STADT BURGDORF

Stadtrat

Bericht und Antrag

Datum SR-Sitzung:	10. Dezember 2018
Direktion:	Präsidialdirektion
Ressort:	Präsidiales
Verfasser:	Roman Schenk
Version:	GPK 22. November 2018 / GRB: 2018-826 / 29. Oktober 2018

Auftrag GLP-Fraktion betreffend Regelung der Zuteilung der Kommissionssitze

---

I. Bericht

Die GLP-Fraktion reichte am 18. Juni 2018 einen Auftrag ein:

Wortlaut

Der Stadtrat beauftragt den Gemeinderat, eine Überarbeitung der Bestimmungen über die Zuteilung der Sitze der ständigen stadträtlichen Kommissionssitze auf die Parteien (Listen) auszuarbeiten. Dabei soll Ausgangspunkt des Verteilschlüssels die Gesamtzahl all dieser Kommissionssitze sein, analog zum Verfahren der Einwohnergemeinde Langnau i. E., und nicht mehr wie bisher die einzelnen Sitzzahlen jeder Kommission.

Die Vorlage kann zusätzlich regeln, wie «überzählige» Sitze zugeteilt werden sollen, d. h. Sitze, für die eine Partei (Liste) nicht in allen ständigen stadträtlichen Kommissionen vertreten ist. Vorrang hat dabei der Grundsatz, dass in keiner Kommission eine zu einseitige Zusammensetzung entstehen darf (keine Kumulation «überzähliger» Sitze). Es kann nur dieser Grundsatz bestimmt werden, oder sogar (wie in Langnau i. E.) auf eine Regelung ganz verzichtet werden. Im Gegenzug ist auch eine detailliertere Regelung denkbar, die festschreibt, in welcher Reihenfolge Parteien (Listen) ihre «überzähligen» Sitze auf die ständigen stadträtlichen Kommissionen «verteilen» dürfen. Der Gemeinderat kann dem Stadtrat Varianten vorschlagen.

Die Neuregelung soll auf Beginn der nächsten Legislatur (2021) in Kraft treten.

Begründung

Die heutige Regelung, wonach für jede ständige stadträtliche die Zuteilung der Kommissionssitze auf die Parteien (Listen) einzeln erfolgt, genügt dem gesetzlich garantierten Minderheitenschutz (siehe insbesondere Artikel 38 bis 46 des bernischen Gemeindegesetzes) bestenfalls ungenügend und ist aus Sicht der Auftraggeberin jedenfalls anfechtbar. Es ist kaum zulässig, dass Parteien (Listen) mit 2 oder gar mehr Sitzen im Stadtrat überhaupt keine Kommissionssitze in den ständigen stadträtlichen Kommissionen erhalten, wenn es (derzeitiger Stand) 28 solche Kommissionssitze zu besetzen gibt. Es soll nach Möglichkeit eine Lösung auf politischem Weg gesucht werden. Vorbild dafür ist die Lösung der Einwohnergemeinde Langnau i. E., die (bei ansonsten «technisch» gleichem, auf den Parteistimmen der Wahlen fürs Gemeindeparlament beruhendem, Verteilschlüssel) als Basis der Verteilung der Kommissionssitze auf die Parteien (Listen) alle Sitze der ständigen stadträtlichen Kommissionen nimmt. In Langnau i. E. ist dies in Artikel 8 der Gemeindeverfassung festgelegt. Der systema-

tisch beste Ort der (Neu-)Regelung der Frage im Burgdorfer Gemeinderecht wird durch den Auftrag bewusst nicht im Voraus festgelegt.

Nicht in diese Neuregelung einbezogen werden sollen gemeinderätliche Kommissionen sowie nichtständige Kommissionen. Es gibt seit Längerem nur noch 1 politisch zusammengesetzte gemeinderätliche Kommission (die Einbürgerungskommission), so dass hier eine isolierte Neuregelung schon nur mathematisch nichts ändert; eine Vermischung der Regelung mit stadträtlichen Kommissionen führt (wegen den nicht identischen Wahlorganen) zu Komplikationen. Bei nichtständigen Kommissionen soll deren Zusammensetzung, wie bis anhin, im Beschluss ihrer Gründung festgelegt werden.

Stellungnahme des Gemeinderats

Formelles

Mit einem parlamentarischen Auftrag kann der Stadtrat den Gemeinderat beauftragen, dem Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, eine Vorlage in einem bestimmten Sinn auszugestalten, eine Massnahme zu treffen oder Bericht zu erstatten (Art. 26a Abs. 1 Stadtratsreglement, OrR SR). Der Auftrag hat den Charakter einer Richtlinie, wenn der Gegenstand in die abschliessende Zuständigkeit des Gemeinderates fällt (Art. 26a Abs. 2 Bst. b OrR SR). Der vorliegende Auftrag verlangt eine Änderung des Wahlsystems für die stadträtlichen Kommissionen. Dazu müsste das Kommissionsreglement angepasst werden, wofür der Stadtrat zuständig ist. Mit der Überweisung des Auftrages wird der Gemeinderat deshalb verpflichtet, dem Stadtrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Materielles

Die Wahl von stadträtlichen Kommissionen erfolgt auf Vorschlag der im Stadtrat vertretenen politischen Parteien und nach Massgabe des Parteienproporzes (Art. 3 Abs. 2 Kommissionsreglement; KomR). Die Kommissionssitze sind für die laufende Legislatur entsprechend dem Wahlergebnis 2016 wie folgt verteilt:

	SP	Grüne	EVP	CVP	EDU	SVP	BDP	FDP	JF	GLP
15er Kommission	4	2	1			3	2	2		1
13er Kommission	4	1	1			3	2	1		1
11er Kommission	4	1				2	2	1		1
9er Kommission	3	1				2	2	1		
7er Kommission	2	1				2	1	1		
5er Kommission	2					1	1	1		

Der Stadtrat wählt insgesamt vier ständige Kommissionen mit je 7 Mitgliedern, insgesamt somit 28 Kommissionsmitglieder. Es gibt momentan keine grösseren oder kleineren ständigen Kommissionen des Stadtrates. CVP und Jungfreisinnige sind nicht mehr im Stadtrat vertreten. Nach der heutigen Regelung können bei 7er-Kommissionen nur SP (2), Grüne (1), SVP (2), BDP (1) und FDP (1) Kommissionssitze beanspruchen. EVP, EDU und GLP gehen leer aus. Besonders auffällig ist der Unterschied zwischen Grünen und GLP. Beide sind mit 4 Sitzen im Stadtrat vertreten, jedoch steht nur den Grünen ein Kommissionssitz zu. Das ist eine Folge der tieferen Parteistimmenanzahl der GLP von 14‘633 (8.1%) gegenüber den Grünen mit 20‘767 (11.6%).

In der nachfolgenden Tabelle wird aufgezeigt, wie sich eine Änderung der Zuteilung der Kommissionssitze im Sinne des Auftrages der GLP auf die einzelnen im Stadtrat vertretenen Parteien auswirken könnte. Aufgezeigt werden zwei Arten der Zuteilung der Gesamtsitzzahl von 28: einmal gemäss dem Parteistimmenanteil in Prozent (Variante 1) und einmal gemäss dem Anteil der Parteisitze im

Stadtrat (Variante 2). Der Einfachheit halber werden für diese erste Betrachtung die Ergebnisse lediglich auf- oder abgerundet, so dass keine „überzähligen Sitze“ (Restmandate) entstehen. Das führt jedoch in der Variante „nach Sitzen im Stadtrat“ zu 29 Kommissionssitzen (siehe Aufrundungen bei BDP und FDP). Die letzte Spalte der Tabelle 1 zeigt auf, wie die Verteilung der Kommissionssitze entsprechend den Regeln von Art. 47 und 48 des Abstimmungsreglements (mit Verteilung der Restmandate) aussehen würde (siehe auch gleiche Tabelle in grösserem Format im Anhang).

Wahlen	Parteistimmen PS		Sitze SR	Kommissionen (alles 7er) heute					Modell Auftrag GLP				Restman-
2016	Anzahl	Anteil % PS im SR		GPK	BauKo	SozKo	VSK	Komm-Sitze total	Sitze nach % PS (Variante 1)	gerundet	Sitze nach Sitzen SR (Variante 2)	gerundet	date nach Art. 47/48
SP	50'569	28.1%	12	2	2	2	2	8	7.88	8	8.4	8	8
SVP	33'230	18.5%	7	2	2	2	2	8	5.18	5	4.9	5	5
BDP	24'109	13.4%	5	1	1	1	1	4	3.75	4	3.5	4	4
Grüne	20'767	11.6%	4	1	1	1	1	4	3.23	3	2.8	3	3
FDP	17'422	9.7%	5	1	1	1	1	4	2.71	3	3.5	4	3
GLP	14'633	8.1%	4	0	0	0	0	0	2.28	2	2.8	3	2
EVP	12'590	7.0%	2	0	0	0	0	0	1.96	2	1.4	1	2
EDU	6'475	3.6%	1	0	0	0	0	0	1.01	1	0.7	1	1
Total	179'795	100.0%	40	7	7	7	7	28	28	28	28	29	28
Min. Stimmen/Sitz			4495										
Anz. Parteistimmen im SR			179'795										

Tabelle 1

Interpretation

- Bei unverändertem Wählerverhalten hätte die SP weiterhin einen Anspruch auf 8 Sitze. Allerdings wäre nicht mehr fixiert, wie viele Sitze in welcher Kommission von der SP besetzt werden dürfen. Das gilt für alle Parteien.
- Die Grünen würden einen Sitz verlieren (beide Varianten), die FDP je nach Variante ebenfalls einen.
- Den grössten Verlust von 3 Sitzen würde die SVP erleiden. Sie darf heute mit fast 10% weniger Parteistimmen gleich viele Kommissionssitze (8) bestellen wie die SP. Die SVP darf sogar mehr Kommissionssitze besetzen (8) als sie Mitglieder im Stadtrat hat (7). Auch der Vergleich mit der BDP verdeutlicht den heute überproportional grossen Kommissionssitzanteil der SVP.
- Die BDP hat nur 5% weniger Parteistimmen (13.4%) als die SVP (18.5%), darf aber nur halb so viele Kommissionssitze (4) für sich beanspruchen.
- Das ist übrigens der gleiche Sitzanspruch wie jener der FDP mit einem Parteistimmenanteil von nochmals 3.7% weniger als die BDP (9.7%).
- Mit nur knapp weniger Parteistimmen als die FDP geht die GLP (8.1%) schon ganz leer aus. Lediglich 1.6% Parteistimmen entscheiden also über 4 von 28 bzw. über einen Siebtel Kommissionssitzen.
- EVP (7%) und EDU (3.6%) gehen bisher leer aus und würden mit einer neuen Regelung mindestens einen Sitz gewinnen.
- Wenn die Kommissionssitze nach den Regeln des Abstimmungsreglements (Art. 47 und 48) verteilt werden (siehe letzte Spalte), resultiert das gleiche Ergebnis wie nach Parteistimmenanteilen (BDP hat einen Kommissionssitz mehr als die FDP).

Mit einer neuen Regelung i.S. des Auftrages könnten somit die Kommissionssitze tatsächlich „gerechter“ bzw. proportionaler auf die Parteien verteilt werden als das heute der Fall ist. Es gäbe weniger Gewinner und Verlierer und der Minderheitenschutz könnte wirksamer umgesetzt werden als heute.

Minderheitenschutz gemäss Art. 38 ff Gemeindegesetz

Der im GG konkretisierte Minderheitenschutz betrifft primär Mehrheitswahlverfahren (Majorzwahlen, Art. 38 und 39 GG), wie sie in Burgdorf nur für den Gemeinderat stattfinden. Der Stadtrat wird hingegen in einem Verhältniswahlverfahren (Proporz) gewählt. Zunächst wird ermittelt, wie viele Sitze in dem zu wählenden Gremium einer bestimmten Partei zustehen. In einem zweiten Schritt werden diese Sitze auf die Kandidatinnen und Kandidaten dieser Gruppe verteilt. Das Proporzwahlsystem bietet unter dem Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes den Vorteil, dass es den verschiedenen Gruppierung eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Der Minderheitenschutz im GG stellt in gewissem Sinne einen Kompromiss dar zwischen Majorz- und Proporzwahlsystem, welcher Minderheiten eine minimale Vertretung in den Gemeindebehörden sichern soll. Minderheiten sollen einen Vertretungsanspruch im Umfang von rund 70 Prozent des Anspruchs zustehen, der ihnen nach einer reinen Proporzwahl zukäme (Art. 43 GG).

Artikel 43 des Gemeindegesetzes (GG) enthält den konkreten Schlüssel für die Berechnung des Minderheitsanspruchs für jedes zu besetzende Organ. Der gesetzliche Anspruch ist nach einer festen Formel und gemäss einer Tabelle in Art. 43 GG zu berechnen.

Diese Formel lautet M x S / W.
M = die Zahl der von der Minderheit erzielten Parteistimmen;
S = die Gesamtzahl der Mitglieder des zu wählenden Organs.
W = die Zahl der eingegangenen Wahlzettel/Stimmen.

Die Tabelle in Art. 43 Abs. 3 GG legt den Sitzanspruch der Minderheit aufgrund der nach der Formel errechneten Zahl fest, wobei der Minderheitsanspruch jeweils tiefer angesetzt ist (rund 70%).

Der Stadtrat von Burgdorf wird wie erwähnt im Proporzsystem gewählt, wodurch der Minderheitenschutz – wie er gemäss Formel in Art. 43 GG berechnet werden kann – betreffend alle Gruppierungen im Stadtrat eindeutig gewährleistet ist.

Art. 43 findet jedoch keine direkte Anwendung, wenn die Wahl von Kommissionen nicht über eine Volkswahl, sondern durch das Parlament erfolgt. In Burgdorf wählt der Stadtrat vier Kommissionen à je 7 Mitgliedern. Es liegt somit für die Kommissionsbestellungen ein zweistufiges Wahlverfahren vor, für welches die spezialgesetzliche Regelung von Art. 44 GG (Wahl durch ein Organ) anwendbar ist. Demnach bestimmt sich der Vertretungsanspruch der Minderheit im zu wählenden Organ aufgrund der Parteistimmenzahl, die sie anlässlich der letzten Neubestellung des Wahlorgans erzielt hat, bei deren Fehlen nach dem Verhältnis ihrer Sitze im Wahlorgan zu dessen Gesamtsitzzahl. Die Berechnungsformel (M x S / W) bleibt die gleiche, jedoch ist Art. 43 Abs. 3 nicht mehr massgebend. Der Tabelle 1 oben wurden diese beiden Berechnungsarten für die Gesamtzahl aller Kommissionssitze (28) zugrunde gelegt. Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt die Sitzverteilung je einzelne 7er-Kommission auf:

Sitzansprüche gemäss Minderheitenschutz Art. 44 GG je Kommision mit Parteistimmen oder nach Anzahl Sitze

Wahlen 2016	Nach Parteistimmen PS			Sitze	Nach Sitzen im SR		Sitze
	Anzahl M	K-Sitze S	Anteil	7er	Anz.	Ant.	7er
SP	50'569		1.97	2	12	2.1	2
SVP	33'230		1.29	2	7	1.225	1
BDP	24'109		0.94	1	5	0.875	1
Grüne	20'767		0.81	1	4	0.7	1
FDP	17'422		0.68	1	5	0.875	1
GLP	14'633		0.57	0	4	0.7	1
EVP	12'590		0.49	0	2	0.35	0
EDU	6'475		0.25	0	1	0.175	0
Total W	179'795	7.00	7.00	7	40	7	7

Tabelle 2

Die heutige Sitzverteilung der einzelnen Kommissionen erfolgt gestützt auf Art. 44 GG nach den erzielten Parteistimmen anlässlich der letzten Wahlen. Für die Sitzverteilung könnte auch die Anzahl der Sitze im Stadtrat herangezogen werden, was zu einer kleinen Korrektur zugunsten der GLP führen würde (GLP +1, SVP -1). Die Sitzverteilung darf nach Art. 44 GG aber nur berücksichtigt werden, wenn Angaben über die Parteistimmen fehlen. Das ist vorliegend nicht der Fall. Demnach genügt die heutige Sitzverteilung den Ansprüchen des GG betreffend Minderheitenschutz. Aus rechtlicher Sicht ist keine Korrektur erforderlich.

Antrag des Gemeinderates

Die heutige Sitzverteilung in den Kommissionen ist unter dem Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes rechtskonform. Wie oben aufgezeigt könnten die Kommissionssitze aber „noch gerechter“ bzw. noch proportionaler zugeteilt werden, wenn der Berechnung der Ansprüche die Gesamtzahl der zu vergebenden Kommissionssitze (28) zugrunde gelegt wird.

Ein Nachteil einer solchen neuen Lösung ist, dass die so verteilten Sitze anschliessend den vier Kommissionen „ungleichmässig“ zugeteilt werden müssen. Nur die SP könnte in allen vier Kommissionen je zwei Sitze besetzen. Damit können nicht mehr alle Kommissionen gleich paritätisch zusammengesetzt werden. Ob geeignete Regelungen geschaffen werden können, die von bisherigen Paritäten für bestimmte Kommissionen (z.B. GPK) über freiwillige Einigungen unter den Anspruchsgruppen bis zu Losentscheiden gehen könnten, müsste genauer geprüft werden. Der Gemeinderat geht aber davon aus, dass solche Regelungen gefunden werden, wenn der entsprechende politische Wille klar vorhanden ist bzw. wenn der vorliegende Auftrag grossmehrheitlich überwiesen wird.

Aus diesen Gründen ist der Gemeinderat bereit, den Auftrag entgegen zu nehmen und dem Stadtrat eine Änderungsvorlage zu unterbreiten.

II. Antrag

Auftrag überweisen.

DER GEMEINDERAT

Stefan Berger, Stadtpräsident
Roman Schenk, Stadtschreiber

Geht mit den Grundlageakten zu Bericht und Antrag an die Geschäftsprüfungskommission.

PRÄSIDIALDIREKTION

STADT BURGDORF

Anhang: Tabellen in grösserem Format

Wahlen	Parteistimmen PS		Sitze SR	Kommissionen (alles 7er) heute					Modell Auftrag GLP				Restman-
2016	Anzahl	Anteil % PS im SR		GPK	BauKo	SozKo	VSK	Komm-Sitze total	Sitze nach % PS (Variante 1)	gerundet	Sitze nach Sitzen SR (Variante 2)	gerundet	date nach Art. 47/48
SP	50'569	28.1%	12	2	2	2	2	8	7.88	8	8.4	8	8
SVP	33'230	18.5%	7	2	2	2	2	8	5.18	5	4.9	5	5
BDP	24'109	13.4%	5	1	1	1	1	4	3.75	4	3.5	4	4
Grüne	20'767	11.6%	4	1	1	1	1	4	3.23	3	2.8	3	3
FDP	17'422	9.7%	5	1	1	1	1	4	2.71	3	3.5	4	3
GLP	14'633	8.1%	4	0	0	0	0	0	2.28	2	2.8	3	2
EVP	12'590	7.0%	2	0	0	0	0	0	1.96	2	1.4	1	2
EDU	6'475	3.6%	1	0	0	0	0	0	1.01	1	0.7	1	1
Total	179'795	100.0%	40	7	7	7	7	28	28	28	28	29	28
Min. Stimmen/Sitz			4495										
Anz. Parteistimmen im SR			179'795										

Art. 8 der Gemeindeverfassung von **Langnau**

[1]Der Grosse Gemeinderat berücksichtigt bei der Wahl der ständigen Kommissionen im Hinblick auf die Gesamtzahl der Kommissionssitze die im Parlament vertretenen politischen Parteien entsprechend ihren Stimmanteilen der Wählenden bei den letzten Wahlen.

[2]Auf die angemessene und gleichmässige Vertretung der Minderheiten ist Rücksicht zu nehmen.

[3]Absatz 1 gilt nicht für die Geschäftsprüfungskommission und die durch den Gemeinderat zu wählenden Kommissionen.