



12.070

Kantonsverfassung Schwyz.**Gewährleistung****Constitution du canton de Schwyz.****Garantie***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.11.12 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.13 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.13 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.13 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Wir führen eine allgemeine Aussprache über die Vorlage und beraten gleichzeitig Artikel 1 des Bundesbeschlusses.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Im Gegensatz zu den heute Nachmittag bereits diskussionslos gewährleisteten diversen neuen Verfassungen beinhaltet diejenige des Kantons Schwyz eine umstrittene Bestimmung, bei welcher es um die Wahl in das Kantonsparlament geht. Der umstrittene Paragraph 48 lautet wie folgt:

Absatz 1: "Der Kantonsrat wird in geheimer Abstimmung in den Gemeinden gewählt."

Absatz 2: "Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Die Sitze werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat."

Absatz 3: "Der Kantonsrat wird innerhalb der Wahlkreise nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt." Der Bundesrat beantragt, Absatz 3 nicht zu gewährleisten.

Die neue Kantonsverfassung, so der Bundesrat, postuliert die Wahl des Kantonsrates im Proporzverfahren. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Wird nun in einer Vielzahl von Wahlkreisen gewählt, hängt die Realisierung des Proporzwahlverfahrens unter anderem von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom sogenannten natürlichen Quorum ab. Als dieses bezeichnet man den Prozentsatz der gültigen Stimmen, die eine Liste, eine Partei in einem Wahlkreis erzielen muss, um mindestens einen Sitz zu erhalten. Das Bundesgericht hat früher einmal entschieden, dass natürliche Quoren, welche die Limite von 10 Prozent übersteigen, mit einem Proporzverfahren grundsätzlich nicht vereinbar sind. Nach dieser Praxis haben verschiedene Kantone ihre Wahlkreise entsprechend angepasst.

AB 2013 N 187 / BO 2013 N 187

Die natürlichen Quoren in 27 der 30 Schwyzer Gemeinden und damit Wahlkreisen liegen über 10 Prozent. In den 13 Gemeinden, die nur je Anspruch auf einen Sitz haben – das sind Einerwahlkreise –, kann natürlich faktisch gar nicht nach dem Proporzwahlverfahren gewählt werden, sondern es wird nach dem Majorzwahlverfahren gewählt. Dort beträgt das Quorum 50 Prozent. Der Bundesrat will deshalb in diesem Fall nicht von einem die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse abbildenden Proporzwahlverfahren sprechen und mit der Nichtgewährleistung erreichen, dass entweder die Möglichkeit von sogenannten Wahlkreisverbänden zugelassen oder die Wahl nach dem doppelten Pukelsheim durchgeführt wird. Mit diesem könnte ebenfalls ein wahlkreisübergreifender Ausgleich herbeigeführt werden. Die Formulierung von Paragraph 48 Absatz 3 untersagt nun aber wahlkreisübergreifende Proporzwahlen. Die geltende Kantonsverfassung hingegen lässt das noch zu.

Das Fazit lautet so, dass Paragraph 48 Absatz 3 in einer grossen Anzahl der Schwyzer Gemeinden faktisch zu einer Majorzwahl führt, weshalb das propagierte Proporzwahlrecht undurchführbar wird und dieser Absatz somit nicht zu gewährleisten ist.

Im Ständerat hatte die SPK mit 7 zu 4 Stimmen beantragt, dem Bundesrat zuzustimmen. Der Ständerat hat sich mit 24 zu 20 Stimmen entschieden, auch den umstrittenen Absatz zu gewährleisten. Dabei wurde vor allem





dem Föderalismus Respekt gezollt und der Tatsache, dass bei den Nationalratswahlen in einigen Kantonen auch faktisch das Majorzwahlrecht gilt.

Die SPK Ihres Rates schliesst sich nun mit 14 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Bundesrat an. Die Mehrheit geht davon aus, dass sich das postulierte Proporzwahlrecht gar nicht umsetzen lässt – in den Einerwahlkreisen ganz sicher nicht, in den übrigen bloss mit sehr hohen Quoren und damit verzerrt. Das Schwyzer System hat nämlich zur Folge, dass kleinere Parteien in einem grossen Teil des Kantons keine oder nur geringe Chancen haben, einen Sitz zu gewinnen. Weil die Bevölkerungszahl der Wahlkreise sehr unterschiedlich ist, hat nicht jede Wählerstimme ein ähnliches Gewicht. Ein Extremfall zeigt der Vergleich von Riemenstalden und Unteriberg; in der erstgenannten Gemeinde wiegt die Stimme eines Stimmberechtigten 26,5-mal mehr als in der zweitgenannten. Die Mehrheit der SPK ist der Auffassung, dass auch für eine Kantonsverfassung gelten muss, was wir vorhin beim Markenschutzrecht diskutiert haben: Was versprochen wird, muss in der Realität tatsächlich auch umgesetzt werden können. Das ist nach Meinung der Mehrheit Ihrer Kommission hier nicht der Fall. Mit anderen Worten: Das umsetzende Gesetz über die politischen Rechte, oder wie das auch immer heisst im Kanton Schwyz, kann das postulierte Proporzwahlverfahren nicht umsetzen.

Mit diesen Überlegungen bittet Sie die Mehrheit Ihrer Kommission, der Entscheid fiel mit 14 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Donner la garantie à une constitution cantonale est devenu une formalité. Dans le cas de la Constitution du canton de Schwyz, la majorité de la commission propose de lui accorder la garantie à l'exception du paragraphe 48 alinéa 3.

Il y a des raisons à cela. En effet, les droits politiques fondamentaux garantis par la Constitution fédérale à tous les Suisses sont incompatibles avec l'exigence inscrite à cette disposition. Ces droits sont les différents éléments publics de l'égalité du citoyen; ils sont violés par l'idée que chaque commune soit une circonscription électorale et qu'il soit impossible d'établir un équilibre par un calcul au-dessus du niveau des communes.

Nous sommes conscients que la proposition de la majorité est extraordinaire et qu'il faut la justifier soigneusement. J'essaye de le faire parce que nous respectons le fédéralisme. Mais respecter le fédéralisme dans une confédération ne doit pas conduire au fait qu'il soit impossible que les droits fondamentaux valables pour tous les citoyens suisses ne soient exceptionnellement pas valables dans un canton.

Nous justifions de plus soigneusement la proposition de la majorité parce que nous sommes conscients que l'organisation politique des cantons prévoit une grande autonomie sur ce plan. Toutefois, une utilisation responsable de cette autonomie doit respecter les droits fondamentaux. Cela vaut pour le paragraphe 48 alinéa 3 de la Constitution du canton de Schwyz. Dans les élections, les droits fondamentaux sont basés sur l'article 34 de la Constitution fédérale. Ces droits fondamentaux, les piliers du droit, de la liberté et de la démocratie sont au nombre de trois: l'égalité du poids de chacun – "one person, one vote", en bon français; l'égalité du poids politique, d'être représenté; l'égalité des chances, c'est-à-dire d'avoir une opportunité égale aux autres d'être élu ou d'être représenté par le parti avec lequel on s'identifie.

Ces droits à une représentation égale ne sont aujourd'hui pas garantis par le paragraphe 48 alinéa 3 de la Constitution schwytoise. Cette contradiction nous force à ne pas accorder la garantie à ce paragraphe, ce qui signifie demander au Grand Conseil et au Conseil d'Etat schwytois de retravailler ces passages afin d'éliminer cette contradiction.

Cet avis négatif ne nous empêche pas d'être conscients du fait que le canton de Schwyz voulait respecter l'importance traditionnellement accordée aux communes. Il est possible de garantir, comme le veut la Constitution fédérale, que chaque commune ait un représentant au Grand Conseil, mais si nous admettons ce principe, il faut instaurer un système de majorité absolue ou, comme le canton d'Uri, instaurer un système mixte dans lequel 30 représentants sont élus au système majoritaire dans chaque commune et les 70 autres sont élus au système proportionnel. Ce système mixte permet à chaque commune d'être représentée par un député et, en même temps, de respecter le principe de la proportionnalité vis-à-vis des autres communes. Mais vouloir qu'il y ait un député dans chaque commune et respecter le principe de la proportionnalité ne permet pas, sans instaurer un système transcommunal pour équilibrer les voix, de respecter nos équilibres fondamentaux dans le calcul des représentations de chaque circonscription. Ce sont des éléments qui sont en soi contradictoires et on ne peut pas résoudre cette contradiction en suivant le droit fondamental garanti pour chaque citoyen par la Confédération.

C'est la raison pour laquelle le Tribunal fédéral a indiqué dans un arrêt que cet article contrevenait au droit fondamental. Dans ce sens, le Conseil fédéral estime, et la majorité de votre commission le suit, qu'il faut choisir: si on parle de proportionnalité, il faut la garantir; et si on veut garantir un siège à chaque commune, il faut appliquer le système mixte qui est en place dans le canton d'Uri, qui a aussi une tradition à respecter.



Dans ce sens, la majorité de la commission veut, pour la deuxième fois depuis la Deuxième Guerre mondiale, mais c'était assez coutumier auparavant, faire respecter les droits fondamentaux dans tous les cantons en refusant l'approbation d'un article dans une constitution cantonale. C'est notre obligation dans ce processus d'approbation et ce n'est pas un manque de respect envers le fédéralisme ou envers les cantons de l'ancienne Confédération. Il s'agit de garantir les droits des minorités, la représentativité, l'égalité devant le droit et en politique de chaque citoyen et citoyenne suisse dans toutes les composantes de la Confédération.

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Gross, Sie haben richtig erkannt, dass wir im Kanton Schwyz das Mischsystem beschlossen haben. Wieso argumentieren Sie lediglich aus Sicht des Proporz und nicht auch aus Sicht des Majorz?

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Herr Schwander, Sie erliegen einem Irrtum. Das ist genau der Punkt. In der Verfassung sagen Sie nichts von einem Mischsystem, sondern Sie sagen, es sei ein Proporzsystem. Dann konkretisieren Sie dieses Proporzsystem, als ob es ein Mischsystem wäre. Das ist der entscheidende Punkt. Sie müssen sich entscheiden. Wollen Sie ein Mischsystem oder das Proporzsystem? Wenn Sie sagen, es gelte das Proporzsystem, dann können Sie die Proportionalität nicht innerhalb des

AB 2013 N 188 / BO 2013 N 188

Wahlkreises Gemeinde realisieren, weil es dreizehn Gemeinden gibt, die nur einen Sitz haben können. Sie können aber jeder Gemeinde einen Sitz garantieren und trotzdem ein Proporzsystem realisieren, indem Sie einen Ausgleich der Stimmenungleichgewichtigkeit über der Gemeindeebene schaffen. Das ist der Punkt, den wir kritisieren. Sie müssen sich entscheiden. Sie können nicht alles versprechen. Wenn Sie einen Schritt in Richtung Proporz machen möchten, dann müssen Sie das konsequent tun und nicht etwas verbieten, was die Proportionalität garantieren würde.

Pfister Gerhard (CE, ZG): Ich bitte Sie namens der Minderheit, dem Ständerat zu folgen und die Kantonsverfassung Schwyz vollumfänglich zu gewährleisten.

Was Sie hier entscheiden, hat enorm präjudizierenden Charakter. Eine Nichtgewährleistung des Wahlverfahrens im Kanton Schwyz wird früher oder später zu einer Diskussion und Infragestellung des Wahlverfahrens bei den Nationalratswahlen führen. Das Risiko wird sein, dass früher oder später auch die Kantons Grenzen als Wahlkreise nicht mehr zulässig sein werden oder dass eine Volksmehrheit dies als nicht mehr zulässig bezeichnen kann. Bis jetzt hat unsere Gewährleistungspraxis immer gesagt, Proporz und Majorz seien zulässig, der Entscheid darüber sei der Kantonsbevölkerung zu überlassen. Auch eine Kombination beider Verfahren wurde nicht ausgeschlossen. Die Verfassung des Kantons Schwyz hält sich an diese Vorgaben. Das Mischsystem von Proporz und Majorz besteht beispielsweise auch im Kanton Uri und wurde seinerzeit vom Bundesrat in der Gewährleistungsbotschaft als bundesrechtskonform beurteilt. Dieses Element der Verfassung des Kantons Schwyz ist kein Einzelfall, sondern in anderen Kantonen bewährte und rechtskonforme Praxis.

Die Kritik, das Bundesgericht habe ein maximal zulässiges natürliches Quorum von 10 Prozent als zulässig definiert, trifft nur auf solche Kantone zu, die ein Proporzverfahren ohne jegliche Einschränkungen haben, namentlich die Kantone Nidwalden und Zug. Das heisst, das Bundesgericht sagt: wenn Proporz, dann mit Quoren bis 10 Prozent. Abgesehen von der Willkürlichkeit der 10 Prozent ist der Kanton Schwyz ein Fall, bei dem dieser Einwand des Bundesgerichtes eben gerade nicht greift. Denn der Kanton hat ein Verfahren, eine Mischung aus Proporz und Majorz, das von der Kritik an reinen Proporzahlen gar nicht betroffen sein kann. Die bundesgerichtliche Praxis kann vom Kanton Schwyz nicht übernommen werden, denn bei der reinen Majorzwahl, die vom Bundesgericht notabene als zulässig beurteilt wird, wäre das natürliche Quorum noch weit höher als 10 Prozent.

Wenn schon ein reines Majorzsystem rechtskonform ist, sollte es eine Mischung von Proporz und Majorz umso mehr sein. Der Bundesrat war selbst 2004 noch klar dieser Meinung. "Diese Abwägung – ob Proporz oder Majorz – muss aber durch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger selbst vorgenommen werden können. Würde der Bund ... das Proporzwahlssystem als allein zulässiges Wahlsystem erklären, so wäre dies ein schwerwiegender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie."

Wer in diesem Rat der Meinung ist, für alle Kantone solle beispielsweise der Pukelsheim eingeführt werden, soll dies doch bitte mit offenem Visier, mit einer Volksinitiative tun und das Volk darüber entscheiden lassen, ob es das will oder nicht. Aber die Salamtaktik über die Nichtgewährleistung von einzelnen Kantonsverfassungen ist aus meiner Sicht nicht ganz redlich.

Namens der Minderheit bitte ich darum, dass unser Rat bei der bewährten Praxis bleibt, bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen die Autonomie der Kantone und ebenso die Volksentscheide in den Kantonen



weitgehend zu achten und die Vielfalt der Wahlverfahren, die eben auch ein wesentlicher Teil des Föderalismus sind, zu respektieren.

Gmür Alois (CE, SZ): Der Kanton Schwyz hat mit einem Ja-Anteil von mehr als 60 Prozent die Kantonsverfassung angenommen. Das Wahlverfahren war ein wesentlicher Punkt, weshalb diese Verfassung, die Sie jetzt gewährleisten sollten, angenommen wurde. Der Kanton Schwyz hat die seit 1898 geltende Verfassung den heutigen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst.

Das Wahlsystem des kantonalen Parlamentes wurde ausgiebig diskutiert. Schon vor 25 Jahren wollte man dieses Wahlsystem mittels einer Volksinitiative ändern. Dieses Vorhaben fand aber beim Schwyzer Volk keine Unterstützung. Die breitabgestützte Verfassungskommission hat dem Kantonsrat Varianten des Wahlsystems vorgeschlagen. Das Parlament hat jedoch am bisherigen System festgehalten und dieses bewährte System auch in der neuen Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Der Verfassungsgeber will nach wie vor die Gemeinde als Wahlkreis, egal wie gross diese ist. Er will ausdrücklich keine wahlkreisübergreifende Parteistimmenauswertung.

Ich war damals im Kantonsrat, und es wurde klar gesagt, dass man einen Proporz innerhalb der Gemeinden und nicht einen kantonsweiten Proporz will. Daraus ergibt sich in kleinen Gemeinden ein Majorz- und in grossen Gemeinden ein Proporzwahlsystem. Auch hier in diesem Rat hat es Leute, die, obwohl sie im Proporzsystem gewählt werden sollten, faktisch im Majorzsystem gewählt worden sind. Zum Glück haben wir noch keine Verfassungsgerichtsbarkeit, sonst müsste auch die Schweiz in neue Wahlkreise eingeteilt werden.

Die Mehrheit des Volkes im Kanton Schwyz will keine neuen Wahlkreise. Man will, dass jede Gemeinde mindestens einen Kantonsrat stellen kann. Man ist sich bewusst, dass das Wahlsystem ein Mischsystem zwischen Majorz- und Proporzsystem ist, hält das aber für ebenso demokratisch wie ein reines Proporz- oder ein reines Majorzsystem. Man ist der Meinung, dass das seit 115 Jahren praktizierte und einmal vom Bundesparlament genehmigte Wahlsystem bis anhin rechtens war und nicht plötzlich infrage gestellt werden kann.

Eine grosse Mehrheit der CVP-Fraktion respektiert den Willen des Schwyzervolkes und ist für die Gewährung der gesamten Verfassung. Es wäre zudem das erste Mal in der Geschichte des Bundesstaates, dass ein Wahlverfahren für eine kantonale Legislative nicht gewährleistet würde – und dies bei einem Urkanton.

Caroni Andrea (RL, AR): Die Gewährleistung einer Kantonsverfassung ist ein staatsrechtlicher Akt. Wir als Parlament nehmen hierbei weniger die Rolle einer politischen Behörde als auch die eines hohen Gerichtes ein. Ich hoffe nun, dass das andere hohe Gericht in Lausanne jetzt gut zuhört.

Es ist wahr, dass gemäss Praxis des Bundesgerichtes die Schwyzer Kantonsverfassung gegen die Bundesverfassung verstossen würde. Ich gestehe Ihnen aber offen, dass ich diese bundesgerichtliche Praxis nie verstanden habe, dies aus zwei Gründen:

1. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist in sich widersprüchlich. Das Bundesgericht sagt nämlich – wir haben es vorhin gehört –, dass Majorzwahlen wie in Graubünden oder Appenzell Ausserrhoden zulässig seien, obwohl beim Resultat bis zu 50 Prozent der Stimmen verlorengehen können. Wenn nun aber ein Kanton den Proporz einführt, um eben diese Schwelle zu senken, wird das Bundesgericht plötzlich sehr streng. In diesem Falle nun sollen dann Schwellen ab 10 Prozent verfassungswidrig sein. Anders gesagt: Sie dürfen fast 50 Prozent der Stimmen ignorieren, aber nicht 40 oder 30 Prozent, sondern erst wieder unter 10 Prozent. Mit der Farbenlehre gesprochen, könnte man auch sagen: Sie dürfen Schwarz oder Weiss wählen, aber nicht Grau, da nach Bundesgericht Grau zu dunkel wäre. Es ist ja an sich absurd, dass wir ausgerechnet Absatz 3 von Paragraf 48 der Schwyzer Kantonsverfassung aufheben wollen. Gerade der will ja die Demokratie im Sinne des Proporzsystemes ausweiten und ein Mischsystem einführen, da ja ansonsten der Majorz gelten würde.

2. Das Bundesgericht selber widerspricht der Bundesverfassung. Sie, Sie alle, sind nämlich nach Artikel 149 der Bundesverfassung genau so gewählt, wie die Schwyzer Kantonsverfassung dies vorsieht: grundsätzlich im Proporz, aber

AB 2013 N 189 / BO 2013 N 189

mit den Kantonen als Wahlkreis, was in kleinen Kantonen eben dazu führt, dass es ein eingeschränkter Proporz ist, bis hinunter zum Majorz wie zum Beispiel in meinem Kanton.

Liebes Bundesgericht, du hast letzthin im Zusammenhang mit der Ausschaffungs-Initiative ja gesagt, man müsse immer die Bundesverfassung als Ganzes betrachten. Darum bitte ich dich nun, dies auch hier zu tun. Dann wirst du feststellen, dass die Schwyzer nichts anderes getan haben, als die Bundesverfassung abzuschreiben. Wie verfassungswidrig kann das denn sein? Wäre es verfassungswidrig, so wäre auch ich als Majorz-Nationalrat im Proporzsystem verfassungswidrig gewählt.



Ich bitte Sie daher im Namen meiner Fraktion, das Bundesgericht mit seiner widersprüchlichen Rechtsprechung auf den Pfad der staatsrechtlichen Tugend zurückzuführen und die Kantonsverfassung Schwyz zu gewährleisten.

Gössi Petra (RL, SZ): Als Schwyzer Liberale war ich immer der Auffassung, der Kanton Schwyz müsse sein Wahlsystem ändern, weil unser altes Proporzsystem in vielen Gemeinden wegen der kleinen Wahlkreise wie ein Majorzsystem funktioniert. Das führt dazu, dass die Stimmen für die kleinen Parteien verlorengehen.

Heute votiere ich trotzdem für die volle Gewährleistung der Kantonsverfassung. Das hat vor allem zwei Gründe: Erstens akzeptiere ich als Schwyzerin einen Entscheid des Schwyzer Souveräns. Die Kleinparteien im Kanton haben immer und immer wieder versucht, das Wahlsystem zu ändern, und sind damit immer wieder unterlegen. Das berechtigt mich aber nicht, mich über einen Entscheid des Schwyzer Souveräns hinwegzusetzen, auch wenn ich es persönlich gern anders hätte. Wir müssen unsere Probleme im Kanton und nicht über Bern lösen. Zweitens befinden wir uns im Gewährleistungsverfahren, wo es nur zu prüfen gilt, ob das als Mischsystem ausgestaltete politische Wahlverfahren der Bundesverfassung widerspricht.

In dieser Diskussion wird immer wieder übersehen, dass Paragraph 48 Absatz 3 unserer Kantonsverfassung den Proporz nur innerhalb des Wahlkreises, das sind bei uns die Gemeinden, verlangt, was eben dieses Mischsystem ergibt. Hier liegt der Hund begraben. Die alte Kantonsverfassung machte diese Einschränkung auf den Wahlkreis nicht. Sehen Sie: Es ist unbestritten, dass ein reines Majorzsystem, wo 49 Prozent aller Stimmen auf der Strecke bleiben, bundesrechtskonform ist. Wieso soll dann ein Wahlverfahren, das in 17 Wahlkreisen mehr Stimmen auswertet, bundesrechtswidrig sein? Das ist beim besten Willen nicht verständlich. Die Bundesverfassung hält in Artikel 39 die Organisationsautonomie der Kantone fest. Mit Blick auf diese Autonomie stünde es dem Parlament gut an, einem kantonalen Volksentscheid in einem Bereich, in dem sich die Bundesverfassung nur vage ausdrückt, den gebührenden Respekt zu schenken. Es ist selbstverständlich, dass das Parlament eine kantonale Bestimmung, die gegen ethische Grundsätze oder klar gegen die Bundesverfassung verstösst, nicht gewährleisten darf. Vorliegend handelt es sich aber nicht um eine solche Verfehlung, sondern um einen Bereich, der von kantonalen Eigenheiten geprägt ist.

Deshalb bitte ich Sie namens einer Mehrheit der FDP-Liberalen Fraktion, die Kantonsverfassung Schwyz vollumfänglich zu gewährleisten.

Rutz Gregor A. (V, ZH): Namens der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der Minderheit Pfister Gerhard und damit dem Ständerat zu folgen und die Verfassung des Kantons Schwyz vollumfänglich zu gewährleisten.

Der Grundsatz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe war bis 1999 ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht, und das nicht etwa, weil es nicht als wichtig erachtet worden ist, sondern weil es vielmehr völlig unbestritten gewesen ist. Mit der neuen Bundesverfassung und einer neuen Praxis des Bundesgerichtes hat ein gewisses Durcheinander eingesetzt, wie bereits erwähnt worden ist. Die neue Bundesgerichtspraxis verlangt vergleichbar grosse Wahlkreise und besagt, dass historische Argumente für die Grösse der Wahlkreise nicht mehr ausschlaggebend sein dürfen. Sie hält natürliche Quoren von über 10 Prozent für unzulässig. Sie geht damit quasi von einem zentral strukturierten Staatswesen mit ähnlich grossen Verwaltungsbezirken aus, was ein diametraler Gegensatz ist zur föderalistischen Struktur und zu den historisch gewachsenen Einheiten unseres Landes. Diese Diskussion ist nicht neu, sie wurde bereits 1919 vor der Einführung der Proporzahlen geführt. Sie wurde damals klar entschieden: zugunsten der Kantone, zugunsten des Föderalismus. Darum, aus gutem Grund, hat sich das Bundesgericht immer Zurückhaltung auferlegt, und auch die Bundesversammlung war immer gut beraten damit, sich Zurückhaltung aufzuerlegen, was Vorbehalte bei der Gewährleistung der Kantonsverfassungen und der darin enthaltenen Wahlsysteme anbetrifft. Kollege Gmür hat es bereits angesprochen: Wenn Sie die Argumentation des Bundesgerichtes zu Ende denken, hätten wir in der Schweiz irgendwann einmal fünf Wahlkreise, und diese müssten dann ähnlich gross sein. Daraus ersehen Sie, dass nicht die Verfassung des Kantons Schwyz Spannungsfelder mit der Bundesverfassung eröffnet, sondern schon eher die neue Interpretation von Artikel 34 der Bundesverfassung, welche ganz neue Fragen aufwirft.

Wir beantragen Ihnen, die Verfassung des Kantons Schwyz vollumfänglich zu gewährleisten. Stellen wir die Welt nicht auf den Kopf, bleiben wir bei der bewährten Zurückhaltung und Praxis.

Schwander Pirmin (V, SZ): Drei Bemerkungen:

1. Die vorliegende Kantonsverfassung Schwyz ist das Ergebnis einer fünfjährigen Arbeit der Verfassungskommission. Alle Varianten, alle Wahlmodi wurden diskutiert – wirklich alle wurden eingehend diskutiert –, und es wurde von keiner Fraktion im Kantonsrat festgestellt, dass gerade dieser Wahlmodus, den wir hier diskutieren, nicht bundesrechtskonform sei.



2. Ebenfalls alle Fraktionen im Kantonsrat haben während des Abstimmungskampfes entsprechend die Kantonsverfassung, insbesondere den Wahlmodus, zur Annahme empfohlen. Dieser Wahlmodus heisst Mischsystem Majorz/Proporz, und er berücksichtigt die ausgeprägte regionale Vielfalt in unserem Kanton.

3. Bei allen Diskussionen ist das vorliegende Wahlsystem immer vorbehaltlos als bundesverfassungskonform beurteilt worden. Es darf doch nicht sein, dass wir hier plötzlich auf Bundesebene zu einer anderen Ansicht kommen. Es muss, wenn wir auf Bundesebene allenfalls eine andere Meinung haben, auch hier gelten: im Zweifelsfall für Demokratie in den einzelnen Kantonen und für Föderalismus.

Ich bitte Sie als Nationalrat aus dem Kanton Schwyz daher dringend, hier die ganze Kantonsverfassung, so, wie das Volk sie angenommen hat, zu erwahren.

Glättli Balthasar (G, ZH): Für uns Grüne ist das eine Frage, die uns an unsere eigene Geschichte erinnert: Es ist der Grüne Mathis Kläntschi, der den bekannten Bundesgerichtsentscheid vom 18. Dezember 2002 erwirkt hat. Wir hatten dagegen geklagt, wie die Einteilung in Wahlkreise und die Berechnung der Resultate in der Stadt Zürich waren, weil sie kleine und kleinere Parteien ganz klar benachteiligt hatten und weil sie vor allem die Wählerinnen und Wähler dieser Parteien benachteiligt hatten. Es ging uns also nicht in erster Linie um unser Eigeninteresse als damals kleine Partei. Es ging uns darum, dass fundamentale demokratische Prinzipien gewahrt werden müssen; unabhängig davon, wo man aus Sicht der einen oder anderen Partei in der Interessenabwägung steht. Dass wir es mit diesem Prinzip ernst meinten, haben wir auch bewiesen, als es darum ging, ob es ein Mindestquorum geben sollte: Den Grünen hätte ein Mindestquorum damals genützt – wir haben uns trotzdem für ein Mindestquorum von 0 Prozent ausgesprochen.

Zählwertgleichheit, Stimmkraftgleichheit, Erfolgswertgleichheit – das tönt sehr technisch, aber es geht um fundamentale demokratische Werte. Es ist argumentiert worden,

AB 2013 N 190 / BO 2013 N 190

gewisse andere Traditionen seien in Gefahr, insbesondere das Recht der kleineren Gemeinden, ihre eigenen Vertreter zu wählen. Wer das sagt, hat das Bundesgerichtsurteil zur Verfassung im Kanton Schwyz nicht gelesen. Das Bundesgericht sagt ganz klar: Es gibt vier Möglichkeiten, diese Problematik zu lösen. Eine wäre ein Einheitswahlkreis. Eine andere wären neue Wahlkreise. Das würde logischerweise die Gemeinden nicht respektieren. Aber es gibt noch zwei andere Möglichkeiten, nämlich die Schaffung von Wahlkreisverbänden oder den sogenannten doppelten Pukelsheim. Die "doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung" – oder kurz: der doppelte Pukelsheim – ist eine Methode, die garantiert, dass die Erfolgswertgleichheit über das gesamte Gebiet gewährleistet ist, dass jede Stimme gleich viel zählt und dass die lokale Bevorzugung innerhalb des Wahlkreises trotzdem möglich ist.

Wenn bei uns in der Kommission behauptet wurde, dann könnten allenfalls die Schwyzer als grosse Gemeinde den Riemenstaldenern als kleinster Gemeinde quasi vorschreiben, wen sie als ihren Vertreter ins Parlament schicken, dann ist das schlicht und einfach falsch. Es gibt die Möglichkeit, in kleinen Wahlkreisen zu gewährleisten, dass jene Person, die am meisten Stimmen in diesem Wahlkreis hat, dann eben auch Vertreterin oder Vertreter dieses Wahlkreises ist. Diese Winner-takes-all-Regel kann man zum Pukelsheim hinzufügen, und dann ist genau das gewährleistet.

Es geht nicht um irgendein Dreinreden, das wir als Grüne Ihnen mit der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat hier beantragen, sondern es geht um fundamentale demokratische Verfassungsprinzipien. Alle Bürgerinnen und Bürger sollen gleichwertig sein. Ein Parlament sollte die Bevölkerung eben wirklich repräsentativ vertreten. Eine politische Minderheit sollte in der Schweiz auch geschützt sein – ich glaube, da sollten wir in der Schweiz eigentlich eine bessere Tradition haben, als sie jetzt bei diesem Minderheitsantrag aufscheint. Wer Angst vor den politischen Minderheiten hat, der hat Angst vor der Demokratie selbst.

Gasche Urs (BD, BE): Für die BDP-Fraktion stehen beim Entscheid, ob die Kantonsverfassung Schwyz mit oder ohne Vorbehalt zu gewährleisten ist, zwei hochrangige und für unsere Demokratie konstitutive Rechtsgüter zueinander in einem gewissen Widerspruch: einerseits das Prinzip des Föderalismus und des Respekts vor dem Recht der Kantone zur Selbstorganisation, was für die bedingungslose Gewährleistung spricht; andererseits das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf gleiches Wahlrecht, was für den Vorbehalt im Sinne des Bundesrates spricht.

Der Kanton Schwyz hat sich dafür ausgesprochen, bei der Sitzverteilung im Kantonsrat der regionalen und kommunalen Vertretung ein höheres Gewicht zu geben als dem Parteienproporz. Er hat damit ein gemischtes Wahlsystem definiert und beschlossen. Insgesamt geht aus Paragraph 48 klar hervor, dass es Einerwahlkreise geben kann und dass Absatz 3 mithin das Verhältniswahlrecht dort postuliert, wo überhaupt mehr als ein Sitz zu



vergeben ist. Das mag man aus Sicht des Parteienproporz als ungerecht empfinden – auch Kräfte im Kanton Schwyz selber haben dazu Vorbehalte angebracht. Für uns stellt sich hier die Frage, ob die vom Schwyzer Verfassungsgeber vorgenommene Prioritätensetzung so ungerecht ist, dass sie vor der Bundesverfassung nicht bestehen kann.

Die BDP-Fraktion sagt dazu Nein, auch wenn das vordergründig nicht im Interesse der kleinen Parteien und damit auch nicht im Interesse der BDP liegt. Für sie ist es richtig, die oberste Priorität dem Schwyzer Stimmvolk zu geben. Es hat sich für die neue Verfassung entschieden, in der auch das Wahlrecht ganz klar bestimmt ist. Ob dieses Wahlrecht verbesserungsfähig ist und ob es dereinst geändert werden soll, entscheidet unserer Ansicht nach der Kanton Schwyz selber. Wir sagen damit auch, dass wir der Auffassung sind, dass das Mischsystem des Kantons Schwyz nicht a priori bundesrechtswidrig sein kann, solange ein reines Majorzsystem als vereinbar mit dem Bundesrecht beurteilt wird. Wir müssen und dürfen hier und heute einen politischen Entscheid treffen, der vom Respekt gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der Kantone geprägt ist, und wir sollten nicht einen vermuteten, aber keineswegs sicheren Gerichtsentscheid vorwegnehmen.

Die BDP-Fraktion wird demzufolge der Gewährleistung der Kantonsverfassung Schwyz ohne Ausnahme und damit dem Antrag der Minderheit Pfister Gerhard, gemäss Ständerat, zustimmen.

Bäumle Martin (GL, ZH): Wir haben im Zusammenhang mit dieser Gewährleistung eigentlich eine verfassungsrechtliche Beurteilung vorzunehmen. Nach dem, was ich gehört habe, muss ich aber davon ausgehen, dass vor allem politisch argumentiert wird. Die GLP-Fraktion wird der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat folgen. Wir lassen damit dem Kanton Schwyz den maximal möglichen Spielraum bei der Umsetzung. Die SPK-SR hat im November 2012 Anhörungen zu diesem Thema durchgeführt. Die Resultate der Expertenhearings sind klar und deutlich, und die SPK-SR hat den Antrag des Bundesrates denn auch klar unterstützt und die Nichtgewährleistung von Paragraph 48 Absatz 3 beschlossen. Im Ständerat obsiegte dann aufgrund politischer Argumente, die mit der Gewährleistung einer Kantonsverfassung überhaupt nichts zu tun haben, knapp eine Minderheit Föhn.

Entscheidend ist, dass das Wahlverfahren, wie auch immer es ausgestaltet ist, den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Diese Anforderungen werden im Wesentlichen aus Artikel 34, "Politische Rechte", und Artikel 8, "Rechtsgleichheit", der Bundesverfassung abgeleitet. Nach Auffassung der Experten und des Bundesrates genügt Paragraph 48 Absatz 3 diesen Anforderungen nicht. Er verletzt das Gebot der Wahlrechtsgleichheit.

Die Verletzung besteht zum einen darin, dass die natürlichen Quoren in zahlreichen Gemeinden, in denen Proporzwahlen durchgeführt werden, deutlich über der Zielgrösse von 10 Prozent liegen, die das Bundesgericht definiert hat, und dass dieser Umstand nicht durch einen wahlkreisübergreifenden Ausgleichsmechanismus behoben werden kann, weil die neue Kantonsverfassung solche ausdrücklich ausschliesst. Zum andern liegt die Verletzung des Gebots der Wahlrechtsgleichheit darin, dass die Gemeinden, in denen faktisch Majorzwahlen stattfinden, sehr unterschiedliche Grössen haben.

Es sind diese beiden Gründe, die den Bundesrat und die Mehrheit der SPK-NR veranlassen, Ihnen die Nichtgewährleistung von Paragraph 48 Absatz 3 zu beantragen.

Es geht um eine Grundsatzdebatte, die wir immer wieder führen. Ich möchte Ihnen ein Beispiel nennen: Wenn man sagt, das Volk hat immer Recht, könnte ein Kanton in eine Verfassung schreiben, dass das Frauenstimmrecht wieder abgeschafft wird. Das Volk hat immer Recht – so wird jetzt auch argumentiert, wenn man sagt, man müsse die Verfassung des Kantons Schwyz so gewährleisten. Ich habe bewusst dieses Beispiel gewählt, weil Herr Mader an der Sitzung der SPK-SR im November 2012 das Urteil des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1990 in Zusammenhang mit dem Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell Innerrhoden erwähnte. Er hat Folgendes gesagt: Das Bundesgericht sei damals zum Ergebnis gelangt, dass das kantonale Recht nicht mehr bundesrechtskonform sei und das Frauenstimmrecht eingeführt werden müsse. In Zusammenhang mit dem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1990 wurden ähnliche Argumentationsketten vorgebracht wie heute, ähnliche Gründe, warum ein Kanton etwas beibehalten könne, wenn er es beibehalten wolle. Zum Glück hat das Bundesgericht dies damals korrigiert.

Die Methode des doppelten Pukelsheim, die hier erwähnt wurde, ist meines Erachtens eine sehr bestechende, eine sehr demokratische und vor allem eine mathematisch korrekte Lösung. Sie ist entschieden gerechter als das bisherige Modell. Die Verzerrung, die wir heute bei verschiedenen Wahlsystemen haben, sind viel stärker, als sie es mit der Methode des doppelten Pukelsheim wären. Mit dieser Methode kann eben auch der Minderheitenschutz gesichert

AB 2013 N 191 / BO 2013 N 191

werden. Der Kanton Schwyz könnte im Gesetz festlegen, dass die Gemeinde Riemenstalden, die hier immer





erwähnt wird, weiterhin Anspruch auf einen Sitz hat, und dass dieser Sitz dem Kandidaten mit den meisten Stimmen zugeteilt wird. So hätte Riemenstalden indirekt sogar noch Einfluss auf andere Kantonsgebiete, weil die restlichen Stimmen ja nicht verlorengingen.

Die Grünliberalen stützen sich auf juristisch korrekte Ausführungen, die der Bundesrat gemacht hat und die in der SPK-SR gemacht worden sind. Sie beantragen Ihnen aus diesen Gründen, der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen und die Gewährleistung der Verfassung mit Ausnahme von Paragraph 48 Absatz 3 vorzunehmen.

Tschümperlin Andy (S, SZ): Wo Proporz draufsteht, muss auch Proporz drin sein. Oder wie soll man ein Wahlsystem nennen, das sich Proporz nennt, tatsächlich aber zu 70 Prozent Majorz ist? Nur 30 der 100 Sitze im Schwyzer Kantonsrat werden in einem bundesverfassungskonformen Proporzverfahren vergeben. Ist das eine Mogelpackung, eine Falschdeklaration oder sogar unlauterer Wettbewerb?

Der Kanton Schwyz hat rund 150 000 Einwohner. Eingeteilt ist mein Heimatkanton in 30 Gemeinden und 6 Bezirke. Die kleinste Gemeinde, Riemenstalden, hat 87 Einwohner, die grösste, Freienbach, 15 647 Einwohner. Artikel 48 Absatz 2 der Schwyzer Kantonsverfassung definiert jede Gemeinde als Wahlkreis. Die 100 Sitze des Kantonsrates werden unter den Gemeinden im Verhältnis zur Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Konkret heisst das, dass die Gemeinde Riemenstalden mit ihren 87 Einwohnern und die Gemeinde Unteriberg mit 2305 Einwohnern genau je einen Sitz haben. Eine Riemenstaldener Stimme wiegt also 26,5-mal mehr als eine Unteriberger Stimme; wohlverstanden, beide Kantonsratsmitglieder kommen von der SVP, also von daher ist das kein Problem.

Paragraph 48 Absatz 3 formuliert dann, dass innerhalb dieser Wahlkreise nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen, also dem Proporz, gewählt werden soll. In dreizehn Gemeinden, einem Drittel, schickt man einen einzigen Vertreter in den Kantonsrat. In diesen Gemeinden gibt es also keine Proporz-, sondern klare Majorzwahlen.

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 19. März 2012, also etwa vor einem Jahr, zu diesem Schwyzer Wahlverfahren klare Aussagen gemacht. Es hat Folgendes gesagt:

1. Die bisherige Handhabung des Schwyzer Wahlverfahrens stellt kein hinreichendes Proporzwahlverfahren dar und hält in dieser Form vor der Bundesverfassung nicht stand.
2. Die zuständigen Behörden des Kantons Schwyz sind daher im Sinne eines Appellentscheides aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Kantonsrates eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

Bei der Beratung im Schwyzer Kantonsrat hatte die Verfassungskommission wiederholt eine fortschrittliche Wahlordnung vorgeschlagen. Die Verfassungskommission hatte diese Lösung während Jahren intensiv studiert und die Bedenken, dass das bisherige Wahlrecht die vom Bundesrecht geforderte Wahlrechtsgleichheit tangiert, klar und deutlich geäussert. Der Präsident der Verfassungskommission, Herr alt Regierungsrat Franz Marty, hatte im Mai 2010 Folgendes gesagt: "Als Vertreter der Kommission habe ich Sie schon am Morgen auf die rechtliche Problematik hingewiesen. Es ist nicht so, dass jeder zufällig einen Entscheid des Bundesgerichtes hervorziehen und ihn persönlich auslegen kann. Die Situation hat schon in der Kommission dazu geführt, dass man eine Abschätzung der rechtlichen Situation gewünscht hat. Diese Abschätzung hat Professor Paul Richli zwei Mal abgegeben. Er kam zum Schluss, dass das heutige Wahlrecht mit den Einerwahlkreisen nicht konform ist mit der Bundesverfassung."

Die Wahlordnung gab dann auch bis zum Schluss im Kantonsrat am meisten zu reden. Eine Mehrheit des Schwyzer Kantonsrates hat aber ein Vorlegen einer bundesrechtskonformen Variante abgelehnt und die alte Wahlordnung sogar gegen bereits gefestigtes Bundesrecht verschärft.

Sowohl der Kantonsrat als auch der Regierungsrat haben gewusst, dass die Absätze 2 und 3 nicht verfassungskonform sind. Für mich ist es arglistige Täuschung des Stimmvolks, wenn man ihm in der Verfassung Majorz als Proporz unterjubelt und dann noch behauptet, das Volk habe genau das gewollt. Das Volk hat mit der Zustimmung zur Verfassung Ja gesagt zu Proporz und nicht zu Majorz. Das ist der Volkswille.

Wir hier drin haben nun die Aufgabe, diese Verfassung zu gewährleisten. Das ist unsere Aufgabe. Diese haben wir gemacht. Die SP-Fraktion unterstützt darum den Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz. Die vom Volk angenommene Verfassung soll mit Ausnahme von Paragraph 48 Absatz 3 gewährleistet werden. Wir schliessen uns somit dem Bundesrat und der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission an.

Caroni Andrea (RL, AR): Herr Tschümperlin, Sie sprechen von Mogelpackung, Arglist und Täuschung im Zusammenhang mit der Schwyzer Kantonsverfassung. Unsere Bundesverfassung sieht genau dasselbe Verfahren vor, sogar mit demselben Label: Proporz. Ist unsere Bundesverfassung dann auch eine arglistige Täuschung und Mogelpackung?



Tschümperlin Andy (S, SZ): Nein, unsere Bundesverfassung ist das überhaupt nicht, sondern es gibt seit 150 Jahren ein klar definiertes Wahlverfahren. Das ist im Kanton Schwyz aber eben nicht so. In der alten Verfassung war es nicht so, dass dieses Verfahren so betoniert war, wie es jetzt in der neuen Verfassung betoniert werden soll, sondern es gab eine Gesetzesvorlage, in der das Wahlverfahren definiert wurde. Die alte Verfassung war in diesem Sinne viel offener als die heutige Verfassung; das ist sehr interessant.

Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Kollege Tschümperlin, während des Abstimmungskampfes habe ich an 21 Streitgesprächen und Podiumsdiskussionen teilgenommen, und jedes Mal waren auch SP-Kantonsräte anwesend. Keiner hat jemals darauf hingewiesen, dass der Wahlmodus bundesrechtswidrig sei. Können Sie sich vorstellen, wieso sich diese nicht geäußert haben? Oder haben Sie einfach auf Bundesebene eine andere Meinung als Ihre Kolleginnen und Kollegen im Kanton Schwyz?

Tschümperlin Andy (S, SZ): Sie haben mir vorhin nicht richtig zugehört, Herr Schwander. Ich habe gesagt, dass der Präsident der Verfassungskommission mehrmals darauf hingewiesen hat, dass Paragraph 48, so, wie ihn der Schwyzer Kantonsrat formuliert hat, nicht bundesrechtskonform ist. Das hat er mehrmals gesagt. Wir haben im ganzen Abstimmungskampf gesagt, Paragraph 48 Absätze 2 und 3 würden im Nationalrat und im Ständerat nicht gewährleistet. Ich staune, wer alles hier drinnen jetzt plötzlich die Meinung geändert hat. Es sind Leute, die bis jetzt eine liberale Verfassung unterstützt haben; sie ändern plötzlich ihre Meinung dazu. Nochmals: Das wurde in der ganzen Debatte mehrmals gesagt; ich habe es im Kantonsratsprotokoll nachgelesen.

Pfister Gerhard (CE, ZG): Herr Tschümperlin, Sie haben das Gutachten von Herrn Professor Dr. Paul Richli zitiert. Wie erklären Sie sich, dass er auf Seite 419 seines Gutachtens zum Schluss kommt, dass es für die Forderung nach einer Nichtgewährleistung nicht ausreicht, auf das bundesgerichtliche Urteil zu verweisen, weil dort in den Materialien keine Auseinandersetzung mit Paragraph 48 nachzulesen sei? Wie erklären Sie sich den Widerspruch zu dem, was Sie im Gutachten Richli zu lesen behauptet haben?

Tschümperlin Andy (S, SZ): Ich habe überhaupt keine Aussage aus dem Gutachten Richli zitiert; ich habe nur zitiert, was der Präsident der Kommission, des Verfassungsrates, gesagt hat, übrigens ein Vertreter Ihrer Partei. Es war alt Regierungsrat Franz Marty, der das sehr gut gemacht hat. Er hat übrigens auch empfohlen, dem Volk eine

AB 2013 N 192 / BO 2013 N 192

Variantenabstimmung vorzulegen. Dagegen haben sich die Rechtsbürgerlichen gewehrt, weil sie wussten, dass sie wahrscheinlich mit ihren Argumenten nicht durchdringen, wenn die Variantenabstimmung kommt. So weit ging das in dieser ganzen Debatte.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Wahlrechtsgleichheit ist ein zentrales Thema in einer Demokratie. Die historische Erfahrung, nicht nur in der Schweiz, sondern auch in vielen anderen Ländern, zeigt, dass die regierenden Parteien immer wieder versuchen, das Wahlrecht so zu gestalten, dass es ihren Interessen und nicht unbedingt den Interessen der Bürgerinnen und Bürger dient.

Die historische Erfahrung zeigt auch, dass es immer wieder und überall die Gerichte waren, die dafür sorgen mussten, dass elementare demokratische Grundsätze im Wahlverfahren beachtet werden. Das Bundesgericht hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine sehr differenzierte Rechtsprechung entwickelt, die den Kantonen grossen Spielraum belässt, gleichzeitig aber gewisse "red lines" definiert, um die Wahlrechtsgleichheit zu verwirklichen. Das Schwyzer Parlament kannte diese "red lines". Es hat sich ganz bewusst darüber hinweggesetzt. Wenn die Bundesversammlung den fraglichen Paragraph 48 Absatz 3 der Kantonsverfassung Schwyz gewährleistet, honoriert sie diese Haltung des Schwyzer Kantonsrates und macht die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Makulatur. Damit desavouiert sie auch die Kantone, die der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in den vergangenen Jahren Rechnung getragen haben; ich denke an die Kantone Zürich und Aargau oder an die Kantone, die daran sind, ihr Wahlrecht anzupassen, das sind die Kantone Zug, Freiburg und Nidwalden.

Wie wollen Sie begründen, dass wir in diesem Fall einen Entscheid gutheissen, der gegen Bundesrecht verstösst, in anderen Fällen das Bundesrecht aber durchsetzen wollen? Ich erinnere Sie daran, dass wir in jüngster Zeit auch eine Bestimmung der Genfer Kantonsverfassung nicht gewährleistet haben. Sind uns die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Genf weniger wert als die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Schwyz? Das kann doch nicht sein! Wir müssen in allen Fällen mit gleicher Elle messen, sonst honorieren wir die bewusste Missachtung des Bundesrechtes und lassen diejenigen im Regen stehen, die sich bundestreu verhalten.



Im Zusammenhang mit der Verfassung und dem Wahlverfahren des Kantons Schwyz ist jetzt immer wieder erwähnt worden, dass die Schwyzer Bevölkerung über die neue Kantonsverfassung und damit auch über das Wahlverfahren abgestimmt habe und dass dieser Volksentscheid unter allen Umständen zu respektieren sei und insbesondere rechtlichen Erwägungen vorgehe. Ja, wenn man so argumentiert, dann braucht es keine Gewährleistung durch die Bundesversammlung mehr! Dann müssten Sie den Artikel betreffend die Gewährleistung durch die Bundesversammlung konsequenterweise gleich aufheben. Dann könnte man einfach sagen: Die Bevölkerung hat abgestimmt, die Bundesversammlung darf sich dazu nicht mehr äussern. Das ist ein Maulkorb, den Sie sich freiwillig überziehen. Aber das ist gerade nicht der Sinn und Zweck des Instituts der Gewährleistung: Sie, die Bundesversammlung, haben den verfassungsmässigen Auftrag, Kantonsverfassungen auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen, und Sie haben die Aufgabe, wenn eine Bestimmung einer Kantonsverfassung nicht bundesrechtskonform ist, diese Bestimmung nicht zu gewährleisten. Ich weiss schon, dass es angenehmere Aufgaben gibt als diese. Aber es ist eine Aufgabe, die Sie gemäss der Bundesverfassung wahrzunehmen haben, und ich bitte Sie, diese Aufgabe auch wahrzunehmen.

Es wurde gesagt, dass die Schwyzer Bevölkerung, als sie abstimmte, wusste, dass es beim Wahlrecht ein Problem mit der Bundesverfassung gibt. Ja, das stimmt, es ist bereits erwähnt worden. Der Präsident der Schwyzer Verfassungskommission, Herr alt Regierungsrat Franz Marty, hat im Kantonsrat darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung nicht mit dem Bundesrecht konform sei und dass das Risiko bestehe, dass die Bundesversammlung ihr die Gewährleistung verweigere. Das dürfen wir hier nicht vergessen.

Ich gehe nicht mehr darauf ein, worin die Verletzung des Wahlrechtsgleichheitsgebotes in der Schwyzer Kantonsverfassung besteht, das wurde bereits ausführlich von den Kommissionssprechern erläutert. Ich möchte nur noch einmal bestätigen, dass die Ausgangslage für den Kanton Schwyz sehr komfortabel ist, da er verschiedene Möglichkeiten hat, eine bundesrechtskonforme Fassung auszuarbeiten: Er kann ein Majorz-, ein Proporz- oder auch ein Mischsystem wählen, alles ist möglich. Zentral ist aber bei all diesen Formen, dass die Ausgestaltung das Wahlrechtsgleichheitsgebot einhält. Gerade dieses Kriterium wird mit Paragraf 48 Absatz 3 nicht erfüllt, und ich habe heute von niemandem von Ihnen gehört, dass es anders sei. Also bitte ich Sie, das auch zur Kenntnis zu nehmen.

Ich möchte jetzt aber noch kurz darauf eingehen, was die Konsequenzen sind, wenn die Bundesversammlung entgegen dem Antrag des Bundesrates und entgegen dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission die Gewährleistung jetzt trotzdem vornehmen sollte. Dann würde die fragliche Bestimmung der Kantonsverfassung nach der ständigen Praxis des Bundesgerichtes faktisch immunisiert. Das heisst, dass das Bundesgericht dessen Bundesrechtskonformität im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde nicht mehr überprüfen würde. Es gäbe dann einfach zwei Kategorien von Kantonen: auf der einen Seite den Kanton Schwyz, dessen Wahlrecht nicht mit den bundesrechtlichen Anforderungen übereinstimmt, und auf der anderen Seite Kantone wie etwa Zürich, Aargau, Nidwalden und Zug, die ihr Wahlrecht nach einer Entscheidung unseres höchsten Gerichtes bundesrechtskonform ausgestaltet haben oder daran sind, das zu tun. Hier drohen also eine Ungleichbehandlung und insbesondere eine Situation, bei der die Bundesversammlung und das Bundesgericht bei der Prüfung der Bundesrechtskonformität von kantonalem Wahlrecht nicht mit gleichen Ellen messen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb zusammen mit der Mehrheit Ihrer Kommission, die neue Schwyzer Kantonsverfassung mit Ausnahme von Paragraf 48 Absatz 3 zu gewährleisten.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: Monsieur Caroni a raison quand il dit que nous agissons ici comme si nous étions le Tribunal fédéral. Dans ce sens-là, il ne faut pas avoir d'arrière-pensées politiques si nous prenons une décision. Si Monsieur Gerhard Pfister craint qu'il y ait des conséquences aussi pour nous, c'est une arrière-pensée classique. Le fait que notre décision puisse avoir des conséquences désagréables pour nous ne doit pas être une question qu'on se pose aujourd'hui. Notre devoir est de garantir les droits politiques fondamentaux, aussi pour les citoyens schwytzois. C'est le seul critère que nous devons prendre en considération pour accepter ou refuser la garantie fédérale à cette constitution.

En entendant Monsieur Gmür, on aurait pu penser que le paragraphe 48 est mal rédigé, car il a essayé de l'interpréter de telle manière qu'on pense qu'il s'agisse d'un système mixte. Mais si les législateurs et le peuple avaient voulu un système mixte, ils auraient dû le dire, comme dans le canton d'Uri. Mais ils ne l'ont pas fait, ils ont dit qu'ils voulaient un système proportionnel. Si on dit qu'on veut un système proportionnel, il faut aussi en tirer les conséquences et permettre un équilibre au-dessus du niveau des circonscriptions électorales – qui peuvent être les communes, là n'est pas la question.

Comme cela a été dit, Monsieur Marty, le président de la commission préparatoire pour la rédaction de la Constitution schwytzoise, a averti ses collègues parlementaires – et c'est la preuve que le paragraphe 48 alinéa 3 n'était pas mal rédigé – que s'ils choisissaient cette version, ce serait incompatible avec le droit



fédéral.

Comme l'a dit Madame la conseillère fédérale Sommaruga, si nous approuvons cette mauvaise rédaction qui n'est pas compatible avec le droit fédéral, nous faisons honte à tous

AB 2013 N 193 / BO 2013 N 193

les cantons qui ont respecté les droits fondamentaux et qui ont révisé leur constitution dans ce sens.

Monsieur Gasche, ce n'est pas un non-respect du fédéralisme. Nous respectons précisément le fédéralisme parce que nous visons l'unité. La diversité est permise, mais l'unité dans la diversité signifie que les droits fondamentaux sont aussi respectés par le canton de Schwytz.

Dans ce sens, nous avons donc l'obligation de refuser le paragraphe 48 alinéa 3 de la Constitution du canton de Schwytz. Cela ne signifie pas que le reste n'est pas garanti. C'est un appel au constituant pour qu'il révisé le paragraphe 48 alinéa 3 dans le sens de la compatibilité avec les droits fondamentaux des citoyens suisses garantis par la Constitution fédérale et par le Tribunal fédéral.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Bitte abstrahieren Sie beim kommenden Entscheid von Ihren Parteiinteressen. Es geht hier um staatspolitische Fragen, es geht um die Frage, ob eine Bestimmung der Schwyzer Verfassung tatsächlich umsetzbar ist oder nicht. Es geht auch nicht um die Auflösung der Kantone – auch nicht um die Einführung des Pukelsheim schweizweit, das ist absurd und hat keinen realen Hintergrund.

Diejenigen, die von Mischsystem gesprochen haben – die Herren Pfister, Gmür, Schwander usw. –, sollten doch bitte einmal die umstrittene Verfassungsbestimmung lesen: "Der Kantonsrat wird innerhalb der Wahlkreise nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt." Das ist allein in dreizehn Gemeinden des Kantons Schwyz gar nicht möglich, weil es in einem Einerwahlkreis keine Proporzwahl gibt. Ein Volksentscheid per se kann für die Gewährleistung nicht entscheidend sein. Jede Kantonsverfassung, die wir zu gewährleisten haben, hat eine Mehrheit in ihrem Kanton gefunden, sonst käme es gar nicht zur Gewährleistung. Beachten Sie das krasse Ungleichgewicht der Wählerstimmen in diesen Einerwahlkreisen im Kanton Schwyz: 26,5-mal mehr Gewicht hat eine Stimme in einem Einerwahlkreis gegenüber einer Stimme aus einem anderen Wahlkreis. Das kann nicht richtig sein!

Diejenigen, die von Mischsystem gesprochen haben, müssen zur Kenntnis nehmen, dass Paragraf 48 Absatz 3, der das Proporzwahlssystem propagiert, ausschliesslich dies propagiert. Vom Majorzwahlssystem ist nicht die Rede. Deswegen grenzt es zumindest an Etikettenschwindel, hier von Proporzwahlrecht zu sprechen, weil dieses in vielen Wahlkreisen gar nicht umsetzbar ist. Diese Bestimmung wird mit der Ausführung zur Makulatur. Deswegen ist es nicht korrekt, eine solche Bestimmung, die im Bewusstsein, dass sie nicht umsetzbar ist, in der Verfassung aufgenommen worden ist, zu akzeptieren. Sie ist deshalb nicht zu gewährleisten.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la Constitution du canton de Schwyz

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates





Antrag der Minderheit

(Pfister Gerhard, Bugnon, Fehr Hans, Humbel, Joder, Pantani, Perrin, Romano, Rutz Gregor)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Pfister Gerhard, Bugnon, Fehr Hans, Humbel, Joder, Pantani, Perrin, Romano, Rutz Gregor)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 12.070/8595)

Für den Antrag der Mehrheit ... 94 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 92 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Weil Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt.

Schluss der Sitzung um 18.55 Uhr

La séance est levée à 18 h 55

AB 2013 N 194 / BO 2013 N 194