

Der Grosse Rat des Kantons Bern

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Dienstag (Vormittag), 31. Mai 2016

Staatskanzlei

**22 2015.RRGR.1081 Motion 266-2015 SAK (Messerli, Interlaken)
Zulassungsbedingungen zum zweiten Wahlgang bei Majorzwahlen**

Vorstoss-Nr.: 266-2015
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 12.11.2015
Eingereicht von:
BDP (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften: 0
RRB-Nr.: 471/2016 vom 27. April 2016
Direktion: Staatskanzlei

Zulassung zum 2. Wahlgang bei Majorzwahlen nur bei genügenden Stimmen im 1. Wahlgang

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Anpassungen so auszuarbeiten, dass

1. beim 2. Wahlgang (Stichwahl) bei Majorzwahlen nur Kandidatinnen und Kandidaten zugelassen werden, die mehr als 10 Prozent des absoluten Mehrs erreicht haben
2. weiterhin neue Kandidatinnen und Kandidaten zugelassen sind, die als Ersatz für Personen antreten, die bereits im 1. Wahlgang mehr als 10 Prozent Stimmenanteil des absoluten Mehrs erreicht haben
3. die Anzahl der Beglaubigungsunterschriften auf 200 erhöht wird

Begründung:

Die Ständeratswahlen 2015 sind nicht im 1. Wahlgang entschieden worden, und es braucht deshalb eine Stichwahl. Von 11 Kandidaten haben sich die beiden aussichtsreichsten Kandidaten mit 151 069 und 144 805 (absolutes Mehr 152 860) zum zweiten Wahlgang vom 15.11.2015 angemeldet. Weiter hat sich ein Kandidat mit 4114 erhaltenen Stimmen (2,69 Prozent des absoluten Mehrs) für den zweiten Wahlgang angemeldet. Alle anderen Kandidatinnen und Kandidaten haben sich kurz nach dem Wahlsonntag entschieden, nicht mehr anzutreten. Alle diese Kandidaten hatten mehr als 10 Prozent Stimmenanteil des absoluten Mehrs.

Ein zweiter Wahlgang kostet den Kanton rund 500 000 Franken. Diesen unnötigen Wahlgang bei solch grossen Differenzen der Stimmen durchführen zu lassen, ist aus Sicht der Motionäre unverhältnismässig. Die beiden aussichtsreichsten Kandidaten werden gewählt, und die ganze Verwaltung und auch die Gemeinden werden unnötig beübt, sich für den Wahlgang am 15.11.2015 vorzubereiten und sich zu organisieren. Gerade in den Gemeinden sind die Funktionen der Stimmzähler grossmehrheitlich durch freiwillige Einsätze geregelt.

Es ist nicht anzunehmen, dass der auf dem 10. Rang liegende Kandidat eine reelle Chance für eine Wahl hat, es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass der Wählerwille geschwächt wird. Auch wenn 2,69 Prozent Personen bei einer Stimmbeteiligung von 48 Prozent dem Kandidaten tatsächlich die Stimme gegeben haben.

Regierungsrats- und Regierungstatthalterwahlen werden ebenfalls im Majorzverfahren durchgeführt. Diese Wahlen sollen somit neu auch nach den gleichen rechtlichen Grundlagen gehandhabt werden.

Die Anforderungsprofile für alle Mandate sind sehr hoch. Es braucht gute Kenntnis der Politik, der Gesellschaft und eine grosse zeitliche Bereitschaft, um diese Mandate seriös ausführen zu können. Die Personen, die sich für eine Kandidatur entscheiden, verfügen in der Regel auch über einen bestimmten Bekanntheitsgrad im Volk. Deshalb sind wir der Meinung, dass die Anzahl der Beglaubigungsunterschriften auf 200 (heute 10) erhöht werden sollte.

Die Kantone Solothurn und Freiburg kennen bereits heute gleiche oder ähnliche gesetzliche Rahmenbedingungen für Stichwahlen.

Vorstoss-Nr.: 266-2015
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 12.11.2015
Eingereicht von: SAK (Messerli, Interlaken) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit gewährt: Nein 19.11.2015
RRB-Nr.: 471/2016 vom 27. April 2016
Direktion: Staatskanzlei

Zulassungsbedingungen zum zweiten Wahlgang bei Majorzwahlen

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte mit folgenden Inhalten vorzulegen:

1. Einführung eines Quorums für die Zulassung von Kandidatinnen und Kandidaten, die bereits am ersten Wahlgang teilgenommen haben, zum zweiten Wahlgang einer Majorzwahl
2. Erhöhung der Anzahl Unterschriften von im Kanton Bern wohnhaften Stimmberechtigten für einen neuen Wahlvorschlag für den zweiten Wahlgang einer Majorzwahl

Begründung:

Nach dem geltenden Gesetz über die politischen Rechte (PRG, BSG 141.1) sind bei Majorzwahlen zum zweiten Wahlgang Personen zugelassen, die gültig zum ersten oder zum zweiten Wahlgang vorgeschlagen worden sind. Für den ersten Wahlgang muss ein Wahlvorschlag von mindestens 30 im Kanton Bern wohnhaften Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Neue Wahlvorschläge für den zweiten Wahlgang müssen von mindestens zehn im Kanton Bern wohnhaften Stimmberechtigten unterzeichnet sein.

Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist es möglich, dass zum zweiten Wahlgang Personen antreten können, die gemessen an der Anzahl Stimmen, die sie im ersten Wahlgang erhielten, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keinen Sitz erlangen werden. Für Kandidatinnen und Kandidaten, die neu für den zweiten Wahlgang antreten, gilt gleichzeitig eine ebenfalls sehr tiefe Hürde von zehn Unterschriften.

Aktuell zeigt sich diese Problematik beim zweiten Wahlgang für die Ständeratswahlen, der am 15. November 2015 durchgeführt wird, da keine der kandidierenden Personen das absolute Mehr erreicht hat. So tritt zu diesem zweiten Wahlgang neben den beiden aussichtsreichsten Kandidaten, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben (151 093 bzw. 144 816 Stimmen), auch ein Kandidat an, der am zweitwenigsten Stimmen auf sich vereinen konnte (4114 Stimmen). Alle anderen sieben Personen aus dem ersten Wahlgang haben ihre Kandidatur zurückgezogen; neue Wahlvorschläge gingen nicht ein. Ähnlich könnte sich die Situation auch bei Wahlen in den Regierungsrat oder in das Regierungsstatthalteramt präsentieren, die ebenfalls im Majorzverfahren besetzt werden.

Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen ist deshalb der Meinung, es müsse ein Quorum für die Zulassung von Kandidatinnen und Kandidaten aus dem ersten Wahlgang zum zweiten Wahlgang eingeführt werden. Wird die Hürde für Kandidatinnen und Kandidaten aus dem ersten Wahlgang erhöht, muss entsprechend auch jene für neue Kandidatinnen und Kandidaten angepasst werden. Deshalb müssen auch die Bedingungen für einen gültigen neuen Wahlvorschlag verschärft werden.

Mit dieser Gesetzesanpassung sollen Urnengänge, deren Resultat mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vorausgesagt werden kann, vermieden werden. Solche Urnengänge strapazieren die direkte Demokratie, sind staatspolitisch fragwürdig und führen zu unnötigen öffentlichen Ausgaben. Eine massvolle Anpassung der Zulassungsbedingungen für den zweiten Wahlgang bei Majorzwahlen schränkt die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler nicht unverhältnismässig ein. Sie bedeutet auch nicht, dass Minderheiten von der Teilnahme an einem zweiten Wahlgang von vornherein ausgeschlossen werden. Vielmehr wird vermieden, dass die Wählerinnen und Wähler ihre unveränderte Präferenz ein zweites Mal kundtun müssen und dass Kandidaten und Kandidatinnen für den zweiten Wahlgang ausscheiden, die von der Mehrheit der Wählerinnen und Wähler offensichtlich nicht gewählt werden wollen. Welches Quorum für Kandidatinnen und Kandidaten aus

dem ersten Wahlgang und welche Hürde für neue Kandidatinnen und Kandidaten sinnvollerweise einzuführen sind, soll der Regierungsrat im Rahmen der Erarbeitung einer Gesetzesänderung noch im Detail prüfen. Deshalb verzichtet die Kommission auf einen konkreten Änderungsvorschlag.

Begründung der Dringlichkeit: Die Bestimmungen im Gesetz über die politischen Rechte sollen so rasch als möglich angepasst werden, damit sie bei einem nächsten zweiten Wahlgang einer Majorzwahl bereits zur Anwendung kommen.

Vorstoss-Nr.: 266-2015
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 12.11.2015
Eingereicht von: Messerli-Weber (Nidau, EVP) (Sprecher/in)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)
Weitere Unterschriften: 9
RRB-Nr.: 471/2016 vom 27. April 2016
Direktion: Staatskanzlei

Für faire und effiziente Verfahren bei zweiten Wahlgängen

Der Regierungsrat wird beauftragt, die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen in die Wege zu leiten, damit *bei Majorzwahlen in kantonalen Angelegenheiten im zweiten Wahlgang* nur noch die nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten des ersten Wahlgangs teilnehmen können, die einen Mindestanteil an gültigen Stimmen (in der Grössenordnung von 3–5 Prozent) erhalten haben. Zudem sollen Vertreterinnen und Vertreter eines Wahlvorschlags, auf dem eine Kandidatin oder ein Kandidat einen Mindestanteil an gültigen Stimmen (in der Grössenordnung von 3–5 Prozent) erhalten hat, für den zweiten Wahlgang neue Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen können.

Begründung:

In der Regel treten zu einem zweiten Wahlgang nur noch Kandidierende an, die über das entsprechende Stimmenpotential verfügen, um tatsächlich einen Sitz zu gewinnen. Bis jetzt spielte diese Selbstregulierung unter den Parteien und Kandidierenden. Kandidaturen mit wenig bis keiner Aussicht auf Erfolg wurden und werden von den Parteien – nicht zuletzt aus strategischen Überlegungen – zurückgezogen, um die Kräfte zu bündeln und das eigene politische Lager nicht zu schwächen.

Die Ständeratswahlen 2015 haben nun gezeigt, dass die fehlenden Regeln bezüglich Teilnahme an zweiten Wahlgängen unliebsame Folgen zeitigen können. Besonders fragwürdig scheint es, wenn Personen, die im ersten Wahlgang mehr als deutlich unterlegen sind, durch die Aufrechterhaltung ihrer Kandidatur unnötigerweise einen zweiten Wahlgang erzwingen und damit eine stille Wahl verhindern können. Unsere Demokratie lebt von fairen und gleichzeitig effizienten Verfahren. Wahlen dürfen nicht zur Farce und zur reinen Alibiübung verkommen. Dies ist der Akzeptanz und dem guten Funktionieren unserer Demokratie abträglich, untergräbt ihre Legitimation und fördert Desinteresse wie auch Wahlabstinenz. Hinzu kommt, dass solch fragwürdige Wahlgänge beträchtliche Kosten zulasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler verursachen.

Es ist daher sinnvoll, die Hürden für eine Teilnahme an zweiten Wahlgängen mit massvollen Bestimmungen zu erhöhen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrats

1. Vorbemerkungen

Die drei Motionen stehen in einem direkten Zusammenhang und werden deshalb vom Regierungsrat gemeinsam beantwortet.

Wahlen und Abstimmungen sind wichtige Grundpfeiler der Demokratie. Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) schützt das aktive sowie passive Wahlrecht. Daraus folgt, dass jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger bei gegebenen Voraussetzungen mit gleichen Chancen als Wählerin oder Wähler oder als Kandidatin oder Kandidat an einer Wahl teilnehmen können.

Die Motionen zielen darauf ab, zweite Wahlgänge zu vermeiden, deren Resultat mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vorausgesagt werden kann. Diese Frage stellt sich so erst, seit im Kanton Bern mit dem neuen Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) die stille Wahl bei Ersatzwahlen und zweiten Wahlgängen in den Regierungsrat sowie bei Ständeratswahlen eingeführt wurde. Zuvor waren zweite Wahlgänge immer notwendig, selbst dann,

wenn nach dem Rückzug von Kandidatinnen und Kandidaten des ersten Wahlganges nur noch so viele gültige Wahlvorschläge vorlagen, wie Sitze zu besetzen waren. Die Zulässigkeit der stillen Wahl ist denn auch keine Selbstverständlichkeit. So gibt es mehrere Kantone (z. B. ZH oder AG), welche die stille Wahl explizit ausschliessen. Hintergrund eines solchen Ausschlusses ist der Umstand, dass eine stille Wahl keine eigentliche Volkswahl ist und daher den Nachteil hat, dass sie keine demokratische Legitimation vermittelt.

2. Einführung von zusätzlichen Hürden für die Teilnahme an zweiten Wahlgängen

Das PRG ermöglicht für zweite Wahlgänge von Majorzwahlen die Teilnahme von Personen, die gültig zum ersten oder zum zweiten Wahlgang vorgeschlagen worden sind. Jeder neue Wahlvorschlag muss von mindestens zehn im Kanton Bern wohnhaften Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Damit können auch Kandidatinnen und Kandidaten mit geringen Erfolgschancen an zweiten Wahlgängen teilnehmen.

Die meisten Kantone sehen für die Teilnahme an einem zweiten Wahlgang keine speziellen Hürden vor. In einigen wenigen Kantonen wird jedoch der Kreis der am zweiten Wahlgang zur Teilnahme berechtigten Kandidatinnen und Kandidaten gegenüber dem ersten Wahlgang eingeschränkt. So können im Kanton Freiburg beispielsweise nur Personen an zweiten Wahlgängen teilnehmen, deren Stimmenzahl im ersten Wahlgang mehr als fünf Prozent der Zahl der gültigen Wahllisten betragen hat. Zusätzlich dürfen nicht mehr als doppelt so viele Kandidatinnen und Kandidaten an zweiten Wahlgängen teilnehmen, wie Sitze zu vergeben sind. Im Kanton Solothurn können an einem zweiten Wahlgang nur Kandidierende teilnehmen, deren Stimmenzahl im ersten Wahlgang mehr als zehn Prozent der gültigen Wahlzettel beträgt. In den Kantonen Waadt und Neuenburg werden fünf Prozent der gültigen Stimmen vorausgesetzt, im Kanton Wallis acht Prozent der gültigen Stimmen.

Aus der Sicht des Regierungsrats könnten Mindestquoten dieser Art eine sachgerechte Lösung darstellen, um von vorneherein völlig aussichtslose Kandidatinnen und Kandidaten von einer Teilnahme am zweiten Wahlgang auszuschliessen und damit unnötige Wahlgänge («Leerlauf») zu verhindern. Allerdings sollte die Hürde für eine Teilnahme am zweiten Wahlgang nicht allzu hoch gelegt werden. Die Ausgangslage im zweiten Wahlgang kann sich je nach Resultat des ersten Wahlgangs verändern, und es können sich durchaus auch Kandidierenden Wahlchancen eröffnen, die im ersten Wahlgang zurückliegen.

Der Regierungsrat ist deshalb bereit, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu zweiten Wahlgängen bei Majorzwahlen anzupassen und damit die Teilnahme an zweiten Wahlgängen einzuschränken. Wie der Kantonsvergleich aufzeigt, sind verschiedene Berechnungsarten für Hürden möglich. Jede Berechnungsart hat ihre Vor- und Nachteile. Es wird zu berücksichtigen sein, dass sich eine Hürde, die als Bruchteil des absoluten Mehrs oder der Zahl der gültigen Stimmen ausgestaltet ist, je nach der Zahl der zu vergebenden Sitze unterschiedlich auswirkt. Wichtig erscheint dem Regierungsrat, dass die Berechnung einfach und verständlich ist. Welche Hürde im Kanton Bern für Kandidatinnen und Kandidaten aus dem ersten Wahlgang künftig eingeführt werden soll, muss im Rahmen der Ausarbeitung der Gesetzesänderung eingehend geprüft werden.

3. Zulassung von neuen Kandidierenden oder Ersatz von Kandidatinnen und Kandidaten

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen neue Kandidierende zum zweiten Wahlgang zugelassen werden, hat einen Zusammenhang zu der unter Ziffer 2 erörterten Frage. Da der Kanton Bern bislang keine speziellen Hürden für die Teilnahme von Kandidierenden des ersten Wahlgangs an einem zweiten Wahlgang kannte, sieht das geltende Recht auch keine besonderen Einschränkungen für die Teilnahme von neuen Kandidatinnen und Kandidaten vor. Entsprechende Wahlvorschläge müssen bis spätestens am Donnerstag nach dem ersten Wahlgang bei der Staatskanzlei eingetroffen und von mindestens zehn im Kanton Bern wohnhaften Stimmberechtigten unterzeichnet sein.

Bei den unter Ziffer 2 erwähnten Kantonen, welche spezifische Hürden für die Teilnahme an zweiten Wahlgängen kennen, sieht die Rechtslage in Bezug auf neue Kandidierende wie folgt aus:

Die Kantone Waadt und Wallis lassen in ihrem Wahlrecht den Ersatz von Kandidierenden zu und erlauben die Nominierung von neuen Kandidatinnen und Kandidaten bei Listen, die die Hürde für den zweiten Wahlgang erreicht haben. Das Wahlsystem kann aber nicht mit demjenigen des Kantons Bern verglichen werden, da beide Kantone vorgedruckte Listen kennen.

Im Kanton Freiburg können die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste, auf der die verzichtende Person aufgeführt war, einen Ersatz vorschlagen, im Kanton Solothurn ist dieser Ersatzvorschlag der Gruppierung vorbehalten, zu welcher sich die verzichtende Person bekannt hat. Nebst den Ersatzkandidaturen sind keine neuen Kandidatinnen und Kandidaten für zweite Wahlgänge vorgesehen. Im Kanton Neuenburg sind neue Kandidatinnen und Kandidaten nicht vorgesehen, ein

Ersatz ist nur möglich, wenn die Kandidatin oder der Kandidat in der Zwischenzeit unwählbar geworden ist.

Bei der Überarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen des Kantons Bern muss auch die heute bestehende Möglichkeit der Anmeldung von neuen Kandidaturen zu einem zweiten Wahlgang überdacht werden. Die Schaffung von Hürden für Kandidierende aus dem ersten Wahlgang macht wenig Sinn, wenn neue Kandidatinnen und Kandidaten weiterhin ohne Schranken respektive nur mit der Hürde der relativ tiefen Unterschriftenzahl für den zweiten Wahlgang zugelassen werden.

Der Regierungsrat wird im Rahmen der Gesetzesarbeiten prüfen, ob und falls ja unter welchen Bedingungen weiterhin neue Kandidierende zugelassen werden sollen.

4. Erhöhung der Unterschriftenzahl für Wahlvorschläge

Die Anzahl der benötigten Unterschriften für Wahlvorschläge ist im Kanton Bern eher gering. Bei ersten Wahlgängen werden für Ständerats- und Regierungsratswahlen 30, für Regierungsratsstatthalterwahlen zehn Unterschriften verlangt. Bei zweiten Wahlgängen genügen bei sämtlichen Majorzwahlen lediglich zehn beglaubigte Unterschriften.

Auch in den übrigen Kantonen wird nicht eine hohe Anzahl von beglaubigten Unterschriften verlangt. Bei ersten Wahlgängen bilden 100 Unterschriften die Obergrenze (Kantone Solothurn und Wallis). Üblich sind aber beim Grossteil der Kantone Unterschriftenzahlen zwischen 10 und 50; dies gilt auch für zweite Wahlgänge. Beim Vergleich der Kantone muss beachtet werden, dass die Wahlsysteme zum Teil unterschiedlich ausgestaltet sind und deshalb nicht ohne weiteres miteinander verglichen werden können.

Soll die Anzahl Unterschriften bei zweiten Wahlgängen erhöht werden, muss gleichzeitig auch die Vorgabe für erste Wahlgänge überprüft werden. Der Regierungsrat wird im Rahmen der Erarbeitung der geplanten Gesetzesänderung eingehend prüfen, ob eine Erhöhung der Unterschriftenzahl von Wahlvorschlägen nötig und sinnvoll ist.

Zu den Vorstössen im Einzelnen:

a) Motion 260-2015

Die Motionärin verlangt konkrete gesetzliche Anpassungen für die Einführung einer Hürde bei zweiten Wahlgängen und die Erhöhung der Beglaubigungsunterschriften. Überdies will sie weiterhin neue Kandidatinnen und Kandidaten zulassen. Wie einleitend ausgeführt, ist der Regierungsrat bereit, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu zweiten Wahlgängen bei Majorzwahlen anzupassen.

Der Regierungsrat beantragt, die Motion als Postulat anzunehmen. Dies erlaubt eine eingehende Prüfung der möglichen Massnahmen für eine eingeschränkte Teilnahme an zweiten Wahlgängen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

b) Motion 266-2015

Die Motion 266-2015 fordert generell die Einführung eines Quorums sowie die Erhöhung der Beglaubigungsunterschriften für zweite Wahlgänge. Sie überlässt die Formulierung eines konkreten Änderungsvorschlags dem Regierungsrat.

Der Regierungsrat beantragt die Annahme der Motion. Die detaillierte Prüfung, welches Quorum für Kandidierende aus dem ersten Wahlgang und welche Hürde für neue Kandidatinnen und Kandidaten sinnvollerweise einzuführen sind, erfolgt im Rahmen der Erarbeitung der Gesetzesänderung.

c) Motion 307-2015

Die Motion verlangt konkrete Gesetzesänderungen für die Einführung einer Hürde bei zweiten Wahlgängen und die Möglichkeit, dass neue Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen werden können. Wie einleitend ausgeführt, ist der Regierungsrat zwar bereit, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu zweiten Wahlgängen bei Majorzwahlen anzupassen, die Ausarbeitung der konkreten gesetzlichen Änderungen soll aber im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses erfolgen.

Der Regierungsrat beantragt daher, die Motion als Postulat anzunehmen.

Der Regierungsrat beantragt:

Punktweise beschliessen

Ziffer 1: Annahme

Ziffer 2: Annahme

Gemeinsame Beratung der Geschäfte 2015.RRGR.1024, 2015.RRGR.1081 und 2015.RRGR.1155 siehe Geschäft 2015.RRGR1155.

