

Beschluss Nr. 654/2016
Schwyz, 5. Juli 2016 / ah

Keine fremden Kantonsräte
Beantwortung der Motion M 2/16

1. Wortlaut der Motion

Am 29. Januar 2016 haben die Kantonsräte Max Helbling, Peter Dettling und Marcel Buchmann folgende Motion eingereicht:

„Am 17. Dezember 2014 hat der Kantonsrat in Ausführung von § 48 der Kantonsverfassung das neue Kantonsratswahlgesetz (KRWG) verabschiedet. Mit diesem neuen Wahlgesetz wurde die Proporzwahl der Kantonsratsmitglieder nach dem System des Doppelten Pukelsheim eingeführt. Mit diesem doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren sollten einerseits die Sitzgarantie der Gemeinden als Wahlkreise und andererseits aber auch die Parteienverhältnisse über den ganzen Kanton gewährleistet werden.

Nun zeigen sich bereits im Vorfeld der Wahlen Mängel an diesem System. Verschiedentlich sind Kandidaturen von Personen erfolgt, die gar nicht im entsprechenden Wahlkreis wohnen. Dies hebelt den Grundgedanken der doppeltproportionalen Zuteilung im Bereich der regionalen Vertretung aus.

Im Allgemeinen aber speziell bei Einer-Wahlkreisen ist es indessen wichtig, dass die Mitglieder des Kantonsrates im entsprechenden Wahlkreis verankert sind, um Anliegen auf kantonaler Stufe fundiert vertreten zu können. Diesem Umstand gilt es Rechnung zu tragen, um eine faire und wirkungsvolle Vertretung der entsprechenden Gemeinden zu gewährleisten.

Das Kantonsratswahlgesetz soll so geändert werden, dass jede Person auf dem Wahlvorschlag den Wohnsitz seit mindestens einem Jahr im Wahlkreis der Kandidatur haben und auch am Tag der Wahl im entsprechenden Wahlkreis wohnhaft sein muss. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine entsprechende Änderung des Kantonsratswahlgesetzes vorzulegen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Geltende Rechtslage

2.1.1 Kantonsratswahlen Schwyz

Nach § 41 Abs. Kantonsverfassung vom 24. November 2000 (KV, SRSZ 100.100) ist in kantonale und kommunale Behörden sowie in den Ständerat wählbar, wer in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt ist. Dies sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit Wohnsitz im Kanton, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben (§ 26 Abs. 1 KV). Damit ist von Verfassungswegen keine Einschränkung gegeben, dass nur Personen mit Wohnsitz im Wahlkreis (= Gemeinde) für den entsprechenden Wahlkreis als Kantonsrat kandidieren können. Jedoch können nach § 41 Abs. 2 KV durch Gesetz weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen vorgesehen werden. Dieselbe Regelung wird in § 7 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) wiederholt.

Das Kantonsratswahlgesetz vom 17. Dezember 2014 (KRWG, SRSZ 120.200) sieht keine Regelung vor, dass Kandidaten im jeweiligen Wahlkreis Wohnsitz haben müssen. Diese Regelung galt schon bisher, sah doch auch das alte Kantonsratswahlgesetz vom 28. November 1906 (GS 15-733) für Kantonsratskandidaten und Kantonsräte keine Wohnsitzpflicht im jeweiligen Wahlkreis vor.

2.1.2 Parlamentswahlen in anderen Kantonen: unterschiedliche Regelungen

In den Kantonen, die ihre Parlamente in einem ähnlichen Verfahren wie der Kanton Schwyz wählen, sieht die Rechtslage wie folgt aus:

Wohnsitzpflicht im Wahlkreis

- Im *Kanton Aargau* dürfen zur Wahl nur jeweils im Wahlkreis (Bezirk) wohnhafte Stimmberechtigte vorgeschlagen werden (§ 4 Abs. 4 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates vom 8. März 1988, SAR 152.11).
- Im *Kanton Nidwalden* setzt die Wahlfähigkeit in den Landrat ebenfalls den Wohnsitz im jeweiligen Wahlkreis voraus.

Keine Wohnsitzpflicht im Wahlkreis

- Im *Kanton Zürich* müssen die Kandidaten nur Wohnsitz im Kanton Zürich haben, nicht jedoch im entsprechenden Wahlkreis (§ 23 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003, LS 161). Dasselbe gilt analog für die Wahlen in den Grossen Gemeinderat der *Stadt Zürich*, weshalb die Kandidaten nicht im jeweiligen Stadtkreis (= Wahlkreis), sondern nur in der Stadt Zürich (= Gemeinde) Wohnsitz haben müssen.
- Im *Kanton Schaffhausen* muss ein Kandidierender bei den Kantonsratswahlen nicht im jeweiligen Wahlkreis seinen Wohnsitz haben. Es genügt der Wohnsitz im Kanton Schaffhausen.
- Im *Kanton Zug* kann eine wählbare Person unabhängig ihrer Wohnsitzgemeinde in jedem anderen Wahlkreis kandidieren. Jüngst ist jedoch eine Motion der CVP-Fraktion erheblich erklärt worden, die für die Kantonsratswahlen den Wohnsitz im Wahlkreis als Wählbarkeitsvoraussetzung festschreiben will. Eine gesetzliche Regelung steht noch aus.

2.1.3 Bezirks- und Gemeinderatswahlen: keine Wohnsitzpflicht in der Gemeinde

Für die Wahlen in die Bezirks- und Gemeinderäte ist nach schwyzerischem Recht der Wohnsitz im jeweiligen Gemeinwesen keine Wählbarkeitsvoraussetzung. Dies hat den praktischen Vorteil, dass bei einem Wegzug eines Behördenmitglieds in ein anderes schwyzerisches Gemeinwesen keine Ergänzungswahl erfolgen muss, sofern das Mitglied nicht zurücktritt.

2.1.4 Nationalratswahlen: keine Wohnsitzpflicht im Kanton

Art. 149 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) regelt die Wahl des Nationalrates. Danach bildet jeder Kanton einen Wahlkreis (Art. 149 Abs. 3 BV). Kandidaten für den Nationalrat müssen ihren zivilrechtlichen und politischen Wohnsitz nicht in ihrem Wahlkreis haben, sondern können auch in einem andern Wahlkreis (= Kanton) kandidieren. Damit entspricht die Regelung für die Nationalratswahlen den Bestimmungen wie sie im Kanton Schwyz für die Kantonsratswahlen und auch die Bezirks- und Gemeinderatswahlen gelten. Ein Wohnsitz im jeweiligen Wahlkreis (Bezirk oder Gemeinde) ist keine Wählbarkeitsvoraussetzung. Jüngstes Beispiel ist die Wahl von Magdalena Martullo-Blocher als Nationalrätin des Kantons Graubünden mit Wohnsitz im Kanton Zürich. Bei der Nationalratswahl 1935 wurde Gottlieb Duttweiler mit Wohnsitz im Kanton Zürich als Nationalrat in drei Kantonen (!) gewählt; er nahm schliesslich das Mandat im Kanton Bern an.

2.1.5 Verfassungswidrigkeit einer einjährigen Karenzfrist

Die Motionäre knüpfen die passive Wählbarkeit in den Kantonsrat an eine Karenzfrist von einem Jahr, d.h. es dürfte jemand erst nach einer einjährigen Wohnsitznahme im Wahlkreis als Kantonsratskandidat vorgeschlagen und gewählt werden. Eine solche Regelung wäre kaum mit Art. 39 Abs. 4 BV vereinbar. Danach können die Kantone zwar vorsehen, dass Neuzugezogene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist ausüben dürfen, diese darf aber höchstens drei Monate betragen. Das Stimm- und Wahlrecht nach § 26 Abs. 2 KV umfasst die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in Kanton, Bezirk und Gemeinden. Die Teilnahme an Wahlen umfasst das aktive und passive Wahlrecht, also das Recht zu wählen und gewählt zu werden (vgl. Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 54; § 41 KV).

Umfassen die politischen Rechte (Randtitel zu Art. 39 BV) nach kantonalem Verfassungsrecht auch die passive Wählbarkeit, widerspricht eine Karenzfrist von einem Jahr Art. 34 Abs. 4 BV. Im Fall einer Erheblicherklärung der Motion könnte diese wegen Widerspruchs zur Bundesverfassung wohl nicht umgesetzt werden bzw. müsste die Wohnsitzpflicht auf drei Monate begrenzt werden, was kaum dem Anliegen der Motionäre entspricht.

2.2 „Fremde“ Kantonsräte bei Kantonsratswahlen

2.2.1 Bei den Gesamterneuerungswahlen 2016 kandidierten 13 Personen in Wahlkreisen, in denen sie nicht Wohnsitz hatten. Diese Personen verteilten sich auf die Listen wie folgt:

- Liste 4 Sozialdemokratische Partei (SP), Grüne und Unabhängige 7 Kandidaten,
- Liste 6 Evangelische Volkspartei Kanton Schwyz 3 Kandidaten,
- Liste 2 SVP 1 Kandidat,
- Liste 3 CVP 1 Kandidat,
- Liste 5 Grünliberale Kanton Schwyz 1 Kandidat.

Zusätzlich verlegte ein Kandidat der Liste 4 kurz vor Wahlanmeldeschluss seinen Wohnsitz von Steinen nach Schwyz, um auf der Liste 4 in der Gemeinde Schwyz mit Adresse in Schwyz zu erscheinen. Bisher traten noch nie so viele „fremde“ Kantonsräte in anderen Wahlkreisen zur Wahl an, obwohl dies auch das alte Wahlrecht zulies.

2.2.2 Gewählt wurden am 20. März 2016 bloss zwei „fremde“ Kantonsräte, nämlich Kantonsrat Andreas Marty (bisher) im Wahlkreis Arth, jedoch mit Wohnsitz in Einsiedeln, und Kantonsrat Matthias Kessler (neu) im Wahlkreis Ingenbohl, jedoch mit Wohnsitz in Schwyz. Die drei Motionäre aus Einerwahlkreisen wurden alle gewählt. Kantonsrat Marcel Buchmann in Innerthal war alleiniger Kandidat. In Lauerz wurde Kantonsrat Peter Dettling mit 192 Stimmen gewählt, während die „fremde“ Kandidatin Simea Prelicz (Arth) 14 Stimmen erzielte. In Steinerberg wurde Kantonsrat Max Helbling mit 191 Stimmen gewählt, während die „fremde“ Kandidatin Selina

Studer (Oberarth) 49 Stimmen erzielte. Der Wähleranteil dieser „fremden“ Kandidaten betrug 3.8% bzw. 20.4%.

2.2.3 Zwar bestand schon bisher die Möglichkeit, Kandidaten aufzustellen, die nicht im Wahlkreis Wohnsitz haben, jedoch wurde die Möglichkeit nun erstmals bei den Kantonsratswahlen 2016 intensiv und vor allem von der Listengruppe 4 genutzt. Dies war denn offensichtlich auch Anlass zur Einreichung der vorliegenden Motion. Unzutreffend ist die Begründung in der Motion, dass dies ein Mangel des neuen Wahlsystems sei, denn diese Regelung galt schon unter dem alten Wahlrecht, und wie ein Rechtsvergleich zu den anderen Kantonen zeigt, bestehen in den Kantonen unterschiedliche Regelungen betreffend die Wohnsitzpflicht im Wahlkreis.

2.3 Auswirkungen „fremder“ Kandidaten auf das Wahlergebnis

2.3.1 Von den insgesamt 13 kandidierenden „fremden“ Kantonsräten sind letztlich nur zwei in den Kantonsrat gewählt worden, wobei Kantonsrat Andreas Marty schon vor vier Jahren als „fremder“ Kantonsrat gewählt wurde. Ihren Wahlerfolg haben beide Kandidaten ohne aktuellen Wohnsitz in ihrem Wahlkreis wohl ihrer langjährigen Verankerung und Bekanntheit in demselben zu verdanken, ansonsten die Wähler ihnen wohl kaum die Stimme gegeben hätten. Dies zeigt, dass die Befürchtungen der Motionäre unbegründet sind, entscheiden doch letztlich die Stimmberechtigten selbst, ob sie Kandidaten mit Wohnsitz im gleichen Wahlkreis (Gemeinde) oder „Fremde“ in den Kantonsrat wählen wollen. Will der Stimmberechtigte in den Kantonsrat Leute wählen, die mit den örtlichen Begebenheiten vertraut und in der Gemeinde verankert sind, kann er dies mit einer entsprechenden Wahl ausdrücken.

2.3.2 Das neue Wahlverfahren macht nicht mehr an den Gemeindegrenzen Halt, sondern wertet in der Oberzuteilung alle Parteistimmen kantonsweit – also über die Gemeindegrenzen hinweg – aus. Deshalb sind die Parteien bestrebt, in möglichst vielen Gemeinden zur Wahl anzutreten und Listen einzureichen. Damit wird erreicht, dass in all diesen Gemeinden für eine bestimmte Partei gewählt werden kann, auch wenn die Aussicht auf ein Mandat in der betreffenden Gemeinde gering sein mag. Mit dem Zusammenrechnen aller in den Gemeinden abgegebenen Parteistimmen will der Doppelproporz eine genauere Abbildung der (kantonalen) Wählerstärken im Kantonsparlament erreichen. Es mag zutreffen, dass nicht in jeder Gemeinde genügend Kandidaten mit Wohnsitz in der Gemeinde selbst aufgestellt werden können, weshalb auf Kandidaten mit Wohnsitz in anderen Gemeinden zurückgegriffen wird. Aber selbst solche Kandidaten müssen immer noch von mindestens fünf Stimmberechtigten aus der Gemeinde vorgeschlagen werden (§ 5 Abs. 2 KRWG).

2.4 Würdigung

2.4.1 Im Kanton Schwyz ist der Wohnsitz im jeweiligen Wahlkreis weder bei den Kantonsratswahlen noch bei den Gemeinde- und Bezirksratswahlen Wählbarkeitsvoraussetzung. Diese Regelung gilt seit Jahren. Sie ist nicht mit dem neuen Wahlverfahren für den Kantonsrat eingeführt worden und hat mit diesem Wahlverfahren grundsätzlich auch keinen Zusammenhang. Dies zeigt auch der Rechtsvergleich mit anderen Kantonen, die ihre Parlamente nach dem gleichen Verfahren (sog. Doppelter Pukelsheim) wählen. So ist nur in zwei von sechs Kantonen die Wohnsitzpflicht im Wahlkreis zwingend.

2.4.2 Ein massgebender Grund, der gegen eine Wohnsitzpflicht im Wahlkreis spricht, ist die Folge eines Wohnsitzwechsels nach erfolgter Wahl. Mitglieder des Kantonsrates sind Mitglieder einer kantonalen Behörde und haben in erster Linie kantonale Interessen zu vertreten. Besteht eine Wohnsitzpflicht im Wahlkreis, würde nach einem Wohnsitzwechsel (innerhalb des Kantons Schwyz) der Gewählte sein Mandat verlieren und der Nächstplatzierte würde nachrücken oder es

müsste eine Ersatzwahl angeordnet werden, obwohl der Bisherige nach wie vor im Kanton Wohnsitz hat und die kantonalen Interessen vertreten könnte.

2.4.3 Selbst wenn man die Mitglieder des Kantonsrates auch als Vertretung der Gemeinden erachtet, haben es die Wähler selbst in der Hand, mit ihrer Wahl zu entscheiden, ob sie nur Personen mit Wohnsitz im Wahlkreis wählen wollen oder ob sie dem gesetzlichen Wohnsitz im eigenen Wahlkreis nicht ein so grosses Gewicht beimessen. Würde eine Wohnsitzpflicht festgelegt, würde sich neben der Frage der zeitlichen Dauer einer Karenzfrist (vgl. oben Ziff. 2.1.5) insbesondere auch die Frage stellen, ob die Wohnsitzpflicht auch nach der Wahl bestehen bleibt, andernfalls ja der gewählte Kantonsrat seine Wohnsitzgemeinde nicht mehr ‚genügend‘ vertreten könnte.

2.4.4 Zusammenfassend ist die Motion aus den genannten Gründen nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 2/16 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