

Arbeitspapier „Wahlverfahren Grosser und Kleiner Kirchenrat“

Leitsätze

1. **Variante 1:** Die Wahl der Mitglieder des Grossen Kirchenrats erfolgt durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne im Verhältniswahlverfahren (Proporz).
1. **Variante 2:** Die Wahl der Mitglieder des Grossen Kirchenrats erfolgt an den Kreisversammlungen in den einzelnen Kirchenkreisen bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeangehörigen im Mehrheitswahlverfahren (Majorz).
2. Die Wahl des Präsidiums und der übrigen Mitglieder des Kleinen Kirchenrats erfolgt durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne im Mehrheitswahlverfahren (Majorz).

Bemerkungen

1 Rechtliche Ausgangslage

Jede Kirchgemeinde weist nach kantonalem Gemeinderecht zwingend einen (Kirch-)Gemeinderat auf.¹ Ob sie ein Parlament einsetzen will, ist ihr – unabhängig von der Gemeindegrösse – freigestellt.²

Die Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderats sind zwingend durch die **Stimmberechtigten** zu wählen.³ **Nicht** vorgeschrieben ist demgegenüber die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten dieser Organe durch die Stimmberechtigten. Sowohl das Parlament als auch der Gemeinderat könnten sich selbst konstituieren und ihr Präsidium selbst bestimmen.

Die Stimmberechtigten äussern ihren Willen an der **Gemeindeversammlung**, soweit das Organisationsreglement nicht eine **Abstimmung oder Wahl an der Urne** vorschreibt.⁴ Die Gemeindeversammlung und der Urnengang sind rechtlich **gleichwertig**; sie führen zu gleichermassen verbindlichen Beschlüssen. Die Gemeinden können zwischen der Gemeindeversammlung und der „Urnengemeinde“ **frei wählen** und auch vorsehen, dass über bestimmte Geschäfte an der Versammlung und über andere an der Urne entschieden wird. Sie sind aber an ihre reglementarische Ordnung gebunden und dürfen ein konkretes Geschäft nicht im Einzelfall wahlweise in der einen oder andern Form den Stimmberechtigten unterbreiten.⁵

¹ Art. 25 ff. des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.111).

² Art. 24 Abs. 1 GG: „Die Gemeinden **können** ein Parlament einsetzen“.

³ Art. 23 Abs. 1 Bst. a GG.

⁴ Art. 12 Abs. 2 GG.

⁵ UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff. N 100.

In der Regel beschliessen und wählen die Stimmberechtigten einer Gemeinde **als Gesamtheit** („Gesamtheit der Stimmberechtigten“). In Kirchgemeinden sind nach geltendem Recht zumindest bestimmte Abstimmungen oder Wahlen der Stimmberechtigten **in einzelnen Kirchenkreisen** möglich.⁶ Diese Möglichkeit soll nach dem geplanten neuen Landeskirchengesetz auch in Zukunft weiter bestehen.⁷

In der Regelung ihres **Abstimmungs- und Wahlverfahrens** sind die Gemeinden **weit gehend autonom**. Sie können sich – unter Vorbehalt der gesetzlichen Bestimmungen über den Schutz politischer Minderheiten⁸ – nicht nur frei für ein Mehrheitswahlverfahren (Majorz) oder für ein Verhältniswahlverfahren (Proporz) entscheiden,⁹ sondern diese Verfahren unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben¹⁰ grundsätzlich auch nach ihrem Ermessen näher ausgestalten. Auf Kirchgemeinden ist der gesetzliche Minderheitenschutz, der nur die politischen Minderheiten im Blick hat,¹¹ nicht anwendbar.¹²

In einer **Mehrheitswahl** sind die Personen gewählt, die als solche am meisten Stimmen auf sich vereinigen. Majorzwahlen stellen die Persönlichkeit der einzelnen kandidierenden Personen in den Vordergrund und sind in diesem Sinn „**Persönlichkeitswahlen**“. In einer **Verhältniswahl** wird in einem ersten Schritt ermittelt, wie viele Sitze in dem zu wählenden Gremium einer bestimmten Partei oder Wählergruppe zustehen. Diese Sitze werden in einem zweiten Schritt den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen zugewiesen. Proporzwahlen sind somit nach gängigem Verständnis „**eigentliche Parteiwahlen**“.¹³ Sie 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“.¹⁴

2 Grundsatzfragen

Nach den bisherigen Diskussionen soll eine neue „Kirchgemeinde Bern“ Kirchenkreise und einen Grossen Kirchenrat als Parlament aufweisen. Zu entscheiden sind folgende Grundsatzfragen:

⁶ Vgl. Art. 13 des Gesetzes vom 6. Mai 1946 über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz, KG; BSG 410.11): „Grössere Kirchgemeinden können mit Genehmigung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung insbesondere da, wo Filialkirchen bestehen, zum Zwecke der Verwaltung ihrer besondern kirchlichen Bedürfnisse Unterabteilungen bilden. Für diese Unterabteilungen können besondere Verwaltungsorgane (Kommissionen) gebildet werden. Ihre Kompetenzen werden durch ein Reglement bestimmt, das der Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung unterliegt.“ Gestützt auf diese Bestimmung hat z.B. die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Köniz Kirchenkreise mit einer Kirchenkreisversammlung gebildet, die eine Kirchenkreiskommission wählt.

⁷ Art. 12 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs für ein neues Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Landeskirchengesetz, LKG).

⁸ Art. 28 ff. GG.

⁹ FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 134.

¹⁰ Z.B. Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

¹¹ Art. 40 GG.

¹² Art. 39 Abs. 2 Bst. b GG.

¹³ RRB vom 26. Mai 1976, BVR 1976 S. 344 E. 7a.

¹⁴ WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 4. Auflage, Basel 2008, S. 242.

1. Sollen die Mitglieder des Grossen und des Kleinen Kirchenrats durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten der Kirchengemeinde oder in den Kirchenkreisen (bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeangehörigen¹⁵) gewählt werden?
2. Soll die Wahl an einer Versammlung oder an der Urne erfolgen?
3. Sollen die Personen im Majorz- oder im Proporzwahlverfahren gewählt werden?

Diese Fragen sind je für den Kleinen und den Grossen Kirchenrat zu entscheiden.

3 Wahl in der ganzen Kirchengemeinde oder in Kirchenkreisen?

Gemäss den vorgeschlagenen Rahmenvorgaben (Planungserklärungen) im Schlussbericht Strukturdialog II sollen sowohl der Grosse als auch der Kleine Kirchenrat in einer gesamtstädtischen Abstimmung gewählt werden.¹⁶ Für den Kleinen Kirchenrat ist dieser Grundsatz an der Retraite vom 22. Oktober 2016 mit Vertretungen der Projektkommission, des Grossen und Kleinen Kirchenrats, der Präsidentenkonferenz und des Kirchmeieramts bestätigt worden. Unterschiedlich beurteilt worden ist demgegenüber die Frage, ob die Mitglieder des Grossen Kirchenrats in einer gemeindeweiten Abstimmung oder in den einzelnen Kirchenkreisen gewählt werden sollen.

Zu beachten ist, dass die Kirchengemeinde Bern nicht nur geografisch in Kirchenkreise aufgeteilt, sondern auch eine **zweisprachige Kirchengemeinde** sein soll. Es erscheint dementsprechend naheliegend, dass die französischsprachigen Gemeindeglieder grundsätzlich über **die gleichen Mitwirkungsrechte wie Kirchenkreise** verfügen (vgl. Arbeitspapier „Französischsprachige Gemeindeangehörige“). Die folgenden Überlegungen gelten deshalb sinngemäss auch für die französischsprachigen Gemeindeangehörigen, die in gewissem Sinn einen weiteren Kirchenkreis bilden (Arbeitspapier „Kirchenkreise“, Ziffer 3).

Dem Umstand, dass das höchste Organ die Stimmberechtigten der Kirchengemeinde als Gesamtheit sind, entspricht grundsätzlich eine **gemeindeweite Wahl**. Angesichts der besonderen geltenden und geplanten neuen Vorgaben für Kirchengemeinden dürften Wahlen in den einzelnen Kirchenkreisen, auch nach erster „Spontanauskunft“ des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR), aber möglich sein. Nach dieser Lösung bilden die Kirchenkreise **Wahlkreise** für eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern des Grossen Kirchenrats. Diese Lösung erfordert indes, dass die **Anzahl der in den einzelnen Kirchenkreisen zu wählenden Personen immer in etwa im gleichen Verhältnis zur Anzahl Gemeindeangehöriger im betreffenden Kreis steht**; zudem sollten die Kirchenkreise einigermaßen vergleichbare Grössen aufweisen. Andernfalls ist die Rechtsgleichheit, insbesondere in der Ausprägung der sog. Wahlrechtsgleichheit (Zählwertgleichheit, Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit, Erfolgswertgleichheit), verletzt.¹⁷ Unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit sind namentlich bestimmte **Sitzansprüche** unabhängig von der Anzahl Gemein-

¹⁵ Die Kirchengemeinde Bern soll eine zweisprachige Kirchengemeinde im Sinn von Art. 11 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs für ein neues Landeskirchengesetz sein, in der die französischsprachigen Gemeindeangehörigen als besondere Gruppe grundsätzlich über die gleichen Rechte verfügen wie die Kirchenkreise.

¹⁶ Schlussbericht „Strukturdialog II in der evangelisch-reformierten Gesamtkirchengemeinde Bern“ vom 19. Mai 2015, S. 43, Lemmata 2 und 3.

¹⁷ Dazu neustens das Urteil des Bundesgerichts BGer 1C_511/2015 vom 12. Oktober 2016, mit Hinweisen auf diverse frühere Urteile.

deangehöriger oder Stimmberechtigter aus rechtlicher Sicht heikel, wenn sie nicht mit ganz besonderen Umständen begründet werden können.¹⁸

Sowohl für eine gemeindeweite Wahl als auch für eine Wahl in den einzelnen Kirchenkreisen lassen sich Argumente anführen. Für eine **gemeindeweite Wahl** und gegen eine Wahl in Kirchenkreisen sprechen etwa folgende Überlegungen:

- Die Kirchgemeinde benötigt eine „Gesamtpolitik“. Der Grosse Kirchenrat soll deshalb nicht eine „Tagsatzung“, sondern die Vertretung der „ganzen“ Kirchgemeinde sein, welche die Gesamtinteressen der Gemeinde wahrzunehmen hat.
- Eine gemeindeweite Wahl schützt gegen „zentrifugale“ Tendenzen und Zersplitterung der Kräfte.
- Eine Wahl in den Kirchenkreisen gründet auf einem „territorialen“ Verständnis der Kirchgemeinde. In der Gemeinde bestehen aber nicht nur die Kreise als „lieux d'église“, sondern auch andere besondere Orte oder Gruppen.
- Eine gemeindeweite Wahl fördert den Pluralismus in der Kirchgemeinde. Kleine Minderheiten mit besonderen Anliegen haben aus rechnerischen Gründen in einer gemeindeweiten Wahl bessere Erfolgchancen als in den kleineren Kreisen.
- Eine gemeindeweite Wahl entspricht dem vorgesehenen Modell für den Kleinen Kirchenrat und ist in diesem Sinn auch stringenter.
- Die Mitwirkung der Kirchenkreise wird durch eine gemeindeweite Wahl nicht ausgehebelt. Sie kann über die Kreiskommissionen als die legitimierten Vertretungen der Kreise erfolgen.
- Das Wahlverfahren in den Kirchenkreisen kann für die erste Wahl des Grossen Kirchenrats noch nicht angewendet werden, weil zu diesem Zeitpunkt die Kreise (mit entsprechenden Stimmregistern) noch nicht bestehen.

Für eine Wahl **in den Kirchenkreisen** und gegen eine gemeindeweite Wahl sprechen demgegenüber etwa folgende Überlegungen:

- Die Kirchgemeinde hat die Nähe zu den Menschen zu suchen, auch in geografischer Hinsicht. Dies ist in den Kirchenkreisen eher möglich als in der ganzen Gemeinde.
- Kandidierende Personen sind im überschaubaren eigenen Kirchenkreis besser bekannt als in der ganzen Kirchgemeinde. Die Stimmberechtigten können sich deshalb ein besseres Bild dieser Personen machen und ihre Stimme verlässlicher abgeben.
- Die Wahl in den Kirchenkreisen gewährleistet eine Verankerung des Grossen Kirchenrats vor Ort und schützt vor einem Verlust an „Bodenhaftung“.
- Das Modell schützt die Kirchenkreise als Minderheit. Besondere Anliegen der Kirchenkreise können auf diesem Weg eingebracht werden, womit auf andere, kompliziertere Formen der Mitwirkung verzichtet werden kann.

¹⁸ Überlegungen dazu finden sich – speziell für den kirchlichen Bereich – in einem nicht veröffentlichten Rechtsgutachten von Ueli Friederich aus dem Jahr 2015, das allenfalls in anonymisierter Form auszugsweise zur Verfügung gestellt werden könnte.

- Eine Wahl in den Kirchenkreisen entspricht eher der heutigen Situation als eine gemeindefweite Wahl und lässt deshalb mehr Akzeptanz erwarten.

Im Organisationsreglement müssen die den einzelnen Kirchenkreisen zustehenden Sitze nicht explizit festgelegt werden. Mit Blick auf mögliche Veränderungen erscheint es angezeigt, lediglich den **Grundsatz** festzulegen, dass die Kreise nach Massgabe der Gemeindeangehörigen eine bestimmte Anzahl Mitglieder in den Grossen Kirchenrat wählen. Denkbar ist eine konkrete Formel zur Berechnung dieser Zahl im Ausführungsrecht (z.B. in einem Reglement über die Kirchenkreise oder in einem Abstimmungs- und Wahlreglement).

Theoretisch denkbar ist, den Kirchenkreisen auch im Fall einer **gemeindefweiten Wahl** eine bestimmte Anzahl Sitze zu garantieren. Sitzansprüche sind unter dem Gesichtswinkel der Wahlrechtsgleichheit allerdings wie erwähnt tendenziell heikel. Sollen Sitzansprüche gewährleistet werden, dürfte es angezeigt sein, eine Wahl in den Kirchenkreisen (als Wahlkreise) und nicht eine gemeindefweite Wahl vorzusehen.

Fazit / Lösungsvorschläge:

Die Mitglieder des Kleinen Kirchenrats werden durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten der Kirchgemeinde gewählt.

Für die Mitglieder des Grossen Kirchenrats ist zu entscheiden, ob sie a) in einer gemeindefweiten Wahl oder b) in den einzelnen Kirchenkreisen bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeangehörigen gewählt werden sollen. Es darf angenommen werden, dass die zweite Lösung zulässig ist; dies wäre mit dem AGR indes noch definitiv zu klären.

Werden die Mitglieder des Grossen Kirchenrats nach der Variante a) durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten gewählt, wird auf Sitzansprüche der Kirchenkreise verzichtet. Diskussionswürdig erscheint demgegenüber ein Sitzanspruch der französischsprachigen Gemeindeangehörigen.

Bilden die Kirchenkreise bzw. die französischsprachigen Gemeindeangehörigen nach der Variante b) gleichzeitig Wahlkreise für den Grossen Kirchenrat, wird ihnen eine bestimmte Anzahl Sitze entsprechend der auf sie entfallenden Anzahl Gemeindeangehöriger zugeteilt. Die Kirchenkreise weisen idealerweise eine vergleichbare Anzahl Angehöriger auf.

4 Versammlung oder Urne?

Aus rechtlicher Sicht sind Versammlungs- und Urnenabstimmungen wie erwähnt gleichwertig. Beschlüssen an der Urne wird gemeinhin mehr Verlässlichkeit zugebilligt, weil die Stimmbeteiligung in der Regel (deutlich) höher ist. Geschäfte von grösserer Tragweite werden deshalb tendenziell eher an der Urne entschieden. Demgegenüber bietet die Versammlung die Möglichkeit direkter Auseinandersetzung und Diskussion. Eine Vorlage kann in diesem Fall, anders als bei einem Urnengang, durch die Stimmberechtigten noch gestaltet werden. Als Nachteil der „Versammlungsdemokratie“ wird der Einfluss von „Zufallsmehrheiten“ ins Feld geführt, wenn für ein bestimmtes Anliegen ge-

zielt Stimmberechtigte mobilisiert werden. Allerdings stellt sich dieses Problem nicht prinzipiell anders als an der Urne.¹⁹

Für eine Beschlussfassung an der **Gemeindeversammlung** und gegen Urnenabstimmungen werden gemeinhin etwa folgende Argumente ins Feld geführt:

- Die Gemeindeversammlung verkörpert am ehesten die „lebendige Demokratie“, weil sie vor der förmlichen Beschlussfassung eine direkte Auseinandersetzung zulässt.
- Komplexe Geschäfte lassen sich besser vermitteln. Der Gemeinderat hat die Möglichkeit, eine Vorlage näher zu erläutern, konkrete Fragen zu beantworten und mögliche Missverständnisse zu beseitigen.
- Im Gegensatz zu einer Urnenabstimmung besteht die Möglichkeit, eine Vorlage an der Versammlung selbst noch zu gestalten und wenn nötig so zu verbessern, dass sie schliesslich eine Mehrheit findet.
- Die Gemeindeversammlung kann aus diesen Gründen rascher zu einem Resultat führen als eine Urnenabstimmung.
- Potenziell Interessierte werden nicht ohne Weiteres bereit sein, einen aufwändigen Wahlkampf für eine Urnenwahl in den Kleinen Kirchenrat zu führen und dafür „Klinken zu putzen“.
- Die Gemeindeversammlung kann verhältnismässig rasch und einfach organisiert werden und ist günstiger als die eher aufwändige Urnenabstimmung.

Für eine Beschlussfassung an der **Urne** und gegen die Versammlung wird demgegenüber etwa wie folgt argumentiert:

- Die Urnenabstimmung ist repräsentativer, weil daran in aller Regel deutlich mehr Stimmberechtigte teilnehmen als an einer Versammlung.
- Zufallsmehrheiten werden eher vermieden als an einer Versammlung, die unter Umständen durch Personen mit Partikularinteressen dominiert wird.
- Die Urnenabstimmung verleiht damit dem gefassten Beschluss eine bessere demokratische Legitimation.
- Die Gefahr eines „emotionalen Schlagabtauschs“ ist geringer als an einer Versammlung.
- Die Vorbereitung der Abstimmung zwingt die Behörden dazu, eine Vorlage sachlich so zu erklären, dass sie eine Mehrheit findet.

Diese Argumente gelten allerdings teilweise nur für **Sachgeschäfte** und nicht für Wahlen. Wahlen erfolgen in der Regel eher an der Urne als Sachgeschäfte. Kleine Gemeinden entscheiden über Sachgeschäfte überwiegend an der Gemeindeversammlung, während mittlere und grössere Gemeinden regelmässig sowohl Versammlungs- als auch Urnengeschäfte kennen; diese Gemeinden sehen in aller Regel ein Urnenwahl für die Mitglieder des Gemeinderats vor. Die Parlamentsgemeinden im Kanton Bern kennen keine Gemeindeversammlung, obwohl das kantonale Recht eine solche als Form der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten an sich ohne Weiteres zuliesse.

¹⁹ FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 101.

Zu den grössten „Versammlungsgemeinden“ ohne Parlament im Kanton Bern zählen Belp (ca. 11'500 Einwohner), Ittigen (ca. 11'400 Einwohner) und Wohlen bei Bern (ca. 9'000 Einwohner).

Die Kirchgemeinden im Kanton Bern (nicht: die Gesamtkirchgemeinden) kennen soweit bekannt ausschliesslich die **Kirchgemeindeversammlung** und keine Urnenabstimmungen oder -wahlen.²⁰ Diese Form hat Tradition und entspricht wohl auch eher dem Selbstverständnis der Gemeinde als Koinonia als ein Verfahren an der Urne. Werden die Kreise der Kirchgemeinde Bern gewissermassen als Fortsetzung der heutigen Kirchgemeinden „gedacht“, spricht dies dafür, dass in den Kreisen an einer **Kreisversammlung** und nicht an der Urne gewählt wird. Entsprechendes gilt für die Angehörigen der heutigen Pfarre.

Für **Wahlen aller Stimmberechtigten der Kirchgemeinde** dürfte sich angesichts der Grösse der Gemeinde eher die **Urne** anbieten. Rechtlich wäre zwar eine Gemeindeversammlung mit allen Stimmberechtigten der Kirchgemeinde Bern möglich, doch fallen die Vorteile der Versammlung bei einer grossen Zahl von Beteiligten tendenziell eher weniger ins Gewicht als in einem kleinen, überschaubaren Rahmen. Dazu kommt, dass die Organisation einer solchen Versammlung unter Umständen Problemen bieten könnte, namentlich dann, wenn ein Geschäft die Teilnahme einer sehr grossen Zahl von Stimmberechtigten erwarten lässt.

Urnenwahlen erfordern eine **verhältnismässig detaillierte Regelung des Wahlverfahrens**. Zu regeln sind namentlich die Grundzüge des Wahlverfahrens, das Zustandekommen, die Bereinigung und die weitere Behandlung der Wahlvorschläge, die Ermittlung der Ergebnisse, die Organisation und anderes mehr (vgl. dazu bestehende Reglemente politischer Gemeinden über Abstimmungen und Wahlen). Soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen, gilt sinngemäss die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte,²¹ was immerhin eine gewisse Entlastung bedeutet.

Für Wahlen an der Versammlung ist grundsätzlich ein System denkbar, wonach bis zu einem bestimmten Termin vor der Versammlung **Wahlvorschläge** eingereicht werden müssen und nur die vorgeschlagenen Personen gewählt werden können. In der Praxis sind aber in der Regel auch „**spontane**“ **Wahlvorschläge** aus der Versammlung möglich (was auch dem Grundsatz der „lebendigen Versammlungsdemokratie“ entspricht). Solche spontanen Wahlvorschläge sind aber kaum praktikabel, wenn an der Versammlung nach dem Proporzwahlssystem gewählt werden soll (vgl. dazu sogleich Ziffer 5); soweit bekannt erfolgen Wahlen an einer Gemeindeversammlung in der Praxis denn auch nie im Proporzverfahren.

Fazit / Lösungsvorschläge:

Die Mitglieder des Kleinen Kirchenrats werden an der Urne gewählt.

Die Mitglieder des Grossen Kirchenrats werden im Fall einer Wahl durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne und im Fall einer Wahl in den Kirchenkreisen bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeangehörigen an der (Kreis-)Versammlung gewählt.

²⁰ Das Gesetz über die bernischen Landeskirchen spricht denn auch – rechtlich an sich unzutreffenderweise – öfter nicht von den Stimmberechtigten, sondern von der „Kirchgemeindeversammlung“ als Organ, vgl. z.B. Art. 31 und 34a KG).

²¹ Art. 33 Abs. 2 GG. Vgl. dazu namentlich das Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; B SG 141.1) und die Verordnung vom 4. September 2013 über die politischen Rechte (PRV; BSG 141.112).

5 Majorz oder Proporz?

Für **Exekutiven** sind in der Schweiz beide Wahlverfahren verbreitet. Das Proporzwahlverfahren ist in der Regel komplizierter als das Mehrheitsverfahren, gilt aber insbesondere für ein Parlament als zeitgemässer, weil es die (politischen) Überzeugungen der Stimmberechtigten besser widerspiegelt als ein Majorzverfahren und deshalb der Vorstellung eines Parlaments als Repräsentation aller Stimmberechtigten eher entspricht. Die **Mitglieder von Parlamenten** werden dementsprechend **in aller Regel im Proporz gewählt**.²² Dies gilt namentlich für den Nationalrat²³ und die überwiegende Mehrzahl der kantonalen Parlamente, darunter den Grossen Rat des Kantons Bern.²⁴ Im Kanton Bern wurde anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes erwogen, den Gemeinden das Proporzwahlssystem verbindlich vorzuschreiben, schliesslich aber auf eine solche Vorgabe verzichtet.²⁵ Die Wahl der Mitglieder kommunaler Parlamente erfolgt im Kanton aber auch ohne solche Vorgabe praktisch durchwegs im Proporz.²⁶

Ein Proporzwahlssystem wird in der Regel in einen Zusammenhang mit **politischen Parteien** gestellt und ist auch im politischen Umfeld entwickelt worden, setzt aber an sich keineswegs politische Parteien (im herkömmlichen Sinn) voraus. Entscheidendes Merkmal des Proporzwahlverfahrens ist vielmehr schlicht der Grundsatz, dass Wahlvorschläge in Form von Listen mit Personen eingereicht werden und dass diesen Listen eine bestimmte Anzahl Sitze je nach Stimmenzahl zugeteilt werden. Eine Liste kann grundsätzlich durch eine **beliebige Gruppierung**, nicht nur durch eine politische Partei, eingereicht werden. In einer Kirchgemeinde könnte beispielsweise eine Gruppe von Personen mit bestimmten theologischen oder anderweitigen Anliegen, eine Berufsgruppe oder ein Kirchenkreis eine Liste mit Wahlvorschlägen einreichen.

Typisches Merkmal des Listensystems im Proporzverfahren ist die Möglichkeit, dass bei einem Ausscheiden von Behördenmitgliedern bestimmte Personen – in der Regel die anlässlich der Gesamt-erneuerungswahl nicht gewählten Personen mit dem besten Ergebnis – in einem festgelegten Verfahren **nachrücken**. Diese Möglichkeit besteht im Fall einer Majorzwahl nicht, weil in diesem Verfahren ausschliesslich einzelne Personen, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppierung (Liste) gewählt werden. Im Fall eines Majorzverfahrens muss bei Vakanzen deshalb in der Regel eine **Ersatzwahl** stattfinden. Dieser Nachteil wiegt vor allem dann schwer, wenn die Wahl an der Urne erfolgt, weil Urnenwahlen verhältnismässig teuer sind. Weniger ins Gewicht fällt dieser Aspekt, wenn Personen an einer Kreisversammlung gewählt werden; solche Versammlungen finden periodisch statt und können ohne grossen Aufwand organisiert werden.

²² Eine Ausnahme bilden die „Majorzkantone“ Graubünden, Appenzell-Innerrhoden und (grundsätzlich, sofern die Gemeinden nichts anderes bestimmen) Appenzell-Ausserrhoden. Ebenfalls eine Ausnahme ist die Wahl der Mitglieder des Ständerats (Art. 56 Abs. 2 Satz 2 KV), die allerdings die Wahl nicht eines gesamten Gremiums, sondern lediglich der Vertretung des Kantons Bern darstellt.

²³ Art. 149 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

²⁴ Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

²⁵ Hinweise zur Diskussion während der Vorarbeiten zur KV bei URS BOLZ, Materialien und Kommentare, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern etc. 1995, S. 223ff., Art. 115 N 4b. Zur Diskussion vor der Totalrevision des Gemeindegesetzes Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1997, S. 973 ff., und Tagblatt 1998, S. 232 ff.

²⁶ Eine Ausnahme bildet, neben den Parlamenten von Gesamtkirchgemeinden (die allerdings, wie z.B. das Parlament eines Gemeindeverbands, auch nicht durch die Stimmberechtigten gewählt werden müssen), das Parlament der Burgergemeinde Bern (Grosser Burgerrat).

Sowohl für ein Majorz- als auch für ein Proporzsystem lassen sich Argumente vortragen.²⁷ Für ein **Majorzwahlverfahren** und gegen Proporzahlen werden etwa folgende Gründe ins Feld geführt:

- Weil konkrete Einzelpersonen und nicht Parteien oder ein „Parteiprogramm“ gewählt werden, werden schliesslich die richtigen Personen gewählt.
- Das Majorzverfahren ist einfacher und damit auch billiger als das Proporzwahlverfahren.

Für ein **Proporzwahlssystem** und gegen Majorzwahlen lassen sich etwa folgende Argumente anführen:

- Der Grosse Kirchenrat soll ein Spiegel der Überzeugungen der Stimmberechtigten sein. Ein Proporzwahlverfahren stellt sicher, dass diese Überzeugungen im Grossen Kirchenrat angemessen vertreten sind.
- Das Proporzsystem ist insbesondere bei der Wahl eines grossen Gremiums „minderheitenfreundlicher“, weil eine Minderheit eher als nach einem Majorzwahlssystem die Chance hat, dass eine Vertretung gewählt wird.
- Mit dem Proporzverfahren ist das Nachrücken von Personen nach einem Ausscheiden gewählter Mitglieder geregelt. Ersatzwahlen während laufender Amtsdauer sind (in der Regel) nicht erforderlich.

Für die Wahl der Mitglieder des **Kleinen Kirchenrats** sprechen überwiegend Gründe für eine **Majorzwahl**, weil in erster Linie geeignete Personen und nicht Vertreterinnen und Vertreter eines bestimmten „Programms“ gewählt werden sollen. Diese Lösung entspricht den vorgeschlagenen Rahmenvorgaben (Planungserklärungen) im Schlussbericht Strukturdialog II.²⁸

Für die Wahl der Mitglieder des **Grossen Kirchenrats** ist mit Blick auf die Bestimmung des „richtigen“ Wahlverfahrens mit zu berücksichtigen, ob die Wahl in den Kirchenkreisen (in den Kirchenkreisversammlungen) bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeangehörigen oder gemeindeweit an der Urne erfolgen soll. Im ersten Fall ist ein Proporzwahlverfahren kaum umsetzbar, weil dieses ein eher kompliziertes Verfahren zur Bildung von Listen (Wahlvorschlägen) voraussetzt. Ein solches System ist der Grundidee der „lebendigen Versammlung“ auch eher fremd. Dementsprechend sind Wahlen an einer Gemeindeversammlung soweit bekannt ausschliesslich Mehrheitswahlen. Im Fall einer gemeindeweiten Urnenwahl besteht eher als in einem eher kleinen Wahlkreis ein Bedürfnis nach ausgewogener Repräsentation verschiedener Haltungen oder Ideen, was tendenziell eher für ein Proporzwahlverfahren spricht (und auch dem Grundsatz entspricht, dass Urnenwahlen für die Mitglieder eines Parlaments weit überwiegend Proporzahlen sind).

Wird ein Majorzwahlverfahren gewählt, ist zu entscheiden, ob die Wahl **in einem einzigen Wahlgang oder gegebenenfalls in zwei Wahlgängen** erfolgen soll. Im ersten Fall sind die Personen mit dem besten Ergebnis unabhängig von den Ergebnissen der andern Kandidierenden gewählt. Im zweiten Fall sind im ersten Wahlgang nur Personen gewählt, die das absolute Mehr der Stimmen

²⁷ Grundsätzlich zu den Wahlsystemen im Zusammenhang mit der Wahl des Gemeinderats der politischen Gemeinde Köniz das Papier UELI FRIEDERICH „Majorz- oder Proporzwahl für die Mitglieder des Gemeinderats Köniz? Überlegungen zur möglichen Ausgestaltung und zu Vor- und Nachteilen des Mehrheits- und des Verhältniswahlverfahrens“ vom 4. März 2008, abrufbar unter https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/3191/2008-09-15_T03_koeniz-fuenf_Wahlverfahren_Beilage.pdf.

²⁸ Schlussbericht „Strukturdialog II in der evangelisch-reformierten Gesamtkirchengemeinde Bern“ vom 19. Mai 2015, S. 43, Lemma 3.

(die Hälfte der Stimmen für den betreffenden Sitz, aufgerundet auf die nächste ganze Zahl) erreicht haben. Soweit auf diesem Weg nicht alle Sitze besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang statt, in dem die (noch) nicht gewählten Personen mit dem besten Ergebnis verbleiben, üblicherweise aber höchstens doppelt so viele Personen, wie noch Sitze zu besetzen sind. In der Praxis sind zwei Wahlgänge verbreitet. Ein System mit einem einzigen Wahlgang ist deutlich weniger aufwändig und erspart der Kirchgemeinde die nicht unerheblichen Kosten für einen zweiten Wahlgang,²⁹ gewährleistet aber auf der andern Seite nicht unbedingt, dass der wahre Wille der Stimmberechtigten, wie die Bundesverfassung vorschreibt,³⁰ unverfälscht zum Ausdruck kommt.

Beispiel:

65% der Stimmberechtigten wollen unbedingt eine Frau in eine bestimmte Funktion wählen. Von drei sehr gut geeigneten Kandidierenden erhalten Frau A 32%, Frau B 33% und Herr C 35% der Stimmen. Findet ein einziger Wahlgang statt, ist Herr C gewählt, obwohl fast zwei Drittel der Stimmenden eine Frau wünschen. Finden zwei Wahlgänge statt, bleiben Frau B und Herr C im Rennen. Will eine Mehrheit der Stimmenden nach wie vor unbedingt eine Frau wählen, wird Frau B gewählt.

In der Praxis sind Majorzwahlen mit einem einzigen Wahlgang deshalb auch die seltene Ausnahme. Dieses Verfahren kennt soweit bekannt einzig die Stadt Burgdorf für das Stadtpräsidium und die übrigen Mitglieder des Gemeinderats.

Fazit / Lösungsvorschläge:

Die Mitglieder des Kleinen Kirchenrats werden im Majorz gewählt.

Die Mitglieder des Grossen Kirchenrats werden im Fall einer Wahl durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten im Proporz und im Fall einer Wahl in den Kirchenkreisen bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeglieder im Majorz gewählt.

Noch zu diskutieren sein wird, ob eine Majorzwahl in einem oder in zwei Wahlgängen erfolgen soll.

6 Weitere Anmerkungen

6.1 Präsidium

Parlamente konstituieren sich in aller Regel selbst. Gründe für ein Abweichen von dieser Regel wären im vorliegenden Fall nicht ersichtlich. Eine Wahl des Präsidiums käme jedenfalls nur ernsthaft in Betracht, wenn die Mitglieder oder zumindest das Präsidium nicht in den Kirchenkreisen bzw. durch die französischsprachigen Gemeindeglieder, sondern durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten gewählt werden.

Wie erwähnt käme aus rechtlicher Sicht an sich auch eine **Selbstkonstituierung des Kleinen Kirchenrats** in Betracht. In der Praxis wird indes soweit bekannt ausnahmslos auch das Präsidium der kommunalen Exekutive durch die Stimmberechtigten gewählt. Diese Lösung dürfte sich insbesondere dann aufdrängen, wenn für das Präsidium ein Vollamt oder ein anderes bestimmtes Pen-

²⁹ Diese Kosten dürften sich für die Kirchgemeinde Bern in der Grössenordnung von 50'000 bis 100'000 Franken bewegen.

³⁰ Art. 34 Abs. 2 BV.

sum (z.B. 50 Prozent) und für die übrigen Mitglieder des Kleinen Kirchenrats ein Nebenamt vorgesehen werden sollte. Ein solches „privilegiertes“ Präsidium bedarf einer demokratischen Legitimation.

6.2 Behördliche Wahlvorschläge

Behördliche Wahlvorschläge und -empfehlungen sind in Kirchgemeinden verbreitet, aber rechtlich grundsätzlich **heikel**. Eine aktive behördliche Einflussnahme auf Wahlen im Sinn einer eigentlichen Wahlpropaganda ist nach einhelliger Lehre und Rechtsprechung prinzipiell unzulässig, weil den Behörden in dieser Hinsicht – anders als möglicherweise bei Sachabstimmungen³¹ – keine Beratungsfunktion zukommt.³² Ein System, wonach nur eine bestimmte Behörde, beispielsweise eine „Nominationskommission“, gültige Wahlvorschläge unterbreiten kann, wäre nicht zulässig. Wird eine Kirchgemeinde in Kirchenkreise unterteilt und sollen die Kirchenkreise über substantielle Mitwirkungsrechte verfügen, erscheint es indes prima vista nicht ausgeschlossen, dass neben einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter z.B. auch Kreiskommissionen als die Vertretungen einer „Unterabteilung“³³ der Kirchgemeinde Wahlvorschläge mit Personen aus ihrem Kirchenkreis unterbreiten können.³⁴

Fazit / Lösungsvorschläge:

Der Grosse Kirchenrat wählt sein Präsidium selbst. Die Stimmberechtigten wählen das Präsidium des Kleinen Kirchenrats.

Auf die Möglichkeit behördlicher Wahlvorschläge wird, allenfalls mit Ausnahme von Vorschlägen der Kirchenkreise bzw. der französischsprachigen Gemeindeglieder im Fall einer Urnenwahl der Mitglieder des Grossen Kirchenrats durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten, verzichtet.

27.2.2017 / uf

Genehmigt durch Projektkommission

³¹ Zu den Unterschieden zwischen Abstimmungen zu Sachgeschäften und Wahlen z.B. JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel/Frankfurt a.M. 1992, passim.

³² ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 445. Vgl. dazu etwa BGE 113 Ia 291 E. 3b S. 295 ff. und 118 Ia 259 E. 4b S. 265 f.

³³ „Unterabteilung“ ist in diesem Zusammenhang nicht im Sinn einer besonderen gemeinderechtlichen Körperschaft nach Art. 123 ff. GG, sondern im „untechnischen“ Sinn von Art. 13 KG zu verstehen.

³⁴ Die Zulässigkeit einer solchen Regelung wäre mit dem AGR noch zu klären.