Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 407/2011, 1C 445/2011, 1C 447/2011

Urteil vom 19. März 2012
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli,
Gerichtsschreiber Haag.

Verfahrensbeteiligte
1C 407/2011
1. Anton (Toni) Reichmuth,
2. Stefan Scheidegger,
3. Birgitta Michel Thenen,
4. Ilias Läber,
5. Romy Lalli-Beeler,
6. Karin Meier,
7. Markus Ming,
8. Lukas Niederberger,
9. Martin Reichlin,
10. Roland Steinberger,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat
Prof. Dr. Felix Uhlmann,

1C 445/2011
1. Jakob Schuler,
2. Flavio Kälin,
3. Josef Ehrler,
4. Balz Vogt-Wildhaber,
Beschwerdeführer, alle vier vertreten durch
Rechtsanwalt Toni Dettling,

1C 447/2011
Daniel Reichmuth,

gegen

Regierungsrat des Kantons Schwyz,
Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Kantonsratswahlen 2012, Verletzung des Wahlrechts,

Beschwerden gegen Beschlüsse vom 6. September 2011 des Regierungsrats des Kantons Schwyz im Hinblick auf die Wahl des Kantonsrats des Kantons Schwyz.

Sachverhalt:

A.
Am 6. September 2011 erliess der Regierungsrat des Kantons Schwyz ein Dekret über die kantonalen Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2012 und einen Beschluss über die Vertretung der Gemeinden im Kantonsrat (SRSZ 142.211). Er stützte sich dabei auf § 26 der Kantonsverfassung (KV/SZ; SR 131.215) und die Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählung 2010 sowie die kantonalen Gesetze vom 15. Oktober 1970 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG/SZ; SRSZ 120.100) und vom 28. November 1906 über die Kantonsratswahlen (KRWG/SZ; SRSZ 120.200). Die Verteilung der Sitze der 100 Mitglieder des Kantonsrats auf die Gemeinden legte der Regierungsrat wie folgt fest:

Gemeinde
Wohnbevölkerung
1. Verteilung
Mandate Rest
2. Verteilung
Mandate
3. Verteilung
Mandate
Total Mandate

Schwyz
14’423
9
1’283

1
10
Arth
10’699
7
479

7
Ingenbohl
8’411
5
1’111

1
6
Muothathal
3’561
2
641

2
Steinen
3’182
2
262

2

Sattel
1’781
1
321

1
Rothenturm
2’143
1
683

1
Oberiberg
812
0

1

1
Unteriberg
2’305
1
845

1
Lauerz
1’055
0

1

1
Steinerberg
864
0

1

1
Morschach
1’033
0

1

1
Alpthal
563
0

1

1

Illgau
789
0

1

1
Riemenstalden
87
0

1

1
Gersau
2’094
1
634

1
Lachen
7’850
5
550

5
Altendorf
6’036
4
196

4
Galgenen
4’652
3
272

3
Vorderthal
1’025
0

1

1
Innerthal
199
0

1

1
Schübelbach

8’457
5
1’157

1
6
Tuggen
2’980
2
60

2
Wangen
4’650
3
270

3
Reichenburg
3’134
2
214

2
Einsiedeln
14’385
9
1’245

1
10
Küssnacht
12’224
8
544

8
Wollerau
6’916
4
1’076

4
Freienbach
15’647
10
1’047

10
Feusisberg
4’773
3
393

3

146’730
87

9
4
100

B.
Toni Reichmuth und weitere Mitbeteiligte erhoben am 16. September 2011 und 10. Oktober 2011 insgesamt drei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Dekret und den Beschluss des Regierungsrats vom 6. September 2011. Sie beantragen im Wesentlichen die Aufhebung der genannten Akte des Regierungsrats, soweit sie die Kantonsratswahlen 2012 betreffen. Zudem seien die kantonalen Behörden anzuweisen, unverzüglich für eine verfassungskonforme Kantonsratswahl zu sorgen. Ein Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung dieser Wahl, während weitere Beschwerdeführer die Feststellung der Ungültigkeit der Wahl beantragen.

C.
Der Regierungsrat beantragt die Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführer halten an ihren Ausführungen und Anträgen fest. Am 11. März 2012 fand die Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats statt. Mit Eingabe vom 12. März 2012 hält der Regierungsrat an seinen Anträgen fest, soweit die Beschwerden nicht als gegenstandslos abzuschreiben seien.

D.
Ein Teil der Beschwerdeführer hat gleichzeitig mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz eingereicht. Dieses ist mit Entscheid vom 23. November 2011 auf die Beschwerde nicht eingetreten und hat sie im Sinne der Erwägungen an den Kantonsrat weitergeleitet. Dieser trat am 14. Dezember 2011 auf die Beschwerde nicht ein. Diese Entscheide wurden nicht angefochten.

E.
Mit Verfügung vom 11. November 2011 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung ein Gesuch um Aussetzung oder Verschiebung der Kantonsratswahl 2012 ab. Ein Sistierungsgesuch des Regierungsrats wurde am 23. Dezember 2011 als gegenstandslos abgeschrieben.

Erwägungen:

1.
Die drei Beschwerden betreffen dieselbe Stimmrechtssache und führen zur Beurteilung derselben Rechtsfragen, weshalb sie vereinigt und in einem Urteil beurteilt werden.

2.
2.1 Die angefochtenen Akte des Regierungsrats betreffen Vorbereitungshandlungen zur Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats. Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen sind nach der Rechtsprechung sofort und vor Durchführung des Urnengangs zu rügen (Urteil 1C 541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1, nicht publ. in: BGE 136 I 352). Insoweit ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG zulässig. Die Beschwerdeführer berufen sich auf Beschwerdegründe gemäss Art. 95 lit. a und d BGG.

2.2 Die Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats hat am 11. März 2012 stattgefunden. Ein Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung dieser Wahl, während weitere Beschwerdeführer die Feststellung der Ungültigkeit der

Wahl beantragen. An diesen Anträgen besteht auch nach der Durchführung der Kantonsratswahl ein aktuelles Interesse.
Alle Beschwerdeführer stellen zudem den Antrag, die Akte des Regierungsrats vom 6. September 2011 seien aufzuheben, soweit sie die Kantonsratswahlen 2012 betreffen. Nachdem die Kantonsratswahl inzwischen durchgeführt wurde, ist das aktuelle Interesse an der Beurteilung dieser Anträge nachträglich dahingefallen, doch sieht das Bundesgericht von diesem Erfordernis ab, wenn sich - wie hier - die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung möglich wäre (vgl. BGE 131 II 670 E. 1.2 S. 674; 127 I 164 E. 1a S. 166; Urteil 1C 541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1, nicht publ. in: BGE 136 I 352).
Der Regierungsrat macht geltend, die Voraussetzungen für einen Verzicht auf das aktuelle Interesse seien nicht erfüllt, da bei den nächsten Kantonsratswahlen in vier Jahren die neue Kantonsverfassung in Kraft stehen werde und somit die Anwendung von § 26 KV/SZ nie mehr Gegenstand richterlicher Überprüfung sein werde. In seinen Vernehmlassungen vom 17./18. Januar 2012 weist der Regierungsrat indessen darauf hin, dass das Verfahren für die Kantonsratswahlen auch gestützt auf § 48 der neuen Kantonsverfassung inhaltlich unverändert beibehalten werde. Gegenstand der vorliegenden Beschwerden ist die Frage, ob das Wahlverfahren für den Kantonsrat im Kanton Schwyz mit der verfassungsrechtlich garantierten Wahlfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar ist. Da das Wahlverfahren mit der neuen Kantonsverfassung - soweit hier von Bedeutung - materiell nicht grundlegend geändert wird, kann sich die mit den Beschwerden aufgeworfene grundsätzliche Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen auch in vier Jahren wieder stellen, ohne dass eine rechtzeitige bundesgerichtliche Prüfung im Einzelfall möglich wäre. Das prozessuale Verhalten des Regierungsrats, insbesondere seine Fristerstreckungs- und Sistierungsgesuche, hatten
massgebliche Verfahrensverzögerungen zur Folge. Es ist davon auszugehen, dass ein erneutes Beschwerdeverfahren im Hinblick auf die Kantonsratswahlen 2016 wahrscheinlich ebenfalls nicht rechtzeitig vor der Wahl abgeschlossen werden könnte. Vor diesem Hintergrund kann den Ausführungen des Regierungsrats, in welchen er die Gegenstandslosigkeit der Beschwerden behauptet, nicht zuletzt auch mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben nicht gefolgt werden.
Sollte sich ergeben, dass das Wahlverfahren nicht mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar ist, so erscheint nach Art. 107 Abs. 2 BGG in den vorliegenden Verfahren eine förmliche Feststellung der Bundesverfassungswidrigkeit möglich (vgl. BGE 136 I 352 E. 5.2 S. 364; 131 I 74 E. 6.1 S. 84 f.).

2.3 Der Regierungsrat macht geltend, das Bundesgericht dürfe auf die vorliegenden Beschwerden nicht eintreten, weil das Schwyzer Volk am 15. Mai 2011 eine neue Kantonsverfassung (nKV) angenommen habe, welche zurzeit bei der Bundesversammlung zur Gewährleistung hängig sei (Art. 172 Abs. 2 BV). Da die Neuregelung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat in § 48 nKV mit § 26 KV inhaltlich weitestgehend übereinstimme, würde ein Entscheid des Bundesgerichts in die Kompetenz der Bundesversammlung zur Gewährleistung der Kantonsverfassung eingreifen.
Das laufende Gewährleistungsverfahren schränkt die Prüfungszuständigkeit des Bundesgerichts entgegen der Auffassung des Regierungsrat keineswegs ein. Es geht hier nicht um die abstrakte Überprüfung einer neuen Verfassungsbestimmung, welcher der Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung entgegenstehen würde (BGE 118 Ia 124 E. 3b S. 127 f.; LISBETH SIDLER, Gewährleistung von Kantonsverfassungen, in: Aus der Werkstatt des Rechts, Festschrift Heinrich Koller, 2006, S. 286). Zur Diskussion steht die Vereinbarkeit des in der geltenden Kantonsverfassung und im kantonalen Ausführungsrecht geregelten Wahlverfahrens mit der Bundesverfassung. Diese Frage ist im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu beurteilen (BGE 136 I 352, 376). Dass der Kanton eine neue Kantonsverfassung mit einer inhaltlich gleichen Bestimmung über die Kantonsratswahlen bei der Bundesversammlung zur Gewährleistung eingereicht hat, steht im konkreten Anwendungsfall dem Anspruch der Beschwerdeführer auf Rechtsschutz (Art. 29a BV) nicht entgegen.

2.4 Alle Beschwerdeführer sind in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt und somit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Der kantonale Instanzenzug ist gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG ausgeschöpft, und die Beschwerden wurden im Sinne von Art. 100 Abs. 1 BGG rechtzeitig erhoben. Auf die Beschwerden ist demnach einzutreten.

3.

Der Regierungsrat bringt vor, die grundsätzlichen Modalitäten des Wahlverfahrens wie die Zahl und die Verteilung der Mandate sowie die Wahlkreise seien in der Kantonsverfassung selbst geregelt (§ 26 KV/SZ). Eine vorfrageweise Überprüfung dieser Bestimmungen durch das Bundesgericht sei nicht möglich (BGE 131 I 85 E. 2.4 S. 89). Zudem sei § 26 KV/SZ von der Bundesversammlung am 19. Dezember 1963 gewährleistet worden, was eine Überprüfung durch das Bundesgericht ausschliesse.
Aus den Urteilen BGE 136 I 352 und 136 I 376 ergibt sich, dass das Bundesgericht im Anwendungsfall auch Wahlverfahren überprüft, deren Modalitäten bereits weitgehend in der Kantonsverfassung festgelegt sind. Während das Bundesgericht eine inzidente Überprüfung kantonaler Verfassungsbestimmungen vor 1985 generell ablehnte, änderte es diese Rechtsprechung in BGE 111 Ia 239 E. 3b S. 242 in Bezug auf die Anwendung der EMRK. Diese Rechtsprechung wurde in BGE 116 Ia 359 E. 4b S. 366 auf die Durchsetzung übergeordneten Rechts und später auf die Beachtung ungeschriebener, sich weiter entwickelnder übergeordneter Verfassungsprinzipien ausgedehnt (BGE 121 I 138 E. 5c/aa-bb S. 147 f.). Das letztgenannte Urteil bezog sich auf Grundsätze des Stimm- und Wahlrechts, die vom Bundesgericht erst im Laufe seiner Rechtsprechung herausgebildet worden waren (s. auch BGE 131 I 126 E. 3.1 S. 130; Urteil des Bundesgerichts 1P.339/2006 vom 3. November 2006 E. 2.4).
Die Rechtsprechung zu der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit bei Proporzwahlen in Kantonen und Gemeinden hat sich seit der Gewährleistung von § 26 KV/SZ weiterentwickelt (BGE 129 I 185; 131 I 74, 85; 136 I 352, 364, 376). Der Umstand, dass § 26 KV/SZ im Jahre 1963 von der Bundesversammlung gewährleistet wurde, schliesst die materielle Beurteilung der vorliegenden Beschwerden somit nicht aus. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, kann § 26 KV/SZ bei einer entsprechenden Korrektur der Sitzzuteilungsmethode bundesverfassungskonform angewendet werden (vgl. E. 5.6).

4.
Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354, 376 E. 4.1 S. 378).
Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354 f., 376 E. 4.1 S. 379). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche
Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 136 I 352 E. 2 S. 355; 135 I 292 E. 2 S. 293; 135 I 19 E. 2.1 S. 21; je mit Hinweisen).

5.
5.1 In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genügen nach der Rechtsprechung im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen (BGE 131 I 85 E. 2.2 S. 87 mit Hinweisen). Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt, erlangt die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts u.a. von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den

Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Genügt die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so ist es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung (BGE 136 I 352 E. 3.4 S. 357 f., 364 E. 2.2 S. 366 f., 376 E. 4.1 S. 379 und E. 4.7 S. 384; 131 I 85 E. 2.2 S. 87; je mit Hinweisen).

5.2 Die Verfassung des Kantons Schwyz vom 23. Oktober 1898 (KV/SZ; SR 131.215) enthält zur Wahl des Kantonsrats folgende Bestimmung:
§ 26
1 Der Kantonsrat wird in geheimer Abstimmung in den Gemeinden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung gewählt. Die Wohnbevölkerung bestimmt sich nach dem Ergebnis der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung.
2 Der Kantonsrat wird aus 100 Abgeordneten gebildet. 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.
3 Der Teilungsquotient wird ermittelt, indem die Wohnbevölkerung des Kantons, abgerundet auf das nächste 1000, durch 100 geteilt wird. Jede Gemeinde erhält vorerst soviel Mandate, als sich ihre Wohnbevölkerung durch die Quotienten teilen lässt. Nachher erhalten diejenigen Gemeinden je ein Mandat, die den Quotienten nicht erreichen. Die verbleibenden Mandate werden den Gemeinden zugeteilt, die bei der ersten Teilung den grössten Rest aufweisen.
4 Der Kantonsrat wird nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt. Ein Gesetz stellt dafür die nähern Vorschriften auf.
Nach § 26 Abs. 1 und 2 KV/SZ werden somit die Mitglieder des Kantonsrats durch die Gemeinden gewählt, wobei die Gemeinden die Wahlkreise für die Kantonsratswahl bilden. Die Kantonsverfassung geht demnach selber davon aus, dass neben grösseren Wahlkreisen auch sehr kleine Wahlkreise bestehen und somit die Wahlkreise erhebliche Grössenunterschiede aufweisen. Zudem wird in § 26 Abs. 4 KV/SZ bestimmt, dass der Grundsatz der Verhältniswahlen gilt. In der Gesetzgebung sind die für eine echte Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Der Gesetzgeber hat den ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum im Sinne des Proporzgedankens zu nutzen und auf diese Weise den Anforderungen von Art. 34 BV zu genügen (vgl. BGE 136 I 376 E. 4.2 und 4.3).

5.3 Es ist unbestritten, dass die Mandatszuteilung nach den Vorgaben von § 26 Abs. 3 KV/SZ und dem gestützt darauf erlassenen kantonalen Recht erfolgte. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Anwendung dieser Vorschriften verletze den in § 26 Abs. 4 KV/SZ festgelegten Anspruch auf Bestellung des Kantonsrats nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen.
Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Die Realisierung des Verhältniswahlrechts hängt u.a. von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Umgekehrt gilt, dass je weniger Mandate einem kleinen Wahlkreis zugeteilt werden, desto höherer Wähleranteile es bedarf, um ein Mandat zu erreichen (BGE 136 I 352 E. 3.4 S. 357 f.; 131 I 74 E. 3.3 S. 80; vgl. zum Begriff des natürlichen Quorums BGE 129 I 185 E. 7.1 S. 197 f.). Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben (BGE 136 I 352 E. 3.4 S. 358; 129 I 185 E. 7.6.1 S. 201).
Unterschiedlich grosse Wahlkreise haben zudem zur Folge, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Je kleiner ein Wahlkreis - im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen - ist, desto grösser ist das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten sind und deren Stimmen gewichtlos bleiben (BGE 136 I 352 E. 3.4 S. 358; 131 I 74 E. 3.3 S. 80).

5.4 Die Sitzzuteilung in den Wahlkreisen bei der Kantonsratswahl richtet sich im Kanton Schwyz im We-

sentlichen nach dem Verteilsystem Hagenbach-Bischoff (vgl. zu diesem Sitzzuteilungssystem BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 197; ANINA WEBER, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, in: AJP 2010 S. 1373/1377). § 15 Ziff. 1 KRWG/SZ bestimmt, dass die Gesamtzahl der gültigen Stimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Mitglieder des Kantonsrats geteilt wird. Die nächsthöhere ganze Zahl, welche auf das so erhaltene Teilungsergebnis folgt, heisst Wahlzahl. Jede Liste erhält bei der Verteilung sovielmal ein Mitglied des Kantonsrats zugeteilt, als die Wahlzahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist (§ 15 Ziff. 2 KRWG/SZ).
In den Gemeinden des Kantons Schwyz ergeben sich aufgrund der vom Regierungsrat vorgenommenen Mandatsverteilung natürliche Quoren von 50 % (in 13 Gemeinden mit je einem Sitz), 33,3 % (in 4 Gemeinden mit je zwei Sitzen) 25 % (in drei Gemeinden mit je drei Sitzen), 20 % (in zwei Gemeinden mit je vier Sitzen), 16,67 % (in einer Gemeinde mit 5 Sitzen), 14,29 % (in zwei Gemeinden mit je sechs Sitzen), 12,5 % (in einer Gemeinden mit sieben Sitzen), 11,11 % (in einer Gemeinden mit acht Sitzen), 9,09 % (in drei Gemeinden mit je zehn Sitzen).
Die natürlichen Quoren liegen demnach bei 70 von insgesamt 100 Kantonsratssitzen über 10 %. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind vorerst natürliche Quoren von 33,33 %, 20 % bzw. 16,66 % bei der Verhältniswahl als verfassungswidrig qualifiziert worden. In Fortführung dieser Rechtsprechung und um der Rechtssicherheit willen hat das Bundesgericht festgehalten, dass natürliche Quoren (wie auch direkte, gesetzliche Quoren), welche die Limite von 10 % übersteigen, mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren sind. Dieser Wert gilt als Zielgrösse. Er ist allenfalls in Beziehung zu setzen zu überkommenen Gebietsorganisationen, die namentlich dem Schutz von Minderheiten dienen (BGE 129 I 185 E. 6.1 S. 193; 131 I 74 E. 5.4 S. 83, 85 E. 2.5 S. 89 f.; 136 I 352 E. 3.5 S. 358 ff., 376 E. 4.5-4.8 S. 382 ff.; je mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall zeigt sich, dass in den Gemeinden Schwyz, Einsiedeln und Freienbach mit je 10 Sitzen für eine Liste ein Stimmenanteil von 9,09 % genügt, um bei der ersten Verteilung einen Sitz zu erhalten. Umgekehrt ist in den dreizehn kleinsten Gemeinden für einen Sitz ein Stimmenanteil von 50 % nötig. Der Durchschnitt für alle Gemeinden liegt bei 33 %. Es kann somit nicht gesagt werden, das Wahlverfahren entspreche einem echten Proporzverfahren, wie es in § 26 Abs. 4 KV/SZ gewährleistet wird. Das Wahlverfahren wird der in Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Wahlfreiheit somit offensichtlich nicht gerecht (vgl. BGE 136 I 352 E. 3.5 S. 360, 376 E. 4.5 S. 383).

5.5 Die bisherige Handhabung des Schwyzer Wahlverfahrens stellt somit kein hinreichendes Proporzverfahren dar und hält in dieser Form vor der Bundesverfassung nicht stand. Die Ausführungen des Regierungsrats, wonach im Kanton Schwyz ein Mischsystem zwischen Majorz- und Proporzverfahren gelte, findet weder in der Kantonsverfassung noch im kantonalen Ausführungsrecht eine Stütze. § 26 Abs. 4 KV/SZ legt den Grundsatz der Verhältniswahlen für die Kantonsratswahlen ohne Einschränkungen fest. Eine kantonale Regelung, nach welcher für die grosse Mehrheit der Kantonsräte ein natürliches Quorum von über 10 % gilt, ist ganz offensichtlich nicht mit der in der Kantonsverfassung garantierten Wahl nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen vereinbar. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn die Auffassung des Regierungsrats, in den dreizehn kleinsten Gemeinden mit nur einem Mandat werde nach dem Majorzsystem gewählt, zutreffend wäre, denn auch in diesem Fall würde noch für 57 von 100 Mitgliedern des Kantonsrats ein natürliches Quorum von über 10 % gelten, was mit dem Grundsatz der Verhältniswahl nicht vereinbar ist.

5.6 Das Bundesgericht hat im Urteil BGE 136 I 376 E. 4.6 S. 383 f. aufgezeigt, dass bei entsprechender Ausgestaltung des Wahlverfahrens die Durchführung bundesverfassungskonformer Proporzwahlen möglich ist, auch wenn die Gemeinden von Verfassungs wegen die Wahlkreise bilden. Wird nach den dort genannten Methoden (Wahlkreisverbände oder Doppelter Pukelsheim) vorgegangen, so kann auch kleinen Wahlkreisen im Sinne eines Minderheitenschutzes eine angemessene Vertretung im Kantonsrat garantiert werden (vgl. FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen - ein Rück- und Ausblick, in: AJP 2011 S. 1586 ff., S. 1593 f.). Einer solchen Sitzzuteilungsmethode würde weder die heute geltende noch die inzwischen neu erlassene Kantonsverfassung entgegenstehen. Mit der Wahl einer geeigneten Zuteilungsmethode kann auch den vom Regierungsrat dargelegten Gesichtspunkten der überkommenen Gebietsorganisation Rechnung getragen werden (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 352 E. 5.1 S. 363, 376 E. 4.6, 4.7 S. 384 ff.).

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das im Kanton Schwyz praktizierte Wahlsystem den Anforderungen an ein Proporzverfahren nicht genügt. Die Beschwerden sind in diesem Punkt gutzuheissen und es ist festzustellen, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Schwyz für die Wahl des Kantonsrats vor der Bundesverfassung nicht standhält. Es ist Sache der zuständigen Kantonsorgane, die geeigneten Massnahmen zu einer Verbesserung des Verhältniswahlrechts zu treffen. Die zuständigen Behörden des Kantons Schwyz sind daher im Sinne eines Appellentscheides aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Kantonsrats unter Beachtung der vorstehenden Erwägungen eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen (vgl. BGE 136 I 352 E. 5.2 S. 364; 131 I 74 E. 6.1 S. 84).
Dem Antrag eines Beschwerdeführers um Aufhebung der Kantonsratswahl 2012 kann trotz des schwerwiegenden Verstosses gegen den Grundsatz des Verhältniswahlrechts aus Gründen der Rechtssicherheit und des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht entsprochen werden (vgl. BGE 129 I 185 E. 8.3 S. 204 f.). Ebensowenig besteht Anlass für die Aufhebung des Beschlusses und des Dekrets des Regierungsrats vom 6. September 2011 (s. Sachverhalt), da diese der Vorbereitung der Kantonsratswahl dienten, welche inzwischen abgeschlossen ist.

7.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben. Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1C 407/2011, 1C 445/2011 und 1C 447/2011 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Es wird festgestellt, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Schwyz für die Wahl des Kantonsrats vor der Bundesverfassung nicht standhält. Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.
Der Kanton Schwyz hat den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 407/2011 eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'500.– und den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 445/2011 eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'500.– zu bezahlen. Dem Beschwerdeführer im Verfahren 1C 447/2011 wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Schwyz schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. März 2012
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Haag