

**Motion Fraktion GFL/EVP (Daniel Klauser, GFL): Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident muss eine Mehrheit der Wählenden hinter sich wissen!; Abschreibung/Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft)**

Der Stadtrat hat am 20. Februar 2014 mit SRB 2014-55 folgende Motion erheblich erklärt:

Im Vorfeld der Gemeinderatswahlen 2012 wurde eine Besonderheit des Berner Wahlsystems offenkundig: der Wahlmodus kann dazu führen, dass eine Person in das Stadtpräsidium gewählt wird, welche weder das absolute noch das relative Mehr erreicht hat.

Bei der Stadtpräsidiumswahl 2012 erreichte Alexander Tschäppät 69.9 % der Stimmen, Beat Schori 16.8 % und Alexandre Schmidt 13.3 %. Hätte nun Alexander Tschäppät die Wahl in den Gemeinderat verpasst, so hätte die Wahl für das Stadtpräsidium gemäss Art. 54 Abs. 2 des Reglements über die politischen Rechte (RPR) wiederholt werden müssen.

Gemäss Art. 54 Abs. 3 RPR bleiben bei dieser Wiederholung der Wahl nur höchstens die drei in den Gemeinderat gewählten Kandidatinnen oder Kandidaten in der Wahl, die im ersten Wahlgang um das Stadtpräsidium am meisten Stimmen erzielt haben. Weil aber Alexandre Schmidt bei einer Nichtwahl von Alexander Tschäppät in den Gemeinderat der einzige gewählte Gemeinderat gewesen wäre, der auch im ersten Wahlgang ums Stadtpräsidium angetreten ist, so wäre er nach Art. 59 RPR in stiller Wahl zum Stadtpräsidenten gekürt worden. Es ist für die Handlungsfähigkeit eines Stadtpräsidenten oder einer Stadtpräsidentin aber zentral, eine Mehrheit der Wählenden hinter sich zu wissen.

Eine mögliche Variante für die Beseitigung der beschriebenen Problematik besteht darin, dass bei einer Wiederholung der Wahl gestützt auf Art. 54 Abs. 2 RPR alle in den Gemeinderat gewählten Personen antreten können.

Wir fordern den Gemeinderat daher auf, dem Stadtrat eine Änderung des Reglements über die politischen Rechte (RPR) vorzulegen. Dabei soll der Wahlmodus in Art. 54 RPR dahingehend angepasst werden, dass die oben beschriebene Problematik beseitigt wird.

*Auszug aus dem Reglement über die politischen Rechte*

Art. 54 Wahlmodus

1 Die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten erfolgt im Mehrheitswahlverfahren (Majorz). Die Ermittlung des Mehrs richtet sich nach Artikel 69.

2 Wird im ersten Wahlgang eine Person zwar als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident, jedoch nicht als Gemeinderätin oder Gemeinderat gewählt, so ist die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten zu wiederholen.

3 Wird ein zweiter Wahlgang nötig oder muss die Wahl gestützt auf Absatz 2 wiederholt werden, so bleiben höchstens die drei in den Gemeinderat gewählten Kandidatinnen oder Kandidaten in der Wahl, die im ersten Wahlgang um das Stadtpräsidium am meisten Stimmen erzielt haben.

Art. 59 Voraussetzungen

1 Stellt die Stadtkanzlei nach Ablauf der Einreichungsfrist (Art. 37) fest, dass für den Stadtrat oder den Gemeinderat nur so viele gültige Wahlvorschläge vorliegen, als Sitze zu vergeben sind, so erklärt der Gemeinderat die Vorgeschlagenen als gewählt.

2 Liegt für die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten nur ein gültiger Wahlvorschlag vor, so erklärt der Gemeinderat die vorgeschlagene Person als in stiller Wahl gewählt, vorausgesetzt, sie ist Gemeinderatsmitglied.

Bern, 28. Februar 2013

*Erstunterzeichnende: Daniel Klauser*

*Mitunterzeichnende: Priska Lanfranchi, Lukas Gutzwiller, Rania Bahnan Büechi, Tania Espinoza, Daniela Lutz-Beck, Susanne Elsener, Matthias Stürmer, Martin Trachsel, Manuel C. Widmer*

## **Bericht des Gemeinderats**

### **1. Worum es geht**

Die heute geltenden Regelungen zum Wahlverfahren für das Amt des Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin der Stadt Bern können zu ungewollten Resultaten führen. So ist es in bestimmten Konstellationen möglich, dass ein Kandidat oder eine Kandidatin, der oder die im ersten Wahlgang nur wenige Stimmen erzielt hat, in stiller Wahl zur Stadtpräsidentin oder zum Stadtpräsidenten gewählt wird, da im zweiten Wahlgang keine anderen Kandidierenden mehr antreten dürfen. Um diese Problematik anzugehen, wurde eine Motion eingereicht und erheblich erklärt, welche mit der Vorlage zur Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) umgesetzt werden soll. Der Gemeinderat hat im Rahmen einer Auslegeordnung verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten geprüft und legt dem Stadtrat hiermit eine geringfügige Änderung der im RPR enthaltenen Bestimmungen über das Wahlverfahren vor, welche das identifizierte Problem beheben soll: Der zweite Wahlgang der Stadtpräsidiumswahlen oder eine allfällige Wahlwiederholung sollen in Zukunft für alle in den Gemeinderat gewählten Personen offen stehen. Damit wird insbesondere gewährleistet, dass stille Wahlen nur stattfinden, wenn sich tatsächlich lediglich ein Kandidat oder eine Kandidatin zur Verfügung stellt.

### **2. Ausgangslage und Reformbedarf**

#### *2.1 Geltende Regelung*

Artikel 35 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) bestimmt, dass der Stadtrat, der Gemeinderat und die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident von den Stimmberechtigten gewählt werden. Die Gemeindeordnung legt auch fest, dass bei den Wahlen des Stadtpräsidiums und bei Ersatzwahlen in den Gemeinderat das Mehrheitswahlverfahren (Majorz) zur Anwendung kommt (Art. 89 und 117 GO), während für die Wahl des Gemeinderats der Wahlmodus des Verhältniswahlverfahrens (Proporz) gilt (Art. 88 Abs. 1 GO). Für die Wahl des Stadtpräsidiums gelangt das System der so genannten „romanischen Mehrheitswahl“ zur Anwendung. In einem ersten Wahlgang gilt demnach eine höhere Hürde, weil hier das absolute Mehr erforderlich ist, während in einem eventuellen zweiten Wahlgang das relative Mehr genügt (siehe Art. 69 Abs. 1 und 4 RPR).

Voraussetzung für die Wahl ins Stadtpräsidium ist, dass die oder der Kandidierende auch in den Gemeinderat gewählt worden ist. Um dies sicherzustellen, steht die Wahl im ersten Wahlgang unter dem Vorbehalt, dass der oder die Kandidierende in den Gemeinderatswahlen ebenfalls einen Sitz erhalten hat. Wird der oder die Kandidierende zwar als Stadtpräsident oder Stadtpräsidentin, nicht aber in den Gemeinderat gewählt, ist die Stadtpräsidiumswahl zu wiederholen (Art. 54 Abs. 2 RPR). Bei der Wiederholung der Stadtpräsidiumswahl sowie für den Fall, dass keine Kandidatin bzw. kein Kandidat im ersten Wahlgang das absolute Mehr erreicht hat und es zu einem

zweiten Wahlgang kommt, schränkt Artikel 54 Absatz 3 RPR mögliche Kandidaturen ein: Kandidieren dürfen demnach höchstens jene drei in den Gemeinderat gewählten Kandidatinnen und Kandidaten, die im ersten Wahlgang um das Stadtpräsidium am meisten Stimmen erzielt haben. Mit anderen Worten ist die Teilnahme bei einer Wahlwiederholung bzw. an einem zweiten Wahlgang in doppelter Hinsicht eingeschränkt: Wählbar sind maximal drei Kandidierende, welche in den Gemeinderat gewählt wurden und bereits im ersten Wahlgang für das Stadtpräsidium angetreten sind.

Aufgrund der einschränkenden Bestimmung von Artikel 54 Absatz 3 ist es somit möglich, dass im zweiten Wahlgang oder bei einer Wiederholung der Wahl nur ein Kandidat oder eine Kandidatin übrig bleibt, der oder die sodann in einer stillen Wahl gewählt würde, obgleich er oder sie im ersten Durchgang schlecht abgeschnitten hätte. Wird niemand der Stadtpräsidiumskandidierenden in den Gemeinderat gewählt, könnte bei einer Wahlwiederholung oder einem zweiten Wahlgang nach dem Wortlaut der Regelung sogar überhaupt niemand antreten. Artikel 54 Absatz 3 RPR enthält insofern eine Gesetzeslücke, welche im Anwendungsfall durch ergänzende Auslegung zu schliessen wäre.

## 2.2 *Motion*

Am 28. Februar 2013 wurde im Stadtrat die Motion Fraktion GFL/EVP (Daniel Klausner, GFL): Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident muss eine Mehrheit der Wählenden hinter sich wissen! eingereicht. Darin beanstandet der Motionär die Regelung von Artikel 54 Absatz 3 RPR, die zur Folge haben kann, dass eine in den Gemeinderat gewählte Kandidatin bzw. ein in den Gemeinderat gewählter Kandidat in stiller Wahl zur Stadtpräsidentin bzw. zum Stadtpräsident gewählt wird, obschon sie oder er in der Wahl um das Stadtpräsidium vergleichsweise wenig Stimmen erzielt hat. Der Motionär macht geltend, dass es für die Handlungsfähigkeit eines Stadtpräsidenten oder einer Stadtpräsidentin zentral ist, eine Mehrheit der Wählenden hinter sich zu wissen, und fordert den Gemeinderat daher auf, den Wahlmodus in Artikel 54 RPR dahingehend anzupassen, dass die beschriebene Problematik beseitigt werde.

In seiner Antwort vom 28. August 2013 beantragte der Gemeinderat die Erheblicherklärung der Motion, da er die in Frage stehende Regelung als problematisch erkannt hatte. Für den Fall der Annahme der Motion stellte er insbesondere eine Analyse der Wahlsysteme anderer Städte und Kantone in Aussicht.

Anlässlich der Stadtratsdebatte vom 20. Februar 2014 wurde das Anliegen des Motionärs von den meisten Fraktionen unterstützt. Es wurde allgemein begrüsst, dass sich der Gemeinderat mit den verschiedenen Möglichkeiten einer Anpassung des Wahlsystems befassen möchte. Die Forderung der Motion - dass der Stadtpräsident eine Mehrheit der Stimmen hinter sich wissen müsse - wurde allgemein geteilt. Teils wurde die Komplexität des Wahlsystems beklagt: Dass eine doppelte Wahl erfolge, sei schwierig zu erklären (Votum Schmitter, Protokoll der Stadtratssitzung vom 20. Februar 2014, S. 134 [nachfolgend: Protokoll]). Eine Fraktion betonte gleichzeitig, dass Wahlverfahren an sich kompliziert seien (Votum Zimmerli, Protokoll, S. 135). Die Begründung für die ablehnenden Stimmen erschöpfte sich darin, dass die von der Motion aufgeworfene Problematik als unwahrscheinlich und hypothetisch und eine Revision damit als unnötig angesehen wurde (Votum Friedli, Protokoll, S. 135).

## 3. **Umsetzung**

### 3.1 *Grosser Regelungsspielraum*

Das kantonale Recht lässt den Gemeinden grossen Spielraum für die Ausgestaltung des Wahlsystems. Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) sieht in Artikel 115 vor, dass der Gemeinderat und das Gemeindeparlament von den Stimmberechtigten gewählt wer-

den müssen. Das kantonale Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) macht keine spezifischen Vorschriften zum Wahlverfahren; Artikel 33 Absatz 1 GG hält explizit fest: „Die Gemeinden ordnen die Grundzüge des Wahlverfahrens im Organisationsreglement im Rahmen des übergeordneten Rechts selbst.“ Soweit das kommunale Recht auf Regelungen verzichtet, gilt sinngemäss die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte (Art. 33 Abs. 2 GG). Die Gemeinden sind also beispielsweise frei, festzulegen, ob ihre Behörden in einem Majorz- oder in einem Proporzwahlverfahren gewählt werden sollen und nach welchen spezifischen Regeln diese Wahlen ablaufen. Diese Freiheit hat denn auch zu einer grossen Vielfalt von Wahlsystemen im Kanton Bern geführt (siehe Ziffer 3.2 hiernach). Im Fall von Majorzwahlen gibt es im kantonalbernerischen Recht spezifische Regeln für den Minderheitenschutz, welche in den Artikeln 38 ff. GG festgelegt sind. Demnach wird die mit der Majorzwahl einhergehende Benachteiligung kleinerer Parteien gemildert, indem Minderheiten nach einer im Gemeindegesetz festgehaltenen Formel Sitze erhalten können, auch wenn ihre Kandidierenden keine Mehrheit erreicht haben. Die Quoren, die sich aus dieser Formel ergeben, sind allerdings deutlich höher als der benötigte Stimmenanteil für einen Sitz in einer Proporzwahl.

### **3.2 Regelungen anderer Gemeinwesen**

#### **Kantone**

Die Regierungswahlen sind in den meisten Kantonen Majorzwahlen. Ebenso wird in den meisten Kantonsregierungen der Vorsitzende nicht durch das Volk, sondern durch das Kantonsparlament oder die Regierung und für die Dauer eines Jahrs gewählt. Die oder der Regierungsvorsitzende ist dabei in der Regel nur zuständig für die Koordination und Leitung der Regierungssitzungen und für Repräsentationsaufgaben, ohne ein eigentliches Präsidialdepartement zu führen. Demgegenüber werden im Kanton Appenzell Innerrhoden die Departementsvorsteher direkt durch die Landsgemeinde in ihre jeweiligen Funktionen gewählt. Auch in den Kantonen Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Uri und Basel-Stadt wählt das Volk die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten.

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein ähnliches Wahlsystem wie die Stadt Bern, weshalb näher darauf einzugehen ist: Seit der Schaffung des Präsidialdepartements im Jahr 2009 hat der Kanton Basel-Stadt ein vom Volk direkt gewähltes Regierungspräsidium. Regierungsrat wie auch Regierungspräsidentin oder -präsident werden im Majorzverfahren gewählt. Dabei kommt ein einziger Wahlzettel für den Regierungsrat wie auch für das Regierungspräsidium zur Anwendung. Als Regierungspräsidentin oder -präsident kann jede Person gewählt werden, welche auf dem gleichen Wahlzettel auch als Regierungsrat eine Stimme erhält oder welche (im Fall von Ersatzwahlen) bereits Regierungsratsmitglied ist (§ 64 des Gesetzes vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen [Wahlgesetz]). Das absolute Mehr wird allerdings für die beiden Wahlen je separat ermittelt (§ 70 Abs. 2 Wahlgesetz). Erreicht eine Person im ersten Wahlgang zwar als Regierungspräsidentin, nicht aber als Regierungsratsmitglied das absolute Mehr, erfolgt auch für das Regierungspräsidium die Wahl erst im zweiten Wahlgang (§ 71 Abs. 2 Wahlgesetz), wo dann das relative Mehr gilt (§ 75 Wahlgesetz).

#### **Biel**

Wie die Stadt Bern kennt auch Biel die Wahl des fünfköpfigen Gemeinderats nach dem Proporz und die Majorzwahl des Stadtpräsidiums am gleichen Wahltag. Das Wahlsystem unterscheidet sich von demjenigen der Stadt Bern nur bei der Regelung der Wahlwiederholung im Fall der Wahl eines nichtgewählten Gemeinderatskandidaten als Stadtpräsident oder Stadtpräsidentin: In diesem Fall genügt in der darauf folgenden Wahlwiederholung direkt das relative Mehr und es kommt nicht - wie in der Stadt Bern (Art. 54 Abs. 2 RPR) - nochmals zu einer ersten Wahlrunde, in der das ab-

solute Mehr erforderlich ist (Art. 41 des Reglements über städtische Abstimmungen und Wahlen vom 9. Juni 2013).

### **Burgdorf**

Die Stadt Burgdorf verfügt über einen siebenköpfigen Gemeinderat, von dem nur die Stadtpräsidentin im Vollamt gewählt ist (Art. 41 der Gemeindeordnung vom 26. November 2000 [GO]). Die sechs übrigen Gemeinderatsmitglieder üben ihr Mandat im Nebenamt aus (Art. 42 GO). Dabei werden das Stadtpräsidium und die Gemeinderatsmitglieder in separaten Wahlen, aber gleichzeitig und nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt. Es gilt das relative Mehr, d.h. es findet jeweils nur ein Wahlgang statt. Schliesslich scheint es in der Praxis üblich, dass Kandidierende sowohl für den Gemeinderat wie auch für das Stadtpräsidium antreten (so beispielsweise in den Wahlen 2008). Bei den letzten Gesamterneuerungswahlen wurde die amtierende Stadtpräsidentin in stiller Wahl wiedergewählt, womit es nur zur Konkurrenzwahl um die sechs nebenamtlichen Gemeinderatssitze kam.

### **Köniz**

Die Gemeinde Köniz wählt ihren Gemeinderat im Proporz- und das Präsidium im Majorzwahlverfahren. Allerdings kennt sie den so genannten „Vorrang des Gemeindepräsidiums“ (Art. 48 des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen). Demnach ist der oder die als Gemeindepräsident oder Gemeindepräsidentin Gewählte automatisch auch in den Gemeinderat gewählt. Für den Fall, dass diese Person nicht zugleich auch in den Proporzahlen in den Gemeinderat gewählt worden ist, scheidet zu ihren Gunsten die am schlechtesten gewählte Person derjenigen Wählergruppe aus dem Gemeinderat aus, welche den Vorschlag für die gewählte Gemeindepräsidentin gemacht hat.

### **Spiez**

Das Wahlsystem für das Gemeindepräsidium der Stadt Spiez ist vergleichbar mit jenem in Köniz, d.h. es gilt der Vorrang der Majorzwahl: Der Gemeindepräsident, welcher die Wahl in den Gemeinderat nicht geschafft hat, verdrängt einen gewählten Kandidaten seiner eigenen Partei aus dem Gemeinderat. Im Unterschied zu Köniz regelt Spiez aber ausdrücklich, was die Folge ist, wenn beispielsweise ein parteiloser Kandidat oder jemand, dessen Partei keinen Gemeinderatssitz eringt, zum Gemeindepräsidenten gewählt wird. In diesem Fall fällt derjenige Gemeinderatskandidat aus der Wahl, der bei der Sitzvergabe das letzte Restmandat erhalten hat. Wurden alle Sitze in der ersten Verteilung vergeben, so fällt diejenige gewählte Kandidatin mit der kleinsten Stimmzahl aus der Wahl, deren Liste den kleinsten Quotienten an Parteistimmen aufweist (zum Ganzen siehe Art. 15 ff. des Wahl- und Abstimmungsreglements vom 4. März 1976).

### **Thun**

Die Stadt Thun regelt die Frage des bei den Gemeinderatswahlen anzuwendenden Verfahrens durch einen einfachen Verweis. Artikel 57 der Stadtverfassung vom 23. September 2001 lautet: „(1) Die Wahl des Gemeinderats findet im Proporzverfahren statt. (2) Das Verfahren entspricht demjenigen für die Nationalratswahlen.“ Die Wahl des Stadtpräsidiums findet gleichzeitig statt. Wie in der Stadt Bern gilt dabei das System der romanischen Mehrheitswahl (absolutes Mehr im ersten Wahlgang, relatives Mehr in einem allfälligen zweiten Wahlgang). Voraussetzung für die Wahl ist ebenfalls, dass der oder die Kandidierende in den Gemeinderat gewählt wird.

Die Verordnung vom 21. März 2014 über die Wahlen und Abstimmungen in der Stadt Thun konkretisiert die Bestimmungen der Stadtverfassung. Sie schränkt die Teilnahmerechte am zweiten Wahlgang nicht ein. Für den zweiten Wahlgang können gemäss Artikel 16 Absatz 4 der genannten Verordnung auch neue Kandidaturen eingereicht werden. Gemäss dem Ablaufschema im Anhang der Verordnung werden in der auf den Wahlsonntag folgenden Woche die Parteipräsidien und Kandidaten für Vorschläge zum zweiten Wahlgang der Stadtpräsidiumswahlen angeschrieben und

es wird eine Vorschlagsfrist publiziert. Anders als in der Stadt Bern ist also in Thun der zweite Wahlgang nicht den Teilnehmenden am ersten Wahlgang vorbehalten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die grösseren bernischen Gemeinden das Verfahren zur Wahl ihres Präsidiums sehr unterschiedlich regeln, zumal der Regelungsspielraum gross ist.

### 3.3 *Regelungsmöglichkeiten*

Wie im Rahmen der Beantwortung der Motion angekündigt, hat der Gemeinderat für die Umsetzung verschiedene Möglichkeiten geprüft:

#### ***Variante 1: Majorwahl des Gemeinderats***

Zur Lösung der unter Ziffer 2 hiervoor festgestellten Problematik wäre zunächst denkbar, die gesamten Gemeinderatswahlen im Majorwahlverfahren durchzuführen. Es würde sich diesfalls anbieten, ein System wie jenes von Burgdorf zu wählen, mit dem das Amt des Gemeindepräsidiums separat von den übrigen Gemeinderatsämtern vergeben würde.

Die Vorteile dieses Systems würden in der Einfachheit liegen; die Doppelanforderung Majorz/Proporz und die dadurch bedingte Komplexität des Wahlverfahrens würden verschwinden. Andererseits müssten aber die Bestimmungen zum Minderheitenschutz gemäss Artikel 38 des Gemeindegesetzes angewendet werden, welche ebenfalls komplex sind. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Proporzwahl des Gemeinderats in der Stadt Bern eine lange Tradition hat und durch den Stadtrat und die Stimmberechtigten mehrfach bestätigt worden ist.

#### ***Variante 2: Wahl des Gemeinderats (ohne Stadtpräsidium) im Proporz, Vergabe des Stadtpräsidiums im Majorz***

Eine weitere Lösungsmöglichkeit besteht darin, nur die vier ordentlichen Mitglieder des Gemeinderats in einer Verhältniswahl zu wählen, während der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin unabhängig davon in einem separaten Mehrheitswahlverfahren bestimmt würde. Auf die Einschränkung, wonach Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident nur sein kann, wer auch in den Gemeinderat gewählt worden ist, würde demzufolge verzichtet und es käme zu einer klaren Trennung von Gemeinderats- und Stadtpräsidiumswahl.

Der Vorteil dieser Lösung liegt wiederum in der Klarheit des Systems und im Wegfall der doppelten Hürde (Proporz und Majorz) für das Stadtpräsidium. Durch die Trennung der Stadtpräsidiumswahl von der Gemeinderatswahl würde erstere zu einer reinen Personenwahl. Einerseits würde dadurch gewährleistet, dass nur Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident wird, wer die Mehrheit der Wählenden hinter sich weiss, wie es die Motion fordert. Andererseits würde die Chance von parteilosen oder in ihrer Partei nicht breit abgestützten Kandidatinnen und Kandidaten auf das Amt als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident erhöht. Ein gewichtiger Nachteil dieses Systems wäre demgegenüber, dass die Einbindung von Minderheiten im Gemeinderat schwerer fallen würde, da nur noch vier anstatt fünf Sitze im Proporz zu vergeben wären, womit ein höherer Stimmenanteil erforderlich wäre: Nach dem aktuellen System genügt für das sichere Erreichen eines Sitzes ein Stimmenanteil von 16.67 % plus eine Stimme. Würden nur noch vier Gemeinderatsmitglieder im Proporz gewählt, müsste für einen sicheren Sitz ein Anteil von 20 % plus eine Stimme erreicht werden.

#### ***Variante 3: Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident wird, wer in den Gemeinderatswahlen am meisten Stimmen erreicht***

Das Wesen dieser Lösung besteht darin, dass nur noch Gemeinderatswahlen durchgeführt würden und keine eigentliche Stadtpräsidiumswahl stattfinden würde. Stattdessen würde das Stadtpräsidium aufgrund der Ergebnisse der Gemeinderatswahlen bestimmt. Diese in der Stadtratsdebatte als Umsetzungsmöglichkeit genannte Variante (Votum Zimmerli, Protokoll, S. 135) wäre wohl ein-

zigartig im Kanton. Wenn man die Stimmzahlen der letzten vier Wahlen vergleicht, wären nach diesem System folgende Personen ins Stadtpräsidium gewählt worden:

2000: Alexander Tschäppät (Resultat separater Majorz: Klaus Baumgartner)  
 2004: Alexander Tschäppät (Resultat separater Majorz: Alexander Tschäppät)  
 2008: Regula Rytz (Resultat separater Majorz: Alexander Tschäppät)  
 2012: Ursula Wyss (Resultat separater Majorz: Alexander Tschäppät).

Der Vorteil dieser Lösung liegt in ihrer Einfachheit. Sodann würde jeweils nur eine Wahl durchgeführt und es käme weder zu einer Wahlwiederholung noch zu einem zweiten Wahlgang. Gleichzeitig hätte eine entsprechende Regelung aber zur Folge, dass sich die Stimmberechtigten nicht mehr direkt zur Person der Stadtpräsidentin oder Stadtpräsidenten äussern, sondern die Besetzung des Präsidiums höchstens indirekt beeinflussen könnten, was der wichtigen und repräsentativen Funktion des Stadtpräsidiums kaum Rechnung tragen dürfte. Weiter hätten hier in erster Linie Kandidierende der stärksten Liste Chancen auf das Stadtpräsidium, da die Zahl der Stimmen pro Person in erheblichem Masse vom Ergebnis der Liste abhängt. Sodann müssten sich alle für den Gemeinderat Kandidierenden gegebenenfalls für das Stadtpräsidium zur Verfügung stellen und bestünde somit die Gefahr, dass als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident eine Person bestimmt würde, die das entsprechende Amt gar nicht ausüben möchte. Schliesslich könnte ein entsprechendes Wahlsystem zu häufigeren Wechseln im Amt des Stadtpräsidiums führen.

***Variante 4: Abschaffung der Volkswahl des Stadtpräsidiums, Wahl durch Stadt- oder Gemeinderat***

Es wäre theoretisch möglich und aufgrund des übergeordneten Rechts zulässig, das Stadtpräsidium durch den Stadt- oder den Gemeinderat anstatt durch das Volk wählen zu lassen. Damit würde man sich an das System zahlreicher Kantone oder des Bundes anlehnen. Die Wahl könnte einerseits für eine ganze Legislatur erfolgen, wobei mit der Wahl gleichzeitig das Präsidialdepartement zugeteilt würde. Denkbar wäre andererseits aber auch die Einführung eines Rotationssystems mit jährlich wechselndem Präsidium, was aber bedingen würde, dass auf ein eigentliches Präsidialdepartement verzichtet würde. Gegen die Wahl des Stadtpräsidiums durch Stadt- oder Gemeinderat spricht, dass die Volkswahl eine lange Tradition hat. Sodann trägt nach Ansicht des Gemeinderats nur eine Volkswahl und die damit erzielte hohe demokratische Legitimation der repräsentativen Funktion und Bedeutung des Amts als Stadtpräsident oder Stadtpräsidentin genügend Rechnung.

***Variante 5: Vorrang der Majorzwahl***

Eine weitere Lösung wäre die Einführung eines Modells, wie es etwa die Gemeinden Spiez oder Köniz kennen. Demnach würde zwar das Erfordernis beibehalten, dass die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident auch in den Gemeinderat gewählt werden muss. Gleichzeitig würde aber der Vorrang des Präsidiums bzw. der Majorzwahl eingeführt: Wer in das Amt des Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin gewählt würde, wäre damit selbst dann Mitglied des Gemeinderats, wenn er oder sie in der Proporzwahl keinen Sitz im Gemeinderat erreicht hätte. Verdrängt würde stattdessen jeweils das am schlechtesten gewählte Gemeinderatsmitglied derjenigen Liste, welche auch die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten portiert hätte. Falls von der entsprechenden Liste überhaupt kein Kandidat oder keine Kandidatin in den Gemeinderat gelangt wäre oder falls eine Parteilose oder ein Parteiloser die Stadtpräsidiumswahl gewonnen hätte, wären verschiedene Lösungen denkbar: Entweder müsste das am schlechtesten gewählte Gemeinderatsmitglied zu Gunsten der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten ausscheiden oder aber es würde ein Mitglied jener Liste das Amt nicht antreten können, welche am meisten Sitze zugeteilt erhalten hat (dieses System galt bis 1975 in der Stadt Bern).

Das System des Vorrangs der Majorzwahl stellt - wie die Variante 2 - sicher, dass Stadtpräsident oder Stadtpräsidentin nur wird, wer eine Mehrheit der Bevölkerung hinter sich hat. Es würde verhindert, dass ein Sieger oder eine Siegerin der Stadtpräsidiumswahl das Amt nicht ausüben könnte, weil sie oder er in der Proporzwahl nicht in den Gemeinderat gewählt worden ist. Wie in Variante 2 würde dadurch auch die Chance einer parteilosen oder einer in ihrer Partei nicht breit abgestützten Person auf das Amt erhöht.

#### **Variante 6: Öffnung des zweiten Wahlgangs**

Eine letzte Möglichkeit besteht darin, den zweiten Wahlgang und eine Wiederholung der Wahl des Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin grundsätzlich für alle gewählten Gemeinderatsmitglieder zu öffnen. Erreicht also im ersten Wahlgang der Stadtpräsidiumswahlen niemand das absolute Mehr, hätten alle in den Gemeinderat gewählten Personen die Möglichkeit, sich für den zweiten Wahlgang aufzustellen. Auch wenn die Konstellation eintreten sollte, dass ein Kandidat oder eine Kandidatin in der Stadtpräsidiumswahl erfolgreich war, aber nicht in den Gemeinderat gewählt wurde, steht die darauf folgende, in Anwendung von Artikel 54 Absatz 2 RPR notwendige Wiederholung der Wahl allen in den Gemeinderat Gewählten offen. Damit würde sichergestellt, dass nicht jener Stadtpräsidiumskandidat in stiller Wahl gewählt würde, der als einziger die Proporzwahl in den Gemeinderat geschafft hätte. Vielmehr müsste dieser in einem zweiten Wahlgang bzw. bei einer Wahlwiederholung gegen allfällige neue Kandidierenden aus dem Kreis der gewählten Gemeinderätinnen oder Gemeinderäte antreten. Die Regelung würde es einer Kandidatin oder einem Kandidaten schliesslich auch eher ermöglichen, freiwillig nicht mehr zur Wahlwiederholung oder zum zweiten Wahlgang anzutreten.

#### **3.4 Vorschlag des Gemeinderats**

Zur Lösung der in Ziffer 2 hiervor dargestellten Problematik stehen für den Gemeinderat die Varianten 5 und 6 im Vordergrund, da beide Varianten keine grundsätzliche Abkehr vom heutigen Wahlsystem bedeuten und der langjährigen, bernischen Tradition der Proporzwahl des Gemeinderats Rechnung tragen. Demnach stellt sich die Frage, ob für die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten die doppelte Hürde von Proporz und Majorz beibehalten werden soll oder ob der Majorzwahl künftig der Vorrang eingeräumt werden soll.

Bis in die 70er Jahre galt in der Stadt Bern das Verfahren des Vorrangs der Majorzwahl (oben Variante 5). Artikel 109 der im Jahr 1963 totalrevidierten Gemeindeordnung sah vor:

#### **aArt. 109**      Eingriff in die Gemeinderatswahl

<sup>1</sup> Wird der zum Stadtpräsidenten Erkorone nicht in den Gemeinderat gewählt, so fällt von den in den Gemeinderat gewählten jener aus der Wahl, der der gleichen Liste angehört wie der Stadtpräsident und der auf dieser Liste am wenigsten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit ist die Reihenfolge auf der Liste massgebend, d.h. der später Genannte scheidet aus.

<sup>2</sup> Steht der zum Stadtpräsidenten Gewählte auf keiner Liste oder hat die Liste, welcher er angehört, kein Gemeinderatsmandat erzielt, so fällt von der Liste, welcher am meisten Mandate zugeteilt wurden, derjenige mit den wenigsten Stimmen aus der Wahl. Haben verschiedene Listen die gleiche grösste Zahl von Mandaten erzielt, so fällt von diesen Listen derjenige aus der Wahl, welcher am wenigsten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet innerhalb einer Liste die Reihenfolge der Vorgesprochenen und zwischen verschiedenen Listen das Los.

Diese Bestimmung wurde 1974 zusammen mit Bestimmungen zur Wahl des Stadtrats (Abschaffung der doppelten Kumulation) geändert. Der Vorrang des Majorzes wurde abgeschafft und durch die heute geltende Regelung ersetzt, wonach die Wahl als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident

nicht gilt, wenn der Kandidat oder die Kandidatin nicht auch zugleich in den Gemeinderat gewählt worden ist. Die entsprechende Änderung wurde mit dem Grundsatz des Stadtpräsidentenamts als „primus inter pares“ begründet. Demnach beruhe die Legitimation als Stadtpräsident primär auf der Wahl als Gemeinderat. Die vorbehandelnde Spezialkommission hatte der entsprechenden Änderung einstimmig zugestimmt (vgl. Votum Max Konrad, Präsident der Spezialkommission, Protokoll der Stadtratssitzung vom 30. August 1973, S. 43). Die entsprechende Änderung des Wahlsystems wurde sodann einstimmig vom Stadtrat verabschiedet und am 8. Dezember 1974 vom Volk mit 31 340 Ja-Stimmen gegen 9 088 Nein-Stimmen angenommen. Die vorliegend zur Diskussion stehende Variante 5 wurde somit anlässlich der Revision der Gemeindeordnung 1974 bewusst abgeschafft. Mit der Variante 5 würde die Stadt Bern demnach zum bis 1975 geltenden Wahlsystem zurückkehren.

Dadurch würde einerseits sichergestellt, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat, die oder der im ersten Wahlgang das absolute Mehr erreicht hat und somit von der Mehrheit der Bevölkerung für dieses Amt favorisiert wird, als Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident gewählt wäre. Die Wahl ins Stadtpräsidium könnte diesfalls nicht daran scheitern, dass die Kandidatin oder der Kandidat die Proporzhürde für einen Sitz im Gemeinderat nicht geschafft hat. Andererseits könnte die Lösung die unschöne Folge haben, dass gegebenenfalls ein gewähltes Gemeinderatsmitglied aus dem Gemeinderat verdrängt würde. Nach Auffassung des Gemeinderats trägt sodann die hohe doppelte Hürde, die sich heute durch das Nebeneinander von Majorz und Proporz ergibt, der bedeutungsvollen repräsentativen Funktion eines Stadtpräsidentenamts besser Rechnung als ein Vorrang der Majorzwahl: Die Majorzwahl gewährleistet, dass nur Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident wird, wer (allenfalls erst im Rahmen einer Wahlwiederholung oder eines zweiten Wahlgangs) von der Mehrheit der Bevölkerung in dieses Amt gewählt wird. Die gleichzeitig zu schaffende Proporzwahl in den Gemeinderat stellt sodann sicher, dass das Amt durch eine auch in den politischen Gruppierungen breit abgestützte Person besetzt wird. Der unter Ziffer 2 hiervoor festgestellte Problematik, die sich durch die in Artikel 54 Absatz 3 RPR vorgesehene Einschränkungen für Kandidaturen bei einer Wahlwiederholung oder einem zweiten Wahlgang ergibt, kann schliesslich durch die unter Variante 6 beschriebene Zulassung aller gewählten Gemeinderatsmitglieder zu einer Wahlwiederholung oder einem zweiten Wahlgang um das Stadtpräsidium weitestgehend behoben werden: Eine stille Wahl der einzigen Person, die im ersten Wahlgang erfolglos für das Stadtpräsidentenamt kandidiert hat *und* in den Gemeinderat gewählt wurde, wäre nur noch theoretisch denkbar, nämlich wenn keines der anderen Gemeinderatsmitglieder bei einer Wahlwiederholung oder einem zweiten Wahlgang kandidieren möchte. Mit der Lösung gemäss Variante 6 bliebe es zwar weiterhin möglich, dass ein Kandidat, der im ersten Wahlgang um das Stadtpräsidium das absolute Mehr erreicht hat, für das Amt ausser Betracht fällt, weil er nicht in den Gemeinderat gewählt worden ist. Nach Auffassung des Gemeinderats überwiegen aber die Vorteile der doppelten Hürde und ist diese Konsequenz daher in Kauf zu nehmen. Insgesamt sieht der Gemeinderat somit keinen ausreichenden Anlass, um auf den bewussten gesetzgeberischen Entscheid gegen den Vorrang der Majorzwahl aus den 70er-Jahren zurückzukommen. Er schlägt dem Stadtrat und den Stimmberechtigten daher die Variante 6 - eine einfache Erweiterung der Teilnahmemöglichkeit am zweiten Wahlgang oder an einer Wahlwiederholung - als Lösung für die unter Ziffer 2 hiervoor bzw. in der Motion aufgeführte Problematik vor.

#### **4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

##### *Artikel 54 Wahlmodus*

Die Ergänzung von Absatz 3 dieses Artikels bildet den Kern der Änderung. Mit der neuen Formulierung wird sowohl für den Fall eines zweiten Wahlgangs wie auch für den Fall der Wiederholung der Wahl die Teilnahmemöglichkeit auf sämtliche gewählten Gemeinderatsmitglieder ausgedehnt. E contrario geht daraus auch hervor, dass andere Kandidierende nicht mehr zugelassen sind, was

sich aber bereits daraus ergibt, dass alle anderen Kandidierenden aufgrund ihrer Nichtwahl in den Gemeinderat gar nicht mehr Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident werden könnten.

#### *Artikel 56 Wahlvorschläge*

Die gewählten Gemeinderatsmitglieder, die an der Wiederholung bzw. an einem zweiten Wahlgang der Stadtpräsidiumswahlen teilnehmen möchten, müssen ihre Kandidatur schriftlich erklären. Dies genügt als Wahlvorschlag, da alle zugelassenen Kandidierenden bereits in den Gemeinderat gewählt und damit früher unter qualifizierten Voraussetzungen vorgeschlagen worden sind. Die Frist zur Erklärung der Kandidatur darf nicht zu lange sein, da der zweite Wahlgang in der Regel sieben Wochen nach dem ersten Wahlgang stattfindet (Art. 65 Abs. 2 RPR).

#### *Artikel 69 Wahlergebnis*

Die allgemeinen Bestimmungen zur Mehrheitswahl werden um einen Verweis auf die spezifischeren Bestimmungen zur Stadtpräsidiumswahl ergänzt. Damit wird deutlich gemacht, dass die Beschränkung auf maximal drei Kandidierende, welche bereits am ersten Wahlgang teilgenommen haben müssen, für die Stadtpräsidiumswahl nicht gilt. Die allgemeinen Bestimmungen zur Mehrheitswahl gelten damit nur noch für die Ersatzwahlen in den Gemeinderat, da die Stadt Bern eine andere Majorzwahl durch das Volk kennt.

### **5. Vorprüfung beim Kanton**

Die beantragte Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte muss gemäss Artikel 56 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 51 GG durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigt werden. Vorgängig wurde die in Aussicht genommene Änderung dem AGR zur Vorprüfung unterbreitet (Art. 55 Abs. 1 GG). In seinem Schreiben vom 11. Dezember 2014 teilte das Amt mit, dass die Anpassungen aus rechtlicher Sicht zu keinen Bemerkungen Anlass geben würden und genehmigungsfähig seien.

### **6. Zeitplan**

Änderungen des Reglements über die politischen Rechte unterstehen dem obligatorischen Referendum (Art. 36 Bst. b GO). Damit die geänderten Bestimmungen rechtzeitig für die Wahlen im Jahr 2016 in Kraft treten und die Wahlvorbereitungen entsprechend an die Hand genommen werden können, sollte die Volksabstimmung am 14. Juni 2015 stattfinden.

### **7. Abschreibung der Motion**

Mit der vorliegenden Teilrevision wird das Anliegen der Motion umgesetzt. Die Motion kann daher als erfüllt abgeschrieben werden.

### **Antrag**

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Motion Fraktion GFL/EVP (Daniel Klauser, GFL): Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident muss eine Mehrheit der Wählenden hinter sich wissen!; Abschreibung/Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft).

2. Er unterbreitet den Stimmberechtigten folgende Teilrevision des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte zur Abstimmung (Änderungen kursiv):

**Art. 54** Wahlmodus

<sup>1</sup> und <sup>2</sup> (unverändert)

<sup>3</sup> Wird ein zweiter Wahlgang nötig oder muss die Wahl gestützt auf Absatz 2 wiederholt werden, so *sind als Kandidierende alle in den Gemeinderat gewählten Personen zugelassen.*

**Art. 56** Wahlvorschläge

<sup>1</sup> (unverändert)

<sup>2</sup> *Im Fall eines zweiten Wahlgangs oder einer Wiederholung der Wahl gemäss Artikel 54 Absatz 2 und 3 gilt als Wahlvorschlag die bis am Donnerstag nach dem ersten Wahlgang bei der Stadtkanzlei eingegangene schriftliche Erklärung eines gewählten Gemeinderatsmitglieds, für das Stadtpräsidium zu kandidieren.*

**Art. 69** Wahlergebnis

<sup>1</sup> und <sup>2</sup> (unverändert)

<sup>3</sup> Werden im ersten Wahlgang nicht alle Sitze besetzt, so wird ein zweiter Wahlgang nötig. Im zweiten Wahlgang verbleiben pro freien Sitz höchstens diejenigen drei Kandidierenden, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt haben. *Vorbehalten bleiben die Regelungen zur Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten.*

<sup>4</sup> und <sup>5</sup> (unverändert)

3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Teilrevision.
4. Der Stadtrat genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.
5. Er schreibt die Motion Fraktion GFL/EVP (Daniel Klauser; GFL): Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident muss eine Mehrheit der Wählenden hinter sich wissen! als erfüllt ab.

Bern, 28. Januar 2015

Der Gemeinderat