

***Volksinitiative
zur Änderung der Kantonsverfassung
Proporz für die Regierung***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 21. Juni 2004, RRB Nr. 2004/1302

Zuständiges Departement

Staatskanzlei

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Einreichung und Zustandekommen der Volksinitiative	5
2. Initiativbegehren	5
3. Stellungnahme des Regierungsrates	6
3.1 Gültigkeit der Volksinitiative.....	6
3.2 Behandlungsfristen für die Volksinitiative	6
3.3 Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung	6
3.4 Umsetzung der Volksinitiati-	
ve.....	6
3.5 Wahl des Regierungsrates in andern Kantonen.....	8
3.6 Folgen eines Systemwechsels	8
3.7 Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative	9
4. Antrag.....	11
5. Beschlussesentwurf	14

Kurzfassung

Am 6. Februar 2004 hat ein Initiativkomitee bestehend aus SVP-Vertretern die **Volksinitiative 'Proporz für die Regierung'** ('Gleich lange Spiesse für alle') eingereicht. Das Begehren hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Solothurn wird wie folgt geändert:

Der Titel des Artikels 77 sowie dessen Absatz 2 lauten neu:

Art. 77 Stellung und Wahl

² Der Regierungsrat besteht aus fünf Mitgliedern und erfüllt seine Aufgaben als Kollegialbehörde. Er wird nach Proporz gewählt: Wahlkreis ist der Kanton.

Die Volksinitiative ist, da es sich um eine **ausgearbeitete Vorlage** handelt, dem Volk unverändert zu Abstimmung vorzulegen. Wir beantragen Ihnen die **Ablehnung** der Volksinitiative, u.a. aus folgenden Gründen:

1. Regierungsratswahlen sind Persönlichkeitswahlen.

Die Proporzwahl ist primär eine Parteiwahl und eignet sich nicht für Persönlichkeitswahlen. Bei den Wahlvorschlägen, der Stimmabgabe und der Sitzverteilung stehen die Listen und nicht die Personen im Vordergrund. Die Majorzwahl ist hingegen von der Konzeption her eine ausgesprochene Persönlichkeitswahl. Hier müssen sich starke Persönlichkeiten zur Wahl stellen, die sich im Volk breit abstützen können.

2. Fast alle Kantone wählen nach Majorz.

24 Kantone wählen ihre Regierung nach Majorz. Der Proporz wird **einzig in den Kantonen Zug und Tessin** angewandt. Der Kanton Zug hat schon zum dritten Mal über einen Wechsel zum Majorz abgestimmt. Letztmals wurde eine Initiative in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 ganz knapp abgelehnt.

3. Majorz ist das klassische Wahlsystem.

Das Majorzwahlverfahren ist **einfach, leicht verständlich und transparent**. Zudem hat dieses Verfahren eine **grössere legitimierende Wirkung** für die Gewählten und für das politische System (absolutes Mehr, kein Nachrücken, keine Nachnomination und keine stille Wahl). Die Wählenden haben beim Majorzwahlverfahren die Gewissheit, dass ihre Stimmen ausschliesslich denjenigen Kandidaten und Kandidatinnen zugute kommt, für die sie abgegeben wurden. – Das Proporzwahlverfahren ist komplizierter, die Ergebnisse sind schwieriger nachzuvollziehen und die Wirksamkeit der Stimmabgabe ist nicht transparent. Listenverbindungen führen dazu, dass die Stimmkraft eines Wählers bzw. einer Wählerin – nebst der ausgewählten Liste – auch den andern Listen der Verbindung zugute kommt. Die Wähler und Wählerinnen können nicht abschätzen, welche Listen inwiefern von den verschiedenen Listenverbindungen profitieren.

4. **Die Regierung ist auf einheitliches Handeln ausgerichtet.**

Der Proporz ist für die Wahl des Parlamentes, welches als Repräsentationsorgan aller gesellschaftlichen Gruppen konzipiert ist, zweifellos das richtige Verfahren. Für die Wahl der Regierung stehen **andere Überlegungen** im Vordergrund. Sie hat als oberste leitende und vollziehende Behörde andere Aufgaben und funktioniert nach anderen Prinzipien. In der Regierung geht es nicht darum, möglichst alle Wählerschichten und gesellschaftlichen Anliegen zu vertreten, sondern eine **gemeinsame Politik** zu gestalten. Die Regierung muss daher politisch homogener sein als das Parlament. Extreme Auffassungen und Oppositions-politik sind dem Kollegialitätsprinzip abträglich und erschweren den Konsens. **Zusammenarbeit, Stabilität und Kontinuität** sind in diesem Gremium **wichtiger als eine möglichst grosse Parteienvielfalt**.

5. **Bei nur 5 Mandaten ist der Proporzeffekt beschränkt.**

Der Proporzeffekt kann sich nur bei einer grösseren Zahl von Mandaten wirkungsvoll entfalten. **Je grösser die Zahl der Mandate ist, umso stärker kommt der Proporzeffekt zum Tragen.** Der Proporz eignet sich daher von seiner Art her nicht für die Wahl kleinerer Behörden. Sind nur **5 Mandate** zu besetzen, ist der **Proporzeffekt beschränkt**. Dies zeigt sich auch daran, dass das natürliche Quorum zur Erzielung eines Vollmandates bei 16,6% liegt und damit recht hoch ist. Die restlichen Sitze lassen sich bei der Restmandatsverteilung nicht teilen. Systematische Verzerrungen (z.B. aufgrund von Listenverbindungen, abgerundeten Bruchzahlen usw.) lassen sich nicht ausschliessen. Eine Begünstigung oder Benachteiligung einer Partei ist daher auch unter dem Proporz möglich. Je nach 'Proporzglück' oder 'Proporzpech' können die Zufälligkeiten der Mandatsverteilung Sitzverschiebungen bewirken.

6. **Der Proporz entspricht nicht dem heutigen Wählerverhalten.**

Die **Parteigebundenheit** hat in den vergangenen Jahren **markant abgenommen**. Die Wahlberechtigten wollen heute mehr denn je 'Köpfe' und nicht Listen wählen. Vor allem jüngere Wähler und Wählerinnen legen Wert darauf, parteiungebunden und effektiv wählen zu können. Diesem Wählerverhalten wird der Proporz nicht gerecht, denn bei ihm spielt die Zugehörigkeit zu einer Partei oder Interessengruppe eine massgebende Rolle. Parteilose Kandidaten und Kandidatinnen können sich – ohne eigene Liste – nicht zur Wahl stellen. Das Argument, wonach Proporzwahlen bürger näher und wählergerechter sind, trifft deshalb nicht zu.

7. **Das Verfahren für eine 'Ersatzwahl' ist nicht demokratisch legitimiert.**

Das Verfahren, welches im Falle eines Rücktrittes während der Legislaturperiode zur Anwendung gelangt (**Nachrücken, Nachnomination und stille Wahl**) ist **nicht demokratisch legitimiert** und widerspricht der bisherigen Tradition der echten Volkswahl. Faktisch könnten einige Listenunterzeichner oder der Parteivorstand ein neues Mitglied der Regierung bestimmen.

8. **Vor- und Nachteile kommen gleichermaßen zum Zug.**

Proporz und Majorz haben als Wahlsysteme spezifische Vor- und Nachteile. Der Umstand, dass das Parlament nach Proporz und die Regierung nach Majorz gewählt wird, wirkt **ausgleichend**.

9. **Das Wahlsystem soll nicht zu Gunsten einer Partei geändert werden.**

Das Wahlsystem kann nicht bei jeder politischen Kräfteverschiebung geändert werden. **Partei politische Gründe** sollen daher nicht für den Wechsel des Wahlsystems herhalten.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Volksinitiative 'Proporz für die Regierung'.

1. Einreichung und Zustandekommen der Volksinitiative

Am 6. Februar 2004 hat ein Initiativkomitee bestehend aus SVP- Vertretern die Volksinitiative 'Proporz für die Regierung' ('Gleich lange Spiesse für alle') innert der Sammelfrist bei der Staatskanzlei eingereicht.

Dem Initiativkomitee gehören an:

Walter Wobmann, Gretzenbach, Dr. Roland Bühler, Trimbach, Dr. Hans-Rudolf Lutz, Lostorf, Roland Borer, Kestenholz, Beat Balzli, Gempen, Esther Bosshart, Solothurn, Ursula Deiss, Olten, Beat Ehram, Dornach, Hugo Huber, Eppenberg, Christian Imark, Fehren, Kurt Küng, Feldbrunnen, Peter Lüscher, Derendingen, Walter Mathys, Etziken, Peter Müller, Riedholz, Heinz Müller Grenchen, Rudolf Rüegg, Grenchen, Reto Schorta, Derendingen, Rolf Sommer, Olten, Theo Stäubli, Hägendorf, Hansjörg Stoll, Mümliswil, Mike Vökt, Oensingen, Herbert Wüthrich, Gerlafingen.

Die Volksinitiative ist mit 3'350 gültigen Unterschriften zustande gekommen (RRB Nr. 2004/383 vom 17. Februar 2004).

2. Initiativbegehren

Das Initiativbegehren in Form der **ausgearbeiteten Vorlage** hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Solothurn wird wie folgt geändert:

Der Titel des Artikels 77 sowie dessen Absatz 2 lauten neu:

Art. 77 Stellung und Wahl

² Der Regierungsrat besteht aus fünf Mitgliedern und erfüllt seine Aufgaben als Kollegialbehörde. Er wird nach Proporz gewählt: Wahlkreis ist der Kanton.

Das Initiativbegehren wird wie folgt begründet:

- Parteien mit namhaftem Anteil im Kantonsrat vertreten auch einen namhaften Teil der solothurnischen Bevölkerung. Diese Bevölkerungsteile und ihre Parteien sollen auch im Regierungsrat gemäss ihrer tatsächlichen Stärke vertreten sein, um die Ausgewogenheit und den Zusammenhalt im Kanton längerfristig zu sichern.
- Proporzwahlen sind bürgernäher, wählergerechter und übersichtlicher. Es gibt nur noch ein Wahlsystem für das Parlament und die Regierung.

- Stopp den Leerläufen kostspieliger zweiter Wahlgänge bei Regierungsratswahlen. Sie schaden der Staatskasse, dem Steuerzahler und den Parteikassen. Durch chancenlose Kandidaten «provozierte» zweite Wahlgänge werden verhindert.
- Bei einer Vakanz während der Amtsperiode braucht es keine Ersatzwahlen mehr. Der Rücktrittstaktiererei wird ein Riegel geschoben.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Gültigkeit der Volksinitiative

Das Initiativbegehren verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Einheit der Materie ist gewahrt. Die formellen Erfordernisse sind eingehalten. Die Initiative ist somit als gültig zu beurteilen.

3.2 Behandlungsfristen für die Volksinitiative

Die Volksinitiative hat die Form der ausgearbeiteten Vorlage. Eine Volksinitiative in Form der ausgearbeiteten Vorlage wird dem Volk unverändert zur Abstimmung vorgelegt. Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens. Er kann der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (Art. 32 Absatz 1 der Kantonsverfassung; KV). Die Volksabstimmung über eine Volksinitiative in Form der ausgearbeiteten Vorlage findet spätestens zwei Jahre nach der Einreichung statt (Art. 32 Abs. 1 KV).

Die vorliegende Initiative ist somit dem Volk **spätestens bis zum 6. Februar 2006** der **Volksabstimmung** zu unterbreiten.

3.3 Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung

Die Initiative enthält keine Regelung über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der verlangten Änderung. Als formulierte Initiative kann sie in diesem Punkt inhaltlich nicht ergänzt werden. Aufgrund von Meinungsäusserungen in den Medien ist anzunehmen, dass das Initiativkomitee von einem Inkrafttreten vor den nächsten Erneuerungswahlen vom 27. Februar 2005 ausgeht.

Ob dies zeitlich überhaupt möglich ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Damit die Volksabstimmung am 26. September 2004 stattfinden könnte, hätte der Kantonsrat die Vorlage in der Juni-Session verabschieden müssen. Dies ist bereits nicht mehr möglich.

Die nächstfolgende und letzte Volksabstimmung in diesem Jahr findet am 28. November statt. Gelangt die Initiative an diesem Termin zur Abstimmung und besteht der Kantonsrat auf der Umsetzung für die kommenden Erneuerungswahlen, werden wir mit der Einberufung der Wahlberechtigten (zu den Regierungsratswahlen) bis zum Volksentscheid zuwarten müssen.

Selbst wenn die bis anhin jeweils ein halbes Jahr vor den Erneuerungswahlen beschlossene Einberufung der Wahlberechtigten erst nach der Volksabstimmung vom November, in der 49. Woche, erlassen werden könnte, reichte die Frist für die Umsetzung der Initiative auf den 27. Februar 2005 theoretisch noch aus. Allerdings wäre die verbleibende Zeitspanne für die wahlvorbereitenden Behörden sehr knapp. In nur zwei Monaten müsste das elektronische Wahlsystem

nach den neuen Regeln programmiert und ausgetestet werden, die Wahlbüro-mitglieder müssten entsprechend instruiert werden, es wären neue Auszählformulare und Wahlprotokolle zu erstellen, usw.). Erschwerend kommt hinzu, dass gleichzeitig auch die Kantonsratswahlen nach neuem Modus vorzubereiten sind (mit anderen Wahlkreisen und Sitzzahlen) und ein neues Wahl- und Abstimmungssystem eingesetzt wird.

Ein Inkrafttreten der Verfassungsänderung vor den nächsten Erneuerungswahlen ist überdies nur möglich, wenn die Initiative ohne Gesetzesanpassungen umgesetzt werden kann. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die geltenden Bestimmungen zum Proporzwahlrecht für die Regierungsratswahlen übernommen werden können, ob eine analoge Anwendung – ohne explizite Regelung – möglich ist oder ob die Verfassungsbestimmung im Gesetz erst noch konkretisiert werden muss.

3.4 Umsetzung der Volksinitiative

Das Initiativbegehren verlangt die Proporzwahl der Regierung und schreibt den Wahlkreis 'Kanton' vor. Dem Initiativtext ist jedoch nicht zu entnehmen, welches System zur Anwendung gelangen soll. Hinsichtlich der Sitzverteilung gibt es sehr unterschiedliche Berechnungsmethoden und Rundungsregeln. Für die Proporzwahlen im Kanton Solothurn gelangt das herkömmliche Verfahren Hagenbach-Bischoff zur Anwendung. Dieses Wahlverfahren gilt für die Nationalratswahlen und wird in 20 Kantonen für die Wahl des Parlamentes angewandt (Freiburg, Tessin und Waadt wenden das System Hare an). Im Kanton Zürich hat der Kantonsrat am 17. November 2003 eine andere Sitzzuteilungsmethode für das Parlament beschlossen (doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung; auch 'Doppelter Pukelsheim' genannt). Im Kanton Aargau stand diese Methode im Zusammenhang mit der Parlamentsverkleinerung ebenfalls zur Diskussion (nebst dem Vorschlag für Wahlkreisverbände); sie wurde jedoch mit Beschluss des Grossen Rates vom 8. Juni 2004 zur Beibehaltung der bisherigen Wahlkreiseinteilung verworfen.

Im Falle einer Annahme der Initiative durch das Volk wäre es nicht sinnvoll, für die Kantonsratswahlen und die Regierungsratswahlen zwei unterschiedliche Verhältniswahlverfahren vorzusehen. Es liegt deshalb nahe und entspricht auch der Absicht des Initiativkomitees (s. Begründung des Initiativbegehrens in Ziff. 2), die im Gesetz über die politischen Rechte (GpR) enthaltenen Bestimmungen zum Proporzverfahren auch für die Regierungsratswahlen anzuwenden. Ohne Ausführungsbestimmung im Gesetz würde die **Mandatsverteilung** somit nach den Regeln von

§ 107 f. GpR vorgenommen. Analog kämen auch die anderen Gesetzesbestimmungen zum Proporzwahlrecht für die Regierungsratswahlen zur Anwendung: **Listenverbindungen** wären erlaubt (§ 52 GpR), ebenfalls das **Kumulieren und Panaschieren** (§ 75 GpR). **'Stille' Regierungsratswahlen** wären zugelassen, d.h. der Wahlakt könnte unter Umständen unterbleiben (vgl. § 67 GpR). Würde während der Legislaturperiode ein Sitz frei, kämen die Bestimmungen über das **Nachrücken** (§ 126 GpR) bzw. die **Ersatzwahlen** (§ 127 GpR) zur Anwendung.

Nicht explizit im Gesetz geregelt wären für die Regierungsratswahlen die **Eingabestelle** und der **Wahlanmeldeschluss**. Als Eingabestelle für die Wahlvorschläge fällt jedoch nur die Staatskanzlei in Betracht, da der Wahlkreis der Kanton ist. Im Rahmen einer späteren Gesetzesrevision könnte dies in § 34 GpR für die Proporzwahl der Regierung noch präzisiert werden. Im gleichen Zug könnte auch die Zuständigkeit zur Auswertung der Ergebnisse für die Regierungsratswahlen in § 106 GpR explizit erwähnt werden (wie dies auch für die anderen Wahlen der Fall ist).

Der **Wahlanmeldeschluss** für die Regierungsratswahlen wäre ebenfalls nicht explizit in § 34 GpR geregelt. Dieser Termin könnte jedoch in der Einberufung der Wahlberechtigten festgelegt werden.

Als **Unterzeichnungsquorum** für die Wahlvorschläge würde – ohne anderslautende Bestimmung im Gesetz – das in § 38 GpR für Proporzahlen vorgesehene Quorum (2x soviel als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind) zur Anwendung kommen. Für die Regierungsratswahlen wären somit neu nur noch 10 Unterschriften erforderlich (bisher waren es 100). Im Wahlkreis 'Kanton' ist dies ein sehr kleines Quorum. Allerdings gilt es hier auch zu berücksichtigen, dass § 38 Absatz 1 GpR mit der Gesetzesrevision vom 28. Januar 2004 geändert wurde (das Quorum gilt neu nicht mehr für Parteien, welche bei den letzten Nationalratswahlen vom Beibringen der Unterschriften dispensiert waren). Sollte der Gesetzgeber für die anderen Parteien ein höheres Quorum beantragen, müsste das Gesetz geändert werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein gesetzgeberischer Nachvollzug nicht zwingend notwendig ist, sofern sich der Kantonsrat mit der Anwendung der geltenden Gesetzesbestimmungen zum Proporzwahlverfahren einverstanden erklären kann. Werden die Bestimmungen jedoch als nicht zweckmässig erachtet und Änderungen verlangt (z.B. eine andere Sitzzuteilungsmethode, ein Listenverbindungsverbot, der Ausschluss des Kumulierens oder ein anderes Unterschriftenquorum für die Wahlvorschläge) müsste eine Gesetzesrevision ausgearbeitet werden. In diesem Fall könnte die Initiative vor den Wahlen nicht mehr umgesetzt werden.

3.5 Wahl des Regierungsrates in andern Kantonen

Alle Kantonsregierungen, ausgenommen jene von Zug und Tessin, werden nach Majorz gewählt. Im Kanton Zug werden die Sitze noch aufgrund der Listenstimmen verteilt, im Kanton Tessin aufgrund der Einzelstimmen. In beiden Kantonen ist das Kumulieren untersagt; hingegen darf panaschiert werden. Im Kanton Zug sind Listenverbindungen untersagt. In beiden Kantonen sind auch 'stille' Regierungsratswahlen zugelassen.

Der Wechsel zum Majorz ist im Kanton Zug seit Jahren ein Thema. Im dritten Anlauf lehnten die Zuger Stimmberechtigten das Mehrheitswahlverfahren für die Regierungsratswahlen in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 äusserst knapp ab.

Zur Einführung des Regierungsratsproporzes konnten sich bisher keine weiteren Kantone entschliessen. Entsprechende Versuche scheiterten in den Kantonen Luzern (in der Volksabstimmung vom 22. Sept. 2002 mit 50'876 Nein zu 48'883 Ja) und in den Kantonen Zürich (1990), Bern (1988), Basel-Stadt (1984), Schwyz (1982), Freiburg (1981), und Wallis (1980). Die Volksinitiativen auf Einführung des Proporzes wurden unter anderem mit dem Argument abgelehnt, wonach der Proporz die Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigen könne.

3.6 Folgen eines Systemwechsels

Das **Proporzwahlverfahren** gewährleistet den Parteien und Gruppierungen eine ihrem Wähleranteil entsprechende Vertretung im Rat. Es erleichtert unter Umständen auch kleineren Parteien und nicht etablierten Gruppierungen den Zugang zu politischen Ämtern, was zu einer grösseren **Parteienvielfalt** führen kann.

Jeder Proporzwahl geht ein Vorverfahren voraus. Es dient der Einreichung, Bereinigung und öffentlichen Bekanntgabe der Listen und allfälliger Listenverbindungen. Da die Sitzverteilung aufgrund der Parteistimmen vorgenommen wird, zwingt das Verhältniswahlsystem die **Parteien** dazu, 'ausgewogene' Listen mit Vertretern möglichst aller Regionen, Berufe und sozialen Gruppen zusammenstellen. Die Parteileitungen haben deshalb dafür zu sorgen, dass genügend Kandidaten und Kandidatinnen zur Verfügung stehen und die Liste möglichst vollständig ist. Für den Wahlvorschlag müssen sie allenfalls eine bestimmte Auswahl treffen, die Listenplätze zuteilen und aus taktischen Gründen allfällige Listenverbindungen eingehen.

Die Teilnahme an der Wahl ist nur über Listen möglich, d.h. die **Kandidaten und Kandidatinnen** müssen von einer Partei oder Gruppierung vorgeschlagen werden. Parteilose Kandidaten und Kandidatinnen können sich – ohne eigene Liste – nicht an den Wahlen beteiligen.

Die **Wähler und Wählerinnen** unterstützen bei einer Proporzwahl mit ihren Stimmen eine Liste und gleichzeitig auch die von ihnen favorisierten Kandidaten und Kandidatinnen. Sie besitzen mit den Mitteln des Panaschierens und Kumulierens die Möglichkeit, ihr Stimmengewicht zu streuen. Dadurch erhalten bekannte oder besonders empfohlene Kandidaten und Kandidatinnen über die Parteigrenzen hinaus die Möglichkeit, dank des Fremdstimmenanteils der Partei die im internen Auswahlprozess portierten Kandidaten und Kandidatinnen zu überflügeln. Charakteristisch für die Listenwahl ist zudem, dass Ratsmitglieder über Listen- und Kandidatenstimmen gewählt werden, die ihnen nicht direkt zukamen (sog. '**Stimmenübertragungskartell**'). Das heisst: Der Wähler gibt seine Stimmen ab und muss in Kauf nehmen, dass er andere Listenkandidaten indirekt mitwählt, weil die nicht verwertbaren Stimmen andern Listenkandidaten zugute kommen. Die **Wirksamkeit der Stimmabgabe** ist daher beim Proporz für den Wähler **nicht einfach nachzuvollziehen**, zumal nicht jene gewählt werden, die am meisten Stimmen erzielt haben (unter Umständen liegt die Stimmenzahl eines Abgewählten über derjenigen eines Gewählten).

Beim Proporz gibt es im Falle eines **Rücktritts** (oder eines Todesfalls) während der Legislaturperiode keine Ersatzwahl mehr. In einem solchen Fall **rückt** einfach der oder die Nächstfolgende auf der Liste **nach**. Kann oder will ein Ersatzkandidat oder eine Ersatzkandidatin das Amt nicht antreten, wird der oder die Nächstfolgende an deren Stelle nachrücken. Kann ein Sitz nicht mehr durch Nachrücken besetzt werden, so können 3/5 aller noch stimmberechtigten Listenunterzeichner (bzw. der Vorstand der kantonalen Partei, sofern die Partei bei den letzten Nationalratswahlen vom Beibringen des Unterschriftenquorums befreit war) einen Wahlvorschlag einreichen. Der oder die Vorgeschlagene gilt dann als in **stiller Wahl** gewählt.

Trifft der Fall ein, dass eine Partei bei der Sitzverteilung **mehr Sitze** zugesprochen erhält als sie Kandidaten oder Kandidatinnen aufgestellt hat, kommt ebenfalls das Verfahren der Nach-nomination und stillen Wahl zur Anwendung.

3.7 Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative

3.7.1 Regierungsratswahlen sind Persönlichkeitswahlen.

Der Proporz ist primär eine Parteiwahl und eignet sich nicht für Persönlichkeitswahlen. Bei den Wahlvorschlägen, der Stimmabgabe und der Sitzverteilung stehen die Listen und nicht die Personen im Vordergrund. Der Majorz ist seiner Konzeption nach eine ausgesprochene Persönlichkeitswahl. Hier müssen sich starke Persönlichkeiten zur Wahl stellen, die sich im Volk breit abstützen können.

Gewählt wird nur, wer über die eigene Partei hinaus Akzeptanz findet und – zumindest im ersten Wahlgang – eine Mehrheit der Wählenden hinter sich hat. Dies haben die Parteien bei der Auswahl der Kandidaten und Kandidatinnen zu berücksichtigen.

3.7.2 Fast alle Kantone wählen nach Majorz.

Das **Majorzwahlverfahren** hat sich für Regierungsratswahlen bewährt und wird bis auf zwei Ausnahmen in allen andern Kantonen angewandt (im Kanton Solothurn kommt der Majorz seit der Einführung der Volkswahl im Jahre 1887 zur Anwendung). Der **Proporz** wird **einzig in den Kantonen Zug und Tessin** für die Wahl der Regierung angewandt. Der Kanton Zug hat schon zum dritten Mal über einen Wechsel zum Majorz abgestimmt. Im Jahre 1997 wurde der Majorz knapp angenommen, doch musste die Abstimmung wegen Formfehlern wiederholt werden. Beim zweiten Mal setzten sich die Proporz-Befürworter durch. Am 10. Juni 2001 wurde eine Volksinitiative für den Majorz ganz knapp abgelehnt.

3.7.3 Majorz ist das klassische Wahlsystem.

Das Majorzwahlverfahren ist **einfach, leicht verständlich und transparent**. Zudem hat dieses Verfahren eine **grössere legitimierende Wirkung** für die Gewählten und für das politische System (absolutes Mehr, kein Nachrücken, keine Nachnomination und keine stille Wahl). Die Wählenden haben beim Majorzwahlverfahren die Gewissheit, dass ihre Stimmen ausschliesslich denjenigen Kandidaten und Kandidatinnen zugute kommt, für die sie abgegeben wurden. – Das Proporzwahlverfahren ist komplizierter, die Ergebnisse sind schwieriger nachzuvollziehen und die Wirksamkeit der Stimmabgabe ist nicht transparent. Listenverbindungen führen dazu, dass die Stimmkraft eines Wählers bzw. einer Wählerin – nebst der ausgewählten Liste – auch den andern Listen der Verbindung zugute kommt. Die Wähler und Wählerinnen können nicht abschätzen, welche Listen inwiefern von den verschiedenen Listenverbindungen profitieren.

3.7.4 Die Regierung ist auf einheitliches Handeln ausgerichtet.

Das **Proporzwahlverfahren** ist für die Wahl des Parlamentes, welches als Repräsentationsorgan aller gesellschaftlichen Gruppen konzipiert ist, zweifellos das geeignete Verfahren. Für die Wahl der Regierung stehen jedoch **andere Überlegungen** im Vordergrund. Sie hat als oberste leitende und vollziehende Behörde andere Aufgaben und funktioniert nach anderen Prinzipien. In der Regierung geht es nicht darum, möglichst alle Wählerschichten und gesellschaftlichen Anliegen zu vertreten, sondern eine **gemeinsame Politik** zu gestalten. Die Regierung muss daher politisch homogener sein als das Parlament. Extreme Auffassungen und Oppositionspolitik sind dem Kollegialitätsprinzip abträglich und erschweren den Konsens.

Zusammenarbeit, Stabilität und Kontinuität sind in diesem Gremium **wichtiger als eine möglichst grosse Parteienvielfalt**.

3.7.5 Bei nur 5 Mandaten ist der Proporzeffekt beschränkt.

Das Proporzwahlverfahren eignet sich von seiner Art und Zwecksetzung her nicht für Wahlen, bei denen nur wenig Mandate zu besetzen sind. Ganz ausgeschlossen ist der Proporz für den Fall, in welchem nur ein einzelner Sitz zu besetzen ist. So kann beispielsweise die von der Bundesverfas-

sung für die Wahl des Nationalrates geforderte Proporzwahl in jenen Kantonen nicht durchgeführt werden, in denen nur ein Nationalrat zu wählen ist (UR, OW, NW, GL, AI). In diesen Kantonen muss daher nach Majorz gewählt werden.

Der Proporzeffekt kann sich nur bei einer grösseren Zahl von Mandaten wirkungsvoll entfalten. Der Proporz eignet sich daher vor allem für Wahlen in grösseren Wahlkreisen (wo es viele Mandate zu besetzen gilt). **Je grösser die Zahl der Mandate ist, umso stärker kommt der Proporzeffekt zum Tragen. Bei einer niedrigen Mandatszahl** (wie z.B. bei 5 Mandaten) **kann sich der Proporz nur schwach entfalten.** Das zeigt sich auch daran, dass das natürliche Quorum zur Erzielung eines Vollmandates bei 16,6% liegt und damit recht hoch ist. Die restlichen Sitze lassen sich bei der Restmandatsverteilung nicht teilen. Systematische Verzerrungen (z.B. aufgrund von Listenverbindungen, abgerundeten Bruchzahlen usw.) sind nicht auszuschliessen. Eine Begünstigung oder Benachteiligung einer Partei ist daher auch unter dem Proporz möglich. Je nach 'Proporzglück' oder 'Proporzpech' können die Zufälligkeiten der Mandatsverteilung zu Sitzverschiebungen führen.

3.7.6 Der Proporz entspricht nicht dem heutigen Wählerverhalten.

Die **Parteigebundenheit hat** in den vergangenen Jahren markant **abgenommen**. Die Wahlberechtigten wollen heute mehr denn je 'Köpfe' und nicht Listen wählen. Vor allem die jüngeren Wähler und Wählerinnen legen Wert darauf, parteiungebunden und effektiv wählen zu können. Sie wollen sich nicht für eine Partei entscheiden, sondern ihre Stimme nur und unmittelbar den von ihnen favorisierten Kandidaten und Kandidatinnen geben. Diesem Wählerverhalten wird der Proporz nicht gerecht. Bei ihm spielt die Zugehörigkeit zu einer Partei eine massgebende Rolle. Parteilose Kandidaten und Kandidatinnen können sich – ohne eigene Liste – nicht zur Wahl stellen. Das Argument des Initiativkomitees, wonach Proporzwahlen bürger-näher und wählergerechter sind, trifft deshalb nicht zu.

3.7.7 Das Verfahren für eine 'Ersatzwahl' ist nicht demokratisch legitimiert.

Das Verfahren, welches im Falle eines Rücktrittes während der Legislaturperiode beim Proporzwahlssystem zur Anwendung kommt (**Nachrücken, Nachnomination und stille Wahl**) ist **nicht demokratisch legitimiert** und widerspricht der bisherigen Tradition der echten Volkswahl der Regierung. Faktisch könnten einige Listenunterzeichner bzw. der Parteivorstand (wenn die Partei vom Beibringen des Unterschriftenquorums befreit ist) das neue Mitglied der Regierung bestimmen. Ein solches Prozedere wird im Volk und bei den anderen Parteien kaum auf Akzeptanz stossen. Für die Wiederbesetzung eines vakanten Regierungsamtes ist dieses Verfahren nicht geeignet.

3.7.8 Vor- und Nachteile kommen gleichermassen zum Zug.

Proporz und Majorz haben als Wahlsysteme spezifische Vor- und Nachteile. Der Umstand, dass das Parlament nach Proporz und die Regierung nach Majorz gewählt wird, wirkt **ausgleichend**.

Zudem widerspiegeln die Kantonsregierungen auch unter dem Majorzwahlrecht die Stärke der wichtigsten politischen Parteien. Trotz des Mehrheitswahlverfahrens findet also eine 'Propotionalisierung' statt; daher wird – ähnlich wie im Bundesrat – von 'freiwilligem Proporz' gesprochen.

3.7.9 Das Wahlsystem soll nicht zu Gunsten einer Partei geändert werden.

Das Proporzwahlrecht ermöglicht es unter Umständen den nicht in der Regierung vertretenen Parteien, in den freiwilligen Proporz der traditionell stärkeren Parteien einzubrechen. So haben beispielsweise im Kanton Zug zwei Vertreter kleinerer Parteien vom Proporz profitiert: 1990 wurde Hanspeter Uster von den Sozialistisch-Grünen Alternativen und 1998 Jean-Paul Flachs-mann von der SVP in die Regierung gewählt. 1996 votierten die CVP und die SVP für einen Systemwechsel zum Majorz, 2001 waren es die SVP und die Linke, welche für den Proporz eingestanden sind. – Im Kanton Luzern unterstützten die FDP, SVP, SP und Grünen den Wechsel zum Proporz, um die Vormachtstellung der CVP in der Regierung zu brechen.

Die Beispiele in den Kantonen Zug und Luzern zeigen, dass die Forderung nach einem Wechsel des Wahlsystems meistens in der Absicht erhoben wird, die Wahlchancen einer Partei zu erhöhen. Das Wahlsystem kann jedoch nicht bei jeder politischen Kräfteverschiebung geändert werden.

Parteilpolitische Gründe sollen daher nicht für den Wechsel des Wahlsystems herhalten.

4. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Ruth Gisi
Frau Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

5. **Beschlussesentwurf**

Volksinitiative zur Aenderung der Kantonsverfassung: Proporz für die Regierung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹, § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996² und § 41 Absatz 1 a des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989³, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 21. Juni 2004 (RRB Nr. 2004/1302), beschliesst:

Die Volksinitiative zur Aenderung der Kantonsverfassung: Proporz für die Regierung wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Büro des Kantonsrats (13)

Parlamentsdienste

Medien (jae/hae)

Initiativkomitee, Walter Wobmann, Sagigass 9, 5014 Gretzenbach

¹) BGS 111.1.
²) BGS 113.111.
³) BGS 121.1.