
Vorstoss-Nr: 020-2011
Vorstossart: **Motion**
Eingereicht am: 24.01.2011
Eingereicht von: Widmer (Wanzwil, BDP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 1
Dringlichkeit: Ja 31.01.2011
Datum Beantwortung: 02.03.2011
RRB-Nr: 334/2011
Direktion: STA

Verbot überparteilicher Listenverbindungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, in den gesetzlichen Grundlagen über die politischen Rechte die Möglichkeiten für überparteiliche Listenverbindungen zu streichen. Unterlistenverbindungen innerhalb der gleichen Partei sollen aber weiterhin zulässig sein.

Begründung:

Bei Wahlen hat der Wille der Wählerschaft unverfälscht zur Darstellung zu gelangen. Auch im Kanton Bern werden die Rahmenbedingungen für die Durchführung von Wahlen von Zeit zu Zeit überprüft und gegebenenfalls angepasst – so etwa bei der Einteilung der Wahlkreise für die Grossratswahlen oder beim Verzicht auf ausseramtliche Wahlzettel für die Regierungsratswahlen. Beide Massnahmen, die gebietsmässige Vergrösserung der Wahlkreise und der Verzicht auf wahrarithmetische Vorteile, dienen diesem Ziel. Als Konsequenz des Verzichts auf ausseramtliche Wahlzettel drängt sich auch ein Verbot von überparteilichen Listenverbindungen bei Proporzahlen auf.

Das früher für die Listenverbindungen ins Feld geführte Argument der gewichtlosen Stimmen hat mit der Vergrösserung der Wahlkreise an Bedeutung verloren. Im Kanton Bern entsprechen die Wahlkreise den bundesgerichtlichen Anforderungen an die Grösse, da überall mehr als 10 Sitze zur Verteilung gelangen

Listenverbindungen bei Proporzahlen verfälschen den Willen der Wählerschaft. In letzter Zeit ist vermehrt festzustellen, dass Parteien Listenverbindungen eingehen, die vorab in wahltaktischen Überlegungen und weniger in programmatischen Gemeinsamkeiten begründet sind. Da bei der Stimmabgabe zugunsten von Kandidatinnen oder Kandidaten immer auch die Partei bzw. die betreffenden Listenverbindungsgruppen Stimmen erhalten, ergeben sich politisch eher kuriose Unterstützungskonstellationen:

- Wer Kandidatin A von der Partei 1 mit zwei Stimmen unterstützt, will einer Person und einer Partei zur Wahl verhelfen, die für Steuersenkungen eintritt. Da Partei 1 mit der Partei 2 eine Listenverbindung eingegangen ist und sich dort vorwiegend Steuersenkungsgegner bewerben, werden bei der Stimmabgabe auch Bewerbungen mit komplett anderen steuerpolitischen Zielsetzungen bevorteilt.



- Wer Kandidat B von der Partei 3 zwei Stimmen zukommen lässt, will erreichen, dass die Kernkraftwerkgegner bei den Wahlen Auftrieb erhalten. Da Partei 3 mit der Partei 4 über eine Listenverbindung verbunden ist und dort fast ausschliesslich Kernkraftwerkbefürworter kandidieren, werden bei der Stimmabgabe auch Kandidaturen unterstützt, die für die Kernenergie eintreten.
- Wer zweimal den Namen von Kandidat C von der Partei 5 auf die Wahlliste schreibt, unterstützt Personen und eine Partei, die sich für eine härtere Gangart in der Sozialpolitik stark machen. Partei 5 hat aber eine Listenverbindung mit Partei 6 vereinbart, wo fast ausschliesslich Personen kandidieren, die sich für eine grosszügigere Sozialpolitik einsetzen.

Die drei anonymisierten Listenverbindungsfälle sind nicht fiktive Beispiele, sondern konnten bei den Grossratswahlen 2010 effektiv festgestellt werden. Bei solchen Konstellationen darf mit Fug behauptet werden, dass der Wille der Wählerschaft nicht mehr richtig zum Ausdruck gebracht werden kann. Deshalb sind überparteiliche Listenverbindungen zu verbieten.

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Antwort des Regierungsrates

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Kantone können die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten grundsätzlich selber regeln (Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Sie haben aber gewisse bundesrechtliche Vorgaben zu beachten. So sind die Kantone gemäss Artikel 51 Absatz 1 BV verpflichtet, sich eine „demokratische Verfassung“ zu geben. Damit sind zwei Forderungen gemeint: Zum einen sind die kantonalen Behörden nach dem Grundsatz der *Gewaltenteilung* zu konstituieren zum andern ist das Parlament durch *direkte Volkswahl* zu bestellen.

Von Bedeutung sind ferner der Grundsatz der Rechtsgleichheit und die Garantie der politischen Rechte (Art. 8 und 34 BV). Aus den erwähnten verfassungsrechtlichen Bestimmungen abgeleitet wird die sog. Wahlrechtsgleichheit. Die Wahlrechtsgleichheit gebietet insbesondere, dass alle Stimmberechtigten mit gleichen Chancen an einer Wahl teilnehmen können. Dies verlange – so das Bundesgericht – dass allen Stimmen bei der Zählung nicht nur derselbe Wert und dieselbe Stimmkraft, sondern auch derselbe Erfolg zukomme (vgl. BGE 131 I 74).

Das *Verhältnis- oder Proporzwahlssystem* wird als System umschrieben, das „den in einem bestimmten Wahlkörper vorhandenen Gruppierungen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art, Interessenverbindungen, Vereinigungen mehr neutraler Art, einen Anteil an der Vertretung gewährleistet, der dem Verhältnis ihrer Stärke entspricht und vom Willen der Mehrheit unabhängig ist“. Das Verhältniswahlssystem setzt gemäss Rechtsprechung und Lehre voraus, dass ein Kanton für das Wahlverfahren entweder in möglichst grosse und gleiche Wahlkreise, denen viele Sitze zustehen, oder gar nicht unterteilt wird.

Der Grundsatz von Artikel 34 Absatz 2 BV bedeutet, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung der Wahlkreise. Die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht sind nur zulässig, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe gegeben sind.

2. Listenverbindungen im besonderen

In einem Wahlsystem mit Listenverbindungen werden bei der Ermittlung der Mandate verbundene Listen zunächst wie eine einzige Liste behandelt. Die dadurch bewirkte Zusammenfassung von Reststimmen bewirkt eine Verminderung der unverwerteten Stimmen und führt zu einer besseren Ausnützung der Stimmkraft und in der Regel tendenziell zu mehr Mandaten. Erst in einem zweiten Verteilungsschritt werden die der Listenverbindung insgesamt zugefallenen Mandate auf die einzelnen Partner verteilt.

Listenverbindungen sind gemäss Bundesrecht für die Nationalratswahlen zulässig (vgl. Art. 31 Abs. 1 BPR i.V. mit Art. 42 BPR). Viele Kantone, die für die Wahl ihres Parlaments das Proporzverfahren vorsehen, gestatten Listenverbindungen (BS, LU, SO und TG). Auch im Kanton Bern sind Listenverbindungen zugelassen: Artikel 27 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; BSG 141.1) sieht vor, dass der Grosse Rat in einem Dekret die nötigen Vorschriften über Inhalt, Unterzeichnung, Einreichung und Bekanntmachung der Wahlvorschläge sowie über die Listenverbindungen erlässt. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich im Dekret über die politischen Rechte (DPR, BSG 141.11).

Auf der anderen Seite schliessen einige Kantone die Möglichkeit von Listenverbindungen ausdrücklich aus (AG, BL, FR, NW, SH SZ, ZG und ZH). Der Ausschluss von Listenverbindungen ist teilweise historisch begründet. In einigen Kantonen (AG, SH und ZH) hängt der Ausschluss von Listenverbindungen mit der Einführung eines neuen Sitzverteilungsverfahrens (doppeltproportionales Zuteilungsverfahren, doppelter Pukelsheim) zusammen.

3. Auswirkungen von Listenverbindungen

Gemäss Lehre und Rechtsprechung ermöglichen Listenverbindungen kleinen Parteien einen Ausgleich von systembedingten Nachteilen, wie sie durch kleine Wahlkreise mit wenigen Mandaten entstehen können. Insofern können Listenverbindungen dem Minderheitenschutz und damit der Idee der Verhältniswahl dienen. Von den Listenverbindungen könnten umgekehrt auch grosse Parteien profitieren und entsprechend den konkreten Umständen ihr Gewicht gerade auch zum Nachteil von kleineren Parteien verstärken. Listenverbindungen zeitigen daher unterschiedliche Folgen: Die konkreten Auswirkungen von Listenverbindungen hängen im Einzelnen stark von den tatsächlichen Verhältnissen, insbesondere von der Grösse des Wahlkreises und der Anzahl der zu vergebenden Mandate sowie von den konkreten politischen Konstellationen und Stärkeverhältnissen ab. Unter Berücksichtigung der Ausgestaltung der kantonalen Wahlsysteme gelangt das Bundesgericht aber auch ein Teil der Lehre zum Schluss, dass nicht generell angenommen werden kann, dass Listenverbindungen zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung der Proportionalität, sondern einfach zu einer veränderten Mandatsverteilung führen.

Den Wählerinnen und Wählern mag es – trotz ausdrücklichen Hinweises auf den Wahllisten – bisweilen nicht hinreichend bewusst sein, dass sie mit der Wahl nicht nur der von ihnen bevorzugten Partei, sondern auch der mit dieser verbundenen Gruppierung Listenstimmen geben. Die Wählerinnen und Wähler können kaum Einfluss auf das Zustandekommen der Listenverbindungen ausüben. Oft ist ungewiss, ob die Wählerinnen und Wähler damit einverstanden sind, dass die Stimmkraft ihrer bevorzugten Partei auch den Partnern der Listenverbindung zugute kommen kann. Andererseits können Listenverbindungen auch erwünscht sein, um der eigenen Gruppierung zu einem zusätzlichen Sitz zu verhelfen. Ausserdem ist der Entscheide einer Partei, ihre Listen mit derjenigen einer anderen Gruppierung zu verbinden, zumeist parteiintern abgestützt.

Hingegen kann von einem System, dass überparteiliche Listenverbindungen zulässt, nur profitieren, wer sich tatsächlich mit Listenpartnern verbindet.

4. Wahlkreisreform und Sitzzuteilungssystem

Der Motionär begründet sein Anliegen - die gesetzlichen Grundlagen über die politischen Rechte im Bereich der Listenverbindungen anzupassen - damit, dass die Wahlkreise des Kantons Bern mit der Wahlkreisreform 2010 angepasst worden seien. Dadurch habe auch das Argument der gewichtlosen Stimmen an Bedeutung verloren. Listenverbindungen bei Proporzahlen verfälschten den Willen der Wählerschaft. In letzter Zeit sei festgestellt worden, dass Parteien Listenverbindungen eingehen würden, die vorab in wahltaktischen Überlegungen und weniger in programmatischen Gemeinsamkeiten begründet seien.

Obwohl verschiedentlich festgestellt worden ist, dass der Effekt von Listenverbindungen für das Proporzsystem überschätzt wird, kann nicht von einer Verfälschung des Wählerwillens gesprochen werden. Etwas anderes wäre es, wenn der Kanton Bern sein Sitzzuteilungssystem neu überdenken und das bisherige Verteilverfahren nach Hagenbach-Bischoff durch das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren (doppelter Pukelsheim) ablösen würde. Der Grosse Rat hat sich vor vier Jahren mit zwei Vorstössen befasst, welche die Anwendung des doppelten Pukelsheim bei Grossratswahlen verlangten (P 029/2007 Kast, Bern [CVP] und M 175/2008 Kast, Bern [CVP]). Der Regierungsrat hat in seinen Antworten auf die Vor- und Nachteile des neuen Zuteilungsverfahrens hingewiesen und auch auf den Umstand, dass mit dem neuen System unter anderem Listenverbindungen ausgeschlossen wären. Der Grosse Rat hat die Neuordnung des Zuteilungsverfahrens abgelehnt (vgl. Tagblatt 2007, S. 312 ff.; Tagblatt 2008, S. 3 ff.).

5. Schlussfolgerung

Nach Ansicht des Regierungsrates ist die Möglichkeit von Listenverbindungen im Lichte der zitierten Lehre und Rechtsprechung kein proporzfremdes Element. Das Verhältniswahlrecht vieler Kantone wie auch des Bundes sieht die Möglichkeit von Listenverbindungen vor. Diese Systeme sind Ausdruck der vom Gesetzgeber im Rahmen eines weiten Gestaltungsspielraumes getroffenen Wahl. Vor- und Nachteile der Listenverbindungen halten sich die Waage. Im Kanton Bern hat das Volk die Abschaffung der mehrparteiigen Listenverbindungen an der Volksabstimmung vom 22. September 1985 abgelehnt. Es sind nach Ansicht des Regierungsrates auch heute keine überwiegenden Gründe für die Abschaffung von Listenverbindungen vorhanden.

Antrag: Ablehnung

An den Grossen Rat