

Beschluss Nr. 636/2020
Schwyz, 1. September 2020 / ju

Motion M 5/20: Demokratie statt Päcklipolitik – Änderung des Wahlgesetzes für einen echten Majorz
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 26. Februar 2020 haben die Kantonsräte Dominik Blunschy, Markus Ming und Franz-Xaver Risi folgende Motion eingereicht:

«Der Kanton Schwyz wählt seine Vertretung im Ständerat sowie die Mitglieder des Regierungsrates im Majorzverfahren. Die Mehrheitswahl stösst auf breite Akzeptanz, sorgt sie doch gerade in einem kleineren Kanton wie dem unsrigen dafür, dass Personen gewählt werden, die unabhängig von ihrer Partei die breiteste Unterstützung im Volk geniessen.

Soviel zur Theorie. In der Praxis setzt unsere Gesetzgebung leider keinen echten Majorz um. Sie erlaubt das Einreichen von Listen durch Parteien, auf denen auch Kandidierende anderer Parteien aufgeführt werden können. Damit wird die Grundidee des Majorz ausgehöhlt. Noch schlimmer: Da bei Majorzwahlen in der Regel nur ein paar Kandidierende mehr antreten als Sitze zu vergeben sind, entscheidet letztlich nicht das Volk über die Sitzvergabe, sondern einige wenige Personen in den Spitzen der Parteien.

Aus unserer Sicht ist das ein Fehler, der korrigiert werden muss. Wir wollen im Kanton Schwyz eine lebendige Demokratie, in der das Volk wirklich bestimmt und wählt, nicht lediglich einige wenige Parteivertreter. Wir wollen einen echten Majorz bei Ständerats- und Regierungsratswahlen, eine Stärkung des Majorzverfahrens statt gemeinsamen Listen. Wir wollen eine Kopfwahl durch das Volk statt Parteipolitik, Demokratie statt Päcklipolitik. Lassen wir unseren Bürgerinnen und Bürgern wieder eine Wahl, lassen wir sie entscheiden!

Im Wahl- und Abstimmungsgesetz des Kantons Schwyz beschreibt § 23a das Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen. Das Problem ist, dass dort das Einreichen von Wahlvorschlägen vorgesehen ist, die auch mehrere Kandidaturen enthalten können. Dies ermöglicht es, Listen zu bilden, was die Parteien immer wieder ausnutzen um Päcklipolitik zu betreiben. Dies gilt es zu ändern: Eine

denkbare Umsetzungsidee wäre zum Beispiel, dass Kandidierende nur einzeln für eine Majorzwahl angemeldet werden können. Bei der Bekanntgabe der Kandidaturen ist denkbar, dass die Wählenden einen Wahlzettel erhalten mit genau so vielen leeren Zeilen wie Stimmen zu vergeben sind, dazu als Information einen Zettel mit der Auflistung jener Personen, welche sich innerhalb der Anmeldefrist zur Wahl angemeldet haben. Weitere Lösungen sind selbstverständlich ebenfalls denkbar.

Zu ergänzen ist, dass im Kanton Schwyz auch kommunale Wahlen wie etwa Gemeinderatswahlen unter dasselbe Gesetz fallen. In einigen Gemeinden ist die Gesetzgebung kein Problem, in anderen werden genau die gleichen undemokratischen Päckli geschnürt, um echte Kopfwahlen zu verhindern. Im Sinne des Föderalismus soll es trotzdem den Gemeinden überlassen sein, ob sie das bisherige System beibehalten möchten oder bei der Anmeldung zur Wahl und Bekanntgabe der Kandidaturen ebenfalls auf vorgedruckte Listen verzichten wollen.

Hiermit beauftragen wir den Regierungsrat, das Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG) vom 15. Oktober 1970 dahingehend zu ändern, dass bei Majorzwahlen keine Listen, sondern Personen zur Wahl angemeldet werden. Gemeinsame Listen sollen nicht mehr möglich sein. Den Gemeinden ist es zu überlassen, ob sie auf Gemeindeebene das bisherige System beibehalten wollen.»

2. Antwort des Regierungsrates

Auslöser für diesen parlamentarischen Vorstoss ist der Umstand, dass bei den Regierungsratswahlen vom 22. März 2020 die beiden Parteien SVP und FDP. Die Liberalen je einen gemeinsamen offiziellen Wahlvorschlag einreichten. Auf beiden Wahlzetteln waren jeweils die beiden Kandidaten der anderen Partei aufgeführt. Ebenso wurde bei den Ständeratswahlen vom 20. Oktober 2019 auf dem offiziellen Wahlvorschlag der SP der Kandidat der CVP aufgeführt. Nach geltendem Wahl- und Abstimmungsgesetz ist dieses Vorgehen zulässig, sofern die jeweiligen Kandidaten den Wahlvorschlag unterzeichnen, was der Fall war.

2.1 Majorz und Proporz: Überblick

Für die Durchführung von Wahlen bestehen grundsätzlich zwei Wahlverfahren:

Majorz (Mehrheitswahlverfahren)

Bei einer Majorzwahl ist entscheidend, wer im Wahlkreis (Kanton, Bezirk, Gemeinde) bei der jeweiligen Wahl am meisten Stimmen erhält. Gewählt sind in der Regel jene Personen, die am meisten Stimmen erhalten. Entscheidend ist nicht eine Liste oder eine Listenverbindung, sondern wie viele Stimmen auf eine kandidierende Person entfallen. Majorzwahlen sind ausgesprochene Persönlichkeitswahlen und finden in der Regel bei Wahlen in Exekutiven Anwendung (Regierungsrat, Bezirks- und Gemeinderat).

Die Mehrheitswahlverfahren kennen verschiedene Ausprägungen hinsichtlich Anmeldeverfahren, Anzahl Wahlgänge, absolutes und relatives Mehr, stille Wahlen, Anforderungen an Wahlvorschläge, Anzahl und Ausgestaltung der Wahlzettel, Stimmabgabe mit einem oder mehreren Wahlzetteln usw.

Proporzsystem (Verhältnisswahlverfahren)

Das Proporzwahlssystem geht davon aus, dass nicht so sehr einzelne Personen für die Politik entscheidend sind, sondern politische Parteien und deren Programme. Die zu besetzenden Sitze einer Behörde, in der Regel eines Parlaments, werden deshalb proportional zum Wähleranteil einer Partei verteilt.

Auch das Proporzsystem kennt verschiedene Varianten hinsichtlich Wahlkreise, (Unter-)Listenverbindungen, Sitzverteilungsmethoden (Hagenbach-Bischoff, doppelter Pukelsheim).

2.2 Wahlverfahren auf Bundesstufe und im Kanton Schwyz

2.2.1 Bund

Durch Volkswahl wird auf Bundesebene allein der Nationalrat gewählt. Es gilt das Proporzsystem. Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis, dem gemäss seiner Einwohnerzahl Sitze zugeteilt werden. Innerhalb des Kantons werden die Sitze den einzelnen Parteien (Listen) grundsätzlich gemäss ihrer Wählerstärke zugeteilt. Es gibt die Möglichkeit der Listenverbindungen unter verschiedenen Parteien. Primär werden also Parteien gewählt. Listenverbindungen im Proporzsystem führen im Ergebnis vielfach zu Resultaten, welche den Wählerwillen verzerrt abbilden. In diversen Kantonen (beispielsweise im Kanton Schwyz) sind Listenverbindungen daher für die kantonalen Parlamentswahlen nicht zulässig. Auf Bundesebene ist dieses Instrument weiterhin erlaubt. Ein personenbezogenes Element besteht darin, dass einzelnen Kandidaten einer Partei zwei Stimmen gegeben werden können (Kumulieren)

2.2.2 Kanton Schwyz

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz wird im Proporzsystem gewählt (§ 48 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100; sog. Doppelter Pukelsheim; vgl. Kantonsratswahlgesetz vom 17. Dezember 2014, KRWG, SRSZ 120.200). Die Stimmberechtigten wählen auf den jeweiligen Parteilisten ihres Wahlkreises (Gemeinde) die von ihnen bevorzugten Kandidaten. In einem ersten Schritt werden allen gleichlautenden Listen (Listengruppen) über den ganzen Kanton die Anzahl Mandate zugeteilt, die ihrer Wählerstärke im ganzen Kanton entspricht. Im zweiten Schritt werden die so erzielten Mandate auf die Gemeinden verteilt. Jene Personen auf den entsprechenden Listen mit den meisten Stimmen, erhalten dann das Mandat. Die Kantonsratswahlen sind zurzeit die einzigen Wahlen, die im Kanton Schwyz im Proporzsystem durchgeführt werden. Vorgesehen wäre das Proporzwahlverfahren auch für kommunale Parlamente (§ 35 Abs. 2 Bst. a GOG), doch solche bestehen bisher keine.

Die Mitglieder des Ständerates, des Regierungsrates, des Bezirks- und Gemeinderates sowie weitere kommunale Behörden wie Bezirks- und Landschreiber, Mitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen, Vermittler und dessen Stellvertreter, Mitglieder der Bezirksgerichte sowie die von den Bezirken zu wählenden Kantonsrichter werden alle im Majorzsystem gewählt. Das Mehrheitswahlverfahren gilt in der Regel auch bei Wahlen, die durch den Kantonsrat oder andere Behörden vorgenommen werden.

Massgebende Rechtsgrundlage für die Wahlen in den Regierungs- und Ständerat sowie in die kommunalen Behörden sind neben der Kantonsverfassung das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) sowie das Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100).

2.3 Ausgestaltung des Mehrheitswahlverfahrens (Majorz) im Kanton Schwyz

Gemäss § 50 Abs. 1 WAG ist das Mehrheitswahlverfahren (Majorz) überall anzuwenden, wo nicht ein Rechtssatz das Verhältniswahlverfahren vorschreibt. Nur für die Kantonsratswahlen schreibt § 48 Abs. 3 KV das Verhältniswahlverfahren (Proporz) vor. So gilt für die Regierungs- und Ständeratswahlen und die Volkswahlen in Bezirken und Gemeinden das Mehrheitswahlverfahren.

2.3.1 Zwei Wahlgänge und mögliche stille Wahl im zweiten Wahlgang

Nach § 40 ff. WAG werden bei Majorzwahlen grundsätzlich zwei Wahlgänge durchgeführt. Beim ersten Wahlgang gilt das absolutes Mehr, d.h. gewählt sind nur jene Kandidierenden, welche eine bestimmte Mindestanzahl von Stimmen erreicht haben. Können im ersten Wahlgang nicht alle Sitze besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang statt. Bei diesem ist jeweils gewählt, wer die meisten Stimmen erreicht hat (relatives Mehr). Stellen sich im zweiten Wahlgang nicht mehr Kandidierende zur Verfügung als noch Sitze zu besetzen sind, werden diese Personen als in stiller Wahl als gewählt erklärt. Es findet kein zweiter Wahlgang statt. Erneuerungswahlen und Ersatzwahlen finden nach dem gleichen Verfahren statt.

2.3.2 Anmeldeverfahren und «wilde Listen»

Bereits seit 20 Jahren gilt bei Majorzwahlen ein Anmeldeverfahren mit der Einreichung von (offiziellen) Wahlvorschlägen (§§ 23a ff. WAG). Solange das Transparenzgesetz nicht in Kraft ist, können bis zum Wahltag auch «wilde Kandidaten» portiert bzw. «wilde Listen» in Umlauf gebracht werden. Nach Inkrafttreten des Transparenzgesetzes gilt für alle Majorzwahlen das Anmeldeverfahren, die Möglichkeit «wilder Listen» (Wahlzettel) wird abgeschafft. Es können auch nur noch offiziell vorgeschlagene Personen gewählt werden.

Die im Vorverfahren eingereichten gültigen Wahlvorschläge geniessen den Vorteil, dass sie von den für die Wahl zuständigen Stellen zusammen mit dem übrigen Stimmmaterial (Stimmrechtsausweis, Stimmkuvert) allen Stimmberechtigten als gedruckte Wahlzettel zugestellt werden. Urheber von «wilden Listen» müssen ihre Wahlzettel den Stimmberechtigten selbst zukommen lassen.

2.3.3 Gestaltung der Wahlzettel

An die (offiziellen) Wahlvorschläge werden nur geringe Anforderungen gestellt. Neben der Voraussetzung, dass die vorgeschlagenen wählbar sein müssen, muss je nach Grösse des Wahlkreises (Kanton bei Ständerats- und Regierungsratswahlen; Gemeinden bei Kommunalwahlen) eine bestimmte Anzahl der Stimmberechtigten den Wahlvorschlag unterzeichnen und die vorgeschlagenen Personen selbst müssen ihr Einverständnis unterschriftlich erklären (§ 23b Abs. 1 WAG). Es wird nicht geprüft, ob die jeweils vorgeschlagenen Personen der im Wahlvorschlag verwendeten Bezeichnung (§ 23a Abs. 4 WAG; Gruppierung, Partei usw.) angehören; es genügt allein deren Unterschrift, dass sie mit dem Wahlvorschlag einverstanden sind. Neben Wahlvorschlägen von politischen Parteien gab es in der Vergangenheit deshalb auch Wahlvorschläge von Gewerbevereinen oder anderen Interessengruppen, auf deren Wahlvorschläge Kandidierende verschiedener Parteien aufgeführt wurden. Dies ist zulässig, da eine vorgeschlagene Person auf verschiedenen Wahlvorschlägen aufgeführt werden kann und diese auch unterzeichnen darf (§ 16 der Wahl- und Abstimmungsverordnung vom 16. November 2016, WAV, SRSZ 120.111).

Beim System der «wilden Listen» konnte es vorkommen, dass eine offiziell vorgeschlagene Person auf einer «wilden Liste» zusammen mit anderen Personen aufgeführt wurde, obwohl sie damit nicht einverstanden war. Diese Wahlzettel waren trotzdem gültig, da bei «wilden Listen» die Zustimmung der betreffenden Personen nicht nötig war.

Die Stimmberechtigten erhalten für eine Wahl die amtlichen Wahlzettel, das heisst einen leeren Wahlzettel und einen vollständigen Satz der Wahlzettel mit den im Vorverfahren von den verschiedenen Gruppierungen (Parteien, Interessengruppen usw.) vorgeschlagenen Personen (§ 23d Abs. 3 WAG). Zudem können ihnen im Vorfeld einer Wahl auch noch «wilde Listen» durch einzelne Interessengruppen zugestellt werden. Der Stimmberechtigte darf jedoch für die gleiche Wahl nur einen Wahlzettel verwenden (§ 37 Abs. 3 WAG), so dass er entweder einen bereits vorgedruckten Wahlzettel verwendet, diesen eigenhändig abändert oder einen leeren Wahlzettel verwendet, auf dem er seine Kandidaten aufführt. So ist es z.B. möglich, dass die Stimmberechtigten für die Besetzung eines Sitzes mehrere Wahlzettel verschiedener Parteien und Gruppierungen erhalten. Es kann auch durchaus sein, dass auf einem Wahlzettel auch mehrere Kandidaten aus

verschiedenen Parteien aufgeführt werden. Insofern trifft die Behauptung der Motionäre, dass «nicht das Volk über die Sitzvergabe, sondern einige wenige Personen in den Spitzen der Parteien» entscheiden, nicht zu.

2.4 Andere kantonale Mehrheitswahlverfahren

Das Mehrheitswahlverfahren (Majorz) kennt hinsichtlich der Ausgestaltung der Wahlzettel neben der Schwyzer Variante (amtlich vorgedruckte Wahlzettel, amtlicher leerer Wahlzettel und «wilde Listen») noch andere Ausprägungen.

Ein einziger Wahlzettel mit allen vorgeschlagenen Personen

Jeder Stimmberechtigte erhält einen einzigen Wahlzettel, auf dem alle Personen, die im Anmeldeverfahren vorgeschlagen wurden, mit Name und Parteizugehörigkeit aufgeführt sind. Neben jedem Namen befindet sich ein Kästchen zum Ankreuzen. Jeder Stimmberechtigte kann so viele Namen ankreuzen, wie Sitze zu besetzen sind.

Ein einziger Wahlzettel mit allen vorgeschlagenen Personen und weiteren leeren Linien

Der Wahlzettel mit den vorgeschlagenen Personen wird ergänzt um leere Linien entsprechend der Zahl der zu vergebenden Sitze.

Ein einziger leerer Wahlzettel mit einem Beiblatt der vorgeschlagenen Personen

Der Stimmberechtigte erhält einen einzigen amtlichen leeren Wahlzettel mit leeren Linien entsprechend der zu besetzenden Sitze. Zusammen mit diesem leeren Wahlzettel wird ihm eine Namensliste der zur Wahl vorgeschlagenen Personen abgegeben, die gültig gewählt werden können. Der Stimmberechtigte kann nun aus dieser Namensliste jene Personen handschriftlich auf den amtlichen leeren Wahlzettel übertragen, denen er seine Stimme geben will.

2.5 Stellungnahme des Regierungsrates

Die Motion bezieht sich in erster Linie auf die Ständerats- und Regierungsratswahlen und will es den Gemeinden überlassen, ob sie ein neues System übernehmen wollen. In seiner Stellungnahme legt sich der Regierungsrat eine gewisse Zurückhaltung auf, da die Motion auch sein eigenes Wahlverfahren betrifft.

Nach Auffassung des Regierungsrates ist die Thematik der Motion zu eng gefasst, zumal die Motionäre selbst ausführen, dass neben ihrer Lösung noch weitere Lösungen denkbar sind. Vertiefter Prüfung bedürfte insbesondere die Frage, wann ein «Päckli» vorliegt. Ist dies nur dann der Fall, wenn Kandidaten etablierter politischer Parteien zusammengehen oder auch wenn ein parteiloser Kandidat aufgeführt wird? Wie ist es mit Kandidaten verschiedener Interessengruppen? Dürften die noch auf einem einzigen Wahlvorschlag/Wahlzettel aufgeführt werden?

Im Rahmen eines Postulates können diese und insbesondere auch die folgenden sich stellenden Fragen bzw. Punkte gesamthaft und vertieft beurteilt werden:

- Nach Inkrafttreten des Transparenzgesetzes fallen „wilde Listen“ bei allen Majorzwahlen weg. Es gilt immer ein Anmeldeverfahren. Sollen deshalb stille Wahlen bereits im 1. Wahlgang möglich sein?
- Sollen stille Wahlen weiterhin nur bei 2. Wahlgängen möglich sein oder auch bei Ersatzwahlen?
- Sollte das Bundesgericht die Beschwerde gegen das Transparenzgesetz gutheissen, sind allenfalls zusätzliche Anpassungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz erforderlich.
- Verschiedentlich wurden nähere Bestimmungen zu Initiativen und Referenden gefordert, die ins Wahl- und Abstimmungsgesetz aufgenommen werden könnten.

- Wahl- und Abstimmungsverfahren gehören zu den wesentlichen Elementen einer direkten Demokratie. Deshalb müssen diese Verfahren klar und einfach gestaltet sein. Bereits die Unterscheidung in Majorz- und Proporzwahlverfahren bereitet einzelnen Stimmberechtigten Schwierigkeiten. Deshalb vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass bei einem Wechsel des Majorzwahlverfahrens das gleiche Verfahren auch für die Bezirks- und Gemeinderatswahlen gelten muss. Eine Regelung, wonach es den Bezirken und Gemeinden überlassen sein soll, das bisherige System beizubehalten, ist abzulehnen. Dies würde dazu führen, dass parallel zwei verschiedene Majorzwahlverfahren bestünden, die auch gesetzgeberisch geregelt sein müssen. Es käme nicht nur für die Stimmberechtigten zu einer Verkomplizierung, sondern auch für die politischen Parteien selbst und die jeweiligen Wahl- und Abstimmungsbüros. Dies ist im Interesse der Fehlervermeidung abzulehnen.
- Soll eine kantonale Regelung auf die Bezirke und Gemeinden übertragen werden, ist zu beachten, dass in den Gemeinwesen bei den Erneuerungswahlen mehrere Ämter zu besetzen sind, neben den Gemeinderäten sind dies der Land- oder Gemeindeschreiber, der Vermittler und sein Stellvertreter sowie die Rechnungsprüfer. Bei den Ein-Gemeinde-Bezirken Gersau, Einsiedeln und Küsnacht kommen noch die Mitglieder des Bezirksgerichts hinzu (bei der Erneuerungswahl vom 17. Mai 2020 waren im Bezirk Küsnacht z.B. 22 Ämter zu besetzen). Die Auswirkungen eines geänderten Wahlvorschlagsverfahrens auf die Bezirke und Gemeinden wären ebenfalls vertieft zu prüfen.
- Die Motionäre stellen zur Diskussion, dass Kandidierende nur einzeln für eine Majorzwahl angemeldet werden können, damit der Päcklipolitik ein Riegel geschoben werden kann. Dies würde bedeuten, dass eine Partei, die mehrere Sitze in einem Kollegialorgan besetzen will, für jeden Kandidaten einen eigenen Wahlvorschlag einreichen müsste. Dies kann für Parteien und sonstige Gruppierungen schwierig werden, da jeder Wahlvorschlag von mehreren Stimmberechtigten unterzeichnet werden muss und ein Stimmberechtigter für die gleiche Wahl nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen darf (§ 23b WAG).
- Wird die gleiche Person von einer politischen Partei und weiteren Gruppierungen vorgeschlagen, ist unklar, unter welcher Bezeichnung diese Person auf der Liste der angemeldeten Personen (mehrfach?) oder auf dem Wahlzettel aufgeführt werden soll.
- Das geltende System hat den Vorteil, dass die politischen Parteien und Interessengruppen mit ihrer Wahlwerbung auch jeweils zusätzlich amtliche Wahlzettel versenden konnten, auf denen ihre Kandidaten aufgeführt sind. So können diese Wahlzettel zur Unterstützung ihrer Kandidaten durch die Parteien breit gestreut werden. Sind alle vorgeschlagenen Personen auf einem Wahlzettel aufgeführt, geht dieser Werbeeffect für die einzelnen politischen Parteien und andere Interessengruppen grösstenteils verloren.
- Die von den Motionären getroffene Annahme, dass die die Stimmbürger nur die vorgeschlagenen Wahlzettel unverändert einlegen und so den Vorschlägen der Parteien-Vertreter blind vertrauen, trifft nicht zu. Wäre die Annahme der Motionäre korrekt, wäre die Anzahl der Stimmen der einzelnen Kandidaten auf derselben Liste identisch. Bei den Wahlergebnissen sind hingegen jeweils deutliche Unterschiede in der Anzahl der erzielten Kandidatenstimmen zu verzeichnen. Das Wahlrecht wird durch die Wählerinnen und Wähler offensichtlich differenziert ausgeübt.
- Festzuhalten bleibt schliesslich, dass sich das bisherige Majorzwahlverfahren mit dem Anmeldeverfahren und den verschiedenen Wahlzetteln in den letzten 20 Jahren in Kanton, Bezirken und Gemeinden insgesamt bewährt hat und bisher auch von den Stimmberechtigten selbst nicht kritisiert worden ist.

Aufgrund der gesamthaft und vertieft abzuklärenden Fragen bezüglich der möglichen Ausgestaltung eines Majorzwahlverfahrens bzw. der jeweiligen Wahlzettel beantragt der Regierungsrat, die Motion M 5/20 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 5/20 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber