahlvoraussetzungen gelten. Diese werden in § 22 Abs. 1 i.V.m. § 11 Abs. 4 des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010 (SRSZ 321.100) geregelt.

Statt eines blossen Verweises auf das Gesetz über die Schwyzer Kantonalbank wird neu der Aufgabenbereich wörtlich aufgeführt. In Ergänzung zum Gesetz über die Schwyzer Kantonalbank wird die Bestimmung noch mit der Vorbereitung der Wahlen in den Bankrat ergänzt. Diese Wahlen sind aufwändiger in der Vorbereitung als die übrigen Wahlen, so dass es gerechtfertigt ist, wenn diese Aufgabe explizit im Aufgabenbereich der Kommission aufgeführt wird.

§ 22 Spezialkommissionen

Diese Bestimmung basiert auf dem geltenden § 13 GO-KR, wird aber wesentlich überarbeitet. Zum einen wird Abs. 1 kürzer und klarer formuliert. Zum anderen wird neu der Zeitpunkt präzisiert, auf den die Spezialkommission aufgelöst wird. Bisher war die Auflösung nicht geregelt. Abs. 3 bleibt unverändert. Über die Legislatur hinausgehende Spezialkommissionen müssen nach Auffassung der Ratsleitung nicht an die neuen Kräfteverhältnisse im Kantonsrat angepasst werden. Die Bestellung dieser Spezialkommissionen ist im Geschäftsverzeichnis der ersten Sitzung der Legislatur aufzuführen. Dies lediglich, um austretende Mitglieder zu ersetzen und nicht um sie an die neuen Kräfteverhältnisse anzupassen.

§ 23 Untersuchungskommission

Diese Bestimmung basiert auf dem geltenden § 13a GO-KR, wird aber wesentlich überarbeitet. In ihrem Bericht hält die PUK-Justizstreit auf Seite 95 Folgendes fest: *«Bei der Organisation ihrer Arbeiten stellte die PUK-Justizstreit fest, dass die rechtliche Regelung solcher Kommissionen in § 13a der Geschäftsordnung des Kantonsrates zu lückenhaft und zu wenig klar ist. Der Rückblick auf die Arbeiten der ersten PUK zeigte sodann, dass dieser Mangel zu verfahrensrechtlich fragwürdigen Vorgehensweisen führte. So ging die Rechts- und Justizkommission anscheinend von der falschen Annahme aus, die Stellungnahmen der Betroffenen zum Bericht von Dr. Joerg Solberger müssten integral publiziert werden. Die PUK-Justizstreit empfiehlt dem Kantonsrat daher:*
a) entweder die Bestimmungen über die parlamentarischen Untersuchungskommissionen in der Geschäftsordnung des Kantonsrates inhaltlich grundlegend zu überarbeiten oder
b) einen Teil oder die Gesamtheit der Bestimmungen über die entsprechenden Untersuchungskommissionen im Bund für sinngemäss anwendbar zu erklären.»

Die Ratsleitung hat sich bereits im Rahmen der materiellen Grundsatzentscheide eingehend mit der Frage auseinandergesetzt. Die Bestimmungen im eidgenössischen Parlamentsgesetz gingen der Ratsleitung zu weit. Die hohe Regelungsdichte mag auf Bundesebene wohl angebracht sein, für die PUK auf Kantonsstufe wäre sie wohl unverhältnismässig. Eine Anlehnung an das Bundesrecht hätte zudem den Nachteil, dass im konkreten Fall nicht eindeutig klar ist, wie das Bundesrecht für das kantonale Handeln zu interpretieren ist. Deshalb hat sich die Ratsleitung klar für eine eigene Bestimmung im kantonalen Recht ausgesprochen.

In die vorliegende Bestimmung sind Elemente aus anderen Kantonen, insbesondere des Kantons Zug, ebenso eingeflossen wie die Erfahrungen aus der PUK-Justizstreit. Weil mehrere damalige PUK-Mitglieder in der Ratsleitung Einsitz haben, sind die Lehren aus der PUK-Justizstreit unmittelbar in die vorliegende Geschäftsordnung eingeflossen.

In Abs. 1 wird neu präziser formuliert, wann eine PUK eingesetzt werden kann und wie viele Mitglieder diese umfassen soll. Abs. 2 regelt neu und unmissverständlich, wie die Einsetzung einer PUK beantragt wird. Das Instrumentarium der PUK in Abs. 3 wird aus der geltenden Geschäftsordnung übernommen. In Abs. 4 wird die Entbindung vom Amtsgeheimnis generell vorgenommen, so dass nicht jede einzelne Person, welche der PUK Auskunft geben soll, ein entsprechendes Gesuch stellen und genehmigen lassen muss.

Weil die Umstände bei jedem Vorkommnis, das eine PUK notwendig macht, anders sind, ermöglicht Abs. 5, dass die Grundzüge über die Organisation der PUK und die Durchführung der Untersuchung im Einsetzungsbeschluss geregelt werden können. Als Lehre aus der ersten PUK, bei welcher die Handhabung des Schlussberichtes Probleme bereitete, soll neu vorgeschrieben werden, dass der Schlussbericht einer PUK immer öffentlich ist. Er ist auch so zu verfassen, dass er

problemlos veröffentlicht werden kann. Allenfalls können gewisse Materialien im Anhang vertraulich behandelt werden. Die Rechte der Betroffenen sollen dabei respektiert werden. Aus diesem Grund wird nachfolgend ein zusätzlicher Paragraf aufgenommen.

§ 24 Rechte der Betroffenen

Die Ratsleitung hat verschiedene Varianten geprüft, wie die Rechte der Betroffenen geregelt werden können. Sie hat sich gegen eine umfassende Gewährung des rechtlichen Gehörs ausgesprochen. Die damit verbundenen Rechte (an Befragungen beizuwohnen, in Untersuchungsakten Einsicht zu nehmen oder sich anwaltlich vertreten zu lassen) gingen der Ratsleitung zu weit. Sie hat sich vorliegend für eine Form des rechtlichen Gehörs ausgesprochen, die sich darauf beschränkt, dass sich die betroffenen Personen zu den gegen sie erhobenen Vorwürfen äussern können. Dabei ist zu beachten, dass die Rechte von Personen vorbehalten bleiben, gegen die aufgrund einer PUK personal- oder disziplinarrechtliche Verfahren eingeleitet werden. Hier gilt dann der vollumfängliche Anspruch auf rechtliches Gehör, was allenfalls dazu führt, dass Befragungen in Anwesenheit des Betroffenen zu wiederholen sind. Weil im Rahmen der PUK-Justizstreit nicht klar war, wer beim Feststellen von strafbaren Handlungen Strafanzeige erstattet, wurde in Abs. 3 diesbezüglich Klarheit geschaffen.

§ 25 Einberufung von Kommissionssitzungen

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden § 14 GO-KR, wobei Abs. 2 gestrichen wird. Im geltenden Abs. 2 wird die Zustellfrist für Unterlagen an die Kommission geregelt. Weil diese Zustellfrist für alle Sitzungen und nicht nur die Kommissionssitzungen gilt, wird die generelle Zustellung neu in § 44 geregelt. Beim neuen Abs. 2 (der dem geltenden Abs. 3 entspricht) ist zu erwähnen, dass die Nichtöffentlichkeit sich hier auf die Teilnahme an den Sitzungen bezieht. Die Information über die Sitzungen wird neu in den §§ 32 ff. geregelt.

§ 26 Bekanntgabe der Berichte und Anträge

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 15 GO-KR. In Abs. 1 wird «in der Regel» gestrichen, weil nicht ganz klar ist, wann Ausnahmen möglich sein sollen. Wenn die Anträge schriftlich vorliegen, ist auch die Behandlung im Rat einfacher und geordneter möglich. Der Antrag der SP, Abs. 2 zu streichen und auf ein Quorum für einen Minderheitsantrag zu verzichten, wurde von der Ratsleitung abgelehnt. Für den Antrag sprach, dass die Anträge trotzdem gestellt werden können. Gegen einen solchen Antrag sprachen die Effizienz des Ratsbetriebes und das Vermeiden von Kommissionssitzungen im Rat. Wenn ein Antrag in der Kommission nicht von mindestens drei Kommissionsmitgliedern unterstützt wird, dürfte er auch im Plenum keine Mehrheit finden. Schliesslich hat sich die bisherige Praxis aus Sicht der Ratsleitung bewährt.

§ 27 Informationsmittel

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 16 GO-KR. Zur besseren Lesbarkeit wurde sie in eine Aufzählung überführt.

§ 28 Mittel der Oberaufsicht

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 16a GO-KR. Die Oberaufsicht des Kantonsrates über den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung sowie die kantonalen Gerichte umfasst die Kontrolle der Geschäftsführung (unter Einschluss des Umganges mit den Finanzen). Sie besteht im Beobachten der Tätigkeit der unterstellten Behörden und im Bewerten der getroffenen Feststellungen. Kriterien für die Kontrolle sind in der Schweiz gemeinhin die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Direkte Weisungsbefugnisse besitzt der Kantonsrat als Oberaufsichtsbehörde gegenüber den beaufsichtigten Behörden nicht. Gegenüber den Gerichten und im Wesentlichen auch den anderen Rechtspflegeorganen beschränkt sich die parlamentarische Oberaufsicht auf den äusseren Geschäftsgang (siehe dazu den Wortlaut in § 55 Abs. 1 KV). Eine inhaltliche Kontrolle getroffener Akte der Rechtsprechung ist ausgeschlossen. Die Oberaufsicht über die Regierung und die oberen kantonalen Gerichte ist eine unmittelbare, jene über die Verwaltung (inklusive Strafverfolgungsbehörden) und die unteren Gerichte eine mittelbare (RRB Nr. 929/2012, S. 2 f.)

§ 29 Amtsgeheimnis

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 16b GO-KR.

§ 30 Stellvertretung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 17 GO-KR. Neu soll gemäss Abs. 1 generell ein Vizepräsident für die Kommission gewählt werden. Dadurch werden mit wenig Aufwand klare Verhältnisse geschaffen, was in der Praxis vor allem dann hilfreich sein wird, wenn der Präsident unerwartet ausfallen sollte. In Abs. 2 wird neu die Möglichkeit geschaffen, für den Fall, dass auch das ordentliche Ersatzmitglied nicht an der Sitzung teilnehmen kann, ausnahmsweise ein Stellvertreter bezeichnet werden kann.

§ 31 Beschlussfähigkeit

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 18 GO-KR.

§ 32 Protokoll

Diese Bestimmung basiert grundsätzlich auf dem geltenden § 19 GO-KR. Die Kommissionsprotokolle sind wichtig für die Vorbereitung der Kantonsratssitzungen. Deshalb wird neu in Abs. 1 ergänzt, dass das Kommissionsprotokoll in der Regel 20 Tage vor der Ratssitzung vorliegen muss. Mit dieser Frist wird sichergestellt, dass es auch vor den Fraktionssitzungen vorliegt. Abweichungen sind mit dieser Formulierung möglich, sollten aber die Ausnahme bleiben.

Für die Protokollführung ist es zwingend notwendig, dass zu Beginn der Sitzung festgelegt wird, wie zu protokollieren ist. Es soll zwei Arten von Protokollen geben: Einerseits ein Beschlussprotokoll und andererseits ein Protokoll, das die Verhandlung angemessen darstellt. Das Beschlussprotokoll hält die Beschlüsse inklusive Stimmenverhältnis fest. Die Darstellung der Verhandlung ist angemessen, wenn die beschlussrelevanten Erwägungen enthalten sind. Bei der Vorberatung von Rechtserlassen ist ein Beschlussprotokoll für die spätere Rechtsauslegung wenig hilfreich. Deshalb soll in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Verhandlung dargestellt werden. Die Auf-

nahme von eigentlichen Wortprotokollen als weitere Protokollart wurde verworfen. Der Aufwand für das Erstellen von Wortprotokollen für Kommissionssitzungen steht in keinem Verhältnis. Weil bereits im Finanzkontrollgesetz vorgeschrieben wird, dass die Finanzkontrolle das Sekretariat der Staatswirtschaftskommission führt, wird diese Bestimmung aus der Geschäftsordnung gestrichen. In Abs. 4 wird der Adressatenkreis für das Protokoll der Staatswirtschaftskommission über die Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans und den Jahresbericht um die Mitglieder des Regierungsrates ergänzt. Es ist wichtig, dass die Regierungsmitglieder wissen, was die Staatswirtschaftskommission bei der Beratung von Budget und Rechnung beantragen wird.

Die Protokolle der Aufsichtskommission für die Schwyzer Kantonalbank werden seit jeher als so vertraulich eingestuft, dass niemand ausserhalb der Kommission diese Protokolle zu sehen bekommt. Die Ratsleitung sieht keinen Bedarf, daran etwas zu ändern.

§ 33

Die vorgeschlagene Aufhebung des Kommissionsgeheimnisses war in der Vernehmlassung politisch besonders umstritten. Deshalb hat sich die Ratsleitung entschieden, dem Kantonsrat zwei ausformulierte Varianten zu unterbreiten. Variante 1 beinhaltet das Kommissionsgeheimnis, wie es bisher in etwa praktiziert wurde, wobei zur Vollzugssicherheit einige Präzisierungen vorgenommen wurden. Variante 2 beinhaltet weitgehend die in die Vernehmlassung gegebene Version mit öffentlichen Protokollen und Sitzungsunterlagen, also die Aufhebung des Kommissionsgeheimnisses.

Variante 1: § 33 Kommissionsgeheimnis

Variante 1 geht grundsätzlich von einem Kommissionsgeheimnis aus. Dabei wird die bisherige Praxis zu einer expliziten Rechtsgrundlage formuliert. Gemäss Abs. 1 unterliegt alles dem Kommissionsgeheimnis und ist nicht öffentlich. Die Kommission hat aber jederzeit die Möglichkeit, Protokolle, Protokollauszüge oder andere Unterlagen auf Anfrage herauszugeben. Als Erkenntnis aus der bisherigen Praxis sollen die dem Kommissionsgeheimnis unterliegenden Akten sichtbar klassifiziert, d.h. als nicht öffentlich markiert werden.

Damit die Kommissionsunterlagen auch ihrer Klassifizierung entsprechend korrekt verwendet werden, soll mit Abs. 2 explizit verlangt werden, dass die Klassifizierung auch bei der Zustellung der Unterlagen zu berücksichtigen ist. Die für die Zustellung verantwortliche Stelle hat dafür zu sorgen, dass die klassifizierten Unterlagen nicht quasi öffentlich übermittelt werden.

Weil eine Spezialkommission nach Abschluss der Vorberatungsarbeiten aufgelöst wird, muss ein anderes Organ des Kantonsrates entscheiden, wie die Unterlagen oder Protokolle einer Spezialkommission behandelt werden dürfen. In Abs. 3 wird deshalb die bisherige Praxis der Ratsleitung in die Geschäftsordnung überführt. Bei nicht mehr im Amt stehenden Spezialkommissionen soll der Entscheid über eine Herausgabe der Ratsleitung obliegen. Damit die Akten solcher Kommissionen ordnungsgemäss archiviert werden können, sind sie bei Auflösung der Spezialkommission dem Sekretariat des Kantonsrates zuzustellen.

Variante 2: § 33 Öffentliche Protokolle und Sitzungsunterlagen

Bisher waren die Kommissionssitzungen nicht öffentlich, was so verstanden wurde, dass die Kommissionsunterlagen und -protokolle nur mit Beschluss der Kommission herausgegeben wer-

den durften. Dies führte wiederholt zu Unsicherheiten und zu kontroversen Diskussionen, welche Informationen aus Kommissionssitzungen an Fraktionsmitglieder oder Dritte weitergegeben und in der öffentlichen Ratsdebatte verwendet werden dürfen.

Bei Variante 2 sind die Kommissionsunterlagen wie auch die Kommissionsprotokolle gemäss Abs. 1 öffentlich. Dies gilt auch für die Sitzungen der Ratsleitung. Die Unterlagen und Protokolle werden nicht automatisch veröffentlicht, aber sie können auf Anfrage hin herausgegeben werden. Die Herausgabe darf aber nicht beliebig erfolgen. So ist die Herausgabe einzuschränken oder zu verweigern, wenn dies aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen erforderlich ist. Dabei wird dieselbe Formulierung verwendet wie in § 6 Abs. 2 ÖDSG.

Die Ratsleitung oder die Kommission kann gemäss Abs. 2 die Klassifizierung eines Dokuments beschliessen, so dass dieses nicht herausgegeben werden darf. Als Lehre aus der heutigen Praxis sollen gemäss Abs. 3 solcherart klassifizierte Dokumente entsprechend gekennzeichnet werden. Sinnvollerweise erfolgt der Beschluss, ein Dokument nicht herauszugeben, noch an der entsprechenden Sitzung. Mit der vorliegenden Formulierung besteht aber auch die Möglichkeit, dass der Beschluss zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Dies ist dann sinnvoll, wenn besondere Ereignisse oder geänderte Rahmenbedingungen eine Neuurteilung erforderlich machen.

Weil eine Spezialkommission nach Abschluss der Vorbereitungsarbeiten aufgelöst wird, muss ein anderes Organ des Kantonsrates entscheiden, wie die Unterlagen oder Protokolle einer Spezialkommission behandelt werden dürfen. In Abs. 4 wird deshalb die bisherige Praxis der Ratsleitung in die Geschäftsordnung überführt. Bei nicht mehr im Amt stehenden Spezialkommissionen soll der Entscheid über eine Herausgabe der Ratsleitung obliegen. Damit die Akten solcher Kommissionen ordnungsgemäss archiviert werden können, sind sie bei Auflösung der Spezialkommission dem Sekretariat des Kantonsrates zuzustellen.

§ 34 Information

Diese Bestimmung entspricht in Abs. 1 dem geltenden § 19a GO-KR. Die Kommissionen sind in der Art und Weise der Information weitgehend frei. Mit Abs. 2 wird ein langjähriges Anliegen aufgenommen, wonach über die Sitzungen von Ratsleitung oder Kommissionen sinngemäss informiert werden darf. Die sinngemässe Information umfasst explizit nicht die Angabe, wer an der Sitzung was gesagt hat.

§ 35 Berichterstatte

Diese Bestimmung entspricht dem grundsätzlich dem geltenden § 20 GO-KR.

§ 36 Mitwirkung und Aufsicht bei Konkordaten

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 22 GO-KR. Abs. 1 und 2 bleiben unverändert. In Abs. 3 wird neu festgelegt, dass die Kommissionen dem Rat direkt Bericht erstatten. Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass dies allenfalls dazu führen kann, dass eine Kommission nur für die Vorberatung des Berichtes der interkantonalen Geschäftsprüfungskommission zusammenkommen muss. Ein weitergehender Antrag, wonach der Kantonsrat umfassend in sämtliche interkantonalen Verhandlungen und Verträge involviert werden soll, hat die Ratsleitung verworfen.

D. Fraktionen

§ 37 Zusammensetzung

Diese Bestimmung von § 37 und 38 entsprechen grundsätzlich den geltenden §§ 27 und 28 GO-KR, wobei diese inhaltlich klarer strukturiert wurden. Der letzte Teil des zweiten Satzes in § 37 wurde so umformuliert, dass die Meldung an das Sekretariat des Kantonsrates zu richten ist. Dieses erledigt die anschliessenden Arbeiten (Sitzungsplan, Berechnung Fraktionsentschädigung usw.).

§ 38 Aufgaben und Entschädigung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 27 GO-KR.

E. Sekretariat

§ 39 Sekretariat

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 29 GO-KR, wurde aber an die heutige Zeit angepasst. In der geltenden Formulierung von Abs. 1 war der Aufgabenbereich des Sekretärs nicht geregelt. Neu wird der Aufgabenbereich des Sekretärs näher geregelt. Es wird dabei eine Formulierung verwendet, wie sie der heute gelebten Praxis entspricht und auch in anderen Kantonen üblich ist. Abs. 2 bleibt unverändert. Abs. 3 wird so geändert, dass der Protokollführer zukünftig nicht nur von der Staatskanzlei, sondern auch von einer anderen Verwaltungseinheit des Kantons gestellt werden kann. Dies, um in Anbetracht der wenigen Mitarbeitenden in der Staatskanzlei in jedem Fall eine geeignete und fähige Person als Protokollführer zur Verfügung stellen zu können. Der ursprüngliche Abs. 4 regelte die Stellvertretungen. Diese sind inzwischen in den Arbeitsverträgen geregelt und bedürfen keiner Gesetzesgrundlage mehr, so dass der Absatz ohne Verlust gestrichen werden kann.

IV. Sitzungen

§ 40 Sitzungen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 30 GO-KR. Die Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen wird abgeschafft. In früheren Zeiten, als im Normalfall nur im Juni und im Dezember eine Sitzung des Kantonsrates stattfand, wurden weitere Sitzungen unter dem Jahr als ausserordentlich wahrgenommen. Heute ist dies nicht mehr der Fall. Die Abschaffung der Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen hat keine Konsequenzen und kann problemlos vorgenommen werden. Dass die Sitzungen, wie in Abs. 2 vorgesehen, in der Regel einen Tag dauern, wird bewusst beibehalten. Dies soll den Mitgliedern des Kantonsrates Klarheit und Terminsicherheit geben, indem sie sich in der mittelfristigen Terminplanung jeweils einen ganzen Tag reservieren. Sie sollten auch nicht mit zweitägigen Sitzungen rechnen müssen.

§ 41 Ort und Zeit

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 31 GO-KR, sie wird sprachlich leicht angepasst.

§ 42 Einberufung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 32 GO-KR. Im Zusammenhang mit dieser Bestimmung hat sich die Ratsleitung ausgiebig über die Möglichkeit einer dringlichen Behandlung von parlamentarischen Vorstössen auseinandergesetzt. Im Kanton Schwyz gibt es keine dringlichen Vorstösse, wie sie in anderen Kantonen bekannt sind. Die mit der Revision der geltenden Geschäftsordnung betraute Kantonsratskommission hatte 1985 bewusst darauf verzichtet, dem Kantonsrat die Dringlichkeitserklärung eines Vorstosses zu beantragen. Sie begründete dies damit, dass der Kantonsrat in der Regel keine unmittelbar existenziellen Beschlüsse zu fassen habe. In Ausnahmefällen würde aber der bisherige § 32 Abs. 2 ausreichen (Kantonsratskommission vom 24. Mai 1985, S. 9).

Die Ratsleitung kommt heute zu einem anderen Schluss und ist klar der Ansicht, dass es durchaus dringliche Vorstösse geben kann. Sie teilt aber die Auffassung der damaligen Kommission, dass Abs. 2 genügt. Grundsätzlich soll der Kantonsrat über die Dringlichkeit entscheiden und nicht das den Vorstoss einreichende Kantonsratsmitglied. Letzteres soll aber den Antrag auf Dringlichkeit stellen können. Somit ist auch ein dringlicher parlamentarischer Vorstoss ganz normal einzureichen. An der nächsten Sitzung des Kantonsrates kann das betreffende Kantonsratsmitglied zu Beginn der Sitzung bei der Bereinigung des Geschäftsverzeichnisses die Dringlichkeit des Vorstosses und dessen Behandlung am gleichen oder am nächsten Sitzungstag beantragen. Wenn der Vorstoss vom Kantonsrat für dringlich erklärt wird, wird er entsprechend traktandiert. In diesem Fall ist nach Ansicht der Ratsleitung in Kauf zu nehmen, dass sich der Regierungsrat nur summarisch und mündlich zum Vorstoss äussern kann. Die GLP stellte in der Vernehmlassung den Antrag, dass auf die Möglichkeit der sofortigen Behandlung verzichtet wird und nur die Behandlung am nächstfolgenden Sitzungstag möglich ist. Sie begründete ihren Antrag damit, dass die Geschäfte bei der sofortigen Behandlung noch in derselben Ratssitzung nicht ausreichend vorbereitet werden können. Die Ratsleitung hat den Antrag verworfen. In der vorliegenden Form kann der Kantonsrat die zeitlichen Verhältnisse würdigen und entscheiden, wie stark das Anliegen zeitlich drängt.

§ 43 Geschäftsverzeichnis

Diese Bestimmung lehnt sich an den geltenden § 33 GO-KR an. Die Formulierung wird dahingehend stark vereinfacht, dass das Geschäftsverzeichnis gemäss Abs. 1 alle Geschäfte enthält, die an der Sitzung zu behandeln sind. Gemäss Abs. 2 sollen die Postulate und Interpellationen separat in einem weiteren Abschnitt und nicht mehr im Anhang traktandiert werden.

Grundsätzlich werden die Geschäfte in der Reihenfolge der Beschlussnummern der Regierungsbeschlüsse traktandiert. Die Ratsleitung soll jedoch Änderungen an dieser Reihenfolge vornehmen können. Eine vorgeschriebene Traktandierung nach den Beschlussnummern der Regierungsbeschlüsse, wie es heute die Regel ist, hat die Ratsleitung verworfen. Sie will sich im Normalfall daran orientieren, will aber – wenn dies angebracht ist – davon abweichen können.

§ 44 Vorlagen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 34 GO-KR. Neu wird in Abs. 1 geregelt, dass die Unterlagen in der Regel elektronisch zugestellt werden, dass aber die Zustellung in Papierform möglich bleibt. Dies entgegen dem Antrag des Regierungsrates, welcher in seiner Vernehmlassung die ausschliesslich elektronische Form der Zustellung beantragt. Dieser Service (wahlweise Zustellung entweder elektronisch oder in Papierform) soll für das Parlament geleistet werden. Damit das Bereitstellen auf einer elektronischen Plattform zulässig wird, wird neu die Formulierung «zur Verfügung stellen» verwendet. Beim Bereitstellen ist darauf zu achten, dass eine Übermittlungsart gewählt wird, die den besonderen Anforderungen der Vertraulichkeit der Dokumente gerecht wird.

In Abs. 2 wird die Zustellungsfrist geregelt. Generell sollen alle Unterlagen mindestens 20 Tage vor der jeweiligen Sitzung vorliegen. Die Frist bezieht sich sowohl auf die Sitzungen des Kantonsrates als auch auf die Kommissionssitzungen. Es wurde noch eine Regelung, welche keine Ausnahmen vorsah, in Erwägung gezogen. Damit der Kantonsrat für gewisse Situationen aber nicht seine Handlungsfähigkeit verliert, hat die Ratsleitung die ausnahmslose Regelung verworfen.

Mit § 16 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 (SRSZ 144.110, FHG) hat sich die dreissigtägige Frist für die Zustellung des Aufgaben- und Finanzplans erübrigt. Die bisherige Zustellungsfrist von 30 Tagen funktioniert so nicht mehr, weil in dieser Frist die Antwortzeit des Regierungsrates und die Reaktionszeit der Staatswirtschaftskommission noch nicht enthalten sind. Weil eine Bestimmung im Spezialgesetz (FHG) vorliegt, kann Abs. 3 ohne Verlust gestrichen werden.

§ 45 Berichte

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 35 GO-KR. Der Paragraph wurde sprachlich gestrafft, neu strukturiert und leicht ergänzt. In Abs. 1 wurden die Auswirkungen gestrichen. Neu wird in Abs. 2 übersichtlich aufgeführt, welche Auswirkungen darzustellen sind. Als die Bestimmung im Jahr 2007 als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für weniger Bürokratie» in die Geschäftsordnung aufgenommen wurde, ging der Rat nicht davon aus, dass der Kanton im Detail aufzeigen muss, was die Vorlage z.B. für die Gemeinden bedeutet. Vielmehr nahm er an, dass die Gemeinden anhand der Angaben selbst abschätzen können, welchen Aufwand der Beschluss für sie haben wird. Es geht darum, die wichtigsten Auswirkungen darzustellen. Es wird nicht erwartet, dass bereits jede Weisung und alle Details vorliegen. Der Begriff «Gesellschaft» wurde damals bewusst nicht mehr näher definiert. Dies ergebe sich – so die damalige vorbereitende Kommission – aus der jeweiligen Sachvorlage.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung gelten neue Referendumsregeln. Damit diesbezüglich Klarheit besteht, wird die im konkreten Fall geltende Referendumsregel angegeben. Gleiches gilt für die Auslegung der sogenannten Ausgabenbremse, sofern diese wieder eingeführt werden sollte. Beide Angaben werden jeweils in einem separaten Kapitel namens «Behandlung im Kantonsrat» erläutert. Diese Praxis hat sich bewährt. Deshalb soll ein entsprechendes Kapitel als Vorgabe für die Berichte in die Geschäftsordnung (Abs. 3) aufgenommen werden.

§ 46 Teilnahme

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 36 GO-KR. Neu wird in Abs. 1 die Bekleidungs Vorschrift auch auf die Besucher ausgedehnt. Die Ratsleitung hat einen entsprechen-

den Antrag der SP, die in ihrer Vernehmlassung generell die Abschaffung der Kleidervorschriften für alle verlangt, abgelehnt. Es wird neu auch festgehalten, dass die Besucher kein Rederecht haben. Dies war in der Vergangenheit je nach Besucher nicht immer klar. So ist es auch schon vorgekommen, dass ein Mitglied des Kantonsrates einen Besucher ans Rednerpult gebeten hat, um gewisse Dinge zu klären. Dies wurde damals nicht zugelassen und soll nun auch in der Geschäftsordnung Erwähnung finden.

Bisher war nicht geregelt, wer die Geschäfte der Staatskanzlei vertritt. In solchen Fällen war es üblich, dass der Landammann angesprochen wurde, dieser jedoch das Wort an den Staatsschreiber weitergeleitet hat, so dass dieser dem Rat Red und Antwort stand. In den Bereichen, welche die Staatskanzlei zugunsten des Kantonsrates erledigt, ist es mit Blick auf die Gewaltenteilung unpassend, wenn der Landammann sich zu Wort melden würde. In den Bereichen, in denen die Staatskanzlei im Auftrag des Regierungsrates tätig ist, ist das Wort dem Landammann oder dem zuständigen Departementsvorsteher vorbehalten. Abs. 3 wird an die heutigen Verhältnisse angepasst. Im Übrigen verzichtet die Ratsleitung darauf, die Handhabung bei unentschuldigtem Fernbleiben zu regeln.

Im Zusammenhang mit längeren Abwesenheiten stellt sich jeweils die Frage, wie lange ein Mitglied des Kantonsrates abwesend sein darf. Die Sitzungsteilnahme eines Mitglieds des Kantonsrates ist nicht seine Pflicht, sondern sein Recht. Niemand kann gezwungen werden, an einer Kantonsratssitzung teilzunehmen. Jedes Mitglied des Kantonsrates übt sein Mandat frei aus. Es entscheidet selbst, wie es dieses ausüben möchte. Es liegt auch im Interesse der Fraktionen, dass ihre Mitglieder, wenn möglich, an jeder Kantonsratssession teilnehmen. Sie können sich aber entschuldigen. Wie oft und wie lange die Abwesenheit dauern darf, wird ebenfalls offen gelassen. Die Frage stellt sich wohl auch bei den Fraktionen: Wie lange will man auf ein Mitglied und damit auf seine parlamentarische Tätigkeit und sein Stimmrecht im Kantonsrat verzichten?

§ 47 Beschlussfähigkeit

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 37 GO-KR. Der Kantonsrat ist beschlussfähig, wenn mindestens 51 Mitglieder anwesend sind.

§ 48 Öffentlichkeit der Verhandlungen und Informationsmaterial

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 38 GO-KR. Sehr oft wird die Ratsleitung mit der Frage konfrontiert, ob Informationsmaterial ausgeteilt werden darf. Bisher gab es hierfür keine Regel. In der Praxis wurde das Verteilen von Informationsmaterial sehr grosszügig erlaubt. Neu wird in Abs. 3 das Verteilen von Informationsmaterial in der Geschäftsordnung geregelt, wobei die bisherige grosszügige Praxis zugrunde gelegt wurde.

§ 49 Sicherheit

Seit 1977 die geltende Geschäftsordnung erlassen wurde, hat sich die parlamentarische Realität verändert. Lobbying und Sicherheit haben heute einen anderen Stellenwert als noch vor 40 Jahren. Mit § 49 wird ein neuer Paragraph in die Geschäftsordnung aufgenommen, um die Sicherheit und die Lobbying-Aktivitäten zu regeln.

In Abs. 1 wird der Auftrag an die Kantonspolizei formuliert, dass diese für die Sicherheit verantwortlich ist. Dazu zählen sowohl das Abwenden von allfälligen Störungen wie auch das Offenhal-

ten des Zutritts in den Kantonsratssaal für die Kantonsratsmitglieder. Darin eingeschlossen ist auch der umgekehrte Weg, d.h. das Verlassen des Kantonsratssaales. Mit dieser Bestimmung bekommt die Kantonspolizei eine gesetzliche Grundlage für das Vorkehren von erforderlichen Sicherheitsmassnahmen. Eine solche Bestimmung hat bis heute gefehlt, was bisher in ausserordentlichen Situationen dazu geführt hatte, dass nicht klar war, wer allfällige Massnahmen anordnen kann. Ein Antrag der SP, wonach nicht die Kantonspolizei, sondern der Kantonsratspräsident mit Unterstützung der Kantonspolizei, sichere und ungestörte Kantonsratssitzungen sicherstellen soll, wurde von der Ratsleitung verworfen. Bei ausserordentlichen Situationen dürften die geschulten und erfahrenen Mitarbeitenden der Kantonspolizei besser in der Lage sein, die richtigen Entscheide zu treffen, als der vermutlich dafür weniger geschulte Kantonsratspräsident.

Abs. 2 regelt neu das Besuchswesen. Es wird dabei ein pragmatischer Ansatz gewählt, indem vorgeschrieben wird, dass Besucher einen Besucherausweis erhalten, wenn sie einen amtlichen Ausweis hinterlegen. Damit wird zumindest Klarheit geschaffen, wer sich im Ratssaal aufhält.

§ 50 Immunität

Diese Bestimmung basiert auf dem geltenden § 39 GO-KR. Sie wurde sprachlich vereinfacht und bezieht sich auf alle Redner im Kantonsrat oder den Kommissionen, wenn sie vom Präsidenten das Wort erteilt bekommen. Weil Besucher gemäss § 46 Abs. 1 kein Rederecht haben, sind Wortmeldungen von Besuchern deshalb ausgeschlossen.

§ 51 Protokoll a) Inhalt

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 40 GO-KR. Die Vorschriften über das Protokoll werden jedoch aktualisiert. Das Protokoll soll den Inhalt der Verhandlungen, die Anträge mit den Namen der Antragsteller sowie den Entscheid über alle Anträge mit Angabe der Stimmzahlen enthalten. Damit wird bewusst nicht ein Wortprotokoll vorgeschrieben, das die Ratsdebatte bis ins kleinste Detail wiedergibt. Dies ist bei einer Debatte in Mundart faktisch gar nicht möglich, weil es bei der Übersetzung von der gesprochenen Mundart in die zu protokollierende Schriftsprache ohnehin immer eine gewisse Unschärfe geben wird. Die Protokollierung soll sich auf die Inhalte der Kantonsratsdebatte beschränken. Auf die Protokollierung von Applaus, Zwischenrufen usw. ist generell zu verzichten.

§ 52 b) Beilagen, Beschlüsse

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 42 GO-KR.

§ 53 c) Genehmigung und Einsicht

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 43 GO-KR, wobei der Genehmigungsprozess zeitgemässer geregelt wird. Abs. 1 bleibt unverändert. Das durch die Ratsleitung genehmigte Protokoll wird gemäss Abs. 2 veröffentlicht. Allfällige Änderungen sind dem Protokollführer zu melden. Sollte dieser nicht bereit sein, einem Änderungsbegehren zu entsprechen, wird das Anliegen der Ratsleitung unterbreitet. Sollte auch diese nicht bereit sein, wird das Anliegen dem Rat unterbreitet. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Protokollführer leichtfertig gewisse Änderungen nicht vornehmen wird; sondern vielmehr dürfte dies vor allem dann der Fall

sein, wenn sich die gewünschten Änderungen nicht mit den Tonaufzeichnungen vereinbaren lassen.

§ 54 d) Summarisches Protokoll

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 44 GO-KR. Er wird an die heutige Zeit angepasst und Abs. 2 ganz gestrichen. Weil das Erstellen des Kantonsratsprotokolls einige Zeit in Anspruch nimmt, wird für die rasche Information über die gefassten Beschlüsse zusätzlich ein summarisches Protokoll erstellt. Früher war es mit Aufwand verbunden, die Tonbänder abzuspielen. Heute werden die Sitzungen digital aufgenommen. Eine Bewilligung für das Abspielen der Aufnahmen ist nicht mehr zeitgemäss. Die anwesenden Radiojournalisten nehmen die ganze Sitzung ohnehin auf. Die Bestimmung kann ersatzlos und ohne Verlust gestrichen werden.

§ 55 Redaktionelle Bereinigung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 45 GO-KR.

§ 56 Veröffentlichung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 46 GO-KR, wobei präzisiert wird, dass sämtliche Beschlüsse im Amtsblatt publiziert werden. Nicht Gegenstand dieser Bestimmung sind verfahrensleitende Beschlüsse wie Rückweisungen, Nichteintreten und Erheblicherklärungen von parlamentarischen Vorstössen. Diese werden ohnehin im Kantonsratsprotokoll festgehalten.

§ 57 Abstimmungserläuterungen

Diese Bestimmung basiert auf dem geltenden § 47 GO-KR. Die Ratsleitung hat die Gelegenheit genutzt, um die kontroverse Diskussion über die Handhabung des geltenden § 47 beim Erstellen der Abstimmungserläuterungen bei der vorliegenden Totalrevision einfließen zu lassen. Ebenfalls begleitend für die Ausgestaltung dieses Paragraphen war die vom Kantonsrat am 6. September 2017 als Postulat erheblich erklärte Motion M 3/17 «Faire und ausgewogene Informationen an die Bürger bei Initiativ- und Referendumsbegehren».

Abs. 1 wird lediglich sprachlich vereinfacht. Abs. 2 führt neu detailliert auf, wie die Abstimmungserläuterungen aufgebaut werden müssen. Im Sinne einer ausgewogenen Berichterstattung wird neu vorgeschrieben, dass sowohl die wesentlichen Argumente für wie auch gegen die Vorlage aufgeführt werden. Damit werden die Abstimmungserläuterungen zukünftig ausgewogener erstellt. Die neuen Vorgaben an die ausgewogenere Berichterstattung berücksichtigen auch die Erwägungen des Verwaltungsgerichts in seinen jüngsten Entscheiden bezüglich der Abstimmungserläuterungen (VGE III 2016 161 vom 26. Oktober 2016 und VGE III 2017 152 vom 2. November 2017) und des Bundesgerichts (BGE 138 I 61). Schliesslich wird die bewährte Praxis, dass den Initiativ- und Referendumskomitees Platz für eine Stellungnahme eingeräumt wird, in Abs. 2 Bst. d gesetzlich verankert.

Das Erstellen der Abstimmungserläuterungen ist jeweils an einen straffen Zeitplan gebunden, damit die Abstimmungsunterlagen fristgerecht gedruckt, abgepackt und verteilt werden können. Deshalb wird in Abs. 3 die Frist gesetzlich vorgegeben. Es handelt sich dabei um eine minimale Frist. Wenn immer es die zeitlichen Verhältnisse zulassen, wird eine längere Frist gesetzt. Die

Frist muss deshalb kurz gehalten werden, damit für den Fall, dass ein Komitee auf eine Stellungnahme verzichtet, genügend Zeit für das Verfassen der Gegenargumente zwecks Ausgewogenheit durch den Regierungsrat bleibt. Wichtig ist, dass neu auch geregelt wird, wie zu verfahren ist, wenn die Fristen nicht eingehalten werden. Die Mitwirkung der Komitees bringt nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten mit sich. Wenn die Eingabe nicht termingerecht erfolgt, erlischt das Mitwirkungsrecht. Die Alternative wäre, dass die entsprechende Abstimmung verschoben würde, was völlig unpraktisch und unverhältnismässig wäre.

Der seitenmässige Umfang hat zwar bis heute kaum für Probleme gesorgt. Auf mehrfachen Wunsch im Rahmen der Vernehmlassung wurde die maximal zur Verfügung stehende Textlänge auf vier Seiten erhöht. Dies entspricht dem Vierfachen der heutigen Praxis. Weil die Argumente der Komitees neu auch im Kontext der Kantonsratsdebatte erwähnt werden, bekommen die Argumente der Komitees gegenüber heute wesentlich mehr Platz in der Abstimmungsbroschüre. Der mehrfache Antrag aus der Vernehmlassung, den pro und contra Argumenten genau gleich viel Platz einzuräumen, wurde allein schon aus praktischen Gründen verworfen.

Damit die Abstimmungserläuterungen insgesamt sachlich und korrekt abgefasst werden können, müssen gemäss Abs. 4 auch die Argumente des Komitees minimale Anforderungen erfüllen. Die Prüfung wird aber auf klare und offensichtliche Verstösse eingeschränkt. In der Regel wird dem Komitee eine kurze Frist zur Nachbesserung gewährt. Je nach Zeitverhältnis bleibt nichts anderes übrig, als dass die Stellungnahme nicht publiziert werden kann. Dies kommt faktisch einem Verzicht nach Abs. 3 gleich. Im Rahmen der Vernehmlassung hat die SP beantragt, Verweise auf elektronische Quellen zuzulassen. Die Ratsleitung hat dies verworfen, weil die Inhalte der elektronischen Quellen auch nach der Drucklegung der Abstimmungserläuterungen gänzlich geändert werden können. Dadurch kann die Gefahr bestehen, dass die offiziellen Abstimmungserläuterungen auf Quellen verweisen, die inoffizielle, allenfalls unwahre oder unter Umständen gar widerrechtliche Inhalte wiedergeben. Das gilt es zu vermeiden.

§ 58 Medienschaffende

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 48 GO-KR, wobei Abs. 1 und 2 in § 58 übernommen werden. Aus Abs. 3 wurde ein neuer § 59 gemacht. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bestimmungen über die Aufnahmen für alle gültig sind und nicht nur für Medienschaffende. Damit wird die Geschäftsordnung an die heutigen technischen Möglichkeiten angepasst.

§ 59 Aufnahmen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 48 Abs. 3 GO-KR. Aufnahmen des Ratsbetriebes sollen generell erlaubt werden. Filmaufnahmen sollen aber weiterhin bewilligungspflichtig bleiben, wobei das Bewilligungsverfahren stark vereinfacht wird, indem neu der Präsident die Bewilligung erteilen kann und hierfür nicht mehr ein Beschluss der Ratsleitung benötigt wird. Das Aufrechterhalten der Bewilligungspflicht wird vom Datenschutzbeauftragten in seiner Vernehmlassung explizit begrüsst. Hauptgrund für das Aufrechterhalten der Bewilligungspflicht für Videoaufnahmen sind Bedenken der Ratsleitung bezüglich Direktübertragungen (sogenannten Live Streams).

Wenn Bildaufnahmen zugelassen werden, ist sicherzustellen, dass geheime Wahlen und Abstimmungen auch geheim bleiben. Damit das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis gewahrt bleibt, ist das Fotografieren und Filmen während geheimen Wahlen und geheimen Abstimmungen verboten.

V. Beratungsgegenstände

§ 60 Aufzählung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 49 GO-KR.

§ 61 Berichte und Planungen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 50 GO-KR. Abs. 1 bleibt unverändert, wobei die Ratsleitung der Auffassung ist, dass es das Gesetzgebungsprogramm eigentlich nicht mehr bräuchte. Die Jahresplanung und die jährliche Vernehmlassungsübersicht liefern nach Auffassung der Ratsleitung bessere und detailliertere Informationen über die zukünftigen Gesetzgebungsvorhaben. Nicht selten handelt es sich beim Gesetzgebungsprogramm auch um eine etwas zufällige Momentaufnahme. Weil aber das Gesetzgebungsprogramm in der Verfassung erwähnt wird, hat die Ratsleitung schliesslich darauf verzichtet, das Instrument des Gesetzgebungsprogramms aus der Geschäftsordnung zu streichen.

Generell wird im Zuge der Totalrevision der Geschäftsordnung beim Ergreifen von Massnahmen die Motion durch das Postulat ersetzt. Mit dem Postulat besteht die Möglichkeit, andere Massnahmen in Auftrag zu geben. Die Motion soll konsequent nur für Vorlagen verwendet werden. Wenn weitere Berichte in Auftrag gegeben werden sollen, ist dies mittels Erheblicherklärung eines entsprechenden Postulats zu erwirken.

In Abs. 3 wird die Kenntnisnahme geregelt. Die Ratsleitung hat sich eingehend mit der geeigneten Form der Kenntnisnahme auseinandergesetzt. Die Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung sorgt in der Praxis immer wieder für Unsicherheiten. Zum einen ist oft nicht klar, welche Berichte mit qualifizierter und welche Berichte ohne qualifizierte Kenntnisnahme behandelt werden müssen. Im Aussenverhältnis sehen die meisten interkantonalen Berichte im Konkordatsrecht keine qualifizierte Kenntnisnahme vor. Im Übrigen kennen die meisten Kantone die qualifizierte Kenntnisnahme im Parlamentsrecht nicht. Im Innenverhältnis war meist unklar, wie mit einer Strategie/einem Bericht umzugehen ist, wenn dieser ohne Zustimmung zur Kenntnis genommen wird.

Die Kenntnisnahme gab schon früher Anlass zu Diskussionen. Deshalb hat der Kantonsrat 1993 drei Arten der Kenntnisnahme eingeführt:

- a) Kenntnis;
- b) Kenntnis mit Zustimmung;
- c) Kenntnis ohne Zustimmung.

Die damals vorberatende Kommission war der Auffassung, dass zu Berichten, die lediglich der Information des Parlaments dienen oder die teils auf Zustimmung, teils auf Ablehnung stossen, keine Wertung sollte abgegeben werden müssen (Beschluss der Kommission zur Vorberatung einer Änderung der Geschäftsordnung vom 9. November 1992, S. 6, und Kantonsratsprotokoll vom 27. Januar 1993, S. 557). Bereits bei der nächsten Teilrevision der Geschäftsordnung wurde die Dreiteilung wieder rückgängig gemacht. Dies mit der Begründung, dass sich die Neuerung nicht bewährt habe und nur zu einem wenig sinnvollen, kaum verständlichen Abstimmungsverfahren führte (Beschluss der Kommission zur Vorberatung einer Änderung der Geschäftsordnung 1998, S. 7, und Kantonsratsprotokoll vom 16. September 1998).

Die Ratsleitung war im Vorfeld der Vernehmlassung zum Schluss gekommen, dass die qualifizierte Kenntnisnahme auch heute noch ihre Berechtigung hat. Sie hatte deshalb die generelle quali-

fizierte Kenntnisnahme ohne Ausnahmen in die Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen der Vernehmlassung beantragte der Regierungsrat, dass die generelle qualifizierte Kenntnisnahme ersetzt wird durch eine mildere Form. Diese mildere Form der qualifizierten Kenntnisnahme sieht vor, dass im Regelfall die blossе Kenntnisnahme zur Anwendung kommen soll. Die qualifizierte Kenntnisnahme kann aber dort beantragt werden, wo sie angebracht erscheint. Der Regierungsrat begründet seinen Antrag damit, dass mit der generellen qualifizierten Kenntnisnahme zusätzliche Abstimmungen durchgeführt werden müssten. Sie würde weiter zu sonderbaren Abstimmungen führen, wenn beispielsweise Konkordatsberichte im Kanton Schwyz mit oder ohne Zustimmung zur Kenntnis genommen werden, obwohl das Betreffende Konkordat bloss eine einfache Kenntnisnahme vorsieht. Schliesslich steht die qualifizierte Kenntnisnahme einem effizienten Ratsbetrieb entgegen, weil sie unnötigerweise zu mehr Abstimmungen führt. Diese Argumente haben die Ratsleitung überzeugt, so dass nun generell auf die qualifizierte Kenntnisnahme verzichtet wird, ausser sie werde beantragt. Hierfür soll bereits der Antrag eines einzelnen Mitglieds des Kantonsrates genügen.

In Abs. 4 wird die Beschlussfassung über das Gesetzgebungsprogramm näher geregelt. Bisher war nicht eindeutig geregelt, welche Anträge in Verbindung mit der Beschlussfassung zulässig waren und welche nicht. Neu wird klar festgehalten, dass Änderungen, Ergänzungen oder Streichungen beantragt werden können.

§ 62 Erklärungen zum Aufgaben- und Finanzplan

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 50a GO-KR, wobei in Abs. 1 neu näher erläutert wird, was eine Erklärung beinhaltet, und dass diese schriftlich eingereicht werden muss. Dies macht insofern Sinn, als dass die Erklärung nichts anderes ist, als eine besondere Form eines Antrages und Anträge generell schriftlich einzureichen sind.

§ 63 Einzelinitiative

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 51 GO-KR, wobei Abs. 1 sprachlich umformuliert wird. Abs. 2 bleibt unverändert. In § 33 der alten Kantonsverfassung war das Einzelinitiativrecht jedes Parlamentariers geregelt. Die neue Kantonsverfassung sieht dieses Recht nicht mehr explizit vor, was aber nicht bedeutet, dass es damit abgeschafft wäre. Wie die übrigen parlamentarischen Vorstösse (Motion, Postulat, Interpellation) wird die Einzelinitiative auf Verfassungsstufe einfach nicht mehr erwähnt. Da die Geschäftsordnung nun aber offiziell als formelles Gesetz im Sinne von § 50 der Kantonsverfassung gilt, besteht unzweifelhaft eine genügende gesetzliche Grundlage. Die Geschäftsordnung verwies früher hinsichtlich der Einzelinitiative noch auf Bestimmungen in der alten Kantonsverfassung (§ 33 der alten Kantonsverfassung), weshalb diese Bestimmungen bei der damaligen Revision angepasst werden mussten. Eine materielle Änderung war damit nicht verbunden, wobei klargestellt wurde, dass sich die Einzelinitiative eines Kantonsratsmitgliedes sowohl auf die Verfassungs- als auch die Gesetzesstufe beziehen kann.

Nach Auffassung der Ratsleitung macht die Einzelinitiative auch heute noch Sinn. Sie unterscheidet sich von den übrigen Vorstossarten, indem sie von einer kantonsrätlichen Kommission beantwortet und umgesetzt wird. Sie ist somit ein gewaltenteiliges Korrektiv für den Fall, dass der Regierungsrat nicht mit der Gesetzgebungsarbeit beauftragt werden soll. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Regierung und Parlament gegenteiliger Auffassung sind.

§ 64 Motion

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 52 GO-KR. Abs. 1 bleibt unverändert. In die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen neben Gesetzesänderungen auch Verfassungsänderungen. Denn auch Verfassungsänderungen müssen zuerst vom Kantonsrat beschlossen werden, bevor sie dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

In Abs. 2 wird der Zusatz über die Diskussion gestrichen. Die Ratsleitung ist der Auffassung, dass der Kantonsrat immer, wenn er es für nötig erachtet, eine Diskussion führen kann.

Abs. 3 wird sinngemäss um die gleiche Bestimmung über die Erledigung ergänzt, wie sie bisher schon beim Postulat in § 53 Abs. 3 vorlag.

Abs. 4 regelt neu die gängige Praxis, dass eine Motion in ein Postulat umgewandelt werden kann. Weil die damit verbundene Abstimmungsreihenfolge den Ausgang der Abstimmung beeinflussen kann, wird neu in der Geschäftsordnung die Reihenfolge festgelegt. So wird in einer ersten Abstimmung – vorausgesetzt, dass ein entsprechender Antrag vorliegt – darüber Klarheit geschaffen, ob der Vorstoss als Motion behandelt oder in ein Postulat umgewandelt wird. Anschliessend wird in einer zweiten Abstimmung über die Erheblicherklärung abgestimmt. Damit wird das taktische Moment der Abstimmung reduziert und somit fairer.

§ 65 Postulat

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 53 GO-KR. Abs. 1 und 3 bleiben unverändert. Abs. 2 wird (wie oben zur Motion ausgeführt) bezüglich der Diskussion geändert. Neu wird mit Abs. 4 ermöglicht, dass im Jahresbericht über die Umsetzung der Massnahmen berichtet werden kann.

§ 66 Interpellation

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 54 GO-KR. Die Gerichte sind – wie bisher – nicht Adressaten einer Interpellation. Die Interpellation ist an den Regierungsrat gerichtet.

§ 67 Eingabe, Rückzug und Behandlung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 55 GO-KR. Es wird aber der Titel an den neuen Inhalt des Paragraphen angepasst. In Abs. 1 wird sodann die jahrelange Praxis in die Geschäftsordnung aufgenommen, wonach die parlamentarischen Vorstösse auch elektronisch eingereicht werden können. Die konkrete Art der elektronischen Einreichung wird bewusst offen gelassen, so dass zukünftige technische Entwicklungen berücksichtigt werden können. Die elektronische Einreichung ist nicht zu verwechseln mit der digitalen Signatur. Unter dem elektronischen Einreichen wird die Zustellung per E-Mail im Sinne einer elektronischen Abschrift des unterzeichneten Vorstosses verstanden. Höhere Anforderungen, wie beispielsweise das Unterzeichnen der Vorstösse mit der digitalen Signatur, sind nach Auffassung der Ratsleitung unverhältnismässig und würden nur unnötigen Aufwand verursachen. Als Einreikedatum gilt jeweils jenes Datum, an dem sämtliche für die Eingabe erforderlichen Punkte erfüllt sind.

Ein Punkt, der bisher in der Geschäftsordnung nicht geregelt war, ist der Rückzug eines Vorstosses. Die bisherige Geschäftsordnung wurde so interpretiert, dass Vorstösse jederzeit zurückgezo-

gen werden können, wobei dies idealerweise noch vor der regierungsrätlichen Antwort erfolgen sollte. Neu wird Abs. 2 aufgenommen, welcher den Rückzug eines politischen Vorstosses regelt. Grundsätzlich soll der Rückzug formell so erfolgen wie das Einreichen. Ein Vorstoss soll bis zum Erlass des Geschäftsverzeichnisses zurückgezogen werden können. Wenn die Ratsleitung den Vorstoss in Form des Geschäftsverzeichnisses traktandiert hat, soll ein Rückzug nicht mehr möglich sein. Damit soll vor allem die vergebliche Vorberatung in den Fraktionen verhindert werden.

Im Zusammenhang mit der neuen Rückzugsmöglichkeit hat die Ratsleitung auch die Möglichkeit eines teilweisen Rückzugs, wie er in der Vernehmlassung eingebracht wurde, erörtert. Sie hat den teilweisen Rückzug verworfen, weil er in der Praxis kaum handhabbar ist und zu Vollzugsschwierigkeiten führen würde; dies insbesondere bei der Abgrenzung, welche Teile des Vorstosses zurückgezogen werden und welche nicht. Mit der Umwandlungsmöglichkeit einer Motion in ein Postulat hat der Kantonsrat zumindest bei der Motion ein ähnliches Instrumentarium zur Verfügung. Zudem steht es jedem Mitglied des Kantonsrates frei, Gegenstände, welche in einem nicht erheblich erklärten Vorstoss unbestritten waren, nochmals gesondert als neuen Vorstoss einzureichen. Dies kommt in der Wirkung einem teilweisen Rückzug gleich, hat aber den Vorteil, dass keine Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen.

Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3 und bleibt unverändert.

§ 68 Beantwortung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 56 GO-KR, wobei einzig in Abs. 2 eine bei der damaligen Revision des Finanzhaushaltsgesetzes vergessen gegangene Änderung vorgenommen wird (Jahresbericht statt wie bisher Rechenschaftsbericht).

§ 69 Vollzug von Einzelinitiativen, Motionen und Postulaten

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 56a GO-KR, wobei in Abs. 2 neu die Möglichkeit geschaffen wird, dass die Fristerstreckungen im Jahresbericht auch gesammelt beantragt werden können. Dies ist bereits heute gängige Praxis. Die Frist, wonach Anträge auf Fristerstreckung spätestens drei Monate vor Fristablauf gestellt werden müssen, ist nach Auffassung der Ratsleitung weiterhin notwendig. Wenn der Kantonsrat einen Antrag auf Fristerstreckung ablehnt, verbleiben noch drei Monate, um den Vorstoss trotzdem noch innert der ursprünglichen Frist umzusetzen.

§ 70 Kleine Anfrage

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 57 GO-KR. Die Kleine Anfrage hat den grossen Vorteil, dass sie innerhalb eines Monats beantwortet wird. In der Praxis wird dabei oft zu wenig beachtet, dass die Kleine Anfrage nur für Fragen von geringer Bedeutung oder lokalem Interesse vorgesehen ist. Deshalb sieht sich die Ratsleitung regelmässig gezwungen, Vorstösse, die den Rahmen einer Kleinen Anfrage sprengen, zurückzuweisen. Als Richtgrösse hat sich der Umfang von drei Fragen als angemessen erwiesen. Damit die Mitglieder des Kantonsrates diesbezüglich etwas mehr Klarheit bekommen, wird neu in Abs. 1 der Umfang von drei Fragen als Richtwert, von dem aber auch abgewichen werden kann, definiert.

Bisher hat das zuständige Regierungsmitglied dem Fragesteller direkt geantwortet. Dies wurde zunehmend als intransparent wahrgenommen, weil die übrigen Mitglieder des Kantonsrates mit der Antwort nicht bedient wurden. Neu sollen auch die Antworten auf die Kleinen Anfragen allen Mitgliedern des Kantonsrates zugestellt werden.

§ 71 Fragestunde

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 58 GO-KR, wobei in Abs. 1 neu die Ratsleitung, statt wie bisher der Präsident, die Fragestunde ansetzt. Dies, weil sie auch das Geschäftsverzeichnis erstellt. Die Ratsleitung hat einen ergänzenden Satz, wonach pro Wortmeldung nur eine Frage zulässig ist, verworfen. Sie wollte dies nicht in der Geschäftsordnung vorschreiben. Absicht ist es jedoch, dass sich die Fragesteller pro Wortmeldung auf eine Frage beschränken sollen. Sie haben die Möglichkeit, sich während der Fragestunde mehrmals zu Wort zu melden. Die in der Vernehmlassung beantragte Möglichkeit, dass der Fragesteller nach Erhalt der Antwort Zusatzfragen stellen kann, wurde verworfen. Debatten und längere Dialoge zwischen Regierungsmitglied und Fragesteller entsprechen nicht dem Sinn der Fragestunde.

§ 72 Petition

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 59 GO-KR, wobei in Abs. 1 eine Präzisierung vorgenommen wird. Es soll jede Person das Recht haben, Petitionen an den Kantonsrat zu richten. Es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

Mit einer Petition können Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden schriftlich an den Kantonsrat gerichtet werden. Der Kantonsrat ist verpflichtet, von den Anliegen Kenntnis zu nehmen. Eine Petition muss ein Begehren enthalten. Gegenstand der Petition kann grundsätzlich jede Tätigkeit des Kantonsrates sein.

VI. Verfahren

A. Beratung

§ 73 Eröffnung, Präsenzkontrolle, Sprache

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 60 GO-KR. Abs. 2 wird offener formuliert, indem bloss vorgeschrieben wird, dass die Präsenz ermittelt werden soll. Die Form der Ermittlung wird neu offen gelassen. Mit den meisten Abstimmungsanlagen lässt sich heute auch die Präsenz ermitteln.

Nachdem sich die Ratsleitung eingehend mit der Verhandlungssprache auseinander gesetzt hatte, hat sie beschlossen, einen zusätzlichen Abs. 3 aufzunehmen, um die Verhandlungssprache zu regeln. Weil die meisten Mitglieder des Kantonsrates ihre Voten auf Hochdeutsch verfassen, die Voten anschliessend auf Schweizer Mundart halten und das Protokoll schliesslich wieder in Hochdeutsch geschrieben wird, wurde die Umstellung der Verhandlungssprache auf Hochdeutsch in Erwägung gezogen. Gegen die Umstellung sprachen die jahrzehntelange Praxis und die vertrautere Ausdrucksmöglichkeit in Schweizer Mundart. Die Argumente gegen die Sprachumstellung überwiegen nach Auffassung einer Mehrheit der Ratsleitung, so dass im Kantonsrat weiterhin Schweizer Mundart gesprochen werden soll, wobei Schriftsprache ebenfalls zulässig ist. Als Konsequenz aus der Ergänzung um Abs. 3 wurde auch der Paragrafentitel ergänzt.

§ 74 Reihenfolge der Behandlung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 61 GO-KR.

§ 75 Referenten

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 62 GO-KR. In Abs. 1 soll es neu für den Fall, dass keine Kommission das Geschäft vorberaten hat, dem Regierungsrat überlassen bleiben, ob er ein Eintretensreferat halten will oder nicht. Bisher war dies vorgeschrieben. Gerade bei Geschäften von untergeordneter Bedeutung ist es vertretbar, wenn auf ein Eintretensreferat ganz verzichtet wird. In Abs. 2 wird eine Präzisierung vorgenommen, weil normalerweise nicht mehrere Berichterstatter, sondern nur ein Berichterstatter der Staatswirtschaftskommission referiert. In diesem Zusammenhang hat die Ratsleitung auch einen Antrag verworfen, wonach in der Geschäftsordnung festgehalten werden sollte, dass bei einem Vorstoss immer der Motionär oder der Postulant das letzte Wort haben soll. Die Gefahr einer solchen Bestimmung liegt nach Auffassung der Ratsleitung darin, dass sich Regierungsmitglied und Motionär bzw. Postulant mehrmals das Wort hin- und hergeben. Die Ratsleitung wollte das unnötige Verlängern der Ratsdebatte vermeiden.

§ 76 Beratung der Vorlagen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 63 GO-KR. Abs. 1 wurde dahingehend präzisiert, dass der Kantonsrat nicht nur (wie bisher) in der Regel, sondern generell darüber entscheidet, ob er auf die Vorlage eintreten will oder nicht. Das Eintreten orientiert sich sinnvollerweise am gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Wenn der Kantonsrat grundsätzlich den gesetzgeberischen Handlungsbedarf anerkennt, sollte er auf den Erlassentwurf eintreten. Ist er der Ansicht, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, so entscheidet der Kantonsrat, auf den Entwurf nicht einzutreten.

Auch wenn das Ergreifen des Kantonsreferendums nicht explizit aufgeführt wird, ist Eintreten darauf trotzdem obligatorisch. Wäre Eintreten nicht obligatorisch, würde man unter Umständen die Referendumsfrist verpassen. Das Eintreten auf das Gesetzgebungsprogramm ist nach langjähriger Praxis nicht obligatorisch.

Wenn eine Kommission beschliesst, dem Kantonsrat Nichteintreten auf ein Geschäft zu beantragen, empfiehlt es sich, dennoch eine Detailberatung in der Kommission vorzunehmen.

Die Ratsleitung hat eine weitere Ergänzung von Abs. 1 verworfen, welche das Eintreten auf Berichte, die der Regierungsrat dem Kantonsrat gestützt auf einen erheblich erklärten Vorstoss unterbreitet, für obligatorisch erklärte. In einem solchen Fall soll auch zukünftig über das Eintreten entschieden werden und Nichteintreten auf den Bericht zulässig sein. Dies macht insbesondere dann Sinn, wenn zwischenzeitlich in der betreffenden Thematik ein Umdenken im Kantonsrat stattgefunden hat oder sich die Rahmenbedingungen politisch oder faktisch wesentlich verändert haben. Abs. 2 wird sprachlich vereinfacht.

§ 77 Rückzug von Geschäften

Diese Bestimmung wird neu in die Geschäftsordnung aufgenommen. Bisher war in der Geschäftsordnung nicht geregelt, ob und wie der Regierungsrat seine Anträge an den Kantonsrat zurückzie-

hen kann. Der Rückzug soll nach Auffassung der Ratsleitung bis zum Eintretensbeschluss möglich sein. Dadurch kann der Regierungsrat nicht nur auf Entwicklungen im Vorfeld, sondern auch noch auf Voten bei der Eintretensdebatte reagieren. Damit Rückzüge nicht beliebig vorgenommen werden können, soll der Regierungsrat begründen, weshalb er ein Geschäft zurückzieht. Weitere Hürden für einen Rückzug sind nicht angebracht, weil ein Rückzug meist dazu beiträgt, eine umstrittene Vorlage zurückzunehmen, um sie mehrheitsfähiger auszugestalten. Dies ist meist verhältnismässiger als eine negative Schlussabstimmung, welche den Gesetzgebungsprozess wieder an den Anfang zurückwirft. Sollte sich erst während der Detailberatung zeigen, dass eine Vorlage nicht beschlussreif ist, so kann der Kantonsrat zu diesem Zeitpunkt immer noch die Rückweisung beschliessen.

§ 78 Nichteintreten, Rückweisung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 64 GO-KR. Jeder Rückweisungsantrag ist mit einem Auftrag zu verbinden. Wenn die Rückweisung vom Kantonsrat beschlossen wird, muss dem Regierungsrat klar sein, was er mit der zurückgewiesenen Vorlage machen muss. Demzufolge können nicht mehrere, sich widersprechende Rückweisungsanträge entgegen genommen werden. Es empfiehlt sich in diesem Fall so abzustimmen, dass zuerst mit Vorbehalt der Rückweisung über die Aufträge selbst entschieden wird. Wenn klar ist, mit welchem Auftrag die Rückweisung verbunden wird, wird noch darüber abgestimmt, ob die Rückweisung erfolgen soll oder nicht. Gegen Negativbeschlüsse (Nichteintreten oder Ablehnung) gibt es kein Referendum, ausgenommen bei Ablehnung einer Volksinitiative (obligatorisches Referendum nach § 34 Abs. 1 Bst. c KV), bei der aber Eintreten obligatorisch ist.

§ 79 Weitere Lesung

Die bisherige Bestimmung (der geltende § 65 GO-KR) sah maximal zwei Lesungen vor. Dadurch bestand das Risiko, dass bei der zweiten Lesung neue Anträge eingereicht werden konnten, deren Tragweite nicht mehr detailliert geprüft und beurteilt werden konnte. Neu soll dieses Risiko minimiert werden, indem die maximale Anzahl Lesungen nicht mehr beschränkt wird. Dies hat den Vorteil, dass bei neuen Anträgen anlässlich der zweiten Lesung eine weitere Lesung stattfindet und damit die Qualitätssicherung gewährleistet werden kann.

Bei ausformulierten Volksinitiativen, bei denen der Kantonsrat lediglich über die Gültigkeit sowie die Annahme oder Ablehnung beschliessen muss, findet nur eine Lesung statt. Der Initiativtext ist bindend und kann nicht mehr verändert werden. Insofern würde eine zweite bzw. weitere Lesung keinen Sinn machen.

Wie bei § 81 noch näher erläutert wird, soll am umfassenden parlamentarischen Antragsrecht festgehalten werden. D.h. bei Teilrevisionen sollen neue Anträge zu Themen ausserhalb des Revisionsgegenstandes weiterhin möglich sein. Um bei solchen Anträgen die Qualitätssicherung zu gewährleisten, wird automatisch eine weitere Lesung vorgeschrieben.

§ 80 Wortbegehren

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 66 GO-KR. Die Redezeit wurde hier aus dem Titel gestrichen, weil der Paragraph keinen Bezug auf die Redezeit hat. Die Redezeit wird in § 82 Abs. 2 behandelt.

§ 81 Anträge

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 67 GO-KR. Neu wird in Abs. 1 präzisiert, dass sowohl Anträge wie auch Erklärungen zum Aufgaben- und Finanzplan nach § 11 FHG schriftlich eingereicht werden müssen. Dies war bislang nicht klar.

Gemäss geltendem Abs. 1 müssten auch Ordnungsanträge schriftlich eingereicht werden. In jahrelanger Praxis wird dafür kein schriftliches Einreichen mehr eingefordert. Für die Sitzungsführung ist dies nicht notwendig, so dass darauf verzichtet werden kann. Weil sich Abs. 2 auf die Ordnungsanträge bezieht, wird die Ausnahme von der Schriftlichkeit für Ordnungsanträge hier geregelt.

Es stellt sich immer wieder die Frage, ob bei Teilrevisionen Anträge gestellt werden dürfen zu Bestimmungen, die nicht Gegenstand der Revisionsvorlage sind (zu denen also weder vom Regierungsrat noch von der vorberatenden Kommission ein Antrag vorliegt). Die mit der Revision der Geschäftsordnung betraute Kantonsratskommission hat sich 1985 damit auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass eine gesetzliche Regelung dieses Problems unnötig ist. Sie ging damals davon aus, dass das Antragsrecht des Parlamentarier nach geltendem Recht nicht eingeschränkt ist und auch nicht eingeschränkt werden soll. Eine Einschränkung des Antragsrechts hätte nämlich erhebliche Nachteile. Liesse man «neue» Anträge nicht zu, wäre der Parlamentarier auf den Weg eines Vorstosses verwiesen, mit der Folge, dass derselbe Erlass unter Umständen in kurzer Zeit erneut revidiert werden müsste. Die Kommission gab damals weiter zu bedenken, dass Vorlagen des Regierungsrates und der vorberatenden Kommission objektive Fehler und Mängel aufweisen können. Es kann z.B. übersehen worden sein, dass eine zu revidierende Bestimmung in Widerspruch steht zu einer geltenden, oder dass für ein bestimmtes Problem eine Übergangsbestimmung geschaffen werden muss. Solche Mängel der Vorlage sollten – ohne Rückweisung – behoben werden können, was die Zulässigkeit von Anträgen der genannten Art voraussetzt. Hinzu kommt, dass Anträge für neue Bestimmungen beim erstmaligen Erlass oder der Totalrevision von Rechtssätzen unbestrittenermassen zulässig sind und es wenig einleuchtend wäre, für Teilrevisionen Einschränkungen schaffen zu wollen. Und schliesslich fällt ins Gewicht, dass die Einschränkung des Antragsrechts zu einer Ungleichbehandlung der Parlamentarier führte: Kantonsräte, die Mitglied der vorberatenden Kommission sind, hätten ein unbeschränktes, alle anderen lediglich ein beschränktes Antragsrecht.

In seiner Vernehmlassung hat der Regierungsrat beantragt, dass das umfassende Antragsrecht aufgehoben wird. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates solle dahingehend angepasst werden, dass zu Bestimmungen, die nicht Gegenstand der Revisionsvorlage sind, keine Anträge mehr gestellt werden können. Das uneingeschränkte Antragsrecht könne unter Umständen das ganze Gesetzgebungsverfahren in Frage stellen, indem das vorangehende Vernehmlassungsverfahren bei Parteien, Verbänden usw. im Gesetzgebungsverfahren ausgehebelt werde. Anträge, die erst in der Kantonsratsdebatte eingebracht würden, könnten nicht auf alle Auswirkungen und die gesetzestechnische Vereinbarkeit geprüft werden. Schliesslich treffe es auch nicht zu, dass eine Ungleichbehandlung gegenüber den Mitgliedern der vorberatenden Kommission entstehen kann, weil für die Kommissionsmitglieder die gleichen Regeln gelten wie für die übrigen Kantonsratsmitglieder. Die Ratsleitung hat darauf verzichtet, das Antragsrecht einzuschränken. Zum einen erkennt sie aus der bisherigen Praxis keinen Handlungsbedarf, zum anderen wollte sie die parlamentarischen Kompetenzen nicht einschränken.

§ 82 Form der Meinungsäusserung, Redezeit, Ordnungsruf, Wortentzug

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 68 GO-KR. Abs. 1 und 2 wird lediglich sprachlich vereinfacht.

Bei Abs. 2 hat die Ratsleitung eine Zeitvorgabe für die Redezeit in Erwägung gezogen. Sie hat dies verworfen, weil eine strikte Zeitvorgabe in der Geschäftsordnung als zu grosse Einschränkung betrachtet wird. Hingegen soll im vorliegenden Bericht erwähnt werden, dass die Voten aus dem Kantonsrat nach Möglichkeit nicht länger als fünf Minuten dauern sollten. Der Präsident soll den Sprecher nach fünf Minuten mittels Klingel daran erinnern, mit seinem Votum zum Ende zu kommen.

§ 83 Teilnahme des Präsidenten an der Beratung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 69 GO-KR.

B. Sachabstimmungen

§ 84 Gang der Abstimmung

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 70 GO-KR.

§ 85 Reihenfolge der Abstimmungen

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 71 GO-KR.

§ 86 Abstimmungsfragen

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 72 GO-KR. Es findet nur eine Schlussabstimmung statt, eine Zweiteilung ist nicht möglich. Bei der Abstimmung über den Beitritt zur neuen Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil musste die Frage beantwortet werden, ob die Schlussabstimmung zweigeteilt durchgeführt werden könne; eine Abstimmung für die Annahme oder Ablehnung und eine für das Festlegen des obligatorischen/fakultativen Referendums. Aus folgenden Gründen wurde die Möglichkeit einer Zweiteilung verneint:

- a) Die Kantonsverfassung bezieht sich in § 34 Abs. 2 explizit auf die Schlussabstimmung: «Stimmt der Kantonsrat in *der* Schlussabstimmung mit weniger als drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder zu, so werden der Volksabstimmung zudem unterbreitet:...».
- b) Eine zweigeteilte Schlussabstimmung ist in der geltenden Geschäftsordnung nicht vorgesehen, diese sieht in § 72 sogar explizit nur eine Schlussabstimmung vor: «...ist am Schluss noch *ein* Hauptmehr aufzunehmen über Annahme oder Verwerfung des Ganzen...».
- c) Schliesslich wäre es sogar möglich, dass bei einer ersten Abstimmung mehr als 60 Stimmen zustimmen und bei einer zweiten Abstimmung nicht mehr 60 Stimmen zustimmen. Dies würde in der Praxis zu einem unlösbaren Widerspruch führen.

Der Kantonsrat kann nicht beschliessen, eine Vorlage in jedem Fall dem obligatorischen Referendum zu unterstellen bzw. eine Vorlage, für die das fakultative Referendum gilt, kann nicht mit

Kantonsratsbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Der Regierungsrat hat dies bei der Lehrplan21-Initiative entsprechend dargelegt. Der frühere § 32 der alten Kantonsverfassung hatte diese Möglichkeit noch vorgesehen.

§ 87 Einfaches Mehr, Wiedererwägung und Ausgabenbremse

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 73 GO-KR. Abs. 1 bleibt unverändert.

Neu wird in Abs. 2 die Ausgabenbremse geregelt. Die Ausgabenbremse im geltenden § 73 Abs. 3 GO-KR war bis zum 31. Dezember 2017 befristet. Die Ratsleitung wollte ursprünglich darauf verzichten, die Ausgabenbremse wieder in die Geschäftsordnung aufzunehmen, weil die parlamentarische Entscheidungsfreiheit nicht eingeschränkt werden soll. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 13. Dezember 2017 die Motion M 4/17 «Verlängerung der Norm zur Ausgabenbremse» erheblich erklärt. Mit der Erheblicherklärung der Motion hat der Kantonsrat die Ratsleitung beauftragt, im Rahmen der Totalrevision der Geschäftsordnung wieder eine Ausgabenbremse vorzusehen.

Die bisherige Ausgabenbremse war unklar geregelt und hatte in der Praxis regelmässig Probleme bereitet. So war es beispielsweise nur schwer nachvollziehbar, dass ein Gesetz gemäss erläuterndem Bericht finanzielle Auswirkungen von mehreren Mio. Franken haben konnte, die Ausgabenbremse aber nicht zur Anwendung kam, weil die damit verbundenen Ausgaben nur mittelbar und nicht unmittelbar waren. Weiter war unklar, ob die Ausgabenbremse anzuwenden ist, wenn ein Kantonsratsbeschluss beispielsweise personelle Auswirkungen hat, die wiederum Kostenfolgen mit sich bringen. Heikel in der Anwendung wurde die Ausgabenbremse vor allem dann, wenn die Kostenfolgen nicht uneindeutig bemessbar waren oder die Schwellenwerte (einmalig Fr. 125 000.-- bzw. wiederkehrend Fr. 25 000.--) nur knapp über- oder unterschritten wurden oder sich nur vermuten liessen.

Als Lehre aus den bisherigen Erfahrungen schickte die Ratsleitung eine modifizierte Version der Ausgabenbremse (ohne jedoch deren Grundanliegen zu schmälern) in die Vernehmlassung. Gemäss Abs. 3 sollte die Ausgabenbremse grundsätzlich bei allen Geschäften des Kantonsrates zur Anwendung kommen, wenn sie für den Kanton finanzielle Auswirkungen von mehr als Fr. 500 000.-- zur Folge haben. Neu sollten nicht mehr die einzelne Ausgabe, sondern die finanziellen Auswirkungen als Bezugsgrösse dienen, zumal im Bericht an den Kantonsrat jeweils die finanziellen Auswirkungen und nicht die einzelnen Ausgaben offen gelegt werden. Letztere gingen bisher indes nicht immer zweifelsfrei aus dem Bericht hervor. Die finanziellen Auswirkungen hingegen schon.

Aus der Vernehmlassung ging hervor, dass die vorgeschlagene Ausgabenbremse wenig Unterstützung findet. Seitens der CVP, der JCVP und der SP wurde die Ausgabenbremse grundsätzlich abgelehnt. Die Ratsleitung unterbreitet dem Kantonsrat trotzdem eine Ausgabenbremse und kommt damit dem Auftrag des Kantonsrates aus der erheblich erklärten Motion M 4/17 nach. Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassung aufgezeigt, dass auch die in die Vernehmlassung gegebene Ausgabenbremse in der Praxis zu Problemen führen kann. Grundsätzlich muss eine Lösung gefunden werden, die einfach handhabbar ist und keinerlei Interpretationsspielraum bietet. Nur eine Regelung, die keine politisch-taktischen Interpretationen zulässt, ist eine faire Regelung. Deshalb hat der Regierungsrat eine neue Form der Ausgabenbremse vorgeschlagen, welche diesen Anforderungen gerecht wird. Konkret sollen alle Ausgabenbewilligungen des Kantonsrates mit mindestens 60 Stimmen angenommen werden müssen.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung der Ausgabenbremse hat die Ratsleitung überzeugt, weil sie keinen Interpretationsspielraum offen lässt. Sie ist einfach handhabbar und fair. Sie bezieht sich auf sämtliche Kantonsratsbeschlüsse, die eine Ausgabenbewilligung zum Inhalt haben. Was eine Ausgabenbewilligung ist, wird klar in § 28 Abs. 1 FHG geregelt. Dank der Bezugnahme auf die eigentlichen Ausgaben wird die Ausgabenbremse auch ihrem Namen gerecht. Mit der neuen Form der Ausgabenbremse können nach Auffassung der Ratsleitung zahlreiche praktische Probleme gelöst werden, ohne dass ihre disziplinierende Wirkung beeinträchtigt wird.

In Abs. 3 wird die Wiedererwägung so präzisiert, dass diese in der Praxis keine Probleme mehr verursacht. Bisher war die zeitliche Dimension der Wiedererwägung nicht geregelt. Ein Beschluss, der an einer früheren Sitzung gefällt wurde, kann nicht mehr in Wiedererwägung gezogen werden. Er ist bereits im Amtsblatt publiziert, wird allenfalls bereits vollzogen oder die Referendumsfrist läuft bereits. Deshalb wird neu in Abs. 3 festgehalten, dass Beschlüsse nur an der Sitzung, an der sie gefasst werden, in Wiedererwägung gezogen werden können. Bei einer zweiten oder weiteren Lesung ist die Schlussabstimmung noch nicht erfolgt, so dass in diesem Fall eine Wiedererwägung noch zulässig bleibt. Die Ratsleitung hat neben dem Zweidrittel-Quorum noch ein Quorum von 60 Stimmen in Erwägung gezogen. Letzteres wäre etwas einfacher in der Handhabung. Schliesslich hat die Ratsleitung auf eine Änderung des Quorums verzichtet, weil das Zweidrittel-Quorum bei Enthaltungen sinnvoller ist.

§ 88 Form der Abstimmungen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 74 GO-KR. In Abs. 1 wird die Abstimmungsfreiheit aufgenommen und die Grundlage für die elektronische Stimmabgabe geschaffen. Die Ratsleitung erhofft sich dadurch einen effizienteren Ratsbetrieb. Sie hat sich für eine einfache Abstimmungsanlage, welche bloss die Abstimmungsergebnisse ermittelt, ausgesprochen. Eine solche ist bereits im Kantonsratssaal vorbereitet. Eine vernetzte Anlage mit Verknüpfung des Internets würde eine aufwändige, neue Infrastruktur benötigen und wäre mit den vorhandenen Personalressourcen nicht zu betreiben. Das Sekretariat des Kantonsrates müsste für den Betrieb einer solchen vernetzten Anlage fachlich und personell verstärkt werden.

Abs. 2 bleibt auch mit Einführung der elektronischen Abstimmung aktuell. So werden bei einer Abstimmung mit Namensaufruf die Abstimmungsergebnisse mit der Abstimmungsanlage erfasst und im Protokoll namentlich aufgeführt. Bei der geheimen Abstimmung erfolgt die Abstimmung wie bisher mit Abstimmungszetteln. Der Antrag der SP im Rahmen der Vernehmlassung, wonach auch eine Fraktion eine geheime Abstimmung oder eine Abstimmung mit Namensaufruf soll beantragen können, wurde verworfen. Weil bereits fünf Mitglieder eine Fraktion bilden können, würde die heute angemessene Hürde nach Auffassung der Ratsleitung zu stark reduziert.

Bei Begnadigungen, die vom Kantonsrat behandelt werden müssen, wird immer geheim abgestimmt. Gemäss § 126 Abs. 2 des Justizgesetzes vom 18. November 2009 (SRSZ 231.110, JG) entscheidet der Kantonsrat bei Begnadigungen bei Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung und bei Straftaten, die mit einem solchen Verbrechen oder Vergehen in Zusammenhang stehen, über das Begnadigungsgesuch in geheimer Abstimmung endgültig. Eine Diskussion findet nicht statt.

§ 89 Feststellung und Eröffnung der Abstimmungsergebnisse

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 75 GO-KR. Gemäss langjähriger Praxis kann bei Motionen oder Postulaten, die unbestritten sind, ebenfalls auf die Abstimmung verzichtet werden.

Bei Abs. 3 wird neu der Namensaufruf mittels Abstimmungsanlage geregelt.

C. Wahlen

§ 90 Form der Wahlen

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 76 GO-KR. In Abs. 2 wird die jahrzehntelange Praxis, wonach die leeren Stimmen für die Berechnung des absoluten Mehrs berücksichtigt werden, in die Geschäftsordnung aufgenommen. Dies erspart zukünftig den entsprechenden Hinweis des Präsidenten zu Beginn einer geheimen Wahl. Bei Abs. 3 ist anzumerken, dass Satz 2 bereits nach dem ersten Wahlgang zur Anwendung kommt.

§ 91 Geheime Wahlen

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 77 GO-KR. Sie wurde um die Wahl des Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz und dessen Stellvertretung ergänzt. Die Ergänzung wurde durch die Änderung vom 21. Oktober 2015 am ÖDSG notwendig, weil die Wahl seither durch den Kantonsrat vorzunehmen ist.

§ 92 Verfahren bei geheimen Wahlen

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 80 GO-KR. Die Stimmenmehrheit in Abs. 4 bezieht sich auf § 90 Abs. 2 und 3.

§ 93 Vernichtung der Wahl- und Stimmzettel

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 81 GO-KR.

§ 94 Offene Wahlen

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem geltenden § 78 GO-KR. Er wird sprachlogisch so umformuliert, dass alle nicht geheimen Wahlen als offene Wahlen vorzunehmen sind. Zudem wird die offene Wahl auch mittels der elektronischen Abstimmungsanlage ermöglicht.

4. Weitere Verfahren

§ 95 Standesinitiative und Kantonsreferendum

Diese Bestimmung wird neu in die Geschäftsordnung aufgenommen. Es handelt sich dabei um eine Umsetzungsbestimmung zur Bundesverfassung und um eine Anpassung an die neue Kan-

tonsverfassung. Gemäss Art. 141 BV können acht Kantone zusammen das Referendum gegen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bzw. das Staatsvertragsreferendum ergreifen. Zudem kann jeder Kanton der Bundesversammlung eine Initiative unterbreiten (Art. 160 Abs. 1 BV).

Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a KV entscheidet der Kantonsrat über die Ergreifung des Kantonsreferendums oder die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene. Für die gesetzliche Konkretisierung in der Geschäftsordnung wird eine analoge Regelung übernommen, wie sie verschiedene Kantone, so beispielsweise die Kantone BE und GR, vorsehen. Beide Standesrechte sollen gemäss Abs. 2 in Analogie zu § 61 Abs. 2 der vorliegenden neuen Geschäftsordnung mittels Postulat oder auf Antrag des Regierungsrates lanciert werden. Mit Abs. 3 wird die Form vorgeschrieben und die vom Bund vorgeschriebene Begründungspflicht verankert.

VII. Entschädigung

§ 96 Sitzungsgeld

Die Bestimmung entspricht grundsätzlich der geltenden Bestimmung § 29a GO-KR. Wie bereits bei den materiellen Grundsatzentscheiden erläutert, sieht die Ratsleitung keinen Bedarf, die Entschädigungen des Kantonsrates grundlegend zu ändern. Vielmehr werden die bestehenden Bestimmungen dort präzisiert, wo dies zur Vollzugssicherheit beiträgt. Dabei hat die Ratsleitung auch die Empfehlungen der Finanzkontrolle beigezogen.

Bisher war nicht eindeutig klar, ob die Sitzungsgelder kumuliert werden können oder nicht. Konkret geht es beispielsweise um die Frage, ob ein Ratsleitungsmitglied, das im Anschluss an eine Halbtagesitzung des Kantonsrates noch eine Ratsleitungssitzung hat, bloss Fr. 200.-- für den Halbttag oder zweimal Fr. 200.-- für zwei Sitzungen zugute hat. Neu wird in Abs. 1 die Kumulation der Sitzungsgelder explizit erlaubt. Das heisst, die Beträge beziehen sich auf die Teilnahme an den Sitzungen und nicht auf die Präsenzzeit. Immer wieder wird in der Praxis die Frage gestellt, ob die Vorbereitung ebenfalls gemäss Abs. 1 entschädigt wird. Dem ist nicht so. Mit dem Sitzungsgeld wird nicht nur die Sitzungsteilnahme, sondern auch die Vor- und Nachbearbeitung entschädigt. Diese Klärung erschien der Ratsleitung wichtig, so dass sie dies neu in der Geschäftsordnung regeln will.

Abs. 2 bleibt unverändert. Das doppelte Sitzungsgeld entschädigt nicht nur den grösseren Vor- und Nachbearbeitungsaufwand, sondern auch weiteren mit dem Präsidium verbundenen Aufwand, wie z.B. Medienarbeit.

Der bisherige Ansatz basiert auf den Kommissionssitzungen. Wie z.B. der Justizstreit gezeigt hat, kann die Kommissionsarbeit eines Kommissionspräsidenten neben den Kommissionssitzungen in besonderen Fällen ausserordentlich hohen Aufwand verursachen. Für die Abgeltung solcher ausserordentlicher Aufwände bestand bisher keine Rechtsgrundlage. Mit einem neuen Abs. 3 wird die Abgeltungsmöglichkeit geregelt. Die Ratsleitung will verhindern, dass sie im Nachhinein mit finanziellen Forderungen konfrontiert wird. Deshalb soll ein entsprechender Antrag vor der Verrichtung der ausserordentlichen Tätigkeit gestellt werden. Dies auch dann, wenn zu diesem Zeitpunkt der Umfang noch nicht bezifferbar ist. Zudem ist der ausserordentliche Aufwand im Nachhinein zu belegen.

Das Auszahlen der Sitzungsgelder kann nur funktionieren, wenn die Entschädigungsgrundlagen vorliegen. In einem neuen Abs. 4 wird vorgegeben, dass die Auszahlungen entweder anhand der Präsenzlisten oder eines Protokollauszuges vorgenommen werden. Ohne einen solchen Beleg darf kein Sitzungsgeld ausbezahlt werden. Weil dem Sekretariat nicht immer bekannt ist, welche

Kommission wann eine Sitzung hat, ist es notwendig, dass die Kommissionen von sich aus die Belege einreichen.

Gelegentlich stellt sich bei laufenden Spendenaktionen die Frage, ob der Kantonsrat auf ein Sitzungsgeld für eine Sitzung verzichten kann, um den eingesparten Betrag der Spendenaktion zukommen zu lassen. Der Entscheid über die Beteiligung an einer Spendenaktion liegt im Ermessen jedes einzelnen Mitglieds des Kantonsrates. Ein anderslautender Beschluss des Kantonsrates wäre nicht zulässig.

§ 97 Zulage des Kantonsratspräsidenten

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 29b GO-KR. Der bisherige Betrag von Fr. 17 000.-- wurde 2007 festgelegt und an den Landesindex der Konsumentenpreise gebunden. Die Ratsleitung erachtet heute eine Zulage von Fr. 20 000.-- (und somit eine Erhöhung um Fr. 3000.--) als angemessen. Analog zu allen anderen Beträgen in der Geschäftsordnung (wie z.B. den Sitzungsgeldern) soll zukünftig auch die Zulage des Kantonsratspräsidenten nicht mehr an den Landesindex der Konsumentenpreise gebunden sein.

§ 98 Spesenentschädigung

Diese Bestimmung entspricht grundsätzlich dem geltenden § 29c GO-KR. Neu soll generell der Weg zum Sitzungsort mit Fr. 0.75 pro Kilometer entschädigt werden. Die Zweiteilung in die generelle Entschädigung der Anfahrt mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV) und ausnahmsweise mit dem privaten Fahrzeug war unpraktisch. Weil ohnehin nur ein Frankenbetrag entschädigt wurde, hat die Zweiteilung für das Mobilitätsverhalten keine Rolle gespielt. In der Praxis war es in den meisten Fällen so, dass die Mitglieder des Kantonsrates, welche die Entschädigung für den ÖV in Anspruch nahmen, die höhere Entschädigung erhielten. Die neue Regelung mit einer generellen Entschädigung nach Kilometern ist klarer und fairer. Abs. 2 bleibt unverändert. Die Präsenzmeldungen genügen als Grundlage für die Spesenentschädigungen. Dies entspricht der bisherigen Praxis und wird neu in Abs. 3 geregelt.

VIII. Schlussbestimmungen

§ 99 Aufhebung bisherigen Rechts

Die neue Geschäftsordnung des Kantonsrates ersetzt die bisherige Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 vollständig, so dass diese aufgehoben werden kann. Mit der neuen Bestimmung in § 95 über die Standesinitiative und das Kantonsreferendum kann zudem der Kantonsratsbeschluss über Anbegehrung einer Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse von Seiten des Kantons vom 5. Dezember 1874 aufgehoben werden.

§ 100 Referendum, Publikation, Inkrafttreten

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden § 83 GO-KR, wobei in Abs. 3 die sprachliche Anpassung an die heutige Bezeichnung der Ratsleitung vorgenommen wird.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Inkraftsetzen der vorliegenden totalrevidierten Geschäftsordnung hat kaum finanzielle und personelle Auswirkungen. Einzig für den Ausbau der Akustikanlage zu einer Abstimmungsanlage ist mit Kosten von rund Fr. 40 000.-- zu rechnen. Der Vollständigkeit wegen sind auch noch die rund Fr. 3000.-- für die höhere Zulage des Kantonsratspräsidenten zu erwähnen.

8. Behandlung im Kantonsrat

8.1 Referendum

Nach § 34 Abs. 2 Bst. a KV unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Gesetzen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

8.2 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage können die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abgeschrieben werden:

- Motion M 18/15 «Totalrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat» (erledigt mit der vorliegenden Totalrevision);
- Postulat P 4/16 «Keine Sonderbehandlung im öffentlichen Verkehr – 2. Klass-Reisen auch für Kantonsräte» (erledigt mit § 98);
- Postulat M 3/17 «Faire und ausgewogene Informationen an die Bürger bei Initiativ- und Referendumsbegehren» (erledigt mit dem total überarbeiteten § 57);
- Motion M 4/17 «Verlängerung der Norm zur Ausgabenbremse» (erledigt mit § 87 Abs. 3).

Beschluss der Ratsleitung

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage anzunehmen;

1.2 die nachfolgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:

- Motion M 18/15 «Totalrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat»;
- Postulat P 4/16 «Keine Sonderbehandlung im öffentlichen Verkehr – 2. Klass-Reisen auch für Kantonsräte»;
- Postulat M 3/17 «Faire und ausgewogene Informationen an die Bürger bei Initiativ- und Referendumsbegehren»;
- Motion M 4/17 «Verlängerung der Norm zur Ausgabenbremse».

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen der Ratsleitung:



Peter Steinegger
Präsident



Dr. Mathias E. Brun
Sekretär