

Schwyz, 18. März 2014

## **Kantonsratswahlen: Verhältniswahlverfahren (Doppelter Pukelsheim)**

Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage

### **1. Grundsatz**

Für die Kantonsratswahlen gilt das Verhältniswahlverfahren (Proporz). Wahlkreise bilden die 30 Schwyzer Gemeinden (§ 48 Abs. 2 KV). Die Mitglieder des Kantonsrates werden in den Gemeinden in geheimer Abstimmung an der Urne gewählt (§ 48 Abs. 1 KV). Die 100 Kantonsratssitze werden wie bisher unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat (§ 48 Abs. 2 Satz 2 KV).

Mit dem neuen Wahlverfahren sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- Einführung eines verfassungskonformen Proporzwahlverfahrens;
- Zusammensetzung des Kantonsrates gemäss dem verhältnismässigen Wähleranteil jeder politischen Gruppierung/Parteien (Verzicht auf Sperrklausel);
- Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise;
- Beibehaltung der Sitzgarantie je Gemeinde;
- Erfolgswertgleichheit: Jede Stimme zählt gleich viel.

Das neue Wahlverfahren ändert an der Stimmabgabe durch die Stimmberechtigten nichts. Sie wählen nach wie vor in ihrer Gemeinde und können vorgedruckte oder leere Listen mit Kandidaten aus ihrer Gemeinde verwenden. Sie können panaschieren und kumulieren. Listenverbindungen sollen ausgeschlossen und auf die Einführung einer Sperrklausel (Quorum) soll verzichtet werden, damit das Ziel der möglichst genauen Abbildung der verschiedenen politischen Gruppierungen im Kantonsrat nicht wieder verwässert wird.

Allein die Auswertung der Stimmen erfolgt neu zentral nach der doppeltproportionalen Methode (Doppelter Pukelsheim). Zuerst wird das Wahlergebnis über den ganzen Kanton ermittelt, indem die gewichteten Stimmen der gleichen Listen im ganzen Kanton zusammengezählt werden, und ihr dann so viele Mandate zugeteilt werden, wie ihr prozentual zustehen. Die Stimmen müssen gewichtet werden, damit die Erfolgswertgleichheit garantiert ist (Stimmen in Ingenbohl werden durch sechs Sitze geteilt, diejenigen in Küsnacht durch acht). Mit dieser Oberzuteilung steht fest, wie viele Mandate jede Partei gesamtkantonal erhält.

Im zweiten Schritt (Unterzuteilung) werden die kantonalen Parteisitze auf die Listen in den Gemeinden aufgeteilt. Die Verteilung erfolgt so, dass sowohl die Anzahl der jeder Gemeinde zustehenden Sitze als auch die jeder Partei gesamtkantonal zustehenden Mandate eingehalten werden.

Anschliessend erfolgt die Verteilung der Mandate auf die Kandidaten der einzelnen Listen in der Reihenfolge der erzielten Stimmen.

## 2. Verfassungs- und Gesetzesvorlage

Nachdem die Bundesversammlung § 48 Abs. 3 KV (*Der Kantonsrat wird innerhalb der Wahlkreise nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt.*) nicht gewährleistet hat, muss der Grundsatz, wie der Kantonsrat gewählt werden soll, in der Kantonsverfassung verankert werden. Deshalb wird in § 48 Abs. 3 KV neu das Verhältniswahlverfahren (Proporz) verankert. Die Details des Wahlverfahrens finden sich in einem gänzlich neuen Kantonsratswahlgesetz, das aber im Wesentlichen auf dem bisherigen Gesetz beruht. Insbesondere wird das bisherige Vorverfahren unverändert übernommen, so dass einerseits die Wahlvorbereitungen (Einreichung und Bereinigung von Wahlvorschlägen, Wahl mit Listen) den politischen Parteien und andererseits der Wahlvorgang den Stimmberechtigten bekannt sind.

## 3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### § 1 Grundsatz

Hier wird § 48 Abs. 3 E-KV wiederholt, dass der Kantonsrat einerseits in den Gemeinden und andererseits nach dem Proporz gewählt wird. Dass die Gemeinden Wahlkreise sind und die Wahl in geheimer Abstimmung an der Urne zu erfolgen hat, ist bereits in § 48 Abs. 1 und 2 KV geregelt. Die Wahl erfolgt in einem Wahlgang.

In Absatz 2 wird generell auf die Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes verwiesen, die für den ganzen Wahlvorgang (Stimmrecht, Stimmregister, Anordnung der Wahl, Veröffentlichung, Anfechtung, Erhaltung) anwendbar sind, soweit das Kantonsratswahlgesetz nicht Abweichung davon enthält. Es gilt auch der allgemeine Grundsatz, dass das speziellere und jüngere Gesetz dem allgemeineren und älteren vorgeht.

### § 2 Sitzverteilung

Die Verteilung der 100 Kantonsratssitze auf die Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl war bisher detailliert in § 26 Abs. 3 der alten Kantonsverfassung geregelt. Diese Bestimmung gilt seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung nicht mehr. Der Regierungsrat hat die konkrete Sitzverteilung jeweils direkt gestützt auf diese Verfassungsbestimmung in einem Beschluss vorgenommen, der in der Gesetzsammlung jeweils publiziert wird (vgl. Regierungsratsbeschluss über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat vom 6. September 2011, SRSZ 142.211). Da in der neuen Kantonsverfassung eine genaue Sitzverteilungsregelung fehlt, muss dafür in § 2 eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Die bisherige Sitzverteilungsmethode enthielt insofern einen normlogischen Fehler, als nach der ersten Sitzverteilung für die Einerwahlkreise nicht mehr genügend Sitze hätten vorhanden sein können (vgl. RRB Nr. 1961 vom 27. November 1990).

Wird auf das Verfahren Kantonsproporz mit Sitzgarantie (Doppelter Pukelsheim) gewechselt, ist es folgerichtig, auch für die Verteilung der 100 Kantonsratssitze auf ein Divisorverfahren zu wechseln. Bei diesem Verfahren wird jeder Gemeinde, unabhängig ihrer Grösse, mindestens ein Sitz garantiert. Dieses Sitzzuteilungsverfahren ist erprobt, wird es doch auch in den Kantonen Zürich und Aargau angewandt.

Der bisherige normlogische Fehler könnte auch durch die sinngemässe Übernahme der Regelung des Bundes für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone beseitigt werden.

Neu wird für die Bevölkerungszahl nicht mehr auf die eidgenössische Volkszählung abgestellt, sondern auf die aktuellen Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung gemäss der Statistik des Volkswirtschaftsdepartementes. Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen die Ortsbürger und die mit Heimatschein angemeldeten Personen sowie bei den Ausländern die Niedergelassenen und Personen mit einer Bewilligung, die länger als zwölf Monate gültig ist. So wird für die Kantonsrats-

wahlen 2016 auf die ständige Wohnbevölkerung am 31. Dezember 2014 abgestellt, da dies die letzten zuverlässigen Daten vor der Wahlankündigung im Herbst 2015 sein werden.

### **§§ 3 - 9** Wahlvorschläge

Diese Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht (§§ 3 - 8 des Kantonsratswahlgesetzes vom 28. November 1906 [aKRWG, SRSZ 120.200]). Der genaue Vorgang des Einreichens von Wahlvorschlägen und deren Bereinigung wird jeweils auch im Dekret des Regierungsrates zu den Gesamterneuerungswahlen festgelegt.

### **§ 10** Listengruppen

Damit die abgegebenen Stimmen kantonsweit ausgewertet werden können und jede Stimme zum Ergebnis beiträgt (Erfolgswertgleichheit), müssen Listengruppen gebildet werden. Eine Listengruppe ist der Zusammenschluss aller Wahlkreis-Listen (§ 9), welche die gleiche Bezeichnung tragen. Die Listen der A-Partei aus allen Wahlkreisen (Gemeinden) bilden somit die Listengruppe A (§ 10 Abs. 1). Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, so bildet sie gleichwohl eine Listengruppe (§ 10 Abs. 2). Die Listengruppen werden für die Oberzuteilung benötigt. Sie sind von den nicht zulässigen Listenverbindungen zu unterscheiden (§ 9 Abs. 1 Satz 2).

### **§§ 11/12** Wahlakt

Der Wahlvorgang bleibt für den Stimmberechtigten unverändert. Einerseits verfügt er über so viele Stimmen, wie in seiner Gemeinde Sitze zu besetzen sind. Er kann seine Stimme mittels eines amtlichen oder leeren Wahlzettels abgeben, wobei er diesen handschriftlich abändern kann. Wie bisher kann er einzelne Kandidaten auf dem Wahlzettel zweimal aufführen (kumulieren) oder Kandidaten anderer Listen auf seine Liste setzen (panaschieren). Weist ein Wahlzettel mehr Namen auf, als im betreffenden Wahlkreis Sitze zu besetzen sind, werden die überzähligen Namen gestrichen (§ 12 Abs. 1).

Es gelten im Übrigen die allgemeinen Ungültigkeitsgründe gemäss Wahl- und Abstimmungs-gesetz.

Stille Wahlen sind bei diesem Verfahren nicht möglich, weil alle in den Gemeinden abgegebenen Stimmen zum kantonalen Wahlergebnis bzw. zur kantonalen Wählerstärke jeder Partei beitragen sollen.

### **§ 13** Listen- und Kandidatenstimmen

Wie bisher erhält jeder auf einem Wahlzettel aufgeführte Kandidat eine Kandidatenstimme. Verbleiben auf einem Wahlzettel leere Linien, gelten diese grundsätzlich als Zusatzstimmen für die entsprechende Liste. Kandidatenstimmen und Zusatzstimmen zusammen ergeben die Partei-stimmen der einzelnen Liste.

### **§ 14** Zusatzstimmen

Diese Bestimmung enthält die identische Regelung wie bisher § 12 aKRWG. Sie regelt grundsätzlich, unter welchen Voraussetzungen eine leere Linie als Zusatzstimme für eine Liste gezählt werden kann.

### **§ 15** Zusammenstellung der Ergebnisse

Die kommunalen Wahl- und Abstimmungsbüros werten die Wahlzettel aus und ermitteln die für die Mandatzuteilung notwendigen Werte. Diese Ergebnisse sind einerseits sofort elektronisch

dem kantonalen Wahl- und Abstimmungsbüro zu übermitteln und andererseits später mit einem Protokollauszug einzureichen.

## § 16 Mandatsverteilung

Die operative Umsetzung der Mandatsverteilung erfolgt durch das kantonale Wahl- und Abstimmungsbüro, d.h. durch die Staatskanzlei. Dies ist notwendig, weil die Mandatsverteilung neu kantonsweit erfolgt und sowohl der Kantonswahlschlüssel als auch der Wahlkreis- und der Listengruppen-Divisor kantonal festgelegt werden müssen.

## § 17 Mandatsverteilung auf die Listengruppen (Oberzuteilung)

Ziel der Oberzuteilung ist es, vorerst auf Kantonebene wahlkreisübergreifend die Mandate den Listengruppen, d.h. den politischen Parteien, zuzuteilen. Die Sitzverteilung erfolgt also nicht mehr wie bisher direkt in den Gemeinden, sondern auf der Ebene des Kantons.

Um die Grösse der Wahlkreise und damit das unterschiedliche Stimmengewicht je Gemeinde zu berücksichtigen, müssen die Parteistimmen jeder Liste zuerst durch die Anzahl Sitze im betreffenden Wahlkreis geteilt werden (§ 17 Abs. 1). Dies ergibt die Wählerzahl. Damit wird das bestehende unterschiedliche Stimmengewicht in den einzelnen Wahlkreisen ausgeglichen und damit ein wesentlicher Vorbehalt gegenüber dem bisherigen Proporzverfahren ausgeräumt.

In einem weiteren Schritt müssen die Wählerzahlen aller Listen bzw. Listengruppen im Kanton zusammengezählt werden (§ 17 Abs. 2 Satz 1). Diese Wählerzahlen werden nun durch einen (im Voraus nicht bestimmten) Kantonswahlschlüssel geteilt, so dass im Endergebnis genau 100 Sitze verteilt werden können, da die Zahl der Sitze verfassungsmässig auf 100 begrenzt ist. Dieser Kantonswahlschlüssel ist durch die Staatskanzlei so anzupassen, bis die Mandatsverteilung mit Standardrundung stimmt (mathematisch-iteratives Verfahren). Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen und die kantonale Mandatsverteilung auf die Parteien ist bekannt (vgl. zum Ganzen: BGE 136 I 364 ff.).

Hinsichtlich der Rundung zu nächstgelegenen ganzen Zahlen gilt die Methode der Standardrundung (deshalb auch biproportionale Divisormethode mit Standardrundung). Bruchzahlen gleich und grösser als 0.5 werden zur nächstgelegenen ganzen Zahl aufgerundet, Bruchzahlen kleiner als 0.5 zur nächstgelegenen ganzen Zahl abgerundet.

## § 18 Mandatsverteilung auf die Gemeinden und Listen (Unterzuteilung)

In einem zweiten Schritt werden die ermittelten Parteisitze auf die Listen und Wahlkreise (Gemeinden) gemäss ihrer Bevölkerungszahl aufgeteilt. Diese Verteilung wird so berechnet, dass sowohl die Anzahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Sitze als auch die Anzahl der jeden Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze eingehalten werden.

Die Wahlkreis- und Listengruppendivisoren können nicht direkt berechnet werden, sondern werden in einem iterativen Verfahren bestimmt. Der Berechnungsvorgang richtet dabei den Blick abwechselnd auf die zu findenden Wahlkreisdivisoren und die Listengruppendivisoren, bis schliesslich jede Listengruppe diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihr gesamtkantonal zustehen und jede Gemeinde diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihr zustehen.

Damit erfüllt dieses Wahlverfahren sowohl den Anspruch auf einen Sitz pro Gemeinde auch bei ganz unterschiedlichen Wahlkreisgrössen (Stimmkraftgleichheit) als auch die Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit (alle Stimmen tragen zum Resultat bei) am besten.

Bei der Unterzuteilung könnte es ausnahmsweise vorkommen, dass nicht die stimmenstärkste Liste im Wahlkreis (Gemeinde) den Sitz macht, weil der Proporz auf kantonaler Ebene massgebend ist. Dies könnte an sich mit einer Majorzbedingung korrigiert werden, indem in jedem Falle die stimmenstärkste Liste mindestens ein Mandat erhält. Würde z.B. eine kleine Partei in drei Wahlkreisen als stimmenstärkste Partei hervorgehen, hätte sie nach der Majorzbedingung Anspruch auf drei Mandate, obwohl sie in der kantonalen Sitzverteilung (Oberzuteilung) kein oder

nur ein Mandat zugeteilt bekäme. Damit würde der Kantonsproporz wiederum beeinträchtigt, weil dieser Partei ein oder zwei Mandate zusätzlich zugeteilt werden müssten, obwohl dies von der kantonalen Wählerstärke her nicht gerechtfertigt ist. Deshalb ist auf eine zusätzliche Majorzbedingung zu verzichten. Auch ohne diese zusätzlich Bedingung sind zwei Grundansprüche an das neue Wahlverfahren erfüllt: proportionales Abbild der Wählerstärke auf Kantonsebene und Sitzgarantie für jede Gemeinde. Dieses Wahlverfahren entspricht auch jenem, das jüngst Nidwalden für seine Kantonsratswahlen eingeführt hat.

#### **§ 19** Mandatsverteilung innerhalb einer Liste

Abschliessend erfolgt die Mandatsverteilung in der Gemeinde auf die einzelnen Kandidaten derselben Liste. Die Verteilung erfolgt wie bisher in der Reihenfolge der erzielten Stimmen. Eine besondere Regelung gilt für den seltenen Fall, dass eine Liste mehr Mandate erhält, als sie Kandidaten auf ihrer Liste aufgeführt hat (Abs. 3).

#### **§ 20** Nachrücken und Ersatzwahl

Scheidet ein bisheriges Mitglied aus dem Kantonsrat aus, rückt jene Person nach, die bei der letzten Wahl auf der gleichen Liste erster Ersatz war. Der Regierungsrat hat die entsprechende Person anzufragen und diese als gewählt zu erklären, sofern diese nicht schriftlich Verzicht erklärt (Abs. 1). Dieses Verfahren wird solange weiter geführt, bis eine Ersatzperson als gewählt erklärt werden kann oder eine Ersatzwahl erforderlich wird. Steht überhaupt keine Ersatzperson zur Verfügung, muss direkt eine Ersatzwahl angesetzt werden. Sie findet im gleichen Verfahren wie die Gesamterneuerungswahl statt, ist aber bei einer Einervakanz faktisch eine Majorzwahl.

#### **§ 21** Veröffentlichung

Das kantonale Wahl- und Abstimmungsbüro publiziert die Ergebnisse der kantonalen Wahlen. Die Gemeinden haben ihm die dazu notwendigen Angaben mittels Protokollauszug zu melden. Diese Bestimmung entspricht auch § 51 WAG.

#### **§ 22** Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten des neuen Kantonsratswahlgesetzes, das nun das neue Proporzwahlverfahren für den Kantonsrat regelt, kann das alte Kantonsratswahlgesetz aufgehoben werden.

#### **§ 23** Referendum, Publikation, Inkrafttreten

Es gilt die übliche Referendums Klausel gemäss Kantonsverfassung, wonach das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat entscheidet, ob das Gesetz dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht.

Soweit ersichtlich, braucht es für die Umsetzung des neuen Proporzwahlverfahrens keine Vollzugsverordnung. Hingegen sind die technischen Voraussetzungen in den Gemeinden und bei der Staatskanzlei für das neue Wahlverfahren zu schaffen (WABSTI).