

Beschluss Nr. 655/2016
Schwyz, 5. Juli 2016 / ah

Demokratie und Meinungsvielfalt stärken: Grössere Wahlkreise schaffen!
Beantwortung der Motion M 3/16

1. Wortlaut der Motion

Am 16. März 2016 haben die Kantonsräte Luka Markic und Christoph Räber folgende Motion eingereicht:

«Am 20. März wählen wir Schwyzerinnen und Schwyzer unser Kantonsparlament zum ersten Mal nach neuem Wahlrecht. Das neue Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung (Doppelter Pukelsheim) ist eine grosse Errungenschaft für den Kanton Schwyz. Wir machen damit einen ersten wichtigen Schritt in Richtung gerechte Wahlen.

Das neue Wahlsystem krankt aber nach wie vor an unseren sehr ungleichen Wahlkreisen. Während die Wahlkreise Einsiedeln, Schwyz und Freienbach jeweils mehr als 10'000 Stimmberechtigte vereinen, sind es in Riemenstalden gerade mal 53. Insgesamt gibt es im Kanton Schwyz immer noch neun Wahlkreise mit nicht einmal 1'000 Stimmberechtigten.

Diese Kleinst-Wahlkreise sind nicht mehr zeitgemäss. Sie haben zur Folge, dass unser neues Wahlsystem nicht ideal funktionieren kann. So sorgt die neue Sitzverteilung nach Kantonsproporz zwar für einen übergeordneten Ausgleich auf Stufe Kanton. In den kleinen Wahlkreisen kann der Proporz aber nach wie vor nicht spielen. Folglich müssen unnötig viele Sitze zwischen den Wahlkreisen verschoben werden, um auf Kantonsebene den Ausgleich herzustellen.

Wie die gegenwärtigen Kantonsratswahlen ausserdem zeigen, ist es in diesen Kleinst-Wahlkreisen nicht immer möglich Kandidierende zu finden. So hat es keine einzige Partei geschafft, in allen 30 Wahlkreisen eine Kandidatin oder einen Kandidaten zur Wahl aufzustellen. Als Folge davon haben die Stimmberechtigten in diesen Kleinst-Wahlkreisen im Vergleich zur Bevölkerung in den grösseren Wahlkreisen nur sehr eingeschränkte Wahlmöglichkeiten. Unter Umständen können sie ihre bevorzugte Partei gar nicht wählen. In Riemenstalden und in Innerthal steht in diesen Wahlen sogar nur eine einzige Person zur Verfügung.

In einer echten Demokratie muss jede Person die Partei wählen können, die ihr entspricht, ganz egal wo sie lebt. Damit alle Wählenden vergleichbare Auswahlmöglichkeiten haben und der Proporz auch innerhalb der Wahlkreise spielen kann, sind grössere Wahlkreise erforderlich.

Grössere Wahlkreise sind im Kanton Schwyz nichts Neues: Bereits in den Jahren ab 1848 wurde der Schwyzer Kantonsrat in 13 „Kreisgemeinden“ (Wahlkreisen) gewählt. Diese Tradition und Gepflogenheit des Kantons Schwyz gilt es wieder aufzunehmen. Wir laden den Regierungsrat deshalb ein, dem Kantonsrat eine Vorlage für grössere Wahlkreise zu unterbreiten.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Geltendes Verfassungs- und Wahlrecht

Für die Kantonsratswahlen bildet jede Gemeinde einen Wahlkreis (§ 48 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 25. November 2010, KV, SRSZ 100.100). Bereits unter der Geltung der alten Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1898 waren die Gemeinden die Wahlkreise für die Kantonsratswahlen. Die 100 Sitze des Kantonsrates werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat (Sitzgarantie bzw. Mindestanspruch).

Die Wahlkreise für die Kantonsratswahlen werden also direkt in der Verfassung bestimmt. Sollen die Wahlkreise – wie mit der Motion verlangt – geändert werden, bräuchte dies zwingend eine Verfassungsänderung, nämlich die Änderung von § 48 KV. Damit verbunden wäre eine obligatorische Volksabstimmung mit anschliessender Gewährleistung durch die Bundesversammlung.

Die am 17. Oktober 2013 eingereichte Volksinitiative „Für gerechte Proporzahlen – Ja zur Meinungsvielfalt im Schwyzer Kantonsrat“ verlangte indirekt ebenfalls ähnlich grosse Wahlkreise, überliess die konkrete Ausgestaltung sowie die Sitzgarantie für die Gemeinden jedoch der Regelung auf Gesetzesstufe (RRB Nr. 660 vom 17. Juni 2014). Der Kantonsrat hat diese Proporzinitiative an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2014 als gültig erklärt, jedoch abgelehnt. Die Volksabstimmung darüber wurde bis nach den Erneuerungswahlen 2016 des Kantonsrates aufgeschoben. Nachdem die Erneuerungswahl des Kantonsrates nach dem neuen Verfahren (Doppelproporz mit Sitzgarantie) am 20. März 2016 erfolgreich und ohne Probleme durchgeführt werden konnte, zogen die Initianten die Proporzinitiative mit Schreiben vom 23. Juni 2016 zurück. Das Resultat der Kantonsratswahlen 2016 wurde an der Sitzung des Kantonsrates vom 29. Juni 2016 erwahrt.

2.2 Bedeutung von Wahlkreisen in einem Wahlsystem

Wo Parlamente gewählt werden, muss der Kreis der Wahlberechtigten umgrenzt werden, d.h. es muss einen oder mehrere Wahlkreise geben. Dabei wird meist auf bereits bestehende politische bzw. administrative Gebietsaufteilungen wie Kanton, Bezirke, Gemeinden, Stadtkreise usw. abgestellt. Die Aufteilung in Wahlkreise macht insofern Sinn, als Wähler und Gewählte örtlich enger miteinander verbunden sind (vgl. allgemein Andrea Töndury, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Festschrift Andreas Auer, Direkte Demokratie, Bern 2013, S. 51 ff.). Werden Gemeinden als Wahlkreise bezeichnet, spielt meist auch noch der Gedanke der Gemeinde-Interessenvertretung im kantonalen Parlament mit.

Die Grösse eines Wahlkreises kann zudem Einfluss auf die Beteiligung von Parteien und Kandidaten an der Wahl haben. Theoretisch ist zu erwarten, dass sich mehr Parteien mit Kandidaten am Wahlkampf beteiligen, je grösser ein Wahlkreis ist, und die Stimmberechtigten damit eine grössere Kandidatenauswahl aus verschiedenen Parteien haben (vgl. aber hinten Ziff. 2.4).

Ein Proporzwahlsystem kann durch die Festlegung und Grösse der Wahlkreise so beeinflusst werden, dass von einer eigentlichen Proporzwahl kaum mehr die Rede sein kann. Werden kleine Wahlkreise mit nur einem oder zwei Sitzen gebildet, findet in diesen Wahlkreisen faktisch eine Majorzwahl statt. Deshalb hat das Bundesgericht für Proporzwahlen die Forderung aufgestellt, dass das natürliche Quorum in einem Wahlkreis mindestens 10% betragen müsse, bei einem Parlament mit 100 Sitzen also grundsätzlich mindestens 10 Sitze umfassen müsse. Das Bundes-

gericht lässt aber grundsätzlich kleinere Wahlkreise zu, sofern ein wahlkreisübergreifender Ausgleich geschaffen wird, sei es durch die Bildung von Wahlkreisverbänden oder eine zentrale Verteilung der Parteimandate nach der doppeltproportionalen Methode Doppelter Pukelsheim (BGE 136 I 384). Die Bundesversammlung hat denn auch den neuen § 48 Abs. 3 KV – in Kenntnis, dass die Schwyzer Gemeinden die Wahlkreise bilden – ohne Weiteres gewährleistet (BBI 2015 7618, 2016 2301).

2.3 Wahlkreismodelle im Kanton Schwyz

2.3.1 Kreisgemeinden von 1848 bis 1898; Gemeinden ab 1898

Wie die Motionäre richtig ausführen, wurde der 81-köpfige Kantonsrat von 1848 bis 1898 – also während 50 Jahren – in 13 Kreisgemeinden gewählt, wobei diese Wahlen nicht im Proporz erfolgten. Mit der Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1898 wurden neu die Gemeinden zu Wahlkreisen für den Kantonsrat, eine Wahlkreiseinteilung, die nunmehr also seit rund 120 Jahren besteht. Gleichzeitig wurde für Gemeinden mit drei oder mehr Sitzen die Proporzwahl vorgeschrieben. Im Jahre 1963 ist die Sitzzahl des Kantonsrates auf 100 fixiert worden.

2.3.2 Forderungen nach Wahlkreisverbänden (1985/1991)

1985 wurde die Initiative „für eine gerechtere Volksvertretung im Kantonsrat“ eingereicht, die die Zusammenfassung der Gemeinde-Wahlkreise in vier Wahlkreisverbände vorsah. Die Initiative wurde am 21. Juni 1987 abgelehnt. Eine im Januar 1991 von den Kantonsräten des Kritischen Forums Schwyz (kfs) eingereichte Einzelinitiative verlangte eine Neuordnung des Wahlrechts für den Kantonsrat, gemäss welcher insbesondere die starken Unterschiede hinsichtlich der Repräsentationsbasis der einzelnen Kantonsräte reduziert und die „aussergewöhnlich hohe natürliche Sperrklausel“ deutlich herabgesetzt werden sollten. Nach einer ausführlichen Stellungnahme und einem Bericht des Regierungsrates (RRB Nr. 1032 vom 22. Juni 1993) erklärte der Kantonsrat die Einzelinitiative als nicht erheblich.

2.3.3 Verfassungskommission: vier bis acht Wahlkreise (2008)

Ein weiterer Anlauf für eine Neueinteilung der Wahlkreise erfolgte im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung. Die Verfassungskommission schlug in ihrem Vernehmlassungsentwurf vom 20. Juni 2008 zur neuen Kantonsverfassung die Wahl des Kantonsrates in ähnlich grossen Wahlkreisen vor. Dazu stellte sie verschiedene Modelle für Gerichts- und Wahlkreise zur Diskussion (Erläuterungsbericht Anhang, S. 40 ff.). Ausgehend von einer neuen Bezirksorganisation mit drei oder vier Bezirken wurden vier bis acht Wahlkreise vorgeschlagen. In all diesen neuen Wahlkreisen, die von jeweils mehreren Gemeinden gebildet werden sollten, hätte die Anzahl der Mandate über zehn betragen. Bei total vier Wahlkreisen hätte die Sitzzahl je Wahlkreis zwischen 21 bis 29 Sitze variiert; bei acht Wahlkreisen ergeben sich je Wahlkreis acht bis 16 Sitze. Die Vorschläge der Verfassungskommission wurden dann aber nicht weiterverfolgt, weil in der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 das bisherige Wahlverfahren, bei dem jede Gemeinde einen Wahlkreis bildet, in modifizierter Form verankert wurde. Die Bundesversammlung gewährleistete jedoch dieses faktische Mischsystem nicht.

2.3.4 Diskussion von acht Wahlmodellen (2013)

Nachdem das Bundesgericht 2012 das bisherige Wahlverfahren als verfassungswidrig beurteilt und die Bundesversammlung 2013 dem nur leicht modifizierten Wahlverfahren in der neuen Kantonsverfassung die Gewährleistung versagt hatte, stellte der Regierungsrat acht verschiedene Wahlmodelle zur Diskussion, darunter auch Wahlverfahren mit neuen, grösseren Wahlkreisen

(vgl. RRB Nr. 432 vom 14. Mai 2013). Die Stellungnahmen zu diesen Wahlmodellen sowie die spätere Vernehmlassung zu den ausgearbeiteten Majorz- und Proporzwahlverfahren ergaben, dass eine Sitzgarantie für die Gemeinden unverzichtbar ist.

Bereits in der Verfassungskommission gab auch die Frage zu Diskussionen Anlass, welche Gemeinden zu grösseren Wahlkreisen zusammenzufassen wären. Gerade diese Frage – wie jede Wahlkreiseinteilung – wäre politisch äusserst umstritten und berührt rechtlich auch die Wahlgleichheit nach Art. 34 BV.

2.4 Würdigung

Die Kantonsratswahlen vom 20. März 2016 konnten ohne Probleme durchgeführt werden und die den Parteien zugeteilten Mandate entsprechen prozentual ihren jeweiligen kantonalen Wähleranteilen. Entgegen der geäusserten Ansicht der Motionäre mussten keine Sitze oder Mandate zwischen den Wahlkreisen hin- und hergeschoben werden. Eine solche Sitz- oder Mandatsverschiebung zwischen den Wahlkreisen ist dem neuen Wahlrecht gemäss Doppeltem Pukelsheim fremd. Jede Gemeinde erhält die Anzahl Mandate, die ihrer vorher festgelegten Sitzzahl gemäss Wohnbevölkerung entspricht. In jeder Gemeinde erhielt zudem die stimmenstärkste Liste mindestens einen Sitz (winner-take-one Regel) und in den meisten Gemeinden konnte bei der Mandatsverteilung auch der Parteienproporz innerhalb der Gemeinde eingehalten werden. Ebenfalls war jeder Gemeinde mindestens ein Sitz bzw. ein Mandat garantiert.

Die Motion – wie im Übrigen auch die zurückgezogene Proporzinitiative – lässt die Frage offen, ob die Gemeinden verfassungsrechtlich Anspruch auf mindestens einen Sitz haben. Bei der Beratung der neuen Kantonsverfassung und der Neuordnung des Wahlsystems war die Mindestgarantie eines Sitzes für jede Gemeinde nie bestritten. Im Gegenteil: sie wurde als unverzichtbar angesehen. Eine Neuregelung des Wahlverfahrens mit grösseren Wahlkreisen ohne Sitzgarantie für die einzelnen Gemeinden ist deshalb kaum vorstellbar. Die Verwirklichung der Sitzgarantie für jede Gemeinde auch bei grösseren Wahlkreisen müsste aber wiederum mit einem Eingriff in die proportionale Verteilung erkaufte werden.

Entgegen der Ansicht der Motionäre stellen Wahlen im Kanton Schwyz nach wie vor keine reinen Parteiwahlen dar, vielmehr stehen häufig die konkret kandidierenden Personen als solche im Vordergrund. Werden Wahlkreise vergrössert, wird damit auch die Zahl der Kandidierenden erhöht, was den persönlichkeitsbezogenen Aspekt der Wahl verdrängt.

Die Kantonsratswahlen 2016 haben zudem gezeigt, dass nur in zwei von elf Einerwahlkreisen (Riemenstalden, Innerthal) nur eine einzige Liste mit einem Kandidat zur Wahl stand. In den anderen Einerwahlkreisen standen sogar bis zu fünf Listen zur Auswahl (z.B. Sattel), also gleich viele wie in grossen Wahlkreisen (z.B. Schwyz mit fünf Listen). Es ist also nicht zwingend so, dass bei grösseren Wahlkreisen auch mehr Listen eingereicht werden. Wie die Wahlergebnisse zeigen, hat es sich auch nicht so verhalten, dass starke Parteien wegen der Einerwahlkreise in bestimmten anderen Wahlkreisen ihre Sitze einer allenfalls sehr schwachen Gruppierung überlassen mussten, um den kantonalen Ausgleich zu ermöglichen. Insgesamt lässt sich aus den Resultaten der Kantonsratswahlen 2016 somit jedenfalls nicht ableiten, dass grössere Wahlkreise eine Notwendigkeit sind.

Darauf hinzuweisen bleibt nochmals, dass die Bildung neuer Wahlkreise mit verschiedenen Gemeinden und/oder Bezirken politisch anspruchsvoll wäre und sich in allenfalls neu gebildeten Wahlkreisen auch die Parteien sowie die Wahlbüros neu organisieren müssten.

Nach erfolgreicher Durchführung der Kantonsratswahlen am 20. März 2016 mit dem neuen Wahlverfahren besteht aus Sicht des Regierungsrates keine Veranlassung, die Gemeinden als bisherige Wahlkreise aufzuheben und neue Wahlkreise zu schaffen. Die Motion ist deshalb nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 3/16 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber