

Antrag des Regierungsrates vom 8. November 2006

KR-Nr. 80/2005

4360

**Beschluss des Kantonsrates
zur Einzelinitiative KR-Nr. 80/2005
betreffend Wahl der Mitglieder des Regierungsrates
im Verhältniswahlverfahren**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Bericht des Regierungsrates vom 8. November 2006,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 80/2005 betreffend Wahl der Mitglieder des Regierungsrates im Verhältniswahlverfahren wird nicht definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat am 12. September 2005 folgende von Seroscha Wiederkehr, Kloten, am 13. März 2005 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

§ 62. ² Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.

Begründung:

Wie die aktuellen Ereignisse rund um die Ersatzwahl des zurückgetretenen Finanzdirektors des Kantons Zürich zeigt, werden durch diese Ersatzwahlen vorwiegend persönliche statt parteipolitische Kriterien einzelner Kandidaten thematisiert. Dabei verhindert man nötige Reformschritte in verschiedenen Belangen.

Scheidet der Regierungsrat überraschend aus, sei es durch einen überraschenden Rücktritt, Todesfall oder aus gesundheitlichen Gründen, verursacht dies den Parteien unnötig viel Kosten und Aufwand. Dies kann mit Verhältniswahlen in der Exekutive des Kantons Zürich, wie es die Kantone Tessin und Zug erfolgreich ausüben, verhindert werden. Nicht zuletzt spart auch der Kanton Zürich viel Geld, wenn während einer Amtsdauer keine ausserordentlichen Wahlen stattfinden. Die Parteiarbeit wird durch eine solche Mehrheitswahl gestärkt. Der Tendenz zur Unparteilichkeit, vorwiegend auf kommunaler Ebene, könnte somit vermehrt entgegengetreten werden. Politisch interessierte Personen würden sich wieder vermehrt an den Parteien orientieren.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Art. 62 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) schreibt für die Wahlen des Regierungsrates das Mehrheitswahlverfahren vor, wobei nach Abs. 3 der ganze Kanton einen einzigen Wahlkreis bildet. Seit jeher wird im Kanton Zürich der Regierungsrat im Majorzwahlverfahren bestimmt, wogegen der Kantonsrat seit der Einführung in der Volksabstimmung vom 10. Dezember 1916 im Proporz- oder Verhältniswahlverfahren ermittelt wird (vgl. heute Art. 51 Abs. 1 KV).

Diese Rechtslage entspricht auch weitestgehend derjenigen in den anderen Kantonen. Die allermeisten der Kantone wählen denn heute ihre Regierungen ebenso im Majorzwahlverfahren. Einzig die Kantone Zug und Tessin kennen das Proporzwahlverfahren für die kantonale Exekutive. Die Einführung der Proporzwahl für Regierungsglieder stand schon vermehrt zur Diskussion. Allerdings haben alle Kantone, die in den letzten Jahren ihre Verfassung angepasst haben, das Majorzsystem für die Wahl ihrer Regierung beibehalten: Solothurn (1986), Thurgau (1987), Glarus (1988), Bern (1993), Appenzell A.-Rh. (1995), Neuenburg (2000), St. Gallen (2001), Schaffhausen (2002), Waadt (2003), Graubünden (2003), Fribourg (2004) und Basel-Stadt (2005). Und auch im Vernehmlassungsentwurf für eine neue Verfassung im Kanton Luzern ist das nicht anders. Die Stimmberechtigten

derjenigen Kantone, die in den letzten Jahren bzw. seit Erlass einer neuen Verfassung über die Einführung des Proporzsystems befragt wurden, lehnten dies alle ab: Luzern (2002), Solothurn (2005) und Wallis (2005). Vor Erlass der neuen Kantonsverfassung tat dies 1990 auch der Kanton Zürich, wo die Stimmberechtigten einen Systemwechsel ablehnten. Erneut diskutiert wurde diese Frage im Rahmen der Verfassungsrevision, ohne dass dabei das Wahlsystem geändert worden wäre.

Zurzeit setzen sich die Kantone Bern, St. Gallen und Uri ebenfalls mit dieser Fragestellung auseinander.

2. Materielle Beurteilung

Eine Mandatsverteilung auf Grund des Proporzwahlverfahrens widerspiegelt eher das Stärkenverhältnis der Parteien oder anderer Wählergruppierungen. Dies war der Grund für die Einführung des Proporz auf nationaler wie auf kantonaler Ebene bei den Parlamentswahlen. So stellt das Verhältniswahlverfahren im Parlament mehrheitlich eine angemessene Vertretung aller aktiven politischen Gruppierungen sicher. Allerdings wirkt sich der Proporz erst ab einer gewissen Zahl zu bestimmender Mitglieder aus. Die kleine Zahl von nur sieben Regierungsmitgliedern verhindert bei der vorhandenen Vielfalt politischer Parteien im Kanton Zürich eine Berücksichtigung aller politisch aktiven Gruppierungen in der Exekutive. Bei den Kantonsratswahlen 2003 sind immerhin 47 verschiedene Gruppierungen angetreten (wenn auch nicht alle in allen Wahlkreisen). Vereinfacht dargestellt müsste eine Partei, um Anspruch auf eine Vertretung in der Regierung anmelden zu können, mindestens einen Siebtel oder rund 15% der Stimmen auf sich vereinen können. Solche Werte erreichten vor dreieinhalb Jahren nur die drei grössten Parteien. Insofern sind die Verhältnisse in den Kantonen Tessin und Zug nicht mit denjenigen im Kanton Zürich vergleichbar. Es überrascht denn auch nicht, dass kleinere Parteien selten eine Proporzwahl fordern. Sie dürften davon kaum profitieren. Vielmehr scheint voraussehbar, dass diese dann im Gegensatz zur heutigen Sachlage unter dem Majorwahlssystem kaum mehr zu einem Sitz in der Regierung kommen würden. Zudem hat die Proporzwahl den Nachteil, dass sie zu einer personell schwankenden Zusammensetzung der Exekutive führen kann, auch ohne dass die parteipolitische Zusammensetzung des Regierungsrates sich ändern muss. Dies hängt insbesondere mit der parteiinternen Ausmarchung der Kandidatinnen und Kandidaten zusammen. Das Proporzwahlsystem erhöht somit die Abhängigkeit der Regierungsmitglieder von der eige-

nen Partei, streben sie denn eine weitere Amtszeit an. Gerade was den Vollzug des Rechts und die Verwaltungsführung betrifft, ist eine gewisse Kontinuität nicht nur wünschenswert, sondern auch sachlich geboten. Schliesslich geht es in wesentlichen Bereichen seiner Tätigkeit darum, dass der Regierungsrat die von den Stimmberechtigten und dem Parlament erteilten Aufträge ausführt und die vorgegebenen Ziele als Gesamtbehörde verwirklicht, und nicht darum, innerhalb der Exekutive Partikularinteressen zu vertreten. So dient eine möglichst breite Abstützung dieses Mandates dem Kollegialsystem und der Zusammenarbeit im Regierungsrat. Das Majorzwahlverfahren entspricht dieser Anforderung, wonach gewählt wird, wer über die eigene Partei hinaus Akzeptanz findet. Damit verbunden ist, dass es sich bei Wahlen in Exekutivgremien um Persönlichkeitswahlen handelt, womit die Person der Kandidierenden im Zentrum steht und nicht deren Parteizugehörigkeit. Gerade diese Argumentation kritisiert der Initiant, auch weil dadurch das Parteiensystem als solches geschwächt würde. Eine parteigebundene Zusammensetzung schwächt jedoch – wie aufgezeigt – das Kollegialitätsprinzip und somit die Zusammenarbeit im Regierungsrat. Gerade die Tatsache, dass es sich bei Majorzwahlen um Persönlichkeitswahlen handelt, erhöht die Möglichkeit für kleinere Parteien in die Regierung Einsitz zu nehmen. So sind immer wieder Angehörige von kleineren Parteien im Regierungsrat vertreten und werden – entgegen den parteipolitischen Präferenzen – Kandidatinnen und Kandidaten von grösseren Parteien vorgezogen. Die Praxis zeigt denn auch, dass entgegen einer weit verbreiteten Meinung mit der Einführung des Proporzwahlsystems nicht den kleineren, sondern eher den wählerstärkeren Parteien geholfen wird.

Ein Vorteil des Proporzwahlsystems ist, dass bei einem Ausscheiden eines Mitgliedes aus dem Regierungsrat während der Amtsdauer keine Ersatzwahlen durchgeführt werden müssen. Es würden die jeweiligen Ersatzleute der anspruchsberechtigten Listen nachrücken. Es wäre insofern sachgerecht, auf Ersatzwahlen zu verzichten, da offene Ersatzwahlen die parteipolitische Zusammensetzung verändern könnten, was dem angestrebten Proporzeffekt zuwiderlaufen würde, wogegen auf die anspruchsberechtigte Liste eingeschränkte Ersatzwahlen aus demokratischer Sicht abzulehnen sind. Somit könnten mit der Proporzwahl und dem damit verbundenen Verzicht auf Nachwahlen den Parteien und dem Kanton Zürich tatsächlich Kosten und Aufwand erspart werden. Dass diese Kosten aber unnötig sind, wie der Initiant behauptet, muss bezweifelt werden. Rückt eine Ersatzperson für ein zurücktretendes Regierungsratsmitglied in die Exekutive nach, ist dies aus demokratischer Sicht unbefriedigend. Sofern keine Ersatzperson mehr von der gleichen Liste vorhanden ist, müsste gleichwohl eine Ersatzwahl angeordnet werden (vgl. so insbesondere die Regelung im

Kanton Zug). Auf parlamentarischer Ebene ist der Verzicht auf Ersatzwahlen sinnvoll und vertretbar. Die Auswirkungen eines einzelnen Nachrückens in ein Milizgremium mit 180 Mitgliedern sind im Verhältnis zu den Problemen und Kosten einer Ersatzwahl zu beurteilen. Einem Nachrücken in ein Vollzeitgremium von nur sieben Mitgliedern kommt aber ein anderes Gewicht zu.

Schliesslich ist zu beachten, dass sich die Frage nach dem Wahlsystem für die Regierungsratswahlen bei der Verfassungsrevision eben erst stellte und der Verfassungsrat und anschliessend die Stimmberechtigten deutlich am Majorzwahlverfahren festhielten.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird klar, dass das Verhältniswahlverfahren für Parlamentswahlen geeignet ist, nicht jedoch für Exekutivwahlen. Die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates soll weiterhin im dafür geeigneten Majorzwahlverfahren stattfinden.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR.-Nr. 653/2005 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Diener Husi