

Schwyz, 18. März 2014

Kantonsratswahlen: Mehrheitswahlverfahren (Majorz)

Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Grundsatz

Für die Kantonsratswahlen gilt das Mehrheitswahlverfahren (Majorz). 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 unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat (§ 48 Abs. 2 Satz 2 KV).

Für das Mehrheitswahlverfahren gelten grundsätzlich die allgemeinen Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100). Dort werden alle Majorzwahlen geregelt, die in Kanton, Bezirken und Gemeinden stattfinden. Diese Regeln lassen sich auch auf eine Majorzwahl des Kantonsrates anwenden. Deshalb können die Regelungen im Entwurf eines neuen Kantonsratswahlgesetzes (E-KRG) sehr kurz gehalten werden. Es gelten deshalb die folgenden Wahlbestimmungen:

- Wahlordnung durch den Regierungsrat (§ 16 Abs. 1 WAG).
- Anmeldeverfahren (§ 3 E-KRG; §§ 23a ff. WAG); ‚wilde Kandidaten‘ möglich (§ 36 Abs. 1 WAG).
- Möglichkeit der stillen Wahl (§ 4 E-KRG).
- Ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr (§ 1 Abs. 2 E-KRG); gewählt sind die Personen mit den höchsten Stimmzahlen.
- Möglichkeit des Nachrückens und der Ersatzwahl (§§ 6 und 7 E-KRG).

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 Mehrheitswahlverfahren (Majorz) verankert. Die Details des Wahlverfahrens finden sich in einem gänzlich neuen Kantonsratswahlgesetz, wobei zahlreiche allgemeine Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes anwendbar sind. Dies hat den Vorteil, dass

die Stimmberechtigten mit vielen Einzelheiten des Wahlvorganges bereits vertraut sind, werden doch auf Stufe Kanton, Bezirk und Gemeinde verschiedene Majorzwahlen durchgeführt (Ständerat, Regierungsrat, Bezirksrat, Gemeinderat, Land- und Gemeindegemeinschaft, Bezirksgericht, Kantonsräte der Bezirke).

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 Majorz 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 und es gilt das relative Mehr. Dies ist eine Abweichung gegenüber dem Wahl- und Abstimmungsgesetz, wo für Majorzwahlen in § 43 WAG ein zweiter Wahlgang vorgesehen ist. Das Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden hat mit Entscheid vom 15. März 2013 klar festgehalten, dass ein Mehrheitswahlverfahren mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr vor dem Demokratiegebot nach Art. 51 BV standhalte und dass auch das Bundesgericht bislang in keinem einzigen Fall entschieden habe, dass das Mehrheitswahlverfahren mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr dem Demokratiegebot nicht genüge.

In Absatz 3 wird generell auf die Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes verwiesen, die für den ganzen Wahlvorgang (Stimmrecht, Stimmregister, Anordnung, Vorbereitung und Durchführung der Wahl, Veröffentlichung, Anfechtung, Erhaltung) anwendbar sind, soweit das Kantonsratswahlgesetz nicht Abweichungen 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 Gesetzesammlung 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). Mit der sinngemässen Übernahme der Regelung des Bundes für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone kann der bisherige normlogische Widerspruch 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 Kantonsratswahlen 2016 auf die ständige Wohnbevölkerung am 31. Dezember 2014 abgestellt, da dies die letzten zuverlässigen Daten vor der Wahllankündigung im Herbst 2015 sein werden.

§ 3 Anmeldeverfahren

Zwar wird bereits in § 1 Abs. 3 auf die Anwendbarkeit des WAG verwiesen. Da das Anmeldeverfahren einen wichtigen Verfahrensschritt darstellt, wird dieser Verweis aufs WAG nochmals ausdrücklich wiederholt. In den §§ 23a ff. WAG wird das Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen detailliert geregelt. Da es keinen zweiten Wahlgang gibt, ist § 23e und 43 WAG nicht anwendbar. Der Verweis auf das Anmeldeverfahren bedeutet aber nicht, dass ‚wilde Listen‘ bzw. ‚wilde Kandidaten‘ nicht möglich sind. Gemäss § 36 WAG gilt bei Majorzwahlen, also auch bei Kantonsratswahlen, der Grundsatz, dass mit einem amtlichen Wahlzettel, die aus dem Vorverfahren stammen, oder mit einem andern Wahlzettel gültig gestimmt werden kann. Gemeinsame Listen verschiedener Gruppierungen oder Parteien sind möglich, wobei im Majorzverfahren „Köpfe“ und nicht Parteien gewählt werden. Zudem ist bei Majorzwahlen das Kumulieren unzulässig; es kann für dieselbe Person nur eine Stimme abgegeben werden (§ 40 Abs. 2 WAG).

§ 4 Stille Wahl

Da die Kantonsratswahlen im Majorzverfahren nur einen Wahlgang vorsehen und dementsprechend auch bloss das relative Mehr gilt, können Sitze auch in stiller Wahl besetzt werden. Werden bis zum Ablauf der Anmeldefrist nicht mehr Personen gültig zur Wahl vorgeschlagen als Sitze zu besetzen sind, macht es keinen Sinn, für eine einzelne Person eine Wahl durchzuführen, da ja ohnehin (nur) das einfache Mehr genügt.

§ 5 Ermittlung der Gewählten und Ersatzleute

Bei Majorzwahlen in einem Wahlgang mit relativem Mehr sind jene Personen gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben (analog zum zweiten Wahlgang gemäss § 43 Abs. 2 WAG). Die in der Gemeinde zu vergebenden Sitze werden in der Reihenfolge der erzielten Stimmen besetzt. Die nicht gewählten Personen bzw. Personen, für die keine Sitze mehr zur Verfügung stehen, gelten als Ersatzleute und zwar in der Reihenfolge ihrer erzielten Stimmen. Diese Reihenfolge ist für das Nachrücken beim Ausscheiden eines gewählten Mitgliedes massgebend (§ 6).

§ 6 Nachrücken

Scheidet ein bisheriges Mitglied aus dem Kantonsrat aus, so rückt jene Person nach, die bei der letzten Wahl 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 (z.B. bei einem in stiller Wahl gewählten Mitglied des Kantonsrates), muss direkt eine Ersatzwahl angeordnet werden.

§ 7 Ersatzwahl

Eine Ersatzwahl findet dann statt, wenn keine Ersatzpersonen vorhanden sind. Dies ist der Fall, wenn alle Ersatzpersonen verzichten oder das ausscheidende Mitglied in stiller Wahl als gewählt erklärt worden war. Eine Ersatzwahl hat nach der Vakanz im Majorzverfahren gemäss diesem Gesetz zu erfolgen. Da eines oder mehrere Mitglieder einer kantonalen Behörde zu ersetzen sind, hat der Regierungsrat Wahltag und Wahlordnung festzulegen. Tritt die Vakanz sechs Monate vor den Gesamterneuerungswahlen ein, findet keine Ersatzwahl statt.

§ 8 Veröffentlichung

Da der Kantonsrat eine kantonale Behörde ist, haben die Gemeinden (Wahl- und Abstimmungsbüros, Gemeinderat) die Ergebnisse aller Wahlen (ordentliche Wahl, stille Wahl, Ersatzwahl) und das Nachrücken einer Ersatzperson der Staatskanzlei zu melden. Diese publiziert die Ergebnisse im Amtsblatt. Diese Bestimmung entspricht auch § 51 WAG.

§ 9 Aufhebung bisherigen Rechts

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

§ 10 Referendum, Publikation, Inkrafttreten

Es gilt die übliche Referendumsklausel 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 Majorzwahlverfahrens keine Vollzugsverordnung.