



**Verfassungsinitiative
betreffend "JA zu Personenwahlen" (Majorzinitiative)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 10. Juli 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Januar 2012 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees unter Führung von Andreas Kleeb, alt Präsident FDP. Die Liberalen Zug, die Verfassungsinitiative "JA zu Personenwahlen" ein. Die Staatskanzlei Zug stellte mit Verfügung vom 23. Januar 2012 fest, dass die mit 2'130 gültigen Unterschriften eingereichte Verfassungsinitiative die gesetzlichen Anforderungen von § 79 Abs. 2 in Verbindung mit § 35 der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) erfüllt und sie somit formell richtig zustande gekommen ist. In der Sitzung vom 26. Januar 2012 überwies der Kantonsrat die Initiative an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Verfassungsinitiative. Unser Bericht gliedert sich wie folgt:

A. Das Wichtigste in Kürze

B. Bericht

1. Inhalt der Verfassungsinitiative
2. Argumente der Initiantinnen und Initianten
3. Ergebnis der Umfrage bei den direkt betroffenen Gemeinden
4. Stellungnahme des Regierungsrates
5. Zeitpläne
6. Antrag

A. Das Wichtigste in Kürze

Der Regierungsrat befürwortet die Verfassungsinitiative "JA zu Personenwahlen". Die Exekutivmitglieder im Kanton und in den Gemeinden sollen neu im Majorzverfahren gewählt werden. Dieses Verfahren stellt die häufigste Wahlart für die Exekutivbehörden in der Schweiz dar.

Majorzwahlen sind Persönlichkeitswahlen

Bei der Majorzwahl steht im Vergleich zur Proporzwahl nicht die Partei, sondern die Persönlichkeit im Vordergrund. Im Majorz werden qualifizierte Persönlichkeiten gewählt, was gerade bei Exekutivbehörden wichtig ist.

Transparentes Wahlsystem

Im Majorzverfahren wird das Wählen für die Stimmberechtigten einfacher und überschaubarer: Kumulieren und - sofern für Majorzwahlen nur noch Wahlzettel ohne Vordruck verwendet werden - Streichen und Panaschieren fallen weg. Jede Stimme kommt direkt der Kandidatin resp. dem Kandidaten zu und nicht ihrer oder seiner Partei. Wer die Mehrheit der Stimmen erhält, ist gewählt.

Nationalratsproporz für die Wahl von Exekutivbehörden ungeeignet

Bei der letzten Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes im Jahre 2006 wurde der Listenstimmenproporz zugunsten des Nationalratsproporz aufgegeben. Der Nationalratsproporz erweist sich jedoch für die Wahl von Exekutivbehörden als ungeeignet. Eine Rückkehr zum Listenstimmenproporz ist aber unter Berücksichtigung des Parlamentswillens nicht opportun. Stattdessen soll für die Wahlen der Exekutivbehörden das Majorzsystem eingeführt werden. Abgesehen von den Kantonen Tessin und Zug, gelangt für die Regierungsratswahlen in allen übrigen Kantonen das Majorzverfahren zur Anwendung. Darüber hinaus werden auch in den Schweizer Gemeinden die Exekutiv- und Rechnungsprüfungskommissionsmitglieder in ca. 70% der Fälle im Majorz gewählt.

Revision der Kantonsverfassung sowie des Wahl- und Abstimmungsgesetzes

Der Regierungsrat hat parallel zur Vorlage über die Majorzinitiative die Vorlage bezüglich Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vorgelegt; dort geht es alleine um die notwendig gewordene Anpassung der Wahlkreise für die Kantonsratswahlen aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20. Dezember 2010, damit die nächsten Wahlen verfassungskonform durchgeführt werden können sowie um organisatorische Regelungen. Diese Verfassungs- und Gesetzesrevision sowie der Bericht und Antrag zur Initiative "Ja zu Personenwahlen" behandeln voneinander unabhängige Fragestellungen und werden dem Kantonsrat deshalb in separaten Vorlagen unterbreitet.

B. Bericht

1. Inhalt der Verfassungsinitiative

Die Initiative trägt den folgenden Wortlaut:

"Die Kantonsverfassung wird wie folgt geändert:

§ 78 (neu)

¹ An der Urne werden gewählt:

a) die beiden Ständeräte;

b) von den kantonalen Behörden:

die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, des Obergerichts, des Kantonsgerichts, des Strafgerichts und des Verwaltungsgerichts;

c) von den Behörden der Einwohnergemeinde:

die Mitglieder des Grossen Gemeinderates, des Gemeinderates und der Rechnungsprüfungskommission sowie deren Präsidenten, ferner der Friedensrichter.

² Bei den Wahlen der Mitglieder des Kantonsrates und des Grossen Gemeinderates muss, sobald in einem Wahlkreise mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind, der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens zur Anwendung kommen.

³ Die übrigen Wahlen werden im Majorzverfahren durchgeführt."

2. Argumente der Initiantinnen und Initianten

Die Initiantinnen und Initianten der Majorzvorlage sind der Meinung, dass es bei einer Exekutivbehörde um Departementsführung innerhalb eines politisch unterschiedlich gefärbten Kollektivs gehe. Es sei nachvollziehbar, dass diejenige Person ins Amt gewählt werden soll, die am meisten Stimmen erhalte. Der Umstand, dass heute in den Regierungsrats-, Stadtrats- und Gemeinderatswahlen immer noch die Listen- und nicht die Kopfstimmen für eine Wahl oder

Nichtwahl ausschlaggebend seien, sei ein Anachronismus. Mit dem heute noch gültigen Proporzsystem werde nicht die favorisierte Person, sondern die Partei gewählt. Das soll sich ändern. Es brauche ein transparentes Wahlsystem, das den Wählerwillen respektiere. Das Majorzverfahren erleichtere den Stimmberechtigten das Wählen: Streichen, Kumulieren und Panaschieren würden wegfallen. Parteipolitik sei wichtig, aber in den Exekutiven müsse das individuelle Leistungsvermögen mehr zählen. Mit dem Wechsel zum Majorz werde sicher gestellt, dass die Exekutiven auch in Zukunft den Kanton und die Gemeinden gemeinsam statt gegeneinander voranbringen. Die Initiative wolle, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Zukunft direkter und eigenständiger entscheiden könnten, wer in die Exekutive im Kanton und in den Gemeinden gewählt werde. Mit dem längst überfälligen Wechsel zum transparenten und nachvollziehbaren Majorz hätten alle fähigen Kandidierenden die gleich langen Spiesse. Jede Stimme komme direkt der Kandidatin bzw. dem Kandidaten zu und nicht der Partei. Gewählt werde, wer unabhängig von der Parteitaktik am meisten Stimmen erziele und vom Volk breit getragen werde. Hinter dem Vorstoss stecke kein partei- oder wahltaktisches Kalkül, sondern stehe die Überzeugung, dass das Majorzsystem für Exekutivbehörden aus Sicht der Stimmbürgerin und des Stimmbürgers das geeignetere Wahlsystem sei. Gerade bei der Wahl in die Exekutive sei es wichtig, dass Personen und nicht in erster Linie Parteien im Vordergrund stehen. Schliesslich werde die Überhandnahme der Populisten in der Regierung befürchtet, die derzeit auch unter dem Proporz das Feld beherrschen würden. Die Zeiten hätten sich geändert und es brauche nun Politiker mit starkem Rückhalt im Volk.

3. Ergebnis der Umfrage bei den direkt betroffenen Gemeinden

Mit Schreiben vom 21. März 2012 startete die Direktion des Innern bei den von der Verfassungsinitiative direkt oder gegebenenfalls betroffenen Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden nachfolgende Umfrage:

1. Unterstützen Sie mit Bezug auf Ihre Exekutivbehörde (das heisst also für Wahl Ihres Gemeinderates, Bürgerrates bzw. Kirchenrates) sowie der Rechnungsprüfungskommission die Majorzinitiative oder nicht?
2. Wenn ja bzw. wenn nein, warum?
3. Gibt es im Zusammenhang mit der Majorzinitiative noch allgemeine Bemerkungen, die Sie anbringen möchten?

Befürwortet wird die Majorzinitiative bezüglich der vorstehend genannten gemeindlichen Behörden von den Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhäusern, Risch und Neuheim sowie von fast sämtlichen Bürgergemeinden. Ausnahme: Bürgergemeinde Menzingen; aus Sicht des Bürgerrats Menzingen sollten sich im Amt befindende Exekutivmitglieder einer Stellungnahme enthalten; bezüglich der Rechnungsprüfungskommission wird geltend gemacht, dass deren Mitglieder ohnehin schon im Majorzverfahren gewählt würden. Zustimmend äussert sich weiter die Katholische Kirchgemeinde Risch. Die Katholische Kirchgemeinde Baar führt aus, dass ihr Kirchenrat in der Kirchgemeindeversammlung gewählt werde und keine Bestrebungen im Gange seien, hierfür die Urnenwahl einzuführen. Somit werde das Majorzsystem bereits praktiziert. Abgelehnt wird die Verfassungsinitiative von der Stadt Zug; für sie überwiegen die Argumente für das Proporzverfahren. Die Einwohnergemeinde Menzingen verzichtet auf eine Stellungnahme mit der Begründung, dass es sich hierbei um eine politische Frage handle, zu der sich die Parteien äussern sollen. Keine Stellungnahmen gingen schliesslich ein von der Einwohnergemeinde Walchwil sowie den vorstehend nicht genannten Kirchgemeinden. Seitens der Befürworter wird hauptsächlich argumentiert, dass es sich bei Exekutivwahlen um Persönlichkeitswahlen handle. Das Majorzverfahren gewährleiste, dass jene Personen mit den meisten Stimmen auch das Mandat erhalten würden. Gerade auf kommunaler Ebene werde nicht in erster Linie nach Parteizugehörigkeit gewählt, sondern würden

vielmehr den Wahlberechtigten bekannte und genehme Persönlichkeiten gewählt. In den Gemeinderat müssten Persönlichkeiten und nicht Parteienvertreterinnen und -vertreter gewählt werden, weil im Interesse der gesamten Gemeinde und nicht nur im Interesse der Parteien Lösungen gesucht werden müssen. Demgegenüber habe das Proporzverfahren zum Ziel, dass politische Parteien in einer Behörde angemessen vertreten seien, weshalb dieses Verfahren auch regelmässig für die Bestellung von Parlamenten zum Zuge komme. Weiter sei die Majorzwahl im Vergleich zur Proporzwahl einfacher und transparenter. Mehrfach wird auch darauf hingewiesen, dass nebst dem Kanton Zug lediglich noch der Kanton Tessin das Proporzverfahren für Exekutivbehörden kenne. Auch bei der Rechnungsprüfungskommission mache die Majorzwahl mehr Sinn, gehe es doch hier in erster Linie um Fachkompetenz und nicht um die Parteizugehörigkeit.

Die Stadt Zug stellt vorab fest, dass die vorliegende Fragestellung von grosser politischer Tragweite sei, die von politischen Parteien und Gruppierungen im Kanton Zug äussert kontrovers diskutiert werde. Für das Proporzverfahren spreche, dass dieses eine bessere Partizipation der kleineren Parteien bzw. politischen Gruppierungen auf exekutiver Ebene gewährleiste. Es sollten auch Personen in Exekutivämter gewählt werden können, die im Volk (noch) nicht bekannt seien. Dank der Möglichkeit des Nachrückens könnten Vakanzstellen schneller überbrückt werden, was im Notfall entscheidend sein könne. Demgegenüber müsse bei Majorzwahlen in solchen Fällen stets eine Ersatzwahl durchgeführt werden; eine solche Ersatzwahl könne das politische Gleichgewicht in einer Exekutivbehörde empfindlich stören. Weiter wird darauf hingewiesen, dass in Gemeinwesen mit Majorzwahlssystem für Exekutiven oft ein sogenannter "freiwilliger" Proporz angewendet werde. In diesen Fällen würden aber die Mehrheitsparteien den kleineren Parteien vorschreiben, welche Kandidatinnen bzw. Kandidaten diese zu portieren hätten. Ein echter Proporz sei deshalb zu bevorzugen. Betont wird weiter, dass das Proporzwahlverfahren für Exekutivbehörden im Kanton Zug eine lange Tradition habe; es habe sich sehr bewährt. Schliesslich hätten die Stimmberechtigten einen Systemwechsel in der jüngeren Vergangenheit schon zweimal abgelehnt. Zusammenfassend überwiegen für den Stadtrat Zug die Argumente für das Proporzverfahren. Sollte das Proporzverfahren für Exekutiven (und für die Rechnungsprüfungskommission) weiter gelten, so sollte aus Sicht des Stadtrats Zug ernsthaft geprüft werden, ob für diese Wahlen nicht wieder auf das bewährte Zuger Listensystem zurückgekommen werden sollte.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Majorzinitiativen im Kanton Zug

In der jüngeren Vergangenheit wurden im Kanton Zug bereits verschiedene Anläufe genommen, um für die Wahl des Regierungsrates, der Gemeinderäte sowie der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission das Majorzverfahren zur Anwendung zu bringen. Obwohl in den Kantonalen Abstimmungen vom 28. September 1997 und 10. Juni 2001 die entsprechenden Vorlagen von den Stimmberechtigten bislang verworfen wurden, sprechen - wie nachfolgend aufzuzeigen ist - dennoch diverse Gründe für einen Systemwechsel.

4.2 Gründe für den Wechsel zum Majorzwahlverfahren

4.2.1 Majorzwahlen sind Persönlichkeitswahlen

Anders als bei Legislativwahlen sind neue Kandidatinnen und Kandidaten für eine Exekutivbehörde in der Regel bereits durch ihre politische und berufliche Tätigkeit an die Öffentlichkeit getreten. Deshalb sind Exekutivwahlen in verstärktem Masse Persönlichkeitswahlen; dies trifft für die Kandidatinnen und Kandidaten aller Parteien in gleichem Masse zu. Diesem Umstand trägt das Majorzverfahren besser Rechnung als das Proporzverfahren. Im Majorz werden qualifizier-

te Persönlichkeiten in die Exekutive gewählt, die Parteizugehörigkeit dagegen tritt - im Vergleich zum Proporzverfahren - in den Hintergrund. Gerade bei der Wahl in die Exekutive ist es wichtig, dass Personen und nicht in erster Linie Parteien im Vordergrund stehen. Beim Majorzverfahren haben die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, diejenigen vorgeschlagenen Persönlichkeiten zu wählen, die ihnen tatsächlich zusagen. Sie haben die Gewissheit, dass ihre Stimme ausschliesslich denjenigen zugute kommt, für die sie abgegeben wurde. Bei Proporzahlen müssen die Wählenden hingegen in Kauf nehmen, dass von ihrer Stimme auch andere Kandidatinnen und Kandidaten innerhalb der gleichen Liste profitieren.

4.2.2 Majorzverfahren fördert politische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit

Gegnerinnen und Gegner des Majorzverfahrens für Exekutivmitglieder argumentieren unter anderem, dass damit die Parteien nicht mehr ihrem Wählerinnen- und Wähleranteil entsprechend im Regierungsrat bzw. im Gemeinderat oder in der Rechnungsprüfungskommission vertreten wären. Beispiele aus anderen Kantonen würden zeigen, dass zum Teil selbst wählerstarke Parteien in der Exekutive gar nicht vertreten und damit nicht in die Regierungsarbeit eingebunden seien. Während das Proporzsystem einen breiteren Kreis von Interessierten an der politischen Verantwortung partizipieren lasse, berge das Majorzsystem die Gefahr, dass der Meinungspluralismus in der Bevölkerung in der Exekutive schlechter wider gegeben werde, weil - anders als beim Proporzverfahren - die unterlegenen 49-Stimmenprozente völlig wertlos blieben, was grundsätzlich dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Stimmen widerspreche. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass die Bereitschaft der Parteien zur Konkordanz auch im Majorzverfahren vorhanden ist (sog. "freiwilliger Proporz"). Der "freiwillige Proporz" beinhaltet im Wesentlichen eine vor dem eigentlichen Wahlgang voraus gehende parteiinterne und interparteiliche Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten. Danach verzichten die stärksten Parteien vielfach darauf, möglichst viele oder alle Sitze zu besetzen und beschränken sich bereits bei der Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten auf diejenige Anzahl Bewerberinnen und Bewerber, die in etwa ihrem Stimmenpotenzial entspricht. Somit wird auch im Majorzsystem dem Umstand Rechnung getragen, dass die Exekutive ein Gremium darstellt, welches nach dem Kollegialprinzip funktioniert und daher als Gesamtbehörde in der Verantwortung steht. Gleichzeitig aber schafft das Majorzverfahren klare politische Verhältnisse, Stabilität und Kontinuität und fördert damit die politische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Exekutive. Demgegenüber begünstigt das Proporzverfahren die parteipolitische Aufsplitterung, was das Funktionieren der nach dem Kollegialitätsprinzip handelnden Exekutivbehörden beeinträchtigen und damit einer lösungsorientierten Sachpolitik entgegen stehen kann. Bei der Proporzwahl können zudem geringe Verschiebungen der Listenstimmen der Parteien die Abwahl von Behördenmitglieder bewirken, auch wenn deren persönliche Stimmenzahl über derjenigen der Gewählten liegen. Hingegen kann der Regierungsrat das Argument nicht nachvollziehen, das Majorzverfahren sei auch dazu geeignet, einer allfälligen Überhandnahme von Populisten in der Regierung zu begegnen, die derzeit unter dem System des Proporztes das Feld beherrschen würden.

Im Übrigen können die Stimmberechtigten mit ihrer Auswahl der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten auch im Majorzverfahren über die politische Zusammensetzung des Regierungsrats, der Gemeinderäte und der Rechnungsprüfungskommissionen mitentscheiden. Schliesslich gilt es nebst all dem zu beachten, dass mit der Einführung des Majorzverfahrens für Exekutivbehörden der Kantonsrat sowie der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug weiterhin im Proporzverfahren gewählt werden.

4.2.3 Proporzkantone

Im Jahre 1894 wechselte der Kanton Zug als erster Kanton in der Deutschschweiz vom Majorzwahlrecht zum Proporzwahlrecht. Auf Bundesebene wurde das Proporzwahlrecht erst 1918 für die Nationalratswahlen eingeführt. Nebst dem Kanton Zug wählen nur der Kanton Tessin sowie ca. 30% der Schweizer Gemeinden ihre Exekutiven nach diesem System. Das Zuger Wahlsystem nimmt somit innerhalb der Schweiz eine Ausnahmestellung ein. Auch aus dieser Sicht ist es nach über 100 Jahren an der Zeit, im Kanton Zug vom bisherigen Wahlsystem abzurücken und stattdessen das für die Wahl der Exekutive häufigste Majorzverfahren einzuführen.

4.2.4 Zeitlicher, finanzieller und administrativer Aufwand

Die durch das Majorzverfahren vorgesehenen Persönlichkeitswahlen verlangen zwar von den Kandidierenden ein grösseres zeitliches und finanzielles Engagement, um im Wahlkampf ihre Person bei den Stimmberechtigten bekannt zu machen. Auch der Aufwand für den Kanton und die Gemeinden würde durch die Einführung des Majorzverfahrens grösser, da bei Rücktritten während der Amtszeit jeweils Ersatzwahlen durchgeführt werden müssten. Dennoch: Der Nutzen von Personenwahlen wird im Vergleich zu den mit dem Majorzverfahren in Kauf zu nehmenden Nachteilen höher eingeschätzt.

4.2.5 Leicht verständliches Wahlsystem

Während die Wahlergebnisse im Proporzverfahren nach einer relativ komplizierten Berechnungsmethode ermittelt werden, ist die Majorzwahl mit absolutem und relativem Mehr für die Wählerinnen und Wähler leicht nachvollziehbar und transparent. Wie bereits eingangs erwähnt, kommt hier jede Stimme direkt der Kandidatin resp. dem Kandidaten zu. Wer die Mehrheit der Stimmen erhält, ist gewählt.

4.2.6 Auch Gemeinden befürworten Majorzverfahren

Eine Umfrage bei den von der Verfassungsinitiative direkt oder gegebenenfalls betroffenen Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden hat ergeben, dass die besagte Initiative für die Wahl des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission von der Mehrheit bejaht wird. Gerade auf kommunaler Ebene würden in erster Linie den Wahlberechtigten bekannte und genehme Persönlichkeiten gewählt. Auch bei der Wahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission stehe nicht die Parteizugehörigkeit, sondern die Fachkompetenz im Vordergrund.

5. Zeitpläne

5.1 Zeitplan Majorzinitiative

Wie eingangs schon erwähnt, ist an dieser Stelle nochmals auf die Vorlage betreffend Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (Vorlagen Nrn. 2170.1/.2/.3/.4 - 14129/30/31/32) hinzuweisen; dort geht es im Wesentlichen um die notwendig gewordene Anpassung der Wahlkreise für die Kantonsratswahlen aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20. Dezember 2010, damit die nächsten Wahlen verfassungskonform durchgeführt werden können. Die beiden Vorlagen sind unabhängig voneinander. Deshalb behandelt der Regierungsrat die Majorzinitiative in einer separaten Vorlage.

Ende August 2012	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
September/Oktober 2012	Kommissionssitzung(en)
November 2012	Kommissionsbericht
Dezember 2012	Kantonsrat, 1. Lesung
Februar 2013	Kantonsrat, 2. Lesung
9. Juni 2013	Kantonale Volksabstimmung
In-Kraft-Treten:	Nach Annahme der Vorlage

5.2 Zeitplan Änderungen WAG bei einer allfälligen Annahme der Majorzinitiative

Juni 2013	Regierungsrat, 1. Lesung
Juli 2013	Regierungsrat, 2. Lesung
August 2013	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
September 2013	Kommissionssitzung(en)
Oktober 2013	Kommissionsbericht
November 2013	Kantonsrat, 1. Lesung
Januar 2014	Kantonsrat, 2. Lesung
Anfangs Februar 2014	Publikation Amtsblatt
Anfangs April 2014	Ablauf Referendumsfrist
1. Juli 2014	In-Kraft-Treten

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, der Verfassungsinitiative "JA zu Personenwahlen" sei zuzustimmen.

Zug, 10. Juli 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser