

Motion Fraktion SVP (Erich Hess): Listenverbindungen bei Gemeinderatswahlen

Der Berner Gemeinderat wird im Proporz gewählt. Dieses Wahlverfahren soll die politische Zusammensetzung der Bevölkerung akkurat widerspiegeln. Bei den Wahlen von Ende November 2016 hat sich gezeigt, dass dieses Abbild nur bedingt zutrifft.

Liste	Wähleranteil	Anzahl Sitze im GR	Anteil im GR
Rot-Grün-Mitte	61.8%	4	80%
Mitte-Liste	13.1%	1	20%
Liberal-bürgerlich	11.4%	0	0%
SVP	10.7%	0	0%
Andere	3.0%	0	0%

In der kommenden Legislatur wird ein Viertel der Wählerinnen und Wähler nicht mehr in der Regierung vertreten sein. Der Motionär ist der Ansicht, dass dieser Mangel mit der Einführung von Listenverbindungen behoben werden kann. Diese Handhabung wird heute bereits bei den Stadtratswahlen erfolgreich angewendet. Da auch die Exekutive im Proporz gewählt wird, sollte auch bei Gemeinderatswahlen Listenverbindungen eingeführt werden.

Der Gemeinderat wird aus diesen Gründen beauftragt, die gesetzlichen Bestimmungen dahingehend abzuändern, damit bei Gemeinderatswahlen künftig Listenverbindungen möglich sind.

Bern, 01. Dezember 2016

Erstunterzeichnende: Erich Hess

Mitunterzeichnende: Roland Jakob, Roger Mischler, Alexander Feuz, Henri-Charles Beuchat, Manfred Blaser, Kurt Rügsegger, Isabelle Heer, Roland Iseli, Philip Kohli, Hans Ulrich Gränicher, Lionel Gaudy, Andrin Soppelsa, Martin Mäder, Claude Grosjean, Melanie Mettler

Antwort des Gemeinderats

Ausgangslage

Die Kantonsverfassung (Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]) und das Gemeindegesetz (Art. 3 Abs. 2 und Art. 33 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]) überlassen die Organisation des Wahlverfahrens grundsätzlich den Gemeinden. Diese können ihre Organe sowohl im Majorz- als auch im Proporzwahlverfahren wählen und auch innerhalb des Verhältniswahlverfahrens unterschiedliche Lösungen vorsehen, mitunter Listenverbindungen zulassen oder nicht. Eine wesentliche Schranke bildet die verfassungsrechtlich geschützte Garantie der politischen Rechte. Geschützt sind die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe sowohl bei Sachabstimmungen als auch bei Wahlen (Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Artikel 34 Absatz 2 BV gibt den Stimmberechtigten insbesondere Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Bestandteil von Artikel 34 Absatz 2 BV bildet die *Wahlrechtsgleichheit*, welche als Teilgehalte einerseits die *Zählwert- und Stimmkrafts-*

gleichheit (alle Wählenden verfügen über die gleiche Anzahl Stimmen mit der gleichen Stimmkraft und haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe) und andererseits die *Erfolgswertgleichheit* aufweist (jede Stimme soll gleichermassen zum "Erfolg", d.h. zur Wahl einer bestimmten Person beitragen können; vgl. BGE 140 I 394 E. 8.2 mit Hinweisen).

In der Stadt Bern werden sowohl der Stadtrat wie auch der Gemeinderat im Proporzsystem, d.h. im Verhältniswahlsystem gewählt (Art. 33 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte [RPR; SSSB 141.1]). Das Verhältniswahlsystem ist in der Schweiz für die Wahl der Exekutive vor allem im westlichen Mittelland verbreitet (in den Kantonen Bern, Solothurn, Freiburg und Wallis). In den grösseren Berner (Parlaments-)Gemeinden ist die Verhältniswahl die übliche Wahlmethode für Exekutiven, so z.B. auch in Biel, Thun, Köniz, Ostermundigen, Münchenbuchsee, Zollikofen, Muri, Langenthal und Steffisburg.

Beim Proporzsystem erfolgt die Wahl in zwei Schritten: In einem ersten Schritt wird ermittelt, wie viele Sitze in dem zu wählenden Gremium einer bestimmten Liste zustehen. Diese Sitze werden erst in einem zweiten Schritt den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen zugewiesen. Proporzahlen sind grundsätzlich Parteiwahlen und entsprechen der Idee, dass sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen in der Regierung im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen (vgl. auch BVR 1976 344, E. 7a). Im Idealfall bedeutet dies, dass der prozentuale Anteil der Stimmen einer Liste genau dem prozentualen Anteil der Sitze entspricht. Die Sitzverteilung erfolgt für die Berner Stadtrats- und Gemeinderatswahlen - analog den Nationalratswahlen und den Wahlen des Grossen Rats des Kantons Bern - nach dem *System Hagenbach-Bischof*, welches auch auf praktisch alle Proporzahlen in anderen bernischen Gemeinden Anwendung findet (vgl. hierzu den Prüfungsbericht des Gemeinderats vom 8. Juni 2016 zum Postulat Fraktion GB/JA! [Lea Bill, JA!/Monika Hächler, GB]: Wahlsystem der Stadt Bern - Alternativen müssen geprüft werden! [2012.SR.000309]).

Listenverbindungen im Proporzwahlverfahren

Durch Eingehen einer Listenverbindung in einem Proporzwahlverfahren können mehrere Wahlvorschläge miteinander verbunden werden. Die verbundenen Listen werden im ersten Auszählungsgang zunächst wie eine einzige Liste behandelt. Erst im zweiten Schritt werden die Sitze auf die einzelnen Listen innerhalb der Listenverbindung verteilt. Gleiches gilt für Unterlistenverbindungen. Die Listenpartner sind, abgesehen vom Zuteilungsverfahren, unabhängig voneinander und können selbständig Kandidaturen erstellen, Listen gestalten und den Wahlkampf führen. Sie stehen innerhalb der Listenverbindung in einem Konkurrenzverhältnis. Von einer Listenverbindung zu unterscheiden ist die sog. Listenvereinigung (auch: gemeinsamer Wahlvorschlag), bei der mehrere Parteien oder Wählergruppen eine gemeinsame Liste aufstellen.

Im Kanton Bern sehen unter anderem die Städte Thun, Muri, Langenthal, Köniz, Münchenbuchsee und Zollikofen Listenverbindungen sowohl bei Parlaments- als auch bei Gemeinderatswahlen vor. Teilweise sind auch Unterlistenverbindungen möglich. In der Stadt Bern sind Listenverbindungen nur für die Stadtratswahlen, nicht aber für die Gemeinderatswahlen zugelassen (Artikel 38 RPR). Die Stadt Biel kennt überhaupt keine Listenverbindungen.

Vorteile von Listenverbindungen

Listenverbindungen werden primär als Mittel zur Verbesserung der Proportionalität (d.h. der Erfolgswertgleichheit) angesehen. Je mehr Listen eingereicht werden, desto mehr zersplittern die Stimmen und können dadurch "gewichtlos" werden. Und je höher der Anteil "unverwerteter" Stimmen ist, desto schlechter die Proportionalität. Eine Listenverbindung dient hier einer gemein-

samen (Rest-) Stimmenverwertung, indem die Anzahl unverwerteter Wählerstimmen dem politischen Bündnispartner zugewiesen wird und hilft. Vor allem kleinere Parteien erhoffen sich, durch das Eingehen einer Listenverbindung ihre Chancen auf einen (zusätzlichen) Sitz zu verbessern (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 4). Ausserdem geben Listenverbindungen den Parteien bzw. Gruppierungen im Rahmen ihres Wahlkampfes einen grösseren taktischen Spielraum und bieten die Möglichkeit, allfällige Sperrklauseln (Quoren) zu umgehen oder bei einer zu erwartenden Stimmenzersplitterung etwa durch verschiedene Teillisten einer Partei (aufgeteilt nach Geschlecht, Alter, Gebiet oder politische Anschauung) Mandatsverluste zu verhindern (vgl. ANINA WEBER, Listenverbindungen: Problematische Liaison bei Wahlen, in: AJP 2013 683, S. 686).

Die Wirkung der Listenverbindungen wird indes tendenziell überschätzt. So können Listenverbindungen nicht nur den kleinen, sondern im gleichen Ausmass auch den grossen Parteien dienen. Dabei verstärkt sich dieser Effekt im Verhältnis zur Parteigrösse - und damit zum Nachteil der kleineren Parteien. Weiter ist denkbar, dass die gesamte Stimmkraft der einen Partei dem Bündnispartner zukommt und jene Partei daher aus der Listenverbindung keine Vorteile herausholen kann. Die konkreten Auswirkungen von Listenverbindungen hängen zudem im Einzelfall stark von den tatsächlichen Verhältnissen ab, insbesondere von der Grösse des Wahlkreises und der Anzahl der zu vergebenden Mandate sowie den konkreten politischen Konstellationen und Stärkeverhältnissen. Es kann nicht generell angenommen werden, dass Listenverbindungen zu einer Verbesserung oder einer Verschlechterung der Proportionalität führen oder dass sie erlauben, gewisse systembedingte Nachteile abzuschwächen. Demnach kann auch nicht gesagt werden, dass ein System mit Listenverbindungen kleinere Parteien generell stärker und daher in besonderem Mass dem Sinn des Proporz entsprechen (zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 4 ff.; vgl. auch die Antwort des Bundesrates vom 23. Mai 2012 auf die Motion Frehner¹; ANINA WEBER, a.a.O., S. 693 f.).

Nachteile von Listenverbindungen

Listenverbindungen können die Transparenz bei der Stimmabgabe beeinträchtigen und zu Unklarheiten führen. Den Wählenden mag es trotz ausdrücklichem Hinweis auf den Wahllisten nicht ausreichend bewusst sein, dass sie mit der Wahl nicht nur der von ihnen bevorzugten Partei, sondern auch der mit dieser verbundenen Gruppierung Listenstimmen geben. Dadurch sind ungewollte Stimmenverlagerungen möglich: Es besteht das Risiko, dass letztlich nicht jene Partei oder jener Kandidat von einer Listenverbindung profitiert, für die oder den die Stimme abgegeben wurde. Bei sog. mehrparteiigen Listenverbindungen ist dieser Effekt umso problematischer, wenn ein Partner der Listenverbindung kein eigenes Mandat erringt und dessen gesamte Stimmkraft dem Bündnispartner zugutekommt. (vgl. ANINA WEBER, a.a.O., S. 693 f. mit Hinweisen). Diese Gefahr ist zudem bei Wahlen mit nur geringer Sitzanzahl umso grösser. Dies zeigen den auch die Gemeinderatswahlen vom 27. November 2016: Wären Listenverbindungen zulässig gewesen und die Liste liberal-bürgerlich sowie die Liste Schweizerische Volkspartei SVP eine Verbindung eingegangen, so hätte die Liste liberal-bürgerlich (Wähleranteil 11,4 %) mit Hilfe der auf die Liste Schweizerische Volkspartei SVP entfallenen Stimmen einen Sitz erworben. Die Mitte-Liste (Wähleranteil 13,1 %) hätte demgegenüber ihren Sitz nicht verteidigen können und die Liste RotGrünMitte (Wähleranteil 61,8 %) hätte unverändert vier Sitze gemacht.

Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Wählerinnen und Wähler weder die Möglichkeit haben, auf das Eingehen von Listenverbindungen Einfluss zu nehmen, noch können sie sich gegen eine unerwünschte Listenverbindung wehren oder verhindern, dass bei der Reststimmverwertung ihre Stimme dem Bündnispartner zukommt. Schliesslich ist auch ein Streichen von Kandidatinnen

¹ Einsehbar unter: www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123050.

oder Kandidaten der verbundenen Liste nicht möglich. Dieser Nachteil gewichtet bei den Gemeinderatswahlen umso mehr, als diese (trotz Proporzwahlmethode) auch bedeutende Elemente einer eigentlichen "Personenwahlen" aufweisen, bei der die Persönlichkeit der Kandidierenden im Vordergrund steht. Wollen die Wählenden bei verbundenen Listen das Risiko nicht eingehen, eine "falsche" Liste oder einen "falschen" Kandidierenden zu unterstützen, bleibt ihnen nur die Möglichkeit der Stimmenthaltung, was keine befriedigende Alternative darstellt.

Würdigung

Nach Auffassung des Gemeinderats ist das Interesse an einer unmittelbaren Einflussnahme auf die Stimmenzuteilung bei Gemeinderatswahlen wesentlich höher zu gewichten als etwa bei Parlamentswahlen, welche als reine Parteiwahlen ausgestaltet sind. Das Interesse der Wählenden, selber entscheiden zu können, *wem* die Stimme zur Wahl verhelfen soll, überwiegt das Interesse an einer möglichst hohen Verwertung der Stimmen (Erfolgswertgleichheit), da bei Gemeinderatswahlen die Persönlichkeit und die Kompetenzen der einzelnen Kandidierenden im Vordergrund stehen. Kommt hinzu, dass Listenverbindungen nicht unbedingt zu mehr Proportionalität führen, stattdessen aber die Intransparenz fördern und gar den Wählerwillen verfälschen können. Diese Gefahr akzentuiert sich mit abnehmender Sitzanzahl und wäre bei Gemeinderatswahlen erheblich.

Schliesslich stellen Listenverbindungen auch kein taugliches Mittel dar, um die Abwahl von Personen aus der Gemeindeexekutive zu verhindern. Dies haben mitunter die Gemeinderatswahlen von verganginem Dezember 2016 in der Gemeinde Münchenbuchsee gezeigt. Dort gelang es der SVP, sich mit knapp 36 Prozent Wähleranteil die absolute Mehrheit im Gemeinderat zu sichern. Möglich machte dies eine Listenverbindung mit der FDP und BDP, welche aber keinen eigenen Sitz erreichen konnten. Trotz oder gerade wegen der Möglichkeit, Listenverbindungen einzugehen, wurde der GFL Gemeinderat Stucki abgewählt (vgl. auch Pressemitteilung BZ vom 29. November 2016²). Genau um solche "Abwahlen" zu verhindern, hat die Könizer BDP 2016 eine Initiative zur Abschaffung von Listenverbindungen für die Gemeinderatswahlen lanciert, wobei sie aber die Unterschriftensammlung vor Ablauf der Sammelfrist wiedereinstellte. Die BDP begründete die Initiative damit, dass bei nur fünf Exekutivsitzen der Wählerwille durch Listenverbindungen krass verfälscht werden könne³.

Im Ergebnis kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass die Wählenden darauf vertrauen können müssen, dass ihre Stimme jener Liste und Person zur Wahl in den Gemeinderat verhilft, die sie auch tatsächlich gewählt haben. Ausschlaggebend für die Sitzverteilung in der Exekutive sollen auch weiterhin die Stärke der antretenden Parteien *und* die Persönlichkeit sowie Kompetenzen der antretenden Kandidierenden sein. Dem Anliegen nach mehr Proportionalität angesichts des hohen natürlichen Quorums kann sodann hinreichend durch die Bildung gemeinsamer Listen Rechnung getragen werden, die keine der gewichtigen Nachteile von Listenverbindungen aufweist. Aus all diesen Überlegungen empfiehlt der Gemeinderat dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

² einsehbar unter: <http://www.bernerzeitung.ch/region/bern/mit-36-prozent-zur-absoluten-mehrheit/story/23316597>

³ Vgl. Pressebericht BZ: <http://www.bernerzeitung.ch/region/bern/BDP-will-Listenverbindungen-bei-Gemeinderatswahlen-abschaffen/story/11526971>, <http://www.derbund.ch/bern/region/initiative-der-bdp-koeniz-erleidet-schiffbruch/story/20640390>

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 5. Juli 2017

Der

Gemeinderat