

Parlamentssitzung 18. September 2017

Traktandum 9

1707 Motion (BDP) "Transparenz bei Gemeinderatswahlen - Listenverbindungen abschaffen"

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Antrag

Der Gemeinderat wird beauftragt, Parlament und Stimmvolk eine Änderung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen wie folgt vorzulegen:

Art. 31, Abs. 1 lautet neu:

Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind nur für die Parlamentswahlen zulässig.

Begründung

Listenverbindungen gehören abgeschafft,

- weil sie den Wählerwillen verfälschen – es werden nicht die Personen mit den meisten Stimmen gewählt.
- weil sie Persönlichkeitswahlen verhindern – die kompetentesten, vertrauenswürdigsten und führungsstärksten Personen gehören gewählt.
- weil sie verschleiern statt Transparenz schaffen – für den Wähler ist unklar, wem die Stimme letztendlich zugeschlagen wird.
- weil sie wahltaktische Schachzüge ermöglichen – Listenverbindungen führen zur Wahl von Personen ohne genügenden Rückhalt in der Bevölkerung oder im Gemeindeparlament.
- weil die Regeln undurchsichtig sind – Aussenstehende können die Wirkung der Listenverbindungen kaum einschätzen.

Eingereicht

13. März 2017

Unterschrieben von 5 Parlamentsmitgliedern

Thomas Frey, Bruno Ineichen, Hansueli Kropf, Beat Biedermann, Andreas Lanz

Antwort des Gemeinderats

1. Formelles

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag (Beilage 1: Motionsprüfung durch die Stv. Gemeindeschreiberin vom 20. März 2017).

2. Ausgangslage

In der Motion wird beantragt, die Zulässigkeit von Listen- und Unterlistenverbindungen für die Gemeinderatswahlen abzuschaffen.

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Parlament und dem Stimmvolk eine entsprechende Änderung des Art. 31 Reglement über Abstimmungen und Wahlen (im Folgenden: RAW) vorzulegen. Als Begründung wird aufgeführt, dass Listenverbindungen den Wählerwillen verfälschen, Persönlichkeitswahlen verhindern, Transparenz verschleiern, wahltaktische Schachzüge ermöglichen sowie zu undurchsichtigen Regeln führen.

Die Motion nimmt das Anliegen eines von der BDP zurückgezogenen Gemeindeinitiativbegehrens „Mehr Transparenz bei Gemeinderatswahlen – Listenverbindungen abschaffen!“ auf.

3. Definition und Zweck der Listenverbindungen

Bei einer Listenverbindung werden die Stimmen von zwei oder mehreren Parteien oder Wählergruppen zusammengezählt. Die verbundenen Listen gelten bei der Mandatsverteilung mit anderen Worten als eine einzige Liste, die Gesamtsumme der Stimmzahlen wird den übrigen Listen gegenübergestellt. Die Mandate werden danach im Schlussergebnis nicht der Listenverbindung als solcher zugeteilt, sondern innerhalb der Verbindung in einer zweiten Verteilung an die einzelnen Partner verteilt. Entsprechendes gilt für die Unterlistenverbindungen. Der Zweck der Eingehung einer Listenverbindung liegt in der Regel darin, die Chance zur Erreichung eines Mandats zu erhöhen.¹

4. Das heutige Wahlsystem in Köniz

Die Gemeinde Köniz wählt die Mitglieder des Gemeinderats im Proporz (Art. 31 Best. b GO). Die Sitzverteilung erfolgt nach dem System Hagenbach-Bischoff (Art. 42 ff. RAW)². Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind zulässig (Art. 31 RAW), sowohl als einparteiige als auch als **mehrparteiige Listenverbindungen bzw. Unterlistenverbindungen**.

Den Materialien zum Reglement über Abstimmungen und Wahlen vom 5. Juni 2005 sind keine Hinweise zur Listenverbindung zu entnehmen. Es wurde das bisherige System beibehalten. Die letzte Änderung des RAW wurde am 30. November 2008 im Rahmen des Grossprojekts Köniz 5 und der Reduktion des Gemeinderats von 7 auf 5 Mitglieder vorgenommen. Dabei wurde Art. 31 RAW leicht angepasst, es gab jedoch keine inhaltliche Änderung bei der Frage der Zulässigkeit der Listenverbindungen. In der Botschaft an die Stimmberechtigten findet sich der Hinweis, dass eine Änderung des Wahlsystems für den Gemeinderat (Majorz statt Proporz) sowie Anpassungen der Zulässigkeit von Unterlistenverbindungen geprüft und verworfen wurden.

Geprüfte, aber verworfene Änderungen	
<p>In der Botschaft zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 ist angekündigt worden, dass bei einem Wechsel zum Gemeinderatsmodell „5 x 80“ auch die Frage diskutiert werden soll, ob die Mitglieder des Gemeinderats in Zukunft nicht mehr wie heute im Verfahren der Verhältniswahl (Proporz), sondern durch Mehrheitswahl (Majorz) gewählt werden sollen. Die Prüfung ist erfolgt, das Parlament sieht jedoch keine überzeugenden Gründe für einen derartigen Wechsel. Das heutige Proporzwahlverfahren bietet mit der Möglichkeit der Listenverbindungen auch kleineren Parteien eine faire Chance, einen Sitz im Gemeinderat zu erhalten, und führt in der Tendenz zu grösserer parteipolitischer Stabilität. Mit diesem System wird auch vermieden, dass der für Majorzwahlen zwingende Minderheitenschutz nach kantonalem Recht zur Anwendung kommt, der das Wahlverfahren erheblich komplizieren und zu unerwünschten Ergebnissen führen kann (z. B. zwingendes Vorschlagsrecht der Minderheit statt Ersatzwahl bei Ausscheiden eines Mitglieds aus dem</p>	<p>Gemeinderat). Im Übrigen hat sich das Proporzwahlverfahren bewährt. Praktisch alle grösseren Gemeinden im Kanton Bern wählen ihren Gemeinderat in diesem Verfahren.</p> <p>Das Parlament befasste sich auch mit einem Vorschlag für eine Neuregelung der Unterlistenverbindungen. Diese sollten – in Anlehnung an die Regelung des Bundes für die Nationalratswahlen – in Zukunft nur noch für Listen gleicher Bezeichnung zugelassen werden, die sich einzig durch einen besonderen Zusatz (z. B. betreffend Geschlecht oder Alter der Kandidierenden) unterscheiden. Damit sollte mehr Transparenz für die Wählenden geschaffen werden. Da die neue Regelung in der Praxis aber auch zu Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten führen könnte, wird die geltende Regelung beibehalten. Unterlistenverbindungen bleiben innerhalb einer Listenverbindung weiterhin uneingeschränkt zulässig.</p> <p>Für das Parlament besteht auch kein Anlass, an der konkreten Ausgestaltung des heutigen Proporzwahlverfahrens (z. B. betreffend Listenverbindungen, Möglichkeit der Abänderung von Wahlzetteln durch Kumulieren, Streichen oder Panaschieren etc.) oder am Wahlverfahren für das Präsidium etwas zu ändern.</p>

Auszug aus der Botschaft zur Volksabstimmung vom 30. November 2008 „Wahlverfahren: Gemeinderatsmodell „5 x 80“, Teilrevision des Reglements über Abstimmungen und Wahlen sowie der Gemeindeordnung“, S. 5 und 6.

¹ Vgl. Bundeskanzlei, Proporzwahlssysteme im Vergleich, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, S. 21 f.; Friederich Ueli, Majorz- oder Proporzwahl für die Mitglieder des Gemeinderats in Köniz? vom 4. März 2008, S. 7 f.

² Vgl. die verschiedenen Systeme im Vergleich, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, S. 4 ff.

Ein im Rahmen von Köniz 5 im Auftrag der Gemeinde Köniz erstelltes externes Gutachten von 2008 stellt zudem fest, dass das Wahlverfahren in Köniz durchaus gewisse Elemente einer „Persönlichkeitswahl“ aufweist (abänderbare freie Listen mittels kumulieren, panaschieren und streichen; Ersatzwahl statt Nachrücken; Vorrang der Wahl des Gemeindepräsidiums) und somit eine gewisse Annäherung an das Majorzsystem vorgenommen wurde.³

5. Wäre die Abschaffung der Listenverbindungen zulässig?

Im Rahmen der Vorprüfung des oberwähnten Initiativbegehrens der BDP zur Abschaffung der Listenverbindungen bei Gemeinderatswahlen hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung festgestellt, dass die Gemeinden frei sind, ob sie Listenverbindungen zulassen oder nicht. Ebenso ist es den Gemeinden überlassen, ob sie die Listenverbindungen lediglich für die Gemeinderatswahlen als unzulässig erklären wollen.

Dies wurde auch vom Bundesgericht in einem Entscheid von 2002 festgestellt, bei dem es die Zulässigkeit der Abschaffung der Listenverbindungen im Kanton Freiburg aufgrund einer staatsrechtlichen Beschwerde gegen die Revision des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Freiburgs bejahte. Dabei führt das Bundesgericht aus, dass den Kantonen bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, und dass sie je nach den konkreten Verhältnissen nicht nur zwischen Majorz- und Proporzwahlssystem wählen können, sondern auch innerhalb des Verhältniswahlrechts unterschiedliche Lösungen vorsehen können.⁴

6. Vergleich mit anderen Gemeinden

Ein Vergleich mit den anderen Gemeinden im Kanton Bern welche ein Parlament haben (insgesamt gibt es in Bern 23 Parlamentsgemeinden) hat gezeigt, dass mit Ausnahme von Burgdorf alle Gemeinden den Gemeinderat im Proporzwahlverfahren wählen. Von diesen 22 „Proporzwahl-Gemeinden“ sind in 18 Gemeinden Listenverbindungen zulässig.⁵

Somit kann festgestellt werden, dass mehr als 80% der Parlamentsgemeinden im Kanton Bern analog der heutigen Könizer Regelung für die Wahl des Gemeinderats das Proporzwahlverfahren mit der Möglichkeit von Listenverbindungen anwenden.

7. Vor- und Nachteile von Listenverbindungen

Der Hauptvorteil (und Hauptzweck) der Listenverbindungen liegt darin, dass kleinere Parteien und Wählergruppen gemeinsam mit anderen Parteien einen oder mehrere Sitze erlangen können, obwohl sie dies im Alleingang nicht erzielen würden. Damit sind Listenverbindungen primär ein Mittel zur Verbesserung der Proportionalität. Wie in der Botschaft an die Stimmberechtigten von 2008 (siehe oben Ziffer 4) ausgeführt wurde, bietet das heutige Proporzverfahren mit Listenverbindungen kleineren Parteien eine faire Chance, einen Sitz im Gemeinderat zu erlangen.

Zudem geben Listenverbindungen den kandidierenden Gruppierungen einen grösseren taktischen Spielraum. So können Parteien dank Listenverbindungen beispielsweise gleichzeitig verschiedene „Teillisten“ wie z.B. Geschlechterlisten oder Alterslisten einreichen.

Kritiker führen als Nachteile von Listenverbindungen eine Beeinträchtigung der Transparenz bei der Stimmabgabe sowie eine Verzerrung des Wählerwillens auf. Im Ergebnis ist bei Listenverbindungen nicht unbedingt die gewünschte Person gewählt, die „Stimmenübertragung“ innerhalb der Listenverbindung kann deshalb vom Willen eines Teils der Wählerschaft abweichen.⁶

³ Friederich Ueli, Majorz- oder Proporzwahl für die Mitglieder des Gemeinderats in Köniz? vom 4. März 2008, S. 11

⁴ BGer Urteil vom 26.02.2002, 1P.563/2001 / ZBI 103 (2003) 537.

⁵ Wie in Köniz sind Listenverbindungen bei Gemeinderatswahlen zulässig in Interlaken, La Neuveville, Langenthal, Langnau i.E., Lyss, Moutier, Münchenbuchsee, Münsingen, Muri b. Bern, Nidau, Ostermundigen, Steffisburg, Saint-Imier, Thun, Tramelan, Worb, Zollikofen. Nicht zulässig sind Listenverbindungen bei Gemeinderatswahlen in Bern, Biel, Spiez und Valbrise.

⁶ Vgl. detaillierte Ausführungen zu Vor- und Nachteilen in Bundeskanzlei, Proporzwahlssysteme im Vergleich, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013.

⁶ Ebenda, S. 30.

Auf Bundesebene haben sich sowohl der Bundesrat als auch das Parlament mehrfach gegen die Abschaffung der Listenverbindungen bei den Nationalratswahlen ausgesprochen. So wurden zwei im Jahr 2012 eingereichte Motionen (Motion Frehner, „Verbot von Listenverbindungen bei den nationalen Parlamentswahlen“, 12.3050 sowie Motion FDP Liberale Fraktion „Wählerwillen ernst nehmen. Überparteiliche Listenverbindung abschaffen“, 12.3374) vom Parlament deutlich abgelehnt.⁷

Auch auf kantonaler Ebene haben sich der Regierungsrat und der Grosse Rat klar für die Beibehaltung der Listenverbindungen bei den Grossratswahlen ausgesprochen.⁸ Zwei Motionen zur Abschaffung der Listenverbindungen - eingereicht im 2015 bzw. 2011 - wurden vom Regierungsrat jeweils zur Ablehnung empfohlen (Motion 250-2015 Müller (Bern, FDP) „Keine intransparenten überparteilichen Listenverbindungen mehr“, Motion 020-2011 Widmer (Wanzwil, BDP) „Verbot überparteilicher Listenverbindungen“). Die Motion Müller wurde deutlich abgelehnt und die Motion Widmer vom Motionär zurückgezogen.

8. Fazit des Gemeinderats

Wie die Bundeskanzlei in ihrem Bericht von 2013 „Proporzwahlsysteme im Vergleich“ zu Recht ausführt, sind die Wahlsysteme und die jeweiligen Verfahren in der Schweiz sehr vielfältig. Dies macht deutlich, „dass es das „beste“ oder „gerechteste“ Wahlsystem nicht gibt“.⁹

Der grösste Teil der Parlementsgemeinden des Kantons Bern wählt die Exekutive im Proporzwahlverfahren und lässt wie die Gemeinde Köniz Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen bei den Exekutivwahlen zu. Auch auf Bundesebene (Nationalratswahlen) und auf Kantonsebene (Grossratswahlen) haben sich die Listenverbindungen bewährt und deren Beibehaltung ist mehrfach von Bundesrat und Parlament respektive vom Regierungsrat und vom Grossrat bestätigt worden.

In Köniz hat sich das System der Proporzwahlen mit Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen bei den Parlaments- und den Gemeinderatswahlen ebenfalls bewährt. Der Könizer Gemeinderat verfügt seit mehreren Jahren über eine heterogene Zusammensetzung und weist keine signifikanten Unterschiede im Vergleich zur Zusammensetzung des Parlaments auf. Dies weist darauf hin, dass einerseits kleinere und grössere Parteien die Chance haben ein Mandat zu erlangen und dass andererseits die Proportionalität gewahrt ist, womit auch der Wählerwille nicht verzerrt wurde.

Zudem wurde im Rahmen von Köniz 5 (2008) die Frage der Zulässigkeit von Listenverbindungen von Gemeinderat und Parlament geprüft und explizit bestätigt. Es gibt nach Ansicht des Gemeinderats keine objektiven Gründe, diese Frage zum jetzigen Zeitpunkt anders zu beurteilen.

Der Kritik der mangelnden Transparenz kann entgegengehalten werden, dass die relativ kleine Anzahl von Listen auf Gemeindeebene für die Wählenden überschaubar ist und dass die Verbindungen auf den Listen klar deklariert sind. Von „undurchsichtigen Regeln“ oder einer „Verfälschung des Wählerwillens“, wie dies die Motionäre ausführen, kann deshalb nach Ansicht des Gemeinderats nicht gesprochen werden. Andere von den Motionären aufgeführte Begründungen für die Abschaffung der Listenverbindungen – wie z.B. die Verhinderung von Persönlichkeitswahlen oder die Wahl von Personen welche nicht am meisten Stimmen erhalten haben – sind nach Ansicht des Gemeinderats unabhängig von der Zulässigkeit von Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen; dies ist eine Frage des Proporz- oder Majorzwahlsystems, was hier nicht zur Diskussion steht.

Aus diesen Gründen lehnt der Gemeinderat die Abschaffung der Zulässigkeit von Listenverbindungen und der Unterlistenverbindungen für die Wahl des Gemeinderats in Köniz und eine entsprechende Änderung des Reglements für Abstimmungen und Wahlen ab.

⁷ Die Motion Frehner wurde mit 145 Nein zu 35 Ja abgelehnt (9 Enthaltungen), die Motion Flury wurde mit 143 Nein zu 37 Ja abgelehnt (11 Enthaltungen). Beide Motionen verlangten ein Verbot von Listenverbindungen unter Beibehaltung von parteiinternen Unterlistenverbindungen. Zur vollständigen Antwort des Bundesrats: www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20123050 und www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20123374

⁸ Der Regierungsrat wird im Kanton Bern im Majorzverfahren gewählt, der Grosse Rat im Proporzverfahren, Listenverbindungen sind dabei zulässig.

⁹ Vgl. Bundeskanzlei, Proporzwahlsysteme im Vergleich, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, S. 30.

9. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgelehnt.

Köniz, 28. Juni 2017

Der Gemeinderat

Beilage

- Formelle Prüfung der Motion vom 20. März 2017 durch die Stv. Gemeindeschreiberin



Gemeinde
Köniz

Der Gemeindeschreiber

Landorfstrasse 1
3098 Köniz

T 031 970 91 11
www.koeniz.ch

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin

T 031 970 92 02
cornelia.rauch@koeniz.ch

Köniz, 20. März 2017 rc

1707 Motion (BDP) "Transparenz bei Gemeinderatswahlen – Listenverbindungen abschaffen"

Formelle Prüfung der Motion

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, Parlament und Stimmvolk eine Änderung des Reglements über die Abstimmungen und Wahlen wie folgt vorzulegen:

Art. 31 Abs 1 RAW lautet neu: Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind nur für die Parlamentswahlen zulässig.

Gemäss Art. 32 bst. c Gemeindeordnung, beschliessen die Stimmberechtigten den Erlass, die Änderung und die Aufhebung des Reglements über Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeangelegenheiten.

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin