

Beschluss Nr. 429/2024
Schwyz, 4. Juni 2024 / ju

Motion M 6/24: Echte Wahlen ohne Kandidatentourismus und Motion M 7/24: Kantonsratswahlgesetz: Damit jede Stimme zählt!
Beantwortung

1. Wortlaut der Motionen

Mit vorliegendem Beschluss werden die Motion M 6/24 «Echte Wahlen ohne Kandidatentourismus» und die Motion M 7/24 «Kantonsratswahlgesetz: Damit jede Stimme zählt!» beantwortet.

1.1 Wortlaut der Motion M 6/24

Am 21. Februar 2024 haben Kantonsrat Dr. Peter Meyer und drei Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Änderung Kantonsratswahlgesetz: Alle massgeblichen Hauptlisten in allen Gemeinden wählbar. Am 3. März 2024 wird das Schwyzer Volk über die Zusammensetzung des Kantonsrats für die Legislatur 2024-2028 befinden. Bei der Vorbereitung dieser Wahlen hat sich gezeigt, dass das aktuell anzuwendende Kantonsratswahlgesetz (KRWG) vom 17. Dezember 2014 (SRSZ 120.200) offensichtliche Mängel hat, welche zu beheben sind.

Die Motion M 1/24 nimmt einen dieser Mängel auf, dass nämlich "wildfremde" Kandidaten in Gemeinden kandidieren, zu welchen sie meist keinen nachweisbaren Bezug haben. Allerdings würde die genannte Motion das Problem nicht bei seinen Ursachen lösen. Wohl kaum einer der "wildfremden" Kandidierenden wird sich echte Wahlchancen ausrechnen - es geht diesen Personen respektive den dahinterstehenden Parteien eher darum, den Wählenden Alternativen anzubieten. Ohne diese Kandidaturen steht in den betroffenen Gemeinden nämlich nur ein kleiner, bisweilen aus lediglich einer Person bestehender Kandidatenpool zur Wahl, welcher nur einen bescheidenen, oft unter 50% liegenden Anteil des kantonalen Wahlspektrums abdeckt. Damit werden viele Personen respektive Parteien de facto von der Wahl ausgeschlossen. Auch wenn das Anliegen einer lokalen Vertretung im Kantonsrat berechtigt ist, darf auch nicht vergessen werden, dass es bei den Kantonsratswahlen um die Besetzung des kantonalen Parlaments geht, welches die Interessen des Kantons in den Vordergrund stellen sollte.

Es muss der Anspruch des Kantonsratswahlgesetzes sein, dass alle Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des kantonalen Wahlangebots nach ihren Präferenzen wählen können. Dazu muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass den Wählenden in allen Gemeinden in Ergänzung zu den Kandidierenden aus der Gemeinde jede Hauptliste, welche in einer minimalen, im Gesetz festzuhaltenden Anzahl Gemeinden zur Verfügung steht, für die Wahl respektive die Oberzuteilung der Sitze auf Kantonebene angeboten wird.

Wählende könnten damit in jeder Gemeinde ihre Stimme entweder Kandidierenden der Gemeinde oder - falls nicht vorhanden - einer massgeblich im Kantonsrat vertretenen Partei geben. Für die Verteilung der Sitze auf die Gemeinden würden nur erstere Stimmen berücksichtigt.

Wir bitten den Regierungsrat eine entsprechende Gesetzesänderung vorzulegen.

Wir danken im Voraus für die positive Aufnahme dieses Anliegens.»

1.2 Wortlaut der Motion M 7/24

Am 21. Februar 2021 haben Kantonsrat Peter Nötzli und drei Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Zurzeit finden die Schwyzer Kantonsratswahlen 2024 statt. Dabei zeigt sich, dass das Kantonsratswahlgesetz (KRWG) vom 17. Dezember 2014 (SRSZ 120.200) offensichtliche Mängel aufweist, weil es nämlich die unverfälschte Wiedergabe des Wählerwillens nicht sicherstellt und damit unserem Demokratieverständnis nicht gerecht wird.

Obwohl es sich bei der Kantonsratswahl um eine Proporzwahl handelt, kann eine Partei nur gewählt werden, wenn es in der entsprechenden Gemeinde eine Person gibt, die für diese Partei kandidiert – obwohl die Kantonsratswahl in erster Linie eine Parteienwahl ist. In einer Gemeinde, in der nur eine Partei oder nur wenige Parteien antreten, können Wähler:innen, die eine andere Partei wählen möchten, dies nicht tun – ihre Stimme ist so wertlos und sie sind vom demokratischen Prozess ausgeschlossen.

Es muss der Anspruch des Kantonsratswahlgesetzes sein, dass Wahlgleichheit unabhängig des Wohnortes vorhanden ist und die Wähler:innen so gut wie möglich im Kantonsrat repräsentiert werden. Die gewählten Kantonsräte sollen im bewährten System die Bevölkerung abbilden. Wir fordern, dass dies unverfälscht geschehen soll, ohne dass Personen an ihrer Stimmabgabe gehindert werden.

Wir bitten den Regierungsrat eine entsprechende Gesetzesänderung vorzulegen.

Das Kantonsratswahlgesetz (SRSZ 120.200) ist dahingehend zu ändern, dass bei den Wahlen Listenstimmen abgegeben werden können, auch wenn keine Person in der Gemeinde für diese Liste kandidiert.

Mögliche Ergänzungen, wie zum Beispiel, dass Listen nur dann in allen Gemeinden zur Wahl stehen, wenn diese bereits in einer bestimmten Mindestanzahl Gemeinden Listen mit Personen drauf eingereicht haben, können und sollen geprüft werden. Die Motionäre wünschen einen entsprechenden Diskurs, verzichten jedoch zugunsten eines guten Kompromisses darauf, bereits jetzt Detailregelungen vorzuschreiben.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

2.1.1 Im Grunde genommen verlangen beide Motionen das Gleiche, weshalb es Sinn macht, sie auch zusammen zu beantworten. Beiden Motionen ist gemeinsam, dass sie relativ allgemein verlangen, bei der Verteilung der Kantonsratssitze auch Parteistimmen zu berücksichtigen, denen keine Kandidatenstimme gegenübersteht, d. h. dass Stimmen nur für eine Partei, aber nicht für Kandidierende abgegeben werden können.

2.1.2 Die Kantonsratswahlen 2016, 2020 und 2024 fanden nach der Methode des doppelten Proporz (sog. Doppelter Pukelsheim) statt. Dieses Wahlverfahren wurde eingeführt, nachdem das Bundesgericht bzw. die Bundesversammlung das alte Wahlsystem als verfassungswidrig erachtet hatten. Die rechtlichen Grundlagen zum Wahlverfahren des Kantonsrates finden sich in § 48 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100), dem Kantonsratswahlgesetz vom 17. Dezember 2014 (KRWG, SRSZ 120.200) und der Wahl- und Abstimmungsverordnung vom 16. November 2016 (WAV, SRSZ 120.111). Die Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden ist im gleichnamigen Regierungsratsbeschluss vom 14. März 2023 (SRSZ 142.211) geregelt. Die bisherigen Kantonsratswahlen nach dem neuen Verfahren konnten reibungslos durchgeführt werden.

2.2 Haltung des Regierungsrates

Die konkrete Ausgestaltung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat im Rahmen von § 48 KV ist Sache des Gesetzgebers, d. h. des Kantonsrates selbst und allenfalls im Rahmen eines Referendums der Stimmberechtigten. Da der Kantonsrat die oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons ist (§§ 47 und 55 Abs. 1 KV), hält sich der Regierungsrat bei Themen zur Ausgestaltung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat, d. h. seiner Aufsichtsbehörde, naturgemäss zurück. Zu den in den Motionen M 6/24 und M 7/24 aufgeworfenen Fragen gilt es aus der Sicht des Regierungsrates jedoch Folgendes zu beachten.

2.2.1 Neu: Leere Stimmen sollen als Parteistimmen zählen

Die Zuteilung der Kantonsratssitze auf die Parteien (Listengruppen) erfolgt nach § 17 KRWG aufgrund des gesamtkantonalen Wähleranteils, d. h. der erreichten Parteistimmenzahl jeder Liste. Deshalb sind die Parteien bestrebt, möglichst in jeder Gemeinde Wahlvorschläge einzureichen, um so ihre Parteistimmenzahl gesamtkantonal zu erhöhen. Die Parteistimmenzahl jeder Liste gemäss § 17 KRWG wirkt sich direkt auf die kantonale Mandatszuteilung aus (Oberzuteilung). Je mehr Parteistimmen eine Listengruppe erhält, umso mehr Mandate werden ihr in der Oberzuteilung gesamtkantonal zugeteilt.

Nach geltendem Recht müssen Wahlzettel (Listen) mindestens eine vorgeschlagene Person aufweisen, damit sie gültig sind. Leere Wahlzettel zählen nicht zu den gültigen Wahlzetteln (§ 37 Abs. 4 Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 [WAG, SRSZ 120.100]) und werden bei der Auszählung gesondert beiseite gelegt. Deshalb beeinflussen sie die Parteistimmen nicht und wirken sich auch nicht auf die Oberzuteilung der Mandate auf die Parteien bzw. Listengruppen aus. Bei teilweise leeren Wahlzetteln zählen die leeren Linien als Zusatzstimmen (§ 14 KRWG) und werden in der Oberzuteilung berücksichtigt.

Die Motionäre schlagen nun vor, dass in Gemeinden auch leere Listen einer Partei eingelegt werden können, selbst wenn diese Partei in dieser Gemeinde keinen Wahlvorschlag eingereicht hat, aber in einer anderen Gemeinde – oder als Variante in mehreren anderen – sich an der Kantonsratswahl beteiligt. So sollen z. B. Stimmberechtigte in der Gemeinde X (Sitzanspruch: drei Sitze) eine (oder mehrere, vgl. unten Ziff. 2.6b) Listen mit drei leeren Linien der Partei A einreichen können, auch wenn diese in der Gemeinde X keinen Wahlvorschlag eingereicht hat, sich aber in einer oder mehreren anderen Gemeinden an der Wahl beteiligt.

2.2.2 Zulässigkeit leerer Wahlzettel als Lösung für fehlende Kandidaturen?

Es ist in der heutigen Zeit durchaus eine Herausforderung, genügend Kandidierende für politische Ämter zu finden. Der Regierungsrat hat in seinem damaligen Bericht über den Kantonsproporz mit Sitzgarantie (Doppelter Pukelsheim) bereits auf diese Herausforderung des Proporzwahlverfahrens an die Parteien hingewiesen (RRB Nr. 659/2014, S. 4). Dabei ist es für die Demokratie eminent wichtig, dass die politischen Ämter mit gut qualifizierten Persönlichkeiten besetzt werden können. Deshalb hat der Regierungsrat aus parteipolitischer Optik ein gewisses Verständnis für die allgemeine Absicht der Motionäre, möglichst viele Parteistimmen erzielen zu können. Betrachtet man die Auswirkungen der Motionen jedoch im Detail, zeigt sich, dass die Umsetzung des Motionsanliegens das ohnehin schon anspruchsvolle Wahlrecht noch weiter verkomplizieren würde, weil diverse Eventualitäten geregelt werden müssten.

Wenn die Parteien für die Oberzuteilung keine Kandidaten mehr stellen müssen, besteht auch kein Anreiz mehr, in den Gemeinden Kandidaten zu suchen und aufzustellen. Somit würden die beiden Motionen das Problem der fehlenden Kandidaten nicht lösen, sondern geradezu noch verschärfen.

Auf den ersten Blick könnte vielleicht das Problem fehlender oder zu wenig Kandidaturen mit dem Anliegen der beiden Motionen reduziert werden. In der Praxis würden dadurch aber weit grössere Probleme geschaffen, die wiederum Rechtsanpassungen erforderlich machen würden, um alle möglichen Eventualitäten zu regeln. Dies würde die Wahlvorbereitung und den Wahlvorgang weiter verkomplizieren, was sich wiederum negativ auf die Wahlbeteiligung oder die Zahl der ungültigen Wahlzettel auswirken könnte. Der ohnehin schon anspruchsvolle Berechnungsmodus des Doppelten Pukelsheim würde noch komplizierter. Abgesehen davon, würde auch die technische Umsetzung derart anspruchsvoll, dass sie nur noch von wenigen Experten nachvollzogen werden kann.

2.2.3 Proporzwahlen: Parteiwahlen oder Personenwahlen?

Auch wenn bei Proporzwahlen der Parteiaspekt im Vordergrund steht, werden die politischen Ideen durch natürliche Personen vertreten. Deshalb ist es bei Proporzwahlen für die Gültigkeit einer Wahlliste nach geltendem Recht erforderlich, dass zumindest eine Person aufgeführt wird. Es kann nicht «kopflös» gewählt werden. Auch aus der Sicht der Stimmberechtigten ist es wichtig, zu wissen, welche Person/en ihre Ideen im Kantonsrat vertreten. Ein Wahlverfahren geht denn auch davon aus, dass sich die Stimmberechtigten selbst daran beteiligen, sei es einerseits durch das Nominieren von Kandidaten und dann andererseits durch die Beteiligung an der Wahl selbst mittels Stimmabgabe. Insofern mutet es eigenartig an, dass nur Parteien sollen gewählt werden können, ohne dass «Köpfe» bekannt sind.

Mit dem von den Motionären vorgeschlagenen Wahlverfahren, wonach leere Wahlzettel eingelegt werden können, würde – soweit ersichtlich – schweizweit ein neuartiges Wahlverfahren eingeführt. Dies spricht an sich nicht gegen eine Anpassung des Wahlverfahrens, der Regierungsrat ist aber klar davon überzeugt, dass auf jeden Wahlvorschlag bzw. auf jeden Wahlzettel zumindest eine wählbare Person gehört, denn die Kantonsratswahl ist genauso eine Personenwahl wie eine Parteienwahl.

2.2.4 Verhältnis Ober- und Unterzuteilung

Auch wenn die Motionäre betonen, dass die leeren Wahlzettel nur in der Oberzuteilung berücksichtigt werden sollen, stellt sich noch folgendes weiteres Problem innerhalb des Auswertungsverfahrens gemäss Doppeltem Pukelsheim. Nach der erfolgten (gesamtkantonalen) Oberzuteilung der Kantonsratssitze auf die Parteien, erfolgt die Unterzuteilung der Mandate auf die Gemeinden. Dies kann nach dem Rechenmodell und auch nach der gesetzlichen Konzeption von § 18 Abs. 1 KRWG nur vorgenommen werden, wenn von den Parteistimmenzahlen jeder Liste ausgegangen wird. Die Parteistimmenzahl jeder Liste ist auch in der Unterzuteilung der Mandate auf die Wahlkreise zwingend notwendig. Sie kann nicht einfach nur für die Oberzuteilung verwendet werden

und in der Unterzuteilung weggelassen werden. Anders gesagt: auch die Parteistimmenzahlen leerer Listen müssen in der Unterzuteilung berücksichtigt werden, was dazu führen könnte, dass leere Listen Mandate zugeteilt bekommen würden, ohne dass darauf wählbare Personen aufgeführt sind. Wer wäre dann gewählt?

Werden die Parteienstimmennzahlen leerer Listen in der Unterzuteilung weggelassen, können die allenfalls in der Oberzuteilung erhaltenen Mandate gar nicht auf die Gemeinden zugeteilt werden. Im Gegenteil würde dann für diese Mandate, da die Sitze mangels kandidierenden Personen nicht besetzt werden können, gemäss § 20 Abs. 2 und 3 KRW eine Nachwahl stattfinden. Diese würde aber im Majorzverfahren stattfinden und das mit den leeren Wahlzetteln verfolgte Ziel einer noch grösseren Proporzgenauigkeit gerade ins Gegenteil verkehren.

2.2.5 Weitere zu beachtende Problemfelder

Bei der gesetzlichen Umsetzung der beiden Motionen müssten verschiedene weitere Eventualitäten geregelt werden:

- a) Man müsste z. B. festlegen, dass ein Wahlvorschlag eingereicht werden kann, auch ohne den Namen eines Kandidaten zu enthalten, und ein namenloser Wahlzettel dieser Liste gültig ist. Was geschieht mit dem Wahlzettel einer Liste, mit der Kandidaten vorgeschlagen werden, der Stimmbürger aber alle Namen streicht? Zählt dann der Wahlzettel auch oder muss auf Listen, mit der kandidierende Personen vorgeschlagen werden, weiterhin mindestens ein gültiger Name draufstehen? Würde er nicht zählen, so könnte dies bei den Stimmberechtigten zu Verwirrung führen, indem in Gemeinden ohne kandidierende Personen Listen ohne Namen gültig sind, in Gemeinden mit kandidierenden Personen dagegen nicht. Was ist, wenn in einer Gemeinde nur Wahlvorschläge ohne Kandidaten eingereicht werden? Die Stimmen wären dann zwar bei der Oberzuteilung zu berücksichtigen, die Gemeinde würde aber von der Unterzuteilung ausgeschlossen. In dieser Gemeinde wäre niemand gewählt bzw. es fände eine Nachwahl nach § 20 Abs. 2 KRWG statt, welcher festlegt, dass diesfalls eine Majorzwahl durchzuführen ist, d. h. gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält.
- b) Sollte es in einer Gemeinde mit mehr als einem Sitz keine Wahlvorschläge geben, müsste festgelegt werden, ob ein Stimmberechtigter seine Stimmen auf mehrere Listen bzw. Listengruppen aufteilen darf und wie er dies kundtun kann.
- c) Es wäre auch zu definieren, wie zu verfahren ist, wenn eine Listengruppe mehr Mandate erhält, als darauf Kandidaten vorgeschlagen wurden. § 19 Abs. 3 KRWG gibt die Lösung vor, wenn die Mandate der gleichen Liste zugeschlagen werden können. Es gibt aber keine Regelung, was passiert, wenn die Mandate auf verschiedene Listen der gleichen Listengruppe verteilt werden müssten. Dazu ein konkretes Beispiel: In einer Gemeinde mit einem Sitz wird eine Liste mit einer kandidierenden Person eingereicht. Da diese Liste als Listengruppe in allen Bezirken und Gemeinden teilnimmt, wäre es denkbar, dass die Listengruppe in der Oberzuteilung zwei Mandate erhält. Die Frage stellt sich dann, wohin das zweite Mandat geht, denn für die Unterzuteilung ist ja diese Listengruppe nur in jener Gemeinde zu berücksichtigen, in der ein Sitz zu vergeben ist. Das zweite Mandat könnte nicht zugewiesen werden.
- d) Auch folgender Fall wäre denkbar: In einer Gemeinde mit zwei Sitzen wird eine Liste eingereicht. Diese nimmt als Listengruppe im ganzen Kanton teil. Nun erhält diese Listengruppe in der Oberzuteilung zwei Mandate. In der Unterzuteilung müssten nun beide Mandate der gleichen Gemeinde zugewiesen werden. Dies könnte den Effekt haben, dass in dieser Gemeinde die Liste mit den wenigsten Stimmen beide Sitze besetzt und die übrigen Listen keinen Sitz erhalten.
- e) Wenn allenfalls eine Limite einzuführen wäre, d. h. für eine Listengruppe nur Stimmen abgegeben werden können, wenn die Listengruppe beim Einreichen der Wahlvorschläge bestimmte Kriterien erfüllt, müssten diese Anforderungen genau festgelegt werden. Zu bevorzugen wäre eine Lösung, die sich nicht auf veränderbare Grundlagen stützt.

- f) Soll das Stimmpotenzial der sich an einer Kantonsratswahl beteiligenden Parteien durch die Möglichkeit der Abgabe von leeren Wahlzetteln erweitert und dabei eine genauere Proportionalität unter dem Motto «Damit jede Stimme zählt!» erreicht werden, müsste konsequenterweise auch die Frage gestellt werden, ob nicht die Sperrklausel von einem 1 % Wähleranteil gemäss § 16 Abs. 3 KRWG aufgehoben werden soll. Mit dieser Sperrklausel werden nämlich gültige und mit mindestens einem Namen abgegebene Stimmen einfach von der Mandatsverteilung ausgeschlossen. Wenn leere Wahlzettel zugelassen würden, wäre es deshalb konsequent, auch die Sperrklausel aufzuheben.

Diese beispielhaften Überlegungen zeigen, dass das Wahlverfahren bei der Umsetzung der beiden Motionen ausgesprochen kompliziert würde. Ob damit die Suche nach geeigneten Persönlichkeiten für ein Kantonsratsmandat erleichtert würde, ist zu bezweifeln.

Schliesslich hätte eine solche Systemänderung auch politische Auswirkungen. Prima vista dürften vor allem die kleinen Parteien davon profitieren, weil sie in mehr Gemeinden auch ohne Kandidaten antreten könnten. Überall dort, wo die Konstellation schliesslich zu einer Majorzwahl führt, dürften wohl eher die grossen Parteien profitieren.

2.3 Fazit

Das bisherige Kantonsratswahlverfahren hat sich in den drei Wahlen von 2016, 2020 und 2024 bewährt. Die Parteistärke im Kantonsrat wird entsprechend den gesamtkantonal erzielten Stimmen genau abgebildet und auch die Zuteilung auf die Gemeinden, inkl. Sitzgarantie, ist gewährleistet. Angesichts der bereits bestehenden Komplexität des Wahlverfahrens und der oben angeführten verschiedenen Überlegungen erscheint es dem Regierungsrat nicht angebracht, dem Kantonsrat eine Änderung des KRWG im Sinne der beiden Motionen vorzuschlagen. Er verzichtet darauf auch mit Blick auf die Verständlichkeit eines Wahlverfahrens aus der Sicht der Stimmberechtigten. Ebenfalls ist der Aufwand der Bezirke und Gemeinden bei der Vorbereitung der Wahlen nicht zu unterschätzen, wenn leere Wahlzettel verschiedener oder aller Parteien in allen Bezirken und Gemeinden zusätzlich hergestellt und allen Stimmberechtigten zugestellt werden müssen. Zudem wurde das kantonale Wahlrecht in den letzten Jahren bereits mehrfach revidiert. So wurde der Kantonsproporz mit Sitzgarantie eingeführt, der sich zwar bisher durchaus bewährt hat, aber bis heute noch nicht überall auf Verständnis stösst. Anschliessend wurde das Transparenzgesetz vom 6. Februar 2019 (TPG, SRSZ 140.700) eingeführt, das für alle Beteiligten erheblichen Aufwand verursacht, ohne dass die veröffentlichten Ergebnisse auf grosses Interesse der Stimmberechtigten stossen oder spektakuläre Erkenntnisse bekannt würden. Nach Auffassung des Regierungsrates sollten die neuen Wahlrechtsbestimmungen im Sinne der Rechtssicherheit eine gewisse Zeit zur Anwendung kommen bzw. sich die bereits beschlossenen Änderungen des Wahlrechts einspielen, bevor schon wieder weitere Änderungen vorgenommen werden und das Wahlrecht noch komplizierter ausgestaltet wird. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Motionen M 6/24 und M 7/24 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motionen M 6/24 und M 7/24 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

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

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber