

Beschluss Nr. 280/2013
Schwyz, 26. März 2013 / bz

Kantonsratswahlen 2016
Beantwortung der Interpellation I 13/12

1. Wortlaut der Interpellation

Am 16. November 2012 haben Kantonsrätin Sibylle Ochsner sowie die Kantonsräte Christoph Pfister und Christoph Räber namens der FDP-Fraktion folgende Interpellation eingereicht:

„Der Bundesrat stellt der Bundesversammlung den Antrag, Paragraph 48 Absatz 3 der Schwyzer Kantonsverfassung (KV-SZ) sei nicht zu gewährleisten. Es ist zu befürchten, dass das Bundesparlament diesem Antrag folgt. Schon vorher entschied das Bundesgericht am 19. März 2012, dass die bisherige Schwyzer Wahlordnung für den Kantonsrat verfassungswidrig sei. Die nachfolgende Fragestellung geht davon aus, dass Paragraph 48 Absatz 3 KV-SZ nicht gewährleistet wird.

Im Jahr 2016 finden die nächsten Kantonsratswahlen statt. Die Parteien müssen mit Blick auf die Kandidatensuche schon frühzeitig wissen, wie die nächsten Kantonsratswahlen durchgeführt werden. Die Zeit ist relativ knapp, um neue Grundlagen für die Kantonsratswahlen zu erlassen (Modellentscheid, Vernehmlassungsverfahren, Volksabstimmung usw.). Wir bitten deshalb den Regierungsrat aufzuzeigen, wie sichergestellt werden kann, dass im Jahr 2016 die Kantonsratswahlen ordnungsgemäss durchgeführt werden können. Insbesondere interessieren folgende Punkte:

- 1. Welche Regelung gilt im Kanton Schwyz für die Kantonsratswahlen, wenn Paragraph 48 Absatz 3 KV-SZ nicht gewährleistet wird?*
- 2. Welche verfassungsmässigen und/oder gesetzlichen Grundlagen müssen für eine bundeskonforme Wahl erarbeitet werden?*
- 3. Welche konkreten Schritte müssen vorgenommen werden, um die Kantonsratswahlen 2016 sicherzustellen? Wir bitten den Regierungsrat, die einzelnen Schritte einzeln aufzuführen und einen detaillierten Zeitraster vorzulegen (konkreter Ablauf des Verfassungs- und/oder Gesetzgebungsverfahrens mit Zeitraster).*
- 4. Wann muss das Dekret für die Kantonsratswahlen im Frühling 2016 spätestens publiziert werden?*
- 5. Was passiert, wenn für die Kantonsratswahlen 2016 nicht rechtzeitig eine bundesrechtskonforme Grundlage geschaffen werden kann?
 - a) Muss der Kantonsrat oder der Regierungsrat ‚Notbestimmungen‘ erlassen?**

- b) *Wie ist das Vorgehen zum Erlass der ‚Notbestimmungen‘ und wann müssten diese erlassen sein?*
6. *Gibt es weitere Punkte, die mit Blick auf eine ordnungsgemässe Durchführung der Kantonsratswahlen 2016 erwähnenswert sind?“*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Der Kantonsrat hat die neue Kantonsverfassung (KV) auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Ständerat und Nationalrat haben diese Verfassung in der Frühjahrssession 2013 mit Ausnahme von § 48 Abs. 3 (Proporzwahlverfahren für den Kantonsrat innerhalb der Gemeinden) gewährleistet.

2.2 Beantwortung der Fragen

„Welche Regelung gilt im Kanton Schwyz für die Kantonsratswahlen, wenn Paragraph 48 Absatz 3 KV-SZ nicht gewährleistet wird?“

Da § 48 Abs. 3 KV nicht gewährleistet wurde, fehlt zur Zeit für die Kantonsratswahlen ein verfassungsmässig vorgeschriebenes Verteilverfahren (Majorz, Proporz).

Das bisherige Wahlverfahren – gestützt auf § 26 der alten Kantonsverfassung von 1898 (aKV) – gilt nicht mehr, weil einerseits mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung die alte Kantonsverfassung als aufgehoben gilt (§ 92 Abs. 3 KV) und andererseits das Bundesgericht mit Urteil vom 19. März 2012 dieses Verfahren auch als bundesrechtswidrig beurteilt hat. Deshalb ist das im Gesetz über die Kantonsratswahlen geregelte Verfahren auch nicht mehr anwendbar, da sich dieses Gesetz ausdrücklich auf §§ 26 und 27 der alten Kantonsverfassung stützt.

Die neue Kantonsverfassung regelt nach der Nichtgenehmigung von § 48 Abs. 3 KV nur noch, dass der Kantonsrat in geheimer Abstimmung in den Gemeinden gewählt wird und jede Gemeinde Sitze im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung, mindestens aber einen, erhält. In welchem Verfahren die Mandatsträger gewählt werden, ist jetzt in der Kantonsverfassung nicht mehr geregelt. Diese grundsätzliche Entscheidung über den Wahlmodus (Majorz, Proporz) gehört jedoch in die Verfassung und sollte nicht auf blosser Gesetzesstufe geregelt werden.

„Welche verfassungsmässigen und/oder gesetzlichen Grundlagen müssen für eine bundeskonforme Wahl erarbeitet werden?“

Für eine bundesrechtskonformes Wahlverfahren müssen – nach heutigem Kenntnisstand - einerseits § 48 KV und je nach Entscheidung des Verfassungsgebers andererseits auch das Gesetz über die Kantonsratswahlen vom 28. November 1906 (SRSZ 120.200) und eventuell das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 15. Oktober 1970 (SRSZ 120.100) angepasst werden. Erforderlich sind eine Verfassungsänderung mit obligatorischer Volksabstimmung und Gesetzesanpassungen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum (§§ 34 und 35 KV) unterliegen.

„Welche konkreten Schritte müssen vorgenommen werden, um die Kantonsratswahlen 2016 sicherzustellen? Wir bitten den Regierungsrat, die einzelnen Schritte einzeln aufzuführen und einen detaillierten Zeitraster vorzulegen (konkreter Ablauf des Verfassungs- und/oder Gesetzgebungsverfahrens mit Zeitraster).“

Für eine verfassungskonforme Durchführung der Kantonsratswahlen 2016 kann nachfolgender Zeitplan skizziert werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Einhaltung dieses Zeitplans nicht allein vom Regierungsrat abhängen wird, sondern wesentlich von der Haltung der politischen Parteien, der Bezirke und Gemeinden sowie des Kantonsrates beeinflusst wird. Letztlich werden die Stimmberechtigten über das neue Verfahren entscheiden.

Zeitraumen	Tätigkeit	Zuständigkeit
2013		
März	Gewährleistungsentscheid	Bundesversammlung
Mai	Bericht zu möglichen Wahlmodellen	Regierungsrat
Juni bis September	Stellungnahmen zu den Wahlmodellen	Parteien, Bezirke, Gemeinden, Interessierte
Dezember	Modellentscheid	Regierungsrat
2014		
Februar	Entwurf neues Kantonsratswahlverfahren (Verfassungs- und Gesetzesänderung kombiniert)	Regierungsrat
Februar - April	Vernehmlassungsverfahren	Parteien, Bezirke, Gemeinden, Interessierte
Juni	Bericht und Vorlage an den Kantonsrat	Regierungsrat
Juli - September	Kommissionsberatungen	Kantonsrätliche Kommission
November	1. Lesung im Kantonsrat	Kantonsrat
2015		
Februar	2. Lesung im Kantonsrat	Kantonsrat
Frühjahr/Früh-sommer	Volksabstimmung	Regierungsrat
1. Juli	Inkrafttreten	Regierungsrat
Herbst	Abstimmungsdekret	Regierungsrat
2016		
Frühling	Kantons- und Regierungsratswahlen	Regierungsrat

Beim Kantonsrat ist noch die Einzelinitiative EI 1/12 „Faire Kantonsratswahlen 2016“ hängig, wozu gemäss § 51 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat die zuständige Kommission (Rechts- und Justizkommission) dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen hat.

Wann muss das Dekret für die Kantonsratswahlen im Frühling 2016 spätestens publiziert werden?

Das Dekret für die Kantonsratswahlen 2016 muss spätestens in der 2. Hälfte 2015 publiziert werden. Der genaue Zeitpunkt hängt davon ab, welches neue Wahlsystem gilt und wie umfassend die Vorbereitungen und Anforderungen an die Durchführung der Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene sein werden.

Was passiert, wenn für die Kantonsratswahlen 2016 nicht rechtzeitig eine bundesrechtskonforme Grundlage geschaffen werden kann?

a) *Muss der Kantonsrat oder der Regierungsrat ‚Notbestimmungen‘ erlassen?*

b) *Wie ist das Vorgehen zum Erlass der ‚Notbestimmungen‘ und wann müssten diese erlassen sein?*

Die Legislatur des derzeit gewählten Kantonsrates endet am 30. Juni 2016. Kann für die Kantonsratswahlen im Frühling 2016 nicht rechtzeitig eine bundeskonforme Grundlage geschaffen werden – weil sich der Kantonsrat nicht auf ein neues Wahlverfahren einigt oder ein solches in der Volksabstimmung abgelehnt wird –, sind die folgenden Szenarien denkbar:

a) Könnte sich der Kantonsrat nicht auf ein neues Wahlverfahren einigen oder wäre eine Vorlage in der Volksabstimmung verworfen worden und bestünde nicht mehr genügend Zeit für eine erneute Vorlage, müsste der Regierungsrat für die Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung sorgen. Er könnte sich dabei auf §§ 56 Abs. 1 und 62 KV stützen und eine Notverordnung erlassen. Diese Situation wäre mit jener vergleichbar, als der Regierungsrat zur Herstellung einer verfassungsmässigen Ordnung für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts die Verordnung über vorläufige Regelungen zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts vom 26. August 2003 erliess.

b) Eine Notverordnung würde sofort in Kraft treten, müsste aber unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet werden (§ 62 Abs. 2 KV). Die Genehmigung wäre demnach nicht konstitutiver Natur. Würde indes der Kantonsrat die Notverordnung nicht genehmigen, würde sie sofort dahinfallen, sodass es an einer Regelung wieder fehlen würde.

Eine solche Notverordnung betreffend die Kantonsratswahlen 2016 müsste spätestens mit der Veröffentlichung des Wahldekrets in der 2. Hälfte 2015 als dessen gesetzliche Grundlage erlassen werden und wäre längstens ein Jahr gültig (§ 62 Abs. 2 KV). Diese Frist würde aber für die Durchführung von Kantonsratswahlen im Frühling 2016 genügen.

Gibt es weitere Punkte, die mit Blick auf eine ordnungsgemässe Durchführung der Kantonsratswahlen 2016 erwähnenswert sind?

Der Regierungsrat hatte sich sowohl im Vernehmlassungsverfahren als auch in seiner Stellungnahme zur neuen Kantonsverfassung hinsichtlich des Kantonsratswahlverfahrens zurückhaltend geäußert. In seiner Stellungnahme zur zweiten Lesung der Verfassungsvorlage (RRB Nr. 1089 vom 19. Oktober 2010, Ziff. 3) hatte der Regierungsrat einerseits eine Variantenabstimmung befürwortet und andererseits die von der Verfassungskommission vorgeschlagene Variante begrüsst, die die Grundsätze verankerte, dass jede Gemeinde einen Sitz hat und dass die Sitzverteilung im ganzen Kantonsgebiet möglichst getreu den Willen der Wählenden berücksichtigt.

Nach Annahme der neuen Kantonsverfassung im Kantonsrat und in der Volksabstimmung, die grundsätzlich am bisherigen Wahlverfahren festhielt, war es Aufgabe des Regierungsrates und seiner Vertreter als oberstes vollziehendes Organ des Kantons, im Gewährleistungsverfahren die so beschlossene Kantonsverfassung, inklusive des Kantonsratswahlverfahrens, vor den Bundesinstanzen zu vertreten. Dies hat er denn auch getan.

Nachdem § 48 Abs. 3 KV vom Bund nicht gewährleistet wurde, ist es Aufgabe des Regierungsrates, dem Kantonsrat für ein bundesrechtskonformes Wahlverfahren 2016 entsprechende Vorschläge zu unterbreiten (vgl. oben Ziff. 2.1.3). Der Regierungsrat als oberste leitende Behörde des Kantons wird mit Nachdruck das Ziel verfolgen, dass im Frühling 2016 der Kantonsrat nach einem verfassungskonformen Wahlverfahren gewählt werden kann. Ebenso ist es aber auch Aufgabe der politischen Parteien, Fraktionen und anderer Kräfte, auf ein neues bundeskonformes Wahlverfahren hinzuarbeiten, das durch die Bundesversammlung gewährleistet werden kann. Der Kanton Schwyz kann es sich nicht leisten, im Jahre 2016 Kantonsratswahlen durchzuführen, die anschliessend durch das Bundesgericht annulliert würden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartementes wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber