

Majorz- oder Proporzwahl für die Mitglieder des Gemeinderats Köniz?

Überlegungen zur möglichen Ausgestaltung und zu Vor- und Nachteilen des Mehrheits- und des Verhältniswahlverfahrens

Bern, 4. März 2008 / Ueli Friederich

Hinweis zu diesem Papier:

Der vorliegende Grundlagenbericht ist durch einen externen Experten erarbeitet worden. Er enthält keine Stellungnahme und keine (politischen) Wertungen des Gemeinderats.

Inhaltsübersicht

	Seite
1	Anlass und Inhalt dieses Papiers 1
2	Regelungsspielraum der Gemeinde 1
2.1	Grundsatz: Gemeindeautonomie 1
2.2	Einschränkung: Verfassungsrechtliche Grundsätze 2
2.3	Minderheitenschutz 2
3	Mehrheitswahlverfahren (Majorz) 3
3.1	Allgemeines / Grundidee 3
3.2	Wahlvorschläge und Wahlzettel 3
3.3	Ermittlung des Ergebnisses 4
3.4	Wahl des Präsidiums 6
3.5	Kein „reiner“ Majorz aufgrund des Minderheitenschutzes 6
3.6	Zusammenfassung 6
4	Verhältniswahlverfahren (Proporz) 7
4.1	Allgemeines / Grundidee 7
4.2	Listen 7
4.3	Verfahren der Sitzzuteilung 9
4.4	Wahl des Präsidiums 11
4.5	Nachrücken oder Ersatzwahlen? 11
4.6	Geltendes Proporzwahlverfahren in Köniz 11
4.7	Zusammenfassung 12
5	Majorz und Proporz im Vergleich 13
6	Hinweise auf Wahlsysteme in anderen Gemeinwesen 14
6.1	Parlamente 14
6.2	Exekutiven 14
6.3	Entwicklungen und Tendenzen 14
7	Wechsel zum Majorzsystem? 15
7.1	Allgemeines 15
7.2	Was kann von einem Wechsel erwartet werden? 15
7.3	Mögliche Vor- und Nachteile eines Wechsels 17
8	Fragen im Hinblick auf die weitere Entscheidungsfindung 19
Anhang I	Aus dem Gemeinderecht: Minderheitenschutz bei Mehrheitswahlen (Beitrag Bruno Küenzi, AGR, in KPG-Bulletin 4 / 2002)
Anhang II	Argumentationen in offiziellen Stellungnahmen zu Abstimmungen
Anhang III	Literatur

1 Anlass und Inhalt dieses Papiers

Für die Gemeinde Köniz stellt sich die Frage, ob die Mitglieder des Gemeinderats inskünftig nicht mehr, wie heute, im Proporz, sondern im Majorz gewählt werden sollen. Die Begriffe „Majorz“ und „Proporz“ als solche bezeichnen allerdings nicht mehr als ein **Grund-Modell** des Wahlverfahrens, das im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet werden und sich auch auf unterschiedliche Organe (Parlament, Exekutive) beziehen kann. In diesem Sinn gibt es „den Majorz“ und „den Proporz“ nicht. Für die Beurteilung der beiden Optionen „Majorz“ und „Proporz“ ist deshalb entscheidend, an welches konkrete Modell genau gedacht ist.

Das vorliegende Papier soll Grundlage für eine erste Diskussion und die weitere Entscheidungsfindung bilden. Es enthält Ausführungen, Überlegungen und Hinweise

- zum Regelungsspielraum der Gemeinde (Ziffer 2),
- zur möglichen Ausgestaltung von Majorz- und Proporzwahlverfahren (Ziffern 3 und 4),
- zu Merkmalen des Majorz- und Proporzverfahrens im Vergleich (Ziffer 5),
- zu Wahlsystemen in andern Gemeinwesen (Ziffer 6),
- zu Vor- und Nachteilen eines Wechsels zum Majorz (Ziffer 7),
- zu Fragen im Hinblick auf die weitere Entscheidungsfindung (Ziffer 8).

Das Papier bemüht sich um **Konzentration auf das Wesentliche**. Es muss eine Reihe von Aspekten ausser Acht lassen, die unter Umständen auch diskutiert werden könnten. Nicht eingegangen wird z.B. auf die Gestaltung von Wahlkreisen, auf Sperrklauseln¹ und auf Geschlechterquoten² sowie auf grundsätzliche Alternativen wie z.B. das „Grabenwahlsystem“ für den deutschen Bundestag³ oder Verfahren von bloss theoretischer oder historischer Bedeutung⁴. Interessierte finden weiterführende Hinweise in den Anhängen I-III.

2 Regelungsspielraum der Gemeinde

2.1 Grundsatz: Gemeindeautonomie

Die Kantonsverfassung⁵ und das Gemeindegesetz⁶ gewährleisten den Gemeinden Autonomie im Rahmen des kantonalen und eidgenössischen Rechts. Die Gemeinden ordnen das Wahlverfahren für ihre Organe grundsätzlich selbst⁷. Sie können ihre Organe sowohl im Majorz- als auch im Proporzwahlverfahren wählen. Die Gemeindeautonomie in Bezug auf das Wahlverfahren wird allerdings durch eidgenössisches und kantonales Recht begrenzt, namentlich

- durch das Grundrecht der politischen Rechte (Stimmfreiheit) und die daraus abgeleiteten verfassungsmässigen Wahlrechtsgrundsätze (Ziffer 2.2), und
- durch den gesetzlichen Minderheitenschutz (Ziffer 2.3).

¹ Sperrklauseln dürften nur für ein Parlament in Betracht fallen. Zusammenfassung der Rechtsprechung und Lehre zu Sperrklauseln in BGE 129 I 185 E. 6 S. 193 ff.

² Geschlechterquoten im Sinn von Ergebnisquoten (Aufteilung der Sitze auf Geschlechter nach einem bestimmten Schlüssel) sind bei Volkswahlen grundsätzlich unzulässig; vgl. BGE 125 I 21, 123 I 152; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 667 f., Rz. 57 ff.

³ Die Sitze werden teils im Majorz- und teils im Proporzverfahren vergeben. Diese Kombination hat zur Folge, dass bestimmte Parteien so genannte Überhangmandate erhalten können, was zu einer Erhöhung der Anzahl Abgeordneter im Bundestag führt. Zum Ganzen HALLER/KÖLZ, Staatsrecht, S. 204 f.

⁴ Vgl. etwa das historische Wahlverfahren für den Dogen von Venedig, das aus einer eigentümlichen Abfolge von Verhältniswahl, Mehrheitswahl und Losentscheid bestand.

⁵ Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV); BSG 101.1.

⁶ Art. 3 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG); BSG 170.11.

⁷ Art. 33 GG.

2.2 Einschränkung: Verfassungsrechtliche Grundsätze

Die Bundesverfassung gewährleistet die politischen Rechte und schützt „**die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe**“⁸ sowohl bei Sachabstimmungen als auch bei Wahlen. Die Gemeinden müssen deshalb allgemeine verfassungsrechtliche Wahlrechtsgrundsätze⁹ beachten, namentlich den Grundsatz der „**Chancengleichheit**“ der kandidierenden Personen und der politischen Parteien¹⁰. Für das Wahlverfahren selbst sind folgende Grundsätze von besonderer Bedeutung¹¹:

- **Zählwertgleichheit:** Alle Stimmberechtigten verfügen über die gleiche Anzahl Stimmen und sind formell gleich zu behandeln („one man one vote“); Differenzierungen innerhalb eines Wahlkreises sind unzulässig¹². Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit kommt „absoluter Charakter zu; jedem Wähler und jeder Wählerin steht ausnahmslos die gleiche Anzahl von Stimmen mit demselben Gewicht zu“¹³.
- **Erfolgswertgleichheit:** Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit geht über die Zählwertgleichheit hinaus¹⁴. Er verlangt, dass jede Stimme in gleichem Ausmass zum „Erfolg“, d.h. zur Wahl einer bestimmten Person beiträgt¹⁵. Dieser Grundsatz gilt insbesondere für Proporzwahlen¹⁶, kann da aber nicht absolute Geltung beanspruchen, weil bei der Verteilung von Restmandaten systembedingt nicht unbedingt alle Stimmen in gleichem Ausmass berücksichtigt werden können¹⁷ (vgl. auch hinten Ziffer 4.3).

2.3 Minderheitenschutz

Die Kantonsverfassung und das Gemeindegesetz schreiben den Gemeinden einen Minderheitenschutz als „Zwischenlösung“ zwischen Majorz- und Proporzwahlssystem vor¹⁸. Dieser Minderheitenschutz gilt für „**politische Minderheiten**“, d.h. für Wählergruppen, die sich zum Zweck politischer Betätigung als Verein im Sinn von Art. 60 ff. ZGB konstituiert haben und einen Vertretungsanspruch **geltend machen**¹⁹.

Der Minderheitenschutz gilt unter anderem für **Majorzwahlen des Gemeinderats**²⁰, unter Umständen aber auch für Proporzwahlen (z.B. im Fall einer „Kaskadenwahl“ oder einer Ersatzwahl)²¹. Er räumt der Minderheit unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Sitze im Gemeinderat ein.

⁸ Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV); SR 101.

⁹ Gewährleistet sind allgemeine, gleiche, direkte, freie und geheime Wahlen; vgl. HALLER/KÖLZ, Staatsrecht, S. 232; POLEDNA, Grundzüge des Wahlrechts, S. 373.

¹⁰ Nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 2.2.

¹¹ JAAG/HAUSER, Rechtsgutachten, S. 7 ff. Die Chancengleichheit bezieht sich grundsätzlich nicht auf die Ausgestaltung des Wahlsystems; vgl. JAAG/HAUSER, Rechtsgutachten, S. 15, mit Hinweis auf POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 31 f., 147 ff. Die bei JAAG/HAUSER S. 7 ff. erwähnte Stimmkraftgleichheit bezieht sich auf die hier nicht interessierende Gleichbehandlung der Wählenden in verschiedenen Wahlkreisen.

¹² BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199; GARRONE, élection populaire, S. 38; KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, S. 9; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze, S. 26 f., 50 ff.

¹³ Nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 2.2.

¹⁴ JAAG/HAUSER, Rechtsgutachten, S. 9.

¹⁵ KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, S. 10.

¹⁶ JAAG/HAUSER, Rechtsgutachten, S. 9.

¹⁷ BGE 125 I 21 E. 3d/dd S. 33.

¹⁸ Art. 115 Abs. 2 KV, Art. 38-46 GG.

¹⁹ Art. 40 GG.

²⁰ Art. 39 Abs. 1 GG. Der Minderheitenschutz gilt auch für das Gemeindeparlament und die Kommissionen.

²¹ FRIEDERICH, Kommentar GG, Art. 38 N. 5.

Zur Illustration²²:

Der Vertretungsanspruch berechnet sich nach der Formel in Art. 43 GG. Zu berücksichtigen sind die Zahl der von der Minderheit erzielten Parteistimmen (M), die Gesamtzahl der Mitglieder des zu wählenden Organs (S) und die Zahl der eingelangten Wahlzettel ohne leere und ungültige Wahlzettel (W). Die Anwendung der Formel sei an folgendem einfachen Beispiel erläutert:

Zu besetzende Sitze (S)	7
Eingelangte Wahlzettel	1000
Leere Wahlzettel	200
Ungültige Wahlzettel	100
Gültige Wahlzettel (W)	700
Parteistimmen der Minderheit (M)	140

Die Berechnung gemäss 43 GG ergibt das folgende Resultat:

$$\frac{M \times S}{W} = \frac{140 \times 7}{700} = 1,4 = 1 \text{ Sitz} \\ \text{=====}$$

Der so berechnete Vertretungsanspruch beträgt **rund 70 Prozent eines „reinen Proporzanspruchs“**. Für einen Sitz in einem Gemeinderat mit fünf Mitgliedern muss eine Wählergruppe 28 Prozent der Stimmen erzielen. Um mehr als einen Sitz in einem Fünfergremium zu erringen, muss sie die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen.

Nähere Angaben zum Minderheitenschutz finden sich in Anhang I.

3 Mehrheitswahlverfahren (Majorz)

3.1 Allgemeines / Grundidee

In einer Mehrheits- oder Majorzwahl sind die Personen gewählt, die als solche am meisten Stimmen auf sich vereinigen. Stimmen werden ausschliesslich für einzelne Personen, nicht für Listen oder Parteien, abgegeben. Majorzwahlen stellen die Person der Kandidierenden in den Vordergrund und sind „**Persönlichkeitswahlen**“.

Die Parteizugehörigkeit der Personen spielt für das Wahlergebnis rein rechtlich keine Rolle. Dementsprechend gibt es bei späterem Ausscheiden einer gewählten Person **kein Nachrücken**, sondern immer eine Ersatzwahl.

Entgegen einer öfters geäusserten Ansicht können im Rahmen einer Majorzwahl in einem Wahlkreis durchaus auch mehrere Personen gewählt werden (vgl. etwa die Wahl des Regierungsrats des Kantons Bern²³).

3.2 Wahlvorschläge und Wahlzettel

In einem Majorzverfahren können entweder **alle gesetzlich wählbaren Personen**, oder aber **nur Personen** gewählt werden, **die in einem bestimmten Verfahren vorgeschlagen werden**.

Vor allem im ersten Fall ist die Verwendung sowohl von amtlichen Wahlzetteln (ohne Namen) als auch von ausseramtlichen Wahlzetteln (mit vorgedruckten Namen Kandidierender) verbreitet. Ausseramtlichen Wahlzettel haben in diesem Fall auch die Funktion eines Wahlvorschlags („Publizitätseffekt“). Ausseramtliche Wahlzettel werden aber durch die Lehre kritisiert, weil damit eine Vermischung von Proporz- und Majorzelementen stattfindet und die Gefahr der Irreführung

²² Beispiel nach KÜENZI, Aus dem Gemeinderecht (vgl. Anhang I).

²³ Der Kanton Bern ist einziger Wahlkreis für die Wahl des Regierungsrats (Art. 85 Abs. 2 KV).

bestehe, da der (unzutreffende) Eindruck einer Listenwahl entstehen könne²⁴.

3.3 Ermittlung des Ergebnisses

3.3.1 Absolutes oder nur relatives Mehr?

Das in einer Majorzwahl erforderliche „Mehr“ kann Unterschiedliches bedeuten:

- **Absolutes Mehr:** Das absolute Mehr ist ein qualifiziertes Mehr²⁵: Gewählt ist nur, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen (für den betreffenden Sitz) erhält.
- **Relatives oder einfaches Mehr:** Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält, ohne Rücksicht darauf, wie hoch der Anteil an den gesamthaft abgegebenen Stimmen ist.

Beispiel (überarbeitet am 31. Juli 2008):

Fünf Personen A, B, C, D und E kandidieren für ein Gremium mit drei Sitzen. Sie erzielen die folgenden Ergebnisse:

Person A	Person B	Person C	Person D	Person E	Total
104	235	760	210	200	1 509

Ist das absolute Mehr erforderlich, ist einzig die Person C gewählt. Das absolute Mehr für einen Sitz beträgt 252 Stimmen (Gesamtzahl der Kandidatenstimmen [1 509] geteilt durch Anzahl zu wählende Personen [= 503], geteilt durch 2 [= 251.5]; das absolute Mehr ist die nächsthöhere ganze Zahl, d.h. 252). Genügt das relative Mehr, sind die Personen B, C und D gewählt. Sie erzielen unter den fünf Kandidierenden am meisten Stimmen.

3.3.2 Folgerung: Ein Wahlgang oder mehrere Wahlgänge?

Kandidieren mehr als zwei Personen für einen bestimmten Sitz, wird das absolute Mehr oft nicht erreicht, womit nicht genügend oder gar keine Personen gewählt sind. Das Erfordernis des absoluten Mehr bedingt deshalb, dass ein zweiter Wahlgang stattfindet. Üblicherweise gilt folgende Regelung:

- Im **ersten Wahlgang** ist gewählt, wer das absolute Mehr erreicht.
- Werden auf diese Weise nicht alle Sitze besetzt, findet ein **zweiter Wahlgang** statt. Für den zweiten Wahlgang genügt das relative Mehr. Am zweiten Wahlgang können nur Personen teilnehmen, die bereits für den ersten Wahlgang kandidiert haben; die Zahl der Teilnehmenden ist in der Regel beschränkt (z.B. doppelt so viele Kandidierende wie noch Sitze zu besetzen sind).

Es besteht somit ein **Zusammenhang zwischen dem Erfordernis des absoluten oder des relativen Mehrs und der Anzahl Wahlgänge**: Genügt das relative Mehr, erübrigt sich ein zweiter Wahlgang, weil bereits im ersten Wahlgang feststeht, wer dieses Mehr erreicht hat. Ist dagegen für eine Wahl „auf Anhieb“ das absolute Mehr erforderlich, ist ein zweiter Wahlgang zwingend, weil das absolute Mehr nicht unbedingt erreicht wird.

Das Erfordernis des absoluten Mehrs und eines zweiten Wahlgangs ist in der Praxis weit verbreitet. Es soll dazu beitragen, dass der **Wählerwille unverfälscht zum Ausdruck** kommt (vorne Ziffer 2.2) und ungewollte „Zufallsergebnisse“ eines ersten Wahlgangs korrigieren.

²⁴ Vgl. dazu die Antwort des Regierungsrats vom 31. Oktober 2007 auf die Motion Messerli „Für echte und faire Majorzwahlen ohne vorgedruckte Wahlzettel“ vom 29. November 2006 (M 301/2006 STA), S. 2 und 3.

²⁵ Denkbar ist auch ein anderes qualifiziertes Mehr als das absolute Mehr im hier beschriebenen Sinn. Eine bundesrechtlich definierte Methode zur Berechnung des absoluten Mehrs existiert nicht; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 424, Rz. 11. Der Kanton Genf kannte oder kennt die Regel, wonach im ersten Wahlgang gewählt ist, wer einen Drittel der gültigen Stimmen erreicht und nicht überzählig ist; vgl. KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, S. 3 f.

Beispiel:

Für das Gemeindepräsidium in einer Gemeinde ist die geografische Herkunft von grosser politischer Bedeutung. Es muss angenommen werden, dass die Wählenden diesem Kriterium entsprechendes Gewicht zumessen. Es kandidieren drei Personen A, B und C. A stammt aus dem einen Ortsteil, B und C stammen aus dem andern Ortsteil. Erzielt werden folgende Ergebnisse:

A: 528 Stimmen
 B: 502 Stimmen
 C: 490 Stimmen

Mit relativem Mehr wäre A gewählt, obwohl sich die Mehrheit der Wählenden für Personen aus dem andern Ortsteil ausgesprochen hat. Gilt das absolute Mehr, hat A die Wahl verfehlt (das absolute Mehr beträgt 761). Es findet ein zweiter Wahlgang statt, in welchem A und B verbleiben. Aufgrund der geografischen Präferenzen der Wählerschaft wird B gewählt.

3.3.3 Stimmgleichheit

Zwei oder mehr Kandidierende können gleich viele Stimmen erzielen. Dies ist dann kein Problem, wenn mit dieser Stimmenzahl beide Personen entweder gewählt oder nicht gewählt sind. Möglich ist aber, dass noch ein einziger Sitz frei ist.

In dem unter Ziffer 3.3.1 erwähnten Beispiel (fünf Personen A, B, C, D und E kandidieren für ein Gremium mit drei Sitzen), könnte sich folgende Situation ergeben:

Person A	Person B	Person C	Person D	Person E	Total
103	235	760	205	205	1 508

Genügt das relative Mehr, sind die Personen B und C gewählt. Die Person A mit dem schlechtesten Resultat scheidet aus. Ob der noch freie Sitz an die Person D oder die Person E geht, ist nicht klar. Denkbar ist, dass in einem weiteren Wahlgang „ausgemarcht“ wird, wer diesen Sitz erhält. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Personen D und E auch in diesem Wahlgang die gleiche Stimmenzahl erzielen. In der Praxis üblich ist in solchen Fällen der Entscheid durch das **Los** („Schicksal“), weil es in dieser Situation keine objektiven Gründe gibt, die Person D oder die Person E zu bevorzugen.

3.3.4 Berücksichtigung leerer Stimmen?

In der Praxis werden leere Stimmen (amtliche Wahlzettel ohne Namen, ausseramtliche Wahlzettel, auf welchen sämtliche Namen gestrichen sind) gleich wie ungültige Wahlzettel für die Ermittlung des Ergebnisses in der Regel nicht berücksichtigt. Die Nichtberücksichtigung leerer Stimmen wird in der Lehre als Verstoss gegen die Gleichheit des Zählwerts (vorne Ziffer 2.2) qualifiziert²⁶. Praktische Probleme könnten die Berücksichtigung leerer Stimmen allenfalls dann aufgeben, wenn der gesetzliche Minderheitenschutz den Anspruch genommen wird, weil der Anspruch der Minderheit ohne Berücksichtigung der leeren Stimmen zu berechnen ist²⁷.

²⁶ Vgl. etwa HALLER/KÖLZ, Staatsrecht, S. 233: „Wer [...] einen leeren Stimmzettel einlegt, bekundet seinen Willen, an der Wahl teilzunehmen, ist aber mit den von den Parteien vorgeschlagenen Kandidaten nicht einverstanden. Der leere Stimmzettel ist dabei nicht wie ein ungültiger zu werten, bei dem der Wille des Wählers nicht erkennbar ist. Wählt zum Beispiel jemand in der Schweiz ‚Nixon‘, so tut der dies wohl aus Jux. Legt er dagegen einen leeren Stimmzettel in die Urne, so drückt dies den Willen aus, keinen der vorgeschlagenen Kandidaten wählen zu wollen“.

²⁷ Art. 43 Abs. 2 Bst. GG. Vgl. auch Anhang I.

3.4 Wahl des Präsidiums

Für die Wahl des Präsidiums bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- Das Präsidium wird **aus der Mitte der gewählten Gemeinderatsmitglieder** gewählt. Als Präsidentin oder Präsident kann nur gewählt werden, wer gleichzeitig in den Gemeinderat gewählt worden ist (Prinzip „bottom up“).
- Das Präsidium wird **separat** gewählt. Wird die Präsidentin oder der Präsident nicht gleichzeitig auch in den Gemeinderat gewählt, verdrängt sie oder er die in den Rat gewählte Person mit dem schlechtesten Resultat (Prinzip „top down“).

3.5 Kein „reiner“ Majorz aufgrund des Minderheitenschutzes

Bernische Gemeinden können in dem Sinn keine wirklich „reinen“ Majorzwahlen einführen, als der gesetzliche Minderheitenschutz den einzelnen Wählergruppen einen **gewissen Vertretungsanspruch** einräumt (vorne Ziffer 2.3). Allerdings muss dieser Anspruch im konkreten Fall auch **geltend gemacht** werden, womit das Ergebnis einer Majorzwahl entsprechend korrigiert wird.

In der Praxis stellt sich zuweilen das Problem, dass eine Partei in Erwartung eines guten (aber realistischen) Wahlergebnisses auf die Anmeldung eines Minderheitsanspruchs verzichtet und dann einen erwarteten Sitz an eine Wählergruppe verliert, die sich als Minderheit konstituiert hat. Der Rechtssicherheit dient dies sicher nicht.

3.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich zu Mehrheits- oder Majorzwahlen das Folgende sagen:

Majorzwahlen sind „Persönlichkeitswahlen“. Gewählt werden ausschliesslich Personen, nicht Parteien oder Wählergruppen. Scheidet eine gewählte Person aus, ist eine Ersatzwahl zwingend (kein Nachrücken).

Es bestehen zwei Hauptvarianten:

- **Absolutes Mehr, zwei Wahlgänge:** Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der Stimmen für den betreffenden Sitz erzielt. Erreichen nicht genug Personen das absolute Mehr, findet ein zweiter Wahlgang statt, in welchem das relative Mehr genügt.
- **Relatives Mehr, ein einziger Wahlgang:** Gewählt sind die Personen mit den meisten Stimmen. Ein zweiter Wahlgang erübrigt sich.

Weitere Gestaltungsmöglichkeiten bestehen in Bezug auf

- **die Wahl des Präsidiums (aus der Mitte der gewählten GR-Mitglieder oder separat?),**
- **die wählbaren Personen (alle gesetzlich wählbaren Personen oder nur ausdrücklich Vorgeschlagene?),**
- **die Zulassung ausseramtlicher Wahlzettel (rechtlich evtl. heikel),**
- **die Berücksichtigung leerer Wahlzettel für das Wahlergebnis.**

Der gesetzliche Minderheitenschutz schreibt ein gewisses „Proporzelement“ vor. Ein wirklich „reiner“ Majorz ist nicht möglich bzw. nicht durchsetzbar. Korrekturen aufgrund des Minderheitenschutzes können das Verfahren in kaum nachvollziehbarer Weise komplizieren.

4 Verhältniswahlverfahren (Proporz)

4.1 Allgemeines / Grundidee

In einer Proporzwahl wird in zwei Schritten gewählt: In einem ersten Schritt wird ermittelt, wie viele Sitze in dem zu wählenden Gremium einer bestimmten Liste zustehen. Diese Sitze werden erst in einem zweiten Schritt konkreten Personen, nämlich den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen, zugewiesen. Proporzwahlen sind „**eigentliche Parteiwahlen**“²⁸ und entsprechen der Idee, dass „sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen im Parlament im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen“²⁹. Im Zentrum steht nicht die Person, sondern stehen die Partei oder Wählergruppe und ihr politisches Programm.

4.2 Listen

4.2.1 Parteien, Wählergruppen, Listen

Die Zuteilung der Sitze erfolgt im Proporzwahlverfahren an **Listen**, die durch eine bestimmte Partei oder andere Wählergruppe aufgestellt werden. Diese Listen sind **nicht ohne Weiteres mit politischen Parteien gleichzusetzen**. Die hinter einer Liste stehende Wählergruppe kann, muss aber nicht unbedingt eine politische Partei sein. Es kann sich auch um eine bestimmte Gruppe innerhalb einer Partei (Junge SVP, EVP-Frauen) oder um eine ad-hoc-Gruppe handeln (Komitee „Hans Müller in den Stadtrat!“). In der Praxis sind die hinter einer Liste stehenden Wählergruppen zu einem guten Teil etablierte politische Parteien.

4.2.2 Listenverbindungen

Das Proporzwahlverfahren geht grundsätzlich von verschiedenen voneinander unabhängigen Listen aus. Viele gesetzliche Regelungen erlauben indes Listenverbindungen und teilweise auch Unterlistenverbindungen. Eine Listenverbindung hat zur Folge, dass zwei oder mehr Listen für die Zuteilung der Sitze **zunächst wie eine einzige Liste behandelt** werden; die Verteilung der durch die Listenverbindung erzielten Sitze auf die einzelnen Listen erfolgt in einem zweiten Schritt. Entsprechendes gilt für Unterlistenverbindungen.

Eine Listenverbindung hat für kleinere Parteien oder Wählergruppen den Vorteil, dass sie gemeinsam mit andern Wählergruppen aufgrund der Stimmen für die gesamte Listenverbindung einen oder mehrere Sitze erlangen können, obwohl sie im Alleingang keinen solchen erzielen würden („Sammelbecken“). Dank Listenverbindungen können kleinere Wählergruppen damit **überhaupt „ins Rennen“** kommen – was indes noch nicht bedeutet, dass ein errungener Sitz im Rahmen der Zuteilung innerhalb der Listenverbindung dann auch an die eigene Liste geht. Für die Wählenden haben Listenverbindungen den Nachteil, dass ein Sitz schliesslich nicht an die bevorzugte Liste, sondern an eine mit dieser verbundene Liste gehen kann. Im Ergebnis wird deshalb nicht unbedingt die gewünschte Person gewählt. Die Listenverbindung kann auch „zu einer eigentlichen Verfälschung der Proportionalität führen“, wie das folgende Beispiel zeigt³⁰:

²⁸ So der Regierungsrat in einem Entscheid vom 26. Mai 1976, wiedergegeben in BVR 1976, S. 344 E. 7a.

²⁹ HALLER/KÖLZ, S. 242.

³⁰ Zitat und Beispiel nach SCHMID, Listenverbindung, S. 212.

Um ein Gremium mit drei Sitzen bewerben sich die Liste A im Alleingang und die verbundenen Listen B und C. Die drei Listen erzielen insgesamt 1000 Stimmen. Die Verteilungszahl beträgt 251 ($1000 : 4 = 250$; Verteilungszahl = 251). Das Ergebnis präsentiert sich wie folgt:

Liste / Verbindung	Erzielte Stimmen	Sitzanspruch	Erzielte Sitze
A	490	$490 : 251 = 1$	1
B	350		2
C	160		0
Verbindung B/C		$510 : 251 = 2$	2

Die Liste B erhält mit 35 % der Gesamtstimmen zwei Sitze, die Liste A erhält mit 49 % nur einen Sitz. Die Liste C geht in der listenverbindungsinternen Zuteilung leer aus. Ohne Listenverbindung fielen der Liste A zwei Sitze zu.

Auch für die beteiligten Listen selbst können Listenverbindungen unterschiedliche Folgen zeitigen und, je nach tatsächlichen Verhältnissen, sowohl zu einer Verbesserung als auch zu einer Verschlechterung führen³¹. Ein mögliches nachteiliges Ergebnis für eine beteiligte Liste zeigt etwa folgendes Beispiel³²:

Um ein Gremium mit 15 Sitzen bewerben sich die Listen A-E. Sie erzielen insgesamt 1600 Stimmen. Die Verteilungszahl beträgt 101 ($1600 : 16 = 100$; Verteilungszahl = 101). Das Ergebnis präsentiert sich wie folgt:

A	749 : 101	= 7 Sitze	Rest 42
B	376 : 101	= 3 Sitze	Rest 73
C	185 : 101	= 1 Sitz	Rest 84 + 1 Restmandat
D	195 : 101	= 1 Sitz	Rest 94 + 1 Restmandat
E	95 : 101	= 0 Sitze	Rest 95 + 1 Restmandat
1600		12 Sitze	+ 3 Restmandate

Annahme: Die Listen C, D und E gehen untereinander eine Listenverbindung ein. Das Resultat präsentiert sich wie folgt:

A	749 : 101	= 7 Sitze	Rest 42
B	376 : 101	= 3 Sitze	Rest 73 + 1 Restmandat
C	185		
D	195		
E	95		
C/D/E	475 : 101	= 4 Sitze	Rest 71
1600		14 Sitze	+ 1 Restmandat

Ohne Listenverbindung gewinnen die Listen C, D und E dank grosser Reststimmzahlen je ein Restmandat. Mit einer Listenverbindung erhalten sie statt der drei Reststimmen schon in der ersten Verteilung zwei Sitze mehr. Die verbleibende Reststimmzahl (71) ist aber kleiner als die Reststimmzahl der Liste B (73). Mit der Listenverbindung wird schliesslich Liste C benachteiligt; sie erhält einen Sitz weniger als ohne Listenverbindung.

4.2.3 Gebundene und freie Listen

Nach der Grundidee des Proporzwahlverfahrens entscheiden sich die Wählenden primär für eine Partei und deren politisches Programm (vorne Ziffer 4.1). Dieser Logik entspricht, dass auch die Partei oder Wählergruppe, z.B. durch entsprechende Gestaltung der Liste, bestimmt, welche Personen einer Liste schliesslich gewählt werden. Dementsprechend kennen vor allem ausländische Regelungen gelegentlich Listen, welche durch die Wählenden nicht geändert werden können. Solche Listen werden als **gebundene Listen** bezeichnet. Die schweizerischen

³¹ Nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 3.1.

³² Beispiel nach SCHMID, Listenverbindung, S. 209.

Wahlordnungen kennen demgegenüber in der Regel so genannte **freie Listen**, die Abänderungen durch die Wählenden zulassen. Solche Abänderungen können in der Regel drei Formen vorgenommen werden³³:

- **Streichen:** In der Liste werden die Namen unerwünschter Kandidierender gestrichen. Die frei gewordenen Linien können entweder leer gelassen oder mit andern Namen „aufgefüllt“ werden.
- **Kumulieren:** Die Namen bevorzugter Kandidierender werden in der Liste doppelt³⁴ aufgeführt. Damit werden entweder leere Listen aufgefüllt oder gestrichene Kandidierende ersetzt.
- **Panaschieren:** In einer Liste werden Kandidierende aufgeführt, die nicht auf dieser Liste, sondern auf einer andern Liste vorgeschlagen werden. Dies hat in der Regel zur Folge, dass die betreffende Listenstimme nicht an die bevorzugte Liste, sondern an die Liste geht, welcher die neu hinzugefügte Person angehört.

4.3 Verfahren der Sitzzuteilung

4.3.1 Problem

Nach dem Verhältniswahlverfahren sind die Sitze den einzelnen Listen im Verhältnis, d.h. proportional zu deren Stimmenanteil zuzuweisen. Im Idealfall bedeutet dies, dass der prozentuale Anteil der Stimmen einer Liste genau dem prozentualen Anteil der Sitze entspricht.

Diese Konstellation wäre im folgenden Beispiel gegeben, in welchem sich vier Parteien A, B, C und D mit folgendem Ergebnis um 100 Sitze in einem Gremium bewerben:

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Total
Stimmen	2000	3500	1600	2900	10 000
Sitze	20	35	16	29	100

In der Praxis wird ein solches Ergebnis kaum je einmal erreicht. Realistischer ist beispielsweise, bei einer Gesamtstimmenzahl von 10 000, das folgende Ergebnis:

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Total
Stimmen	2101	3478	1634	2887	10 000
Sitze	?	?	?	?	100

Entspricht der prozentuale Anteil der Stimmen einer Liste nicht genau dem prozentualen Anteil der Sitze, stellt sich die Frage, wie der Sitzanspruch der einzelnen Listen genau berechnet wird. Allein dem Begriff „Verhältniswahl“ oder „Proporz“ lässt sich keine bestimmte (mathematische) Methode entnehmen, nach welcher vorzugehen ist³⁵.

4.3.2 Mathematische Methoden der Verteilung

Das Problem der gerechten Zuteilung von Sitzen hat die Politik und die Mathematik immer wieder beschäftigt. Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts sind „wohl über hundert derartige Systeme vorgeschlagen worden“³⁶. Zur Anwendung kam in der Schweiz zuerst das durch den

³³ HALLER/KÖLZ, Staatsrecht, S. 237.

³⁴ Der Kanton Basel-Stadt erlaubt offenbar gar ein dreifaches Aufführen einzelner Namen.

³⁵ KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, S. 17.

³⁶ POLYA, Sitzverteilung bei Proportionalwahlverfahren, S. 1.

Engländer Thomas Hare (1806-1891) entwickelte „System des einfachen Quotienten“, auch **System Hare** genannt³⁷, das allerdings nur ein „rudimentäres Proporzwahlrecht“³⁸ darstellte und dem Proporzgedanken und insbesondere dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit (vorne Ziffer 2.2) nur beschränkt Rechnung trug. Eine deutliche Verbesserung brachte das durch den Belgier Victor d'Hondt (1841-1901) entwickelte **System d'Hondt** (Divisorenverfahren), das auch in der Schweiz zunächst grosse Anerkennung fand und in der Bundesrepublik Deutschland bis 1983 für die Landeslisten der Bundestagswahlen verwendet wurde³⁹.

Verbreitung fand in der Schweiz vor allem das durch den Basler Eduard Hagenbach-Bischoff (1833-1910) entwickelte **System Hagenbach-Bischoff**, das eine Weiterentwicklung und Verfeinerung des Systems d'Hondt darstellt.

Nach dem System Hagenbach-Bischoff werden in einem ersten Schritt die Parteistimmen aller Listen durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt und auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet (Verteilungszahl). Jede Liste erhält so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmzahl enthalten ist. Die Restmandate werden wie folgt zugewiesen: Die Stimmzahl jeder Liste wird durch die um eins erhöhte Zahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt. Das Teilungsergebnis (Quotient) entscheidet über die Zuweisung. Der nächste Sitz wird der Liste zugewiesen, die den grössten Quotient aufweist. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind.

Das System Hagenbach-Bischoff gilt für die Wahl des Nationalrats⁴⁰ („Nationalratsproporz“) und des Grossen Rates des Kantons Bern. Es findet, soweit bekannt, auch auf praktisch alle Proporzahlen in bernischen Gemeinden Anwendung. Im Allgemeinen wird angenommen, dass das System Hagenbach-Bischoff bei der Verteilung der Restmandate tendenziell grössere Parteien bevorzugt⁴¹.

In neuester Zeit hat Friedrich Pukelsheim eine neue Methode für die Sitzzuteilung in kantonalen Parlamenten mit Wahlkreisen entwickelt, die als „doppelproportionale Divisormethode mit Standardrundung“ oder „**doppelter Pukelsheim**“ bekannt geworden ist⁴². Sie dürfte eine deutliche Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bewirken, ist aber vor allem auf Wahlen in Kantonen mit verhältnismässig kleinen Wahlkreisen zugeschnitten. Diese Methode ist 2003 im Kanton Zürich eingeführt und neustens (Volksabstimmung vom 24. Februar 2008) auch in den Kantonen Aargau und Schaffhausen beschlossen worden. Andere Kantone (Luzern, St. Gallen) und der Bund haben sich dagegen ausgesprochen⁴³. Am 12. Juni 2007 ist im Kanton Bern eine Motion eingereicht worden, welche die Anwendung des „doppelten Pukelsheim“ auch für die Wahl des Grossen Rates verlangt⁴⁴. Der Regierungsrat hat dazu am 12. Dezember 2007 ablehnend Stellung genommen, unter anderem unter Hinweis auf die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Methode⁴⁵.

³⁷ Das System Hare nimmt die Sitzverteilung nach einem einfachen Grundsatz vor: Die Gesamtzahl aller in einem Wahlkreis gültig abgegebenen Stimmen wird durch die Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt; das Ergebnis ist der Wahlquotient. Die Stimmzahl jeder Liste wird durch diesen Quotienten geteilt. Jede Liste erhält so viele Mandate zugeteilt, wie der Wahlquotient in ihrer Stimmzahl enthalten ist. Da nach dieser Regel kaum je alle Sitze zugeteilt werden, musste ein zweites Verteilungsverfahren durchgeführt werden, für welches verschiedene Möglichkeiten bestanden. Verbreitet war die Zuteilung von Restmandaten an die Listen mit dem grössten Rest unverwerteter Stimmen, was vor allem in kleinen Wahlkreisen tendenziell die kleinen Listen begünstigte. Vgl. dazu etwa CAHN, Verhältniswahlrecht, S. 313 f.

³⁸ HALLER/KÖLZ, Staatsrecht, S. 239, Anm. 54.

³⁹ HALLER/KÖLZ, Staatsrecht, S. 238. Ab den Bundestagswahlen 1987 wurde in Deutschland das System Niemeyer angewendet, das allerdings, soweit ersichtlich, in der Schweiz keine praktische Bedeutung erlangt hat.

⁴⁰ POLEDNA, Wahlrecht im Bund, S. 366.

⁴¹ Nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 4.4, mit Hinweisen.

⁴² Beschreibung des Modells z.B. bei JAAG/HAUSER, Rechtsgutachten, S. 24 f.

⁴³ Hinweise dazu in der Antwort des Regierungsrats vom 12. Dezember 2007 auf die Motion Kast vom 12. Juni 2007, S. 6.

⁴⁴ Motion Kast „Anwendung des doppelten Pukelsheim bei Grossratswahlen“ (Motion 175/2007 STA).

⁴⁵ Antwort des Regierungsrats vom 12. Dezember 2007 auf die Motion Kast vom 12. Juni 2007.

4.4 Wahl des Präsidiums

4.4.1 Wahl in den Gemeinderat als Voraussetzung?

Wie bei einer Majorzwahl des Gemeinderats (vorne Ziffer 3.4) bestehen zwei Möglichkeiten:

- Das Präsidium wird **aus der Mitte der gewählten Gemeinderatsmitglieder** gewählt. Als Präsidentin oder Präsident kann nur gewählt werden, wer gleichzeitig in den Gemeinderat gewählt worden ist (Prinzip „bottom up“).
- Das Präsidium wird **separat** gewählt. Wird die Präsidentin oder der Präsident nicht gleichzeitig auch in den Gemeinderat gewählt, verdrängt sie oder er eine in den Rat gewählte Person (Prinzip „top down“).

4.4.2 Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit?

Das Gemeindepräsidium wird in jedem Fall im **Majorz** gewählt, weil eine Proporzwahl nur bei einer Mehrzahl von Sitzen möglich ist. Im Hinblick auf die parteipolitische Zusammensetzung des Gemeinderats bestehen zwei Möglichkeiten:

- Die die Parteizugehörigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten wird für die Proporzwahl der übrigen Mitglieder **nicht berücksichtigt**. Der Gemeinderat besteht in diesem Fall gewissermassen aus zwei unabhängig voneinander gewählten „Kammern“; das Wahlverfahren nähert sich der so genannten „Grabenwahl“ (vorne Ziffer 1).
- Die Parteizugehörigkeit wird **berücksichtigt**. Dies kann, wenn das Präsidium nicht zwingend auch in den Gemeinderat gewählt werden muss, zu einer Verdrängung einer andern, an sich gewählten Person mit gleicher Parteizugehörigkeit führen.

4.5 Nachrücken oder Ersatzwahlen?

Der Grundidee der Proporzwahl als „Parteiwahl“ entspricht, dass beim Ausscheiden einer gewählten Person aus dem Amt die bisher nicht berücksichtigte Person der betreffenden Liste mit dem besten Stimmenergebnis **nachrückt**. Dieses Nachrücken wird in Stellungnahmen zu den Wahlsystemen regelmässig als Besonderheit des Proporzverfahrens hervorgehoben, ist aber **nicht zwingendes Merkmal**. Auch im Rahmen eines Proporzwahlverfahrens kann statt des Nachrückens eine Ersatzwahl, wie sie nach einem Majorzverfahren systembedingt erfolgen muss, vorgesehen werden.

4.6 Geltendes Proporzwahlverfahren in Köniz

Die Gemeinde Köniz wählt die Mitglieder des Gemeinderats im Proporz⁴⁶. Die Sitzzuteilung erfolgt nach dem üblichen System Hagenbach-Bischoff⁴⁷, Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind zulässig⁴⁸. Die Listen können durch die Wählenden mittels Streichen, Kumulieren und Panaschieren abgeändert werden (freie Listen)⁴⁹. Am 24. Februar 2008 haben die Stimmberechtigten dem Gegenvorschlag zur „Kronprinzeninitiative“⁵⁰ zugestimmt, womit bei Ausscheiden einer Person aus dem Gemeinderat nicht mehr ein Nachrücken, sondern eine Ersatzwahl erfolgt⁵¹. Mit diesen Regelungen kennt die Gemeinde Köniz ein Proporzmodell mit ver-

⁴⁶ Art. 31 Bst. b Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004, Fassung vom 24. Februar 2008.

⁴⁷ Art. 42 f. Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW).

⁴⁸ Art. 31 RAW.

⁴⁹ Art. 36 RAW.

⁵⁰ Initiative „Mehr Demokratie – Schluss mit der Kronprinzenregelung“ der SP, der EVP und des Grünen Bündnisses.

⁵¹ Art. 51 RAW.

hältnismässig weit gehenden Elementen einer Persönlichkeitswahl. Das Gemeindepräsidium wird – naturgemäss – im Majorz gewählt⁵²; es kann andere gewählte Personen aus dem Rat verdrängen⁵³.

4.7 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich zum Verhältnis- oder Proporzwahlverfahren im Allgemeinen und speziell zum „Könizer Modell“ das Folgende sagen:

Proporzwahlen sind „Parteiwahlen“. Im Vordergrund stehen Parteien und ihr politisches Programm. Gestimmt wird sowohl für die Listen der Parteien (Listenstimmen) als auch für Personen (Kandidatenstimmen).

Die Listenstimmen haben „logischen Vorrang“. Eine Person auf einer Liste ohne Sitzanspruch wird auch dann nicht gewählt, wenn sie ein sehr gutes oder gar das beste Resultat aller Kandidierenden erzielt.

Der Grund-Idee der Proporzwahl entsprechen an sich gebundene, durch die Wählenden nicht abänderbare Listen (in der Schweiz selten), ebenso das Nachrücken beim Ausscheiden einer gewählten Person.

Möglichkeiten der näheren Ausgestaltung bestehen in Bezug auf

- die Zulässigkeit von Listenverbindungen,
- die Abänderbarkeit der Listen (Streichen, Kumulieren, Panaschieren),
- das mathematische System für die Zuteilung der Sitze an die Listen,
- die Wahl des Präsidiums (aus der Mitte der gewählten Ratsmitglieder oder separat? Anrechnung Parteizugehörigkeit?),
- die Regelung von Vakanzen (Nachrücken oder Ersatzwahl?).

Die Gemeinde Köniz wählt die Mitglieder des Gemeinderats im Proporz nach dem üblichen System Hagenbach-Bischoff. Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind zugelassen. Das Wahlverfahren weist Elemente einer „Persönlichkeitswahl“ auf (abänderbare freie Listen, neustens Ersatzwahl statt Nachrücken) und nähert sich einem Majorzsystem. Das Präsidium wird unabhängig von den übrigen Mitgliedern im Majorz gewählt und kann an sich in den Rat gewählte Personen verdrängen.

⁵² Art. 53 ff. RAW.

⁵³ Art. 47 RAW.

5 Majorz und Proporz im Vergleich

Gestützt auf die Ausführungen unter den Ziffern 2-4 lassen sich einzelne Merkmale der Grundmodelle „Mehrheits- oder Majorzwahl“ und „Verhältnis- oder Proporzwahl“ in Stichworten wie folgt beschreiben:

Kriterium	Mehrheitswahl (Majorz)	Verhältnisswahl (Proporz)
Grundidee	„Persönlichkeitswahl“: Die besten Personen sollen, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, gewählt werden	„Parteiwahl“: Die politischen Anschauungen der Wählenden sollen sich im gewählten Gremium widerspiegeln
Zulässigkeit	Rechtlich möglich, wird durch gesetzlichen Minderheitenschutz relativiert Rechtliche Bedenken angemeldet im Zusammenhang z.B. mit ausseramtlichen Wahlzetteln und Nichtberücksichtigung leerer Stimmen	Rechtlich möglich
Nähere Ausgestaltung	Gestaltungsspielraum bezüglich <ul style="list-style-type: none"> - Absolutes / relatives Mehr - Anzahl Wahlgänge - Wahl Präsidium (separat oder nicht?) - Zulassung ausseramtlicher Wahlzettel - Berücksichtigung leerer Wahlzettel 	Gestaltungsspielraum bezüglich <ul style="list-style-type: none"> - Zulassung von Listen- und Unterlistenverbindungen - Abänderung der Listen - Verfahren für Zuteilung der Sitze - Wahl Präsidium (separat oder nicht?) - Nachrücken / Ersatzwahl
Auswahl der Personen	Direkt durch Stimmen für die betreffende Person	Indirekt bzw. in 2 Schritten dadurch, dass zunächst einer Liste Sitze zugeteilt werden und die Personen der betreffenden Liste mit dem besten Resultat gewählt sind
Verfahren bei Ausscheiden einer gewählten Person	Ersatzwahl zwingend	Üblich ist Nachrücken Ersatzwahl ist möglich und in Köniz neu vorgeschrieben
Einfluss der Wählenden auf die Person	Systembedingt gross	Je nach Ausgestaltung grösser oder geringer Einfluss durch <ul style="list-style-type: none"> - Veränderung der Listen (Streichen, Kumulieren, Panaschieren) - Erfordernis einer Ersatzwahl bei Ausscheiden gewählter Personen
Listenverbindungen	Nein	Möglich und üblich
Erforderliches Quorum	Für Wahl im 1. Wahlgang ist absolutes Mehr üblich, aber nicht zwingend Stadt Burgdorf verlangt nur relatives Mehr	Kein bestimmtes Quorum, Sitzanspruch je nach Anteil an Gesamtstimmen
Zweiter Wahlgang	Erforderlich, wenn für Wahl im 1. Wahlgang das absolute Mehr verlangt ist	Nicht erforderlich
Stimmgleichheit	Problem kann sich stellen, üblich ist Losentscheid.	Problem kann sich stellen, für Sitzverteilung bestehen verschiedene Möglichkeiten (Art. 43 Reglement über Abstimmungen und Wahlen), evtl. Losentscheid

6 Hinweise auf Wahlsysteme in andern Gemeinwesen

6.1 Parlamente

Parlamente werden in der Schweiz praktisch durchwegs im Proporz gewählt. Dies gilt namentlich für den Nationalrat⁵⁴, für die überwiegende Mehrzahl der kantonalen Parlamente, darunter den Grossen Rat des Kantons Bern⁵⁵, sowie – soweit bekannt – ausnahmslos für die Gemeindeparlamente im Kanton Bern. Einen Sonderfall bildet die Wahl der Mitglieder des Ständerats, die überwiegend und namentlich auch im Kanton Bern⁵⁶ im Majorz gewählt werden⁵⁷. Das Verständnis des Parlaments als einer Repräsentation der Stimmberechtigten, das die „politische Landschaft“ möglichst genau widerspiegeln soll, hat sich weitgehend durchgesetzt.

6.2 Exekutiven

Für die Wahl der Exekutive bestehen in der Praxis unterschiedliche Lösungen:

- Die Mitglieder des **Bundesrats** werden nach dem „System der Einzelwahl“⁵⁸ so gewählt, dass die zu vergebenden Sitze einzeln und nacheinander besetzt werden⁵⁹.
- Ebenfalls im Majorz werden in aller Regel die Mitglieder der **Kantonsregierungen** gewählt. Einzig die Kantone Tessin (seit 1893) und Zug (seit 1894) kennen eine Verhältniswahl⁶⁰.
- Für die **kommunalen Exekutiven** ergibt sich kein einheitliches Bild. Der Wahlmodus hängt auch von der Gemeindegrösse ab: In Kleinstgemeinden wählen, gesamtschweizerisch gesehen, 17 Prozent den Gemeinderat nach dem Proporzverfahren; der Anteil steigt mit zunehmender Gemeindegrösse und erreicht ab einer Grösse von 5000 Einwohnern über 70 Prozent⁶¹. Im Kanton Bern wird der Gemeinderat in den grossen (Parlaments-) Gemeinden überwiegend im **Proporz** gewählt (z.B. Bern, Biel, Thun, Köniz, Ostermundigen, Langenthal, Steffisburg). Die Stadt Burgdorf kennt eine Majorzwahl mit relativem Mehr und einem einzigen Wahlgang.

6.3 Entwicklungen und Tendenzen

In einer Reihe von Kantonen ist die Einführung der Proporzwahl für die Mitglieder der Kantonsregierungen in Volksabstimmungen, teilweise wiederholt, verworfen worden. Das gilt nicht nur für den Kanton Bern, wo nach einer ersten Abstimmung im Jahr 1932 auch die SP-Initiative „für Verhältniswahlen in den Regierungsrat“ an der Volksabstimmung vom 25. September 1988 scheiterte, sondern auch für die Kantone Wallis (1980 und 2005), Freiburg (1981), Schwyz (1982), Basel-Stadt (1984), Zürich (1990), Luzern (2002), Solothurn (2005) und Uri (2006).

Mit einer durch den Grossen Rat des Kantons Bern überwiesenen Motion ist der Regierungsrat beauftragt worden, „in Form eines Berichtes aufzuzeigen, wie – unter Berücksichtigung der An-

⁵⁴ Art. 149 Abs. 2 BV.

⁵⁵ Art. 73 Abs. 1 KV. Untypische Ausnahmen sind die „Majorzkantone“ Graubünden, Appenzell-Innerrhoden und (teilweise) Appenzell-Ausserrhoden; vgl. POLEDNA, Grundzüge des Wahlrechts, S. 374.

⁵⁶ Art. 56 Abs. 2 Satz 2 KV.

⁵⁷ TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 424, Rz. 10. Soweit bekannt kennt einzig der Kanton Jura eine Proporzwahl (Art. 74 Abs. 5 KV JU). Die Besonderheit dieser Wahlen besteht darin, dass in den einzelnen Kantonen nicht ein ganzes Gremium, sondern nur die Vertretung des betreffenden Kantons zu wählen ist.

⁵⁸ TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 481, Rz. 7. Die „Einzelwahl“ klingt bereits in der Verfassung an, vgl. Art. 175 Abs. 2 BV: „Die Mitglieder des Bundesrates werden [...] gewählt“.

⁵⁹ Art. 132 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG); SR 171.10.

⁶⁰ POLEDNA, Grundzüge des Wahlrechts, Art. 379.

⁶¹ LADNER, Schweizer Gemeinden, S. 10 f.

sprüche des Berner Juras – der Regierungsrat nach dem Proporzverfahren gewählt werden kann⁶². Eine weitere Motion, welche die Ausarbeitung einer Verfassungsvorlage für die Proporzwahl des Regierungsrats verlangte⁶³, ist als Postulat überwiesen worden. Der Regierungsrat hat die Prüfung der Frage ausdrücklich begrüsst, aber bei dieser Gelegenheit auch erklärt, dass mit der Ausarbeitung eines Berichts noch kein Vorentscheid über einen Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem verbunden sei⁶⁴.

Eine gesamtschweizerische empirische Untersuchung der Reformtätigkeit in **Gemeinden** hat ergeben, dass in den 90er Jahren eher ein Trend zu Proporzwahlen festzustellen war, während in jüngerer Zeit „eher wieder Majorzwahlen im Kurs sind“, wobei es sich aber „um ganz geringe Verschiebungen der Anteile handelt und kaum von einem Trend gesprochen werden kann“⁶⁵. Im Kanton Bern hat die Stadt Thun nach wiederholten Systemwechseln am 25. September 2005 wiederum zum Proporz gewechselt. Die Stadt Burgdorf hat im Zusammenhang mit der Gemeindeordnung vom 26. November 2000 einen solchen Wechsel erwogen, sich aber im Rahmen einer Variantenabstimmung für ein Majorzsystem mit einem einzigen Wahlgang entschieden.

7 Wechsel zum Majorzsystem?

7.1 Allgemeines

Aussagen zu den Folgen eines Systemwechsels sind aus zwei Gründen grundsätzlich heikel und jedenfalls keine Angelegenheit einer exakten Wissenschaft: Zum Einen hängen die (möglichen) Auswirkungen von der konkreten Ausgestaltung des Majorzsystems ab, zum Zweiten lässt sich das Wählerverhalten unter veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen kaum voraussagen. Wie in der Vergangenheit nach einem andern System gewählt worden wäre, bleibt ebenfalls Hypothese. Von politologischer Seite ist dazu etwa ausgeführt worden:

„Man kann nicht abschliessend und für alle Fälle sagen, was besser oder schlechter ist. Der Bürger muss entscheiden, was er vom Wahlsystem erwartet. Wer klare Verhältnisse will, entscheidet sich für Majorz. Wer für eine Machtteilung zwischen den Parteien ist, kann sagen: Das wird ehrlicher und sauberer mit dem Proporz erreicht. Beide Wahlverfahren führen in der Schweiz zu Mehrparteienregierungen, die Zusammensetzung der Exekutive ist nicht grundsätzlich anders. Beim Proporz sind höchstens etwas mehr kleine Parteien auf Exekutivebene zu finden, beim Majorz sind es eher die Grossen, die sich zusammen arrangieren. [...]

Die Wissenschaft ist sich beispielsweise nicht einig, was zu einer höheren Wahlbeteiligung führt. Ich komme zum Schluss, dass beim Proporz mehr Leute wählen gehen, gerade in kleineren Gemeinden. Der Proporz führt zu Parteien, die mobilisieren. Er kommt dem Wählerwillen entgegen, das Angebot ist breiter. Andererseits ist es weniger übersichtlich, wer gewählt wird. Es kommt letztlich auf die Grösse eines politischen Systems und die darin vertretenen Parteien an.“⁶⁶

7.2 Was kann von einem Wechsel erwartet werden?

Einigermassen umfassende oder repräsentative Untersuchungen zu den konkreten Auswirkungen eines Systemwechsels im Rahmen von Gemeinderatswahlen bestehen, soweit bekannt,

⁶² Motion Bernasconi „Gerechter Proporz in der Regierung“ vom 6. Juni 2006 (M 131/2006 STA).

⁶³ Motion Dätwyler „Wahl des Regierungsrates nach dem Proporzverfahren“ vom 6. Juni 2006 (M 150/2006 STA).

⁶⁴ Gemeinsame Antwort des Regierungsrats vom 8. November 2006 auf die Motionen Bernasconi und Dätwyler, S. 4.

⁶⁵ LADNER, Schweizer Gemeinden, S. 17.

⁶⁶ So der Politologe Prof. Andreas Ladner in einem Interview zur Diskussion um Majorz oder Proporz im Kanton Luzern in der Neuen Luzerner Zeitung vom 23. Februar 2002. Zum Einfluss des Wahlverfahrens auf die politische Beteiligung auch LADNER, Majorz oder Proporz, passim.

nicht. Trotzdem seien im Folgenden – ohne Anspruch auf „Wissenschaftlichkeit“ einige Überlegungen zu möglichen Veränderungen zur Diskussion gestellt. Einzelne Argumente sind Stellungnahmen im Vorfeld zu Abstimmungen über das Majorz- oder Proporzwahlverfahren entnommen (vgl. dazu die Auswahl von Argumente in Anhang II).

7.2.1 Auswahl der Personen

Mit einem Wechsel zum Majorzsystem steigt tendenziell der Einfluss der Wählenden auf die Auswahl der Personen. Oft wird argumentiert, der Majorz bevorzuge partei- und gruppenunabhängige Personen. Andererseits werden Parteien auch nur für Personen werben, die entweder Parteimitglied sind oder ihrem eigenen Programm zumindest nahe stehen. Auch in einer Majorzwahl sind Kandidierende auf die Stimmen der grossen Parteien angewiesen. Andererseits haben dank der Möglichkeit von Panaschierstimmen in einem Proporzwahlverfahren unter Umständen auch populäre Vertreterinnen und Vertreter kleiner Parteien eine Wahlchance.

7.2.2 Berücksichtigung der Parteien

Das Proporzwahlverfahren führt unbestrittenermassen zu einer ausgewogeneren Berücksichtigung der Parteien nach Massgabe ihrer Wählerstärke. Der genaue Proporzanspruch hängt von verschiedenen Faktoren (Anzahl Listen, vor allem im Fall einer grösseren Zahl kleinerer Wählergruppen, Verteilverfahren etc.) ab (in der Praxis wird nicht selten von der Faustregel ausgegangen, der Proporzanspruch betrage 100 geteilt durch die Anzahl der zu verteilenden Sitze, allenfalls noch plus 1). Gesamtschweizerisch lässt sich zeigen, dass in Proporzgemeinden nahezu doppelt so oft Nicht-Bundesratsparteien im Gemeinderat anzutreffen sind (gegen 40 Prozent) als in Gemeinden mit Majorzwahlen (rund 20 Prozent)⁶⁷.

Speziell für den Kanton Bern ist zu berücksichtigen, dass ein gewisser Proporzanspruch bereits mit dem gesetzlichen Minderheitenschutz gewährleistet ist. Dies kann einerseits dafür sprechen, auf einen gemeindeeigenen Proporz zu verzichten, führt aber andererseits zu einer erheblichen und im Anwendungsfall nicht leicht nachvollziehbaren Komplizierung des Verfahrens (hinten Ziffer 7.2.5).

7.2.3 Stabilität der politischen Verhältnisse

Zugunsten des Majorzsystems wird argumentiert, das System führe zu klaren Mehrheiten und damit zu politischer Stabilität. Eine solche Stabilität besteht vor allem da, wo eine einzelne grosse Partei lokal dominiert. Der Preis dieser Stabilität besteht allerdings im Ausschluss anderer Parteien. In Gemeinden mit einer Mehrzahl von Parteien und einem mehr oder weniger ausgeglichenen Kräfteverhältnis (z.B. zwischen „bürgerlich“ und „links/grün“) kann die Majorzwahl als „Persönlichkeitswahl“ dazu führen, dass eine bestimmte populäre Person den Ausschlag für das eine oder andere „Lager“ geben kann. Eine „parteiorientierte“ Proporzwahl dürfte in solchen Konstellationen eher zur politischen Stabilität beitragen.

7.2.4 Verhältnis zum Parlament

Gilt für das Parlament und den Gemeinderat – wie heute – das gleiche Wahlverfahren, bewirkt dies tendenziell eine Angleichung der parteipolitischen Zusammensetzung von Legislative und Exekutive, die politisch so oder anders beurteilt werden kann. Positiv erscheint, dass Vorlagen des Gemeinderats diesfalls tendenziell grössere Akzeptanz im Parlament haben dürften. Ein-

⁶⁷

LADNER, Politische Gemeinden, S. 171.

gewendet werden kann, eine klare Mehrheit in der Exekutive sei angesichts ihrer Führungsaufgabe einer parteipolitischen Zersplitterung vorzuziehen.

7.2.5 Einfachheit / Nachvollziehbarkeit des Wahlsystems

Das Majorzwahlsystem ist als solches sicher einfacher als der Proporz. Listenverbindungen und besondere Verteilverfahren (vorne Ziffern 4.2 und 4.3) erübrigen sich. Andererseits stellt die mit dem (üblichen) Erfordernis des absoluten Mehrs verbundene Notwendigkeit eines zweiten Wahlgangs eine gewisse Komplizierung dar.

Der gesetzliche Minderheitenschutz kann das Ergebnis einer Majorzwahl unter Umständen korrigieren (vorne Ziffern 2.3 und 3.5). Die Kombination von Majorz und dem „Proporzelement“ des Minderheitenschutzes dürfte für viele Wählende nur schlecht nachvollziehbar sein und auch nicht bei allen Wahlen zur Anwendung kommen, weil der Vertretungsanspruch der Minderheit immer auch vorgängig angemeldet werden muss. Dazu kommt, dass die Vorteile des heutigen Proporzsystems für die Wählenden (z.B. Möglichkeit des Panaschierens, Vermeidung eines zweiten Wahlgangs) beim gesetzlichen Minderheitenschutz nicht bestehen.

7.3 Mögliche Vor- und Nachteile eines Wechsels

Mögliche Vor- und Nachteile eines Wechsels vom heutigen System zu einem Majorzwahlsystem lassen sich – wiederum im Sinn einer Anregung für die Diskussion – wie folgt auflisten:

Gesichtspunkt	Mögliches Argument für Majorz	Mögliches Argument für Proporz
Mobilisierung der Stimmberechtigten	Majorzwahlen führen eher weniger zu einem „politischen Hickhack“	Proporzahlen fördern den politischen Wettbewerb und sind besser geeignet, die Wählerschaft zu mobilisieren
Wählerwille	Wählerwille kommt unmittelbar zum Ausdruck, die Wählenden bestimmen selbst, welche Personen in der Exekutive vertreten sein müssen Eher weniger Bindung an Selektion durch Parteien, vor allem dann, wenn keine Wahlvorschläge verlangt sind	Personen werden v.a. gewählt, weil sie ein politisches Programm vertreten, eine „Personenwahl“ ist immer auch eine „Parteiwahl“ Selektion durch Parteien wird durch Möglichkeit der Streichung, des Kumulierens und des Panaschierens relativiert
Qualität der Kandidierenden	Majorz als „Persönlichkeitswahl“ begünstigt starke, unabhängige Persönlichkeiten	Auch profilierte Persönlichkeiten sind auf „Stimmenpotenzial“ der Parteien angewiesen Dominanz grosser Parteien kann beim Majorz die Wahl einer profilierten Person verhindern
Legitimation der Gewählten	Direkte Wahl von Personen legitimiert die Personen als solche besser	Proporz widerspiegelt politische Überzeugungen und führt deshalb zu repräsentativer Exekutive
Parteien	Proporz fördert Parteienzersplitterung Personen aus Kleinstparteien haben nach Proporz keine Wahlchancen	Ermöglicht auch kleineren Parteien eine Vertretung (Listenverbindung) „Parteienlandschaft“ wird in Exekutive abgebildet

Gesichtspunkt	Mögliches Argument für Majorz	Mögliches Argument für Proporz
Politische Stabilität	Bevorzugung grosser Parteien durch Majorzwahl führt zu politischer Stabilität	Präferenzen für Personen ändern häufiger als für Parteien und politische Programme, Majorzwahl ist deshalb anfälliger für „Zufallsentscheide“ Majorzwahl führt insbesondere bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen zwischen „Blöcken“ zu Hin und Her
Funktion der Exekutive	Majorz begünstigt starke Exekutive mit Führungsfunktion Exekutive ist Kollegialbehörde und vertritt nicht Gruppeninteressen	Auch Exekutive muss Interessen „austarieren“
Verhältnis zum Parlament	Wahl von Personen durch die Mehrheit gibt der Exekutive Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament	Parteilpolitische Zusammensetzung entspricht eher derjenigen des Parlaments Weniger „parteilpolitische Reibungsflächen“
Aufwand	Majorzwahl ist einfacher, kein kompliziertes Verteilverfahren Besonders einfach ist Majorzwahl mit relativem Mehr und einem Wahlgang	Wahl ist nach einem Wahlgang „erledigt“ Kein weiterer Wahlgang erforderlich Majorzwahl mit nur relativem Mehr ist nicht unbedenklich
Nachvollziehbarkeit, Transparenz	Einfachheit der Majorzwahl macht diese eher nachvollziehbar	„Reiner“ Majorz ist im Kanton Bern nicht möglich (Minderheitenschutz) Kombination mit gesetzlichem Minderheitenschutz macht Verfahren intransparent, wenn Vertretungsanspruch geltend gemacht wird
Rechtssicherheit	Einfaches Grund-Modell bringt Rechtssicherheit	Spielregeln sind, im Gegensatz zum Majorzverfahren, immer bekannt Bei Majorzwahl steht nicht zum Vornherein fest, ob sich Wählergruppe auf Minderheitenschutz beruft
Heutige Situation		Proporzwahl ist bekannt und den Wählenden vertraut
Verbreitung	Für Kantonsregierungen hat sich bis heute Majorz durchgesetzt bzw. erhalten Politische Vorstösse in Richtung eines Wechsels scheiterten teilweise klar	Grösste Gemeinden im Kanton Bern kennen durchwegs Proporzwahlen des Gemeinderats Situation in andern Gemeinwesen kann nicht 1:1 mit einer Gemeinde wie Köniz verglichen werden (gesetzlicher Minderheitenschutz!)

8 Fragen im Hinblick auf die weitere Entscheidungsfindung

Frage 1:

Steht eine Änderung des heutigen Proporzwahlsystems zur Diskussion?

Vgl. zu den Gestaltungsmöglichkeiten die Zusammenfassung unter Ziffer 4.7. Gedacht werden könnte namentlich an Änderungen betreffend Listenverbindungen, Listengestaltung (freie/gebundene Listen, Listenverbindungen) und Zuteilung der Sitze an die Listen.

Für solche Änderungen sprechen kaum einleuchtende Gründe. Das heutige System entspricht üblichen Gepflogenheiten und ist den Wählenden vertraut. Das Element der „Persönlichkeitswahl“ ist mit dem Entscheid betreffend Ersatzwahlen bei Ausscheiden von Gemeinderatsmitgliedern bewusst gestärkt worden. Eine Abkehr zu einem „strengerem“ Proporzsystem widerspräche diesem Entscheid.

Zu beachten ist auch, dass für den Gemeinderat und das Parlament grundsätzlich die gleichen Regeln gelten. Eine Änderung des Wahlverfahrens für den Gemeinderat hätte entweder entsprechende Anpassungen auch für das Parlament oder aber kaum erwünschte Differenzen zwischen den beiden Wahlverfahren zur Folge.

Frage 2:

Wie würde ein allfälliges Majorzverfahren optimal ausgestaltet? Insbesondere: Wären ein absolutes Mehr und ein zweiter Wahlgang oder nur ein relatives Mehr und ein einziger Wahlgang vorzusehen?

Ein Verfahren mit dem Erfordernis des absoluten Mehrs (im ersten Wahlgang) entspricht üblichen Gepflogenheiten. Nur das einfache Mehr und nur einen einzigen Wahlgang kennt die Stadt Burgdorf (in der Diskussion der Vorlage im Stadtrat wurde, allerdings ohne näheren Nachweis, argumentiert, ein zweiter Wahlgang bringe erfahrungsgemäss keine grundlegenden Änderungen mit sich). Aus rechtlicher Sicht sprechen Gründe, namentlich der Gesichtspunkt des unverfälschten Wählerwillens, für zwei Wahlgänge mit dem Erfordernis eines absoluten Mehrs (vorne Ziffer 3.3.2). Ein absolutes Mehr dürfte tendenziell auch mehr Gewähr dafür bieten, dass wirklich „mehrheitsfähige“ Personen gewählt werden, weil sich die Parteien und die Listen im zweiten Wahlgang auf Kandidierende mit guten Chancen konzentrieren müssen. Bei einem relativen Mehr sind „Zufallswahlen“ eher möglich. Köniz verlangt für die Wahl des Gemeindepräsidiums im Majorz heute das absolute Mehr.

Frage 3:

Wie sind die unter Ziffer 5 aufgeführten Merkmale des Majorz- und des Proporzverfahrens zu beurteilen? Welche der unter Ziffer 7.3 erwähnten möglichen Argumente überzeugen, welche nicht? Wie sind die einzelnen Argumente zu gewichten?

Aus rechtlicher Sicht ist zu den Modellen in den vorstehenden Ausführungen Stellung genommen worden. Die Beurteilung der zur Diskussion gestellten Argumente ist eine Frage der Politik. Vgl. zur Illustration auch die beispielhaft aufgeführten Argumentationen in Anhang II.