



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 153-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.222

Eingereicht am: 17.06.2021

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: glp (von Arx, Schliern b. Köniz) (Sprecher/in)
EVP (Wenger, Spiez)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1229/2021 vom 27. Oktober 2021
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Wechsel auf ein konsistenteres Regierungswahlssystem

Der Regierungsrat leitet die nötigen Rechtsanpassungen ein, um folgende Änderungen am Regierungswahlssystem herbeizuführen:

1. Die Regierung des Kantons Bern wird künftig im Proporzverfahren gewählt.
2. Falls die Regierung des Kantons Bern weiterhin im Majorzverfahren gewählt wird, ist der Wahlzettel dahingehend anzupassen, dass die Namen aller Kandidierenden darauf vorgedruckt sind und die Wahl durch Ankreuzen erfolgt.

Begründung:

Die Mitglieder des Berner Regierungsrates werden heute im Majorzverfahren gewählt. Für Regierungswahlen kommen aber auch andere Wahlsysteme in Frage, insbesondere das in Berner Städten und Gemeinden verbreitete Proporzverfahren. Ein Wahlsystem sollte unter anderem sicherstellen, dass die Wahlberechtigten eine Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten haben, die sie persönlich, politisch und gegebenenfalls hinsichtlich weiterer Kriterien (z. B. Geschlecht oder Region) überzeugen, und dass die politischen Präferenzen der Bevölkerung angemessen in der Regierung vertreten sind.

Das Proporzverfahren weist insbesondere folgende Vorteile auf:

- Die Wahlberechtigten haben eine grosse Auswahl an breit akzeptierten politischen Persönlichkeiten auch innerhalb derselben politischen Strömung.
- Die politischen Präferenzen der Bevölkerung werden in der Regierung genauer abgebildet als beim Majorzverfahren.
- Es wird kein zweiter Wahlgang benötigt.

Die gängigen Argumente für das Majorzverfahren beruhen auf der theoretischen Annahme, dass die Majorzwahl eine Persönlichkeitswahl darstelle, also eine Wahl, in der Kandidierende in erster Linie aufgrund ihrer Persönlichkeit gewählt werden. Die gelebte Praxis im Kanton Bern sieht indes anders aus:

- Kandidierende – auch wenn sie profilierte politische Persönlichkeiten sind – werden in erster Linie aufgrund ihrer Nomination durch eine Partei und die Zugehörigkeit zu einem parteiübergreifenden Wahlticket gewählt.
- Wählerinnen und Wähler aus einer bestimmten politischen Strömung haben bei der Wahl faktisch keine Auswahl. Sie können die wenigen Kandidierenden aus ihrer politischen Strömung wählen, oder sie können es sein lassen. Dieser Umstand zeigt sich beispielsweise dadurch, dass die Wählerinnen und Wähler die ihnen zur Verfügung stehenden 7 Stimmen in aller Regel nicht ausschöpfen: So wurden bei den Regierungsratswahlen 2018 pro Wahlzettel im Durchschnitt nur 4,51 Namen aufgeschrieben.
- Faktisch bestimmen Parteigremien die wenigen Kandidierenden, und die Wählerinnen und Wähler wählen eine Partei bzw. eine politische Strömung. Sie wählen also im Grunde, wie bei einer Proporzwahl, in erster Linie eine Partei, aber die Stimmen werden gemäss Majorzverfahren ausgezählt.
- Das oft gehörte Argument, bei einer Majorzwahl könne man unabhängig von einer Partei antreten (und erreiche somit eine grössere Unabhängigkeit als Regierungsmitglied), trifft auf die gelebte Regierungsratswahlpraxis im Kanton Bern nicht zu.

In Anbetracht dieser Sachlage wäre es im Kanton Bern konsequent, die Regierung auch tatsächlich mittels Proporzverfahren zu wählen.

Mit der Forderung, den Regierungsrat künftig im Proporzverfahren zu wählen, stellen die Motionärinnen und Motionäre den Jura-Sitz nicht in Frage.

Soll trotz all dieser Argumente am Majorzverfahren festgehalten werden, ist es angezeigt, zumindest durch eine Anpassung des Wahlzettels etwas Bewegung ins Wahlsystem zu bringen: Wie auch andernorts üblich, soll es den Wahlberechtigten einfacher gemacht werden, eine Auswahl aus allen verfügbaren Kandidierenden zusammenzustellen und so von den durch Parteigremien vorgefertigten Empfehlungen abzuweichen.

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1

Gemäss der Kantonsverfassung werden die Mitglieder des Regierungsrats im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) gewählt (Art. 85 Abs. 1 KV).

Es gab in der jüngeren Vergangenheit immer wieder erfolglose Versuche, das Verhältniswahlverfahren (Proporz) für die Regierungsratswahlen einzuführen. 1988 wurde eine entsprechende Volksinitiative abgelehnt. Bei der Beratung der Totalrevision der Kantonsverfassung Anfang der 1990-er Jahre wurde das Anliegen erneut diskutiert und verworfen. Ebenso scheiterte die Motion Rytz (M 097-2002). Aufgrund weiterer parlamentarischer Vorstösse (M 131-2006 SP/JUSO/Bernasconi und M 150-2006 Dätwyler) erarbeitete der Regierungsrat den Bericht an den Grossen Rat vom 13. August 2008 «betreffend Wahl der Mitglieder des Regierungsrates im Verhältnisverfahren [Proporzwahl des Regierungsrates]». Dieser stützte sich auf ein hierfür eingeholtes Gutachten der Universität Bern vom 12. September 2007 (Pierre Tschannen/Béatrice Herrmann: «Wahl des Berner Regierungsrats im Proporzverfahren»). Bei der Beratung des Berichts im Grossen Rat am 17. November 2008 wurden Planungserklärungen, die den Wechsel zur Proporzwahl forderten, abgelehnt. Und am 2. Juni 2015 lehnte der Grosse Rat zuletzt auch die Motion Messerli/Gsteiger (M 183-2014), die dasselbe Anliegen verfolgte, mit 118 Nein- gegen 23 Ja-Stimmen (bei 10 Enthaltungen) deutlich ab.

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen frei, wie sie die Wahl der Kantonsregierungen gestalten wollen. In 25 Kantonen wird die Kantonsregierung heute im Majorzwahlsystem gewählt. Einzig im Kanton Tessin gilt das Proporzsystem. Hingegen wird in zahlreichen bernischen Gemeinden die Exekutive im Proporzwahlverfahren gewählt.

Der Regierungsrat anerkennt - wie schon in seiner Antwort auf die Motion Messerli/Gsteiger - dass es sowohl für die Majorz- wie für die Proporzwahl der Kantonsregierung gute Argumente gibt. Beide Systeme ermöglichen die Wahl einer demokratisch legitimierten Regierung. Bei der Majorzwahl stehen die kandidierenden Personen im Vordergrund, sie gilt als Persönlichkeitswahl. Bei der Proporzwahl hingegen liegt der Fokus in erster Linie auf der Verteilung der Sitze auf die Parteien.

Parlament und Regierung kommen unterschiedliche Funktionen zu. Bei der Parlamentswahl steht die Vertretung der Parteien gemäss ihrem Wähleranteil im Vordergrund. Der Grosse Rat soll das Repräsentationsorgan aller gesellschaftlichen Gruppen sein, weshalb das Verhältniswahlsystem das geeignete Wahlverfahren darstellt. Demgegenüber ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde, die im Interesse des Kantons eine gemeinsame Politik zu gestalten hat. Hier hat das Majorzwahlsystem Vorteile: Die Bevölkerung wählt jene Personen direkt in die Regierung, denen sie das Regierungsamt anvertrauen will, unabhängig von Parteien(bündnissen) und Listen. Wer in der Majorzwahl in die Exekutive gewählt wird, muss über die eigene Partei hinaus akzeptiert sein und im Volk breite Unterstützung finden. Dieser Umstand begünstigt eine unabhängigere, weniger parteiungebundene Meinungsbildung im Regierungskollegium. Dass die Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Wahlvorschlag eines Parteienbündnisses die Wahlchancen erhöht, ändert an den dargelegten Überlegungen nichts.

Die Motionärinnen bedauern, dass die Wählenden aus einer bestimmten politischen Strömung im heutigen System «faktisch keine Auswahl» hätten. Festzuhalten ist allerdings, dass auch in einem Proporzwahlsystem Parteigremien eine Vorauswahl der Kandidierenden treffen und den Wählenden bei Exekutivwahlen *innerhalb* einer Partei bzw. eines Parteienbündnisses oftmals keine breite Auswahl bieten. Nach Auffassung des Regierungsrats ist es zudem fraglich, ob es bei der Wahl einer Exekutive überhaupt erstrebenswert wäre, dass viele Parteien der Wählerschaft eine grössere Zahl eigener kandidierender quasi zur Auswahl vorschlagen. Es erscheint dagegen als sachgerecht, wenn der Wettbewerb zwischen jenen Kandidierenden stattfindet, die die Parteien explizit für ein Exekutivamt nominieren. Im Weiteren ist es keineswegs so, dass das Majorzsystem nur den grossen Parteien den Einzug in die Regierung ermöglicht: So sind seit 2008 im siebenköpfigen Berner Regierungsrat fünf Parteien vertreten.

Wie der Regierungsrat seinerseits in seinen Ausführungen zur Motion Messerli/Gsteiger festhielt, steht der Einführung der Proporzwahl für den Regierungsrat zusätzlich entgegen, dass für die Besetzung des dem Berner Jura nach Artikel 84 Absatz 2 KV garantierten Sitzes kein überzeugendes Verfahren zur Verfügung steht. Im erwähnten Gutachten Tschannen/Herrmann wurden mehrere Modelle (mit Varianten) eingehend untersucht. Alle erwiesen sich als mit mehr oder weniger grossen Nachteilen behaftet. Als «allenfalls empfehlenswert» wurde im Gutachten ein Modell bezeichnet, bei dem die Stimmberechtigten des ganzen Kantons mit zwei verschiedenen Wahlzetteln sechs Regierungsmitglieder des alten Kantonsteils im Proporz und die Vertretung des Berner Juras im Majorz (nach dem System des geometrischen Mittels) wählen würden. Das Gutachten will allerdings nicht ausschliessen, dass ein solches Mischsystem gegen Artikel 8 BV (Rechtsgleichheit) und Artikel 34 BV (Wahl- und Abstimmungsfreiheit) verstossen könnte. Das Prädikat «bedingt empfehlenswert» erhielt im Gutachten ein Modell, laut dem alle sieben Regierungsmitglieder im Proporz provisorisch gewählt würden. Wäre die nach dem Verfahren des geometrischen Mittels bestimmte Vertretung des Berner Juras nicht unter den provisorisch Gewählten, so müsste eine provisorisch gewählte Person als überzählig ausscheiden, zunächst eine Person derselben Parteiliste. Hätte die Liste der nach dem Verfahren des geometrischen Mittels ermittelten Jura-Vertretung aber keinen Sitz errungen, müsste eine proporzverzerrende parteiübergreifende Umverteilung vorgenommen werden. Der Regierungsrat sieht auch in diesen beiden Modellen, die im Gutachten –

wenn auch mit Vorbehalten – noch am besten bewertet wurden, keine tauglichen Wahlverfahren für den Garantiesitz.

Aus den dargelegten Gründen spricht sich der Regierungsrat dafür aus, das Majorzwahlsystem für die Wahl der Kantonsregierung beizubehalten.

Zu Ziffer 2

Die Motionärinnen wünschen sich ein Verfahren, das es den Wahlberechtigten einfacher macht, «eine Auswahl aus allen verfügbaren Kandidierenden zusammenzustellen und so von den durch Parteigremien vorgefertigten Empfehlungen abzuweichen». Genau dies aber ermöglicht das derzeit im Kanton Bern geltende System mit der nach Alphabet geordneten Namensliste und dem leeren Wahlzettel. Dieses war 2008 geschaffen worden, um dem Prinzip der Majorzwahl als Persönlichkeitswahl besser zu entsprechen: Die vorgedruckten ausseramtlichen Wahlzettel mit den Wahlempfehlungen der Parteienblöcke wurden abgeschafft, die Wählenden schreiben seither selber die Namen jener Personen, die sie in die Regierung wählen wollen, auf den leeren Wahlzettel. Ein System, bei welchem die Wählenden vorgedruckte Namen auf einer Liste ankreuzen, wie es der Kanton St. Gallen kennt, wäre wohl ein gleichwertiges System. Es bietet aber aus Sicht des Regierungsrats gegenüber dem heutigen und bewährten Verfahren keinen Mehrwert, weshalb der Regierungsrat auch Ziffer 2 des Vorstosses zur Ablehnung empfiehlt.

Verteiler

– Grosser Rat