

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 310-2019  
 Vorstossart: Motion  
 Richtlinienmotion:   
 Geschäftsnummer: 2019.RRGR.383

Eingereicht am: 10.12.2019

Fraktionsvorstoss: Nein  
 Kommissionsvorstoss: Nein  
 Eingereicht von: Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP) (Sprecher/in)  
 Streit-Stettler (Bern, EVP)  
 von Arx (Köniz, glp)  
 Gnägi (Walperswil, BDP)  
 Kullmann (Thun, EDU)  
 Imboden (Bern, Grüne)  
 Hamdaoui (Biel/Bienne, CVP)

Weitere Unterschriften: 45

Dringlichkeit verlangt: Nein  
 Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 529/2020 vom 13. Mai 2020  
 Direktion: Staatskanzlei  
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
 Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



### Gerechte Sitzzuteilung bei Grossratswahlen - auch im Kanton Bern

Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vor, um das sogenannte doppelproportionale Divisorverfahren mit Standardrundung (bekannt auch als «Doppelter Pukelsheim») einzuführen.

#### Begründung:

Die Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1) hält fest (Art. 56 Abs.1 Bst. a), dass der Grosse Rat in einem nicht näher bestimmten Verhältniswahlverfahren (Art. 73 Abs. 1) vom Volk gewählt wird. Mit dem Gesetz über die politischen Rechte (PRG, BSG 141.1) wird das Verfahren bei der Zuteilung der Sitze auf die Listen definiert (Art. 83 – Art. 92); dabei handelt es sich aktuell um das sogenannte Zuteilverfahren nach Hagenbach-Bischoff mit der Restmandatzuteilung nach dem grössten Quotienten. Das Gesetz erlaubt die Praxis von Listenverbindungen (Art. 79 Abs. 2).

Proporzahlen werden in fast allen Kantonen auf der Basis von mehreren Wahlkreisen durchgeführt. Diese weisen jeweils eine beschränkte Zahl von Sitzen auf, so dass dadurch teils sehr hohe Hürden entstehen, damit eine Partei einen Sitz gewinnen kann. Alle Stimmen für Parteien, die diese Hürde nicht erreichen, sind somit aus Sicht der Wählenden verloren. Der berechtigte An-

spruch, dass jede Wählerin und jeder Wähler den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben soll, ist in diesen Fällen nicht gewährleistet. In Anbetracht dieser Situation hat das Bundesgericht am 18. Dezember 2002 festgestellt, dass die in verschiedenen Kantonen angewandten Wahlverfahren der Wahlrechtsgleichheit widersprechen.

Ungefähr zur selben Zeit ist ein neues Sitzzuteilungsverfahren unter der Kurzbezeichnung «Doppelter Pukelsheim» bekannt geworden, das die Ziele des Proporzgedankens unübertreffbar und perfekt verwirklicht. Seit dem Jahr 2007 ist dieses doppeltproportionale Divisorverfahren mit Standardrundung in sieben Kantonen eingeführt worden. In der chronologischen Reihenfolge der erstmaligen Anwendung sind dies die Kantone Zürich, Schaffhausen, Aargau, Nidwalden, Zug, Schwyz und Wallis.

In diesem Doppelproporz werden die Sitze zweifach proportional verteilt, nämlich an die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungszahl und an die politischen Parteien im Verhältnis der auf sie entfallenden Stimmenzahlen.

Bestrebungen auf nationaler Ebene, die bundesgerichtlichen Empfehlungen wieder auszuhebeln und den Kantonen die Einführung von Wahlsystemen à la carte und damit die Missachtung des Gebots der Wahlrechtsgleichheit zu ermöglichen, sind im Dezember 2018 mit der Ablehnung einer entsprechenden Verfassungsvorlage im Nationalrat in der Schlussabstimmung gescheitert. Damit wurde die Bedeutung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen ein weiteres Mal unterstrichen.

Die Einführung des doppeltproportionalen Divisorverfahrens bei den Grossratswahlen im Kanton Bern bringt folgende positiven Verbesserungen:

- Mehr **Gerechtigkeit**: Die Erfolgswertgleichheit jeder Stimme wird erreicht. Jede Stimme wird für die Sitzzuteilung des Kantonsparlamentes genau gleich berücksichtigt. Eine Verzerrung des Wahlergebnisses, wie dies im heutigen System der Fall ist, wird vermieden.
- **Genauigkeit**: Das von der Kantonsverfassung vorgegebene Ziel der Verhältniswahl wird mit dem neuen Verfahren mit maximaler Genauigkeit erreicht und stellt somit Best Practice dar.
- **Wegfall** parteiübergreifender **Listenverbindungen**: Die für Wahlberechtigte oft unverständlichen und undurchsichtigen parteiübergreifenden Listenverbindungen und die damit verbundenen Restmandatsdiskussionen fallen weg. Wählerinnen und Wähler gehen kein Risiko mehr ein, mit ihren Stimmen letztlich eine Partei zu unterstützen, die sie gar nicht wählen möchten. Der Wahlprozess wird von überflüssigen Elementen entlastet.
- Mehr **Vertrauen** in das politische System: Mehr Gerechtigkeit und mehr Transparenz fördern die Zufriedenheit mit den demokratischen Prozessen.

## Antwort des Regierungsrates

### 1. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat hat sich in der jüngeren Vergangenheit bereits mehrfach mit der Forderung nach einem neuen Wahlsystem für die Grossratswahlen befasst. Im Jahr 2007 hat er sich zweimal zur Frage der Ausgestaltung eines möglichst gerechten Wahlsystems geäußert<sup>1</sup>. Im Jahr 2014 wurde die Frage der Proporzgerechtigkeit erneut mit einem politischen Vorstoss zur Dis-

---

<sup>1</sup> P 029-2007; Kast/Löffel; Anwendung des «doppelten Pukelsheim» bei Grossratswahlen und M 175-2007; Kast/Löffel; Anwendung des doppelten Pukelsheim bei Grossratswahlen

kussion gebracht. In seiner Antwort zur [Motion 127-2014](#)<sup>2</sup> hat der Regierungsrat eine umfassende Auslegeordnung zu den beiden Sitzzuteilungsverfahren «Doppelter Pukelsheim» und «Hagenbach-Bischoff» vorgenommen. Dabei hat er die Vor- und Nachteile der beiden Wahlsysteme transparent aufgezeigt. Der Grosse Rat hat die Motion an seiner Sitzung vom 19. Januar 2015 behandelt und anschliessend mit 98 zu 52 Stimmen bei 3 Enthaltungen deutlich abgelehnt.

Der Regierungsrat erlaubt sich daher, die Erläuterungen in der vorliegenden Antwort kurz zu halten und ausnahmsweise auf seine Ausführungen zur Motion 127-2014 zu verweisen.

## 2. Ausgangslage im Kanton Bern

Im Kanton Bern erfolgt die Zuteilung der Sitze bei den Grossratswahlen nach dem System «Hagenbach-Bischoff». Dabei wird die Summe der gültigen Parteistimmen aller Listen des Wahlkreises durch die um eins erhöhte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, wie das auf die nächste ganze Zahl erhöhte Ergebnis in ihrer Parteistimmenzahl enthalten ist. Danach wird die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugeteilten Sitze geteilt. Der Liste, die dabei die grösste Zahl erreicht, wird ein weiterer Sitz zugeteilt. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind.

Mit der Berechnung der Sitzverteilung nach dem System «Doppelter Pukelsheim» erfolgt die Sitzverteilung in einem zweistufigen Verfahren. In der wahlkreisübergreifenden Oberzuteilung werden die Sitze in einem ersten Schritt wahlkreisübergreifend auf Kantonsebene den Listen zugeordnet. Erst mit der Unterzuteilung werden die Sitze aus der Oberteilung auf die Listen in den Wahlkreisen verteilt.

Das aktuelle Wahlverfahren im Kanton Bern erfüllt sowohl die Vorgaben des Bundesrechts wie auch der schrittweise ausgebauten Rechtsprechung des Bundesgerichts. Detaillierte Ausführungen zu den Vorgaben der Bundesverfassung, der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie eine Darstellung der beiden Wahlsysteme finden sich in der Antwort zur Motion 127-2014.

Die Verfassung des Kantons Bern (KV, BSG.101.1) schreibt in Artikel 73 nicht nur vor, dass der Grosse Rat im Verhältnisverfahren gewählt wird und das Gesetz die Wahlkreise bezeichnet, zusätzlich wird verlangt, dass sich die Sitzverteilung an die Listen nach den in den Wahlkreisen erzielten Parteistimmen richtet.

Ein Systemwechsel würde demnach nicht nur eine Gesetzesänderung, sondern auch eine Änderung der Kantonsverfassung bedingen.

## 3. Interkantonaler Vergleich sowie Stand auf Bundesebene

Das Sitzzuteilungsverfahren nach Pukelsheim kommt in mittlerweile acht Kantonen zur Anwendung. Der Kanton Zürich hat das System des Doppelten Pukelsheim 2006, Aargau und Schaffhausen 2008, Nidwalden und Zug 2014, Schwyz 2015 und der Kanton Wallis 2017 eingeführt. In den meisten Fällen mussten die Kantone ihr Wahlrecht anpassen, weil das Bundesgericht das alte System für verfassungswidrig erklärt hatte. Als vorerst letzter Kanton hat Uri sein Wahlsystem aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids<sup>3</sup> angepasst. Am 8 März 2020 wurde im Kanton Uri in vier Gemeinden erstmals nach der Methode des "Doppelten Pukelsheim" gewählt, für die übrigen Gemeinden gilt das System der Mehrheitswahl.

<sup>2</sup> M 127-2014; Steiner-Brütsch/Löffel-Wenger; Proporzgerechtigkeit bei Grossratswahlen

<sup>3</sup> 1C\_511/2015

Im Kanton Graubünden muss das Wahlsystem bis zu den Wahlen 2022 angepasst werden<sup>4</sup>. Wie das Wahlsystem zukünftig ausgestaltet werden soll, ist zurzeit noch offen.

Elf Kantone arbeiten weiterhin mit dem System «Hagenbach-Bischoff». Im Kanton Thurgau lehnte die Stimmbevölkerung im Mai 2011 die Initiative «Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen», die ein Wahlsystem nach dem «Doppelten Pukelsheim» verlangte, mit 62 Prozent der Stimmen ab. Im Kanton Solothurn lehnte der Kantonsrat im Jahr 2012 einen Vorstoss zur Einführung des «Doppelten Pukelsheim» ab<sup>5</sup>.

Auf Bundesebene hat sich der Ständerat im Jahr 2012 anlässlich der Beratung der Motion Minder<sup>6</sup> mit 32 zu 4 Stimmen gegen einen Wechsel zum System «Doppelter Pukelsheim» ausgesprochen. Bereits früher, im Jahr 2009, hat der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Zisyadis<sup>7</sup>, keine Folge gegeben. Bei der Beantwortung der Interpellation Minder<sup>8</sup> hat der Bundesrat im 2013 festgehalten, dass sich das Verfahren «Hagenbach-Bischoff» bewährt habe, vom Stimmvolk anerkannt sei und bis heute grosse Akzeptanz geniesse.

#### 4. Fazit

Beide zur Diskussion stehenden Wahlsysteme haben ihre Vor- und Nachteile. Diese sind in der Antwort zur Motion 127-2014 ausführlich dargelegt worden. Die Gewichtung der einzelnen Argumente ist mehrheitlich ein politischer Entscheid. Der Kanton Bern verfügt mit dem heutigen System und seinen relativ grossen Wahlkreisen über ein bundesgerichtskonformes Wahlsystem, welches sich in der Vergangenheit bewährt hat. Aufgrund dieser Ausgangslage und nach Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden zur Diskussion stehenden Wahlsysteme lehnt der Regierungsrat die Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat

---

<sup>4</sup> 1C\_495/2017

<sup>5</sup> Kantonsratsbeschluss Nr. A 012/2012

<sup>6</sup> Motion 12.3711 Minder Thomas. «Doppelter Pukelsheim bei Nationalratswahlen»

<sup>7</sup> Parlamentarische Initiative 09.410 Zisyadis Josef. «Nationalratswahlen und Proporzwahlsystem»

<sup>8</sup> Interpellation 13.3999 «Bericht über Proporzwahlsysteme. Hundert Jahre verzerrte Wahlen. Wie weiter?»