

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GB/JA! (Lea Bill, JA!/Monika Hächler, GB) vom 18. Oktober 2012: Wahlsystem der Stadt Bern - Alternativen müssen geprüft werden! (2012.SR.000309)

In der Stadtratssitzung vom 20. Februar 2014 wurde Ziffer 1 des folgenden Postulats erheblich erklärt:

Sowohl die Stadtrats- und wie auch die Gemeinderatssitze in der Stadt Bern werden im Proporzsystem gewählt und nach der Methode Hagenbach-Bischoff verteilt. Das heisst konkret, dass die StimmbürgerInnen zwischen Listen von Kandidierenden entscheiden können und anschliessend werden die Sitze gemäss den jeweiligen Stimmenanteilen der Listen verteilt. Jene Stimmenanteile der Listen, welche nicht mehr für einen ganzen Sitz reichen, bilden zusammen die so genannten Restmandate. Deren Verteilung wird wiederum mithilfe der Methode Hagenbach-Bischoff berechnet. Nun ist die Berechnungsmethode Hagenbach-Bischoff so ausgelegt, dass Restmandate mit grösster Wahrscheinlichkeit den grösseren Parteien zugeteilt werden. Folglich führt dieses Verfahren zu einer Begünstigung von grossen Parteien, kleine Parteien hingegen werden benachteiligt. In diesem Zusammenhang kommt es zudem zu einer Verzerrung des Wahlverhaltens der StimmbürgerInnen die Sitzverteilung widerspiegelt die Stimmenanteile nur unvollständig aufgrund der Verteilung der Restmandate zugunsten der grossen Parteien. Damit werden die mit der Proporzwahl verbundenen Absichten – korrekte Abbildung des Wahlverhaltens der StimmbürgerInnen, gleiche Gewichtung jeder einzelnen abgegebenen Stimme und politische Mitwirkung auch der kleinen Parteien – zunichte gemacht. Dieser Umstand ist insbesondere vor dem Hintergrund der Schweizerischen Konkordanz und der direkten Demokratie aus demokratischer Sicht problematisch. Dies ist auch der Grund dafür, dass in den letzten Jahren in mehreren Schweizer Kantonen und Gemeinden das Wahlsystem geändert wurde – so zum Beispiel in den Kantonen Zürich, Schaffhausen und Aargau und den Städten Zürich und Winterthur.

Auch für die Stadt Bern wäre ein alternatives Wahlsystem denkbar. Aus diesem Grund fordern die Unterzeichnenden den Gemeinderat dazu auf,

1. eine Aufstellung möglicher alternativer Wahlsysteme – sowohl für den Gemeinderat wie auch für den Stadtrat – im Sinne einer Auslegeordnung zu erarbeiten. Dabei soll die Aufstellung unter anderem folgende Punkte beinhalten:
 - Art des Verfahrens
 - Beispielstädte/-kantone etc., welche das Wahlsystem bereits anwenden
 - Vor- und Nachteile der Wahlsysteme (für die Stadt Bern)
2. zu prüfen, wie die Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern oder anderen Berner Gemeinden bei einem allfälligen Wechsel des Wahlsystems aussehen könnte.

Bern, 18. Oktober 2012

Postulat Fraktion GB/JA! (Lea Bill, JA!/Monika Hächler, GB): Christine Michel, Rahel Ruch, Hasim Sancar, Judith Gasser, Aline Trede, Cristina Anliker-Mansour, Esther Oester, Rolf Zbinden, Luzius Theiler, Regula Fischer, Stéphanie Penher

Mit Beschluss des Stadtrats vom 5. November 2015 wurde die Frist zur Erstellung des Prüfungsberichts bis Ende Februar 2016 verlängert.

Bericht des Gemeinderats

1. Ausgangslage

Der Stadtrat als Parlament der Stadt Bern wird gemäss Artikel 41 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) im Verhältniswahlverfahren (Proporz) gewählt. Die Modalitäten dieses Verhältniswahlverfahrens sind in den Artikeln 33 ff. des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) geregelt. Demnach wird die Gesamtzahl aller gültig abgegebenen Stimmen (Gesamtzahl aller Parteistimmen, [Art. 47 Bst. c RPR]) durch die Zahl 81 geteilt (Zahl der zu besetzenden Sitze plus 1 [Art. 48 Abs. 1 RPR]). Daraus ergibt sich die Verteilungszahl. Die Parteistimmenzahl jeder Liste (respektive Listengruppe) wird sodann durch diese Verteilungszahl dividiert; die sich daraus ergebenden ganzen Zahlen geben an, wie viele Sitze jeder Liste zukommen (Art. 48 Abs. 2 RPR). Werden damit nicht alle Sitze verteilt, wird die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Sitze geteilt und das erste noch zu vergebende Mandat jener Liste zuerkannt, die bei der Teilung den grössten Quotienten aufweist. Das gleiche Verfahren wird wiederholt, solange noch weitere Sitze zu vergeben sind (Art. 49 Abs. 1 RPR). Diese Verteilung entspricht der gleichen Methode, welche gemäss Artikel 40 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) für die Nationalratswahlen zur Anwendung kommt. Sie ist benannt nach dem Basler Physiker Eduard Hagenbach-Bischoff. Die 80 Berner Stadtratssitze werden in einem Wahlkreis gewählt, der die ganze Stadt umfasst (Art. 15 Abs. 1 RPR). Dieser Umstand ergibt ein sehr tiefes natürliches Quorum: Um ein Vollmandat zu erlangen, muss eine Liste oder eine Listengruppe lediglich einen Stimmenanteil von rund 1,23 Prozent erreichen. Zudem können verschiedene Listen sich mittels Listen- und Unterlistenverbindungen zusammenschliessen und damit ihre Stimmkraft bündeln (Art. 38 Abs. 1 RPR).

Auch die Wahl des Gemeinderats der Stadt Bern erfolgt im Proporzwahlverfahren nach dem System Hagenbach-Bischoff (Art. 88 Abs. 1 GO). Eine Ausnahme gibt es lediglich bei Ersatzwahlen, für die das Majorzwahlverfahren gilt (Art. 89 GO). Im Unterschied zum Stadtratsproporz sind bei den Gemeinderatswahlen aber keine Listenverbindungen zugelassen. In der Regel schliessen sich verschiedene Parteien daher zu Listen zusammen, was sich materiell ähnlich wie eine Listenverbindung auswirkt (so gab es etwa bei den letzten Wahlen im Jahr 2012 die Listen „Bürgerliches Bündnis“ mit Kandidierenden der Parteien FDP und SVP, „RotGrünMitte“ mit Kandidierenden der Parteien SP, Grüne und GFL und „Mitte-Liste“ mit Kandidierenden von CVP, GLP, BDP und EVP). Das natürliche Quorum für einen sicheren Sitz liegt bei einem Sechstel der Stimmen plus 1. Für die Stadtpräsidiumswahl gilt schliesslich das Mehrheitswahlverfahren (Majorz), wobei aber nur Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident werden kann, wer auch in den Gemeinderat gewählt worden ist (Art. 54 Abs. 2 RPR; Näheres zu dieser besonderen Regelung siehe im Vortrag des Gemeinderats zur Umsetzung der Motion Fraktion GFL/EVP [Daniel Klauser, GFL]: Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident muss eine Mehrheit der Wählenden hinter sich wissen! [Geschäftsnummer: 2013.SR.000037]).

Das Postulat sowie die Diskussionen anlässlich seiner Erheblicherklärung hatten das Proporzwahlverfahren zum Gegenstand. Thema des vorliegenden Prüfungsberichts sind demnach die in der Schweiz gebräuchlichen Varianten der Verhältniswahl, wobei Fragen des Majorzwahlverfahrens ausgeklammert werden.

2. Vorgaben des Bundes- und des Kantonalrechts

Aus der verfassungsmässig geschützten Garantie der politischen Rechte und dem Rechtsgleichheitsgebot (Artikel 34 i.V.m. Artikel 8 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) ergibt sich der Grundsatz des allgemeinen, gleichen und freien Wahlrechts. Das Bundesgericht hat in einer vielfältigen Rechtsprechung das verfassungsmässige Prinzip der Wahlrechtsgleichheit konkretisiert: Diese beinhaltet die Grundsätze der Zählwertgleichheit, der Stimmkraft- und Stimmgewichtsgleichheit und der Erfolgswertgleichheit. Bei Proporzahlen kommt der Erfolgswertgleichheit ein besonderes Gewicht zu. Sie soll sicherstellen, dass alle Stimmen materiell in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und Einfluss auf die Mandatsverteilung haben (BGE 129 I 185 E 7.3). Demnach widerspricht es etwa der Wahlrechtsgleichheit, wenn Wahlkreise sehr unterschiedlich gross sind oder wenn ein natürliches oder ein gesetzliches Quorum von über 10 Prozent besteht (BGE 136 I 352 E. 3.5).

In einem gewissen Mass sind allerdings Quoren zulässig, obgleich sie in die Erfolgswertgleichheit eingreifen. So hat das Bundesgericht das Wahlsystem für den Zürcher Gemeinderat (das Zürcher Stadtparlament) als zulässig anerkannt, das nur Parteien zur Mandatsverteilung zulässt, die in mindestens einem Wahlkreis einen Stimmenanteil von 5 Prozent erreicht haben (BGer 1C_369/2014 vom 28. November 2014). Dieser Eingriff in den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit ist nach Bundesgericht aufgrund des öffentlichen Interesses an der Verhinderung einer allzu starken Zersplitterung der Parteienlandschaft im Parlament zulässig (BGer 1C_369/2014 vom 28. November 2014, E. 6.2.1).

Das kantonale Recht lässt den Gemeinden einen grossen Spielraum bei der 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 werden müssen. Das kantonale Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) macht indes 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 können beispielsweise frei festlegen, ob ihre Behörden in einem Majorz- oder in einem Proporzwahlverfahren gewählt werden sollen und wie sich das Wahlverfahren im Übrigen gestaltet.

3. Kriterien der Proporzgerechtigkeit

Ein reiner, idealer Proporz würde bedeuten, dass das Verhältnis zwischen den bei Wahlen erreichten Mandatszahlen der Parteien genau dem Verhältnis zwischen den für die verschiedenen Parteien abgegebenen Stimmzahlen entspricht. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies jemals erreicht wird, ist praktisch gleich null. Gewisse Verzerrungen müssen in Kauf genommen werden, es sei denn, es würden Bruchteile von Parlamentssitzen besetzt werden (siehe für einen Überblick: Proporzwahlssysteme im Vergleich, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/nrw/index.html?lang=de> [zuletzt besucht am 19. April 2016]; nachfolgend: Bericht Bundeskanzlei). Entsprechend kann es nur das Ziel sein, die Proporzgerechtigkeit möglichst umfassend zu verwirklichen, d.h. die tatsächliche Vertretung der Parteien im Parlament sollte möglichst wenig von ihrem Idealanspruch abweichen. Unter Letzterem versteht man den Sitzanspruch aufgrund des Stimmenanteils ohne Rundung auf ganze Sitzzahlen (Beispiel: Eine Partei mit einem Stimmenanteil von 23,6 Prozent verfügt in einem 80-köpfigen Parlament über einen Idealanspruch von 18,88 Sitzen).

Die Lehre hat eine Anzahl von Anforderungen entwickelt, welche an ein Proporzwahlssystem gestellt werden können (vgl. zum Ganzen: GEORGES SZPIRO, Die verflixte Mathematik der Demokratie, 2011, S. 153 ff.). So wird etwa gefordert, dass die Sitzzahl einer Partei nur um weniger als 1 von ihrem idealen Sitzanspruch abweichen darf (Quotenkriterium). In einem 100-köpfigen Parlament dürfte demnach eine Partei, welcher aufgrund ihres Stimmenanteils ein idealer Sitzanspruch von 32,8 zusteht, weder 34 noch 31 Sitze erhalten. Die Bundeskanzlei bezeichnet eine entsprechende Verzerrung „vor dem Komma“ sogar als „nicht tolerierbar“ (Bericht Bundeskanzlei, S. 4 f.). Weiter sollte eine Wahlmethode keine paradoxen Resultate zeitigen. So ist etwa anzustreben, dass die Gesetzmässigkeit der Stimmenmonotonie verwirklicht ist (Wählerzuwachskriterium): Der Stimmenzuwachs einer Partei darf nicht dazu führen, dass sie (i) weniger Sitze erreicht oder dass es (ii) zu Mandatsverschiebungen zwischen zwei anderen Parteien kommt, deren Stimmenzahl unverändert bleibt. Ausserdem wird gefordert, dass die Gleichheit der Wahl gewährleistet ist: Die Anzahl der Stimmen pro Sitz sollte für jede Partei möglichst ähnlich sein (Vertretungswert). Daraus geht - gewissermassen als Kehrwert der Vertretungsgleichheit - das Postulat der Erfolgswertgleichheit hervor, wonach jede Stimme möglichst gleich viel Einfluss auf die Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums haben soll. Ein ideales Proporzsystem erfüllt sodann die Mehrheitsbedingung: Eine Partei, die mindestens 50 Prozent der Stimmen auf sich vereint, soll immer mindestens 50 Prozent der Sitze erhalten. Zugleich sollte auch die Minderheitsbedingung erfüllt sein, wonach eine Partei mit höchstens 50 Prozent der Stimmen, auch maximal 50 Prozent der Sitze erhalten soll. Wenngleich jede dieser Anforderungen für sich allein betrachtet als einleuchtend erscheint, besteht die Problematik, dass kein System möglich ist, das alle diese Anforderungen erfüllt (GEORGES SZPIRO, a.a.O., S. 182 ff.).

4. In der Schweiz gebräuchliche Proporzwahlssysteme

4.1. Vorbemerkung

Einen Überblick der kantonalen Proporzwahlssysteme findet sich im Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013 (Bericht Bundeskanzlei, S. 14; zu den seither eingetretenen Veränderungen siehe Ziffer 4.4.). Vorliegend werden 4 verschiedene Möglichkeiten der Proporzwahl und ihre grundsätzlichen Vor- und Nachteilen aufgezeigt. Zu jedem dieser typischen Systeme (ausser zum System des doppelten Pukelsheim) wird zur Veranschaulichung der Funktionsweise die Berechnung einer Sitzverteilung durchgespielt. Die Stimmenzahlen stammen von den Stadtratswahlen 2012. In einem zweiten Schritt werden die Lösungen verschiedener anderer Gemeinwesen vorgestellt (Ziffer 5). Unter Ziffer 6 schliesslich behandelt der vorliegende Prüfungsbericht einige denkbare Anpassungen des stadtbarnischen Wahlverfahrens.

4.2. Hagenbach-Bischoff

Das in der Schweiz am weitesten verbreitete Verhältniswahlssystem ist das System Hagenbach-Bischoff, das z.B. für die Nationalratswahlen zur Anwendung kommt. Deshalb kennt man es zudem unter dem Namen Nationalratsproporz. Es ist auch als Jefferson- oder d'Hondt-Verfahren bekannt. Beim System Hagenbach-Bischoff wird die Anzahl aller bei einer Wahl abgegebenen gültigen Stimmen durch die Zahl der zu vergebenden Sitze plus eins geteilt. Das Resultat bildet, auf die nächste ganze Zahl ergänzt, die Verteilungszahl. Darauf werden jeder Liste so viele Sitze zugeteilt, wie die Verteilungszahl ganzzahlig in der Gesamtstimmzahl der Liste (Parteistimmzahl) enthalten ist. Werden in dieser ersten Runde nicht alle Sitze vergeben, wird die Parteistimmzahl jeder Liste durch die um 1 vermehrte Zahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt. Diejenige Liste mit dem sich so ergebenden höchsten Quotienten erhält das nächste Mandat. Dies wird wiederholt, bis sämtliche Sitze verteilt sind.

Beispiel einer Sitzverteilung nach Hagenbach-Bischoff

Sitze zu besetzen: 80

Total der Stimmen: 2 452 439

Partei A: 29 710 Stimmen

Partei B: 18 012 Stimmen

Partei C: 538 488 Stimmen

Partei D: 1 223 765 Stimmen

Partei E: 106 828 Stimmen

Partei F: 535 636 Stimmen

Erste Verteilung

Ermittlung der Verteilungszahl: $2\,452\,439/(80+1) = 30\,277,0247$

die nächsthöhere ganze Zahl ist: **30 278**

Partei A: $29\,710/30\,278 = 0,9812$, ergibt für die Partei A: **keinen Sitz**

Partei B: $18\,012/30\,278 = 0,5949$, ergibt für die Partei B **keinen Sitz**

Partei C: $538\,488/30\,278 = 17,7848$, ergibt für die Partei C **17 Sitze**

Partei D: $1\,223\,765/30\,278 = 40,4176$, ergibt für die Partei D **40 Sitze**

Partei E: $106\,828/30\,278 = 3,5282$, ergibt für die Partei E **3 Sitze**

Partei F: $535\,636/30\,278 = 17,6906$, ergibt für die Partei F **17 Sitze**

Restmandate: 3

Zweite Verteilung

(Parteistimmen geteilt durch bereits erhaltene Sitze plus 1)

Partei A: $29\,710/(0+1) = 29\,710$

Partei B: $18\,012/(0+1) = 18\,012$

Partei C: $538\,488/(17+1) = 29\,916$

Partei D: $1\,223\,765/(40+1) = 29\,847,93$

Partei E: $106\,828/(3+1) = 26\,707$

Partei F: $535\,636/(17+1) = 29\,757,56$

Partei C hat den höchsten Quotienten und erhält einen weiteren Sitz zugeteilt.

Verbleibende Restmandate: 2

Dritte Verteilung

(Parteistimmen geteilt durch bereits erhaltene Sitze plus 1)

Partei A: $29\,710/(0+1) = 29\,710$

Partei B: $18\,012/(0+1) = 18\,012$

Partei C: $538\,488/(18+1) = 28\,341,47$

Partei D: $1\,223\,765/(40+1) = 29\,847,93$

Partei E: $106\,828/(3+1) = 26\,707$

Partei F: $535\,636/(17+1) = 29\,757,56$

Partei D hat den höchsten Quotienten und erhält einen weiteren Sitz zugeteilt.

Verbleibendes Restmandat: 1

Vierte Verteilung

(Parteistimmen geteilt durch bereits erhaltene Sitze plus 1)

Partei A: $29\,710/(0+1) = 29\,710$

Partei B: $18\,012/(0+1) = 18\,012$

Partei C: $538\,488/(18+1) = 28\,341,47$

Partei D: $1\,223\,765/(41+1) = 29\,137,26$

Partei E: $106\,828/(3+1) = 26\,707$

Partei F: $535\,636/(17+1) = 29\,757,56$

Partei F hat den höchsten Quotienten und erhält einen weiteren Sitz zugeteilt.

Sitzverteilung:

Partei A: 0 Sitze

Partei B: 0 Sitze

Partei C: 18 Sitze

Partei D: 41 Sitze

Partei E: 3 Sitze

Partei F: 18 Sitze

Das System Hagenbach-Bischoff wird für die Nationalratswahlen und für die Proporzahlen auf Kantonsebene in der Mehrheit der Kantone angewendet. Im Kanton Bern handelt es sich um das Standardmodell für Proporzahlen; für die städtischen Parlamente wird es etwa in Thun (Art. 56 f. der Stadtverfassung Thun vom 23. September 2001; SSG 101.1), Spiez (Art. 34 f. des Wahl- und Abstimmungsreglements vom 4. März 1976), Interlaken (Art. 23 f. des Wahl- und Abstimmungsreglements vom 19. Oktober 1999), Köniz (Art. 42 f. des Reglements über Abstimmungen und Wahlen vom 5. Juni 2005) und Burgdorf (Art. 47 f. des Reglements über die Urnenwahlen und -abstimmungen vom 2. Dezember 2001) angewendet.

Ein Vorteil des Systems Hagenbach-Bischoff ist demnach, dass es weit verbreitet und entsprechend auch bekannt ist. Es ist leicht verständlich und sorgt (in einer Art „Versteigerung“ der Sitze) dafür, dass hinter jedem Sitz die grösstmögliche Zahl von Stimmen steht. Hingegen fällt auf der anderen Seite ins Gewicht, dass das System Hagenbach-Bischoff aufgrund der systematischen Abrundung die grossen Parteien gegenüber kleineren bevorzugt, was ungerecht erscheinen kann und - je nach Sitzzahl - dazu führt, dass gewichtige Stimmenanteile überhaupt nicht oder unterproportional im Parlament vertreten sind. Wie jedes Divisorverfahren kann das System ausserdem die Quotenbedingung verletzen; d.h. es kann dazu führen, dass die erreichte Sitzzahl einer Partei um mehr als eine ganze Zahl von ihrem Idealanspruch abweicht (SZPIRO, a.a.O. S 179).

4.3. Sainte-Laguë

Das Sainte-Laguë-Verfahren (auch bekannt unter dem Namen Webster-Verfahren) ist ebenfalls ein Divisorverfahren. Allerdings wird nicht wie bei Hagenbach-Bischoff nach der Teilung abgerundet, sondern es erfolgt eine Standardrundung. Dabei wird nach dem im Kanton Basel-Stadt angewendeten Berechnungsverfahren zunächst die Wahlzahl ermittelt, welche sich aus dem auf die nächste ganze Zahl ergänzten Quotienten der Gesamtstimmenzahl und der Zahl der zu vergebenden Sitze ergibt. Jede Liste erhält zunächst so viele Sitze, wie die Wahlzahl in ihrer Stimmenzahl ganz enthalten ist. Für die Verteilung von damit nicht aufgeteilten Sitzen wird die Stimmenzahl jeder Partei durch die Zahl der bereits erhaltenen Sitze mal 2 plus 1 geteilt. Die Partei mit dem daraus resultierenden höchsten Quotienten erhält einen weiteren Sitz. Dieses Prozedere wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind. Die Verdoppelung der Zahl der bereits erhaltenen Sitze führt im Ergebnis dazu, dass bei der Verteilung der Restmandate geprüft wird, welche Partei Anspruch auf den nächsten „halben“ Sitz anmelden kann. Das Verfahren Sainte-Laguë ist neutral in Bezug auf die Parteigrösse.

Beispiel einer Sitzverteilung nach Sainte-Laguë

Sitze zu besetzen: 80

Total der Stimmen: 2 452 439

Partei A: 29 710 Stimmen

Partei B: 18 012 Stimmen

Partei C: 538 488 Stimmen

Partei D: 1 223 765 Stimmen

Partei E: 106 828 Stimmen

Partei F: 535 636 Stimmen

Ermittlung der Wahlzahl: $2\,452\,439/80 = 30\,655,4875$, nächste ganze Zahl: 30 656**Erste Verteilung****Partei A:** $29\,710/30\,656 = 0,9691$, ergibt für die Partei A: **keinen Sitz****Partei B:** $18\,012/30\,656 = 0,5876$, ergibt für die Partei B **keinen Sitz****Partei C:** $538\,488/30\,656 = 17,5655$, ergibt für die Partei C **17 Sitze****Partei D:** $1\,223\,765/30\,656 = 39,9193$, ergibt für die Partei D **39 Sitze****Partei E:** $106\,828/30\,656 = 3,4847$, ergibt für die Partei E **3 Sitze****Partei F:** $535\,636/30\,656 = 17,4725$, ergibt für die Partei F **17 Sitze**

76 Sitze sind verteilt; es bleiben 4 Sitze übrig.

Zweiter Verteilungsschritt**Partei A:** $29\,710/(0+1) = 29\,710$ **Partei B:** $18\,012/(0+1) = 18\,012$ **Partei C:** $538\,488/(2*17+1) = 15\,385,3714$ **Partei D:** $1\,223\,765/(2*39+1) = 15\,490,6962$ **Partei E:** $106\,828/(2*3+1) = 15\,261,1429$ **Partei F:** $535\,636/(2*17+1) = 15\,303,8857$

Partei A erreicht den höchsten Quotienten, womit ihr 1 Sitz zugeteilt wird.

Dritter Verteilungsschritt**Partei A:** $29\,710/(2*1+1) = 9\,903,333$ **Partei B:** $18\,012/(0+1) = 18\,012$ **Partei C:** $538\,488/(2*17+1) = 15\,385,3714$ **Partei D:** $1\,223\,765/(2*39+1) = 15\,490,6962$ **Partei E:** $106\,828/(2*3+1) = 15\,261,1429$ **Partei F:** $535\,636/(2*17+1) = 15\,303,8857$

Partei B erreicht den höchsten Quotienten, womit ihr 1 Sitz zugeteilt wird.

Vierter Verteilungsschritt**Partei A:** $29\,710/(2*1+1) = 9\,903,333$ **Partei B:** $18\,012/(2*1+1) = 6\,004$ **Partei C:** $538\,488/(2*17+1) = 15\,385,3714$ **Partei D:** $1\,223\,765/(2*39+1) = 15\,490,6962$ **Partei E:** $106\,828/(2*3+1) = 15\,261,1429$ **Partei F:** $535\,636/(2*17+1) = 15\,303,8857$

Partei D erreicht den höchsten Quotienten, womit ihr 1 Sitz zugeteilt wird.

Fünfter Verteilungsschritt**Partei A:** $29\,710/(2*1+1) = 9\,903,333$ **Partei B:** $18\,012/(2*1+1) = 6\,004$ **Partei C:** $538\,488/(2*17+1) = 15\,385,3714$ **Partei D:** $1\,223\,765/(2*40+1) = 15\,108,2099$ **Partei E:** $106\,828/(2*3+1) = 15\,261,1429$ **Partei F:** $535\,636/(2*17+1) = 15\,303,8857$

Partei C erreicht den höchsten Quotienten, womit ihr 1 Sitz zugeteilt wird.

Sitzverteilung

Partei A: 1 Sitz

Partei B: 1 Sitz

Partei C: 18 Sitze

Partei D: 40 Sitze

Partei E: 3 Sitze

Partei F: 17 Sitze

Soweit ersichtlich, gibt es im Kanton Bern keine Gemeinde, welche das System Sainte-Laguë kennt. National und international kann allerdings eine vermehrte Anwendung dieses Verfahrens festgestellt werden. Das Sainte-Laguë-Verfahren wird seit 2012 im Kanton Basel-Stadt angewendet und gilt sodann - für die Verteilung der Mandate auf die Parteien - in jenen Kantonen, welche das Verfahren doppelter Pukelsheim kennen (siehe unten, Ziff. 4.5). Ausserdem erfolgen seit 2009 in Deutschland der Bundestagswahlenproporz und die Wahlen in das Europaparlament nach dem System Sainte-Laguë (https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Saint_Lague_Schepers.html).

Das Sainte-Laguë-Verfahren teilt mit dem Verfahren Hagenbach-Bischoff den Vorteil, dass es einfach und leicht verständlich ist. Als weiterer Vorteil wird von der Wissenschaft die Neutralität in Bezug auf die Parteistärken (das System bevorzugt weder grosse noch kleine Parteien) und die im Vergleich zu anderen Verfahren minimale Wahrscheinlichkeit angeführt, dass mit dem Verfahren die Quotenbedingung verletzt wird (SZPIRO. a.a.O., S. 177 ff. und 183 f.). Als Nachteil ist zu werten, dass es in der Schweiz nicht sehr verbreitet ist.

4.4. Hare-Niemeyer

Das System Hare-Niemeyer ist eine Quotenmethode. Dabei wird die Gesamtsitzzahl mit der Parteistimmenzahl multipliziert und durch die Gesamtstimmenzahl dividiert. Das Resultat ist eine Quote, die auf eine ganze Zahl abgerundet wird. Diese Zahl entspricht der Anzahl der Sitze, welche die jeweilige Partei erhält. Werden bei dieser Verteilung nicht alle Sitze vergeben, werden die restlichen Sitze in der Reihenfolge der grössten Abrundung verteilt. Damit es verständlicher ist, kann auch mit einem Zwischenschritt vorgegangen werden, indem zunächst die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen durch die Zahl der zu verteilenden Sitze geteilt wird. Diese Zahl bildet die Verteilungszahl. Sodann wird ermittelt, wie oft diese Verteilungszahl in den Stimmzahlen der einzelnen Parteien enthalten ist, was die Sitzzahl für die erste Verteilung ergibt (bis dahin ist die Methode identisch mit dem System Sainte-Laguë). Bleiben aufgrund dieser Verteilung noch Sitze übrig, werden sie nach der Reihenfolge des grössten Rests und nicht mit neuerlichen Divisionen (wie bei der Methode Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë) vergeben.

Beispiel einer Sitzverteilung nach Hare-Niemeyer

Sitze zu besetzen: 80

Total der Stimmen: 2 452 439

Partei A: 29 710 Stimmen
 Partei B: 18 012 Stimmen
 Partei C: 538 488 Stimmen
 Partei D: 1 223 765 Stimmen
 Partei E: 106 828 Stimmen
 Partei F: 535 636 Stimmen

Ermittlung der Verteilungszahl: $2\,452\,439/80 = 30\,655,4875$, nächste ganze Zahl: 30 656

Erste Verteilung (Abrundung auf die nächste ganze Zahl)

Partei A: $29\,710/30\,656 = 0,9691$, ergibt für die Partei A **keinen Sitz**
Partei B: $18\,012/30\,656 = 0,5876$, ergibt für die Partei B **keinen Sitz**
Partei C: $538\,488/30\,656 = 17,5655$, ergibt für die Partei C **17 Sitze**
Partei D: $1\,223\,765/30\,656 = 39,9193$, ergibt für die Partei D **39 Sitze**
Partei E: $106\,828/30\,656 = 3,4847$, ergibt für die Partei E **3 Sitze**
Partei F: $535\,636/30\,656 = 17,4725$, ergibt für die Partei F **17 Sitze**

Zahl der verteilten Sitze: 76

Es bleiben folgende Abrundungsreste übrig:

Partei A: 0,9691 (grösster Rest)
Partei B: 0,5876 (drittgrösster Rest)
Partei C: 0,5655 (viertgrösster Rest)
Partei D: 0,9193 (zweitgrösster Rest)
Partei E: 0,4847 (fünftgrösster Rest)
Partei F: 0,4725 (sechstgrösster Rest)

Die vier Sitze werden auf die vier Parteien mit dem grössten Rest verteilt, d.h. es geht je ein Sitz an die Parteien A, D, B und C.

Sitzverteilung

Partei A: 1 Sitz
 Partei B: 1 Sitz
 Partei C: 18 Sitze
 Partei D: 40 Sitze
 Partei E: 3 Sitze
 Partei F: 17 Sitze

Die Kantone Waadt und Tessin wenden das System Hare-Niemeyer für ihre Parlamentswahlen an. Im Kanton Bern kennt die Stadt Biel dieses Verfahren für die Wahl des Gemeinde- und des Stadtrats (in leicht anderer Form, als hier beschrieben, siehe unten Ziff. 5.10). Auf Bundesebene werden mit dem System Hare-Niemeyer die Zahl der Nationalratssitze auf die Kantone verteilt (Art. 17 BPR).

Das System Hare-Niemeyer besticht durch seine Einfachheit: Es ist gewissermassen ein „Preis“ pro Sitz festgelegt (die Verteilungszahl); wenn zu diesem Preis nicht alle Sitze verteilt werden, fallen die übrigen Mandate an die Parteien mit den grössten, noch nicht für den „Kauf“ der Sitze verwendeten Stimmenanteilen. Das System stellt sicher, dass in jedem Fall die Quotenbedingung eingehalten wird, was sicherlich als Vorteil zu werten ist. Ein Nachteil ist, dass das Wählerzuwachsparadoxon besteht: Wenn eine Partei zu Lasten oder zu Gunsten einer anderen Partei mehr oder weniger Stimmen erhält, kann dies dazu führen, dass eine dritte Partei, deren Stimmzahl sich nicht verändert, einen Sitz gewinnt oder verliert. Die Bundeskanzlei geht in ihrem Bericht vom

21. August 2013 davon aus, dass „diese Paradoxien“ (obgleich bei unveränderlicher Grösse des Parlaments lediglich eines übrig bleibt, siehe SZPIRO, a.a.O., S. 183) dazu führen, dass Quotensysteme wie das System Hare-Niemeyer für eine Wahlsystemreform „von vorne herein ausscheiden“ (Bericht Bundeskanzlei, S. 5).

4.4. *Doppelter Pukelsheim*

Ein anderes, erst in jüngerer Zeit entstandenes System bildet das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren, das im Auftrag des Kantons Zürich vom Mathematiker Friedrich Pukelsheim entwickelt wurde; entsprechend trägt es den Namen „doppelter Pukelsheim“. Es erlaubt, dass über das gesamte Wahlgebiet (beispielsweise eines Kantons) alle Stimmen gleich stark berücksichtigt werden, auch wenn das Wahlgebiet in unterschiedlich grosse Wahlkreise eingeteilt ist. Dafür wird zunächst in einer Oberzuteilung für das gesamte Wahlgebiet die Sitzverteilung auf die Parteien vorgenommen. Diese Verteilung erfolgt nach der Sainte-Laguë-Methode. Darauf folgt die Unterzuteilung, in der festgelegt wird, wie diese Sitze auf die Wahlkreise verteilt werden. Dabei müssen zugleich jeder Wahlkreis und jede Partei so viele Sitze erhalten, wie ihnen aufgrund der Wahlkreiseinteilung und der Oberzuteilung zustehen. SZPIRO erklärt das System als eine Art von Sudoku, wobei in einer Sitzmatrix deren Zeilen die Wahlkreise und die Spalten die Parteien darstellen (SZPIRO, a.a.O., S. 191). Für jede Zeile und jede Spalte steht die Summe der Sitze aufgrund der Oberzuteilung bzw. der Zuteilung der Sitze pro Wahlkreis fest. Dabei kommt allerdings verkomplizierend dazu, dass zugleich die Parteistärken in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gut in den Sitzzahlen pro Wahlkreis repräsentiert sein sollten. Dies wird gewährleistet, indem man das Sainte-Laguë-Verfahren zugleich auf die Zuteilung der Sitze pro Wahlkreis wie auch auf die Oberzuteilung der Sitze auf die Parteien anwendet und die geeigneten Divisoren durch eine Annäherungsmethode sucht. Mittels eines von Professor Pukelsheim entwickelten Algorithmus werden die geeigneten Divisoren für jeden Wahlkreis und jede Partei durch ein Computerprogramm ermittelt. Das dabei angewendete mathematische Verfahren ist zu komplex für eine händische Ermittlung - das Resultat hingegen lässt sich mit Hilfe eines Taschenrechners auf seine Korrektheit überprüfen. Listenverbindungen gibt es im System doppelter Pukelsheim nicht. Ausserdem wird in der Regel ein Quorum festgelegt, um eine Parteienzersplitterung zu verhindern.

Der Hauptvorteil des Systems doppelter Pukelsheim liegt darin, dass es bei Wahlen mit mehreren unterschiedlich grossen Wahlkreisen gewährleistet, dass allen Stimmen im Wahlgebiet dasselbe Gewicht zukommt. Damit erlaubt es eine Annäherung an das Ideal des Proporzgedankens, wonach bei gleichem Wert jeder Stimme die Zusammensetzung des gewählten Organs dem Verhältnis der abgegebenen Stimmen entsprechen soll. Nachteilig ist einerseits die Komplexität der Berechnung und die Abhängigkeit von der Technik. Dazu kommt, dass es aufgrund der Verteilung der Sitze über das gesamte Wahlgebiet dazu kommen kann, dass in einzelnen Wahlkreisen Personen gewählt werden, die im jeweiligen Wahlkreis weniger Stimmen erhalten haben als andere Kandidierende. Dies kann innerhalb des betroffenen Wahlkreises als ungerecht angesehen werden, auch wenn die „Gesamtgerechtigkeit“ über das ganze Wahlgebiet mit dem doppelten Pukelsheim gewährleistet ist.

5. Vergleich mit Systemen anderer Städte und Kantone

5.1. *Kantonale Parlamentswahlen allgemein*

Der Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013 zeigt auf, dass die Mehrheit der Kantone ihre Parlamente nach dem System Hagenbach-Bischoff wählt (Bericht Bundeskanzlei, a.a.O., S. 14). Seit der Publikation des Berichts haben allerdings zusätzlich die Kantone Nidwalden, Schwyz und Zug das System doppelter Pukelsheim eingeführt, womit dieses nun in sechs Kantonen angewendet wird. Nachfolgend werden einige ausgewählte Wahlsysteme von Städten und Kantonen kurz beschrieben, darunter diejenigen, die im Postulatstext genannt werden.

5.2. *Kanton Bern*

Der Kanton Bern wendet für die Parlamentswahlen - wie die Mehrheit der Schweizer Kantone - das System Hagenbach-Bischoff an (Art. 83 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte [PRG; BSG 141.1]). Ein gesetzliches Quorum für die Teilnahme an der Verteilung der 160 Sitze besteht nicht. Das natürliche Quorum variiert in den Wahlkreisen zwischen rund 3,70 Prozent (Wahlkreis Biel-Seeland, 26 Sitze) und rund 7,69 Prozent (Wahlkreise Oberaargau und Berner Jura, je 12 Sitze). Die Einführung des Systems doppelter Pukelsheim wurde vom Grossen Rat zuletzt im Jahr 2015 abgelehnt (Motion 127-2014 Steiner-Brütsch, abgelehnt in der Sitzung des Grossen Rats vom 19. Januar 2015).

5.3. *Kanton Zürich*

Der Kanton Zürich musste, wie andere Kantone auch, aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Wahlkreisgrösse (statt vieler: BGE 129 I 185; vgl. Protokoll des Zürcher Kantonsrats vom 1. September 2003, S. 906 ff.) sein Wahlsystem reformieren. Dabei hat er das System des doppelten Pukelsheim entwickelt und im Jahr 2006 eingeführt. Anders als in der Postulatsbegründung dargestellt, war dabei nicht die leichte Bevorzugung grösserer Parteien bei der Verteilung nach Hagenbach-Bischoff der Grund für den Systemwechsel. Die Problematik lag stattdessen primär in der fehlenden Erfolgswertgleichheit der Stimmen aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise. Das Zürcher System des doppelten Pukelsheim kennt ein Quorum: Damit eine Listengruppe zur Verteilung der Mandate zugelassen wird, muss mindestens eine ihrer Listen in ihrem Wahlkreis ein Quorum von 5 Prozent der Wählerstimmen erreichen (§ 102 ff. des Gesetzes vom 1. September 2003 über die politischen Rechte [GPR; LS 161]).

5.4. *Kanton Aargau*

Auch der Kanton Aargau wendet für die Wahl seines Kantonsparlaments das System des doppelten Pukelsheim an. Die Quorumsregelung ist allerdings etwas differenzierter als im Kanton Zürich: Demnach können diejenigen Listen an der Mandatsverteilung teilnehmen, welche in einem Bezirk einen Wähleranteil von mindestens 5 Prozent oder gesamtkantonal mindestens 3 Prozent erreicht haben (§ 13 des Gesetzes vom 8. März 1988 über die Wahl des Grossen Rates [Grossratswahlgesetz; SAR 152.100]).

5.5. *Kanton Schaffhausen*

Im Kanton Schaffhausen gilt das System des doppelten Pukelsheim ohne Quorum (Art. 2b ff. des Gesetzes vom 15. März 1904 über die vom Volke wahrzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte [Wahlgesetz; SHR 160.100]). Aufgrund der eher geringen Sitzzahl des Schaffhauser Kantonsrats (60 Sitze) besteht ein natürliches Quorum von 1,64 Prozent.

5.6. *Kanton Genf*

Der Kanton Genf wendet das System Hagenbach-Bischoff an und hat ein Quorum von 7 Prozent für die Teilnahme an der Verteilung der 100 Sitze des Grand Conseil festgelegt (Art. 158 ff. des Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques [LEDP; A 5 05]). Listenverbindungen sind zugelassen (Art. 151 LEDP).

5.7. *Kanton Basel-Stadt*

Im Kanton Basel-Stadt gilt für die Verteilung der 100 Sitze des Grossen Rats das Proporzverfahren - mit Ausnahme der Vertretung der Gemeinde Bettingen, welche als Einerwahlkreis im Mehrheitsverfahren wählt. Die Sitzzahl der vier übrigen Wahlkreise liegt zwischen 11 (Riehen) und 35 (Grossbasel-West). Die Verteilung der Mandate erfolgt nach dem Sainte-Laguë Verfahren in jedem Wahlkreis separat, wobei ein Quorum von 4 Prozent gilt, um an der Verteilung im Wahlkreis teilnehmen zu können (§ 50 ff. des Gesetzes vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen [Wahlgesetz; SG 132.100]). Der Kanton Basel-Stadt kennt keine Listenverbindungen.

5.8. Stadt Zürich

Gestützt auf § 90 des Zürcher Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) kommt für Gemeindewahlen das Verfahren nach dem Zürcher Gesetz über die politischen Rechte zur Anwendung. Wie auf der Kantonsebene gilt somit für den Gemeinderat (das Parlament) das System doppelter Pukelsheim, wobei in einem Wahlkreis ein Quorum von mindestens 5 Prozent erreicht werden muss (Art. 23 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 [AS 101.100]). Momentan ist eine Volksinitiative zur Abschaffung des Quorums hängig.

5.9. Stadt Winterthur

Die Stadt Winterthur wählt ihr Stadtparlament - den grossen Gemeinderat - in einem einzigen Wahlkreis (§ 7 Absatz 1 der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. November 1989). Gemäss § 111 des Zürcher Gesetzes über die politischen Rechte in Verbindung mit § 90 des Zürcher Gemeindegesetzes erfolgt die Wahl im Verhältniswahlverfahren, wobei die Bestimmungen zu den kantonalen Wahlen in den Kantonsrat sinngemäss zur Anwendung kommen. Da es nur einen Wahlkreis gibt, kommt nicht das Verfahren doppelter Pukelsheim zur Anwendung, sondern in sinngemässer Anwendung das Verhältniswahlverfahren nach Sainte-Laguë (§ 101 Abs. 3 des Zürcher Gemeindegesetzes). Bei den Wahlen des 60-köpfigen Grossen Gemeinderats der Stadt Winterthur gilt kein ausdrückliches Quorum (siehe Resultate der Wahlen vom 9. Februar 2014, abrufbar unter <http://wahlen.winterthur.ch>).

5.10. Biel

Die Stadt Biel hat für die Verteilung der Stadtratssitze das Hare-Niemeyer-Verfahren gewählt. Nach der ersten Verteilung der Vollmandate werden die übrig gebliebenen Sitze auf die Parteien mit dem grössten Stimmenrest verteilt, wobei auch diejenigen Parteien berücksichtigt werden, welche in der ersten Verteilung kein Vollmandat erlangt haben (Art. 35 des Reglements vom 9. Juni 2013 über städtische Abstimmungen und Wahlen [SGR 141.1]). Im Gegensatz etwa zum Kanton Waadt, der die Parlamentsmandate ebenfalls nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren verteilt, dividiert die Stadt Biel im ersten Rechenschritt nicht durch die Zahl der zu verteilenden Sitze, sondern durch die Zahl der zu verteilenden Sitze plus 1.

5.11. Vergleich der Exekutivwahlen (Gemeinderat)

Die Proporzwahl der Exekutive, wie sie in der Stadt Bern seit Längerem gilt, bildet im gesamtschweizerischen Vergleich eher die Ausnahme. Die Kantonalregierung wird lediglich im Kanton Tessin im Proporzwahlverfahren gewählt. Auf der städtischen Ebene ist die Proporzwahl der Exekutive innerhalb des Kantons Bern verbreitet (so gelangt sie etwa auch in Biel, Interlaken, Spiez und Thun zur Anwendung). Allerdings wählt die Mehrheit der bernischen Gemeinden die Gemeinderäte im Majorzverfahren (etwa Burgdorf und viele kleinere Gemeinden). Schweizweit erfolgen städtische Exekutivwahlen häufig im Mehrheitswahlverfahren. Es gibt aber auch verschiedene Städte, welche ihre Exekutiven im Proporzverfahren wählen (neben den erwähnten Berner Gemeinden etwa Fribourg, Olten oder Solothurn).

6. Mögliche Anpassungen für die Stadt Bern

Wie oben dargestellt, lässt das kantonalbernerische Recht den Gemeinden einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Gestaltung ihres Wahlsystems. Möglich wären daher alle Spielarten des Proporz- und des Majorzwahlrechts, soweit die massgebenden, vom Bundesgericht aus der Rechtsgleichheit und der Garantie der politischen Rechte abgeleiteten Vorgaben eingehalten werden (siehe oben, Ziff. 2). Unter dem Gesichtspunkt der Reformanregungen in der Postulatsbegründung und in Anlehnung an die bestehenden Systeme anderer Gemeinwesen werden nachfolgend vier mögliche Anpassungen dargestellt:

6.1. *Hagenbach-Bischoff ohne Listenverbindungen*

Bei den Wahlen in den Stadtrat Bern sind Listenverbindungen zugelassen (Art. 38 RPR). Damit können sich verschiedene Parteien zu einer Listengruppe zusammenschliessen, die für die Verteilung der Sitze als einen Block behandelt wird. In einem zweiten Schritt werden sodann innerhalb der Listengruppe die Sitze proportional zur Stärke der verschiedenen Listen verteilt. Listenverbindungen ermöglichen eine bessere Repräsentation des Wählerwillens. So können Verbindungen zwischen ideell verwandten Parteien dazu führen, dass eine Wählerstimme für eine kleine Partei, die nicht genügend Stimmen für einen Sitz erreicht, nicht verloren ist, sondern der ideell verwandten Partei zugute kommt. Je höher das natürliche Quorum liegt, desto wichtiger ist diese Funktion der Listenverbindungen für die Vielfalt der politischen Parteien; es können so „systembedingte Nachteile des Proporz“ abgeschwächt werden (BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 4). Angesichts des ohnehin bereits tiefen natürlichen Quorums in der Stadt Bern wären Listenverbindungen aber eigentlich nicht notwendig. Entsprechend wäre es denkbar, in der Stadt Bern die Listenverbindungen abzuschaffen (analog etwa zu den Kantonen Basel-Landschaft, Jura, Freiburg und Wallis und - eingeschränkt - St. Gallen).

Ein Vorteil dieses Reformschritts wäre, dass einer allzu diversen Parteienlandschaft entgegengewirkt würde. Eine gewisse Konzentration der politischen Kräfte und das Verhindern der Parteienzersplitterung sind vom Bundesgericht als öffentliche Interessen anerkannt (siehe etwa BGer 1C_369/2014 vom 28. November 2014, E. 6.2.1. m.w.H.). Zudem wird an Listenverbindungen kritisiert, dass sie auch zu einer Verfälschung des Wählerwillens führen können, nämlich wenn sich Parteien aus reinen Zwecküberlegungen und ohne ideelle Nähe zu einer Listengruppe zusammenschliessen und sich die Wählerinnen und Wähler des Mechanismus der Listenverbindungen nicht bewusst sind. So hat das Bundesgericht in einem Urteil festgehalten, dass Listenverbindungen zu Unklarheiten führen und die Transparenz der Stimmabgabe beeinträchtigen könnten, da es den Wählenden zuweilen nicht ausreichend bewusst sei, dass sie mit der von ihnen bevorzugten Partei auch der mit ihr verbundenen Gruppierung Listenstimmen geben (BGer 1 P_563/2001 vom 26. Februar 2002). Schliesslich wird der Effekt der besseren Repräsentation umso weniger wichtig, je tiefer das natürliche Quorum liegt.

Der Gemeinderat erachtet es gleichwohl nicht als angezeigt, für die Wahlen des Stadtrats die Listenverbindungen abzuschaffen. Die Möglichkeit von Listenverbindungen führt zu einer diverseren politischen Kultur und fördert die Innovation in der Parteienlandschaft. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sowohl auf Kantons- wie auch auf Bundesebene Listenverbindungen zugelassen sind. Schliesslich sind Listenverbindungen auch deswegen angemessen, weil das System Hagenbach-Bischoff generell grössere Parteien bevorzugt. Die Möglichkeit von Listenverbindungen erlaubt etwa Kleinstparteien, zu den Wahlen anzutreten, ohne dass ihre Stimmen verloren wären, wenn die Partei selbst keinen Sitz erreicht. Den Wählerinnen und Wählern bietet sich dadurch letztlich eine vielfältigere Parteienlandschaft und die Gewähr, dass ihre Stimmen für die Verteilung der Sitze im Stadtrat relevant sind.

6.2. *Hagenbach-Bischoff mit einem Quorum*

Das tiefe natürliche Quorum der Stadtratswahlen könnte durch ein gesetzliches Quorum ersetzt werden, wonach beispielsweise nur Parteien, welche einen gewissen Stimmenanteil (etwa 3 Prozent oder 5 Prozent) erreichen, in die Verteilung der Stadtratsmandate einbezogen werden. Dies entspricht etwa den Regelungen in den Kantonen Genf oder Basel-Stadt. Der Vorteil wäre, dass der Parteienzersplitterung entgegengewirkt und dadurch vermutlich der Parlamentsbetrieb effizienter gestaltet werden könnte. Gleichzeitig bestünde der Nachteil, dass kleine Minderheiten nicht mehr im Stadtrat vertreten und so nicht mehr in die politische Verantwortung eingebunden wären.

Indem im System Hagenbach-Bischoff bei einer Sitzzahl von 80 bereits ein natürliches Quorum von rund 1,23 Prozent besteht, ist nach Ansicht des Gemeinderats den Anliegen, Minderheiten einzubinden und gleichzeitig eine allzu starke Zersplitterung der politischen Kräfte zu verhindern, genügend Rechnung getragen. Ein zusätzliches gesetzliches Quorum erscheint im Sinne des Pluralismus und des Minderheitenschutzes daher nicht angebracht. Die Angelegenheit müsste allenfalls anders beurteilt werden, wenn ein Wechsel zu einem anderen Proporzwahlverfahren beabsichtigt würde.

6.3. *Änderung des Proporzverfahrens in Hare-Niemeyer oder Sainte-Laguë*

Wie oben aufgezeigt wurde, könnte mit einer anderen Art der proportionalen Verteilung eine Besserstellung kleiner Parteien gegenüber der heutigen Situation erreicht werden. Analoge Systeme gibt es in Basel-Stadt (Sainte-Laguë) oder in Biel (Hare-Niemeyer). Mit dem Verfahren Sainte-Laguë oder dem System Hare-Niemeyer käme bei der Verteilung der Restmandate eine für kleine Parteien günstigere Lösung zur Anwendung. Im Gegenzug würde aber die Maximierung der Zahl der Wählerinnen und Wähler aufgegeben, die im System Hagenbach-Bischoff hinter jedem einzelnen Sitz stehen: Bei einer Stimmbeteiligung von 37,6 Prozent (Stadtratswahlen 2012) stehen nach Hagenbach-Bischoff hinter einem Vollmandat rund 30 000 Stimmen, d.h. rund 380 Wählende. Für Restmandate könnte sich diese Zahl beim System Sainte-Laguë für einzelne Sitze im Extremfall halbieren, beim System Hare-Niemeyer könnte sie gar noch tiefer fallen. Der dadurch bedingte Nachteil läge in der Gefahr einer Zersplitterung der politischen Kräfte im Stadtrat.

Angesichts des bereits sehr tiefen natürlichen Quorums bei den Stadtratswahlen erscheint es dem Gemeinderat nicht als angezeigt, ein alternatives System vorzuschlagen, durch welches dieses natürliche Quorum noch weiter gesenkt würde. Die Schwelle für den Wahlerfolg in der Form eines Stadtratssitzes liegt ohnehin schon sehr tief. Der schweizweite Vergleich der Wahlsysteme lässt den Schluss nicht zu, dass kleinere Parteien in der Stadt Bern ungerechtfertigterweise benachteiligt würden: So zeigt ein Vergleich der Parlamentsgrössen der 20 grössten Schweizer Städte, dass das natürliche Quorum in keiner Stadt tiefer liegt als in Bern. Namentlich verfügen die Städte mit grösseren Stadtparlamenten als die Stadt Bern über ein gesetzliches Quorum (Zürich: 125 Sitze, Wahlkreisquorum von 5 Prozent; Lausanne, 100 Sitze, allgemeines Quorum von 5 Prozent). Auch vor diesem Hintergrund scheint eine weitere Senkung der Schwelle in der Stadt Bern nicht als angezeigt.

6.4. *Schaffung von Wahlkreisen mit Einführung des Systems doppelter Pukelsheim*

Da in der Postulatsbegründung implizit auf das System doppelter Pukelsheim als Vorbild Bezug genommen wird, soll vorliegend auch geprüft werden, unter welchen Bedingungen eine Einführung für die Stadt Bern möglich und sinnvoll wäre. Die Stadt Bern würde mit dem System doppelter Pukelsheim dasselbe System einführen wie die Stadt Zürich und die Kantone Zürich, Schaffhausen, Aargau, Nidwalden, Schwyz und Zug.

Eine grundlegende Voraussetzung für das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren ist das Bestehen von mehreren Wahlkreisen. Entsprechend müsste die Stadt - beispielsweise entlang der Grenzen der bestehenden Zählkreise (Stadtteile) - in verschiedene Wahlkreise eingeteilt werden. Man müsste mit anderen Worten zuerst das „Problem“ der unterschiedlichen natürlichen Quoren in verschiedenen grossen Wahlkreisen schaffen, damit man es mit dem doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren „lösen“ könnte. Dazu kommen einige weitere Nachteile: Da es im System doppelter Pukelsheim keine Listenverbindungen gibt und ausserdem üblicherweise ein gesetzliches Quorum eingeführt wird, könnten dadurch kleinere Parteien im Vergleich zu heute gar schlechter gestellt werden. Der Wahlkampf würde schliesslich schwieriger und aufwändiger, da sich Kandidierende und Parteien jeweils separat für die verschiedenen Wahlkreise präsentieren müssten. Gerade kleinere Parteien hätten allenfalls Mühe, in allen Wahlkreisen Kandidierende aufzustellen und Wahlkampf zu betreiben.

6.5. *Änderungen bei den Gemeinderatswahlen?*

Das natürliche Quorum für einen Sitz im Gemeinderat liegt deutlich höher als beim Stadtrat. Daraus ergibt sich allerdings noch kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Frage des Wahlsystems. Der Gemeinderat ist eine Kollegialbehörde und soll die Stadt einheitlich und wirksam gegen aussen vertreten. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich gerade für den Gemeinderat, eine möglichst grosse Zahl von Stimmen pro Sitz vertreten zu sehen. Dies ist mit dem Wahlverfahren Hagenbach-Bischoff besser gewährleistet als mit anderen Systemen der proportionalen Sitzverteilung.

Der gewichtigste Unterschied zu den Stadtratswahlen, das Fehlen der Listenverbindungen, rechtfertigt sich dadurch, dass bei Gemeinderatswahlen primär die einzelnen Kandidierenden im Fokus stehen sollen und nicht die Parteien. So finden die Gemeinderatswahlen denn auch regelmässig mit deutlich weniger Kandidierenden pro Sitz statt, als die Stadtratswahlen. Insofern sieht der Gemeinderat auch in Bezug auf diesen Unterschied keinen Bedarf nach einer Anpassung des Wahlsystems.

7. **Schlussfolgerung**

Die Postulanten sind der Auffassung, dass das heute geltende Wahlverfahren Hagenbach-Bischoff kleine Parteien benachteilige und dass die Sitzverteilung die Stimmenanteile nur unvollständig widerspiegeln; dadurch würden die mit der Proporzwahl verbundenen Absichten - korrekte Abbildung des Wahlverhaltens der Stimmberechtigten, gleiche Gewichtung jeder einzelnen abgegebenen Stimme und politische Mitwirkung auch der kleinen Parteien - „zunichte gemacht“. Der Gemeinderat teilt diese Einschätzung vor dem Hintergrund des vorliegenden Prüfungsberichts nicht. Mit dem natürlichen Quorum von rund 1,23 Prozent besteht eine ausserordentlich tiefe Schwelle für das Erreichen eines Stadtratsmandats. Bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung genügt die Mobilisierung von rund 400 Wählerinnen und Wählern (rund 32 000 Parteistimmen) für den Gewinn eines Vollmandats im Stadtrat. Zwar ist die monierte systematische Bevorzugung grösserer Parteien vor allem bei der Verteilung der Restmandate nicht von der Hand zu weisen würde jedoch mit einem anderen Proporzsystem die Schwelle für die Erreichung eines Parlamentssitzes noch weiter gesenkt, wäre dies der Handlungsfähigkeit des Stadtrats kaum zuträglich. Auch ein Vergleich mit anderen Schweizer Städten bestätigt, dass in der Stadt Bern Kleinstparteien verhältnismässig gut berücksichtigt werden, weist doch die Stadt Bern (zusammen mit Fribourg) mit Abstand das tiefste natürliche Quorum auf. Der Gemeinderat ist schliesslich auch der Auffassung, dass die Parallelität der Parlamentswahlsysteme von Bund, Kanton und Gemeinde, wie sie momentan besteht, nicht ohne Not aufgebrochen werden soll. Nachdem mit den Anpassungen bei den Stadtpräsidiumswahlen aufgrund der Motion Fraktion GFL/EVP (Daniel Klausser, GFL): Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident muss eine Mehrheit der Wählenden hinter sich wissen! eine wichtige Korrektur der Bestimmungen zum Wahlverfahren für das Stadtpräsidium vorgenommen worden ist, besteht nach Ansicht des Gemeinderats kein weiterer Handlungsbedarf.

Bern, 8. Juni 2016

Der Gemeinderat