

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 127-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.625

Eingereicht am: 04.06.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Steiner-Brütsch (Langenthal, EVP) (Sprecher/in)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)

Weitere Unterschriften: 8

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1411/2014 vom 26. November 2014
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Proporzgerechtigkeit bei Grossratswahlen

Der Kanton Bern schafft die rechtlichen Grundlagen zur Einführung der doppeltproportionalen Divisormethode mit Standardrundung («doppelter Pukelsheim») bei Grossratswahlen.

Begründung:

Die Wahlkreise bei den Grossratswahlen sind hinsichtlich der zu vergebenden Mandate unterschiedlich gross: In den kleinsten Wahlkreisen Berner Jura und Oberaargau werden je 12 Grossratssitze vergeben, in den bevölkerungsreichsten Wahlkreisen Mittelland-Nord und Biel-Seeland deren 22 bzw. 26.

Das aktuell angewandte Sitzzuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff kann aus Sicht der Proporzgerechtigkeit gerade in kleineren Wahlkreisen zu verfälschten Ergebnissen führen. Wir schlagen deshalb vor, als Sitzzuteilungsverfahren bei Grossratswahlen die doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung («doppelter Pukelsheim») einzuführen. Dieses Sitzzuteilungsverfahren garantiert eine möglichst gerechte Sitzverteilung und wird bereits in mehreren Kantonen erfolgreich angewandt.

Beim «doppelten Pukelsheim» werden in einem ersten Schritt die Sitze gemäss kantonalem Stimmenanteil auf die Parteien verteilt, danach erfolgt die Zuteilung auf die einzelnen Wahlkreise. Dadurch erhalten bei der Sitzzuteilung alle abgegebenen Stimmen das genau gleiche Ge-

wicht. Es muss niemand befürchten, dass seine Stimme wertlos verfällt, weil seine Partei bei der Sitzverteilung leer ausgeht.

Dies ist heute namentlich in den kleineren Wahlkreisen der Fall, wo effektiv nur Listen von mittleren und grösseren Parteien reelle Aussichten auf einen Wahlerfolg haben. So beträgt die Hürde in den Wahlkreisen Berner Jura und Ob- und Nid- u. Aargau mit ihren 12 Mandaten beispielsweise 7,7 Prozent. Nur jene Parteien, die wenigstens diesen Wähleranteil erreichen, erhalten ein Mandat auf sicher.

Um die genannten Nachteile und Verzerrungen des aktuellen Sitzverteilungsverfahrens teilweise aufzufangen, existiert die Möglichkeit von Listenverbindungen. Leider können Listenverbindungen wiederum zu neuen Verzerrungen führen, die ihrerseits den Willen der Wählerinnen und Wähler unpräzise abbilden und teilweise für Unverständnis sorgen. In diesem Zusammenhang sei die (zurückgezogene) Motion 020-2011 (Widmer, Verbot überparteilicher Listenverbindungen) erwähnt, welche die Möglichkeit von überparteilichen Listenverbindungen abschaffen wollte.

Verzerrungen, die aus der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und aus Listenverbindungen resultieren können, sollen mit einer Änderung des Sitzverteilungsverfahrens eliminiert werden: Der «doppelte Pukelsheim» reduziert die Benachteiligung der kleinen Parteien und die Anzahl der gewichtslosen Stimmen auf ein Minimum und macht Listenverbindungen überflüssig. Die Tatsache, dass dieses gerechte Proporzwahlssystem bereits in den Kantonen Zürich, Aargau, Schaffhausen und Nidwalden sowie auch in den Städten Zürich und Winterthur erfolgreich zum Einsatz kommt, unterstreicht seine Praxistauglichkeit und Akzeptanz.

Antwort des Regierungsrates

1. Vorbemerkung

Der Regierungsrat und der Grosse Rat haben sich in den vergangenen Jahren bereits zweimal mit der Frage der Ausgestaltung eines möglichst gerechten Wahlsystems für die Grossratswahlen befasst.

Im Rahmen der Beantwortung des Postulats 029/2007 (Kast/Löffel; Anwendung des „doppelten Pukelsheim“ bei Grossratswahlen) hat der Regierungsrat das System „doppelter Pukelsheim“ geprüft und dessen Vor- und Nachteile mit jenen des bestehenden Verfahrens „Hagenbach-Bischoff“ verglichen. Dabei kam er zum Schluss, dass kein Anlass bestehe, das bewährte System „Hagenbach-Bischoff“ abzulösen. In der Grossratsdebatte vom März 2007 wurde der Vorstoss vor der Abstimmung zurückgezogen.

Die in der Folge von den Postulanten eingereichte Motion 175/2007 (Kast/Löffel; Anwendung des doppelten Pukelsheim bei Grossratswahlen), bei deren Beantwortung der Regierungsrat weitgehend auf seine Ausführungen zum Postulat verwies, wurde vom Grossen Rat mit 112 zu 27 Stimmen bei 8 Enthaltungen deutlich abgelehnt.

Angesichts dieser Vorgeschichte erlaubt sich der Regierungsrat, nachfolgend Elemente seiner damaligen Vorstossantworten aufzugreifen.

2. Ausgangslage im Kanton Bern

Die Mitglieder des Grossen Rates werden seit dem Jahr 1922 nach dem Verhältniswahlverfahren bzw. Proporz gewählt. Dieses System ermöglicht den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Die Ausgestaltung des Verhältniswahlverfahrens

rens richtet sich nach der weit verbreiteten Methode „Hagenbach-Bischoff“. Die Berechnung der Sitzverteilung auf die Listen ist in den Artikeln 83 bis 85 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) geregelt.

3. Vorgaben der Bundesverfassung und der Rechtsprechung

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Sie haben allerdings gewisse bundesrechtliche Vorgaben zu beachten, die sich insbesondere aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sowie aus dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Artikel 8 Absatz 1 BV ergeben.

Völlig unverfälscht funktioniert das Proporzsystem nur in einem Einheitswahlkreis. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts u.a. von der Grösse der Wahlkreise und – damit zusammenhängend – vom natürlichen Quorum ab. Der Proporzgedanke kann umso besser umgesetzt werden, je grösser die Wahlkreise bzw. je tiefer die natürlichen Quoren sind.

In seiner schrittweise ausgebauten Rechtsprechung zu Artikel 34 BV hat das Bundesgericht als zulässige Obergrenze für natürliche Quoren eine Limite von 10 Prozent definiert. Ein Wahlkreis muss damit mindestens neun Sitze aufweisen.

Diesen Vorgaben genügen die Grossratswahlkreise im Kanton Bern, weisen sie doch zwischen 12 und 26 Sitze auf. Die Wahlkreiseinteilung im Kanton Bern und das Wahlverfahren nach „Hagenbach-Bischoff“ entsprechen damit den Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

4. Vergleich der Systeme „Hagenbach-Bischoff“ und „Doppelter Pukelsheim“

4.1 Einleitung

Bei Proporzahlen sollen die Sitze entsprechend ihrer Stimmenstärke auf die konkurrierenden Listen verteilt werden. Die Berechnung dieser Sitzverteilung ergibt fast immer Dezimalbrüche, es bleiben somit unverwertbare Stimmenbruchteile hinter der Kommastelle. Die theoretischen Ansprüche für die Sitzverteilung müssen deshalb auf- oder abgerundet werden. Die verschiedenen Proporzverfahren unterscheiden sich darin, dass diese Rundungen auf verschiedene Arten erfolgen können. Jedes System hat Vor- und Nachteile. Kein Proporzwahlssystem vermag Abweichungen oder Verzerrungen ganz auszuschliessen.

Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Während das Verfahren „Hagenbach-Bischoff“ auf dem Grundgedanken der örtlichen Repräsentationsstärke aufbaut, wonach hinter jedem verteilten Mandat in jedem Wahlkreis die grösstmögliche Anzahl Wählender stehen soll, basiert das System „doppelter Pukelsheim“ auf dem Grundanliegen der grösstmöglichen gesamtstaatlichen Erfolgswertgleichheit aller Stimmen. Diesem Grundsatz zufolge sollen alle Wählenden im gesamten Wahlgebiet die Zusammensetzung des Parlamentes in möglichst gleich starker Weise beeinflussen können.

4.2 Das Verfahren „Hagenbach-Bischoff“

Für die Sitzverteilung auf die Listen wird die Gesamtzahl der gültigen Parteistimmen aller Listen des Wahlkreises durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl heisst Verteilungszahl. Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Parteistimmenzahl enthalten ist. Die Restmandate werden wie folgt

zugeteilt: Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugeteilten Sitze geteilt. Der Sitz geht an diejenige Liste, die den höchsten Quotienten aufweist. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind. Die Listengruppen werden zuerst als eine einzige Liste behandelt. Die Sitzverteilung innerhalb der Listengruppen erfolgt in einem weiteren Schritt.

Beim Verfahren „Hagenbach-Bischoff“ ist bei der Restmandatsverteilung massgebend, dass hinter dem zuletzt verteilten Mandat mehr Wählerinnen und Wähler stehen sollen als hinter dem ersten Mandat, das nicht mehr verteilt werden kann.

4.3 Vorteile des Verfahrens „Hagenbach-Bischoff“

Ein wichtiger Vorteil des Systems „Hagenbach-Bischoff“ liegt darin, dass sich die Sitzverteilung mathematisch einfach nachvollziehen lässt und somit auch für die Stimmberechtigten verständlich ist. Die Sitzverteilung kann ohne grössere Hilfsmittel nachgerechnet werden.

Überdies ist das System fest verankert und breit akzeptiert. Es wird bei einer Mehrheit der Kantone und auf Bundesebene bei den Nationalratswahlen angewendet.

4.4 Nachteile des Verfahrens „Hagenbach-Bischoff“

Das Verfahren bevorzugt tendenziell grössere Parteien. Gemäss dem von der Bundeskanzlei verfassten „Bericht vom 21. August 2013 zu den Proporzwahlssystemen im Vergleich“ kann es zu Verzerrungseffekten kommen. Es kann Stimmen mit (vollem) Gewicht und andere Stimmen ohne Gewicht geben. In der Praxis kann dies bedeuten, dass einzelne Stimmen auf den Wahlausgang keinen Einfluss ausgeübt haben. Dies widerspricht dem Ziel der geforderten Erfolgswertgleichheit.

4.5 Das Verfahren „Doppelter Pukelsheim“

Der Mathematiker Friedrich Pukelsheim entwickelte für den Kanton Zürich ein neues, zweistufiges Zuteilungsverfahren. Das System „doppelter Pukelsheim“ soll unter Beibehaltung der traditionellen, unterschiedlich grossen Wahlkreise eine parteiproportionale Sitzzuteilung ermöglichen und damit sowohl die Verhältnismässigkeit zwischen den Parteien als auch die Verhältnismässigkeit zwischen den Wahlkreisen wahren. Parteiübergreifende Listenverbindungen werden mit diesem Verfahren überflüssig und entfallen.

Die Zuteilung von Sitzen zu Listen und Wahlkreisen wird zuerst durch eine Oberzuteilung, danach durch eine Unterzuteilung vorgenommen. Die Berechnung erfolgt in den Grundzügen wie folgt:

Oberzuteilung: Ziel der Oberzuteilung ist es, vorerst wahlkreisübergreifend auf Kantonsebene die Sitze den Listen zuzuordnen. Die Oberzuteilung zerfällt wiederum in zwei Schritte. In Anbetracht der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlich vielen Stimmen in den Wahlkreisen müssen die Stimmen, die auf eine Liste fallen, vor ihrer kantonalen Addition unter Berücksichtigung der Mandate in den einzelnen Wahlkreisen gewichtet werden. Das ergibt auf Kantonsebene die Gesamt-Wählerzahlen der Listen. Diese zeigen die Anzahl der Stimmen auf, die einer Liste im ganzen Wahlgebiet zukommen.

Diese Gesamt-Wählerzahlen werden in einem zweiten Schritt auf die Mandate der einzelnen Listen umgebrochen. Dies führt auf Kantonsebene zur Anzahl der Sitze, die einer Liste zukommt. Hierfür kommt ein Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Die Gesamt-

Wählerzahlen pro Liste werden durch einen Divisor geteilt. Die resultierenden Zahlen werden wiederum standardmässig auf- oder abgerundet. Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen.

Untertzuteilung: Bei der Untertzuteilung geht es darum, die Resultate aus der Oberzuteilung auf die Wahlkreise und die Wahlkreis-Listen zu verteilen. Hierfür gelangt erneut ein Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Zum einen wird für jeden Wahlkreis ein Wahlkreis-Divisor bestimmt, der es erlaubt, alle Mandate pro Wahlkreis zu verteilen. Zum andern wird ein Listen-Divisor bestimmt, der die Mandate pro Liste im Wahlkreis festlegt.

Es gibt mathematisch nachweisbar genau eine Zuteilung, welche die Bedingung der doppelten Proportionalität erfüllt. Das Resultat dieser doppeltproportionalen Rechnung zeigt auf, wie viele Sitze einer Liste in einem Wahlkreis zufallen.

4.6 Vorteile des „Doppelten Pukelsheim“

Das Verfahren bildet den Wählerwillen gesamtkantonal sehr genau ab und verhilft aufgrund des tiefen natürlichen Quorums kleinen Parteien und Gruppierungen eher zu Sitzen im Parlament. Auch bei sehr kleinen und unausgeglichene Wahlkreisen wird eine gerechte Sitzzuteilung gewährleistet.

Der „doppelte Pukelsheim“ stellt soweit möglich die Erfolgswertgleichheit aller abgegebenen Stimmen sicher. Alle Stimmen verfügen über nahezu den gleichen Erfolgswert und die Menge der gewichtslosen Stimmen wird im grösstmöglichen Masse reduziert, da bei der Oberzuteilung alle Parlamentssitze auf einmal vergeben werden. Somit haben kleinere Parteien bei einer zentralen Verteilung über den ganzen Kanton bessere Chancen, ein Mandat zu erreichen.

4.7 Nachteile des „Doppelten Pukelsheim“

Das System ist mathematisch komplex. Dadurch wird die Sitzverteilung für die Stimmberechtigten schwer nachvollziehbar. Ohne Computer lassen sich die Ergebnisse nicht nachrechnen.

Während beim geltenden Wahlverfahren jeder Wahlkreis für sich wählt, erfolgt die Sitzzuteilung beim „doppelten Pukelsheim“ zentral an die Parteien für das ganze Wahlgebiet, d.h. den Kanton. Damit wird der Parteienproporz auf Kantonsebene, d.h. wahlkreisübergreifend, sehr gut umgesetzt. Dafür kann die Proportionalität innerhalb eines Wahlkreises nicht garantiert werden.

Eine besonders unschöne Auswirkung zeigt sich bei den sog. gegenläufigen Sitzvergaben aufgrund von übertragenen Stimmen aus anderen Wahlkreisen. Damit ist der Umstand gemeint, dass innerhalb eines Wahlkreises eine Liste mit weniger Stimmen einen Sitz mehr erhält, als eine andere Liste mit einem höheren Stimmenanteil im Wahlkreis. Für Wählende ist dieser Effekt nicht einfach zu verstehen.

Ein weiterer Nachteil des Systems liegt im Umstand, dass die Mandate im bernischen Wahlrecht nicht überall proportional gemäss der Einwohnerzahl auf die Wahlkreise verteilt werden. So besteht eine Ausnahme für den Berner Jura: Dem Wahlkreis Berner Jura sind – ungeachtet der tatsächlichen Einwohnerzahl – aus Gründen des Minderheitenschutzes zwölf Mandate fest garantiert (gemessen an der tatsächlichen Einwohnerzahl hätte der Berner Jura bei den letzten Grossratswahlen lediglich acht Mandate erhalten). Im Wahlkreis Berner Jura dürfte sich darum beim „doppelten Pukelsheim“ eine noch stärkere Verzerrung des wahlkreisinternen Proporztes als in den anderen Wahlkreisen ergeben. Parteien, die allein im Berner Jura antreten, würden gegenüber dem heutigen System schlechter gestellt. So würde etwa eine regionale Partei, die nur im Wahlkreis Berner Jura antritt und dort heute mit gut 20 Prozent der Stimmen drei Mandate

erreichen kann, bei einer Anwendung des „doppelten Pukelsheim“ höchstens noch zwei Mandate besetzen können, da ihr gesamtkantonaler Anteil nicht mehr hergibt.

Dazu kommt, dass kleine Parteien nicht zwingend vom System des „doppelten Pukelsheim“ profitieren. Kann eine Listenverbindung zweier oder dreier Kleinparteien heute unter Umständen in einem Wahlkreis einen Sitz erzielen, so gelingt dies denselben Kleinparteien unter dem System des „doppelten Pukelsheim“ gerade nicht mehr, weil Listenverbindungen nicht möglich sind.

Als letzter Nachteil sei erwähnt, dass das mit dem „doppelten Pukelsheim“ einhergehende tiefere natürliche Quorum zur Erreichung eines Sitzes wohl unweigerlich Diskussionen über Sperrklauseln nach sich ziehen würde. Sowohl der Kanton Zürich wie auch der Kanton Aargau haben in Verbindung mit dem „doppelten Pukelsheim“ eine Sperrklausel beschlossen. Im Kanton Zürich nimmt eine Listengruppe (Listen mit gleicher Bezeichnung) an der Sitzverteilung teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat. Im Kanton Aargau gilt die gleiche Bestimmung mit dem Zusatz, dass eine Listengruppe ebenfalls an der Sitzverteilung teilnimmt, wenn der gesamtkantonale Wähleranteil mindestens 3 Prozent entspricht.

Durch die Einführung einer Sperrklausel würde aber die mit einem Systemwechsel angestrebte Erfolgswertgleichheit gleich wieder beeinträchtigt.

5. Interkantonaler Vergleich

Bisher haben die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen das Mandatszuteilungsverfahren des „doppelten Pukelsheim“ eingeführt. Der Kanton Zug hat am 5. Oktober 2014 zum ersten Mal die Kantonsratswahlen mittels „doppeltem Pukelsheim“ durchgeführt. Im Kanton Nidwalden haben die Stimmberechtigten im September 2013 der Einführung des „doppelten Pukelsheim“ zugestimmt.

Im Kanton Luzern sprach sich die Verfassungskommission bei der Totalrevision der Kantonsverfassung gegen die Einführung des „doppelten Pukelsheim“ aus. In den Kantonen Solothurn und St. Gallen lehnte der Kantonsrat einen entsprechenden politischen Vorstoss ab. Im Kanton Thurgau lehnte das Volk eine Volksinitiative ab, welche das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren einführen wollte.

Im Kanton Basel-Stadt beschloss der Grosse Rat im 2011 als erstes Parlament der Schweiz den Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren.

In verschiedenen Kantonen ist die Situation derzeit ungeklärt. Im Kanton Schwyz werden die Stimmberechtigten über das Wahlverfahren an der Urne entscheiden können. Hier schlägt der Regierungsrat das System des „doppelten Pukelsheim“ vor. Auch in den Kantonen Wallis, Uri, Graubünden und Freiburg sind Wahlrechtsrevisionen in Diskussion.

6. Schlussfolgerung

Der Regierungsrat anerkennt, dass das System „doppelter Pukelsheim“ Vorteile hat. Gleichzeitig stellt er jedoch fest, dass es mehrere – z.T. nicht unwesentliche – Nachteile aufweist. Diese Nachteile überwiegen die Vorteile. Insbesondere die mangelnde Proportionalität auf Stufe der Wahlkreise, die noch stärkere Verzerrung des wahlkreisinternen Proporz im Wahlkreis Berner Jura sowie die mangelhafte Nachvollziehbarkeit sprechen gegen einen Systemwechsel. Gerade der zuletzt genannte Punkt ist nicht zu unterschätzen: Die Verständlichkeit des Wahlverfahrens ist ein wichtiger Faktor in der direkten Demokratie. Je komplizierter die Spielregeln sind, desto grösser ist das Risiko von Legitimationsverlusten.

Das System „Hagenbach-Bischoff“ ist für die Stimmberechtigten transparent und verständlich. Es gewährleistet gerechte und verfassungskonforme Proporzahlen mit einer genauen regionalen Verteilung der Sitze. Der Kanton Bern hat mit diesem Verfahren nur gute Erfahrungen gemacht, weshalb der Regierungsrat daran festhalten will.

An den Grossen Rat