

Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens und Neuregelung der Listen und Listenverbindungen für die Wahl des Gemeinderats und des Parlaments, Teilrevision des Reglements über Abstimmungen und Wahlen, Volksabstimmung
Beschluss und Botschaft, Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Die Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderats von Köniz werden im Proporz- oder Verhältniswahlverfahren gewählt. Nach diesem Verfahren wird in einem ersten Schritt ermittelt, wie viele Sitze den einzelnen Parteien oder Wählergruppen im zu wählenden Gremium zustehen. Diese Sitze werden in einem zweiten Schritt den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen zugewiesen. Die Gemeinde Köniz wendet für die Zuteilung der Sitze heute das so genannte Hagenbach-Bischoff-Verfahren an, das auch für die Wahl des Nationalrats und des Grossen Rats des Kantons Bern und ebenso in den meisten bernischen Gemeinden zur Anwendung kommt.

Am 13. März 2023 erklärte das Parlament die Motion der EVP-GLP-Mitte-Fraktion «Für unverzerrte Proporzahlen» (Motion V2222) erheblich. Das Motionsbegehren lautet wie folgt:

1. Das Sitzzuteilungsverfahren für die Gemeinderats- und Parlamentswahlen wird vom Divisorverfahren mit Abrundung (sog. Hagenbach-Bischoff-Verfahren) auf das Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. Sainte-Laguë-Verfahren) gewechselt.
2. Die hierfür nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen werden rechtzeitig vorgenommen, damit der Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens – unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Organe – bei den nächsten Gemeindewahlen zur Anwendung kommt.
3. Abgesehen von Punkt 1 bleibt das Wahlsystem unverändert. Vorbehalten bleiben Anpassungen des Wahlsystems, die aus rechtlichen Gründen dieser Motion vorgehen (z. B. Anpassungen, die durch Änderungen im übergeordneten Recht nötig werden).

Der Gemeinderat hatte in seiner Antwort zur Motion (Parlamentssitzung vom 13. März 2023) ausgeführt, im Fall einer Erheblicherklärung durch das Parlament seien noch verschiedene Fragen zu prüfen. Er unterbreitete dem Parlament zuhanden der Sitzung vom 6. Mai 2024 den Bericht eines externen Experten mit Überlegungen zu einem Wechsel vom Zuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff zum Verfahren nach Sainte-Laguë und zu weiteren damit verbundenen Aspekten. Der Gemeinderat beantragte dem Parlament formell die Kenntnisnahme des Berichts, wünschte aber, vom Parlament Hinweise zu erhalten, wie die zu erarbeitende Vorlage im Hinblick auf die im Bericht angesprochenen Fragen (Anwendung des Verfahrens Sainte-Laguë bei Exekutivwahlen, Kombination mit Listenverbindungen, insbesondere mehrparteiigen Listenverbindungen) ausgestaltet werden soll. Das Parlament nahm den Bericht zustimmend oder teilweise zustimmend zur Kenntnis und äusserte sich in der Diskussion auch zu weiteren damit verbundenen Aspekten, unter anderem zu Listenverbindungen.

Kurze Zeit nach der Debatte vom 6. Mai 2024 reichte die EVP-GLP-Mitte-Fraktion die parlamentarische Initiative «Für unverzerrte Proporzahlen» mit weitgehend identischem Inhalt wie die Motion 2222 ein, die unter anderem nochmals einen Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren (mit einer Auszählung der Stimmen im so genannten Höchstzahlverfahren) sowie eine Beschränkung der Zulässigkeit von Listenverbindungen und die Abschaffung der Unterlistenverbindungen fordert. Der Gemeinderat nahm dazu am 15. August 2024 Stellung. Das Parlament behandelte die parlamentarische Initiative am 4. November 2024 und lehnte deren vorläufige Unterstützung ab.

Am 11. Dezember 2024 unterbreitete der Gemeinderat dem Parlament eine Vorlage für die Teilrevision des Reglements über Abstimmungen und Wahlen. Er entsprach damit der Motion V2222 «Für unverzerrte Proporzahlen» und damit in erster Linie der Forderung nach einem Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren. Er berücksichtigte dabei auch die Diskussion vom 6. Mai 2024 und die getroffenen Abklärungen im externen Bericht, namentlich 1) zur Opportunität der Anwendung des Sainte-Laguë Verfahrens für die Wahl des Gemeinderats; und 2) zur Kombination von Sainte-Laguë mit Listenverbindungen, insbesondere mehrparteiigen Listenverbindungen. Das Parlament behandelte die Vorlage am 10. Februar 2025 und wies das Geschäft mit zusätzlichen neuen Auflagen (welche im ursprünglichen Motionstext nicht genannt wurden) zur Überarbeitung an den Gemeinderat zurück.

Mit dem vorliegenden Antrag entspricht der Gemeinderat dem Rückweisungsbeschluss des Parlaments. Die zusätzlichen neuen Auflagen wurden aufgenommen. Ansonsten basiert der Antrag auf der Vorlage des Gemeinderats für die Parlamentssitzung vom 10. Februar 2025. Die nachfolgenden Ziffern 2 bis 4 sind unverändert aus der Vorlage vom 11. Dezember 2024 übernommen worden.

2. Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë

2.1 Unterschied zum Verfahren nach Hagenbach-Bischoff

Das durch den französischen Mathematiker Jean-André Sainte-Laguë entwickelte Sitzzuteilungsverfahren lehnt sich an das Modell an, das der US-amerikanische Politiker Daniel Webster im 19. Jahrhundert für die Wahl des Repräsentantenhauses entwickelte. Es ist ein so genanntes Divisorverfahren. In solchen Verfahren werden die für eine Wählergruppe abgegebenen Stimmen durch eine Zahl oder Zahlenreihe dividiert und die Sitze nach der Grösse der so berechneten Quotienten vergeben.

Im Verfahren Hagenbach-Bischoff werden alle Quotienten abgerundet. Im Verfahren Sainte-Laguë werden sie entweder abgerundet oder aufgerundet, grundsätzlich wie bei der allgemein bekannten kaufmännischen Rundung.¹

Das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff ist schweizweit am weitesten verbreitet. Es wird bei den Nationalratswahlen² angewandt, es ist auch das am meisten angewandte System in den Kantonen. Die Exekutive wird mit Ausnahme des Tessin in allen Kantonen im Majorzverfahren gewählt. Fast alle Gemeinden im Kanton Bern, die ihr Gemeindeparlament oder ihre Exekutive (Gemeinderat) im Proporz wählen, wenden das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff an. Die Vorteile von Hagenbach-Bischoff sind seine bessere Verständlichkeit für die Wählenden, da sich die Sitzverteilung mathematisch relativ einfach nachvollziehen lässt. Aufgrund der weiten Verbreitung und langjährigen Anwendung verfügt es über eine hohe Legitimation bei der Bevölkerung.³ Als Nachteil wird häufig aufgeführt, dass wählerstärkere Parteien bei der Verteilung der Restmandate tendenziell eher bevorzugt werden. Die Möglichkeit zur Bildung von (mehrparteiigen) Listenverbindungen wirkt diesem Aspekt jedoch entgegen. Die Kritik an

¹ Für das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren mit Standardrundung ist heute die Bezeichnung «Doppelter Pukelsheim» geläufig. Der Mathematiker Friedrich Pukelsheim weist darauf hin, dass es in äusserst seltenen Fällen keinen Zuteilungsdivisor gibt, der zusammen mit der kaufmännischen Rundung der Quotienten dazu führt, dass die korrekte Anzahl Sitze (nicht mehr und nicht weniger) verteilt wird. Er verlangt in solchen Ausnahmekonstellationen einen Losentscheid. Er spricht wegen dieser Besonderheit präzisierend nicht von kaufmännischer Rundung, sondern von Standardrundung. Siehe vor allem Friedrich Pukelsheim / Christian Schuhmacher, Doppelporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, Abschnitt E.5 (frei greifbar im Internet, Universität Augsburg, Institut für Mathematik; greifbar auch in der juristischen Zeitschrift AJP 2011 1581).

² Die Änderung des Zuteilungsverfahrens und eine mögliche Einführung von Sainte-Laguë für die Nationalratswahlen wird aktuell im Rahmen einer Kommissionsinitiative der staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK.N 24.422) diskutiert, begleitet von Diskussionen über Listenverbindungen (mögliche Abschaffung) und der grossen Anzahl Listen in gewissen Kantonen bei den letzten Nationalratswahlen <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240422>

³ Siehe zu den Vor- und Nachteilen der beiden Systeme die Antwort des Regierungsrats auf Vorstösse im Kanton Bern, Motion 127-2014 (Proporzgerechtigkeit bei Grossratswahlen, Antwort des Regierungsrats vom 26. November 2014 und Motion 310-2019 (Gerechte Sitzzuteilung bei den Grossratswahlen – auch im Kanton Bern), Antwort des Regierungsrats vom 13. Mai 2020.

Hagenbach-Bischoff wird vor allem dort diskutiert, wo ein Gemeinwesen in verschiedene Wahlkreise unterteilt ist, was in Köniz nicht der Fall ist, da die Gemeinde Köniz einen einzigen Wahlkreis bildet. Zudem betrifft sie fast ausschliesslich die Legislativwahlen, da die allermeisten Exekutivwahlen im Majorzverfahren durchgeführt werden. Der Kanton Bern mit Exekutiv-Proporzahlen in verschiedenen Gemeinden ist eher ungewöhnlich.

Das Verfahren nach Sainte-Laguë ist in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen für Parlamentswahlen eingeführt worden, vor allem im Rahmen des "Doppelten Pukelsheim" bei Proporzahlen mit mehreren Wahlkreisen. Der Hauptvorteil des Verfahrens nach Sainte-Laguë liegt darin, dass sich die Sitzzuteilung in Bezug auf die Grösse der Partei oder Wählergruppe bzw. deren Stimmenzahl neutral verhält und somit dem Erfordernis der so genannten Erfolgswertgleichheit (gleiche praktische Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen) stärker Rechnung getragen wird. Dies wird erreicht, indem ein Zuteilungsdivisor ermittelt wird, mit welchem genau alle zu besetzenden Sitze vergeben werden, d.h. es müssen - im Gegensatz zum Verfahren nach Hagenbach-Bischoff - keine Restmandate zugeteilt werden (siehe unten Kapitel 2.2). Allerdings gibt es durchaus Rechenbeispiele, welche die Vermutung zulassen, dass namentlich Kleinstparteien vom Verfahren nach Sainte-Laguë tendenziell eher profitieren dürften.⁴ Das Bundesgericht hat die Unterschiede zwischen den verschiedenen Proporzteilverfahren stark relativiert und klar festgehalten, dass sowohl Sainte-Laguë als auch Hagenbach-Bischoff verfassungskonform sind. Als Nachteile von Sainte-Laguë werden in der Regel aufgeführt, dass das System mathematisch komplex und deshalb für die Wählenden schwerer nachvollziehbar ist und dass es tendenziell eher zu einer Zersplitterung der Parteien führen kann, was namentlich bei Exekutivwahlen eher nicht erwünscht ist, da auch die Persönlichkeit der Kandidierenden nach verbreiteter Überzeugung eine grössere Rolle spielen sollte. Dies ist wohl auch der Grund, dass in der Schweiz und im Ausland soweit ersichtlich kein Fall bekannt ist, wo Sainte-Laguë bei Exekutivwahlen angewandt wird.

Weitere Ausführungen zu den Verteilverfahren nach Hagenbach-Bischoff und nach Sainte-Laguë finden sich in Kapitel 2 des externen Expertenberichts, welcher vom Parlament an der Sitzung vom 6. Mai 2024 diskutiert wurde.⁵

Der Gemeinderat hält vorweg fest, dass sowohl die Methode Hagenbach-Bischoff als auch das Sainte-Laguë-Verfahren rechtlich zulässige und verfassungskonforme Zuteilungsverfahren sind. Beide Verfahren haben gewisse Vor- und Nachteile. Berechnungen in der Antwort des Gemeinderats zur Motion V2222 "Für unverzerzte Proporzahlen" zeigen auf, dass davon auszugehen ist, dass die beiden Verfahren nur im beschränkten Umfang zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.⁶ Die Anwendung von St Laguë in nur einem Wahlkreis ist eher ungewöhnlich und für die Wahl der Exekutive (Gemeinderat) ein Novum. Welches das für Köniz "richtige" Verfahren ist, ist deshalb vorwiegend ein politischer Entscheid. Die wohl grösste praktische Auswirkung bei einem Wechsel von Hagenbach-Bischoff zu Sainte-Laguë ist die Abschaffung der mehrparteiigen Listenverbindungen sowie die weiteren Vorgaben zu Listen und Listenverbindungen (siehe hierzu weiter unten Kapitel 3 - 5).

2.2 Methodische Rechenwege

Im Verfahren nach Sainte-Laguë können die auf die einzelnen Listen entfallenden Sitze auf verschiedenen Rechenwegen ermittelt werden, namentlich durch die Bestimmung eines für alle Listen einheitlichen Zuteilungsdivisors oder durch ein Höchstzahlverfahren.⁷ Beide Methoden führen mathematisch zum gleichen Ergebnis.

⁴ Vgl. hierzu den Bericht "Wechsel vom Wahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff zum Verfahren nach Sainte-Laguë", S. 10 f, welcher dem Parlament am 6. Mai 2024 zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde, V2222 Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion) "Für unverzerzte Proporzahlen", Externer Bericht, Kenntnisnahme.
https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/21763/2024-05-06_T04_V2222%20Motion%20unverzerzte%20Proporzahlen.pdf?fp=1

⁵ ebenda

⁶ https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/20375/2023-03-13_T05_F%C3%BCr%20unverzerzte%20Proporzahlen.pdf?fp=1

⁷ Das für die Zuteilung der Ausschusssitze des Bundestages angewendete, aber komplizierte Rangmasszahlverfahren kommt nach Auffassung des Gemeinderats nicht in Betracht.

Nach der ersten Methode wird mit einem gemeinsamen Zuteilungsdivisor gearbeitet, durch den die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen geteilt werden. Der resultierende Quotient aus dieser Teilung wird auf die nächste ganze Zahl auf- oder abgerundet. Gefragt ist nun ein Zuteilungsdivisor, mit dem – unter Berücksichtigung der erwähnten Rundungen – genau alle zu besetzenden Sitze vergeben werden, nicht mehr und nicht weniger. Zuteilungsdivisoren mit dieser Eigenschaft lassen sich nicht aufgrund einer festen Formel berechnen, sondern müssen durch schrittweise Annäherung gesucht werden. Als Ausgangspunkt für diese Annäherung kann die Gesamtzahl der Stimmen für alle Listen durch die Gesamtzahl der zu besetzenden Sitze geteilt werden. Werden mit dem resultierenden Zuteilungsdivisor zu viele Sitze zugeteilt, muss der Divisor schrittweise erhöht werden, bis genau die richtige Anzahl Sitze vergeben wird; werden zu wenig Sitze zugeteilt, muss der Divisor gesenkt werden. Dieses Verfahren wird in Deutschland für die Wahl des Europaparlaments und des Bundestages angewendet. In der Schweiz kommt es beispielsweise in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen im Rahmen des «Doppelten Pukelsheim» zur Anwendung.

Im Höchstzahlverfahren werden die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen nacheinander durch 0.5, 1.5, 2.5 etc. oder, was mathematisch betrachtet zu den gleichen Ergebnissen führt, durch 1, 3, 5 etc. geteilt. Dieses Verfahren wird deshalb auch als Methode mit ungeraden Teilern bezeichnet. Anschliessend werden so viele höchste Quotienten aus dieser Division (Höchstzahlen) identifiziert, wie Sitze zu besetzen sind; jede Liste erhält dann so viele Sitze, wie sie Höchstzahlen erreicht hat. Das Höchstzahlverfahren wird in verschiedenen deutschen Bundesländern, beispielsweise in Bremen und Baden-Württemberg, angewendet.

In der Diskussion zur Motion «Für unverzerrte Proporzahlen» vom 6. Mai 2024 ist bemerkt worden, die Bestimmung eines Zuteilungsdivisors sei «am einfachsten zum Nachkontrollieren für die Bevölkerung». Diese Methode gilt auch als die effizienteste, wogegen das Höchstzahlverfahren für grössere Gremien eine Vielzahl von Rechenoperationen erfordert. Das Verfahren mit dem gemeinsamen Zuteilungsdivisor wird im Gegensatz zum Höchstzahlverfahren in der Schweiz auch bereits angewendet und hat soweit ersichtlich keine Probleme aufgegeben, hat sich also in der Praxis offenbar bewährt. Für das Verfahren mit Zuteilungsdivisor spricht weiter, dass die Gemeinde Köniz bei den Wahlen eine Software einsetzt, deren Herstellerin bereits über geeignete Programmteile für das Zuteilungsdivisor-Verfahren verfügt (hingegen müsste die Auswertung im Höchstzahlverfahren von Grund auf entwickelt bzw. programmiert werden, was wesentlich aufwändiger und wohl auch teurer wäre). Aus all diesen Gründen wird mit vorliegendem Antrag die Anwendung des Zuteilungsdivisor-Verfahrens beantragt.

2.3 Anwendung auch für die Gemeinderatswahlen (Exekutive)

Die Motion V2222 «Für unverzerrte Proporzahlen» verlangt einen Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren sowohl für die Parlaments- als auch für die Gemeinderatswahlen. Für Exekutivwahlen kommt das Sainte-Laguë-Verfahren, wie bereits oben ausgeführt, nach Wissen des Gemeinderats heute weder im Ausland noch in der Schweiz zur Anwendung. Eine Gemeinderatswahl im Sainte-Laguë-Verfahren stellt somit ein Novum dar. Dieses Verfahren liegt auch nicht gerade nahe, weil im Rahmen einer Exekutivwahl in aller Regel die Persönlichkeit der Kandidierenden im Vordergrund steht und der parteipolitischen Zusammensetzung für den Gemeinderat deshalb weniger Bedeutung zukommt als für das Parlament, das die politischen Überzeugungen der Bevölkerung bzw. der Stimmberechtigten möglichst genau widerspiegeln soll. Dies ist wohl auch der Hauptgrund, weshalb der Grossteil der Staatswesen bei Exekutivwahlen das Majozverfahren anwendet. Der Vorteil des Sainte-Laguë-Verfahrens, nämlich die unverzerrte Wiedergabe der Stimmenverhältnisse und die optimale Wahrung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen, fällt mithin weniger ins Gewicht als bei einer Parlamentswahl.

Sollte das Zuteilungsverfahren geändert werden, empfiehlt der Gemeinderat, dies sowohl für die Parlaments- als auch für die Gemeinderatswahlen vorzusehen. Es dürfte für die Stimm- und Wahlberechtigten schwerlich nachvollziehbar sein, weshalb für das Parlament einerseits und für den Gemeinderat andererseits unterschiedliche Proporzwahlssysteme gelten sollen. Eine solche Regelung wäre deshalb im Licht der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe nach Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 auch rechtlich nicht vollends unproblematisch. Die wohl einzige ernsthaft in Betracht fallende Alternative wäre ein Wechsel

von einer Proporzwahl zu einer Majorz- oder Mehrheitswahl des Gemeinderats, die beispielsweise die Stadt Burgdorf vorsieht. Ein solcher Wechsel ist in der Vergangenheit, unter anderem im Zusammenhang mit dem Projekt «Köniz 5» (2008-2010), allerdings verworfen worden und steht nach Auffassung des Gemeinderats heute nicht zur Diskussion.

3. Listenverbindungen

3.1 Allgemeines

Listenverbindungen sind für die Proporzahlen in Köniz heute unbeschränkt zulässig und auch andernorts, namentlich in Kantonen und Gemeinden mit einem Verfahren nach Hagenbach-Bischoff, verbreitet. Eine Listenverbindung bewirkt, dass die Stimmen für zwei oder mehr Listen für die Zuteilung der Sitze in einem ersten Schritt zusammengerechnet werden; die der Listenverbindung zugeteilten Sitze werden dann in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Listen verteilt. Verbundene Listen werden somit zunächst wie eine einzige Liste behandelt. Listenverbindungen haben zum Zweck, die Stimmkraft kleinerer Parteien oder Wählergruppen im Rahmen einer Proporzwahl zu bündeln und zu verstärken und «die durch Quoren, Wahlkreiseinteilung, Mandat- und Restmandatsverteilungssysteme verursachten Proportionalitätsabweichungen auszugleichen».⁸ Praktische Bedeutung haben sie in erster Linie im Zusammenhang mit der Verteilung von Restmandaten. Listenverbindungen sind dementsprechend durch das Bundesgericht und die Lehre als «Partnerschaft zur Verwertung von Reststimmen» bezeichnet worden.⁹ Listenverbindungen können aber auch bewirken, dass eine kleine Wählergruppe, die im Alleingang keinen Sitz in einem bestimmten Gremium erlangen würde, schliesslich "auf Kosten" einer anderen Gruppe einen Sitz erringt. Dies zeigt etwa das folgende (fiktive) Beispiel: Für einen Sitz in einem Gremium benötigt eine Partei oder Liste mindestens 6000 Stimmen; in Betracht kommen für diesen Sitz die drei Listen A, B und C. Die Liste A erzielt 7500 Stimmen, die Liste B 3500 Stimmen, die Liste C 4100 Stimmen. Verbinden sich die Listen B und C, erhalten sie zusammen insgesamt 7600 Stimmen und damit den Sitz, der schliesslich an die Liste C mit 4100 Stimmen geht. Die Liste A mit 7500 Stimmen, die als einzige die erforderliche Stimmenzahl auf sich vereinigt hat, geht demgegenüber leer aus.

3.2 Ein- und mehrparteiige Listenverbindungen

Listenverbindungen können sogenannt ein- und mehrparteiig sein. Eine einparteiige Listenverbindung liegt vor, wenn eine politische Partei oder Gruppierung, beispielsweise im Sinn eines «innerparteilichen Minderheitenschutzes» und/oder zwecks besserer Mobilisierung, gleichzeitig verschiedene «Teillisten» wie beispielsweise regional ausgerichtete Listen einreicht. Mehrparteiige Listenverbindungen sind Verbindungen zwischen unterschiedlichen Parteien, die zur Verbesserung ihrer Wahlchancen¹⁰ miteinander eingehen.

Falls das System umgestellt wird, dürften in Zukunft nur noch sogenannt einparteiige Listenverbindungen zugelassen werden. Dazu muss genauer untersucht werden, wie man in der Gemeinde Köniz die einparteiigen Listenverbindungen ins Auge fassen und «adressieren» könnte.

Zu beachten ist hier, dass gemäss dem Reglement über Abstimmungen und Wahlen der Gemeinde Köniz die Sitze nicht den Parteien, sondern den Listen zugeteilt werden. Die Listen müssen auch nicht unbedingt durch die politische Partei eingereicht werden. Gefordert ist ja einfach, dass eine bestimmte Anzahl stimmberechtigter Personen eine Liste mit Wahlvorschlägen einreicht (Art. 27 RAW).

Wenn man einparteiige und mehrparteiige Listenverbindungen unterscheiden will, ist es deshalb wohl zielführend, auf die (von den Wählergruppen bestimmten) Bezeichnungen der Listen abzustellen, ganz ähnlich wie es auf Bundesebene passiert: Artikel 31 Absatz 1^{bis} des

⁸ Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1987, S. 1 ff., 27.

⁹ BGE 99 Ia 444 E. 4; Benno Schmid, Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht, Diss. Zürich 1961, S. 35.

¹⁰ Anina Weber, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, 2016, S. 218.

Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) sieht vor, dass Unterlistenverbindungen für die Nationalratswahlen nur gültig sind zwischen «zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden».¹¹

3.3 Beurteilung

Die Vor- und Nachteile von Listenverbindungen werden generell unterschiedlich beurteilt und waren auch schon wiederholt Gegenstand von Ausführungen des Gemeinderats oder externer Berichte.¹² Listenverbindungen werden auf der einen Seite als geeignetes Mittel zum Ausgleich systembedingter Nachteile eines Wahlverfahrens für kleine Parteien oder Wählergruppen gewürdigt. Dagegen wird eingewendet, Listenverbindungen komplizieren das Wahlverfahren und seien intransparent; insbesondere mehrparteiige Listenverbindungen könnten als «unnatürliche Allianzen» zudem den Wählerwillen verfälschen, weil schliesslich nicht eine Person der durch die Wählenden bevorzugten Partei oder Wählergruppe, sondern eine Vertretung einer anderen Gruppe gewählt werde.

Für die Beurteilung der Opportunität von Listenverbindungen bei einem Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren ist zu unterscheiden zwischen den beiden unter Ziffer 3.1 erwähnten Funktionen, nämlich zwischen der Bedeutung für die Zuteilung von Restmandaten einerseits und der mit der Listenverbindung geschaffenen Möglichkeit, dass eine kleinere Partei oder Wählergruppe dank der Verbindung überhaupt (zulasten einer anderen Partei) einen Sitz erringt, andererseits.

Mit Blick auf die Zuteilung von Restmandaten erscheinen Listenverbindungen sinnvoll, wenn das angewendete Verfahren wie das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff dazu führen kann, dass die Restmandate tendenziell eher wählerstärkeren Parteien zugeteilt werden. In einem solchen Fall können Listenverbindungen diese möglichen Effekte ausgleichen. Hagenbach-Bischoff selber schlug seinerzeit «gekoppelte Listen» vor, um diese zu dämpfen.¹³ Wird das Sainte-Laguë-Verfahren eingeführt, stellt sich dieses Problem allerdings nicht mehr, weil die reine Proporzidee mit Sainte-Laguë mathematisch am genauesten umgesetzt ist (siehe vorne Ziffer 2.2). Deshalb machen Listenverbindungen nach einem Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren keinen Sinn mehr.¹⁴ Praktische Bedeutung können sie somit nur noch haben, wenn sie einer Partei oder Wählergruppe, die ohne Verbindung keinen Sitz erzielen würden, auf Kosten einer anderen Gruppierung einen Sitz verschaffen. Diese mögliche Konsequenz ist für einparteiige und für mehrparteiige Listenverbindungen unterschiedlich zu beurteilen:

Sind die Listen A, B und C in dem unter Ziffer 3.1 erwähnten Zahlenbeispiel mehrparteiig, d.h. durch unterschiedliche Parteien eingereicht worden, geht der Sitz der Liste C an eine andere Partei als an diejenige, die mit 7500 Stimmen das beste Resultat erzielt hat (Partei mit der Liste A). Dieses Ergebnis entspricht nicht dem «wahren Willen» der Wählenden, die mehrheitlich für die Partei mit der Liste A gestimmt haben und keinen Einfluss auf die Verbindung dieser Liste mit einer andern nehmen können, und ist deshalb rechtlich problematisch.¹⁵ In der neueren Lehre

¹¹ Eine praktisch gleichlautende Bestimmung kennt der Kanton Thurgau für die Unterlistenverbindungen im Rahmen der Proporzwahl des Grossen Rates; vgl. § 51 Abs. 2 Gesetz vom 12. Februar 2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG, RB 161.1), https://www.rechtsbuch.tg.ch/app/de/texts_of_law/161.1, besucht am 24. August 2024. Das Gesetz des Kantons St. Gallen vom 5. Dezember 2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG; sGS 125.3) enthält in Art. 43 Abs. 2 eine entsprechende Regelung generell für Listenverbindungen, https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/125.3, besucht am 24. August 2024.

¹² Vgl. z.B. die Antwort des Gemeinderats vom 28. Juni 2017 zur Motion BDP «Transparenz bei Gemeinderatswahlen – Listenverbindungen abschaffen» zuhanden der Parlamentssitzung vom 18. September 2017 und die Hinweise in den Berichten Ueli Friederich «Majorz- oder Proporzwahl für die Mitglieder des Gemeinderats in Köniz?» vom 4. März 2008, S. 7 f., und «Wechsel vom Wahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff zum Verfahren nach Sainte-Laguë? – Überlegungen zu Eigenarten, zur Verbreitung, zu rechtlichen Aspekten und zur Opportunität der Wahlverfahren sowie zu Listenverbindungen, insbesondere in Kombination mit dem Verfahren Sainte-Laguë» vom 7. Dezember 2023, S. 13 ff.

¹³ Eduard Hagenbach-Bischoff, Anwendung gekoppelter Listen, in: Bulletin des Schweizerischen Wahlreformvereins für proportionale Volksvertretung 1896, Nr. 10/11, S. 78 ff.

¹⁴ Proporzwahlssysteme im Vergleich; Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, S. 21; Weber, Wahlrecht, S. 247.

¹⁵ Vgl. z.B. Schmid, S. 49 f.; Weber, Wahlrecht, S. 252 f.

werden mehrparteiige Listenverbindungen mit Blick auf solche Ergebnisse als «Verletzung des Grundsatzes der direkten Wahl» kritisiert.¹⁶

Anders zu beurteilen ist das Ergebnis, wenn nur einparteiige Listenverbindungen im Spiel stehen. Sind die Listen B und C im erwähnten Zahlenbeispiel z.B. eine Liste "Partei A Senior:innen" und eine Liste "Partei A Jugend" derselben Partei oder Wählergruppe "A", erzielt diese Gruppierung insgesamt 7600 Stimmen und somit mehr Stimmen als die Partei mit der Liste A. Es erscheint in diesem Fall angezeigt, dass sie und nicht die Partei A den Sitz erhält. Die einparteiige Listenverbindung führt, anders als eine mehrparteiige, nicht zu einem «Transfer» des Sitzes zu einer anderen Partei oder Wählergruppe. Die Stimmen kommen vielmehr der Gruppierung zu, für welche die Wählenden tatsächlich mehrheitlich votiert haben. Eine Partei oder Wählergruppe kann, auch im Interesse des Minderheitenschutzes, durchaus ein legitimes Bedürfnis haben, mit Teillisten beispielsweise Geschlechter, Altersgruppen oder regionale Interessen, allenfalls auch Parteiminderheiten, besonders zu berücksichtigen und im Wahlkampf aufzutreten zu lassen. Bestünde die Möglichkeit der einparteiigen Listenverbindung nicht, wäre dies nicht ohne das Risiko eines Sitzverlustes möglich. Einparteiige Listenverbindungen erscheinen somit auch bei einem Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren sinnvoll. Der Grundsatz der direkten Wahl (vgl. Art. 34 BV) bleibt gewährleistet. Eine Parteizersplitterung droht nicht.

3.4 Fazit

Der Gemeinderat erachtet es aus den dargelegten Gründen als angezeigt, bei einem Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren nicht zuletzt mit Blick auf allfällige künftige rechtliche Risiken auf mehrparteiige Listenverbindungen zu verzichten, aber einparteiige Verbindungen nach wie vor zuzulassen. Eine solche Regelung entspricht nicht nur dem, was der Gemeinderat der parlamentarischen Debatte vom 6. Mai 2024 entnimmt, sondern auch der Grundidee, die historisch betrachtet der Einführung der Listenverbindung zugrunde lag.¹⁷

4. Unterlistenverbindungen

Unterlistenverbindungen machen Sinn, wenn politische Gruppierungen ihre Chancen auf einen Sitz im Rahmen einer Listenverbindung optimal wahren wollen. Dieses Bedürfnis besteht unter Umständen, wenn sich mehrere Parteien oder Wählergruppen unterschiedlicher Ausrichtung an einer Listenverbindung beteiligen, kaum aber im Rahmen einer einparteiigen Listenverbindung.¹⁸ Hinzu kommt, dass eine Unterlistenverbindung nur möglich ist, wenn sich drei oder mehr Listen verbinden, was im Fall einparteiiger Listenverbindungen selten bis sehr selten der Fall sein dürfte. Soweit bekannt, haben sich in der Praxis denn auch nie Listen einer einparteiigen Listenverbindung zu Unterlistenverbindungen zusammengeschlossen. Zu berücksichtigen ist im Weiteren, dass Unterlistenverbindungen das Zuteilungsverfahren komplizieren und die Nachvollziehbarkeit erschweren, womit die Transparenz des Wahlverfahrens leiden kann.¹⁹ Im Falle eines Wechsels schlägt der Gemeinderat deshalb nicht zuletzt auch im Interesse eines möglichst einfachen und transparenten Wahlverfahrens vor, die Möglichkeit von Unterlistenverbindungen zu streichen.

5. Weitere Vorgaben für Listen und Listenverbindungen

5.1 Auflagen im Rückweisungsbeschluss

Der Rückweisungsbeschluss des Parlaments vom 10. Februar 2025 enthält die folgenden

¹⁶ Weber, Wahlrecht, S. 253; Anina Weber, Listenverbindungen: Problematische Liaisons bei Wahlen, AJP 2013, S. 683 ff., 694 und 697.

¹⁷ Der Bundesgesetzgeber hat die Listenverbindung in erster Linie in der Absicht zugelassen, die einparteiige Verbindung regionaler Teillisten für die Nationalratswahl zuzulassen; vgl. Schmid, Listenverbindungen, S. 96 ff.; Weber, Wahlrecht, S. 240.

¹⁸ Zum Ganzen Schmid, Listenverbindungen, S. 54 ff. und S. 237. Vgl. auch Weber, Wahlrecht, S. 265: «Bei der einparteiigen Listenverbindung erübrigt sich die Frage nach der Zulassung mehrfacher Verbindungen; es besteht schlicht kein Bedarf mehr».

¹⁹ Ivo Hangartner/Andreas Kley/Nadia Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage 2023, S. 285; Weber, Wahlrecht, S. 260.

zusätzlichen Auflagen zur Regelung der Listen und Listenverbindungen²⁰:

1. Einparteiige Listenverbindungen sind obligatorisch. Das heisst: Mehrere Listen derselben Partei bzw. Wählergruppe müssen verbunden werden.
2. Mehrparteiige Listen sind nur zulässig, wenn die an der mehrparteiigen Liste beteiligten Parteien zur selben Wahl (Parlament oder Gemeinderat) ausschliesslich mit genau einer mehrparteiigen Liste antreten.

Für den Gemeinderat hat sich die Frage gestellt, wie diese Auflagen im Einzelnen zu verstehen sind und ob sie in rechtlich zulässiger Weise umgesetzt werden können. Er hat nach den bereits erwähnten Abklärungen einen weiteren Bericht zu diesen Fragen in Auftrag gegeben, der diesem Antrag beigelegt ist (Beilage 1). Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Erkenntnissen des Berichts, namentlich zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Neuregelung der Listen und Listenverbindungen.

5.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Köniz kann das Wahlverfahren aufgrund der ihr zustehenden Autonomie im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich frei regeln. Sie kann Listenverbindungen verbieten, zulassen oder unter Umständen auch vorschreiben. Auch zu den Listen selbst kann sie Vorschriften erlassen und beispielsweise vorsehen, dass eine bestimmte Partei oder Wählergruppe nicht gleichzeitig auf mehr als einer Liste in Erscheinung treten darf.

Grenzen gesetzt sind der Autonomie der Gemeinde durch die Gewährleistung der politischen Rechte in der Bundesverfassung und im UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte, die unter anderem das aktive und das passive Wahlrecht umfasst. Die daraus abgeleiteten Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen und freien Wahl gelten auch für die Vorbereitung einer Volkswahl und damit insbesondere für das Einreichen von Wahlvorschlägen. Listen mit Wahlvorschlägen können demnach nicht nur politische Parteien oder andere feststehende politische Gruppierungen einreichen. Vielmehr haben alle Stimmberechtigten das Recht, beliebige wählbare Personen ohne unverhältnismässig hohe Hürden vorzuschlagen oder selbst für ein entsprechendes Amt zu kandidieren (sog. Auswahlfreiheit, Nominationsfreiheit und Teilnahmefreiheit). Einschränkungen dieses Rechts aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Partei oder andern Gruppierung lassen sich mit der Gewährleistung der politischen Rechte nicht vereinbaren. Die Gemeinde darf die Zulässigkeit von Wahlvorschlägen deshalb nicht davon abhängig machen, welcher Partei oder anderweitigen Gruppierung die Unterzeichnenden der Wahlvorschläge (Wählergruppe) oder die zur Wahl vorgeschlagenen Personen angehören. Die Unterzeichnenden können auch nicht verpflichtet werden, eine Liste unter einem bestimmten Namen, beispielsweise dem Namen der politischen Partei, der sie angehören, einzureichen.

Regelungen im Sinn des Rückweisungsbeschlusses sind angesichts dieser rechtlichen Ausgangslage grundsätzlich zulässig, soweit sie sich auf die Listen als solche oder auf Listenverbindungen, d.h. auf das «Listensystem» selbst, beziehen. Beschränkungen des Rechts von Parteien oder andern Gruppierungen, Listen mit Wahlvorschlägen einzureichen oder frei Listenverbindungen einzugehen oder nicht einzugehen, sind dementsprechend (nur) zulässig, soweit sie an die Bezeichnung der Gruppierung in der Ursprungsbezeichnung der Listen anknüpfen.

5.3 Verbot mehrerer «mehrparteiiger Listen» (Ziff. 2 Rückweisungsbeschluss)

Die im Rückweisungsbeschluss an erster Stelle erwähnten Listenverbindungen setzen den Bestand von Listen voraus, die verbunden werden können oder müssen. Für die konkrete Umsetzung der Auflagen ist deshalb sinnvollerweise zunächst zu prüfen, wie Ziffer 2 des Rückweisungsbeschlusses über die Listen als solche umgesetzt werden kann.

²⁰ Parlamentssitzung vom 10. Februar 2025, Beschlüsse, https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/22729/2025-02-10_Beschluesse.pdf?fp=1

Die Formulierung der Auflage gemäss Ziffer 2 des Rückweisungsbeschlusses wirft verschiedene Fragen auf. Nach üblicher wahlrechtlicher Terminologie kann es im Gegensatz zu mehrparteiigen Listenverbindungen genau genommen keine «mehrparteiigen Listen» geben, weil «Partei» nach dieser Terminologie immer die Gruppierung ist, die in der Ursprungsbezeichnung der Liste genannt wird. Mit dem Begriff «mehrparteiige Listen» dürfte an Listen gedacht sein, an der sich zwei oder mehr Parteien in der einen oder andern Form beteiligen. Auf eine solche Beteiligung darf nach dem Ausgeführten nur abgestellt werden, wenn sie in der Ursprungsbezeichnung der Liste zum Ausdruck kommt. Nicht zulässig wäre im Licht der verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze und der daraus abgeleiteten Auswahl-, Nominations- und Teilnahmefreiheit eine Beschränkung des Rechts von Mitgliedern einer Partei oder politischen Gruppierung, eine Liste mit Wahlvorschlägen zu unterzeichnen oder auf einer Liste zu kandidieren einzig deshalb, weil andere Mitglieder derselben Gruppierung weitere Listen einreichen oder auf weiteren Listen kandidieren.

Ziffer 2 spricht im Gegensatz zu Ziffer 1 einzig von «Parteien» und nicht von Parteien oder andern Wählergruppen. Ob diese Unterscheidung bewusst vorgenommen worden ist, geht aus dem Antrag und der Diskussion im Parlament nicht hervor. Eine Beschränkung der Regelung auf «eigentliche» Parteien machte nach Auffassung des Gemeinderats keinen Sinn, weil Wahlvorschläge nicht nur durch Parteien, sondern grundsätzlich durch beliebige Gruppen eingereicht werden können und weil der Begriff «Partei» auch nicht eindeutig ist. Der Gemeinderat geht davon aus, dass Ziffer 2 für alle Gruppierungen gelten soll, die Listen mit Wahlvorschlägen einreichen.

Unklar erscheint im Weiteren, ob mit der Wendung «mit genau einer mehrparteiigen Liste antreten» nur ein Verbot der Beteiligung an mehr als einer «mehrparteiigen Liste» statuiert oder auch untersagt werden soll, dass eine bestimmte Partei sowohl mit einer eigenen Liste als auch, zusammen mit einer andern Gruppierung, mit einer «mehrparteiigen Liste» antritt. Der Gemeinderat entnimmt der Begründung des Fraktionssprechers in der parlamentarischen Debatte vom 10. Februar 2025, dass auch die Kombination einer eigenen Parteiliste ohne Beteiligung weiterer Gruppierungen mit einer «mehrparteiigen Liste» unzulässig sein soll. Der Regelungsvorschlag sieht dementsprechend vor, dass eine Partei oder Wählergruppe abgesehen von «Teillisten» im Sinn der vorstehenden Ziffer 3.2 generell nicht mehr als eine Liste für die Wahl in das Parlament oder in den Gemeinderat einreichen darf.

5.4 Obligatorische einparteiige Listenverbindungen (Ziff. 1 Rückweisungsbeschluss)

Einparteiige Listenverbindungen sind – nach dem oben Ausgeführten - somit Verbindungen von Listen, die gemäss dem in der Vorlage vom 11. Dezember 2024 vorgeschlagenen neuen Artikel 31 Absatz 1 die gleiche Ursprungsbezeichnung aufweisen und sich ausschliesslich durch einen bestimmten Zusatz unterscheiden. Die Vorgabe, dass zwei oder mehr solche Listen zwingend verbunden werden müssen, erscheint als Bestandteil des «Listensystems» grundsätzlich zulässig. Als unzulässig müsste demgegenüber ein Verbindungszwang für Listen bezeichnet werden, der nicht auf die Ursprungsbezeichnung der Listen abstellt, sondern auch Listen erfasst, die durch Mitglieder derselben Partei oder Wählergruppe eingereicht werden, aber unterschiedliche Ursprungsbezeichnungen tragen.

6. Beurteilung der weiteren Vorgaben zu den Listen und Listenverbindungen

Der Gemeinderat unterbreitet dem Parlament gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und die detaillierten Abklärungen im Expertenbericht (Beilage 1) auftragsgemäss die zusätzlichen Vorgaben zu den Listen und Listenverbindungen, soweit sich die Auflagen im Rückweisungsbeschluss des Parlaments vom 10. Februar 2025 auf rechtlich zulässige Weise umsetzen lassen. Er gibt aber zu bedenken, dass die vorgeschlagenen zusätzlichen Bestimmungen eine nicht unerhebliche Komplizierung des Wahlverfahrens zur Folge haben und für viele Stimmberechtigte schlecht oder gar nicht nachvollziehbar sein dürften, was unter dem Gesichtswinkel der politischen Rechte und der damit gewährleisteten freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe der Stimmberechtigten (Art. 34 Abs. 2 BV) nicht unproblematisch

erscheint. Weil die vorgeschlagenen Vorgaben ein Novum darstellen, besteht dazu auch keine Praxis und keine Rechtsprechung.

Vor allem aber werden die vorgeschlagenen Regelungen nach Einschätzung des Gemeinderats nur sehr beschränkte praktische Bedeutung haben. «Teillisten» einer bestimmten Gruppierung dürften mehr oder weniger regelmässig ohnehin verbunden werden, womit die Vorgabe gemäss Ziffer 1 des Rückweisungsbeschlusses «offene Türen einrennt», ein Zwang zu einparteiigen Listenverbindungen scheint dem Gemeinderat deshalb unnötig. Ein Verbot mehrerer Listen einer Gruppierung im Sinn von Ziffer 2 kann sehr einfach dadurch umgangen werden, dass verschiedene Mitglieder einer bestimmten Partei verschiedene Listen mit unterschiedlichen Ursprungsbezeichnungen einreichen (was nach dem Ausgeführten nicht untersagt werden darf).

7. Gesamtbeurteilung der Vorlage durch den Gemeinderat z.H. des Parlaments

Mit dem vorliegenden Geschäft wird dem Parlament der Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens für die Gemeinderats- und Parlamentswahlen vom Divisorverfahren mit Abrundung (sog. Hagenbach-Bischoff-Verfahren) auf das Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. Sainte-Laguë-Verfahren) vorgelegt. Aufgrund rechtlicher Abklärungen und zusätzlicher Vorgaben durch das Parlament mussten auch die Bestimmungen zu den Listen und Listenverbindungen grundlegend überarbeitet und angepasst werden.

Da die Änderung des Wahlsystems einen Eingriff in die politischen Rechte der Bürger:innen darstellt, sollte eine Anpassung nicht "ohne Not" erfolgen. Aus diesem Grund hat sich der Gemeinderat entschieden, eine Gesamtbeurteilung der Vorlage z.H. des Parlaments vorzunehmen. Zusammenfassend hält der Gemeinderat fest:

- Sowohl das Hagenbach-Bischoff-Verfahren als auch das Sainte-Laguë-Verfahren sind rechtlich zulässige und verfassungskonforme Zuteilungsverfahren. Die Vor- und Nachteile der beiden Verfahren werden in Kapitel 2 aufgeführt. Berechnungen in der Antwort des Gemeinderats zur Motion V2222 zeigen auf, dass davon auszugehen ist, dass die beiden Verfahren nur im beschränkten Umfang zu unterschiedlichen Ergebnissen führen dürften;
- Die nun vorliegende Vorlage kommt dem Auftrag der Motion 2222 und dem Rückweisungsbeschluss des Parlaments vom 10. Februar 2025 nach, soweit sich die Aufträge und zusätzlichen Auflagen rechtlich zulässig umsetzen lassen. Hierfür waren teilweise umfangreiche und komplexe Abklärungen mittels zwei Expertenberichten notwendig, welche auch dem Parlament vorgelegt wurden;
- Bei Annahme der Vorlage dürfte das Könizer Wahlsystem - insbesondere die Vorgaben zu den Listen und Listenverbindungen - im Verhältnis zum aktuellen System erheblich komplizierter und für Stimmberechtigte und allenfalls auch für die Parteien und Wählergruppen teilweise nur schwer verständlich oder nachvollziehbar sein;
- Die Einführung von Sainte-Laguë für Exekutivwahlen sowie die zusätzlichen Vorgaben zu den Listen und Listenverbindungen stellen ein Novum dar²¹. Dies beinhaltet nach Ansicht des Gemeinderats ein gewisses Risiko, da es zu diesen Bestimmungen und damit verbundenen Fragestellungen keine entsprechende Praxis und Rechtsprechung gibt.

Der Gemeinderat hält deshalb den Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens für die Gemeinderats- und Parlamentswahlen in der vorliegenden Form für nicht sinnvoll. Er ist der Ansicht, dass die Vorlage zu komplex und schwer verständlich ist, die Auswirkungen gering sein dürften und viele Regeln neu und unerprobt sind.

Der Gemeinderat kommt aber mit der vorliegenden Antrag den Parlamentsaufträgen der Motion V2222 sowie des Rückweisungsauftrags vom Februar 2025 nach und legt dem Parlament eine Anpassung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen sowie den Entwurf der Abstimmungsbotschaft z.H. der Könizer Stimmbevölkerung vor.

²¹ Eine obligatorische Listenverbindung für nach Sprachen getrennte Wahlvorschläge im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland (Art. 70 PRG) ist nicht mit der Situation in Köniz vergleichbar, siehe hierzu Bericht Friederich vom 7. Juni 2025, Rz. 42.

8. Anpassungen des Reglements über Abstimmungen und Wahlen

Das Reglement über Abstimmungen und Wahlen regelt die Zuteilung der Sitze an die Listen heute in den Artikeln 42 und 43. Die Regelung der ersten Verteilung in Artikel 42 ist durch die neuen Bestimmungen über den gemeinsamen Zuteilungsdivisor zu ersetzen. Artikel 43 über die Verteilung der Restmandate wird mit dieser Anpassung gegenstandslos und kann gestrichen werden. Artikel 44 Absatz 2 ist redaktionell entsprechend anzupassen. Ebenfalls anzupassen ist Artikel 49 Absatz 3, der heute auf die Restmandate nach Artikel 43 Bezug nimmt. Die Listen- und Unterlistenverbindungen für die Proporzahlen des Parlaments und des Gemeinderats sind heute in den Artikeln 11a, 31 und 44 erwähnt. Die Artikel 11a und 31 sind an die Abschaffung der mehrparteiigen Listenverbindungen und der Unterlistenverbindungen und an die neuen Regelungen gemäss dem Rückweisungsbeschluss vom 10. Februar 2025 anzupassen. Die Bestimmungen über die Beschränkung zulässiger Listen werden sinnvollerweise im Anschluss an die Regelung der Wahlvorschläge und der Listen selbst in Artikel 26 und 27 in den heute aufgehobenen Artikel 28 aufgenommen.

Die vorgeschlagenen neuen Normtexte sind in der beiliegenden Synopsis «Anpassungen Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (Zuteilungsverfahren und Listenverbindungen)» aufgeführt und werden da kurz erläutert (Beilage 2).

9. Inkrafttreten

Bei vielen anderen Geschäften bestimmt der Gemeinderat das Datum des Inkrafttretens. Im vorliegenden Fall geht es um ein bedeutendes Geschäft, bei dem im Parlament und in seinen Gremien der Zeitplan schon mehrfach thematisiert wurde. Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, dass das Parlament das Datum des Inkrafttretens bestimmt. Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, das Inkrafttreten unter den gegebenen Umständen auf den 1. Januar 2027 festzulegen. Das neue Zuteilungsverfahren würde somit erstmals für die Gesamterneuerungswahlen 2029 zur Anwendung kommen.

10. Abstimmungsvorlage zuhanden der Stimmberechtigten

Über die Änderungen des Reglements über Abstimmungen und Wahlen werden nach Artikel 32 Buchstabe c der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004 die Stimmberechtigten zu beschliessen haben. Dem vorliegenden Antrag ist der Entwurf für eine Botschaft an die Stimmberechtigten (Beilage 3) mit den beantragten Änderungen des RAW im Anhang beigelegt. Die Botschaft ist mit Angaben zur Neuregelung der Listen und Listenverbindungen gemäss vorstehender Ziffer 5 ergänzt und im Sinn der Auflage gemäss Ziffer 3 des Rückweisungsbeschlusses vom 10. Februar 2025 redaktionell überarbeitet worden.

11. Vorprüfung

Die diesem Antrag beigelegten Anträge für Anpassungen des RAW, auch betreffend die Anpassungen aufgrund des Rückweisungsbeschlusses vom 10. Februar 2025, sind dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zur Vorprüfung unterbreitet worden. Die Bemerkungen des AGR wurden aufgenommen, die entworfenen Bestimmungen sind somit genehmigungsfähig.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Mit x zu y Stimmen bei z Enthaltungen beantragt das Parlament den Stimmberechtigten, den folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Änderung des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen gemäss Anhang zu dieser Botschaft wird zugestimmt.
2. Das Parlament bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
2. Die Botschaft an die Stimmberechtigten und der Wortlaut der Abstimmungsfrage werden genehmigt.
3. Die Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft. Diese Ziffer steht unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten der Vorlage zustimmen.

Köniz, 24. September 2024

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Bericht Ueli Friederich «Neue Vorgaben zu Listen und Listenverbindungen im Reglement über Abstimmungen und Wahlen - Überlegungen zur rechtlichen Ausgangslage, zu Rahmenbedingungen für das Einreichen von Listen mit Wahlvorschlägen sowie zum Inhalt und zur Umsetzung des Rückweisungsbeschlusses des Parlaments vom 10. Februar 2025» vom 7. Juni 2025
- 2) Änderungsvorlage «Anpassungen Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (Zuteilungsverfahren und Listenverbindungen)»
- 3) Entwurf Abstimmungsbotschaft

Gemeinde Köniz

Neue Vorgaben zu Listen und Listenverbindungen im Reglement über Abstimmungen und Wahlen

Überlegungen zur rechtlichen Ausgangslage, zu Rahmenbedingungen für das
Einreichen von Listen mit Wahlvorschlägen sowie zum Inhalt und zur Umsetzung
des Rückweisungsbeschlusses des Parlaments vom 10. Februar 2025

Bern, 7. Juni 2025

Ueli Friederich

Hinweis für Eilige:

Nach einzelnen Abschnitten findet sich, wie hier grafisch hervorgehoben, eine
kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

Inhalt

1	Einleitende Bemerkungen	4
1.1	Ausgangslage und Auftrag	4
1.2	Allgemeine Überlegungen zur Fragestellung.....	4
1.3	Inhalt dieses Papiers	5
2	Rechtliche Ausgangslage und Rahmenbedingungen	5
2.1	Grundsatz: Freiheit in der Ausgestaltung der Wahlverfahren (Gemeindeautonomie).....	5
2.2	Politische Rechte	6
2.2.1	Verfassungsrechtliche Gewährleistung	6
2.2.2	UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	6
2.2.3	Inhalt im Allgemeinen	7
2.2.4	Aktives und passives Wahlrecht.....	8
2.2.5	Erfordernis gesetzlicher Konkretisierung.....	8
2.3	Wahlrechtsgrundsätze	9
2.3.1	Allgemeines	9
2.3.2	Allgemeine Wahl	10
2.3.3	Gleiche Wahl	10
2.3.4	Freie Wahl	11
2.3.5	Geltung für die Vorbereitung einer Wahl	11
2.4	Bedeutung für das Einreichen von Wahlvorschlägen	11
2.4.1	Subjektiver Aspekt: Recht aller Stimmberechtigten, Wahlvorschläge einzureichen	11
2.4.2	Verbot unverhältnismässig hoher Hürden	12
2.4.3	Objektiver Aspekt: Freiheit in der Auswahl der vorgeschlagenen Person.....	13
2.4.4	Zusammenfassung.....	13
2.5	Wahlvorschläge und Parteien.....	14
2.5.1	Fehlende allgemeine (Legal-)Definition der Partei	14
2.5.2	Unterscheidung der Parteien.....	14
2.5.3	Wahlvorschläge und Wählergruppen	15
2.5.4	Konzeption und Terminologie des Reglements über Abstimmungen und Wahlen	16
2.6	Listen und Listenverbindungen.....	17
2.6.1	Listen.....	17
2.6.2	Listenverbindungen	17
2.6.3	Freiheit in der Ausgestaltung des «Listensystems»	18
2.6.4	Begriffe «einparteiig» und «mehrparteiig»	18
2.6.5	«Mehrparteiige Listen»?	19
2.6.6	Abgrenzungen: Listenverbindungen, gemeinsame Listen, Wahlbündnisse.....	19
2.6.7	Beteiligung an einer gemeinsamen Liste	20
2.6.8	Zulässige Beschränkungen des Rechts auf Beteiligung an einer gemeinsamen Liste?	20
2.6.9	Gemeinsame Listen als Umgehung eines Verbots von Listenverbindungen?	21
2.7	Zusammenfassung	22
3	Inhalt der Auflagen im Rückweisungsbeschluss	23
3.1	Verhältnis der Auflagen zueinander.....	23
3.2	Beschränkung des Rechts, Listen einzureichen (Ziff. 2 Rückweisungsbeschluss)	23
3.2.1	«Mehrparteiige Listen»	23
3.2.2	«An der Liste beteiligte Parteien»	23
3.2.3	Anwendbarkeit auf alle Wählergruppen?	23
3.2.4	«[...] ausschliesslich mit genau einer mehrparteiigen Liste antreten»	24
3.3	Zwang zu Listenverbindungen (Ziff. 1 Rückweisungsbeschluss)	24

3.4	Zusammenfassung	25
4	Beurteilung	25
4.1	Allgemeines	25
4.2	Ziff. 2 der Auflagen: Beteiligung der Parteien nur an «genau einer mehrparteiigen Liste»	26
4.3	Ziff. 1 der Auflagen: Zwang zu einparteiigen Listenverbindungen.....	26
4.4	Praktische Tragweite der verlangten Regelung?.....	26
4.5	Zusammenfassung	27
5	Umsetzung des Rückweisungsbeschlusses	28
5.1	Listen (Ziff. 2).....	28
5.2	Listenverbindungen (Ziff. 1).....	28

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Ausgangslage und Auftrag

- 1 Das Parlament der Gemeinde Köniz hat am 10. Februar 2025 das Geschäft «Änderung des Sitzverteilungsverfahrens und Abschaffung der mehrparteiigen Listenverbindungen für die Wahl des Gemeinderats und des Parlaments, Änderung Reglement über Abstimmungen und Wahlen; Volksvorlage» beraten. Die EVP-GLP-Mitte-Fraktion stellte dazu den folgenden Rückweisungsantrag:
- «Das Geschäft wird mit folgenden Auflagen an den Gemeinderat zurückgewiesen:
1. Einparteiige Listenverbindungen sind obligatorisch. Das heisst: Mehrere Listen derselben Partei bzw. Wählergruppe müssen verbunden werden.
 2. Mehrparteiige Listen sind nur zulässig, wenn die an der mehrparteiigen Liste beteiligten Parteien zur selben Wahl (Parlament oder Gemeinderat) ausschliesslich mit genau einer mehrparteiigen Liste antreten.
 3. Der Entwurf der Abstimmungsbotschaft ist zu überarbeiten mit dem Ziel bestmöglicher Verständlichkeit und Ausgewogenheit.
 4. Das Geschäft wird dem Parlament spätestens für die Sitzung vom 18. August 2025 erneut vorgelegt, so dass das Parlament die Vorlage vor den Gesamterneuerungswahlen 2025 zuhanden der Stimmberechtigten verabschieden kann.»
- 2 Das Parlament stimmte dem Antrag mit den Auflagen gemäss den Ziff. 1 bis 3 zu und lehnte Ziff. 4 der Auflagen ab.
- 3 Der Fraktionssprecher äusserte sich in der Begründung des Antrags in der parlamentarischen Debatte zunächst grundsätzlich positiv zur Vorlage des Gemeinderats und bemerkte, man sei dem Ziel, dass jede Stimme gleich viel zählen soll, «einen wichtigen Schritt näher». Es fehle aber «noch der letzte Schliff». Den Vorschlag, wonach «die Möglichkeit von überparteilichen Listenverbindungen» gestrichen, aber «innerparteiliche Listenverbindungen [...] hingegen möglich bleiben» sollen, müsse man «zu Ende denken, sonst wären gewisse taktische Spiele möglich». Beispielsweise könnte «eine grosse Partei [...] ihre Listen aufteilen und spekulieren, damit mehr Sitze zu machen», oder «zwei Parteien könnten eine gemeinsame Liste machen und zusätzlich getrennt antreten». Mit den beiden ersten beiden Punkten des Rückweisungsantrags sollten «solche Spiele» verhindert werden.¹
- 4 Ich bin im Hinblick auf die Umsetzung des parlamentarischen Auftrags ersucht worden, zuhanden des Gemeinderats einen Bericht zur rechtlichen Ausgangslage, zur Beurteilung der Rückweisungsaufträge des Parlaments und zu einer möglichen Umsetzung der Rückweisungsaufträge zu verfassen.

1.2 Allgemeine Überlegungen zur Fragestellung

- 5 Die allgemeine Stossrichtung des Rückweisungsbeschlusses erscheint aufgrund der Ausführungen des Fraktionssprechers einigermassen klar. Es darf auch angenommen werden, dass die Bestimmung über die eingeschränkte Zulässigkeit von Listenverbindungen im neu vorgeschlagenen Art. 31 Abs. 1 des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen mit dem Rückweisungsbeschluss nicht in Frage gestellt werden soll. Die Formulierung des Beschlusses und darin verwendeten Wendungen («einparteiig», «mehrparteiig», «ausschliesslich mit genau einer mehrparteiigen Liste») könnten indes zu unzutreffenden Schlüssen führen oder bedürfen zumindest der Erörterung. Dies liegt allerdings nicht (nur) an der Formulierung des Beschlusses selbst. Wie das Urteil des Bundesgerichts vom 25. August 2023 zu Unterlistenverbindungen für die Nationalratswahlen 2023 im Kanton Neuenburg² anschaulich zeigt, können Begriffe wie «Partei», «Wähler-

¹ Protokoll Parlamentssitzung vom 10.02.2025, 19.00 – 21.30 Uhr, S. 23.

² BGE 149 I 354.

gruppe» oder «politische Gruppierung» unter Umständen zu heiklen Auslegungsfragen führen. Zumindest nicht auf Anhieb restlos klar erscheint aber generell die genaue Tragweite der Vorgaben gemäss Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses. Wie zu zeigen sein wird, sind diese Vorgaben je nach Bedeutung, die ihnen zugemessen wird, rechtlich unterschiedlich zu beurteilen.

- 6 Es erscheint vor diesem Hintergrund angezeigt, vorweg die rechtliche Ausgangslage und die Rahmenbedingungen für die Gestaltung und Einreichung von Listen mit Wahlvorschlägen zu umreissen und anschliessend zu prüfen, wie die verlangten Regelungen im Einzelnen verstanden werden können oder müssen, bevor sie auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordneten Vorgaben, namentlich mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der politischen Rechte und der damit gewährleisteten Wahlfreiheit, hin geprüft werden.

1.3 Inhalt dieses Papiers

- 7 Das vorliegende Papier enthält Überlegungen zu den angesprochenen Punkten, nämlich
- zur (verfassungs-)rechtlichen Ausgangslage und zu Rahmenbedingungen für Listen mit Wahlvorschlägen (nachfolgend Kapitel 2),
 - zum Inhalt und zur Einordnung der Auflagen gemäss dem Rückweisungsbeschluss vom 10. Februar 2025 (nachfolgend Kapitel 3),
 - zur Beurteilung dieser Auflagen im Licht der dargestellten Ausgangslage (nachfolgend Kapitel 4) und
 - zu einer möglichen Umsetzung des Beschlusses (nachfolgend Kapitel 5).
- 8 Die Ausführungen zur rechtlichen Ausgangslage und zu den Rahmenbedingungen sind einigermaßen ausführlich gehalten, weil die Vereinbarkeit der Auflagen im Rückweisungsbeschluss mit übergeordnetem Recht je nachdem, wie diese genau zu verstehen sind, doch verschiedene Fragen aufwirft.

2 Rechtliche Ausgangslage und Rahmenbedingungen

2.1 Grundsatz: Freiheit in der Ausgestaltung der Wahlverfahren (Gemeindeautonomie)

- 9 Die Gemeinden im Kanton Bern regeln das Verfahren für Wahlen der Stimmberechtigten weitestgehend autonom.³ Die kantonalen Vorgaben im Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG)⁴ und in der Verordnung vom 4. September 2013 über die politischen Rechte (PRV)⁵ kommen nach Art. 33 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1999 (GG)⁶ nur zur Anwendung, soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen vorsehen. Die Gemeinde Köniz entscheidet dementsprechend grundsätzlich frei, wie sie das Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderats ausgestaltet. Sie kann namentlich entscheiden, ob die Mitglieder dieser Behörden im Mehrheits- oder Majorzwahlverfahren oder im Verhältnis- oder Proporzwahlverfahren gewählt werden und wie ein Proporzwahlverfahren im Einzelnen ausgestaltet wird.

³ UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 38–46 N 5; ULRICH ZIMMERLI, Gemeinden, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/ Stuttgart/Wien 1995, S. 195 ff., 203.

⁴ BSG 141.1.

⁵ BSG 141.112.

⁶ BSG 170.11.

- ¹⁰ Die Gemeindeautonomie besteht nach Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV)⁷ und Art. 3 Abs. 1 GG allerdings nur im Rahmen des eidgenössischen und kantonalen Rechts. Kommunale Wahlverfahren müssten namentlich mit der Gewährleistung der politischen Rechte vereinbar sein.

2.2 Politische Rechte

2.2.1 Verfassungsrechtliche Gewährleistung

- ¹¹ Die politischen Rechte, nicht selten unter dem Begriff «Stimmrecht» zusammengefasst,⁸ sind unter der Geltung der alten Bundesverfassung von 1874 als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes entwickelt und konkretisiert worden.⁹ Heute gewährleistet die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)¹⁰ die politischen Rechte in Art. 34 wie folgt:

Art. 34 Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

- ¹² Art. 34 Abs. 1 BV garantiert im Sinn einer **Verweisungsnorm** in offener und abstrakter Weise die Gesamtheit der politischen Rechte in dem Ausmass, in dem sie durch den Verfassungs- und Gesetzgeber von Bund und Kantonen im Einzelnen gewährt sind, und «stellt diese unter den Schuttschirm der Bundesverfassung».¹¹ Der konkrete Gehalt der politischen Rechte ergibt sich nicht unmittelbar aus der Bundesverfassung selbst, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone.¹²
- ¹³ Art. 34 Abs. 2 betrifft mit dem Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe hauptsächlich die **praktische Ausübung** politischer Rechte.¹³ Diese Gewährleistung gilt als verfassungsmässiges Recht des Bundes, unabhängig davon, ob es um eidgenössische, kantonale oder kommunale Abstimmungen oder Wahlen geht.¹⁴

2.2.2 UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte

- ¹⁴ Die politischen Rechte sind auch völkerrechtlich garantiert. Der für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getretene Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II)¹⁵ gewährleistet dem Staatsbürger in Art. 25 «das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen [...] an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen» (Bst. a), «bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu

⁷ BSG 101.1.

⁸ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2024, N 1646 ff.; PIERRE TSCHANNEN/SIMONE WYSS, Wahlkreise im Kanton Zug. Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 21. Februar 2005, S. 7.

⁹ MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 5 f.

¹⁰ SR 101.

¹¹ GEROLD STEINMANN/MICHEL BESSON, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler, Benjamin Schindler, Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen/Genf 2023, Art. 34 N 7, Art. 34 N 12.

¹² BGE 147 I 206 E. 2.2 S. 208.

¹³ STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, Art. 34 N 5.

¹⁴ PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021, N 637.

¹⁵ SR 0.103.2.

wählen und gewählt zu werden» (Bst. b) und «unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben» (Bst. c).

- 15 Der UNO-Pakt II enthält mit diesen Gewährleistungen wesentlich konkretere Bestimmungen als Art. 34 BV. Die Rechtsprechung und die Lehre haben entsprechende Vorgaben allerdings auch aus der Bundesverfassung abgeleitet. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass sich der materielle Gehalt von Art. 25 UNO-Pakt II und von Art. 34 BV mit Blick auf die Ausgestaltung von Wahlverfahren grundsätzlich deckt.

2.2.3 Inhalt im Allgemeinen

- 16 Die politischen Rechte verleihen einen Anspruch auf «rechts- und chancengleichen Zutritt zum demokratischen Prozess»¹⁶ und verbürgen «in abstrakter Weise grundlegende Prinzipien der demokratischen Partizipation».¹⁷ Sie ermöglichen «die aktive Teilhabe der Bürgerinnen an der Staatsgewalt» und gehören «zu den herausragenden Charakteristika des schweizerischen Staatswesens».¹⁸ Aus ihnen und «ihren mannigfachen Teilgehalten»¹⁹ ergibt sich ein ganzer «Strauss» von Ansprüchen im Zusammenhang mit Abstimmungen und Wahlen. Die politischen Rechte schützen unter anderem die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und deren Vorbereitung sowie Unterschriftensammlungen und Kundgebungen.²⁰ Das Bundesgericht hat dazu vor einiger Zeit, noch vor dem Inkrafttreten von Art. 34 BV, grundsätzlich erwogen:

«Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt dem Bürger nach konstanter Rechtsprechung allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt [...]. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann [...].

Auf diese Grundsätze, welche auch als Wahl- und Abstimmungsfreiheit bezeichnet werden, hat das Bundesgericht eine Reihe von Prinzipien abgestützt [...]. So werden auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zurückgeführt etwa die Ansprüche auf richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft [...], Wahrung der Einheit der Materie [...], korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen [...], rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen [...] und korrekte und zurückhaltende behördliche sowie private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen [...].

Die bundesgerichtliche Anerkennung dieser auf (ungeschriebenes) Bundesverfassungsrecht abgestützten Wahl- und Abstimmungsgrundsätze geht im wesentlichen auf die frühere Praxis von Bundesversammlung und Bundesrat aus den Jahren vor 1912 zurück. Bereits damals war davon die Rede, dass Wahlen dem wahren, gesetzmässigen und unverfälschten Volkswillen entsprechen müssten und der Stimmbürger sein Stimmrecht frei und ungehindert sollte ausüben können, damit der wahre Volkswille zum unverfälschten Ausdruck komme [...]. Mit dem Organisationsgesetz von 1911 ist die Kompetenz zur Beurteilung von Stimmrechtsbeschwerden dem Bundesgericht übertragen worden [...]. Dieses hat an die frühere Praxis angeknüpft und ausgeführt, ein Wahlsystem müsse die Voraussetzungen "d'égalité, d'ordre et de sûreté" garantieren und die Wahlresultate müssten wahrhafter Ausdruck der Mehrheit der Stimmberechtigten sein [...]. Formulierungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, die den heute verwendeten entsprechen, finden sich in der Rechtsprechung des Bundesgerichts seit dem Jahre 1949 [...].»²¹

¹⁶ PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt a.M. 1995, S. 61.

¹⁷ STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, Art. 34 N 7.

¹⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1647.

¹⁹ BGE 147 I 206 E. 2.2 S. 208.

²⁰ STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, Art. 34 N 7.

²¹ BGE 121 I 138 E. 3 S. 141 f.

2.2.4 Aktives und passives Wahlrecht

- 17 Im Zusammenhang mit Wahlen verleihen die politischen Rechte das aktive und passive Wahlrecht.²² Das **aktive** Wahlrecht bedeutet, dass eine Person die Stimmfähigkeit als grundsätzliche Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen (Schweizer Bürgerrecht, Wahlrechtsalter etc.) und die Stimmberechtigung, d.h. die Möglichkeit hat, das Wahlrecht tatsächlich auszuüben.²³ Das **passive** Wahlrecht (Wählbarkeit) bezeichnet die Fähigkeit und das Recht, in öffentliche Ämter gewählt werden zu können,²⁴ und vermittelt den Anspruch, sich in den gesetzlich geregelten Verfahren zur Wahl zu stellen;²⁵

«Unter „Wählbarkeit“ versteht man die Fähigkeit einer Person, rechtsgültig in ein bestimmtes Amt gewählt werden zu können [...]; synonym dazu verwendet wird der Begriff der Wahlfähigkeit. Die subjektiv-rechtliche Seite der „Wählbarkeit“ bildet das passive Wahlrecht, das durch Art. 34 BV geschützt ist. Wird eine Person bereits in der Phase der Kandidatur von der Wahl ausgeschlossen, bedeutet dies einen Eingriff in Art. 34 BV; ein solcher Eingriff im Sinne einer vorgängigen Korrektur kann ausnahmsweise aus Rechtssicherheits- oder Praktikabilitätsüberlegungen gerechtfertigt sein, da die Stimmberechtigten ansonsten nach erfolgter, aber ungültiger Wahl erneut zur Urne gerufen werden müssten [...]»²⁶

2.2.5 Erfordernis gesetzlicher Konkretisierung

- 18 Die politischen Rechte werden durch Art. 34 BV «nur in prinzipieller Weise begründet und umrissen»²⁷ und bedürfen, anders als beispielsweise die klassischen Freiheitsrechte wie die persönliche Freiheit oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit, der gesetzlichen Konkretisierung. Das Wahlrecht kann «nicht ausgeübt werden, ohne dass der Staat die institutionellen Voraussetzungen dazu schafft und angesichts sozialer Realitäten diejenigen Bedingungen setzt, welche eine möglichst weitgehende Verwirklichung der Stimmrechtsfreiheit sichern».²⁸ Erst wenn die politischen Rechte im Zusammenhang mit Wahlverfahren «gesetzlich eingerichtet sind, kann von ihnen praktisch Gebrauch gemacht werden».²⁹ Ein gesetzlich geregeltes Anmeldeverfahren für Wahlen schränkt die Auswahlfreiheit (dazu hinten Ziffer 2.4.3) zwar grundsätzlich ein,³⁰ ist aber im Interesse der freien und unverfälschten Stimmabgabe unabdingbar.
- 19 Weitgehend konkretisierungsbedürftig sind die politischen Rechte namentlich im Zusammenhang mit Verhältnis- oder Proporzwahlverfahren, die ein **geregeltes Verfahren für das Einreichen von Wahlvorschlägen in Form von Listen** (hinten Ziffer 2.6.1) zwingend voraussetzen. Die Datenfülle im Rahmen einer Listenwahl «verlangt nach formalisierter Organisation der Wahlmöglichkeiten, was unter anderem die Wahlfreiheit der Stimmbürgerschaft auf die offiziellen Kandidaten beschränkt».³¹ Im Interesse einer freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe der Wählenden sind Vorgaben zu verschiedenen weiteren Punkten unerlässlich. Ein Wahlverfahren soll «den Wählern die Wahl ermöglichen, indem alle wählbaren Kandidaten gesamthaft präsentiert

²² STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, Art. 34 N 24.

²³ ANINA WEBER, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte. Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 5.

²⁴ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2023, S. 97.

²⁵ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rechte, S. 99.

²⁶ ARTHUR BRUNNER/ANDREAS GLASER, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler, Benjamin Schindler, Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen/Genf 2023, Art. 143 N 6.

²⁷ TSCHANNEN, Staatsrecht, N 1738.

²⁸ BGE 113 Ia 291 E. 3a S. 295.

²⁹ TSCHANNEN, Staatsrecht, N 1738.

³⁰ TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988, S. 252.

³¹ TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 64 f.

werden, und es soll den Erfolg der Wahl sichern, indem nur amtswillige Kandidaten präsentiert werden».³² Die Stimmbürgerschaft hat auch Anspruch darauf, dass nur wählbare Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen werden».³³ Die Mehrfachkandidatur einer bestimmten Person ist unzulässig, weil damit «das passive Wahlrecht doppelt beansprucht» würde³⁴ und «politische Zugpferde [...] als Stimmenfänger herumgereicht» würden.³⁵ Im Weiteren müssen beispielsweise die Listen mit Wahlvorschlägen unterscheidbare Bezeichnungen tragen, damit möglichen Verwechslungen und irrtümlichen Stimmabgaben vorgebeugt wird.³⁶

- 20 Proporzwahlverfahren erfordern deshalb «**ein formstrenge Vorschlagsverfahren**».³⁷ Die gesetzliche Regelung eines Wahlverfahrens, welche die Ausübung der politischen Rechte «kanalisiert», ist unter diesen Umständen nicht a priori als Einschränkung zu sehen, sondern stellt in erster Linie eine notwendige Konkretisierung mit Blick auf die Ausübung des Wahlrechts in der Praxis dar. Die Kantone sind aufgrund ihrer Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV) in der Ausgestaltung dieses Verfahrens weitgehend frei. Sie regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV) eigenständig. Die Kantone und – soweit sie, wie im Kanton Bern, in dieser Hinsicht autonom sind – die Gemeinden haben diese Zuständigkeit aber immer «in Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV», der von den Kantonen «eine demokratische Verfassung» verlangt, auszuüben.³⁸ Auch wenn die politischen Rechte, wie alle Grundrechte, nach den allgemeinen Regeln gemäss Art. 36 BV grundsätzlich eingeschränkt werden können,³⁹ sind «Beschränkungen der Stimmrechtsausübung unter Mitbeachtung der Kriterien von Art. 36 am Grundgehalt der Gewährleistung der politischen Rechte zu messen».⁴⁰

2.3 Wahlrechtsgrundsätze

2.3.1 Allgemeines

- 21 Aus Art. 34 BV und Art. 25 UNO-Pakt II haben die Lehre und die Rechtsprechung allgemeine Wahlrechtsgrundsätze abgeleitet, die «zum Kernbestand einer modernen Demokratie»⁴¹ gerechnet werden. Als «konstituierend» für die Demokratie gilt namentlich «die Ausgestaltung der Parlamentswahl als **allgemeine, gleiche, freie und geheime Volkswahl**».⁴² Gelegentlich werden zusätzlich die Grundsätze der direkten⁴³ und der periodischen Wahlen⁴⁴ angeführt. Angesprochen sind mit diesen Wahlrechtsgrundsätzen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts namentlich «die passive Wahlgleichheit der Kandidierenden, die Wahlvorschlagsfreiheit der Stimmberechtigten und der Parteien und die Auswahlfreiheit der Stimmenden».⁴⁵

32 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 64.

33 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 65.

34 TSCHANNEN, Staatsrecht, N 1840.

35 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 66.

36 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 66.

37 TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 64.

38 BGE 136 I 376 E. 4.1 S. 378.

39 BGE 114 Ia 395; BGer 1C_468/2019 vom 8. Juni 2020 E. 4. Die Lehre geht allerdings mehrheitlich davon aus, dass sich die mit der Konkretisierungsbedürftigkeit der politischen Rechte verbundenen «gestaltenden Beschränkungen» nicht an Art. 36 BV messen lassen und dessen Eingriffsvoraussetzungen «nicht, höchstens sinngemäss anwendbar» sind; vgl. STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, N 32.

40 STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, N 32.

41 WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 6. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020, N 242.

42 TSCHANNEN, Staatsrecht, N 219; Hervorhebung im Original.

43 Vgl. etwa POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 19.

44 HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 243 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 219.

45 BGE 125 I 21 E. 5c S. 40, mit Hinweisen.

- 22 Die Grundsätze der geheimen, direkten und periodischen Wahl interessieren im vorliegenden Fall nicht speziell. Diese Aspekte sind mit dem Rückweisungsbeschluss vom 10. Februar 2025 nicht berührt.

2.3.2 Allgemeine Wahl

- 23 Der Grundsatz der allgemeinen Wahl besagt zunächst, dass jede urteilsfähige erwachsene Person, welche die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzt, die Möglichkeit haben muss zu wählen.⁴⁶ Mit dieser Bedeutung ist der Grundsatz mit dem Rückweisungsbeschluss nicht in Frage gestellt. Bedeutung hat er nach der Lehre und der Rechtsprechung allerdings, zusammen mit dem Grundsatz der freien Wahl, auch mit Blick auf den **tatsächlichen Zugang aller Stimmberechtigten zur Wahl**, unter anderem im Rahmen des Nominationsverfahrens.

2.3.3 Gleiche Wahl

- 24 Der Grundsatz der gleichen Wahl (Wahlrechtsgleichheit) verlangt, dass jede Stimme gleich viel zählen muss («one person, one vote»). Es wäre beispielsweise unzulässig, finanzschwächeren Bevölkerungsgruppen ein geringeres Stimmgewicht als finanzstärkeren zu geben, wie das beispielsweise beim preussischen «Dreiklassenwahlrecht» bis 1918 im Ergebnis der Fall war.⁴⁷ Die Rechtsprechung und die Lehre haben aus dem Grundsatz der gleichen Wahl für Proporzwahlen⁴⁸ die drei Teilgehalte⁴⁹ Zählwertgleichheit,⁵⁰ Stimmkraftgleichheit⁵¹ und Erfolgswertgleichheit⁵² abgeleitet, beispielsweise im Zusammenhang mit Wahlkreisen und sogenannten natürlichen Quoren.

- 25 Der Grundsatz der gleichen Wahl hat aber weitergehende Bedeutung. Das kantonale Verwaltungsgericht spricht in diesem Zusammenhang namentlich von **Chancengleichheit in Bezug auf das aktive und das passive Wahlrecht** und von der sogenannten **Auswahlfreiheit**:

«Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit dem Schutz der politischen Rechte ist der Grundsatz der Chancengleichheit. Jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger soll – sofern die als verfassungskonform anerkannten Voraussetzungen erfüllt sind – mit gleichen Chancen an einer Wahl teilnehmen können, sei es als Wählerin bzw. Wähler oder als

46 HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 242.

47 HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 242.

48 Für Majorzwahlen gilt grundsätzlich nur das Erfordernis der Zählwertgleichheit (HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 242 und 790 ff.).

49 TSCHANNEN/WYSS, Wahlkreise, S. 8 f. Einlässlich zu den Teilgehalten der Wahlrechtsgleichheit POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 21 ff.; vgl. auch STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, N 25.

50 Zählwertgleichheit bedeutet formelle Gleichbehandlung aller Wahlberechtigten innerhalb eines Wahlkreises. Sie verlangt, dass innerhalb eines Wahlkreises allen Stimmberechtigten dieselbe Anzahl Stimmen zur Verfügung steht («one man one vote»). Sie verbietet die Berücksichtigung von Kriterien wie Alter, Geschlecht oder Einkommens- oder Vermögensverhältnisse. Alle Wahlberechtigten müssen auch tatsächlich die Möglichkeit haben, ihre Stimme abzugeben. Schliesslich müssen alle gültigen Stimmen bei der Auszählung in gleicher Weise berücksichtigt werden.

51 Der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit verwirklicht die Wahlrechtsgleichheit über die Grenzen der Wahlkreise hinweg. Sie verlangt, dass die Umstände, die Auswirkungen auf die Stimmabgabe haben, in allen Wahlkreisen in etwa gleich oder zumindest vergleichbar sind. Die Stimmkraftgleichheit ist im Kern «Repräsentationsgleichheit»: Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung oder allenfalls den repräsentierten Stimmberechtigten («Repräsentationsbasis») und der zugeteilten Sitzzahl («Repräsentanten») muss in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Massgebend für dieses Verhältnis kann einzig die Anzahl Personen sein («Kopfzahl-Prinzip»); unzulässig wären Kriterien wie die Fläche des Wahlkreises oder das Steueraufkommen.

52 Die Erfolgswertgleichheit betrifft die praktische Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen. Sie gilt sowohl wahlkreisintern als auch wahlkreisübergreifend und soll in beiden Fällen sicherstellen, dass «sich der Wählerwille unverfälscht in der parlamentarischen Zusammensetzung widerspiegelt».⁵² Die Erfolgswertgleichheit wird namentlich durch Quoren und durch (erhebliche) Unterschiede der Grösse von Wahlkreisen, aber auch durch Kombinationen von Majorz- und Proporzwahlssystemen beeinträchtigt.

Kandidatin bzw. Kandidat [...]. Angesprochen ist damit unter anderem die sog. Auswahlfreiheit, welche übermässige Beschränkungen des Vorschlagsrechts oder des Rechts zur Kandidatur untersagt [...].»⁵³

2.3.4 Freie Wahl

- 26 Der Grundsatz der freien Wahl bedeutet, dass alle Wahlberechtigten in der Lage sein müssen, ihre Wahlentscheidung frei und ohne staatlichen Zwang oder Druck zu treffen. Behördliche Interventionen in Wahlanglegenheiten sind – im Gegensatz zu Stellungnahmen zu Sachvorlagen – grundsätzlich unzulässig.⁵⁴ Der Grundsatz verlangt auch, dass «**frei Kandidaten oder Listen vorge-schlagen werden können**»⁵⁵ und dass die Stimmberechtigten unter dem Gesichtswinkel sowohl des aktiven als auch des passiven Wahlrechts **tatsächliche Zugang zur Wahl** haben müssen.

2.3.5 Geltung für die Vorbereitung einer Wahl

- 27 Nach den dargestellten Wahlrechtsgrundsätzen muss neben den Parteien **jede stimmberechtigte Person als Individuum** die Möglichkeit haben, auf die Zusammensetzung eines Parlaments Einfluss zu nehmen, aber auch selbst in das Parlament gewählt zu werden,⁵⁶ auch in ganz praktischer Hinsicht. Die Bst. b und c von Art. 25 des UNO-Pakts II gewährleisten «nicht nur das Recht, sondern auch die **(faktische) Möglichkeit**, gewählt beziehungsweise zu öffentlichen Ämtern zugelassen zu werden».⁵⁷ Aus dem Stimmrecht ergibt sich ein Anspruch darauf, dass

«jeder Stimmbürger, der die als verfassungskonform anerkannten Voraussetzungen erfüllt, mit gleichen Chancen an einer Wahl soll teilnehmen können, sei es als Wähler oder als Kandidat [...]. Dieses Recht wird auch durch die Wahlfreiheit geschützt, die zunächst als Auswahlfreiheit zu verstehen ist, d.h. übermässige Beschränkungen des Vorschlagsrechts oder des Rechts zur Kandidatur untersagt [...].»⁵⁸

- 28 Die Wahlrechtsgrundsätze betreffen mithin auch die Phase der **Wahlvorbereitung** und damit das **Nominationsverfahren** mit Wahlvorschlägen, sowohl unter dem Gesichtswinkel des aktiven Wahlrechts als auch unter dem Aspekt des passiven Wahlrechts (Wählbarkeit).

2.4 Bedeutung für das Einreichen von Wahlvorschlägen

2.4.1 Subjektiver Aspekt: Recht aller Stimmberechtigten, Wahlvorschläge einzureichen

- 29 Nach den Grundsätzen der allgemeinen und der freien Wahl wäre nicht nur eine «Monopolisierung des Wahlvorschlagsrechtes oder eine von allen Parteien getragene Einheitsliste»,⁵⁹ sondern auch «eine Beschränkung des Vorschlagsrechtes auf Parteien» verfassungswidrig.⁶⁰ Alle Stimmberechtigten müssen **unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Partei oder einer andern politischen Gruppierung** die Möglichkeit haben, Wahlvorschläge für eine Volkswahl zu unterbreiten. Die Lehre spricht in diesem Zusammenhang von einer «**Nominations- und Teilnahmefreiheit**» und von einer «**Partei- und Listenfreiheit**»:

⁵³ Urteil 100.2016.371 vom 10. März 2017 E. 5.3.

⁵⁴ Zur Praxis STEINMANN/BESSON, St. Galler Kommentar BV, N 26 ff.

⁵⁵ HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, N 242.

⁵⁶ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rechte, S. 99.

⁵⁷ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rechte, S. 100, mit Hinweis; Hervorhebung im Original.

⁵⁸ BGE 123 I 152 E. 8 S. 172.

⁵⁹ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 236.

⁶⁰ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 252.

«Bedeutungslos wären allgemeine Wahlen ohne eine Nominations- und Teilnahmefreiheit, gleiche Wahlen ohne eine freie Bildung des Willens oder direkte Wahlen ohne Partei- und Listenfreiheit».⁶¹

- 30 Auch das Bundesgericht geht davon aus, die Stimmberechtigten grundsätzlich in jedem Fall die Möglichkeit haben müssen, aus eigener Initiative Wahlvorschläge einzureichen. Es hat beispielsweise in einem Beschwerdeverfahren zu stillen Wahlen darauf hingewiesen, dass das im konkreten Fall beanstandete Verfahren zwar «insoweit zu einer Einschränkung der Wahlfreiheit des Stimmbürgers» führe, «als sie das Zustandekommen stiller Wahlen [...] erleichtert», doch habe es der Stimmbürger

«in der Hand, durch Einreichung eines eigenen, zu einer Überzahl von Kandidaten führenden Wahlvorschlages eine Volkswahl zu erzwingen, wenn er mit den von anderer Seite vorgeschlagenen Kandidaten nicht einverstanden ist oder weiteren Kandidaten eine Wahlchance verschaffen will; es ist dazu kein übermässiger Aufwand erforderlich (Sammlung von zehn Unterschriften, Einwilligung eines wählbaren Kandidaten).»⁶²

2.4.2 Verbot unverhältnismässig hoher Hürden

- 31 Das aktive Wahlrecht bzw. die Wahlfreiheit, die namentlich als Auswahlfreiheit zu verstehen ist,⁶³ würde verletzt, wenn «im Wahlvorschlagsverfahren restriktiv hohe Voraussetzungen für die Kandidaten- und Listenaufstellung verlangt würden».⁶⁴ Gewisse Formerfordernisse für das gültige Einbringen von Wahlvorschlägen sind im Licht der politischen Recht zulässig⁶⁵ und gerade im Interesse der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe auch unabdingbar (vorne Ziffer 2.2.5). Zur Vermeidung blosser «Juxkandidaturen» darf praxisgemäss auch eine gewisse Anzahl von Unterschriften für einen Wahlvorschlag verlangt werden. Das Erfordernis einer Mindestzahl von Unterschriften hat aber

«einzig den Sinn, die Ernsthaftigkeit der Kandidatur auszuweisen. [...] Das Vorschlagsverfahren darf deshalb (und mit Blick darauf, dass das Verhältniswahlrecht die Existenzberechtigung auch von Kleinparteien anerkennt) streng nur marginale Quoren einfordern.»⁶⁶

- 32 Ein Unterzeichnerquorum darf auf jeden Fall nicht prohibitiv wirken.⁶⁷ Mit einem übermässig hohen Unterschriftenquorum würden die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahlen beeinträchtigt.⁶⁸ Das Bundesgericht hat zu diesem Punkt erwogen:

«Damit ein Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge seinen Zweck erfüllen kann, muss es so gross sein, dass es die Einreichung von nicht ernst gemeinten Vorschlägen verhindert oder zumindest wirksam erschwert. Gleichzeitig darf die mit dem Unterschriftenquorum verbundene Hürde, eine Kandidatin oder einen Kandidaten aufzustellen, mit Blick auf die aus Art. 34 Abs. 2 BV fliessende Wahlfreiheit nicht übermässig hoch sein [...]»

- 33 Im konkreten Fall erachtete das Bundesgericht das Erfordernis von fünf Unterschriften noch als zulässig, obwohl dies dazu führte, dass dafür in der (kleinen) Gemeinde Riemerstden im Kanton Schwyz mit damals 53 Stimmberechtigten 9,4 Prozent der kommunalen Stimmbevölkerung einen Wahlvorschlag zu unterzeichnen hatten. Das Gericht räumte ein, dass dieses Quorum «relativ gross» ist, erwog aber, ein kleineres Unterschriftenquorum würde die Einreichung nicht ernst

⁶¹ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 235: «Bedeutungslos wären allgemeine Wahlen ohne eine Nominations- und Teilnahmefreiheit, gleiche Wahlen ohne eine freie Bildung des Willens oder direkte Wahlen ohne Partei- und Listenfreiheit».

⁶² BGE 112 Ia 233 E. 2e S. 239.

⁶³ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 236.

⁶⁴ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 252.

⁶⁵ BGer 1P. 120/1996 vom 12. September 1996, E. 3b.

⁶⁶ TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 67.

⁶⁷ TSCHANNEN, Staatsrecht, N 1840.

⁶⁸ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 263.

gemeinter Vorschläge (sog. Juxvorschläge) kaum wirksam erschweren, und «die mit dem geltenden Quorum verbundene Hürde, eine Kandidatin oder einen Kandidaten aufzustellen», sei «jedenfalls nicht übermässig hoch». Mit Blick auf den mit ihm verbundenen Zweck könne das Quorum «unter den gegebenen Umständen nicht als so gross bezeichnet werden, dass es mit Art. 34 Abs. 2 BV nicht mehr vereinbar wäre».⁶⁹ Dieses Urteil ist in der Lehre als (zu) streng kritisiert worden. Eine Hürde mit dem Erfordernis von fünf Unterschriften und einer Zustimmung von 9,4 Prozent der Stimmberechtigten erscheine

«so hoch, dass sich vor dem Hintergrund der angeführten Rechtsprechung mit Fug fragen lässt, ob in Riemenstalden das Wahl- und Wahlvorschlagsrecht mit Blick auf Art. 34 Abs. 1 BV tatsächlich hinreichend ausgeübt werden und seinen Sinn noch erfüllen könne».⁷⁰

2.4.3 Objektiver Aspekt: Freiheit in der Auswahl der vorgeschlagenen Person

- 34 Als «Gegenstück» zum subjektiven Aspekt der Wahlfreiheit, nämlich dem Recht aller Personen, Wahlvorschläge einzureichen (vorne Ziffer 2.4.1), gewährleisten die Auswahlfreiheit und die «Partei- und Listenfreiheit» in objektiver Hinsicht ebenso das **Recht, beliebige Personen zur Wahl vorzuschlagen**. Dieses Recht darf namentlich nicht von der Zugehörigkeit der vorgeschlagenen Personen zu einer Partei oder einer andern politischen Gruppierung abhängig gemacht werden. Eine Einschränkung dieses Rechts käme im Ergebnis auch einem rechtlich unzulässigen Verbot der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Organisation oder umgekehrt einem «Parteien-» oder «Fraktionszwang» zu, was mit der positiven und negativen Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) als «wichtige[r] Gewährleistung der pluralistischen Demokratie» und «Grundelement der freien Entfaltung des Einzelnen»⁷¹ nicht vereinbar wäre.

2.4.4 Zusammenfassung

- 35 Zur Bedeutung der politischen Rechte und der Wahlrechtsgrundsätze für das Einreichen von Wahlvorschlägen kann zusammengefasst das Folgende festgehalten werden:

Die politischen Rechte gewährleisten allen Stimmberechtigten das Recht, beliebige wählbare Personen für die Wahl in ein Parlament oder – wo das anwendbare Recht eine Volkswahl vorsieht – in die Exekutive einzureichen und selbst für ein entsprechendes Amt zu kandidieren.

Für gültige Wahlvorschläge darf zur Vermeidung sogenannter «Juxlisten» eine bestimmte nicht prohibitiv hohe Anzahl von Unterschriften verlangt werden. Einschränkungen des Vorschlagsrechts oder des Rechts zu kandidieren aufgrund der Zugehörigkeit der vorschlagenden oder kandidierenden Personen zu einer bestimmten politischen Partei oder andern Gruppierung liessen sich mit der Gewährleistung der politischen Rechte und den daraus abgeleiteten Wahlrechtsgrundsätzen aber nicht vereinbaren.

⁶⁹ BGer 1C_213/2017 vom 18. Dezember 2017 E. 7.2.3.

⁷⁰ GEROLD STEINMANN, Urteilsbesprechung von BGer 1C_213/2017, in: ZBI 120/2019, S. 198, 207 f.

⁷¹ CHRISTOPH ERRASS, in: in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler, Benjamin Schindler, Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen/Genf 2023, Art. 23 N 4.

2.5 Wahlvorschläge und Parteien

2.5.1 Fehlende allgemeine (Legal-)Definition der Partei

36 Der Begriff «Partei» ist der Politik geläufig und wird auch in der Umgangssprache oft und gerne verwendet. Eine allgemeine rechtlich verbindliche Definition der Partei besteht allerdings nicht. Erforderlich ist eine Definition da, wo eine rechtliche Regelung, wie beispielsweise in Art. 137 BV an den Begriff anknüpft («Die Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit») und damit Rechtsfolgen verbindet. PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN definiert die Parteien in diesem Zusammenhang gestützt auf politikwissenschaftliche Kriterien als

«Vereinigungen, die – nicht nur, aber auch – durch die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen [...] die Meinungs- und Willensbildung beeinflussen. Sie sind auf Dauer angelegt [...] und haben zum Ziel – ausgehend von offen dargelegten Grundüberzeugungen und i.d.R. gestützt auf ein Programm –, zu allen für das Gemeinwohl relevanten Fragen Stellung zu nehmen und Einfluss zu gewinnen [...]. Sie handeln dabei öffentlich.»⁷²

37 SCHIESS RÜTIMANN räumt allerdings ein, dass in der Literatur unterschiedliche Definitionen vertreten werden und die «Mitwirkung an der Meinungs- und Willensbildung [...] kein Alleinstellungsmerkmal der Parteien» darstellt, weil Wahlkomitees durchaus auch nur für eine beschränkte Dauer gegründet werden können.⁷³

38 Eine Legaldefinition der Partei enthält das Bundesrecht seit einigen Jahren im Zusammenhang mit dem Parteienregister nach Art. 76a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR).⁷⁴ Art. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister definiert den Begriff in diesem Zusammenhang wie folgt:⁷⁵

Als politische Partei im Sinne von Artikel 76a BPR gilt ein Verein, der auf Grund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt.

39 Diese Bestimmung definiert allerdings nicht die Parteien im Allgemeinen, sondern dient ausschliesslich der Klärung, welche Parteien sich in das Register der Bundeskanzlei nach Art. 76a BPR eintragen lassen können, mit der Wirkung, dass sie Wahlvorschläge unabhängig von den «Unterzeichnungsquoren» nach Art. 24 Abs. 1 BPR (gesetzlich verlangte Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten) einreichen dürfen (Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR).⁷⁶ Das Register der Bundeskanzlei dient mithin einem ganz bestimmten praktischen Zweck. Die Möglichkeit der Eintragung bedeutet nicht, dass nur die registrierten Parteien «Parteien» im Rechtssinn sind und Wahlvorschläge einreichen dürften. Eine allgemein gültige Umschreibung der Parteien lässt sich Art. 2 der Parlamentsverordnung unter diesen Umständen nicht entnehmen.

2.5.2 Unterscheidung der Parteien

40 Die erwähnte Definition durch SCHIESS RÜTIMANN umschreibt die Parteien als solche im Allgemeinen, gibt aber keinen Hinweis zur Frage, wie die einzelnen Parteien unterschieden und voneinander abgegrenzt werden können. Verbindliche Vorgaben zur Abgrenzung der Parteien und ihres

⁷² PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler, Benjamin Schindler, Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen/Genf 2023, Art. 137 N 20.

⁷³ SCHIESS RÜTIMANN, St. Galler Kommentar BV, Art. 137 N 3 und 19.

⁷⁴ SR 161.1.

⁷⁵ SR 161.15.

⁷⁶ Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR lautet: «Die Quoren nach Absatz 1 gelten nicht für eine Partei, die am Ende des den Wahlen vorangehenden Jahres bei der Bundeskanzlei ordnungsgemäss registriert war (Art. 76a), vorausgesetzt, dass sie in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalrat vertreten ist oder dass sie bei der letzten Gesamterneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens 3 Prozent der Stimmen erreichte. Die Partei nach Absatz 3 muss lediglich die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandidatinnen und Kandidaten sowie der präsidiierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen.»

parteipolitischen Programms wären angesichts der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) und der politischen Rechte (Art. 34 BV) verfassungsrechtlich auch nicht zulässig. Es liegt vielmehr an den Parteien festzulegen, wie sie sich selbst bezeichnen und welches politische Programm sie vertreten wollen. Beispielsweise kann nicht davon ausgegangen werden, dass «grüne» Anliegen zentraler Programmpunkt nur einer einzigen Partei sind. Dementsprechend sind im Parteienregister der Bundeskanzlei nach Art. 76a BPR sowohl die GRÜNEN Schweiz als auch die Grünliberale Partei Schweiz registriert,⁷⁷ und auch in Köniz existieren die Grüne Partei Köniz und die Grünliberale Partei Köniz als je unabhängige Parteien.⁷⁸ In der Stadt Bern bestehen gar fünf «grüne» Parteien, nämlich die Grün alternative Partei (GaP), das Grüne Bündnis (GB), die Grüne Freie Liste (GFL), die Grünliberale Partei (GLP) und die Junge Grünliberale Partei.⁷⁹

- 41 Parteien vertreten nach ihrem Parteiprogramm auch nicht notwendigerweise eine «gesellschaftliche Gesamtsicht», sondern können, wie etwa die (ehemalige) Autopartei oder die (ehemalige) Nationale Aktion, durchaus auch nur oder in erster Linie ganz besondere Anliegen vertreten. Der Name einer Partei muss nicht unbedingt ausdrücklich ein bestimmtes Programm bezeichnen, sondern kann verhältnismässig neutral gehalten sein (Junges Bern, Freie Liste, forum Muri-Gümligen).

2.5.3 Wahlvorschläge und Wählergruppen

- 42 Das Einreichen von Wahlvorschlägen in einem Wahlverfahren ist nach dem Ausgeführten kein «Monopol» der – wie auch immer definierten – Parteien. Gesetzliche Regelungen über Wahlverfahren knüpfen im Zusammenhang mit Wahlvorschlägen abgesehen von der besonderen Regelung über das Parteienregister der Bundeskanzlei nach Art. 76a BPR soweit bekannt denn auch nie an irgendwelche vorbestehende Gruppierungen, sondern einzig an **den Personenkreis, der im konkreten Fall Wahlvorschläge unterbreitet hat**, oder gegebenenfalls an die Gruppierung an, der sich die Unterzeichnenden **gemäss der Listenbezeichnung zurechnen lassen**. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte schreibt vor, dass die Wahlvorschläge für die Nationalratswahlen «eine zu seiner Unterscheidung von andern Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung» tragen (Art. 23 BPR) und «handschriftlich von einer Mindestzahl Stimmberechtigter mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis unterzeichnet sein» müssen (Art. 24 Abs. 1 BPR). Im Zusammenhang mit Listenverbindungen spricht das BPR in neutraler Form von «Gruppierungen, welche Wahlvorschläge [...] einreichen und diese miteinander verbinden wollen» (Art. 23 Satz 2 BPR). Auch im Kanton Bern müssen die Wahlvorschläge «eine zu seiner Unterscheidung von andern Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung tragen» (Art. 65 Abs. 1 PRG). Politische Gruppierungen werden auch im PRG immer nur im Zusammenhang mit konkreten Wahlvorschlägen erwähnt. So gelten als Beteiligte gelten im Zusammenhang mit Wahlen nach Art. 48 Abs. 1 PRG neben den Kandidierenden «die politischen Gruppierungen, die im jeweiligen Wahlkreis mit eigenen Listen antreten». Die politischen Gruppierungen im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland können nach Sprachen getrennte Wahlvorschläge einreichen, die miteinander zu verbinden sind (Art. 70 PRG). Eine politische Gruppierung, die bei den letzten Wahlen mit ihrer Liste mindestens einen Sitz erhalten hat, muss keine Unterschriften einreichen (Art. 67 Abs. 2 PRG).
- 43 Gesetzliche Bestimmungen über unabhängig von den Wahlvorschlägen bestehende Parteien oder Wählergruppen sind für die Regelung eines Wahlverfahrens nicht nur entbehrlich, sondern «systemwidrig». Mit Wahlvorschlägen werden faktisch zwar

⁷⁷ https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/pa/par_2_2_2_3.html; abgerufen am 30. Mai 2025.

⁷⁸ <https://www.koeniz.ch/politik/parteien.page/784>; abgerufen am 30. Mai 2025.

⁷⁹ <https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/abstimmungen-und-wahlen/offenlegung-politikfinanzierung/publikation/parteien>; abgerufen am 30. Mai 2025. Vgl. zur Unterscheidung verschiedener Parteien innerhalb der im Kanton Neuenburg für die Nationalratswahlen 2023 eingegangenen Alliance du Centre BGE 149 I 354 E. 3.5 S. 362.

«die Parteien und politischen Gruppierungen angesprochen. Die Wahlvorschläge können aber nach den geltenden Regelungen von irgendwelchen Stimmberechtigten eingereicht werden. Eine Definition des Begriffs 'Partei' erübrigt sich daher, auch wenn in der Praxis von Parteilisten gesprochen wird. Diese Ordnung ist charakteristisch für die volksnahe Ausgestaltung der Demokratie in der Schweiz. Sie erspart der Praxis die im Ausland häufigen und oft mühsamen Auseinandersetzungen über den Parteibegriff, zumal in der Schweiz die Parteien auch nicht unmittelbar, sondern – wenn überhaupt – lediglich über Beiträge an Parlamentsfraktionen finanziert werden.»⁸⁰

- 44 Anders gewendet: Wahlvorschläge **können** (mittelbar) durch politische Parteien oder vergleichbare Gruppen oder in deren Auftrag eingereicht werden und werden dies in der Regel auch, müssen dies aber nicht.

2.5.4 Konzeption und Terminologie des Reglements über Abstimmungen und Wahlen

- 45 Wie die erwähnten bundesrechtlichen und kantonalen Regelungen «kennt» auch das Reglement über Abstimmungen und Wahlen der Gemeinde Köniz grundsätzlich weder Parteien noch andere politische Gruppierungen, die per se und losgelöst von Wahlvorschlägen (Listen) bestehen. Das RAW knüpft im Zusammenhang mit solchen Gruppierungen ausschliesslich an die eingereichten Wahlvorschläge an, die «eine deutliche und eindeutige Bezeichnung ihres Ursprungs (Wählergruppe) enthalten» müssen (Art. 27 Abs. 1 RAW). Eine Wählergruppe im Sinn des RAW sind somit immer die mindestens 10 Stimmberechtigten, die einen Wahlvorschlag einreichen und diesen Wahlvorschlag mit einer bestimmten Bezeichnung versehen, oder allenfalls die Gruppe, der sich diese Personen aufgrund der Listenbezeichnung zurechnen lassen (vgl. auch etwa Art. 11b Abs. 1 Bst. f, Art. 48 Abs. 2, Art. 53 Abs. 2 und Art. 56 ff. RAW) – unabhängig davon, ob die unterzeichnenden Personen einer Partei oder einer vergleichbaren Gruppierung angehören, die über längere Zeit besteht.

- 46 Der Begriff «Partei» – der im Reglement offenbar aus Gründen der sprachlichen Einfachheit namentlich im Zusammenhang mit «Parteistimmen» (Art. 41 – 43 RAW) und «Parteiverhältnissen» (Art. 20 Abs. 3) verwendet wird, meint offenkundig nichts anderes als «Wählergruppe». Dementsprechend werden «Parteien und Wählergruppen» gelegentlich auch in einem Zug genannt (so z.B. in Art. 12 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 RAW).

- 47 Erforderlich wurde eine Definition des Begriffs «Partei» mit den am 19. November 2023 beschlossenen neuen Bestimmungen über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen, weil mit diesem Begriff wie im Fall des Parteienregisters der Bundeskanzlei nach Art. 76a BPR (vorne Ziffer 2.5.1) konkrete Rechtsfolgen verbunden sind. Der Pflicht zur Offenlegung unterliegen die «im Gemeindeparlament oder im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien» (Art. 61a Abs. 1 RAW). Die Parteien werden in Art. 29a Bst. a der Verordnung vom 9. Februar 2005 über Abstimmungen und Wahlen wie folgt legaldefiniert:

Als politische Parteien gelten unabhängig von ihrer Rechtsform alle Gruppierungen, die mit einer oder mehreren Listen an den letzten Gemeindewahlen teilgenommen haben und über mindestens einen Sitz im Parlament oder im Gemeinderat verfügen.

- 48 Auch in diesem Zusammenhang werden die Parteien somit aufgrund der Wahlvorschläge definiert, die für die letzte Gesamterneuerungswahl eingereicht worden sind. Haben Parteien mehrere Listen eingereicht, gelten die hinter den Listen stehenden Parteien und nicht die Wählergruppe, welche die einzelnen Listen unterzeichnet haben, als Partei im Sinn von Art. 61a Abs. 1 RAW. In den Erläuterungen zur damaligen Vorlage an das Parlament wird zu dieser Bestimmung ausgeführt:

«Eine rechtliche Definition der politischen Parteien existiert nicht. Die Parteien werden unabhängig von ihrer Rechtsform erfasst, also auch dann, wenn sie nicht als Verein organisiert sind. Im Regelfall entsprechen die Parteien den Wählergruppen, welche bei den letzten Wahlen Sitze in Parlament oder Gemeinderat erlangt haben. Erfasst sind damit auch Wähler-

⁸⁰ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rechte, S. 574.

gruppen, welche in der Öffentlichkeit nicht als Partei im herkömmlichen Sinne wahrgenommen werden (z.B. die Gruppierung Junges MITEinander [jglp, jevp, die Junge Mitte], die bei den Gemeindewahlen 2021 indes keinen Sitz erlangt hat). Kommunalparteien können auch mit mehreren Wählergruppen zu den Wahlen antreten, die sich z.B. nach Geschlecht unterscheiden. Diesfalls richtet sich die Offenlegungspflicht an die Partei. Aktuell sind in Parlament und Gemeinderat neun Parteien vertreten.»⁸¹

- 49 Eine Partei, die hinter verschiedenen Listen steht, wird – auch aus rechtlichen Gründen – einzig aufgrund der Ursprungsbezeichnung der Liste im Sinn von Art. 27 Abs. 1 RAW identifiziert werden können. Allein der Umstand, dass die Unterzeichnenden einer Liste (teilweise) einer bestimmten politischen Partei angehören, genügt für eine solche «Zurechnung» nach den Wahlrechtsgrundsätze und namentlich nach dem Grundsatz der freien Wahl nicht (vorne Ziffern 2.3.4, 2.3.5 und 2.4.1).
- 50 Auch aus den neuen Bestimmungen über die Parteien in Art. 61a RAW und in Art. 29a der Verordnung lässt sich in Bezug auf die hier interessierende **Zulässigkeit von Wahlvorschlägen** nichts ableiten. Zur Frage, wer unter welchem Umständen Listen mit Wahlvorschlägen einreichen darf, geben diese Bestimmungen keine Auskunft.

2.6 Listen und Listenverbindungen

2.6.1 Listen

- 51 Wahlvorschläge für Proporzahlen werden soweit ersichtlich durchwegs auf sogenannten Listen unterbreitet. Auch nach Art. 27 Abs. 1 RAW sind die Listen die Form, in der die Wahlvorschläge für die Wahl in das Parlament oder in den Gemeinderat nach Art. 26 RAW einzureichen sind («Die Wahlvorschläge müssen auf Listen eingereicht werden [...]»). Sie umfassen alle Wahlvorschläge einer Gruppe von Unterzeichnenden und lassen sich in dieser Hinsicht in gewisser Weise mit einem Budget vergleichen, das der Gesamtheit aller Budgetkredite entspricht.⁸² Häufig werden die Listen ohne Weiteres mit den Wahlvorschlägen gleichgesetzt.⁸³ Auf jeden Fall ist davon auszugehen, dass Listen identisch mit der Gesamtheit der Wahlvorschläge der unterzeichnenden Gruppe sind.

2.6.2 Listenverbindungen

- 52 Listenverbindungen werden in der Lehre und in der Praxis unterschiedlich definiert.⁸⁴ Die herrschende Lehre versteht darunter einen Zusammenschluss selbständiger Listen mit der Wirkung, dass die Stimmen für die verbundenen Listen für die Verteilung der Sitze in einem ersten Schritt zusammengezählt werden, d.h. die verbundenen Listen **zunächst wie eine einzige Liste behandelt** werden und die dadurch insgesamt erzielten Sitze in einem zweiten Schritt den einzelnen beteiligten Listen zugeteilt werden.⁸⁵ BENNO SCHMID definiert die Listenverbindung wie gelegentlich auch das Bundesgericht⁸⁶ als «eine Partnerschaft zur Verwertung von Reststimmen». Die Listen-

⁸¹ Unterlage zur Parlamentssitzung vom 19. Juni 2023, Traktandum 4 «Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Abstimmungs- und Wahlkampagnen: Änderung Reglement über Abstimmungen und Wahlen», Beilage 3: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Bemerkungen zu Art. 61a (neu) Politische Parteien.

⁸² Art. 110 Abs. 2 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111).

⁸³ Vgl. als Beispiele unter vielen Art. 30 Abs. 1 BPR, Art. 79 Abs. 1 PRG, § 80 des Gesetzes des Kantons Zürich über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983 (Wahlgesetz) und Art. 31 des Reglements der Gemeinde Münsingen vom 25. September 2016 über Abstimmungen und Wahlen: «Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen».

⁸⁴ WEBER, Wahlrecht, S. 209 f., mit Hinweisen.

⁸⁵ WEBER, Wahlrecht, S. 210.

⁸⁶ So etwa BGE 99 Ia 444 E. 4 S. 452.

verbindung besteht nach SCHMID

«darin, dass sich zwei oder mehrere Listen zusammenschliessen, um ihre Reststimmen gemeinsam gegenüber anderen Listen geltend zu machen. Die miteinander verbundenen Listen gelten bei der Mandatsverteilung als eine Liste, d.h. ihre Stimmen werden zusammengezählt und als Gesamtsumme den Stimmenzahlen der übrigen Listen gegenübergestellt; die von der Listenverbindung eroberten Mandate werden hierauf in einer zweiten Verteilung innerhalb der Verbindung an die einzelnen Partner verteilt».⁸⁷

- 53 Das Reglement über Abstimmungen und Wahlen der Gemeinde Köniz enthält keine Legaldefinition der Listenverbindung, regelt diese aber im Einklang mit der hier wiedergegebenen Umschreibung (Art. 44 RAW).

2.6.3 Freiheit in der Ausgestaltung des «Listensystems»

- 54 Die Zuständigkeit zur Regelung eines Wahlverfahrens umfasst auch das Vorschlagsverfahren und das damit verbundene **«Listensystem»**. Aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht können die Kantone und – soweit sie das Wahlverfahren autonom regeln – die Gemeinden die Listen mit Wahlvorschlägen und deren Einreichen in dem durch die Wahlrechtsgrundsätze vorgegebenen Rahmen **grundsätzlich frei regeln**. Sie können Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sowohl erlauben als auch verbieten. Sie werden grundsätzlich auch vorschreiben dürfen, dass bestimmte «verwandte» Listen **zwingend verbunden** werden müssen, sofern ein solcher Verbindungszwang die Wahlfreiheit und namentlich die Grundsätze der allgemeinen, gleichen und freien Wahl nicht (übermässig) beeinträchtigt. Einen gesetzlichen Zwang zur Verbindung «verwandter» Listen kennt beispielsweise auch das kantonale Recht für die nach Sprachen getrennten Wahlvorschläge politischer Gruppierungen im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland (Art. 70 PRG).

2.6.4 Begriffe «einparteiig» und «mehrparteiig»

- 55 Listenverbindungen werden nicht selten als «einparteiig» oder «mehrparteiig» bezeichnet. Solche Bezeichnungen sind zwar im Urteil der Lehre «gut verständlich»,⁸⁸ d.h. einprägsam, und werden deshalb in der Praxis regelmässig, auch in Papieren des Unterzeichnenden, verwendet, dürfen aber nach dem Ausgeführten nicht zum Schluss verleiten, dass Wahlvorschläge (Listen) für eine bestimmte Wahl nur von bestimmten Parteien eingereicht werden könnten (vorne Ziffer 2.4.1). Vielmehr können «nicht nur Parteien, sondern jegliche kandidierende Gruppierungen» Listen unterbreiten.⁸⁹ Dies kommt auch in Ziff. 1 des Rückweisungsbeschlusses vom 10. Februar 2025 zumindest implizit zum Ausdruck, wo von einer «Partei bzw. Wählergruppe» die Rede ist.
- 56 Aus der Bezeichnung einer Listenverbindung als «einparteiig» oder «mehrparteiig» darf dementsprechend nicht geschlossen werden, dass hinter den beteiligten Listen immer ganz bestimmte organisierte politische Parteien stehen. Die Qualifikation einer Listenverbindung als «einparteiig» oder «mehrparteiig», wie sie in der Lehre und in der Praxis verwendet wird, bestimmt sich vielmehr einzig aufgrund der Wählergruppen, welche die Wahlvorschläge eingereicht haben, und damit **aufgrund der Ursprungsbezeichnung der Liste** (Art. 27 Abs. 1 RAW: «deutliche und eindeutige Bezeichnung ihres Ursprungs (Wählergruppe)»). Mit andern Worten: Für die Abgrenzung zwischen einparteiigen und mehrparteiigen Listen oder Listenverbindungen im Sinn der üblichen wahlrechtlichen Terminologie ist somit nicht (direkt) auf die hinter den Listen stehenden Parteien oder Wählergruppen, sondern immer **auf die Listen selbst und deren Bezeichnung** abzustellen.
- 57 Diesem Grundsatz folgen auch gesetzliche Regelungen, die auf die Unterscheidung zwischen «einparteiigen» und «mehrparteiigen» Listenverbindungen abstellen. «Einparteiige» Listenver-

⁸⁷ BENNO SCHMID, Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht, Zürich 1961, S. 35.

⁸⁸ WEBER, Wahlrecht, S. 218, Anm. 1550.

⁸⁹ WEBER, Wahlrecht, S. 218, Anm. 1550.

bindungen sind Verbindungen im Sinn von Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR, nämlich Verbindungen «zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden». Art. 8c der eidgenössischen Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR)⁹⁰ spricht in diesem Zusammenhang von «**Listen gleichen Namens**».

Art. 8c Mehrere Listen gleichen Namens

¹ Eine Gruppierung kann unter dem gleichen Namen mehrere Wahlvorschläge einreichen, die sich voneinander durch einen Zusatz unterscheiden müssen.

² Listen der gleichen Gruppierung können miteinander nur Unterlistenverbindungen eingehen, wenn sich der unterscheidende Zusatz auf das Geschlecht, auf das Alter, auf die Flügel der Gruppierung oder auf die Region bezieht.

³ Soweit sich das unterscheidende Merkmal nicht auf die regionale Abgrenzung der Listen bezieht, bezeichnet die Gruppierung einen Wahlvorschlag als Stammliste.

- 58 Die Umschreibung in Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR und in Art. 8c Abs. 2 VPR, die unterdessen auch Eingang in die kantonale Gesetzgebung gefunden hat,⁹¹ ist, in redaktionell leicht veränderter Form, auch in die Vorlage zur Anpassung des RAW aufgenommen worden (Art. 31 Abs. 1). Sie hat nicht zuletzt den Vorteil, dass sie einigermassen eindeutig ist.⁹²
- 59 «Mehrparteiig» sind Listenverbindungen nach dieser Terminologie, wenn sich die Ursprungsbezeichnungen auch abgesehen von einem bestimmten Zusatz unterscheiden. Der Umstand, dass die Bezeichnungen einzelne gemeinsame Elemente wie beispielsweise das Adjektiv «grün» enthalten, ändert in diesem Fall nichts daran, dass die Listenverbindung «mehrparteiig» ist. Dementsprechend wäre in der Stadt Bern beispielsweise eine Listenverbindung zwischen der Grün alternativen Partei und der Grünliberalen Partei als «mehrparteiig» und nicht als «einparteiig» zu qualifizieren.

2.6.5 «Mehrparteiige Listen»?

- 60 Die Adjektive «einparteiig» und «mehrparteiig» werden in der Lehre und der Praxis für **Listenverbindungen**, soweit ersichtlich aber nie für die Qualifikation der Listen selbst verwendet. Eine Unterscheidung zwischen einparteiigen und mehrparteiigen Listen erscheint insofern nicht unproblematisch, als unter einer Partei in diesem Zusammenhang wie erwähnt die hinter einer Liste stehende politische Gruppierung verstanden wird, auf welche die Ursprungsbezeichnung der Liste verweist (vgl. Art. 27 Abs. 1 RAW). «Mehrparteiige Listen» kann es nach diesem Sprachgebrauch genau genommen per definitionem nicht geben. Listen, hinter denen zwei oder mehr politische Parteien oder andere identifizierbare Gruppierungen stehen, werden üblicherweise als **gemeinsame Listen** bezeichnet⁹³ (vgl. sogleich Ziffer 2.6.6).

2.6.6 Abgrenzungen: Listenverbindungen, gemeinsame Listen, Wahlbündnisse

- 61 Listenverbindungen sind einerseits von gemeinsamen Listen verschiedener politischer Parteien oder andern Gruppierungen und andererseits von so genannten Wahlbündnissen zu unterscheiden. Ein **Wahlbündnis** liegt nach üblicher wahlrechtlicher Terminologie vor, wenn sich verschiedene

⁹⁰ SR 161.11.

⁹¹ § 51 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12. Februar 2014 über das Stimm- und Wahlrecht (StWG, RB 161.1), https://www.rechtsbuch.tg.ch/app/de/texts_of_law/161.1, abgerufen am 30. Mai 2025; Art. 43 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5. Dezember 2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG; sGS 125.3) enthält in Art. 43 Abs. 2, https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/125.3, abgerufen am 30. Mai 2025.

⁹² Wie grundsätzlich jeder Rechtsbegriff ist aber auch diese Bezeichnung letztlich auslegungsbedürftig; vgl. BGE 149 I 354.

⁹³ WEBER, Wahlrecht, S. 210 f.

Gruppierungen auf eine oder mehrere gemeinsame Kandidaturen in einem Majorzwahlverfahren einigen⁹⁴ und sich damit «mit ihrer vollen Stimmkraft unterstützen».⁹⁵ Im Zusammenhang mit Verhältnis- oder Proporzwahlen und damit auch im vorliegenden Zusammenhang interessieren solche Wahlbündnisse nicht.

62 Was unter einer **gemeinsamen Liste** verschiedener politischer Parteien oder anderer Gruppierungen zu verstehen ist, wird in der Lehre soweit ersichtlich nicht näher erörtert;⁹⁶ offenbar wird angenommen, dass dies einigermassen klar ist. Von einer gemeinsamen Liste wird vernünftigerweise gesprochen werden können, wenn zwei oder mehr identifizierbare Gruppierungen eine Liste in der einen oder andern Art **koordiniert einreichen**, d.h. an der Liste **in der einen oder andern Weise beteiligt** sind. Der Rückweisungsbeschluss vom 10. Februar 2025 erwähnt denn auch ausdrücklich die «an der Liste beteiligten Parteien».

63 Der Unterschied zwischen Listenverbindungen und gemeinsamen Listen besteht darin, dass jede Liste unabhängig von ihrer Verbindung mit andern **rechtlich selbständig** bleibt und ungeachtet einer ersten Zuteilung von Sitzen an die Verbindung ein «**eigenes Schicksal**» hat. Die Abgrenzung von Listen und Listenverbindungen gibt allerdings mitunter Anlass zu Missverständnissen, weshalb in der Lehre auch vom «täuschenden Namen Listenverbindung»⁹⁷ oder von der «täuschende[n] Bezeichnung der Listenverbindung»⁹⁸ die Rede ist.

2.6.7 Beteiligung an einer gemeinsamen Liste

64 Die Listen mit Wahlvorschlägen werden wie dargelegt nie unmittelbar durch eine Partei als solche, sondern immer durch bestimmte stimmberechtigte Personen unterzeichnet und eingereicht, die dies allerdings möglicherweise im Auftrag einer bestimmten Partei tun. Parteien und andere Gruppierungen sind als solche dementsprechend naturgemäss nie **direkt** an einer Liste «beteiligt». Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was unter einer Beteiligung einer Partei an einer gemeinsamen Liste (und unter der Wendung «an der Liste beteiligten Parteien» gemäss Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses) verstanden werden kann oder muss.

65 Als **Formen der Beteiligung** einer Partei an einer Liste kommen ganz grundsätzlich wohl drei Möglichkeiten in Betracht: Die Partei kann an der Liste in dem Sinn beteiligt sein, dass

1. die Liste ausschliesslich oder teilweise durch Mitglieder der Partei **unterzeichnet** worden ist,
2. einzelne oder alle auf der Liste vorgeschlagenen **Kandidatinnen oder Kandidaten** der Partei angehören oder
3. der Name oder die Bezeichnung der Partei in der **Ursprungsbezeichnung der Liste** (Art. 27 Abs. 1 RAW) erscheint.

66 Möglich sind selbstverständlich auch Kombinationen dieser Varianten. Eine **gemeinsame** Liste liegt aber auf jeden Fall nur vor, wenn sich mehr als eine politische Partei oder andere Gruppierung in der einen oder andern Art an der Liste beteiligt.

2.6.8 Zulässige Beschränkungen des Rechts auf Beteiligung an einer gemeinsamen Liste?

67 Einschränkungen des Rechts, gemeinsame Listen einzureichen, sind aus rechtlicher Sicht differenziert zu beurteilen. Das Recht, abgesehen von einem allfälligen (zulässigen) Unterzeichnerquorum

⁹⁴ WEBER, Wahlrecht, S. 211.

⁹⁵ SCHMID, Listenverbindung, S. 36.

⁹⁶ Auch ANINA WEBER, die sich zur Rechtslage betreffend gemeinsame Listen äussert, umschreibt den Begriff nicht näher; vgl. WEBER, Wahlrecht, S. 210 f.

⁹⁷ SCHMID, Listenverbindung, S. 36.

⁹⁸ WEBER, Wahlrecht, S. 209.

zur Vermeidung von «Juxlisten» Wahlvorschläge zu unterbreiten, darf im Licht des verfassungs- und völkerrechtlich gewährleisteten Wahlrechts grundsätzlich nicht beschränkt und namentlich nicht vom Verhältnis zu einer bestimmten politischen Partei oder Gruppierung abhängig gemacht werden. Ein Verbot der Beteiligung an einer gemeinsamen Liste im Sinn der **Variante 1 (Parteizugehörigkeit der Unterzeichnenden)** verstösst gegen die Auswahlfreiheit sowie die Nominations- und Teilnahmefreiheit der Stimmberechtigten (vorne Ziffer 2.4.1) und muss dementsprechend nach dem Ausgeführten als **unzulässig** bezeichnet werden. Anders gewendet: Den Mitgliedern einer politischen Gruppierung darf nicht verboten werden, zusammen mit Mitgliedern einer andern Gruppierung eine Liste mit Wahlvorschlägen einzureichen, wenn andere Partei- oder Gruppenmitglieder gleichzeitig allein oder zusammen mit Mitgliedern einer andern Gruppierung eine weitere Liste einreichen. Als fiktives Beispiel: Es muss grundsätzlich möglich sein, dass einzelne Mitglieder der SVP und der FDP eine Liste «Bürgerliches Köniz» und andere Mitglieder dieser beiden Parteien eine Liste «Steuerzahler Köniz» einreichen.

- 68 Ebenfalls **unzulässig** erscheint ein Verbot der Beteiligung im Sinn der **Variante 2 (Parteizugehörigkeit der Kandidierenden)**. Das Recht der Stimmberechtigten, eine Liste mit Kandidatinnen und Kandidaten ihrer Wahl aus verschiedenen Parteien oder andern Gruppierungen einzureichen, darf nach dem Grundsatz der Auswahlfreiheit nicht beschränkt werden. Eine solche Beschränkung widerspräche auch der passiven Wählbarkeit (nicht zulässig wäre immerhin eine «Mehrfachkandidatur» von Personen auf verschiedenen Listen; vorne Ziffer 2.2.5). Der Umstand, dass Angehörige einer Partei oder Wählergruppe auf einer Liste A für die Wahl kandidieren, schliesst somit nicht aus, dass andere Angehörige derselben Partei oder Wählergruppe auf einer Liste B kandidieren. Auch dazu als fiktives Beispiel: Es muss zulässig sein, dass einzelne Mitglieder der SP und der Grünen auf einer Liste «Mehr Rot-Grün in der Politik» und andere Mitglieder dieser beiden Parteien auf einer Liste «Nachhaltiges Köniz» zur Wahl vorgeschlagen werden.
- 69 Angesichts der Möglichkeit der Gemeinde, die Listen und das dafür gewählte «System» grundsätzlich frei zu regeln, erscheinen demgegenüber Beschränkungen der Beteiligung an einer gemeinsamen Liste im Sinn der Konstellation gemäss der **Variante 3**, beispielsweise ein **Verbot der Erwähnung der Partei oder Wählergruppe in der Ursprungsbezeichnung von mehr als einer gemeinsamen Liste**, d.h. einer Liste, an der sich gemäss ihrer Bezeichnung weitere Gruppierungen beteiligen, zulässig.
- 70 Mit der Auflage gemäss Ziff. 1 des Rückweisungsbeschluss nicht angestrebt und damit hier nicht zu beurteilen ist ein Verbot an die Adresse der Parteien oder Wählergruppen, verschiedenen «Teillisten» mit einer identischen Ursprungsbezeichnung und einem Zusatz im Sinn von Art. 31 Abs. 1 RAW einzureichen (solche Listen wären auch keine mehrparteiigen» Listen im Sinn von Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses).

2.6.9 Gemeinsame Listen als Umgehung eines Verbots von Listenverbindungen?

- 71 Gemäss dem vorgeschlagenen geänderten Art. 31 Abs. 1 RAW sollen «mehrparteiige» Listenverbindungen in Zukunft nicht mehr möglich sein. Die Frage kann gestellt werden, ob eine gemeinsame Liste, d.h. eine Liste, an der verschiedene Parteien oder politische Gruppierungen in der einen oder andern Art beteiligt sind, als Umgehung eines solchen Verbots zu qualifizieren wäre. Das ist nicht der Fall, denn:

«Erstens werden bei der Listenverbindung die Mandate an die Verbindungspartner **proportional** nach deren Stimmenstärke zugeteilt. Bei der **gemeinsamen Liste** wird nach dem **Mehrheitsprinzip** verfahren. Die Kandidierenden mit den meisten Stimmen erhalten das Mandat. Eine Verteilung nach listeninternen Blöcken findet nicht statt. Die gemeinsame Liste ist zwar ein Zusammenschluss mehrerer politischer Blöcke, doch **wirkt sich** dies – im Gegensatz zur Listenverbindung – **bei der Mandatsverteilung nicht aus**. Diese wird ausschliesslich personenbezogen und unabhängig von den politischen Blöcken vorgenommen. Zweitens sind die Listenverbindungspartner voneinander unabhängig in der Kandidatenaufstellung und der Wahlkampfführung. Die Listenverbindung bewirkt jedoch, dass die unverwerteten Stimmen

aller an der Listenverbindung teilnehmenden Listen einem oder mehreren Partnern zugutekommen. Bei der **gemeinsamen Liste** hingegen findet **keine Übertragung von Stimmen** auf eine andere Liste statt. Drittens kann es bei einer Listenverbindung vorkommen, dass die Liste, für welche die Stimme abgegeben wurde, verbindungsintern leer ausgeht oder Stimmen der „eigenen“ Liste auf eine andere Liste übertragen werden. Diese **Verschiebungen zugunsten einer anderen Liste** sind bei der **gemeinsamen Liste nicht möglich**. Auf der gemeinsamen Liste figurierende „unerwünschte“ Kandidierende können gestrichen und durch andere (listenfremde) Kandidierende ersetzt werden. Die Listenverbindung hat also insbesondere hinsichtlich der Bestimmung der gewählten Personen **andere Folgen** als die gemeinsame Liste mehrerer politischer Gruppierungen.

Die gemeinsame Liste ist aufgrund des Gesagten **kein unzulässiger Ersatz für die Listenverbindung**, weshalb auch nicht von einer Umgehung des Listenverbindungsverbotes gesprochen werden kann.»⁹⁹

2.7 Zusammenfassung

- 72 Die wichtigsten Ergebnisse der in diesem Kapitel angestellten Überlegungen können in konzentrierter Form wie folgt zusammengefasst werden:

Art. 34 der Bundesverfassung und Art. 25 des UNO-Pakts II über bürgerliche und politische Rechte gewährleisten die politischen Rechte als Teilhaberechte im politischen Prozess und namentlich das aktive und passive Wahlrecht. Sie statuieren unter anderem die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen und freien Wahl. Die Wahlrechtsgrundsätze gelten auch für die Vorbereitung einer Volkswahl und damit für das Einreichen von Wahlvorschlägen.

Alle Stimmberechtigten müssen nach diesen Grundsätzen die Möglichkeit haben, beliebige wählbare Personen ohne unverhältnismässig hohe Hürden zur Wahl in ein Parlament oder, wo das anwendbare Rechte eine Volkswahl vorsieht, in die Exekutive vorzuschlagen oder selbst für ein entsprechendes Amt zu kandidieren (Auswahlfreiheit, Nominations- und Teilnahmefreiheit).

Die politischen Rechte bedürfen der gesetzlichen Konkretisierung und namentlich einer Regelung des Wahlverfahrens, damit sie tatsächlich wahrgenommen werden können. Die Gemeinde Köniz muss das Verfahren für Wahlvorschläge (Listen) regeln und kann Listenverbindungen grundsätzlich verbieten, zulassen oder unter Umständen auch vorschreiben. Ebenso zulässig erscheinen einschränkende Vorgaben in Bezug auf die ausdrückliche Erwähnung bestimmter Parteien oder anderer politischer Gruppierungen in der Ursprungsbezeichnung einer Liste, beispielsweise in dem Sinn, dass eine Partei nicht gleichzeitig in der Bezeichnung verschiedener gemeinsamer Listen erwähnt werden darf.

Nicht zulässig wären Vorgaben, die das Einreichen von Wahlvorschlägen vom Verhältnis der Unterzeichnenden (Wählergruppe) oder der zur Wahl vorgeschlagenen Personen zu einer bestimmten politischen Partei oder andern Gruppierung abhängig machen, die in der Ursprungsbezeichnung der betreffenden Listen nicht (ausdrücklich) erscheinen und denen Wahlvorschläge deshalb nicht direkt zugeordnet werden können. Bestimmungen über solche Gruppierungen sprengten das «Listensystem», das die Gemeinde regeln darf.

⁹⁹ WEBER, Wahlrecht, S. 210 f.; Hervorhebungen im Original.

Gesetzliche Regelungen eines Wahlverfahren und auch das Reglement über Abstimmungen und Wahlen der Gemeinde Köniz «kennen» deshalb im Zusammenhang mit dem Vorschlagsverfahren – auch für den besonderen Fall der Wahlvorschläge registrierter Parteien nach Art. 76a BPR – mit gutem Grund nur die Parteien oder Wählergruppen, die eine Liste mit Wahlvorschlägen einreichen, nicht aber allenfalls hinter den Vorschlägen stehende, aber in der Listenbezeichnung nicht ausdrücklich erwähnte Gruppierungen. Von Vorgaben über solche Parteien oder andere Gruppierungen als solche im Zusammenhang mit dem Vorschlagsrecht muss aus rechtlicher Sicht unbedingt abgeraten werden.

3 Inhalt der Auflagen im Rückweisungsbeschluss

3.1 Verhältnis der Auflagen zueinander

- 73 Die Auflagen gemäss den Ziff. 1 und 2 des Rückweisungsbeschlusses beziehen sich teilweise auf die einzelnen **Listen** mit Wahlvorschlägen und teilweise auf **Listenverbindungen**. Sie enthalten einerseits eine Beschränkung in Bezug auf bestimmte Listen (Ziff. 2) und andererseits eine zwingende positive Vorgabe in Bezug auf Listenverbindungen (Ziff. 1).
- 74 Bestimmungen über Listenverbindungen lassen sich erst einordnen und beurteilen, wenn feststeht, welche Regeln für die Listen als solche gelten. Es erscheint deshalb angezeigt, zunächst zu prüfen, welche neuen Vorgaben mit Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses für die Listen selbst verlangt werden, bevor Überlegungen zu Ziff. 1 über die Listenverbindungen angestellt werden.

3.2 Beschränkung des Rechts, Listen einzureichen (Ziff. 2 Rückweisungsbeschluss)

3.2.1 «Mehrparteiige Listen»

- 75 Gegenstand von Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses sind «mehrparteiige» Listen. Die Adjektive «einparteiig» und «mehrparteiig» werden nach üblichem «wahlrechtlichen Sprachgebrauch» (vorne Ziffer 2.6.4) nur für Listenverbindungen verwendet und unterscheiden die Verbindungen aufgrund der in den Ursprungsbezeichnung erwähnten politischen Parteien oder Wählergruppen. «Mehrparteiige Listen» kann es nach diesem Sprachgebrauch deshalb genau genommen nicht geben (vorne Ziffer 2.6.5). Gedacht ist mit Ziff. 2 des Beschlusses offenbar an sogenannte **gemeinsame Listen** im vorne unter Ziffer 2.6.6 umschriebenen Sinn.

3.2.2 «An der Liste beteiligte Parteien»

- 76 Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses erwähnt die «an der [gemeinsamen] Liste beteiligten Parteien», gibt aber **keine Auskunft zur Frage, an welche Art der Beteiligung gedacht ist**. Auch den im Parlament abgegebenen Erläuterungen ist zu diesem Punkt nichts entnehmen. Zu klären wird sein, ob eine Beteiligung im Sinn einer der unter Ziffer 2.6.7 skizzierten Varianten oder allenfalls eine andere Form der Beteiligung gedacht ist. Allerdings wären einschränkende Vorschriften zur Beteiligung an gemeinsamen Listen nicht nach jeder Variante zulässig (vorne Ziffer 2.6.8 und Kapitel 4).

3.2.3 Anwendbarkeit auf alle Wählergruppen?

- 77 An der Formulierung in Ziff. 2 des Rückweisungsantrags fällt im Weiteren auf, dass im Gegensatz zu Ziff. 1 **einzig von Parteien** und nicht auch von andern Wählergruppen die Rede ist. Ob diese Wortwahl bewusst erfolgt ist oder ob Ziff. 2 sinngemäss auch für andere Wählergruppen gelten

soll, erscheint nicht klar. Der Fraktionssprecher sprach in der Begründung des Rückweisungs-antrags (vorne Kapitel 1) einzig von Parteien.

- 78 Es ist nach dem Ausgeführten kaum möglich, den Begriff «Partei» in befriedigender so zu definieren, dass «eigentliche» Parteien von andern Wählergruppen oder politischen Gruppierungen abgegrenzt werden können (vorne Ziffer 2.5). Eine solche Abgrenzung ist im Ergebnis allerdings auch nicht erforderlich, weil eine Regelung im Sinn von Ziff. 2 des Beschlusses aus rechtlichen Gründen nach hier vertretener Auffassung einzig auf die Bezeichnung der Liste Bezug nehmen dürfte (vorne Ziffer 2.6.8), womit sich eine davon losgelöste, abstrakte Definition der «beteiligten Parteien» erübrigt.

3.2.4 «[...] ausschliesslich mit genau einer mehrparteiigen Liste antreten»

- 79 Gemeinsame Listen, an denen verschiedene Parteien in der einen oder andern Art beteiligt sind, sollen nach Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses nur zugelassen werden, wenn die beteiligten Parteien «ausschliesslich mit genau einer mehrparteiigen Liste antreten». Auch die Bedeutung dieser Formulierung erscheint unklar. Ziff. 2 spricht einzig von «**mehrparteiigen**» Listen und erwähnt «einparteiige» Listen nicht. Diese Wortwahl könnte zumindest auf den ersten Blick vermuten lassen, dass sich die Regelung einzig auf sogenannte mehrparteiige, d.h. gemeinsame Listen verschiedener Gruppierungen und nicht auf Listen bezieht, hinter der eine einzige politische Partei oder Gruppierung steht. Den Erläuterungen des Fraktionssprechers (Kapitel 1) ist allerdings etwas anderes zu entnehmen. Nach seinen Darlegungen soll auch die Möglichkeit ausgeschlossen werden, dass «zwei Parteien [...] eine gemeinsame Liste machen und zusätzlich getrennt antreten».
- 80 Entspricht die Erklärung des Fraktionssprechers dem tatsächlichen Willen der Motionäre, wird Ziff. 2 des Beschlusses so zu verstehen sein, dass eine Partei (oder Wählergruppe) nur dann zusammen mit einer andern Partei oder Wählergruppe eine gemeinsame Liste einreichen, d.h. sich im an einer gemeinsamen Liste beteiligen darf, wenn sie nicht zusätzlich **allein oder zusammen mit andern Gruppierungen** weitere Listen einreicht.
- 81 Offenkundig nicht ausgeschlossen werden soll die Möglichkeit, dass eine Partei oder Wählergruppe verschiedene Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung, aber unterschiedlichen Zusätzen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 RAW einreicht, sofern sie nicht zusätzlich zusammen mit andern Gruppierungen eine weitere Liste einreicht. Andernfalls machte Ziff. 1 der Auflagen keinen Sinn (solche Listen wären aber eben auch keine «mehrparteiigen» Listen im Sinn von Ziff. 2 der Auflagen).

3.3 Zwang zu Listenverbindungen (Ziff. 1 Rückweisungsbeschluss)

- 82 Nach Ziff. 1 des Rückweisungsbeschlusses sind «einparteiige Listenverbindungen obligatorisch». Dieser Satz könnte, allein für sich genommen, so verstanden werden, dass die Wählergruppen ungeachtet des Umstands, ob sie mehr als eine Liste einreichen, eine solche Listenverbindung eingehen müssten. Dies ist aber offenkundig nicht gemeint. Gemäss der Präzisierung im zweiten Satz müssen Listen (nur) unter der Voraussetzung verbunden werden, dass eine Partei oder Wählergruppe mehr als eine Liste einreicht.
- 83 Unter «einparteiigen Listenverbindungen» bzw. «Listen derselben Partei bzw. Wählergruppe» werden nach dem Ausgeführten Verbindungen im Sinn von Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR und Art. 31 Abs. 1 RAW, nämlich Verbindungen zwischen Listen gleicher Bezeichnung zu verstehen sein, die sich einzig durch einen bestimmten Zusatz unterscheiden. Konkret bedeutet dies: Verbindungen von Listen im Sinn von Art. 31 Abs. 1 RAW sollen nicht nur möglich, sondern obligatorisch sein.

3.4 Zusammenfassung

- 84 Die wichtigsten Ergebnisse der vorstehenden Überlegungen können in konzentrierter Form wie folgt zusammengefasst werden:

Ziff. 1 des Rückweisungsbeschlusses wird nach üblicher «wahlrechtlicher Terminologie» so verstanden werden müssen, dass sich die in Art. 31 Abs. 1 RAW erwähnten Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung, die sich lediglich durch einen Zusatz unterscheiden, zwingend verbunden werden müssen.

Die Formulierung von Ziff. 2 des Beschlusses wirft Fragen auf. Offen ist namentlich, was unter der Beteiligung der Parteien an einer sogenannten «mehrparteiigen» Liste genau zu verstehen ist (Zugehörigkeit der Unterzeichnenden zu einer Partei? Zugehörigkeit der zur Wahl vorgeschlagenen Personen zur Partei? Ursprungsbezeichnung der Liste?). Allerdings erscheinen nicht alle Formen der Beteiligung zulässig (vgl. Kapitel 4), womit dieser Frage nur beschränkte Bedeutung zukommt.

Der Formulierung von Ziff. 2 ist auch nicht zu entnehmen, ob die Vorgabe – im Gegensatz zu Ziff. 1 – lediglich für «eigentliche» Parteien oder auch für andere Wählergruppen gelten soll. Auch dieser Frage kommt im Ergebnis allerdings beschränkte Bedeutung zu, weil für die Organisation, für welche die Regel gelten soll, aus rechtlichen Gründen einzig auf die Ursprungsbezeichnung der Liste abzustellen sein wird.

Offen ist im Weiteren, ob nur mehrere gemeinsame Listen einer Partei (oder gegebenenfalls eine andere Wählergruppe) oder auch der Fall ausgeschlossen werden soll, dass eine Gruppierung sowohl mit einer eigenen Liste als auch mit einer Liste antreten darf, die gemeinsam mit einer weiteren Gruppierung eingereicht wird. Dieser Punkt sollte noch geklärt werden.

4 Beurteilung

4.1 Allgemeines

- 85 Eine gesetzliche Regelung und damit auch eine **«Kanalisation» der Wahlvorschläge** ist unter dem Gesichtswinkel der politischen Rechte nicht nur erlaubt, sondern zur Gewährleistung der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe **unabdingbar**. Namentlich sind gesetzliche (reglementarische) Vorschriften über Listen und Listenverbindungen, auch unter dem Gesichtswinkel der Gemeindeautonomie, zulässig. Die Gemeinde Köniz kann **das «Listensystem» grundsätzlich frei regeln**. Tendenziell mehr Freiheit besteht in Bezug auf Listenverbindungen, weil das Vorschlagsrecht und das Recht zu kandidieren der Stimmberechtigten (wahlrechtliche «Nominations- und Teilnahmefreiheit») durch die Listen direkt und durch Listenverbindungen eher indirekt betroffen ist. Die Gemeinde Listenverbindungen sowohl zulassen als auch verbieten und grundsätzlich auch eine Pflicht zur Verbindung bestimmter «verwandter» Listen vorsehen.
- 86 Vom «Listensystem» ist der **Zugang der einzelnen Stimmberechtigten oder bestimmter Gruppen von Stimmberechtigten** zur Wahl zu unterscheiden. In diesem Punkt besteht im Licht der politischen Rechte und der daraus abgeleiteten Wahlrechtsgrundsätze (sehr) beschränkter Regelungsspielraum. Rechtlich unzulässig wären einschränkende Vorschriften zur Frage, welche stimmberechtigten Personen eine Liste mit Wahlvorschlägen einreichen oder auf einer bestimmten Liste kandidieren dürfen. Vorgaben, welche diese Rechte von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei oder andern politischen Gruppierung abhängig machen, liessen sich mit den verfassungs-

rechtlichen Grundsätzen der allgemeinen, gleichen und freien Wahl und den daraus abgeleiteten Prinzipien (wahlrechtliche Chancengleichheit, Auswahlfreiheit, «Nominations- und Teilnahmefreiheit», «Partei- und Listenfreiheit») nicht vereinbaren.

4.2 Ziff. 2 der Auflagen: Beteiligung der Parteien nur an «genau einer mehrparteiigen Liste»

- 87 Je nach Auslegung ist die Auflage gemäss Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses vor dem Hintergrund der Ausführungen zur rechtlichen Ausgangslage (vorne Ziffer 2.6.8) differenziert zu beurteilen. Ernsthaft in Betracht kommt die einschränkende Vorgabe bzw. das Verbot einer «Mehrfachbeteiligung» an verschiedenen gemeinsamen Listen nur, wenn massgebendes Kriterium die Frage ist, ob **die betreffende Partei (oder gegebenenfalls andere Wählergruppe) in der Ursprungsbezeichnung der Listen** erscheint.
- 88 Unter diesen Umständen spielt es aus juristischer Sicht keine Rolle, ob das Verbot nur für «eigentliche» Parteien oder generell für alle möglichen Wählergruppen gelten soll. Darf, wie nach hier vertretener Ansicht, in Bezug auf die Bezeichnung der Partei oder Wählergruppe ohnehin einzig auf die Ursprungsbezeichnung abgestellt werden, hat diese Unterscheidung keine praktische Bedeutung. Es wäre in der Sache auch kaum nachvollziehbar, weshalb in dieser Hinsicht je nach Eigenschaft der Wählergruppe unterschieden werden sollte. Unter diesen Umständen kann auf die heikle und praktisch kaum einwandfrei vorzunehmende Unterscheidung zwischen Parteien und andern Wählergruppen verzichtet werden.
- 89 Wird in Bezug auf die Beteiligung auf die Erwähnung in der Ursprungsbezeichnung der Liste abgestellt, erscheint sowohl ein **Verbot der Beteiligung der betreffenden Wählergruppe an verschiedenen gemeinsamen Listen** als auch ein **generelles Verbot der gleichzeitigen Beteiligung an verschiedenen Listen** zulässig, sofern mindestens eine dieser Listen eine gemeinsame Liste ist.
- 90 Als **unzulässig** müsste demgegenüber ein Verbot der Beteiligung an mehr als einer gemeinsamen Liste im Sinn der Varianten 1 und 2 unter der vorstehenden Ziffer 2.6.8 bezeichnet werden. **Den Mitgliedern** einer bestimmten Partei oder Wählergruppe darf nicht untersagt werden, zusammen mit Angehörigen anderer politischer Gruppierungen eine Liste mit Wahlvorschlägen einzureichen oder auf einer solchen Liste zu kandidieren, wenn andere Mitglieder derselben Partei oder Wählergruppe dies mit Mitgliedern anderer Gruppierungen ebenfalls tun.

4.3 Ziff. 1 der Auflagen: Zwang zu einparteiigen Listenverbindungen

- 91 Wird der Begriff «einparteiige Listenverbindung» im Sinn von Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR und Art. 31 Abs. 1 RAW ausgelegt, d.h. sollen Listen mit der **gleichen Ursprungsbezeichnung** (Partei oder Wählergruppe), die sich einzig durch einen Zusatz unterscheiden, zwingend verbunden werden, erscheint die Vorgabe gemäss Ziff. 1 der Auflagen im Rückweisungsbeschluss rechtlich zulässig. Konkret bedeutet dies: Art. 31 Abs. 1 RAW könnte nicht nur die Möglichkeit, sondern auch eine Pflicht zur Verbindung der da erwähnten Listen vorsehen.
- 92 Im Licht der dargestellten Wahlrechtsgrundsätze nicht zulässig wäre nach dem Ausgeführten demgegenüber ein Zwang zur Verbindung verschiedener Listen, die zwar durch Angehörige der gleichen Partei oder politischen Gruppierung eingereicht werden, aber **unterschiedliche Bezeichnungen** tragen. Unzulässig wäre beispielsweise ein Zwang zur Verbindung der «offiziellen» Liste einer Ortspartei mit einer Liste «abtrünniger» Parteimitglieder, die ihre Liste in bewusster Abgrenzung von dieser «offiziellen» Liste mit einer andern Bezeichnung versehen.

4.4 Praktische Tragweite der verlangten Regelung?

- 93 Im Ergebnis dürften neue Regelungen im Sinn des Rückweisungsbeschlusses beschränkte bis sehr beschränkte praktische Auswirkungen haben. Dieser Ansicht war offenbar auch der Sprecher

der EVP-GLP-Mitte-Fraktion. Er führte aus, die Konstellationen, die mit dem Rückweisungsantrag verhindert werden sollen, seien «vermutlich nicht sehr häufig zu erwarten».¹⁰⁰

- 94 Tatsächlich dürften «einparteiige Listen», d.h. «Teillisten» einer Gruppierung mit identischer Ursprungsbezeichnung und einem bestimmten Zusatz, in der Praxis ohnehin mehr oder weniger regelmässig verbunden werden, womit ein Verbindungszwang im Sinn von Ziff. 1 des Rückweisungsbeschlusses kaum viel ändern würde. Haben die Parteien und Wählergruppen nach den Wahlrechtsgrundsätzen die Möglichkeit und das Recht, die Ursprungsbezeichnung einer Liste unter Vorbehalt irreführender Bezeichnungen¹⁰¹ grundsätzlich frei zu wählen, können sie eine gemeinsame Liste ohne Weiteres so bezeichnen, dass das Verbot einer «Mehrfachnennung» der hinter der Liste stehenden Gruppierungen gemäss Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses nicht berührt ist. Auch ein solches Verbot dürfte deshalb im Ergebnis de facto wenig bewirken.
- 95 Ob die mit dem Rückweisungsbeschluss verlangten Regelungen sinnvoll und politisch angezeigt sind, ist an dieser Stelle allerdings nicht zu beurteilen. Diese Frage ist durch die Zuständigen politisch zu beantworten.

4.5 Zusammenfassung

- 96 Die wichtigsten Ergebnisse der vorstehenden Überlegungen können in konzentrierter Form wie folgt zusammengefasst werden:

Die Auflagen gemäss dem Rückweisungsbeschluss erscheinen rechtlich zulässig, soweit sie sich auf die Gestaltung der Listen, d.h. das «Listensystem» selbst beziehen, das die Gemeinde grundsätzlich frei regeln kann. Unzulässig wären im Licht der Wahlrechtsgrundsätze prinzipielle Beschränkungen der Nominations- und Teilnahmefreiheit der Stimmberechtigten.

Ist die Auflage gemäss Ziff. 1 so zu verstehen, dass Listen mit identischer Ursprungsbezeichnung, aber unterschiedlichen Zusätzen zwingend verbunden werden müssen, erscheint die Auflage rechtlich zulässig. Als unzulässig müsste ein Verbindungszwang für Listen bezeichnet werden, die durch verschiedene Mitglieder einer bestimmten Partei oder Wählergruppe eingereicht werden, aber unterschiedliche Ursprungsbezeichnungen tragen.

Zulässig erscheint ein Verbot oder eine Beschränkung im Sinn von Ziff. 2 (nur) für Listen einer Partei oder Wählergruppe, die in der Ursprungsbezeichnung der Liste (ausdrücklich) genannt wird. Nicht zulässig wäre eine Beschränkung des Rechts von Mitgliedern einer Partei oder politischen Gruppierung, eine Liste mit Wahlvorschlägen zu unterzeichnen oder auf einer Liste zu kandidieren, weil andere Mitglieder derselben Gruppierung weitere Listen einreichen oder auf weiteren Listen kandidieren.

¹⁰⁰ Protokoll Parlamentssitzung vom 10.02.2025, 19.00 – 21.30 Uhr, S. 23.

¹⁰¹ Die Listen mit Wahlvorschlägen müssen aus rechtlichen Gründen unterscheidbare Bezeichnungen tragen, damit möglichen Verwechslungen und irrtümlichen Stimmabgaben vorgebeugt wird; TSCHANNEN, Stimmrecht, S. 66.

5 Umsetzung des Rückweisungsbeschlusses

5.1 Listen (Ziff. 2)

- 97 Betreffend die Listen erscheint Ziff. 2 des Rückweisungsbeschlusses zulässig und rechtlich umsetzbar, wenn diese Auflage so zu verstehen ist, dass die Parteien und Wählergruppen **in der Ursprungsbezeichnung** höchstens einer Liste zusammen mit andern Parteien oder Wählergruppen aufgeführt werden dürfen.
- 98 Ob sich das Verbot einzig auf gemeinsame («mehrparteiige») Listen beschränken soll oder ob eine gemeinsame Liste auch dann unzulässig sein soll, wenn die Partei gleichzeitig mit einer eigenen Liste, gewissermassen einer «reinen Parteiliste» antritt, wird noch **zu klären** sein. Denkbar ist, dass der Gemeinderat dem Parlament zu diesem Punkt **zwei Varianten** unterbreitet.
- 99 Systematisch könnte eine entsprechende Regelung im Anschluss an die Grundsatzbestimmung über die Listen in Art. 27 RAW in den heute aufgehobenen Art. 28 RAW aufgenommen werden.
- 100 Von einem weiter gehenden Verbot gemeinsamer Listen, namentlich in dem Sinn, dass verschiedene Mitglieder einer Partei oder Wählergruppe nicht verschiedene Listen mit Wahlvorschlägen unterzeichnen dürften oder dass verschiedene Mitglieder der Gruppierung nicht auf verschiedenen Listen kandidieren dürften, muss aus rechtlicher Sicht abgeraten werden.

5.2 Listenverbindungen (Ziff. 1).

- 101 Die Auflage gemäss Ziff. 1 der Rückweisungsbeschlusses erscheint in dem Sinn zulässig und umsetzbar, dass Listen mit identischer Ursprungsbezeichnung, aber unterschiedlichen Zusätzen zwingend verbunden werden müssen.
- 102 Art. 31 Abs. 1 RAW wäre sinngemäss neu so zu formulieren, dass eine Partei oder Wählergruppe zwei oder mehr Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung und einem Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, des Alters, des Flügels der Wählergruppe oder der Region einreichen kann, solche Listen aber zwingend verbunden werden müssen.

Bern, 7. Juni 2025



Ueli Friederich

Änderungsvorlage

Anpassungen Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (Zuteilungsverfahren und Listenverbindungen)

Bisheriger Text		Neuer Text (Änderungen fett/kursiv)	Erläuterungen

III. Organisation der Abstimmungen und Wahlen

1. Stimm- und Wahlmaterial

(...)

Art. 11a

Wahlzettel mit
Vordruck für
Verhältnis-
wahlen

Die Wahlzettel mit Vordruck für Verhältniswahlen enthalten jeweils die Bezeichnung und Ordnungsnummer der Liste, allfällige Listen- und Unterlistenverbindungen sowie folgende Angaben der wählbaren Personen:

- a) Name,
- b) Vorname,
- c) Geburtsjahr,
- d) Beruf,
- e) Wohnort,
- f) gegebenenfalls den Vermerk «bisher».

(...)

Wahlzettel mit
Vordruck für
Verhältnis-
wahlen

Art. 11a

Die Wahlzettel mit Vordruck für Verhältniswahlen enthalten jeweils die Bezeichnung und Ordnungsnummer der Liste, **allfällige Listenverbindungen** sowie folgende Angaben **zu den** wählbaren Personen:

- a) Name,
- b) Vorname,
- c) Geburtsjahr,
- d) Beruf,
- e) Wohnort,
- f) gegebenenfalls den Vermerk «bisher».

Art. 11a ist an die Änderungen von Art. 31 Abs. 2–3 (Unzulässigkeit von Listenverbindungen) anzupassen. Bei dieser Gelegenheit wird der letzte Satzteil redaktionell geringfügig angepasst.

V. Gemeindewahlen

(...)

2. Verhältniswahl des Parlaments und des Gemeinderats

(...)

Art. 28

... (aufgehoben)

Art. 28

Mehrere Listen
einer Partei oder
Wählergruppe

¹ ***Eine Partei oder Wählergruppe darf unter Vorbehalt von Abs. 2 nicht mehr als einmal in der Bezeichnung des Ursprungs einer Liste (Art. 27 Abs. 1) für die Wahl in das Parlament oder in den Gemeinderat erscheinen.***

² ***Zwei oder mehr Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung sind zulässig, wenn sie sich ausschliesslich durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, des Alters, des Flügels der Wählergruppe oder der Region unterscheiden.***

Der am 30. November 2008 aufgehobene Art. 28 enthält neu Bestimmungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Beteiligung von Parteien oder Wählergruppen an zwei oder mehr Listen für die Wahl in das Parlament oder in den Gemeinderat.

Abs. 1 regelt den Grundsatz.

Abs. 2 regelt eine Ausnahme vom Grundsatz gemäss Abs. 1. Eine Wählergruppe kann nach wie vor mehrere «Teillisten» mit Kandidierenden mit besonderen Merkmalen (z.B. Geschlecht, Alter, geografische Herkunft) einreichen. Die Umschreibung der «Teillisten» orientiert sich an der gesetzlichen Regelung der Zulässigkeit sogenannter einparteiiger Unterlistenverbindungen für die Nationalratswahl in Art. 31 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) und Art. 8c Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR). Praktisch gleich lautende Umschreibungen enthalten auch Art. 43 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 5. Dezember 2018 über Wahlen und Abstimmungen (für alle Listenverbindungen) und § 51 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 12. Februar 2014 über das Stimm- und Wahlrecht (für Unterlistenverbindungen). Redaktionell ist Abs. 2 auf die Terminologie und die übrigen Regelungen im Reglement, insbesondere auf Art. 27 Abs. 1, abgestimmt.

(...)

Art. 31

Art. 31

Art. 31 enthält neu eine abschliessende Regelung der Listenverbindungen in dem Sinn, dass

Listen-
verbindungen

¹ Listenverbindungen sind zulässig.

² Unterlistenverbindungen innerhalb einer
Listenverbindung sind zulässig.

^{2bis} Unter-Unterlistenverbindungen sind nicht
zulässig.

³ Listenverbindungen und
Unterlistenverbindungen müssen der Ge-
meinde bis zum 69. Tag (zehntletzten Montag)
vor dem Wahltag um 17.00 Uhr durch
übereinstimmende Erklärung sämtlicher
Unterzeichnender oder Vertretungen der
betroffenen Listen (Art. 29) gemeldet werden.

(...)

Art. 42

Listen-
verbindungen

¹ ***Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung
und einem Zusatz im Sinn von Art. 28 Abs.
2 müssen miteinander verbunden werden.
Andere*** Listenverbindungen sind ***nicht***
zulässig.

² Unterlistenverbindungen innerhalb einer
Listenverbindung sind ***nicht*** zulässig.

^{2bis} ***aufgehoben***

³ ***Listen, die nach Abs. 1 verbunden werden
müssen, müssen der Gemeinde mit einem
ausdrücklichen Hinweis auf sämtliche
weiteren Listen mit gleicher
Ursprungsbezeichnung eingereicht werden***
.

Art. 42

Listenverbindungen entweder vorgeschrieben
oder unzulässig sind. Den Parteien oder
Wählergruppen steht in dieser Hinsicht somit
kein Entscheidungsspielraum mehr zu.

Nach Abs. 1 müssen zwei oder mehr «Teillisten»
einer Partei oder Wählergruppe, d.h. Listen mit
gleicher Ursprungsbezeichnung und einem
Zusatz im Sinn von Art. 28 Abs. 2, zwingend
verbunden werden. Sogenannte einparteiige
Listenverbindungen sind somit nicht nur
zulässig, sondern verbindlich vorgeschrieben,
wenn eine Partei oder Wählergruppe mehrere
«Teillisten» einreicht. Sogenannte mehrparteiige
Listenverbindungen sind nach Satz 2 nicht mehr
möglich.

Abs. 2 sieht neu vor, dass
Unterlistenverbindungen nicht mehr zulässig
sind. Diese erübrigen sich, wenn generell nur
noch einparteiige Listenverbindungen zugelassen
sind.

Abs. ^{2bis} wird mit der Abschaffung der
Unterlistenverbindungen gegenstandslos und
kann aufgehoben werden.

Müssen «Teillisten» einer Partei oder
Wählergruppe zwingend verbunden werden,
macht der bisherige Abs. 3 über die Anmeldung
keinen Sinn mehr. Allfällige Listenverbindungen
sind an sich bereits zum Zeitpunkt des
Einreichens der Listen, d.h. am 76. Tag vor dem
Wahltag (Art. 30 Abs. 1) bekannt. Im Interesse
einer raschen Orientierung der Gemeinde sieht
Abs. 3 aber vor, dass «Teillisten» mit einem
Hinweis auf alle weiteren «Teillisten» der
betreffenden Partei oder Wählergruppe
eingereicht werden müssen.

Vorgeschlagen wird ein Wechsel zur
Sitzverteilung, wie sie der Mathematiker André
Sainte-Laguë vorgeschlagen hatte. Seinen

Verteilung der
Sitze

- 1 Nach der Ermittlung der Stimmenzahlen wird die Gesamtzahl aller Parteistimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu besetzenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem so ermittelten Quotienten ist die Verteilungszahl.
- 2 Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die Verteilungszahl geteilt. Die sich aus diesen Teilungen ergebenden ganzen Zahlen geben an, wie viele Sitze jeder Liste zukommen.

(...)

Verteilung der
Sitze

- 1 ***Nach der Ermittlung der Stimmenzahlen wird die Gesamtzahl der Parteistimmen aller Listen durch die Zahl der zu besetzenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist die provisorische Verteilungszahl.***
- 2 ***Danach wird die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die provisorische Verteilungszahl geteilt. Das Ergebnis dieser Teilung wird auf die nächstgelegene ganze Zahl gerundet (kaufmännische Rundung) und ergibt die Anzahl Sitze pro Liste.***
- 3 ***Ergibt die Teilung nach Absatz 2, dass mehr Sitze verteilt werden als zu besetzen sind, ist die Verteilungszahl schrittweise zu erhöhen. Ergibt die Teilung nach Absatz 2, dass weniger Sitze verteilt werden als zu besetzen sind, ist die Verteilungszahl schrittweise zu senken.***
- 4 ***Eine Verteilungszahl ist definitiv, sobald alle zu besetzenden Sitze verteilt werden können. Die definitive Verteilungszahl ist im Wahlprotokoll festzuhalten.***
- 5 ***Lässt sich keine definitive Verteilungszahl finden, so entscheidet das Los. An der Losziehung nehmen diejenigen Listen teil, die beim Sprung von einer knapp zu hohen zu einer knapp zu tiefen Verteilungszahl einen Sitz dazugewinnen würden.***

Prinzipien folgend werden in Artikel 42 RAW in rechtlicher Sprache und mit der nötigen Bestimmtheit Abarbeitungs-Regeln ausformuliert.

Kaufmännische Rundung ist die allgemein übliche Art der Rundung, bei der Zahlenbruchteile unter 0,5 zur darunterliegenden ganzen Zahl abgerundet werden, Zahlenbruchteile von 0,5 und höher zur darüberliegenden ganzen Zahl aufgerundet werden. (In Zusammenhang mit der Sitzverteilung nach Sainte-Laguë liest man manchmal auch den Ausdruck «Standardrundung», aber ungünstigerweise mit unterschiedlichen Bedeutungen, deshalb wird er in Absatz 2 nicht verwendet.)

Der Zuteilungsdivisor kann im Reglement nicht mit einer festen Formel wiedergegeben werden, sondern ist durch rechnerische Annäherung zu ermitteln.

Die Aufnahme in das Wahlprotokoll ist wichtig, damit die Parteien oder Wählergruppen das Resultat nachvollziehen können. Art. 19 Abs. 6 der Verordnung über Abstimmungen und Wahlen wird entsprechend zu ergänzen sein.

Viele Sitzverteilungsverfahren brauchen die Losziehung als eine Art Deblockierungswerkzeug für äusserst seltene Fälle, in denen exakt gleiche Zahlen die Sitzverteilung unmöglich machen. Auch beim Verfahren nach Sainte-Laguë muss in äusserst seltenen Fällen das

Ausgenommen von der Losziehung sind jene Sitze, die bei einer knapp zu hohen Verteilungszahl bereits verteilt werden konnten.

Los entscheiden. Wichtig ist der Hinweis, dass sich auch in solchen Fällen die Losziehung auf die letzten 1–2 Sitze beschränkt, denn für alle anderen Sitze ergab das schrittweise Vorgehen (Abs. 2–4) ganz klar, welchen Listen sie zugeteilt werden.

Art. 43

Restmandate

- ¹ Werden durch die Verteilung nach Art. 42 nicht alle Sitze vergeben, wird die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Sitze geteilt und der erste noch zu vergebende Sitz derjenigen Liste zugewiesen, die bei dieser Teilung den grössten Quotienten aufweist. Dieses Verfahren wird wiederholt, solange noch weitere Sitze zu vergeben sind.
- ² Ergibt die Teilung nach Abs. 1 zwei oder mehr gleiche Quotienten, erhält diejenige Liste den Sitz, die bei der Teilung durch die Verteilungszahl nach Art. 42 den grössten Rest aufweist.
- ³ Sind auch die Parteistimmen dieser Listen gleich, hat die Liste den Vorrang, auf welcher die in Betracht kommende Kandidatin oder der in Betracht kommende Kandidat am meisten Stimmen erreicht hat.
- ⁴ Haben diese Personen gleich viele Kandidatenstimmen erreicht, entscheidet das Los.
- ⁵ Für die Verteilung der Restmandate sind auch die Listen zu berücksichtigen, die bei der ersten Verteilung nach Art. 42 keinen Sitz erhalten haben.

Art. 44

Verbundene
Listen

- ¹ Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird für die Verteilung der Sitze vorerst wie eine einzige Liste behandelt.

Art. 43

aufgehoben

Eine Verteilung von Restmandaten entfällt mit der Neuregelung.

Art. 44

Verbundene
Listen

- ¹ *unverändert*

- ² Die der Gruppe zukommenden Sitze werden gemäss den Art. 42 und 43 auf die einzelnen Listen verteilt.

(...)

Art. 49

Ergänzungs-
wahlen

- ¹ Enthält eine Liste weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als ihr Sitze zufallen, fordert die Gemeinde die Unterzeichnenden auf, so viele Personen vorzuschlagen, als die Liste noch Sitze besetzen kann. Sind nur noch weniger als zehn Unterzeichnende erreichbar, muss die Zahl der Unterzeichnenden ergänzt werden. Der neue Vorschlag muss in jedem Fall von zehn Stimmberechtigten unterzeichnet sein.
- ² Der Gemeinderat erklärt die Vorgesprochenen, nach der Bereinigung der Wahlvorschläge (Art. 32–35), ohne Wahlgang als gewählt.
- ³ Machen die Unterzeichnenden der Liste von ihrem Vorschlagsrecht keinen Gebrauch oder können sie sich nicht einigen, werden die freien Sitze der Liste zugeteilt, die gemäss Wahlprotokoll das nächste Restmandat (Art. 43) erhalten hätte.

Ergänzungs-
wahlen

- ² Die der Gruppe zukommenden Sitze werden gemäss **Art. 42** auf die einzelnen Listen verteilt.

Art. 49

- ¹ *unverändert*

- ² *unverändert*

- ³ Machen die Unterzeichnenden der Liste von ihrem Vorschlagsrecht keinen Gebrauch oder können sie sich nicht einigen, werden die freien Sitze der Liste zugeteilt, die ***im Verfahren nach Art. 42 einen zusätzlichen Sitz erhalten hätte, wenn eine grössere Anzahl von Sitzen zu besetzen gewesen wäre.***

Abs. 2 ist redaktionell an die Streichung von Art. 43 angepasst.

Das Verfahren nach dem bisherigen Absatz 3 kann so nicht mehr durchgeführt werden, es muss angepasst werden.

Volksabstimmung 8. März 2026 Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten

Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens und Neuregelung der Listen und Listenverbindungen für die Wahl des Gemeinderats und des Parlaments

Seite 3

Teilrevision des Reglements über Abstimmungen
und Wahlen

Abstimmungslokale

Sie haben die Möglichkeit, bei den nachstehenden Abstimmungslokalen **persönlich** an der Urne abzustimmen oder zu wählen. Das Lokal mit Stern (*) ist nicht rollstuhlgängig.

Gemeindehaus Bläuacker
Landorfstrasse 1, 3098 Köniz

Öffnungszeiten

Donnerstag, 5. März 2026, 16–18 Uhr
Freitag, 6. März 2026, 14–16 Uhr

Köniz (Oberstufenzentrum)
Liebefeld (Schulhaus Hessgut)
Wabern (Dorfschulhaus*)
Niederscherli (Schulhaus Bodengässli)
Niederwangen (Schulhaus Juch)

Öffnungszeiten

Sonntag, 8. März 2026, 10–12 Uhr

Briefliche Stimmabgabe

Verwenden Sie für die briefliche Stimmabgabe das beiliegende Kuvert und beachten Sie die Anleitung auf der Rückseite des Antwortkuverts. **Wichtig:** Der Stimmrechtsausweis ist im entsprechenden Feld zu unterschreiben und zusammen mit dem verschlossenen Stimmkuvert in das Antwortkuvert zu legen.

Übergeben Sie das Antwortkuvert entweder rechtzeitig und frankiert der Post oder werfen Sie dieses bis spätestens am Samstag, 14.00 Uhr (letzte Leerung), vor dem Abstimmungs- oder Wahltag in den Briefkasten beim Gemeindehaus Bläuacker, Köniz ein.

Das geltende Recht

finden Sie im Internet unter www.koeniz.ch
(Verwaltung > Reglemente/Verordnungen).
Sie können es auch telefonisch bei der Stabsabteilung
der Gemeinde Köniz bestellen: 031 970 91 11

Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens und Neuregelung der Listen und Listenverbindungen für die Wahl des Gemeinderats und des Parlaments

Teilrevision des Reglements über Abstimmungen und Wahlen

Das Wichtigste in Kürze

Die Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderats von Köniz werden im Verhältnis- oder Proporzwahlverfahren gewählt. Die Zuteilung der Sitze an die einzelnen Listen und damit an die Parteien oder Wählergruppen erfolgt heute nach dem im Kanton Bern üblichen Verfahren Hagenbach-Bischoff. Neu soll das Verfahren nach Sainte-Laguë zur Anwendung kommen.

Bessere Abbildung der Proportionalität

Der Hauptvorteil des Verfahrens nach Sainte-Laguë liegt darin, dass sich die Sitzzuteilung im Bezug auf die Grösse der Partei oder Wählergruppe bzw. deren Stimmenzahl neutral verhält und somit dem Erfordernis der sogenannten Erfolgswertgleichheit (gleiche praktische Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen) stärker Rechnung getragen wird. Mit Sainte-Laguë wird somit die reine Proporzidee mathematisch am genauesten umgesetzt.

Neue Vorgaben für das Einreichen von Listen

Eine Wählergruppe darf für eine bestimmte Wahl neu grundsätzlich nur noch eine einzige Liste einreichen und sich insbesondere nicht an Listen weiterer Gruppierungen beteiligen. Zulässig bleiben «Teillisten» einer bestimmten Wählergruppe, z. B. eine Liste «Senior:innen» und eine Liste «Jugend».

Neuregelung der Listenverbindungen

Mit dem Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren wird die Hauptfunktion der Listenverbindungen obsolet: die Verbesserung der Chancen auf ein (zusätzliches) Restmandat. Listenverbindungen können aber auch dazu führen, dass eine kleinere Partei oder Wählergruppe dank der Verbindung einen Sitz erhält und eine andere Gruppierung leer ausgeht, obwohl sie mehr Stimmen auf sich vereinigt hat. Das soll mit der Abschaffung sogenannter «mehrparteiiger» Listenverbindungen beseitigt werden. Mehrparteiige Listenverbindungen

sind Verbindungen verschiedener politischer Gruppierungen. Demgegenüber sind sogenannte «einparteiige» Listenverbindungen, d.h. Verbindungen verschiedener «Teillisten» einer bestimmten Wählergruppe, nicht nur zulässig, sondern verbindlich vorgeschrieben, wenn eine Wählergruppe solche «Teillisten» einreicht. In diesem Fall stellt sich das Problem nicht, dass ein Sitz möglicherweise nicht an die Gruppierung geht, die aufgrund ihres Stimmenanteils Anspruch darauf hätte.

Abschaffung der Unterlistenverbindungen

Sind nur noch einparteiige Listenverbindungen zugelassen, besteht kein praktisches Bedürfnis nach Unterlistenverbindungen mehr. Unterlistenverbindungen werden deshalb abgeschafft.

Sainte-Laguë im Vergleich zum bisherigen Verfahren nach Hagenbach-Bischoff

Sowohl die Methode Hagenbach-Bischoff als auch das Sainte-Laguë-Verfahren sind rechtlich zulässige und verfassungskonforme Zuteilungsverfahren. Beide Verfahren haben gewisse Vor- und Nachteile. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung von Sainte-Laguë nur in beschränktem Umfang zu unterschiedlichen Ergebnissen führen wird. Die Anwendung von Sainte-Laguë in nur einem Wahlkreis ist eher ungewöhnlich und für die Wahl der Exekutive (Gemeinderat) ein Novum. Die wohl grösste praktische Auswirkung bei einem Wechsel zu Sainte-Laguë ist die Neuregelung der Listen und Listenverbindungen.

Ausgangslage

Heutige Zuteilung der Sitze im Parlament und im Gemeinderat

Die Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderats von Köniz werden im Proporz- oder Verhältniswahlverfahren gewählt. Nach diesem Verfahren wird in einem ersten Schritt ermittelt, wie viele Sitze den einzelnen Parteien oder Wählergruppen im Parlament und Gemeinderat zustehen. Diese Sitze werden in einem zweiten Schritt den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen zugewiesen. Proporzwahlen sind «eigentliche Parteiwahlen». Sie entsprechen der Idee, dass die politischen Richtungen im gewählten Gremium im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen.

Im Zusammenhang mit der Zuteilung der Sitze an die Parteien oder Wählergruppen stellt sich das grundsätzliche Problem, dass nur ganze Sitze vergeben werden können. Die Stimmenanteile der einzelnen Gruppierungen entsprechen aber kaum je genau proportional der Anzahl der zu vergebenden Sitze. Rundungen sind im Rahmen der Sitzzuteilung deshalb in aller Regel unausweichlich.

Die Gemeinde Köniz wendet für die Zuteilung der Sitze heute das sogenannte Hagenbach-Bischoff-Verfahren an, das auch für die Wahl des Nationalrats und des Grossen Rats des Kantons Bern zur Anwendung kommt. Auch fast alle bernischen Gemeinden, die ihr Parlament respektive ihre Exekutive im Proporzwahlverfahren wählen, teilen die Sitze nach dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren zu.

Motion «Für unverzerzte Proporzwahlen»

Im Mai 2023 erklärte das Parlament die Motion «Für unverzerzte Proporzwahlen» erheblich. Die Motion verlangt für die Gemeinderats- und Parlamentswahlen einen Wechsel vom Hagenbach-Bischoff-Verfahren zum Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. Sainte-Laguë-Verfahren). Die Unterzeichnenden der Motion begründeten das Begehren damit, dass mit dem Sainte-Laguë-Verfahren dem sogenannten Erfolgsgleichwert besser Rechnung getragen wird. Mit Erfolgsgleichwert ist die gleiche praktische Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen gemeint, d.h. dass jede Stimme möglichst denselben Einfluss hat. Das Parlament hat den Entwurf der Vorlage des Gemeinderats im Februar 2025 behandelt und mittels Rückweisungsbeschluss zusätzliche Vorgaben zur Neuregelung von Listen und Listenverbindungen beschlossen, welche in die vorliegende Vorlage aufgenommen wurden.

Änderung des Reglements über Abstimmungen und Wahlen

Das Verfahren für die Sitzzuteilung ist im Reglement über Abstimmungen und Wahlen geregelt, das die Stimmberechtigten der Gemeinde Köniz am 5. Juni 2005 erlassen haben. Änderungen dieses Verfahrens müssen somit wiederum die Stimmberechtigten beschliessen.

Die Verfahren Sainte-Laguë und Hagenbach-Bischoff im Vergleich

Das durch den französischen Mathematiker Jean-André Sainte-Laguë entwickelte Sitzzuteilungsverfahren ist ein sogenanntes Divisorverfahren. In solchen Verfahren werden die für eine Wählergruppe abgegebenen Stimmen durch eine Zahl oder Zahlenreihe dividiert und die Sitze nach der Grösse der so berechneten Quotienten vergeben. Im Verfahren Hagenbach-Bischoff werden alle Quotienten abgerundet. Im Verfahren Sainte-Laguë werden sie entweder abgerundet oder aufgerundet, grundsätzlich wie bei der allgemein bekannten kaufmännischen Rundung.

Das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff ist schweizweit am weitesten verbreitet. Es wird bei den Nationalratswahlen angewandt, es ist auch das am meisten angewandte System in den Kantonen. Die Exekutive wird mit Ausnahme des Tessin in allen Kantonen im Majorzverfahren gewählt. Fast alle Gemeinden im Kanton Bern, die ihr Gemeindeparlament oder ihre Exekutive (Gemeinderat) im Proporz wählen, wenden das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff an. Aufgrund der weiten Verbreitung und langjährigen Anwendung verfügt es über eine hohe Legitimation bei der Bevölkerung. Als Nachteil wird häufig aufgeführt, dass wählerstärkere Parteien bei der Verteilung der Restmandate tendenziell eher bevorzugt werden. Diese Kritik ist vor allem dort relevant, wo ein Gemeinwesen in verschiedene Wahlkreise unterteilt ist. Das ist in Köniz allerdings nicht der Fall, da die Gemeinde Köniz einen einzigen Wahlkreis bildet. Zudem wirkt die Möglichkeit zur Bildung von (mehrparteiigen) Listenverbindungen diesem Aspekt entgegen.

Das Verfahren nach Sainte-Laguë ist in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen für Parlamentswahlen eingeführt worden, vor allem im Rahmen des «Doppelten Pukelsheim»¹ bei Proporzahlen mit mehreren Wahlkreisen. Der Hauptvorteil des Verfahrens nach Sainte-Laguë liegt darin, dass sich die Sitzzuteilung im Bezug auf die Grösse der Partei oder Wählergruppe bzw. deren Stimmenzahl neutral verhält und somit die reine Proporzidee mathematisch

¹ Für das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren mit Standardrundung ist heute die Bezeichnung «Doppelter Pukelsheim» geläufig.

am genauesten umgesetzt ist. Allerdings gibt es auch Rechenbeispiele, welche die Vermutung zulassen, dass namentlich Kleinstparteien vom Verfahren nach Sainte-Laguë tendenziell eher profitieren dürften.

Das Bundesgericht hat die Unterschiede zwischen den verschiedenen Proportionalverfahren stark relativiert und klar festgehalten, dass sowohl Sainte-Laguë als auch Hagenbach-Bischoff verfassungskonform sind. Als Nachteil von Sainte-Laguë wird gelegentlich aufgeführt, dass das System tendenziell eher zu einer Zersplitterung der Parteien führen kann, was namentlich bei Exekutivwahlen eher nicht erwünscht ist. Dies ist wohl auch der Grund, dass in der Schweiz und im Ausland soweit ersichtlich kein Fall bekannt ist, wo Sainte-Laguë bei Exekutivwahlen angewandt wird.

Es gilt festzuhalten, dass sowohl die Methode Hagenbach-Bischoff als auch das Sainte-Laguë-Verfahren rechtlich zulässige und verfassungskonforme Zuteilungsverfahren sind. Beide Verfahren haben gewisse Vor- und Nachteile. Es ist davon auszugehen, dass die beiden Verfahren nur in beschränktem Umfang zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die Anwendung von Sainte-Laguë in nur einem Wahlkreis ist eher ungewöhnlich und für die Wahl der Exekutive (Gemeinderat) ein Novum. Welches für Künzli das «richtige» Verfahren ist, ist deshalb vorwiegend eine politische Entscheidung. Die wohl grösste praktische Auswirkung bei einem Wechsel von Hagenbach-Bischoff zu Sainte-Laguë ist die Neuordnung der Listen und Listenverbindungen (siehe Kapitel «Neuordnung der Listen und Listenverbindungen, Abschaffung der Unterlistenverbindungen»).

Standardrundung statt systematische Abrundung

Im Verfahren nach Sainte-Laguë wird das Ergebnis der Berechnung der Sitzzahl (Anzahl Parteistimmen, geteilt durch eine Verteilungszahl oder einen Zuteilungsdivisor) nicht wie heute systematisch abgerundet, sondern nach kaufmännischem Standard entweder auf- oder abgerundet.

Bestimmung des Zuteilungsdivisors

Der Zuteilungsdivisor wird im Sainte-Laguë-Verfahren so bestimmt, dass unter Berücksichtigung der erwähnten Rundung genau alle zu besetzenden Sitze vergeben werden; die heute übliche Verteilung von Restmandaten entfällt. Ein solcher Zuteilungsdivisor lässt sich nicht aufgrund einer festen Formel bestimmen, sondern muss mit einer schrittweisen Annäherung ermittelt werden. Als Ausgangspunkt

kann die Gesamtzahl der Stimmen für alle Listen durch die Gesamtzahl der zu besetzenden Sitze geteilt werden. Werden mit dem resultierenden Divisor zuviele Sitze zugeteilt, muss der Zuteilungsdivisor schrittweise erhöht werden, bis genau die Anzahl der zu besetzenden Sitze vergeben wird; werden zuwenig Sitze zugeteilt, muss er gesenkt werden. Dieses Verfahren wird in Deutschland für die Wahl des Europaparlaments und des Bundestages angewendet. In der Schweiz kommt es beispielsweise in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen im Rahmen des «Doppelten Pukelsheim» zur Anwendung.

Einheitliches Verfahren für die Parlaments- und die Gemeinderatswahl

Die Motion «Für unverzerrte Proporzahlen» verlangt einen Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren sowohl für die Parlaments- als auch für die Gemeinderatswahl. Eine Wahl der Exekutive (Gemeinderat) stellt soweit ersichtlich ein Novum dar.

Dennoch ist mit der vorliegenden Vorlage sowohl für die Parlaments- als auch für die Gemeinderatswahlen der Wechsel zu Sainte-Laguë vorgesehen. Es wäre nicht angezeigt, unterschiedliche Wahlverfahren für das Parlament und für den Gemeinderat vorzusehen, auch im Interesse eines möglichst einfachen und transparenten Verfahrens.

Neuregelung der Listen und Listenverbindungen, Abschaffung der Unterlistenverbindungen

Verbot mehrerer voneinander unabhängiger Listen einer Partei oder Wählergruppe

Heute können Parteien oder Wählergruppen grundsätzlich unbeschränkt allein oder zusammen mit andern Gruppierungen Listen für eine bestimmte Wahl einreichen. Falls das Sitzzuteilungsverfahren geändert wird, sind neu mehrere voneinander unabhängige Listen einer Gruppierung nicht mehr möglich. Eine Partei oder Wählergruppe darf für eine bestimmte Wahl grundsätzlich nur noch mit einer einzigen Liste auftreten und insbesondere nicht gleichzeitig eine eigene Liste und zusammen mit andern Gruppierungen weitere Listen einreichen. Nach wie vor zulässig sind «Teillisten», beispielsweise eine Liste «Senior:innen» und eine Liste «Jugend» einer bestimmten Partei oder Wählergruppe, die aber unter sich verbunden werden müssen (siehe weiter unten) und damit voneinander nicht unabhängig sind.

Listenverbindungen

Heute können sich die Listen der Parteien oder Wählergruppen für Proporzwahlen in Kōniz unbeschränkt zu Listenverbindungen zusammenschliessen. Eine Listenverbindung bewirkt, dass die Stimmen für zwei oder mehr Listen für die Zuteilung der Sitze in einem ersten Schritt zusammengerechnet und erst in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Listen verteilt werden. Verbundene Listen werden somit zunächst wie eine einzige Liste behandelt. Listenverbindungen haben zum Zweck, die Stimmkraft kleinerer Parteien oder Wählergruppen im Rahmen einer Proporzwahl zu bündeln und zu verstärken. Praktische Bedeutung haben sie in erster Linie für die Verteilung von Restmandaten. Sie können aber auch dazu führen, dass eine bestimmte Wählergruppe überhaupt erst einen Sitz erhält (auf Kosten einer anderen Gruppierung).

Abschaffung der «mehrparteiigen» Listenverbindungen

Mit Blick auf die Zuteilung von Restmandaten erscheinen Listenverbindungen sinnvoll, wenn das angewendete Verfahren wie das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff dazu führen kann, dass die Restmandate tendenziell eher wählerstärkeren Parteien zugeteilt werden. In einem solchen Fall können Listenverbindungen diese möglichen Effekte ausgleichen. Wird das Sainte-Laguë-Verfahren eingeführt, stellt sich dieses Problem allerdings nicht mehr, weil die reine Proporzidee mit Sainte-Laguë mathematisch am genauesten umgesetzt ist. Demgegenüber kann eine Listenverbindung nach wie vor dazu führen, dass eine Liste dank der Verbindung überhaupt erst einen Sitz erhält und eine andere Liste, die mehr Stimmen erhalten hat, leer ausgeht. Diese Konsequenz ist störend und auch rechtlich nicht unbedenklich, wenn unterschiedliche Parteien oder Wählergruppen an der Listenverbindung beteiligt sind. Sie entspricht nicht dem Willen der Wählenden, die sich mehrheitlich für eine andere Partei oder Wählergruppe ausgesprochen haben. Verbindungen von Listen unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen werden deshalb nicht mehr zugelassen.

Obligatorische «einparteiige» Listenverbindungen

Sogenannte einparteiige Listenverbindungen, d.h. Verbindungen verschiedener «Teillisten» einer bestimmten Gruppierung, sind im Fall eines Wechsels des Sitzzuteilungsverfahrens nicht nur wie bisher zulässig, sondern verbindlich vorgeschrieben, wenn eine Partei oder Wählergruppe mehrere solche «Teillisten» einreicht. Für die Zulassung von «Teillisten» und einparteiiger Listenverbindungen spricht namentlich, dass eine Wählergruppe ein legitimes Interesse

an einem «innerparteilichen Minderheitenschutz» haben kann. Sie soll nicht das Risiko eingehen müssen, mit der Aufteilung ihrer Wahlvorschläge in verschiedene Teillisten einen Sitz zu verlieren. Das Problem, dass ein Sitz nicht der Partei oder Wählergruppe zukommt, die am meisten Stimmen erhalten hat, stellt sich in diesem Fall nicht. Eine Beschränkung auf einparteiige Listenverbindungen in diesem Sinn sieht seit einigen Jahren der Kanton St. Gallen vor. Für die Nationalratswahlen und im Kanton Thurgau dürfen Unterlistenverbindungen nur einparteiig sein. Das Obligatorium für einparteiige Listenverbindungen ist vorgesehen, damit Parteien und Wählergruppen nicht nach Belieben mehrere voneinander unabhängige Listen einreichen können.

Abschaffung der Unterlistenverbindungen

Unterlistenverbindungen sind Listenverbindungen «unterer Stufe» innerhalb einer Listenverbindung. Ein Bedürfnis nach Unterlistenverbindungen besteht da, wo sich unterschiedliche politische Gruppierungen, die sich zu einer Listenverbindung zusammengeschlossen haben, innerhalb der Verbindung optimale Chancen für einen Sitzgewinn sichern wollen. Können sich nur noch «Teillisten» einer bestimmten Gruppierung in einer einparteiigen Listenverbindung zusammenschliessen, besteht dieses Bedürfnis nicht. Dementsprechend sind Unterlistenverbindungen neu nicht mehr zugelassen.

Die Anpassungen im Reglement

Die Änderungen im Reglement über Abstimmungen und Wahlen sind im Anhang zu dieser Botschaft im Wortlaut wiedergegeben.

Finanzen

Die Änderungen haben einen gewissen administrativen Mehraufwand zur Folge, dieser hält sich allerdings in Grenzen. Die Gemeinde Köniz setzt bei den Wahlen eine Software ein, deren Herstellerin bereits über geeignete Programmteile für das Sainte-Laguë-Verfahren verfügt.

Vorprüfung durch den Kanton

Die Änderungen des Reglements über Abstimmungen und Wahlen gemäss dem Anhang sind dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zur obligatorischen Vorprüfung unterbreitet worden. Die vorliegende Vorlage trägt den Bemerkungen des AGR Rechnung. Es darf damit gerechnet werden, dass der Kanton die Änderungen genehmigt.

Was geschieht bei Annahme der Vorlage?

Die Änderungen treten im Fall der Annahme durch die Stimmberechtigten am 1. Januar 2027 in Kraft. Das neue Zuteilungsverfahren wird somit erstmals für die Gesamterneuerungswahlen 2029 zur Anwendung kommen.

Folgen bei Ablehnung der Vorlage?

Werden die Änderungen verworfen, erfolgt die Sitzzuteilung in Zukunft weiterhin nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff. Mehrparteiige Listenverbindungen wären weiterhin zulässig. Zudem bestünde weiterhin kein Obligatorium für einparteiige Listenverbindungen.

Argumente im Parlament

PRO

- [Argumente folgen]

CONTRA

- ...

Antrag und Abstimmungsfrage

Mit xx zu xx Stimmen bei xx Enthaltungen beantragt das Parlament den Stimmberechtigten, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Änderung des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen gemäss Anhang zu dieser Botschaft wird zugestimmt.
2. Das Parlament bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Abstimmungsfrage

Wollen Sie die Vorlage «Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens und Neuregelung der Listen und Listenverbindungen für die Wahl des Gemeinderats und des Parlaments: Teilrevision des Reglements über Abstimmungen und Wahlen» annehmen?

Köniz, xx. Xxxx 20xx

Im Namen des Parlaments

Der Präsident: Casimir von Arx
Leiterin Fachstelle Parlament: Chantal Fuchs

Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen, Änderungsvorlage

Die Änderungen und Ergänzungen sind durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben.

Art. 11a Wahlzettel mit Vordruck für Verhältniswahlen

Die Wahlzettel mit Vordruck für Verhältniswahlen enthalten jeweils die Bezeichnung und Ordnungsnummer der Liste, **allfällige Listenverbindungen** sowie folgende Angaben **zu den** wählbaren Personen:

- a) Name,
- b) Vorname,
- c) Geburtsjahr,
- d) Beruf,
- e) Wohnort,
- f) gegebenenfalls den Vermerk «bisher».

Art. 28 Mehrere Listen einer Partei oder Wählergruppe

- 1 Eine Partei oder Wählergruppe darf unter Vorbehalt von Abs. 2 nicht mehr als einmal in der Bezeichnung des Ursprungs einer Liste (Art. 27 Abs. 1) für die Wahl in das Parlament oder in den Gemeinderat erscheinen.**
- 2 Zwei oder mehr Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung sind zulässig, wenn sie sich ausschliesslich durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, des Alters, des Flügels der Wählergruppe oder der Region unterscheiden.**

Art. 31 Listenverbindungen

- 1 Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung und einem Zusatz im Sinn von Art. 28 Abs. 2 müssen miteinander verbunden werden. Andere Listenverbindungen sind nicht zulässig.**
- 2 Unterlistenverbindungen innerhalb einer Listenverbindung sind **nicht** zulässig.
- 2bis *aufgehoben*
- 3 Listen, die nach Abs. 1 verbunden werden müssen, müssen der Gemeinde mit einem ausdrücklichen Hinweis auf sämtliche weiteren Listen mit gleicher Ursprungsbezeichnung eingereicht werden.**

Art. 42 Verteilung der Sitze

- 1** *Nach der Ermittlung der Stimmzahlen wird die Gesamtzahl der Parteistimmen aller Listen durch die Zahl der zu besetzenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist die provisorische Verteilungszahl.*
- 2** *Danach wird die Parteistimmzahl jeder Liste durch die provisorische Verteilungszahl geteilt. Das Ergebnis dieser Teilung wird auf die nächstgelegene ganze Zahl gerundet (kaufmännische Rundung) und ergibt die Anzahl Sitze pro Liste.*
- 3** *Ergibt die Teilung nach Absatz 2, dass mehr Sitze verteilt werden als zu besetzen sind, ist die Verteilungszahl schrittweise zu erhöhen. Ergibt die Teilung nach Absatz 2, dass weniger Sitze verteilt werden als zu besetzen sind, ist die Verteilungszahl schrittweise zu senken.*
- 4** *Eine Verteilungszahl ist definitiv, sobald alle zu besetzenden Sitze verteilt werden können. Die definitive Verteilungszahl ist im Wahlprotokoll festzuhalten.*
- 5** *Lässt sich keine definitive Verteilungszahl finden, so entscheidet das Los. An der Losziehung nehmen diejenigen Listen teil, die beim Sprung von einer knapp zu hohen zu einer knapp zu tiefen Verteilungszahl einen Sitz dazugewinnen würden. Ausgenommen von der Losziehung sind jene Sitze, die bei einer knapp zu hohen Verteilungszahl bereits verteilt werden konnten.*

Art. 43
aufgehoben

Art. 44 Verbundene Listen

- 1** Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird für die Verteilung der Sitze vorerst wie eine einzige Liste behandelt.
- 2** Die der Gruppe zukommenden Sitze werden gemäss **Art. 42** auf die einzelnen Listen verteilt.

Art. 49 Ergänzungswahlen

- 1** Enthält eine Liste weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als ihr Sitze zufallen, fordert die Gemeinde die Unterzeichnenden auf, so viele Personen vorzuschlagen, als die Liste noch Sitze besetzen kann. Sind nur noch weniger als zehn Unterzeichnende erreichbar, muss die Zahl der Unterzeichnenden ergänzt werden. Der neue Vorschlag muss in jedem Fall von zehn Stimmberechtigten unterzeichnet sein.

- 2 Der Gemeinderat erklärt die Vorgeschlagenen, nach der Bereinigung der Wahlvorschläge (Art. 32–35), ohne Wahlgang als gewählt.
- 3 Machen die Unterzeichnenden der Liste von ihrem Vorschlagsrecht keinen Gebrauch oder können sie sich nicht einigen, werden die freien Sitze der Liste zugeteilt, die ***im Verfahren nach Art. 42 einen zusätzlichen Sitz erhalten hätte, wenn eine grössere Anzahl von Sitzen zu besetzen gewesen wäre.***

