

## Einzelinitiative EI 1/12 Faire Kantonsratswahlen 2016

Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission

### 1 Sachverhalt

1.1 Am 28. Juni 2012 reichten die Kantonsräte Birgitta Michel Thenen und Markus Ming nachfolgende parlamentarische Einzelinitiative im Sinne von § 33 der alten Kantonsverfassung (aKV) zur Neuregelung der Kantonsratswahlen 2016 ein:

„Antrag:

Der Kantonsrat wird ersucht, das Gesetz über die Kantonsratswahlen (SRSZ 120.200) wie folgt zu ändern:

#### § 14

*aufheben*

#### § 15

<sup>1</sup> Die Sitzverteilung erfolgt durch die Staatskanzlei. Ergeben sich beim Verteilverfahren gemäss Abs. 3 mehrere gleichwertige Lösungsmöglichkeiten, so entscheidet das Los.

<sup>2</sup> Die Listen mit gleicher Bezeichnung bilden im Kanton eine Listengruppe. Besteht eine Liste nur in einer Gemeinde, so bildet sie ebenfalls eine Listengruppe.

<sup>3</sup>Für die Ermittlung des Wahlergebnisses wird in folgender Weise verfahren:

1. Für die Oberzuteilung auf eine Listengruppe wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.
2. In jeder Listengruppe werden anschliessend die Wählerzahlen der Liste zusammengezählt. Die Summe wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.
3. Die Staatskanzlei legt den Kantons-Wahlschlüssel so fest, dass beim Vorgehen gemäss Ziff. 2 einhundert Sitze vergeben werden.
4. Für die Unterzuteilung auf die Listen wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der Liste in einem Wahlkreis.
5. Die Staatskanzlei legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listengruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen gemäss Ziff. 4
6. jeder Wahlkreis die ihm nach § 26 Abs. 3 der Kantonsverfassung zustehende Zahl von Sitzen erhält und
7. jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

#### § 17

*Sollte eine Listengruppe eine Anzahl Sitze zugeteilt erhalten, die grösser ist als die Zahl ihrer Kandidaten, so sind alle ihre Kandidaten gewählt. Die überzähligen Sitze werden unter die übrigen Listengruppen durch Fortsetzung des in § 15 Abs. 3 Ziff. 1 bis 3 (Oberzuteilung) vorgeschriebenen Verfahrens verteilt.*

*Begründung:*

*Die Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (SRSZ 100.000) regelt in Paragraf 26 das Verfahren für die Wahl des Kantonsrats. Absatz 4 bestimmt, dass der Kantonsrat nach dem Grundsatz der Verhältniswahl zu bestellen ist, d.h. nach dem sog. Proporzwahlverfahren. Absatz 2 legt die Gemeinden als Wahlkreise fest und sichert jeder Gemeinde einen Sitz zu. 13 der 30 Schwyzer Gemeinden steht aufgrund der Bevölkerungszahl nur ein Sitz im Kantonsrat zu. In diesen Wahlkreisen findet faktisch eine Majorzwahl statt. In weiteren 14 Gemeinden sind zwischen zwei und acht Sitze zu vergeben. Hier spielt der Proporz nur ungenügend, weil die natürlichen Quoren für einen Sitz über 10 Prozent betragen. Faktisch werden im Kanton Schwyz nur in drei Gemeinden die Sitze nach dem Grundsatz der Verhältniswahl vergeben, wie das die Schwyzer Kantonsverfassung eigentlich vorsieht. Die natürlichen Quoren liegen bei 70 von 100 Kantonsratssitzen über 10 Prozent.*

*Die geltende Wahlordnung für den Schwyzer Kantonsrat setzt damit das Proporzwahlverfahren ungenügend um. Insbesondere kleine Parteien sind dadurch von der Mitbestimmung im Kantonsrat weitgehend ausgeschlossen. Am 19. März 2012 hat das Bundesgericht diesen Sachverhalt bestätigt und entschieden, dass das im Kanton Schwyz praktizierte Wahlsystem für den Kantonsrat den Anforderungen an ein Proporzverfahren nicht genügt und in dieser Weise vor Artikel 34 der Bundesverfassung nicht standhält. Das Bundesgericht hält in seinem Urteil fest, dass bei entsprechender Ausgestaltung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat die Durchführung bundesverfassungskonformer Proporzwahlen möglich sei, auch wenn die Gemeinden von Verfassung wegen die Wahlkreise bilden. Es weist explizit auf die Methode des doppelten Pukelsheim als mögliche Lösung hin und fordert die zuständigen Kantonsorgane auf, geeignete Massnahmen zu einer Verbesserung des Verhältniswahlrechts zu treffen und im Hinblick auf die nächsten Wahlen im Jahr 2016 eine bundesverfassungskonforme Wahlordnung für den Kantonsrat zu schaffen.*

*Die vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über die Kantonsratswahlen führt den doppelten Pukelsheim als neues Verfahren für die Sitzzuteilung im Schwyzer Kantonsrat ein. Sie ist sowohl mit Paragraf 26 der geltenden wie auch mit Paragraf 48 der neuen Schwyzer Kantonsverfassung vereinbar unter dem Vorbehalt, dass der Grundsatz der Verhältniswahl nicht auf den Wahlkreis beschränkt bleibt."*

1.2 Nach § 51 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110) wird eine Einzelinitiative einer Kommission überwiesen. Die Ratsleitung des Kantonsrates hat an ihrer Sitzung vom 20. August 2012 die Einzelinitiative der Rechts- und Justizkommission zur Beratung zugewiesen.

1.3 Die Rechts- und Justizkommission hat an ihrer Sitzung vom 17. Dezember 2012 entschieden, auf die Einzelinitiative im Anschluss an die eidgenössische Beschlussfassung über die Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung einzutreten. Nachdem die Bundesversammlung die neue Kantonsverfassung mit Ausnahme von § 48 Abs. 3 KV im März 2013 gewährleistet hatte, ersuchte der Präsident der Rechts- und Justizkommission mit Schreiben vom 12. April 2013 den Regierungsrat um Stellungnahme zur parlamentarischen Einzelinitiative EI 1/12 (RRB Nr. 433 vom 14. Mai 2013). An ihrer Sitzung vom 21. Juni 2013 hat die Rechts- und Justizkommission die Einzelinitiative beraten und beschlossen, sich die Haltung des Regierungsrates zu eigen zu machen und dem Kantonsrat zu beantragen, die Einzelinitiative nicht erheblich zu erklären.

## 2 Erwägungen<sup>1</sup>

2.1 Die Einzelinitiative wurde noch unter der Geltung der alten Kantonsverfassung von 1898 eingereicht. In § 33 aKV war dieses Initiativrecht ausdrücklich aufgeführt, jedoch nicht mehr in der neuen Kantonsverfassung, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung die Einreichung einer Einzelinitiative nicht mehr zulässig ist. So waren weder in der alten Verfassung noch werden in der neuen Verfassung die Motionen, Postulate usw. erwähnt. Alle diese parlamentarischen Instrumente sind auch ohne Verfassungsgrundlage weiterhin zulässig, da sie in §§ 51 ff. der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110) ihre gesetzliche Grundlage haben. So wird denn auch die Einzelinitiative in § 51 der Geschäftsordnung ausdrücklich erwähnt.

2.2 Die beiden Initianten verlangen eine Teilrevision des Gesetzes über die Kantonsratswahlen vom 28. November 1906 (SRSZ 120.200). Mit dieser Teilrevision soll das bisherige Proporzwahlverfahren durch das biproportionale Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. „Doppelter Pukelsheim“) ersetzt werden. Es stellt sich vorab die Rechtsfrage, ob dieses Wahlsystem bloss auf der Ebene der Gesetzgebung eingeführt werden darf, wie dies die Initianten verlangen, oder ob dazu eine Regelung auf Verfassungsebene erforderlich ist.

2.3 In der Beantwortung der Motion M 2/03 „Neue Wahlkreiseinteilung für Schwyz?“ (RRB Nr. 944 vom 5. August 2003) hatte der Regierungsrat durchblicken lassen, dass für eine Änderung der Wahlkreise oder eine wahlkreisübergreifende Stimmenaushwertung eine Verfassungsänderung notwendig sei. Diese Auffassung hatte die Rechts- und Justizkommission in ihrem Bericht vom 14. Mai 2008 zur Erhaltung des Ergebnisses der Kantonsratswahlen vom 16. März 2008 klar bestätigt. In Ziff. 2.2.1 wurde dazu unmissverständlich festgehalten: „Zutreffend gingen deshalb die Parteien, welche das (in der Volksabstimmung vom 21. Juni 1987 abgelehnte) Initiativbegehren „für eine gerechtere Volksvertretung im Kantonsrat“ einreichten, von der Annahme aus, die Einführung von Wahlkreisverbänden bedürfe einer Verfassungsänderung. Dasselbe gilt natürlich auch für die Einführung eines biproportionalen Zuteilungsverfahrens; dass dafür nur eine Gesetzesänderung erforderlich sei, trifft entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht zu.“ Deshalb hätte die Einführung des sogenannten doppelten Pukelsheim unter Geltung der alten Kantonsverfassung klar eine Verfassungsänderung erfordert und das Anliegen der Initianten hätte auf dem Gesetzgebungsweg nicht verwirklicht werden können.

Da die alte Kantonsverfassung seit 1. Januar 2013 ausser Kraft ist, muss auf die Frage der Verfassungsmässigkeit der Einzelinitiative im Zeitpunkt ihrer Einreichung (28. Juni 2012) nicht weiter detailliert eingegangen werden. Zu prüfen bleibt die Frage der Rechts- und Verfassungsmässigkeit des Begehrens unter der Geltung der neuen Kantonsverfassung.

2.4 Nach der Nicht-Gewährleistung von § 48 Abs. 3 KV durch die Bundesversammlung enthält die neue Kantonsverfassung derzeit keine anwendbare Bestimmung, die festlegt, nach welchem Verfahren die einzelnen Sitze in den Wahlkreisen auf die verschiedenen politischen Gruppierungen zu verteilen sind. Festgehalten sind nur die Grösse des Kantonsrates (§ 47 Abs. 2 KV), die geheime Wahl, die Bezeichnung der Wahlkreise sowie die Sitzzuteilung und -garantie pro Gemeinde (§ 48 Abs. 1 und 2 KV). Nicht mehr in der Kantonsverfassung festgehalten ist, ob die Sitzverteilung nach Majorz, Proporz oder einem anderen System zu erfolgen hat. Dass die Festlegung des Sitzzuteilungsverfahrens als verfassungswesentliche Entscheidung zu betrachten und deshalb in der Verfassung selbst zu regeln ist, ist zumindest bundesrechtlich nicht zwingend vorgegeben. Immerhin wäre es aus kantonaler Verfassungsoptik folgerichtig, auch das Sitzverteilungsverfahren für den Kantonsrat in der Kantonsverfassung festzulegen, da ja auch das Wahlverfahren für den Regierungsrat (Majorz) in der Verfassung festgelegt wird (§ 56 Abs. 3 KV). Die Frage, ob die Einzelinitiative im Wider-

---

<sup>1</sup> Exzerpt aus RRB Nr. 433 vom 14. Mai 2013.

spruch zu § 48 KV steht, kann letztlich offen gelassen werden, da sie aus den nachfolgenden Gründen nicht erheblich erklärt werden sollte.

2.5 Nach der Nicht-Gewährleistung von § 48 Abs. 3 KV hat der Regierungsrat in Beantwortung der Interpellation I 13/12 (RRB Nr. 280 vom 26. März 2013) festgehalten, dass er zur Lösung der Kantonsratswahlproblematik den Parteien, Bezirken und Gemeinden in einem Bericht eine Auslegeordnung der verschiedenen möglichen Wahlmodelle zur Stellungnahme unterbreiten werde. Gestützt auf die eingehenden Äusserungen könne dann in Kenntnis verschiedener Modelle, deren Vor- und Nachteile sowie deren politischer Akzeptanz ein Modellentscheid gefällt werden. Diesen Bericht hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 432 vom 14. Mai 2013 verabschiedet und den Parteien und weiteren politisch Interessierten zur Stellungnahme unterbreitet. Neben anderen Modellen wird in diesem Bericht auch das biproportionale Wahlverfahren mit Standardrundung (sog. Doppelter Pukelsheim) aufgeführt. Das Anliegen der Initianten, auch dieses Wahlverfahren in die politische Diskussion einzubringen, ist damit erfüllt. Würde die vorliegende Einzelinitiative vom Kantonsrat erheblich erklärt, so ergäbe sich eine unerwünschte Doppelspurigkeit. Nach der Erheblicherklärung durch den Kantonsrat wären nämlich die Kommission oder der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen bereinigten Text zu unterbreiten, sofern nicht der bereits formulierte Text unverändert genehmigt würde (§ 51 Abs. 2 GO-KR). Damit stünde im Kantonsrat nur der sog. Doppelte Pukelsheim zur Diskussion und es wäre fraglich, ob bis zu einer definitiven Entscheidung darüber noch weitere Verfahren geprüft werden sollten. Eine Erheblicherklärung der Einzelinitiative würde die Prüfungs- und Entscheidungskompetenz des Kantonsrates hinsichtlich seines Wahlverfahrens erheblich einschränken bzw. die Diskussionen würden sich diesbezüglich alleine auf Pro und Kontra zu diesem Wahlverfahren beziehen. Aus diesen Überlegungen ist von einer Erheblicherklärung abzusehen.

2.6 Im Sinne dieser Ausführungen beantragt die Mehrheit der Rechts- und Justizkommission dem Kantonsrat, die Einzelinitiative EI 1/12 nicht erheblich zu erklären.

### **Beschluss der Rechts- und Justizkommission**

1. Die Rechts- und Justizkommission beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative EI 1/12 Faire Kantonsratswahlen 2016 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Staatskanzlei (2), Sekretariat der Rechts- und Justizkommission.

Im Namen der Rechts- und Justizkommission:

Dr. Roger Brändli, Präsident