Urteilskopf

108 Ia 243

45. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 22. Dezember 1982 i.S. Hausherr und Scheidegger gegen Regierungsrat und Grosser Rat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 34 Abs. 3 bern. KV, Art. 85 lit. a OG; Methode zur Ermittlung des absoluten Mehrs bei Majorzwahlen.

Die in Art. 24 des Dekrets über die politischen Rechte vom 5.6.1980 festgehaltene Methode zur Ermittlung des absoluten Mehrs (sämtliche ausgefüllten Linien bilden die massgebende Totalstimmenzahl) widerspricht nicht Art. 34 Abs. 3 KV. Diese Methode ist ebenso gut wie eine andere geeignet, ein dem Willen der Wählerschaft entsprechendes, unverfälschtes Resultat zu ermitteln.

Regeste (fr):
Art. 34 al. 3 Cst. bern., art. 85 lettre a OJ; méthode pour calculer la majorité absolue lors d'élections au système majoritaire.

La méthode pour calculer la majorité absolue, prévue dans le Décret sur les droits politiques du 5 juin 1980 (sur les bulletins de vote, l'ensemble des lignes remplies représente le nombre déterminant du total des voix) n'est pas contraire à l'art. 34 al. 3 Cst. bern. Cette méthode se prête aussi bien qu'une autre à obtenir un résultat qui corresponde à la volonté du corps électoral.

Regesto (it):
Art. 34 cpv. 3 Cost. BE, art. 85 lett. a OG; metodo per calcolare la maggioranza assoluta nelle elezioni secondo il sistema maggioritario.

Il metodo per calcolare la maggioranza assoluta, stabilito dall'art. 24 del decreto bernese sui diritti politici del 5 giugno 1980 (l'insieme delle linee riempite delle schede costituisce il numero totale determinante dei voti) non è contrario all'art. 34 cpv. cost. BE. Tale metodo si presta, alla pari di un altro, a fornire un risultato corrispondente alla volontà effettiva dell'elettorato.

Sachverhalt ab Seite 243



Art. 34 Abs. 3 der Staatsverfassung des Kantons Bern bestimmt, dass "im ersten Wahlgang diejenigen (in der Reihenfolge der Stimmenzahl) in den Regierungsrat gewählt sind, welche das absolute Mehr der gültigen Stimmen auf sich vereinigen". Gemäss Art. 24 des Dekretes über die politischen Rechte (DPR) vom 5. Mai 1980 "fallen für die Ermittlung der Wahlergebnisse die leeren und die ungültigen Wahlzettel sowie die leeren Stimmen ausser Betracht. ... Gewählt ist, wer das absolute Mehr der gültigen Stimmen erreicht. Dieses berechnet sich wie folgt: Die Gesamtzahl der gültigen Kandidatenstimmen wird durch die Zahl der zu wählenden Behördemitglieder geteilt und das Ergebnis halbiert; die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Haben mehr Kandidaten das absolute Mehr erreicht, als Behördemitglieder zu wählen sind, so ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los..."

BGE 108 Ia 243 S. 244

Am 25. April 1982 wurden im Kanton Bern die Regierungsratswahlen durchgeführt. Das absolute Mehr wurde in Anwendung von Art. 24 Abs. 1 und 2 DPR mit 63'444 Stimmen ermittelt. Demgemäss wurden folgende neun Kandidaten als gewählt erklärt: Martignoni Werner mit 146'749 Stimmen;
Blaser Ernst mit 141'649 Stimmen;
Schmid Peter mit 140'138 Stimmen;
Krähenbühl Hans mit 136'095 Stimmen;
Favre Henri-Louis mit 134'673 Stimmen;
Müller Bernhard mit 129'302 Stimmen;
Meyer Kurt mit 84'696 Stimmen;
Sommer Henri mit 83'696 Stimmen;
Bürki Gotthelf mit 82'580 Stimmen.
Alle neun gewählten Kandidaten gehörten schon bisher dem Regierungsrat an. Weitere Stimmen entfielen auf verschiedene Kandidaten, wobei Dr. Paul Günter mit 28'862 Stimmen unter den Nichtgewählten das beste Ergebnis erzielte. Dr. Rudolf Hausherr und Martin Scheidegger führten gegen diese Wahl am 28. April 1982 beim Grossen Rat des Kantons Bern Beschwerde unter anderem mit dem Antrag, es seien die Kandidaten Bürki, Meyer und Sommer als nicht gewählt zu erklären, weil sie das absolute Mehr der gültigen Stimmen nicht erreicht hätten. Die Beschwerde wurde vom Grossen Rat am 7. Juni 1982 abgewiesen. Die gegen diesen Entscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerde weist das Bundesgericht ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Die Beschwerdeführer beanstanden die Methode, nach der bei den angefochtenen Regierungsratswahlen das absolute Mehr ermittelt worden ist. Sie stellen auch hier nicht in Abrede, dass die angewandte Berechnungsweise den Bestimmungen des DPR entspricht und dass dieses Dekret in Art. 42 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte von 5. Mai 1980 eine ausreichende gesetzliche Grundlage habe. Sie machen jedoch geltend, das gewählte Vorgehen gemäss DPR stehe mit dem in Art. 34 Abs. 3 der Staatsverfassung enthaltenen Begriff des absoluten Mehrs nicht in Einklang. Eine solche Rüge kann vorfrageweise jederzeit noch erhoben werden, obschon die Frist zur Anfechtung des DPR längst verstrichen ist.

BGE 108 Ia 243 S. 245

b) Der Ausdruck "absolutes Mehr" findet sich praktisch in allen Kantonsverfassungen und Wahlgesetzen, in denen von der Wahl von Behörden nach dem Majorzsystem die Rede ist. Indessen besteht keine bundesrechtliche, für die Kantone verbindliche Auslegung dieses Begriffs. Er ist in Fällen, in denen nur ein Behördemitglied zu wählen ist, eindeutig bestimmt als die nächsthöhere ganze Zahl, die auf die Hälfte der gültigen und nicht leeren Stimmzettel folgt. Sind indessen mehrere Mitglieder der nämlichen Behörde zu wählen, wie dies vor allem bei Gesamterneuerungswahlen nach Ablauf der Amtsdauer zutrifft, so sind zwei Berechnungsarten möglich, die sich durch die Art unterscheiden, wie den nur teilweise ausgefüllten Wahlzetteln Rechnung getragen wird. Nach der ersten Methode werden die massgebende Stimmzahl und damit das absolute Mehr aufgrund sämtlicher nicht völlig leer eingelegter Wahlzettel ermittelt. Die Hälfte dieses Totals, aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl, bildet das absolute Mehr. Nach der zweiten Methode bilden sämtliche gültig ausgefüllten Linien

der Wahlzettel die massgebende Totalstimmenzahl, d.h. es bleiben nicht nur die völlig leeren Wahlzettel unberücksichtigt, sondern auch die leeren und ungültig ausgefüllten Linien der nur teilweise ausgefüllten Wahlzettel. Die Anzahl sämtlicher gültig ausgefüllter Linien, geteilt durch die Anzahl der zu vergebenden Mandate, wird alsdann halbiert; die nächsthöhere ganze Zahl bedeutet das absolute Mehr. Diese zweite Methode ist diejenige, die nach der klaren Bestimmung von Art. 24 DPR im Kanton Bern für die Regierungsratswahlen Anwendung findet. Die Beschwerdeführer halten dafür, ihre Anwendung widerspreche dem Begriff des absoluten Mehrs, wie er in Art. 34 Abs. 3 der Staatsverfassung niedergelegt sei. Sie führen dafür historische Argumente an und machen darüber hinaus geltend, der Wille derjenigen Wähler, die nur teilweise ausgefüllte Wahlzettel in die Urne legten und so nach Möglichkeit einen zweiten Wahlgang herbeiführen möchten, werde missachtet. Nach der von ihnen befürworteten Berechnungsweise hätte das absolute Mehr beim Wahlgang vom 25. April 1982 nicht 63'444, sondern 105'942 Stimmen betragen, mit der Folge, dass die Kandidaten Meyer, Sommer und Bürki nach dem ersten Wahlgang nicht als zu Regierungsräten gewählt hätten erklärt werden dürfen. c) Das historische Argument schlägt nicht durch. Zwar ist es richtig, dass das absolute Mehr im Kanton Bern bis zum Jahre 1956 nach der ersten, von den Beschwerdeführern vertretenen



Methode ermittelt wurde. Damals wurde das DPR durch den Grossen Rat in wesentlichen Punkten abgeändert, wobei sich aus dem Protokoll über die Beratungen ergibt, dass der Neuregelung vor allem die Sorge um eine verbesserte Stimmbeteiligung zugrunde lag, die man unter anderem durch Einschränkung der Notwendigkeit von Stichwahlen zu erreichen suchte. Der Regierungsrat hatte im Vorstadium der Beratung über die Frage, wie das absolute Mehr zu ermitteln sei, ein Rechtsgutachten von Professor Dr. Hans Huber eingeholt. Dieser war zum Schlusse gelangt, die in Aussicht genommene neue Art der Berechnung des absoluten Mehrs bei der Wahl von Kollegialbehörden sei weder formell noch materiell verfassungswidrig, und sie bedeute namentlich auch keine Willkür im Sinne von Art. 4 BV. Er hatte allerdings beigefügt, bei einer historisch-politischen Beurteilung würde nach seiner persönlichen Meinung die bisherige Berechnungsweise den Vorzug verdienen. Der Grosse Rat des Kantons Bern entschied sich in Kenntnis der Schlussfolgerungen dieses Gutachtens mit 111:21 Stimmen zugunsten der neuen, noch jetzt gültigen Berechnungsweise. Es kann somit heute, 27 Jahre später, nicht mehr mit Grund behauptet werden, die im DPR vorgesehene Lösung sei historisch gesehen nicht haltbar. Dazu kommt, dass sie auch in anderen Kantonen verbreitet ist. So wird im Kanton Zürich das absolute Mehr bei der Gesamterneuerung von Kollegialbehörden seit langer Zeit nach dem heute im Kanton Bern angewandten System ermittelt (vgl. HANS AEPPLI, Zürcher Wahl- und Abstimmungsrecht, Zürich 1934, S. 49/50), und aus einer Dissertation aus dem Jahre 1907, die Wahlsysteme verschiedener Kantone behandelt, lässt sich schliessen, dass diese Methode schon damals die vorherrschende war (MAX DUTTWEILER, Das Stimmrecht in der Schweiz, Affoltern a./A. 1907, S. 84).
d) Zudem erscheint die zweite, im DPR vorgesehene Lösung zum mindesten nicht als weniger folgerichtig als die erste. Nach dieser müssten nämlich Wahlzettel, die bei neun zu besetzenden Mandaten z.B. nur einen oder zwei Namen tragen, bei der Ermittlung des absoluten Mehrs gleich wie solche mit neun Namen voll berücksichtigt werden, während ganz leere Wahlzettel unbestrittenermassen ausser Betracht zu bleiben hätten. Das erscheint als wenig logisch. Es ist schwer ersichtlich, weshalb der Stimmbürger von seinem Recht, sich der Stimme zu enthalten, bei Wahlen einer Kollegialbehörde nur ganz oder gar nicht, nicht aber teilweise sollte Gebrauch machen können, und weshalb in diesem Falle die

leer gelassenen Linien nicht ebenso unberücksichtigt bleiben sollten wie die völlig leeren Wahlzettel. Die spärlichen Hinweise, die in der staatsrechtlichen Literatur zur Frage der Mehrheitswahl zu finden sind, deuten denn auch in diese Richtung. So führt ZACCARIA GIACOMETTI aus, die Nichtberücksichtigung der leeren Stimmzettel bei der Feststellung der Mehrheit erscheine als selbstverständlich; denn stimmberechtigte Personen, die leer einlegten, hätten materiell nicht gestimmt (Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 261), und JEAN-FRANCOIS AUBERT bemerkt in einem Abschnitt, den er dem qualifizierten Mehr und seinen oft merkwürdigen Folgen widmet: "La démocratie pure veut une majorité simple, calculée sur l'ensemble des seules personnes qui ont voté" (Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, volume II, S. 402, N. 1067). Zwar erörtern diese beiden Autoren nicht genau den hier streitigen Sachverhalt, doch darf aus den angeführten Stellen doch wohl geschlossen werden, dass sie die hier angewandte Methode zur Ermittlung des absoluten Mehrs zum mindesten nicht für falsch erachten. e) Nicht beigepflichtet werden kann den Beschwerdeführern schliesslich, wenn sie ausführen, der Wille derjenigen Wähler, die bewusst einen zweiten Wahlgang anstrebten, verdiene die nämliche Beachtung wie derjenige der übrigen Wahlberechtigten. Die Beschwerdeführer übersehen, dass das Ziel jeder Wahl darin besteht, die freien Sitze in einer staatlichen Behörde nach Möglichkeit zu besetzen. Auch im ersten Wahlgang sollte es dem loyalen Stimmbürger nicht darum gehen, eine Pattsituation anzustreben, damit in jedem Falle ein zweiter Wahlgang notwendig wird. Würde man diese Zielsetzung anerkennen, so würde, zu Ende gedacht, die Durchführung des ersten Wahlgangs zur Farce. Stichwahlen sind erforderlich, um Zufallsentscheide zu vermeiden und um dem Wähler die Möglichkeit zu geben, bei einem relativ knappen Ausgang des ersten Wahlgangs seine Stimme denjenigen Kandidaten zukommen zu lassen, die für ihn möglicherweise zweite Wahl darstellen, die er aber den übrigen, im ersten Wahlgang noch nicht gewählten Bewerbern vorzieht. Sie bilden an sich im Majorzsystem eine Notwendigkeit zur vollständigen Besetzung von Kollegialbehörden nach demokratischer Weise, können aber, wenn die Einrichtungen der Demokratie nicht ad absurdum geführt werden sollen, nicht ein im ersten Wahlgang systematisch anzusteuernder Selbstzweck sein. Dass ein knapper Ausgang des 1. Wahlganges, welcher bei einem 2. Wahlgang vielleicht zu einem anderen



Wahlergebnis geführt hätte, hier nicht vorlag, ergibt sich aus der Stimmenzahl des letztgewählten (82'580) und des ersten nichtgewählten (28'862) Kandidaten. Die Rüge der ungenügenden Berücksichtigung der leeren Linien der Wahlzettel geht somit ebenfalls fehl. f) Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichtes, sich zugunsten der einen oder anderen Art der Ermittlung des absoluten Mehrs bei Majorzwahlen zu entscheiden. Ist, wie dargetan, die im Kanton Bern angewandte Methode ebenso gut wie eine andere geeignet, ein dem Willen der Wählerschaft entsprechendes, unverfälschtes Resultat zu ermitteln, so erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet. Sie ist demgemäss abzuweisen.