

Beschluss Nr. 784/2015

Schwyz, 25. August 2015 / ju

Teilrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Nach der geltenden Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz bestellt der Kantonsrat an der konstituierenden Sitzung seine Organe und nimmt die übrigen in seine Zuständigkeit fallenden Wahlen vor. Die voll- oder hauptamtlichen Mandatsträger (einzelne Richter, Staatschreiber, Oberstaatsanwalt sowie Landammann und Statthalter) treten ihr Amt bereits wenige Tage nach ihrer Wahl an. Bei Wiederwahlen und beim neugewählten Landammann und Statthalter ergeben sich daraus kaum Probleme. Für neugewählte Behördenmitglieder und Beamte kann sich die Ordnung allerdings als zu starr erweisen. Da diese Personen häufig in ungekündigter Stellung stehen, können sie ihr Amt nicht sofort antreten. Die Folge davon sind längere Vakanzen, was sich für den Kanton Schwyz nachteilig auswirken kann. Erhebliche Probleme können sich auch bei einer allfälligen Nichtwiederwahl einstellen. Der Regierungsrat schlägt dem Kantonsrat deshalb vor, die starre Fixierung des Termins für die vom Kantonsrat zu treffenden Wahlen einzuschränken. An der konstituierenden Sitzung hat der Kantonsrat darnach nur noch die eigenen Organe zu bestellen. Die Termine für die übrigen vom Kantonsrat zu treffenden Wahlen werden von der Ratsleitung angesetzt.

Neu soll der Kantonsrat statt der Regierung die Wahl der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz und von deren Stellvertretung vornehmen. Auf diese Weise können Wahl- und Oberaufsichtskompetenz in Übereinstimmung gebracht werden. Nicht in Frage gestellt werden soll damit die Einrichtung der gemeinsamen Datenschutzstelle der Kantone Schwyz, Ob- und Nidwalden.

Beantragt wird dem Kantonsrat schliesslich die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für eine ständige kantonsrätliche Kommission für Bildung und Kultur. Der Regierungsrat schlägt vor, im Gegenzug die Grundlage für eine ständige Konkordatskommission aufzuheben und deren Aufgaben auf die bestehenden ständigen Kommissionen und die neu zu schaffende ständige Kommission für Bildung und Kultur zu verteilen.

Mit der Unterbreitung der Vorlage erfüllt der Regierungsrat zunächst die vom Kantonsrat in ein Postulat umgewandelte Motion M 7/12 (Termin der Wahlen, für die der Kantonsrat zuständig ist).

Erfüllt werden ausserdem die Motion M 2/14 (Datenschutzstelle – auseinanderfallende Kompetenzen, Wahl/Oberaufsicht) sowie die in ein Postulat umgewandelte Motion M 10/14 (Einsetzung einer ständigen Kommission für Bildung, Kultur und Sport). Ausserdem werden Anpassungen an die neue Kantonsverfassung (Wahlkompetenz für den Standesweibel) und an das revidierte Wahl- und Abstimmungsgesetz (Erwahrung und Behandlung von Einsprachen bei den Kantonsratswahlen) vorgeschlagen.

2. Ausgangslage

2.1 Wahltermin

2.1.1 Vorstoss der Rechts- und Justizkommission

Am 5. Juli 2012 reichte Kantonsrat Dr. Roger Brändli im Namen der Rechts- und Justizkommission eine Motion betreffend den Termin der Wahlen, für die der Kantonsrat zuständig ist, ein. Verlangt wird in der Motion eine Revision von § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110, GO-KR). Die erwähnte Bestimmung soll in dem Sinne geändert werden, dass an der konstituierenden Sitzung lediglich die Organe des Kantonsrates zwingend zu wählen sind. Die Kommission begründet ihren Vorstoss im Wesentlichen damit, dass der gesetzlich fixierte Wahltermin bei Neuwahlen zu längeren Vakanzen führen könne. Nachteilig könne sich der Wahltermin zu Beginn der Legislaturperiode auch bei einer Nichtwiederwahl auswirken. Der Regierungsrat schloss sich dem Anliegen der Motionäre in seiner Motionsantwort vom 27. November 2012 an (RRB Nr. 1119/2012). Er gab allerdings zu bedenken, dass bei einer Vorverschiebung des Wahltermins die Gerichtsmitglieder, der Oberstaatsanwalt sowie der Staatsschreiber nicht mehr vom neugewählten, sondern vom bald abtretenden Kantonsparlament gewählt würden. Dem Kantonsrat wurde beantragt, die Motion M 7/12 in ein Postulat umzuwandeln und dieses erheblich zu erklären. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates in seiner ausserordentlichen Sitzung vom 20. Februar 2013.

2.1.2 Erfahrungen im Kanton Schwyz

Die voll- und teilamtlichen Richterstellen sowie die Stellen des Staatsschreibers und des Staatsanwalts (bzw. neuerdings des Oberstaatsanwalts) und dessen Stellvertretung wurden in den letzten Jahrzehnten mehrheitlich von Personen besetzt, die über längere Zeit ihre Funktionen ausübten. Deren Wahlen bzw. Wiederwahlen durch den Kantonsrat jeweils an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrates brachten kaum je Probleme mit sich. Solche stellten sich in der Regel auch nicht ein, weil häufig Personen gewählt wurden, die bereits beim Kanton beschäftigt waren. In neuerer Zeit mussten allerdings bei den Gesamterneuerungswahlen – aber auch bei Ersatzwahlen – Vakanzen in Kauf genommen werden. Namentlich bei den kantonalen Gerichten und bei der Oberstaatsanwaltschaft, wo nach wie vor nur wenige vollamtliche oder teilamtliche Mandatsträger tätig sind, sind längere Vakanzen mit erheblichen Nachteilen verbunden. Um solche zum Vorneherein möglichst zu vermeiden, hatte der Kantonsrat im Oktober 2011 den neuen Verwaltungsgerichtspräsidenten und ein vollamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts rund acht Monate vor Ablauf der Amtszeit der früheren Mandatsträger von Mitte 2012 gewählt.

2.1.3 Wahlen im Bund und in anderen Kantonen

Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften im Bund und in den grösseren Kantonen setzen sich aus einer grösseren Anzahl voll- oder teilamtlicher Mandatsinhaber zusammen. Sind beim Bund und bei diesen Kantonen vorübergehend Stellen nicht besetzt, wirkt sich das weniger nachteilig aus als etwa im Kanton Schwyz. Für die Gerichte bestehen sodann andernorts teilweise längere Amtsdauern als für die Parlamente (im Bund für die Bundesrichter: sechs Jahre, Art. 145 BV; im Kanton Zürich für Richter ebenfalls sechs Jahre, Art. 41 Abs. 2 KV/ZH). Die Gesamterneuerungs-

wahlen für die Bundesrichter standen im September 2014 im Hinblick auf den Beginn der Amtsdauer per 1. Januar 2015 auf der Traktandenliste. Unterschiedliche Amtsdauern führen zwangsläufig zu einer Lösung des Wahltermins von der konstituierenden Sitzung der Parlamente. In kleineren Kantonen werden die Richter vom Volk gewählt, womit sich die Ausgangslage nicht vollends vergleichen lässt. Vereinzelt können die Gerichte Vakanzten mit einem Beizug von nebenamtlichen Richtern oder mit einer Pensenanhebung überbrücken (§§ 14 ff. Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege, Gerichtsorganisationsgesetz, GOG, des Kantons Zug vom 26. August 2010).

2.2 Einsetzung einer ständigen Kommission für Bildung, Kultur und Sport

2.2.1 Motion der Fraktionspräsidenten (M 10/14)

Am 30. Juni 2014 haben die Fraktionspräsidenten Kantonsrat Adrian Dummermuth (CVP), Kantonsrat Paul Furrer (SP/Grüne), Kantonsrat Herbert Huwiler (SVP) sowie Kantonsrätin Sybille Ochsner (FDP) die Motion M 10/14 betreffend Einsetzung einer Kommission für Bildung, Kultur und Sport eingereicht. Der Regierungsrat wird im Vorstoss eingeladen, „eine Vorlage auszuarbeiten, mit welcher die Geschäftsordnung des Kantonsrates angepasst und eine neue ständige Kommission für Bildung, Kultur und Sport geschaffen wird.“ Zur Prüfung aufgegeben wird dem Regierungsrat ausserdem die Aufhebung der bestehenden Konkordatskommission. Zudem soll der Regierungsrat die Auswirkungen einer ständigen Bildungs-, Kultur- und Sportkommission auf Stellung und Aufgaben von nicht parlamentarischen Instanzen aufzeigen. Mit der Schaffung einer ständigen Kommission wollen die Motionäre dem hohen Stellenwert der Bildungs-, Kultur- und Sportpolitik Rechnung tragen. Die Stellung und die Einflussnahme des Parlamentes würden durch eine solche Kommission gestärkt bzw. vergrössert. Das Sachwissen des Rates werde gefestigt und die Kontinuität in der Entscheidungsfindung verbessert. In seiner Motionsantwort vom 12. November 2014 (RRB Nr. 1162/2014) beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären. In der ordentlichen Wintersession vom 17. Dezember 2014 ist der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates gefolgt.

2.2.2 Kantonsrätliche Kommissionen

Der Kantonsrat ist die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons Schwyz (§ 47 Abs. 1 Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV). Für die Erfüllung dieser Aufgaben kann sich der Kantonsrat unter anderem auf Kommissionen stützen. Eine lange Tradition haben dabei im Kanton Schwyz die der Aufsicht dienenden Kommissionen des Kantonsrates (Staatswirtschaftskommission, Aufsichtskommission für die Kantonalbank, Kommission für die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Gerichte). Über viele Jahre besass der Schwyzer Kantonsrat auch eine Petitionskommission und eine Bürgerrechtskommission. Ebenfalls seit längerem eingesetzt werden einzelne Sachbereichskommissionen wie etwa die Strassenbaukommission (siehe Geschäftsordnungen für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 1. Dezember 1911, Reichlin, Schwyzer Rechtsbuch, Nr. 34, sowie vom 28. April 1977, GS 16-841).

Mit einer Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 16. September 1998 (GS 19-317) wurde das System mit den Kommissionen des Kantonsrates einer grösseren Erneuerung und am 15. Februar 2006 (GS 21-60) einer weiteren Ergänzung unterzogen. An ständigen Kommissionen hat der Kantonsrat seither folgende Typen von Kommissionen:

- Aufsichtskommissionen: Staatswirtschaftskommission, Rechts- und Justizkommission, Aufsichtskommission für die Kantonalbank (§ 12 Abs. 1 Bst. a, b und g GO-KR);
- Kommission für Aussenbeziehungen: Konkordatskommission (§ 12 Abs. 1 Bst. f GO-KR);
- Sachbereichskommissionen: Rechts- und Justizkommission, Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen; Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr; Kommission für Gesundheit und soziale Sicherheit (§ 12 Abs. 1 Bst. c, d und e GO-KR).

Darüber hinaus gibt es nicht ständige Kommissionen, welchen als Spezialfälle auch die Parlamentarische Untersuchungskommission (§ 13a GO-KR) und die zwischenzeitlich aufgehobene Verfassungskommission (§§ 22 ff. GO-KR in der Fassung vom 15. Mai 2005, GS 21-26) zugeordnet werden können. Die Rechts- und Justizkommission gehört sowohl zu den Aufsichts- wie auch zu den Sachbereichskommissionen. Die Aufgabenbereiche der ständigen Kommissionen werden im Anhang zur Geschäftsordnung für den Kantonsrat näher ausgeführt. Die Konkordatskommission nimmt dabei die Aufgaben gemäss Art. 4 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005, Rahmenvereinbarung, IRV, SRSZ 180.110) wahr.

2.2.3 Ständige Kommissionen in anderen Kantonen

In den letzten rund zwanzig Jahren wurde für die Parlamente in den Kantonen das System mit ständigen Kommissionen markant ausgebaut: Über die bereits seit langem bekannten Kommissionen für die Aufsichtsausübung hinaus wurden insbesondere Kommissionen für Aussenbeziehungen und Sachbereichskommissionen geschaffen (siehe die Übersicht bei Kurt Nuspliger/Jana Mäder, Der Dialog zwischen Regierung und Parlament, ZBI 115/2014, S. 523 ff., 534 ff.). Regelmässig anzutreffen unter den ständigen Kommissionen in den kantonalen Parlamenten sind solche im Bereich der Bildung (Kommission für Bildung und Kultur, KBIK, im Kanton Zürich, § 60 Bst. a Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999; Bildungskommission im Kanton Bern, Art. 40 Abs. 1 Bst. a Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013; Kommission für Bildung, Kultur und Sport im Kanton Aargau, § 17 Abs. 1 Ziff. 2 Dekret für die Geschäftsführung des Grossen Rates vom 4. Juni 1991; Kommission Erziehung, Bildung und Kultur im Kanton Luzern, § 7 Abs. 1 Bst. e Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 28. Juni 1976; Bildungs- und Kulturkommission im Kanton Uri, Art. 48 Bst. b Ziff. 2 Geschäftsordnung des Landrates vom 4. April 2012). Die ständigen Sachbereichskommissionen nehmen mehrheitlich auch die Funktionen einer Aussenbeziehungskommission wahr. Zum Teil bestehen aber auch gesonderte Aussenbeziehungs- und Konkordatskommissionen. Die Bereiche Bildung und Kultur sind in der Regel in einer Kommission vereinigt. Der Sport wird nur ausnahmsweise explizit erwähnt.

2.3 Wahlkompetenz für die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz

2.3.1 Motion der Rechts- und Justizkommission (M 2/14)

Am 14. Januar 2014 hat Kantonsrat Dr. Roger Brändli im Namen der Rechts- und Justizkommission die Motion M 2/14, Datenschutzstelle – auseinander fallende Kompetenzen (Wahl/Oberaufsicht), eingereicht. Moniert wird im Vorstoss ein „Systemmangel“ in Bezug auf die Wahl der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz. Während die Steuerung der finanziellen Dotation der Datenschutzstelle durch den Kantonsrat über das Budget erfolge, werde der Datenschutzbeauftragte und seine Stellvertretung mitsamt deren Pensen durch den Regierungsrat bestimmt. Beide hätten mithin während der Wahlperiode Anspruch auf den entsprechenden Beschäftigungsgrad. In den anderen Vereinbarungskantonen seien die beiden Zuständigkeiten nicht auf verschiedene Organe verteilt, sondern auf der gleichen Zuständigkeitsebene angesiedelt. Wahl und Oberaufsicht müssten im vorliegenden Kontext zusammenfallen und dem Kantonsrat zugewiesen werden. Die Rechts- und Justizkommission ersuchte den Regierungsrat daher, dem Kan-

tonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, worin § 28 Abs. 1 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (SRSZ 140.410, ÖDSG) dahingehend geändert werde, dass die Wahl des Datenschutzbeauftragten und seiner Stellvertretung in die Kompetenz des Kantonsrates falle. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und erheblich zu erklären (RRB Nr. 297 vom 20. März 2014). Am 21. Mai 2014 beschloss der Kantonsrat Erheblicherklärung der Motion.

2.3.2 Regelung der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz

Die Schweiz hat sich staatsvertraglich verpflichtet, die behördliche Datenbearbeitung durch ein unabhängiges Kontrollorgan zu überwachen (Art. 1 Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung, Inkrafttreten für die Schweiz am 1. April 2008, SR 0.235.11, sowie Art. 114 und 117 des Schengener Durchführungsübereinkommens, Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes, für die Schweiz in Kraft seit dem 1. März 2008, SR 0.362.31). Diese Verpflichtung trifft auch die Kantone. Der Kanton Schwyz hat zu diesem Zweck eine Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz eingesetzt (§ 28 ÖDSG). Tätig ist die erwähnte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz für die Kantone Schwyz, Obwalden und Nidwalden (Vereinbarung des Kantons Schwyz und den Kantonen Obwalden und Nidwalden über die Zusammenarbeit bei der Aufsicht im Datenschutz vom 30. Juli 2008, nachstehend: Vereinbarung).

Die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz erfüllt ihre Aufgabe unabhängig und selbständig. Dem Finanzdepartement ist sie nur administrativ zugeordnet (§ 28 Abs. 2 ÖDSG). Die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz steht sodann unter der Oberaufsicht des Kantonsrates, welcher der Stelle auch die erforderlichen Mittel bewilligt (§ 28 Abs. 3 ÖDSG). Gewählt wird die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz vom Regierungsrat in Absprache mit den Regierungsräten der Kantone Ob- und Nidwalden (§ 28 Abs. 1 ÖDSG, Art. 2 Abs. 1 Vereinbarung). Die für die Wahl zuständigen Organe der anderen Kantone wählen dieselbe Person auf die gleiche Amtsdauer (Art. 2 Abs. 2 Vereinbarung). Die gemeinsame Datenschutzstelle der Kantone Schwyz, Obwalden und Nidwalden verfügte bis 31. Dezember 2013 über 250 Stellenprozent. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 stimmten der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte und sein Stellvertreter einer Reduktion des Pensums vor Ablauf der Amtsdauer auf den 1. Januar 2014 zu. Die Stelle verfügt neu noch über 200 Stellenprozent.

2.3.3 Organisation und Wahlkompetenzen im Bund und in anderen Kantonen

Bei der Organisation und der institutionellen Stellung des unabhängigen Kontrollorgans im Bund und in den Kantonen zeigt sich eine bunte Vielfalt (siehe dazu Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann, Datenschutzrecht, Bern 2011, S. 915 ff.):

- Der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte wird vom Bundesrat gewählt. Die Bundesversammlung hat die Wahl zu genehmigen (Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, DSG, SR 235.1). Der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte untersteht der Aufsicht des Bundesrates. Bericht erstattet er direkt der Bundesversammlung (Art. 30 Abs. 1 DSG);
- in elf Kantonen wird der Datenschutzbeauftragte von der Kantonsregierung gewählt. In fünf zusätzlichen Kantonen muss die Wahl durch die Kantonsregierung vom Parlament bestätigt werden;
- in zehn Kantonen wählt das Parlament den Datenschutzbeauftragten. Während zu dieser Wahl in einem Kanton die Kantonsregierung vorgängig Stellung bezieht, erfolgt in sechs weiteren Kantonen die Wahl auf Vorschlag des Regierungsrates;

- eine parlamentarische Oberaufsicht für den Datenschutzbeauftragten sehen fünf Kantone explizit vor. In zwei Kantonen untersteht der Datenschutzbeauftragte einer parlamentarischen Kommission. Andere Kantone sehen eine Berichterstattung an das Parlament oder an Regierung und Parlament oder auch an die Öffentlichkeit vor.

Die vorstehende Zusammenstellung zeigt, dass in der Schweiz die Datenschutzbeauftragten in einer Mehrheit der Gemeinwesen von den Regierungen gewählt oder mitausgewählt werden. Die Oberaufsicht über die Datenschutzbeauftragten ist in der Regel den Parlamenten zugewiesen.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Ermächtigung des Regierungsrates hat das Sicherheitsdepartement in der Zeit zwischen Mitte April und Mitte Juli 2015 zu einem Entwurf zur Vorlage der Teilrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Stellung genommen haben vier politische Parteien (SVP, CVP, FdP, Die Liberalen, SP). Geäussert haben sich ausserdem drei kantonale Gerichte (Kantonsgericht, Verwaltungsgericht, Strafgericht).

Den Vorschlägen zur Flexibilisierung des Termins für die Wahlen im Kantonsrat und zur Verschiebung der Wahlkompetenz für die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz auf den Kantonsrat stimmen – soweit sie sich dazu äussern – alle Vernehmlassungsteilnehmer zu. Von der SVP abgesehen trifft dies auch für die Bildung einer neuen ständigen Kommission für Bildung und Kultur bzw. die Aufhebung der Konkordatskommission zu. Die SVP lehnt diese Neuerungen ab, wobei sie vor allem die Konkordatskommission beibehalten möchte. Die Partei befürchtet, dass die ständigen Sachbereichskommissionen nicht ausreichend Kompetenz für die besonderen Probleme der interkantonalen Zusammenarbeit aufzubauen vermöchten.

FdP, Die Liberalen und SP regen an, eine Reihe zusätzlicher Änderungen zu Bestimmungen aus der Geschäftsordnung für den Kantonsrat in die Vorlage aufzunehmen. Eine solche Ausweitung der Revision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat scheint dem Regierungsrat aus verschiedenen Gründen nicht angebracht. Zusätzliche umfangreichere Änderungen setzten weitere Abklärungen und Abstimmungen voraus, was zu einer Verzögerung für die letztlich vom Kantonsrat in mehreren Vorstössen verlangten Revisionsanliegen bedeuten würde. Eine rechtzeitige Verabschiedung, um die anstehenden Wahlen für die nächste Legislaturperiode nach den neuen Regeln durchzuführen, wäre bei einer Ausweitung der Vorlage in Frage gestellt. Bei den vorgebrachten Revisionswünschen geht es zudem zur Hauptsache um parlamentsspezifische Anliegen, deren Beförderung nicht in erster Linie dem Regierungsrat obliegt. Es ist am Kantonsrat, dessen Ratsleitung und allenfalls an den Kommissionen, die Revision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat in Gang zu bringen.

Auf die Stellungnahmen in den Vernehmlassungen, namentlich auf Einzelheiten, wird im Weiteren in den folgenden Abschnitten des Berichts eingegangen.

4. Flexiblere Regelung für den Wahltermin

4.1 Wahl der Organe des Kantonsrates

Mit dem Ende der Amtszeit des Kantonsrates endet auch die Amtszeit seiner Organe. Daher wird auch fortan der Kantonsrat alle oder wenigstens einen Teil seiner eigenen Organe notgedrungen im Rahmen der konstituierenden Sitzung zu wählen haben. Ein Vorziehen der Wahl der eigenen Organe des Kantonsrates ist auch nicht nötig. Die Mitglieder des Kantonsrates sind Milizpolitiker, die sich für die Mitarbeit im Parlament zur Verfügung gestellt haben. Die Übernahme einer zusätzlichen Organfunktion im Parlament bedingt nicht die Aufgabe einer Stelle und ist in der Re-

gel ohne Übergangsfrist möglich. Eine Veränderung des ordentlichen Termins für die Gesamterneuerung der Organe des Kantonsrates drängt sich somit nicht auf.

Auch zu den Organen des Kantonsrates zählt indes der Staatsschreiber (vgl. § 29 GO-KR bzw. dessen systematische Stellung im Gesetz). Es erscheint denn auch durchaus sachgerecht, den Staatsschreiber ebenfalls an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrates zu wählen, nachdem der Staatsschreiber als Sekretär des Kantonsrates unmittelbar und eng mit der Ratsleitung und den Mitgliedern des Kantonsrates zusammenarbeitet. Demzufolge macht es Sinn, dass er von jenen Mitgliedern des Kantonsrates gewählt wird, mit denen er in der folgenden Legislatur zusammenarbeitet.

4.2 Weitere Wahlen

Mit einer Lösung des Wahltermins für die anderen Behörden und Funktionäre aus der konstituierenden Sitzung lässt sich der Geschäftsgang des Kantonsrates beweglicher gestalten. Die Ratsleitung in Zusammenarbeit mit der Rechts- und Justizkommission, soweit es um die Wahl von Justizpersonen (Richter, Oberstaatsanwalt, Beauftragte Person für die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz) geht, wird so in die Lage versetzt, die Erneuerungswahlen – wie bislang die Ersatzwahlen – auf einen geeigneten Termin vor dem Ende der Amtsdauer dieser Funktionsträger festzulegen. Ausgeschlossen ist damit nicht, dass die Mitglieder einzelner Behörden oder etwa die Laienrichter weiterhin im Rahmen der konstituierenden Sitzung gewählt werden. In dieser Sitzung gewählt werden können ebenfalls wie bisher der Landammann und der Landesstatthalter.

5. Veränderungen bei den ständigen Kommissionen

5.1 Schaffung der Rechtsgrundlage für eine Kommission für Bildung und Kultur

Der Kantonsrat hat sich mit einer deutlichen Mehrheit für die Schaffung einer ständigen Kommission für Bildung, Kultur und Sport ausgesprochen. Damit wird dem unbestritten gewichtigen Bereich der Bildung und Kultur für die kantonale Staatlichkeit Rechnung getragen. Der Regierungsrat hat sich daher bereits in seiner Motionsantwort mit der Schaffung einer ständigen Kommission für Bildung und Kultur einverstanden erklärt. Nicht ausgewiesen ist für den Regierungsrat die Schaffung einer ständigen Kommission für den Sport. Der Kantonsrat hat praktisch keine gesonderten Vorlagen zum Sport zu behandeln. Der Bund und die Kantone fördern zwar direkt und indirekt sportliche Aktivitäten. Sport ist aber in der Schweiz – soweit er nicht als Schulsport in der Bildung eingeschlossen ist – im Wesentlichen Sache der zivilen Vereine. Als Schulsport gehört er zur Bildung. Der Regierungsrat unterstützt aus diesem Grund eine gesonderte Sportkommission nicht. Die Schaffung von Strukturen, für die kein Bedarf besteht, ist nicht ratsam. Aus diesem Grund will der Regierungsrat die Namensgebung und die Aufgabenumschreibung auf die Bildung und die Kultur beschränken. Gegenständlich ist für die Aufgabenumschreibung jener für die anderen ständigen Sachkommissionen zu folgen. Die Kommission ist dabei parlamentarische Kulturkommission und darf damit 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) aufgetragen ist. Bei „strategisch wichtigen Weichenstellungen mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen“ – wie von der FdP. Die Liberalen in der Vernehmlassung gefordert – kann die neue Kommission mitbestimmen, soweit dafür der Kantonsrat zuständig ist (Gesetzgebung, Konkordate, Ausgabenbeschlüsse, Berichte).

5.2 Kein Ersatz für den Erziehungsrat

Die neue ständige Kommission für Bildung und Kultur ist eine parlamentarische Kommission, die damit lediglich vom Kantonsrat abgeleitete Kompetenzen wahrnehmen kann. Gründe der Gewaltenteilung (§ 1 Abs. 3 KV) schliessen es dagegen aus, dass der Kommission Exekutivfunktionen

übertragen werden. Der Kommission für Bildung und Kultur können folglich die Aufgaben des Erziehungsrates, die in § 55 Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (SRSZ 611.210) umschrieben werden, nicht übertragen werden. Eine grundlegende Überprüfung und Neuordnung der Behördenorganisation für die Volksschulen würden im Übrigen den Rahmen der vorliegenden Vorlage bei weitem sprengen.

5.3 Aufhebung der Konkordatskommission

Die Grundlage für die Konkordatskommission beschloss der Kantonsrat am 15. Februar 2006 (GS 21-60). Ihre Tätigkeit aufgenommen hat die Kommission im Mai 2006. Sie hat seither zwanzig Konkordate bzw. interkantonale Vereinbarungen behandelt. Neun Verträge betrafen den Bildungs- und Kulturbereich. Fünf weitere Vereinbarungen wurden in Belangen der öffentlichen Sicherheit abgeschlossen. Weitere bezogen sich auf die interkantonale Zusammenarbeit in den Bereichen der sozialen Sicherheit, der Gesundheit, des Wasserbaus oder der Volkswirtschaft. Diese Übersicht zeigt, dass thematisch die Aufgaben der Konkordatskommission nach der Schaffung einer Kommission für Bildung und Kultur einer ständigen Sachbereichskommission zugewiesen werden können. Jede zweite Vereinbarung betrifft die Bildung. Ein weiteres Viertel fällt in den weit verstandenen Verantwortungsbereich der Rechts- und Justizkommission. Mit einer Aufhebung der Konkordatskommission können vermehrt Aufgabenbereiche integral einer Kommission zugewiesen werden, die im entsprechenden Zuständigkeitsbereich überdies wohl über die beste Sachkenntnis, Erfahrung und Übersicht verfügt. Damit entfällt auch der Abstimmungsbedarf zwischen der Konkordatskommission und den Sachbereichskommissionen. Mit dem Ersatz der Konkordatskommission durch die neu zu schaffende ständige Kommission für Bildung und Kultur bleibt der Bestand der Kommissionen konstant.

Der Kanton Schwyz ist der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2015 beigetreten, SRSZ 180.110, (Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 15. Februar 2006, SRSZ 180.110). Nach Art. 4 Abs. 1 IRV sind die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente (Art. 4 Abs. 2 IRV). Mit der Aufhebung der Konkordatskommission sind diese parlamentarischen Mitwirkungsrechte auf die ständigen Sachbereichskommissionen zu übertragen.

6. Wahl der Beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz durch den Kantonsrat

6.1 Anpassung der Zuständigkeit

Die Wahlkompetenz für die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz ist vom Gesetzgeber zuzuweisen. Mit der Erheblicherklärung der Motion M 2/14 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat aufgetragen, ihm eine Vorlage zu unterbreiten, in welcher die Wahlkompetenz für die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz und seiner Stellvertretung neu dem Kantonsrat zugewiesen wird. Wahlkompetenzen der Parlamente für Datenschutzbeauftragte oder wenigstens die Bestätigung einer getroffenen Wahl einer beauftragten Person durch ein Parlament sind in der Schweiz verbreitet. Mit der erforderlichen Umsicht lässt sich eine solche Kompetenzordnung auch handhaben, wenn die Datenschutzstelle weiterhin mit anderen Kantonen zusammen betrieben wird.

6.2 Interkantonale Zusammenarbeit

Nach der Erheblicherklärung der Motion M 2/14 hat das Sicherheitsdepartement im Auftrag des Regierungsrates mit den Kantonsregierungen Obwalden und Nidwalden Gespräche über die Fortführung der Zusammenarbeit geführt. Beide Regierungen haben in Aussicht gestellt, die Zusammenarbeit – wenn immer möglich – fortzuführen. Ein erneuerter Vereinbarungsentwurf liegt vor.

7. Weitere Revisionsanliegen

Die Geschäftsordnung für den Kantonsrat ist auf weitere Rechtsänderungen abzustimmen, die in anderen Bereichen beschlossen worden sind. Inhaltlich kann auf die Bemerkungen zu den Bestimmungen der §§ 5 und 10d Bst. c GO-KR verwiesen werden. Diese Revisionsanliegen sind von untergeordneter Bedeutung. Von einer wesentlichen Ausweitung der Vorlage – wie zum Teil im Vernehmlassungsverfahren gefordert – ist in Anbetracht der Zeitverhältnisse abzusehen (siehe Ziff. 3).

8. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 5 GO-KR

Am 25. März 2015 hat der Kantonsrat eine Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 (SRSZ 120.100, WAG) beschlossen (ABI 2015, S. 771 ff.). Gegenstand der Revision bildeten unter anderem Fragen um die Erhaltung und die Einsprachen bei Kantonsratswahlen (§§ 52a f. WAG). Im Rahmen der Konstituierung genehmigt der Kantonsrat nach geltender Terminologie die Wahl seiner Mitglieder und behandelt Wahlbeschwerden (§ 5 GO-KR). Mit der vorgeschlagenen Änderung der Bestimmung von § 5 GO-KR wird die veränderte Terminologie übernommen, indem im Titel neu von Erhaltung statt wie bislang von Genehmigung die Rede ist. Die Wahlbeschwerde wird sodann in Absatz 2 durch die Wahleinsprache ersetzt. In Absatz 1 wird schliesslich dem veränderten Verfahrensablauf Rechnung getragen, indem neu der Kantonsrat auf Antrag der Rechts- und Justizkommission über die Gültigkeit der Wahl befindet. Nach geltendem Recht befindet der Kantonsrat über die Gültigkeit der Wahl auf Grund eines Berichts der Rechts- und Justizkommission.

§ 8 Abs. 1 GO-KR

Nach der bislang geltenden Formulierung bestellt der Kantonsrat an der konstituierenden Sitzung nicht allein seine Organe, sondern nimmt auch alle anderen in seine Kompetenz fallenden Wahlen vor. Die konstituierende Sitzung hat zwischen dem 20. und 30. Juni des Wahljahres stattzufinden (§ 3 Abs. 1 GO-KR). Der Wortlaut der Bestimmung ist insofern zu weit, als der Kantonsrat im Laufe der Legislaturperiode Spezialkommissionen wählen und Ersatzwahlen vornehmen darf. Im Rahmen der konstituierenden Sitzung wählt der Kantonsrat nach der geltenden Regelung von § 8 Abs. 1 GO-KR folgende Behörden und Behördenmitglieder: Landammann, Landesstatthalter, Präsidenten und Mitglieder von Kantonsgericht (soweit nicht von den Bezirksgemeinden zu wählen), von Verwaltungsgericht sowie von Straf- und Massnahmengericht, den Präsidenten und die Mitglieder des Bankrats, die Mitglieder des Erziehungsrates, den Staatsschreiber sowie den Oberstaatsanwalt und dessen Vertretung (§ 77 GO-KR). Gewählt werden ausserdem die Organe des Regierungsrates. Künftig ist dem Kantonsrat für die konstituierende Sitzung lediglich die Wahl seiner eigenen Organe (Präsident, Ratsleitung [soweit vom Kantonsrat zu wählen], Staatsschreiber und ständige Kommissionen, § 9 ff. GO-KR) aufgegeben. Alle anderen Wahlen des Regierungsrates werden von der Ratsleitung so traktandiert (§ 10d Bst. d GO-KR), dass die gesetzlichen Vorgaben über die Amtsdauern der Behördenmitglieder eingehalten und das Funktionieren der Behörden sichergestellt werden können.

§ 10b Bst. c GO-KR

Gemäss § 36 Bst. h der Kantonsverfassung in der Fassung vom 18. Mai 1972 (GS 16-138) oblag die Wahl des Standesweibels dem Kantonsrat. Diese Wahlkompetenz ist in der neuen Kantonsverfassung nicht mehr enthalten. Auch die geltende Fassung der Geschäftsordnung für den Kantonsrat weist dem Kantonsrat die erwähnte Wahlkompetenz nicht mehr zu. Der Standesweibel erfüllt seine Dienste für das Kantonsparlament und den Regierungsrat. Es liegt daher nahe, die Wahl des Standesweibels ähnlich wie jene des Protokollführers zu ordnen. Nach § 10b Bst. c GO-KR wirkt die Ratsleitung bei der Wahl des Protokollführers und nunmehr des Standesweibels mit. Diese Mitwirkung bedeutet die Bestätigung der vom Regierungsrat bzw. von der Verwaltung getroffenen Anstellung, bezogen auf die Aufgabenerfüllung für den Kantonsrat.

§ 12 Abs. 1 Bst. f GO-KR

Die Bestimmung von § 12 Abs. 1 Bst. f GO-KR enthält bislang die Grundlage für die Konkordatskommission. Diese Kommission soll mit der vorgeschlagenen Teilrevision der Geschäftsordnung für den Kantonsrat aufgehoben werden. Geschaffen werden soll in der erwähnten Bestimmung die gesetzliche Grundlage für die Kommission für Bildung und Kultur. Sie gehört zu den ständigen Kommissionen, die elf Mitglieder umfasst. Deren Aufgaben werden im Anhang näher umschrieben.

§§ 13b und 22 GO-KR

Der geltende § 13b GO-KR regelt das Zusammenwirken von Regierungsrat und Konkordatskommission bei der Wahrnehmung der Aussenbeziehungen. Die Konkordatskommission soll aufgehoben werden. Deren Aufgaben werden neu von den verbleibenden ständigen Kommissionen erfüllt. § 13b GO-KR ist daher inhaltlich anzupassen und systematisch nach dem geltenden § 21 GO-KR einzuschieben, der die Aufgaben der ständigen Kommissionen umschreibt. Der neue § 22 GO-KR soll fortan die Wahrnehmung der Mitbestimmungsrechte des Kantonsrates und der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber dem Geschäftsgebaren von interkantonalen Einrichtungen umschreiben (siehe dazu auch Art. 4 IRV). In § 22 Abs. 1 GO-KR werden die Informations- und Konsultationspflichten des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat bei der interkantonalen Zusammenarbeit festgeschrieben. Die Absätze 2 und 3 betreffen die Mitwirkung der zuständigen Kommissionen (Staatswirtschaftskommission, Rechts- und Justizkommission, Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen, Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr, Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit sowie Kommission für Bildung und Kultur) bei der parlamentarischen Geschäftsprüfung.

Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen zu den Änderungen vom 26. Juni 2003 (GS 20-416) und vom 15. Februar 2006 (GS 21-60) haben ihre Bedeutung verloren und sind daher ersatzlos aufzuheben.

Anhang

Das Aufgabengebiet der ständigen Kommissionen wird um deren Aufgaben bei den Aussenbeziehungen erweitert. Es handelt sich dabei um die Konsultation im Hinblick auf den Abschluss und später um die Vorberatung von Konkordaten (§ 22 GO-KR).

Der neuen ständigen Kommission für Bildung und Kultur werden Aufgaben um die Hauptfunktionen des Kantonsrates im Bereich von Bildung und Kultur zugewiesen: Zunächst soll ihr die Vorberatung des Erlasses, der Änderung und der Aufhebung von rechtsetzenden Bestimmungen (Ge-

setze und allfällige Verordnungen des Kantonsrates gemäss § 49 Abs. 2 KV) obliegen, welche die Bildung und die Kultur betreffen. Hinsichtlich der kantonsrätlichen Ausgabenbewilligung soll die ständige Kommission Finanzbeschlüsse sowie für die Pädagogische Hochschule des Kantons Schwyz Leistungsauftrag und Globalkredit vorbereiten (§ 21 Abs. 1 Hochschulgesetz vom 23. Mai 2012, SRSZ 631.410, HSG). Die parlamentarische Oberaufsicht für den Kantonsrat besorgt dagegen weiterhin die Staatswirtschaftskommission. Soweit Ausgaben für Hochbauten zu bewilligen sind, ist hierfür die Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen zuständig.

Die Aufgabenkataloge für die einzelnen ständigen Kommissionen werden terminologisch bereinigt.

§ 28 ÖDSG

In § 28 Abs. 1 ÖDSG wird die Wahlkompetenz des Kantonsrates für die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz und deren (allfällige) Stellvertretung festgeschrieben. In Absatz 2 wird die Stellung derselben geregelt. Inhaltlich enthält der Absatz keine Veränderung. Der 3. Absatz entspricht inhaltlich dem bisherigen Absatz 4 und ermächtigt den Regierungsrat unter Vorbehalt der Kompetenzen des Kantonsrates zur interkantonalen Zusammenarbeit bei der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Beaufsichtigung des Datenschutzes. Der Vorbehalt der Rechte des Kantonsrates bringt es mit sich, dass der Regierungsrat eine interkantonale Zusammenarbeit nur soweit vereinbaren darf, als dadurch die Wahlkompetenz des Kantonsrates nicht beschnitten wird. Praktisch hat dies zur Folge, dass ein Wiederwahltermin so anzusetzen ist, dass eine rechtzeitige Kündigung der interkantonalen Vereinbarung durch den Regierungsrat noch möglich ist, sofern sich die Kantone nicht auf einen Mandatsträger einigen können. Gegenseitige Konsultationen zwischen den beteiligten Organen und Kantonen sind für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung unabdingbar.

Betraut werden kann mit der Funktion der Beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz ein Mandatsträger im Kanton Schwyz oder in einem anderen Kanton. Die Bestimmung lässt es offen, die Aufgabe auch einer Privatperson zu übertragen, sofern diese die entsprechenden (Unabhängigkeits-)Voraussetzungen erfüllt.

III. Referendum, Publikation, Inkrafttreten

Die GO-KR sowie das ÖDSG sind Gesetze im Sinne von § 50 KV. Deren Abänderung unterliegt dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum nach Massgabe der §§ 34 und 35 KV. Wie in der geltenden Fassung gemäss § 83 GO-KR soll auch für die Änderungen die Ratsleitung des Kantonsrates den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen. Dabei bietet es sich an, die Neuerungen in Bezug auf die Wahlkompetenzen des Kantonsrates und die ständigen Kommissionen spätestens auf den Beginn der neuen Legislaturperiode bzw. auf die Jahresmitte 2016 in Kraft zu setzen. Auf den Erlass von besonderen Übergangsbestimmungen kann verzichtet werden. Die Amtsdauern der Behördenmitglieder und der Beamten laufen auf den gleichen Zeitpunkt aus. Die ständigen Kommissionen führen sodann die Arbeiten der Konkordatskommission fort.

9. Auswirkungen der neuen Regelungen

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine Stellenvermehrung zur Folge. Es ergeben sich daraus auch keine quantifizierbaren finanziellen Folgen. Die Zahl der ständigen kantonsrätlichen Kommissionen bleibt mitsamt der Mitgliederzahl unverändert.

10. Behandlung im Kantonsrat

10.1 Keine Ausgabenbremse

Gemäss § 73 Abs. 3 GO-KR gelten Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen. Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen im Sinne von Mehrausgaben. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

10.2 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.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage anzunehmen;

1.2 die nachfolgenden parlamentarischen Vorstösse als erfüllt abzuschreiben:

- Motion M7/12, in ein Postulat umgewandelt (Termin der Wahlen, für die der Kantonsrat zuständig ist);
- Motion M 2/14 (Datenschutzstelle – auseinanderfallende Kompetenzen [Wahl/Oberaufsicht]);
- Motion M 10/14, in ein Postulat umgewandelt (Einsetzung einer ständigen Kommission für Bildung, Kultur und Sport).

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Sekretariat des Kantonsrates; Staatsschreiber; Beauftragter für Information und Kommunikation; Datenschutzbeauftragter; Sekretariat Bildungsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber