

Vernehmllassungsantwort:

Kantonsratswahlen: Verfassungs- und Gesetzesvorlagen des Kantons Schwyz

(Beschluss des Regierungsrats des Kantons Schwyz

Nr. 278/2014 vom 18. März 2014 / bz)

von Claudio Kuster¹

0. Inhaltsverzeichnis

1. Sitzzuteilungsverfahren.....	2
1.1 Mindestsitzgarantie im vorgeschlagenen Quotenverfahren.....	2
1.2 Gleichstände in der Restverteilung	3
1.3 Unterschiedliche Sitzverteilungen mit Quoten- und Divisorverfahren	3
2. Verletzte Stimmkraftgleichheit.....	6
2.1 Ähnlich grosse Wahlkreise?	6
2.2 Heilung durch berücksichtigende Mandatszuteilungsverfahren?	7
3. Verhältniswahlverfahren (Proporz).....	8
3.1 Majorzbedingung	8
3.1.1 Subsidäre anstatt derogativ-zwingende Majorzbedingung	8
3.1.2 Für Listen mit minimalem kantonsweiten Wähleranteil	9
3.1.3 Majorzbedingung nur für «echte» Listengruppen.....	9
3.1.3.1 Universelle Listengruppe	9
3.1.3.2 Listengruppen mit Mindestanzahl kumulierter Sitze	9
3.1.3.3 Listengruppen, die in Mindestanzahl von Wahlkreisen antritt.....	9
3.1.4 Kombinierte Bedingungen	10
3.1.5 Nachrückende Majorzbedingung	10
3.2 Mindestquorum	10
3.2.1 Parteienzersplitterung ohne Quorum?	11

¹ Der Autor ist politischer Sekretär eines Mitglieds der Staatspolitischen Kommission des Ständerats und interessiert sich für die Wahlsysteme und Volksrechte in den Schweizer Kantonen. Er ist wohnhaft im Kanton Schaffhausen, welcher das hier zur Diskussion stehende Verfahren Doppelproporz seit zwei Legislaturen anwendet und ebenfalls einen eingebundenen Einerwahlkreis aufweist.

1. Sitzzuteilungsverfahren

Beim vorgeschlagenen Sitzzuteilungsverfahren fällt auf, dass die Vernehmlassungsvorlage zwei verschiedene Varianten vorschlägt, je nachdem, ob im Majorz oder im Proporz gewählt werden wird. M. E. ist diese Differenzierung nicht notwendig, sondern es kann und soll unabhängig vom zu wählenden *Mandatsverteilungsverfahren* – dem eigentlichen Wahlsystem – ein sinnvolles *Sitzzuteilungsverfahren* installiert werden.

Womöglich liegt der Idee der Regierung der Gedanke zugrunde, dass kohärenterweise ein *Divisorverfahren* für die Sitzzuteilung verwendet werden soll, wenn das Wahlverfahren ebenfalls mittels Divisormethode (auf welcher der Doppelproporz schliesslich fußt) abgehalten wird.

Dieser Parallelismus ist m. E. jedoch konstruiert und kaum zu begründen. Ein sinnvolles Sitzzuteilungsverfahren lässt sich unabhängig davon anwenden und weiterführen, irrelevant, ob darunter im Majorz oder im Proporz, und, falls letzteres, mit einem Divisor- oder Quoten-/Restzahlverfahren gewählt wird.

Der Nationalrat wird so beispielsweise mit einem Divisorverfahren (Hagenbach-Bischoff)² gewählt, die vormalige Sitzverteilung auf die Kantone hingegen geschieht mit einem Quotenverfahren³. Analog handhabt dies auch das Gros der Kantone (BE, LU, UR, SZ [aktuell], OW, NW, GL, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, TG, VS, JU).

1.1 Mindestsitzgarantie im vorgeschlagenen Quotenverfahren

Das vorgeschlagene Quotenverfahren mit Mindestsitzgarantie nach § 2 E-KRG-Majorz lehnt sich offensichtlich an dasjenige zur Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone an. Es unterscheidet sich jedoch von Art. 17 lit. a BPR dahingehend, dass die Phase der *Vorwegverteilung*⁴ bloss eine einzige Verteilungsrunde vorsieht. Danach wird bereits zur *Hauptverteilung* geschritten, was heikel ist, weil dadurch nicht zu 100 Prozent dafür gesorgt wird, dass tatsächlich *alle* Gemeinden einen Mindestsitz erhalten. Ab der Phase Hauptverteilung sollte aber garantiert sein, dass alle Gemeinden einen Mindestsitz erhalten.

Mit dem vorgeschlagenen Verfahren ist es aber möglich, dass einzelne Gemeinden bis zur dritten Phase *Restverteilung* «warten» müssen, bis sie ihren ersten Sitz erhalten. Zwar sind in der letzten Phase praktisch immer noch genügend übrige Sitze zu verteilen, doch es besteht keine absolute Garantie, dass der Mindestsitz dort immer befriedigt werden kann. Eine Gemeinde könnte also leer ausgehen.⁵ Dies wiederum widerspräche klar § 48 Abs. 2 KV/SZ, der allen Gemeinden einen Sitz garantiert.

Bei den aktuellen Bevölkerungszahlen der Gemeinden des Kantons Schwyz ist diese Konstellation zugegebenermassen praktisch undenkbar. Doch werden vielleicht dereinst doch einmal Wahlkreise zusammengelegt oder einzelne Gemeinden neu strukturiert, womit diese Gefahr umgehend virulent werden könnte.

Um diese Gefahr und den daraus entstehenden Unmut proaktiv zu verhindern, empfiehlt sich das Quotenverfahren analog des «sicheren» und bekannten Algorithmus nach Art. 17 BPR anzupassen:

² Art. 40 ff. BPR.

³ Art. 17 BPR.

⁴ § 2 Abs. 1 lit. a) E-KRG-Majorz.

⁵ Nicht unähnlich wie im alten Sitzzuteilungsverfahren nach § 26 Abs. 3 aKV/SZ.

§ 2 Sitzverteilung

¹ Die 100 Sitze des Kantonsrates werden auf die Gemeinden (Wahlkreise) wie folgt verteilt:

a) Vorwegverteilung:

1. Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons wird durch 100 geteilt und zur nächsten ganzen Zahl gerundet (Verteilungszahl). Jede Gemeinde, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.
2. Die Wohnbevölkerung der verbleibenden Gemeinden wird durch die Zahl der noch nicht zugewiesenen Sitze geteilt und zur nächsten ganzen Zahl gerundet (zweite Verteilungszahl). Jede Gemeinde, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.
3. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis die verbleibenden Gemeinden die letzte Verteilungszahl erreichen.

b) Hauptverteilung: Jede verbleibende Gemeinde erhält so viele Sitze, als die letzte Verteilungszahl in ihrer Bevölkerungszahl enthalten ist.

c) Restverteilung: Je einer der restlichen Sitze erhalten die Gemeinden mit den grössten Restzahlen. Erreichen zwei oder mehrere Gemeinden die gleiche Restzahl, werden die verbleibenden Sitze jenen Gemeinden zugewiesen, die nach der Teilung ihrer Bevölkerungszahl durch die erste Verteilungszahl die grössten Reste aufweisen. Sind auch diese Reste gleich, so entscheidet das Los.

² Massgebend ist die ständige Wohnbevölkerung per Ende des Jahres, das der Wahlankündigung vorausgeht.

³ Der Regierungsrat nimmt die Sitzverteilung vor und veröffentlicht das Ergebnis im Amtsblatt.

1.2 Gleichstände in der Restverteilung

Das vorgeschlagene Sitzzuteilungsverfahren beinhaltet sodann einen kleinen Fehler bei der Restverteilung. Es geht nämlich davon aus, dass «gleiche Restzahlen» bei «zwei oder mehreren Gemeinden»⁶ per se problematisch seien. Doch Gleichstände erfordern nur dann weitere Massnahmen (wie alternative Rangordnungen oder eine Losziehung), wenn weniger Sitze zur Verfügung stehen als Gemeinden gleiche Restzahlen aufweisen. Im Normalfall können entweder beiden (bzw. allen) Gemeinden ein Restsitz zugewiesen werden oder aber es stehen sowieso keine Restsitze für die verbleibenden Gemeinden mehr zur Verfügung.

Erst dann, wenn beispielsweise nur noch ein (allerletzter) Restsitz zu vergeben ist und mehr als eine verbleibende Gemeinde die gleiche grösste Restzahl aufweist, müssen alternative Rangordnungen zwischen den infrage kommenden Gemeinden herangezogen werden. Ein Lösungsvorschlag (ebenfalls analog Art. 17 BPR) findet sich oben (1.1) in § 2 Abs. 1 lit. c Satz 2 E-KRG-Majorz skizziert.

Wäre an dieser Stelle immer noch unklar, welche Gemeinde den letzten Sitz erhalten soll, so käme als finale Massnahme die Losziehung zum Zug.

1.3 Unterschiedliche Sitzverteilungen mit Quoten- und Divisorverfahren

Materiell ist an der Sitzverteilung Variante § 2 E-KRG-Proporz als *mindestsitzbedingtes Divisorverfahren* nichts zu beanstanden. Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass die beiden vorgeschlagenen Sitzzuteilungsmethoden nicht immer die identische Sitzverteilung erzeu-

⁶ § 2 Abs. 1 lit. c Satz 2 E-KRG-Majorz.

gen. Wird auf die massgebliche Wohnbevölkerung gemäss Regierungsratsbeschluss vom 6. September 2011 über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat⁷ abgestellt, so ergäben zwar beide Methoden die gleiche Sitzverteilung:

Gemeinde	Bevölkerung 2010	Ideal-anspruch	Sitze gem. Status quo (\u20ac 26 aKV-SZ)	Sitze gem. § 2 E-KRG-Majorz (Hare/Niemeyer)	Sitze gem. § 2 E-KRG-Proporz (Sainte-Lagu\u00e9)
Alpthal	563	0.384	1	1	1
Altendorf	6'036	4.114	4	4	4
Arth	10'699	7.292	7	7	7
Einsiedeln	14'385	9.804	10	9	9
Feusisberg	4'773	3.253	3	3	3
Freienbach	15'647	10.664	10	10	10
Galgenen	4'652	3.170	3	3	3
Gersau	2'094	1.427	1	1	1
Illgau	789	0.538	1	1	1
Ingenbohl	8'411	5.732	6	6	6
Innerthal	199	0.136	1	1	1
Küssnacht	12'224	8.331	8	8	8
Lachen	7'850	5.350	5	5	5
Lauerz	1'055	0.719	1	1	1
Morschach	1'033	0.704	1	1	1
Muotathal	3'561	2.427	2	2	2
Oberiberg	812	0.553	1	1	1
Reichenburg	3'134	2.136	2	2	2
Riemenstalden	87	0.059	1	1	1
Rothenthurm	2'143	1.461	1	1	1
Sattel	1'781	1.214	1	1	1
Schübelbach	8'457	5.764	6	6	6
Schwyz	14'423	9.830	10	9	9
Steinen	3'182	2.169	2	2	2
Steinerberg	864	0.589	1	1	1
Tuggen	2'980	2.031	2	2	2
Unteriberg	2'305	1.571	1	2	2
Vorderthal	1'025	0.699	1	1	1
Wangen	4'650	3.169	3	3	3
Wollerau	6'916	4.713	4	5	5

Nimmt man indes die aktuelleren Zahlen zur ständigen Wohnbevölkerung in den Gemeinden des Kantons Schwyz per 31. Dezember 2013⁸ zur Hand, manifestieren sich zwei unterschiedliche Distributionen:

⁷ SRSZ 142.211.

⁸ Amt für Wirtschaft des Kantons Schwyz, Wohnbevölkerung im Kanton Schwyz per 31.12.2013 (http://www.sz.ch/documents/Wohnbevoelkerung_2013.pdf)

Gemeinde	Bevölkerung 2013	Ideal-anspruch	Sitze gem. Status quo (\u20ac 26 aKV-SZ)	Sitze gem. § 2 E-KRG-Majorz (Hare/Niemeyer)	Sitze gem. § 2 E-KRG-Proporz (Sainte-Lagu\u00e9)
Alpthal	598	0.396	1	1	1
Altendorf	6'555	4.345	4	4	4
Arth	11'009	7.297	7	7	7
Einsiedeln	14'830	9.830	10	9	10
Feusisberg	4'920	3.261	3	3	3
Freienbach	15'867	10.517	10	10	10
Galgenen	5'003	3.316	3	3	3
Gersau	2'158	1.430	1	1	1
Illgau	800	0.530	1	1	1
Ingenbohl	8'611	5.708	6	6	6
Innerthal	193	0.128	1	1	1
K\u00fcssnacht	12'387	8.211	8	8	8
Lachen	8'089	5.362	5	5	5
Lauerz	1'057	0.701	1	1	1
Morschach	1'091	0.723	1	1	1
Muotathal	3'476	2.304	2	2	2
Oberiberg	857	0.568	1	1	1
Reichenburg	3'403	2.256	2	2	2
Riemenstalden	97	0.064	1	1	1
Rothenthurm	2'258	1.497	1	1	1
Sattel	1'847	1.224	1	1	1
Sch\u00fcbelbach	8'695	5.764	6	6	6
Schwyz	14'683	9.733	10	9	9
Steinen	3'281	2.175	2	2	2
Steinerberg	912	0.605	1	1	1
Tuggen	3'060	2.028	2	2	2
Unteriberg	2'304	1.527	1	2	1
Vorderthal	1'008	0.668	1	1	1
Wangen	4'737	3.140	3	3	3
Wollerau	7'077	4.691	4	5	5

Gem\u00e4ss aktuelleren Bev\u00f6lkerungszahlen w\u00fcrde also Einsiedeln vom Divisorverfahren (Variante \u20ac 2 E-KRG-Proporz) profitieren und k\u00f6nnte die heutigen 10 Sitze auch fortan behalten, w\u00e4hrend Unteriberg bei Anwendung des Quotenverfahrens (Variante \u20ac 2 E-KRG-Majorz) einen zus\u00e4tzlichen Sitz err\u00e4nge.

Es liegt in der Natur dieser zwei unterschiedlichen Zuteilungs-Familien, dass sie nicht immer die gleiche Verteilung zeitigen – doch sollten diese zwei Methoden m. E. nicht an das eigentliche Wahlverfahren gekoppelt werden, da sich ansonsten vonseiten der tangierten Kreise (nachvollziehbarerweise) Sympathien und Ablehnung zum einen oder anderen Wahlsystem ergeben k\u00f6nnten, lediglich aufgrund der Sitzverteilung des damit gekoppelten Sitzzuteilungsverfahrens.

2. Verletzte Stimmkraftgleichheit

Der Beschluss (3.1 und 4.3) erwähnt die starken Stimmkraftverzerrungen, die sich aufgrund der teilweise sehr kleinen Wahlkreise im Kanton Schwyz ergeben. Die beiden Extrema stellen die Gemeinden Riemenstalden (87 Einwohner) und Unteriberg (2305) dar, welche vor den letzten Kantonsratswahlen beide je einen Sitz zugeteilt erhielten. Während sich also in Riemenstalden blos 87 Einwohner einen Vertreter «teilen» müssen, beträgt diese Repräsentationszahl in Unterberg ein 27-Faches davon.

Der Beschluss (4.3) schreibt sodann, dass «diese Problematik nur gelöst werden kann, wenn die Wahlen in (ähnlich grossen) Wahlkreisverbänden oder Wahlkreisen stattfinden oder wenn im Mandatsverteilungsverfahren die Grösse des einzelnen Wahlkreises berücksichtigt wird.»

Doch just diese zwei Punkte sind hier nicht zutreffend: Zum einen müssen die Wahlen *nicht* zwingend in ähnlich grossen Wahlkreisen stattfinden, um die Stimmkraftverzerrungen zu beheben. Und andererseits vermag *kein* Mandatzuteilungsverfahren bereits vorgenommene Sitzverteilungen und dadurch etwaig entstandene Stimmkraftverzerrungen zu heilen.

2.1 Ähnlich grosse Wahlkreise?

Um die Stimmkraft- beziehungsweise *Repräsentationsgleichheit* aller Stimmberechtigten optimal zu wahren, müssen die Wahlkreise nicht zwingend ähnlich gleich gross sein. Es gilt nur, aber immerhin: «Zwischen den Sitzzahlen der Wahlkreise und deren Bevölkerungen muss überall das gleiche Verhältnis herrschen.»⁹

Grundsätzlich relevant ist also lediglich das Verhältnis von Vertretenen (Gemeindebevölkerung) zu Vertretenden (Anzahl Sitze für die Gemeinde). Ist jener Quotient der «Anzahl Personen hinter einem Kantonsrat» über alle Wahlkreise hinweg einigermassen konstant, so ist die Stimmkraftgleichheit bereits erfüllt.

Im Kanton Schaffhausen beispielsweise finden sich Wahlkreise von 1 Sitz (Exklave Buchberg-Rüdlingen) bis hin zu 28 Sitzen (Stadt Schaffhausen). Doch diese prima vista enormen Unterschiede sind hinsichtlich der Stimmkraftgleichheit unproblematisch. Denn hinter den 28 Sitzen des grössten Wahlkreises stehen 34 943 Einwohner (entspricht 1248 Personen je Sitz), während der eine Sitz des Einerwahlkreises 1567 Personen vertritt. Zwar besteht also auch hier im paarweisen Vergleich eine gewisse Verzerrung vom Faktor $1567 / 1248 = 1.256$. Doch solche kleineren Abweichungen sind schlicht unvermeidlich.

Um derweil im Kanton Schwyz eine ausgeglichenere Repräsentationsgleichheit der einzelnen Wahlkreise zu erlangen, müssten diese also nicht alle ähnlich gross ausgestaltet werden (was zudem sowieso nur heißen könnte, dass alle Wahlkreise grob 10 Sitze aufweisen müssten, da die grössten drei Gemeinden Freienbach, Schwyz und Einsiedeln ebenso viele zählen).

Korrigiert werden müssten – wenn schon – jene Wahlkreise, welche die starken Verzerrungen effektiv verursachen. Dies sind primär jene Einerwahlkreise, deren Anzahl Einwohner (und so-

⁹ ANDREA TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 52 f. (<http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/obas/oa-toendury/person/publikationen/DirekteDemokratieFestschriftAuer.pdf>).

mit Personen je Sitz) um mehr als 30 Prozent¹⁰ vom kantonsweiten Durchschnitt (1467 Personen je Sitz) abweichen:

Gemeinde (Wahlkreis)	Sitze	Einwohner pro Sitz (2010)	Abweichung vom Durchschnitt
Riemenstalden	1	87	-94.1 %
Innerthal	1	199	-86.4 %
Alpthal	1	563	-61.6 %
Illgau	1	789	-46.2 %
Oberiberg	1	812	-44.7 %
Steinerberg	1	864	-41.1 %
Vorderthal	1	1025	-30.1 %
Morschach	1	1033	-29.6 %
Lauerz	1	1055	-28.1 %
Kanton Schwyz	100	1467	0.0 %

Alle anderen Wahlkreise bedürften m. E. keiner Korrektur, da ihre *Repräsentationsgleichheit* im Rahmen des Möglichen und somit Tolerierbaren gewahrt ist.

2.2 Heilung durch berücksichtigende Mandatszuteilungsverfahren?

Ist eine Sitzzuteilung erst einmal vorgenommen, so lassen sich später etwaige Verzerrungen der geografischen Repräsentativität nicht mehr korrigieren oder durch ein bestimmtes Mandatszuteilungsverfahren heilen. Denn wie gezeigt bedeutet beziehungsweise verlangt eine ausgewogene Stimmkraftgleichheit «nur» nach ausgeglichinem Verhältnis zwischen Einwohner und Anzahl Kantonsräte eines Wahlkreises. Doch diese zwei Zahlen sind nach der Sitzzuteilung fix, sie lassen sich nicht mehr korrigieren. Ein etwaiges Missverhältnis der geografischen Repräsentation zieht sich darnach durch den Wahlakt hindurch.

Denn egal mit welchem Wahlverfahren gewählt wird, ob im Majorz oder Proporz, und irrelevant wem und wie die Wähler ihre Stimmen abgeben werden: Die 87 Einwohner aus Riemenstalden werden mit genau einem Kantonsrat vertreten sein (womöglich nicht parteipolitisch, aber geografisch), während sich die 2305 Einwohner aus Unteriberg ebenfalls mit nur einem Delegierten aus ihrer Gemeinde begnügen müssen.

Im Doppelproporz wird zwar effektiv berücksichtigt, dass für die kantonsweite Mandatsverteilung auf die Parteilisten (Oberzuteilung) alle Wähler aus allen Wahlkreisen genau gleich viel beitragen, indem «die Parteistimmen jedes Wahlkreises durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu besetzenden Sitze geteilt werden», wie der Beschluss (4.3) festhält. Doch dabei handelt sich um eine Methode, die *Erfolgswertgleichheit* optimal auszugestalten: Alle Wähler – egal ob im überrepräsentierten Riemenstalden, im unterrepräsentierten Unteriberg oder aus dem bevölkerungsreichsten Wahlkreis Freienbach – sollen genau gleich viel dazu beitragen, wie letztlich die *parteiische Repräsentation* des Kantonsrats reflektiert wird. Die *Repräsentationsungleichheit* indes bleibt bestehen.

¹⁰ Die Lehre und internationale Rechtsprechung sehen die maximale Grenze für Abweichungen vom Mittelwert bei bereits 15 bis 25 Prozent. Siehe TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss., Zürich 1988.

3. Verhältniswahlverfahren (Proporz)

3.1 Majorzbedingung

Der Beschluss (4.7) beleuchtet die sog. *gegenläufigen Sitzverschiebungen*, die sich im Doppelproporz ergeben können; in der Praxis treten diese vornehmlich gerade in grösseren Wahlkreisen auf und erscheinen somit zumeist nicht tragisch, ja werden vom gemeinen Wähler nicht einmal bemerkt.

In Kleinst- und Einerwahlkreisen würden solche Sitzverschiebungen aber selbstverständlich auffallen. Denn wenn in einem Einerwahlkreis nicht derjenige Kandidat den Sitz gewinnt, der am meisten Stimmen erlangte, sondern der Zweitplacierte, so würde dies nicht nur bemerkt, sondern offensichtlich auch kaum goutiert.

Um diese gegenläufigen Sitzverschiebungen zumindest im Falle des Bestgewählten auszuschliessen, kann optional eine sog. *Majorzbedingung* eingefordert werden. Diese Zusatzbedingung sorgt dafür, dass in allen Wahlkreisen stets die wälderstärkste Liste einen garantierten Sitz erhält.

In Einerwahlkreisen wird dadurch stets die stärkste Liste den dortigen, einzigen Sitz holen. Die Stimmen der zweit- und ggf. drittplacierten und weiterer Listen sind jedoch auch hier nicht «verloren», sondern fliessen ebenso in die Oberzuteilung ein.

Der Beschluss (4.7) führt jedoch richtigerweise aus, dass durch die Majorzbedingung gewisserweise «Überhangsmandate» entstehen könnten: «Dies könnte jedoch dazu führen, dass beispielsweise eine Partei in der Oberzuteilung zwar nur zwei Sitze bekäme, ihr aber ein drittes Mandat zugeteilt werden müsste, weil sie in drei (Einer-)Wahlkreisen die stimmenstärkste Liste ist. Überdies könnten die Wahlen in den Einerwahlkreisen (theoretisch) faktisch zu reinen Majorzwahlen verkommen, weil ja jedenfalls der Kandidat mit den meisten Stimmen als gewählt gälte, unbesehen davon, ob seine Partei im Rahmen der kantonalen Oberzuteilung überhaupt ein Mandat erzielen konnte.»

Das theoretisch mögliche Problem, dass eine Listengruppe mehr garantierte (majorzbedingte) Sitze einfordern kann, als sie in der Oberzuteilung zugute hat, kann jedoch wiederum durch gewisse Einschränkungen vermieden werden. Mögliche Bedingungen, die an Listen(gruppen) gestellt werden können, damit jene von der Majorzbedingung Gebrauch machen können:

3.1.1 Subsidäre anstatt derogativ-zwingende Majorzbedingung

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass durch die Majorzbedingung zugewiesene Sitze immer zu erfüllen seien. Doch diese Garantie könnte auch so ausgestaltet werden, dass sie lediglich im Rahmen der Oberzuteilung zugestanden wird. Aus der derogativen (zwingenden) wird so die *subsidiäre Majorzbedingung*.

Für das Gros der Listen dürfte diese Einschränkung keinerlei Probleme bereiten, da sie in der Oberzuteilung mehr als genügend Sitze zugeteilt erhalten würden, um damit ggf. auch den einen oder anderen via Majorzbedingung zugeführten Sitz «bezahlen» zu können.

Kleinen Parteien aber, die kantonsweit vielleicht nur ein, zwei Sitze zugewiesen bekommen, wird hierdurch verwehrt, dass sie noch zusätzlich von «unbezahlten» Überhangsmandaten via Majorzbedingung profitieren können. In solchen Einerwahlkreisen ginge der Sitz ausnahmsweise doch nicht an den Gewinner über, was aber sehr selten vorkäme.

3.1.2 Für Listen mit minimalem kantonsweiten Wähleranteil

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Majorzbedingung nur für Listengruppen zuzulassen, welche ein gewisses kantonsweites Mindestquorum erreichen. So könnte man vorsehen, dass bspw. nur jene Listengruppen überhaupt davon profitieren können, welche kantonsweit 5 Prozent Wähleranteil haben.

Diese Quote soll nur Auswirkung für die Möglichkeit der Majorzbedingung zeitigen, sie darf nicht mit einer Sperrhürde für die Mandatszuteilung schlechthin verwechselt werden. Eine Parteiliste, die 4.9 oder auch nur 2.3 Prozent Wähleranteil hätte, dürfte dennoch ins Parlament einziehen, sie könnte jedoch nirgends von der Majorzbedingung Gebrauch machen.

Ein solcher kantonsweiter Mindestwähleranteil bürgt dafür, dass innerhalb der Partei bzw. der Listengruppe ein gewisser Manövrierspielraum besteht, um etwaige «majorzbedingte» Sitze «bezahlen» zu können.

Diese Regelung würde überdies dazu motivieren, sich überhaupt einem Listenverbund anzuschliessen, anstatt als separate, kleine Liste anzutreten.

Ein weiterer Vorteil dieses Vorschlags: Der kantonsweite Wähleranteil ist wählergewichtet und somit fair; alle Wähler tragen gleichwertig dazu bei.

3.1.3 Majorzbedingung nur für «echte» Listengruppen

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Majorzbedingung nur für «echte» Listengruppen zuzulassen, also solche, die sich aus mehreren Listen aus verschiedenen Wahlkreisen zusammensetzen.

3.1.3.1 Universelle Listengruppe

Der Extremfall wäre die «universelle Listengruppe», also Listen, welche in allen Wahlkreisen gestellt werden. Hierdurch könnten nur jene Kandidaten auf Listen, die im ganzen Kanton antreten, von der Majorzbedingung profitieren. Doch dieses Erfordernis erscheint übermäßig.

3.1.3.2 Listengruppen mit Mindestanzahl kumulierter Sitze

Die Majorzbedingung könnte somit immerhin für Listengruppen mit einer Mindestanzahl kumulierter Sitze gelten. Listen, die total bspw. für 20 Sitze kandidieren, würden hierbei von der Majorzbedingung profitieren.

Hier wäre sodann festzulegen, ob bei gebrochenen Listen nur die leeren Zeilen abgezogen würden, also bloss die tatsächlichen Kandidaten zählten. Oder ob pro Wahlkreis stets die Anzahl zu vergebender Sitze relevant ist.

3.1.3.3 Listengruppen, die in Mindestanzahl von Wahlkreisen antritt

Man könnte weiter vorsehen, dass nur Listengruppen, die in einer zu definierenden Mindestanzahl von Wahlkreisen antritt, von der Majorzbedingung profitiert. Es könnte bspw. festgelegt werden, dass eine Liste in mindestens 5 Wahlkreisen antreten muss.

Diese Regelung hat jedoch den grossen Nachteil, dass bspw. «Regio-Listen» bloss in 5 Einerwahlkreisen antreten könnten, was jedoch nur relativ wenig Stimmensubstrat ergeben würde (so z.B. Lauerz/Steinen/Steinerberg/Sattel, Morschach/Riemenstalden/Muotathal/Illgau oder Unteriberg/Oberiberg/Alpthal/Rothenthurm/Sattel usw.).

Diese Bedingung müsste daher zwingend mit anderen Bedingungen kombiniert werden.

3.1.4 Kombinierte Bedingungen

Obige skizzierte Bedingungen könnten teilweise miteinander verknüpft werden (sowohl alternativ als auch kumulativ).

Ein Beispiel: *Eine Listengruppe muss in mindestens 5 Wahlkreisen antreten, welche kumuliert mindestens 20 Sitze haben, um von der Majorzbedingung Gebrauch machen zu können.*

3.1.5 Nachrückende Majorzbedingung

Als Zusatzoption könnte vorgesehen werden, dass falls die Majorzbedingung ausnahmsweise *nicht* erfüllt werden darf (weil die entsprechende Liste die entsprechende Zusatzbedingung nicht erfüllt), die Majorzbedingung auf die nächstbeste Liste weiterrückt.

Diese *nachrückende Majorzbedingung* würde also wenigstens dafür sorgen, dass der Kandidat auf der zweitplazierten Liste den Sitz auf sicher hat, wenn ausnahmsweise der Erstbeste nicht gewählt werden kann.

3.2 Mindestquorum

Von einigen Parteien ist bereits in der ersten Vernehmlassungsrunde ein Mindestquorum für die Zulassung zur Mandatsverteilung verlangt worden¹¹. Ob ein solches installiert werden soll, ist eine politische Frage. Doch erscheint in diesem Zusammenhang wichtig hinzuweisen, dass ein etwaiges Mindestquorum grundsätzlich auf Ebene Wahlkreis zu erfüllen ist, um bei dessen Überschreiten für die Mandatsverteilung zugelassen zu werden.

Denn ansonsten könnten selbst sehr starke lokale (in Gemeinden, Bezirken oder anderen Regionen des Kantons verankerte) politische Gruppierungen ausgeschlossen werden, weil diese nur irgendwo eine «Hochburg» stellen, jedoch im restlichen Kanton womöglich gar nicht präsent sind. Eine lokal verankerte Gruppierung bspw. in Lachen (5 Sitze) mit immerhin 20 Prozent Wähleranteil – und somit Anrecht auf einen der 5 Sitze –, hat jedoch blass einen kantonsweiten Anteil von grob einem Prozent. Würde nun exklusiv auf den kantonalen Anteil abgestellt, so müsste der hypothetischen «Bürgergruppe Lachen» der Einzug in den Kantonsrat verwehrt werden, wenn die kantonale Sperrhürde über 1 Prozent läge. Dies wäre jedoch gleichsam ein Rückschritt gegenüber dem geltenden Schwyzer Proporzwahlssystem, in welchem eine Gruppierung in Lachen mit 20 Prozent lokalem Wähleranteil stets einen garantierten Sitz erlangt.

Es gibt denn in der Schweiz kein einziger Kanton, welcher ein exklusives kantonales Mindestquorum hätte. Eine solche Einschränkung und Ausschluss von lokalen Parteien wäre gemäss JAAG/HAUSER¹² auch rechtswidrig.

Was jedoch freilich möglich ist, ist ein *wahlkreisbezogenes* Quorum vorzusehen, welches zur Mandatsverteilung im ganzen Kanton führt (wie Zürich, 5 Prozent). Eine weitere Variante wäre, zusätzlich zum wahlkreisbezogenen Quorum ein *alternatives gesamtkantonales* zu ermöglichen (wie Aargau und Zug, 5 Prozent im Wahlkreis oder 3 Prozent kantonsweit).

¹¹ So zumindest von der FDP, die 5 Prozent kantonsweit gefordert hat.

¹² TOBIAS JAAG/MATTHIAS HAUSER, Rechtsgutachten zur Zulässigkeit direkter Quoren bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, 2007.

3.2.1 Parteienzersplitterung ohne Quorum?

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass immerhin zwei der fünf bisherigen Kantone mit Doppelproporz überhaupt kein Quorum vorsehen (Schaffhausen und Nidwalden), wohl weil sie auch bisher gut ohne Quorum zurecht kamen.

In Schaffhausen hat das mit der Einführung des Doppelproporz einhergehende ziemlich niedrige natürliche Quorum zwar tatsächlich dazu geführt, dass doch einige (zusätzliche) Parteien in den Kantonsrat eingezogen sind. Beim genaueren Hinsehen sind dies jedoch keine wirklich neuen Parteien, sondern vornehmlich Jung- und Seniorensktionen der bisherigen Parteien. So politisieren im Schaffhauser Kantonsrat seit zwei Legislaturen nebst der SVP, SP und FDP eben auch noch die Junge SVP, die SVP-Senioren, die JUSO und die Jungfreisinnigen.

Doch freilich politisieren diese Jungpolitiker (und Senioren) zusammen in der Fraktion mit der jeweiligen Mutterpartei – eine faktische Parteienzersplitterung fand nicht statt. Zumal jene Jungpolitiker oftmals schon früher immer wieder gewählt wurden: auf der Kombiliste zusammen mit der Mutterpartei. Unter dem Strich stiess *keine* einzige wirklich neue Partei dazu; die Kleinparteien EVP, EDU, ÖBS (Grüne) und AL waren allesamt schon vorher präsent und vertreten.

Will einer «Parteienzersplitterung» entgegengetreten werden, so sollte m. E. besser am Institut Fraktion angeknüpft werden. Ob schliesslich in einer Fraktion nur Mitglieder der SVP sitzen, oder ob in jener der CVP, FDP beziehungsweise SP auch noch ein paar Mitglieder der GLP, Parteilose oder Grüne einsitzen, erscheint im Parlamentsalltag kaum relevant.